

Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

---

Band 34

# Die Allgemeinverfügung im Versammlungsrecht

Eine praxis- und problemorientierte Betrachtung

Von

Gerrit Wust



Duncker & Humblot · Berlin

GERRIT WUST

## Die Allgemeinverfügung im Versammlungsrecht

# Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit

Herausgegeben von Prof. Dr. Dr. Markus Thiel, Münster

Band 34

# Die Allgemeinverfügung im Versammlungsrecht

Eine praxis- und problemorientierte Betrachtung

Von

Gerrit Wust



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechts- und Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät der Universität Bayreuth  
hat diese Arbeit im Jahre 2025 als Dissertation angenommen.

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.

Alle Rechte vorbehalten  
© 2026 Duncker & Humblot GmbH, Berlin  
Satz: 3w+p GmbH, Rimpf  
Druck: Prime Rate Zrt., Budapest, Ungarn

ISSN 2199-3475  
ISBN 978-3-428-19686-9 (Print)  
ISBN 978-3-428-59686-7 (E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier  
entsprechend ISO 9706 ☺

Verlagsanschrift: Duncker & Humblot GmbH, Carl-Heinrich-Becker-Weg 9,  
12165 Berlin, Germany | E-Mail: [info@duncker-humblot.de](mailto:info@duncker-humblot.de)  
Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*Meiner Ehefrau Elisabeth  
und unseren Töchtern  
Charlotte und Marie*



## Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 2025 von der Rechts- und Wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Universität Bayreuth als Dissertation angenommen. Sie befindet sich auf dem Stand des Monats Juli desselben Jahres. Vereinzelt Aktualisierungen wurden bis September 2025 vorgenommen.

Mein herzlicher und tiefer Dank gilt meinem geschätzten Doktorvater, Herrn Prof. Dr. Markus Möstl, der mir einerseits eine weitreichende wissenschaftliche Freiheit ermöglichte und mir andererseits für jede Rückfrage und Diskussion mit wertschätzenden und kritischen Gedanken zur Seite stand. Eine bessere Betreuung hätte ich mir nicht wünschen können.

Ebenso danke ich auch Herrn Prof. Dr. Dr. Markus Thiel von der Deutschen Hochschule der Polizei, der sich sofort bereit erklärte die Zweitbegutachtung zu übernehmen und mir ebenfalls als wertvoller und fruchtbarer Diskussionspartner zur Seite stand. Besonders freut mich auch die Aufnahme der Arbeit in seine Schriftenreihe „Das Recht der inneren und äußeren Sicherheit“.

Ganz herzlich danken möchte ich auch meinem Mentor und Freund, Herrn Ltd. PD Klaus Wild, M.A., für die äußerst gewissenhafte Durchsicht der Arbeit sowie die stete Unterstützung und Bestärkung auf meinem Weg.

Nicht mit Dank aufzuwiegen ist allerdings der Anteil meiner Frau Elisabeth, die mich trotz einem eigenen erfolgreichen Karriereweg sowohl beruflich als auch bei meinem nebenberuflichen rechtswissenschaftlichen Studium und schließlich bei der Promotion stets unterstützt und ermutigt hat. Ohne sie hätte ich dies alles nicht geschafft.

Nürnberg, im November 2025

*Gerrit Wust*



# Inhaltsverzeichnis

## *Kapitel 1*

<b>Einleitung</b>	21
<b>A. Thematische Herleitung und Problembeschreibung</b>	21
<b>B. Untersuchungsgegenstand und Forschungsfragen</b>	22
<b>C. Gang der Untersuchung</b>	24

## *Kapitel 2*

### **Vorfragen des allgemeinen Verwaltungsrechts – die Allgemeinverfügung als Sonderform des Verwaltungsakts** 27

<b>A. Der Verwaltungsakt als Grundlage der Allgemeinverfügung</b>	27
I. Einleitung	27
II. Zentrale Funktionen des Verwaltungsakts	28
1. Verfahrensfunktion	28
2. Konkretisierungs- und Klarstellungsfunktion	28
3. Vollstreckungs- bzw. Titelfunktion	29
III. Tatbestandliche Voraussetzungen	29
1. Hoheitliche Maßnahme	29
a) Maßnahme	30
b) Hoheitlich	30
2. Behörde	31
3. Regelung	32
4. Einzelfall	33
5. Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts	34
6. Unmittelbare Rechtswirkung nach außen	35
<b>B. Die Allgemeinverfügung</b>	36
I. Einleitung	36
II. Die Konturen	37
1. Die abstrakt-generelle Regelung	37
2. Die konkret-individuelle Regelung	37
3. Die abstrakt-individuelle Regelung	38
4. Die konkret-generelle Regelung	39

III.	Die unterschiedlichen Anwendungsfälle . . . . .	39
1.	Personenbezogene Allgemeinverfügung, § 35 S. 2 Var. 1 VwVfG . . . . .	39
2.	Sachbezogene Allgemeinverfügung, § 35 S. 2 Var. 2 VwVfG . . . . .	40
3.	Benutzungsregelnde Allgemeinverfügung, § 35 S. 2 Var. 3 VwVfG . . . . .	41
4.	Abgrenzung zum Sammelverwaltungsakt . . . . .	42
IV.	Verfahrensrechtliche Erleichterungen bei Allgemeinverfügungen . . . . .	42
1.	Anhörung . . . . .	43
2.	Bekanntgabe . . . . .	44
3.	Begründung . . . . .	46

### *Kapitel 3*

	<b>Die Allgemeinverfügung im Versammlungsrecht</b>	48
<b>A.</b>	<b>Erscheinungsformen und Untersuchungsgegenstand</b> . . . . .	48
I.	Nach Beginn der Versammlung . . . . .	48
II.	Im Vorfeld der Versammlung . . . . .	49
<b>B.</b>	<b>Ausgewählte Einzelfälle</b> . . . . .	50
I.	Einleitung . . . . .	50
II.	Prä-pandemische Einzelfälle . . . . .	50
1.	Proteste AKW Brokdorf . . . . .	50
2.	Chaos-Tage in Hannover ab 1996 . . . . .	51
3.	NATO-Gipfel 2009 in Baden-Baden (u. a.) . . . . .	51
4.	Atommülltransporte (Castor-Transporte) 1994 – 2011 . . . . .	52
5.	G8-Gipfel Heiligendamm 2007 . . . . .	53
6.	Besuch S. H. Papst Benedikt XVI. 2011 in Berlin . . . . .	54
7.	Versammlungsverbote am 19. Januar 2015 in Dresden . . . . .	54
8.	Versammlungsverbote in Heidenau 2015 . . . . .	55
9.	G7-Gipfel Elmau 2015 und 2022 . . . . .	55
10.	G20-Gipfel 2017 – Stadt Hamburg . . . . .	56
III.	Während der COVID-19-Pandemie . . . . .	57
1.	Implizite Versammlungsverbote . . . . .	57
2.	Explizite Versammlungsverbote . . . . .	57
3.	Corona-Spaziergänge . . . . .	58
a)	Landkreis Südliche Weinstraße . . . . .	58
b)	Freiburg im Breisgau . . . . .	59
c)	Stadt Augsburg . . . . .	59
d)	Landkreis Traunstein . . . . .	59
e)	München . . . . .	60

IV.	Post-pandemische Einzelfälle	60
1.	Verkehrswende-Proteste/„Critical-Mass“	60
2.	Klima-Proteste	61
a)	Passau	61
b)	Aschaffenburg	62
c)	Stuttgart	62
d)	Regensburg	63
3.	Russischer Angriffskrieg gegen die Ukraine	63
4.	Antifa-Ost-Prozess („Lina E.“)/Tag X – Stadt Leipzig	63
5.	Pro-palästinensische Versammlungen ab 2023	64
a)	Bremen	64
b)	Hamburg	65
c)	Lübeck	65
d)	Augsburg	65
6.	Bauernproteste ab Januar 2024	66
a)	Erzgebirgskreis	66
b)	Zwickau	66
7.	Nachtanzdemos in Freiburg 2023 und 2024	67
8.	Sonstiges	67
a)	Besuch des ukrainischen Präsidenten Selenskyi 2023 in Berlin	67
b)	Brandschutzbegutachtung Anwesen Rigaer Straße 94 in Berlin	68
V.	Kritische Würdigung und zusammenfassende Betrachtung	68
1.	Die COVID-19-Pandemie als Bezugspunkt einer Zäsur	68
2.	Unterschied zu prä-pandemischen Allgemeinverfügungen	69
3.	Das Phänomen der „deceptio“-Versammlungen	70
a)	Begriff der Versammlung	72
aa)	Personenmehrheit	72
bb)	Innere Verbundenheit/Abgrenzung zur Ansammlung	73
cc)	Versammlungszweck/Meinungsbildungsbeitrag	74
b)	Negation der Versammlungseigenschaft („undercover“-Versammlungen)	75
c)	Alias-Versammlungen	77
d)	Ersatz-, Umgehungs- oder Tarnversammlungen	77
e)	Schein- und Mehrfachanmeldungen sowie Reservierungsanzeigen	78
4.	Konsequenzen für die Versammlungsbehörden	79

*Kapitel 4***Die rechtlichen Problemfelder**

81

<b>A. Abgrenzungsproblematik versammlungsrechtlicher Allgemeinverfügungen zu abstrakt-generellen Regelungen</b> .....	81
I. Problembeschreibung .....	81
II. Notwendigkeit einer Abgrenzung .....	82
1. Die Rechtsverordnung als Rechtsnorm .....	83
a) Wesen .....	83
b) Formelle Voraussetzung .....	83
c) Materielle Voraussetzungen .....	84
d) Rechtsverordnungsermächtigung in den Versammlungsgesetzen .....	84
2. Unterschiede zu Allgemeinverfügungen .....	84
a) Rechtswidrigkeit der Regelung .....	85
b) Rechtsschutz .....	85
aa) Rechtsschutz gegen Allgemeinverfügungen .....	85
bb) Rechtsschutz gegen Rechtsverordnungen .....	86
c) Vollstreckungsfunktion des Verwaltungsakts .....	87
d) Formelle Anforderungen .....	87
III. Die Frage nach dem (richtigen) Abgrenzungsbezugspunkt .....	88
1. Äußere Gestalt/Form der Maßnahme .....	88
2. Ausgangspunkt: Merkmal des Einzelfalles i. S. § 35 S. 1 VwVfG .....	89
3. Diskutierte Abgrenzungskriterien .....	90
a) Konkretheit des Sachverhalts .....	90
b) Regelungsadressaten .....	91
c) Geltungsdauer der Regelung .....	94
d) Räumlicher Geltungsbereich .....	95
e) Hinweise aus Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG – Verbot des Einzelfallgesetzes? .....	97
4. Rechtsprechung .....	98
a) BVerwG – Die Endiviensalatentscheidung .....	99
b) VG München – Ausgangsbeschränkung während der Corona-Pandemie .....	99
c) VGH Mannheim – Windsurfbeschränkung auf dem Bodensee .....	100
d) Klarstellung des BVerwG? – Vorhalten von Löschwasser .....	100
e) Weitere Entscheidungen .....	101
5. Kritische Würdigung .....	101
a) Konturlosigkeit von Abgrenzungsmerkmalen .....	101
b) Lösungsansatz: Formaler Ansatz im Tenor? .....	103
c) Versuch einer Praxislösung: Erledigung des Verwaltungsakts als Abgrenzungsmerkmal .....	105
aa) Die Erledigung von Verwaltungsakten i. S. § 43 Abs. 2 VwVfG .....	105

bb)	Erledigung auf andere Weise .....	106
(1)	Dogmatische Herleitung .....	106
(2)	Taugliches Abgrenzungsmerkmal? .....	107
cc)	Ansatz der Erledigung durch Zeitablauf i. S. § 43 Abs. 2 Var. 4 VwVfG .....	108
(1)	Dogmatische Herleitung .....	108
(2)	Taugliches Abgrenzungsmerkmal? .....	109
d)	Zwischenfazit .....	110
IV.	Zusammenfassung und Prüfungsschema .....	111
<b>B.</b>	<b>Problembereiche im Zusammenhang mit der Anzeigefreiheit des Art. 8</b>	
<b>Abs. 1 GG</b>	.....	113
I.	Einleitung .....	113
II.	Die Anmeldefreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG .....	114
1.	Verfassungsrechtliche Anzeigefreiheit versus einfachgesetzliche Anzeigepflicht .....	114
a)	Ratio der Anmeldepflicht .....	115
b)	Anzeigepflicht bei besonderen Versammlungsformen .....	116
aa)	Die Spontanversammlung .....	116
bb)	Die Eilversammlung .....	117
c)	Eingriffe aufgrund eines Verstoßes gegen § 14 VersG .....	118
aa)	Strenge Auffassung .....	119
bb)	Erweiterte Auffassung .....	119
(1)	VG Karlsruhe, Beschl. v. 21. Dezember 2021 – 3 K 4579/21 ..	120
(2)	VGH Mannheim, Beschl. v. 4. Februar 2022 – 10 s 236/22 ..	121
2.	Modalitäten der Anmeldung .....	122
a)	Veranstalter und Leiter .....	122
b)	Form und Frist .....	122
III.	Die Anwendung des § 15 Abs. 3 Var. 1 und 2 VersG auf „deceptio“-Versammlungen? .....	123
1.	Problembeschreibung .....	123
2.	Anmeldepflicht von „deceptio“-Versammlungen .....	124
3.	Kritische Würdigung .....	124
a)	Flexible Auslegung der Anmeldefreiheit .....	124
b)	Keine schematische Folge .....	126
c)	Nachträgliche Auflösung nicht sachgerecht .....	126
d)	Keine Privilegierung des gezielten Rechtsmissbrauchs .....	127
e)	Fehlende Anknüpfung intentionsunabhängiger Beurteilung .....	128
f)	Positionierung des BVerfG? .....	128
g)	Darlegungs- und Beweislast .....	129
4.	Zwischenfazit .....	129

IV.	Spontanversammlungen im Zusammenhang mit Allgemeinverfügungen	130
1.	Problembeschreibung	130
2.	Differenzierte Untersuchung	130
a)	Faktisches Verbot von Spontanversammlungen?	130
b)	Differenzierungskriterien	131
aa)	Verweis auf die gesetzlichen Anzeigepflichten mit kodifizierten Spontanversammlungen	131
bb)	Kein Verweis auf die gesetzlichen Anzeigepflichten	132
cc)	Verweis auf gesetzliche Anzeigepflichten ohne kodifizierte Spontanversammlungen	132
dd)	Begründung der Verfügung	133
ee)	Kein Verstoß bei tragfähiger Gefahrenprognose	133
3.	Kritische Würdigung	133
a)	Verfassungswidrigkeit anzeigepflichtiger Spontanversammlungen	133
b)	Verstoß gegen den Vorrang des Gesetzes	134
c)	Verfassungsrechtlich eingepreiste Unwägbarkeit	135
4.	Zwischenfazit	135
V.	Einschränkung von Eilversammlungen durch Allgemeinverfügungen	136
1.	Problembeschreibung	136
2.	Kritische Würdigung	137
a)	Verfassungswidrigkeit fristgebundener Eilversammlungen	137
b)	Keine gesetzliche Grundlage	137
3.	Zwischenfazit	137
VI.	Grundlagenlose Fristausdehnung	138
1.	Problembeschreibung	138
2.	Fristerweiterung durch Allgemeinverfügung	138
3.	Kritische Würdigung	139
a)	Verfassungswidrigkeit der Fristerweiterung	139
b)	Fristerweiterung ohne einfachgesetzliche Grundlage	141
4.	Zwischenfazit	141
VII.	Exkurs: Dispens der Anmeldepflicht bei Klein- und Kleinstversammlungen?	142
VIII.	Zusammenfassung	144
<b>C.</b>	<b>Tatbestandsbezogene Problemkreise bei Anwendung des § 15 Abs. 1 VersG</b>	<b>145</b>
I.	Einleitung	145
II.	Die Generalklausel des § 15 Abs. 1 VersG	146
1.	Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel	146
a)	Versammlungsbegriff	146
b)	Öffentliche Versammlung	147
c)	Unter freiem Himmel	147

2.	Unmittelbare Gefahr bei Durchführung der Versammlung	147
a)	Unmittelbare Gefahr	147
aa)	Versammlungsrechtlicher Gefahrenbegriff	148
bb)	Unmittelbarkeitserfordernis der Gefahr	149
(1)	Zeitliche Komponente	150
(2)	Qualität des Wahrscheinlichkeitsgrades	151
(3)	Stellungnahme	152
b)	Bei Durchführung der Versammlung	152
3.	Öffentliche Sicherheit und Ordnung	153
a)	Öffentliche Sicherheit	153
aa)	Unverletzlichkeit der Rechtsordnung	154
bb)	Unverletzlichkeit subjektiver Rechte und Rechtsgüter	155
cc)	Gemeinschaftsgüter	156
b)	Öffentliche Ordnung	156
III.	§ 15 Abs. 1 VersG als Grundlage versammlungsrechtlicher Allgemeinverfügungen?	158
1.	Einschränkungen der Handlungsform durch den Tatbestand des § 15 Abs. 1 VersG?	158
a)	Problembeschreibung	158
b)	Handlungsformen des § 15 Abs. 1 VersG	158
aa)	Grammatikalische Auslegung	159
bb)	Historische Auslegung	159
cc)	Systematische Auslegung	160
dd)	Teleologische Auslegung	161
c)	Stellungnahme	161
2.	Das Kriterium des Einzelfalles als Merkmal der unmittelbaren Gefahr	162
a)	Problembeschreibung	162
b)	Untersuchung des Begriffs der Gefahr	163
aa)	Konkrete Gefahr	163
bb)	Abstrakte Gefahr	163
cc)	Unterscheidung der Begriffe	164
dd)	Aufschlüsselung der Begriffspaare	165
3.	Stellungnahme	166
IV.	Die Figur der sog. „Gesamtbetrachtung“ der unmittelbaren Gefahr	167
1.	Problembeschreibung	167
2.	Die Figur der „Gesamtbetrachtung“	168
3.	Gerichtliche Entscheidungen im Zusammenhang mit der „Gesamtbetrachtung“	169
a)	OVG Mannheim, Urt. vom 6. November 2013 – 1 s 1640/12	169
b)	OVG Hamburg, Beschl. vom 3. Juli 2017 – 4 Bs 142/17	169

c) VG Hamburg, Urt. vom 25. Februar 2022 – 3 K 1611/18	169
4. Vergleichbare Fälle im Sicherheitsrecht	170
5. Kritische Würdigung	171
a) Fehlender Ansatz im Gesetz	171
aa) Einfachgesetzlich	171
bb) Verfassungsrechtlich	173
b) „Gesamtbetrachtung“ bei Polizeilichem Notstand möglich?	174
aa) Der polizeiliche Notstand	175
bb) Polizeilicher Notstand ohne unmittelbare Gefahr?	180
cc) Stellungnahme	181
c) Widerspruch zum Differenzierungsgebot	182
aa) Das Differenzierungsgebot	182
bb) Stellungnahme	184
6. Zwischenergebnis	185
V. Gefahren für die öffentliche Sicherheit durch „deceptio“-Versammlungen?	186
1. Gefahr für die Rechtsordnung durch nichtangezeigte „deceptio“-Versammlungen	187
a) Problembeschreibung	187
b) Kritische Würdigung	187
aa) Motivbezogener Gefahrenansatz abseits der Gefahrendogmatik	187
bb) Auslegung im Lichte der Versammlungsfreiheit	188
c) Zwischenfazit	189
2. Die „deceptio“-Versammlung als selbstständige Gefahr für die öffentliche Sicherheit	189
a) Problembeschreibung	189
b) Kritische Würdigung	189
aa) Dogmatische Herleitung der Gefahr	189
bb) Kein Ansatz in den Schutzbereichen der öffentlichen Sicherheit	190
cc) Verhinderung der behördlichen Aufgabenwahrnehmung	191
dd) Gefahr bereits durch die vereitelte Prüfungsmöglichkeit	191
ee) Nähe zu Gefahrenerforschungseingriffen	191
ff) Wortlaut des § 15 Abs. 1 VersG	192
c) Zwischenfazit	192
3. Die Funktionsfähigkeit der Polizei als besondere Gefahr bei „deceptio“-Versammlungen?	193
a) Problembeschreibung	193
b) Kritische Würdigung	194
c) Zwischenfazit	195

VI.	Gefahrenprognose .....	195
1.	Die Diagnose des Abwägungsmaterials .....	196
a)	Beginn des Verfahrens .....	196
b)	Maßgebliche Vorschriften und Quellen zur Beibringung des Diagnose- materials .....	197
aa)	Versammlungsrechtliche Anmeldung als Primärquelle .....	198
bb)	Amtshilfe anderer Behörden .....	198
cc)	Recherchen im Internet .....	199
dd)	Bedeutung des Kooperationsgesprächs für die Diagnose .....	199
2.	Die Prognose .....	200
3.	Spezielle Anforderungen an die Gefahrenprognose bei Allgemeinverfügungen .....	202
a)	Problembeschreibung .....	202
b)	Erfolgskritische Kriterien tragfähiger Gefahrenprognosen bei Allgemeinverfügungen .....	202
aa)	Zeitliche Wirkung der Verfügung .....	202
bb)	Örtliche Wirkung der Verfügung .....	204
cc)	Anlass der Verfügung .....	205
dd)	Potenzielle Anzahl an Versammlungen .....	206
c)	Zwischenergebnis .....	206
4.	Der Nachweis einer „deceptio“-Versammlung im Rahmen der Gefahrenprognose .....	207
a)	Problembeschreibung .....	207
b)	Analoge Anwendung der Voraussetzungen sog. Tarnveranstaltungen? .....	208
aa)	Die Tarnveranstaltung .....	208
bb)	Die Anforderungen der Rechtsprechung .....	208
cc)	Übersetzung auf „deceptio“-Versammlungen .....	209
c)	Zwischenergebnis .....	210
5.	Konsequenzen für „deceptio“-Versammlungen .....	211
a)	Problembeschreibung .....	211
b)	Konsequenzen verweigerter Kooperation auf Veranstalterseite .....	211
c)	Folgen für nicht angezeigte Versammlungen und „deceptio“-Versammlungen .....	214
<b>D.</b>	<b>Friktionen zwischen Allgemeinverfügungen und dem Kooperationsgebot .....</b>	<b>216</b>
I.	Einleitung .....	216
II.	Das Kooperationsgebot im Versammlungsrecht .....	216
1.	Herleitung und verfassungsrechtliche Implikationen .....	216
2.	Anknüpfung im allgemeinen Verwaltungsrecht .....	217
3.	Spezialgesetzliche Ausprägungen .....	218
4.	Ziel des Kooperationsgebots .....	218
5.	Adressaten des Kooperationsgebots .....	219

6.	Folgen der Verletzung der Kooperationsobliegenheit	220
7.	Phasen der Kooperation	221
a)	Vor der Versammlung	221
aa)	Anmeldung i.S. § 14 Abs. 1 VersG als Beginn der Kooperation?	221
bb)	Das Kooperationsgespräch	222
b)	Während der Versammlung	223
aa)	Einsatzverhalten der Polizei als Teil des Kooperationsgebots?	224
bb)	Kooperation bei Ad-Hoc-Versammlungen	225
c)	Exkurs: 3. Phase der Kooperation – De-Briefing im Versammlungswesen	226
aa)	Einleitung	226
bb)	Das De-Briefing und die strukturelle Nachbereitung	226
cc)	Rechtliche Implikationen	227
dd)	Ergebnis	228
III.	Kooperationspflicht bei „deceptio“-Versammlungen?	228
1.	Problembeschreibung	228
2.	Entfallen der Kooperationspflicht bei fehlender Anmeldung?	228
3.	Entfallen der Kooperationspflicht bei Täuschungshandlungen?	230
4.	Zwischenfazit	231
IV.	Umgehung des Kooperationsgebots durch Allgemeinverfügungen?	232
1.	Problembeschreibung	233
2.	Notwendige Differenzierung: angemeldete/nicht angemeldete Versammlung	233
3.	Ausnahmen durch Verfahrenserleichterungen bei Allgemeinverfügungen?	234
4.	Ausnahme durch verfahrensökonomische Erwägungen?	235
5.	Ausnahme: Kooperation als reiner Formalismus	236
6.	Zwischenfazit	236
V.	Zusammenfassung	237
<b>E.</b>	<b>Problemkreise im Zusammenhang mit effektivem Rechtsschutz</b>	<b>238</b>
I.	Einleitung	238
II.	Das Gebot des effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG	238
III.	Rechtsschutz im Versammlungsrecht	240
IV.	Einzelne Problemstellungen	242
1.	Rechtsschutzdefizit durch Rechtsbehelfsfristen bei Allgemeinverfügungen	242
a)	Problemstellung	242
b)	Kritische Würdigung	244
aa)	Entfallen der Klagefrist?	244
bb)	Übertragung der Verkehrszeichenlösung?	244
cc)	Anspruch auf Wiederaufgreifen und Wiedereinsetzung?	246
(1)	Wiederaufgreifen des Verfahrens i.S. § 51 VwVfG	246
(2)	Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand i.S. § 60 VwGO	247
c)	Stellungnahme	248

2. Rechtsschutz gegen Allgemeinverfügungen mit Wirkung erga omnes? . . . .	249
a) Problemstellung . . . . .	249
b) Ausgangslage . . . . .	249
aa) Rechtsschutz gegen Allgemeinverfügungen . . . . .	249
bb) Ausnahme Unteilbarkeit . . . . .	251
c) Kritische Würdigung . . . . .	253
aa) Rechtsbehelfe mit umfassender erga-omnes-Wirkung . . . . .	253
bb) Rechtsbehelfe mit partieller Aufhebungswirkung . . . . .	253
cc) Rechtsbehelfe mit Wirkung inter partes (h. M.) . . . . .	254
d) Stellungnahme . . . . .	256
V. Zusammenfassung . . . . .	257

### *Kapitel 5*

<b>Thesenförmige Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse</b> . . . . .	<b>259</b>
<b>Literaturverzeichnis</b> . . . . .	<b>271</b>
<b>Sachwortregister</b> . . . . .	<b>288</b>



## Kapitel 1

# Einleitung

## A. Thematische Herleitung und Problembeschreibung

Er stellt den Ausgangspunkt unseres modernen Verständnisses des Grundrechts der Versammlungsfreiheit dar – der Brokdorf-Beschluss. Für die dort statuierten Kardinalstugenden des Versammlungsrechts ist er über das Fachgebiet hinaus bekannt und gilt als eine der bisher wichtigsten Entscheidungen des BVerfG.<sup>1</sup>

Doch so berühmt diese Entscheidung ist, so unbekannt ist auch, dass das darin verhandelte Versammlungsverbot auf einer Allgemeinverfügung basierte. Dieses Beispiel zeigt das bisherige Nischendasein der versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügung im wissenschaftlichen Diskurs. In den älteren justiziellen Entscheidungen stellt die Handlungsform lediglich den notwendigen Chauffeur für den eigentlichen Star des Versammlungsrechts dar: Den konkreten materiellen Eingriff i. S. § 15 Abs. 1 VersG.

Dabei stellt die Auflösung einer Versammlung<sup>2</sup> sogar den Schul- und Paradefall der adressatenbezogenen Allgemeinverfügung dar.<sup>3</sup> Der problematische Fall präventiver Eingriffe in die Versammlungsfreiheit für eine prinzipiell unbestimmte Vielzahl zukünftiger Versammlungen wurde gemessen an seiner grundrechtlichen Bedeutung jedoch nur spärlich behandelt. In der Rechtsprechung finden sich Entscheidungen, die sich explizit mit der Handlungsform der Allgemeinverfügung auseinandersetzen, lediglich im Zusammenhang mit Castor-Transporten, dem G20-Gipfel in Hamburg 2017 sowie im Zuge der Corona-Pandemie. Während die Allgemeinverfügung (und insbesondere die Abgrenzung zur Rechtsnorm) immer wieder Gegenstand der Forschung war, findet eine unmittelbare Rezeption auf ihre Rolle im Versammlungsrecht erst zögerlich seit den Allgemeinverfügungen zu den sog. Corona-Spaziergängen statt.<sup>4</sup> Dementsprechend oberflächlich stellt sich auch

---

<sup>1</sup> Eindringlich dargestellt für die polizeiliche Praxis: *Dietel/Kniesel*, DP 1985, 335 ff.

<sup>2</sup> Die Begriffe Versammlung und Demonstration werden synonym verwendet, da sie deckungsgleich sind: *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 288. Ferner ist im Zusammenhang dieser Arbeit stets die öffentliche Versammlung unter freiem Himmel gemeint; zur Definition s. Kap. 4 C. II. 1. b).

<sup>3</sup> Vgl. *Knauff*, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 35, Rn. 203.

<sup>4</sup> So v. a. *Martini/Thiessen/Ganter*, NJOZ 2020, 929; *Siegel*, NVwZ 2020, 577; *Thiel/Schorlemer*, KriPoZ 2/2022, 97; *Gregor*, DÖV 2022, 759; *Singer*, BayVBl. 2023, 725.

der dazu vorhandene Forschungsstand dar. Insbesondere fand bislang keine monografische Auseinandersetzung mit dem Themenfeld statt.

In einem Leitsatz einer Entscheidung über ein weitreichendes präventives Versammlungsverbot per Allgemeinverfügung im Zusammenhang mit Corona-Spaziergängen äußerte das BVerfG schließlich Bedenken gegen diese Praxis und warf die höchstrichterlich bis heute unbeantwortet gebliebene Frage auf, ob „es mit Bedeutung und Tragweite des Art. 8 GG unter bestimmten Voraussetzungen vereinbar sein kann, präventiv ein Versammlungsverbot durch Allgemeinverfügung für eine prinzipiell unbestimmte Vielzahl von Versammlungen im Stadtgebiet zu erlassen [...]“.<sup>5</sup> Welche Gesichtspunkte für oder gegen eine Vereinbarkeit mit der Versammlungsfreiheit sprechen, ließ der Senat indes offen.

Die Relevanz dieser Frage erschöpft sich dabei nicht in der retrograden Aufarbeitung der historischen Praxis. Vielmehr ist sie grundsätzlicher Natur. Denn die aufgeworfenen Rechtsfragen stellten sich sowohl vor als auch nach der Pandemie. Dies wiegt besonders schwer, nachdem es seit dem Abflachen der Corona-Pandemie kein bundesweit relevantes Versammlungsgeschehen gab, welches nicht ohne die Handlungsform der Allgemeinverfügung geregelt wurde. Seien es Klima- oder Verkehrswende-Proteste, pro-palästinensische Versammlungen oder Bauernproteste (u. a.). All diese thematischen Phänomene im Versammlungsgeschehen wurden mittels Allgemeinverfügungen beschränkt bzw. verboten.

Nachdem es sich beim Versammlungsrecht um ein äußerst vitales und dynamisches Rechtsgebiet handelt, das stetig neue Rechtsfragen produziert,<sup>6</sup> ist insbesondere in herausfordernden gesellschaftlichen Zeiten globaler und nationaler Krisen auch weiterhin mit entsprechenden Versammlungslagen und -Phänomenen zu rechnen. Die Praxis des Versammlungswesens wird immer wieder auch durch neue „Gegenstände und Erscheinungsformen“ geprägt.<sup>7</sup>

Umso bedeutsamer ist es für die Rechtsanwender (Versammlungsbehörden und Polizei) sowie auch die Regelungsadressaten, eine Rechts- und Handlungssicherheit herzustellen.

## **B. Untersuchungsgegenstand und Forschungsfragen**

Daran anknüpfend folgen Titel und Inhalt dieser Arbeit zwei darauf bezogenen Stoßrichtungen. Die Arbeit ist einerseits problemorientiert und fokussiert die maßgeblichen Spannungsfelder der versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügung im

---

<sup>5</sup> Leitsatz zu BVerfG Beschl. v. 31.01.2022 – 1 BvR 208/22, BeckRS 2022, 808; das Hauptsacheverfahren ist noch beim BVerfG anhängig und wurde bislang nicht entschieden (Stand: 12.12.2024).

<sup>6</sup> *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 65 m. w. N.

<sup>7</sup> *Hoffmann-Riem*, NJW 2004, 2777, 2779.

Kontext des Verfassungs- und Versammlungsrechts sowie des allgemeinen Verwaltungsrechts. Eine Bewertung von Einzelfällen erfolgt nur insoweit, als daraus übergeordnete Problemfelder dargestellt und untersucht werden können. Eine Bewertung, ob die getroffenen Maßnahmen gerechtfertigt bzw. verhältnismäßig waren, findet nicht statt. Ferner ersetzt die Arbeit in keinem Fall eine Einzelfallbetrachtung, weshalb Überlegungen zu konkreten Regelungen oder Verhältnismäßigkeitsfragen außen vor bleiben.

Andererseits korrespondiert der problemorientierte Aufbau mit dem bezweckten Praxisbezug der Arbeit. Erklärtes Ziel ist es, die Rechts- und Handlungssicherheit in Bezug auf Regelungen im Rahmen von versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen zu steigern. Dabei fließen auch die persönlichen und praktischen Erfahrungen des Verfassers ein, der als Polizeivollzugsbeamter in unterschiedlichen Funktionen und Ebenen (vom Einsatzbeamten einer Einsatzhundertschaft, über Stabsverwendungen bis hin zum Polizeiführer/Einsatzleiter) mit dem Versammlungswesen befasst war und ist.<sup>8</sup> Aus rein polizeitaktischen Erwägungen gibt eine versammlungsrechtliche Allgemeinverfügung einerseits Handlungssicherheit, engt den einsatzbezogenen Handlungsspielraum jedoch auch beträchtlich ein. In diesem Licht der realen Umsetzung versammlungsrechtlicher Regelungen sind alle Ausführungen dieser Arbeit einzuordnen.

Insgesamt ergeben sich so die nachfolgenden Forschungsfragen:

- Worin sind die maßgeblichen rechtlichen Problemfelder versammlungsrechtlicher Allgemeinverfügungen zu sehen und
- wie sind diese aus verfassungs-, versammlungs- sowie allg. verwaltungsrechtlicher Perspektive zu bewerten?
- Welche Implikationen für die Praxis der Rechtsanwendung ergeben sich daraus?

Der Forschungsgegenstand beschränkt sich dabei auf präventive Allgemeinverfügungen im Vorfeld von Versammlungen, die insbesondere eine unbestimmte Vielzahl potenzieller Versammlungen in der Zukunft erfassen. Denn gerade diese Formen versammlungsrechtlicher Allgemeinverfügungen sind praktisch problematisch, da sie verschiedene Rechtsfragen aufwerfen. So fragt sich bspw. wo die Grenzen zu abstrakt-generellen Rechtsnormen zu ziehen bzw. wie diese in concreto zu bestimmen sind. Darüber hinaus können sich Friktionen im Bereich der materiell-rechtlichen Eingriffsvoraussetzungen und des Kooperationsgebots ergeben (detailliert sodann unter C). Sonstige Allgemeinverfügungen sind daher nicht Gegen-

---

<sup>8</sup> Der Verf. ist Polizeivollzugsbeamter bei der bayerischen Landespolizei und durchlief seit 2008 die Laufbahnen des mittleren, gehobenen und höheren Dienstes (2., 3. und 4. QE). Zuletzt studierte er an der Deutschen Hochschule der Polizei und schloss dort den Masterstudiengang „Polizeimanagement“ ab. Nebenberuflich studierte der Verf. Rechtswissenschaften an der F.A.U. Erlangen.

stand dieser Arbeit.<sup>9</sup> Ferner handelt es sich bei den genannten Versammlungen ausschließlich um öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel gem. dem 3. Abschnitt des VersG.<sup>10</sup>

## C. Gang der Untersuchung

Das Fundament der problemorientierten Betrachtung bildet das 2. Kapitel, in dem verwaltungsrechtliche Vorfragen, wie die allgemeinen Voraussetzungen des Verwaltungsakts sowie die Besonderheiten von Allgemeinverfügungen, dargestellt werden.

Der versammlungsrechtlich relevante Teil beginnt im 3. Kapitel dieser Arbeit. Nachdem der Untersuchungsgegenstand auf präventiv wirkende Allgemeinverfügungen konkretisiert wird, werden exemplarisch Anwendungsfälle versammlungsrechtlicher Allgemeinverfügungen chronologisch dargestellt. Aufgrund dessen wird dabei eine Zäsur in der Anwendungspraxis festgestellt und der mögliche Grund dafür herausgearbeitet. Er wird in der herzuleitenden Figur sog. „deceptio“-Versammlungen gesehen. Dabei handelt es sich um Versammlungen, bei denen Veranstalter, Leiter oder Teilnehmer gegenüber den Behörden bewusst und bösgläubig täuschen bzw. sie in die Irre führen, um die eigenen Ziele entgegen den versammlungsrechtlichen Bestimmungen durchsetzen zu können, insbesondere um etwaige Verbote oder Beschränkungen zu umgehen. Solche „deceptio“-Versammlungen treten in unterschiedlichen Erscheinungsformen auf. Der Phänomenbereich zieht sich nachfolgend als untrennbar mit den hier untersuchten Allgemeinverfügungen flankierend durch die Arbeit, da sie (nach hiesiger Auffassung) vielfach den Hintergrund für den Erlass weitreichender Verfügungen darstellen.

Den Hauptteil der Arbeit stellt das 4. Kapitel dar, in dem die maßgeblichen Problemfelder versammlungsrechtlicher Allgemeinverfügungen innerhalb von fünf Abschnitten untersucht werden. Begonnen wird mit der besonders praxisrelevanten Frage der Abgrenzung adressatenbezogener Allgemeinverfügungen als konkret-generelle Regelungen zu abstrakt-generellen Rechtsnormen. Ohne der vermessenen Idee zu verfallen, eine dogmatisch allgemeingültige Lösung für dieses seit den Anfängen der Verwaltungsrechtswissenschaft existierende Dauerproblem zu entwickeln, leitet die Arbeit allerdings ein für die versammlungsrechtliche Praxis taugliches Abgrenzungswerkzeug für diese Problematik her.

---

<sup>9</sup> Sollte dies in Einzelfällen doch der Fall sein, wird dies entsprechend ausgewiesen. Zur genauen Abgrenzung vgl. Kap. 3 A. I. und II.

<sup>10</sup> Aufgrund der vielfältigen föderativen Regelungslage im Versammlungsrecht wird auf das VersG des Bundes abgestellt. Sofern erforderlich werden die einzelnen landesrechtlichen Regelungen gesondert herangezogen. So verhält es sich auch mit den Vorschriften des allg. Verwaltungsrechts, wo auf die Vorschriften des VwVfG und der VwGO des Bundes Bezug genommen wird.

Im darauffolgenden Abschnitt wird untersucht, wie sich versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen zur Anzeigefreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG und den Anzeigepflichten der Versammlungsgesetze verhalten. Je nach Ausgestaltung kann es dabei zu faktischen Verboten von Spontan- und Eilversammlungen kommen, was sich ohne entsprechend tragfähige Gefahrenprognose als unzulässig darstellt. Daran schließt auch eine als immer rechtswidrig anzusehende Ausdehnung der einfachgesetzlichen Anmeldepflichten durch Allgemeinverfügungen über das Maß der 48-Stunden-Regelungen hinaus an. Für „deceptio“-Versammlungen wird zudem untersucht, ob die reine Nichtanzeige dieser Versammlungen unmittelbare Rechtsfolgen nach sich ziehen kann.

Kernfragen ergeben sich im dritten Abschnitt, wo verschiedene Problemstellungen im Zusammenhang mit der versammlungsrechtlichen Generalklausel des § 15 Abs. 1 VersG behandelt werden. So wird zunächst erarbeitet, dass die Norm der Anwendung der Allgemeinverfügung als Handlungsform generell nicht entgegensteht und auch der Tatbestand der unmittelbaren Gefahr materiellrechtlich die Regelung mehrerer potenzieller Versammlungen in der Zukunft zulässt. Dies ist jedoch losgelöst von der sodann behandelten Frage zu beurteilen, ob die Wahl der Allgemeinverfügung auch zu einer Gesamtbetrachtung aller erfassten Versammlungen in der Form führen kann, dass eine unmittelbare Gefahr lediglich aus dem Kreis dieser Veranstaltungen insgesamt und nicht individuell vorliegen muss. Rekurrierend auf „deceptio“-Versammlungen stellt sich dann die Frage, ob bzw. in welcher Form solche Versammlungen eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen können. Ein weitreichendes Problem bei versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen ergibt sich u. a. im Rahmen einer tragfähigen Gefahrenprognose, wenn eine Vielzahl potenzieller zukünftiger Versammlungen erfasst sind. Dazu werden die praktisch zu beachtenden, erfolgskritischen Faktoren einer belastbaren Prognose herausgearbeitet. Besondere Herausforderungen in diesem Zusammenhang stellt auch die Gefahrenprognose bei „deceptio“-Versammlungen dar. In Anlehnung an die Grundsätze zur Nachweisbarkeit von Tarnveranstaltungen werden hierzu entsprechende Anhalte für die praktische Anwendung dargelegt.

Der darauffolgende 4. Abschnitt widmet sich dem gewichtigen Problemfeld möglicher Friktionen zwischen Allgemeinverfügungen und dem Kooperationsgebot. Das maßgeblich zu bearbeitende Spannungsfeld ergibt sich durch eine faktische Umgehung dieses Gebots (insbesondere bei angemeldeten Versammlungen) durch die Handlungsform der Allgemeinverfügung. Ferner wird untersucht, ob und in welchem Umfang das Kooperationsgebot bei „deceptio“-Versammlungen gilt.

Im 5. Abschnitt werden die möglichen Problemkreise zwischen versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen und dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes untersucht. Dabei wird insbesondere diskutiert, ob eine Ausweitung des Individualrechtsschutzes bei Allgemeinverfügungen auf eine Erga-Omnes-Wirkung notwendig erscheint. Ferner wird problematisiert, wie sich die nachträgliche Betrof-

fenheit von Adressaten bei bereits bestandskräftigen Allgemeinverfügungen im Rechtsschutzkontext verhält.

Das fünfte und letzte Kapitel fasst die Kernergebnisse dieser Arbeit zusammen und entwickelt daraus einen fünf Faktoren umfassenden Handlungsanhalt für die Praxis der Rechtsanwendung, auf welche Punkte bei rechtmäßigen präventiven Allgemeinverfügungen besonderer Wert zu legen ist.

## Kapitel 2

# Vorfragen des allgemeinen Verwaltungsrechts – die Allgemeinverfügung als Sonderform des Verwaltungsakts

## A. Der Verwaltungsakt als Grundlage der Allgemeinverfügung

### I. Einleitung

Als dogmatische Basis dieser Arbeit sind zunächst überblicksartig die Bedeutung sowie die Voraussetzungen des Verwaltungsakts als wesentliche Handlungsform der Verwaltung im Versammlungsrecht darzulegen. Der Verwaltungsakt i. S. § 35 S. 1 VwVfG nimmt in der deutschen Verwaltungsrechtsdogmatik eine Schlüsselrolle ein und ist praktisch das wichtigste Handlungsinstrument der Behörden.<sup>1</sup> Daran ändern auch neuere Handlungsformen wie „informelles Verwaltungshandeln“ oder das praktisch ebenfalls bedeutsame Instrument des Verwaltungsvertrags nichts.<sup>2</sup>

In der Wahl ihrer Handlungsform ist die Verwaltung nach dem Grundsatz der Formenwahlfreiheit nicht gebunden.<sup>3</sup> Historisch blickt die Dogmatik des Verwaltungsaktes auf eine beachtliche Geschichte zurück. So entwickelte Otto Mayer in Anlehnung an französische Vorläufer bereits Ende des 19. Jahrhunderts die wesentlichen Bestandteile unseres heutigen Verständnisses des Verwaltungsaktes.<sup>4</sup>

Das dieses einseitig-hoheitliche Handeln in Form des Verwaltungsakts heute noch solches Gewicht und praktische Relevanz entfaltet, liegt vor allem in seiner Flexibilität und Universalität begründet.<sup>5</sup> Vom polizeilichen Platzverweis bis hin zur umfangreichen Genehmigung einer Industrieanlage gelingt es ihm, den Vollzug abstrakt-genereller Vorschriften, also die Übertragung dieser Normen in die Realität, in allen Bereichen des Verwaltungsrechts umzusetzen.<sup>6</sup> Auch wenn der Verwaltungsakt nicht frei von kritischer Betrachtung ist,<sup>7</sup> so stellt er doch einen be-

---

<sup>1</sup> *Knauff*, in: Schoch/Schneider, VwVfG Vorbem. § 35, Rn. 212.

<sup>2</sup> *Saager*, Verwaltungsakt als Handlungsform, S. 66.

<sup>3</sup> BVerwGE 123, 159, 161.

<sup>4</sup> *Schmidt-De Caluwe*, Verwaltungsakt, S. 19 ff.

<sup>5</sup> *Saager*, Verwaltungsakt als Handlungsform, S. 66.

<sup>6</sup> *Bull/Mehde*, Allg. VerwR § 18, Rn. 682.

<sup>7</sup> Kritisch u. a. *Emmerich-Fritsche*, NVwZ 2006, 762, 763 ff., die vor allem die Obrighkeitsorientierung des VA für verfassungsrechtlich überholt ansieht.

deutenden und zeitüberdauernden Stabilitätsanker im deutschen Verwaltungsrecht dar.<sup>8</sup>

## II. Zentrale Funktionen des Verwaltungsakts

Der Verwaltungsakt erfüllt dabei mehrere Funktionen.

### 1. Verfahrensfunktion

Zunächst entfaltet er eine Verfahrensfunktion.<sup>9</sup> Ein Verwaltungsakt wird nie ohne ein vorangegangenes Verwaltungsverfahren i.S. § 9 ff. VwVfG erlassen. Diese Gebundenheit an das Verwaltungsverfahren charakterisiert den Verwaltungsakt.<sup>10</sup> Möchte die Behörde also einen Verwaltungsakt erlassen, so ist sie aus § 9 VwVfG zur Anwendung der verfahrensrechtlichen Vorschriften verpflichtet. Zudem schließt der Verwaltungsakt das Verfahren final ab.<sup>11</sup> Durch seinen materiellen Regelungsgehalt zeigt sich dabei das Nebeneinander von verfahrensrechtlicher und materiellrechtlicher Seite.<sup>12</sup>

### 2. Konkretisierungs- und Klarstellungsfunktion

Materiellrechtlich stellt der Verwaltungsakt klar, was im Einzelfall Rechtens sein soll (Klarstellungsfunktion).<sup>13</sup> Insoweit konkretisiert er einzelfallbezogen durch den Vollzug der abstrakt-generellen Normen die Rechtslage individuell.<sup>14</sup> So entfaltet der Verwaltungsakt Rechts- und Planungssicherheit.<sup>15</sup> Ein belastender Verwaltungsakt wirkt dadurch auch entlastend, da er im Rahmen der Regelung von eigener Verantwortung befreit und so damit verbundene Risiken minimiert.<sup>16</sup>

---

<sup>8</sup> *Knauff*, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 35, Rn. 215.

<sup>9</sup> *Ruffert*, in: Erichsen/Ehlers Allg. VerwR § 21, Rn. 10 ff.; *Schwarz*, in: HK-VerwR, Rn. 69.

<sup>10</sup> BVerwG NJW 1988, 87, 88 f.

<sup>11</sup> *Häberle*, in: FS Boorberg, S. 78.

<sup>12</sup> v. *Alemann/Scheffczyk*, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 54.

<sup>13</sup> *U. Stelkens*, in: S/B/S, VwVfG § 35, Rn. 31.

<sup>14</sup> v. *Alemann/Scheffczyk*, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 58.

<sup>15</sup> OVG Münster NVwZ-RR 2011, 494.

<sup>16</sup> *U. Stelkens*, in: S/B/S, VwVfG § 35, Rn. 34.

### 3. Vollstreckungs- bzw. Titelfunktion

Anders als aus abstrakten Rechtsnormen kann aus einem Verwaltungsakt unmittelbar die Vollstreckung erfolgen, vgl. § 6 Abs. 1 VwVG. Voraussetzung für die Vollstreckung ist, dass der Verwaltungsakt unanfechtbar ist, sein sofortiger Vollzug angeordnet wurde oder dem Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung zukommt. Bei einem vollstreckbaren Inhalt und entsprechender Bestimmtheit bedarf es also keines gerichtlichen Titels zur Vollstreckung.<sup>17</sup> Ob ein Verwaltungsakt rechtswidrig ist, hat darauf grundsätzlich keinen Einfluss, solange er bestandskräftig geworden ist.<sup>18</sup>

Neben der Vollstreckungsfunktion erfüllt der Verwaltungsakt auch eine Steuerungsfunktion im Hinblick auf das Verhalten der Adressaten.<sup>19</sup> Dies kann zum einen durch Begünstigungen, als auch durch belastende Verwaltungsakte erreicht werden und kommt insbesondere dort zum Tragen, wo der Verwaltung ein Ermessens- bzw. Gestaltungsspielraum zukommt.<sup>20</sup>

## III. Tatbestandliche Voraussetzungen

Der Verwaltungsakt ist in § 35 S. 1 VwVfG legaldefiniert, woraus sich auch seine Voraussetzungen ergeben. Demnach handelt es sich bei einem Verwaltungsakt um jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist.

### 1. Hoheitliche Maßnahme

Das erste Voraussetzungselement der Definition besagt, dass es sich um eine Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme handeln muss. Wie aus der Semantik ersichtlich ist, handelt es sich bei Verfügungen und Entscheidungen um hoheitliche Maßnahmen,<sup>21</sup> was den Kern des Elements darstellt. Nachdem auch „andere“ hoheitliche Maßnahmen erfasst sind, kann es sich ebenso um „Bescheide“, „Anordnungen“ oder „Beschlüsse“ handeln.<sup>22</sup> Auf die äußere Form kommt es unmittelbar nicht an.

---

<sup>17</sup> v. Alemann/Scheffczyk, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 60.

<sup>18</sup> VGH Mannheim NVwZ-RR 2013, 451 f.

<sup>19</sup> Schoch, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Innovation, S. 199.

<sup>20</sup> Knauff, in: Schoch/Schneider, VwVfG Vorbem. § 35, Rn. 13 ff.

<sup>21</sup> Damit wird auch das überkommene Begriffsverständnis von Verfügung und Entscheidung i. S. von gestaltenden Akten als Ge- und Verbote bzw. behördlicher Rechtserkenntnisakt ausgedrückt, vgl. v. Alemann/Scheffczyk, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 115.1.

<sup>22</sup> BT-DRS. 7/910, S. 56 f.

### a) Maßnahme

Die Maßnahme ist als jedes zweckgerichtete Verwaltungshandeln zu definieren.<sup>23</sup> Verlangt wird ein aktives Tätigwerden in Form einer Handlung.<sup>24</sup> Aus der Zweckbindung der Maßnahme ergibt sich, dass es sich nicht um einen rein tatsächlichen Vorgang (i. S. einer Erklärung) handeln kann, sondern die Maßnahme vielmehr einen Entscheidungscharakter besitzen muss.<sup>25</sup> Dabei kann die Maßnahme nicht nur schriftlich oder mündlich ergehen, sondern sich auch aus konkludentem Handeln ergeben, wie bspw. Handzeichen von Polizeivollzugsbeamten.<sup>26</sup> Gemeint ist also jeglicher Ausdruck von Willensbildungen der Behörde gegenüber Dritten. Ob dies der Fall ist, bestimmt sich nach der Auslegung des objektiven Empfängerhorizonts.<sup>27</sup>

Die Nähe zum zivilrechtlichen Tatbestand der Willenserklärung liegt dabei auf der Hand, weshalb in diesem Kontext von einer öffentlich-rechtlichen Willenserklärung gesprochen wird.<sup>28</sup> So werden auch die Auslegungsregelungen i. S. der §§ 133, 157 BGB analog herangezogen.<sup>29</sup> Behördlichem Schweigen kommt nur in Ausnahmefällen ein Erklärungswert und damit die Klassifizierung als Maßnahme zu.<sup>30</sup>

Insgesamt darf das Tatbestandsmerkmal der Maßnahme nicht gleichbedeutend mit der gesonderten Voraussetzung der Regelung in einen Topf geworfen werden, obschon sie sich bedingen. Die Maßnahme ist abstrakt ziel- und zweckgerichtet und bereitet damit den Boden für die konkrete Regelung. Die Bedeutung der Regelung ist damit eine inhaltliche, die der Maßnahme ein äußerer Rahmen.<sup>31</sup>

### b) Hoheitlich

Das reine Abstellen auf eine behördliche Willenserklärung würde jedoch für sich genommen den Rechtscharakter einer Bitte, eines Wunsches oder einer Anregung nicht verlassen. Daher muss es sich um eine hoheitliche Maßnahme handeln. Es ist zwar umstritten, ob der Hoheitlichkeit der Maßnahme wegen der später zu prüfen-

<sup>23</sup> *Giemulla*, in: G/J/M, Verwaltungsrecht, Buch I, Rn. 162.

<sup>24</sup> *Rüping*, Verwaltungswille und Verwaltungsakt, S. 18.

<sup>25</sup> *Windoffer*, in: NK-VwVfG, Rn. 33.

<sup>26</sup> *Giemulla*, in: G/J/M, Verwaltungsrecht, Buch I, Rn. 162.

<sup>27</sup> *Windoffer*, in: NK-VwVfG, Rn. 34.

<sup>28</sup> BVerwG NVwZ-RR 2012, 628, 629 f.

<sup>29</sup> Ausführlich dazu *Knauff*, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 35, Rn. 53 m. w. N. So sind nicht alle zivilrechtlichen Institute analog anzuwenden; es kommt bspw. nicht darauf an, ob Erklärungsbewusstsein vorliegt.

<sup>30</sup> *Giemulla*, in: G/J/M, Verwaltungsrecht, Buch I, Rn. 162, mit dem Beispiel der Genehmigungsfiktion des § 19 Abs. 3 S. 6 BauGB.

<sup>31</sup> *U. Stelkens*, in: S/B/S, VwVfG § 35, Rn. 69; hier ist einiges umstritten, vgl. dazu v. *Alemann/Scheffczyk*, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 118.

den Voraussetzung „auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts“ ein eigener Bedeutungsgehalt zukommt,<sup>32</sup> in jedem Falle macht es aber das besondere Verhältnis zwischen Staat und Bürger deutlich und weist auf die Notwendigkeit einer Befugnis hin. Das wird auch dadurch klar, dass konsensuale Handlungsformen der Verwaltung (wie der öffentlich-rechtliche Vertrag) oder rein fiskalisches Verwaltungshandeln (Hilfsgeschäfte)<sup>33</sup> nicht hoheitlich sind, da hier keine besonderen Befugnisse in Anspruch genommen werden.<sup>34</sup> In diesen Fällen tritt die Behörde als paritätischer Vertragspartner auf.

Entscheidendes Kriterium für den hoheitlichen Charakter einer Maßnahme ist daher das „einseitige Handeln“<sup>35</sup> der Behörde bzw. des Amtsträgers unter Inanspruchnahme „übergeordneter öffentlicher Rechtsmacht.“<sup>36</sup> Als Indizien dafür können die inhaltliche Ausformung als einseitig verbindliche Regelung, die Androhung staatlicher Sanktionen oder das Vorhandensein einer Rechtsbehelfsbelehrung herangezogen werden.<sup>37</sup>

## 2. Behörde

Die hoheitliche Maßnahme muss von einer Behörde getroffen werden, was das zweite Tatbestandsmerkmal des Verwaltungsakts darstellt. Der Begriff der Behörde entspricht dem aus § 1 Abs. 4 VwVfG,<sup>38</sup> wonach es sich um jede Stelle handelt, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt. Aus dem Wortlaut ergibt sich, dass die Definition nicht organisationsrechtlich, sondern funktional ausgestaltet ist.<sup>39</sup>

Überwiegend werden Rechts- und Organisationsform (Verwaltungsorgan, Körperschaft etc.) und Fähigkeit/Befugnis zum hoheitlichen Handeln zwar deckungsgleich sein, dies ist allerdings nicht zwingend.<sup>40</sup> So können bspw. auch private oder juristische Personen mit hoheitlichen Aufgaben und Befugnissen beliehen werden (mittelbare Staatsverwaltung).<sup>41</sup> Andersherum kann es auch hoheitlich tätig wer-

---

<sup>32</sup> Einen eigenen Gehalt ablehnend u. a. *Giemulla*, in: G/J/M, Verwaltungsrecht, Buch I, Rn. 162; *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, § 35 VwVfG, Rn. 59; a. A. v. *Alemann/Scheffczyk*, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 121 m. w. N. zum Streitstand.

<sup>33</sup> Der Staat als konkurrierender Marktteilnehmer, vgl. BVerfGE 116, 135, 149 f.

<sup>34</sup> v. *Alemann/Scheffczyk*, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 122.

<sup>35</sup> *Hartmann*, DÖV 2011, 142, 144.

<sup>36</sup> *Knauff*, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 35, Rn. 55.

<sup>37</sup> *Schwarz*, in: HK-VerwR, Rn. 83.

<sup>38</sup> *Giemulla*, in: G/J/M, Verwaltungsrecht, Buch I, Rn. 165.

<sup>39</sup> OVG Bremen NVwZ 2011, 1146, 1147.

<sup>40</sup> *Maurer/Waldhoff*, AllgVerwR § 9, Rn. 22.

<sup>41</sup> *Maurer/Waldhoff*, AllgVerwR § 23, Rn. 1 ff.

dende staatliche Stellen geben, die keine Verwaltungsaufgaben übernehmen und insoweit keine Behörden i. S. § 35 S. 1 VwVfG sind.<sup>42</sup>

Handelt keine Behörde i. S. § 35 VwVfG liegt ein Nicht- bzw. Scheinverwaltungsakt vor.<sup>43</sup> Nachdem es sich tatbestandlich schon nicht um einen Verwaltungsakt handelt, ist er nicht rechtswidrig oder nichtig, sondern kann schon deshalb nicht vollstreckt werden, da keine Vollstreckungsbasis gegeben ist.<sup>44</sup> Auch eine Heilung scheidet daher grundsätzlich aus.<sup>45</sup>

### 3. Regelung

Die Behörde muss mit dem Verwaltungsakt eine Regelung treffen. Um eine solche handelt es sich, wenn der Wille der Behörde darauf gerichtet ist, einseitig und mit dem Anspruch auf Verbindlichkeit eine unmittelbare Rechtswirkung, mithin eine Rechtsfolge zu setzen.<sup>46</sup>

Die intendierte Rechtsfolge muss also gerade aufgrund des Willens der Behörde eintreten und nicht etwa *ipso iure*.<sup>47</sup> Insofern hängt die Regelung eng mit der hoheitlichen Maßnahme zusammen. Beide Begriffe bedingen sich gegenseitig, da die Regelung Teil der behördlichen Willenserklärung ist. Zur nachfolgenden Qualität der Regelung bestehen zudem enge Überschneidungen mit der noch zu prüfenden Außenwirkung (s. dazu A. III. 6.).<sup>48</sup>

Die Regelung muss auf eine verbindliche Rechtsfolge gerichtet sein, wenn also Rechte des Betroffenen unmittelbar begründet, geändert, aufgehoben, mit bindender Wirkung festgestellt oder verneint werden.<sup>49</sup> Damit legt sie durch einseitige, hoheitliche und verbindliche Gestaltung in einem von öffentlich-rechtlichen Normen geprägten Lebenssachverhalt fest, was der Betroffene zu tun, zu dulden oder zu unterlassen hat bzw. welchen Status er selbst gegenüber der Behörde oder anderen Personen in Bezug auf eine Sachlage innehat.<sup>50</sup>

---

<sup>42</sup> Vgl. v. *Alemann/Scheffczyk*, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 128, so u. a. Tätigkeiten im Bereich des Völkerrechts, der Rechtsprechung oder Gesetzgebung. Anders allerdings, wenn sie im Einzelfall Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, *Giemulla*, in: G/J/M, Verwaltungsrecht, Buch I, Rn. 171 f.

<sup>43</sup> BVerwGE 140, 245, 247.

<sup>44</sup> OVG NRW Beschl. v. 31.01.2013 – 9 E 1060/12, BeckRS 2013, 48660.

<sup>45</sup> ThürOVG, LKV 2012, 184, 188.

<sup>46</sup> BVerwG DÖV 71, 559 ff.

<sup>47</sup> *Giemulla*, in: G/J/M, Verwaltungsrecht, Buch I, Rn. 193.

<sup>48</sup> v. *Alemann/Scheffczyk*, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 144.

<sup>49</sup> BVerwG NVwZ 2010, 133, 134.

<sup>50</sup> v. *Alemann/Scheffczyk*, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 142.

Insofern können vier Arten von Verwaltungsakten unterschieden werden:<sup>51</sup> Befehlende Verwaltungsakte, die Verbote oder Gebote vorgeben. Gestaltende Verwaltungsakte, durch die Rechte oder Rechtsverhältnisse begründet, geändert oder aufgehoben – also gestaltet werden. Dingliche Verwaltungsakte, wodurch die öffentlich-rechtlichen Eigenschaften einer Sache bestimmt oder ihre Nutzung durch die Allgemeinheit geregelt werden. Sowie zuletzt feststellende Verwaltungsakte, die einen Rechtsstreit entscheiden oder Rechte bzw. Tatsachen verbindlich feststellen.

Abgrenzungsfragen zum Merkmal der Regelung entstehen vor allem im Bereich von Realakten sowie entscheidungsvorangehenden Vorbereitungshandlungen. Erstere sind dadurch gekennzeichnet, dass es sich um tatsächliches Verwaltungshandeln handelt, dass nicht primär eine Rechtsfolge beabsichtigt, sondern auf einen realen Erfolg gerichtet ist.<sup>52</sup> Dies schließt eine Rechtswirkung zwar nicht aus, sie tritt aber unabhängig davon ein, ob sie von der Behörde gewollt oder erwartet worden ist.<sup>53</sup> Wird bspw. die versammlungsrechtlich geschützte Sicht- und Hörweite einer Versammlung durch einen den Blick auf die Versammlung blockierenden Polizeibus sowie die auditive Wahrnehmung der Versammlung durch ein lautes Polizeimusikkorps gestört, so handelt es sich um einen Realakt, der rechts-gestaltende Wirkung entfaltet.<sup>54</sup> Ebenso verhält es sich bei dem Einsatz eines Wasserwerfers<sup>55</sup> im Rahmen einer Versammlungsauflösung sowie auch beim Aufstoppen eines Aufzugs mit anschließender Umstellung<sup>56</sup> durch die Polizei.

Bei Vorbereitungshandlungen der Behörde liegt noch keine Regelung vor. Denn sie schließen das Verwaltungsverfahren nicht ab, sondern bereiten dies (also den Erlass eines Verwaltungsakts) lediglich vor.<sup>57</sup>

#### 4. Einzelfall

Im Zusammenspiel mit dem Merkmal der Regelung wird durch den Einzelfallbezug des Verwaltungsakts der äußere Abgrenzungsrahmen zur Rechtsnorm (v. a. Rechtsverordnung) zum Ausdruck gebracht, da sich der Maßnahmenanspruch der

---

<sup>51</sup> Nachfolgend gem. *Giemulla*, in: G/J/M, Verwaltungsrecht, Buch I, Rn. 200 ff.

<sup>52</sup> v. *Alemann/Scheffczyk*, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 146.

<sup>53</sup> *Giemulla*, in: G/J/M, Verwaltungsrecht, Buch I, Rn. 207.

<sup>54</sup> VG München Ur. v. 21.01.1999 – m 17 K 96.3548, BeckRS 1999, 21196.

<sup>55</sup> VG Stuttgart Ur. v. 18.11.2015 – 5 K 1265/14, BeckRS 2015, 56039; überholt ist Auffassung, mit solchen Realakten ginge immer eine konkludente Duldungsverfügung einher. Hauptgrund dieses Hilfskonstrukts war v. a. die frühere prozessrechtl. Rechtsschutzlücke, dass nur gegen Verwaltungs- und nicht gegen Realakte verwaltungsrechtlich vorgegangen werden konnte. Nach Schließung dieser Regelungslücke bedarf es dieser umstrittenen Konstruktion nicht mehr. Vgl. ausführlich zum Streitstand v. *Alemann/Scheffczyk*, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 150 sowie *Finger*, JuS 2005, 116, 117 f.

<sup>56</sup> VG Trier Ur. v. 26.08.2022 – 6 K 747/22, BeckRS 2022, 25581, Rn. 18.

<sup>57</sup> v. *Alemann/Scheffczyk*, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 171.

Behörden singular und nicht auf eine Vielzahl von unbestimmt auftretenden oder potenziellen Fällen richten kann.<sup>58</sup> Dies ist den Rechtssätzen als abstrakt-generellen Regelungen vorbehalten. Den Ansatzpunkt eines Verwaltungsakts muss somit stets ein bestimmter Lebenssachverhalt bilden.<sup>59</sup>

Damit handelt es sich bei dem Merkmal des Einzelfalles um den zentralen Problemansatz in der Abgrenzung zwischen abstrakt-generellen Rechtssätzen und versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen. Aufgrund ihrer praktischen Bedeutung wird diese Problematik an anderer Stelle dieser Arbeit ausführlich untersucht (s. dazu Kap. 4 A.). Das Merkmal des Einzelfalles wirft auch die Frage seines Verhältnisses zu gleichlautenden Begrifflichkeiten im Sicherheitsrecht auf, wie dies bei der abstrakten und konkreten Gefahr der Fall ist (s. dazu Kap. 4 C. II. 2. a) und III. 2. b)).

### 5. Auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts

Die regelnde Maßnahme der Behörde muss auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts ergehen. Dies ist der Fall, wenn die Beteiligten zueinander in einem hoheitlichen Subordinationsverhältnis stehen und sich der Hoheitsträger der besonderen Befugnisse und Rechtssätze des öffentlichen Rechts bedient.<sup>60</sup>

Hier ergeben sich unscharfe Überschneidungen zum Begriff der hoheitlichen Maßnahme, was die Eigenständigkeit der einzelnen Begriffe in Zweifel zieht, und Gegenstand kritischer Literaturstimmen ist.<sup>61</sup> Es bleibt festzuhalten, dass die Merkmale des Verwaltungsakts nicht isoliert, sondern in ihrer Gesamtheit zu betrachten sind.<sup>62</sup>

Der Begriff des öffentlichen Rechts i. S. § 35 VwVfG meint indes nur Maßnahmen des Verwaltungsrechts, vgl. § 1 Abs. 1 S. 1 VwVfG. Maßnahmen auf dem Gebiet des Völkerrechts, Unionsrechts, Verfassungsrechts sowie des Prozessrechts sind daher ausgeschlossen.<sup>63</sup> Die praktisch besonders relevante Abgrenzung zum Verfassungsrecht erfolgt über die Notwendigkeit der sog. doppelten Verfassungsunmittelbarkeit, wonach es sich für die Zuordnung zum Verfassungsrecht um die Maßnahme eines Verfassungsorgans handelt, die durch das Verfassungsrecht geprägt ist.<sup>64</sup>

<sup>58</sup> *Knauff*, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 35, Rn. 88.

<sup>59</sup> *Obermayer*, NJW 1980, 2386 f.

<sup>60</sup> v. *Alemann/Scheffczyk*, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 202.

<sup>61</sup> Dazu u. a. *Stuhlfauth*, in: Obermayer/Funke-Kaiser, § 35 VwVfG, Rn. 102; *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, § 35 VwVfG, Rn. 59.

<sup>62</sup> *Knauff*, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 35, Rn. 100.

<sup>63</sup> *M. Ronellenfitsch/L. Ronellenfitsch*, in: BeckOK/VwVfG § 1, Rn. 34.

<sup>64</sup> BVerwG NJW 1961, 1453, 1454; OVG Berlin-Brandenburg LKV 2011, 566 f.; *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, § 35 VwVfG, Rn. 84.

Wann das behördliche Handeln auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts erfolgt, bestimmt sich nach der rechtlichen Grundlage ihres Handelns, insbesondere aus der Befugnisnorm.<sup>65</sup> Liegt der durch Klageanspruch und -grund bestimmte Streitgegenstand im Verwaltungsrecht, handelt es sich um eine Maßnahme auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts.<sup>66</sup>

## 6. Unmittelbare Rechtswirkung nach außen

Als letztes Kriterium des Verwaltungsakts muss die hoheitliche Maßnahme unmittelbare Rechtswirkung nach außen entfalten. Bei dieser Außenwirkung handelt es sich um ein essenzielles Wesensmerkmal des Verwaltungsakts.<sup>67</sup>

Die Rechtswirkung der Maßnahme muss nach außen „gerichtet“ sein, was eine Absicht (intendierte Außenwirkung) der Behörde voraussetzt.<sup>68</sup> Sie muss sich auf die Finalität der Maßnahme i. S. des Abschlusses des Verwaltungsverfahrens beziehen.<sup>69</sup> Der Bezug auf das voluntative Element der Behörde lässt aber zugleich den Rückschluss zu, dass es auf den tatsächlichen Erfolg der regelnden Maßnahme nicht ankommt. Erforderlich ist lediglich, dass sie nach ihrem objektiven Sinngehalt dazu bestimmt war, Außenwirkung zu entfalten, aber nicht, wie sich dies im Einzelfall auswirkt.<sup>70</sup> Damit wird zugleich auch der enge inhaltlichen Bezug zur Regelung ersichtlich, da sich beide Merkmale aufeinander beziehen.<sup>71</sup>

Eine enge Verwandtschaft<sup>72</sup> besteht auch zu dem Begriff der Außenwirkung aus § 9 VwVfG, wonach ein Verwaltungsverfahren eine nach außen wirkende Tätigkeit der Behörden darstellt, die auf die Prüfung der Voraussetzungen, die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtet ist. In beiden Fällen liegt eine solche Außenwirkung vor, wenn die regelnde Maßnahme auf die Setzung einer Rechtsfolge für eine natürliche Person oder andere Rechtspersonen in der Weise gerichtet ist, dass sie deren „Rechtskreis erweitert, verringert oder feststellend gestaltet“.<sup>73</sup>

---

<sup>65</sup> Schwarz, in: HK-VerwR, Rn. 100.

<sup>66</sup> v. Alemann/Scheffczyk, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 104; so werden u. a. die Subordinationstheorie, Interessentheorie, modifizierte Subjektstheorie (Sonderrechtslehre) sowie die Gesetzgebungskompetenzlehre zur Abgrenzung herangezogen; einen Überblick dazu gibt v. Alemann/Scheffczyk, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 105 ff.

<sup>67</sup> BT-DRS. 7/910, S. 57; BVerwG Urt. v. 17.01.2008 – 3 C 1/07, BeckRS 2008, 33981, Rn. 13.

<sup>68</sup> BVerwG Urt. v. 19.04.2011 – 1 C 2/10, BeckRS 2011, 52368, Rn. 14.

<sup>69</sup> Ebenda.

<sup>70</sup> BVerwG NVwZ 2012, 1483, Rn. 15.

<sup>71</sup> Löwer, JuS 1980, 805, 807 m. w. N.; a. A. Brede, Verwaltungsakt mit Dauerwirkung, S. 81.

<sup>72</sup> Knauff, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 35, Rn. 124.

<sup>73</sup> Kugele, § 35 VwVfG, Rn. 10.

Damit muss der Rechtskreis der Behörde verlassen werden. In den allermeisten Anwendungsfällen bereitet dies im praktischen Verwaltungshandeln im Verhältnis von Staat und Bürger keine Schwierigkeiten.<sup>74</sup>

## B. Die Allgemeinverfügung

### I. Einleitung

Die vorgenannten Ausführungen zum (Einzel-)Verwaltungsakt zeigten kurssich die dogmatischen Grundlagen für das Kernthema dieser Arbeit auf: Die Allgemeinverfügung im Versammlungsrecht. Denn bei der Handlungsform der Allgemeinverfügung i. S. § 35 S. 2 VwVfG handelt es sich um eine besondere Form des Verwaltungsakts.<sup>75</sup> Mit Ausnahme spezieller Regelungen gelten insofern alle (Tatbestands-)Voraussetzungen<sup>76</sup> des (Einzel-)Verwaltungsakts sowie der übrigen verwaltungsaktbezogenen Vorschriften des VwVfG auch für Allgemeinverfügungen.<sup>77</sup>

Nachdem das Versammlungsrecht jedoch nur einen geringen Teil des breiten Anwendungsspektrums von Allgemeinverfügungen ausmacht, werden die unterschiedlichen Ausprägungen dieser Handlungsform zur Vervollständigung nachfolgend überblicksartig dargestellt.

Im Unterschied zum Einzelverwaltungsakt werden durch Allgemeinverfügungen nicht nur konkret-individuelle bzw. abstrakt-individuelle Fallkonstellationen geregelt. Vielmehr können auch konkret-generelle Regelungen sowie sachbezogene, allgemeine Regelungen getroffen werden. Dies eröffnet das grundsätzliche Spannungsfeld zwischen Einzelakt und Rechtsnorm. Die Besonderheiten der Allgemeinverfügung im Unterschied zum Einzelverwaltungsakt ergeben sich daher aus dem Kreis der Adressaten und dem Gegenstand der Verfügung.<sup>78</sup> Dabei verengt die Allgemeinverfügung die noch zu bestimmende Lücke zwischen Einzelakt und Rechtsnorm zumindest partiell.<sup>79</sup> Diese Grenze jedoch zu konturieren, vermag sie nicht. Im Gegenteil: Noch in § 27 S. 2 EVwVerfG wurde die Allgemeinverfügung als Verwaltungsakt definiert, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten Personenkreis richtet.<sup>80</sup> Bereits damals hatte man vor Augen, dass die Einfügung des Begriffs „bestimmbar“ i. S. § 35 S. 2 Var. 1 VwVfG zur Folge haben

<sup>74</sup> *Knauff*, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 35, Rn. 127.

<sup>75</sup> v. *Alemann/Scheffczyk*, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 247.

<sup>76</sup> *Maurer/Waldhoff*, AllgVerwR § 9, Rn. 29.

<sup>77</sup> v. *Alemann/Scheffczyk*, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 253; *Schwarz*, in: HK-VerwR, Rn. 112.

<sup>78</sup> v. *Alemann/Scheffczyk*, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 249.

<sup>79</sup> Vgl. BT-DRS. 7/910, S. 57.

<sup>80</sup> EVwVerfG, S. 123.

könnte, dass die Grenzen zur Rechtsverordnung verwischen könnten.<sup>81</sup> Letztlich hat sich in den Verwaltungsverfahrensgesetzen des Bundes und der Länder in Anlehnung an § 25 MRVO Nr. 165<sup>82</sup> die uns heute bekannte Legaldefinition durchgesetzt.<sup>83</sup>

## II. Die Konturen

Für ein näheres Verständnis dieses Spannungsfelds sind die Konturen zwischen abstrakten und konkreten sowie generellen und individuellen Regelungen näher darzustellen, um die unterschiedlichen Anwendungsbereiche von Allgemeinverfügungen besser nachvollziehen zu können.

### 1. Die abstrakt-generelle Regelung

Bei der abstrakt-generellen Regelung handelt es sich stets um eine Rechtsnorm (also u. a. Gesetz oder Rechtsverordnung). Sie sind generell, da sie sich an eine unbestimmte Anzahl an Personen richten sowie abstrakt, aufgrund ihrer Loslösung von einem bestimmten Einzelfall hin zu einer unbestimmten Anzahl an Sachverhalten.<sup>84</sup>

So normiert bspw. die Straßenverkehrsordnung in § 23 StVO allgemeine Pflichten an alle Fahrzeugführer, wodurch ein weiter Anwendungsraum eröffnet ist. Es handelt es sich um abstrakte, rein gedachte Fälle, die zwar täglich und mannigfaltig, jedoch im Gewand der Verordnung typisiert und losgelöst von einem Einzelfall vorkommen. Zudem ist der Adressatenkreis generell, da er alle Personen erfasst, die als Fahrzeugführer am Straßenverkehr teilnehmen.

### 2. Die konkret-individuelle Regelung

Die konkret-individuelle Regelung bietet den Konterpart zum abstrakt-generellen Rechtssatz und stellt einen Verwaltungsakt i. S. § 35 S. 1 VwVfG dar.<sup>85</sup> In diesem Rahmen ergeht die Regelung an einen individuellen Adressaten und erfasst einen konkreten Lebenssachverhalt (zu den Begriffen sogleich unter B. III. 1.).

---

<sup>81</sup> EVwVerfG, S. 137.

<sup>82</sup> Militärrechtsverordnung der britischen Besatzungszone in der Nachkriegszeit des 2. Weltkriegs.

<sup>83</sup> Näher zu den Hintergründen: *Walther*, JA 1994, 457, 460.

<sup>84</sup> *Giemulla*, in: *G/J/M*, Verwaltungsrecht, Buch I, Rn. 243; *Schmidt*, Allg. VerwR, Rn. 783; *Hildebrandt*, in: *Managing Corona*, S. 29; ausführlich zum Begriff der abstrakten Gefahr s. Kap. 4 C. III. 2. b) bb).

<sup>85</sup> *Giemulla*, in: *G/J/M*, Verwaltungsrecht, Buch I, Rn. 242; ausführlich zum Begriff der konkreten Gefahr s. Kap. 4 C. II. 2. und III. 2. b) aa).

### 3. Die abstrakt-individuelle Regelung

Die Verwaltung ist beim Erlass von Verwaltungsakten nicht auf konkret-individuelle Regelungen beschränkt, was den praktischen Anforderungen an ihr Handeln gerecht wird. So können auch abstrakt-individuelle Regelungen getroffen werden. Diese richten sich an eine konkrete Person, wobei eine Vielzahl unbestimmter zukünftiger Fälle umfasst wird. Darunter zählen u. a. Dauerverwaltungsakte, wie die Betriebserlaubnis einer Gaststätte oder der gegenteilige Fall, also die Aberkennung der Zulässigkeit zum Betrieb eines solchen Gewerbes.<sup>86</sup>

Ebenso handelt es sich um Fälle, bei denen ungewiss ist, ob bzw. wann sie überhaupt eintreten, wie die Weisung an ein Unternehmen, wegen austretendem Wasserdampf bei Frostgefahr die Straße zu streuen.<sup>87</sup> Oder auch die Verfügung an einen Wehrbetreiber, jedes Mal bei einem bestimmten Pegelstand die Schleusen zu öffnen.<sup>88</sup>

Mit dem Erlass individuell-abstrakter Regelungen hat die Behörde somit die Möglichkeit, verbindliche Rechtsfolgen für eine Vielzahl gleichgelagerter Fälle zu treffen.<sup>89</sup> Der Abgrenzungspunkt zum abstrakt-generellen Rechtssatz liegt dabei in der Individualität der Adressaten.<sup>90</sup> Eine individuelle Regelung liegt selbst dann vor, wenn sich der Personenkreis individuell bestimmen lässt bzw. er bestimmbar ist. Eine numerische Grenze existiert nicht. Vielmehr ist entscheidend, ob der Personenkreis zum Erlasszeitpunkt noch offen oder aber geschlossen ist.<sup>91</sup>

Die Abstraktheit der Regelungen ergibt sich dadurch, dass möglichst viele gleichgelagerte Fälle zusammenfasst werden und derselben Rechtsfolge unterliegen.<sup>92</sup> Dies ist zwar umstritten,<sup>93</sup> ändert im Ergebnis jedoch nichts an der herrschenden Ansicht, dass es sich bei abstrakt-individuellen Regelungen um Verwaltungsakte handelt.<sup>94</sup>

---

<sup>86</sup> Ramsauer, JI 21/2014, S. 70 m. w. N.

<sup>87</sup> OVG Münster, OVG 16, 289 ff.

<sup>88</sup> Giemulla, in: G/J/M, Verwaltungsrecht, Buch I, Rn. 245.

<sup>89</sup> Erichsen, in: Erichsen/Ehlers, Allg. VerwR § 12, Rn. 5.

<sup>90</sup> Heyle, NVwZ 2008, 390, 391.

<sup>91</sup> Mutius, in: FS Wolff, S. 187 ff.

<sup>92</sup> Heyle, NVwZ 2008, 390, 391.

<sup>93</sup> Vgl. dazu Maurer, Allg. VerwR § 9, Rn. 20, wonach die abstrakt-generelle Regelung konkrete und keine abstrakte Handlungspflichten enthalten soll und daher Ergebnis bloßer „Arabeske theoretischen Durchdeklinierens“ sei.

<sup>94</sup> Giemulla, in: G/J/M, Verwaltungsrecht, Buch I, Rn. 246; Ramsauer, JI 21/2014, S. 70; Heyle, NVwZ 2008, 390, 391; Laubinger, in: FS Rudolf, S. 313.

#### 4. Die konkret-generelle Regelung

Besondere Schwierigkeiten ergeben sich allerdings bei konkret-generellen Regelungen. Sie bewegen sich im Grenzbereich zu den abstrakt-generellen Rechtsätzen und ergehen als Allgemeinverfügungen i. S. § 35 S. 2 VwVfG.

Gemäß § 35 S. 2 VwVfG ist eine Allgemeinverfügung ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet oder die öffentlich-rechtliche Eigenschaft einer Sache oder ihre Benutzung durch die Allgemeinheit betrifft. Folglich ergeben sich aus der Norm drei Anwendungsfälle.

### III. Die unterschiedlichen Anwendungsfälle

#### 1. Personenbezogene Allgemeinverfügung, § 35 S. 2 Var. 1 VwVfG

Die personenbezogene Allgemeinverfügung stellt die erste Variante der Allgemeinverfügungen dar und bildet im hiesigen Kontext den Bezugspunkt versammlungsrechtlicher Problemstellungen. Das Gesetz definiert sie als einen Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet, vgl. § 35 S. 2 Var. 1 VwVfG.<sup>95</sup> Man spricht daher von konkret-generellen Regelungen. Nachdem in der Norm von einem Kreis von Personen die Rede ist, wird teilweise vertreten, die personenbezogene Allgemeinverfügung müsse mindestens einen Personenkreis von drei Adressaten ansprechen.<sup>96</sup> Wesentlicher ist allerdings die Art und Weise, wie dieser Kreis bestimmt wird. Nach überwiegender Auffassung ist er jedenfalls dann bestimmt, wenn er bei Erlass der Regelung objektiv (nicht unbedingt namentlich) feststeht.<sup>97</sup> Ist dies der Fall, so ist die Allgemeinverfügung von sog. Sammelverfügungen abzugrenzen.<sup>98</sup>

Problematischer erscheint das Merkmal der Bestimmbarkeit. Es führt zumindest zu Irritationen, da sich sowohl Einzelakte als auch Rechtsnormen nie an einen unbestimmten oder gar unbestimmbaren Personenkreis richten können.<sup>99</sup> Es kann sich

---

<sup>95</sup> Teilweise wird die personenbezogene Allgemeinverfügung auch als einzig „echte“ Allgemeinverfügung angesehen, vgl. *Wandschneider*, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis, S. 227 m. w. N.

<sup>96</sup> *Gornig*, Die sachbezogene hoheitliche Maßnahme, S. 50 m. w. N.; unbestimmter: *Schwarz*, in: HK-VerwR, Rn. 118.

<sup>97</sup> *Meyer*, in: Meyer/Borgs, § 35 VwVfG, Rn. 39; *Gornig*, Die sachbezogene hoheitliche Maßnahme, S. 50; *Wandschneider*, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis, S. 227 m. w. N.

<sup>98</sup> S. dazu B. III. 4.

<sup>99</sup> *Volkmar*, Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, S. 68; *Mutius*, in: FS Wolff, S. 197; *Fuß*, DÖV 1964, S. 947.

mithin also nur um eine deklaratorische Verdeutlichung handeln, dass der Behörde die adressierten Personen eben nur ihrer Gattung nach bekannt sein müssen, nicht aber individuell oder gar zahlenmäßig.<sup>100</sup> Dies entspricht auch der Intention des Gesetzgebers, der gerade auf eine hinreichende Bestimmbarkeit abstellte.<sup>101</sup> Insofern entfaltet diese Alternative gegenüber dem Merkmal der Bestimmtheit auch einen eigenen Regelungsgehalt, da es Fälle von personenbezogenen Allgemeinverfügungen geben kann, bei denen Personen über das objektiv Bestimmbare hinaus ebenfalls adressiert werden.<sup>102</sup> Etwa bei potenziellen Teilnehmern einer verbotenen Versammlung.<sup>103</sup> Einer solchen Gattung entsprechen Personen dann, wenn sie spezifische Gemeinsamkeiten im Hinblick auf die Regelung aufweisen.<sup>104</sup> Hinzutreten muss der sachlich-inhaltliche Bezug, wonach sich die Regelung auf einen konkreten Sachverhalt (einen Einzelfall i. S. § 35 S. 1 VwVfG) beziehen muss.<sup>105</sup>

Im Detail (insbesondere im Hinblick auf Fall und Adressat) ist dabei vieles umstritten.<sup>106</sup> Wie noch darzustellen sein wird, liegt hier das zentrale versammlungsrechtliche Problem der Handlungsform. Dies wird ausführlich unter Kap. 4 A. behandelt. An diesem Punkt der Arbeit bleibt lediglich festzuhalten, dass die adressatenbezogene Allgemeinverfügung den versammlungsrechtlichen Standardfall darstellt.<sup>107</sup> Ist nachfolgend also von versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen die Rede, so handelt es sich stets um solche i. S. § 35 S. 2 Var. 1 VwVfG.

## 2. Sachbezogene Allgemeinverfügung, § 35 S. 2 Var. 2 VwVfG

Bei einer sachbezogenen bzw. auch dinglichen Allgemeinverfügung wird einer Sache entweder durch hoheitliche Anordnung eine öffentlich-rechtliche Eigenschaft verliehen, entzogen bzw. geändert oder sie wird auf andere Weise öffentlich-rechtlichen Bindungen unterworfen, wie es bspw. bei Nutzungsbeschränkungen der Fall ist.<sup>108</sup> Dabei wird indirekt an die Lehre vom dinglichen Verwaltungsakt angeknüpft.<sup>109</sup>

<sup>100</sup> Gornig, Die sachbezogene hoheitliche Maßnahme, S. 51.

<sup>101</sup> BT-DRS. 7/910, Anl. 2, S. 102.

<sup>102</sup> Knauff, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 35, Rn. 203; a. A. Gornig, Die sachbezogene hoheitliche Maßnahme, S. 53 m. w. N.

<sup>103</sup> VGH Mannheim VBIBW 2014, 147, 148.

<sup>104</sup> Vgl. Knauff, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 35, Rn. 202, ohne auf die Gemeinsamkeiten im Hinblick auf die Regelung abzustellen.

<sup>105</sup> v. Alemann/Scheffczyk, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 255; Giemulla, in: G/J/M, Verwaltungsrecht, Buch I, Rn. 259; Schmidt, Allg. VerwR, Rn. 403.

<sup>106</sup> Ausführliche Auseinandersetzungen zu den Streitständen in den Werken von Volkmar, Gornig und Wandschneider (über die gesamten Werke).

<sup>107</sup> Die Auflösung bzw. das präventive Versammlungsverbot gilt insofern als Schulfall für die adressatenbezogene Allgemeinverfügung; anstatt vieler: v. Alemann/Scheffczyk, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 261; Knauff, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 35, Rn. 203.

<sup>108</sup> Giemulla, in: G/J/M, Verwaltungsrecht, Buch I, Rn. 260.

Meist wird der Begriff der Sache deckungsgleich mit der Definition aus § 90 BGB sein. Er erschöpft sich darin jedoch nicht, da sein Gehalt nach öffentlich-rechtlichen Maßstäben zu beurteilen ist. So sind u.a. auch Grundstücke oder Sachgesamtheiten (wie Anstalten oder öffentliche Einrichtungen) umfasst.<sup>110</sup> Die Beurteilung obliegt der Verkehrsanschauung.<sup>111</sup>

Die dinglichen Allgemeinverfügungen nehmen demnach keine Einschränkungen in Bezug auf den adressierten Personenkreis vor, sondern orientieren sich einzig an der Sache. Dabei können auch mehrere Sachen gebündelt (so bspw. bei Flurbereinigungsplänen<sup>112</sup>) erfasst sein. Die Grenze zur Rechtsverordnung ist allerdings dort erreicht, wo (abstrakt) alle Sachen einer bestimmten Art erfasst werden.<sup>113</sup>

Bezieht sich eine Verfügung zwar auf eine Sache, richtet sich aber an eine individualisierte Person, so liegt ein Einzelverwaltungsakt bzw. bei bestimmbar Personen eine Allgemeinverfügung i.S. § 35 S. 2 Var. 1 VwVfG vor.

### 3. Benutzungsregelnde Allgemeinverfügung, § 35 S. 2 Var. 3 VwVfG

Bei der dritten Variante des § 35 S. 2 VwVfG handelt es sich um die benutzungsregelnde Allgemeinverfügung. Die Benutzungsregelung stellt eine hoheitliche Maßnahme dar, welche die Benutzung einer, nicht notwendigerweise öffentlichen, Sache durch die Allgemeinheit regelt.<sup>114</sup> Der Kreis der Adressaten ist durch die Gattung der Benutzer der in Frage stehenden Sache begrenzt.<sup>115</sup> Die Konkrettheit des Sachverhalts ergibt sich durch den Bezug auf eine bestimmte Sache.<sup>116</sup>

Hier ergeben sich Parallelen zur personenbezogenen Allgemeinverfügung. Denn auch die benutzungsregelnde Allgemeinverfügung adressiert nur eine nach der Gattung bestimmte Anzahl an Personen, welche die Sache in einer unbestimmten Vielzahl an Fällen benutzen können. Die Abgrenzung zur abstrakt-generellen Regelung erfolgt hier einzig über die Bestimmtheit des Bezugsobjekts.<sup>117</sup>

Benutzungsregelnde Allgemeinverfügungen kommen vor allem dort zum Einsatz, wo öffentliche Einrichtungen oder Sachen im Gemeingebrauch mit Benutzungsordnungen versehen werden, wie dies bei einem Spielplatz,<sup>118</sup> einem Schwimmbad,<sup>119</sup> einem Badesee<sup>120</sup> oder einer Stadthalle<sup>121</sup> der Fall ist.

<sup>109</sup> *Wandschneider*, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis, S. 228.

<sup>110</sup> *Knauff*, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 35, Rn. 207 m. w. N.

<sup>111</sup> BayVGh NJW 1986, 1564, 1565.

<sup>112</sup> *Mayr*, BayVBl. 1992, 646, 647.

<sup>113</sup> *U. Stelkens*, in: S/B/S, VwVfG § 35, Rn. 314.

<sup>114</sup> *Gornig*, Die sachbezogene hoheitliche Maßnahme, S. 62 f.

<sup>115</sup> v. *Alemann/Scheffczyk*, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 266.

<sup>116</sup> *Ruffert*, in: Erichsen/Ehlers, Allg. VerwR § 21, Rn. 38.

<sup>117</sup> *Wandschneider*, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis, S. 229.

<sup>118</sup> VGh Mannheim NVwZ-RR 2012, 939, 941 f.

#### 4. Abgrenzung zum Sammelverwaltungsakt

Nicht von einer Allgemeinverfügung ist zu sprechen, wenn es sich um ein Bündel<sup>122</sup> von Einzelverfügungen handelt. Diese werden auch als Sammelverwaltungsakt bezeichnet. Während es sich bei der Allgemeinverfügung um einen einzelnen Verwaltungsakt handelt, stellen Sammelverwaltungsakte eine Mehrzahl an einzelner, inhaltlich gleicher Verwaltungsakte gegenüber einer bestimmten Anzahl individueller Personen dar.<sup>123</sup> Diese Verwaltungsakte sind also rechtlich voneinander unabhängig, auch wenn sie eine „geschlossene Gruppe“ von Einzelfällen betreffen und eine Vielzahl identischer Regelungen beinhalten.<sup>124</sup>

Anders als bei Allgemeinverfügungen können so die individuellen Verhältnisse der Adressaten berücksichtigt werden.<sup>125</sup> Dies ist nicht schon dann der Fall, wenn eine individualisierte Bekanntgabe gegenüber den Adressaten erfolgt.<sup>126</sup> Hierin besteht der maßgebliche Unterschied zur personenbezogenen Allgemeinverfügung, die eine solche individuelle Differenzierung weder leisten kann noch dies voraussetzt.<sup>127</sup> Sofern die Behörde sowohl einen Einzelverwaltungsakt als auch eine Allgemeinverfügung erlassen könnte, so steht ihr grundsätzlich ein Wahlrecht zu.<sup>128</sup>

In Zweifelsfragen ist jedoch aufgrund der besseren Rechtsschutzmöglichkeiten zu Gunsten des Adressaten von einer Einzelverfügung auszugehen.<sup>129</sup> Dies ist nachfolgend bei der Frage zu thematisieren, ob die Handlungsform der Allgemeinverfügung im Versammlungsrecht uneingeschränkte Anwendung finden kann.<sup>130</sup>

### IV. Verfahrensrechtliche Erleichterungen bei Allgemeinverfügungen

Ihrer Natur als Sonderform eines Verwaltungsakts nach gelten für Allgemeinverfügungen grundsätzlich dieselben Verfahrensvorschriften wie für Einzelver-

<sup>119</sup> OLG Koblenz NJW-RR 2001, 318.

<sup>120</sup> VGH Mannheim VBIBW 1998, 174, 175.

<sup>121</sup> VG Bayreuth Beschl. v. 16.02.2009 – B 2 E 08.1234, BeckRS 2009, 48133.

<sup>122</sup> Auch ein „Bündel“ von Allgemeinverfügungen soll möglich sein: BVerwGE 70, 77, 79.

<sup>123</sup> v. Alemann/Scheffczyk, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 259.

<sup>124</sup> Knauff, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 35, Rn. 93.

<sup>125</sup> Schwarz, in: HK-VerwR, Rn. 118; VG Sigmaringen NVwZ-RR 1995, 327.

<sup>126</sup> Hier ist umstritten, ob es sich bei einer individualisierten Bekanntgabe noch um eine Allgemeinverfügung handelt. Zustimmung: BVerwGE 3, 237, 238; BVerwG NJW 1959, 256; a. A. U. Stelkens, in: S/B/S, VwVfG § 35, Rn. 279.

<sup>127</sup> Vgl. Knauff, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 35, Rn. 93.

<sup>128</sup> Vgl. Laubinger, in: FS Rudolf, S. 317; s. dazu auch Kap. 4 C. III. 1.

<sup>129</sup> U. Stelkens, in: S/B/S, VwVfG § 35, Rn. 278; Knauff, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 35, Rn. 93.

<sup>130</sup> S. dazu Kap. 4 C. III.

waltungsakte. Den Besonderheiten der Allgemeinverfügung wird allerdings dadurch Rechnung getragen, dass für sie teilweise verfahrensrechtliche Abweichungen gelten.

### 1. Anhörung

Eine solche Spezialvorschrift betrifft die Anhörung von Beteiligten im Verwaltungsverfahren. Gemäß § 28 Abs. 1 VwVfG ist einem Beteiligten vor Erlass eines belastenden Verwaltungsakts Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern.

Dieser strikt formulierte und ein Ermessen ausschließende Grundsatz stellt ein grundrechtlich fundiertes, subjektives Verfahrensrecht der Beteiligten dar und steht nicht zur Disposition der Behörde.<sup>131</sup> Die Pflicht zur Anhörung bewegt sich dabei im Spannungsfeld zwischen Wahrung der Rechtsstaatlichkeit und Gewährleistung der Elastizität und der Einfachheit des Verwaltungsverfahrens, also auch der Effektivität der Gefahrenabwehr.<sup>132</sup>

Das Gesetz nennt daher in Abs. 2 der Norm nicht enumerativ aufgezählte Fallgruppen, bei denen es im Rahmen einer Ermessensentscheidung möglich ist von der Anhörung abzusehen, wenn sie im Einzelfall nicht geboten ist. Ein solches Regelbeispiel sieht der Gesetzgeber u. a. beim Erlass von Allgemeinverfügungen vor, § 28 Abs. 2 Nr. 4 Var. 1 VwVfG.

Dies verwundert nicht, da der oben genannte Schutzzweck der Anhörung sich auch auf potenziell Beteiligte erstreckt, was insbesondere bei personenbezogenen Allgemeinverfügungen, bei denen der Adressatenkreis der Gattung nach bestimmbar ist, zu erheblichen Problemen führen würde.<sup>133</sup> Ein Automatismus liegt dieser Annahme aber dennoch nicht zu Grunde, da durch die Ermessenspflicht der Behörde eine Einzelfallprüfung für jede zu erlassende Allgemeinverfügung zu treffen ist. Aus solchen Gesichtspunkten heraus ist bei potenziell kontroversen Eingriffen in individuelle Rechtspositionen davon auszugehen, dass eine Anhörung zu erfolgen hat.<sup>134</sup> Teilweise wird dazu vertreten, „je geringer die Zahl der Betroffenen ist, je erheblicher und intensiver der Eingriff wirkt und je weniger ein Verwaltungsakt in seiner zeitlichen Wirkung eingeengt ist, desto eher wird eine Pflicht zur Anhörung anzunehmen sein.“<sup>135</sup>

---

<sup>131</sup> *Schneider*, in: Schoch/Schneider, § 28, Rn. 35.

<sup>132</sup> *Schneider*, in: Schoch/Schneider, § 28, Rn. 3.

<sup>133</sup> Vgl. *Wandschneider*, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis, S. 285.

<sup>134</sup> *Schneider*, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 28, Rn. 69 mit Hinweis auf: BGH NVwZ 2002, 509, 510; BGH NJW 1965, 1907, 1908 f.

<sup>135</sup> *Wandschneider*, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis, S. 285 m. w. N.

Zusammenfassend ist die Verfahrenserleichterung grundsätzlich nicht zu beanstanden und dient der Verfahrensökonomie sowie im gefahrenabwehrrechtlichen Zusammenhang auch deren effizienter Durchführung.<sup>136</sup> Fehlerhaft ist allerdings, aus der Möglichkeit des Absehens einer Anhörung einen Automatismus abzuleiten. Dies gilt auch, wenn man die rechtssichernde Funktion der Pflicht zur Anhörung praktisch wegen der extensiv wirkenden Unbeachtlichkeitsvorschriften und Fehlerfolgen der §§ 45, 46 VwVfG gegen null ansehen möchte.<sup>137</sup>

Im Kontext versammlungsrechtlicher Allgemeinverfügungen ist zu differenzieren. Bei einer mündlichen<sup>138</sup> Auflösungsverfügung während einer laufenden Versammlung wird man unproblematisch auf eine Anhörung verzichten können. Eine solche ist schlicht unmöglich, da die Verfügung nicht nur an den Leiter der Versammlung, sondern an alle Teilnehmer ergeht.<sup>139</sup>

Anders verhält es sich allerdings bei Allgemeinverfügungen im Vorfeld von Versammlungen, insbesondere wenn auch angemeldete Versammlungen erfasst sind. Hier wirken die Implikationen des versammlungsrechtlichen Kooperationsgebots, die die Regelung des § 28 Abs. 1 VwVfG ergänzen. Zu diesem Verhältnis sowie zur Problematik der Vereinbarkeit von Kooperationsgebot und Allgemeinverfügungen siehe Kap. 4 D.

## 2. Bekanntgabe

Eine weitere verfahrensrechtliche Besonderheit bei Allgemeinverfügungen besteht hinsichtlich ihrer Bekanntgabe. So schreibt § 43 Abs. 1 VwVfG vor, dass Verwaltungsakte grundsätzlich dann wirksam und folglich rechtlich existent werden, wenn sie demjenigen gegenüber, für den sie bestimmt sind bzw. den sie betreffen, bekannt gegeben werden. Aus der Norm ergibt sich, dass der Regelungsadressat Kenntnis von ihm betreffenden Verwaltungsakten erhalten soll. Dies folgt zum einen seinem Interesse den Inhalt der Verwaltungsmaßnahme im Vorfeld zu kennen und ggf. dagegen Rechtsschutz zu suchen und andererseits dem Interesse der Behörde an der finalen Regelung und somit dem Abschluss des Verwaltungsverfahrens.<sup>140</sup>

Die Notwendigkeit der Bekanntgabe lässt sich aus dem Prinzip der Rechtsstaatlichkeit ableiten.<sup>141</sup> Ob allerdings eine tatsächliche Kenntnisnahme erfolgt, ist

---

<sup>136</sup> *Herrmann*, in: BeckOK/VwVfG § 28, Rn. 35 m. w. N.

<sup>137</sup> *Wandschneider*, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis, S. 286 m. w. N.

<sup>138</sup> *Kallerhoff/Mayen*, in: S/B/S, VwVfG § 28, Rn. 58: unproblematisch vor allem bei mündlich oder durch Zeichen erlassenen Allgemeinverfügungen.

<sup>139</sup> Vgl. Kap. 3 A.

<sup>140</sup> BVerwGE 44, 294, 297.

<sup>141</sup> BVerfGE 84, 133, 159.

unerheblich; rechtlich verbindlich ist allein die geschaffene Möglichkeit dazu.<sup>142</sup> Für die (potenziell) Betroffenen ist die Bekanntgabe nicht nur im Hinblick auf die Ausrichtung des Verhaltens (vgl. § 37 Abs. 1 VwVfG) maßgeblich, sondern setzt auch den Beginn von Klagefristen in Gang.<sup>143</sup>

Der Begriff der Bekanntgabe ist vom Gesetzgeber nicht einheitlich definiert. Teilweise wird darauf abgestellt, die Bekanntgabe stelle ein behördliches Handeln dar, durch das die Abgabe eines erlassenen Verwaltungsaktes und dessen Zugänglichmachen zum Zwecke der Kenntnisnahme durch denjenigen, an den sich die Bekanntgabe richtet, bewirkt wird.<sup>144</sup> Nach anderer Auffassung handelt es sich um die Eröffnung des Inhalts eines Verwaltungsakts mit Wissen und Willen der Behörde, die ihn erlässt.<sup>145</sup>

Während bei Einzelverwaltungsakten die individuelle Bekanntgabe die Regel ist,<sup>146</sup> können Allgemeinverfügungen auch öffentlich bekannt gemacht werden, wenn dies durch Rechtsvorschrift besonders geregelt ist, § 41 Abs. 3 S. 1 VwVfG. Oder aber wenn eine Bekanntgabe an die einzelnen Beteiligten untunlich ist, § 41 Abs. 3 S. 2 VwVfG. Letzteres ist insbesondere dann der Fall, wenn der Kreis der Betroffenen nicht von vornherein feststellbar<sup>147</sup> bzw. bei Benutzungsregelungen sogar unmöglich<sup>148</sup> ist. Entsprechend liegt der Fall bei versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen (mit Ausnahme angemeldeter Versammlungen), bei denen im Vorfeld nicht bekannt ist, wer betroffen ist.<sup>149</sup> Im konkreten Einzelfall muss sich das Bedürfnis der öffentlichen Bekanntmachung also aus den Schwierigkeiten bzw. der Unmöglichkeit einer Einzelbekanntmachung ergeben.<sup>150</sup> Sind die adressierten Personen bekannt, so werden Höchstgrenzen diskutiert, ab denen eine individuelle Bekanntgabe untunlich sei.<sup>151</sup>

Von einer öffentlichen Bekanntgabe wird gesprochen, wenn der Verwaltungsakt gegenüber jedermann durch Verlautbarung bekannt gegeben wird.<sup>152</sup> Eines indivi-

<sup>142</sup> Baer, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 41, Rn. 4 f.

<sup>143</sup> Vgl. Wandschneider, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis, S. 288.

<sup>144</sup> Baer, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 41, Rn. 14.

<sup>145</sup> U. a. Gröpl, JA 1995, 904, 905; Schoch, Jura 2011, 23, 24; Weber, VR 2016, 299.

<sup>146</sup> Vgl. Baer, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 41, Rn. 48 ff.

<sup>147</sup> BT-DRS. 7/910, S. 62.

<sup>148</sup> VGH München BayVBl. 2021, 490.

<sup>149</sup> Vgl. VGH Mannheim VBIBW 2014, 147; VGH München NJW 2020, 1240; OVG Münster NWVBl. 2010, 326.

<sup>150</sup> U. Stelkens, in: S/B/S, VwVfG § 41, Rn. 153.

<sup>151</sup> Spätestens ab einer Anzahl v. 300 Personen, vgl. U. Stelkens, in: S/B/S, VwVfG § 41, Rn. 154 f. m. w. N.

<sup>152</sup> BVerwG NVwZ 2018, 1485, Rn. 24; U. Stelkens, in: S/B/S, VwVfG § 41, Rn. 135 f.; die öffentliche Bekanntgabe ist dabei nicht mit der öffentlichen Zustellung oder der Zustellung durch öffentliche Bekanntmachung zu verwechseln. In keinem der beiden Fälle erfolgt eine

duellen Zugangs (bzw. einer Zugangsfiktion) bedarf es nicht; ebenso wenig der Prüfung, ob eine konkrete Möglichkeit zur Kenntnisnahme vorhanden war.<sup>153</sup> Die Wirkung der öffentlichen Bekanntgabe ist äußerst extensiv. Es ist unerheblich, wo sich die Betroffenen befinden,<sup>154</sup> ob sie erst zu einem späteren Zeitpunkt zu Betroffenen werden oder sogar in die Maßnahme hineingeboren werden.<sup>155</sup>

Die Verlautbarung erfolgt bei mündlichen Allgemeinverfügungen, wie dies u. a. bei versammlungsrechtlichen Auflösungsverfügungen der Fall ist, verbal, bspw. per Lautsprecher oder vergleichbarer Technik.<sup>156</sup> Anders ist dies jedoch bei schriftlichen Allgemeinverfügungen. Bei ihnen wird die öffentliche Bekanntgabe dadurch bewirkt, dass der verfügende Teil ortsüblich bekannt gemacht wird, § 41 Abs. 4 S. 1 VwVfG. Die Art und Weise der Bekanntmachung, wann sie also „ortsüblich“ ist, bestimmt sich nach entsprechenden Vorschriften der Behörden.<sup>157</sup> Meist wird es sich dabei insbesondere um einen Aushang, Abdruck im amtlichen Veröffentlichungsblatt, Inserat in einer örtlichen Zeitung und die Veröffentlichung im Internet handeln.<sup>158</sup>

Wie bereits ausgeführt, hat die Bekanntgabe erhebliche Auswirkungen auf die Möglichkeiten des Rechtsschutzes. Im vorliegenden Kontext ist dabei insbesondere fraglich, ob es mit der Versammlungsfreiheit und dem Gebot auf effektiven Rechtsschutz vereinbar sein kann, wenn bei längerfristigen versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen durch Verfristung kein Rechtsschutz mehr möglich ist. Diese Fragen werden eingehend in Kap. 4 E. behandelt.

### 3. Begründung

An die öffentliche Bekanntgabe einer Allgemeinverfügung knüpft eine weitere verfahrensrechtliche Besonderheit an. Nach § 39 Abs. 2 Nr. 5 VwVfG bedarf es bei öffentlich bekanntgegebenen Allgemeinverfügungen keiner Begründung.

Grundsätzlich sind schriftliche und elektronische sowie schriftlich und elektronisch bestätigte Verwaltungsakte mit einer Begründung zu versehen, vgl. § 39 Abs. 1 S. 1 VwVfG. Die Begründungspflicht erfüllt dabei mehrere Funktionen. Zunächst erhält der Verwaltungsakt durch sie Legitimation, da die Erwägungen und

---

Zustellung an einen bestimmten Adressaten, vgl. *Baer*, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 41, Rn. 93.

<sup>153</sup> *Baer*, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 41, Rn. 93.

<sup>154</sup> Die öffentliche Bekanntgabe wirkt weltweit: OLG Dresden SächsVBl. 1999, 212, 214.

<sup>155</sup> *U. Stelkens*, in: S/B/S, VwVfG § 41, Rn. 139; *Baer*, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 41, Rn. 94.

<sup>156</sup> BVerwGE 12, 87.

<sup>157</sup> BVerwG NVwZ 1997, 489, 490.

<sup>158</sup> *Tegethoff*, in: Kopp/Ramsauer, § 41 VwVfG Rn. 50 f.; ob eine alleinige Veröffentlichung im Internet ausreicht, ist umstritten, dazu: *Baer*, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 41, Rn. 103 m. w. N.

Tatsachen der behördlichen Entscheidung transparent werden und somit Zustimmung bei dem Betroffenen auslösen können.<sup>159</sup> Diese Transparenz kann als Konkretisierung des Rechtsstaatsprinzips verstanden werden.<sup>160</sup> Aus der Legitimationsfunktion mündet daher auch, dass eine Auseinandersetzung mit den Ansichten des Betroffenen erfolgen sowie eine verständliche Sprache verwendet werden soll.<sup>161</sup>

Die Begründung erfordert somit eine vertiefte Auseinandersetzung der Behörde mit ihrer Entscheidung. Als Warn- und Kontrollfunktion gibt ihre Abfassung die Möglichkeit zur internen Reflektion der Entscheidung und lässt ggf. argumentative oder rechtliche Schwächen deutlich werden; es handelt sich damit um eine Form der Selbstkontrolle.<sup>162</sup>

Die Begründung eröffnet allerdings auch außenstehenden Kontrollinstanzen (Aufsichtsbehörden, Rechtsbehelfsinstanzen und Gerichten) die Möglichkeit im Nachhinein die Beweggründe und Argumentationsgrundlagen der behördlichen Entscheidung nachzuvollziehen, was einer Dokumentationsfunktion entspricht.<sup>163</sup>

Diese mündet auch unmittelbar in die vorliegend wohl bedeutendste Funktion der Begründungspflicht: Ihrer Wirkung zu Gunsten des effektiven Rechtsschutzes. Insofern wird die Begründungspflicht der Behörden auch als Annexgarantie aus Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG angesehen.<sup>164</sup> Denn ausschließlich im Lichte der maßgebenden Gründe, auf denen der Verwaltungsakt beruht, kann der Betroffene prüfen, ob Rechtsbehelfe anzuraten sind und Aussicht auf Erfolg haben.<sup>165</sup>

---

<sup>159</sup> *Tiedemann*, in: BeckOK/VwVfG § 39, Rn. 2.

<sup>160</sup> BVerfGE 6, 32, 44; BVerwGE 22, 215, 217.

<sup>161</sup> *Tiedemann*, in: BeckOK/VwVfG § 39, Rn. 3 f.

<sup>162</sup> BVerwG NVwZ 1993, 677.

<sup>163</sup> VGH Kassel NVwZ-RR 1993, 361.

<sup>164</sup> *Tiedemann*, in: BeckOK/VwVfG § 39, Rn. 5.

<sup>165</sup> BVerfGE 6, 32, 44; BVerwG NVwZ 1993, 677; VGH Kassel Beschl. v. 09.06.2005 – 1 TG 890/05, BeckRS 2005, 27796.

### Kapitel 3

## Die Allgemeinverfügung im Versammlungsrecht

### A. Erscheinungsformen und Untersuchungsgegenstand

Allgemeinverfügungen im Versammlungsrecht kommen grundsätzlich in zwei Ausprägungen in Betracht.

#### I. Nach Beginn der Versammlung

Nach Beginn einer Versammlung werden beschränkende Verfügungen sowie die Auflösungsverfügung<sup>1</sup> regelmäßig gegenüber dem Versammlungsleiter (im Vorfeld gegenüber dem Veranstalter<sup>2</sup>) ausgesprochen, wobei es sich dann um einen Einzelverwaltungsakt i. S. § 35 S. 1 VwVfG handelt.<sup>3</sup> Dies stellt im Kontext der allgemeinen Regelungen zur polizeilichen Verantwortlichkeit eine versammlungsrechtliche Besonderheit<sup>4</sup> dar, da die gegenüber dem Versammlungsleiter ausgesprochenen Verfügungen ihre Wirkung für die gesamte Versammlung entfalten. Der Grund dafür ist zum einen in der Verantwortlichkeit des Veranstalters und Leiters für die Organisation und Planung der Versammlung zu sehen,<sup>5</sup> sowie zum anderen darin, dass der „Versammlung“ nicht die Eigenschaft einer Rechtspersönlichkeit zukommt.<sup>6</sup> Denn ordnungsbehördliches Einschreiten ist im Versammlungsrecht grundsätzlich als nachrangige Möglichkeit anzusehen, zuvorderst hat die Versammlungsleitung im Rahmen des Grundsatzes der „Selbstorganisation der

---

<sup>1</sup> Eine Auflösung kommt schon denkllogisch nur nach Beginn einer Versammlung in Betracht. Wegen der identischen „Stoßrichtung“ von nachträglicher Auflösung oder präventivem Verbot sind an beide Formen dieselben Anforderungen zu stellen, vgl. *Baudewin*, Versammlungsrecht, Rn. 507. Die Auflösung ist darauf gerichtet, eine begonnene Versammlung zu beenden, BVerfG NVwZ 2007, 1180, 118.

<sup>2</sup> Besteht keine Personenidentität zwischen Veranstalter und Leiter, ist der Leiter erst nach Beginn der Versammlung zu adressieren, vgl. *Groscurth*, in: *Peters/Janz*, HdB VersR, G, Rn. 110.

<sup>3</sup> *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 209; *Deiseroth*, in: R/B/D, § 15, Rn. 567; *Kniessel*, in: D/G/K, C, Rn. 435.

<sup>4</sup> *Groscurth*, in: *Peters/Janz*, HdB VersR, G, Rn. 108.

<sup>5</sup> Ebenda.

<sup>6</sup> *Enders/Koll*, AL 2016, 187, 192.

Versammlung“ für den friedlichen Ablauf zu sorgen.<sup>7</sup> Daraus ergibt sich auch die Verpflichtung, den Versammlungsteilnehmern entsprechende Verfügungen bekannt zu geben.<sup>8</sup>

Ist kein Leiter vorhanden (z. B. bei Spontanversammlungen) oder ist ein Einzelverwaltungsakt an den Leiter der Versammlung nicht möglich bzw. nicht erfolgversprechend, so müssen sich die Verfügungen an alle Teilnehmer sowie den Versammlungsleiter (soweit möglich) richten.<sup>9</sup> Ferner kann auch nur ein bestimmter, abgrenzbarer Teil der Versammlung mittels einer Allgemeinverfügung adressiert werden.<sup>10</sup> Diese wird mündlich bekannt gegeben,<sup>11</sup> meist mittels entsprechender Lautsprechertechnik sowie weiterer taktischer Kommunikationsmittel der Polizei.<sup>12</sup>

In den Fällen der nachträglich erlassenen Allgemeinverfügung besteht an dem konkret-generellen Charakter der Verfügung kein Zweifel, da eine ganz bestimmte, individuelle Versammlung adressiert wird. Dieses Vorgehen wirft auch keine über den konkreten Einzelfall hinausgehenden Fragen in Bezug auf die Handlungsform oder die materiellen Anforderungen an Eingriffe in die Versammlungsfreiheit auf. Daher sind solche Verfügungen im Rahmen dieser Arbeit von untergeordnetem Interesse. Ist dennoch von ihnen die Rede, so wird darauf speziell hingewiesen.

## II. Im Vorfeld der Versammlung

Anders stellt sich dies jedoch bei präventiven Allgemeinverfügungen dar. Sie werden teilweise weit im zeitlichen Vorfeld erlassen und adressieren häufig eine potenziell unbestimmte Anzahl zukünftig stattfindender Versammlungen. Diese Allgemeinverfügungen bewegen sich im Grenzbereich zu abstrakt-generellen Rechtsnormen. Mangels einer Befugnis zum Erlass allgemeiner versammlungsrechtlicher Verordnungen in den Versammlungsgesetzen, ist eine möglichst trennscharfe Differenzierung rechtlich zwingend. Darüber hinaus stellt sich bei präventiven Allgemeinverfügungen die Frage, inwieweit sie durch die beschriebene extensive Wirkung mit der Versammlungsfreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG vereinbar sind und welche Anforderungen sich daraus an zentrale Elemente des Versammlungs-

---

<sup>7</sup> Weber, KommJur 2011, 50, 52 m. w. N.

<sup>8</sup> VG Karlsruhe Urt. v. 14.05.2020 – 3 K 5923/18, BeckRS 2020, 18558, Rn. 20.

<sup>9</sup> Kniesel, in: D/G/K, C, Rn. 436.

<sup>10</sup> Bspw. bei Teilung der Versammlung durch Einziehen einer Polizeikette (gleichzeitig Gewahrsamnahme als Minusmaßnahme), vgl. VG Frankfurt Urt. v. 24.09.2014 – 5 K 659/14.F –, juris; Kniesel, in: D/G/K, C, Rn. 436; § 15, Rn. 232.

<sup>11</sup> Tiedemann, in: BeckOK/VwVfG § 41, Rn. 85.

<sup>12</sup> Vgl. Groscurth, in: Peters/Janz, HdB VersR, G, Rn. 176; für die Wirksamkeit der (Auflösungs-)Verfügung ist dabei nicht notwendig, dass jeder Teilnehmer sie verstanden hat, sondern dass die tatsächliche Möglichkeit dazu bestand, Tiedemann, in: BeckOK/VwVfG § 41, Rn. 84.

rechts (u. a. Gefahrenprognose und Kooperationsgebot) ergeben. Diese Form der versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügung stellt daher den zentralen Untersuchungsgegenstand dieser Arbeit dar. Sofern hiesig ohne ergänzende Präzisierung von versammlungsrechtlichen (präventiven) Allgemeinverfügungen die Rede ist, so sind stets solche im Vorfeld von Versammlungen gemeint.

## **B. Ausgewählte Einzelfälle**

### **I. Einleitung**

Präventive versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen sind grundsätzlich keine Erscheinungsform der jüngeren Verwaltungspraxis. Während der COVID-19-Pandemie und insbesondere mit dem Phänomen der sog. Corona-Spaziergänge wurden versammlungsrechtliche Sachverhalte verstärkt mit dieser Handlungsform geregelt. Seit dem Abflachen der Pandemie ab dem Herbst 2022 scheinen sich die Anwendungsfälle jedoch weiterhin auf einem hohen Niveau zu bewegen oder sind eventuell sogar angestiegen.

Daher ist hier zunächst in den Blick zu nehmen, ob und wie sich die Anwendung von Allgemeinverfügungen in den letzten Jahren entwickelt bzw. gewandelt hat. Dabei bietet sich eine chronologische Unterteilung in die Zeiträume vor, während und nach der COVID-19-Pandemie an, da etwaige Zäsuren so besonders wirksam herausgearbeitet werden können.

Bei den dargestellten Einzelfällen handelt es sich nicht um eine abschließende Aufstellung. Dies ist schon gar nicht möglich, da meist nur die gerichtlich bedeutsamen oder besonders öffentlichkeitswirksamen Fälle bekannt werden. Die „Dunkelziffer“ in diesem Bereich dürfte also nicht gering sein. Eine abschließende Aufstellung ist aber auch nicht erforderlich, da die hier dargestellten Fälle lediglich eine Übersicht über die Entwicklung und den Inhalt versammlungsrechtlicher Allgemeinverfügungen geben sollen.

### **II. Prä-pandemische Einzelfälle**

#### **1. Proteste AKW Brokdorf**

Es stellt eine interessante Fügung dar, dass bereits die verfassungsrechtliche Leitentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Versammlungsfreiheit auf einem umfassenden Versammlungsverbot mittels einer präventiven Allgemeinverfügung basierte:

Am 23. Februar 1981 erließ der damalige Landrat des Landkreises Steinburg eine Allgemeinverfügung, die alle Versammlungen innerhalb eines weiträumigen

Umgriffs um die umstrittene Baustelle des Atomkraftwerks Brokdorf im Zeitraum vom 27. Februar bis zum 1. März 1981 präventiv verbot. Dieses Verbot erstreckte sich auf eine öffentlich beworbene, aber (noch) nicht angezeigte Versammlung sowie alle weiteren Versammlungen das AKW betreffend, unabhängig von einer etwaigen Versammlungsanzeige. Trotz des Verbots demonstrierten circa 10.000 Menschen gegen den Bau des Atommeilers.<sup>13</sup>

Das OVG Lüneburg bestätigte das Verbot zunächst.<sup>14</sup> Am 14. Mai 1985 folgte schließlich eine der richtungsweisendsten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts: Der sog. „Brokdorf-Beschluss“.<sup>15</sup> Neben der Statuierung der Kardinaltugenden der Versammlungsfreiheit stellte das Gericht die Rechtswidrigkeit des zugrunde liegenden Versammlungsverbots fest. Die gewählte Handlungsform der Allgemeinverfügung wurde dabei nicht tiefergehend thematisiert.

## 2. Chaos-Tage in Hannover ab 1996

Seit 1982 kam es bundesweit immer wieder zu sog. „Chaos-Tagen“. Vornehmlich durch die sog. „Punker-Szene“ wurde dabei bezweckt, gegen die ordnungspolitischen Ziele und Vorstellungen von Staat und Gesellschaft zu protestieren, ohne dabei eine klassische, geordnete Versammlung darzustellen.<sup>16</sup> Die einzelnen Versammlungen wurden nicht angezeigt. Während der Durchführung der „Chaos-Tage“ kam es meist zu erheblichen Ordnungsstörungen und Straftaten.

Nachdem es im Jahr 1995 zu überregionalen Bewerbungen zu den nächsten „Chaos-Tagen“ vom 2. bis 4. August 1996 in Hannover kam, erließ die zuständige Versammlungsbehörde (Polizeidirektion Hannover) für die Landeshauptstadt Hannover sowie den Landkreis Hannover eine Allgemeinverfügung, wonach alle Versammlungen im Rahmen der „Chaos-Tage“ sowie entsprechende Ersatzveranstaltungen im Zeitraum vom 26. Juli bis 5. August 1996 verboten wurden.<sup>17</sup>

Gegen die Verfügung wurde im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes vorgegangen. Dies hatte vor dem VG Hannover jedoch keinen Erfolg.<sup>18</sup>

## 3. NATO-Gipfel 2009 in Baden-Baden (u. a.)

Im Zuge des NATO-Gipfels vom 2. April bis 4. April 2009 in Baden-Baden (u. a.) erließ die zuständige Versammlungsbehörde (Stadt Baden-Baden) eine All-

---

<sup>13</sup> <https://www.deutschlandfunkkultur.de/polizei-und-protest-in-brokdorf-die-demo-die-die-politische-100.html>, zuletzt abgerufen: 17.02.2025.

<sup>14</sup> OVG Lüneburg DÖV 1981, 461.

<sup>15</sup> BVerfGE 69, 315.

<sup>16</sup> Zum Phänomen: *Kalff/Warda*, JU 2016, S. 91 ff.

<sup>17</sup> Allgemeinverfügung Polizeidirektion Hannover v. 27.06.1996, Az.: V 3.1-12205/96.

<sup>18</sup> VG Hannover NVwZ-RR 1997, 622.

gemeinverfügung, mittels derer mehrere Sicherheitsbereiche in der Stadt eingerichtet wurden.

Die Verfügung normierte insbesondere zwei Sicherheitszonen. In diesen Bereichen wurden Versammlungen implizit durch ein weitreichendes und nach den Zonen abgestuftes Aufenthalts- und Betretungsverbot untersagt.<sup>19</sup>

Die wenige versammlungsrechtliche Rechtsprechung im Zusammenhang mit dem NATO-Gipfel setzte sich nicht mit der Allgemeinverfügung, sondern lediglich mit Einzelbeschränkungen<sup>20</sup> auseinander.

#### 4. Atommülltransporte (Castor-Transporte) 1994 – 2011

Neben weiteren Protesten gegen den Transport von Atommüll konzentrierten sich die besonders öffentlichkeitswirksamen Versammlungen insbesondere auf die Jahre zwischen 1994 und 2011. Sie betrafen das Gebiet um das Brennelemente-Zwischenlager in Gorleben bzw. die entsprechenden Transportwege (Wendland).

Anlässlich jedes Transports wurden durch die Bezirksregierung Lüneburg entsprechende versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen erlassen. Diese nahezu jährlich gleichlautenden Verfügungen betrafen räumlich vor allem die Transportstrecken (Schienen- und Straßenwege) sowie das Umfeld des Zwischenlagers.<sup>21</sup> Bei späteren Allgemeinverfügungen trat zudem eine zeitliche Komponente hinzu, wonach die jeweilige Verfügung außer Kraft trat, nachdem der Castor-Transport ein bestimmtes Areal passiert hat und dieser Bereich durch die Behörde freigegeben wurde.<sup>22</sup>

Bemerkenswert ist der Umstand, dass die Verfügungen zwischen verschiedenen Versammlungsarten unterschieden. So waren in einem kürzeren Zeitraum alle Versammlungen untersagt, während insbesondere Spontanversammlungen in einem längeren Zeitraum vor den Transporten verboten wurden.<sup>23</sup> Begründet wurde dies damit, dass es in der Vergangenheit vor allem bei Spontanversammlungen zu immensen Blockadeaktionen der Strecke sowie gewalttätigen Ausschreitungen gekommen sei.<sup>24</sup>

---

<sup>19</sup> Allgemeinverfügung Stadt Baden-Baden, Bekanntmachung v. 16.03.2009.

<sup>20</sup> VG Karlsruhe Beschl. v. 01.04.2009 – 3 K 776/09, BeckRS 2009, 32697.

<sup>21</sup> Allgemeinverfügung BR Lüneburg, Bekanntmachung v. 15.11.1994.

<sup>22</sup> Ziff. III, Allgemeinverfügung BR Lüneburg, Bekanntmachung v. 10.03.2001.

<sup>23</sup> Bspw. Ziff. 1 und 2, Allgemeinverfügung BR Lüneburg, Bekanntmachung v. 10.10.2006; Allgemeinverfügung PD Lüneburg v. 23.10.2010, abrufbar unter: [https://web.archive.org/web/20111020144200/http://www.polizei.niedersachsen.de/castor/recht/recht\\_verfuegung.htm](https://web.archive.org/web/20111020144200/http://www.polizei.niedersachsen.de/castor/recht/recht_verfuegung.htm), letzter Abruf am 17.02.2025. Jeweils um einen Tag verlängertes Verbot von Spontanversammlungen.

<sup>24</sup> Allgemeinverfügung BR Lüneburg, Bekanntmachung v. 20.09.2001, S. 12.

Die Eingriffe in die Versammlungsfreiheit im Rahmen der Castor-Transporte waren über die Jahre hinweg immer wieder Gegenstand verwaltungs- und verfassungsgerichtlicher Entscheidungen.<sup>25</sup> Dabei wurde auch die Wahl der Allgemeinverfügung als Handlungsform justiziell betrachtet und bietet daher eine der wenigen Quellen aus der Rechtsprechung zu dieser Thematik.

### 5. G8-Gipfel Heiligendamm 2007

Im Rahmen des G8-Gipfels in Heiligendamm im Jahr 2007 wurde im Vorfeld eine umfangreiche Allgemeinverfügung erlassen.

Im Vergleich zu ähnlich gelagerten Fällen besteht hier eine bemerkenswerte Besonderheit: Das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern übertrug der Polizeidirektion Rostock im Zeitraum vom 25. Mai bis 15. Juni 2007 die Kompetenz der zuständigen Versammlungsbehörde in den gipfelbezogenen Arealen des Landes.<sup>26</sup> Das OVG Greifswald bestätigte diese zeitlich begrenzte Aufgabenübertragung ausdrücklich.<sup>27</sup>

In dieser Zuständigkeit erließ die Polizeidirektion Rostock am 17. Mai 2007 eine Allgemeinverfügung<sup>28</sup> mit Einschränkungen der Versammlungsfreiheit unterschiedlicher Intensität. Im Umgriff des Gipfelortes (Verbotzonen I und II; letztere 5 km mal 8 km groß) sowie um den nächstgelegenen Fliegerhorst Rostock-Laage waren Versammlungen und Aufzüge vom 30. Mai bis 8. Juni 2007 generell untersagt.

Zusätzlich wurden in einem weitläufigen Gebiet um Heiligendamm herum alle unangemeldeten Versammlungen und Aufzüge vom 30. Mai bis 8. Juni 2007 präventiv verboten.

Insbesondere die Verbotzonen I und II sowie das Versammlungsverbot um den Fliegerhorst Rostock-Laage waren Gegenstand verwaltungsgerichtlicher und verfassungsgerichtlicher Eilentscheidungen.<sup>29</sup>

---

<sup>25</sup> Bestätigend: BVerfG Beschl. v. 26.03.2001 – 1 BvQ 15/01, BeckRS 2001, 30170199; Unrechtmäßigkeit eines präventiven Versammlungsverbots außerhalb des pol. Notstands: VGH Mannheim Urt. v. 06.11.2013 – 1 s 1640/12, BeckRS 2013, 58560; teilweise Rechtswidrigkeit der Allgemeinverfügung: VG Lüneburg Beschl. v. 03.11.2004 – 3 B 66/04, BeckRS 2004, 25385.

<sup>26</sup> § 2a Erste Landesverordnung zur Änderung der Landesverordnung über die zuständigen Behörden nach dem Versammlungsgesetz v. 19.01.2007, GVOBl. M-V. 2007, S. 30.

<sup>27</sup> OVG Greifswald Beschl. v. 31.05.2007 – 3 m 53/07, BeckRS 2008, 37995.

<sup>28</sup> Allgemeinverfügung PD Rostock amtl. Bekanntmachung v. 17.05.2007.

<sup>29</sup> BVerfG Urt. v. 06.06.2007 – 1 BvR 1423/07, BeckRS 2007, 24072, bzgl. eines „Sternmarsches“ zum Gipfelort; BVerfG Beschl. v. 05.06.2007 – BvR 1428/07, BeckRS 2007, 23754, bzgl. Versammlungsverbot am Fliegerhorst Rostock-Laage; BVerfG Beschl. v. 05.06.2007 – 1 BvR 1429/07, BeckRS 2007, 23755, bzgl. einer Mahnwache am Sperrzaun.

## 6. Besuch S. H. Papst Benedikt XVI. 2011 in Berlin

Anlässlich des Besuchs von S. H. Papst Benedikt XVI. am 22. September 2011 in Berlin erließ die zuständige Sicherheitsbehörde (Polizeipräsident in Berlin) eine Allgemeinverfügung. Diese beinhaltete an dem besagten Tag ein Aufenthalts- und Betretungsverbot der eingerichteten Sicherheitszone im Zeitraum von 10:00 Uhr bis 18:00 Uhr. Explizit wurden auch öffentliche Versammlungen und Aufzüge innerhalb des tangierten Bereichs präventiv verboten.<sup>30</sup>

Im Rahmen eines Eilverfahrens ging ein Versammlungsanmelder gegen die örtliche Beschränkung seines Aufzugs vor, nachdem die Route laut des Versammlungsbescheids nicht durch die Sicherheitszone führen durfte. Das VG Berlin bestätigte die Verlegung der Route sowie die Inhalte der zugrundeliegenden Allgemeinverfügung.<sup>31</sup> Davon waren sowohl Versammlungen rechter Gruppierungen als auch entsprechende Gegendemonstrationen betroffen.

## 7. Versammlungsverbote am 19. Januar 2015 in Dresden

Am 18. Januar 2015 erließ die Polizeidirektion Dresden eine Allgemeinverfügung zum Verbot aller „öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel und Aufzüge innerhalb der Ortsgrenzen der Landeshauptstadt Dresden“, die am 19. Januar 2015 stattfinden sollten.<sup>32</sup> Davon waren auch bereits angezeigte und beschiedene Versammlungen umfasst.

Hintergrund war die Morddrohung gegen einen Veranstalter der sog. „PEGIDA“-Proteste. Dieser richtete wöchentliche „Montagsspaziergänge“ aus, was auch am 19. Januar 2015 stattfinden sollte.<sup>33</sup>

Gegen die Verfügung gingen die Veranstalter im Eilrechtsschutzverfahren vor dem VG Dresden vor, unterlagen jedoch.<sup>34</sup> Das Versammlungsverbot wurde nachfolgend u. a. im Rechtsausschuss des Sächsischen Landtags kritisch thematisiert.<sup>35</sup>

---

<sup>30</sup> Allgemeinverfügung v. 10.08.2011, Polizeipräsident in Berlin, ABl. 2011, S. 2028.

<sup>31</sup> VG Berlin Beschl. v. 14.09.2011 – VG 11 302.11, BeckRS 2011, 54116.

<sup>32</sup> Allgemeinverfügung Polizeidirektion Dresden v. 18.01.2015, abrufbar unter: <https://www.telemedicus.info/urteil/polizeidirektion-dresden-allgemeinverfuegung-anlaesslich-der-aktuellen-bedrohungslage-internationaler-terrorismus-fuer-versammlungen-im-gebiet-der-landeshauptstadt-dresden-am-19-januar-2015/>, letzter Abruf am 17.02.2025.

<sup>33</sup> <https://www.dw.com/de/demonstrationsverbot-in-dresden-nach-drohung-gegen-pegida/a-18199147>, letzter Abruf am 17.02.2025.

<sup>34</sup> Weber, VR 12/2015, S. 404, 405.

<sup>35</sup> Weber, VR 12/2015, S. 404 ff.

## 8. Versammlungsverbote in Heidenau 2015

Im Zuge der sog. „Flüchtlingskrise“ kam es im August 2015 zu Ausschreitungen im Rahmen von Versammlungen gegen die Unterbringung von Flüchtlingen in der Sächsischen Gemeinde Heidenau. Das Landratsamt Pirna erließ daraufhin für das darauffolgende Wochenende (28.08.2015 bis 31.08.2015) ein präventives Verbot aller öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel im Wege der Allgemeinverfügung.<sup>36</sup>

Im Rahmen des Eilrechtsschutzverfahrens stellte das VG Dresden zunächst die aufschiebende Wirkung eines Widerspruchs gegen die Allgemeinverfügung wieder her.<sup>37</sup> Auf die Beschwerde des LRA Pirna hin beschränkte das OVG Bautzen die Wirkung des Widerspruchs lediglich auf eine (Gegen-)Versammlung.<sup>38</sup> Nach Anrufung des BVerfG stellte die erkennende Kammer die aufschiebende Wirkung in vollem Umfang wieder her.<sup>39</sup>

## 9. G7-Gipfel Elmau 2015 und 2022

Erstmals im Sommer 2015 fand in einem abgelegenen Schloss in der Bayerischen Gemeinde Elmau der G7-Gipfel statt. Durch das zuständige Landratsamt Garmisch-Partenkirchen wurde daher am 29. April 2015 eine Allgemeinverfügung erlassen, die das Umfeld des Schlosses während der Gipfelzeit (30.05.2015 bis 09.06.2015) als Sicherheitsbereich auswies. Zutritt erhielten nur Gipfelteilnehmer, Begleitpersonen sowie besonders berechnete Personen mit einer Ausnahmegenehmigung.<sup>40</sup> Zwar ist im Tenor der Verfügung nicht konkret von Eingriffen in die Versammlungsfreiheit die Rede, jedoch wirkt dieses umfassende Aufenthalts- und Betretungsverbot als implizites präventives Versammlungsverbot.<sup>41</sup>

Unter anderem auch gegen die Allgemeinverfügung an sich ging ein Versammlungsanmelder im Wege des Eilverfahrens gegen das Verbot vor. Während das VG München<sup>42</sup> einer Gruppe von Demonstranten noch Zugang zum Sicherheitsbereich

---

<sup>36</sup> Allgemeinverfügung LRA Pirna v. 27.08.2015.

<sup>37</sup> VG Dresden Beschl. v. 28.08.2015 – 61 815/15, BeckRS 2015, 51219.

<sup>38</sup> OVG Bautzen Beschl. v. 28.08.2015 – 3 B 276/15, BeckRS 2015, 116211.

<sup>39</sup> BVerfG Beschl. v. 29.08.2015 – 1 BvQ 32/15, BeckRS 2015, 51334.

<sup>40</sup> Allgemeinverfügung LRA Garmisch-Partenkirchen v. 29.04.2015, abrufbar unter [https://www.lra-gap.de/media/files/g7-gipfel/Allgemeinverfuegung\\_20150429.pdf](https://www.lra-gap.de/media/files/g7-gipfel/Allgemeinverfuegung_20150429.pdf), letzter Abruf am 17.02.2025.

<sup>41</sup> Ebenda, das LRA geht selbst von dieser Wirkung aus, was aus der umfassenden Begründung zur Einschränkung des Art. 8 Abs. 1 GG hervorgeht, vgl. Ziff. 4.1 der Allgemeinverfügung.

<sup>42</sup> VG München Beschl. v. 05.06.2015 – m 7 s 15.2222, BeckRS 2015, 46822, Rn. 31.

gewähren wollte, bestätigte der BayVGH,<sup>43</sup> auf beiderseitige Beschwerde hin, die Rechtmäßigkeit der Allgemeinverfügung in ihrem Ursprungssinne.

Im Jahr 2022 wurde der G7-Gipfel wieder im Bayerischen Elmau abgehalten. Erneut erließ die zuständige Behörde am 13. Juni 2022 eine beinahe wortgleiche Allgemeinverfügung.<sup>44</sup> Auch diesmal kam es zu einem Eilantrag, der sich zumindest mittelbar auch gegen die Allgemeinverfügung wendete. Der Antrag hatte jedoch auch letztinstanzlich vor dem Bundesverfassungsgericht keinen Erfolg.<sup>45</sup>

## 10. G20-Gipfel 2017 – Stadt Hamburg

Am 7. und 8. Juli 2017 fand in Hamburg der G20-Gipfel statt. Die Versammlungsbehörde der Stadt Hamburg reagierte auf diese Großlage mit dem Erlass einer Allgemeinverfügung. Diese entfaltete ihre Wirkung vom 7. Juli, 06:00 Uhr bis zum 8. Juli, 17:00 Uhr in einem begrenzten Teil der Innenstadt.<sup>46</sup>

Inhaltlich wurden „angemeldete und nicht angemeldete Versammlungen und Aufzüge unter freiem Himmel“ implizit in den genannten Innenstadtbereichen präventiv verboten, indem sie nur „außerhalb dieses Bereichs durchgeführt werden“ durften.<sup>47</sup> Der zeitliche und räumliche Ausschluss von Versammlungen aus einem bestimmten Gebiet kommt einem Verbot gleich.<sup>48</sup>

Gegen die versammlungsrechtliche Allgemeinverfügung wurde zunächst im Rahmen des Eilrechtsschutzes vorgegangen. Nachdem das VG Hamburg<sup>49</sup> die Verbotsverfügung bestätigte, folgte auf eine Beschwerde des Antragstellers hin auch das OVG Hamburg<sup>50</sup> dieser Auffassung. Im Hauptsacheverfahren entschied das VG Hamburg im Februar 2022 dann allerdings zugunsten des Klägers und befand die Rechtswidrigkeit der Allgemeinverfügung.<sup>51</sup> Auch hierbei handelt es sich um eine der raren justiziellen Quellen (vor der Corona-Pandemie), in denen explizit auch die Handlungsform der Allgemeinverfügung thematisiert wurde.

<sup>43</sup> VGH München Beschl. v. 06.06.2015 – 10 CS 15.1210, BeckRS 2015, 47041, Rn. 35 ff.

<sup>44</sup> Allgemeinverfügung LRA Garmisch-Partenkirchen v. 13.06.2022, abrufbar unter [https://www.lra-gap.de/media/files/g7-gipfel\\_2022/Allgemeinverfuegung\\_Sicherheitsbereich\\_G7-Gipfel\\_2022.pdf](https://www.lra-gap.de/media/files/g7-gipfel_2022/Allgemeinverfuegung_Sicherheitsbereich_G7-Gipfel_2022.pdf), letzter Abruf am 17.02.2025.

<sup>45</sup> BVerfG Beschl. v. 27.06.2022 – 1 BvQ 45/22, BeckRS 2022, 14631; Vorinstanzen: VGH München Beschl. v. 26.06.2022 – 10 CS 22.1506, BeckRS 2022, 15474; VG München Beschl. v. 26.06.2022 – 33 s 22.3218, BeckRS 2022, 15475. Im Ergebnis wurde eine stationäre Versammlung mit einer „Delegation“ von 50 Demonstranten im erweiterten Sicherheitsbereich zugelassen.

<sup>46</sup> Allgemeinverfügung Hansestadt Hamburg v. 9. Juni 2017, Amtl. Anzeiger Nr. 45, 2017.

<sup>47</sup> Ebenda.

<sup>48</sup> Vgl. BVerfG Beschl. v. 06.06.2007, 1 BvR 1423/07, juris, Rn. 30.

<sup>49</sup> VG Hamburg Beschl. v. 27.06.2017 – 16 E 6288/17, BeckRS 2017, 120674.

<sup>50</sup> OVG Hamburg Beschl. v. 03.07.2017 – 4 Bs 142/17, BeckRS 2017, 120673.

<sup>51</sup> VG Hamburg Urte. v. 25.02.2022 – 3 K 1611/18, BeckRS 2022, 9276.

### III. Während der COVID-19-Pandemie

Während der COVID-19-Pandemie erlebte die verwaltungsrechtliche Handlungsform der Allgemeinverfügung generell eine Renaissance.<sup>52</sup> So kam es zu Beginn der Pandemie teilweise zu weitreichenden expliziten und impliziten Versammlungsverboten im Wege der Handlungsform. Im weiteren Verlauf wurden vor allem sog. Corona-Spaziergänge mittels Allgemeinverfügungen geregelt. Darüber hinaus erließen auch manche Behörden generelle versamlungsbezogene Allgemeinverfügungen.<sup>53</sup>

#### 1. Implizite Versammlungsverbote

Anstatt einer Rechtsverordnung erließ das Bundesland Niedersachsen mit Bekanntmachung vom 22. März 2020 auf Grundlage des § 28 Abs. 1 IfSG (a. F.<sup>54</sup>) eine Allgemeinverfügung mit Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie. Ähnlich wie in gleichlautenden Verordnungen anderer Bundesländer, enthielt auch die Niedersächsische Verfügung ein implizites Totalverbot von Versammlungen, indem „Zusammenkünfte und Ansammlungen“ im öffentlichen Raum, außerhalb der Familie und des eigenen Hausstandes, auf zwei Personen beschränkt wurden.<sup>55</sup>

Mit ähnlichem Wortlaut verfügte auch die Hansestadt Hamburg ein implizites Versammlungsverbot mit Allgemeinverfügung vom 22. März 2020.<sup>56</sup>

#### 2. Explizite Versammlungsverbote

Auch im Bundesland Sachsen wurde durch die damalige Landesregierung zunächst die Handlungsform einer Allgemeinverfügung zur Statuierung von Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus gewählt. Die Verfügung untersagte alle Versammlungen, „unabhängig von der Anzahl der Teilnehmenden.“<sup>57</sup> Mit Urteil

---

<sup>52</sup> Siegel, NVwZ 2020, 577, 577.

<sup>53</sup> Siehe dazu auch Allgemeinverfügung Stadt Nürnberg, Bekanntmachung v. 30. 11. 2020; neben anderen infektionsschutzrechtlichen Beschränkungen wurden auch Aussagen zur Beschränkung der Versammlungsfreiheit getroffen. So wurde generell eine Höchstdauer von 60 Minuten sowie die rein ortsfeste Durchführung von Versammlungen verfügt.

<sup>54</sup> I. d. F. v. 20. 07. 2000.

<sup>55</sup> Niedersächsische Allgemeinverfügung, Nr. 2 b, AV d. MS v. 23. 03. 2020, 401-41609-11-3. Die Allgemeinverfügung wurde ab dem 10. 07. 2020 durch die Niedersächsische Corona-Verordnung ersetzt. In § 1 Abs. 4 der Verordnung wurde eine Ausnahmeregelung für Versammlungen implementiert, indem sie von den Kontaktbeschränkungen grds. ausgenommen wurden.

<sup>56</sup> Allgemeinverfügung Hansestadt Hamburg, Behörde für Gesundheit und Verbraucherschutz, Bekanntmachung v. 22. 03. 2020.

<sup>57</sup> Sächsische Allgemeinverfügung, Bekanntmachung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt v. 20. 03. 2020, Az.: 15 – 5422/5.

vom 21. Juni 2023 stellte das BVerwG schließlich die Unverhältnismäßigkeit der versammlungsrechtsbezogenen Regelung fest, ohne dabei konkret auf die Handlungsform der Allgemeinverfügung einzugehen.<sup>58</sup>

### 3. Corona-Spaziergänge

Insbesondere anlässlich der Diskussionen über die Impfpflicht ab Herbst des Jahres 2021 etablierte sich das Phänomen der sogenannten Corona-Spaziergänge. Dabei führten Corona-Maßnahmenkritiker (häufig „Querdenker“ genannt), entgegen den landesweiten Beschränkungen, unangemeldete Aufzüge mit teilweise mehreren Tausend Teilnehmern durch.<sup>59</sup> Im Zuge dessen kam es auch vermehrt zu Verstößen gegen die Hygienevorschriften, insbesondere gegen die Maskenpflicht oder die Abstandsgebote sowie gewalttätigen Auseinandersetzungen mit den Ordnungsbehörden.<sup>60</sup>

Als Reaktion darauf erließen mehrere Versammlungsbehörden beschränkende und präventiv verbietende Allgemeinverfügungen. Nachfolgend werden exemplarisch einzelne solcher Allgemeinverfügungen dargestellt.

#### a) Landkreis Südliche Weinstraße

Am 17. Dezember 2021 verfügte das Landratsamt Südliche Weinstraße in diesem Zusammenhang eine Allgemeinverfügung mit folgendem Wortlaut:

„Die Veranstaltung von und die Teilnahme an folgenden öffentlichen Versammlungen [...] werden verboten:

- a) Untersagt wird der [...] geplante und beworbene aber nicht angemeldete sog. „Montagsspaziergang“ in Bad Bergzabern zum Schloß und der [...] geplante und beworbene aber nicht angemeldete sog. „Montagsspaziergang“ in Annweiler zum Kirchplatz.
- b) Jede weitere thematisch vergleichbare, nicht ordnungsgemäß angemeldete und behördlich bestätigte Ersatzversammlung im Landkreis Südliche Weinstraße wird ebenfalls gantztätig verboten.“<sup>61</sup>

Die Allgemeinverfügung hielt letztinstanzlich einer Überprüfung durch das OVG Koblenz stand.<sup>62</sup>

<sup>58</sup> BVerwG Urt. v. 21.06.2023 – 3 CN 1.22, BeckRS 2023, 14589.

<sup>59</sup> Näher zum Phänomen *Thiel/Schorlemer*, KriPoZ 2/2022, 97, 98; *Peters/Janz*, GSZ 2022, 132. Der selbstgewählte Begriff der „Spaziergänge“ erinnert an die „Montagsspaziergänge“ der PEDIGA-Bewegung, vgl. <https://www.bpb.de/themen/parteien/rechtspopulismus/218681/pegida-eine-protestbewegung-zwischen-aengsten-und-ressentiments-ii/>, letzter Abruf am 17.02.2025.

<sup>60</sup> VGH München Beschl. v. 19.01.2022 – 10 CS 22.162, BeckRS 2022, 921, Rn. 20.

<sup>61</sup> Allgemeinverfügung LK Südliche Weinstraße, Amtsblatt Nr. 89 vom 17.12.2021.

<sup>62</sup> OVG Koblenz Beschl. v. 03.01.2022 – 7 B 10005/22, BeckRS 2022, 15.

*b) Freiburg im Breisgau*

Auch die Stadt Freiburg i.B. erließ am 7. Januar 2022 eine ähnlich lautende Allgemeinverfügung. Darin wurden ebenfalls zwei konkret beworbene, aber nicht angezeigte Versammlungen im Zusammenhang mit Corona-Spaziergängen sowie entsprechende Ersatzveranstaltungen verboten. Zudem darüber hinaus auch für die darauffolgenden 24 Tage alle weiteren ähnlich gelagerten, nicht angezeigten und behördlich bestätigten Versammlungen auf der Gemarkung, „unabhängig vom Wochentag und unabhängig davon, ob einmalig oder wiederkehrend stattfindend.“<sup>63</sup>

Die Verfügung war Gegenstand einer Eilentscheidung des Bundesverfassungsgerichts, wonach die Allgemeinverfügung dem angewendeten Prüfmaßstab standhielt.<sup>64</sup> Allerdings warf der Senat in diesem Zusammenhang die grundlegende Frage auf, ob es mit der Bedeutung und Tragweite des Art. 8 GG vereinbar sei, solch weitreichende Versammlungsverbote per Allgemeinverfügung zu regeln. Das Hauptsacheverfahren ist noch beim BVerfG anhängig und wurde bislang nicht entschieden (Stand: 12. 12. 2024).

*c) Stadt Augsburg*

Anlässlich von als Spaziergängen beworbene, aber nicht angezeigten Versammlungen im Mai 2022 in Augsburg, erließ die Stadt eine beschränkende Allgemeinverfügung. Solchen Versammlungen wurde demnach ein Bereich in der Augsburger Innenstadt zugewiesen, auf denen sie ortsfest durchgeführt werden konnten. Engstellen, an denen es potenziell zur Unterschreitung der Abstandspflicht hätte kommen können, wurden davon ausgenommen, ebenso wie verkehrsrelevante Durchgangsstraßen. Gleichzeitig wurden auch alle Ersatz- bzw. Alternativveranstaltungen umfasst.<sup>65</sup>

*d) Landkreis Traunstein*

Ähnlich differenziert verfügte auch das Landratsamt Traunstein eine beschränkende Allgemeinverfügung. In der Bekanntmachung vom 30. Dezember 2021 (Geltung bis 31.01.2022) wurden nicht angezeigte Versammlungen insbesondere ortsfest beschränkt, wobei ein Ausnahmeverbehalt des polizeilichen Einsatzleiters statuiert wurde.<sup>66</sup> Im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes ordnete das VG München die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage insoweit

---

<sup>63</sup> VG Freiburg Beschl. v. 24.01.2022 – 4 K 158/22, BeckRS 2022, 459, Rn. 1.

<sup>64</sup> BVerfG Beschl. v. 31.01.2022 – 1 BvR 208/22, BeckRS 2022, 808. Vorinstanz: VGH Mannheim Beschl. v. 24.01.2022 – VGH 9 s 178/22, BeckRS 2022, 809.

<sup>65</sup> Allgemeinverfügung Stadt Augsburg, Bekanntmachung v. 11.05.2022.

<sup>66</sup> Allgemeinverfügung LRA Traunstein v. 30.12.2021, Amtsblatt Nr. 65, geändert durch Allgemeinverfügung LRA Traunstein v. 07.01.2022, Amtsblatt Nr. 1, wonach auch alle Ersatzveranstaltungen miterfasst werden.

an, als dass die Regelungen über die in der Allgemeinverfügung explizit genannten Versammlungen (s. Ziff. II der Allgemeinverfügung) hinauswirken.<sup>67</sup>

#### *e) München*

Ähnlich verfuhr auch die Bayerische Landeshauptstadt München, indem sie am 13. Januar 2022 eine Allgemeinverfügung bekannt machte, wonach an drei bestimmten Wochentagen alle Versammlungen im Stadtgebiet im Zusammenhang mit der Kritik an Corona-Schutzmaßnahmen untersagt waren, sofern die Anzeigepflicht gem. Art. 13 BayVersG nicht eingehalten wurde.<sup>68</sup> Die Allgemeinverfügung wurde letztinstanzlich durch den BayVGH bestätigt.<sup>69</sup>

### **IV. Post-pandemische Einzelfälle**

Mit dem Abflachen der Pandemie ab dem Herbst des Jahres 2022 und den zurückgehenden Fallzahlen der Corona-Spaziergänge könnte nun angenommen werden, dass sich auch die Anwendungsgebiete versammlungsrechtlicher Allgemeinverfügungen in der Folge reduzierten. Jedoch ist genau das Gegenteil der Fall. So gab es postpandemisch nahezu kein herausragendes versammlungsrechtlich relevantes gesellschaftliches Ereignis, dass nicht durch Allgemeinverfügungen geregelt wurde.<sup>70</sup>

#### **1. Verkehrswende-Proteste/„Critical-Mass“**

Bei den sog. „Critical-Mass“-Protesten handelt es sich um eine Form des Aufzugs mittels Fahrrad-Konvois. Damit soll auf die Bedürfnisse von Fahrradfahrern aufmerksam gemacht und die Verkehrswende vorangetrieben werden. Diese Aktionsform existiert in Deutschland seit ca. 1997.

---

<sup>67</sup> VG München Beschl. v. 28.01.2022 – m 33 s 22.422, BeckRS 2022, 6500, Rn. 23 ff.; eine darauf gerichtete Beschwerde des Antragstellers wurde wegen des Verstoßes gg. den Vertretungszwang als unzulässig verworfen, vgl. VGH München Beschl. v. 02.03.2022 – 10 CS 22.415, BeckRS 2022, 6499.

<sup>68</sup> Allgemeinverfügung Stadt München, Bekanntmachung v. 13.01.2022; abrufbar unter [https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:4d73ab7d-b19d-4f6a-a1ac-2661894c55af/Allgemeinverfuegung\\_vom\\_13\\_01\\_2022\\_zu\\_Versammlungen\\_im\\_Zusammenhang\\_mit\\_Protesten\\_gegen\\_Corona-Massnahmen.pdf](https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:4d73ab7d-b19d-4f6a-a1ac-2661894c55af/Allgemeinverfuegung_vom_13_01_2022_zu_Versammlungen_im_Zusammenhang_mit_Protesten_gegen_Corona-Massnahmen.pdf), letzter Aufruf am 17.02.2025.

<sup>69</sup> VGH München Beschl. v. 19.01.2022 – 10 CS 22.162, BeckRS 2022, 921.

<sup>70</sup> Stand: September 2024; eine Ausnahme bilden dabei lediglich die bundesweiten Proteste gegen Populismus und Rechtsextremismus im Januar 2024, vgl.: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-rechtsextremismus-deutschland-zehntausende-bei-demonstrationen-a-502fad84-2f8a-4c6f-898b-34b03d533258>, letzter Abruf am 17.02.2025.

Nachdem solche geplanten Versammlungen in den Städten Nürnberg und Erlangen nicht angezeigt wurden und die Routen der Teilnehmer nicht bekannt waren, erließ die Stadt Erlangen ab dem Jahr 2022 entsprechende Allgemeinverfügungen.<sup>71</sup>

Dabei beziehen sich die Allgemeinverfügungen jeweils auf konkrete Versammlungen, die zwar vorab beworben, jedoch nicht bei der zuständigen Versammlungsbehörde angezeigt wurden. Inhaltlich enthielten die Verfügungen kein Verbot, sondern lediglich die Beschränkung, die Versammlung nur ortsfest durchführen zu können, sofern keine rechtzeitige Anzeige erfolgt. Im Rahmen der Allgemeinverfügung wurde zudem explizit auf eine mögliche Ahndung wegen Verstoßes gegen vollziehbare Anordnungen für Veranstalter und Teilnehmer hingewiesen.<sup>72</sup>

## 2. Klima-Proteste

Mit dem Abflachen der pandemischen Gefahrenlage gingen Klimaaktivisten ab dem Frühjahr des Jahres 2022 zu bundesweiten Blockadeaktionen von Verkehrs- und infrastrukturellen Einrichtungen über, insbesondere indem sich Aktivisten mittels Klebstoff an Fahrbahnen festklebten oder sie in sonstiger Art und Weise blockierten.<sup>73</sup> Diese Aktionen wurden bis Ende des Jahres 2023 stetig intensiviert und ausgedehnt.

### *a) Passau*

Als erste (Bayerische) Versammlungsbehörde begegnete die Stadt Passau diesen Protesten durch Erlass einer Allgemeinverfügung.<sup>74</sup> Darin wurden Klimaproteste auf besonders verkehrsbedeutenden Straßen untersagt, bei denen sich mindestens ein Teilnehmer fest mit dem Straßenbelag verbindet oder die Straße dergestalt betreten wird, dass es zu strafrechtlich notwendigen Verkehrsbehinderungen kommt.

---

<sup>71</sup> Exemplarisch eine nicht angezeigte Versammlung in Erlangen am 06.08.2020: <https://www.nordbayern.de/region/erlangen/polizei-erstickt-critical-mass-in-erlangen-im-keim-1.10328748>, letzter Abruf am 17.02.2025.

<sup>72</sup> Allgemeinverfügung Stadt Erlangen v. 06.04.2022, Amtsblatt Nr. 6 A, 2022; Allgemeinverfügung Stadt Erlangen v. 22.07.2022, Amtsblatt Nr. 14 A, 2022; Allgemeinverfügung Stadt Erlangen v. 04.10.2023, Amtsblatt Nr. 19A, 2022.

<sup>73</sup> Blockade des Hamburger Hafens, <https://www.tagesspiegel.de/politik/klimaaktivisten-blockieren-bruecke-im-hamburger-hafen-8018398.html>, letzter Abruf am 17.02.2025; Verkehrsblockade in Nürnberg, <https://www.nordbayern.de/region/nuernberg/aktivisten-kleben-sich-fest-klima-protest-lost-chaos-in-nuernbergs-innenstadt-aus-1.12437350>, letzter Abruf am 17.02.2025.

<sup>74</sup> Allgemeinverfügung Stadt Passau v. 18.04.2023, Amtsblatt Nr. 11 2023 (s. dazu auch Allgemeinverfügung Stadt Passau v. 13.03.2023, Amtsblatt Nr. 7, 2023).

Hinzukommen muss, dass die Anzeigepflicht aus Art. 13 BayVersG nicht eingehalten wird.<sup>75</sup>

Die Allgemeinverfügung trat am 14. März 2023 in Kraft und galt ursprünglich bis zum 15. September 2023. Mit ersetzender Allgemeinverfügung vom 4. Juli 2023 erweiterte die Stadt die räumliche Geltung auf weitere Straßenzüge und dehnte die Geltungsdauer bis zum 31. Dezember 2024 aus.<sup>76</sup>

Ähnlich lautende Allgemeinverfügungen wurden von weiteren Städten erlassen, dabei scheint die Passauer Variante vielmals als Vorbild gedient zu haben.<sup>77</sup>

### b) Aschaffenburg

Justiziable Relevanz erlangte in diesem Zusammenhang vor allem die Allgemeinverfügung der Stadt Aschaffenburg vom 7. August 2023.<sup>78</sup> Nachdem ein entsprechender Antrag zur Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung vor dem VG Würzburg<sup>79</sup> fehlschlug, entschied der VGH München mit Beschluss vom 13. September 2023<sup>80</sup> schließlich zugunsten der Antragstellerin. Moniert wurde dabei allerdings vor allem der zu extensiv gestaltete Wortlaut der Allgemeinverfügung, die „die Benutzung von Straßen und Fahrbahnen“ sowie jegliches „Niederlassen“ darauf verbot.<sup>81</sup>

### c) Stuttgart

Mit ähnlichem Wortlaut erließ auch die Stadt Stuttgart eine entsprechende Allgemeinverfügung. So wurden alle nicht angezeigten und nicht behördlich bestätigten Versammlungen im Zusammenhang mit Klima-Protesten in Form von Straßenblockaden auf über 150 Straßen der Stadt verboten.<sup>82</sup> Die Besonderheit dieser

---

<sup>75</sup> Zum weiteren Umgang der Stadt mit dieser Protestform eindrücklich *Grochtmann*, BayVBl. 2023, 731 ff.

<sup>76</sup> Allgemeinverfügung Stadt Passau v. 04.07.2023, Amtsblatt Nr. 19, 2023.

<sup>77</sup> Exemplarisch: Allgemeinverfügung Stadt Stuttgart v. 07.07.2023 (Geltung bis 31.12.2023, mittlerweile aufgehoben), Verbot von nichtangezeigten Straßenblockaden i. Z. m. Klimaprotesten; Allgemeinverfügung Stadt München v. 25.08.2023 (Geltung bis 12.09.2023, keine Verlängerung) oder Stadt Nürnberg, Allgemeinverfügung vom 14.07.2023 (Geltung bis 31.07.2023), Amtsblatt Nr. 14a, 13.07.2023, mit ähnlichem Wortlaut.

<sup>78</sup> Amtl. Bekanntmachung v. 07.08.2023, Geltung bis zum 15.09.2023.

<sup>79</sup> VG Würzburg Beschl. v. 07.09.2023 – W 5 s 23.1243.

<sup>80</sup> VGH München Beschl. v. 13.09.2023 – 10 CS 23.1650, BeckRS 2023, 24456.

<sup>81</sup> Ebenda, Rn. 27 f. Die Stadt Braunschweig erließ eine beinahe wortgleiche Allgemeinverfügung (Allgemeinverfügung v. 19.07.2023); diese wurde inzwischen entsprechend dem Beschluss des BayVGH v. 13.09.2023 angepasst, vgl. Allgemeinverfügung Stadt Braunschweig vom 16.10.2023.

<sup>82</sup> Allgemeinverfügung Stadt Stuttgart v. 07.07.2023.

Verfügung besteht in ihrer zeitlichen Geltung: So galt die Allgemeinverfügung ursprünglich vom 7. Juli 2023 bis einschließlich 31. Dezember 2023.<sup>83</sup>

#### *d) Regensburg*

Nachdem in der Vorweihnachtszeit 2024 bekannt wurde, dass die „letzte Generation“ zur Blockade des Regensburger Weihnachtsmarkts aufrief, erließ die Stadt Regensburg eine Allgemeinverfügung, in der die beworbene, aber nicht angezeigte Versammlung auf den 7. Dezember 2024, im Zeitraum zwischen 12:00 und 14:00 Uhr örtlich beschränkt wurde.<sup>84</sup>

### **3. Russischer Angriffskrieg gegen die Ukraine**

Die Stadt Berlin erließ im Kontext des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine eine beschränkende versammlungsrechtliche Allgemeinverfügung, wonach am Tag der Befreiung (8. Mai) bestimmte Fahnen, pro-russische Erkennungszeichen oder militärische Uniformen im Umfeld bestimmter Gedenkstätten verboten wurden.<sup>85</sup> Die Beschränkungen wurden letztinstanzlich durch das OVG Berlin-Brandenburg bestätigt.<sup>86</sup>

### **4. Antifa-Ost-Prozess („Lina E.“)/Tag X – Stadt Leipzig**

Ab September 2021 fand vor dem Oberlandesgericht Dresden der Strafprozess gegen vier Angeklagte aus dem linksautonomen Spektrum (darunter die Hauptangeklagte „Lina E.“) u. a. wegen des Tatvorwurfs der Bildung einer kriminellen Vereinigung i. S. § 129 StGB statt. Der stark öffentlichkeitswirksame Prozess wurde vor allem in den entsprechenden politischen Kreisen polarisierend wahrgenommen und thematisiert. Unter anderem wurden gewalttätige Aktionen („Tag X“) im Falle einer Verurteilung angekündigt.

Nachdem die Urteilsverkündung am 31. Mai 2023 erwartet wurde, mobilisierten linksextreme Kreise für Versammlungen in Leipzig am sogenannten „Tag X“ (Wochenende 03. und 04.06.2023). Am 30. Mai 2023 erließ die Stadt Leipzig daraufhin eine versammlungsrechtliche Allgemeinverfügung mit folgenden Auszügen aus dem Tenor:

---

<sup>83</sup> Mit Änderungsverfügung v. 19.07.2023 wurde die Geltungsdauer auf den 17.09.2023 geändert.

<sup>84</sup> Allgemeinverfügung Stadt Regensburg v. 05.12.2024, Amt. 32.1.1.

<sup>85</sup> Allgemeinverfügung Polizeipräsident in Berlin v. 04.05.2022, <https://www.berlin.de/po-lizei/assets/dienststellen/anlagen-dir-e/220504-direvst111-av-ehrenmale.pdf>, letzter Abruf am 17.02.2025.

<sup>86</sup> OVG Berlin-Brandenburg Beschl. v. 09.05.2022 – 1 s 35/22, BeckRS 2022, 13297.

„Im Stadtgebiet der Stadt Leipzig ist es [...] jedermann untersagt, an dem Samstag und Sonntag (3. und 4. Juni 2023) nach der Urteilsverkündung [...] öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel zu veranstalten oder daran teilzunehmen, welche sich inhaltlich auf den Antifa-Ost-Prozess bzw. deren Angeklagte beziehen und nicht bis zum Mittwoch, den 31. Mai 2023, 24:00 Uhr, bei der zuständigen Versammlungsbehörde angezeigt wurden.“<sup>87</sup>

Ferner wird ausgeführt, dass Ausnahmeentscheidungen von den vorgenannten Regelungen der Versammlungsbehörde bzw. der Polizei vorbehalten sind. Vor Erlass der Allgemeinverfügung wurde laut der Stadt Leipzig eine thematisch zusammenhängende Versammlung angezeigt. Diese wurde verboten.<sup>88</sup>

### 5. Pro-palästinensische Versammlungen ab 2023

Im Zuge des im Herbst 2023 eskalierten Konflikts zwischen der Terrororganisation Hamas und des Staates Israel fanden daraufhin deutschlandweit pro-palästinensische Versammlungen statt. Dabei kam es teilweise zu gewalttätigen Ausschreitungen sowie strafrechtlichen Ermittlungsverfahren.<sup>89</sup> Die Versammlungen in diesem Zusammenhang wurden u. a. im Wege von Einzelverbotsverfügungen<sup>90</sup> oder aber auch durch Allgemeinverfügung beschränkt oder verboten.

#### a) Bremen

So erließ die Hansestadt Bremen am 13. Oktober 2023 eine Allgemeinverfügung mit einem präventiven Verbot aller nicht bis zum 11. Oktober 2023 angemeldeten pro-palästinensischen Versammlungen im gesamten Stadtgebiet. Anlass war eine im Internet beworbene Versammlung für den 13. Oktober 2023. Die Allgemeinverfügung galt nur für Freitag, den 13. Oktober.<sup>91</sup>

<sup>87</sup> Nr. 1, S. 1 der Allgemeinverfügung der Stadt Leipzig vom 31.05.2023, Amtsblatt 11.A/2023.

<sup>88</sup> OVG Bautzen Beschl. v. 02.06.2023 – 3 B 87/23, BeckRS 2023, 12525; insgesamt jedoch kritisch dazu: *Schramm*, VerfBlog v. 22.06.2023.

<sup>89</sup> So bspw. am 16.10.2023 in Berlin, wo sich ca. 1.000 Menschen zu einer verbotenen Versammlung eingefunden hatten. Es kam zu 127 Festnahmen und ca. 150 Ermittlungsverfahren. Vgl. <https://www.rbb24.de/panorama/beitrag/2023/10/pro-palaestiniensiche-demonstration-festnahmen-straftanzeigen.html>, letzter Abruf am 17.02.2025.

<sup>90</sup> Exemplarisch dazu VG Berlin Beschl. v. 11.10.2023 – VG 11 428/23, BeckRS 2023, 27337 oder VGH Mannheim Beschl. v. 21.10.2023 – 3 s 1669/23, BeckRS 2023, 28942; VG Bremen Beschl. v. 20.10.2023 – 5 V 2513/23; VG Hamburg Beschl. v. 20.10.2023 – 2 E 4477/23.

<sup>91</sup> Allgemeinverfügung Stadt Bremen v. 11.10.2023, Amtsblatt Nr. 216, 2023.

*b) Hamburg*

Beginnend mit der Allgemeinverfügung vom 15. Oktober 2023 erließ auch die Hansestadt Hamburg präventive Verbote für alle pro-palästinensischen Versammlungen im Stadtgebiet zwischen dem 16. Oktober und dem 18. Oktober 2023, sofern diese nicht bis zum 14. Oktober 2023 angemeldet und behördlich bestätigt wurden.<sup>92</sup> Weitere, ähnlich lautende Verfügungen folgten.<sup>93</sup> Eine wesentliche Änderung nahm die Behörde dahingehend vor, dass kein bestimmtes Datum mehr genannt wurde zu welchem Versammlungen letztmöglich angezeigt werden konnten, sondern nur noch ein Verweis auf die gesetzlichen Fristen des § 14 VersG erfolgte.

*c) Lübeck*

Auch die Hansestadt Lübeck verbot per Allgemeinverfügung präventiv alle nicht angezeigten Versammlungen mit pro-palästinensischen Bezügen im Stadtgebiet zwischen dem 21. Oktober und dem 25. Oktober 2023.<sup>94</sup>

*d) Augsburg*

Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang die Allgemeinverfügung der Stadt Augsburg vom 13. Oktober 2023. Anstatt präventiver Verbote ordnet diese Verfügung besondere Beschränkungen im Hinblick auf pro-palästinensische Versammlungen an. So wird bspw. das Zeigen von diversen Hamas-Flaggen, das Singen von israelfeindlichen Slogans oder das in Abrede stellen des Existenzrechts Israels verboten.<sup>95</sup> Die Allgemeinverfügung war bis zum 20. Oktober gültig (wortlautgleiche Verlängerungen folgten<sup>96</sup>).

---

<sup>92</sup> Allgemeinverfügung Stadt Hamburg v. 15.10.2023, Bekanntmachung unter <https://www.polizei.hamburg/resource/blob/692444/e97f3880eea3dfa1a0c0fb5486ceaa2b/versammlungsverbot-do-data.pdf>, letzter Abruf am 17.02.2025.

<sup>93</sup> Allgemeinverfügung Stadt Hamburg v. 08.11.2023 (mit Hinweis auf weitere Fassungen), Bekanntmachung unter <https://www.polizei.hamburg/resource/blob/694626/54e9f95d72bfc08520202d6631f4d599/versammlungsverbot-verlaengerung-7-vom-08-11-2023-do-data.pdf>, letzter Abruf am 17.02.2025.

<sup>94</sup> Allgemeinverfügung Hansestadt Lübeck v. 20.10.2023, Bekanntmachung unter [https://bekanntmachungen.luebeck.de/oertliche-bekanntmachungen/d/5578/AVG\\_Versammlungsrechtliche+Verf%C3%BCgung](https://bekanntmachungen.luebeck.de/oertliche-bekanntmachungen/d/5578/AVG_Versammlungsrechtliche+Verf%C3%BCgung), letzter Abruf am 17.02.2025.

<sup>95</sup> Allgemeinverfügung Stadt Augsburg v. 13.10.2023, Bekanntmachung unter <https://www.augsburg.de/amtliche-bekanntmachungen/>, letzter Abruf am 17.02.2025; bezugnehmend darauf auch VGH München Beschl. v. 19.10.2023 – 10 CS 23.1862, BeckRS 2023, 30057, Rn. 28, im Zusammenhang mit einem Versammlungsverbot der Stadt München.

<sup>96</sup> So u.a. die Allgemeinverfügung Stadt Augsburg v. 09.11.2023 (Geltung bis 17.11.2023), abrufbar unter <https://www.augsburg.de/amtliche-bekanntmachungen/>, letzter Abruf am 17.02.2025. Ähnlich auch Stadt München: Allgemeinverfügung Stadt München v. 20.10.2023, Bekanntmachung unter <https://stadt.muenchen.de/dam/jcr:04dd8793-e131-43c8-a12>

Darüber hinaus verbot die Stadt eine für den 22. Oktober 2023 beworbene, aber nicht angezeigte Versammlung auf dem Augsburger Rathausplatz mit dem Thema „Free Palestine“ im Wege der Allgemeinverfügung, sofern der Anzeigepflicht nicht nachgekommen worden ist.<sup>97</sup> Ähnliche Verbote folgten, wobei diese sich stets auf einzelne, nicht angezeigte Versammlungen (und Ersatzveranstaltungen) bezogen.<sup>98</sup>

## 6. Bauernproteste ab Januar 2024

Anlässlich der Abschaffung zentraler Steuerentlastungselemente (Agrardiesel und Kfz-Steuer) für die Landwirtschaft protestierten bundesweit im Januar 2024 Landwirte im Zuge einer „Aktionswoche“. Dabei wurden u. a. Straßen, Autobahnzufahrten und weitere Infrastruktureinrichtungen mittels landwirtschaftlicher Nutzfahrzeuge blockiert.<sup>99</sup>

### a) Erzgebirgskreis

Daraufhin untersagte das Landratsamt Erzgebirgskreis mit Allgemeinverfügung vom 5. Januar 2024 alle Versammlungen in Form von Straßenblockaden bis zum 15. Januar 2024, die nicht gem. § 14 SächsVersG ordnungsgemäß angezeigt worden sind.<sup>100</sup>

### b) Zwickau

Anders verfuhr das Landratsamt Zwickau und erließ am 6. Januar eine vom 8. bis zum 15. Januar gültige Allgemeinverfügung, die anstatt einer Untersagung aller nicht angezeigten Versammlungen umfängliche und differenzierte Versammlungsbeschränkungen zum Inhalt hatte. So wurde bspw. verfügt, dass Blockaden lediglich auf bestimmten Straßen unzulässig seien oder Regelungen für Autokorsos aufgestellt.<sup>101</sup> Diese Regelungen befreien jedoch ausdrücklich nicht von den An-

---

f-413e3417fc65/AV%20zu%20einem%20nicht%20angezeigten%20Autokorso%20im%20Zusammenhang%20mit%20dem%20Nahost-Konflikt.pdf, letzter Abruf am 17.02.2025.

<sup>97</sup> Allgemeinverfügung Stadt Augsburg v. 20.10.2023, Amtsblatt Nr. 43/44, 2023.

<sup>98</sup> Allgemeinverfügung Stadt Augsburg v. 26.10.2023 (Bezug zu zwei Versammlungen am 27. und 28.10.2023 auf dem Augsburger Helmut-Haller-Platz); Allgemeinverfügung Stadt Augsburg v. 03.11.2023 (Bezug zu einer Versammlung am 04.11.2023 auf dem Augsburger Königsplatz); abzurufen unter <https://www.augsburg.de/amtliche-bekanntmachungen/>, letzter Abruf am 17.02.2025.

<sup>99</sup> <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/landwirtschaft-bauern-proteste-blockaden-1.6352986?reduced=true>, letzter Abruf: 17.02.2025.

<sup>100</sup> Allgemeinverfügung LRA Erzgebirgskreis v. 05.01.2024, Amtsblatt 1/2024, Jahrgang 8.

<sup>101</sup> Allgemeinverfügung LRA Zwickau v. 06.01.2024, abzurufen unter [https://www.landkreis-zwickau.de/download/Allgemeinverfuegung\\_zur\\_Einschraenkung\\_des\\_Versammlungs\\_rechts.pdf](https://www.landkreis-zwickau.de/download/Allgemeinverfuegung_zur_Einschraenkung_des_Versammlungs_rechts.pdf), letzter Abruf am 17.02.2025. Ähnlich verfuhr auch der Landkreis Vorpommern-

zeige- und Mitteilungspflichten aus § 14 SächsVersG. Vornehmlich wurden demnach nicht angezeigte Versammlungen adressiert.

## 7. Nachttanzdemos in Freiburg 2023 und 2024

Bei den sog. „Nachttanzdemos“ in Freiburg handelt es sich um nicht angemeldete Versammlungen aus dem linksautonomen Spektrum, die sich gegen Gentrifizierung und Repression wenden und dazu laute musikalische Elemente in der Nachtzeit im Stadtgebiet Freiburg nutzen.

Die Stadt Freiburg reagierte darauf in den Jahren 2023 und 2024 mit dem Erlass von Allgemeinverfügungen,<sup>102</sup> die insbesondere Beschränkungen der Versammlung im Hinblick auf Lautstärke und Kundgebungsmittel zum Inhalt hatten. Die Verfügungen waren jeweils auf die beworbenen Versammlungstage beschränkt.

## 8. Sonstiges

Gerade im Bundesland Berlin ist die Einschränkung der Versammlungsfreiheit im Wege von Allgemeinverfügungen standardisierte Praxis. Die nachfolgenden Fälle sind exemplarisch für eine Vielzahl von ähnlich gelagerten Anwendungsfällen.<sup>103</sup> Die COVID-19-Pandemie scheint in diesem Zusammenhang keine Auswirkungen auf die Häufigkeit der Anwendung dieser Handlungsform gehabt zu haben. Gleichwohl sind in diesem Zusammenhang keinerlei Sachverhalte bekannt, in denen ein Berliner Gericht die Wirksamkeit der Verfügungen überprüfen musste.

### *a) Besuch des ukrainischen Präsidenten Selenskyi 2023 in Berlin*

Anlässlich des Besuches des ukrainischen Präsidenten Selenskyi am 14. Mai 2023 in Berlin erließ die Berliner Polizei eine Allgemeinverfügung, die einen Sicherheitsbereich im tangierten Bereich Berlin-Mitte auswies.<sup>104</sup> Neben einem Versammlungsverbot, wurde auch der allgemeine Zugang für Bürger eingeschränkt.<sup>105</sup>

---

Greifswald: Allgemeinverfügung LKr Vorpommern-Greifswald v. 05.01.2024, abrufbar unter [https://www.kreis-vg.de/media/custom/3079\\_7054\\_1.PDF?1704472227](https://www.kreis-vg.de/media/custom/3079_7054_1.PDF?1704472227), letzter Abruf am 17.02.2025. Ebenfalls nur beschränkend: Allgemeinverfügung LRA Günzburg v. 05.01.2024, Amtsblatt Nr. 1a v. 07.01.2024. Mit gleichem Tenor: Allgemeinverfügung LRA Unterallgäu v. 05.01.2024, Amtsblatt Nr. 2 v. 05.01.2024.

<sup>102</sup> Allgemeinverfügung Stadt Freiburg v. 15.06.2023 sowie v. 19.09.2024.

<sup>103</sup> Recherchierbar unter <https://www.berlin.de/polizei/>, Suchbegriff „Allgemeinverfügung“.

<sup>104</sup> <https://www.rbb24.de/panorama/beitrag/2023/05/berlin-mitte-regierungsviertel-bundeskanzleramt-sperrungen-spree.html>, letzter Abruf am 17.02.2025.

<sup>105</sup> Allgemeinverfügung Polizei Berlin v. 12.05.2023, abzurufen unter: <https://www.berlin.de/polizei/polizeimeldungen/allgemeinverfuegung.pdf?ts=1683902505>, letzter Abruf am 17.02.2025.

### b) Brandschutzbegutachtung Anwesen Rigaer Straße 94 in Berlin

Im Zuge einer angeordneten und gerichtlich bestätigten<sup>106</sup> Brandschutzbegehung des von linksautonomen Personen widerrechtlich genutzten Anwesens Rigaer Straße 94 am 16. Juni 2021 in Berlin, ordnete die Polizei Berlin für den Umgriff um das betreffende Anwesen ein Aufenthalts- und Betretungsverbot an. Dieses enthielt auch ein präventives Verbot von Versammlungen (16. bis 18.06.2023).<sup>107</sup>

## V. Kritische Würdigung und zusammenfassende Betrachtung

### 1. Die COVID-19-Pandemie als Bezugspunkt einer Zäsur

Bis auf wenige Ausnahmen begrenzten sich die prä-pandemischen Anwendungsfälle auf herausragende Ausnahme- und Einzelfälle. Dazu zählen vor allem Gipfeltreffen oder Staatsbesuche. Die erlassenen Allgemeinverfügungen waren dabei häufig nicht rein versammlungsrechtlicher Natur, sondern legten allgemeingültige „Sicherheitszonen“ fest. Einschränkungen galten hier über den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG hinaus.

Die wenigen sonstigen Anwendungsfälle befassten sich mehrheitlich ebenfalls nicht ausschließlich mit genuin versammlungsrechtlichen Beschränkungen, obwohl diese den Hauptteil der Regelungen ausmachten. Fälle, in denen versammlungsrechtliche Einzelanlässe mittels Allgemeinverfügungen geregelt wurden, waren in der absoluten Minderheit.

Eine Zäsur ist mit dem Auftreten der COVID-19-Pandemie im Frühjahr des Jahres 2020 zu beobachten. Umfassende präventive Versammlungsverbote wurden durch die Landesregierungen teilweise mittels Allgemeinverfügungen erlassen.<sup>108</sup> Im späteren Verlauf der Pandemie verfügten einzelne Versammlungsbehörden zudem generelle Beschränkungen der Versammlungsfreiheit durch Allgemeinverfügungen.

Besondere Bedeutung fiel der Handlungsform dann ab dem Herbst des Jahres 2021 zu. Im Zuge der damals diskutierten Impfpflicht fanden vermehrt unangemeldete, sogenannte Corona-Spaziergänge statt. Mehrere Versammlungsbehörden erließen hier Allgemeinverfügungen mit Beschränkungen und Präventivverböten. Die Protestform erinnerte dabei stark an die „Montagsspaziergänge“ der PEGIDA-Proteste um das Jahr 2015.<sup>109</sup>

<sup>106</sup> OVG Berlin-Brandenburg Beschl. v. 16.06.2021 – OVG 10 s 30/21.

<sup>107</sup> Allgemeinverfügung Polizei Berlin v. 03.06.2021, abzurufen unter <https://www.berlin.de/polizei/polizeimeldungen/2021/pressemitteilung.1095121.php>, letzter Abruf am 17.02.2025.

<sup>108</sup> Siehe dazu auch *Arzt*, VerfBlog v. 12.01.2022.

<sup>109</sup> *Reuband*, MIP 2017, 124 ff.

Zum Ende der Pandemie ab dem Herbst 2022 verloren die Corona-Spaziergänge mehrheitlich ihre praktische Bedeutung. Neben den prä-pandemischen Anwendungsfällen wurden nun auch andere (bundesweit vorkommende) versammlungs-technische Phänomene verstärkt mittels Allgemeinverfügungen geregelt. Dazu zählen unter anderem die Proteste für die Verkehrswende bzw. sogenannte „Klimaproteste“. Aber auch pro-palästinensische Versammlungen im Zuge des aufgeflamnten Nahost-Konflikts im Herbst des Jahres 2023 waren betroffen. Ebenso die sogenannten „Bauernproteste“ im Frühjahr 2024.

Im Ergebnis kann konstatiert werden, dass es nach dem Abflachen der COVID-19-Pandemie kein herausragendes Versammlungsgeschehen in der Bundesrepublik gegeben hat, bei der keine Allgemeinverfügung zum Einsatz kam.<sup>110</sup>

## 2. Unterschied zu prä-pandemischen Allgemeinverfügungen

Die prä-pandemischen versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen betrafen vor allem einzelne Anlässe, wie bspw. Gipfeltreffen oder Castor-Transporte. Der konkrete Anlass konturierte damit gleichzeitig den Umfang der Allgemeinverfügung in örtlicher und zeitlicher Hinsicht.

Spätestens mit den versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen zu den sog. Corona-Spaziergängen stellte sich jedoch eine äußerst relevante Neuerung ein: Bezugspunkt der Allgemeinverfügungen waren nicht mehr nur konkrete Anlässe, sondern Themenbereiche. Denn wenn das Thema einer Versammlung (bspw. „im Zusammenhang mit Corona-Protesten“) bestimmt, ob sie einer Allgemeinverfügung unterliegt, bringt dies im Vergleich zu prä-pandemischen Verfügungen mehrere Änderungen mit sich.

Zunächst sind gesellschaftliche Themen zeitlich prognostisch nicht begrenzbar. Wie lange es in der Zukunft noch zu Versammlungen mit Bezug zum Klimawandel, zu Bauernprotesten oder zu Demonstrationen im Zusammenhang mit dem Nahost-Konflikt kommen wird, ist nicht absehbar und von komplexen gesellschaftlichen Entwicklungen abhängig.<sup>111</sup> So kommen auch die teilweise langen Geltungsdauern einzelner Verfügungen von mehreren Monaten zu Stande.<sup>112</sup>

Auch eine räumliche Begrenzung der Allgemeinverfügung fällt bei Anknüpfung an den thematischen Bezug von Versammlungen schwerer. Als Konsequenz daraus

---

<sup>110</sup> Stand: September 2024; eine Ausnahme bilden dabei lediglich die bundesweiten Proteste gegen Populismus und Rechtsextremismus im Januar 2024, vgl.: <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-rechtsextremismus-deutschland-zehntausende-bei-demonstrationen-a-502fad84-2f8a-4c6f-898b-34b03d533258>, letzter Abruf am 17. 02. 2025.

<sup>111</sup> Zwischenzeitlich haben bspw. sog. „Klima-Kleber“ praktische Relevanz verloren, vgl. <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/letzte-generation-klimakleber-wollen-nicht-mehrkleben-a-2bd07ac8-52a6-4f00-abca-207a5c63d530>, letzter Abruf am 17. 02. 2025.

<sup>112</sup> Vgl. Allgemeinverfügung Stadt Stuttgart v. 07. 07. 2023.

umfassen die Verfügungen oft ein ganzes Stadtgebiet bzw. den gesamten Zuständigkeitsbereich der Erlassbehörde.<sup>113</sup>

Ohne eine rechtliche Wertung an dieser Stelle vorwegzunehmen, leuchtet es ein, dass durch die örtlich und zeitlich weniger konturierten, themenbezogenen Allgemeinverfügungen potenziell eine höhere Anzahl an Versammlungen erfasst werden, was sich dann auch auf die individuelle Betrachtung der umfassten Fälle auswirken kann.

### 3. Das Phänomen der „deceptio“-Versammlungen

Dies lässt jedoch die Frage offen, weshalb es post-pandemisch zu einer solchen Zunahme der Anwendungsfälle von Allgemeinverfügungen im Versammlungsrecht gekommen ist.

Unabhängig von einer rechtlichen Bewertung dieser Allgemeinverfügungen bzw. dem einzelnen Verwaltungshandeln ist in den Blick zu nehmen, ob diese Steigerung auch mit einer veränderten Versammlungspraxis zusammenhängt und so einen behördlichen Bedarf an einer Abkehr vom bisherigen Normalfall der Einzelfallregelung hervorruft.

Wie dargestellt, erlangten versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen während der Pandemie vor allem im Zusammenhang mit den Corona-Spaziergängen besondere Bedeutung.<sup>114</sup> Der Begriff des „Spaziergangs“ geht dabei fehl und steht stellvertretend für die Taktik, unliebsame behördliche Eingriffe in die veranstalterseitige Vorstellung der Versammlungsdurchführung möglichst effektiv zu umgehen<sup>115</sup> sowie sich dem staatlichen Zugriff zu entziehen. Der Regelbruch ist dabei kalkuliert, denn die spektakuläre Demonstration wird häufig als letzter „Ausweg aus dem Ghetto der politischen Ohnmacht“ angesehen.<sup>116</sup> Für die Versammlungsbehörden hat ein solches Verhalten jedoch etwas Krisenhaftes an sich, da sie ihrem gefahrenabwehrenden Auftrag nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten nachkommen können.<sup>117</sup>

Nur vorgeschoben zufällig fanden sich Personen während weitreichender Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen zu „Spaziergängen“ zusammen und trotz einer

---

<sup>113</sup> Vgl. Allgemeinverfügung LRA Erzgebirgskreis v. 05.01.2024, Amtsblatt 1/2024, Jahrgang 8, die einen ganzen Landkreis umfasste.

<sup>114</sup> Hierbei ist allerdings auch zu berücksichtigen, dass Allgemeinverfügungen auch außerhalb des Versammlungsrechts während der Pandemie generell häufige Praxis in vielen Bereichen darstellten. Eindrücklich spricht Siegel dabei von einer „Renaissance der Allgemeinverfügung“, vgl. *Siegel*, NVwZ 2020, 577, 579. Auch diese zeitweise Allgegenwärtigkeit der Handlungsform in der Verwaltungspraxis kann hier Einfluss haben.

<sup>115</sup> *Thiel/Schorlemer*, KriPoZ 2/2022, 97; vgl. auch VG Trier Urt. v. 26.08.2022 – 6 K 747/22, BeckRS 2022, 25581, Rn. 26 ff.

<sup>116</sup> *Hoffmann-Riem*, in: FS Simon, S. 388.

<sup>117</sup> Vgl. *Singer*, BayVBl. 2023, 725, 725.

gemeinsamen und offenkundigen Meinungskundgabe wurde ein Versammlungszweck negiert. Diese Zusammenkünfte waren weder zufällig, noch folgten sie keinem tiefergehenden Ziel. Zweck war es einzig, die versammlungs- und infektionsschutzrechtlichen Beschränkungen zu umgehen, indem man das Kind einfach umbenannte. Aus einem Aufzug wurde ein Spaziergang.<sup>118</sup> Ähnlich gestaltete sich auch die „Umwidmung“ einer stationären Versammlung zu einem Gottesdienst.<sup>119</sup> Ferner wurden bereits verbotene Versammlungen unter dem Deckmantel anderer Themenstellungen und mit wechselndem Anmelder erneut angezeigt, um die Durchführung der eigentlichen Versammlung zu erreichen.<sup>120</sup>

Gezielte Täuschungen und Irreführungen der staatlichen Ordnungsbehörden im Zusammenhang mit einzelnen Versammlungsgeschehen sind dabei grundsätzlich kein neues Phänomen. Man denke nur an die „Chaos-Tage“, Gipfeltreffen oder Proteste im Zusammenhang mit Castor-Transporten. Der Unterschied zu diesen präpandemischen Anlässen liegt jedoch in ihrer inneren und äußeren Abgrenzbarkeit. Die genannten Anlässe waren regionaler Natur (auch wenn Menschen aus dem gesamten Bundesgebiet zusammenkamen) und zeitlich begrenzt. Mit den Corona-Protesten scheint das gezeigte Verhalten „mehrheitsfähig“ geworden zu sein. Seien es Klima-Proteste, Nightdance-Demonstrationen, Bauernproteste oder pro-palästinensische Versammlungen. Alle diese Protestformen sind häufig mit täuschenden und irreführenden Taktiken der Versammlungsleitungen und -teilnehmer verbunden (insbesondere mit einer unterlassenen Anmeldung). In dieser Intensität und Breite stellt dies eine wesentliche Veränderung zum prä-pandemischen Versammlungswesen dar.

Wie nachfolgend dargestellt wird, zeigt sich dieses Phänomen in unterschiedlichen Ausprägungen und Erscheinungsformen. Ihnen allen ist die bewusste und bösgläubige Täuschung, Irreführung und Verschleierung zur Durchsetzung eigener Interessen<sup>121</sup> gemein. Es wird insgesamt eine Strategie der Unberechenbarkeit verfolgt.<sup>122</sup> Jeweils für sich genommen firmieren die einzelnen Erscheinungsformen unter verschiedenen Bezeichnungen (bspw. Tarn-, Ersatz- oder Alias-Versammlungen, dazu sogleich). Nachdem für sie alle aber gerade die genannten bösgläubi-

---

<sup>118</sup> <https://www.br.de/nachrichten/bayern/corona-spaziergaenge-was-hat-es-damit-auf-sich,StAd1dF>, letzter Abruf am 17.02.2025; Abgrenzung zur Ansammlung s. Kap. 3 B.IV.3.a)bb).

<sup>119</sup> Bspw. in München Ende Oktober: <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-corna-demo-querdenker-gottesdienst-1.5100851>, letzter Abruf am 17.02.2025.

<sup>120</sup> So wurden bspw. in Fürth Anfang 2021 nach einem Versammlungsverbot innerhalb kürzester Zeit 30 „Ersatzversammlungen“ angezeigt, um so die Versammlungsbehörde zu „überfluten“: <https://www.sueddeutsche.de/bayern/fuerth-trotz-verbots-querdenker-versammeln-sich-dpa.urn-newsml-dpa-com-20090101-210117-99-62374>, letzter Abruf am 17.02.2025.

<sup>121</sup> Dazu auch: BVerfG NVwZ 2022, 324, 325; BayVGH Beschl. v. 19.01.2022, 10 CS 22.162, BeckRS 2022, 921, Rn. 21.

<sup>122</sup> OVG Lüneburg Urt. v. 29.05.2008 – 11 LC 138/06 –, juris, Rn. 57.

gen Intentionen typisch sind und sie daher im Zuge dieser Arbeit häufig gemeinsam betrachtet werden müssen, wird eine einheitliche Bezeichnung für dieses Phänomen gewählt. Sie werden hiesig fortan als „deceptio“<sup>123</sup>-Versammlung bezeichnet. Dieser lateinische Begriff bezeichnet ein täuschendes und betrugsähnliches Verhalten.

Erste Voraussetzung einer solchen „deceptio“-Versammlung ist, dass es sich bei der Zusammenkunft überhaupt um eine Versammlung handelt.

### a) Begriff der Versammlung

Grundsätzlich kann von einer Versammlung i.S. des Art. 8 Abs. 1 GG gesprochen werden, wenn es sich um eine örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zu gemeinschaftlicher Erörterung oder Kundgebung, also zur Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung handelt.<sup>124</sup> Der Begriff ist demnach dualisiert und gliedert sich in ein äußeres (auch formelles oder quantitatives) und inneres (auch materielles oder qualitatives) Element auf.<sup>125</sup>

#### aa) Personenmehrheit

Weder das Grundgesetz noch das BVerfGE haben konkretisiert, ab welcher Anzahl an Personen eine Versammlung anzunehmen sei. Der Begriff der Personenmehrheit ist demnach auslegungsbedürftig und noch umstritten, wobei die praktische Relevanz<sup>126</sup> der Diskrepanz zwischen den unterschiedlichen Ansichten gering sein dürfte.

Anknüpfend an das Vereinsrecht (§§ 56, 73 BGB) vertritt eine Nischenansicht, dass mindestens sieben Personen zur Erfüllung dieses quantitativen Merkmals vorhanden sein müssen.<sup>127</sup> Populärer ist dagegen die Auffassung, dass es sich um drei Personen für das Vorliegen einer Versammlung handeln muss.<sup>128</sup> Die wohl herrschende Ansicht lässt zwei Personen mit dem Argument ausreichen, der Zweck der Versammlungsfreiheit ziele u. a. auf soziale Kontakte und das kollektive Handeln ab, was auch bei einem Personenpaar gegeben sei.<sup>129</sup> Dies nimmt Aktionen

<sup>123</sup> „deceptio“, lateinisch: Täuschung, Betrug.

<sup>124</sup> BVerfGE 128, 220, 250; BVerfGE 143, 161; BVerwGE 175, 346, Rn. 19.

<sup>125</sup> Ullrich, Demonstrationsrecht, S. 221.

<sup>126</sup> So auch *Depenheuer*, in: D/H/S, Art. 8 GG (Stand: 103. EL, 2024), Rn. 44.

<sup>127</sup> *Münch*, in: Münch/Kunig, Art. 8 GG, Rn. 9; die Ansicht (von 1985) überzeugt allerdings schon wegen der verfassungsrechtlichen Trennung zwischen Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit nicht, vgl. *Kniesel*, in: D/G/K, A, Rn. 67 m. w. N.; dazu auch *Depenheuer*, in: D/H/S, Art. 8 GG (Stand: 103. EL, 2024), Rn. 45.

<sup>128</sup> *Hoffmann-Riem*, in: AK-GG, Art. 8 GG, Rn. 18; *Jarass*, in: J/P, Art. 8 GG, Rn. 4 m. w. N.

<sup>129</sup> Anstatt vieler: *Höfling*, in: Sachs, Art. 8 GG, Rn. 13; *Gusy*, in: M/K/S, Art. 8 GG, Rn. 15; *Kniesel*, in: D/G/K, A, Rn. 67; *Schneider*, in: BeckOK/GG Art. 8, Rn. 4; *Hong*, in: Peters/Janz, HdB VersR, B, Rn. 11 m. w. N.

einzelner Personen nicht ihren demonstrativen Protestcharakter.<sup>130</sup> Solche Aktionen sind allerdings nicht von der Versammlungsfreiheit, sondern von der Meinungs-<sup>131</sup> und subsidiär auch von der allgemeinen Handlungsfreiheit geschützt.

#### bb) Innere Verbundenheit/Abgrenzung zur Ansammlung

Allen divergierenden Theorien um den Versammlungsbegriff gemein ist das Merkmal der inneren Verbundenheit oder auch des gemeinsamen Willens innerhalb einer Versammlung. Dieser wird u. a. durch die körperliche Präsenz vermittelt, was schon aus der Formulierung des „sich Versammeln“ ergibt.<sup>132</sup> Den anwesenden Versammlungsteilnehmern liegt die kommunikative Botschaft an die Öffentlichkeit im Hinblick auf den Versammlungszweck als „gemeinsamer Nenner“ zugrunde.<sup>133</sup>

In diesem Spannungsfeld ist die Versammlung von der reinen Ansammlung abzugrenzen. Bei Letzterer soll es sich um eine Personenmehrheit handeln, die durch zufälliges (nichtkommunikatives<sup>134</sup>) Zusammenkommen entsteht.<sup>135</sup> Das Merkmal der Zufälligkeit kann jedoch nicht wesensbegründend sein. Dies mag bei Gaffern<sup>136</sup> zutreffend sein, bei einer aufgelösten Versammlung<sup>137</sup> oder Fußballfans<sup>138</sup> jedoch nicht. Ebenso wenig kann man einer Ansammlung von vornherein jeglichen kollektiven Zweck absprechen. Dieser kann im „gemeinsamen Konsum“ bei dem Besuch von Veranstaltungen und Volksfesten<sup>139</sup> liegen oder im Falle von Sportfans<sup>140</sup> in der gemeinsamen Unterstützung des Vereins. Der Begriff der Ansammlung ist demnach deutlich extensiver zu verstehen, als es bei der Versammlung der Fall ist.<sup>141</sup>

<sup>130</sup> *Kunig*, in: Münch/Kunig, Art. 8 GG, Rn. 13.

<sup>131</sup> *Gusy*, in: M/K/S, Art. 8 GG, Rn. 15.

<sup>132</sup> *Depenheuer*, in: D/H/S, Art. 8 GG (Stand: 103. EL, 2024), Rn. 45; *Höfling/Krohne*, JA 2012, 734, 737; digitale bzw. virtuelle „Versammlungen“ sind nicht von Art. 8 GG gedeckt, da es gerade an der physischen Präsenz fehlt. Die Gefährdungslage ist zudem eine andere, vgl. *Vofßkuhle/Schemmel*, JuS 2022, 1113, 1114; *Welzel*, MMR 2021, 220; *Sinder*, NVwZ 2021, 103.

<sup>133</sup> *Kniesel*, in: D/G/K, A, Rn. 73.

<sup>134</sup> BVerfG NVwZ 2011, 422, 423, Rn. 19.

<sup>135</sup> BayVGH NJW 2019, 794, 795, Rn. 8; *Gusy*, in: M/K/S, Art. 8 GG, Rn. 19; *Kniesel*, in: D/G/K, A, Rn. 69; *Höfling*, in: Sachs, Art. 8 GG, Rn. 14.

<sup>136</sup> *Kniesel/Poschner*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 52.

<sup>137</sup> BVerwGE 82, 34, 38.

<sup>138</sup> *Kniesel*, in: D/G/K, A, Rn. 72.

<sup>139</sup> *Kniesel/Poschner*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 52, wonach der Zweck allerdings kein gemeinsamer, sondern ein individueller auf gemeinsamer Grundlage sein soll.

<sup>140</sup> *Baudewin*, Versammlungsrecht, Rn. 256.

<sup>141</sup> Vgl. OLG Hamm, BeckRS 2021, 1231, Rn. 29; *Gerhold*, in: BeckOK/OWiG § 113, Rn. 4; zum Begriff der Menschenmenge: *Rackow*, in: BeckOK/StGB § 125, Rn. 7.

Die Ansammlung ist nicht das Gegenteil einer Versammlung.<sup>142</sup> Eine Versammlung kann auch Ansammlung sein, während nicht jede Ansammlung eine Versammlung darstellt. In quantitativer Hinsicht liegt eine Versammlung wie aufgezeigt spätestens bei drei anwesenden Personen vor. Für Ansammlungen (i. S. § 113 OWiG) wird allerdings eine Menschenmenge verlangt.<sup>143</sup> Diese liegt vor, wenn die Personenanzahl nicht ohne Weiteres überschaubar ist.<sup>144</sup> An diesen Maßstäben kann angeknüpft werden, da der Begriff der Ansammlung außerhalb dieser Bußgeldnorm lediglich deklaratorischen Charakter aufweist.

Bei der Frage, ob es sich um eine Ansammlung handelt oder nicht ergeben sich auch nach einer aufgelösten Versammlung sicherheitsrechtlich keine anderen Handlungsoptionen. In beiden Fällen ist das allgemeine Polizeirecht anwendbar, bei Vorliegen einer Ansammlung kann lediglich ergänzend noch der Bußgeldtatbestand des § 113 OWiG geprüft werden. Liegt dieser allerdings vor, so besteht ohnehin eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit.

Die geforderte innere Verbundenheit bedeutet allerdings nicht zwangsläufig eine einheitliche Ansicht und Meinung über das Versammlungsthema. Vielmehr schützt die Versammlungsfreiheit auch denjenigen, der den in der Versammlung verkündeten Meinungen kritisch oder sogar opponierend gegenübersteht und dies auch kommunikativ zum Ausdruck bringt.<sup>145</sup>

### cc) Versammlungszweck/Meinungsbildungsbeitrag

Neben der inneren Verbundenheit muss ein weiteres qualitatives Element vorliegen. Entscheidend dabei ist, zu welchem Zweck die Menschen zusammengekommen sind, warum sie sich also „versammelt“ haben. Nach ständiger Rechtsprechung muss der Zweck des Zusammentreffens in der gemeinsamen, öffentlichen Meinungsbildung bzw. Meinungsäußerung liegen.<sup>146</sup> Die verbale Meinungskundgabe oder Diskussionen ist dabei genauso umfasst, wie nonverbale Formen der Kundgabe (bspw. Schweigemärsche oder pantomimische Darbietungen).<sup>147</sup>

<sup>142</sup> Baudewin, Versammlungsrecht, Rn. 69; a. A. Ullrich, Demonstrationsrecht, S. 221.

<sup>143</sup> OLG Hamm, BeckRS 2021, 1231, Rn. 29; Gerhold, in: BeckOK/OWiG § 113, Rn. 4.

<sup>144</sup> Gerhold, in: BeckOK/OWiG § 113, Rn. 4 m. w. N.

<sup>145</sup> BVerfGE 191, 192; praktisch gehen damit teilweise schwierige Problemstellungen einher. Zunächst stellt sich die Frage, ab welchem Zeitpunkt es sich um eine eigenständige Gegendemonstration handelt, vgl. Schneider, in: BeckOK/GG Art. 8, Rn. 19; ferner ist zu fragen, wann von einem „Kapern“ oder Umwidmen einer Versammlung auszugehen ist, Schneider, in: BeckOK/GG Art. 8, Rn. 6.1. Vgl. zu dieser Thematik auch BVerfGE 84, 203, 209 sowie Roellecke, NJW 1995, 3101.

<sup>146</sup> BVerfG NJW 2001, 2459; BVerwGE 82, 34, 38 f.; BVerwGE 56, 63, 69; VGH Mannheim Beschl. v. 18. 11. 2021, 1 s 803/19, juris Rn. 42 f.

<sup>147</sup> BVerfGE 69, 315, 345.

Auch wenn dies die vorherrschende Auffassung in der Rechtsprechung darstellt, handelt es sich nicht um einen gefestigten Konsens in der Jurisprudenz. Den vorgenannten Ansatz kann man in diesem Zusammenhang als engen Versammlungsbegriff bezeichnen. Demnach muss der Zweck einer Versammlung in der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung liegen. Dies hat in Abweichung von dem noch im Brokdorf-Beschluss<sup>148</sup> vertretenen weiteren Verständnis des BVerfG zur Folge, dass seit dem sog. „Love-Parade“-Urteil<sup>149</sup> im Jahr 2001 nun Veranstaltungen ausgeschlossen sind, die vornehmlich andere Zwecke verfolgen (bspw. Musik-, Tanzveranstaltungen oder Grillfeste). Ebenfalls nicht von diesem engen Verständnis umfasst sind Aktionen, die lediglich der zwangsweisen Durchsetzung eigener Forderungen dienen, wie es bei reinen Verhinderungsblockaden der Fall ist.<sup>150</sup>

Der weite Versammlungsbegriff wird zudem auch im Schrifttum noch immer lebhaft vertreten. Demnach soll keine Verengung auf die gemeinsame Meinungsbildung bzw. -äußerung stattfinden. Vielmehr reiche jeder beliebige gemeinsame Zweck aus.<sup>151</sup>

Für die vorliegende Arbeit wird der sogenannte enge Versammlungsbegriff zu Grunde gelegt. Denn für die hier in Frage stehende Problematik entfalten die entsprechenden Unterscheidungen keine Bedeutung, da alle „deceptio“-Versammlungen vom engen Versammlungsbegriff umfasst sind (dazu sogleich).

Dabei macht es auch keinen Unterschied, ob man zwischen den Versammlungsbegriffen der Verfassung und der Versammlungsgesetze differenziert. Diese können deckungsgleich sein, müssen es aber nicht.<sup>152</sup> Die Landesversammlungsgesetze können den Begriff konkretisierend erweitern, ihn allerdings nicht entgegen dem Grundrecht einschränken.<sup>153</sup>

### *b) Negation der Versammlungseigenschaft („undercover“-Versammlungen)*

Ausgehend von den dargelegten Voraussetzungen des Versammlungsbegriffs, fragt sich, ob die Versammlungseigenschaft disponibel ist. Wie ist in concreto damit umzugehen, wenn zwar alle Merkmale einer Versammlung objektiv vorliegen, der Wille eine Versammlung darzustellen jedoch fehlt bzw. die Versammlungseigenschaft negiert wird. Dies kann gegeben sein, wenn die Teilnehmer es mittels der Argumentation einer *reductio ad absurdum* ablehnen, sich überhaupt i. S. des Art. 8

---

<sup>148</sup> Ebenda.

<sup>149</sup> BVerfGE 104, 92.

<sup>150</sup> BVerfGE 104, 92, 94; ausführlich dazu *Kniesel*, in: D/G/K, A, Rn. 95 ff.; *Rusteberg*, NJW 2011, 2999, 3002.

<sup>151</sup> Anstatt einiger: *Kniesel*, in: D/G/K, A, Rn. 99 m. w. N.; ausführlich dazu *Ullrich*, Demonstrationsrecht, S. 221 ff.

<sup>152</sup> *Hoffmann-Riem*, in: Merten/Papier HdB GR, § 106, Rn. 39; zu den Unterschieden: *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 8 GG, Rn. 58.

<sup>153</sup> Vgl. *Kniesel*, in: D/G/K, A, Rn. 107.

Abs. 1 GG zu versammeln.<sup>154</sup> Dadurch soll eine Freistellung vom versammlungsrechtlichen Regelungsregime erfolgen.

Das populärste Beispiel bilden dabei die sogenannten Corona-Spaziergänge. Dabei handelte es sich nicht um einen Gang zur Erholung oder zum Vergnügen, wie der Duden einen Spaziergang definiert.<sup>155</sup> Unter Verwendung von Parolen, Musikdarbietungen, Reden, Plakaten und Transparenten ging es den teilweise über Tausenden Teilnehmenden aber zentral nicht um Erholung oder fußläufigen Müßiggang, sondern um die Vermittlung einer politischen Botschaft: Die Ablehnung der „Corona“-Hygienemaßnahmen.<sup>156</sup> Tatbestandlich handelt es sich mithin um eine Versammlung.<sup>157</sup>

Versammlungen solcher Art sind dabei grundsätzlich nicht erst seit der COVID-19-Pandemie bekannt und problematisch. Dieses Phänomen ist dem prä-pandemischen Versammlungsrecht nicht fremd.<sup>158</sup> So wendeten bereits Aktivisten der sog. Critical-Mass-Aktionsformen ein, eine Versammlung läge mangels entsprechenden Willens überhaupt nicht vor.<sup>159</sup> Und auch nach der Pandemie wird die gleiche Argumentation teilweise von Klima-Aktivisten vorgebracht.<sup>160</sup>

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit ist jedoch nicht von der Disposition der Teilnehmer abhängig.<sup>161</sup> Das Merkmal der Versammlung stellt ein voluntativ unbeeinflussbares objektives Kriterium dar.<sup>162</sup> Liegen alle Tatbestandsmerkmale

<sup>154</sup> *Eibenstein/Greve*, NVwZ Extra 4a/2022, 2; *Thiel/Schorlemer*, KriPoZ 2/2022, 97, 98.

<sup>155</sup> <https://www.duden.de/rechtschreibung/Spaziergang>, letzter Abruf am 17.02.2025.

<sup>156</sup> Vgl. dazu auch *Eibenstein/Greve*, NVwZ Extra 4a/2022, 2; *Thiel/Schorlemer*, KriPoZ 2/2022, 97, 98; *Singer*, BayVBl. 2023, 725, 725; *Gregor*, DÖV 2022, 759, 759 ff.; *Peters/Janz*, NWVBl. 2022, 269, 269 f.

<sup>157</sup> So u. a. *Janz/Peters*, GSZ 2022, 132, 133.

<sup>158</sup> BVerfG NVwZ-RR 2022, 500; VGH München VGH E 59, 213, 215.

<sup>159</sup> Vielmehr solle es sich um eine reine Kolonne nach § 27 StVO handeln. Vgl. Vorfall in Krefeld am 28.12.2019: [https://www.wz.de/nrw/krefeld/krefeld-aerger-bei-fahrrad-demo-auf-dem-theaterplatz\\_aid-48047985](https://www.wz.de/nrw/krefeld/krefeld-aerger-bei-fahrrad-demo-auf-dem-theaterplatz_aid-48047985), letzter Abruf am 17.02.2025. Es handelt sich allerdings um Versammlungen i. S. Art. 8 GG: *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 9; ausführlich *Ebeling*, Die organisierte Versammlung, S. 276 f.; *Fuckerer*, KommunalPraxis BY 2010, 306, 309; *Höfling/Krohne*, JA 2012, 734, 737; differenzierend *Baier*, DP 2021, 26, 27.

<sup>160</sup> Siehe dazu Allgemeinverfügung Stadt Nürnberg vom 14.07.2023.

<sup>161</sup> *Gregor*, DÖV 2022, 759 f.; *Ullrich*, NVwZ 2022, 271, 272; mit ausführlicher Würdigung: *Holzner*, in: Schmidt, COVID-19, § 28, Rn. 142 ff.; zu „Corona“-Spaziergängen: VG Trier Ur. v. 26.08.2022 – 6 K 747/22, BeckRS 2022, 25581, Rn. 26; a. A. OVG Bremen Beschl. v. 26.11.2011 – 1 B 309/11 –, juris, Rn. 2 (Konzert Hungerige Wölfe); klarstellend in Bezug auf ein Skinhead-Konzert: VGH Mannheim Ur. v. 12.7.2010 – 1 s 349/10 –, juris, Rn. 34.

<sup>162</sup> Für den gegenteiligen Fall s. „Love-Parade“-Urteil: BVerfG NJW 2001, 2459; ausführlich zur Disponibilität der Versammlungsfreiheit: *Thiel/Schorlemer*, KriPoZ 2/2022, 97, 98 ff.; davon zu unterscheiden ist die grundrechtlich geschützte negative Versammlungsfreiheit, die es freistellt, an einer Versammlung teilzunehmen oder nicht, vgl. *Schneider*, in: BeckOK/GG Art. 8, Rn. 18.

einer Versammlung vor, wird allerdings geleugnet eine Versammlung darzustellen oder dies zu wollen, handelt es sich um „undercover“-Versammlungen.<sup>163</sup>

### c) Alias-Versammlungen

Eng damit verbunden sind Alias-Versammlungen. Der Unterschied liegt einzig darin, dass diese Versammlungen unter dem Deckmantel anderer öffentlich-rechtlicher Ereignisformen wie Gottesdiensten, Volksfesten oder Sportveranstaltungen abgehalten werden.<sup>164</sup> Im Kern ist allerdings hauptsächlich eine Versammlung i. S. Art. 8 GG gewollt und die vorgenannten tatbestandlichen Voraussetzungen einer Versammlung liegen vor.<sup>165</sup> Anders als bei „Spaziergängen“ haben die Behörden also Kenntnis von der Veranstaltung, der wahre Inhalt liegt allerdings im Dunkeln.

### d) Ersatz-, Umgehungs- oder Tarnversammlungen

Bei Ersatz-, Umgehungs- oder Tarnversammlungen<sup>166</sup> handelt es sich dagegen um offen kommunizierte Versammlungen, die vor oder nach einem (befürchteten) Verbot oder ungewollten Beschränkungen erneut bzw. präventiv unter dem Deckmantel eines anderen Themas oder Anmelders angezeigt werden, aber die ursprünglich geplante Versammlung gewollt ist.<sup>167</sup> Während bei Ersatz- oder Umgehungsversammlungen die Ursprungsversammlung ggf. mit divergierendem Thema fortgesetzt werden soll, ist bei Tarnveranstaltungen das im Vergleich zur angemeldeten Versammlung gesteigerte Gefahrenpotential maßgeblich.<sup>168</sup> Dies kann sowohl für angemeldete<sup>169</sup> als auch für vermeintlich spontane<sup>170</sup> Versammlungen gelten.

---

<sup>163</sup> Wortschöpfung durch *Peters/Janz*, NWVBl. 2022, 269, 272.

<sup>164</sup> Vgl. *Peters/Janz*, NWVBl. 2022, 269, 272 f.; *Elzermann*, in: Schwier, Die Gewährleistung der Versammlungsgarantie unter pandemischen Bedingungen, S. 43.

<sup>165</sup> So wurde im Herbst 2020 in München eine Versammlung abgehalten, die allerdings als Gottesdienst deklariert wurde. Seinerzeit galten infektionsschutzrechtl. Erleichterungen für Gottesdienste, vgl. <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-corona-demo-gottesdienst-debatte-1.5101973>, letzter Abruf am 17.02.2025. Ausführlich auch zu Veranstaltungen und Straßenfesten: *Peters/Janz*, NWVBl. 2022, 269, 270 ff.

<sup>166</sup> Ausführlich zu Tarnveranstaltungen s. Kap. 4 C. VI. 4. b).

<sup>167</sup> VGH München Beschl. v. 13.11.2009 – 10 CS 09.2797, BeckRS 2009, 41749; mutmaßlich handelte es sich um eine Tarnveranstaltung zum Gedenken an Rudolf Hess in Wunsiedel. VG Ansbach Urt. v. 22.09.2022 – AN 4 K 21.00126, BeckRS 2022, 29911, Rn. 11: Bei vermeintlicher Spontanversammlung gegen Polizeiwillkür fand eigentlich eine verbotene Demonstration gegen „Corona“-Schutzmaßnahmen statt.

<sup>168</sup> *Schneider*, in: Epping/Hillgruber, Art. 8 GG, Rn. 62: Insbesondere im Hinblick auf rechtsextreme Versammlungen.

<sup>169</sup> BVerfG NVwZ-RR 2002, 500.

<sup>170</sup> VG Ansbach Urt. v. 22.09.2022 – AN 4 K 21.00126, BeckRS 2022, 29911, Rn. 11.

Ersatz- oder Umgehungsversammlungen ziehen das Verbot bzw. die Beschränkungen der Ursprungsversammlung mit und sind dementsprechend nicht erneut verbotswürdig.<sup>171</sup> Wird eine Spontanversammlung gegen das Verbot der Ausgangsversammlung am selben Ort veranstaltet, wird sie i. d. R. als Umgehungsversammlung zu werten sein.<sup>172</sup>

*e) Schein- und Mehrfachanmeldungen sowie Reservierungsanzeigen*

Auch bei Schein- und Mehrfachanmeldungen sollen die Behörden und/oder etwaige Gegenprotestbewegungen über den tatsächlichen Ort, Zeit sowie das Thema und den Verlauf so lange als möglich im Unklaren gelassen werden.<sup>173</sup> Die Irreführung liegt in der strohfeuerartigen Anzeigepaxis, um ordnungsrechtliche Maßnahmen zu verhindern oder zu verringern. Denn dies zwingt die Behörden einerseits sich im Vorfeld auf eine Vielzahl von Versammlungen einzustellen und diese zu bewerten, was eine Überforderung hervorrufen soll. Andererseits stehen so die vorhandenen Einsatzkräfte der Polizei nicht gebündelt zur Verfügung.

Davon zu unterscheiden sind Reservierungsanzeigen. Hier wird mittels einer Anmeldung weit im zeitlichen Voraus eine Versammlung an einer bestimmten Örtlichkeit angemeldet, um diese gemäß dem Erstanmelderprivileg<sup>174</sup> für eine etwaige eigene Versammlung zu reservieren (positive Reservierungsanzeige) oder die Örtlichkeit für Versammlungen anderer zu blockieren (negative Reservierungsanzeige).<sup>175</sup> Der Bayer. Landesgesetzgeber reagierte auf diese Form der Anmeldungen dergestalt, dass gem. Art. 13 Abs. 1 S. 3 BayVersG Anzeigen maximal zwei Jahre im Voraus einer geplanten Versammlung zulässig sind.

---

<sup>171</sup> *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 316 f. m. w. N., demnach sollen Regelungen zu Verboten solcher Ersatz- oder Umgehungsversammlungen lediglich deklaratorischer Natur sein. Vgl. dazu auch die Regelungen in § 13 Abs. 8 VersFG SH.

<sup>172</sup> *Kniesel*, in: D/G/K, VersG § 15, Rn. 6.

<sup>173</sup> *Kniesel*, in: D/G/K, § 15, Rn. 44; *Kniesel/Poschner*, in: Lischen/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 262; ausführlich zu dem Problem: *Ebert*, LKV 2001, 62: Ebert sah bereits Anfang der 2000er die Herausforderungen moderner Kommunikationsmittel sowie „wieselflinker“ Mobilität.

<sup>174</sup> BVerfG NVwZ 2005, 1055 ff.; im Sinne praktischer Konkordanz ist der Grundsatz jedoch nicht zwingend und lässt durchaus auch Ausnahmen zu, vgl. VGH München BayVBl. 2006, 185, 186; *Park*, Erstanmelderprivileg, S. 94 ff.; a. A. OVG Koblenz NVwZ-RR 2004, 848, da es ansonsten faktisch dem (Erst-)Anmelder zustehe, über konkurrierende Ansprüche auf Ort und Zeit anderer Veranstalter zu befinden. Kritisch dazu: *Lux*, in: Peters/Janz HdB VersR, D, Rn. 100 f.; *Wagner*, DÖV 2017, 70 ff.; ausführlich: *Weber*, KommJur 2010, 410, 412 ff.

<sup>175</sup> Anders die Vorratsanzeige, bei der turnusmäßig für bestimmte Versammlungen im Vorfeld angemeldet wird. Wesentliche Details werden allerdings erst später konkretisiert. Mit Zweifeln zur Zulässigkeit einer Vorratsanzeige: VGH München Beschl. v. 21.12.2015 – 10 CS 15.2603, BeckRS 2016, 40018. Zur negativen Reservierungsanzeige auch *Kniesel*, in: D/G/K, § 14, Rn. 45.

#### 4. Konsequenzen für die Versammlungsbehörden

Allen Erscheinungsformen gemein ist, dass die zuständigen Behörden bildlich gesprochen „an der Nase herumgeführt“ werden sollen.<sup>176</sup> Die darauf gerichtete behördliche Reaktion ist jedoch nicht trotzinziert oder darauf ausgelegt, der Verwaltung eine grundsätzliche Arbeiterleichterung zukommen zu lassen.<sup>177</sup> Vielmehr entfaltet dieser Zustand wegen der Abweichung von den gesetzlich vorgeschriebenen Zuständen etwas von Beginn an Krisenhaftes.<sup>178</sup> Denn ihrem gesetzlichen Auftrag zur Gefahrenabwehr können die Behörden so nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten nachkommen. Zudem steht dem Willen und der Pflicht der Behörden, im Rahmen der Zusammenarbeit tragfähige Lösungen zur Durchführbarkeit einer Versammlung zu suchen,<sup>179</sup> nicht nur kein Kooperationsbestreben des Veranstalters gegenüber, sondern vielmehr die bewusste, bösgläubige Täuschung und Irreführung zur Durchsetzung eigener Interessen.<sup>180</sup>

Dies widerspricht nicht nur den einfachgesetzlichen Vorgaben, sondern missbraucht auch den Gewährleistungsgehalt der Versammlungsfreiheit. Denn Versammlungen tangieren nicht nur das Spannungsfeld zwischen Grundrechtsträger und Versammlungsbehörde. Vielmehr sind auch betroffene Rechts- und Interessenbereiche Dritter mitabzuwägen.<sup>181</sup> Grundrechte sind gemeinschaftsbezogen, ihnen liegt nicht das Menschenbild eines isolierten souveränen Individuums zu Grunde.<sup>182</sup> So steht auch die Versammlungsfreiheit unter dem Ausübungsvorbehalt des *Neminem-Laedere*-Gebots.<sup>183</sup>

---

<sup>176</sup> Ebert, LKV 2001, 60, 62.

<sup>177</sup> A. A. Schramm, VerBlog v. 22.06.2023.

<sup>178</sup> Singer, BayVBl. 2023, 725, 725.

<sup>179</sup> Weber, KommJur 2011, 51 ff.; dies entspricht auch gerade dem modernen Verständnis der Polizei von Versammlungen. Diese werden nicht *sui generis* als Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Versammlungsteilnehmer nicht *per se* als „Störer“ betrachtet. Das Grundverständnis besteht darin, gemeinsam kreativ nach Wegen zu suchen Versammlungen zu ermöglichen und nicht Gründe zu suchen, um sie zu verhindern. Instruktiv dazu auch *Bürger*, in: *Bürger*, Rolle der Polizei bei Versammlungen, S. 4 ff.

<sup>180</sup> BVerfG NVwZ 2022, 324, 325; BayVGh Beschl. v. 19.01.2022, 10 CS 22.162, BeckRS 2022, 921, Rn. 21; VG Freiburg (Breisgau) Beschl. v. 24.01.2022 – 4 K 142/22 –, juris, Rn. 32: „denn die Nichtanmeldung der ‚Montagsdemonstrationen‘ verfolgt offensichtlich den Zweck, vorbeugende Auflagen zu umgehen und es zu vermeiden, Verantwortliche und eine hinreichende Anzahl von Ordnern zu benennen.“

<sup>181</sup> Dritte bzw. Unbeteiligte dürfen nicht zum reinen Instrumentarium der Versammlung degradiert werden. Die Blockade der Ausübung von Freiheitsrechten anderer stellt eine Geiselnhaft mittels der Versammlungsfreiheit zur Befriedigung der „politisch-kommunikativen Selbstdarstellungswünsche“ dar, vgl. *Depenheuer*, in: D/H/S, Art. 8 GG (Stand: 103. EL, 2024), Rn. 69.

<sup>182</sup> BVerfGE 4, 15 ff.

<sup>183</sup> *Battis/Grigoleit*, NVwZ 2001, 121, 129.

Im Ergebnis hat dieses Verhalten für die Behörden also zur Konsequenz, dass sie ihren gesetzlichen Auftrag, nämlich der Gewährleistung der Versammlungsfreiheit einerseits und dem Schutz der öffentlichen Sicherheit andererseits, nicht oder nur unter stark erschwerten Bedingungen nachkommen können. Und auch für die Versammlung kann sich ein solches Verhalten nachteilig auswirken. Insbesondere sieht sie sich bei regelwidrigem Verhalten ansonsten zu vermeidenden Beschränkungen oder gar Verboten ausgesetzt.<sup>184</sup>

Die Steigerung der Anzahl an Fällen, in denen die Behörden Versammlungen mittels Allgemeinverfügungen regeln, geht also vornehmlich auf das vermehrte Auftreten von „deceptio“-Versammlungen zurück. Dieses Phänomen ist damit untrennbar mit dem Untersuchungsgegenstand der Allgemeinverfügung im Versammlungsrecht verbunden und wird in den nachfolgend dargestellten einzelnen Problemfeldern ggf. gesondert thematisiert.

---

<sup>184</sup> *Gregor*, DÖV 2022, 761; dazu auch *Weber*, KommJur 2011, 54.

## Kapitel 4

# Die rechtlichen Problemfelder

## A. Abgrenzungsproblematik versammlungsrechtlicher Allgemeinverfügungen zu abstrakt-generellen Regelungen

### I. Problembeschreibung

Wie bereits aufgezeigt wurde, erfreut sich die versammlungsrechtliche Allgemeinverfügung zur gleichzeitigen Regelung einer Vielzahl potenzieller Einzelvesammlungen immer größerer Beliebtheit bei den Versammlungsbehörden. Im Hinblick auf ihre Intensität treten diese Allgemeinverfügungen in ganz unterschiedlichem Gewand auf. Während manche nur eine einzelne, konkrete Versammlung erfassen, wirken andere über Monate hinweg in einem großen räumlichen Gebiet und betreffen daher eine unbestimmte Vielzahl an zukünftig möglichen Versammlungen.

Dabei wird u. a. kritisiert, diese Praxis verlasse den zulässigen Bereich konkret-genereller Regelungen.<sup>1</sup> Eigentlich handle es sich dabei um abstrakt-generelle Rechtsnormen (Rechtsverordnungen), denen mangels einer gesetzlichen Grundlage in den Versammlungsgesetzen jedoch die Legitimation fehle.<sup>2</sup> Bei aller Kritik ergeben sich allerdings keine anwender- und praxistauglichen Hinweise darauf, wann es sich in diesem Zusammenhang noch um konkrete und wann um abstrakte Regelungen handelt. Soweit diese Problematik im Zusammenhang mit versammlungsrechtlichen Präventivverböten überhaupt durch die Rechtsprechung thematisiert wurde, so ging man selbst bei wiederkehrenden Anlässen und einer Vielzahl an erfassten Versammlungen von konkret-generellen Regelungen aus.<sup>3</sup>

---

<sup>1</sup> *Eibenstein/Greve*, NVwZ-Extra 4a/2022, 1, 4; *Singer*, BayVBl. 2023, 725, 726; *Gregor*, DÖV 2022, 759, 764 f.; *Gutmann/Vetter*, VerfBlog v. 11.07.2023; allgemein zu dieser Abgrenzungsproblematik im Sicherheitsrecht: *Bäcker*, in: *Lisken/Denninger*, PolR-HdB, D, Rn. 233 f.

<sup>2</sup> Vgl. u. a. *Schramm*, VerfBlog v. 22.06.2023.

<sup>3</sup> OVG Lüneburg Urt. v. 29.05.2008 – 11 LC 138/06 –, juris, Rn. 41: Denn bei jedem jährlich stattfindenden Castor-Transport würde eine neue Gefahrenprognose angestellt. Die Revisionsinstanz maß dieser Rechtsfrage keine grundlegende Bedeutung zu, weshalb eine höchstrichterliche Entscheidung unterblieb: BVerwG Beschl. v. 01.10.2008 – 6 B 53/08 –, juris, Rn. 3.

Daher stellt sich in diesem Abschnitt die zentrale und überaus praxisrelevante Frage, wann im versammlungsrechtlichen Kontext der Rahmen einer konkret-generell wirkenden Allgemeinverfügung verlassen ist. Also wann die Handlungsform der Allgemeinverfügung suspendiert ist und es einer Rechtsverordnung bedürfte.

Diese Fragestellung setzt an einem lang schwelenden Streitpunkt der Verwaltungsrechtswissenschaft an, nämlich der Abgrenzung von Rechtsnorm und (adressatenbezogener<sup>4</sup>) Allgemeinverfügung. Mit dem Erlass der weitreichenden Allgemeinverfügungen während der Corona-Pandemie<sup>5</sup> und der Zunahme versammlungsrechtlicher Allgemeinverfügungen wurde somit ein schlummernder Riese der verwaltungsrechtlichen Dogmatik wieder erweckt.

So stritt man bereits gegen Ende des 19. Jahrhunderts im Zuge machtpolitischer Kontroversen um den Gesetzesbegriff, auch um die Abgrenzung zwischen Allgemeinverfügungen und Rechtsverordnungen.<sup>6</sup> Denn die Begrenzung der Legislative auf den Erlass abstrakt-genereller (förmlicher) Gesetze bedeutete eine weitreichende Einbuße an Einfluss gegenüber der Exekutive.<sup>7</sup> Eine tragfähige und anerkannte Lösung bildete sich seitdem allerdings nicht heraus und so schlug sich die Problematik in verwaltungsrechtlichen Grenzfällen immer wieder in höchstrichterlichen Einzelfallentscheidungen nieder. Teilweise wird dieser Problembereich gar als dogmatisch unlösbar bezeichnet.<sup>8</sup>

## II. Notwendigkeit einer Abgrenzung

Dabei ist die Notwendigkeit einer Abgrenzung keinesfalls rein akademischer Bedeutung. Vielmehr ist sie durch ihre unterschiedlichen Ergebnisse für die Adressaten von besonderer Relevanz.<sup>9</sup> Daher werden gegenständlich die exekutiven Handlungsformen der Allgemeinverfügung und der Rechtsverordnung in den Blick genommen, da sich hier der versammlungsrechtliche Abgrenzungsgehalt entfaltet. Die beiden anderen Formen exekutiver Normsetzung (Satzung und Verwaltungsvorschrift) haben vorliegend keine praktische Bedeutung.

---

<sup>4</sup> Nur diese soll nachfolgend untersucht werden, da es sich bei versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen um solche i. S. § 35 S. 2 Var. 1 VwVfG handelt. Die anderen Varianten der Allgemeinverfügung entfalten gegenständlich keine Bedeutung, weshalb auf eine vertiefende Darstellung der dort verorteten Problemstellungen verzichtet wird.

<sup>5</sup> Im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie wurde sogar von einer „Renaissance“ der Allgemeinverfügung gesprochen, vgl. *Siegel*, NVwZ 2020, 577, 577.

<sup>6</sup> *Ramsauer*, JI 21/2014, S. 70 m. w. N.

<sup>7</sup> *Ramsauer*, JI 21/2014, S. 70.

<sup>8</sup> *Obermayer*, NJW, 2386.

<sup>9</sup> Vgl. *Abelein*, in: FS Küchenhoff, S. 421.

## 1. Die Rechtsverordnung als Rechtsnorm

### a) Wesen

Bei allen Formen exekutiver Normsetzung handelt es sich um Rechtsnormen (Verordnungen, Satzungen und Verwaltungsvorschriften). Von einer solchen wird gesprochen, wenn eine unbestimmte Anzahl an zu regelnden Fällen vorliegt und eine unbestimmte Anzahl von Adressaten betroffen ist, insoweit muss es sich zum Erlasszeitpunkt um eine abstrakt-generelle Regelung handeln.<sup>10</sup>

Für die Praxis der Exekutive haben Rechtsverordnungen eine „kaum zu überschätzende Bedeutung“<sup>11</sup> und sind wohl die „häufigste [...] Fundstelle“<sup>12</sup> geltender Rechtssätze. Obwohl Rechtsverordnungen gemäß der Normhierarchie unterhalb von förmlichen Gesetzen einzuordnen sind, setzen sie materielles Recht und sind ebenso verbindlich wie ihre förmlich erlassenen Geschwister.<sup>13</sup>

Die Grundlage dieser Rechtssetzung findet sich bundesrechtlich in Art. 80 GG bzw. in seinen landesrechtlichen Entsprechungen.<sup>14</sup> Demnach bedarf es für die Befugnis zum Erlass von Rechtsverordnungen einer gesetzlichen Ermächtigung.<sup>15</sup> Diese Normsetzung kraft gesetzlicher Delegation erfordert eine nach Inhalt, Zweck und Ausmaß explizit umschriebene Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen.<sup>16</sup> Bei der mutmaßlich meistangewandten Rechtsverordnung (auf Bundesebene) wird es sich wohl um die Straßenverkehrsordnung handeln, die Ge- und Verbote für Verkehrsteilnehmer normiert und ihre Rechtsgrundlage in § 6 StVG findet.

### b) Formelle Voraussetzung

Für eine wirksame Rechtsverordnung bedarf es spezieller formeller Voraussetzungen. So muss die Rechtsverordnung zunächst erkennen lassen, dass sie von einem ermächtigten Adressaten stammt und auf Grundlage einer formalgesetzlichen Verordnungsermächtigung erlassen wurde.<sup>17</sup> Dabei ist die Angabe dieser Rechtsgrundlage eine Wirksamkeitsvoraussetzung (sog. Zitiergebot, vgl. Art. 80 Abs. 1

<sup>10</sup> Maurer, Allg. VerwR § 9, Rn. 14; Kahl, JURA 2001, 505, 511.

<sup>11</sup> Schmidt-Aßmann, in: FS Vogel, S. 477.

<sup>12</sup> Kirchhof, in: Festgabe Bundesverfassungsgericht, S. 82.

<sup>13</sup> Ramsauer, JI 21/2014, S. 79.

<sup>14</sup> Exemplarisch für Bayern in Art. 55 Nr. 2 S. 2 BV.

<sup>15</sup> Dies gilt nach h.M. auch für Verwaltungsakte: auch der Erlass eines Verwaltungsakts bedarf aufgrund des Vorbehalts des Gesetzes nicht nur inhaltlich einer gesetzlichen Ermächtigung, sondern auch in Bezug auf die Handlungsform (Verwaltungsaktsbefugnis), vgl. Sachs, in: S/B/S, VwVfG § 44, Rn. 55 ff. m. w. N.

<sup>16</sup> Ramsauer, JI 21/2014, S. 79; im Detail: Remmert, in: D/H/S, Art. 80 GG (Stand: 101. EL, 2023), Rn. 66 ff.

<sup>17</sup> Ramsauer, JI 21/2014, S. 80.

S. 3 GG). Ferner muss die Rechtsverordnung ordnungsgemäß ausgefertigt und verkündet werden, Art. 82 Abs. 2 GG.

### *c) Materielle Voraussetzungen*

Der Inhalt der Rechtsverordnung hat grundsätzlich keinen Einfluss auf die Rechtsqualität. Für die Einordnung als Rechtsverordnung sind damit einzig die formellen Kriterien maßgeblich. Ob also anstatt abstrakt-genereller Regelungen, tatsächlich konkret-individuelle getroffen werden, ist eine Frage der Rechtmäßigkeit, nicht aber der Rechtsqualität.<sup>18</sup> Solange es von der Ermächtigungsgrundlage umfasst ist, können somit auch Sachverhalte geregelt werden, für die es grundsätzlich nur einer Verwaltungsvorschrift bedürfte.<sup>19</sup>

### *d) Rechtsverordnungsermächtigung in den Versammlungsgesetzen*

In den Versammlungsgesetzen finden sich keine generellen und allgemeinen Ermächtigungsgrundlagen für den Erlass von Rechtsverordnungen.<sup>20</sup> Mit dem Erlass der jüngsten Versammlungsgesetze der Länder Berlin und NRW schufen die Landesgesetzgeber jedoch die Möglichkeit zum Erlass spezieller Rechtsverordnungen. So kann die Einordnung symbolträchtiger Orte, die dem Gedenken an die Opfer der menschenunwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft gewidmet sind, sowie ihre räumliche Abgrenzung durch Rechtsverordnung bestimmt werden.<sup>21</sup>

Darüber hinaus sehen die Versammlungsgesetze jedoch keine Möglichkeiten zum Erlass abstrakt-genereller Regelungen vor. Insofern erhält eine taugliche Abgrenzung im Versammlungsrecht besondere Bedeutung, da jenseits der Allgemeinverfügung keine alternative Handlungsform zu finden ist.

## **2. Unterschiede zu Allgemeinverfügungen**

Die Bedeutung einer Differenzierung wird besonders dann deutlich, wenn man die Unterschiede der Handlungsformen besieht. Die Notwendigkeit der Abgrenzung ist unbestritten, denn diese Unterscheidung wird sowohl in den das Verwaltungsverfahren betreffenden Normen des VwVfG vorausgesetzt als auch vor allem im Hinblick auf das Klagesystem der VwGO.<sup>22</sup> Insofern liegt der Unterschied bereits

---

<sup>18</sup> Ramsauer, JI 21/2014, S. 80.

<sup>19</sup> Ramsauer, JI 21/2014, S. 80.

<sup>20</sup> Vgl. Jaster, LKV 2023, 296, 298.

<sup>21</sup> § 19 VersG NRW; mit ähnlichem Sinngehalt § 14 Abs. 8 VersFG BE.

<sup>22</sup> Schoch, JURA 2012, 26.

im formellen und materiellen Recht begründet und setzt eine Differenzierung voraus.<sup>23</sup>

Gemeinsam ist beiden Handlungsformen jedenfalls, dass sowohl die Rechtsnorm als auch der Verwaltungsakt für ihre Adressaten verbindliche Rechtsfolgen setzen.<sup>24</sup> Insofern müssen die Normadressaten als auch der Inhalt gleichermaßen hinreichend bestimmt bzw. bestimmbar sein.<sup>25</sup> Insofern vermögen sowohl Allgemeinverfügung als auch Rechtsnorm einen großen Kreis an Adressaten zu erreichen.<sup>26</sup>

#### *a) Rechtswidrigkeit der Regelung*

Der wohl gewichtigste Unterschied zeigt sich in den Rechtsfolgen formeller und materieller Fehler. Während eine rechtswidrige Rechtsverordnung gänzlich nichtig ist, vgl. § 47 Abs. 1 i. V. m. 6 VwGO, gilt dies für Verwaltungsakte nicht. Die Nichtigkeit eines Verwaltungsakts stellt vielmehr den Ausnahmefall dar und liegt nur bei besonders schwerwiegenden Fehlern vor, vgl. §§ 43 Abs. 3, 44 VwGO. Der „lediglich“ rechtswidrige Verwaltungsakt hingegen bleibt zunächst vorläufig und schließlich endgültig wirksam, sofern nicht innerhalb der gesetzlichen Bestimmungen fristgerecht Rechtsmittel erhoben werden.<sup>27</sup>

Dies hat zur Folge, dass gegen eine im Vergleich zur jeweiligen Klagefrist länger andauernde versammlungsrechtliche Allgemeinverfügung mit Ablauf der Frist nicht mehr vorgegangen werden kann. Im gegenständlichen Kontext kann dies demnach auch Personen betreffen, die sich erst nach Ablauf der Klagefrist überhaupt entscheiden an einer erfassten Versammlung teilzunehmen. Ob dies mit der Bedeutung und Tragweite der Versammlungsfreiheit i. V. m. Art. 19 Abs. 4 GG zu vereinen ist, wird unter Kap. 4 E. untersucht.

#### *b) Rechtsschutz*

##### *aa) Rechtsschutz gegen Allgemeinverfügungen*

Die Allgemeinverfügung stellt eine Sonderform des Verwaltungsakts i. S. § 35 S. 2 VwVfG dar. Gegen sie ist daher Rechtsschutz in Form der Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO) statthaft bzw. ist im einstweiligen Rechtsschutz auf § 80 Abs. 5 VwGO abzustellen. Letztere Alternative stellt den versammlungsrechtlichen Regelfall dar, da meist innerhalb kürzester Zeit zwischen Erlass des Versamm-

<sup>23</sup> Anstatt vieler: *Mutius*, in: FS Wolff, S. 171; *Abelein*, in: FS Küchenhoff, S. 427 ff.

<sup>24</sup> *Schoch*, JURA 2012, 26.

<sup>25</sup> *Mutius*, in: FS Wolff, S. 197.

<sup>26</sup> *Hildebrandt*, in: Managing Corona, S. 25.

<sup>27</sup> *Gornig*, Die sachbezogene hoheitliche Maßnahme, S. 65 m. w. N.

lungsbescheids und Versammlungsbeginn Rechtsschutz begehrt wird.<sup>28</sup> Zum einen wird der beabsichtigte Versammlungsbeginn in naher Zukunft liegen und zum anderen ordnet die Versammlungsbehörde regelmäßig den sofortigen Vollzug der Verfügung i. S. § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO an. Insofern soll die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage gegen den Bescheid wiederhergestellt werden, vgl. § 80 Abs. 5 Alt. 1 VwGO.<sup>29</sup> Zuständig sind die Verwaltungsgerichte, § 45 VwGO; ein Anwaltszwang besteht nicht, § 67 Abs. 4 VwGO.

Die kassatorische Wirkung bzw. der Suspensiveffekt eines erfolgreichen Verwaltungsstreitverfahrens wirken ausschließlich relativ, d. h. zwischen den Parteien (inter-partes-Wirkung). Bei einem Versammlungsverbot per Allgemeinverfügung wirkt die Entscheidung somit nur für den konkreten Kläger/Antragsteller. Allen anderen Personen gegenüber bleibt auch eine (rechtswidrige) Allgemeinverfügung wirksam.<sup>30</sup>

Schlechterdings wird in dieser Wirkung von Allgemeinverfügungen teilweise der Grund dafür gesehen, dass zu Beginn der Corona-Pandemie vor allem Allgemeinverfügungen zum Einsatz kamen.<sup>31</sup> Die Klagefrist bemisst sich nach § 74 Abs. 1 VwGO (Monatsfrist).

Ob dies aufgrund der besonderen Wirkung des Art. 8 Abs. 1 i. V. m. 19 Abs. 4 S. 1 GG vereinbar ist, wird gesondert unter Kap. 4 E. thematisiert.

## bb) Rechtsschutz gegen Rechtsverordnungen

Die erfolgreiche Beschreitung des Rechtswegs gegen Rechtsverordnungen zieht andere Folgen nach sich: Die Rechtsverordnung wird für unwirksam erklärt, was gegenüber jedermann wirkt (inter-omnes-Wirkung).<sup>32</sup> Anders als bei der Allgemeinverfügung ist dazu ein Normenkontrollantrag gem. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO notwendig, sofern das jeweilige Landesrecht dies gestattet.<sup>33</sup> Einen solchen Antrag kann jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, sowie jede Behörde innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift, vgl. § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO. Zuständig ist

<sup>28</sup> Dies wird für krisenhafte Reaktionen per Allgemeinverfügungen ebenso gelten, vgl. *Klafki*, JuS 2020, 511, 512.

<sup>29</sup> Zum Prüfungsmaßstab: *Klafki*, JuS 2020, 511, 512.

<sup>30</sup> *Hildebrandt*, in: *Managing Corona*, S. 27; *U. Stelkens*, in: *S/B/S, VwVfG* § 35, Rn. 274 m. w. N.

<sup>31</sup> *Ziegler*, *juwiss.de/2020/49*, S. 2; fehlt eine solche Regelung so kommt als Auffangnorm die negative Feststellungsklage gem. § 43 VwGO in Betracht, vgl. *BVerfG COVur* 2020, 101, Rn. 12.

<sup>32</sup> *Hildebrandt*, in: *Managing Corona*, S. 27.

<sup>33</sup> Für Bayern bspw. in Art. 4 S. 1 AGVwGO; mit einer Übersicht: *Giesberts*, in: *BeckOK/VwGO* § 47, Rn. 24.

demnach das Oberverwaltungsgericht, nicht wie bei der Anfechtungsklage gegen eine Allgemeinverfügung das Verwaltungsgericht. Vor dem Oberverwaltungsgericht besteht gemäß § 67 Abs. 4 S. 1 VwGO der sog. Postulationszwang.

Rechtsfolge eines erfolgreichen Antrags ist die ipso iure eintretende Unwirksamkeit der Norm, soweit sie rechtswidrig ist, vgl. § 47 Abs. 5 S. 2 VwGO. Anders als im Anfechtungsverfahren ist der Prüfungsmaßstab nicht subjektiv im Hinblick auf eine individuelle Rechtsverletzung beschränkt, sondern wirkt objektiv umfassend.<sup>34</sup> Insofern durchbricht die prinzipiale Normenkontrolle den Grundsatz der Parteibindung i. S. § 121 VwGO. Denn das Rechtsschutzsystem der VwGO ist grundsätzlich auf den subjektiven Rechtsschutz beschränkt. Dem Normenkontrollverfahren liegt allerdings eine Doppelnatur zugrunde: Als einzige Verfahrensart ist sie zugleich objektives Kontrollverfahren und Element des Individualrechtsschutzes gegen normatives Unrecht.<sup>35</sup> Die Entscheidung über die (ggf. Teil-)Unwirksamkeit der Norm ist in gleicher Art und Weise bekannt zu machen, wie die Rechtsvorschrift an sich bekannt gemacht werden muss.<sup>36</sup>

### *c) Vollstreckungsfunktion des Verwaltungsakts*

Wie bereits in Kap. 2 A. II. 3. ausgeführt, stellt der Verwaltungsakt einen Vollstreckungstitel dar, vgl. § 6 Abs. 1 VwVG. Voraussetzung dafür ist, dass der Inhalt der Verfügung vollstreckungsfähig und der Verwaltungsakt unanfechtbar ist bzw. sein sofortiger Vollzug angeordnet wurde oder Rechtsmittel keine aufschiebende Wirkung besitzen.<sup>37</sup> Dabei ist unerheblich, ob der Verwaltungsakt rechtswidrig ist (s. o.), solange er hinreichend bestimmt ist.<sup>38</sup> Der Verwaltungsakt und damit auch die Allgemeinverfügung können also unmittelbar mit den Mitteln des Verwaltungszwangs durchgesetzt werden. Im Versammlungsrecht wird es sich dabei meist um die Anwendung unmittelbaren Zwangs handeln.

Anders ist dies bei der Rechtsverordnung. Als abstrakt-generelle Norm kann aus ihren Regelungen heraus keine unmittelbare Vollstreckung erfolgen. Insofern bedarf es eines konkretisierenden Verwaltungsakts.

### *d) Formelle Anforderungen*

Gegenüber der Allgemeinverfügung unterliegt die Rechtsverordnung zudem deutlich gesteigerten formellen Voraussetzungen. Wie ausgeführt, muss sie einen Hinweis auf die jeweilige Ermächtigungsgrundlage enthalten und des Weiteren

<sup>34</sup> Herold, DVBl. 2021, 1604, 1605.

<sup>35</sup> Schenke, NJW 2017, 1062; Bender, NVwZ-Extra 9b/2020, 1, 3.

<sup>36</sup> Wandschneider, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis, S. 316.

<sup>37</sup> v. Alemann/Scheffczyk, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 60.

<sup>38</sup> VGH Mannheim NVwZ-RR 2013, 451 f.

ordnungsgemäß ausgefertigt sowie verkündet worden sein. Andernfalls ist sie unwirksam. Die Allgemeinverfügung hingegen muss lediglich ortsüblich öffentlich bekannt gegeben werden, vgl. § 41 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 VwVfG. Siehe dazu auch Kap. 2 B. IV. 2.

### III. Die Frage nach dem (richtigen) Abgrenzungsbezugspunkt

Anders als die klar zu beantwortende Frage der Notwendigkeit einer Abgrenzung liegt die teilweise als unüberwindbar<sup>39</sup> bezeichnete Aufgabe in der Gestaltung („Wie“) dieser Differenzierung. Hierzu besteht bis heute Uneinigkeit, weshalb sich auch bislang keine etablierte herrschende Ansicht zu dieser Frage entwickelt hat.<sup>40</sup>

#### 1. Äußere Gestalt/Form der Maßnahme

Einseitig ist eine Differenzierung noch an der äußeren Gestalt der Regelung zu treffen. Um eine Allgemeinverfügung kann es sich jedenfalls nie handeln, wenn die Regelung bereits in Form eines Gesetzes, einer Verordnung oder einer Satzung ergangen ist. Denn ob solche Rechtssätze vorliegen, bestimmt sich nicht nach deren Inhalt, sondern ihrer Form nach (insbesondere Verfahren und Art der Verkündung).<sup>41</sup>

Andersherum taugt diese Abgrenzungsmethode jedoch nicht. Denn ob es sich um einen Verwaltungsakt handelt, bestimmt sich gerade nicht seiner äußeren Form, sondern dem Inhalt nach.<sup>42</sup> Die Tatbestandsmerkmale des § 35 S. 1 VwVfG sind damit Wesens- und nicht Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen.<sup>43</sup> Diese Frage wird allerdings nur dann relevant, wenn es darum geht, ob die Behörde zu der gewählten Handlungsform (Rechtsverordnung/Verwaltungsakt) greifen durfte.<sup>44</sup> Insoweit ist sie durch den Inhalt der Regelung (abstrakt-generell oder konkret-generell) in der Handlungsform gebunden.<sup>45</sup>

---

<sup>39</sup> Obermayer, NJW 2386, 2386.

<sup>40</sup> Vgl. zum aktuellen Meinungsstand: Brodmerkel, BayVBl. 2021, 37, 38 ff.; Gornig, Die sachbezogene hoheitliche Maßnahme, S. 50 ff.; U. Stelkens, in: S/B/S, VwVfG § 35, Rn. 282 f.

<sup>41</sup> BVerwGE 124, 47, 50; VGH Mannheim VBIBW 2001, 324 f.; NVwZ-RR 2005, 243, 244; Emmerich-Fritsche, NVwZ 2006, 762, 764; U. Stelkens, in: S/B/S, VwVfG § 35, Rn. 18 m. w. N.

<sup>42</sup> Vgl. Hüther/Lepej, VBIBW 2022, 490, 491.

<sup>43</sup> U. Stelkens, in: S/B/S, VwVfG § 35, Rn. 17.

<sup>44</sup> Detterbeck, Allg. VerwR, Rn. 482.

<sup>45</sup> VGH Mannheim VBIBW 1987, 377, 380 m. w. N.; dies schließt eine Einschätzungsprerogative im Graubereich nicht aus, vgl. VG München, NVwZ 2020, 651, Rn. 23.

Auch dies lässt allerdings offen, wann eine Regelung nicht mehr konkret-genereller, sondern abstrakt-genereller Natur ist.

## 2. Ausgangspunkt: Merkmal des Einzelfalles i. S. § 35 S. 1 VwVfG

Nachdem sich die Abgrenzung von Verwaltungsakten ihrem Inhalt nach bestimmt, ist der Ansatzpunkt der Abgrenzung in den Tatbestandsmerkmalen des § 35 VwVfG zu suchen. Die Schnittstelle zur Rechtsverordnung findet sich dabei in dem Merkmal des Einzelfalles i. S. § 35 S. 1 VwVfG. Liegt ein solcher vor, so handelt es sich nicht um einen abstrakt-generellen Rechtssatz, sondern um einen Verwaltungsakt als konkrete Regelung.

Diese Abgrenzungsfragen hatte bereits der Begründer der modernen Verwaltungsrechtsdogmatik, Richard Thoma, vor Augen. Bei einem Einzelfall, der eine Verfügung nach sich zieht, handle es sich um ein einzelnes reales Vorkommnis, welches Gegenstand des Polizeibefehls (Verwaltungsakts) sei.<sup>46</sup> In diesem Vorkommnis erschöpfe sich die Kraft des Befehls im einzelnen Falle.<sup>47</sup> So seien im Fall einer ansteckenden Tierseuche Verfügungen zur Verhütung einer weiteren Übertragung gegenüber Tierhaltern der betroffenen Gattung nicht als abstrakte Regelungen zu klassifizieren, da es sich nicht um einen gedachten Fall, sondern um ein bereits reales, schon wirksames Vorkommnis handle.<sup>48</sup>

Daran anknüpfend führt Forsthoff zur Abgrenzung aus, ein Einzelfall sei dann einschlägig, wenn bereits ein „gegebener (konkreter) Fall“ vorläge.<sup>49</sup> An dem Konkreten fehle es dann, wenn das „Aktuellwerden einer abstrakten getroffenen Regelung der unübersehbaren künftigen Entwicklung der Dinge anheimgegeben ist.“<sup>50</sup>

Das Ringen um die Deutungshoheit und die Abgrenzungsfrage zwischen Einzelakt und Rechtsnorm füllt schon aufgrund der Dauer der Auseinandersetzung beinahe Bibliotheken. Eine genaue Darstellung aller Ansichten zu dieser Thematik würde vorliegend vor allem zu einer Unübersichtlichkeit führen, die der Lösung der konkreten versammlungsrechtlichen Problematik nicht gerecht werden würde. Daher werden nachfolgend ausschließlich die für versammlungsrechtlich relevant erachteten, insbesondere die jüngeren Ansichten im Hinblick auf Allgemeinverfügungen während der Corona-Pandemie, thematisiert.<sup>51</sup>

---

<sup>46</sup> Thoma, Polizeibefehl, S. 64.

<sup>47</sup> Ebenda.

<sup>48</sup> Ebenda; es handle sich also gerade nicht um gedachte, ungewiss in der Zukunft liegende Fälle, sondern um sog. „cas donnée“.

<sup>49</sup> Forsthoff, Verwaltungsrecht, S. 193, Fn. 3.

<sup>50</sup> Forsthoff, Verwaltungsrecht, S. 193, Fn. 3.

<sup>51</sup> Ausführliche Auseinandersetzungen mit der Grundthematik finden sich in den rein themenbezogen Werken von Volkmar, Gornig und Wandschneider.

### 3. Diskutierte Abgrenzungskriterien

Auch wenn eine herrschende Ansicht zur Abgrenzung von Einzelakt und Rechtsnorm nicht existiert, besteht erstens Einigkeit darüber, dass es sich bei dem Merkmal des Einzelfalles um den Ansatzpunkt einer Differenzierung handelt und zweitens, dass ein solcher nie vorliegen kann, wenn es sich um eine abstrakt-generelle Regelung handelt.<sup>52</sup>

#### *a) Konkretheit des Sachverhalts*

In Literatur und Rechtsprechung wird häufig davon ausgegangen, dass es bei der Abgrenzungsfrage auf die Konkretheit des Sachverhalts ankommt.<sup>53</sup> Gegenstand der Regelung müsse ein einzelnes, reales Vorkommnis sein, in dem sich diese erschöpfe.<sup>54</sup> Denn § 35 S. 2 VwVfG lasse erkennen, dass es dem Gesetzgeber primär auf diese Konkretheit und nicht auf die potenzielle Anzahl betroffener Adressaten ankäme.<sup>55</sup> Aus dem Wortlaut und der Systematik des § 35 VwVfG lasse sich herleiten, dass der Verwaltungsakt von einem Einzelfall und nicht von einer Einzelperson ausgehe.<sup>56</sup> Der Einzelfallbezug solle dabei die Finalität der Regelung unterstreichen, was deutlich mache, dass es auf den Zweck bzw. Anlass ankommen soll.<sup>57</sup> Ferner beziehe sich die Allgemeinverfügung in Satz 2 zwar direkt auf die Legaldefinition des Satzes 1, setze aber keine feststehenden Adressatenkreis voraus.<sup>58</sup>

Denn aus der Bestimmtheit des konkreten Lebenssachverhalts erwachse auch die Bestimmtheit oder die Bestimmbarkeit des Adressatenkreises. Er allein gestatte es, den Personenkreis von der Allgemeinheit abzugrenzen.<sup>59</sup> Der Einzelfall bestimme also zugleich den Adressatenkreis bzw. mache ihn greifbar.<sup>60</sup> Es käme demnach auf den Anlass an, nicht auf die Adressaten. Dieser bestimmte Lebenssachverhalt konturiere den Kreis der Adressaten automatisch und damit zugleich die Anzahl der Anwendungsfälle.<sup>61</sup>

<sup>52</sup> *U. Stelkens*, in: S/B/S, VwVfG § 35, Rn. 283 m. w. N.

<sup>53</sup> Anstatt vieler: BVerwG NJW 1980, 1640; VGH Mannheim VBIBW 1987, 377, 380; *Mutius*, in: FS Menger, S. 213; *Erichsen/Martens*, Allg. VerwR § 11, Rn. 6; *Schoch*, JURA 2012, 26, 28 m. w. N.

<sup>54</sup> *Thoma*, Polizeibefehl, S. 64.

<sup>55</sup> *Siegel*, NVwZ 2020, 577, 579.

<sup>56</sup> *Maurer*, Allg. VerwR § 9, Rn. 18.

<sup>57</sup> *Hildebrandt*, in: Managing Corona, S. 33.

<sup>58</sup> *Maurer*, Allg. VerwR § 9, Rn. 18.

<sup>59</sup> *Rixen*, NJW 2020, 1097, 1100: Am Beispiel der Corona-Pandemie werden alle Personen adressiert, die vor einer Infizierung geschützt werden sollen; so sind sie ihrer Gattung nach bestimmbar.

<sup>60</sup> *Rixen*, NJW 2020, 1097, 1100.

<sup>61</sup> *Knauff*, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 35, Rn. 88 m. w. N.

Im Vergleich des Gewichts einer solch konkreten Regelung maß das Bundesverwaltungsgericht der zum Erlasszeitpunkt nicht genauen Bestimmbarkeit des Adressatenkreises kein bedeutendes Gewicht zu und subsumierte sie unter partielle und ausscheidbare Unbestimmtheiten.<sup>62</sup>

Dieser Ansatz allein scheint so lange zu überzeugen, bis man die Frage aufwirft, wann es sich noch um einen solch realen und bestimmten Lebenssachverhalt handelt bzw. wo dieser endet und in das Typisierte, also Abstrakte abgeleitet. Bei der Frage, was ein Einzelfall ist, also was unter einem einzelnen Fall zu verstehen ist, besteht ein zu großer Interpretationsspielraum.<sup>63</sup> So ist es Definitionssache, ob eine einzelne Versammlung einen Einzelfall darstellt oder ob mehrere Versammlungen unter einem gemeinsamen „Dach“ einen solchen ergeben. Nach oben und unten sind der Auslegung dabei keine Grenzen gesetzt.

Das BVerwG sah einen Einzelfall noch bei einer örtlich begrenzten Typhuseuche als gegeben an (und nahm das Auftreten der Seuche an sich als konkreten Fall an).<sup>64</sup> Ebenso schon Thoma, der eine Tierseuche in den Blick nahm.<sup>65</sup> Dagegen wird bei der Corona-Pandemie teilweise vertreten, durch die bundesweite Ausbreitung sei faktisch Jedermann betroffen, weshalb kein einzelnes reales Vorkommnis mehr gegeben sei. Die Seuche betreffe alle Lebensbereiche und nicht nur den Verzehr von einzelnen Lebensmitteln (vgl. Endiviensalatentscheidung).<sup>66</sup> So habe es auch bzgl. der Ausgangsbeschränkungen während der Corona-Pandemie an solch einem konkreten Lebenssachverhalt gefehlt.<sup>67</sup>

### b) Regelungsadressaten

In weitgehender Übereinstimmung mit der Rechtsprechung und Literatur muss neben dem konkreten Fall (Regelungsgegenstand) auch eine Präzisierung im Hinblick auf die angesprochenen Adressaten stattfinden.<sup>68</sup> Der regelungsempfangende Personenkreis muss gem. § 35 S. 2 VwVfG nach allgemeinen Merkmalen bestimmt oder zumindest bestimmbar sein. Im Einzelnen ist dabei jedoch vieles umstritten.

So wird einerseits vertreten, es sei ausreichend, dass der Adressatenkreis vor Erlass der Verfügung im Wesentlichen bestimmt ist. Wenn also der Personenkreis

---

<sup>62</sup> BVerwG NJW 1961, 2077, 2078.

<sup>63</sup> Vogel, BayVBl. 1977, 617, 620.

<sup>64</sup> BVerwG NJW 1961, 2077.

<sup>65</sup> Thoma, Polizeibefehl, S. 65.

<sup>66</sup> Martini/Thiessen/Ganter, NJOZ 2020, 929, 933.

<sup>67</sup> Klafki, JuS 2020, 511, 512; Tegethoff, NVwZ 2022, 1099, 1100, der ebenfalls von einem unbestimmten Adressatenkreis ausgeht sowie auch Ziegler, juwiss.de/2020/49, S. 2.

<sup>68</sup> U. a. Walther, JA 1994, 457, 461; Schoch, JURA 2012, 26 m. w. N.; Heyle, NVwZ 2008, 390, 391 m. w. N.

objektiv (also gattungsmäßig) bestimmbar ist.<sup>69</sup> Dabei soll es genügen, wenn durch die Regelung selbst die Gattung erst erschaffen wird und so im Grunde jeder betroffen ist, der bspw. etwas durch die Verfügung Verbotenes tun möchte.<sup>70</sup>

Partielle Unbestimmtheiten in der Feststellung dieses Kreises seien dabei, wie ausgeführt, hinnehmbar.<sup>71</sup> Es käme nur maßgeblich darauf an, dass der Personenkreis nicht insgesamt offen und erweiterungsfähig sei.<sup>72</sup> Denn der Sinn dieses Unterfalles der Allgemeinverfügung sei es gerade, den Individualbezug des Einzelverwaltungsakts generell in die Zukunft zu öffnen, wenn also die Feststellung des von der Regelung betroffenen Personenkreises (noch) nicht möglich oder ihre Feststellung nur mit erheblichen Schwierigkeiten möglich ist bzw. dies den Zweck des Verwaltungsakts vereiteln würde.<sup>73</sup>

Insbesondere im Hinblick auf weitreichende Allgemeinverfügungen im Zusammenhang mit der „Corona“-Pandemie wird nun jedoch wieder vermehrt vertreten, es komme ausschließlich und unabhängig von einem konkreten Fall auf die Bestimmtheit bzw. Bestimmbarkeit des Adressatenkreises an.<sup>74</sup>

So wurde im Hinblick auf die Ausgangsbeschränkungen im Freistaat Bayern während der Corona-Pandemie ausgeführt, die Regelung richte sich an alle Personen, die sich zum Erlasszeitpunkt oder danach im Staatsgebiet aufhalten würden. Daher sei der Personenkreis i. S. § 35 S. 2 Var. 1 VwVfG nicht abgrenzbar und richte sich an die Allgemeinheit. Mithin handle es sich daher um eine abstrakt-generelle Regelung.<sup>75</sup> Dabei wird offengelassen, ob die Vertreter dieser Auffassung auch der Ansicht sind, dass der Adressatenkreis bei Allgemeinverfügungen zum Erlasszeitpunkt bereits endgültig feststehen muss.<sup>76</sup>

Vertreten wird darüber hinaus, dass der Einzelfall i. S. § 35 S. 1 VwVfG gleichbedeutend mit dem einer Einzelperson oder einem objektiv-logisch bestimmten Personenkreis betreffenden Fall sei.<sup>77</sup> Nachdem eine Abgrenzung anhand des Lebenssachverhalts durch die möglichen Unsicherheiten definitorischer Auslegung des Einzelfalls ausscheide, sei nur eine adressatenbezogene Abgrenzung sinnvoll

---

<sup>69</sup> Konkretheit d. Sachverhalts: *Fehling*, JA 1997, 482, 485; a. A. BVerwGE 18, 1, 4; VG Berlin DVBl. 1983, 281, 282; VG Potsdam NVwZ-RR 2000, 279; *Deger*, VBIBW 1996, 90, 91; *Laubinger*, in: FS Rudolf, S. 317 f.

<sup>70</sup> *U. Stelkens*, in: S/B/S, VwVfG § 35, Rn. 287 m. w. N.

<sup>71</sup> BVerwG NJW 1961, 2077, 2078.

<sup>72</sup> *Kahl*, JURA 2001, 505, 511.

<sup>73</sup> BVerwG Urt. v. 22.01.2021 – 6 C 26.19, BeckRS 2021, 5123, Rn. 27 f.

<sup>74</sup> Zu der Trennung von Fall und Adressat: *Volkmar*, Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, S. 114 f.

<sup>75</sup> *Klafki*, JuS 2020, 511, 512.

<sup>76</sup> So bspw. i. Z. m. dem Endviensalat-Urteil: BArch, B 139/1035, *Segger*, Vorvotum v. 24.06.1960, S. 14 f.

<sup>77</sup> *Vogel*, BayVBl. 1977, 617, 620.

möglich.<sup>78</sup> Daran anschließend wird an die Öffnung des Adressatenkreises in der Zukunft angeknüpft. Sei die Zahl der Adressaten bei Erlass der Anordnung objektiv feststehend, läge ein Verwaltungsakt vor. Unterläge diese Zahl allerdings noch Veränderungen, handle es sich um eine Rechtsnorm.<sup>79</sup>

Besonders eng kann der Tatbestand des Einzelfalles sogar dahingehend ausgelegt werden, dass stets nur einzelne, klar bestimmte Personen als Adressat in Frage kämen.<sup>80</sup> Eine generellere Betrachtungsweise bleibe der Rechtsnorm vorbehalten, was den gesamten Tatbestand des § 35 S. 2 VwVfG nichtig werden lasse.<sup>81</sup> Das Schul- und Paradebeispiel der Versammlungsauflösung und des Versammlungsverbots sei dahingehend zu lösen, dass der Tenor zwar generalisiere, jedoch jeden Versammlungsteilnehmer ganz individuell (aufgrund seiner Anwesenheit) adressiere.<sup>82</sup> Denn § 35 S. 2 VwVfG normiere zwar, dass der Adressatenkreis bestimmbar sein müsse, dies sage im Ergebnis jedoch nichts aus. Denn jede Regelung (ob Verfügung oder Rechtssatz) müsse den Maßnahmenempfänger objektiv bestimmbar machen, anderenfalls sei sie nichtig.<sup>83</sup> Ein präventives Versammlungsverbot in Form einer Allgemeinverfügung könnte als Konsequenz ausschließlich per Rechtsverordnung ergehen.<sup>84</sup>

Darüber hinaus existieren auch differenzierende Ansichten, die zwar eine Kombination aus sachlichen und adressatenbezogenen Kriterien maßgeblich sein lassen wollen, dem personalen Element jedoch eine deutlich stärkere Gewichtung zukommen lassen. Eine andere Betrachtung sei schlicht verfassungswidrig, da die Verwaltung (die dem Grundgedanken der Menschenwürde unterworfen ist) niemals sachbezogenen Merkmalen den Vorzug vor personenbezogenen geben dürfe.<sup>85</sup> Dies solle wohl einer Objektivierung des Adressaten gleichkommen.

In keinem Fall darf der Adressatenkreis jedoch gänzlich unbestimmbar sein.<sup>86</sup> Die vorgenannten Ansichten intendieren eine sinnvolle Abgrenzung der Allgemeinverfügung zur Rechtsverordnung. Dabei ist ihnen beizupflichten, soweit davon ausgegangen wird, dass mit dem Wortlaut des § 35 S. 2 VwVfG zumindest eine

---

<sup>78</sup> Ebenda; dabei wird zudem auf den Rechtsschutz abgestellt. Diese Überlegungen werden gesondert unter Kap. 4 E. thematisiert.

<sup>79</sup> *Mutius*, in: FS Wolff, S. 203 f.

<sup>80</sup> *Obermayer*, NJW 1980, 2386.

<sup>81</sup> *Obermayer*, NJW 1980, 2386, 2389.

<sup>82</sup> Ebenda; der Unterschied, der hier zu behandelnden Problematik im Vergleich zu diesen Schulfällen liegt darin, dass die dort genannten Allgemeinverfügungen jeweils nur eine ganz konkrete Versammlung adressierten (Verbot bzw. Auflösung). Hier werden durch eine Allgemeinverfügung allerdings mehrere Versammlungen gleichzeitig erfasst, vgl. *Singer*, BayVBl. 2023, 725, 726.

<sup>83</sup> *Walther*, JA 1994, 475, 461 m. w. N.

<sup>84</sup> Vgl. dazu: *Mutius*, in: FS Wolff, S. 194 ff.; *Winkler*, DVBl. 2003, 1490, 1495.

<sup>85</sup> *Heyle*, NVwZ 2008, 390, 391 f.

<sup>86</sup> *Tegethoff*, NVwZ 2022, 1099, 1100.

Bestimmbarkeit der Gattung nach vorliegen muss. Gegen restriktivere Auslegungen spricht erkennbar der Wortlaut der Norm sowie der Wille des Gesetzgebers.<sup>87</sup> Das reine Abstellen auf die zahlenmäßige Anzahl der potenziell Betroffenen wirft zudem die Frage auf, ab welcher Anzahl an Adressaten man rechnerisch von einer Rechtsverordnung und wann von einer Allgemeinverfügung ausgehen muss. Diese Frage wird kaum nachvollziehbar zu beantworten sein.

### c) Geltungsdauer der Regelung

Ein weiterer Ansatzpunkt wird in der Geltungsdauer der Regelung gesehen. So kämen personenbezogene Allgemeinverfügungen vor allem bei zeitlich begrenzten Gefahrenlagen zur Anwendung.<sup>88</sup>

Als Teil einer Gesamtbetrachtung könne so auch die Geltungsdauer der Verfügung einen Abgrenzungsanhalt geben. Erschöpft sich eine Regelung in einem einmaligen Ge- oder Verbot, so steht die Verwaltungsaktqualität außer Frage.<sup>89</sup> Ordnet man bspw. an, alle Rebstöcke einer Gemeinde müssten zur Schädlingsbekämpfung behandelt werden, handle es sich bei einer einmaligen Anordnung um einen Verwaltungsakt und bei längerfristiger Geltung mangels Konkretheit der Regelung um eine Rechtsnorm.<sup>90</sup> Denn schon die konditionale Fassung einer Rechtsnorm zielt auf eine bestimmte Dauer ab.<sup>91</sup> So wird darüber hinaus vertreten, dass selbst bei räumlich weitreichenden und viele Adressaten betreffenden Regelungen (Ausgangssperre), dies bei einer geringen zeitlichen Geltung „wohl gerade noch als vertretbar anzusehen“ sei.<sup>92</sup>

Jedenfalls könne sich die personenbezogene Allgemeinverfügung nicht auf einen ganz bestimmten Zeitpunkt beziehen, also einen konkreten Augenblick, da es sich dann um Sammelverfügungen handeln würde.<sup>93</sup> Vielmehr sei der Anlass maßgeblich, der sich in der Lebenswirklichkeit auch über einen gewissen Zeitraum hinziehen könne und so auch eine Tendenz zur abstrakten Regelung aufweise.<sup>94</sup> So geht auch das VG Düsseldorf davon aus, dass Allgemeinverfügungen meist dann zulässig seien, wenn ein besonderer Zeitdruck vorläge. Eine normvoraussetzende typisierende Betrachtung scheidet dort mangels gründlicher Recherchemöglichkeiten aus.<sup>95</sup>

<sup>87</sup> Vgl. BT-DRS. 7/910, S. 57.

<sup>88</sup> OVG Bremen Urf. v. 15. 11. 2016 – OVG 1 d 57/15, BeckRS 2016, 56099, Rn. 49.

<sup>89</sup> Maurer, Allg. VerwR § 9, Rn. 19.

<sup>90</sup> Ebenda.

<sup>91</sup> Ebenda; dabei wird jedoch berücksichtigt, dass dieser Gedanke nicht umkehrbar ist, was jeden Dauerverwaltungsakt zur Rechtsnorm qualifizieren würde.

<sup>92</sup> Guckelberger, NVwZ Extra 9a/2020, 1, 15.

<sup>93</sup> Ramsauer, JI 21/2014, S. 76.

<sup>94</sup> Ramsauer, JI 21/2014, S. 77.

<sup>95</sup> VG Düsseldorf Beschl. v. 05. 06. 2023, 18 l 896/23, S. 6.

Doch auch hier muss wieder die Frage aufgeworfen werden, ab welcher Geltungsdauer dann nicht mehr von einer konkret-generellen Regelung zu sprechen ist. Wie lange darf eine Allgemeinverfügung gelten, um nicht zur Rechtsnorm zu werden? Wie verhält es sich mit einander nachfolgenden Verfügungen (Kettenverfügungen)? Auch dieser im Kern nachvollziehbare Ansatz hilft praktisch kaum weiter. So wurde bspw. ein Aufenthaltsverbot für Angehörige der Drogenszene für die Dauer von drei Monaten als rechtmäßig angesehen,<sup>96</sup> was in der Literatur jedoch als zu lange bewertet wurde.<sup>97</sup>

Als Richtmaß wird vereinzelt vorgebracht, eine Regelung könne umso weniger als Allgemeinverfügung angesehen werden, je länger ihr Geltungsanspruch dauere.<sup>98</sup> Positiv hervorzuheben ist dabei der teilweise Versuch, dies mit praktischem Leben zu füllen: So könnte der Ablauf der Rechtsbehelfspflichten i. S. §§ 70, 74 VwGO als greifbares Kriterium herangezogen werden.<sup>99</sup> Eine über einen Monat wirkende Verfügung wäre demnach als Rechtsverordnung zu qualifizieren.

Damit dieser begrüßenswerte Abgrenzungsversuch jedoch durchschlägt, müsste dies als objektiver und nicht tatsächlicher Maßstab gelten. Denn ansonsten hätten es die Behörden selbst in der Hand durch gezielten Verzicht auf eine Rechtsbehelfsbelehrung die Rechtsbehelfsfrist auf ein Jahr auszudehnen, vgl. § 58 Abs. 2 VwGO.<sup>100</sup>

#### d) Räumlicher Geltungsbereich

Alternativ wird zum Teil auch auf eine räumliche Betrachtung abgestellt, was ebenfalls meist bei akuten Gefahrenlagen der Fall sei.<sup>101</sup> Unabhängig von einer beschränkten Geltungsdauer sei jedenfalls die Erstreckung einer Verfügung auf ein ganzes Staatsgebiet nicht mehr als konkreter Lebenssachverhalt und damit als Einzelfall zu kategorisieren.<sup>102</sup> Die hinreichende Konkretetheit sei aufgrund des offenen Adressatenbezugs der Allgemeinverfügung nur durch territoriale, funktionale oder einrichtungsbezogene Merkmale bestimmbar und somit lediglich Instrument örtlich zuständiger (unterer) Behörden zur Regelung konkreter Gegebenheiten vor Ort.<sup>103</sup>

<sup>96</sup> VGH Mannheim NVwZ-RR 1997, 225; VG Stuttgart NVwZ-RR 1998, 103, 104.

<sup>97</sup> Hufeld, VBIBW 1999, 130, 133.

<sup>98</sup> Brodmerkel, BayVBl. 2021, 37, 39; Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, § 35 VwVfG, Rn. 122; U. Stelkens, in: S/B/S, VwVfG § 35, Rn. 285 m. w. N.

<sup>99</sup> U. Stelkens, in: S/B/S, VwVfG § 35, Rn. 285.

<sup>100</sup> Der Gedanke wird allerdings in anderem Kontext noch relevant, s. Kap. 4 E.

<sup>101</sup> Tegethoff, NVwZ 2022, 1099, 1099 f.

<sup>102</sup> Klafki, JuS 2020, 511, 512.

<sup>103</sup> Gärditz/Abdulsalam, GSZ 2020, 108, 112.

Wo hier die räumlichen Grenzen zu ziehen sind wird jedoch von Vertretern dieses Abgrenzungsmerkmals uneinheitlich beurteilt. So soll bereits die Erstreckung der Regelung auf eine Stadt oder einen Landkreis ausreichen, um nicht mehr von einer konkreten Regelung sprechen zu können.<sup>104</sup> Es wird dazu ausgeführt, dass je größer das von der Allgemeinverfügung betroffene Territorium sei, desto unbestimmter und höher sei auch die Anzahl der Adressaten.<sup>105</sup> Ein räumlicher Rückschluss auf die dadurch betroffenen Adressaten mutet allerdings fraglich an, da ein ländliches Gebiet u.U. deutlich weitläufiger ist und weniger Personen erfasst, als dies in einem kleinen Areal der Fall ist, wenn es sich dabei allerdings um eine Großstadt handelt.<sup>106</sup> Da diese Problematik bei vielen Allgemeinverfügungen vorliegt, stellt sich die Frage, ob eine Abgrenzung nach dem Raumkriterium nicht zur Unanwendbarkeit solcher Verwaltungsakte führen würde.<sup>107</sup>

Gegen einen räumlichen Ansatz spricht zudem die bisherige Rechtsprechung im Zusammenhang mit Fahrverboten bei Smogalarm<sup>108</sup> oder Schneestürmen,<sup>109</sup> deren Ansatzpunkt gerade nicht im betroffenen Areal zu suchen ist.

Teilweise wird dabei auch unterschieden, ob es sich bei dem raumbezogenen Ansatz um ein Element der Anordnung (Tatbestand) oder eines der Geltung handelt.<sup>110</sup> Denn im Geltungsraum einer Regelung kann sich jemand aufhalten, der aber tatbestandsmäßig nicht von ihr erfasst wird. Ist der Raumbezug allerdings Tatbestandsmerkmal der Regelung, so ist jeder Anwesende ihr unterworfen. Während eine Rechtsnorm eine Pflichtigkeit für alle adressierten Personen habe, entwickle die raumbezogene Regelung nur Wirkung gegenüber Personen, die mit ihr in Beziehung treten.<sup>111</sup>

Häufig ist auch eine Kumulation zeitlicher und räumlicher Komponenten anzutreffen,<sup>112</sup> was unter anderem auch unter der Konkrettheit des Sachverhalts subsumiert wird.<sup>113</sup> An den Kritikpunkten zu den einzelnen Abgrenzungsmerkmalen ändert dies jedoch nichts. So ist auch hier kritisch nachzufragen, wie weit die räumliche Geltung einer Allgemeinverfügung gehen darf, bis sie in eine abstrakt-generelle Regelung umschlägt.

---

<sup>104</sup> Siegel, NVwZ 2020, 577, 579; ähnlich VG München, NVwZ 2020, 651, Rn. 23.

<sup>105</sup> Rixen, NJW 2020, 1097, 1100: Der Gesetzgeber schuf daher i. Z. m. der Corona-Pandemie die Möglichkeit der Rechtsverordnung in § 32 IfSG.

<sup>106</sup> Rixen, NJW 2020, 1097, 1100.

<sup>107</sup> Ebenda.

<sup>108</sup> BVerwG NVwZ 1986, 918.

<sup>109</sup> Brosche, DVBl. 1979, 719.

<sup>110</sup> Vgl. Penski, DÖV 1966, 845, 848.

<sup>111</sup> Penski, DÖV 1966, 845, 848.

<sup>112</sup> Ramsauer, JI 21/2014, S. 77 m. w. N.

<sup>113</sup> VGH Mannheim VBIBW 1987, 377, 381.

## e) Hinweise aus Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG – Verbot des Einzelfallgesetzes?

Eine ähnlich gelagerte Problematik scheint sich auf den ersten Blick auch im Grundgesetz zu finden. Dies könnte weitere Ansatzpunkte zur Abgrenzung des einzelnen Falles von der abstrakt-generellen Regelung hervorbringen. Denn dort heißt es in Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG, soweit nach dem Grundgesetz ein Grundrecht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, muss das Gesetz allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten.<sup>114</sup> Die Norm scheint eine Konturierung von Gesetzes Seite vorzunehmen und nicht, wie im Verwaltungsrecht, über den Begriff des Verwaltungsakts. Die Parallelen scheinen daher zunächst augenfällig.

Betrachtet man die Entstehungsgeschichte, das akademische Gerangel um die Bedeutung der Vorschrift sowie die (zurückhaltende) verfassungsgerichtliche Befassung damit näher, lässt sich allerdings feststellen, dass die Norm nicht zur Lösung der hier in Frage stehenden Problematik taugt.<sup>115</sup>

Zwar dürften die Begriffe des Einzelfalles aus Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG und § 35 S. 1 VwVfG inhaltlich identisch sein, allerdings geht es dabei dogmatisch nicht um die Abgrenzungsfrage zwischen Einzelakt und allgemeinem Rechtsakt, wie es die Formulierung des Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG durchaus nahelegen könnte.<sup>116</sup> Denn ausgehend von der herrschenden Meinung bewirkt die Vorschrift eine Spezifikation des allgemeinen Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG.<sup>117</sup> Die Schutzrichtung von Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG ist demnach in dem Grundrechtsschutz eines von einem Einzelfallgesetz Betroffenen zu sehen, der dadurch ungerechtfertigt benachteiligt wird.<sup>118</sup>

Dieser Normzweck lässt sich zusammenfassen, indem der Gesetzgeber einen Einzelfall nicht anders behandeln darf als alle anderen vergleichbaren Fälle.<sup>119</sup> Im Kern geht es also um die Verhinderung einer ungerechtfertigten legislativen Ungleichbehandlung.

---

<sup>114</sup> Eine direkte Wirkung auf Rechtsverordnungen und Satzungen wird nicht angenommen: vgl. *Remmert*, in: D/H/S, Art. 19 GG (Stand: 69. EL 2013), Rn. 26 m. w. N.

<sup>115</sup> Herausgearbeitet von *Wandschneider*, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Praxis, S. 187 f.

<sup>116</sup> Nach *Wandschneider*, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Praxis, S. 189, habe der Verfassungsgeber jedoch genau dies vor Augen gehabt.

<sup>117</sup> *Wandschneider*, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Praxis, S. 190 m. w. N.; zum Streitstand außerdem: *Volkmar*, Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, S. 234; *Krüger*, DVBl. 1955, 791, 794.

<sup>118</sup> BVerfGE 1, 264, 280; *Enders*, in: BeckOK/GG Art. 19, Rn. 2.

<sup>119</sup> *Remmert*, in: D/H/S, Art. 19 GG (Stand: 69. EL, 2013), Rn. 16; insofern kann im Verhältnis zu Art. 3 Abs. 1 GG von einer Spezifikation oder Verschärfung des allgemeinen Gleichheitsgrundsatzes (vgl. *Kunig*, Jura 1993, 308, 312) gesprochen werden.

So soll das Vorliegen eines Einzelfalles maßgeblich davon abhängen, welche gewollten Wirkungen mit der Regelung erzielt werden sollen.<sup>120</sup> Die regelnde Intention darf sich also nicht nur auf einen konkreten Fall beziehen, auch wenn der Anlass der Regelung in einem einzigen Sachverhalt zu finden ist.<sup>121</sup> Unstrittig fallen damit Regelungen an einen einzelnen Normadressaten unter das Verbot.<sup>122</sup> Eigentlich ist Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG also ein Verbot von Einzelpersonengesetzen.<sup>123</sup> Daraus folgt aber auch, dass nicht jedes Einzelfallgesetz in jedem Fall unzulässig sein muss. So hat das BVerfG ausgeführt, eine Einzelfallregelung sei dort möglich, wo der Sachverhalt so beschaffen sei, dass es nur einen zu regelnden Fall dieser Art gibt und die Regelung dieses individuellen Sachverhalts von sachlichen Gründen getragen wird.<sup>124</sup> So können auch ganz konkrete Einzelfälle, bspw. im Bereich planerischer Entscheidungen, per Gesetz geregelt werden, obwohl auch die Handlungsform des Verwaltungsakts in Frage käme.<sup>125</sup>

Im Ergebnis darf dies jedoch nicht zu getarnten oder verschleierten Verwaltungsakten in Form eines legislativen Gewands führen.<sup>126</sup> Unzulässig sind solche Regelungen, die aus einer Reihe gleichartiger Fälle einen herausgreifen und zum Gegenstand einer Ausnahmeregelung machen.<sup>127</sup> Auch in diesem Bereich ist jedoch vieles umstritten.<sup>128</sup>

Zusammenfassend dient Art. 19 Abs. 1 S. 1 GG somit nicht zur Lösung der hiesigen Abgrenzungsfrage.

#### 4. Rechtsprechung

Auch ein Blick auf die Rechtsprechung bezüglich adressatenbezogener Allgemeinverfügungen i. S. § 35 S. 2 Var. 1 VwVfG ist im Hinblick auf die Abgrenzung zwischen Allgemeinverfügung und Rechtsverordnung ebenso uneindeutig wie die dargestellten Literaturansichten. Daher sollen nachfolgend nur beispielhaft einzelne Fälle herausgestellt werden.

<sup>120</sup> BVerfGE 25, 371, 396.

<sup>121</sup> BVerfGE 7, 129, 151; *Bauernfeind*, DVBl. 1976, 193, 196.

<sup>122</sup> *Bauernfeind*, DVBl. 1976, 193, 195; vgl. aber die sog. „Rheinstahlentscheidung“ des BVerfG, BVerfGE 25, 371, 399 (Maßnahmengesetz).

<sup>123</sup> *Remmert*, in: D/H/S, Art. 19 GG (Stand: 69. EL, 2013), Rn. 38.

<sup>124</sup> BVerfGE 25, 371, 399; BVerfGE 85, 360, 374.

<sup>125</sup> Vgl. instruktiv BVerfGE 95, 1, 17 ff. (Südfahrt Stendal); *Enders*, in: BeckOK/GG Art. 19, Rn. 12 m. w. N.

<sup>126</sup> BVerfGE 10, 234, 244; BVerfGE 13, 225, 229; BVerfGE 25, 371, 399.

<sup>127</sup> BVerfGE 25, 371, 399.

<sup>128</sup> Zum Streitstand m. w. N. *Remmert*, in: D/H/S, Art. 19 GG (Stand: 69. EL, 2013), Rn. 19 ff.

*a) BVerwG – Die Endiviensalatentscheidung*

Als Vorzeigeentscheidung zur Abgrenzung zwischen Allgemeinverfügung und Rechtsnorm wird häufig der sog. Endivienfall herangezogen. Der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts lag folgender Sachverhalt zu Grunde:

Im Winter des Jahres 1952 kam es in der Landeshauptstadt Stuttgart sowie in der Umgebung zu einer Häufung gefährlicher Typhus-Erkrankungen, mithin einer Typhus-Seuche. Als Auslöser identifizierte man mit größter Wahrscheinlichkeit Endiviensalat, der mit Bakterien kontaminiert war. In der Folge wurde im Rahmen einer Pressekonferenz bekannt gegeben, dass das Innenministerium angeordnet habe, dass ab sofort bis auf Weiteres in den betroffenen Kreisen Nord- und Südwürttembergs der Groß- und Einzelhandel mit Endiviensalat verboten sei.

Die Problematik lag u. a. darin, dass der betroffene Adressatenkreis zum Zeitpunkt der Bekanntgabe (durch Pressekonferenz/Rundfunkdurchsagen) nicht genau bestimmbar war, da die Seuche sich noch nicht flächendeckend ausgebreitet hatte. So konnte der einzelne Händler nicht genau wissen, ob er von dem Handelsverbot betroffen war. Dem Maß der Senat in Anbetracht der Umstände jedoch kein entscheidendes Gewicht bei, da trotz zuzustehender partieller und ausscheidbarer Unbestimmtheiten eine Allgemeinverfügung begrifflich nicht ausgeschlossen sei.<sup>129</sup>

Neben dem adressatenbezogenen Merkmal stellte der Senat bei den Unterscheidungskriterien zudem auf die sachliche Unterscheidung zwischen abstrakten und konkreten Fällen ab. So sei vorliegend kein abstraktes, sondern ein einzelnes, reales Ereignis in Form der konkreten Seuche einschlägig. Rechtsnormen greifen allerdings nur bei abstrakten, gedachten Fällen.<sup>130</sup>

Herauszustellen ist dabei, dass es dem Senat gerade nicht auf die unbestimmte Vielzahl an Fällen ankam, sondern auf den konkret umrissenen Anlass. Dieser Anlass konturiert damit auch die räumliche und zeitliche Geltung.

*b) VG München – Ausgangsbeschränkung während der Corona-Pandemie*

An diesen Grenzen setzt die Entscheidung des VG München anlässlich einer Allgemeinverfügung mit weitreichenden Grundrechtsbeschränkungen (u. a. Ausgangsbeschränkungen) im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie an.

Die Verfügung befahl für das gesamte Bayerische Staatsgebiet mit einer Dauer von knapp zwei Wochen, dass das Verlassen der eigenen Wohnung nur bei Vorliegen von triftigen Gründen erlaubt sei. Das Gericht entschied nach summarischer Prüfung im Eilverfahren, dass auch bei Anerkennung einer behördlichen Einschätzungsprerogative im Grenzbereich zwischen Rechtsverordnung und Allgemeinverfügung, gegenständlich schon nicht die Voraussetzungen eines Verwaltungsakts

<sup>129</sup> BVerwG NJW 1961, 2077, 2078.

<sup>130</sup> BVerwG NJW 1961, 2077, 2078.

vorlägen. Denn die Regelungen beträfen Jedermann gleichermaßen und richten sich nicht mehr an einen bestimmten oder bestimmbar Personenkreis.<sup>131</sup> So seien auch Personen betroffen, die zum Erlasszeitpunkt noch gar nicht absehen können, sich während der Geltungsdauer in Bayern aufzuhalten. Darüber hinaus sei die Regelung, wenn auch zeitlich befristet und anlassbezogen, nicht mehr konkret und somit als Einzelfall i. S. § 35 S. 1 VwVfG anzusehen.<sup>132</sup>

*c) VGH Mannheim – Windsurfbeschränkung auf dem Bodensee*

Der VGH Mannheim setzte sich mit der Beschränkung des Windsurfens auf dem Bodensee durch Allgemeinverfügung auseinander. So wurde verfügt, dass es untersagt sei, Windsurfbretter im Uferbereich zu verwenden.<sup>133</sup> Der Senat war dabei der Ansicht, es handle sich mangels Bestimmtheit des Personenkreises sowie der Vielzahl an unbestimmter Individualfälle nicht um eine Allgemeinverfügung, sondern vielmehr um eine Rechtsverordnung. Der Adressatenkreis sei nicht dadurch bestimmbar, dass sich die Verfügung an alle Windsurfer richte; dies sei bei einer Rechtsverordnung nicht anders. An der Konkretheit mangle es ferner, da es sich bei dem Bodensee nicht um ein kleines, überschaubares Gewässer handle.<sup>134</sup> Somit vereint der Senat die Konkretheit des Sachverhalts mit adressaten- und raumbezogenen Merkmalen.

*d) Klarstellung des BVerwG? – Vorhalten von Löschwasser*

Jüngst hat sich das BVerwG in einer Entscheidung über die Verhaltenspflicht zum Vorhalten von Löschwasser per Allgemeinverfügung zur Abgrenzungsfrage positioniert. Es führt aus, dass Allgemeinverfügungen Geltung für einen konkreten Lebenssachverhalt beanspruchen müssen, den sie durch eine Gestaltung, die Festlegung einer Handlungs- oder Unterlassungspflicht oder durch eine Feststellung rechtsverbindlich ordnen. „Der Regelungsbedarf muss durch einen zeitlich oder örtlich begrenzten Anlass, beispielsweise durch eine örtlich oder zeitlich begrenzte Gefahrenlage, ausgelöst werden. Die Regelung mehrerer oder einer unbestimmten Zahl gleichartiger Sachverhalte ist Rechtsnormen vorbehalten.“<sup>135</sup>

Damit lässt das BVerwG zwar erkennen, dass es als Prüfrahmen eines konkreten Lebenssachverhalts (mithin eines Einzelfalles i. S. § 35 S. 1 VwVfG) eine örtliche oder zeitliche Begrenzung präferiert. Dies man zwar im Duktus des Senats und im Sinne der Dogmatik treffend und prägnant sein,<sup>136</sup> lässt die Rechtsanwender aller-

<sup>131</sup> VG München NVwZ 2020, 651, Rn. 23.

<sup>132</sup> VG München NVwZ 2020, 651, Rn. 24.

<sup>133</sup> VGH Mannheim VBIBW 1987, 377, 378.

<sup>134</sup> VGH Mannheim VBIBW 1987, 377, 381.

<sup>135</sup> BVerwGE 171, 156, Rn. 26.

<sup>136</sup> *Singer*, BayVBl. 2023, 725, 726.

dings weiterhin fragend zurück. Denn wie dargestellt schließen sich hier weitere Fragestellungen (Wie weit geht eine örtl./zeitl. Begrenzung?) an.

### *e) Weitere Entscheidungen*

Wie dargestellt, ist die Rechtsprechung zur Abgrenzungsproblematik einerseits weitläufig und andererseits wenig ergiebig im Hinblick auf eine praxistaugliche Lösung.<sup>137</sup> Denn im Ergebnis gleichen sich die dargestellten Entscheidungen mit den einzelnen Ansichten der Literatur. Ein weitergehender Erkenntnisgewinn ist daher nicht gegeben. Auf die weitere Aufzählung solcher Fälle wird daher verzichtet.

## **5. Kritische Würdigung**

### *a) Konturlosigkeit von Abgrenzungsmerkmalen*

Die generelle Auseinandersetzung mit der Thematik der Unterscheidung zwischen abstrakter Rechtsverordnung und konkreter Allgemeinverfügung ist so alt, wie der Erkenntnisgewinn während dieser Zeit gering ist. Es handelt sich um ein „ebenso altes wie abgegriffenes Dauerproblem der Verwaltungsrechtswissenschaft, das mit fortschreitender Zeit weder an Aktualität verloren noch an Transparenz gewonnen hat.“<sup>138</sup> Der entsprechende Auflauf an Rechtsprechung und Literatur-einschätzungen ist beinahe uferlos, in den Auffassungen aber wiederholend und ohne nennenswerten neuen Erkenntnisgewinn.

Klar ist, in den Grenzbereichen zwischen Rechtsinstituten gibt es unweigerlich überschneidende Graubereiche, die nie erschöpfend trennscharf voneinander abgegrenzt werden können. Insoweit besteht Übereinstimmung darin, dass der Behörde in diesen Unschärfen eine Einschätzungsprärogative zusteht, welche Handlungsform gewählt werden darf.<sup>139</sup> Denn eine abschließend trennscharfe, gar mathematisch genaue Abgrenzung ist schlicht nicht möglich. Schon daher, da es sich bei allgemeinem Rechtssatz und Verfügung nicht um einen kontradiktorischen Gegensatz handelt.<sup>140</sup> Die Abgrenzung muss sich vielmehr im speziellen Fall ergeben. Insofern ist etwas Wahres daran, in dem Versuch einer strengen und trennscharfen

---

<sup>137</sup> Zum Verbot einer Versammlung: OVG Greifswald NordÖR 2007, 290; OVG Lüneburg NordÖR 2008, 414; zur Schutzbereichsanordnung: BVerwG Urt. v. 07.09.1984 – 4 C 19/83; Betretungsverbot für Angehörige der Drogenszene: VGH Mannheim NVwZ-RR 1997, 225; VGH Mannheim NVwZ 2003, 115; Ladenöffnungszeiten: VG Hannover NVwZ-RR 2001, 307, 309.

<sup>138</sup> *Obermayer*, NJW 1980, 2386.

<sup>139</sup> Jüngst: VG München NVwZ 2020, 651, Rn. 23 m. w. N.; VGH Mannheim VBIBW 1987, 377, 380; *Siegel*, NVwZ 2020, 577, 579; *Detterbeck*, Allg. VerwR, Rn. 482; *Tegethoff*, NVwZ 2022, 1099, 1100.

<sup>140</sup> *Volkmar*, Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, S. 19.

Abgrenzung eine „bloße Arabeske theoretischen Durchdeklinierens“ zu erkennen.<sup>141</sup> So ist kein Rechtsbegriff dermaßen eindeutig, dass es nicht in Grenzfällen zu Zweifeln kommen kann und darf.<sup>142</sup> Eine solch rigorose Grenzziehung zwischen Funktionen der Gesetzgebung und Verwaltung ist auch dem Grundgesetz fremd<sup>143</sup> Die Einschätzungsprärogative ist allerdings nicht mit einem bestehenden Wahlrecht der Verwaltung zu verwechseln.<sup>144</sup> Ein solches kann zwischen Einzelakt und Rechtsnorm schon daher nicht bestehen, da es ansonsten in der jederzeitigen Disposition der Behörden stünde, welche Rechtsfolgen gegenüber den Adressaten nach dem subjektiven Wunsch der Verwaltung ergehen würden.<sup>145</sup>

Dieser generell schmale Grat der Einschätzungsprärogative tröstet nicht darüber hinweg, dass aufgrund der dargestellten unterschiedlichen Wirkungen, die konkrete Handlungsform für den Regelungsempfänger durchaus gewichtige Unterschiede mit sich bringt. Die charmante Lösung über die Einschätzungsprärogative greift allerdings nur dort, wo beide Handlungsformen grundsätzlich zur Anwendung kommen können. Dies verschärft die Problematik im Versammlungsrecht allerdings deutlich, da die Versammlungsgesetze schlicht keine Möglichkeit zum Erlass allgemeiner Rechtsverordnungen vorsehen.<sup>146</sup> Das enge Überschneidungsfeld besteht daher vorliegend nur rechtstheoretisch. Praktisch sind die Versammlungsbehörden auf eine tragfähige Abgrenzungsmethodik angewiesen, da eine abstrakt-generelle Regelung keinesfalls als Rechtsverordnung ergehen kann.<sup>147</sup>

Diese verschärfte Rechtslage bedingt eine große Unsicherheit auf Seiten der rechtsanwendenden Versammlungsbehörden, da aufgrund der dargestellten Meinungsfülle keine Sicherheit darüber besteht, wann eine Allgemeinverfügung den notwendigen und zulässigen Rahmen einer konkret-generellen Regelung verlässt. Diese Unsicherheit potenziert sich dadurch, dass beinahe allen Auffassungen zur Abgrenzungsfrage ein in sich zutreffender Kern zugeschrieben werden muss. Allerdings ohne die Konsequenz einer abschließenden Lösung. Denn an alle Abgrenzungskriterien schließen sich Folgefragen an.

Ist die Konkretetheit des Sachverhalts als Beurteilungsausgangspunkt maßgeblich, so ergibt sich die Frage, wann noch von einem bestimmten Lebenssachverhalt gesprochen werden kann. Dies ist Definitionssache. Besonders restriktiv kann man bei einem Einzelfall durchaus auch nur auf den einzelnen Grundrechtsträger als Teil-

---

<sup>141</sup> Maurer, Allg. VerwR § 9, Rn. 16

<sup>142</sup> BVerfGE 9, 324.

<sup>143</sup> Vgl. dazu auch Kunig, Jura 1993, 308, 311; Arnauld, Die Freiheitsrechte und ihre Schranken, S. 181.

<sup>144</sup> Vgl. Hildebrandt, in: Managing Corona, S. 26 m. w. N.

<sup>145</sup> Mutius, in: FS Wolff, S. 183.

<sup>146</sup> Zur Möglichkeit spezieller Rechtsverordnungen im Versammlungsrecht in neueren Versammlungsgesetzen s. Kap. 4 A. II. 1. d); vgl. auch Jaster, LKV 2023, 296, 298.

<sup>147</sup> Dies ergibt sich aus dem Prinzip der Gewaltenteilung: vgl. anstatt vieler Ramsauer, JI 21/2014, S. 77.

nehmer einer Versammlung abstellen. Oder aber auf die Gesamtzusammenkunft der Versammlung als Einheit. Aber eben auch in weiter Auslegung auf eine Mehrzahl an Versammlungen, die unter einem bestimmaren „Dach“ zusammengefasst werden, wie dies bei konkreten Anlässen (wie Castortransporten) oder Themen (wie Klimaprotesten) der Fall ist. Wo ist hier die genaue Grenze eines einzelnen, realen Lebenssachverhalts zu ziehen?

Ebenso verhält es sich mit weiteren Merkmalen, wie der zeitlichen oder räumlichen Geltungsdauer der Regelungen. Auch sie sind Indikatoren für abstrakte bzw. konkrete Regelungen, lassen aber offen wo jeweils der Umkehrpunkt zu sehen ist. Wie lange darf eine Regelung genau andauern, um noch konkret und nicht typisierend zu wirken? Wie groß ist das Territorium, in dem eine Allgemeinverfügung noch konkrete Wirkung entfalten kann? Wie viele Menschen dürfen davon betroffen und wie bestimmt bzw. bestimmbar müssen sie dadurch sein? Wie differenziert muss die Regelung sein? Im Ergebnis werden mehr Fragen aufgeworfen, als beantwortet werden.

Argumentiert man daher mit diesen Merkmalen für oder gegen eine konkret-generelle Regelung, so mutet eine solche Entscheidung immer einem Bauchgefühl folgend an und kann demnach im Ergebnis je nach Beurteiler stark variieren und auseinanderfallen.

Für die Praxis hinterlässt dies eine enorme (Handlungs-)Unsicherheit. Teilweise wird versucht, sich durch die Anwendung der je-desto-Formel zu behelfen: Je enger eine Maßnahme in räumlicher und zeitlicher Hinsicht gefasst sei, desto eher sei sie als Allgemeinverfügung einzustufen.<sup>148</sup> Auch dies hilft letztlich nur wenig. Dabei ist die Allgemeinverfügung als Instrument zügiger behördlicher Reaktion im Sinne effektiver Gefahrenabwehrmaßnahmen unerlässlich. Andernfalls wäre ein umständliches und praktisch in solchen Fällen undurchführbares Rechtssetzungsverfahren unvermeidbar.<sup>149</sup> Notwendig ist daher eine praxistaugliche Abgrenzungsmethode, um den Versammlungsbehörden die erforderliche Rechts- und Handlungssicherheit an die Hand zu geben.

#### *b) Lösungsansatz: Formaler Ansatz im Tenor?*

Ein Ansatz für eine praxisorientierte Handhabung des Problems könnte in einem formalen Ansatz, namentlich der konkreten Formulierung der Regelung zu finden sein.

So sind generell-abstrakte Regelungen daran zu erkennen, dass sie in eine Form zu fassen sind: „Jedes Mal, wenn X, dann Y“. Es handelt sich um konditionale

---

<sup>148</sup> Guckelberger, NVwZ Extra/9a 2020, 1, 14.

<sup>149</sup> Kahl, JURA 2001, 505, 511.

Fassungen, die auf Dauer angelegt sind.<sup>150</sup> Sie wirken unabhängig von der Anzahl der Betroffenen oder möglicher Fälle.

Konkrete Regelungen hingegen sind kategorisch gefasst: „Verlassen Sie diesen Platz unverzüglich in diese Richtung!“ Hier ergibt sich schon aus dem Wortlaut, dass sich diese Maßnahme an eine oder mehrere Personen richtet, die sich zu einem bestimmten Zeitpunkt an einem bestimmten Ort aufhalten. So wird ausgeführt, dass es bereits bei der populären Endiviensalat-Entscheidung vor allem auf die Formulierung angekommen sei: Wäre die Verfügung konditional formuliert gewesen („Wenn eine Typhus-Epidemie auftritt, dann kommt es zu einem Verkaufsverbot in den betroffenen Kreisen.“), hätte es sich um eine abstrakte Regelung gehandelt.<sup>151</sup>

Untersucht man versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen unter dieser Prämisse ergibt sich ein uneinheitliches Bild: Klar liegt der Fall, wenn eine konkret beworbene, aber nicht angezeigte Versammlung an einer bestimmten Örtlichkeit (bspw. am 20. 12. 2021, 18:30 Uhr) verboten wird.<sup>152</sup> Diese Regelung ist kategorischer Art. Uneindeutiger wird es aber bereits bei Staatsgipfeln oder Castor-Transporten. So ordnete die Allgemeinverfügung zum G7-Gipfel in Hamburg im Jahr 2017 bspw. an, dass in einem Zeitraum vom 7. bis 8. Juli 2017 in einem bestimmten Gebiet die Versammlungsfreiheit dahingehend eingeschränkt wird, dass Versammlungen nur außerhalb dieses Bereichs stattfinden können. Und auch bei Betrachtung von Formulierungen bei Allgemeinverfügungen anlässlich von Klimaprotesten zeigt sich eine ähnliche Unschärfe: So verbot die Stadt Stuttgart alle nicht angezeigten und behördlich bestätigten Versammlungen sowie Ersatzveranstaltungen im Zusammenhang mit Klimaprotesten, bei denen die Teilnehmer sich fest mit der Fahrbahn verbinden.

Die letztgenannte Verfügung könnte man konditional auffassen: Es ist verboten bei unangemeldeten Klimaprotesten die Straße zu blockieren, indem man sich fest mit ihr verbindet. Oder aber auch kategorisch: Es ist ihnen (allen Teilnehmern einer nicht angemeldeten Klima-Versammlung) verboten, die Straße zu blockieren, indem sie sich fest mit ihr verbinden.

Der Ansatz, die Abgrenzung von Einzelakt und Rechtsnorm in der konditionalen oder kategorischen Formulierung zu suchen, ist nicht neu und unterlag vor allem der Kritik, dass dieser formale Ansatz es zur Disposition der Behörde stelle, um welche Handlungsform es sich handle.<sup>153</sup> Denn durch geschickte sprachliche Formulierungskunst könne jede Regelung abstrakt oder konkret formuliert werden.<sup>154</sup> Diese

---

<sup>150</sup> *Giemulla*, in: *G/J/M*, Verwaltungsrecht, Buch I, Rn. 241.

<sup>151</sup> *Giemulla*, in: *G/J/M*, Verwaltungsrecht, Buch I, Rn. 241.

<sup>152</sup> Vgl. bspw. Allgemeinverfügung LK Südliche Weinstraße, Amtsblatt Nr. 89 vom 17. 12. 2021.

<sup>153</sup> *Volkmar*, Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, S. 55.

<sup>154</sup> *Fuß*, DÖV 1964, 522, 524; dazu auch *Penski*, DÖV 1966, 845 ff.; *Podlech*, DÖV 1967, 742, 742; *Mutius*, in: FS Wolff, S. 195 m. w. N.

Kritik bestätigt sich wie dargelegt auch bei versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen. Es ist schlicht eine Frage der Ausgestaltung und subjektiven Zielrichtung der Behörde, wie die Formulierung gewählt wird, unabhängig von dem materiellen Inhalt der Verfügung. Ein solch formalisierender Ansatz scheidet daher aus.

*c) Versuch einer Praxislösung: Erledigung des Verwaltungsakts  
als Abgrenzungsmerkmal*

Ein weiterer praxisorientierter Lösungsansatz ist in den Vorschriften zur Erledigung von Verwaltungsakten i. S. § 43 Abs. 2 VwVfG zu suchen. Diese Norm könnte als Hilfsmittel herangezogen werden, um die Abgrenzungsproblematik in der Praxis handhabbar zu machen. Abseits streng dogmatischer Gedanken, versucht der Ansatz einen handlungssicheren Lösungsweg für die Rechtsanwendung herzu- leiten, um konkret-generelle Regelungen definieren und von abstrakt-generellen Normen abgrenzen zu können.

Dieser Abgrenzungsversuch unterliegt dabei nicht der vermessenen Annahme, eine allgemeingültige Lösung zu entwickeln, sondern beschränkt sich auf das versammlungsrechtliche Regelungsregime. Den entscheidenden Hinweis zu dem vor- liegenden Ansatz lieferte Uta Hildebrandt.<sup>155</sup> Zur Abstützung ihrer These, der Be- griff des Einzelfalles bestimme sich anhand eines konkreten Anlasses, mithin eines realen, einzelnen Vorkommnisses, bediente sie sich dem systematischen Argument des § 43 Abs. 2 VwVfG. Denn nur der konkrete Anlass könne sich ipso iure auf sonstige Weise erledigen.

Dieser als zutreffend angesehene Grundgedanke lässt sich in der Folge zu einer praxistauglichen Prüfmethode weiterentwickeln (dazu sogleich). Zunächst ist je- doch ein dogmatischer Blick auf die Erledigung von Verwaltungsakten i. S. § 43 Abs. 2 VwVfG zu richten.

aa) Die Erledigung von Verwaltungsakten i. S. § 43 Abs. 2 VwVfG

Zunächst ist festzustellen, dass sich § 43 VwVfG auf die Wirksamkeit des Ver- waltungsaktes bezieht. So befindet sich die Norm in dem mit „Verwaltungsakt“ überschriebenen dritten Teil des VwVfG und gilt daher auch für Allgemeinverfü- gungen. Während Absatz 1 die Wirksamkeit eines Verwaltungsaktes beschreibt, stellen Absatz 2 und 3 darauf ab, wann er unwirksam ist. Gemäß Absatz 3 ist dies bei Nichtigkeit der Fall. In Absatz 2 werden negativ und nicht abschließend Gründe formuliert, wann ein Verwaltungsakt erledigt ist („oder auf andere Weise erledigt“).

---

<sup>155</sup> Hildebrandt, in: *Managing Corona*, S. 33; oberflächlicher, aber mit ähnlicher Richtung argumentiert auch U. Stelkens: mit dem Wegfall der konkreten Gefahr zeige sich gleichzeitig auch dessen Einzelfallbezug, vgl. U. Stelkens, in: *S/B/S, VwVfG § 35*, Rn. 287.

Unter der Erledigung<sup>156</sup> eines Verwaltungsakts kann generell der Wegfall seiner rechtlichen Wirkung und Steuerungsfunktion aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen verstanden werden.<sup>157</sup> Dies kann gem. § 43 Abs. 2 VwVfG u. a. durch Rücknahme, Widerruf oder anderweitige Aufhebung geschehen. Diese Varianten setzen allerdings eine nachträgliche und einseitige Willensänderung der Behörde voraus. Sie sind insoweit also subjektiv steuerbar. Diese beiden Kriterien eignen sich daher wenig für eine objektive Betrachtung und sollen daher in der Folge nicht weiter betrachtet werden.

Beachtlich sind daher vor allem die Fälle des Zeitablaufs sowie der Erledigung auf andere Weise.

#### bb) Erledigung auf andere Weise

##### (1) Dogmatische Herleitung

Nachdem die übrigen Tatbestände des § 43 Abs. 2 VwVfG allesamt an ein formalisiertes Handeln der Behörde bzw. an den eindeutigen Tatbestand des Zeitablaufs geknüpft sind, hat die Auffangregelung der Erledigung auf andere Weise nur einen eng begrenzten Anwendungsraum.<sup>158</sup> Um eine Umgehung der §§ 48, 49 VwVfG zu verhindern, darf diese Erledigungsform gerade nicht von einer subjektiven Entscheidung der Behörde abhängig sein.<sup>159</sup>

Fälle der sonstigen Erledigung sind unter anderem denkbar, wenn der Antrag auf einen begünstigenden Verwaltungsakt zurückgezogen<sup>160</sup> oder auf seine Wirkungen verzichtet<sup>161</sup> wird. Unerheblich ist hingegen, ob sich die Sach- oder Rechtslage nach Erlass des Verwaltungsakts ändert, sofern dies vom Gesetz nicht selbst bestimmt wird.<sup>162</sup> Auch der nicht mehr rückgängig zu machende Vollzug lässt Erledigung des Verwaltungsakts eintreten.<sup>163</sup> Ebenso die Erfüllung der aufgegebenen Pflichten.<sup>164</sup> Diese Erledigungsgründe lassen sich allerdings nicht auf eine Abgrenzungsprüfung versammlungsrechtlicher Allgemeinverfügungen übertragen.

---

<sup>156</sup> In spezialgesetzlichen Regelungen taucht der Terminus im Gewand des „Erlöschens“ auf, ist aber identisch (*Sachs*, in: S/B/S, VwVfG § 43, Rn. 205); vgl. u. a. § 51 AufenthG, § 72 AsylG, § 18 BImSchG.

<sup>157</sup> BVerwGE 12, 87, 90; BVerwGE 56, 24, 26; VGH Mannheim NJW 1977, 861; OVG Münster UPR 1996, 458.

<sup>158</sup> *Schemmer*, in: BeckOK/VwVfG § 43, Rn. 50.

<sup>159</sup> BVerwGE 143, 87, Rn. 19.

<sup>160</sup> BVerwGE 75, 280, 284.

<sup>161</sup> BVerwGE 84, 209, 211.

<sup>162</sup> BVerwG Urt. v. 13.09.2001 – 3 C 41.00, BeckRS 2001, 23529.

<sup>163</sup> BVerwGE 56, 156.

<sup>164</sup> BVerwG NVwZ-RR 1996, 122.

Relevant ist in diesem Zusammenhang allerdings der Wegfall des Regelungsobjekts, was ebenfalls zu einer Erledigung auf andere Weise führt.<sup>165</sup> Dies ist der Fall, wenn der Regelungsgegenstand nachträglich entfällt. Davon wird u. a. bei einer Betriebsschließung ausgegangen, wodurch sich Geschäfts-Erlaubnisse bzw. Ge- oder Verbote von selbst erledigen.<sup>166</sup>

## (2) *Taugliches Abgrenzungsmerkmal?*

Bei versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen kann sich das Regelungsobjekt nur bei klar konturierten Ereignissen erledigen. Ein Versammlungsverbot anlässlich eines Staatsgipfels oder eines Castor-Transports erledigt sich unabhängig von einer etwaigen zeitlichen Befristung spätestens mit Ende des Anlasses/der Veranstaltung.<sup>167</sup> Die Regelung erledigt sich ipso iure. Abseits des Versammlungsrechts gilt dies bspw. auch für Glasflaschenverbote anlässlich eines bestimmten Ereignisses.<sup>168</sup>

Anders ist dies jedoch bei wiederkehrenden, jährlichen Verboten oder gar Dauerverboten. Ihr Anlass wird sich (abseits einer zeitlichen Befristung, dazu sogleich) nie selbst erledigen. Denn es ist nicht davon auszugehen, dass sich bekanntermaßen gefahrträchtige Ereignisse wie Silvesternächte oder Karnevalsauzüge im darauffolgenden Jahr nicht wiederholen werden.

Ähnliches gilt für rein themenbezogene Regelungen, was anhand einer Allgemeinverfügung zu Klimaprotesten dargelegt werden soll. Exemplarisch verfügte die Stadt Passau, dass nicht angezeigte Klimaproteste, bei denen sich die Versammlungsteilnehmer fest mit der Fahrbahn verbinden (u. a.), in weiten Teilen des Stadtgebiets nicht zulässig sind. Die Verfügung bezieht sich also einerseits auf nicht angemeldete Klimaproteste sowie andererseits auf das feste Verbinden mit der Straße. Ansatzpunkt ist damit das gesellschaftliche Phänomen der sog. „Klimakleber“ an sich. Geht man nun davon aus, dass dies bereits einen realen und existierenden, eingetretenen Fall darstellt, wäre die Verfügung als konkret-generelle Regelung zulässig. Allerdings ist nicht absehbar ob oder wann sich eine solche Verfügung (also das Regelungsobjekt) ipso iure erledigen kann/wird. Eine Erledigung in der Zukunft ist zwar auch bei gesellschaftlichen Phänomenen möglich, allerdings eben nicht sicher bzw. zeitlich unabsehbar. Weder besteht ein objektiver Ansatzpunkt (wann endet das Phänomen final?) noch lässt sich sicher sagen, ob diese Protestform überhaupt je wieder „verschwinden“ wird, auch wenn die Protestgeschichte ein solches Ende in unbestimmbarer Zukunft als grundsätzlich wahrscheinlich nahelegt. Eine solche Allgemeinverfügung kann sich somit nicht

<sup>165</sup> Schemmer, in: BeckOK/VwVfG § 43, Rn. 51 ff.

<sup>166</sup> Vgl. BVerwGE 140, 221.

<sup>167</sup> Evtl. auch mit einer kurzen Nachlaufphase zur Sicherstellung der störungsfreien Abreise.

<sup>168</sup> Vgl. OVG Bremen Urt.. v. 15. 11. 2016 – 1 d 57/15 –, juris.

i. S. § 43 Abs. 2 Var. 5 VwVfG erledigen, womit die Grenzen zur Rechtsverordnung klar umrissen werden.

Konsequenterweise muss dies dann auch für Seuchenfälle gelten, wie es bei der Corona-Pandemie der Fall war. Denn auch bei einer Seuche ist schlicht nicht klar, ob sie sich „erledigt“ bzw. zumindest zur weitestgehenden Bedeutungslosigkeit ungefährlich abflacht. Und selbst wenn dies der Fall sein sollte, ob eine solche Entwicklung in absehbarer Zeit einzutreten vermag. Die Geschichte lehrt uns zwar, dass bislang jede bedrohliche Seuche auch wieder „verschwand“, jedoch könnte dies für Allgemeinverfügungen bedeuten, dass sie über Jahre hinweg Geltung im gesamten Land entfalten könnten. Ein Unterschied zu den o. g. gesellschaftlichen Themen besteht insofern nicht.

Für den versammlungsrechtlichen Kontext erscheint der Bezug auf das Regelungsobjekt im Sinne einer Erledigung auf sonstige Weise gem. § 43 Abs. 2 Var. 5 VwVfG als ein praxistaugliches und verlässliches Abgrenzungsinstrument, das losgelöst von abstrakten Merkmalen (Raum, Zeit, Adressat, etc.) angewendet werden kann.

cc) Ansatz der Erledigung durch Zeitablauf i. S. § 43 Abs. 2 Var. 4 VwVfG

Ein ausschließlicher Bezug auf das Regelungsobjekt scheint allerdings zu kurz zu greifen. Denn sonst wäre es nicht möglich, Sachverhalte wie Seuchen mittels einer Allgemeinverfügung zu regeln, da immer eine abstrakt-generelle Regelung anzunehmen wäre. Dies mutet wenig praktikabel an und würde die Handlungsform der Allgemeinverfügung stark einengen. Daher soll nachfolgend geprüft werden, ob die Erledigung durch Zeitablauf gem. § 43 Abs. 2 Var. 4 VwVfG eine sinnvolle Ergänzung darstellen kann.

### *(1) Dogmatische Herleitung*

Von einer Erledigung durch Zeitablauf wird gesprochen, wenn bei einer Befristung die Frist abgelaufen oder eine auflösende Bedingung eingetreten ist.<sup>169</sup> Wesentlich ist dabei, dass die Regelung des Verwaltungsakts ohnehin nur für einen bestimmten Zeitraum gedacht war.<sup>170</sup> Dies kann u. a. bei befristeten Sicherstellungsanordnungen der Fall sein<sup>171</sup> oder wenn eine zeitliche Höchstdauer per Gesetz bestimmt wurde.<sup>172</sup>

---

<sup>169</sup> Schemmer, in: BeckOK/VwVfG § 43, Rn. 49.

<sup>170</sup> Goldhammer, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 43, Rn. 109.

<sup>171</sup> VGH Mannheim VBIBW 2014, 377.

<sup>172</sup> BVerwGE 84, 274, 277 f.

*(2) Taugliches Abgrenzungsmerkmal?*

Ansatzpunkt sind demnach präventive Allgemeinverfügungen, die in irgendeiner Form zeitlich befristet sind, wie dies bspw. bei der Leipziger Allgemeinverfügung anlässlich des sog. Antifa-Ost-Prozesses der Fall war.<sup>173</sup>

Bei der Befristung ist allerdings zu unterscheiden, da hier zwei Ansatzpunkte möglich sind: so ist nach dem zeitlichen Element der Regelung und dem der Geltung der Verfügung zu differenzieren.<sup>174</sup> Das zeitliche Regelungselement ist Teil des Tatbestands (bspw.: „Versammlungen vom 18. Juni bis 20. Juni“). Hingegen betrifft die zeitliche Geltung der Verfügung nicht den Tatbestand und ist für den Regelungsgegenstand irrelevant (bspw. „Die Allgemeinverfügung tritt am 31.12.2024 außer Kraft“).

Das Geltungselement taugt für eine Abgrenzung nicht. Es wird unabhängig vom Fall subjektiv von der Behörde festgesetzt, ist demnach beliebig und vom Regelungsgegenstand losgelöst.<sup>175</sup> So ändert es an der Regelungsmaterie nichts, ob die Stuttgarter Allgemeinverfügung zu Klimaprotesten eine Geltung von einem oder sechs Monaten aufweist. Möchte man daher auf die Geltungsdauer abstellen, könnten die Behörden einen Einzelfall „erschaffen“, obwohl es sich eigentlich um eine abstrakt-generelle Regelungsmaterie handelt.

Dieses beinahe willkürliche Herausgreifen eines beliebigen Zeitraums eröffnet zudem die Gefahr von „Kettenverfügungen“. Denn die beliebige Aufteilung einer insgesamt abstrakt-generellen Regelungsmaterie in einzelne Kettenglieder, kann ohne objektiven Ansatz noch keinen Einzelfall darstellen. Im Ergebnis könnte die Behörde ansonsten einseitig entscheiden, wann ein konkret-genereller Fall vorliegt und wann nicht, da es an einem objektiven Bezugspunkt fehlt.

Als Differenzierungskriterium kann demnach nur ein zeitliches Regelungselement herangezogen werden. Dies ist bspw. bei speziellen Anlässen (u. a. konkret beworbene, aber nicht angezeigte Corona-Spaziergänge, „Antifa-Ost“-Versammlungen, Nightdance-Proteste) der Fall. Anders als bei dem o. g. Geltungselement besteht hier ein konkreter, objektiver Bezugspunkt (nämlich die beworbenen Versammlungen oder auch die Ankündigung einer Aktionswoche<sup>176</sup>).

Bei rein themenbezogenen Verfügungen fehlt es gerade an einem solchen objektiven Bezugspunkt daran. Hier kann ein befristendes Tatbestandselement nicht sinnvoll eingefügt werden, da es sich um zeitlich nicht zu fassende Phänomene handelt. Ob bzw. wann sich niemand mehr im Rahmen von Klimaprotesten an

<sup>173</sup> Allgemeinverfügung der Stadt Leipzig vom 31. Mai 2023, Amtsblatt 11.A/2023.

<sup>174</sup> Ähnlich für raumbezogene Verfügungen: *Penski*, DÖV 1966, 845, 848.

<sup>175</sup> Vgl. u. a. Allgemeinverfügung Stadt Stuttgart v. 07.07.2023 („Klimakleber“); Allgemeinverfügung Stadt München v. 25.08.2023 („Klimakleber“).

<sup>176</sup> Ankündigung einer Aktionswoche der letzten Generation in Berlin: <https://www.rbb24.de/politik/beitrag/2023/09/berlin-letzte-generation-aktionswoche-protestmarsch-blockade.html>, letzter Abruf am 17.02.2025.

Fahrbahnen festkleben wird, kann schlechterdings nicht abgesehen werden. Die einzige Möglichkeit der Begrenzung dieser Allgemeinverfügungen besteht in der zeitlichen Befristung (Geltung) ihrer selbst.<sup>177</sup> Wie dargestellt führt dies allerdings dazu, dass diese Verfügungen als abstrakt-generelle Regelungen angesehen werden müssen.

Dies korrespondiert im Ergebnis auch mit der Rechtsprechung, die sich mit zeitlich umrissenen Anlässen im Zusammenhang mit Verbotsverfügungen befasst hat.<sup>178</sup> So stellen bspw. pro-palästinensische Versammlungen an sich einen themenbezogenen Anlass dar, der sich nicht greifbar i.S. § 43 Abs. 2 Var. 4 VwVfG erledigen kann, da nicht absehbar ist, ob bzw. wann eine solche Erledigung eintreten könnte. Bestehen jedoch bspw. an einem konkret bezeichneten Wochenende Hinweise (Internetbewerbungen, sonstige Lagekenntnisse) darauf, dass nicht angezeigte Versammlungen stattfinden sollen, kann diesem Umstand mit im Tatbestand befristeten Allgemeinverfügungen begegnet werden. Denn der objektive Bezugspunkt ergibt sich aus der Ankündigung nicht angezeigter Versammlungen in einem konkret bestimmten Zeitraum und nicht übergeordnet anhand des Themas.

Im Ergebnis ist eine Abgrenzungsprüfung versammlungsrechtlicher Allgemeinverfügungen auch anhand der Erledigung durch Zeitablauf möglich. Liegt eine zeitliche Befristung im Hinblick auf das Regelungselement vor, so handelt es sich um eine konkret-generelle Verfügung. Ist allerdings nur die Geltung der Verfügung an sich befristet und liegt kein Fall des Wegfalls des Regelungsobjektes (Erledigung auf andere Weise) vor, so wird es sich um eine abstrakt-generelle Regelung handeln.

#### *d) Zwischenfazit*

Damit ist dargelegt, dass die Prüfung einer Allgemeinverfügung anhand der beiden Erledigungsgründe durch Zeitablauf und auf andere Weise i.S. § 43 Abs. 2 VwVfG für die überwiegende Anzahl versammlungsrechtlicher Anwendungsfälle eine praxistaugliche Abgrenzungsmethode zwischen abstrakt-genereller und konkret-genereller Regelungen darstellt.

Die Stärke dieser Methodik zeigt sich darin, dass anhand einer Kontrollprüfung der beiden genannten Merkmale zuverlässige Ergebnisse erzielt werden können, ohne an abstrakten Merkmalen (konkreter Fall, Adressat, Zeit, Raum, etc.) zu verhaften.

---

<sup>177</sup> Bestehen allerdings bestimmte Anhaltspunkte für Aktionen (bspw. Aktionstage der „letzten Generation“), so können diese Sachverhalte mittels einer zeitlichen Beschränkung im Tatbestand geregelt werden.

<sup>178</sup> Vgl. die Rechtsprechung zu Glasflaschenverboten: OVG Bremen Ur. v. 15.11.2016 – OVG 1 d 57/15, BeckRS 2016, 56099, Rn. 49; OVG Münster Ur. v. 09.02.2012 – 5 A 2382/10, BeckRS 2012, 47643.

Gleichzeitig dient die Methodik nicht zur dogmatischen Lösung des andauernden Streits über die grundsätzliche Abgrenzung von Einzelakt und Rechtsnorm. Denn der Ansatz der Prüfmethode bedient sich Elementen, die außerhalb des problematischen Merkmals des Einzelfalles liegen. Somit stellt die Methode allenfalls ein Werkzeug, aber keine dogmatische Auflösung der Problematik dar.

#### IV. Zusammenfassung und Prüfungsschema

Der Streit um die Abgrenzung zwischen Einzelakt und Rechtsnorm ist beinahe so alt wie die Verwaltungsrechtswissenschaft selbst und stellt seitdem ein „abgegriffenes Dauerproblem“ dar.<sup>179</sup> Eine herrschende Meinung zu dieser Frage hat sich bis heute nicht herausgebildet. Zurück bleiben konsternierte Rechtsanwender, denen nichts anderes übrigbleibt als „zu glauben“ was Recht ist, weil ansonsten der „blinde Zufall“ regiert.<sup>180</sup>

Was also noch ein Einzelfall i. S. § 35 S. 1 VwVfG ist und was darüberhinausgehend bereits als abstrakt-generelle Rechtsnorm darstellt, ist dogmatisch schlicht ungeklärt und wird (auch in der Rechtsprechung) uneinheitlich beurteilt. Allen Ansätzen wohnt dabei ein wahrer Kern inne. Bedeutend ist die Konkretheit des Sachverhalts, woraus sich die Bestimmbarkeit des Adressaten einhergehend mit der räumlichen und zeitlichen Geltung der Regelung ergibt. Ab einem bestimmten aber nicht klar zu greifenden Punkt schlägt eine solche Regelung dann vom konkreten Fall in das Typisierende, Abstrakte um. Doch wann ist dieser Punkt erreicht? Die einen sagen so, die anderen so. Treffender ist es schlicht nicht zu formulieren. Denn entweder werfen die einzelnen Ansichten weitere Einzelfragen auf (wie viele Adressaten dürfen betroffen sein? Wie weitläufig dürfen die Regelungen räumlich wirken?) oder erschöpfen sich einzig in der (begründungslosen) Kritik, eine spezielle Verfügung sei bereits abstrakt-genereller Natur.

Die Praxis versucht sich indes mit der (ebenfalls konturlosen) Anwendung der Je-Desto-Formel zu behelfen: Je räumlich und zeitlich ausgedehnter die Verfügung sei, desto eher handle es sich um eine Rechtsnorm. Einzig Ulrich Stelkens beschreibt eine anwendertaugliche Abgrenzungsmethode: Übersteige die Geltungsdauer einer Allgemeinverfügung die Rechtsmittelfristen, so könne es sich nicht mehr um einen Verwaltungsakt handeln.<sup>181</sup> Damit dieser begrüßenswerte Abgrenzungsversuch jedoch durchschlägt, müsste dies als objektiver und nicht tatsächlicher Maßstab gelten. Denn ansonsten hätten es die Behörden selbst in der Hand durch gezielten Verzicht auf eine Rechtsbehelfsbelehrung die Rechtsbehelfsfrist auf ein Jahr auszudehnen, vgl. § 58 Abs. 2 VwGO. Zudem birgt dieser Ansatz die Ge-

<sup>179</sup> *Obermayer*, NJW 1980, 2386, 2386.

<sup>180</sup> *Renck*, JuS 1970, 118.

<sup>181</sup> *U. Stelkens*, in: S/B/S, VwVfG § 35, Rn. 285; dieser Gedanke wird allerdings an anderer Stelle der Arbeit noch relevant: Kap. 4 E. IV. 1. c).

fahr von Kettenverfügungen, da einzig auf die Geltungsdauer abgestellt wird und kein Bezug zur Regelungsmaterie an sich gegeben ist.

Diese Arbeit verfolgt einen anderen praxistauglichen Lösungsversuch, dessen Bezugspunkt in den Regelungen des allgemeinen Verwaltungsrechts liegt. Ausgangspunkt sind dabei die Regelungen zur Erledigung eines Verwaltungsakts, insbesondere der Zeitablauf (§ 43 Abs. 2 Var. 4 VwVfG) sowie die Erledigung auf andere Weise (§ 43 Abs. 2 Var. 5 VwVfG).

Einerseits kann demnach bei versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen von einem Einzelfall, mithin einer konkret-generellen Regelung ausgegangen werden, wenn sich der objektive Regelungsgegenstand ipso iure i. S. § 43 Abs. 2 Var. 5 VwVfG erledigen kann. Dies tritt unabhängig von einer zeitlichen Komponente bei klar konturierten Anlässen oder Ereignissen ein, wie dies bspw. bei Castor-Transporten oder Staatsgipfeln der Fall ist. Sind allerdings lediglich gesellschaftliche Themen/Phänomene Inhalt der Regelung (bspw. Klimaproteste oder sonstige politische Proteste) so können sich diese nicht ipso iure erledigen, da nicht klar ist, ob bzw. wann sie enden.

Darüber hinaus ist es auch möglich, solche gesellschaftlichen Themen konkret-generell in Form einer Allgemeinverfügung zu regeln, indem man eine zeitliche Komponente einfügt, vgl. § 43 Abs. 2 Var. 4 VwVfG. Hierbei ist jedoch deutlich zwischen dem zeitlichen Regelungselement und dem Geltungselement zu differenzieren. Die Geltung einer Allgemeinverfügung kann beliebig durch die Behörde festgelegt werden, während das tatbestandliche Element einer zeitlichen Begrenzung auf ein konkretes Ereignis bezogen sein muss. Somit kann nur Letzteres für eine objektivierte Betrachtung herangezogen werden. Liegen bspw. konkrete Hinweise auf beworbene, aber nicht angezeigte Versammlungen zu einem politischen Thema am Wochenende X vor, so können diese per Allgemeinverfügung geregelt werden. Mit Ablauf des im Tatbestand genannten Wochenendes erledigt sich die Verfügung durch Zeitablauf.

Schematisch ist also zunächst zu fragen, ob sich das zu regelnde Ereignis i. S. § 43 Abs. 2 Var. 5 VwVfG auf andere Weise erledigen kann. Ist dies der Fall, so handelt es sich um einen Einzelfall i. S. § 35 S. 1 VwVfG.

Ist dies nicht der Fall so ist zu fragen, ob man das in Frage stehende Ereignis mittels einer objektivierbaren zeitlichen Regelung im Tatbestand fassen kann, vgl. § 43 Abs. 2 Var. 4 VwVfG. Ist dies der Fall, so handelt es sich um einen Einzelfall. Gelingt dies nicht oder kann das zeitliche Element nur sinnvoll in der Geltungsdauer der Verfügung eingesetzt werden, handelt es sich um eine abstrakt-generelle Regelung.

Darüber hinaus (sei bereits vorweggenommen) gebieten Überlegungen des effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG zudem die Geltungsdauer von versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen abseits der Abgrenzung zur Rechtsnorm auf einen Monat zu begrenzen (s. dazu Kap. 4 E.IV. 1. c)).

Die hier behandelte Problematik der praxisgerechten Bestimmung des Einzelfalls i.S. § 35 S. 2 VwVfG korrespondiert zudem eng mit der Frage, wann tatbestandlich noch von einer unmittelbaren bzw. konkreten Gefahr gesprochen werden kann. In welchem Verhältnis die Einzelfallmerkmale aus den Definitionen des Verwaltungsakts und der konkreten Gefahr zueinander stehen, wird ausführlich in Kap. 4 C. III. 2. behandelt.

## **B. Problembereiche im Zusammenhang mit der Anzeigefreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG**

### **I. Einleitung**

Es ist ein Passus, der so oder in abgeänderter, aber bedeutungsgleicher Form, in beinahe jeder versamlungsbezogenen Allgemeinverfügung seit den sog. Corona-Spaziergängen auftaucht: „Es werden alle nicht angemeldeten und nicht behördlich bestätigten Versammlungen im Zusammenhang mit [...]“<sup>182</sup> einer bestimmten Versammlungsthematik verboten oder (selten auch) beschränkt. Allgemeinverfügungen dieser Art verknüpfen damit die nicht oder nicht rechtzeitig erfolgte Anzeige einer Versammlung mit Eingriffen in die Versammlungsfreiheit.

Daraus ergeben sich vier wesentliche Problemfelder. Zunächst ist zu untersuchen, ob präventive Allgemeinverfügungen mit der Anmeldefreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG vereinbar sind, wenn undifferenziert alle Formen von Versammlungen erfasst werden und so de facto eine Anmeldepflicht für Eil- und Spontanversammlungen erschaffen wird (Spontanversammlungen s. Kap. 4 B. IV.; Eilversammlungen s. Kap. 4 B. V.).

Ferner ist zu prüfen, ob es bei „deceptio“-Versammlungen einer Modifikation des Grundsatzes bedarf, dass die reine Nichtanzeige einer Versammlung allein noch keine Einschränkungen der Versammlungsfreiheit rechtfertigt (Kap. 4 B. III.).

Ein weiteres Problem eröffnet sich, sofern Allgemeinverfügungen eigene Fristsetzungen enthalten, die contra legem eine Verkürzung der gesetzlichen Anmeldefristen zum Nachteil des Veranstalters zur Folge haben (Kap. 4 B. VI.).

---

<sup>182</sup> Ziff. 1, Allgemeinverfügung Stadt Hamburg v. 15.10.2023, Bekanntmachung unter <https://www.polizei.hamburg/resource/blob/692444/e97f3880eea3dfa1a0c0fb5486ceaa2b/versammlungsverbot-do-data.pdf>, letzter Abruf am 17.02.2025, im Zusammenhang mit pro-palästinensischen Versammlungen.

## II. Die Anmeldefreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG

Die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG garantiert das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Das Grundrecht gewährleistet dem Wortlaut nach eine generelle Anmeldefreiheit von Versammlungen aller Art.<sup>183</sup> Der Schutzbereich erfährt dadurch eine Erweiterung um eine Verfahrensgarantie.<sup>184</sup>

### 1. Verfassungsrechtliche Anzeigefreiheit versus einfachgesetzliche Anzeigepflicht

Einfachgesetzlich unterliegen Versammlungen unter freiem Himmel allerdings durch den Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG gemäß den Versammlungsgesetzen der Länder und des Bundes einer Anzeige- bzw. Anmeldepflicht.<sup>185</sup> Nach dem reinen Wortlaut des § 14 Abs. 1 VersG wird der tatsächliche Gehalt der verfassungsrechtlichen Verfahrensgarantie rückstandslos verdrängt.<sup>186</sup> Dabei ist die Anmeldung nicht als Antrag auf eine Genehmigung oder Erlaubnis zu verstehen, sondern dient lediglich der behördlichen Kenntnisnahme.<sup>187</sup> Gleichzeitig ist die Anzeigepflicht aber nicht nur bloße Obliegenheit, was durch die strafrechtliche Sanktionierung für den Veranstalter oder Leiter bei Verstößen besonders verdeutlicht wird, vgl. § 26 Nr. 2 VersG.<sup>188</sup>

---

<sup>183</sup> Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass die Anmeldefreiheit aus verfassungsrechtsvergleichender Perspektive weder im europäischen noch im anglo-amerikanischen Raum als „Kern des Versammlungsgrundrechts“ bezeichnet werden kann, vgl. *Ullrich*, Demonstrationsrecht, Rn. 357.

<sup>184</sup> *Wolff*, in: Hömig/Wolff, Art. 8 GG, Rn. 6.

<sup>185</sup> Die rein semantische Unterscheidung zwischen einer Anzeige (so bspw. Art. 13 BayVersG; § 12 VersFG BE) und Anmeldung (§ 14 VersG; § 12 VersG LSA) hat rechtlich keinen Unterschied zur Folge. Trotzdem entschied sich bspw. der bayerische Gesetzgeber ausdrücklich für den Begriff der Anzeige, um mögliche Widersprüche mit Art. 8 Abs. 1 GG auszuschließen, vgl. LT-DRS. 15/10181, 19. Ähnlich dazu *Arzt*, DÖV 2009, 381, 386; *Merk*, in: W/H/M, Art. 13 BayVersG, Rn. 6. Im Rahmen dieser Arbeit werden beide Begrifflichkeiten verwendet.

<sup>186</sup> *Depenheuer*, in: D/H/S, Art. 8 GG (Stand: 103. EL, 2024), Rn. 182; dies ist verfassungsrechtlich umstritten. Umfassend zu den Argumenten m. w. N.: *Geis*, NVwZ 1992, 1025, 1027 f.

<sup>187</sup> *Brohm*, JZ 1885, 508; *Kühl*, StV 1987, 132; *Ebeling*, Die organisierte Versammlung, S. 186, m. w. N.

<sup>188</sup> Die Versammlungsgesetze der Länder treffen hier abweichende und uneinheitliche Regelungen. In Bayern stellt ein Verstoß gegen die Anzeigepflicht eine Ordnungswidrigkeit gem. Art. 21 Abs. 1 Nr. 7 BayVersG dar. Ebenso in Berlin, § 27 Abs. 1 Nr. 1 VersFG BE. Im neuen VersG NRW ist ein Verstoß gem. § 27 Abs. 1 Var. 3 strafbar.

Diese Umstände begegnen im Schrifttum teilweise erheblichen verfassungsrechtlichen Bedenken.<sup>189</sup> Das Bundesverfassungsgericht hat jedoch klargestellt, dass es sowohl die Anzeigepflicht als auch darauf basierende Strafnormen grundsätzlich für verfassungskonform hält.<sup>190</sup>

#### a) Ratio der Anmeldepflicht

Zum Verständnis dessen ist zunächst die Ratio hinter den einfachgesetzlichen Anzeigepflichten darzulegen. Das ursprüngliche Versammlungsgesetz des Jahres 1953 bezweckte mit der Anmeldeverpflichtung die Wahrung öffentlicher Sicherheitsinteressen, die durch potenziell „massensuggestiv“ wirkende Versammlungen unter freiem Himmel beeinträchtigt werden können.<sup>191</sup> Die Versammlung an sich wurde als potenzielle Gefahr begriffen.<sup>192</sup>

Diese grundlegende Auffassung zum Wesen der Versammlung und seiner demokratisch-konstituierenden Wirkung wandelte sich jedoch hin zu unserem heutigen Verständnis einer der Tragweite und Bedeutung des Art. 8 Abs. 1 GG entsprechenden, versammlungsfreundlichen Interpretation.<sup>193</sup>

Die Anmeldepflicht soll den Behörden die benötigten Informationen zukommen lassen, um den störungsfreien Verlauf von Versammlungen zu ermöglichen und ggf. Maßnahmen zu treffen, um den Schutz der Interessen Dritter sowie der Gemeinschaft gewährleisten zu können. Dabei legt die Anmeldung den Grundstein für eine in der Folge bestenfalls enge und vertrauensvolle Kooperation zwischen Veranstalter und Behörde.<sup>194</sup> Anhand dieses Verständnisses erfolgten Modifikationen der Anmeldepflicht des § 14 VersG im Hinblick auf Spontan- und Eilversammlungen.<sup>195</sup>

---

<sup>189</sup> So u. a. *Höfling*, in: Sachs, Art. 8 GG, Rn. 64; *Depenheuer*, in: D/H/S, Art. 8 GG (Stand: 103. EL, 2024), Rn. 169; *Kniesel*, in: D/G/K, § 14, Rn. 7 m. w. N.

<sup>190</sup> BVerfGE 85, 69 ff.; BVerfGE 69, 315, 350 ff.; so auch die h. M.: *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 8 GG, Rn. 83; *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 108; *Kunig*, in: Münch/Kunig, Art. 8 GG, Rn. 33; *Ullrich*, Demonstrationsrecht, Rn. 357 ff.; *Schneider*, in: BeckOK/GG Art. 8, Rn. 43 f.; *Lembke*, in: R/B/D, § 14, Rn. 18 m. w. N.

<sup>191</sup> Vgl. BVerwGE 26, 135; so auch noch *Meyer*, Demonstrations- und Versammlungsrecht, S. 38; *Buschmann*, Kooperationspflichten, S. 77.

<sup>192</sup> *Schulte*, in: Kugelmann, Polizei und Menschenrechte, S. 74 ff.; *Kraushaar*, in: Mecking, Polizei und Protest, S. 41.

<sup>193</sup> Dazu ausführlich: *Voßkuhle/Schemmel*, JuS 2022, 1113, 1113 f.

<sup>194</sup> BVerfGE 69, 315, 358 f.; ausführlich zum Kooperationsgebot bei Allgemeinverfügungen: Kap. 4 D.

<sup>195</sup> Näher dazu s. Kap. 4 B. I. 2.

## b) Anzeigepflicht bei besonderen Versammlungsformen

### aa) Die Spontanversammlung

So gelten die Anzeigepflichten nicht für alle Versammlungsformen gleichermaßen. Nach der Rechtsprechung des BVerfG gelten für Spontanversammlungen Sonderregelungen.<sup>196</sup> Konstituierend für diese Versammlungsform ist nämlich gerade ihre Spontanität, die Ausdruck des grundrechtlich geschützten versammlungsrechtlichen Selbstbestimmungsrechts ist.<sup>197</sup> Eine Vorplanung (und damit eine Anzeige) kann nicht ergehen, da der Versammlungsanlass aus einem aktuellen Ereignis heraus entsteht und die Entscheidung sich zu versammeln augenblicklich getroffen wird.<sup>198</sup> Es fehlt somit schon an einem Veranstalter, der eine Anzeige durchführen könnte.<sup>199</sup> Hingegen lässt jede Form äußerer Organisation auch eine Anzeige zu.<sup>200</sup> Dann würde es sich allerdings nicht mehr um eine Spontan-, sondern um eine Eilversammlung handeln (s. dazu sogleich).

Praktisch wohl am bedeutsamsten sind Spontanversammlungen die aus aktuellen Ereignissen im Zusammenhang mit anderen Versammlungen entstehen, wie bspw. nach einem Vorwurf mutmaßlich ungerechtfertigter Polizeiaktionen im Zusammenhang mit der ursprünglichen Demonstration.<sup>201</sup> Allerdings liegt keine Spontanversammlung vor, wenn diese direkt im Anschluss an eine aufgelöste Versammlung

<sup>196</sup> BVerfGE 69, 315, 350.

<sup>197</sup> BVerwGE 26, 135, 138; *Kniesel/Poschner*, in: *Lisken/Denninger*, PolR-HdB, J, Rn. 237.

<sup>198</sup> *Kniesel*, in: D/G/K, § 14, Rn. 11; eine weitergehende Differenzierung in echte und unechte Spontanversammlung wie von *Ossenbühl*, *Der Staat* 1971, 51, 58, vorgeschlagen, erscheint unzweckmäßig, da keine Rechtsfolgen mit der Unterscheidung verbunden sind. Echt soll eine Spontanversammlung demnach nur sein, wenn ihr Zweck nach Ablauf der Anmeldefrist gänzlich entfallen würde. Dies beträfe dann nur kontextlose singuläre Ereignisse, was eine rechtlich unzulässige thematische Bewertung des Versammlungszwecks zur Folge hätte.

<sup>199</sup> A. A. *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 111, der auch eine anmeldefreie Spontanversammlung mit Veranstalter gelten lassen will. Dies entspricht jedoch nicht dem Wesen der Spontanversammlung. Jede Organisation und planerische Aktivität lässt es zu, die Behörden (zumindest die Vollzugspolizei) zu informieren.

<sup>200</sup> Es ist nicht einzusehen, weshalb zwar die Möglichkeit einer Organisation, nicht aber die einer Anzeige (bspw. per E-Mail oder Telefon bei der zust. Polizeibehörde) bestehen soll. Liegt ein veranstalterischer Entschluss zur Abhaltung einer Versammlung vor, besteht eine Anzeigepflicht, vgl. *Weber*, *KommJur* 2010, 410, 411; a. A. *Lembke*, in: R/B/D, § 14, Rn. 22, der damit argumentiert, die „zuständige Behörde“ sei in einigen Bundesländern zeitweise unerreichbar. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass eine Eilzuständigkeit der Polizei nach den landesrechtlichen Zuständigkeitsregelungen stets besteht, vgl. Art. 24 Abs. 2 S. 1 BayVersG. Teilweise besteht sogar originäre Zuständigkeit: § 1 Abs. 1 S. 3 SächsVersG-ZuVO. Mit einer Gesamtübersicht: *Wache*, in: *Erbs/Kohlhaas*, § 14 VersG (Stand: 243. EL August 2022), Rn. 8.

<sup>201</sup> OVG Bautzen Urt. v. 17.08.2016 – 3 A 64/14, BeckRS 2016, 55378; keine Spontanversammlung liegt allerdings vor, wenn es sich um eine „deceptio“-Versammlung in Form einer Ersatz- oder Tarnveranstaltung handelt: VG Ansbach Urt. v. 22.09.2022 – AN 4 K 21.00126, BeckRS 2022, 29911, Rn. 11.

mit identischem Inhalt stattfinden soll.<sup>202</sup> Dies würde eine unzulässige Ersatzveranstaltung darstellen.

Insbesondere im Zuge der Digitalisierung und Globalisierung, also in einer Zeit der weltweiten und Sekundenschnellen Nachrichtenverfügbarkeit durch Social-Media-Communities, wird spontan stattfindenden Versammlungen zukünftig wohl eine besondere Bedeutung zukommen. Spontanversammlungen sind das versammlungsrechtliche Pendant einer immer schnelllebiger werdenden Gesellschaft. Die Anwendung der Anzeigepflicht auf diese Versammlungsform würde ihren Zweck unterlaufen und eine formell rechtmäßige Durchführung unmöglich machen.<sup>203</sup>

### bb) Die Eilversammlung

Anders als Spontanversammlungen sind Eilversammlungen geplant und verfügen auch über einen Veranstalter. Sie bewegen sich in zeitlicher Hinsicht zwischen langfristig geplanten und spontan entstehenden Versammlungen. Allerdings kann eine Anmeldung nicht mehr unter Wahrung der Frist des § 14 Abs. 1 VersG ergehen, ohne den Versammlungserfolg zu gefährden.<sup>204</sup> Maßgeblich ist der kurzfristige Anlass der Versammlung, nicht etwa eine aus Nachlässigkeit verspätet angemeldete Versammlung.<sup>205</sup> Daraus ergibt sich, dass Eilversammlungen grundsätzlich anmeldepflichtig sind, sobald die Möglichkeit dazu besteht.<sup>206</sup> Lediglich die 48-stündige Anmeldefrist gilt in verfassungskonformer Auslegung nicht.<sup>207</sup> Im Gegensatz zu Spontanversammlungen besteht damit zwar die Anmeldepflicht, dispensiert wird aber die starre Frist.<sup>208</sup> Als Reaktion auf diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts passten einige Landesgesetzgeber ihre Versammlungsgesetze entsprechend an, so u. a. Art. 13 Abs. 3 BayVersG.

Eilversammlungen kommen grundsätzlich auch als „Anschlussversammlung“ einer angezeigten aber noch nicht beschränkten<sup>209</sup> oder sogar verbotenen bzw. aufgelösten<sup>210</sup> Versammlung in Betracht.

---

<sup>202</sup> VG Berlin NVwZ-RR 1990, 188; es handelt sich dann um eine Ersatzveranstaltung, s. dazu Kap. 3 B. V. 3.

<sup>203</sup> BVerfGE 69, 315, 350.

<sup>204</sup> BVerfGE 85, 69, 75; *Geis*, NVwZ 1992, 1027 f.

<sup>205</sup> *Heinold*, in: BeckOK PolR Bayern/BayVersG Art. 13, Rn. 41.

<sup>206</sup> BVerfGE 85, 69.

<sup>207</sup> *Kniesel*, NJW 1992, 857, 863.

<sup>208</sup> BVerfGE 85, 69, 76; dies trifft in der Literatur auf Kritik: Dem BVerfG wird hier eine unzulässige Normkorrektur vorgeworfen, die im Ergebnis eine erhebliche Unsicherheit bei den Normadressaten hervorrufen kann, vgl. *Lembke*, in: R/B/D, § 14, Rn. 22 m. w. N. Dies dürfe sich zumindest durch die Neuregelungen der Landesversammlungsgesetze weitgehend aufgelöst haben, vgl. Art. 13 BayVersG.

<sup>209</sup> VG Berlin Urt. v. 27.03.2008 – 1 A 137/07, BeckRS 2008, 36116.

<sup>210</sup> VG München 22.01.2003 – m 7 02.996; VG Ansbach 12.07.2017 AN 4 K 16.01647.

c) Eingriffe aufgrund eines Verstoßes gegen § 14 VersG

Die grundsätzliche Einschränkung der Anmeldefreiheit darf nicht dazu führen, dass ein Verstoß gegen die Anzeigepflicht ganz automatisch zum Verbot einer Versammlung bzw. deren Auflösung führt.<sup>211</sup> Ausgehend vom Wortlaut des § 15 Abs. 3 VersG kann die zuständige Behörde Versammlungen unter freiem Himmel aber gerade unter anderem dann auflösen, wenn keine Anmeldung erfolgt ist oder sogar, wenn von den Angaben der Anmeldung abgewichen wird. Als Mindermaßnahme zur Auflösung bzw. eines Verbots kommen dann auch Beschränkungen in Betracht.<sup>212</sup>

Nach Maßgabe der Rechtsprechung des BVerfG sind diese Auflösungsgründe verfassungswidrig, sofern sie einem Automatismus folgen.<sup>213</sup> Demnach kann die reine Nichtanmeldung nicht schematisch zur Auflösung oder zum Verbot einer Versammlung führen.<sup>214</sup> Das BVerfG führt in diesem Sinne aus, dass „weitere Voraussetzungen für ein Eingreifen hinzukommen [müssen]; die fehlende Anmeldung und der damit verbundene Informationsrückstand erleichtern dieses Eingreifen lediglich.“<sup>215</sup>

Im Rahmen der föderativen Einführung der Landesversammlungsgesetze reagierte u. a. der Bayerische Gesetzgeber entsprechend und entfernte die Regelung des § 15 Abs. 3 VersG aus dem Katalog des Art. 15 BayVersG.<sup>216</sup> Andere Bundesländer passten die Normen meist verfassungskonform an.<sup>217</sup> Das VersG bleibt weiterhin hinter diesem gefestigten Rechtsstand zurück, was noch immer zu Irritationen in der Praxis führen kann.

Die dargelegte Auffassung, dass eine nicht angezeigte Versammlung keinesfalls automatisch zu deren Auflösung führt, ist unumstritten. Allerdings wird durchaus diskutiert, welche Folgen eine böswillig unterlassene Nichtanzeige für die Versammlung hat.

---

<sup>211</sup> BVerfGE 69, 315, 351; *Kniesel/Poschner*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 436; O/W/H, § 15, Rn. 68; *Crombach*, Die öffentliche Versammlung, S. 30 ff.; *Enders*, Jura 2003, 104.

<sup>212</sup> Zur Begrifflichkeit der Minder- oder Minusmaßnahme sowie dem Streitstand: *Kniesel/Poschner*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 31 ff.

<sup>213</sup> BVerfGE 69, 315, 351; OVG Münster NVwZ 1989, 886; *Enders*, Jura 2003, 103; *Kingreen/Poscher*, POR § 22, Rn. 4.

<sup>214</sup> BVerfGE 69, 315, 351.

<sup>215</sup> Ebenda.

<sup>216</sup> Art. 15 Abs. 4 BayVersG, nach Versammlungsbeginn kann eine Versammlung nur unter den Voraussetzungen der Absätze 1 und 2 (unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder nationalsozialistische Bezüge) aufgelöst oder beschränkt werden.

<sup>217</sup> So § 8 NdsVersG; § 15 Abs. 3 SächsVersG; anders in § 13 Abs. 4 VersGLSA, wo der Sinngehalt des § 15 Abs. 3 VersG übernommen wurde, was zu einer verfassungskonformen Auslegung der Norm zwingt.

## aa) Strenge Auffassung

Einer strengen Interpretation folgend, leidet eine nicht angezeigte Versammlung lediglich unter formeller Rechtswidrigkeit.<sup>218</sup> Dieser Mangel soll nicht auf die materielle Ebene durchschlagen, wo die Voraussetzungen für ein Verbot bzw. eine Auflösung zu suchen seien.<sup>219</sup> Wesentlich dabei ist, dass dies auch unabhängig davon zu sehen sein soll, aus welchen Gründen bzw. welcher Intention die Versammlung nicht angezeigt wurde.<sup>220</sup> So soll auch die böswillig unterbliebene Anmeldung für sich genommen nicht ausreichend für Eingriffe in die Versammlungsfreiheit sein.<sup>221</sup>

Allerdings könne sich eine unterbliebene Anmeldung im Rahmen der Gefahrenprognose zum Nachteil der Versammlung auswirken. Aus dem Mangel der Anmeldung und des damit verbundenen Informations- und Organisationsdefizits der Behörde können sich unmittelbare Gefahren für die öffentliche Sicherheit ergeben.<sup>222</sup> Dabei soll die Gefahr allerdings eben nicht aus der Nichtanzeige der Versammlung an sich entstehen.<sup>223</sup> Im Kern führt dies dazu, dass auch bei ordnungsgemäßer Anzeige vorliegende versammlungsspezifische Gefahren lediglich verstärkt wirken können.<sup>224</sup>

Dieses Verständnis wird sowohl in Bezug auf Corona-Spaziergänge<sup>225</sup> als auch im post-pandemischen Zusammenhang (bspw. bei pro-palästinensischen Demonstrationen<sup>226</sup>) in Teilen der Rechtsprechung vertreten.

## bb) Erweiterte Auffassung

Diese strenge und bisher wohl auch vorherrschende Auffassung begegnet nicht erst seit Auftreten des Phänomens der Corona-Spaziergänge einiger kritischer Stimmen in Literatur und Rechtsprechung.

<sup>218</sup> *Kniesel/Poschner*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 247.

<sup>219</sup> *Werner*, Versammlungsrechtswidrigkeit, S. 36 ff.

<sup>220</sup> *Peters/Janz*, NWVBl. 2022, 269, 270; VG Cottbus Beschl. v. 04.02.2022 – 3 I 29/22 –, juris, Rn. 18; VG München Beschl. v. 19.01.2022 – m 33 s 22.216 –, juris, Rn. 36.

<sup>221</sup> *Kniesel*, in: D/G/K, § 15, Rn. 226; *Kniesel/Poschner*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 247; speziell zu „Corona“-Spaziergängen: *Eibenstein/Greve*, NVwZ Extra 4a/2022, 3; VG Freiburg Beschl. v. 24.01.2022 – 4 K 142/22, BeckRS 2022, 436, Rn. 21/32. Das VG München (Beschl. vom 19.01.2022 – m 33 s 22.216 –, juris, Rn. 36) nimmt ebenfalls Bezug auf einen Beschluss des BVerfG (BVerfG Beschl. v. 20.06.2014 – 1 BvR 98013) aus dem Jahre 2014, das diese Annahme stützen soll. Dies ist jedoch aus der Entscheidung nicht zu entnehmen.

<sup>222</sup> BVerfG 69, 315, 351; Näheres dazu siehe Kap. 4 C. V.

<sup>223</sup> *Deiseroth*, in: R/B/D, Deiseroth, § 15, Rn. 597; *Peters/Janz*, NWVBl. 2022, 269, 270.

<sup>224</sup> Dazu eingehend in Kap. 4 C. VI. 5.

<sup>225</sup> VG Stuttgart Beschl. v. 27.01.2022 – 1 K 371/22, BeckRS 2022, 747, Rn. 28.

<sup>226</sup> VG Hamburg Beschl. v. 08.12.2023, 5 E 5290/23 –, juris, Rn. 17.

So wurde bereits prä-pandemisch im Zusammenhang mit Scheinanmeldungen der Missbrauch der Regelung des § 14 Abs. 1 VersG moniert und angeregt, Versammlungsbehörden und Polizei müssten sich nicht an der „Nase herumführen“ lassen.<sup>227</sup> Mit der verdeckten Planung (und damit auch Nichtanzeige) provozieren „deceptio“-Versammlungen die für sie belastenden Situationen selbst, und seien daher weniger schutzwürdig, ohne aber aus dem Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG herauszufallen. Denn auf das intendierte „Katz- und Maus-Spiel“ mit den Behörden müssen sich diese nicht einlassen.<sup>228</sup> Wird die Anzeigepflicht bewusst und systematisch umgangen, könne dies für sich genommen bereits eine unmittelbare Gefahr i. S. § 15 Abs. 1 VersG begründen.<sup>229</sup> Die Frage, ob eine Nichtanzeige eine solche Gefahr darstellen kann, ist zurückzustellen und wird unter Kap. 4 C.V. ausführlich behandelt.

Das Spannungsfeld sowie die mögliche Regelungslücke wird dabei auch von Vertretern der strengen Auffassung durchaus anerkannt,<sup>230</sup> ohne hierfür allerdings Lösungsansätze zu entwickeln.

*(1) VG Karlsruhe, Beschl. v. 21. Dezember 2021 – 3 K 4579/21*

Auch innerhalb der Rechtsprechung wird dieses Spannungsfeld thematisiert. Das VG Karlsruhe hatte im Winter 2021 im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes über die Rechtmäßigkeit einer Allgemeinverfügung zu entscheiden, die u. a. alle nicht angezeigten Versammlungen im Zusammenhang mit Corona-Spaziergängen verbot.

Bei der rechtlichen Bewertung differenzierte die Kammer bemerkenswert zwischen dem Grundsatz, dass ein Verstoß gegen die Anzeigepflicht des § 14 VersG noch keine unmittelbare Gefährdung darstellt und deshalb noch kein Verbot bzw. Beschränkungen rechtfertigt, weil aus dem Verstoß nicht der Schluss auf eine hohe Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts gezogen werden kann und den Folgen einer Nichtanzeige.<sup>231</sup>

So solle etwas anderes gelten, „wenn durch eine sehr späte oder fehlende Anzeige verhindert wurde, dass die Versammlungsbehörden und die Polizei die notwendigen organisatorischen Maßnahmen treffen und personelle Kräfte zur Wahrung der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit bereitstellen konnten.“<sup>232</sup>

---

<sup>227</sup> *Ebert*, LKV 2001, 60, 62; ähnlich argumentiert auch *Baudewin*, Versammlungsrecht, Rn. 298, der es für einen klaren Fall von „selbst schuld“ hält, wenn bewusst kein Versammlungsveranstalter oder -leiter benannt wird und auch keine Anmeldung erfolgt ist.

<sup>228</sup> VG Halle Beschl. v. 25.07.2003 – 3 B 27/03 HAL, BeckRS 2003, 160631; *Weber*, KommJur 2010, 50, 54.

<sup>229</sup> *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 312; ähnlich *Heinold*, in: BeckOK PolR Bayern/BayVersG Art. 13, Rn. 45.

<sup>230</sup> *Gregor*, DÖV 2022, 759, 763/766; *Ulrich*, VersG Nds., § 5, Rn. 23, 43.

<sup>231</sup> VG Karlsruhe Beschl. v. 21.12.2021 – 3 K 4579/21, BeckRS 2021, 41288, Rn. 32.

<sup>232</sup> VG Karlsruhe Beschl. v. 21.12.2021 – 3 K 4579/21, BeckRS 2021, 41288, Rn. 32.

Dabei bezog sich das Verwaltungsgericht auf eine Entscheidung des BVerfG aus dem Jahr 2012. Streitgegenständlich war dabei eine ordnungsgemäß angemeldete (rechtsgerichtete) Versammlung am Tag des Gedenkens an die Opfer des Nationalsozialismus. Die Versammlungsbehörde verfügte eine zeitliche Verlegung der Versammlung auf den Folgetag. Nach Ausschöpfung des Rechtsweges entschied das BVerfG schließlich 30 Minuten vor dem angemeldeten Versammlungsbeginn zum Nachteil des Antragstellers. Im Rahmen der Folgenabwägung konnte der Senat das tatsächliche Gefahrenpotential der Versammlung nicht beurteilen und führte aus:

„Würde die einstweilige Anordnung erlassen, so müsste die Versammlungsbehörde in Zusammenarbeit mit den allgemeinen Polizeibehörden binnen kürzester Zeit [...] die insoweit notwendigen Maßnahmen einleiten und das hierfür erforderliche Personal und die notwendige Ausrüstung bereitstellen, um den ordnungsgemäßen Verlauf der Versammlung sicherzustellen. [...] Dies kann der zuständigen Versammlungsbehörde vorliegend auch nicht zum Vorwurf gemacht werden, da die Versammlung kurzfristig angemeldet wurde, sie selbst ohne Verzögerung über den Versammlungsverlauf entschieden hat und sie [...] zumindest in begrenztem Umfang darauf vertrauen durfte, dass ihre Entscheidung bestehen bleibt und am fraglichen Tag die Versammlung nicht mehr stattfinden würde.“<sup>233</sup>

Zusammenfassend steht die Entscheidung des VG Karlsruhe nicht im Widerspruch zu dem formulierten Grundsatz, dass ein Verstoß gegen die Anzeigepflicht für sich genommen noch keine unmittelbare Gefährdung darstellt und nicht zu Eingriffen in die Versammlungsfreiheit berechtigt. Vielmehr wird die Gefährdung darin gesehen, dass die (vereitelten) Organisations- und Vorbereitungsmöglichkeiten der Behörden/Polizei zur Verhütung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung selbstständig eine Gefahr darstellen. In dem streitgegenständlichen Verfahren handelte es sich sogar um eine zwar kurzfristig, aber ordnungsgemäß angemeldete Versammlung. Denklogisch müssen die Ausführungen des BVerfG daher erst recht auch für unangemeldete Versammlungen gelten. Dies potenziert sich dort, wo die Täuschung und das gezielte Ausklammern der Behörden zur schlichten Durchsetzung der eigenen Vorstellungen dienen.

(2) *VGH Mannheim, Beschl. v. 4. Februar 2022 – 10 s 236/22*

Ähnlich entschied auch der VGH Mannheim im Zusammenhang mit nichtanzeigigen Corona-Spaziergängen. Der Senat formulierte sogar ausdrücklich, dass in der Vereitelung gefahrenabwehrender Sicherungsmaßnahmen durch die planmäßige Nichtanmeldung eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit gesehen werden kann.<sup>234</sup> Insofern kommt es dem VGH Mannheim nur noch indirekt auf eine tatsächliche Überforderung unterhalb des polizeilichen Notstands aufgrund man-

---

<sup>233</sup> BVerfG NVwZ 2012, 749.

<sup>234</sup> VGH Mannheim Beschl. v. 04.02.2022 – 10 s 236/22, BeckRS 2022, 1441, Rn. 11; anders noch für Tarnveranstaltungen: *Kniessel*, in: D/G/K, § 14, Rn. 44.

gelnder organisatorischer Vorkommnisse an. Diese Rechtsauffassung behielt der VGH Mannheim auch in einem weiteren Fall bei.<sup>235</sup>

Dieser Sachstand ist hier zunächst als Grundlage weiterer Überlegungen festzuhalten. Es ergeben sich daraus im Kern zwei Problematiken, die an unterschiedlichen Stellen dieser Arbeit relevant werden. So wird sodann (Kap. 4 B. III.) zu klären sein, ob eine Nichtanzeige bei „deceptio“-Versammlungen bereits eigenständig zu Eingriffen in die Versammlungsfreiheit berechtigt. Davon ist dogmatisch zu trennen, ob die Nichtanzeige für sich genommen bereits eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen kann (Kap. 4 C. V.).

## 2. Modalitäten der Anmeldung

### a) Veranstalter und Leiter

Anmeldepflichtig ist der Veranstalter. Dabei handelt es sich um die Person (oder die Personen), die zu der Versammlung einlädt bzw. dazu aufruft oder dies zu tun veranlasst.<sup>236</sup> Zu beachten ist hierbei, dass die Person des Veranstalters nicht gleichbedeutend mit dem des Leiters der Versammlung ist. Ein Zusammentreffen der Funktionen ist möglich, aber nicht zwingend. Deutlich und problematisch wird dies im Rahmen des versammlungsrechtlichen Sanktionsregimes. Denn der nicht zur Anmeldung verpflichtete Leiter einer Versammlung macht sich bei Durchführung einer nicht angemeldeten Versammlung gleichwohl strafbar, vgl. § 26 Nr. 2 VersG. Auf die subjektive Einschätzung des Veranstalters, ob es sich um eine anzumeldende Versammlung handelt, kommt es nicht an. Maßgeblich ist allein das Vorliegen der entsprechenden Tatbestandsvoraussetzungen einer Versammlung.<sup>237</sup>

### b) Form und Frist

Die Anmeldung ist grundsätzlich an keine Form gebunden, sie kann daher auch mündlich oder in Form einer E-Mail erfolgen.<sup>238</sup> Dies wird dem Gebot des ver-

<sup>235</sup> VGH Mannheim Beschl. v. 24.01.2022 – VGH 9 s 178/22, BeckRS 2022, 809, Rn. 10 ff.

<sup>236</sup> BVerfGE 69, 315, 350; umstritten ist, wer bei Großdemonstrationen mit mehreren Einzelgruppierungen anmeldepflichtig ist. Bei konsolidierter Gesamtverantwortung ist nach h. M. eine Anmeldung ausreichend, vgl. *Kniesel*, in: D/G/K, § 14, Rn. 32; *Lembke*, in: R/B/D, § 14, Rn. 34 m. w. N. Ansonsten soll jede Gruppierung/Person zur Einzelanmeldung verpflichtet sein, vgl. *Kniesel/Poschner*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 252. Im Hinblick auf drohende Sanktionen wird jedoch auch eine Teilanmeldung diskutiert: *Werner*, Versammlungsrechtswidrigkeit, 58 ff.

<sup>237</sup> *Peters/Janz*, NVWBl. 2022, 269, 270.

<sup>238</sup> *Kniesel/Poschner*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 254; der bayer. Gesetzgeber stellt es indes bei einer fernmündlichen Versammlungsanzeige in das Ermessen der Behörde, unverzüglich eine schriftliche, elektronische oder zur Niederschrift gegebene Anzeige nachzufordern, vgl. Art. 13 Abs. 1 S. 3 BayVersG.

sammlungsfreundlichen Verwaltungshandeln gerecht. Allerdings ist auch zu beachten, dass die Möglichkeit der Nutzung moderner Kommunikationsmittel die Schwelle einer zumutbaren Anmeldung im Spannungsfeld zwischen Spontan- und Eilversammlung deutlich absenkt (s. Kap. 4 B. II. 1. b)).

Die Versammlungsgesetze normieren eine einheitliche Frist von 48 Stunden. Bezugspunkt dieser Frist ist jedoch nicht der Beginn einer Versammlung, sondern deren Bekanntgabe.<sup>239</sup> Zweck dieser Vorverlagerung ist es, der Behörde vor der öffentlichen Bekanntgabe/Einladung an einen unbestimmten Personenkreis noch die Möglichkeit zur Rücksprache mit dem Veranstalter zu geben.<sup>240</sup> So wird auch vermieden, dass der Veranstalter zunächst einen bestimmten Verlauf der Demonstration bekanntgibt, den er nach Kooperation mit der Versammlungsbehörde im Nachhinein anpassen muss.

Zur Konkretisierung definiert der bayerische Landesgesetzgeber die Bekanntgabe<sup>241</sup> in Art. 13 Abs. 5 BayVersG als Mitteilung des Veranstalters über Ort, Zeit und Thema der Versammlung an einen bestimmten oder unbestimmten Personenkreis. Gemeint ist die öffentliche Bewerbung der Versammlung.<sup>242</sup>

### III. Die Anwendung des § 15 Abs. 3 Var. 1 und 2 VersG auf „deceptio“-Versammlungen?

#### 1. Problembeschreibung

Es ist gerade Wesen und Ziel von „deceptio“-Versammlungen die Versammlungsbehörden aus bösgläubigen Intentionen heraus gezielt zu täuschen, um Beschränkungen und Verbote im Vorfeld zu entgehen.<sup>243</sup> Ein zentrales Mittel zur Erreichung dieses Zieles ist die Nichtanzeige geplanter Versammlungen.

Hierbei stellt sich nun die praxisrelevante Frage, ob sich aus der bösgläubigen Nichtanzeige selbst schon eine Möglichkeit für Eingriffe in die Versammlungsfreiheit ergibt oder ob ein solcher Ansatz aufgrund einer verfassungswidrig schematischen Verknüpfung von Nichtanzeige und belastender Rechtsfolge ausgeschlossen ist. Sollte Letzteres der Fall sein, ist zu untersuchen, ob eine zu schließende Regelungslücke besteht und entsprechende Modifikationen angezeigt sind.

---

<sup>239</sup> *Stein*, VersammlR, Rn. 259: Häufig wird dies irrigerweise jedoch angenommen und führt zu einem Verstoß gegen die Anzeigepflicht.

<sup>240</sup> Vgl. LT-DRS. 15/10181, 20.

<sup>241</sup> Ein neuer Terminus mit gleichem Rechtssinn ist der Begriff der Einladung, vgl. § 12 Abs. 1 VersFG BE. Der ziviler wirkende Begriff trägt jedoch nicht zur Normenklarheit bei. Für den Adressaten wäre eine Definition nach dem Vorbild des Bayer. Gesetzgebers wünschenswert.

<sup>242</sup> *Heinold*, in: BeckOK PolR Bayern/BayVersG Art. 13, Rn. 27.

<sup>243</sup> S. Kap. 3 B. IV. 3.

Dies ist noch unabhängig davon zu betrachten, ob die Nichtanzeige einer Versammlung zudem eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit i. S. § 15 Abs. 1 VersG begründen kann (dazu ausführlich Kap. 4 C. V.).

## 2. Anmeldepflicht von „deceptio“-Versammlungen

Zunächst ist festzustellen, dass sich die Anzeigepflicht auch auf alle Erscheinungsformen von „deceptio“-Versammlungen erstreckt. Allerdings ist hierbei der Bezugspunkt der Anzeigepflicht maßgeblich. Dieser ist auf die tatsächlich gewollte Versammlung zu legen. Ansonsten erfolgt keine inhaltlich richtige Anzeige, die insbesondere der Ratio der Anzeigepflicht entspricht. Die Anzeige der „deceptio“-Versammlung ist insoweit gegenstandslos.<sup>244</sup>

## 3. Kritische Würdigung

Ausgehend von der Brokdorf-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts im Jahr 1985 wurde klargestellt, dass die Verletzung der Anmeldepflicht nicht schematisch zur Auflösung oder dem Verbot einer Versammlung berechtigt.<sup>245</sup> Dieser Auffassung ist uneingeschränkt zuzustimmen und entspricht der ganz herrschenden Ansicht, da der Gewährleistungsgehalt des Art. 8 Abs. 1 GG auch nicht angezeigte Versammlungen umfasst.<sup>246</sup>

Der Grundsatz steht einem behördlichen Eingreifen gemäß der nachfolgenden Herleitung bei nicht angezeigten „deceptio“-Versammlungen jedoch nicht entgegen.

### a) Flexible Auslegung der Anmeldefreiheit

Denn wie bereits dargelegt, geht das BVerfG bei der Anmeldepflicht und ihrer Vereinbarkeit mit Art. 8 Abs. 1 GG nicht von einem starren Rahmen aus. Sie sei vielmehr so weit zu modifizieren, wie eine effektive Grundrechtsgewährleistung es erfordert. Solche Modifikationen fanden bereits im Rahmen von Eil- und Spontanversammlungen statt. Die Formel der effektiven Grundrechtsgewährleistung dient damit auch als Maßstab zur Klärung von Zweifelsfragen.<sup>247</sup>

---

<sup>244</sup> *Kniesel*, in: D/G/K, § 14, Rn. 44; *Düring-Friedl/Enders*, § 14 VersG, Rn. 20; *Peters*, in: *Peters/Janz HdB VersR*, F, Rn. 7; die Anmeldung einer „deceptio“-Versammlung ist insofern unbeachtlich, als ihre Existenz nicht von der Anzeigepflicht der eigentlich gewollten Versammlung befreit und dementsprechend eine Strafbarkeit begründet.

<sup>245</sup> BVerfGE 69, 315, 350 f.

<sup>246</sup> BVerfG NVwZ 2005, 80; BVerfGE 69, 315, 350 f.; OVG NRW Beschl. v. 25.01.2017 – 15 A 894/16 –, juris, Rn. 13; *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 117; *Kingreen/Po-scher*, POR § 22, Rn. 4.

<sup>247</sup> *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 111 a. E.

Damit ist der bislang herausgearbeitete Gehalt der Anmeldepflicht auch nicht als unveränderbarer Kern des Grundrechts anzusehen. Es ist sogar fraglich, ob sie überhaupt dem Wesensgehalt der Versammlungsfreiheit zugerechnet werden kann, nachdem allen vergleichbaren und dem Grundgesetz historisch nahestehenden, internationalen Verfassungen ein solches Institut unbekannt ist.<sup>248</sup> Und auch während der Entstehung des Grundgesetzes wurde nicht davon ausgegangen, dass Art. 8 Abs. 1 GG eine uneingeschränkte Anmeldefreiheit gewährleistet, sondern dass der Gesetzgeber ausdrücklich eine einfachgesetzliche Anmeldepflicht normieren könne.<sup>249</sup> Vielmehr muss das Ausmaß dieser Pflicht, ähnlich wie bei Schutzbereichen anderer Grundrechte,<sup>250</sup> anhand gesellschaftlicher Entwicklungen flexibel und unter Berücksichtigung der herausgehobenen Bedeutung und Tragweite der Versammlungsfreiheit entwicklungs offen bleiben.

Dies führte historisch zu den bekannten Anpassungen der Anmeldefreiheit, beginnend mit dem Brokdorf-Beschluss, was letztlich auf die geänderte gesellschaftliche Wahrnehmung von Versammlungen zurückzuführen war.<sup>251</sup> In der gesamten zeitgenössischen Diskussion finden sich jedoch keine Hinweise auf den Umstand von „deceptio“-Versammlungen, da dieses Phänomen damals vermutlich aufgrund der staatlichen Überpräsenz im Versammlungswesen noch unbekannt war.<sup>252</sup> Bei aller Kritik an der Anmeldepflicht wurde jedoch auch schon im Kampf um ein liberaleres Versammlungsrecht das notwendige staatliche Bedürfnis um Information und Vorbereitung gesehen. Den Grund für Eingriffe aufgrund fehlender Anmeldung, sah man in der „Unzulänglichkeit des staatlichen Apparats, der wegen anerkannter praktischer Notwendigkeiten nicht in der Lage ist, die an sich ausreichend vorhandene Ordnungsmacht bei der Entfaltung grundrechtlich geschützter sozialer Kräfte mit augenblicklicher Wirkung zu mobilisieren.“<sup>253</sup>

Es ist also möglich, die bisher entwickelten Grundsätze der Anmeldefreiheit an die geänderten gesellschaftlichen Rahmenbedingungen anzupassen, um einen ef-

---

<sup>248</sup> Ullrich, Demonstrationsrecht, S. 357; nach der EMRK liegt in einem Anmeldeerfordernis kein Grundrechtseingriff, vgl. EGMR Urt. v. 13.10.2009, Uzunet u. a. ./, Türkei, App.-Nr. 21831/03, 48 ff.; Hoffmann-Riem, in: FS Papier, S. 274.

<sup>249</sup> Breitbach/Deiseroth, Geschichte d. VersR, Kap. 8, Rn. 174 m. w. N. und unter Hinweis auf die gegenteilig lautende Kommentarliteratur.

<sup>250</sup> Exemplarisch zur Entwicklungsoffenheit des allgemeinen Persönlichkeitsrechts: BVerfGE 119, 1, 3; Lang, in: BeckOK/GG Art. 2, Rn. 74.

<sup>251</sup> Die Kritik um die Reichweite von § 14 VersG begann in der Literatur jedoch schon lange zuvor, instruktiv und m. w. N. dazu: Frowein, NJW 1969, 1081, 1084 f.

<sup>252</sup> Der primäre Anwendungsfall des Auflösungsgrundes nach § 15 Abs. 3 Var. 1 u. 2 VersG wurde in den Verkehrsbeeinträchtigungen der Allgemeinheit gesehen, vgl. Crombach, Die öffentliche Versammlung, S. 50. Auch in der nachfolgenden wissenschaftlichen Aufarbeitung findet sich kein Hinweis auf den möglichen Fall von „deceptio“-Versammlungen, vgl. Ebeling, Die organisierte Versammlung, S. 186 ff.; Werner, Versammlungsrechtswidrigkeit, S. 36 ff.

<sup>253</sup> Werbke, NJW 1970, 1, 8 m. w. N.

fektiven Grundrechtsschutz, den Schutz der Interessen Dritter und der Allgemeinheit in Einklang zu bringen.

### *b) Keine schematische Folge*

Bei den hier in Frage stehenden „deceptio“-Versammlungen besteht diese Notwendigkeit jedoch nicht, da das BVerfG lediglich die „schematischen“ Rechtsfolgen (in Form eines Automatismus) ausschließt.<sup>254</sup>

Ein solcher liegt nicht vor, wenn man als Differenzierungskriterium böswillig und mit Täuschungsabsicht unterlassene Anmeldungen heranzieht. Diese Verhaltensweisen haben die geplante staatliche Überforderung zur Durchsetzung eigener Interessen und Vorstellungen zum Ziel,<sup>255</sup> was gerade den Sinn und Zweck der Anmeldefreiheit konterkariert. Genau um diesen Schutzgehalt geht es in den Auflösungsgründen des § 15 Abs. 3 Var. 1 und 2 VersG. Die unterlassene Anmeldung ist bei „deceptio“-Versammlungen der Beginn eines provozierten behördlichen Krisenzustands.<sup>256</sup> Dabei sollen die (individuellen) behördlichen Folgen bzw. Eingriffe keinen Disziplinierungscharakter entfalten, sondern lediglich auf diesen einseitig provozierten Zustand reagieren. Ein Automatismus ist ausgeschlossen, da es sich bei der behördlich nachzuweisenden Bösgläubigkeit um einen zur reinen Nichtanzeige hinzutretenden Umstand handelt.<sup>257</sup>

### *c) Nachträgliche Auflösung nicht sachgerecht*

Zurückzuweisen ist der Verweis auf die Möglichkeit der Behörden einer späteren Auflösung.<sup>258</sup> Der Sinn hinter einer nachträglichen Auflösung als Ausprägung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes besteht darin, redlichen Versammlungsteilnehmern einerseits die bestmögliche Entfaltung ihres Grundrechts zu gewährleisten und dem Veranstalter andererseits die Möglichkeit einer regelnden Einwirkung zu geben.<sup>259</sup> Dies kann aber nur dort gelten, wo ein Veranstalter überhaupt vorhanden ist

<sup>254</sup> BVerfGE 69, 315, 351.

<sup>255</sup> BayVGH Beschl. v. 19.01.2022, 10 CS 22.162, BeckRS 2022, 921, Rn. 21.

<sup>256</sup> Singer, BayVBl. 2023, 725, 725.

<sup>257</sup> Siehe dazu auch Gefahrenprognose bei „deceptio“-Versammlungen, Kap. 4 C. VI. 4.

<sup>258</sup> BVerfGE 69, 315, 356; VG München Beschl. v. 17.01.2022 – m 33 s 22.185, BeckRS 2022, 2307, Rn. 3; dies ist insbes. bei „Corona“-Entscheidungen umstritten, da sich durch das Infektionsrisiko die Gefahr bei einem Zusammenkommen unter Missachtung der Hygienevorschriften meist schon verwirklicht hat, VGH Mannheim Beschl. v. 04.02.2022 – 10 s 236/22, BeckRS 2022, 1441, Rn. 16; dazu auch: VG München Beschl. v. 19.01.2022, – m 33 s 22.216, juris, Rn. 42; dazu auch: Groscurth, in: Peters/Janz, HdB VersR, G, Rn. 172; Peters/Janz, NWVBl. 2022, 269, 270 f.; OVG Berlin-Brandenburg Beschl. v. 10.02.2022 – OVG 1 s 16/22 –, juris, Rn. 10 f.; außerhalb der „Corona“-Thematik: VG Ansbach Beschl. v. 20.08.2018 – AN 4 s 18.01627 –, juris, Rn. 20.

<sup>259</sup> VG Freiburg Beschl. v. 24.01.2022 – 4 K 142/22, BeckRS 2022, 436, Rn. 25.

oder anzunehmen ist, dass die überwiegende Anzahl an Versammlungsteilnehmern behördlichen Weisungen auch Folge leisten wird. Bei „deceptio“-Versammlungen werden beide Voraussetzungen (basierend auf einer entsprechend tragfähigen Gefahrenprognose) häufig nicht vorliegen.<sup>260</sup>

Vielmehr können sich durch eine nachträgliche Auflösung gewichtige Nachteile für die Behörden und die Versammlungsteilnehmer ergeben. Insbesondere bei Großdemonstrationen müssen nachträgliche Beschränkungen bzw. eine Auflösung an alle Teilnehmer entsprechend transparent kommuniziert werden. Bei bereits vorhandenem Misstrauen gegen staatliche Institutionen kann dies für besonderen Unmut sorgen, was wiederum gruppenspezifische Prozesse begünstigt. Es muss damit gerechnet werden, dass in Anbetracht dieser Dynamiken auf die „normative Kraft des Faktischen“ – also die Macht der reinen Masse im Vergleich zu einer vermeintlich kräftemäßig unterlegenen Ordnungsmacht – gesetzt wird, um die eigenen Interessen durchzusetzen (bspw. einen Aufzug bzw. eine andere Route).<sup>261</sup> Dies stellt die Behörden vor die im Einzelfall schwierige Frage adäquater und verhältnismäßiger Reaktion<sup>262</sup> auf ein solches Verhalten, was ein Dilemma geradezu heraufbeschwört.

#### *d) Keine Privilegierung des gezielten Rechtsmissbrauchs*

Zudem kann der folgenlose und gezielte Rechtsmissbrauch auch die schwierige Botschaft enthalten, nichtangezeigte Versammlungen seien gegenüber dem redlichen Veranstalter privilegiert. Denn dieser setzt sich als Verantwortlicher dem gesamten Sanktionsregime der Versammlungsgesetze aus.<sup>263</sup> Dem kann zwar entgegengehalten werden, dass durch die Rechtsfigur des faktischen Versammlungsleiters auch derjenige sanktioniert werden kann, der die Versammlung tatsächlich aus dem Verborgenen heraus führt, ohne sich allerdings zu erkennen zu geben.<sup>264</sup> In Zeiten modernster Kommunikationstechnik, die den Behörden sowohl im Vorfeld von Versammlungen als auch währenddessen meist verschlossen bleibt, dürfte es an diesem Instrument mangels gerichtsfester Nachweisbarkeit fehlen.

---

<sup>260</sup> Vgl. dazu OVG Berlin-Brandenburg Beschl. vom 10.02.2022 – OVG 1 s 16/22 –, juris, Rn. 10 f.

<sup>261</sup> Vgl. VGH Mannheim Beschl. v. 24.01.2022 – VGH 9 s 178/22, BeckRS 2022, 809, Rn. 12: Durchbrechung einer Polizeikette und Nichtbeachtung von Beschränkungen durch eine Vielzahl von Demonstranten.

<sup>262</sup> Siehe dazu auch eindrücklich: *Elzermann*, in: Schwier, Die Gewährleistung der Versammlungsgarantie unter pandemischen Bedingungen, S. 47 f.

<sup>263</sup> Exemplarisch für die Pflichten eines Versammlungsleiters: Art. 3 BayVersG.

<sup>264</sup> Vgl. BVerfG Nichtannahmebeschluss v. 09.07.2019 – 1 BvR 1257/19, BeckRS 2019, 18019, Rn. 13 ff.; zur Rechtsfigur allgemein: *Muckel*, JA 2019, 872, 873 ff.; zur verdeckten Steuerung einer Versammlung aus dem Hintergrund: VGH Mannheim Beschl. v. 24.01.2022 – VGH 9 s 178/22, BeckRS 2022, 809, Rn. 12.

### e) *Fehlende Anknüpfung intentionsunabhängiger Beurteilung*

Es ist darüber hinaus auch nicht ersichtlich, weshalb keine intentionsbasierte Differenzierung im Rahmen einer Nichtanzeige erfolgen soll.<sup>265</sup>

Als Argument wird von Vertretern der konservativen Auffassung häufig eine Entscheidung des BVerfG herangezogen, die sich mit der rechtswidrigen Verurteilung eines Versammlungsteilnehmers nach § 118 OWiG auseinandersetzt.<sup>266</sup> Bei genauerer Betrachtung lässt sich dem Beschluss jedoch nicht entnehmen, dass die Beurteilung von Rechtsfolgen einer Nichtanzeige unabhängig von deren Intentionen erfolgen soll. Vielmehr stellt der Senat klar, dass der Grundrechtsschutz nicht von einer ordnungsgemäßen Anmeldung abhängig ist und die Tragweite der Versammlungsfreiheit nicht durch einfache Gesetze oder Satzungen, sondern nur durch das Grundrecht selbst bestimmt wird.<sup>267</sup> Beides wird jedoch durch eine intentionsbasierte Differenzierung nicht tangiert, insbesondere bleibt der Grundrechtsschutz in vollem Umfang bestehen.

### f) *Positionierung des BVerfG?*

Zu der konkreten Frage, ob die bösgläubig unterlassene Anmeldung an sich zu Eingriffen in die Versammlungsfreiheit berechtigt, hat sich das BVerfG bislang nicht geäußert. Allerdings lässt es im Rahmen des Beschlusses zur Rechtmäßigkeit von präventiven Versammlungsverboten durch Allgemeinverfügungen grundsätzliches Verständnis für die Annahme der bösgläubigen Nichtanzeige erkennen und differenziert entsprechend. Alleine basierend auf dieser Annahme lässt es den Rückschluss zu, dass dadurch mit Gefahren für die öffentliche Sicherheit zu rechnen sei.<sup>268</sup>

Geht man von einem solchen Verständnis aus, so ist die faktische Anwendung des § 15 Abs. 3 VersG im Ergebnis nicht weit entfernt. Allerdings ist hier fraglich, ob das BVerfG nicht vielmehr auf die daraus resultierenden Gefahren abstellt und nicht allein auf die Nichtanzeige der Versammlung. Denn ein reines Abstellen auf die Nichtanzeige hätte auch zur Folge, dass es keiner weitergehenden Gefahrenprognose bedürfte, was der bisherigen Dogmatik der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung widerspräche.

---

<sup>265</sup> So aber: *Kniesel*, in: D/G/K, § 15, Rn. 226; *Kniesel/Poschner*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 247; speziell zu „Corona“-Spaziergängen: *Eibenstein/Greve*, NVwZ Extra 4a/2022, 3.

<sup>266</sup> BVerfG NJW 2014, 2706.

<sup>267</sup> BVerfG NJW 2014, 2706, 2707 f., Rn. 17, 22.

<sup>268</sup> BVerfG NVwZ 2022, 324, 325; mit ähnlicher Interpretation auch *Gregor*, DÖV 2022, 759, 764.

### *g) Darlegungs- und Beweislast*

Allerdings bedürfte es in jedem Fall des Nachweises der Bösgläubigkeit, mithin einer „deceptio“-Versammlung. Denn das Vorliegen einer „deceptio“-Versammlung bzw. das bösgläubige, ziel- und zweckgerichtete Unterlassen der Versammlungsanzeige unterliegt der vollen Darlegungs- und Beweislast der Versammlungsbehörde.<sup>269</sup> Reine Vermutungen oder unbelegte Unterstellungen sind nicht ausreichend. Vielmehr sind die zur Bewertung von Tarnveranstaltungen entwickelten, strengen Beurteilungsmaßstäbe entsprechend anzuwenden. Die Versammlungsbehörde benötigt demnach konkrete, auf die Bösgläubigkeit bezogene Indizien und muss unter Berücksichtigung etwaiger Gegenindizien substantiiert begründen, weshalb diesen kein Gewicht beizumessen ist. Denn grundsätzlich ist der Veranstalter als redlich zu betrachten und seinen Angaben Glauben zu schenken. Es sei denn, dass sich auch bei grundrechtskonformer Deutung des Vorhabens der Eindruck aufdrängt, dass in Wahrheit eine Bösgläubigkeit vorliegt.<sup>270</sup> Ausführlich zur Gefahrenprognose bei „deceptio“-Versammlungen siehe Kap. 4 C. VI. 4.

## **4. Zwischenfazit**

Ausgehend von den bisherigen Gedanken bleibt festzuhalten, dass die Anmeldefreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG keinen Wesenskern der Versammlungsfreiheit darzustellen scheint und in ihrer Auslegung und Weite den gesellschaftlichen Gegebenheiten unter Berücksichtigung<sup>271</sup> der hohen Bedeutung und Tragweite der Versammlungsfreiheit unterliegt. Ausdruck dieses Verständnisses ist bereits die Entwicklung der verfassungsgerichtlichen Maßstäbe zu Spontan- und Eilversammlungen. Herauszustellen ist ferner, dass es grundrechtlich unproblematisch ist, negative Rechtsfolgen an eine Nichtanzeige zu knüpfen, solange dies keinem Automatismus folgt.

Ein solcher Automatismus ist durch die Notwendigkeit einer individuellen Gefahrenprognose auszuschließen. Dies setzt § 15 Abs. 3 VersG tatbestandlich allerdings erkennbar nicht voraus, was die Norm verfassungswidrig werden lässt.<sup>272</sup> Das Ermessenskorrektiv ist nicht ausreichend, da es nicht auf Tatbestands-, sondern auf Rechtsfolgenrechte wirkt.

---

<sup>269</sup> BVerfG NJW 2001, 2069, 2071; allgemein zur Beweislast bei Versammlungsverboten: *Weber*, KommJur 2010, 172, 175; so können unangemeldete Versammlungen auch auf Unwissenheit bzw. Nachlässigkeit beruhen, so vermutlich bei VG Ansbach Beschl. v. 20.08.2018 – 4 s 18.01627, BeckRS 2018, 29270. Eine „deceptio“-Versammlung liegt dann nicht vor.

<sup>270</sup> BVerfG NJW 2000, 3053, 3055.

<sup>271</sup> BVerfGE 69, 315, 351 f.

<sup>272</sup> BVerfGE 69, 315, 351.

Verlangt man allerdings, wie hier vertreten, eine dezidierte Gefahrenprognose, so gelangt man im Ergebnis zur Anwendung des Art. 15 Abs. 1 VersG. Nur in diesem Rahmen kann der Nachweis einer „deceptio“-Versammlung gelingen. Diese Auffassung scheint auch dem Verständnis des BVerfG zu entsprechen und ist mit der Ratio der Anmeldefreiheit in Einklang zu bringen.

Somit scheidet eine Anwendung des § 15 Abs. 3 Var. 1 und 2 VersG grundsätzlich aus, da der Tatbestand keine Gefahrenprognose, sondern undifferenziert die Nichtanzeige voraussetzt. Zudem betrifft der Absatz 3 nur die Auflösung von bereits begonnenen Versammlungen und kann daher nicht im Vorfeld ein präventives Verbot (einer beworbenen, aber nicht angezeigten Versammlung) rechtfertigen. Darüber hinaus fehlen dem § 15 Abs. 3 VersG vergleichbare Regelungen inwischen in den meisten Versammlungsgesetzen der Länder.

Diese Frage ist losgelöst davon zu betrachten, ob in der Nichtanzeige von „deceptio“-Versammlungen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit i. S. § 15 Abs. 1 VersG gesehen werden kann.<sup>273</sup>

## **IV. Spontanversammlungen im Zusammenhang mit Allgemeinverfügungen**

### **1. Problembeschreibung**

Wie eingangs bereits dargestellt wurde, ist die uneingeschränkte Anzeigepflicht von Versammlungen unter freiem Himmel verfassungswidrig. Mit der Versammlungsfreiheit ist eine Anzeigepflicht nur dann vereinbar, wenn sie im Lichte des Art. 8 GG verfassungskonform ausgelegt wird. Demnach gelten für Spontanversammlungen keine Anzeigepflichten.

Im Zusammenhang mit präventiven Allgemeinverfügungen kann dies dann problematisch sein, wenn die Regelung undifferenziert alle Formen von Versammlungen, und damit auch Spontanversammlungen, verbietet oder pauschal unter einen Anzeigevorbehalt stellt.

### **2. Differenzierte Untersuchung**

#### *a) Faktisches Verbot von Spontanversammlungen?*

Der Grundsatz anzeigefreier Spontanversammlungen muss im Hinblick auf Allgemeinverfügungen, die eine Nichtanzeige von Versammlungen pauschal mit

---

<sup>273</sup> Zu dieser Frage siehe Kap. 4 C. V.

präventiven Verboten oder Beschränkungen verknüpfen, kritisch hinterfragt werden.<sup>274</sup>

So verbot die Hansestadt Hamburg bspw. „alle nicht angemeldeten und nicht behördlich bestätigten Versammlungen im Zusammenhang [...]“<sup>275</sup> mit dem Nahost-Konflikt im Herbst 2023. Mit ähnlichem Tenor verfuhr die Stadt Leipzig, die es anlässlich des sog. „Tag X“ jedermann untersagte, „öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel zu veranstalten oder daran teilzunehmen [...]“ die im Vorfeld nicht bis zu einem bestimmten Zeitpunkt angezeigt wurden.<sup>276</sup>

Aus dem reinen Wortlaut der Verfügungen könnte man nun schließen, dass pauschal und undifferenziert alle Versammlungen, also auch Spontanversammlungen, grundsätzlich anzeigepflichtig seien. Dies erscheint mit der Anzeigefreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG unvereinbar (dazu sogleich) und kommt einem faktischen Verbot gleich.

### b) Differenzierungskriterien

Doch auch bei der rechtlichen Bewertung dieser Allgemeinverfügungen kann ebenso wenig undifferenziert pauschalisiert werden, wie es bei dem Inhalt der Fall ist. So kommt es im Detail auf mehrere Faktoren an.

#### aa) Verweis auf die gesetzlichen Anzeigepflichten mit kodifizierten Spontanversammlungen

Zunächst ist zu beachten, ob die Verfügung auf die gesetzlichen Anmeldepflichten verweist. So erfolgt in nahezu allen bayerischen versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen ein Verweis auf Art. 13 BayVersG (Anzeige- und Mitteilungspflichten).<sup>277</sup> Der bayerische Gesetzgeber hat in Art. 13 Abs. 4 BayVersG kodifiziert, dass Spontanversammlungen eben nicht von der Anzeigepflicht umfasst sind.<sup>278</sup> Somit sind solche Allgemeinverfügungen unproblematisch, da aus ihnen

<sup>274</sup> Exemplarisch s. Allgemeinverfügung Stadt München v. 13.01.2022.

<sup>275</sup> Ziff. 1, Allgemeinverfügung Stadt Hamburg v. 15.10.2023, Bekanntmachung unter <https://www.polizei.hamburg/resource/blob/692444/e97f3880eea3dfa1a0c0fb5486ceaa2b/versammlungsverbot-do-data.pdf>, letzter Abruf am 17.02.2025, im Zusammenhang mit pro-palästinensischen Versammlungen.

<sup>276</sup> Allgemeinverfügung der Stadt Leipzig vom 31. Mai 2023, Amtsblatt 11.A/2023. Die Verfügung insgesamt als rechtswidrig betrachtend: *Schramm*, VerfBlog v. 22.06.2023.

<sup>277</sup> Vgl. bspw. Allgemeinverfügung Stadt München v. 13.01.2022: „Versammlungen [...] untersagt, sofern die Anzeige- und Mitteilungspflicht nach Art. 13 BayVersG nicht eingehalten ist.“

<sup>278</sup> Ein weiterer Hinweis auf die Intention des Verfügenden ergibt sich (soweit vorhanden) aus der Begründung der Allgemeinverfügung. Im Münchener Beispiel erkennt man daraus, dass die Versammlungsbehörde Spontanversammlungen gerade nicht unter einen Anzeigevorbehalt stellen wollte, vgl. Allgemeinverfügung Stadt München v. 13.01.2022, S. 18.

klar hervorgeht, dass eine Differenzierung zwischen den Versammlungsarten stattfindet.

#### bb) Kein Verweis auf die gesetzlichen Anzeigepflichten

Auch das SächsVersG enthält in § 14 Abs. 4 eine dem bayerischen Pendant entsprechende Regelung zur Anzeigefreiheit von Spontanversammlungen. Am Beispiel der Allgemeinverfügung der Stadt Leipzig zeigt sich jedoch der schmale Grat im Hinblick auf die Formulierungen. Die Verfügung verbietet nämlich „Versammlungen unter freiem Himmel [...] die nicht bei der zuständigen Versammlungsbehörde angezeigt wurden.“<sup>279</sup> Aus dem Wortlaut und dem mangelnden Verweis auf § 14 Abs. 4 SächsVersG muss der Normadressat den Rückschluss ziehen, dass auch Spontanversammlungen von dem Anzeigevorbehalt umfasst sein sollen.<sup>280</sup>

Erfolgt kein Verweis, ist es auch unerheblich, ob das geltende Versammlungsrecht eine Differenzierung vornimmt oder nicht. So gilt in Hamburg noch das VersG des Bundes, das Land verweist allerdings in mehreren Verfügungen nicht auf § 14 VersG, sondern verbietet pauschal „Versammlungen unter freiem Himmel“<sup>281</sup> oder „alle angemeldeten und unangemeldeten Versammlungen.“<sup>282</sup>

#### cc) Verweis auf gesetzliche Anzeigepflichten ohne kodifizierte Spontanversammlungen

In der zweiten Allgemeinverfügung im Zusammenhang mit pro-palästinensischen Versammlungen verweist die Stadt Hamburg schließlich auf § 14 VersG.<sup>283</sup> Die Norm differenziert jedoch nicht zwischen regulären und spontanen Versammlungen. Die Geltung der Rechtsprechung des BVerfG zur Anzeigefreiheit von Spontanversammlungen entfaltet sich allerdings auch ohne eine einfachgesetzliche Umsetzung.<sup>284</sup>

<sup>279</sup> Allgemeinverfügung der Stadt Leipzig vom 31. Mai 2023, Amtsblatt 11.A/2023.

<sup>280</sup> Aus der Begründung der Allgemeinverfügung ergibt sich ebenfalls diese Intention, da gerade mit Spontanversammlungen gerechnet wird, vgl. Allgemeinverfügung der Stadt Leipzig vom 31. Mai 2023, Amtsblatt 11.A/2023, S. 4, 8.

<sup>281</sup> VG Hamburg Beschl. v. 27.06.2017 – 16 E6288/17, BeckRS 2017, 120674, Rn. 9.

<sup>282</sup> Allgemeinverfügung Stadt Hamburg v. 15.10.2023.

<sup>283</sup> Allgemeinverfügung Stadt Hamburg v. 09.11.2023; allerdings differenziert die Versammlungsbehörde in der Begründung ebenfalls ungenau, indem sie von „angemeldeten“ Spontanversammlungen spricht, vgl. S. 9, 13, 17.

<sup>284</sup> *Depenheuer*, in: D/H/S, Art. 8 GG (Stand: 103. EL, 2024), Rn. 183.

Doch schon allein der Verweis auf § 14 VersG ohne beigefügte Begründung könnte schon eine grundrechtsverkürzende Wirkung entfalten.<sup>285</sup> Denn einem rechtsunkundigen Adressaten vermittelt dies, dass pauschal alle Versammlungen unter einer Anmeldepflicht stünden. Der Verfügung mangelt es dann an Bestimmtheit. Erst aus Kenntnis der entsprechenden Rechtsprechung des BVerfG ergäbe sich dann ein klareres Bild, welche Regelung die Behörde tatsächlich treffen möchte. Für den Verfügungsadressaten macht es diese Konstellation nicht verständlicher. Dies wirkt umso stärker, da eine Begründung bei Allgemeinverfügungen nicht zwingend erforderlich ist (s. dazu Kap. 2 B.IV.3.).

#### dd) Begründung der Verfügung

Andersherum kann selbst bei einer ungenauen oder fehlerhaften Tenorierung der Allgemeinverfügung eine Heilung durch eine differenzierende Begründung erfolgen, die genau Aufschluss darüber gibt, welche Arten von Versammlungen erfasst und welche Verhaltensweisen verboten sein sollen.<sup>286</sup> Dies setzt aber eine bei Allgemeinverfügungen nicht obligatorische Begründung<sup>287</sup> voraus sowie eine inhaltliche Auseinandersetzung mit dem Problemfeld.

#### ee) Kein Verstoß bei tragfähiger Gefahrenprognose

Auch Allgemeinverfügungen, die pauschal alle Arten von Versammlungen adressieren, können im Hinblick auf die Anzeigefreiheit mit Art. 8 Abs. 1 GG vereinbar sein, wenn die Gefahrenprognose ein Verbot aller in Frage stehender Versammlungen trägt. Dann überlagert das Verbot auch eine contra legem erfolgte Anzeigepflicht.<sup>288</sup>

### 3. Kritische Würdigung

#### a) *Verfassungswidrigkeit anzeigepflichtiger Spontanversammlungen*

Vorbehaltlich eines tragfähigen Verbots aller Versammlungen, erweist sich die Statuierung einer Anzeigepflicht für Spontanversammlungen als nicht mit dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit vereinbar.

---

<sup>285</sup> Zudem könnte bereits in der Formulierung ein eigener Eingriff in die Versammlungsfreiheit gesehen werden. Das BVerwG geht davon aus, dass auch solche faktischen Behinderungen der Grundrechtsausübung, die einschüchternd oder abschreckend wirken, einen Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG darstellen, BVerwG NJW 2018, 716, Rn. 18.

<sup>286</sup> VG Karlsruhe Beschl. v. 21.12.2021 – 3 K 4579/21, BeckRS 2021, 41288, Rn. 24.

<sup>287</sup> S. dazu Kap. 2 B.IV.3.

<sup>288</sup> BVerwG NVwZ 2023, 1840, 1845, Rn. 42.

Denn durch eine vorbehaltlose Anzeigepflicht bleibt für Spontanversammlungen, die schon aufgrund ihres Wesens gar nicht angezeigt werden können, kein Raum mehr, was einem faktischen Verbot von Spontanversammlungen gleich kommt.<sup>289</sup>

Dies wiegt umso schwerer, nachdem die einfachgesetzlichen Vorschriften über die Anzeigepflicht nur deswegen mit der Versammlungsfreiheit vereinbar sind, weil sie nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts Spontanversammlungen gänzlich von einer solchen befreien.<sup>290</sup> Die Annahme einer Anzeigepflicht für Spontanversammlungen ist daher zirkelschlüssig, da die Anzeigefreiheit solcher Versammlungen konstituierend für die Pflicht ist, andere Versammlungen anzeigen zu müssen. Mit einer generellen Anzeigepflicht verbliebe der Verfahrensgarantie der Anzeigefreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG kein Anwendungsgehalt mehr.

### *b) Verstoß gegen den Vorrang des Gesetzes*

Die Normierung einer Anzeigepflicht für Spontanversammlungen stellt zudem einen Verstoß gegen den Vorrang des Gesetzes dar. Nach Art. 20 Abs. 3 GG sind die Behörden an „Gesetz und Recht“ gebunden. Darunter ist auch der Grundsatz vom Vorrang des Gesetzes zu subsumieren.

Dadurch wird normiert, dass das Gesetz grundsätzlich allen Maßnahmen der Staatsgewalt vorgeht und ihren Handlungsspielraum bestimmt.<sup>291</sup> Der Grundsatz beinhaltet somit eine Bindungs- und Kollisionsregel.<sup>292</sup> Die Behörden sind verpflichtet, die geltenden Gesetze im Hinblick auf die tatbestandlichen Anforderungen sowie die Rechtsfolgen korrekt anzuwenden und insoweit keine eigenen, dem gesetzgeberischen Willen entgegenwirkenden Entscheidungen zu treffen.<sup>293</sup>

Dort wo der Landesgesetzgeber also einfachgesetzliche Regelungen zur Anzeigefreiheit von Spontanversammlungen getroffen hat (vgl. § 14 SächsVersG, Art. 13 BayVersG), ist es der Versammlungsbehörde nicht möglich durch exekutiven Rechtsakt gegenläufige Pflichten in Form einer Anzeigepflicht für Spontanversammlungen zu verfügen.<sup>294</sup>

Soweit das VersG des Bundes einschlägig ist oder keine landesrechtlichen Differenzierungen vorgenommen wurden, überlagert der vom BVerfG konturierte In-

<sup>289</sup> BVerfG NVwZ 1992, 463; ähnlich auch *Ullrich*, Demonstrationsrecht, S. 361.

<sup>290</sup> BVerfGE 69, 315, 356; OVG Weimar, DÖV 1998, 123, 126; VGH Mannheim NVwZ 1994, 87, 89.

<sup>291</sup> *Schulze-Fielitz*, in: Dreier, Art. 20 GG, Rn. 92.

<sup>292</sup> *Grzeszick*, in: D/H/S, Art. 20 GG (Stand: 99. EL, 2022), Rn. 73.

<sup>293</sup> Sog. Abweichungsverbot: *Gusy*, JuS 1983, 189, 191.

<sup>294</sup> So im Fall der Allgemeinverfügung i. Z. m. den „Tag X“-Protesten, s. Allgemeinverfügung Stadt Leipzig v. 30.05.2023.

halt der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG die Anzeigevorschriften entsprechend.<sup>295</sup>

### c) Verfassungsrechtlich eingepreiste Unwägbarkeit

Nachvollziehbarerweise haben die Behörden aber ein ureigenes Interesse, so frühzeitig wie möglich Kenntnis von Versammlungen, ihren Intentionen und Umständen zu erhalten, um die Wahrung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung bestmöglich gewährleisten zu können. Dies gilt insbesondere bei emotional aufgeladenen und politisch hoch brisanten Versammlungsanlässen, welche die besondere Gefahr eines eskalativen Verlaufs beinhalten. Gerade dieser Beweggrund rechtfertigt erst die Verfassungsmäßigkeit der Anzeigepflicht.<sup>296</sup> Spontanversammlungen sind von der Anzeigepflicht jedoch ausgenommen. Im Umkehrschluss hat das begründete behördliche Informations- und Schutzinteresse in der verfassungsrechtlichen Abwägung hinter der Möglichkeit zurückzutreten, sich in Ausnahmesituationen spontan, augenblicklich und ohne zentralisierte Planung<sup>297</sup>, fern der Einbindung des Staates zu versammeln. Spontanversammlungen beinhalten daher ein gewisses Maß an eingepreister Unwägbarkeit.<sup>298</sup> Ihre Begrenzung findet diese Freiheit in Art. 8 Abs. 1 GG selbst, der den Grundrechtstatbestand auf Versammlungen beschränkt, die „friedlich und ohne Waffen“ stattfinden.<sup>299</sup>

## 4. Zwischenfazit

Spontanversammlungen unterliegen keiner Anzeigepflicht. Denn die Anzeige einer Spontanversammlung ist ihrem augenblicklichen und impulsiven Wesen nach überhaupt nicht möglich. Eine Anzeigepflicht von Spontanversammlungen, kommt einem Verbot dieser Versammlungsform gleich, da für sie de facto kein Raum mehr verbleibt. Dies ist mit der Versammlungsfreiheit nicht vereinbar und stellt einen Verstoß gegen den Vorrang des Gesetzes dar.

Zur Vermeidung dieser Problemstellung ist zu empfehlen, stets auf die einfachgesetzlichen Vorschriften zur Anzeigepflicht zu verweisen. Denn der Verweis auf die vom Landesgesetzgeber bewusst differenzierende Norm stellt klar, dass Spontanversammlungen keiner Anzeigepflicht unterliegen. Dies kann allerdings nur in

---

<sup>295</sup> BVerfGE 69, 315, 350; *Hoffmann-Riem*, in: AK-GG, Art. 8, Rn. 62; *Weber*, KommJur 2010, 410, 411.

<sup>296</sup> BVerfGE 69, 315, 350.

<sup>297</sup> *Deiseroth/Kutscha*, in: R/B/D, Art. 8 GG, Rn. 80.

<sup>298</sup> Im Zusammenhang mit dem überholten Begriff der „Blitzversammlung“ wird von dem notwendigen Risiko einer Demokratie gesprochen, vgl. *Schwäble*, Grundrecht der Versammlungsfreiheit, S. 207.

<sup>299</sup> *Gusy*, in: M/K/S, Art. 8 GG, Rn. 22; *Deppenheuer*, in: D/H/S, Art. 8 GG (Stand: 103. EL, 2024), Rn. 78; *Deiseroth/Kutscha*, in: R/B/D, Art. 8 GG, Rn. 151; a. A. *Bethge*, ZBR 1998, 205, 209, der annimmt, es handle sich um eine Schrankenbestimmung.

den Bundesländern gelten, die solche Regelungen getroffen haben. Bei Geltung des VersG sollte bereits im Tenor klar werden, dass eine Anzeigepflicht nicht für Spontanversammlungen gilt. Dies kann in der Begründung weiter konkretisiert werden. Insbesondere kann dort auch erläutert werden, wann es sich nicht mehr um eine Spontan- sondern um eine regulär anzuzeigende herkömmliche Versammlung handelt.

## **V. Einschränkung von Eilversammlungen durch Allgemeinverfügungen**

### **1. Problembeschreibung**

Eine verwandte Problematik kann sich auch bei Eilversammlungen ergeben. Anders als Spontanversammlungen sind diese zwar grundsätzlich anzeigepflichtig, jedoch entfällt die starre Anzeigefrist von 48 Stunden.

Trotz der genannten Grundsätze kann es durch entsprechend ausgestaltete und formulierte Allgemeinverfügungen zu einer vollständigen Verdrängung von Eilversammlungen kommen. Wie schon bei Spontanversammlungen gezeigt, stellt den Ausgangspunkt der Problematik die pauschale Verknüpfung aller Versammlungen mit der Anzeigepflicht, ohne Differenzierung nach Eil-, Spontan- oder regulären Versammlungen dar. Die dort herausgearbeiteten Ergebnisse gelten daher hier entsprechend.

Für Eilversammlungen gilt dies, soweit ein einheitlicher Fristrahmen für die Anmeldung bestimmt wird. Also eine Terminierung für die letzte Möglichkeit der Anmeldung aller Versammlungen für einen bestimmten Zeitraum verfügt wird, wie es in Leipzig<sup>300</sup> oder Hamburg<sup>301</sup> der Fall war. Dabei ist die konkrete Frist zunächst unerheblich, da Eilversammlungen grundsätzlich keiner Anmeldefrist unterliegen. Andernfalls verbleibt für Eilversammlungen kein Raum mehr. Wie aufgezeigt, entspricht es gerade dem Charakter von Eilversammlungen, dass aufgrund der Kurzfristigkeit ihres Versammlungsanlasses keine fristgerechte Möglichkeit der Anzeige besteht.

---

<sup>300</sup> Allgemeinverfügung der Stadt Leipzig vom 31. Mai 2023, Amtsblatt 11.A/2023. Diese Pauschalisierung ist durch die Stadt auch so intendiert, vgl. S. 11 der Verfügung.

<sup>301</sup> Allgemeinverfügung Stadt Hamburg v. 15.10.2023, Bekanntmachung unter <https://www.polizei.hamburg/resource/blob/692444/e97f3880eea3dfa1a0c0fb5486ceaa2b/versammlungsverbot-do-data.pdf>, letzter Abruf am 17.02.2025.

## 2. Kritische Würdigung

### a) *Verfassungswidrigkeit fristgebundener Eilversammlungen*

Wie bereits im Zusammenhang mit Spontanversammlungen ausgeführt, basiert die Verfassungsmäßigkeit der Anmeldepflichten und der darauf bezogenen einfachgesetzlichen Fristen auf einer im Lichte der Bedeutung und Tragweite der Versammlungsfreiheit betrachteten, verfassungskonformen Auslegung.

Die Anzeigepflichten sind nach der Rechtsprechung des BVerfG so auszulegen, dass für Eilversammlungen keine starre Frist gelten kann.<sup>302</sup> Dieser Gedanke basiert auf dem Wesen der Eilversammlung, deren Anlass kurzfristig entsteht, weshalb eine fristgerechte Anzeige überhaupt nicht möglich ist. Dem behördlichen Interesse wird dadurch genüge getan, dass der Veranstalter zu einer Anzeige verpflichtet ist.<sup>303</sup> Wird für Eilversammlungen daher pauschal eine Anzeigefrist (unabhängig von der tatsächlichen Dauer der Frist) verfügt, bleibt in diesem Zeitraum keine Möglichkeit zur Durchführung von Eilversammlungen. Daher ist die durch Verfügung mittelbar normierte Frist für Eilversammlungen nicht mit dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit vereinbar.

### b) *Keine gesetzliche Grundlage*

Wie bereits in Kap. 4 B. II. dargelegt, ist der extensive Wortlaut des § 14 Abs. 1 VersG insoweit verfassungskonform auszulegen. In der Lesart des BVerfG bleibt kein Raum für starre Anmeldefristen für Eilversammlungen.

Soweit die Landesversammlungsgesetze die Rechtsprechung des BVerfG diesbezüglich bereits umgesetzt haben, entbehren diese Verfügungen auch einfachgesetzlich einer Grundlage.<sup>304</sup> Insofern verstößt auch dies gegen den Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes.<sup>305</sup>

## 3. Zwischenfazit

In Analogie zu den Ausführungen zur Normierung einer Anzeigepflicht für Spontanversammlungen ist auch die Verfügung starrer Fristen für Eilversammlungen durch Allgemeinverfügungen nicht mit der Versammlungsfreiheit vereinbar. Im Hinblick auf die Anwendbarkeit des VersG ergibt sich dies aus seiner verfassungskonformen Auslegung. Dort wo landesrechtliche Vorschriften die Rechtspre-

---

<sup>302</sup> BVerfGE 85, 69, 71 f.; *Höfling*, in: Sachs, Art. 8 GG, Rn. 20; *Schneider*, in: Epping/Hillgruber, Art. 8 GG, Rn. 41.

<sup>303</sup> So muss gem. Art. 13 Abs. 3 BayVersG eine Anzeige spätestens mit Bekanntgabe der Versammlung erfolgen.

<sup>304</sup> So auch für das Leipziger Beispiel: § 14 Abs. 3 S. 1 SächsVersG.

<sup>305</sup> S. dazu Kap. 4 B. IV. 3. b).

chung des BVerfG dahingehend bereits einfachgesetzlich umgesetzt haben, liegt ein Verstoß gegen den Vorrang des Gesetzes vor.

## VI. Grundlagenlose Fristausdehnung

### 1. Problembeschreibung

Losgelöst von Eil- und Spontanversammlungen können auch reguläre Versammlungen in verfassungsrechtlich fragwürdigem Maße im Hinblick auf die Anzeigefreiheit betroffen sein. So enthalten präventive Allgemeinverfügungen teilweise Regelungen, die die Anmeldefristen zuungunsten der Veranstalter über die in den Versammlungsgesetzen statuierten Fristen hinaus ausdehnen.

### 2. Fristerweiterung durch Allgemeinverfügung

So unterschiedlich die Versammlungsgesetze der Länder und des Bundes in Detailfragen sind, so normieren sie einheitlich eine Anmeldefrist von 48 Stunden vor der Bekanntgabe oder Einladung der Versammlung.<sup>306</sup>

Sofern eine Allgemeinverfügung für einen einheitlichen Gesamtzeitraum einen bestimmten Tag für die letztmögliche Anzeige einer Versammlung vorsieht und dieser länger als 48 Stunden vor dem letztmöglichen Bekanntgabezeitpunkt einer Versammlung liegt, wird die gesetzliche Anzeigepflicht mittelbar um die entstehende Differenz ausgeweitet.

So verfügte bspw. eine Allgemeinverfügung der Hansestadt Hamburg Folgendes:

„Es werden alle nicht angemeldeten und nicht behördlich bestätigten Versammlungen [...] untersagt, die in der Zeit vom 16. 10. 2023 bis 18. 10. 2023 (einschließlich) [...] durchgeführt werden, die nicht bis zum 14. 10. 2023 angemeldet worden sind [...].“<sup>307</sup> Plante man also am 18. Oktober eine Versammlung, musste man diese vier, statt zwei Tage im Voraus anzeigen. Das in Hamburg geltende VersG des Bundes sieht darüber hinaus auch keine fristerweiternden Regelungen

---

<sup>306</sup> Vgl. § 14 Abs. 1 VersG; Art. 13 Abs. 1 BayVersG; § 14 Abs. 1 SächsVersG; § 12 Abs. 1 VersFG BE.

<sup>307</sup> Allgemeinverfügung Stadt Hamburg v. 15.10.2023, Bekanntmachung unter <https://www.polizei.hamburg/resource/blob/692444/e97f3880eea3dfa1a0c0fb5486ceaa2b/versammlungsverbot-do-data.pdf>, letzter Abruf am 17.02.2025. Die Regelung wurde mit nachfolgender Verfügung v. 08.11.2023 wie folgt geändert: „[...] die nicht innerhalb der Frist des § 14 VersG angemeldet worden sind bzw. werden [...].“, vgl. Allgemeinverfügung Stadt Hamburg v. 08.11.2023, Bekanntmachung unter <https://www.polizei.hamburg/resource/blob/694626/54e9f95d72bfc08520202d6631f4d599/versammlungsverbot-verlaengerung-7-vom-08-11-2023-do-data.pdf>, letzter Abruf am 17.02.2025.

für Wochenenden oder Feiertage vor, wie es u. a. in Art. 13 Abs. 1 S. 2 BayVersG der Fall ist.

Noch extensiver ging die Stadt Leipzig im Rahmen der „Tag X“-Proteste vor. Anzeigeschluss war hier der 31. Mai 2023, 24 Uhr, für alle Versammlungen am 3. und 4. Juni 2023.<sup>308</sup> Der Gesamtzeitraum nach dem letztmöglichen Anzeigetermin belief sich demnach auf insgesamt 120 Stunden.

### 3. Kritische Würdigung

#### *a) Verfassungswidrigkeit der Fristerweiterung*

Art. 8 Abs. 1 GG selbst normiert keine Frist für eine Anzeige, da dem Wortlaut nach keine Anmeldepflicht vorgesehen ist. Das Versammlungsgesetz sieht seit seiner Einführung im Jahre 1953 eine 48 Stunden-Frist vor Bekanntgabe der Versammlung vor, vgl. § 14 Abs. 1 VersG.<sup>309</sup> Verfassungsgerichtlich wurde die Vereinbarkeit dieser Frist mit der Versammlungsfreiheit grundsätzlich bestätigt.<sup>310</sup>

Der Versuch einer Fristausdehnung wurde durch den bayerischen Gesetzgeber im Zuge der Einführung des bayerischen Versammlungsgesetzes im Jahre 2008 unternommen. Gemäß Art. 13 Abs. 1 BayVersG a. F.<sup>311</sup> betrug die neue Regelfrist 72 Stunden vor Bekanntgabe der Versammlung. Bei überörtlich stattfindenden Ereignissen lag sie sogar bei 96 Stunden. Begründet wurde dies damit, dass die bisherige Frist für die Behörden in der Vergangenheit nicht ausgereicht habe, um den Schutz der Versammlung sowie Dritt- und Sicherheitsinteressen zu gewährleisten. Bei überörtlichen Versammlungen seien zudem mehrere unterschiedliche Sicherheitsbehörden tangiert, was zu längeren Abstimmungszeiten führen würde.<sup>312</sup> Nach deutlicher Kritik des Bundesverfassungsgerichts<sup>313</sup>, die u. a. auch die erweiterten Anzeigefristen betraf, wurde das Gesetz 2010 novelliert. Fortan gilt bis heute auch in Bayern eine 48-stündige Frist.

Ähnlich verhielt es sich mit den gesetzgeberischen Bestrebungen, Großdemonstrationen mit einer „unverzüglichen“ Anzeigepflicht zu belegen.<sup>314</sup> Neben dem Problembereich der Unbestimmtheit beider Begrifflichkeiten ist auch die Fristre-

---

<sup>308</sup> Allgemeinverfügung der Stadt Leipzig vom 31. Mai 2023, Amtsblatt 11.A/2023.

<sup>309</sup> I. d. F. von 24.07.1953 bis heute. Zuvor sah das Reichsvereinsgesetz in § 5 eine 24-stündige Anzeigefrist vor Beginn einer Versammlung vor.

<sup>310</sup> BVerfGE 85, 69; BVerwGE 26, 135, 137; im Rahmen der Brokdorf-Entscheidung befasste sich das BVerfG bewusst nicht mit den Fristanforderungen, da diese Frage nicht Gegenstand der Verfassungsbeschwerde war, BVerfGE 85, 315, 350.

<sup>311</sup> I. d. F. vom 22.07.2008.

<sup>312</sup> LT-DRS. 15/10181, S. 19.

<sup>313</sup> BVerfGE 122, 342; 369 ff. Zwar übte das BVerfG in seinem Beschluss Kritik an der Ausdehnung der Anzeigeobligationen insgesamt, erklärte die Norm jedoch nicht für nichtig.

<sup>314</sup> Gesetzesinitiative 2001: BT-DRS. 14/4354, S. 3.

duzierung an sich bereits kritisch zu betrachten.<sup>315</sup> Selbst das Reichsvereinsgesetz, das als Vorgänger des VersG angesehen werden kann, normierte für öffentliche Versammlungen lediglich eine 24-stündige Frist vor dem Beginn der Versammlung binnen derer eine Genehmigung eingeholt werden muss, vgl. § 7 Abs. 2 S. 1 RVerG.

Im Kern der bisherigen Überlegungen des Bundesverfassungsgerichts zu den Anzeigepflichten und -fristen stand, dass sich Veranstalter, von denen keine Kenntnisse des Verwaltungsrechts verlangt werden können, keinen zu hohen Vorfeldanforderungen ausgesetzt sehen dürfen.<sup>316</sup> Letztlich ist eine solche Fristerweiterung für die Behörden zwar komfortabel und zweckmäßig, sie wirkt auf potentielle Veranstalter jedoch abschreckend.<sup>317</sup> Dies gilt insbesondere dann, wenn die Fristwahrung nicht mehr möglich ist und dann von einer Versammlung abgesehen wird. Bedenkt man das verfassungsrechtliche Spannungsfeld, in welchem sich die grundsätzliche Frage der Zulässigkeit von Anzeigepflichten bewegt, so müssen die dazugehörigen Fristen entsprechend verfassungskonform progressiv gestaltet werden.

In diesem Kontext erscheinen auch Formulierungen fragwürdig, in denen die Frist mittelbar erweitert wird. So sieht bspw. das bayerische Versammlungsgesetz in Art. 13 Abs. 1 S. 2 vor, dass bei der Fristberechnung Samstag sowie Sonn- und Feiertage nicht zu berücksichtigen sind. Dies hat zur Folge, dass eine an einem Montag stattfindende Versammlung bereits am Donnerstag davor angezeigt werden muss, sofern keine vorherige Bewerbung erfolgt. Einziger Hintergrund ist hier, dass die behördlichen Stellen an Wochenenden und Feiertagen nicht erreichbar sind und diesem „Praxiserfordernis“ Rechnung getragen werden sollte.<sup>318</sup>

Zwar ist es mit der Versammlungsfreiheit vereinbar, dass eine Anzeigepflicht eingeführt wird, um der Behörde die Möglichkeit der notwendigen Informationsbeschaffung zu gewähren. Der lediglich werktägliche Personaleinsatz der Behörden kann jedoch nicht zu Lasten der Versammlungsfreiheit gehen. Dem wird entgegengehalten, eine frühzeitige Reaktion der Behörden könne zwangsläufig nur an Werktagen erfolgen, worauf sich der Bürger im Vorfeld einstellen könne.<sup>319</sup> Dieser Argumentation ist allerdings dahingehend zu begegnen, dass sich die Bedeutung und Tragweite der Versammlungsfreiheit nicht anhand behördlicher Arbeitszeiten

<sup>315</sup> *Teichgräber*, Kooperationspflicht des Veranstalters, S. 67 f.

<sup>316</sup> BVerfGE 122, 342, 370 f.

<sup>317</sup> In Bezug auf die Sanktionierung eines Anzeigeverstosßes noch anders: BVerfGE 85, 69.

<sup>318</sup> Vgl. LT-DRS. 16/1270, S. 8; mit der Novellierung des BayVersG 2010 trat die Formulierung des Art. 13 Abs. 1 S. 2 BayVersG an die Stelle der erhöhten Fristzeiträume.

<sup>319</sup> *Ullrich*, Demonstrationsrecht, S. 362: Eine frühzeitige Reaktion der Behörden erfolge zwangsläufig nur an Werktagen, darauf könne sich der Bürger im Vorfeld einstellen. Dieser Argumentation ist entgegenzuhalten, dass sich die Bedeutung und Tragweite der Versammlungsfreiheit nicht anhand behördlicher Arbeitszeiten orientiert, sondern dies andersherum zu erfolgen hat. Insbesondere in Zeiten moderner Kommunikationstechnik müssen Vorkehrungen möglich sein, um auch kurzfristigen Versammlungsanzeigen gerecht werden zu können.

orientiert, sondern dies andersherum zu erfolgen hat. Insbesondere in Zeiten moderner Kommunikationstechnik müssen Vorkehrungen möglich sein, um auch kurzfristigen Versammlungsanzeigen gerecht werden zu können. Erforderlichenfalls muss ein Jour-Dienst der Versammlungsbehörden eingerichtet werden.

#### *b) Fristerweiterung ohne einfachgesetzliche Grundlage*

Anders als die parlamentarisch legitimierten Regelungen im Hinblick auf Samstage sowie Sonn- und Feiertage, mangelt es mittelbaren Fristerweiterungen durch Allgemeinverfügungen an einer einfachgesetzlichen Grundlage. Insofern liegt auch hier ein Verstoß gegen den Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes vor.

Wie dargestellt normieren die Versammlungsgesetze einheitlich eine Anzeigefrist von 48 Stunden vor Bekanntgabe einer Versammlung. Bei diesen Fristen handelt es sich um gesetzliche Fristen, da sowohl das fristbestimmende Ereignis als auch ihre Dauer abstrakt und generell durch eine Rechtsnorm bestimmt sind.<sup>320</sup> Gesetzliche Fristen können allerdings ohne eine entsprechende Rechtsgrundlage nicht einseitig disponibel zum Nachteil von Veranstaltern ausgeweitet werden.<sup>321</sup>

Die Frist ist auch nicht „bloße Unbequemlichkeit“<sup>322</sup>, sondern legt dem Veranstalter eine konkrete verwaltungsrechtliche Pflicht auf. Eine daraus entstehende Abschreckungswirkung für versammlungsunerfahrene Veranstalter soll zwar gering sein.<sup>323</sup> Trotzdem handelt es sich schon bei der 48-stündigen Frist um eine „ernstzunehmende Einschränkung der Versammlungsfreiheit“.<sup>324</sup>

Für eine darüberhinausgehende Befugnis der Behörden diese Frist auch noch auszudehnen, fehlt es an einer gesetzlichen Grundlage. Jede Fristerweiterung geschieht demnach *contra legem* und stellt einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes dar.<sup>325</sup>

### **4. Zwischenfazit**

Für eine exekutive Erweiterung der einfachgesetzlich festgelegten Anzeigefristen von einheitlich 48 Stunden vor Bekanntgabe/Einladung einer Versammlung bedürfte es einer gesetzlichen Ermächtigung, die jedoch nicht vorhanden ist. Die Fristen binden nicht nur die Normadressaten, sondern auch die Verwaltung. Eine

---

<sup>320</sup> Meissner/Schenk, in: Schoch VwGO § 57, Rn. 12.

<sup>321</sup> Meissner/Schenk, in: Schoch/Schneider VwGO § 74, Rn. 23 mit Hinweis auf Koehl, VR 2018, 217, 221.

<sup>322</sup> Werner, Versammlungsrechtswidrigkeit, S. 44.

<sup>323</sup> BVerfGE 85, 69.

<sup>324</sup> Ullrich, Demonstrationsrecht, S. 362.

<sup>325</sup> Vgl. auch Kap. 4 B. II. 2. b).

einseitige Ausdehnung erfolgt contra legem und stellt einen Verstoß gegen den Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes dar.

Auch verfassungsrechtlich ist eine Ausdehnung dieser Fristen kritisch zu betrachten. Sie kann nicht willkürlich geschehen, sondern muss sich im Ausgleich zwischen der Versammlungsfreiheit und einer effektiven Gefahrenabwehr sowie dem Schutze der Rechte Dritter bewegen und parlamentarisch legitimiert sein.<sup>326</sup> Unter diesem Gesichtspunkt äußerte sich das BVerfG bereits kritisch im Hinblick auf eine geplante Erweiterung der Anzeigepflichten auf bis zu 96 Stunden vor Bekanntgabe einer Versammlung.

In diesem Kontext sind auch mittelbare Fristerweiterungen durch „Wochenend- und Feiertagsklauseln“ verfassungsrechtlich fragwürdig zu beurteilen. Sie entsprechen zwar dem behördlichen Bedürfnis, nur an Werktagen erreichbar zu sein, jedoch scheint dieses Argument zur Einschränkung der Versammlungsfreiheit nicht geeignet. Zumal durch geringe organisatorische Regelungen Abhilfe geschaffen werden könnte.

## VII. Exkurs: Dispens der Anmeldepflicht bei Klein- und Kleinstversammlungen?

Im Rahmen der Diskussion um die Problembereiche der Anzeigefreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG wird zudem immer wieder die praxisrelevante Frage diskutiert, ob die Rechtsprechung zur Anmeldefreiheit von Spontanversammlungen auch auf sog. Kleinst- und Kleinversammlungen zu übertragen ist.<sup>327</sup>

Um eine Kleinstversammlung soll es sich handeln, wenn lediglich zwei Personen daran teilnehmen; um eine Kleinversammlung, wenn es nicht mehr als zehn sind.<sup>328</sup> Dies sei insbesondere angebracht, nachdem die Schwelle, ab welcher Personenanzahl eine Versammlung vorläge, teilweise auf zwei Personen herabgesetzt worden sei.<sup>329</sup> Von diesen Versammlungen seien keine versammlungsspezifischen Gefahren zu erwarten, so dass Straßensperrungen oder ähnliche Maßnahmen obsolet sind.<sup>330</sup> Immerhin orientiere sich das Versammlungsgesetz an der Vorstellung einer geordneten Großdemonstration.<sup>331</sup> Der Anmeldezwang dieser Versammlungen sei daher verfassungswidrig.<sup>332</sup>

<sup>326</sup> BVerfGE 40, 237, 249.

<sup>327</sup> *Kniesel*, in: D/G/K, § 14, Rn. 32; WHM, Merk, Art. 13, Rn. 6.

<sup>328</sup> *Lembke*, in: R/B/D, § 14, Rn. 27.

<sup>329</sup> Vgl. bspw. § 2 NdsVersG oder Art. 2 Abs. 1 BayVersG: Beide verlangen mind. zwei Personen, um eine Versammlung darzustellen.

<sup>330</sup> *Lembke*, in: R/B/D, § 14, Rn. 26.

<sup>331</sup> BVerfGE 85, 69, 75; *Geulen*, KJ 1983, 189 ff.; *Frankenberg*, KJ 1981, 281 f.; dazu ausführlich: *Kniesel/Poschner*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 243 ff.

<sup>332</sup> *Lembke*, in: R/B/D, § 14, Rn. 31; kritisch dazu: BVerfGE 122, 342, 370 f.

Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass auch von Kleinstversammlungen durchaus unmittelbare, versammlungsspezifische Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit ausgehen können.<sup>333</sup> Insbesondere dann, wenn es sich um eine Vielzahl von sich überschneidenden Versammlungen an einer Örtlichkeit (bspw. einer Innenstadt, großer Platz) handelt. Hier können entgegenstehende Interessen und Überzeugungen ungeschützt aufeinanderprallen, ohne dass die Behörden im Vorfeld Kenntnis oder die Möglichkeit zur Vorbereitung gehabt hätten.<sup>334</sup> Vor allem in Großstädten gehört es zur alltäglichen Behördenpraxis, eine Vielzahl von kleinen Versammlungen auf geeignete Örtlichkeiten zu verteilen, so dass allen bestehenden und teilweise widerstreitenden Bedürfnissen eine bestmögliche Entfaltung zukommt. Darüber hinweg darf nicht verkannt werden, dass die Anmeldung von (Kleinst-/ Klein-)Versammlungen auch gerade der Gewährleistung ihres eigenen ungehinderten und störungsfreien Ablaufs dient. Bei thematisch sensiblen Versammlungen können die Behörden im Vorfeld die notwendigen Gefahrenprognosen erstellen und auf dieser Basis den Schutz der Versammlung vor Störungen von außen sicherstellen.

Ferner erscheint es problematisch, versammlungsspezifische Rechtsfolgen an die Höhe von Teilnehmerzahlen zu knüpfen.<sup>335</sup> Als eigenständige Versammlungsform wären die Kleinst- oder Kleinversammlung damit ein Fremdkörper im Vergleich zu den anerkannten speziellen Versammlungstypen (Eil- und Spontanversammlungen), die nach dem Grad an Organisation und Möglichkeit einer Vorplanung differenzieren. Gleichzeitig würden sich auch erhebliche Unsicherheiten ergeben. Denn selbst wenn lediglich eine Zwei-Personen-Versammlung gewollt ist, können die Teilnehmer bei einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel einen Zuwachs an (auch opponierender) Teilnehmer mangels eines Ausschlussrechts nicht verhindern.<sup>336</sup>

Nicht zuletzt begegnet das Vorhaben durch die Unbestimmtheit der Begrifflichkeiten auch verfassungsrechtlichen Bedenken.<sup>337</sup> Vor allem an diesem Punkt scheiterte bereits die geplante Novellierung des § 14 Abs. 1 VersG dahingehend, dass Großversammlungen über die 48 Stunden-Frist hinaus unverzüglich anzuzei-

---

<sup>333</sup> Kleinstversammlung vor einer Pro-Familia Beratungsstelle, die eine einschüchternde und abschreckende Wirkung auf abbruchinteressierte Schwangere ausübt, VG Karlsruhe Urt. v. 12.05.2021 – 2 K 5046/19. Entscheidend ist neben der Personenanzahl vor allem das individuelle Auftreten der Demonstranten. Dies kann bereits bei zwei Personen der Fall sein, auch wenn eine große Masse an Personen individuelles Verhalten verstärkt. Ähnlich *Ullrich*, Demonstrationsrecht, 360 f.; *Ullrich*, NdsVBl. 2011, 183, 185.

<sup>334</sup> Ähnlich auch *Lembke*, in: R/B/D, § 14, Rn. 24.

<sup>335</sup> A. A. *Zeitler*, Grundriss, Rn. 241 f.; *Lembke*, in: R/B/D, § 14, Rn. 27.

<sup>336</sup> Ein Ausschlussrecht steht einzig der Polizei zu und das nur bei groben Ordnungsstörungen, vgl. § 18 Abs. 3 VersG.

<sup>337</sup> Vgl. staatsrechtliches Bestimmtheitsgebot als Ausprägung des Grundsatzes der Normenklarheit, Art. 20, 28 Abs. 1 GG.

gen seien.<sup>338</sup> Der nicht legaldefinierte Begriff der Großversammlung wurde schlicht als zu unbestimmt angesehen.<sup>339</sup> Dem ist zuzustimmen; insbesondere dann, wenn der Normadressat neben den nun tradierten Begrifflichkeiten wie Spontan- und Eilversammlung, die selbst bei Rechtskundigen häufig Verwechslungen unterliegen, nun auch noch mit Differenzierungen wie Groß-, Klein- und Kleinstversammlungen konfrontiert wird. Durch die Undurchsichtigkeit könnte dies wiederum dazu führen, dass potenzielle Veranstalter aus Angst vor Konsequenzen gänzlich von ihrem Vorhaben absehen.

## VIII. Zusammenfassung

Versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen können durch die Verknüpfung von Nichtanzeige und Rechtsfolge (präventive Verbote oder Beschränkungen) gegen das Grundrecht der Versammlungsfreiheit verstoßen.

Dies ist dort der Fall, wo es durch die Verfügungen zu einem faktischen Verbot von Spontanversammlungen kommt. In verfassungskonformer Auslegung besteht für Spontanversammlungen keine Anzeigepflicht, da dieser Versammlungsart eine Anzeige aufgrund ihres augenblicklichen Entstehens aus einem akuten Ereignis heraus schon gar nicht möglich ist. Verfügt man allerdings per Allgemeinverfügung eine pauschale Anzeigepflicht für alle Arten von Versammlungen, bleibt für Spontanversammlungen kein Raum mehr.

Ebenso verhält es sich bei Eilversammlungen, wenn per Allgemeinverfügung undifferenziert eine Anzeigefrist für alle Arten von Versammlungen statuiert wird. Eilversammlungen unterliegen der Anzeigepflicht, allerdings ist die starre Frist von 48 Stunden auf sie nicht anzuwenden, da diese Versammlungen zwar geplant sind, ihr Anlass allerdings kurzfristig entsteht. Eine fristgerechte Anmeldung kann daher bei Eilversammlungen nicht ergehen.

Weder mit dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit noch mit den einfachgesetzlichen Vorschriften zur Anzeigepflicht vereinbar ist es zudem, wenn durch Allgemeinverfügungen die Anzeigefristen über die gesetzliche Frist von 48 Stunden hinaus erweitert werden. Die 48-stündige Anmeldefrist stellt bereits einen ernstzunehmenden Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar. Eine exekutive Erweiterung bedarf einer parlamentarisch legitimierten gesetzlichen Grundlage. Eine solche existiert jedoch nicht. Daher finden Fristerweiterungen *contra legem* statt.

Ein weiterer Problemkreis ergibt sich aus Eingriffen, die lediglich auf Grund der Nichtanzeige einer Versammlung heraus geschehen. Hier gilt, dass die Nichtanzeige nicht schematisch zu Eingriffen in die Versammlungsfreiheit führen darf. Bei

---

<sup>338</sup> BT-DRS. 14/4754, S. 3.

<sup>339</sup> Prot. 59. Sitzung Innenausschuss d. BT v. 16.05.2001 (14. Wahlperiode), S. 17, 33, 41; dazu ebenfalls kritisch: *Teichgräber*, Kooperationspflicht des Veranstalters, S. 69.

„deceptio“-Versammlungen, die eine Anzeige aus bösgläubigen Intentionen unterlassen, um die eigenen Vorstellungen und Ziele durchzusetzen, besteht ein solcher Automatismus jedoch nicht. Insofern ist die Anwendbarkeit des eigentlich als verfassungswidrig einzustufenden § 15 Abs. 3 Var. 1 und 2 VersG grundsätzlich eröffnet. Allerdings setzt § 15 Abs. 3 VersG keine Gefahrenprognose voraus, was jedoch bereits zum Nachweis einer „deceptio“-Versammlung unerlässlich ist und auch darüber hinaus auch verfassungsrechtlich geboten ist. Zudem würde dies eine uneinheitliche Rechtsanwendung im Bundesgebiet nach sich ziehen sowie die Normenklarheit des § 15 VersG weiter verwischen. Dies ist unabhängig davon zu betrachten, ob „deceptio“-Versammlungen eine eigenständige Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen (s. dazu ausführlich Kap. 4 C. V.).

Generell ist die Anmeldefreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG kein starrer und unveränderlicher Grundsatz. Vielmehr handelt es sich um ein flexibles Glied des Grundrechts, das sich im Rahmen der effektiven Grundrechtssicherung und der gesellschaftlichen Veränderungen unter Beachtung der Versammlungsfreiheit als konstituierendes Merkmal einer freiheitlich demokratischen Grundordnung auch anpassen kann. Ausfluss dieser Flexibilität war bereits die Rechtsprechung zu Spontan- und Eilversammlungen. Darüber hinaus ist allerdings fraglich, ob die Anmeldefreiheit als Wesenskern des Grundrechts angesehen werden kann, nachdem die vergleichbaren Verfassungsordnungen solche Regelungen nicht enthalten und auch bei der Formung des Grundgesetzes nicht von einer vorbehaltlosen Anmeldefreiheit ausgegangen wurde.

## **C. Tatbestandsbezogene Problemkreise bei Anwendung des § 15 Abs. 1 VersG**

### **I. Einleitung**

Als zentrale versammlungsrechtlicher Eingriffsnorm sowie als Grundlage für entsprechende Allgemeinverfügungen fungiert § 15 Abs. 1 VersG sowie seine landesrechtlichen Entsprechungen.

Auf tatbestandlicher Ebene stellen sich dabei im Zusammenhang mit Allgemeinverfügungen verschiedene Rechtsfragen. Zunächst ist darzulegen, ob die Generalklausel des § 15 Abs. 1 VersG überhaupt als Grundlage für Allgemeinverfügungen geeignet ist oder ob die Norm nur einzelne, ganz individuelle Versammlungen regeln kann (s. Kap. 4 C. III.).

Weitere, sehr praxisrelevante Rechtsfragen ergeben sich um den Begriff der „unmittelbaren Gefahr“. So ist zu untersuchen, ob „deceptio“-Versammlungen bzw. die Nichtanzeige von Versammlungen selbstständig schon eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen (s. Kap. 4 C. V.).

Im Zusammenhang mit versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen wird zudem diskutiert, ob durch diese Handlungsform eine „Verklammerung“ aller im Wirkungskreis liegenden Versammlungen eintritt. Dies hätte zur Folge, dass im Rahmen einer solchen Gesamtbetrachtung nicht bei jeder individuellen Versammlung eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorliegen müsste (s. Kap. 4 C. IV.).

Geht man allerdings davon aus, dass eine solche Gesamtbetrachtung unzulässig ist, so muss die im Rahmen der Allgemeinverfügung erstellte Gefahrenprognose für jede von der Regelung erfasste Versammlung gleichermaßen gelten. Die Erstellung einer belastbaren Gefahrenprognose wird jedoch bedeutend erschwert, umso mehr (potenzielle) Versammlungen von der Allgemeinverfügung erfasst sind. Es stellt sich dann die Frage, welche erfolgskritischen Faktoren in diesen Fällen für eine tragfähige Gefahrenprognose zu beachten sind (Kap. 4 C. VI. 3.). Ferner wird untersucht, ob für die Erstellung von Gefahrenprognosen bei „deceptio“-Versammlungen spezielle Voraussetzungen gelten (Kap. 4 C. VI. 4.).

## II. Die Generalklausel des § 15 Abs. 1 VersG

Mangels speziellerer Regelungen kommt für Eingriffe in die Versammlungsfreiheit per Allgemeinverfügung nur die Generalklausel des § 15 Abs. 1 VersG in Betracht. Gemäß dieser Norm kann die zuständige Behörde Versammlungen 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 unmittelbar gefährdet ist. In den landesrechtlichen Entsprechungen existieren vergleichbare Normen.<sup>340</sup>

### 1. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel

Die Geltung von § 15 Abs. 1 VersG erstreckt sich aufgrund seiner Systematik und dem Wortlaut nur auf öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel.

#### *a) Versammlungsbegriff*

Weder Art. 8 GG noch das VersG definiert den Begriff der Versammlung legal. Der Versammlungsbegriff aus dem VersG ist mit dem des Grundgesetzes deckungsgleich.<sup>341</sup> Einfachgesetzlich erfuhr die Begrifflichkeit erstmals im Juli 2008 mit der Einführung des BayVersG eine Legaldefinition. Demnach ist eine Versammlung eine Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaft-

<sup>340</sup> Existieren keine landesrechtlichen Vorschriften, gilt das VersG gem. Art. 125a Abs. 1 S. 1 GG fort.

<sup>341</sup> *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 288; ausführlich zur Begrifflichkeit und Meinungsstand: *Voßkuhle/Schemmel*, JuS 2022, 1113, 1114.

lichen, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung, Art. 2 Abs. 1 BayVersG.<sup>342</sup> Damit hat sich weitestgehend der sog. „enge“ Versammlungsbegriff durchgesetzt, der nur die Erörterung öffentlicher Angelegenheiten umfasst und nicht schon private Umstände ausreichen lässt.<sup>343</sup> Ausführlicher zum Versammlungsbegriff s. Kap. 3 B. V. 3. a).

### *b) Öffentliche Versammlung*

Die Versammlung ist öffentlich, wenn sie für jedermann zugänglich ist.<sup>344</sup> Dies schließt nicht aus, dass der Zugang an bestimmte Bedingungen geknüpft ist.<sup>345</sup> Es muss lediglich gewährleistet werden, dass der Zutritt nicht durch Einladung, Ankündigung oder in sonstiger Weise auf einen individuell bezeichneten Personenkreis beschränkt ist, sondern prinzipiell allen Interessenten offen steht.<sup>346</sup>

### *c) Unter freiem Himmel*

Unter freiem Himmel finden Versammlungen auch entgegen dem Wortlaut dann statt, wenn die Veranstaltungsortlichkeit überdacht oder seitlich umschlossen ist.<sup>347</sup> Zur Beurteilung, ob eine Versammlung unter freiem Himmel stattfindet, ist die Ratio des Art. 8 Abs. 1 GG heranzuziehen, der auf das erhöhte Konflikt- und Gefahrenpotential bei unmittelbarer Berührung zur Außenwelt abstellt.<sup>348</sup> Unter freiem Himmel finden Versammlungen demnach immer an Orten des allgemeinen kommunikativen Verkehrs statt.

## **2. Unmittelbare Gefahr bei Durchführung der Versammlung**

### *a) Unmittelbare Gefahr*

Sowohl nach dem VersG des Bundes als auch seiner landesrechtlichen Entsprechungen bedarf es für Einschränkungen der Versammlungsfreiheit als zentrales

---

<sup>342</sup> Ähnlich § 2 Abs. 1 S. 1 VersFG BE; § 1 Abs. 3 S. 1 SächsVersG: verlangen „örtliche“ Zusammenkünfte; § 2 Abs. 3 VersG NRW, § 2 Abs. 1 S. 1 VersFG SH verlangen drei Personen; § 2 NdsVersG: „ortsfeste oder sich fortbewegende“ Zusammenkunft; keine Definition enthält das VersammlG LSA.

<sup>343</sup> Vgl. zu dem sog. weiten Versammlungsbegriff: *Kunig*, in: Münch/Kunig, Art. 8 GG, Rn. 18.

<sup>344</sup> BVerwG NVwZ 1999, 991, 992; *Coelln*, NVwZ 2001, 1234, 1235.

<sup>345</sup> *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 287 m. w. N.

<sup>346</sup> *Lux*, in: Peters/Janz, HdB VersR, D, Rn. 67.

<sup>347</sup> BVerfG NJW 2001, 1201, 1205 f.

<sup>348</sup> *M. Müller*, in: BeckOK PolR Bayern/BayVersG Art. 12, Rn. 6.

Tatbestandsmerkmal in den Generalklauseln das Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr bei Durchführung der Versammlung.<sup>349</sup>

#### aa) Versammlungsrechtlicher Gefahrenbegriff

Der Begriff der Gefahr i. S. der Norm entspricht grundsätzlich dem Verständnis der konkreten Gefahr im Polizei- und Ordnungsrecht.<sup>350</sup> Bei einer solchen Gefahr handelt es sich um eine Sachlage, die bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens im Einzelfall mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung führt.<sup>351</sup>

Darunter sind auch Fälle zu subsumieren, bei denen die Verletzung der Schutzgüter bereits eingetreten ist und noch andauert, insofern wird von einer Störung gesprochen.<sup>352</sup> Darin zeigt sich die Zukunftsbezogenheit als Wesensmerkmal der Gefahrenabwehr: zurückliegende Ereignisse sind abgeschlossen und können keine Gefahr begründen.<sup>353</sup> Eine konkrete Gefahr muss allerdings nicht unmittelbar bevorstehen oder gegenwärtig sein.<sup>354</sup> Es genügt, wenn die Gefahr in absehbarer Zukunft mit hinreichender Wahrscheinlichkeit realisiert wird, wobei der konkrete zeitliche Anknüpfungspunkt vom Einzelfall abhängig ist.<sup>355</sup> Unerheblich ist zudem die voluntative Ebene der Verursachung der Gefahr. Es spielt daher keine Rolle, ob der Gefahrenverursacher (wenn es ihn gibt<sup>356</sup>) die Gefahr vorsätzlich, fahrlässig oder schuldhaft verursacht hat.<sup>357</sup>

Von einem Schaden für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist dann auszugehen, wenn diese Rechtspositionen verletzt werden. Es tritt die objektive Minderung eines vorhandenen, normalen Bestands von Rechtsgütern durch von außen

---

<sup>349</sup> Exmpl. § 15 Abs. 1 VersG, Art. 15 Abs. 1 BayVersG, § 13 VersG NRW.

<sup>350</sup> *Ullrich*, Demonstrationsrecht, S. 426; O/W/H, § 15, Rn. 19 ff.; *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 146.

<sup>351</sup> BVerfGE 69, 315, 360; BVerfGE 115, 320, 323; BVerfG NVwZ 2008, 671, 672; VGH München BeckRS 2007, 30582, Rn. 35; *Gröpl*, Jura 2002, 18, 24; *Ullrich*, Demonstrationsrecht, S. 427; *Holzner*, in: BeckOK PolR Bayern/PAG Art. 11, Rn. 20; *Graulich*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, E, Rn. 131 ff.

<sup>352</sup> *Holzner*, in: BeckOK PolR Bayern/PAG Art. 11, Rn. 22.

<sup>353</sup> *Ullrich*, in: BeckOK PolR Nds/NPOG § 2, Rn. 2.

<sup>354</sup> *Graulich*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, E, Rn. 132.

<sup>355</sup> Vgl. *Röhrig*, DVBl. 2000, 1658, 1659 f., der einen Schadenseintritt auch im Abstand einiger Jahre noch gelten lassen will; kritisch dazu *Ullrich*, in: BeckOK/PolR Nds/NPOG § 2, Rn. 53.1.

<sup>356</sup> Die Zurechnung einer Gefahr zu einer bestimmten Person ist nicht erforderlich, so stellen bspw. auch Naturkatastrophen eine Gefahr dar, vgl. *Ullrich*, in: BeckOK/PolR Nds/NPOG § 2, Rn. 62.

<sup>357</sup> VG Neustadt a. d. Weinstraße Urt. v. 10. 01. 2022 – 5 K 737/21.NW, BeckRS 2022, 380, Rn. 21.

kommenden Einflüssen ein oder die Verletzung der durch den Begriff der öffentlichen Ordnung umfassten, ungeschriebenen sozialen Normen.<sup>358</sup>

Ein solcher Schaden muss mit hinreichender Wahrscheinlichkeit angenommen werden können. Dies ist im Rahmen einer Prognoseentscheidung (Gefahrenprognose) anhand von Tatsachen darzulegen.<sup>359</sup> Der hier zugrunde liegende Wahrscheinlichkeitsgrad ist nicht starr, sondern bestimmt sich individuell anhand des beeinträchtigten Rechtsguts sowie der Schwere des befürchteten Schadens. Der Schadenseintritt muss allerdings in personaler, zeitlicher und sachlicher Hinsicht ausreichend konturiert sein.<sup>360</sup> Diese Relation zwischen Rechtsgut und Wahrscheinlichkeit des Schadens wird gerne und treffend als „Je-Desto-Formel“ beschrieben: Je schwerwiegender die Beeinträchtigung des Rechtsguts und je höherwertiger dieses gefährdete Schutzgut ist, desto geringer sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts zu stellen.<sup>361</sup> Eine Reduzierung der Wahrscheinlichkeitsanforderung gegen null ist jedoch nicht möglich. In diesen Fällen befindet sich der Sachverhalt noch im Bereich des reinen Gefahrenverdachts und entsprechender Erforschungseingriffe.<sup>362</sup>

Die Frage, welche Anforderungen an die Ermittlung der im Versammlungsrecht notwendigen Wahrscheinlichkeit zu stellen sind, betrifft den Problembereich der Gefahrenprognose und wird wegen seiner herausgehobenen Bedeutung gesondert ausführlich unter Kap. 4 C. VI. behandelt.

Insgesamt erfüllt der Begriff der konkreten Gefahr zwei spiegelbildliche Funktionen: Er wirkt zum einen durch seine Konkretisierung der Eingriffsschwelle grundrechtsschützend, andererseits ermöglicht er aber auch behördliches Tätigwerden und ermächtigt zu Eingriffen in Grundrechtspositionen bei einem teilweise unsicheren Kausalverlauf.<sup>363</sup>

#### bb) Unmittelbarkeitserfordernis der Gefahr

Die Gefahr in § 15 Abs. 1 VersG muss unmittelbarer Gestalt sein, wobei alle Merkmale der konkreten Gefahr ebenfalls gegeben sein müssen.<sup>364</sup>

<sup>358</sup> *Schenke*, PolR, Rn. 69.

<sup>359</sup> Dazu ausführlich für das allg. Polizeirecht: *Schmidbauer*, in: Schmidbauer/Steiner, Art. 11 BayPAG, Rn. 30 ff.

<sup>360</sup> *Ogorek*, JZ 2019, 63, 68.

<sup>361</sup> BVerwGE 38, 68; BVerwG NJW 1970, 1890; BVerwGE 39, 190, 196; *Voßkuhle*, JuS 2007, 908; *Schoch*, JURA 2003, 472, 473.

<sup>362</sup> *Graulich*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, E, Rn. 130.

<sup>363</sup> *Dietrich*, in: Fischer/Hilgendorf, Gefahr, S. 74.

<sup>364</sup> *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 146.

Anders als in den Generalklauseln der Polizeigesetze knüpft das Versammlungsrecht nicht ausschließlich an eine konkrete Gefahr an,<sup>365</sup> sondern modifiziert diese zu dem unbestimmten Rechtsbegriff der unmittelbaren Gefahr. Dies ist im Hinblick auf die Versammlungsfreiheit zwar von Verfassungs wegen geboten,<sup>366</sup> dogmatisch ist es jedoch ein Ausbruch aus der bekannten Architektur der Gefahrenbegriffe.

Nachdem auch keine Legaldefinition des Begriffs existiert, besteht noch heute keine gänzliche Einigkeit über die genaue Konturierung der unmittelbaren Gefahr.<sup>367</sup> So lässt der Begriff sprachlich offen, ob eine besonders hohe Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts verlangt werden muss oder ob es um eine erhöhte zeitliche Nähe geht.<sup>368</sup>

Klar ist lediglich, dass ein qualifizierter Gefahrenbegriff verlangt wird.<sup>369</sup> Somit wird die Eingriffsschwelle erhöht. Umstritten ist dabei allerdings, wo diese Modifikation dogmatisch zu verorten ist.<sup>370</sup> So sind vornehmlich zwei Richtungen dieser höheren Hürde denkbar, die entweder auf eine Einengung des Gefahrenbegriffs in zeitlicher Hinsicht oder auf die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts abstellen.<sup>371</sup>

### (1) Zeitliche Komponente

Sprachlich und nach der Auslegung des Begriffes anhand des allgemeinen Verständnisses im Polizei- und Ordnungsrecht ist die Unmittelbarkeit als besondere zeitliche Nähe des Schadenseintritts zu verstehen.<sup>372</sup> Überträgt man dieses Verständnis, drängen sich Parallelen zum Begriff der gegenwärtigen Gefahr aus dem allgemeinen Polizeirecht auf. Eine solche Gefahr verlangt eine besondere zeitliche Nähe und dem daraus folgenden erhöhten Wahrscheinlichkeitsgrad des Schadenseintritts.<sup>373</sup> In Abgrenzung zur konkreten Gefahr, ist der zum Schadenseintritt führende Kausalverlauf bereits in Gang gesetzt und nicht nur absehbar.<sup>374</sup> Demnach liegt eine gegenwärtige Gefahr vor, wenn das schädigende Ereignis bereits eingetreten ist oder unmittelbar und mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bevorsteht.

<sup>365</sup> Vgl. Art. 11 BayPAG.

<sup>366</sup> BVerfGE 69, 315, 353.

<sup>367</sup> Vgl. *Watrin*, Gefahrenprognose im Versammlungsrecht, S. 62 ff.

<sup>368</sup> Ebenda.

<sup>369</sup> *Watrin*, Gefahrenprognose im Versammlungsrecht, S. 55.

<sup>370</sup> BVerfGE 69, 315, 353; BVerfG, NVwZ 1998, 834, 835.

<sup>371</sup> *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 173; vgl. dazu ausführlich: *Watrin*, Gefahrenprognose im Versammlungsrecht, S. 62 ff.; auch eine Kombination der Alternativen ist möglich.

<sup>372</sup> *Götz/Geis*, PolR, § 6, Rn. 4 ff.; zu ähnlichen Begrifflichkeiten s. auch *Stein*, Versammlungsrecht, Rn. 266.

<sup>373</sup> *Graulich*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, E, Rn. 148.

<sup>374</sup> *Holzner*, in: BeckOK PolR Bayern/PAG Art. 11, Rn. 39.

Für das Versammlungsrecht scheint der Begriff der gegenwärtigen Gefahr jedoch nicht uneingeschränkt übertragbar. Denn er würde Eingriffsmaßnahmen nur kurz vor Versammlungsbeginn oder sogar erst während einer laufenden Versammlung zulassen, obwohl die darauf basierende Gefahr prognostisch bereits weit im Vorfeld abzusehen war.<sup>375</sup>

Zur Lösung dieses nicht als vom Gesetzgeber gewollt anzuerkennenden Widerspruchs wird vertreten, die zeitliche Nähe des Schadenseintritts solle hypothetisch auf den Zeitpunkt des Versammlungsbeginns verschoben werden.<sup>376</sup> Denn die in § 15 Abs. 1 VersG genannte Gefahr, müsse bei „Durchführung der Versammlung“ bestehen. Dem ist insofern zuzustimmen, dass es nicht auf den Erlasszeitpunkt der Verfügung ankommen kann.<sup>377</sup> Zu diesem Zeitpunkt müssen jedoch die erkennbaren Umstände zum Erlass der Verfügung vorliegen (also die Tatsachen i. R. d. Gefahrenprognose).<sup>378</sup> Allerdings vermag diese Argumentation dort an ihre Grenzen zu gelangen, wo Versammlungen über einen längeren Zeitraum, wie bspw. Protestcamps (teilweise über Tage, Wochen oder sogar Monate<sup>379</sup>) stattfinden. Denn auch wenn sich die Art der Gefahr über den Protestzeitraum hinweg nicht ändern sollte, so ist sie zumindest am Ende eines mehrwöchigen Protests aus der Perspektive des Versammlungsbeginns wohl nicht mehr als gegenwärtig anzusehen, auch wenn sie insgesamt bei „Durchführung der Versammlung“ besteht. Das zeitliche Momentum kann allerdings dort wesentlich sein, wo es um die Auflösung einer Versammlung geht.<sup>380</sup>

## (2) Qualität des Wahrscheinlichkeitsgrades

Das schließt nicht aus, dass die Gefahren nicht auch gegenwärtiger Natur sein können. Doch vielmehr handelt es sich bei der „unmittelbaren Gefahr“ um einen höchst dynamischen Begriff, der die Elemente der zeitlichen Nähe des Schadenseintritts sowie der qualitativen Anforderungen an den Wahrscheinlichkeitsgrad mit dem Ziel kombiniert, auf ein besonders hohes Eingriffsgut in Form der Versammlungsfreiheit hinzuweisen.<sup>381</sup> Jedenfalls muss der Schaden mit einer sehr hohen Wahrscheinlichkeit, wenn nicht sogar „fast mit Gewissheit“ zu erwarten sein.<sup>382</sup>

---

<sup>375</sup> Mit ähnlicher Argumentation: *Laubinger/Repkewitz*, VerwArch 2002, 149, 172; *Brenneisen/Wilksen*, kr 2006, 265, 265; kritisch: *Watrin*, Gefahrenprognose im Versammlungsrecht, S. 69; Wertungswidersprüche in diesem Bereich sieht *Stein*, Versammlungsrecht, Rn. 266; so auch *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 174.

<sup>376</sup> *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 174.

<sup>377</sup> Vgl. dazu BT-DRS. 8/1845, S. 11.

<sup>378</sup> *Möstl/Lang*, DÖV 2024, 761, 763 f.

<sup>379</sup> *Fischer*, NVwZ 2022, 353.

<sup>380</sup> *Düring-Friedl/Enders*, § 15 VersG, Rn. 54; O/W/H, § 15, Rn. 19 ff.

<sup>381</sup> *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 173.

<sup>382</sup> BVerfGE 131, 216, 218, Rn. 14; *Groscurth*, in: Peters/Janz, HdB VersR, G, Rn. 75; *Enders/Koll*, AL 2016, 187, 192.

Insofern wird qualitativ auf den Wahrscheinlichkeitsgrad der Gefahr abgestellt, was der versammlungsrechtlichen Gefahrenprognose eine enorme praktische Bedeutung zukommen lässt.

### (3) *Stellungnahme*

Zusammenfassend handelt es sich bei der unmittelbaren Gefahr um einen dynamischen Begriff, der so auszulegen ist, dass die Gefahr mit besonders „hoher Wahrscheinlichkeit“<sup>383</sup> und damit „fast mit Gewissheit“<sup>384</sup> zu dem erwarteten Schadenseintritt führt. Im Kern wird die unmittelbare Gefahr mit ihren erhöhten Eingriffsvoraussetzungen der Bedeutung und Tragweite der Versammlungsfreiheit gerecht. Es geschieht eine deutliche, auch semantische, Abhebung zur üblichen konkreten Gefahr als ordnungsrechtlicher Regelfall, was als Warnfunktion für die eingreifenden Behörden gedeutet werden kann. Besonderer Bedeutung kommt daher auch der Gefahrenprognose zu. Insgesamt erscheint das Abstellen auf den qualitativen Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts stimmiger, da der Gesetzgeber den Zeitraum der Gefahr durch die Formulierung „bei Durchführung der Versammlung“ bereits festlegte.

#### *b) Bei Durchführung der Versammlung*

So schreibt § 15 Abs. 1 VersG vor, dass die unmittelbare Gefahr bei „Durchführung der Versammlung“ gegeben sein muss. Diese Formulierung erfüllt nicht nur die Notwendigkeit eines zeitlich begrenzenden Rahmens des Eingriffs, sondern verlangt darüber hinaus auch eine hinreichende Kausalität zwischen der Gefahr für die öffentliche Sicherheit (und Ordnung) und der konkreten Versammlung. Soll bspw. das Verwenden von Seitentransparenten, das Mitführen von Hunden oder Glasflaschen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen, muss diese Gefahr im Hinblick auf die konkrete Versammlung hinreichend begründet werden.<sup>385</sup> Dieser Kausalzusammenhang geht nicht dadurch verloren, dass die Gefahren durch Dritte (bspw. Gegendemonstranten) verursacht werden. Dies rechtfertigt allerdings keine Eingriffe in die „friedliche“, gefahrlose Versammlung, sondern ist eine Frage des Adressaten ordnungsrechtlicher Maßnahmen.<sup>386</sup>

---

<sup>383</sup> OVG Lüneburg NordÖR 2018, 35, 36; VGH München Urt. v. 10.07.2018 – 10 B 17.1996, BeckRS 2018, 21830, Rn. 28. Auch wenn innerhalb des Schrifttums und der Rechtsprechung ein insgesamt diffuses Meinungsbild im Hinblick auf die Gefahrenqualifikation des Begriffs vorherrscht, besteht das Exzerpt in der Erforderlichkeit einer „hohen“ Schadenswahrscheinlichkeit, vgl. *Watrin*, Gefahrenprognose im Versammlungsrecht, S. 62 ff. m. w. N.

<sup>384</sup> BVerwGE 131, 216; *Enders/Koll*, AL 2016, 187, 192; *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 173 m. w. N.

<sup>385</sup> VG Düsseldorf Beschl. v. 06.07.2018 – 181 2014/18 –, BeckRS 2018, 18658, Rn. 14.

<sup>386</sup> VGH München Beschl. v. 26.09.2016 – 10 CS 16.1468 –, BeckRS 2016, 53084.

So kann die öffentliche Sicherheit und Ordnung auch dann gefährdet sein, wenn die Gefahr nicht von der Versammlung insgesamt ausgeht, sondern von einer Minderheit oder von Dritten, die im Zusammenhang mit der Versammlung zu Störern werden. Dies folgt aus dem Wortlaut des § 15 Abs. 1 VersG. Denn in § 15 Abs. 1 VersG heißt es, dass die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet sein muss, was zeigt, dass es nicht darauf ankommt, ob die Versammlung für die Gefahr verantwortlich ist.<sup>387</sup> Gegen die friedliche Versammlung kann nur im Rahmen des polizeilichen Notstands vorgegangen werden, was auch dem erklärten Willen des Gesetzgebers entspricht.<sup>388</sup> Auf den polizeilichen Notstand wird gesondert unter Kap. 4 C.IV.5.b) eingegangen.

### 3. Öffentliche Sicherheit und Ordnung

Tatbestandliche Voraussetzung für die Anwendung von § 15 Abs. 1 VersG ist ferner, dass eine unmittelbare Gefahr für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorliegen muss. Zu berücksichtigen ist dabei, dass der Begriff der öffentlichen Ordnung nicht mehr Bestandteil aller landesrechtlichen Versammlungsgesetze ist (dazu sogleich).<sup>389</sup> Der Begriff der öffentlichen Ordnung ist im hiesigen Kontext zudem zu vernachlässigen.

#### a) Öffentliche Sicherheit

Von überragender praktischer Bedeutung ist demgegenüber die öffentliche Sicherheit.<sup>390</sup> Im traditionellen Verständnis teilt sie sich in die Dreifaltigkeit des Polizei- und Ordnungsrechts auf: die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, die Unverletzlichkeit subjektiver Rechte und Rechtsgüter (insbesondere Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Vermögen und Ehre<sup>391</sup>) sowie den Bestand des Staates und seiner Einrichtungen und sonstiger Träger der Hoheitsgewalt.<sup>392</sup> Insofern deckt sich der Begriff vollständig mit den sonstigen polizeilichen Generalklauseln.<sup>393</sup> Wie auch im allgemeinen Polizeirecht ist eine trennscharfe Abgrenzung zwischen den

<sup>387</sup> VG Lüneburg Urt. v. 16. März 2006 – 3 A 143/04 –, juris, Rn. 52.

<sup>388</sup> *Rühl*, NVwZ 2001, 577, 581.

<sup>389</sup> Ausnahmen bilden neuere landesrechtliche Vorschriften, die in Anbetracht der Kritik am Begriff der öffentlichen Ordnung im Versammlungsrecht diesen vollständig aus den Versammlungsgesetzen entfernten: bspw. § 14 Abs. 1 VersFG BE; § 13 Abs. 1 VersG NRW; § 14 Abs. 1 VersFG SH.

<sup>390</sup> *Zeitler*, Grundriss, Rn. 148.

<sup>391</sup> *Holzner*, in: BeckOK PolR Bayern/PAG Art. 2, Rn. 11.

<sup>392</sup> BayVerfGH BayVBl. 1990, 685, 689; VGH Mannheim NJW 1984, 507, 508; *Götz/Geis*, PolR § 4, Rn. 41; *Martens*, in: D/W/V/M, Gefahrenabwehr, Rn. 232 ff.

<sup>393</sup> Ganz h. M.: *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 96 m. w. N.

Teilbereichen oft nicht möglich,<sup>394</sup> allerdings auch nicht notwendig. Exemplarisch tangieren Angriffe auf Polizeibeamte im Rahmen von Versammlungen alle drei Teilschutzbereiche der öffentlichen Sicherheit. Für den Tatbestand ausreichend ist allerdings schon das Vorliegen eines der Bereiche.

Trotzdem soll zwischen den Teilschutzbereichen im Versammlungsrecht ein Subsidiaritätsverhältnis bestehen, weshalb primär die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung in Form der Strafgesetze heranzuziehen sei.<sup>395</sup> Erst nachrangig könne auf die restliche Rechtsordnung sowie die beiden anderen Teilschutzbereiche zurückgegriffen werden.<sup>396</sup>

#### aa) Unverletzlichkeit der Rechtsordnung

Unbenommen handelt es sich bei dem Schutzbereich der Unverletzlichkeit der Rechtsordnung um den Hauptanwendungsbereich der öffentlichen Sicherheit. Aufgrund der hohen Normdichte kommt dem Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht dabei besondere Praxisrelevanz zu.<sup>397</sup> Allerdings ist dies bei weitem nicht erschöpfend, da die Gesamtheit aller Rechtsvorschriften erfasst ist.<sup>398</sup> Übersetzt auf Versammlungsgeschehen sind damit zuvorderst die sanktionierten sowie die nicht pönalisierten Normen der Versammlungsgesetze, das sonstige Strafrecht, das öffentliche Recht (u. a. Lärmschutz, Straßenverkehrsrecht<sup>399</sup>) aber auch das Zivilrecht (bspw. bei Versammlungen auf Privateigentum) umfasst.

Auch wenn der Begriff der öffentlichen Sicherheit gemäß dem allgemeinen Polizeirecht zu definieren ist, muss seine Anwendung immer im Lichte des Versammlungsrechts erfolgen.<sup>400</sup> Besonders bedeutsam ist dies bei den Ehr- und Meinungsäußerungsdelikten des 14. Abschnitts des StGB. Häufig entfalteten diese Delikte im Rahmen der Inhalte von Redebeiträgen, Karikaturen, Bildnissen oder Plakaten/Transparenten im Zusammenhang mit Versammlungen Relevanz. Dabei

---

<sup>394</sup> *Kniesel*, in: D/G/K, § 15, Rn. 32.

<sup>395</sup> *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 97.

<sup>396</sup> *A. A. Holzner*, in: BeckOK PolR Bayern/PAG Art. 11, Rn. 75 m. w. N.

<sup>397</sup> *Deppenheuer*, in: D/H/S, Art. 8 GG (Stand: 103. EL, 2024), Rn. 165; zur inneren Ordnung der Schutzgüter: *Möstl*, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, S. 130 ff.

<sup>398</sup> Nach anderer Auffassung sollen nur strafrechtlich geschützten Positionen unter den Begriff fallen, da ansonsten eine verfassungsrechtlich zu extensive Ausdehnung der öffentlichen Sicherheit erfolgen würde, vgl. *Schmidbauer*, in: Schmidbauer/Steiner, Art. 11 BayPAG, Rn. 101 m. w. N.; *Holzner*, in: BeckOK PolR Bayern/PAG Art. 11, Rn. 75.

<sup>399</sup> Der versammlungsrechtliche Bescheid entfaltet insoweit eine Konzentrationswirkung für alle sonstigen Rechtsbereiche, die einer Erlaubnis bedürfen, vgl. OVG Weimar Beschl. v. 04.07.2013 – 2 EO 414/13, BeckRS 2015, 41417; *Kniesel/Poschner*, in: Liskan/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 52 f.

<sup>400</sup> *Höfing*, in: Sachs, Art. 8 GG, Rn. 75; *M. Müller*, in: BeckOK PolR Bayern/BayVersG Art. 15, Rn. 12.

ist das vom BVerfG herausgearbeitete besondere Verhältnis von Art. 5 GG und Art. 8 GG zu berücksichtigen. So wird die Meinungsfreiheit nicht von der Versammlungsfreiheit verdrängt.<sup>401</sup> Eingriffe in die Versammlungsfreiheit können daher nur durch (Meinungs-)Inhalte gerechtfertigt sein, die durch den Schrankenvorbehalt des Art. 5 Abs. 2 GG einfachgesetzlich und verfassungskonform verboten bzw. sogar pönalisiert wurden.<sup>402</sup>

#### bb) Unverletzlichkeit subjektiver Rechte und Rechtsgüter

Eng mit dem vorgenannten Abschnitt Verwoben ist der eigenständige Schutzbereich der Unverletzlichkeit der Rechte und von Rechtsgütern Dritter, die oftmals bereits durch andere Teile der Rechtsordnung entsprechend geschützt bzw. berücksichtigt werden. Als schützenswerte Rechtsgüter anerkannt wurden das Leben, die Gesundheit, Freiheit, Ehre, das Eigentum und Vermögen.<sup>403</sup> Versammlungsrechtliche Relevanz können dabei u. a. unzumutbare Lärmbelastigungen durch Versammlungen für Anwohner<sup>404</sup> oder eingesetzte Sicherheitskräfte,<sup>405</sup> das allgemeine Persönlichkeitsrecht<sup>406</sup> (v. a. relevant beim Recht am eigenen Bild<sup>407</sup>), wirtschaftliche Interessen peripher Betroffener<sup>408</sup> oder die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs entfallen.<sup>409</sup>

---

<sup>401</sup> BVerfGE 82, 236.

<sup>402</sup> BVerfGE 111, 147. Bei Meinungsäußerungen ist zudem die vom BVerfG im Rahmen von Art. 5 GG entwickelte „Wechselwirkungslehre“ bedeutsam, BVerfGE 66, 116. Gemessen an der Meinungsfreiheit als einem der „vornehmsten Menschenrechte überhaupt“, kann es nicht den einfachen Gesetzen überlassen bleiben, welche Reichweite von Meinungsäußerungen zulässig sei. Vielmehr müssen die beschränkenden Gesetze ihrerseits im Lichte der Meinungsfreiheit ausgelegt und interpretiert werden. Nachdem das Verständnis und der Wertehalt des Grundgesetzes generell von einer Vermutung für die Freiheit ausgehen, müssen bei Beschränkungen von Meinungsäußerungen besonders hohe Maßstäbe angelegt werden, vgl. *M. Müller*, in: BeckOK PolR Bayern/BayVersG Art. 15, Rn. 11 ff. Bei mehrdeutigen Inhalten hat dies zur Folge, dass alle keine Beschränkung rechtfertigenden Interpretationen insbesondere anhand von Kontext und Wortlaut ausgeschlossen werden können, BVerwG Ur. v. 25.06.2008 – 6 C 21.07, BeckRS 2008, 38433. Ausführlich dazu auch: *Jenssen*, Versammlungsrechtliche Auflage, S. 66 ff.

<sup>403</sup> BVerfGE 69, 315, 352; BayVerfGH BayVBl. 1990, 685, 689; VGH München Ur. v. 26.03.2007 – 24 B 06.1894, BeckRS 2007, 22579.

<sup>404</sup> VGH München Beschl. v. 17.10.2016 – 10 CS 16.1468, BeckRS 2016, 53084.

<sup>405</sup> VGH München Beschl. v. 16.10.2014 – 10 ZB 13.2620, BeckRS 2014, 57776.

<sup>406</sup> BVerfG NJW 1987, 3245.

<sup>407</sup> VGH München Beschl. v. 28.06.2013 – 10 CS 13.1356, BeckRS 2013, 53429.

<sup>408</sup> VGH München Beschl. v. 17.10.2016 – 10 CS 16.1468, BeckRS 2016, 53084; BVerwG Beschl. v. 08.01.2021 – 6 B 48.20, BeckRS 2021, 4432.

<sup>409</sup> BVerwG NJW 1989, 2411; davon umfasst ist neben der reinen Fortbewegungsfreiheit Dritter (vgl. *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 135) auch die körperliche Unversehrtheit von Verkehrsteilnehmern, s. *M. Müller*, in: BeckOK PolR Bayern/BayVersG Art. 15, Rn. 41. Zwar sind Versammlungsverbote aufgrund der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs nur in Ausnahmen gerechtfertigt (etwa bei einem nicht anders zu verhindernden Zu-

## cc) Gemeinschaftsgüter

Als dritten Teilschutzbereich umfasst die öffentliche Sicherheit zudem den Bestand des Staates und seiner Einrichtungen sowie die Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen.<sup>410</sup> Dazu gehören Organe wie Regierungen und Parlamente sowie Behörden und ihre Arbeitsfähigkeit.<sup>411</sup> Nachdem viele Bereiche dieser Ausprägung der öffentlichen Sicherheit bereits durch Strafgesetze (mit-)geschützt sind (wie u. a. § 305a StGB), ergeben sich Überschneidungen zu dem Teilschutzbereich der Unverletzlichkeit der Rechtsordnung.<sup>412</sup> Grundsätzliche Kritik an staatlichen Organen oder Behörden sowie entsprechende Proteste tangieren den Schutzbereich nicht, sofern sie von Art. 5 bzw. Art. 8 GG gedeckt sind.<sup>413</sup>

## b) Öffentliche Ordnung

Der Begriff der öffentlichen Ordnung muss im Kontext des Versammlungsrechts grundsätzlich ein „Störgefühl“ hervorrufen.<sup>414</sup> Denn auch dort ist der Begriff inhaltsgleich mit den dazu im allgemeinen Polizeirecht entwickelten Grundsätzen.<sup>415</sup> Demnach stellt die öffentliche Ordnung die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln dar, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zu-

---

sammenbruch des Fahrverkehrs, VGH München Urt. v. 11.01.1984 – 21 B 83 A 2250, BeckRS 1984, 4121; Versammlungen auf Autobahnen können demgegenüber allerdings nur in besonderen Ausnahmesituationen zulässig sein (OVG Lüneburg, KommJur 2023, 176), jedoch sind Beschränkungen in diesem Bereich praktisch äußerst bedeutsam, wenn bspw. die Aufzugsroute verkürzt oder umgeleitet wird. So wird die Abwägung auch regelmäßig gegen die Versammlungsfreiheit ausfallen, wenn Aufzüge an Hauptverkehrsstraßen mit nur wenigen Personen (< 30) den Gehweg anstatt der Fahrbahn nutzen müssen.

<sup>410</sup> *Depenheuer*, in: D/H/S, Art. 8 GG (Stand: 103. EL, 2024), Rn. 165.

<sup>411</sup> *Holzner*, in: BeckOK PolR Bayern/PAG Art. 11, Rn. 82.

<sup>412</sup> *Trurnit*, in: BeckOK PolR BW/BWPolG § 1, Rn. 38.

<sup>413</sup> *Schenke*, PolR Rn. 63. Die Abgrenzung in diesem Bereich kann problematisch sein. Relevant wird dies u. a. bei Gipfeltreffen. Zu fragen ist dann, ob der Protest auf die Meinungskundgabe oder der reinen Verhinderung bzw. Störung der Veranstaltung gerichtet ist. Letzteres ist immer der Fall, wenn Bannmeilen oder Sicherheitsbereiche verletzt werden, vgl. *Holzner*, in: BeckOK PolR Bayern/PAG Art. 11, Rn. 85.

<sup>414</sup> *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 163. Das BVerfG stellte bereits in seinem Brokdorf-Beschluss heraus, dass die inhaltliche Weite der Definition nicht dazu führen darf, Versammlungen in weitem Umfang und unter Verweis auf die sozial-ethischen Vorstellungen der Mehrheitsgesellschaft einzuschränken, vgl. BVerfGE 69, 315, 353.

<sup>415</sup> *Enders*, in: E/F/P, Bes. VerwR III, § 70, Rn. 41; *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 163. Eine Neu-Definition wurde dahingehend versucht, anstelle der klassischen Begriffsauslegung die Werteordnung der Verfassung als Maßstab zu statuieren, vgl. OVG Münster NJW 2001, 2011; dem ist das BVerfG jedoch nicht gefolgt, vgl. BVerfG NJW 2001, 2069.

sammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird.<sup>416</sup> Diese Ratio kann jedoch leicht in Widerspruch zu einem Grundrecht geraten, das gerade die Pluralität, auch unliebsamer oder unpopulärer Ansichten und Meinungen im öffentlichen Diskurs schützt. Die Versammlungsfreiheit stellt gelebten Minderheitenschutz dar.<sup>417</sup> Diese grundlegende Wertung ist mit dem Begriff der öffentlichen Ordnung, der gerade auf Mehrheitsansichten abstellt, schwer übereinzubringen. Bei einer uneingeschränkten Anwendung nach dem Gesetzeswortlaut wäre es demnach den Behörden überlassen darüber zu entscheiden, welcher Protest den aktuellen sozialen Anschauungen in einem Gebiet entspricht und welcher es nicht tut.<sup>418</sup>

Innerhalb der Generalklausel des § 15 Abs. 1 VersG kommt der öffentlichen Ordnung konsequenterweise lediglich noch eine auffangtatbestandliche Reservefunktion zu.<sup>419</sup> So wurde der Begriff aus einigen Landesversammlungsgesetzen<sup>420</sup> bereits vollständig entfernt.<sup>421</sup>

Nach dem engen Verständnis des BVerfG ist der Tatbestand der öffentlichen Ordnung als Grundlage zur Einschränkung der Versammlungsfreiheit zwar denkbar und geeignet, kann jedoch nur dort zur Anwendung kommen, wo es um die Art und Weise der Durchführung einer Versammlung und nicht um deren Thema geht.<sup>422</sup> Nach aktueller Ansicht sind sogar Versammlungsverbote möglich.<sup>423</sup> In der versammlungsrechtlichen Verwaltungspraxis nimmt der Begriff ein Nischendasein ein, da sein Anwendungsgehalt auf ein verfassungsrechtlich erträgliches Minimum reduziert ist.<sup>424</sup>

<sup>416</sup> BVerfGE 69, 315, 352; O/W/H § 15, Rn. 23; *Götz/Geis*, PolR § 5, Rn. 1 ff.; VGH München Urt. v. 26.03.2007 – 24 B 06.1894, BeckRS 2007, 22579; zuvor bereits als Vorläufer: PrOVGE 91, 139, 140 f.

<sup>417</sup> BVerfGE 69, 315, 347; HessVGH BeckRS 2020, 28044, Rn. 17; besonders anschaulich: VG Bremen Urt. v. 05.12.1988 – 4 A 226/86, BeckRS 1988, 4333; *Kutscha*, JuS 1998, 673, 678; *Baudewin*, Versammlungsrecht, Rn. 116; *Bethge*, ZBR 1988, 205, 208; *Bühning*, Demonstrationsfreiheit für Rechtsextremisten?, S. 84.

<sup>418</sup> Mit genereller Kritik an dem Begriff schon *Fleiner*, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, S. 397 f., dem schließen sich entsprechende verfassungsrechtliche Bedenken an: *Kahl*, VerwArch 2008, 451 m. w. N.

<sup>419</sup> *Kniesel*, in: D/G/K, § 15, Rn. 91; *Groscurth*, in: Peters/Janz HdB VersR, G, Rn. 68; *Erbel*, DVBl. 2001, 1714, 1718.

<sup>420</sup> Exempl. § 14 Abs. 1 VersFG BE; § 13 Abs. 1 ME VersG.

<sup>421</sup> Kritisch dazu *Sander*, NVwZ 2022, 831, 833; der die Notwendigkeit des Begriffs zur Bekämpfung atypischer und neuartiger Gefährdungen herausstellt.

<sup>422</sup> BVerfGE 13, 82, 87 ff., was bislang vor allem in Bezug auf rechtsextremistische Aufzüge mit einem einschüchternden und aggressiven Charakter Relevanz entfaltete; BVerfGE 111, 147, 155 ff. Das kann auch bei einer „eindeutigen Stoßrichtung“ gegen das Gedenken nationalsozialistischer Verbrechen gegeben sein, BVerwG Urt. v. 26.02.2014 – 6 C 1/13, BeckRS 2014, 47875, Rn. 17. Der Anwendungsgehalt sinkt jedoch nochmals ab, sofern der Gesetzgeber solche Fälle gesondert geregelt hat, vgl. den Katalog des Art. 15 Abs. 2 BayVersG. Dazu auch: *Rühl*, NVwZ 2003, 531 f.; *Gröpl*, Jura 2002, 18 ff.

<sup>423</sup> BVerfG NJW 2001, 1409.

<sup>424</sup> Vgl. *Baudewin*, Versammlungsrecht, 157 f.

### III. § 15 Abs. 1 VersG als Grundlage versammlungsrechtlicher Allgemeinverfügungen?

#### 1. Einschränkungen der Handlungsform durch den Tatbestand des § 15 Abs. 1 VersG?

##### *a) Problembeschreibung*

Präventive Allgemeinverfügungen adressieren meist eine nicht vorab zu beziffernde Anzahl potenzieller Versammlungen in der Zukunft. Dies stellt nicht den behördlichen Regelfall dar und wirft die grundsätzliche Frage auf, ob diese umfassenden Einschränkungen überhaupt ihre Grundlage in § 15 Abs. 1 VersG bzw. seinen landesrechtlichen Entsprechungen finden können. So ist hier zu problematisieren, ob die Norm nicht nur singuläre Exekutivakte in Form der Einzelverfügung oder eben auch die Anwendung von präventiven Allgemeinverfügungen zulässt.

Diese Frage stellt sich auf zwei Ebenen. Übergeordnet ist zunächst zu untersuchen, ob § 15 Abs. 1 VersG überhaupt die Anwendung der Handlungsform einer Allgemeinverfügung zulässt (s. Kap. 4 C.III.1.b)). Stimmt man dem zu, ist anschließend zu fragen, ob präventive Allgemeinverfügungen auch eine Vielzahl von Versammlungen in der Zukunft regeln können oder ob der Tatbestand des § 15 Abs. 1 VersG lediglich die Regelung einzelner Versammlungen per Allgemeinverfügung zulässt. Dies ist anhand des Einzelfallkriteriums der unmittelbaren Gefahr zu bestimmen (s. Kap. 4 C.III.2.).

##### *b) Handlungsformen des § 15 Abs. 1 VersG*

§ 15 Abs. 1 VersG normiert, dass die zuständige Behörde die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen kann, 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.

Die Vorschrift enthält keine eindeutigen Hinweise darauf, ob lediglich einzelne, ganz konkrete Versammlungen in Form der Einzelverfügung geregelt werden können oder ob die zuständige Behörde auch die Handlungsform der Allgemeinverfügung wählen kann. Wäre die Norm restriktiv auszulegen, so hätte dies ein Handlungsformverbot<sup>425</sup> für versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen zur Folge. Nachdem die Versammlungsgesetze dazu keine eindeutigen Regelungen getroffen haben, ist diese Frage durch Auslegung zu ermitteln.

---

<sup>425</sup> Dazu bereits *Thiel/Schorlemer*, KriPoZ 2/2022, 97, 100.

## aa) Grammatikalische Auslegung

Hinweise auf ein restriktives Verständnis der Norm könnten sich aus dem Wortlaut, insbesondere den Formulierungen „die“ Versammlung oder „den“ Aufzug sowie nachfolgend „der“ Versammlung oder „des“ Aufzuges ergeben. Auffallend ist, dass durchweg die Singularform gewählt wurde, obwohl die Norm ohne Verständniseinbußen auch von Versammlungen oder Aufzügen sprechen könnte. Dies wird auch dadurch gestützt, dass der bestimmte Artikel „die“ (Versammlung) verwendet wird.<sup>426</sup> Zudem könnte man die Formulierung „eine“ Versammlung aus § 15 Abs. 2 VersG<sup>427</sup> nicht als unbestimmten Artikel, sondern Zahlwort interpretieren. Entsprechend versteht u. a. das OVG Lüneburg die Norm, wonach der Wortlaut vornehmlich einzelne, also individuelle Versammlungen betrifft.<sup>428</sup>

Allerdings lässt sich rein aus dem Wortlaut der Norm nicht zweifelsfrei ergründen, ob es tatsächlich intendiert war, nur Einzelverfügungen zuzulassen. Denn die genannten Argumente sprechen vielleicht semantisch für eine Einzelfallwertung, jedoch entspricht diese grammatikalische Form durchaus dem üblichen gesetzgeberischen Vorgehen und lässt noch keinen Rückschluss auf die dahinterstehende Wertung zu.<sup>429</sup>

## bb) Historische Auslegung

Aus rechtshistorischen Gesichtspunkten ist anzunehmen, dass der zeitgenössische Gesetzgeber wohl tatsächlich den Regelfall der Einzelverfügung vor Augen hatte. Dies entspricht in der überwiegenden Anzahl der Fälle auch der versammlungsrechtlichen Praxis. Allerdings ist damit notwendigerweise kein Ausschluss präventiver Allgemeinverfügungen zur Regelung einer Vielzahl von noch unbestimmten Versammlungen verbunden.<sup>430</sup> Vielmehr waren die dafür erforderlichen Anwendungsfälle (noch) nicht Bestandteil der damaligen Versammlungspraxis und entzogen sich daher vermutlich der Regelungsvorstellung des historischen Gesetzgebers.

So hat sich das Versammlungsgesetz aus dem Reichsvereinsgesetz heraus entwickelt.<sup>431</sup> Versammlungen waren zu Beginn des 20. Jahrhunderts vor allem zentral

---

<sup>426</sup> So auch VG Hamburg Ur. v. 25.02.2022 – 3 K 1611/18, BeckRS 2022, 9276, Rn. 90; ähnliches Verständnis der Norm auch *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 360.

<sup>427</sup> So auch in Art. 15 Abs. 1 BayVersG.

<sup>428</sup> OVG Lüneburg Ur. v. 29.05.2008 – 11 LC 138/06 –, juris, Rn. 40; der Senat geht allerdings auch davon aus, dass die Norm die Anwendung von Allgemeinverfügungen nicht ausschließt.

<sup>429</sup> *Thiel/Schorlemer*, KriPoZ 2/2022, 97, 101.

<sup>430</sup> Vgl. auch *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 367.

<sup>431</sup> Letzte Fassung von 1908 bis zum Inkrafttreten des VersG am 24. Juli 1953. Das Gesetz trug dem damalig engen Zusammenhang zwischen Vereinen und Versammlungen Rechnung, *Volkert*, in: J/P/U, Dt. Verwaltungsgeschichte III, S. 718. Es handelte sich um reines, ein-

organisierte Veranstaltungen.<sup>432</sup> Von dieser Prämisse gingen auch die Gründungsväter des Versammlungsgesetzes von 1953 aus.<sup>433</sup> Erst einige Jahre später wandelte sich dieses Verständnis von straff organisierten und entsprechend geleiteten Versammlungen hin zu pluralistischen Veranstaltungen mehrerer Interessens- und Organisationsgruppen.<sup>434</sup>

Das behördliche Bedürfnis für die Anwendung von Allgemeinverfügungen ergab sich daher erst im Kontext der Protest- und Demonstrationsgeschichte und erreicht wohl derzeit (bislang) ihren historischen Höhepunkt. Ein Ausschluss dieser Handlungsform kann nicht schon deshalb angenommen werden, weil es zum Zeitpunkt des Erlasses des Versammlungsgesetzes noch keine entsprechenden Anwendungsfälle gegeben hat. Wäre eine Beschränkung historisch intendiert gewesen, wäre es zudem an den Landesgesetzgebern gewesen, dies in den Landesversammlungsgesetzen entsprechend festzulegen, was nicht passiert ist.

#### cc) Systematische Auslegung

Auch aus systematischen Gesichtspunkten ergeben sich keine Hinweise auf eine Suspendierung von präventiven Allgemeinverfügungen. Zwar bezieht sich § 14 Abs. 1 VersG erkennbar auf eine spezielle Versammlung, davon kann jedoch kein Rückschluss auf § 15 Abs. 1 VersG gezogen werden.<sup>435</sup> Die Anmeldepflicht adressiert den Veranstalter einer Versammlung während § 15 Abs. 1 VersG die Eingriffsvoraussetzungen für die Behörden normiert.

Die Versammlungsgesetze enthalten darüber hinaus keine verfahrensrechtlichen Vorschriften.<sup>436</sup> Wie auch im sonstigen besonderen Verwaltungsrecht, bestimmen sich diese mangels spezialgesetzlicher Vorschriften nach den allgemeinen Verfahrensgesetzen.<sup>437</sup> Für einen Ausschluss bedürfte es also einer expliziten Norm in den

---

fachgesetzliches Polizeirecht und enthielt nach heutigen Maßstäben deutliche Einschränkungen der Versammlungsfreiheit, wie bspw. die Anzeigepflicht für Versammlungen in geschlossenen Räumen sowie die Genehmigungspflicht für Versammlungen unter freiem Himmel, vgl. *Janz*, in: *Peters/Janz*, *HdB VersR*, A, Rn. 37.

<sup>432</sup> Näher dazu *Breitbach/Deiseroth*, in: *R/B/D*, *Gesch. Grundlegung*, Kap. 4, Rn. 69 ff.

<sup>433</sup> Vgl. *Sten. Beratung* über die 83. Sitzung des Deutschen Bundestages v. 12.09.1950, S. 3123 ff.

<sup>434</sup> *BVerfGE* 69, 315.

<sup>435</sup> *Thiel/Schorlemer*, *KriPoZ* 2/2022, 97, 101: Aus § 5 VersG könnte sich der Rückschluss ergeben, dass der Gesetzgeber allgemeinverfügende Eingriffe intendierte, da er bei Versammlungen in geschlossenen Räumen ausdrücklich nur Verbote im „Einzelfall“ zulässt. Dies ist allerdings spekulativ und findet keine Grundlage in der Begründung des Gesetzes bzw. den Plenarprotokollen. Es könnte sich auch um eine rein deklaratorische Klarstellung handeln.

<sup>436</sup> *Teichgräber*, *Kooperationspflicht des Veranstalters*, S. 78, siehe in den Regelungen der Anmeldepflicht und deren Umfang verfahrensrechtliche Aspekte.

<sup>437</sup> *Zeitler*, *Grundriss*, Rn. 132.

Versammlungsgesetzen selbst, da ansonsten alle Vorschriften des allgemeinen Verwaltungsrechts gelten.

#### dd) Teleologische Auslegung

Ganz maßgeblich ist der vom historischen Gesetzgeber intendierte Telos der Norm. Im Hinblick auf die Anwendung von präventiven Allgemeinverfügungen im Rahmen des § 15 Abs. 1 VersG ergeben die dazu verfügbaren Quellen allerdings keine Hinweise.<sup>438</sup> Ebenso verhält es sich bei den Versammlungsgesetzen der Länder.<sup>439</sup>

Ein gewollter genereller Ausschluss von Allgemeinverfügungen kann jedoch nicht im Sinne des Gesetzgebers gewesen sein. Denn versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen werden nicht nur im Vorfeld von Demonstrationen relevant. Der bisher größte Anwendungsbereich ergab und ergibt sich vielmehr im Rahmen von Auflösungen und nachträglichen Beschränkungen durch die Polizei. So ergehen Auflösungsverfügungen gegen die gesamte Versammlung oder nur einen Teil regelmäßig als (mündliche) Allgemeinverfügungen.<sup>440</sup> Von diesem Fall ist der Gesetzgeber auch ausdrücklich ausgegangen, vgl. § 15 Abs. 3 VersG. Anderenfalls müssten (Teil-)Auflösungen als Einzelverwaltungsakte ggü. den Teilnehmern ergehen, was insbesondere bei Großdemonstrationen an Praxisferne nicht zu überbieten wäre. Hier muss der Gesetzgeber also das Instrument der Allgemeinverfügung vor Augen gehabt haben. Wäre es dann aber gewollt gewesen, präventive Allgemeinverfügungen von der Anwendung auszuschließen, hätte dies ausdrücklich im Gesetz festgehalten werden müssen.

#### c) Stellungnahme

Nach dem allgemeinen Grundsatz der Formfreiheit der Verwaltung sind die Behörden in der Wahl ihrer Handlungsformen grundsätzlich frei.<sup>441</sup> Dies ist hier nicht anders zu beurteilen. Festzuhalten ist, dass § 15 Abs. 1 VersG sowie seine landesrechtlichen Entsprechungen Allgemeinverfügungen als Handlungsform der Verwaltung im Grundsatz zulassen und kein Handlungsformverbot besteht. Auch wenn man semantisch annehmen könnte, dass insbesondere § 15 Abs. 1 VersG von einer einzelnen zu adressierenden Versammlung ausgeht, spricht dies im Umkehr-

<sup>438</sup> Bspw. BT-DRS. 1/1102; BT-DRS. 1/2759; BT-DRS. 8/1845 oder die Plenarprotokolle (bspw. *Becker*, BT-Prot. 1/220). Auf die Ausschussprotokolle besteht kein Zugriff (sofern sie noch existent sind).

<sup>439</sup> Bspw. LT-DRS. 15/10181; LT-DRS. 16/1270.

<sup>440</sup> *Kniesel*, in: D/G/K, § 14, Rn. 212; *Groscurth*, in: Peters/Janz, HdB VersR, G, Rn. 176; zur Auflage als Allgemeinverfügung: OVG Lüneburg DVBl. 2008, S. 987 f.; *Thiel/Schorlemer*, KriPoZ 2/2022, 97, 101, beziehen ihre Ausführungen wohl ausschließlich auf solche Allgemeinverfügungen, die im Vorfeld von Versammlungen ergehen.

<sup>441</sup> BVerwGE 123, 159, 161.

schluss noch nicht für einen Ausschluss von Allgemeinverfügungen.<sup>442</sup> Auch wenn der Gesetzgeber als Regelfall von einer Einzelfallverfügung ausgeht (was auch der Praxis entspricht), nimmt er in § 15 Abs. 3 VersG die Anwendung von Allgemeinverfügungen (in Bezug auf die Auflösung einer ganz bestimmten Versammlung) an.<sup>443</sup> Hätte er dann allerdings andere Fälle von Allgemeinverfügungen ausschließen wollen, wäre eine ausdrückliche Regelung erforderlich. Ein solcher Ausschluss findet sich allerdings weder im VersG noch in den Landesversammlungsgesetzen.

Dass der Gesetzgeber grundsätzlich die Anwendung von Allgemeinverfügungen im Rahmen von § 15 Abs. 1 VersG nicht ausgeschlossen hat, sagt dabei noch nichts über die Frage aus, ob präventive Allgemeinverfügungen auch die Regelung einer unbestimmten Vielzahl zukünftiger Versammlungen ermöglichen.

## 2. Das Kriterium des Einzelfalles als Merkmal der unmittelbaren Gefahr

### a) Problembeschreibung

Diese Frage wird vor allem im Rahmen des Tatbestandsmerkmals der (unmittelbaren) Gefahr relevant. Nachdem die Vorfrage einzig die Anwendbarkeit der Handlungsform an sich beantwortet hat, lässt dies noch keinen Rückschluss darauf zu, ob eine Vielzahl unterschiedlicher Versammlungen materiell-rechtlich auch unter dem gemeinsamen Dach einer Allgemeinverfügung geregelt werden kann.

Die unmittelbare Gefahr setzt eine Sachlage voraus, die bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens im Einzelfall mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung führt (s. dazu Kap. 4 C.II.2.). Gerade das Merkmal des Einzelfalles erscheint bei versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen allerdings problematisch zu sein, wenn mindestens mehr als eine einzelne, individuelle Versammlung adressiert wird. Daher stellt sich die Frage, was unter einem solchen Einzelfall zu verstehen ist.<sup>444</sup>

Es liegt zunächst nahe, den wortgleichen Begriff des Einzelfalles i. S. § 35 S. 1 VwVfG und die Auslegung dazu auch im Rahmen der konkreten Gefahr heranzuziehen.<sup>445</sup> Wann noch von einem solchen Einzelfall gesprochen werden kann, wurde bereits ausführlich in Kap. 4 A. dargelegt. Die Ausführungen dazu betrafen die Frage, wann noch von einer konkret-generellen Regelung gesprochen werden kann, mithin wo die Grenzen der Handlungsform der Allgemeinverfügung liegen. Dies

<sup>442</sup> Vgl. *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 360, 367.

<sup>443</sup> Im Ergebnis auch: *Kniesel*, in: D/G/K, § 15, Rn. 2; O/W/H, § 15, Rn. 28.

<sup>444</sup> Die Merkmale Einzelfall und Sachlage sind dabei nicht deckungsgleich. Der Begriff der Sachlage verdeutlicht lediglich die Notwendigkeit einer auf Tatsachen gestützten Gefahrenprognose, vgl. *Ullrich*, in: BeckOK PolR Nds/NPOG § 2, Rn. 1.

<sup>445</sup> So auch *Heyle*, NVwZ 2008, 390, Fn. 33 m. w. N.; *Heckel*, NVwZ 2012, 88, 90; *Bäcker*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, D, Rn. 85.

wurde mit dem Ergebnis geklärt, dass auch eine Mehrzahl an Versammlungen unter bestimmten Voraussetzungen noch einen Einzelfall i. S. § 35 S. 1 VwVfG darstellen kann.

Losgelöst davon ist nun auf materiell-rechtlicher Ebene zu klären, ob das Merkmal des Einzelfalles der unmittelbaren Gefahr i. S. § 15 Abs. 1 VersG nicht nur wort-, sondern auch sinngleich ist.

Denn teilweise wird unter einem Einzelfall ausschließlich eine individuelle Versammlung verstanden.<sup>446</sup> Folgt man dieser Ansicht, hätte dies zur Folge, dass eine Allgemeinverfügung nur für diese spezielle Versammlung auf Grundlage des § 15 Abs. 1 VersG erlassen werden könnte. Allgemeinverfügungen für mehrere, unterschiedliche Versammlungen wären dadurch ausgeschlossen.

### *b) Untersuchung des Begriffs der Gefahr*

Zur Klärung dessen ist ein genauerer Blick auf die Gefahrenbegriffe zu richten.

#### aa) Konkrete Gefahr

Bei der konkreten Gefahr handelt es sich um eine Sachlage, die bei ungehindertem Ablauf des objektiv zu erwartenden Geschehens im Einzelfall mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung führt.<sup>447</sup> Ausführlich wurde der Begriff bereits in Kap. 4 C. II. 2. dargelegt. Einer solchen Gefahr ist durch eine Verfügung, also einem Verwaltungsakt zu begegnen.

#### bb) Abstrakte Gefahr

Hingegen liegt bei der abstrakten Gefahr eine Sachlage oder Verhaltensweise zu Grunde, bei der eine abstrakt-generelle Betrachtungsweise zu dem Ergebnis führt, dass mit hinreichender Wahrscheinlichkeit ein Schaden für ein Schutzgut eintreten pflegt.<sup>448</sup> Losgelöst von einem „anschaulichen“ einzelnen Fall existiert die abstrakte Gefahr in der gedanklichen Vorstellung.<sup>449</sup> Zugrunde liegt demnach ein typisierender Ansatzpunkt.<sup>450</sup> Dies bedeutet, dass eine Vielzahl von Zuständen oder Verhaltensweisen betrachtet wird, die aufgrund ihrer Eigenschaften im Rahmen

<sup>446</sup> VG Lüneburg Urt.. v. 16.03.2006 – 3 A 143/04 –, juris, Rn. 64.

<sup>447</sup> BVerfGE 69, 315, 360; BVerfG NVwZ 2008, 671, 672; BVerfGE 115, 320, 331; VGH München BeckRS 2007, 30582, Rn. 35; *Gröpl*, Jura 2002, 18, 24; *Ulrich*, Demonstrationsrecht, S. 427; *Holzner*, in: BeckOK PolR Bayern/PAG Art. 11, Rn. 20; *Graulich*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, E, Rn. 131 f.

<sup>448</sup> BVerwG NJW 1970, 1890; BVerwG DÖV 1968, 285; BayVGH BayVBl. 1984, 272.

<sup>449</sup> *Schmidbauer*, in: Schmidbauer/Steiner, Art. 11 BayPAG, Rn. 74.

<sup>450</sup> *Graulich*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, E, Rn. 132.

einer verallgemeinernden Betrachtung zu Schäden führen kann.<sup>451</sup> Es geht demnach um gefahrbegründende Sachlagen, die nach allgemeiner Lebenserfahrung oder den Erkenntnissen fachkundiger Stellen bei ihrer Realisierung zu einer konkreten Gefahr führen.<sup>452</sup>

Dies bedeutet allerdings nicht, dass die abstrakte Gefahr losgelöst von der Realität und geradezu willkürlich angenommen werden kann. Die reine Besorgnis, ein Schaden könne eintreten, reicht nicht aus.<sup>453</sup> Erforderlich ist vielmehr ein hinreichendes Wissen über die schadensbegründenden Zusammenhänge.<sup>454</sup> So liegt keine abstrakte Gefahr vor, wenn es an ausreichenden Kenntnissen über Einzelheiten der zu regelnden Sachverhalte mangelt.<sup>455</sup> Der abstrakten Gefahr wird durch (Polizei-)Verordnungen bzw. sonstigen Rechtsnormen begegnet.<sup>456</sup>

### cc) Unterscheidung der Begriffe

Als Abgrenzungsmerkmal wird teilweise die bei der konkreten Gefahr gesteigerte hinreichende Wahrscheinlichkeit im Vergleich zur abstrakten Gefahr herangezogen,<sup>457</sup> was jedoch irreführend ist.<sup>458</sup>

Weder die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts noch das Ausmaß des Schadens unterscheiden die konkrete von der abstrakten Gefahr.<sup>459</sup> Denn auch die abstrakte Gefahr verlangt eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts. Sie stellt lediglich eine andere Form der Gefahr dar, was den Schadenseintritt allerdings nicht weniger wahrscheinlich oder die Gefahr ungefährlicher macht.<sup>460</sup> Lediglich die Betrachtungsweise bzw. der Ansatzpunkt einer abstrakten Gefahr beschreibt den Unterschied: Anders als der Einzelfallansatz bei der konkreten Gefahr, beschreibt die abstrakte Gefahr das erhöhte Schadenseintrittsrisiko bei einer großen Anzahl typisierter Fälle.<sup>461</sup> Anstatt einer konkret-individuellen (Einzelfall-)Betrachtung wird bei der Bestimmung einer abstrakten Gefahr also auf abstrakt-

<sup>451</sup> *Bäcker*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, D, Rn. 228 m. w. N.

<sup>452</sup> Vgl. § 2 Nr. 2 NSOG.

<sup>453</sup> BVerwG LKV 2013, 464, 465; BVerwG NVwZ 2003, 95, 96.

<sup>454</sup> Dieses Wissen bedarf einer objektivierten Grundlage: *Burke*, Die Polizeiverordnung, S. 157 ff.

<sup>455</sup> *Bialon/Springer*, Eingriffsrecht, Rn. 25.

<sup>456</sup> Dazu allg. *Burke*, Polizeiverordnung; nachdem Verordnungen auch Teil der Rechtsordnung und damit Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit sind, findet eine mittelbare Erweiterung des polizeilichen Wirkens in das Vorfeld des Gefahrenverdachts statt, vgl. *Bäcker*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, D, Rn. 229.

<sup>457</sup> So kann man u. a. BVerwG NJW 1970, 1890 verstehen.

<sup>458</sup> *Graulich*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, E, Rn. 132.

<sup>459</sup> BVerwG NJW 1970, 1890, 1892; *Voßkuhle*, JuS 2007, 908.

<sup>460</sup> *Gusy/Worms*, in: BeckOK PolR NRW/PolG NRW § 1, Rn. 148; *Schmidbauer*, in: Schmidbauer/Steiner, Art. 11 BayPAG, Rn. 75.

<sup>461</sup> BVerwGE 116, 347, 351 f.; *Denninger*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, D, Rn. 42.

generelle Sachverhalte (erdachte Fälle) abgestellt, bei denen bestimmte Arten von Verhaltensweisen oder Zuständen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zum Schadenseintritt führen.<sup>462</sup> Damit liegt der Unterschied einzig in dem Bezugspunkt der Gefahrenprognose (einzelner versus typischer Fall).<sup>463</sup>

Aus dieser Betrachtungsweise ergibt sich auch der logische Schluss der Reaktion auf diese unterschiedlichen Gefahren. Einer konkreten Gefahr (im einzelnen Falle) kann nur mit einer Verfügung bzw. mit einer konkreten (polizeilichen) Maßnahme gegen einen bestimmaren Störer begegnet werden. Einer abstrakten Gefahr wird mittels einer (Polizei-)Rechtsverordnung begegnet.<sup>464</sup> Sie kann dann die Grundlage für ein Einschreiten im einzelnen, konkreten Fall darstellen.

#### dd) Aufschlüsselung der Begriffspaare

Damit ist der Unterschied zwischen den Begriffen konkret und abstrakt dargelegt. Im Sicherheitsrecht tauchen diese Begriffe jedoch nur in Kombination mit dem Begriff der Gefahr auf. Dieser Einzelbegriff wird dabei jedoch nicht einheitlich verwendet.<sup>465</sup> So können abstrakte, aber auch konkrete Gefahren gemeint sein. Welche Gefahrenspezifikation gemeint ist, muss vielmehr durch Auslegung ermittelt werden.<sup>466</sup>

Dies legt nahe, dass der Einzelbegriff der „Gefahr“ nur kombinatorisch wirkt und keinen eigenen Gehalt besitzt. Subtrahiert man allerdings die konkreten bzw. abstrakten Inhalte aus den Begriffspaaren der abstrakten und konkreten Gefahr heraus, so kommt man zu dem Ergebnis, dass die Gefahr sehr wohl etwas Eigenes aussagt. Sie beschreibt die Wahrscheinlichkeit für einen Schadenseintritt an den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Denn dieser Gehalt verbleibt, wenn man abstrakte bzw. konkrete Elemente aus den Definitionen entfernt. Dies ist auch die Erklärung dafür, dass sich der Wahrscheinlichkeitsgrad bei der konkreten und abstrakten Gefahr grundsätzlich nicht unterscheidet. Alleine stehen kann der Begriff der Gefahr nach diesem Verständnis jedoch nicht.<sup>467</sup>

Dieses Ergebnis unterstreicht auch, dass die konkrete Gefahr auch kein „mehr“ an Wahrscheinlichkeit zur abstrakten Gefahr darstellt.<sup>468</sup> Die Gefahrenbegriffe im

---

<sup>462</sup> *Martens*, in: D/W/V/M, Gefahrenabwehr, Rn. 390.

<sup>463</sup> *Möstl/Lang*, DÖV 2024, 761, 764; VG Düsseldorf Beschl. v. 05.06.2023 – 18 I 896/23, BeckRS 2023, 12527, Rn. 18.

<sup>464</sup> *Kingreen/Poscher*, POR § 8, Rn. 30; *Graulich*, in: Lischen/Denninger, PolR-HdB, E, Rn. 132; zur Abgrenzung der abstrakten Gefahr zum Gefahrenverdacht: *Wapler*, DVBl. 2012, 86, 89.

<sup>465</sup> Mit einer exemplarischen Übersicht: *Burke*, Die Polizeiverordnung, S. 130.

<sup>466</sup> *Darnstädt*, Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge, S. 100.

<sup>467</sup> Vgl. *Bäcker*, in: Lischen/Denninger, PolR-HdB, D, Rn. 85.

<sup>468</sup> Gegen diese Annahme scheint jedoch der vom BayVerfGH entwickelte Begriff der „erhöht abstrakten Gefahr“ im Zusammenhang mit Eingriffsmaßnahmen zu sprechen, die

Vorfeld der drohenden Gefahr stellen somit kein Stufenverhältnis dar. Unterhalb einer drohenden Gefahr für besondere Rechtsgüter können lediglich Gefahrenerforschungseingriffe erfolgen, was allerdings einen einzelnen und keinen allgemeinen Fall voraussetzt.<sup>469</sup> Liegt ein konkreter Einzelfall vor, so ist die Gegenüberstellung der Begriffe von abstrakter und konkreter Gefahr systemwidrig.<sup>470</sup> Die Heranziehung der abstrakten Gefahr scheidet dann aus, da sie die Eingriffsschwelle zum Erlass abstrakt-genereller Normen darstellt.<sup>471</sup>

### 3. Stellungnahme

Im Ergebnis hat dies zur Folge, dass der Einzelbegriff der Gefahr die Wahrscheinlichkeit für einen Schadenseintritt an den Schutzgütern der öffentlichen Si-

---

normativ keine konkrete Gefahr voraussetzen (bspw. Durchsuchung einer Person i. R. d. Schleierfahndung, vgl. Art. 13 Abs. 1 Nr. 5 i. V. m. 21 Abs. 1 Nr. 4 BayPAG). Eine erhöht abstrakte Gefahr soll gegeben sein, wenn „solche Durchsuchungen nicht auf Grund einer ungesicherten oder nur diffusen Tatsachenbasis erfolgen“ (BayVerfGH NVwZ 2006, 1284, 1287). Dabei verortet der Senat diese Art der Gefahr zwischen dem Gefahrenverdacht und einer konkreten Gefahr, BayVerfGH NVwZ 2006, 1284, 1287. Erkennbar geht es (richtigerweise) darum, grundrechtsintensive Rechtseingriffe einer nachprüfbaren Eingriffsschwelle zu unterwerfen (denn pol. Rechtseingriffe aufgrund rein abstrakter Gefahren sind kritisch zu betrachten, vgl. *Bäcker*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, D, Rn. 231). Dogmatisch ist dies jedoch nicht stringent, da bei einem Gefahrenverdacht bereits eine im Einzelfall bestehende Sachlage vorliegt, bei der nach dem derzeitigen Wissensstand bestimmte Ursachenzusammenhänge weder bejaht noch verneint werden können, vgl. BVerwGE 116, 347, 352. Dieser Einzelfallbezug fehlt aber gerade der abstrakten Gefahr, vgl. BVerwGE 116, 347, 351 f. Dogmatisch erscheint der Begriff der erhöhten abstrakten Gefahr damit aus der bekannten Architektur der Gefahrenbegriffe auszubrechen und muss in Anbetracht der Begründung dieser Figur ausgeklammert werden. Denn eine abstrakte Sachlage kann sich nie auf einen Einzelfall beziehen. Zudem suggeriert der Begriff, dass zwischen abstrakter und konkreter Gefahr ein Stufenverhältnis besteht. Vielmehr betrifft die vom BayVerfGH zu entscheidende Frage den Grad der Wahrscheinlichkeit einer abstrakten Gefahr. Für intensive Rechtseingriffe (wie körperl. Durchsuchungen) muss sich die Schadenswahrscheinlichkeit durch weitere Anhaltspunkte steigern. Diese typisierende Betrachtung wird auch nicht dadurch aufgegeben, dass durch die Maßnahme eine individuelle Person betroffen ist, von der eben noch keine konkrete Gefahr ausgeht (zu solchen Anhaltspunkten: VG Augsburg Urt. v. 19.04.2007 – Au 5 K 06.227, BeckRS 2007, 34805). Zum Begriff der erhöht abstrakten Gefahr S. auch: *Holzner*, in: BeckOK PolR Bayern/PAG Art. 11, Rn. 36; *Schmidbauer*, in: Schmidbauer/Steiner, Art. 11 BayPAG, Rn. 76; kritisch ebenfalls: Berner/Köhler/Käb, BayPAG, Art. 11, Rn. 37.

<sup>469</sup> Zur Abgrenzung von abstrakter Gefahr und Gefahrenvorfeld/Gefahrenverdacht: *Ulrich*, in: BeckOK PolR Nds/NPOG § 2, Rn. 106 m. w. N.

<sup>470</sup> Besteht eine abstrakte Gefahr bei der generellen Durchführung von Großveranstaltungen, kann dem durch Erlass abstrakt-genereller Normen begegnet werden. Beurteilt man allerdings die Gefährlichkeit einer konkreten Großveranstaltung, scheidet die Heranziehung der abstrakten Gefahr aus, da keine typisierten Fälle, sondern eine ganz individuelle Veranstaltung geprüft wird. Dem steht nicht entgegen, dass im Rahmen einer Gesamtbetrachtung auch diese Veranstaltung als eine unter vielen abstrakt gefährlich sein kann. Die Frage ist aber, ob sie im Einzelfall konkret gefährlich ist. Dazu ausführlich: *Möstl/Lang*, DÖV 2024, 761, 764.

<sup>471</sup> *Möstl/Lang*, DÖV 2024, 761, 764.

cherheit und Ordnung beschreibt. Dieser Gehalt verbleibt, wenn man abstrakte bzw. konkrete Elemente aus den Definitionen entfernt. Insofern enthält der Begriff der Gefahr einen eigenen Bedeutungsgehalt, kann aber ohne Begriffskombination nicht existieren.

Die Kombinationsmöglichkeiten „abstrakt“ und „konkret“ steuern dabei die Betrachtungsweise der Gefahrenprognose.<sup>472</sup> Im ersten Fall typisierend und im anderen Fall auf den Einzelfall bezogen.<sup>473</sup> Insofern gehört das Merkmal des Einzelfalles zu einer konkreten Sachlage und bestimmt die Wahl der Handlungsform. Damit ist er deckungsgleich mit dem Begriff aus § 35 S. 1 VwVfG.<sup>474</sup>

Wie bereits aufgezeigt wurde, lässt der Einzelfall aus § 35 S. 1 VwVfG es auch zu, dass mehrere individuelle Sachverhalte unter seinem „Dach“ als ein Verwaltungsakt in Form einer Allgemeinverfügung geregelt werden können. Ebenso verhält es sich bei der konkreten Gefahr, wenn ein Bündel von gleichartiger Individualfälle als Einzelfall zusammengefasst wird.<sup>475</sup> Somit steht der Einzelfall i. S. der konkreten Gefahr der Anwendung präventiver Allgemeinverfügungen nicht entgegen. Der Begriff des einzelnen Falles grenzt auch im materiellen Sicherheitsrecht das Abstrakte vom Konkreten ab.<sup>476</sup>

Damit ist zwar gesagt, dass § 15 Abs. 1 VersG es erlaubt, mehrere Versammlungen im Rahmen einer präventiven Allgemeinverfügung zu regeln, dies betrifft allerdings nicht die Frage, ob dies auch zu einer gemeinsamen oder individuellen Gefahrenprognose führt.

## IV. Die Figur der sog. „Gesamtbetrachtung“ der unmittelbaren Gefahr

### 1. Problembeschreibung

Die vorgenannten Ausführungen haben ergeben, dass auch eine unbestimmte Vielzahl an potenziellen zukünftigen Versammlungen unter bestimmten Voraussetzungen noch einen Einzelfall i. S. der unmittelbaren Gefahr aus § 15 Abs. 1 VersG darstellen kann.

Erfolgt die Regelung solcher Fälle per Allgemeinverfügung stellt sich allerdings die Frage des Bezugspunkts der unmittelbaren Gefahr. Muss die Gefahr also für jede (potenziell) von der Verfügung erfasste Versammlung vorliegen oder genügt eine einheitliche Betrachtung aller möglicherweise erfassten Versammlungen. Diese Problematik ist bislang umstritten.

<sup>472</sup> Vgl. *Burke*, Die Polizeiverordnung, S. 150 ff.

<sup>473</sup> *Graulich*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, E, Rn. 132.

<sup>474</sup> So auch *Heyle*, NVwZ 2008, 390, Fn. 33 m. w. N.; *Heckel*, NVwZ 2012, 88, 90.

<sup>475</sup> *Bäcker*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, D, Rn. 232.

<sup>476</sup> *Ullrich*, in: BeckOK PolR Nds/NPOG § 2, Rn. 61.

Einerseits wird vertreten, alle erfassten Versammlungen seien gemeinschaftlich durch eine „Gesamtbetrachtung“ zu regeln. Ansatzpunkt der unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit stelle demnach nicht die konkrete Einzelversammlung dar, sondern das Gesamtbild aller betroffenen Versammlungen. Dies begegnet in der neueren Rechtsprechung<sup>477</sup> sowie der Literatur<sup>478</sup> teils erheblichen Bedenken.

Die aufgeworfene Rechtsfrage betrifft zwar mittelbar auch den Bereich der Gefahrenprognose, dort sind allerdings die tatsächlichen Anforderungen an das hier zu findende Ergebnis zu ermitteln und umzusetzen (s. dazu Kap. 4 C. VI.). Das Problem ist daher im Rahmen des Tatbestandsmerkmals der unmittelbaren Gefahr zu verorten und zu beantworten.

## 2. Die Figur der „Gesamtbetrachtung“

Die Figur der Gesamtbetrachtung wurde durch die Rechtsprechung im Zusammenhang mit den Castor-Transporten entwickelt und in der Folge fortgeführt.<sup>479</sup> Ihr liegt der Gedanke zu Grunde, dass eine präventive Allgemeinverfügung eine nicht bezifferbare Vielzahl unbestimmter Versammlungen umfasst. Der Allgemeinverfügung wird eine Verklammerungswirkung zugeschrieben, wonach alle betroffenen Versammlungen als Ganzes i. S. einer Einheit betrachtet werden müssen. Losgelöst von einer konkreten Versammlung soll eine Lage (Einsatzlage, Gesamtgeschehen, Versammlungslage) der Ansatzpunkt für die unmittelbare Gefahr i. S. § 15 Abs. 1 VersG sein.<sup>480</sup> Demnach komme es bei der Beurteilung, ob eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorliegt, nicht auf eine konkrete Einzelversammlung an. Vielmehr sei maßgeblich, ob aus dem Kreis aller Demonstrationsteilnehmer bzw. von allen Versammlungen eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgehe.<sup>481</sup> Verfassungsgerichtlich war diese Frage bislang nicht Gegenstand entsprechender Entscheidungen.<sup>482</sup>

---

<sup>477</sup> VG Hamburg Urt. v. 25.02.2022 – 3 K 1611/18, BeckRS 2022, 9276.

<sup>478</sup> O/W/H, § 15, Rn. 9; *Singer*, BayVBl. 2023, 725, 728 ff.

<sup>479</sup> Zu den diesbezüglichen Allgemeinverfügungen: Kap. 3 B. II. 4.

<sup>480</sup> *Singer*, BayVBl. 2023, 725, 728.

<sup>481</sup> OVG Lüneburg Beschl. v. 06.11.2004 – 11 ME 322/04 –, juris, Rn. 13; OVG Berlin-Brandenburg Beschl. v. 08.05.2023 – OVG 1 s 42/23, BeckRS 2023, 9329, Rn. 4; VG Lüneburg Beschl. v. 10.11.2003 – 3 B 84/03 –, juris, Rn. 19; VG Lüneburg Beschl. v. 18.11.2005 – 3 B 80/05 –, juris, Rn. 28. Im Zusammenhang mit den sog. „Chaos-Tagen“ kam das VG Hannover zum gleichen Ergebnis, ohne sich mit der Problematik näher auseinander zu setzen, VG Hannover Beschl. v. 30.07.1996 – 10 B 4000/96, BeckRS 1997, 21356.

<sup>482</sup> BVerfG NJW 2001, 1411, 1412, nähert sich der Thematik zwar an, jedoch wurden die entscheidungserheblichen Versammlungen neben der Allgemeinverfügung auch per konkretisierendem Einzelverwaltungsakt verbeschieden. Das BVerfG ließ die Frage offen in welchem Verhältnis die beiden Handlungsformen zueinanderstehen.

### 3. Gerichtliche Entscheidungen im Zusammenhang mit der „Gesamtbetrachtung“

#### a) OVG Mannheim, Urt. vom 6. November 2013 – 1 s 1640/12

Im Zusammenhang mit einem Castor-Transport wurde diese Rechtsauffassung letztmalig in einer viel zitierten Entscheidung des OVG Mannheim nochmals verfestigt.<sup>483</sup> Entlang eines Korridors von 50 Metern um die Eisenbahntransportstrecke untersagte eine entsprechende Allgemeinverfügung pauschal alle Versammlungen. Der Senat führte dazu aus:

„Es kommt in diesem Zusammenhang nicht darauf an, ob der Kläger selbst Rechtsverletzungen in der Vergangenheit zu verantworten hatte oder nicht. Es ist auch nicht entscheidend, ob von den angemeldeten Versammlungen [...] voraussichtlich eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausging. Denn die Allgemeinverfügung betraf nicht nur den Kläger, sondern alle Demonstrationsteilnehmer, d.h. eine unbestimmte Vielzahl potenzieller Adressaten/Versammlungsteilnehmer. Es kommt deshalb auf eine Gesamtbetrachtung an, d.h. ob aus dem Kreis aller Teilnehmer von Demonstrationen und sonstigen ‚Aktionen‘ entlang der Transportstrecke eine unmittelbare Gefahr der öffentlichen Sicherheit zu erwarten war.“<sup>484</sup>

#### b) OVG Hamburg, Beschl. vom 3. Juli 2017 – 4 Bs 142/17

Dieser Argumentation folgte auch das OVG Hamburg (Eilverfahren) im Zusammenhang mit einer versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügung anlässlich des G20-Gipfels im Jahre 2017 in Hamburg. Der Senat führte aus, es könne offenbleiben, ob von der verfahrensgegenständlichen Versammlung selbst eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausginge, da die Allgemeinverfügung alle potenziellen Versammlungsteilnehmer in einem 38 Quadratkilometer großen Gebiet umfasse. Im Rahmen der Gesamtbetrachtung komme es daher darauf an, ob aus dem Kreis aller potenziellen Teilnehmer eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu erwarten sei.<sup>485</sup>

#### c) VG Hamburg, Urt. vom 25. Februar 2022 – 3 K 1611/18

In der Hauptsacheentscheidung in diesem Verfahren rückte das VG Hamburg schließlich von dieser in der Rechtsprechung etablierten Rechtsauffassung ab. Es setzte sich dabei intensiv mit den Tatbestandsvoraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG auseinander und lehnte die Figur der Gesamtbetrachtung schließlich ab. So

---

<sup>483</sup> Ganz ähnlich, ohne aber an dem Wortlaut festzuhalten, argumentierte das OVG Berlin-Brandenburg i. Z. m. Versammlungen zum Ukraine-Konflikt, vgl. OVG Berlin-Brandenburg Beschl. v. 08.05.2023 – OVG 1 s 42/23, BeckRS 2023, 9329, Rn. 4.

<sup>484</sup> OVG Mannheim Urt. v. 06.11.2013 – 1 s 1640/12 –, juris, Rn. 52.

<sup>485</sup> OVG Hamburg Beschl. v. 03.07.2017 – 4 Bs 142/17, BeckRS 2017, 120673, Rn. 27.

finde es keine „Stütze“ im Versammlungsgesetz, dass eine Einschränkung von Versammlungen vorgenommen wird, bei denen keine unmittelbare Gefahr vorliege. Dies sei notwendiges Tatbestandsmerkmal und könne nicht durch eine Allgemeinverfügung aufgehoben werden. Zwar seien die Behörden frei in der Wahl ihrer Handlungsformen, allerdings gingen damit keine Erleichterungen auf Tatbestands-ebene einher. Dies gelte auch dann, wenn ein polizeilicher Notstand vorliege, da dieser auf Seite der Rechtsfolge beachtlich sei, aber nichts am Vorliegen einer konkreten Gefahr ändere.<sup>486</sup>

#### 4. Vergleichbare Fälle im Sicherheitsrecht

Die hier auftretende Thematik stellt ihrem Grunde nach keine genuin versammlungsrechtliche Problematik dar. Vielmehr kann auch im allgemeinen Sicherheitsrecht relevant werden, ob Sachverhalte im Rahmen von Allgemeinverfügungen verklammert werden, da sich auch dort die Frage nach dem Vorliegen konkreter Gefahren und darauf bezogener Prognoseentscheidungen stellt.

So entschied der VGH Mannheim (1996), dass ein pauschaler Platzverweis für alle Angehörigen der Drogenszene per Allgemeinverfügung rechtmäßig sei.<sup>487</sup> Die konkrete Gefahr bestand in der Existenz der Szene an der Örtlichkeit selbst. Ob von den individuellen Personen selbst eine solche Gefahr im Einzelfall ausging, war nicht maßgeblich. Ausreichend war ihre Szeneangehörigkeit.

Dasselbe Gericht lehnte jedoch wenige Jahre später (2002) ein befristetes, generelles Aufenthaltsverbot per Allgemeinverfügung für Angehörige der sog. „Punker“-Szene mit dem Hinweis ab, die Ordnungsbehörden hätten auch die Möglichkeit einer Einzelverfügung, sofern von einzelnen Personen eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgehe.<sup>488</sup> Auch im Zusammenhang mit einem Betretungsverbot für Fußballfans, die einem zivilrechtlichen Stadionverbot unterlagen, fehlte es an einer solchen individuellen Gefahrenprognose.<sup>489</sup>

Zusammenfassend zeigt sich auch hier kein einheitliches Bild der Rechtsauffassungen, wobei sich die Tendenz der jüngeren Rechtsprechung klar gegen eine Verklammerungswirkung von Allgemeinverfügungen stellt und Einzelverfügungen mit individuellen Gefahrenprognosen den Vorrang einräumt.

---

<sup>486</sup> VG Hamburg Urt. v. 25.02.2022 – 3 K 1611/18, BeckRS 2022, 9276.

<sup>487</sup> VGH Mannheim Beschl. v. 30.09.1996 – 1 s 2531/96, BeckRS 1996, 23068.

<sup>488</sup> VGH Mannheim Beschl. v. 04.10.2002 – 1 s 1963/02, BeckRS 2002, 23936.

<sup>489</sup> VG Neustadt a.d. Weinstraße Beschl. v. 02.05.2014 – 5 1 404/14, BeckRS 2014, 52805; zu der Problematik auch *Hecker*, NVwZ 2016, 1301, 1302.

## 5. Kritische Würdigung

### a) Fehlender Ansatz im Gesetz

Auch wenn obig bereits festgestellt wurde, dass ein Einzelfall nach der Definition der unmittelbaren Gefahr auch eine unbestimmte Vielzahl an Fällen in der Zukunft umfassen kann, so begegnen der Figur der Gesamtbetrachtung im Hinblick auf die Eingriffsvoraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG gewichtige Bedenken.

Wie das VG Hamburg zutreffend erörtert hat, senkt die Wahl der Handlungsform der Allgemeinverfügung keinesfalls die Eingriffsvoraussetzungen der betroffenen Norm herab.<sup>490</sup> Die Allgemeinverfügung ist durch die Begriffsmerkmale des Verwaltungsaktes geprägt und an die Voraussetzungen zur Einschränkung der Versammlungsfreiheit i. S. v. § 15 Abs. 1 VersG sind demnach auch keine anderen Anforderungen zu stellen, als wenn es sich um eine Einzelverfügung handelt.<sup>491</sup>

#### aa) Einfachgesetzlich

Es könnte nun argumentiert werden, dass die Möglichkeit der Wahl einer Allgemeinverfügung als Handlungsform i. S. § 15 Abs. 1 VersG dazu führt, dass eine Verklammerung aller erfassten Versammlungen stattfindet. Dies hätte zur Folge, dass auch friedliche Versammlungen den Eingriffen durch eine Allgemeinverfügung unterlägen, obwohl von ihnen selbst keine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht.

Zentral ist dabei die Auslegung des Tatbestandsmerkmals der unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Das VG Hamburg ist der Auffassung, dass § 15 Abs. 1 VersG auf eine konkrete Einzelversammlung abstellt, was sich schon aus dem Wortlaut ergäbe.<sup>492</sup> Demnach sei auch jede einzelne erfasste Versammlung an den Tatbestandsmerkmalen zu messen, was eine Gesamtbetrachtung ausschließen soll.

Wie unter Kap. 4 C. III. 1. ausführlich dargestellt, schließt § 15 Abs. 1 VersG die Anwendung von Allgemeinverfügungen generell nicht aus. Zudem stellt auch eine unbestimmte Vielzahl an Fällen noch einen Einzelfall als wesentliches Merkmal der Gefahr i. S. der Norm dar.<sup>493</sup> Allerdings geht der Tatbestand erkennbar von dem (Regel-)Fall der Einzelverfügung aus.<sup>494</sup>

---

<sup>490</sup> VG Hamburg Urt. v. 25.02.2022 – 3 K 1611/18, BeckRS 2022, 9276, Rn. 90.

<sup>491</sup> VG Lüneburg Urt. v. 16.03.2006 – 3 A 143/04 –, juris, Rn. 65; zu den Anforderungen an eine Allgemeinverfügung siehe ausführlich Kap. 2 A. III.

<sup>492</sup> VG Hamburg Urt. v. 25.02.2022 – 3 K 1611/18, BeckRS 2022, 9276, Rn. 90.

<sup>493</sup> S. dazu Kap. 4 C. III. 2.

<sup>494</sup> Vgl. auch OVG Lüneburg Urt. v. 29.05.2008 – 11 LC 138/06 –, juris, Rn. 40; so auch *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 360 m. w. N.; ausführlich zur Auslegung des Tatbestands s. auch Kap. 4 C. II.

Dem VG Hamburg ist also zuzustimmen, dass für jede von einer Allgemeinverfügung erfasste Versammlung das Tatbestandsmerkmal der unmittelbaren Gefahr gegeben sein muss.<sup>495</sup> Denn der Versammlungsbehörde stünde es grundsätzlich frei (bei angemeldeten Versammlungen), an Stelle der Allgemeinverfügung entsprechende Verfügungen in Form mehrerer, individueller Einzelbescheide zu erlassen.<sup>496</sup> Anderenfalls hätte es die Exekutive allein durch die Wahl der Handlungsform selbst in der Hand, wie hoch die Voraussetzungen für Eingriffe in die Versammlungsfreiheit anzulegen sind. Bösgläubig gedacht könnten so unliebsame Versammlungen verboten werden, wenn sie absichtlich mit Versammlungen verklammert werden, die eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstellen. Somit würde die Möglichkeit von Verboten durch die Hintertür geschaffen. Die Handlungsform der Allgemeinverfügung verändert auf materieller Ebene nicht die Tatbestandsmerkmale.<sup>497</sup>

Dies gilt dem Grundsatz nach sowohl für ordnungsgemäß angemeldete als auch für nicht angemeldete Versammlungen. Denn auch solche Versammlungen sind von der Versammlungsfreiheit geschützt<sup>498</sup> und Eingriffe müssen sich an § 15 Abs. 1 VersG messen lassen. Allerdings ist dabei praktisch zu berücksichtigen, dass Einzelverfügungen nur gegenüber dem (bekannten) Veranstalter einer Versammlung ergehen können, was regelmäßig der Fall ist, wenn eine ordnungsgemäße Anmeldung i. S. § 14 VersG erfolgt ist.<sup>499</sup> Bei nicht angezeigten Versammlungen bestehen daher nur zwei Handlungsoptionen. Zunächst bleibt der Versammlungsbehörde im Vorfeld nur die präventive Allgemeinverfügung, um nicht angezeigte Versammlungen zu adressieren. Andernfalls besteht nur die Möglichkeit, Beschränkungen, Verbote oder Auflösungen vor Ort durch die Polizei anzuordnen und durchzusetzen.

Vorzugswürdig erscheint letztere Alternative jedoch nicht. Denn bei den Versammlungsbehörden handelt es sich um die originär zuständigen und sachnäheren Behörden, die einen genauen Überblick über die aktuelle versammlungsrechtliche Rechtsprechung sowie eventuell ähnlich gelagerte Fälle haben. Insbesondere wenn nichtangezeigte Versammlungen im Vorfeld bekannt sind bzw. ihr Vorkommen im Zusammenhang mit einem bestimmten Anlass wahrscheinlich erscheint, ist eine versammlungsrechtskonforme Allgemeinverfügung der Vor-Ort-Entscheidung durch die Polizei vorzuziehen.

Wie ausgeführt, müssen allerdings auch für die prognostizierte Anzahl an nicht angezeigten Versammlungen jeweils die Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG im Individualfall vorliegen.<sup>500</sup> Im Gegensatz zu angemeldeten Versammlungen er-

---

<sup>495</sup> VG Hamburg Urt. v. 25.02.2022 – 3 K 1611/18, BeckRS 2022, 9276, Rn. 90; ebenso *Singer*, BayVBl. 2023, 726, 728 ff.

<sup>496</sup> *Laubinger*, in: FS Rudolf, S. 305, 316 f.

<sup>497</sup> VG Lüneburg Urt. v. 16.03.2006, 3 A 143/04, juris Rn. 65.

<sup>498</sup> *Peters*, in: *Peters/Janz*, HdB VersR, F, Rn. 29.

<sup>499</sup> *Dürig-Friedl*, in: *Dürig-Friedl/Enders*, § 15 VersG, Rn. 91.

<sup>500</sup> *Singer*, BayVBl. 2023, 725, 730.

geben sich hier jedoch Erleichterungen im Hinblick auf die Gefahrenprognose.<sup>501</sup> Diese Konsequenzen werden unter Kap. 4 C. VI. 5. ausführlich behandelt.

Bei angemeldeten Versammlungen kollidiert eine Gesamtbetrachtung zudem auch mit der Kooperationsverpflichtung der Behörden. Dieser Problemkreis wird ausführlich unter Kap. 4 D. IV. behandelt.

#### bb) Verfassungsrechtlich

Auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive erscheint eine Gesamtbetrachtung fragwürdig. Bereits im Rahmen der Brokdorf-Entscheidung hat das BVerfG klargestellt, dass die Grundrechte „nicht nur die Ausgestaltung des materiellen Rechts beeinflussen, sondern zugleich Maßstäbe für eine den Grundrechtsschutz effektuierende Organisationsgestaltung und Verfahrensgestaltung sowie für eine grundrechtsfreundliche Anwendung vorhandener Verfahrensvorschriften setzen.“<sup>502</sup>

Insbesondere in letzterer Variante der grundrechtsfreundlichen Anwendung vorhandener Verfahrensvorschriften sollte eine rechtsnormative Selbstverständlichkeit gesehen werden.<sup>503</sup> In ständiger Rechtsprechung des BVerfG kommt dem Verwaltungsverfahren damit eine eigene grundrechtsschützende Funktion zu.<sup>504</sup> Im Verwaltungsrecht bilden insbesondere die Handlungsformen der Verwaltung (u. a. der Verwaltungsakt) Zuordnungskriterien für verfahrensrechtliche Regelungen.<sup>505</sup> Ein Verstoß gegen diese Verfahrenspflichten ist anzunehmen, wenn eine Entscheidung über etwaige Auflagen so lange andauert, dass eine planmäßige Vorbereitung der Versammlung beeinträchtigt wird.<sup>506</sup>

Aus der Perspektive der Versammlungsfreiheit ist es als bedenklich anzusehen, wenn die Wahl einer Handlungsform dazu führen sollte, dass die materiell-rechtlichen Vorgaben zur Einschränkung des Art. 8 Abs. 1 GG faktisch herabgesenkt werden und eine Umgehung der hohen Hürden für solche Eingriffe droht.<sup>507</sup> Dies würde das Gebot eines grundrechtsfreundlichen Verwaltungsverfahrens ins Gegenteil verkehren.

Darüber hinaus erscheint es auch schwer mit der Versammlungsfreiheit an sich vereinbar, wenn pauschal unmittelbare Gefährdungen für die öffentliche Sicherheit unterstellt werden, ohne dass eine entsprechende individuelle Einzelfallprüfung vorgenommen wird.<sup>508</sup> Dies entspricht nicht der hohen Bedeutung und Tragweite

<sup>501</sup> *Peters*, in: *Peters/Janz*, HdB VersR, F, Rn. 29.

<sup>502</sup> BVerfGE 69, 315, 351.

<sup>503</sup> *Schoch*, in: *Schoch/Schneider*, VwVfG Einl., Rn. 308.

<sup>504</sup> BVerfGE 53, 30, Rn. 66 m. w. N.

<sup>505</sup> *Schoch*, in: *Schoch/Schneider*, VwVfG Einl., Rn. 21.

<sup>506</sup> *Deiseroth/Kutscha*, in: *R/B/D*, Art. 8, Rn. 235.

<sup>507</sup> Ebenso *Singer*, BayVBl. 2023, 726, 727.

<sup>508</sup> *Singer*, BayVBl. 2023, 725, 730.

der Versammlungsfreiheit. Denn die vorausgesetzte vertiefte Auseinandersetzung der Versammlungsbehörden zur Beurteilung und bestenfalls Moderation kollidierender Interessen, Konfliktsituationen oder wechselseitiger Belastbarkeiten,<sup>509</sup> kann nur dort erfolgen, wo eine individuelle Auseinandersetzung mit der konkret in Frage stehenden Versammlung erfolgt. Ausprägung dessen und weiteres stützendes Argument ist in diesem Zusammenhang auch die verfassungsrechtlich gebotene Kooperationsbereitschaft.<sup>510</sup> Diese wird durch eine verklammernde Betrachtung ebenfalls faktisch aufgehoben (ausführlich zum Kooperationsgebot siehe Kap. 4 D.).

In ständiger Rechtsprechung hat das BVerfG die hohen Anforderungen an Eingriffe in die Versammlungsfreiheit klargestellt und konturiert. Die Entscheidungen ergingen dabei regelmäßig in Bezug auf individuelle, konkrete Versammlungen. Dabei stellt die Gefahrenprognose im Hinblick auf eine prognostizierte unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit einen wesentlichen Kern dar. Es kann logisch nicht nachvollzogen werden, weshalb diese hohen Hürden nicht gelten sollen, wenn es sich anstatt einer Einzelversammlung um eine unbestimmte Vielzahl an Versammlungen handelt. Die friedliche und nichtstörende Versammlung als schützenswertes Einzelgut i. S. Art. 8 Abs. 1 GG verliere ihren eigenen Schutzgehalt, da eventuell von anderen Versammlungen außerhalb ihrer Einflusssphäre eine Gefahr ausgeht. Dies gewinnt an Bedenklichkeit, da davon auszugehen ist, dass mit einer Vielzahl an Versammlungen gerade dort zu rechnen ist, wo besonders heikle gesellschaftliche Themen zur Debatte stehen und die Pluralität an Meinungen und Ansichten vor allem dort förderlich ist.

*b) „Gesamtbetrachtung“ bei Polizeilichem Notstand möglich?*

Anderer Ansicht war jüngst noch das VG Karlsruhe.<sup>511</sup> Das Gericht geht davon aus, dass es gerade keiner unmittelbaren Gefahr bei der konkreten Einzelversammlung bedürfe, wenn ein polizeilicher Notstand vorliegt. Es schlägt einen zweigliedrigen Prüfungsaufbau vor. Zunächst sei zu prüfen, ob von allen von der Allgemeinverfügung betroffenen Versammlungen eine Gefahr ausgeht und ob ein Verbot verhältnismäßig sei. Erst wenn einer oder beide Punkte nicht zuträfen, käme die Prüfung eines polizeilichen Notstands in Betracht.<sup>512</sup> Ebenfalls im Zusammenhang mit Corona-Spaziergängen schloss sich auch das VG Stuttgart dieser Auffassung an.<sup>513</sup>

<sup>509</sup> BVerfGE 69, 315, 352.

<sup>510</sup> Schoch, in: Schoch/Schneider, VwVfG Einl., Rn. 336 f.; Frowein, NJW 1985, 2376, 2377.

<sup>511</sup> VG Karlsruhe Beschl. v. 17.01.2022 – 14 K 119/22, BeckRS 2022, 216, Rn. 81.

<sup>512</sup> Zustimmend Ullrich, NVwZ 2022, 271, VG Karlsruhe m. Anm.

<sup>513</sup> VG Stuttgart Beschl. vom 12.01.2022 – 1 K 80/22 –, juris, Rn. 42.

Die weiteren gegenständlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit einer Gesamtbetrachtung ergingen zudem im Hinblick auf das Vorliegen der Voraussetzungen eines polizeilichen Notstands.<sup>514</sup> Auch die Literatur geht teilweise davon aus, dass Verbote per Allgemeinverfügung, die auch friedliche Versammlungen umfassen, nur unter den Voraussetzungen des polizeilichen Notstands ergehen dürfen.<sup>515</sup>

Hier könnte der Rückschluss gezogen werden, dass eine Gesamtbetrachtung vorgenommen werden darf, wenn ein polizeilicher Notstand gegeben ist. Diese Annahme bedarf jedoch einer differenzierenden Betrachtung.

Denn die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG sind wie dargestellt nicht suspendiert. Die zu stellende Frage lautet demnach, auf welcher Ebene der polizeiliche Notstand Relevanz entfaltet. Wirkt er auf Tatbestandsebene (im Rahmen der unmittelbaren Gefahr), so käme es auf eine einzelne Versammlung nicht an. Ist er allerdings bei Prüfung des richtigen Regelungsadressaten oder auf Rechtsfolgenseite beachtlich, müssen die sonstigen tatbestandlichen Voraussetzungen vollends erfüllt sein.

#### aa) Der polizeiliche Notstand

Von einem polizeilichen Notstand ist die Rede, wenn die Abwehr einer Gefahr bzw. die Beseitigung einer bestehenden Störung nur durch die Inanspruchnahme eines Nichtstörers erreicht werden kann und die Versammlungsbehörde bzw. die Polizei nicht über ausreichend eigene Kräfte oder im Wege der Amts- und Vollzugshilfe ergänzende Fremdkräfte verfügen, um in der Lage zu sein, die öffentliche Sicherheit und Ordnung effektiv zu schützen.<sup>516</sup>

Versammlungsrechtliche Einschränkungen sind grundsätzlich nur bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG möglich, und zwar nur im Hinblick auf die Versammlung, bei der diese auch gegeben sind. Dann ist die Versammlung selbst als „Störer“ anzusehen.<sup>517</sup> Es sind jedoch auch Fälle denkbar, in denen die Gefahr nicht von der zu adressierenden Versammlung ausgeht oder von Dritten veranlasst wurde. In diesen Fällen sind behördliche Gefahrenabwehrmaßnahmen grundsätzlich gegenüber den entsprechenden Verantwortlichen zu treffen.<sup>518</sup> Andernfalls hätten Dritte es in der Hand die Reichweite der Versammlungsfreiheit

---

<sup>514</sup> Vgl. OVG Mannheim Urt. v. 06.11.2013 – 1 s 1640/12 –, juris; OVG Hamburg Beschl. v. 03.07.2017 – 4 Bs 142/17, BeckRS 2017, 120673.

<sup>515</sup> *Singer*, BayVBl. 2023, 725, 729; *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 208; *Hong*, in: *Peters/Janz, HdB VersR, B, Rn. 96*.

<sup>516</sup> BVerfG NVwZ 2013, 570, Rn. 17; BVerfG NVwZ 2006, 1049, 1050; BVerwG BeckRS 2008, 40520, Rn. 5.

<sup>517</sup> *M. Müller*, in: *BeckOK PolR Bayern/BayVersG Art. 15, Rn. 163*.

<sup>518</sup> BVerfGE 69, 315, 360 f.; BVerfG NVwZ 2006, 1049 m. w. N.; VGH München BeckRS 2015, 52687, Rn. 18.

durch gezielte und massive Gewalttätigkeiten zu steuern.<sup>519</sup> Ein solcher Zustand wäre im Hinblick auf die freiheitlich-demokratische Grundordnung sowie insbesondere dem Gewährleistungsgehalt der Versammlungsfreiheit unerträglich. So ist es gerade Aufgabe der zum Schutz der öffentlichen Sicherheit berufenen Polizei, in unparteiischer Art und Weise auf die Verwirklichung der Versammlungsfreiheit hinzuwirken.<sup>520</sup>

Dies entspricht im Grundsatz auch dem gängigen allgemeinen sicherheitsrechtlichen Verständnis. Primär ist daher die Inanspruchnahme von Handlungs- und Zustandsstörern notwendig.<sup>521</sup> Nur subsidiär ist es zulässig, auch nicht verantwortliche Personen als Maßnahmenadressaten heranzuziehen.<sup>522</sup> Die entsprechenden rechtlichen Voraussetzungen unterscheiden sich je nach Landesrecht und sind entweder in den Versammlungsgesetzen der Länder niedergelegt<sup>523</sup> oder ergeben sich aus dem allgemeinen Polizeirecht.<sup>524</sup>

Exemplarisch sieht Art. 10 Abs. 1 BayPAG vor, dass eine Inanspruchnahme nichtverantwortlicher Personen nur dann möglich ist, wenn eine gegenwärtige erhebliche Gefahr abzuwehren ist, Maßnahmen gegen die nach den Art. 7 oder 8 BayPAG Verantwortlichen nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind oder keinen Erfolg versprechen, die Polizei die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder durch Beauftragte abwehren kann und die Personen ohne erhebliche eigene Gefährdung und ohne Verletzung höherwertiger Pflichten in Anspruch genommen werden können.<sup>525</sup>

Bei Vorliegen eines solchen Ausnahmefalles werden die hohen Eingriffsvoraussetzungen zudem von entsprechenden Entschädigungsregelungen flankiert, was den Sondercharakter dieser Normen unterstreicht.<sup>526</sup> Dieses abgestufte Adressatenrecht kann als Kernbestand der Dogmatik des deutschen Gefahrenabwehrrechts bezeichnet werden.<sup>527</sup>

Für den Bereich des Versammlungsrechts sind die Anforderungen wegen der hohen Bedeutung der Versammlungsfreiheit nochmals erhöht und daher besonders

<sup>519</sup> BVerfG NJW 2000, 3053; OVG Weimar NVwZ-RR 1997, 289; OVG Bautzen NJ 1998, 666.

<sup>520</sup> BVerfG, NVwZ 2006, 1049, 1050.

<sup>521</sup> Vgl. bspw. Art. 7 f. BayPAG; § 5 f. PolG NRW.

<sup>522</sup> Lindner, in: BeckOK PolR Bayern/PAG Art. 10, Rn. 2.3; die Inanspruchnahme des Nichtstörers ist sozusagen der „letzte Rettungsanker“ der Polizei, vgl. Schmidbauer, in: Schmidbauer/Steiner, Art. 10 BayPAG, Rn. 2.

<sup>523</sup> So bspw. § 8 Abs. 3, § 14 Abs. 3 NdsVersG; § 14 Abs. 4, § 22 Abs. 3 VersFG BE.

<sup>524</sup> So bspw. § 9 Abs. 1 PolG BaWü; § 9 HSOG HE; Art. 10 BayPAG.

<sup>525</sup> Ergänzende Darstellung der Rechtslage in Nordrhein-Westfalen: Thiel, AL 2023, 96, 101.

<sup>526</sup> Barczak, in: R/B/D, § 15, Rn. 215; vgl. auch §§ 51 ff. BPolG, §§ 59 ff. ASOG BER, § 70 BbgPolG, §§ 80 ff. NdsSOG.

<sup>527</sup> Lindner, in: BeckOK PolR Bayern/PAG Art. 10, Rn. 9 m. w. N.

restriktiv auszulegen.<sup>528</sup> Wie ausgeführt, setzt der polizeiliche Notstand zwei kumulierte Merkmale voraus.

Zunächst darf die Gefahr oder Störung nicht auf andere Weise zu beseitigen sein als durch die Inanspruchnahme der nichtstörenden Versammlung. Alle anderen Mittel müssen also aussichtslos sein, was den absoluten Ausnahmecharakter (im Versammlungsrecht *ultima ratio*) hervorhebt. Anders ausgedrückt muss eine Unmöglichkeit anderer Alternativen zur Gefahrenabwehr gegeben sein.<sup>529</sup>

Einschränkend flankiert wird dies zudem durch einen im Vergleich zur konkreten Gefahr modifizierten Gefahrenbegriff.<sup>530</sup> Am Beispiel der bayerischen Regelung bedarf es demnach einer gegenwärtigen erheblichen Gefahr, Art. 10 Abs. 1 Nr. 1 BayPAG. Dieser Gefahrenansatz ist von der „unmittelbaren Gefahr“ aus § 15 Abs. 1 VersG gedanklich zu trennen.<sup>531</sup> Neben der zeitlichen Ausprägung der Gegenwartigkeit der Gefahr (s. auch Kap. 4 C.II.2.a)) bedarf es auch einer qualitativen Gefahrensteigerung („erhebliche Gefahr“). Diese liegt dann vor, wenn eine Gefahr für ein bedeutsames Rechtsgut besteht. Um solche Rechtsgüter handelt es sich u. a. bei Leben, Gesundheit oder Freiheit einer Person oder die Sicherheit und den Bestand des Bundes und der Länder, vgl. dazu Art. 11a Abs. 2 BayPAG.<sup>532</sup>

Als zweite Voraussetzung muss hinzukommen, dass die Behörden nicht über ausreichend Kräfte verfügen, um den erforderlichen Rechtsgüterschutz im Einzelfall zu gewährleisten. Dabei ist die Verfügbarkeit von Polizeikräften insgesamt, also bundesweit maßgeblich (alle Polizeien der Länder und des Bundes).<sup>533</sup> Aufgrund der engen Zusammenarbeit der Polizeien sowie entsprechender Einsatzkonzeptionen ist die Polizei im Regelfall in der Lage, auch kurzfristig auf entsprechende Versammlungslagen reagieren zu können. Dies entspringt schon dem institutionellen Selbstverständnis.

Praktisch denkbar sind vor allem zwei Konstellationen eines polizeilichen Notstands. Insbesondere bei Großlagen wie Staatsbesuchen, Gipfeltreffen oder beim Zusammentreffen mehrerer kräfteintensiver Einsatzlagen im Bundesgebiet kann es dazu kommen, dass auch bei einem langen zeitlichen Vorlauf und entsprechender

---

<sup>528</sup> BVerfG NVwZ-RR 2010, 625; BVerfG NVwZ-RR 2020, 687; *Peters/Janz*, LKV 2016, 193, 195; *Barczak*, DV 2016, 157, 189; *Kniesel*, NJW 1992, 857, 867; *Knape*, DP 2007, 151, 156.

<sup>529</sup> *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 176.

<sup>530</sup> Jeweils landesrechtlich unterschiedlich, exempl.: „gegenwärtige erhebliche Gefahr“, Art. 10 Abs. 1 Nr. 1 BayPAG oder „unmittelbar bevorstehende“ Gefahr in § 9 Abs. 1 PolG BW, § 10 HmbSOG.

<sup>531</sup> *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 226.

<sup>532</sup> Dort, wo die öffentliche Ordnung noch Kriterium der versammlungsrechtl. Generalklausel ist, kann sie zwar in diesem Rahmen noch Relevanz entfalten, scheidet dann aber regelmäßig i. R. des polizeilichen Notstands aufgrund der qualitativen Gefahrenanforderungen aus, vgl. *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 226.

<sup>533</sup> *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 176; *Kniesel/Poscher*, in: *Lisken/Denninger*, PolR-HdB, J, Rn. 354 m. w. N.

Vorbereitungs- und Planungszeiten keine ausreichende Anzahl an Polizeikräften verfügbar ist, um den Rechtsgüterschutz der nichtstörenden Versammlung zu gewährleisten.

Darüber hinaus können aber auch kurzfristige Lage- und Gefährdungsänderungen zu einem polizeilichen Notstand führen. Dies kann u. a. bei Eilversammlungen<sup>534</sup>, Spontanversammlungen oder bei unvorhergesehenem Auftreten einer Vielzahl an gewaltbereiten Störern der Fall sein.<sup>535</sup> Dass die Polizei von solchen Lagen „überrascht“ wird, ist aufgrund von allgemeinen Aufklärungsmaßnahmen der Verfassungsschutzbehörden sowie der Polizei zwar unwahrscheinlich,<sup>536</sup> jedoch nicht ausgeschlossen. Insbesondere aufgrund moderner Kommunikationsmittel (geschlossene Chatgruppen etc.) kann es vorkommen, dass die Polizei über eine Versammlung bis zu ihrem Beginn keine Kenntnis erlangt oder über das tatsächliche Störerpotential im Unklaren ist. Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass bundesweit alarmierte Polizeikräfte bis zur tatsächlichen Einsatzbereitschaft vor Ort einige Stunden Vorlauf für Alarmierung, Vorbereitung und Anreise benötigen, soweit sie an einsatzstarken Tagen (wie an Wochenenden) überhaupt zur Verfügung stehen. Insoweit erscheint ein polizeilicher Notstand auch außerhalb von herausragenden Ausnahmefällen nicht unmöglich, ohne dass die Polizei damit durch mangelnde Vorbereitungen Versammlungen bewusst zu verhindern sucht.<sup>537</sup>

Einen häufigen Anwendungsfall des polizeilichen Notstands stellen Versammlungen dar, die eine Gegendemonstration „provokieren“ bzw. hervorrufen. Nachrangig ist dabei, welche Versammlung nach dem Prioritätsgrundsatz den Vorzug genießt, sondern von welcher eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht.<sup>538</sup> Praktisch wird meist der Fall gegeben sein, dass es sich bei der erstangemeldeten Versammlung um die schutzwürdige, nichtstörende Versammlung handelt. Dies ist jedoch nicht zwingend, wenn bspw. die Anmeldung einer (friedlichen) Gegenversammlung Aggressionspotential bei der Ausgangsversammlung hervorruft. Der Prioritätsgrundsatz muss dann unerheblich sein. Denn ein Vorgehen gegen die nichtstörende Versammlung, die allerdings erst nach der Ursprungsversammlung angemeldet wurde, käme einem Vorgehen gegen den Zweckveranlasser gleich.<sup>539</sup>

<sup>534</sup> BVerwG, NVwZ-RR 2020, 687.

<sup>535</sup> VG Köln, NJW 1971, 210, 212; absolut unzulässig ist allerdings ein „provokierter“ polizeilicher Notstand, indem bewusst unzureichende Polizeikräfte eingesetzt werden, um gezielt gegen eine nichtstörende Versammlung vorzugehen, vgl. *Kniesel*, in: D/G/K, C, Rn. 456; kritisch auch *Martins*, in: B/W/S/M, VersR, S. 379.

<sup>536</sup> *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 354.

<sup>537</sup> Kritisch: *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 354.

<sup>538</sup> A. A. OVG NRW BeckRS 2022, 16778, Rn. 76; *Depenheuer*, in: D/H/S, Art. 8 GG (Stand: 103. EL, 2024), Rn. 171.

<sup>539</sup> Die Anwendung der Rechtsfigur des Zweckveranlassers im Versammlungsrecht ist umstritten. Der Zweckveranlasser soll wie ein Handlungsstörer behandelt werden, wenn er zwar selbst nicht stört, ihm jedoch das störende Verhalten Dritter zugerechnet werden kann,

Als Richtschnur wie viele Einsatzkräfte konkret erforderlich sind, kann ein Schlüssel von drei Polizeivollzugsbeamten je gewalttätigem Störer angenommen werden.<sup>540</sup> Dies stellt jedoch keine zwingende und feststehende Formel dar und kann je nach Komplexität der Lage auch niedriger oder höher<sup>541</sup> anzusetzen sein.<sup>542</sup>

Die Darlegung der Voraussetzungen des polizeilichen Notstands verlangt hohe Maßstäbe,<sup>543</sup> was häufig zum gerichtlichen Scheitern führt.<sup>544</sup> Die bloße Behauptung oder unsubstantiierte Darstellung, es seien nicht genügend Polizeikräfte vorhanden, ist nicht ausreichend.<sup>545</sup> Die Beweis- und Darlegungslast liegt in vollem Umfang bei der Behörde.<sup>546</sup>

Neben diesem „echten“ polizeilichen Notstand wird auch ein „unechter“ Notstand diskutiert. Ein solcher Fall soll gegeben sein, wenn die drohenden Schäden der öffentlichen Sicherheit bei Einschreiten gegen die Handlungsstörer in einem krassen Missverhältnis zu den Nachteilen stünden, die bei einem Einschreiten gegen die nichtstörende Versammlung entstehen würden.<sup>547</sup> Im Gegensatz zum „echten“ polizeilichen Notstand wäre es der Polizei also grundsätzlich möglich gegen Störer einzuschreiten, die dafür erforderlichen tatsächlichen Mittel und Maßnahmen würden sich aber in der Gesamtschau als unverhältnismäßig darstellen.<sup>548</sup> So wurde dies angenommen, als ein Aufzug durch ca. 5.000 zum Teil gewalttätige Gegendemonstranten verhindert werden sollte und eine Durchsetzung der friedlichen und angemeldeten Versammlung nur unter erheblicher Gewaltanwendung sowie der Gefahr einer Massenpanik hätte verwirklicht werden konnte.<sup>549</sup>

---

vgl. *Wobst/Ackermann*, JA 2013, 916, 917 sowie ausführlich *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 211.

<sup>540</sup> BVerfG Beschl. v. 04.06.1999, 1 BvQ 8/99 (ohne Fundstelle); VG Hamburg, NordÖR 2001, 117, 120; *Ullrich*, Demonstrationsrecht, S. 361; *Roth*, VBIBW 2003, 41, 48; *Brenneisen*, in: B/W/S/M, VersR, S. 331; „grobe Faustformel“, *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 240; *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 177.

<sup>541</sup> Vgl. OVG Lüneburg NordÖR 2006, 310, 3111.

<sup>542</sup> *Watrin*, Gefahrenprognose im Versammlungsrecht, S. 118 f. m. w. N.

<sup>543</sup> Vgl. *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 215 m. w. N.

<sup>544</sup> Exmpl. VGH München DÖV 1979, 569, 570; OVG Bautzen NVwZ-RR 1995, 444.

<sup>545</sup> BVerwG NVwZ-RR 2000, 687, 688; ausführlich zur Darlegung- und Beweislast sowie den Auswirkungen auf die Gefahrenprognose: *Watrin*, Gefahrenprognose im Versammlungsrecht, S. 115 ff.

<sup>546</sup> BVerfG NVwZ 2013, 570; BVerwG NVwZ-RR 2020, 687.

<sup>547</sup> Vgl. VG Weimar Urt. v. 28.04.2009 – 1 K 710/07, BeckRS 2010, 46273; *Knape*, DP 2007, 151, 159; *Dietel*, DP 2006, 227, 230; *Brenneisen*, DÖV 2000, 279; *Schmidt-Jortzig*, JuS 1970, 507, 509.

<sup>548</sup> *Groscurth*, in: Peters/Janz, HdB VersR, G, Rn. 128.

<sup>549</sup> OVG Berlin-Brandenburg Beschl. v. 14.09.2012 – OVG 1 s 127.12, BeckRS 2012, 57001; ähnlich im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie: VG Stuttgart Beschl. v. 22.05.2020 – 5 K 2478/20, BeckRS 2020, 10343.

So nachvollziehbar dieser Ansatz vor allem im Hinblick auf die körperliche Unversehrtheit der eingesetzten Einsatzkräfte sowie aller Versammlungsteilnehmer auch sein mag, so sehr schmerzt der dadurch entstandene Schaden für die Versammlungsfreiheit, wenn durch Zwang und Gewalttätigkeiten „friedliche“ Versammlungen verhindert werden (ohne Ansehen der politischen Couleur). Entsprechend eng und beinahe unerreichbar müssen die Anforderungen an die Prüfung einer solchen Notstandsfrage, auch im Vergleich zu den bereits hohen Anforderungen des „echten“ polizeilichen Notstands, demnach sein.<sup>550</sup> Keinesfalls darf der „unechte“ polizeiliche Notstand dazu dienen, politisch ungewollte Versammlungen verhindern zu können.

#### bb) Polizeilicher Notstand ohne unmittelbare Gefahr?

Bei der Figur des polizeilichen Notstands handelt es sich erkennbar um eine Frage der versammlungsrechtlichen Verantwortlichkeit. Somit geht es zunächst um die Klärung der tatbestandlichen Voraussetzungen einer Polizeipflichtigkeit.<sup>551</sup> Um allerdings zu dem Prüfungspunkt vorrücken zu können, bei wem es sich um den versammlungsrechtlichen Störer handelt bzw. wen die Verantwortlichkeit trifft, ist zunächst denklogisch erforderlich, dass überhaupt eine unmittelbare Gefahr (bei einer Versammlung) vorliegt. Ohne Gefahr kein Verantwortlicher einer Gefahr. Allein das Fehlen einer ausreichenden Anzahl an Polizeikräften ersetzt somit nicht das Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit.<sup>552</sup> Diese Fragen sind strikt voneinander zu trennen.<sup>553</sup> Ohne eine entsprechende Gefahr bedürfte es ja auch schon keiner schützenden Polizei.

Geht es um versammlungsspezifische Gefahren („bei Durchführung der Versammlung“) ist dabei auch der kausale Zusammenhang zwischen der Gefahr und der Versammlungsdurchführung zu beachten (s. Kap. 4 C. II. 2. b)). Die Figur des polizeilichen Notstands stellt folglich keine eigenständige Ermächtigungsgrundlage dar.<sup>554</sup>

Liegen alle tatbestandlichen Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG vor, ist im Rahmen der Ermessensausübung sowie der Verhältnismäßigkeit zusätzlich nachzuprüfen, gegen wen sich die versammlungsrechtlichen Maßnahmen richten.<sup>555</sup>

<sup>550</sup> Ähnlich kritisch *Groscurth*, in: Peters/Janz, HdB VersR, G, Rn. 128.

<sup>551</sup> *Groscurth*, in: Peters/Janz, HdB VersR, G, Rn. 114.

<sup>552</sup> Vgl. *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 174, der dies als Selbstverständlichkeit betrachtet.

<sup>553</sup> *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 216; VG Lüneburg Urt. v. 16.03.2006 – 3 A 143/04 –, juris, Rn. 53; das VG Lüneburg verortet die Frage des polizeilichen Notstands allerdings ausschließlich innerhalb der Ermessensausübung.

<sup>554</sup> *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 216 m. w. N.; a. A. *Kniesel*, DÖV 1997, 905, 906.

<sup>555</sup> VG Hamburg Urt. v. 25.02.2022 – 3 K 1611/18, BeckRS 2022, 9276, Rn. 84; *Groscurth*, in: Peters/Janz, HdB VersR, G, Rn. 114.

Nach der Prüfung der Voraussetzungen des polizeilichen Notstands auf Tatbestandsebene, kommt es nun darauf an, wie sich dies konkret auf die gegenständliche Versammlung auswirkt. Also gegen wen sich die Maßnahmen richten und in welcher Form dies erfolgt.<sup>556</sup>

### cc) Stellungnahme

Die Rechtsfigur des polizeilichen Notstands stellt keine eigene Ermächtigungsgrundlage für Eingriffe in die Versammlungsfreiheit dar. Sie vermag nicht die Ersetzung einer unmittelbaren Gefahr zu bewirken.

Es stellt sich allerdings die Frage, bei welcher Versammlung diese Gefahr vorliegen muss. Das VG Hamburg geht im versammlungsrechtlichen Kontext davon aus, dass die „Inanspruchnahme einer Versammlung als Nichtstörer zunächst voraussetzt, dass bei der Durchführung dieser Versammlung eine unmittelbare Gefahr“ vorliegen muss.<sup>557</sup> Wesen des polizeilichen Notstands ist jedoch gerade die Inanspruchnahme von Nichtstörern, also Personen, von denen selbst gerade keine Verantwortlichkeit für eine Gefahr ausgeht.<sup>558</sup> So können auch ausnahmsweise Eingriffe in die Versammlungsfreiheit friedlicher Versammlungen erfolgen.<sup>559</sup>

Dem VG Hamburg scheint es aber im Kern um einen anderen Punkt zu gehen: So führt das Gericht anschließend aus, dass die „Bejahung der Voraussetzungen eines polizeilichen Notstands [...] nicht die Prognose einer unmittelbaren Gefährdung ersetzen“ kann.<sup>560</sup> Vielmehr geht es also um die Erstellung einer Gefahrenprognose für jede von der präventiven Allgemeinverfügung potenziell erfassten Einzelversammlung zu gehen.

So liegt der Fall auch außerhalb von präventiven Allgemeinverfügungen. Besteht ein inhaltlicher Zusammenhang zwischen zwei oder mehreren Versammlungen (Ausgangs- und Gegenversammlung), so steht außer Frage, dass für jede dieser Versammlungen eine eigene Gefahrenprognose erstellt wird. Anhand derer erfolgt ein individuelles behördliches Einschreiten, das im Fall des polizeilichen Notstands nicht zwingend ein Verbot nach sich ziehen muss, sondern im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung auch Beschränkungen vorsehen kann.

Bei präventiven Allgemeinverfügungen besteht nun die Problematik, dass durch die Annahme eines polizeilichen Notstands wegen einer von ihr umfassten gefährlichen Versammlung, Maßnahmen gegen alle weiteren erfassten Versammlungen

---

<sup>556</sup> So hat das Vorliegen des polizeilichen Notstands nicht zwangsläufig ein Verbot der friedlichen Versammlung zur Folge, beschränkende Verfügungen sind vorzugswürdig, vgl. *Kniesel/Poscher*, in: *Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 352*.

<sup>557</sup> VG Hamburg Urt. v. 25.02.2022 – 3 K 1611/18, BeckRS 2022, 9276, Rn. 84.

<sup>558</sup> Exempl. *Lindner*, in: BeckOK PolR Bayern/PAG Art. 10, Rn. 1 f.

<sup>559</sup> *Kniesel/Poscher*, in: *Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 352*.

<sup>560</sup> VG Hamburg Urt. v. 25.02.2022 – 3 K 1611/18, BeckRS 2022, 9276, Rn. 84.

getroffen werden könnten, ohne dass jeweils eine individuelle Gefahrenprognose erstellt wird (Gesamtbetrachtung). Im schlimmsten Fall hätte es die Versammlungsbehörde damit selbst in der Hand, durch die Verklammerung mit einer gefährlichen Versammlung ein Verbot unliebsamer ungefährlicher Versammlungen herbeizuführen, ohne eine gesonderte Prognose zu erstellen.

Das Problem liegt demnach nicht darin, dass im Rahmen des polizeilichen Notstands auch Maßnahmen gegen Versammlungen getroffen werden, von denen selbst keine unmittelbare Gefahr ausgeht. Denn dies ist gerade das Wesen der Inanspruchnahme von Nichtverantwortlichen. Vielmehr ist durch die Notwendigkeit einer verhältnismäßigen Beurteilung der darauffolgenden Maßnahmen in jedem Fall eine individuelle Gefahrenprognose vorzunehmen, was in keinem Fall durch die Handlungsform der Allgemeinverfügung suspendiert werden kann. Erfolgt keine individuelle Prognose, so kann es an der Erforderlichkeit des Eingriffs fehlen, da weniger einschneidende Maßnahmen nicht geprüft wurden.

### *c) Widerspruch zum Differenzierungsgebot*

Ferner ist zu untersuchen, ob die Grundsätze des versammlungsrechtlichen Differenzierungsgebots für oder gegen die Annahme einer Gesamtbetrachtung sprechen. Denn immerhin kommt es auch in diesem Rahmen zu einem unbestimmten Zeitpunkt zu einer Verklammerung von unfriedlichen und friedlichen Versammlungsteilnehmern, indem einheitlich von einer unfriedlichen Versammlung ausgegangen wird.

#### aa) Das Differenzierungsgebot

In seiner Brokdorf-Entscheidung stellte das BVerfG u. a. Maßstäbe dazu auf, in welchen Fällen Versammlungen wegen Unfriedlichkeit verboten oder aufgelöst werden können.<sup>561</sup> Unfriedlich ist eine Versammlung dann, wenn sie sich als Kollektiv entsprechend verhält. Voraussetzung dafür ist, dass die Versammlung im Ganzen einen aufrührerischen oder gewalttätigen Verlauf nimmt.

Unter Gewalttätigkeit ist dabei die aktive, aggressive körperliche Einwirkung von einiger Gefährlichkeit zu verstehen.<sup>562</sup> Der Begriff ist deutlich restriktiver auszulegen als der Gewaltbegriff des § 240 StGB. Erfasst sind damit vor allem aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen.<sup>563</sup>

<sup>561</sup> BVerfGE 69, 315, Rn. 89 ff.

<sup>562</sup> Der Begriff ist im Detail höchst umstritten. Zum Meinungsstand siehe ausführlich: Ullrich, Demonstrationsrecht, S. 250 ff. sowie Kniesel/Poschner, in: Lisken/Denninger, PolRHdB, J, Rn. 66; Kniesel, in: D/G/K, § 15, Rn. 204 ff.

<sup>563</sup> BVerfGE 73, 206, 248.

Von geringerer praktischer Bedeutung ist das Merkmal einer aufrührerisch verlaufenden Versammlung. Ursprünglich waren damit Bestrebungen verbunden, die einen politischen Umsturz oder rechtswidrigen Widerstand gegen die Obrigkeit zur Folge hatten.<sup>564</sup> Im Hinblick auf das heutige Verfassungsverständnis, insbesondere im Zusammenwirken mit dem weiten Grundrecht der Meinungsfreiheit, ist dies nicht mehr haltbar. Aufrührerisch sollen demnach nur noch Handlungen sein, bei denen aktiv Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte geleistet wird.<sup>565</sup> Dies ist ebenfalls in einem engeren Verständnis auszulegen als es bei § 113 StGB der Fall ist. Vielmehr geht es um die Gefahren, die sich aus einer aktiv bewaffneten Versammlung ergeben.<sup>566</sup>

Praktisch sind bei Versammlungen mehrere Konstellationen denkbar. Den Regelfall stellt eine gänzlich friedlich verlaufende Versammlung dar, ohne dass Teilnehmer im oben genannten Sinne störend einwirken. Selten wird es auch vorkommen, dass alle Teilnehmer einer Versammlung der Unfriedlichkeit verfallen. Praktisch relevant ist vor allem der Fall, in dem nur ein Teil der Teilnehmer unfriedlich sind und ein anderer Teil friedlich verbleibt. Denn hier stellt sich die Frage, wann der redliche Veranstalter und die übrigen Teilnehmer den Schutz des Versammlungsgrundrechts verlieren und die Versammlung in Gänze als unfriedlich einzustufen ist.<sup>567</sup>

Für den redlichen Veranstalter und die friedlichen Teilnehmer muss der Schutz der Versammlungsfreiheit demnach auch dann erhalten bleiben, wenn einzelne Demonstranten oder eine Minderheit Ausschreitungen begehen oder begehen. Denn bei der Versammlungsfreiheit handelt es sich nicht um ein kollektives Grundrecht, das Versammlungen an sich schützt, sondern um eine subjektive Rechtsposition.<sup>568</sup> Von Eingriffen ist also jeder einzelne Versammlungsteilnehmer betroffen. Nach der Argumentation des BVerfG hätten es ansonsten wenige Teilnehmer in der Hand, Versammlungen „umzufunktionieren“ und rechtswidrig werden zu lassen. In der Folge könnte nahezu jede Versammlung aufgrund der prognostizierten Gewaltneigung Einzelner verboten werden.<sup>569</sup>

Entscheidend ist demnach der Gesamteindruck der Versammlung.<sup>570</sup> Bei dieser Zurechnung des unfriedlichen Verhaltens ist auch zu berücksichtigen, wie sich der

---

<sup>564</sup> *Kniesel*, in: D/G/K, § 15, Rn. 209.

<sup>565</sup> *Kniesel/Poschner*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 66.

<sup>566</sup> *Hoffmann-Riem*, in: AK-GG, Art. 8, Rn. 23.

<sup>567</sup> *Ullrich*, Demonstrationsrecht, S. 267.

<sup>568</sup> *Ullrich*, Demonstrationsrecht, S. 267 m. w. N.

<sup>569</sup> BVerfGE 69, 315, Rn. 89 ff.

<sup>570</sup> *Kniesel/Poschner*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 72; *Hader*, Extremistische Demonstrationen, S. 55; auch hier sind allerdings Ausnahmen anzuerkennen, wenn eine Minderheit das charakteristische Gesamtbild einer Versammlung derart prägt, dass die Annahme einer friedlichen Versammlung gänzlich abgelehnt werden muss, vgl. *Scheu*, Drittbetroffene im Versammlungsrecht, S. 185 ff.

friedliche Anteil der Versammlung tatsächlich verhält. Denn identifizieren und solidarisieren sich die übrigen Versammlungsteilnehmer mit den unfriedlichen, so bewegen sie sich nicht mehr im Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG.<sup>571</sup> Dies gilt insbesondere dann, wenn die Unterstützung den verbalen Rahmen verlässt und in der aktiven Minimierung des Entdeckungsrisikos der Unfriedlichen mündet.<sup>572</sup> Andernfalls ist jedoch auch das aktive Entgegenstellen zur Wiederherstellung der Friedlichkeit in die Abwägung mit einzustellen.<sup>573</sup> In der Praxis mag sich diese Bewertung herausfordernd gestalten. So ist eine mathematische Erhebung<sup>574</sup> der Unfriedlichen oder eine Prozentuale Angabe gänzlich praxisfern. Vielmehr bedarf es einer empirischen und summarischen Prüfung.

Grundsätzlich folgt also aus dem Differenzierungsgebot der behördliche Auftrag, klar zwischen unfriedlichen und friedlichen Versammlungsteilnehmern zu unterscheiden. Ab einem bestimmten, nicht näher abgrenzbaren Zeitpunkt erfolgt allerdings auch in diesen Fällen eine Gesamtbetrachtung, in deren Folge es zu einer Zurechnung des unfriedlichen Verhaltens Dritter kommt. Dies steht erkennbar im Einklang mit der Rechtsprechung des BVerfG.<sup>575</sup>

#### bb) Stellungnahme

Zu fragen ist nun, ob der dargelegte Differenzierungsgrundsatz auch für die in Frage stehende Problematik der Gesamtbetrachtung übertragbar ist. Beide Problemfelder sind zumindest auch im Tatbestand der unmittelbaren Gefahr verortet.

So könnte der Differenzierungsgrundsatz nicht nur für individuelle Versammlungen gelten, sondern auch als Grundlage für die Figur der Gesamtbetrachtung dienen (*argumentum a minore ad maius*). Das VG Hamburg lehnt dies mit dem Argument ab, in den o. g. Fällen läge bereits objektiv eine störende Versammlung vor. Ein präventives Verbot sei hingegen zur optimalen Wahrung der Versammlungsfreiheit nur unter den strengen Voraussetzungen und unter Beachtung einer verfassungskonformen Auslegung des § 15 Abs. 1 VersG statthaft.<sup>576</sup>

Dem Grundgedanken des VG Hamburg ist dabei zuzustimmen, doch vermag es den Kern der angestrebten Argumentation nicht zu treffen. Denn letztlich gelten die Voraussetzungen, ob eine Versammlung einen unfriedlichen Verlauf nimmt oder nicht, eben auch prognostisch für noch nicht begonnene Versammlungen, auch wenn in diesen Fällen zur optimalen Grundrechtswahrung die Auflösung vorzugs-

<sup>571</sup> *Kniesel/Poschner*, in: Lischen/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 72.

<sup>572</sup> LG Hamburg DVBl. 1952, 314; *Ullrich*, Demonstrationsrecht, S. 267.

<sup>573</sup> BVerfG NVwZ 2007, 1180; *Kniesel*, in: D/G/K, § 15, Rn. 213.

<sup>574</sup> *Kang*, Friedlichkeitsvorbehalt, S. 200.

<sup>575</sup> BVerfGE 69, 315, Rn. 89 ff.

<sup>576</sup> VG Hamburg Urt. v. 25.02.2022 – 3 K 1611/18, BeckRS 2022, 9276, Rn. 89.

würdig ist.<sup>577</sup> Denn selten werden alle Teilnehmer gleichermaßen unfriedlich sein. Ein präventives Verbot ist aber als ultima ratio dadurch nicht versagt. Es bleibt dabei, dass auch hier eine Verklammerung und Zusammenfassung aller Versammlungsteilnehmer in „einem Topf“ erfolgt. Eine grundsätzliche Vergleichbarkeit liegt hier also vor.<sup>578</sup>

Trotzdem ist eine Übertragung dieses Differenzierungsgebots auf Fälle präventiver Allgemeinverfügungen mit Gesamtbetrachtung nicht möglich. Der Ausschlussgrund ist vorliegend allerdings auf der Tatbestandsseite des § 15 Abs. 1 VersG zu finden. In den o. g. Fällen erfolgt die Differenzierung, ob eine Unfriedlichkeit vorliegt, für eine konkrete Versammlung. Wie dargestellt, erfordert der Tatbestand des § 15 Abs. 1 VersG jedoch das Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr für jede einzelne erfasste Versammlung. Dies schließt eine übergeordnete Verklammerung unter Heranziehung der o. g. Grundsätze zur Beurteilung der Unfriedlichkeit aus.

## 6. Zwischenergebnis

Beginnend mit präventiven Allgemeinverfügungen im Zusammenhang mit Castor-Transporten entwickelte die Rechtsprechung die Figur der sog. „Gesamtbetrachtung“. Durch die Wahl der Handlungsform der Allgemeinverfügung soll demnach eine Verklammerung aller im Wirkungskreis der Verfügung befindlichen Versammlungen eintreten. Für die Beurteilung der Frage, ob eine unmittelbare Gefahr vorliegt, sollen so alle erfassten Versammlungen pauschal betrachtet werden. Ginge also nur von einer Versammlung eine Gefahr aus, würde dies auch für alle anderen, friedlichen Versammlungen im Wirkungsbereich der Allgemeinverfügung gelten.

Abzugrenzen ist diese Problematik von der Frage, ob § 15 Abs. 1 VersG grundsätzlich die Möglichkeit eröffnet, mehrere Versammlungen gleichermaßen mittels einer Allgemeinverfügung zu regeln, wovon hiesig ausgegangen wird.<sup>579</sup>

Eine Gesamtbetrachtung in der vorgenannten Form ist jedoch aus mehrererlei Hinsicht kritisch zu betrachten. Zwar ist die Verwaltung grundsätzlich frei in der Wahl ihrer Handlungsformen, jedoch verändern sich dadurch nicht die materiellen Eingriffsvoraussetzungen einer Norm. Ginge man davon aus, so hätte es die Versammlungsbehörde schlimmstenfalls in der Hand, durch eine Verklammerung einer unliebsamen, aber friedlichen Versammlung mit einer gefahrenträchtigen Versammlung, Eingriffe in beide Versammlungen herbeizuführen.

Auch das Bestehen eines polizeilichen Notstands vermag es nicht, eine solche Verklammerung auszulösen. Denn diese Rechtsfigur entfaltet primär bei der Wahl

<sup>577</sup> BVerfGE 69, 315, Rn. 93.

<sup>578</sup> Ebenso *Singer*, BayVBl. 2023, 725, 729.

<sup>579</sup> S. Kap. 4 C. III. 1. f.

des Regelungsadressaten sowie auf Rechtsfolgende Relevanz. Besteht bei einer friedlichen Versammlung aber schon keine unmittelbare Gefahr, ist ein polizeilicher Notstand unerheblich.

Zweifelhaft erscheint eine Gesamtbetrachtung auch aus verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten. Denn im Hinblick auf die hohe Bedeutung der Versammlungsfreiheit fragt sich, wieso die in langer Rechtsprechungstradition entwickelten Anforderungen an die Einschränkung einzelner Versammlungen durch die Wahl einer Handlungsform herabgesenkt bzw. gänzlich aufgehoben sein sollen.

Zudem ist anerkannt, dass auch das Verwaltungsverfahren an sich eine grundrechtsschützende Funktion entfaltet, wozu auch die Wahl der Handlungsformen zählt. Würde man der Allgemeinverfügung jedoch eine verklammernde Wirkung zubilligen, so wäre dieser Grundsatz in sein Gegenteil verkehrt.

Auch die Grundsätze des vom BVerfG entwickelten Differenzierungsgebots sprechen nicht für die Rechtmäßigkeit einer Gesamtbetrachtung. Zwar müssen sich friedliche Versammlungsteilnehmer ab einem bestimmten Zeitpunkt die Unfriedlichkeit anderer Teilnehmer zurechnen lassen, was zu einer Bewertung der Versammlung als im Ganzen unfriedlich führt. Allerdings verlangt § 15 Abs. 1 VersG, dass bei jeder betroffenen Versammlung eine entsprechende Gefahr vorliegt, was einen Vergleich zum Differenzierungsgebot ausschließt.

Zusammenfassend findet eine Gesamtbetrachtung keine Stütze in § 15 Abs. 1 VersG und ist auch unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten abzulehnen. Eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit muss für jede potenziell von einer präventiven Allgemeinverfügung erfassten Versammlung individuell vorliegen.

## **V. Gefahren für die öffentliche Sicherheit durch „deceptio“-Versammlungen?**

Im Zusammenhang mit unmittelbaren Gefahren für die öffentliche Sicherheit ist die rechtliche Bewertung und Behandlung von „deceptio“-Versammlungen von erheblicher praktischer Bedeutung. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit wurde bereits ausführlich in Kap. 4 C. II. 3. erläutert. Im Kern gilt es vorliegend zu klären, ob durch das reine Vorliegen der Voraussetzungen einer „deceptio“-Versammlung (wie dies im Einzelnen darzulegen ist s. Kap. 4 C. VI. 4.) bereits eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit bestehen kann. Hier sind insbesondere drei mögliche Konstellationen denkbar. So ist zunächst zu klären, ob die Nichtanzeige als materieller Verstoß gegen die Vorschriften der Versammlungsgesetze eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit (Rechtsordnung) begründet (s. dazu Kap. 4 C. IV. 1.). Ferner gilt es zu untersuchen, ob in dem Vorliegen einer „deceptio“-Versammlung an sich bereits eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit gesehen werden kann (s. dazu Kap. 4 C. IV. 2.). Zudem könnte eine Gefahr für die Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen gegeben sein (s. Kap. 4 C. IV. 3.).

## 1. Gefahr für die Rechtsordnung durch nichtangezeigte „deceptio“-Versammlungen

### a) Problembeschreibung

Eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit könnte sich bereits durch die reine Nichtanzeige einer „deceptio“-Versammlung ergeben. Denn als Teilschutzbereich der öffentlichen Sicherheit wird auch die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung geschützt. Damit sind auch die Normen der Versammlungsgesetze umfasst. Eine entgegen § 14 Abs. 1 VersG nicht erfolgte Anzeige stellt damit eine Verletzung der Rechtsordnung dar. Bei bewusst und systematisch unterlassenen Anzeigen soll diese Gefahr für Eingriffe in die Versammlungsfreiheit ausreichen. Dies stellt eine Ausnahme zu dem Grundsatz dar, dass versammlungsrechtliche Nichtanzeigen nicht schematisch zu Eingriffen in die Versammlungsfreiheit berechtigen.<sup>580</sup>

### b) Kritische Würdigung

Dem Ansatz begeben dabei im Wesentlichen drei kritische Gesichtspunkte.

#### aa) Motivbezogener Gefahrenansatz abseits der Gefahrendogmatik

Der Gefahrenbegriff im Sicherheitsrecht konstituiert einerseits eine Eingriffsschwelle und begrenzt das behördliche Eingreifen andererseits.<sup>581</sup> Dem Begriff der Gefahr immanent ist die dahinterstehende präventive Wertung des Sicherheitsrechts, einem zu erwartenden Schadenseintritt zuvorzukommen oder zumindest die Folgen möglichst gering zu halten.<sup>582</sup>

Aus diesem dogmatischen Ziel des Sicherheitsrechts lässt sich ableiten, dass die subjektiven Vorstellungen eines Gefahrenverursachers auf Tatbestandsebene keine Rolle für Begründung oder Ablehnung eines Gefahrenzustands spielen können. Beachtlich sind nur die tatsächlichen und objektiv störenden Umstände.<sup>583</sup> Die Motive oder andere subjektive Erwägungen (wie Vorsatz oder Fahrlässigkeit) sind daher kein Maßstab für die Begründung einer Gefahr.<sup>584</sup>

Gerade die bewusste und systematische Unterlassung einer Versammlungsanzeige soll aber entscheidendes Kriterium für die Annahme einer rechtsordnungs-

---

<sup>580</sup> So *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 312; zu dem Grundsatz im Zusammenhang mit „deceptio“-Versammlungen s. Kap. 4 B.II.1.c); a.A. *Peters/Janz*, NVWBl. 2022, 269, 270 m. w. N.

<sup>581</sup> *Graulich*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, E, Rn. 125.

<sup>582</sup> *Möstl*, in: BeckOK PolR BaWü, Rn. 34; s. auch Kap. 4 C.II.2. a).

<sup>583</sup> *Graulich*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, E, Rn. 191.

<sup>584</sup> BVerwG NJW 1982, 1008, juris, Rn. 44; VG Düsseldorf Urt. v. 11.11.2013 – 6 K 6579/12, BeckRS 2014, 45747.

verletzenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit sein. Als alleiniges Kriterium erscheint dies in dem vorgenannten Kontext nicht ausreichend.

Allerdings ist die bewusste und systematische Nichtanzeige nicht nur reines Motiv oder subjektives Momentum, sondern objektives Indiz für eine versamlungsrechtsfeindliche Einstellung, wenn noch weitere belastende Kriterien hinzutreten (u. a. Erfahrungen aus vorangegangenen Versammlungen; s. dazu Gefahrenprognose bei „deceptio“-Versammlungen Kap. 4 C. VI. 3.). Die Redlichkeitsvermutung des Veranstalters bzw. der Sammlungsteilnehmer kann dadurch widerlegt werden.<sup>585</sup> Dann ist die bewusste Nichtanzeige ein Prognose- und Differenzierungskriterium für nachfolgendes, täuschendes und rechtsfeindliches Auftreten (je nach Einzelfall bspw. die Durchbrechung von Polizeiketten oder die systematische Missachtung von Versammlungsbeschränkungen<sup>586</sup>). Dies geht allerdings über das reine Motiv hinaus und bedarf der Darlegung innerhalb einer Gefahrenprognose (s. o.).

#### bb) Auslegung im Lichte der Versammlungsfreiheit

Zunächst ist zutreffend, dass die Verletzung von Normen des Versammlungsgesetzes als Teil der Rechtsordnung auch eine Gefahr für die öffentlichen Sicherheit begründen kann.<sup>587</sup>

Allerdings muss der Begriff der öffentlichen Sicherheit unter Beachtung der Wertungen und der Bedeutung der Versammlungsfreiheit verstanden und in diesem Lichte ausgelegt werden.<sup>588</sup> Würde man der Auffassung folgen, dass eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit durch die reine Nichtanzeige vorliegen würde, so erhielte man im Ergebnis die Anwendung und Rechtsfolge des § 15 Abs. 3 Var. 1 VersG. Wie festgestellt wurde, ist dies aber bei einer verfassungskonformen Auslegung des § 15 Abs. 3 VersG nicht möglich (s. dazu Kap. 4 B. III.).

Dieser Gefahrenansatz würde die Anwendung des § 15 Abs. 3 VersG durch die Hintertüre zulassen, wodurch eine differenzierende Gefahrenprognose (um die zu vermeidenden Automatismen auszuschließen) entbehrlich werden würde. Ohne Hinzutreten ergänzender Faktoren, würde eine formell rechtswidrige Versammlung damit auch materiell rechtswidrig werden.<sup>589</sup> Gerade dies erscheint mit der Versammlungsfreiheit im Hinblick auf die Rechtsprechung zu § 15 Abs. 3 VersG aber nicht vereinbar.

<sup>585</sup> BVerfG NVwZ-RR 2002, 500.

<sup>586</sup> VGH Mannheim Beschl. v. 24.01.2022 – VGH 9 s 178/22, BeckRS 2022, 809, Rn. 12.

<sup>587</sup> *Dürig-Friedl*, in: *Dürig-Friedl/Enders*, § 15 VersG, Rn. 41; *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 132.

<sup>588</sup> *Höfling*, in: *Sachs*, Art. 8 GG, Rn. 75; *M. Müller*, in: *BeckOK PolR Bayern/BayVersG* Art. 15, Rn. 12.

<sup>589</sup> *Werner*, Versammlungsrechtswidrigkeit, S. 36 ff.

*c) Zwischenfazit*

Die Annahme einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit (in Form der Verletzung der Rechtsordnung) durch eine bewusste und systematische Unterlassung einer Versammlungsanzeige erscheint im Hinblick auf die Dogmatik des Gefahrenbegriffs im Sicherheitsrecht zumindest kritisch. Denn dieser Ansatz stützt sich auch auf die Motive des Gefahrenverursachers. Die Intentionen einer Nichtanzeige sind zwar objektivierte Umstände, die Indizien für den Verlauf der Versammlung darstellen. Dies findet jedoch bereits Berücksichtigung in der Gefahrenprognose und hat ggf. abgesenkte Anforderungen an sie zur Folge (s. dazu Kap. 4 C. VI. 5.).

Nimmt man darüber hinaus an, dass eine nicht angezeigte Versammlung per se eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt, kommt man im Ergebnis zur Anwendung des § 15 Abs. 3 VersG, was allerdings durch die Rechtsprechung des BVerfG verfassungskonform zu erfolgen hat. Demnach genügt die reine Nichtanzeige nicht für Eingriffe in die Versammlungsfreiheit (s. dazu Kap. 4 B. III.).

## **2. Die „deceptio“-Versammlung als selbstständige Gefahr für die öffentliche Sicherheit**

*a) Problembeschreibung*

Einen weiteren Ansatzpunkt in „deceptio“-Versammlungen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu sehen, vertritt der VGH Mannheim. Der Senat führt im Kontext zu Corona-Spaziergängen aus, dass die planmäßige Nichtanzeige (als Symptom der „deceptio“-Versammlung) zur Vereitelung gefahrenabwehrender Sicherungsmaßnahmen durch die Versammlungsbehörde führt, was eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung darstelle.<sup>590</sup> Der Ansatz wurde auch in der Literatur teilweise positiv rezipiert.<sup>591</sup> Aus dem Wortlaut der Entscheidung ergibt sich, dass die Nichtanzeige dabei nur einen Unterfall generellen Verhaltens darstellt, das zur Vereitelung solcher Sicherungsmaßnahmen führt.<sup>592</sup>

*b) Kritische Würdigung*

aa) Dogmatische Herleitung der Gefahr

Der vom VGH Mannheim aufgeworfene Ansatz der Vereitelung gefahrenabwehrender Sicherungsmaßnahmen im versammlungsrechtlichen Kontext wirft

---

<sup>590</sup> VGH Mannheim Beschl. v. 04.02.2022 – 10 s 236/22, BeckRS 2022, 1441, Rn. 11; VGH Mannheim Beschl. v. 24.01.2022 – VGH 9 s 178/22, BeckRS 2022, 809, Rn. 16.

<sup>591</sup> *Peters/Janz*, NWVBl. 2022, 269, 270 f.

<sup>592</sup> Ebenda: „In der Vereitelung gefahrenabwehrender Sicherungsmaßnahmen durch die hier planmäßige Nichtanmeldung kann aber eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit gesehen werden [...].“

dabei zunächst die Frage nach der dogmatischen Herleitung der Gefahr im Zusammenhang mit dem Schutzbereich der öffentlichen Sicherheit auf.

#### bb) Kein Ansatz in den Schutzbereichen der öffentlichen Sicherheit

Die öffentliche Sicherheit gliedert sich wie bereits ausgeführt in die Dreifaltigkeit des Polizei- und Ordnungsrechts auf: in die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, die Unverletzlichkeit subjektiver Rechte und Rechtsgüter (insbesondere Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Vermögen und Ehre) sowie den Bestand des Staates und seiner Einrichtungen und sonstiger Träger der Hoheitsgewalt.<sup>593</sup>

Die planmäßige Vereitelung gefahrenabwehrender Sicherungsmaßnahmen scheint auf den ersten Blick keinen Platz in dieser Schutztrias einzunehmen. Denn die öffentliche Sicherheit umfasst grundsätzlich alle rechtlich verbindlichen Regelungen, die menschliches Verhalten durch Ge- oder Verbote regeln.<sup>594</sup> Eine allgemeine Pflicht zum Wohlverhalten gegenüber staatlichen Stellen bzw. einem daraus resultierenden Gebot, die effektive Gefahrenabwehr nicht zu beeinträchtigen besteht jedoch im Verwaltungsrecht nicht. Eine solche Pflicht wäre als Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit an den Schranken des Art. 2 Abs. 1 GG zu messen.

Ebenso verhält es sich mit dem Teilschutzbereich der Gewährleistung der Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen. Auch hier ist nur geschützt, was ohnehin eine Verhaltensregel darstellt. Ein abweichendes Verhalten stellt grundsätzlich erlaubte Grundrechtsausübung dar – unabhängig davon, ob es staatliches Handeln erschwert.<sup>595</sup> Auch wenn man aus dem Schutzzweck selbst eine implizite Pflicht des Einzelnen ableiten will, den störungsfreien Betrieb staatlicher Einrichtungen nicht gefährden zu dürfen,<sup>596</sup> liegt dem eine andere Ratio zugrunde.<sup>597</sup> Denn der Zweck des Schutzbereichs zielt nicht auf den möglichst reibungslosen Ablauf eines einzelnen rechtstheoretischen Verwaltungsverfahrens ab, sondern intendiert den Erhalt der Kernfunktionalität der Behörden.

Das gefährdende Potential ergibt sich vielmehr daraus, dass die Versammlungsbehörden und die Polizei durch das planmäßig verschleiernde und bösgläubige Verhalten ihrem (grund-)gesetzlichen Auftrag nicht mehr effektiv nachkommen können. Ihre Arbeitsfähigkeit an sich ist dadurch nicht gefährdet.<sup>598</sup>

---

<sup>593</sup> Näheres s. Kap. 4 C. II. 3. a).

<sup>594</sup> *Bäcker*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, D, Rn. 49.

<sup>595</sup> Ebenda, Rn. 62.

<sup>596</sup> Ebenda, Rn. 66.

<sup>597</sup> S. dazu Kap. 4 C. II. 3.

<sup>598</sup> Anders verhält sich dies bei der zielgerichteten Blockade einer Polizeiinspektion durch eine Versammlung, vgl. VGH München Beschl. v. 19.02.2024 – 10 CS 24.286 –, juris, Rn. 18.

cc) Verhinderung der behördlichen Aufgabenwahrnehmung

Dies lässt jedoch den Schluss zu, dass das Gefahrenmoment in der sicherheitsbehördlichen Aufgabenwahrnehmung zu suchen ist. Die Aufgabe der zuständigen Sicherheitsbehörden zur Gefahrenabwehr ist einfachgesetzlich direkt aus den Generalklauseln der Versammlungsgesetze (vgl. § 15 Abs. 1 VersG) als Rückschluss von der Befugnis auf die Aufgabe zu entnehmen.

Verfassungsrechtlich ist die Pflicht zur Gefahrenabwehr, allgemein und im Speziellen im Versammlungsrecht, originäre Aufgabe der (besonderen) Sicherheitsbehörden. Die einfachgesetzlichen Aufgabenzuweisungen sind dabei Ausdruck der verfassungsgegebenen Pflicht zur Gefahrenabwehr durch staatliche Behörden. Zwar ist diese Pflicht nicht direkt im Grundgesetz kodifiziert, sie ergibt sich jedoch aus der Gewährleistungsfunktion der Grundrechte als staatliche Schutzpflichten, kombiniert mit dem Gewaltmonopol.<sup>599</sup> Teilweise wird neuerdings sogar ein Grundrecht auf Sicherheit angenommen.<sup>600</sup>

Die Gefahr setzt damit bereits im Vorfeld der Schutzbereiche der öffentlichen Sicherheit an, da es den Behörden wesentlich erschwert bzw. unmöglich gemacht wird, überhaupt zu prüfen, ob unmittelbare Gefahren bei einer Versammlung vorliegen könnten.

dd) Gefahr bereits durch die vereitelte Prüfungsmöglichkeit

Die Wahrnehmung dieser Gefahrenabwehrpflicht wird durch das planmäßige, systematische und bösgläubige Verschleiern von Versammlungen, deren geplanter Verläufe und Intentionen wesentlich erschwert oder sogar unmöglich gemacht. Dabei stellt der VGH Mannheim zentral auf die Vereitelung des Erlasses von gefahrenabwehrenden Sicherungsmaßnahmen ab. Verhindert wird bereits die Prüfung, ob solche Maßnahmen überhaupt notwendig sind, weshalb die Gefahr hier im Vorfeld möglicher Sicherungsmaßnahmen zu sehen ist.

ee) Nähe zu Gefahrenerforschungseingriffen

Dabei drängen sich Ähnlichkeiten zu den sog. „Gefahrenerforschungseingriffen“ auf, die Eingriffe in Rechtspositionen zulassen, um überhaupt erst ermitteln zu

---

<sup>599</sup> Ausführlich zum staatlichen Auftrag der Sicherheitsgewährleistung: *Möstl*, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, S. 37 ff.; *Schoch/Eifert*, Bes. VerwR, Kap. 1, Rn. 65 ff. m. w. N.; *Trurnit*, in: BeckOK PolR BW/BWPolG § 1, Rn. 6; *Holzner*, in: BeckOK PolR Bayern/PAG Art. 2, Rn. 3 m. w. N. Landesverfassungsrechtlich normiert Art. 99 S. 2 BV diesen Grundsatz ausdrücklich: „Ihr Schutz (der Einwohner) gegen Angriffe von außen ist gewährleistet durch das Völkerrecht, nach innen durch die Gesetze, die Rechtspflege und die Polizei.“

<sup>600</sup> Kritisch m. w. N.: *Denninger*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, B, Rn. 14 ff.; *Thiel*, Gefahrenabwehr, S. 179 ff.

können, ob eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorliegt.<sup>601</sup> Bei einem entsprechenden Gefahrenverdacht<sup>602</sup> können die Sicherheitsbehörden demnach bereits im Vorfeld Rechtseingriffe vornehmen, um die Sicherung von etwaig betroffenen Schutzgütern sicherstellen zu können.<sup>603</sup>

Allerdings ist dabei zu beachten, dass im Rahmen des Gefahrenvorfelds lediglich Eingriffe zur Erforschung und Aufklärung des Sachverhalts, also zur Minderung des Informationsdefizits, zulässig sind.<sup>604</sup> Solche Maßnahmen zielen also nicht auf die unmittelbare Beseitigung der Gefahrenlage ab und greifen nicht final in den Kausalverlauf ein.<sup>605</sup> Bei Annahme der o. g. versammlungsrechtlichen Gefahr wäre Letzteres jedoch unvermeidlich, was nicht der Dogmatik der Gefahrenerefor- schungseingriffe entspricht.

Dies bedeutet im Ergebnis allerdings nicht, dass es im Rahmen von „deceptio“- Versammlungen kein Gefahrenvorfeld geben kann.<sup>606</sup> Vielmehr können entsprechende Eingriffe allerdings nur zur weiteren Sachverhaltsaufklärung dienen und rechtfertigen keine „finalen“ Eingriffe in den Kausalverlauf.<sup>607</sup>

#### ff) Wortlaut des § 15 Abs. 1 VersG

Die Annahme einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit durch die planmäßige und bösgläubige Vereitelung der Prüfung und Erteilung von gefahrenabwehrenden Sicherungsmaßnahmen widerspricht zudem den einfachgesetzlichen Tatbestands- voraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG. Denn durch eine Vorfeldverlagerung der Gefahr vor den Beginn der eigentlich Versammlung, besteht die Gefahr nicht mehr bei ihrer „Durchführung“, vgl. § 15 Abs. 1 VersG.

#### c) Zwischenfazit

Wie der VGH Mannheim zutreffend feststellt, verhindern „deceptio“-Ver- sammlungen bereits durch ihre Wesensmerkmale die Prüfung, ob eine versamm- lungsbezogene, unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit i. S. § 15 Abs. 1 VersG vorliegt. Entsprechende Sicherungsmaßnahmen können demnach nicht ge- troffen werden. Dies erschwert den verfassungsgegebenen Auftrag der Sicher- heitsbehörden zur Gefahrenabwehr bzw. macht ihn gänzlich unmöglich.

<sup>601</sup> *Holzner*, in: BeckOK PolR Bayern/PAG Art. 11, Rn. 163 f. m. w. N.

<sup>602</sup> Ausführlich zur Dogmatik: *Möstl*, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, S. 162 ff.; S. 198 ff.

<sup>603</sup> *Holzner*, in: BeckOK PolR Bayern/PAG Art. 11, Rn. 62.

<sup>604</sup> OVG Koblenz NVwZ 1992, 499, 500.

<sup>605</sup> *Götz*, NVwZ 1990, 725, 730.

<sup>606</sup> Ausführlich zum Gefahrenvorfeld: *Poscher*, NVwZ 2001, 141 ff.

<sup>607</sup> *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 187.

Diese Problemstellung findet allerdings im Gefahrenvorfeld statt und berechtigt, entsprechend der Dogmatik von Gefahrenerforschungseingriffen, nicht zu finalen Eingriffen in die Versammlungsfreiheit. Denn eine in den Schutzbereichen der öffentlichen Sicherheit liegende Gefahr ist damit nicht (noch) gegeben. Auf eine solch versamlungsbezogene Gefahr stellt § 15 Abs. 1 VersG allerdings erkennbar ab. Für eine Absenkung dieser Eingriffsschwelle besteht einfachgesetzlich keine Grundlage.

Im Ergebnis vermag selbst der Nachweis einer bösgläubigen Nichtanzeige keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu begründen. Sind entsprechende versamlungsbezogene Gefahrmomente im Ansatz identifiziert, so wirkt sich dieser Umstand allerdings im Rahmen der Gefahrenprognose aus (s. dazu Kap. 4 C. VI. 5.).

### 3. Die Funktionsfähigkeit der Polizei als besondere Gefahr bei „deceptio“-Versammlungen?

#### a) Problembeschreibung

Vertreten wird darüber hinaus auch, durch „deceptio“-Versammlungen sei der Teilschutzbereich des Schutzes von Gemeinschaftsgütern betroffen.<sup>608</sup> Denn darunter fällt auch die Funktionsfähigkeitsgewährleistung der Behörden, was insbesondere die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit der Polizei umfasst.<sup>609</sup> Dabei geht es um die Einsatzfähigkeit der Polizei als Organisation.<sup>610</sup> Ansatzpunkt muss also die Prüfung sein, ob das in Frage stehende Verhalten die gesetzliche Aufgabenerfüllung der Polizei beeinträchtigen kann. Anzudenken ist bspw. das Blockieren einer Polizeidienststelle, um zu verhindern, dass Polizeikräfte zu Einsätzen ausrücken können.<sup>611</sup> Oder auch die planmäßige Überforderung des Polizeinotrufes mittels KI-basierter Fake-Anrufe. Im Kontext des Versamlungsrechts kann dies vor allem bei „deceptio“-Versammlungen an Relevanz gewinnen.

Beispielfall: Über die öffentlichen sozialen Netzwerke bewerben Klimaaktivisten eine nicht angemeldete Versammlung in einer mittelgroßen Stadt. Ziel ist die längerfristige „Flutung“ und Blockade aller Hauptstraßen. Der Treffpunkt wird erst kurze Zeit vor Beginn der Versammlung bekannt gegeben. Um 16 Uhr erfährt die örtliche Polizei von ca. 80 Personen, die sich auf einem Platz nahe eines Hauptverkehrsknotenpunktes zusammengefunden haben. Vor Ort gibt sich kein Versamlungsleiter zu erkennen. Aus dem Kollektiv wird angegeben, man werde einen

<sup>608</sup> Im Zusammenhang mit Tarn- und Ersatzveranstaltungen: *Ebert*, LKV 2001, 60, 62.

<sup>609</sup> Vgl. BVerwG NJW 2012, 2676, 2677.

<sup>610</sup> So wurde das Fotografieren von nicht verummten Beamten eines Spezialeinsatzkommandos im Hinblick auf eine mögliche Enttarnung als solche Gefahr eingestuft, BVerwG NJW 2012 2676, 2677, Rn. 25; *Trurnit*, in: BeckOK PolR BW/BWPoG § 1, Rn. 41 m. w. N.

<sup>611</sup> Vgl. VGH München Beschl. v. 19.02.2024 – 10 CS 24.286 –, juris, Rn. 18.

einstündigen Aufzug entlang der Hauptverkehrsstraßen der Stadt durchführen. Zu Blockaden kommt es nicht.

Neben weiteren Gefahren für die öffentliche Sicherheit kann hier auch die Funktionsfähigkeit der Polizei beeinträchtigt werden. Sollte der Aufzug durchgeführt werden bzw. sollte es zu den angekündigten Blockadeaktionen kommen, so sind je nach Lageeinschätzung mehrere Polizeikräfte aus dem täglichen Dienst heraus abzustellen. Diese stehen dann allerdings nicht mehr für die originär zugewiesenen Lagen zur Verfügung. Je nachdem wie viele Kräfte zur Gewährleistung eines störungsfreien Versammlungsverlaufs sowie der (allgemeinen) Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit benötigt werden, hat dies entsprechend der Einsatzdauer eine Funktionseinbuße der Polizei zur Folge, bis das Defizit durch Personalverschiebungen ausgeglichen werden kann. Dies kann bis hin zur Annahme eines polizeilichen Notstands führen (s. dazu Kap. 4 C. III. 5. b) aa)).

Anders als bei der Frage, ob dem rechtlichen Anmeldeerfordernis durch Kenntnisnahme der Behörden auf anderen Wegen (bspw. durch soziale Medien) Rechnung getragen wird, ist es hier durchaus beachtlich, ob die Polizei im Vorfeld Kenntnis von der Lage erhalten hat.<sup>612</sup> Denn dann hat die Polizei es selbst in der Hand im Vorfeld die entsprechenden organisatorischen Vorbereitungen zu treffen und wird nicht von der Lage überrascht.<sup>613</sup> Dabei ist auch zu berücksichtigen, dass der Polizei durchaus eine gewisse Lageflexibilität zugemutet werden kann, um auf ad-hoc-Geschehnisse professionell reagieren zu können.

### *b) Kritische Würdigung*

Sind „deceptio“-Versammlungen also in ihrer konkreten Ausgestaltung, insbesondere durch die fehlende Vorbereitungsmöglichkeit der Polizei in organisatorischer und personeller Hinsicht, geeignet die Funktionsfähigkeit der jeweiligen Polizeibehörde zu beeinträchtigen, kann der Tatbestand als erfüllt angesehen werden. Dies kollidiert auch nicht mit dem Grundsatz, dass eine Nichtanmeldung nicht schematisch zu einem Verbot, einer Auflösung oder Beschränkungen führen kann, da die Nichtanmeldung lediglich den Anstoß darstellt, der in der Folge (nach einer Einzelfallbetrachtung) entweder zu einer Funktionsbeeinträchtigung der Polizei führt oder nicht. Wesentlich ist dabei auch, ob die Behörde im Vorfeld Kenntnis sowie die Möglichkeit zur Vorbereitung hatte.

---

<sup>612</sup> Ebert, LKV 2001, 60, 62, ist der Ansicht, dass bereits Schein- und Mehrfachanmeldungen den Tatbestand erfüllen. Die Polizei brauche sich nicht „an der Nase“ herumführen lassen. Dieses Verständnis überdehnt den Schutzbereich jedoch. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass jede Schein- und Mehrfachanmeldung geeignet ist, die Polizei in ihrer Funktionsfähigkeit zu beeinträchtigen. Es bedarf einer Einzelfallprüfung.

<sup>613</sup> BVerfG NVwZ 2012, 749.

Auf dieser Ebene kann der Umstand der bewussten Täuschung somit einfließen, ohne dass der Vorwurf einer disziplinierungsintendierten<sup>614</sup> Einschränkung der Versammlungsfreiheit erhoben werden kann.

### *c) Zwischenfazit*

Abseits eines polizeilichen Notstands kann die Funktionsfähigkeit der Polizei durch schlagartig auftretende und unvorhergesehene „deceptio“-Versammlungen beeinträchtigt werden, da ursprünglich für den täglichen Dienst vorgesehene Polizeibeamte ihre originären Aufgaben unter Umständen nicht mehr ausreichend erfüllen können.

Hier kommt es allerdings nicht auf eine hypothetische Betrachtung einer Funktionseinbuße an, sondern die Polizei muss konkret darlegen, wo es zu Personal- bzw. Funktionsdefiziten kommt. Dabei muss auch das Wesen der Polizeiorganisation beachtet werden, grundsätzlich auch auf ad-hoc stattfindende Ereignisse angemessen reagieren zu können. Ferner ist darzulegen, ob im Vorfeld Kenntnis und somit die Möglichkeit zur Vorbereitung auf eine eventuelle Versammlungslage bestand.

## **VI. Gefahrenprognose**

Es wurde bereits dargelegt, welche Bedeutung die Merkmale der unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit im Versammlungsrecht besitzen und wie vielschichtig bzw. tiefgängig sie im Zusammenhang mit Allgemeinverfügungen sein können. Eine Verknüpfung mit dem realen Lebenssachverhalt erhält die Rechtstheorie jedoch erst mittels der Gefahrenprognose.

Denn für die Beurteilung, ob Gefahren vorliegen, muss die Versammlungsbehörde die zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umstände beurteilen, vgl. § 15 Abs. 1 VersG. Diese Umstände müssen im Rahmen einer Diagnose erhoben werden, was die Basis der Beurteilung (Prognose) bildet. Speziell für den Bereich der versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügung ergeben sich daraus vor allem zwei zentrale Problemfelder.

Vor allem ist zu fragen, ob eine Gefahrenprognose die an sie gestellten hohen Anforderungen erfüllen kann, wenn durch präventive Allgemeinverfügungen über einen längeren Gesamtzeitraum eine vorab nicht zu beziffernde Vielzahl von Versammlungen erfasst werden. Damit eng verbunden ist die Problematik, wie weit eine solche Gefahrenprognose zeitlich in die Zukunft wirken kann, ohne Einbußen ihrer notwendigen Tragfähigkeit hinnehmen zu müssen. Zu diesem Problemkreis werden die maßgeblichen erfolgskritischen Faktoren entwickelt (s. Kap. 4 C. VI. 3.).

---

<sup>614</sup> *Kniesel/Poschner*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 247.

Ausgangspunkt vieler Überlegungen dieser Arbeit stellen „deceptio“-Versammlungen dar. Für die Versammlungsbehörden ergibt sich allerdings die Frage der Nachweisbarkeit solcher Versammlungsformen. Diesem praktischen Bedürfnis wird unter Kap. 4 C.VI.4. Rechnung getragen, indem die konkreten Voraussetzungen die Prognose dargelegt werden.

Als Ausgangspunkt wird diesen Problemfeldern eine allgemeine Darstellung der Anforderungen an die Diagnose und Prognose vorangestellt.

### 1. Die Diagnose des Abwägungsmaterials

Für die Ermittlung des Abwägungsmaterials gelten gegenüber dem allgemeinen Sicherheitsrecht zunächst grundsätzlich keine versammlungsrechtlichen Besonderheiten.<sup>615</sup> Es bedarf somit eines formell und materiell rechtmäßigen Verwaltungsverfahrens.<sup>616</sup> Modifiziert wird dies nach der Rechtsprechung des BVerfG allerdings dadurch, dass eine entsprechend der Tragweite des Art. 8 GG, „grundrechtskonforme“ Gestaltung des Verfahrens erforderlich ist.<sup>617</sup>

#### a) Beginn des Verwaltungsverfahrens

Die für das Verfahren geltenden Normen ergeben sich aus den §§ 9 ff. VwVfG.<sup>618</sup>

<sup>615</sup> Schoch, in: Schmidt-Abmann/Schoch, Bes. Verwaltungsrecht, 2. Kap., Rn. 87.

<sup>616</sup> *Watrin*, Gefahrenprognose im Versammlungsrecht, S. 44 f. Verfahrensfehler führen zur Rechtswidrigkeit des Versammlungsbescheids, bei Fehlern i. S. § 44 Abs. 1 VwVfG sogar zu dessen Nichtigkeit, vgl. *Hufen/Siegel*, Fehler im Verwaltungsverfahren, S. 160.

<sup>617</sup> BVerfGE 69, 315, 362.

<sup>618</sup> Umstritten ist dabei, ob es sich bei einem versammlungsrechtlichen Verfahren um ein tatsächliches Verwaltungsverfahren i. S. § 9 VwVfG handelt oder ob die Normen analog angewendet werden. Denn gem. § 9 VwVfG handelt es sich bei einem Verwaltungsverfahren u. a. um die nach außen wirkende Tätigkeit der Behörde, die auf die Prüfung der Voraussetzungen oder die Vorbereitung und den Erlass eines Verwaltungsaktes gerichtet ist. Ein behördliches Tätigwerden möchte ein Veranstalter jedoch regelmäßig vermeiden und hat dabei die Versammlungsfreiheit auf seiner Seite, die grundsätzlich von einem weitgehend staatsfreien Raum ausgeht. Sind keine Maßnahmen nach § 15 VersG notwendig, wird kein Verwaltungsakt erlassen, sondern meist eine sog. „Versammlungsbestätigung“ (oder ähnlicher Wortlaut; vgl. *Groscurth*, in: Peters/Janz, HdB VersR, G, Rn. 37) durch die Behörde versandt, die nur deklaratorischen Charakter ohne Regelungsinhalt besitzt und im Wesentlichen den Inhalt der Anmeldung wiedergibt. Daher lehnt ein Teil der Literatur die direkte Anwendung des VwVfG ab, vgl. *Dieter/Kniessel*, DP 1985, 335, 342; *Ebert*, LKV 2001, 60, 62; *Teichgräber*, Kooperationspflicht des Veranstalters, S. 79 f. Dem wird entgegengehalten, dass mit der Anmeldung bzw. der sonstigen Kenntnisnahme der Behörde von der Versammlung in jedem Fall ein Verwaltungsverfahren in Gang gesetzt wird, vgl. *Ullrich*, NdsVersG, § 6, Rn. 4; *Weber*, KommJur 2010, 172, 176. Der Gegenauffassung ist insoweit zuzustimmen, dass ein Veranstalter in den seltensten Fällen (z. B. um öffentliches Interesse zu wecken) ein lenkendes behördliches Tätigwerden bzgl. seiner Versammlung erreichen möchte. Allerdings ist dieses

Das Verfahren i. S. § 9 VwVfG beginnt im Regelfall mit der Anmeldung der Versammlung i. S. § 14 Abs. 1 VersG.<sup>619</sup> Insbesondere im Rahmen von „deceptio“-Versammlungen kann aber auch die anderweitige Kenntnissnahme der Behörde von der Versammlung durch sonstige Informationsquellen (bspw. Mitteilungen der Polizei, Informationen durch Bürger) das Verfahren auslösen.<sup>620</sup>

### *b) Maßgebliche Vorschriften und Quellen zur Beibringung des Diagnosematerials*

Besonders bedeutsam für die Gewinnung des Diagnosematerials ist der Untersuchungsgrundsatz aus § 24 VwVfG. Dieser Grundsatz der Amtsermittlung legt die Sachverhaltsaufklärung vollständig in den Verantwortungsbereich der Behörde.<sup>621</sup> Denn das Verwaltungsverfahren beinhaltet ein besonderes öffentliches Interesse an seiner Richtigkeit, weshalb die Ermittlung des Sachverhalts nicht nur den Parteien überlassen sein kann.<sup>622</sup> Dabei hat die Behörde alle für die jeweilige Versammlung erheblichen Umstände zu berücksichtigen.<sup>623</sup>

Die Versammlungsbehörde bestimmt die Art und den Umfang der Ermittlungen nach eigenem, pflichtgemäßem Ermessen.<sup>624</sup> Für die Ausübung dieses Verfahrensermessens gelten die zu § 40 VwVfG entwickelten Grundsätze sinngemäß.<sup>625</sup> Ihre Grenzen finden Art und Umfang der Ermittlungen in der Verhältnismäßigkeit<sup>626</sup> sowie in dem Verbot des verfahrensmisbräuchlichen Handelns, als Ausprägung des allgemeinen Willkürverbots.<sup>627</sup> Insbesondere darf die Behörde ihre Ermittlungen nicht einseitig führen, sondern muss sowohl be- als auch entlastende Indizien und Beweise im Hinblick etwaiger Gefahren für die öffentliche Sicherheit aufklären.<sup>628</sup>

---

voluntative Element nicht Bestandteil der Tatbestandsvoraussetzungen von § 9 VwVfG, vgl. *Rixen*, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 9, Rn. 10 ff. Andernfalls hätte es der Normadressat in der Hand, ein behördliches Tätigwerden durch eine Willenserklärung zu steuern, was gerade im Bereich der Eingriffsverwaltung dem Grundsatz effektiver Gefahrenabwehr entgegensteht. Zudem setzt § 9 VwVfG in letzter Konsequenz nicht den Erlass eines Verwaltungsaktes, sondern zunächst auch die Prüfung seiner Voraussetzungen voraus. Gerade die Ermöglichung dieser Prüfung stellt den Normzweck des § 14 Abs. 1 VersG dar.

<sup>619</sup> *Watrin*, Gefahrenprognose im Versammlungsrecht, S. 24; s. dazu auch Kap. 4 D. II. 7. a).

<sup>620</sup> *Ullrich*, NdsVersG, § 6, Rn. 4; *Weber*, KommJur 2010, 172, 176.

<sup>621</sup> *Hefßhaus*, in: BeckOK/VwVfG § 24, Rn. 5.

<sup>622</sup> *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, § 35 VwVfG, Rn. 6.

<sup>623</sup> *Kugele*, VwVfG § 24, Rn. 1.

<sup>624</sup> *Hefßhaus*, in: BeckOK/VwVfG § 24, Rn. 5.

<sup>625</sup> *Kluth*, in: W/B/S/K, VerwR Bd. I, § 59, Rn. 4.

<sup>626</sup> *Braun/Keller*, in: D/G/K, A, Rn. 48; *Zaumseil*, VR 2012, 325, 326.

<sup>627</sup> *Kluth*, in: W/B/S/K, VerwR Bd. I, § 59, Rn. 4.

<sup>628</sup> BVerfG NJW 2010, 141, Rn. 9; BVerfG NJW 2000, 3053, 3055.

Der Versammlungsbehörde stehen grundsätzlich sämtliche Beweismittel zur Verfügung, da im Verwaltungsverfahren der sog. „Freibeweis“ gilt.<sup>629</sup> Sie hat sich der tatsächlich erreichbaren und rechtlich zulässigen Beweis- und Erkenntnisquellen zu bedienen, vgl. § 26 Abs. 1 VwVfG. Dies umfasst insbesondere die Einholung von Auskünften, Anhörungen, Äußerungen und Vernehmungen, sowie die Inaugenscheinnahme, vgl. § 26 Abs. 1 S. 2 VwVfG. Darüber hinaus kann die Versammlungsbehörde jedoch auch auf Erkenntnisquellen zurückgreifen, die gesetzlich nicht besonders geregelt sind.<sup>630</sup>

#### aa) Versammlungsrechtliche Anmeldung als Primärquelle

Die erste Quelle ist dabei regelmäßig die ordnungsgemäße Anmeldung i. S. § 14 Abs. 1 VersG. In Kombination mit § 14 Abs. 2 VersG sind demnach der Gegenstand der Versammlung sowie der verantwortliche Leiter anzugeben. Die einzelnen Landesversammlungsgesetze weichen in den anzugebenden Informationen teilweise erheblich von § 14 VersG ab. So normiert Art. 13 Abs. 2 BayVersG exemplarisch, dass Ort und Zeit (Beginn und Ende) der Versammlung, ihr Thema, die geplante Route eines Aufzugs sowie die persönlichen Daten i. S. Art. 10 Abs. 3 BayVersG anzugeben sind.<sup>631</sup>

#### bb) Amtshilfe anderer Behörden

Neben der Anmeldung nimmt zudem die Zusammenarbeit mit anderen Behörden besondere praktische Bedeutung ein. Diese werden von der Versammlungsbehörde im Rahmen der Amtshilfe um Mitwirkung ersucht.<sup>632</sup> Regelmäßig werden so u. a. die Straßenverkehrs- oder Stadtplanungsbehörden um Stellungnahmen gebeten, ob die für den Aufzug geplante Strecke Hindernisse enthält oder der Versammlungsraum blockiert ist.

Wesentlich ist auch die Stellungnahme der Polizei, die eine auf ihren Erkenntnissen basierende eigene Gefahreinschätzung abgibt.<sup>633</sup> Dazu zählen insbeson-

<sup>629</sup> *Rixen*, in: Schoch/Schneider, VwVfG § 9, Rn. 17.

<sup>630</sup> *Hefhaus*, in: BeckOK/VwVfG § 24, Rn. 10.

<sup>631</sup> Die Unterschiede zwischen den Landesversammlungsgesetzen sind dabei marginal, vgl. bspw. § 10 Abs. 2 S. 1 VersG NRW: „Die Anzeige muss den geplanten Ablauf der Versammlung nach erwarteter Teilnehmerzahl, Ort, Zeit und Thema bezeichnen, bei Aufzügen auch den beabsichtigten Streckenverlauf. Sie muss Namen, telefonische Erreichbarkeit und eine für den Schriftverkehr mit der zuständigen Behörde geeignete Anschrift der anzeigenden Person und der Person, die sie leiten soll“, enthalten.

<sup>632</sup> *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, § 24 VwVfG, Rn. 8.

<sup>633</sup> Dies ist dort der Fall, wo Versammlungsbehörde und Polizei organisatorisch getrennt sind, wie bspw. in Bayern, Thüringen oder Schleswig-Holstein, vgl. dazu *Kniesel*, in: D/G/K, § 14, Rn. 17. Der Erkenntnis austausch bei organisatorischer Trennung kann dabei rechtlich problembehaftet sein, dazu: *Ebert*, ThürVBl. 2007, 25, 26.

dere polizeiliche Erkenntnisse zu vorangegangenen, ähnlichen Versammlungen<sup>634</sup> sowie zu einschlägig strafrechtlich belasteten Personen.<sup>635</sup> Auch wenn andere Behörden aus ihren Kompetenzbereichen Diagnosematerial zuliefern, suspendiert das die Versammlungsbehörde nicht von der Pflicht einer eigenen Bewertung.<sup>636</sup>

### cc) Recherchen im Internet

Über die verwaltungsinternen Diagnosemittel hinaus ist das Internet, insbesondere die sozialen Medien, eine in ihrer Wichtigkeit nicht zu unterschätzende Primärquelle. Häufig ergibt sich erst durch dortige Recherchen ein näheres Bild über den zu erwartenden Mobilisierungsgrad, der Zusammensetzung der Teilnehmer sowie zu den Hintergründen der Versammlung. Allerdings sind hier im Rahmen der Diagnose die besonderen rechtlichen Voraussetzungen solcher Recherchen zu beachten.<sup>637</sup>

### dd) Bedeutung des Kooperationsgesprächs für die Diagnose

Seit dem Brokdorf-Beschluss ist die Verpflichtung zur behördenseitlichen Kooperation Ausdruck einer grundrechtsfreundlichen Verfahrensgestaltung, die dem hohen Verfassungsgut der Versammlungsfreiheit Rechnung trägt.<sup>638</sup> Siehe dazu ausführlich Kap. 4 D.

---

<sup>634</sup> BVerfG NJW 2010, 141.

<sup>635</sup> *Groscurth*, in: Peters/Janz, HdB VersR, G, Rn. 94; einer rechtskräftigen Verurteilung bedarf es allerdings nicht, da der strafprozessuale Grundsatz der Unschuldsvermutung keine Geltung im Verwaltungsverfahren besitzt, VG Berlin BeckRS 2021, 37699, Rn. 19. Dies gilt selbst bei einem rechtskräftigen Freispruch, vgl. BVerfG DÖV 1973, 752 (Aufbewahrung erkennungsdienstlicher Unterlagen); BVerwGE 66, 202, 205 (Aufbewahrung nach Verfahrenseinstellung); auch BVerfG DÖV 1990, 117.

<sup>636</sup> VGH München BayVBl. 1998, 565; insbesondere bei Gefahrenprognosen der Polizei (bei organisatorischer Trennung).

<sup>637</sup> Unproblematisch ist der Zugriff auf allgemein zugängliche Internet-Quellen, hierbei handelt es sich um schlicht-hoheitliches Handeln ohne Grundrechtsbeeinträchtigung, was auf die jeweilige gefahrenabwehrrechtliche Aufgabenzuweisung gestützt werden kann. Im polizeilichen Kontext wird von der „digitalen Streifenfahrt“ gesprochen, die Vorgaben gelten allerdings für alle Teile der Eingriffsverwaltung, vgl. *Weiner*, in: BeckOK PolR Nds/NPOG § 11, Rn. 25. Rechtlich problematisch werden diese Datenerhebungen dann, wenn Informationen aus geschlossenen Chatgruppen erhoben werden sollen. So organisierten sich bspw. Corona-Maßnahmegegner häufig über offene oder geschlossene Telegramm-Chatgruppen, vgl. *Holzner*, in: Schmidt, COVID-19, § 28, Rn. 142 ff. Bei geschlossenen Gruppen bedarf es der rechtlichen Voraussetzungen für verdeckte Datenerhebungen durch sog. „Cyber-noeP“ (nicht öffentlich ermittelnde Polizeibeamte oder „Cyber-VE“ (Verdeckte Ermittler), *Bär*, in: BeckOK PolR Bayern/PAG Art. 42, Rn. 68; *Wellhausen*, in: BeckOK PolR Nds/NPOG § 36a, Rn. 21 ff.; *Eisenmenger*, Virtuelle Streifenfahrt, S. 33 ff.

<sup>638</sup> StRspr.: BVerfGE 69, 315, 355; statt vieler BVerfG, NJW 2001, 1407 ff.; näher zur Bedeutung des Kooperationsgebots s. Kap. 4 D.

Dabei erhöhen die Kooperationsgespräche für die Versammlungsbehörde die Prognosesicherheit.<sup>639</sup> Denn durch die Erhebung weiterer Informationen und dem vertrauensvollen Umgang mit dem Veranstalter ergibt sich ein weiterer Diagnosebaustein für die spätere Gefahrenprognose. Auch die unterlassene Kooperation des Veranstalters ist dabei zu berücksichtigen, da nur die eigenen Ermittlungsergebnisse für die Prognose herangezogen werden können.<sup>640</sup> Dieses Informationsdefizit geht dann zu Lasten des Veranstalters.<sup>641</sup> Das Kooperationsgespräch erfüllt auch die allgemeinen Anforderungen an das Verwaltungsverfahren insgesamt, vgl. bspw. § 28 VwVfG.

## 2. Die Prognose

Die im Rahmen des Diagnoseverfahrens gewonnenen Informationen müssen nun durch die Versammlungsbehörde dahingehend bewertet werden, ob bzw. inwieweit bei Durchführung der Versammlung unmittelbare Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung drohen oder nicht, vgl. § 15 Abs. 1 VersG. Dieser Blick in die Zukunft ist wie jede andere Form der Prognose nur ein Wahrscheinlichkeitsurteil.<sup>642</sup> Die Gefahrenprognose stellt ein Instrument zum rechtlichen Umgang mit informationstechnischer Ungewissheit dar.<sup>643</sup> Sie war nicht deshalb schon mangelhaft, weil sich die geglaubte Gefahr nicht realisiert hat.<sup>644</sup> Gleichwohl ist aufgrund der besonderen Bedeutung der Versammlungsfreiheit ein hoher Maßstab an die Prognose anzulegen und keine zu geringen Anforderungen an sie zu stellen.<sup>645</sup> Dies ergibt sich nicht nur durch die Anforderungen der Rechtsprechung. Einfachgesetzlich zeigt sich dies bereits durch die qualifizierte Gefahrenanforderung des § 15 Abs. 1 VersG.

Der maßgebliche Zeitpunkt für die Prognose ist der Erlass der Verfügung, bei dem die „erkennbaren Umstände“ dafür vorliegen müssen, dass eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist (unmittelbare Gefahr), vgl. § 15 Abs. 1 VersG.<sup>646</sup> Bei diesen erkennbaren Um-

---

<sup>639</sup> BVerfGE 69, 315, 359.

<sup>640</sup> BVerfG, NJW 2001, 1407, 1408; *Kahl*, JuS 2000, 1090, 1093; *Hoffmann-Riem*, NVwZ 2002, 257, 263.

<sup>641</sup> OVG Weimar, NVwZ-RR 2003, 207, 209; *Battis/Grigoleit*, NVwZ 2001, 121, 126; vgl. auch Art. 14 Abs. 2 BayVersG.

<sup>642</sup> *Thieme*, Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung, S. 149; *Brunn*, NJOZ 2014, 361, 365.

<sup>643</sup> *Möstl*, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, S. 158.

<sup>644</sup> VGH München BayVBl. 1993, 658.

<sup>645</sup> *M. Müller*, in: BeckOK PolR Bayern/BayVersG Art. 15, Rn. 60.

<sup>646</sup> Die Regelung kodifiziert damit deklaratorisch das polizeirechtlich Übliche: *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 180. Das Nachschieben von Gründen ohne eine im Nachhinein geänderte Sachlage ist dementsprechend unzulässig, da es auf den Zeitpunkt der behördl. Entscheidung

ständen muss es sich um nachweisbare und konkrete Tatsachen, Sachverhalte und sonstige Einzelheiten (Realdaten) handeln.<sup>647</sup> Bloße Vermutungen, Behauptungen oder Verdachtsmomente sind nicht ausreichend.<sup>648</sup> Die Methode mit der diese Tatsachen letztlich bewertet werden, bilden Erfahrungssätze.<sup>649</sup> Maßgeblich ist dabei die ex-ante-Perspektive eines fähigen, umsichtigen und besonnenen Beamten.<sup>650</sup>

Im Vergleich zu präventiven Totalverboten sind die Anforderungen an die Gefahrenprognose bei Beschränkungen je nach Eingriffstiefe etwas geringer, nicht jedoch gänzlich suspendiert.<sup>651</sup> Aus prozesstaktischer Sicht ist dieses Vorgehen im Vergleich zu einem Totalverbot für die Versammlungsbehörden durchaus vorzugswürdig: hält nämlich eine angegriffene Beschränkung der gerichtlichen Kontrolle nicht stand, bleiben die restlichen Regelungen durch die Wirkungen der Dispositionsmaxime (vgl. § 88 VwGO) in Kraft.<sup>652</sup>

Die Anforderungen an die Prognosewahrscheinlichkeit werden dabei nach dem Verhältnis umgekehrter Proportionalität<sup>653</sup> von dem Rechtsgut beeinflusst, für das eine Gefahr vorliegen könnte. Je größer und folgenschwerer der drohende Schaden ist, desto geringere Anforderungen sind an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts zu stellen (Je-Desto-Formel).<sup>654</sup>

Sowohl die Ermittlung des Diagnosematerials als auch die darauf basierende Prognose ist gerichtlich voll überprüfbar.<sup>655</sup> Die Feststellungs-, Darlegungs- und Beweislast liegt einzig bei der Versammlungsbehörde.<sup>656</sup>

---

ankommt, vgl. VGH München Urt. v. 10.07.2018 – 10 B 17.1996, BeckRS 2018, 21830, Rn. 33, 35.

<sup>647</sup> *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 180.

<sup>648</sup> BVerfGE 69, 315, 353 f.; VGH München BeckRS 2019, 27528, Rn. 6; *Trurnit*, DP 2010, 341, 343.

<sup>649</sup> *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 181; allgemein dazu auch *Ossenbühl*, in: FS Menger, S. 731.

<sup>650</sup> E/M/S, Bes. VerwR, Rn. 463.

<sup>651</sup> OVG NRW BeckRS 2022 9919, Rn. 5.

<sup>652</sup> *Baudewin*, Versammlungsrecht, Rn. 522.

<sup>653</sup> *Möstl*, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, S. 163.

<sup>654</sup> OVG Koblenz Urt. v. 22.09.2016 – 7 A 11077/15 –, juris, Rn. 17.

<sup>655</sup> *Schenke*, PolR, Rn. 51, 77; *Kokott*, Beweislastverteilung und Prognoseentscheidungen, S. 38; *Paefgen*, BayVBl. 1986, 513, 514; a. A. *Ullrich*, Demonstrationsrecht, S. 510 ff.; *Ossenbühl*, DÖV 1976, 463, 466.

<sup>656</sup> StRSpr. anstatt vieler: VGH München Beschl. v. 26.09.2016 – 10 CS 16.1468 –, BeckRS 2016, 53084, Rn. 29; *Koll*, Liberales VersR, S. 253.

### 3. Spezielle Anforderungen an die Gefahrenprognose bei Allgemeinverfügungen

#### a) Problembeschreibung

Wie ausgeführt, werden insbesondere bei Versammlungsverboten hohe Anforderungen an die behördliche Gefahrenprognose gestellt.<sup>657</sup> Dies macht es für die Versammlungsbehörden unumgänglich, sich dezidiert mit der betroffenen Versammlung auseinanderzusetzen und in jedem Einzelfall passgenaue Regelungen zu treffen, was Ausdruck der hohen Bedeutung der Versammlungsfreiheit ist.

Gerade bei präventiven Allgemeinverfügungen erscheint die Erfüllung dieser hohen Voraussetzungen nicht immer garantiert bzw. erreichbar. Je höher die Anzahl an zukünftig potenziell erfassten Versammlungen ist, umso umfassender die Allgemeinverfügung also ausgestaltet ist, desto schwieriger scheint eine tragfähige Gefahrenprognose zu gelingen. Für die Versammlungsbehörden eröffnet sich dadurch ein schmaler Grat zwischen notwendiger Verfügung und zu abstrahierten Regelungen.

Zwar kann für dieses Spannungsfeld keine allgemeingültige Lösung aufgezeigt werden, da jeder Einzelfall individuell betrachtet und bearbeitet werden muss. Allerdings sollen nachfolgend Kriterien dargestellt werden, die neben den allgemeinen Anforderungen als spezielle Indikatoren für eine tragfähige Gefahrenprognose bei versammlungsrechtlichen präventiven Allgemeinverfügungen zu beachten sind.

Dabei ergeben sich inhaltliche Parallelen zur Abgrenzungsfrage zwischen Rechtsnorm und adressatenbezogener Allgemeinverfügungen.<sup>658</sup> Die Fragen sind dogmatisch jedoch getrennt zu behandeln. Denn während es bei der o.g. Abgrenzung um die formelle Wahl der Handlungsform geht, erstreckt sich die hiesige Thematik auf die materiellen Anforderungen an eine Gefahrenprognose.

#### b) Erfolgskritische Kriterien tragfähiger Gefahrenprognosen bei Allgemeinverfügungen

##### aa) Zeitliche Wirkung der Verfügung

Zunächst ist die zeitliche Wirkung einer Allgemeinverfügung in den Blick zu nehmen. Im Hinblick auf diese Komponente unproblematisch erscheinen Allgemeinverfügungen, die eine bestimmte Versammlung adressieren und somit ausschließlich am bekannten Tag der Versammlung Wirkung entfalten.<sup>659</sup> Hierbei wird es sich meist um öffentlich beworbene, aber nicht angezeigte Versammlungen

<sup>657</sup> BVerfGE 69, 315, 354; VG Karlsruhe, NVwZ 2022, 271 m. Anm. *Ullrich*, m. w. N.

<sup>658</sup> Vgl. dazu Kap. 4 A.

<sup>659</sup> Vgl. Allgemeinverfügung Stadt Augsburg, Bekanntmachung v. 11.05.2022, in der jeweils nur einzelne Tage bzgl. nicht angezeigter „Corona“-Spaziergängen erfasst wurden.

handeln, bei denen der Veranstalter nicht bekannt ist. Auch wenn nur wenige Tage umfasst sind (wie bspw. ein Wochenende<sup>660</sup>) ist dies ähnlich zu beurteilen. Denn in diesen Fällen ist das zeitliche Vorfeld der behördlichen Entscheidung vergleichbar mit Fällen, in denen entsprechende Einzelverfügungen erlassen werden könnten. Entsprechend konkret und individuell kann die Prognose in zeitlicher Hinsicht erfolgen.

Die behördliche Praxis variiert stark in der zeitlichen Wirkung versammlungsrechtlicher Allgemeinverfügungen. Von wenigen Tagen, über Wochen bis hin zu einem halben Jahr<sup>661</sup> ist alles vertreten. Als Grundsatz lässt sich festhalten, dass je länger sich die Geltungsdauer der Verfügungen ausdehnt, desto schwieriger wird eine tragfähige Gefahrenprognose und umso höher liegen die entsprechenden Anforderungen.<sup>662</sup> Das Risiko von Fehleinschätzungen steigt, umso mehr Versammlungen erfasst sind und wenn auch zukünftige Versammlungen umfasst sein sollen, die zum Erlasszeitpunkt noch nicht einmal geplant gewesen sind.<sup>663</sup> Zu beachten ist auch der allgemeine Grundsatz der Je-Desto-Formel<sup>664</sup>: Je gewichtiger und folgenreicher der prognostizierte Schaden ist, desto geringer sind die Anforderungen an die Gefahrenprognose zu stellen.<sup>665</sup>

Hier ist allerdings zu differenzieren. Es sind Fälle denkbar, in denen ein bestimmter Ort bzw. ein Gebiet über einen längeren Zeitraum gefährdet oder selbst gefährlich sein kann, bspw. der Tagungsort eines internationalen Gipfeltreffens oder ein nuklear verstrahltes Areal.<sup>666</sup> In diesen Fällen ist eine Änderung der verfügbegründenden Gefahr während der Geltungsdauer einer Allgemeinverfügung äußerst unwahrscheinlich.

Anders ist dies zu beurteilen, wenn gesellschaftspolitische Themen oder die Art und Weise der Durchführung von Protesten im Zentrum der Verfügung stehen. Eine Allgemeinverfügung im Zusammenhang mit Klimaprotesten, bei denen über ein halbes Jahr das Fixieren von Versammlungsteilnehmern auf der Fahrbahn untersagt wird, verkennt mögliche rechtliche und gesellschaftliche Veränderungsprozesse. Die zeitliche Dauer stellt einen Indikator für die Anzahl an zu erwartenden Versammlungen dar. Mit anhaltender Dauer steigt auch die potenzielle Anzahl adressierter Versammlungen, wobei bei der zeitlich letztmöglichen Versammlung die

---

<sup>660</sup> Bspw. Allgemeinverfügung der Stadt Leipzig vom 31. Mai 2023, Amtsblatt 11.A/2023, im Zusammenhang mit dem „Antifa-Ost“-Prozess wurde das gesamte Wochenende um den 31.05.2023 erfasst.

<sup>661</sup> Bspw. Allgemeinverfügung Stadt Stuttgart v. 07.07.2023, a. a. O.

<sup>662</sup> OLG Lüneburg, NordÖR 2008, 441, 444; *Kniesel/Poscher*, NJW 2004, 422, 429.

<sup>663</sup> *Thiel/Schorlemer*, KriPoZ 2/2022, 97, 102.

<sup>664</sup> BVerwGE 45, 51, 61.

<sup>665</sup> OVG Koblenz Urt. v. 22.09.2016 – 7 A 11077/15 –, juris, Rn. 17.

<sup>666</sup> Bspw. auch im Hinblick auf Bahngleise i. Z. m. einem Castor-Transport, vgl. *Schramm*, VerfBlog v. 22.06.2023. Ähnlich auch bei der Corona-Pandemie: *Eibenstein/Greve*, NVwZ 2022, 377.

gleichen Anforderungen an die Prognose einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu stellen sind wie bei der ersten. Eine Gesamtbetrachtung scheidet aus.<sup>667</sup>

Aus der Praxis ist bekannt, wie mühselig und aufwendig bereits das Gelingen einer Gefahrenprognose für eine in wenigen Tagen stattfindende Versammlung sein kann. Wie dies bei einer unbestimmten Vielzahl von Versammlungen über mehrere Monate hinweg rechtssicher gelingen soll, ist nicht ersichtlich. Hier hilft ein einfacher Vergleich: Es wäre praktisch fernliegend eine mehrere Monate im Voraus bekannte Versammlung bereits kurz nach deren Bekanntwerden zu verbeseiden, da sich in der Zwischenzeit diverse Änderungen der Tatsachenbasis einstellen können. Dies reicht von einfachen Veränderungen der Verkehrslage (Baustellen etc.) bis hin zu polizeilichen Lageerkennnissen. Eine solch frühzeitige Gefahrenprognose hätte gerichtlich wohl wenig Bestand und stünde auf tönernen Füßen.

#### bb) Örtliche Wirkung der Verfügung

Auch die geografische Ausdehnung der Allgemeinverfügung ist für die Gefahrenprognose erheblich. Hier variieren die Anwendungsfälle ebenfalls wesentlich.

Die geringste Wirkung wird entfaltet, wenn konkrete Versammlungen an einer speziellen Örtlichkeit erfasst werden, wie dies teilweise im Zusammenhang mit Corona-Spaziergängen der Fall war.<sup>668</sup> Die Intensität wird erhöht, umso größer das umfasste Gebiet ist, wenn bspw. mehrere Straßenzüge oder gar ein ganzes Stadtgebiet betroffen ist.<sup>669</sup> Ebenso können ganze Gebietszüge (bspw. 5 km mal 8 km große Verbotzone, G7-Gipfel Heiligendamm<sup>670</sup>) bis hin zu einem gesamten Bundesland<sup>671</sup> von der Verfügung erfasst sein.

Die geografische Ausdehnung der Verfügung hat einerseits Auswirkungen auf die prognostizierte Anzahl an potenziellen Versammlungen. Andererseits muss die Gefahrenprognose je nach Anlass der Verfügung die jeweils unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten berücksichtigen, was die Komplexität der Prognose deutlich erhöhen kann. Ebenso wie bei der zeitlichen Komponente gilt auch hier der Grundsatz, dass je größer das betroffene Gebiet ausfällt, desto höher sind auch die

---

<sup>667</sup> Dazu ausführlich s. Kap. 4 C. IV.

<sup>668</sup> Bspw. Allgemeinverfügung Stadt Augsburg, Bekanntmachung v. 11.05.2022 im Zusammenhang mit „Corona“-Spaziergängen wurden einzelne Versammlungsortlichkeiten erfasst.

<sup>669</sup> Im Zusammenhang mit Klima-Protesten erfasste die Allgemeinverfügung der Stadt Passau differenziert vor allem Hauptverkehrsadern, vgl. Allgemeinverfügung Stadt Passau v. 18.04.2023, Amtsblatt Nr. 11/2023.

<sup>670</sup> Vgl. BVerfG NVwZ 2008, 193.

<sup>671</sup> Sächsische Allgemeinverfügung, Bekanntmachung des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt v. 20.03.2020, Az.: 15–5422/5.

Anforderungen an die Gefahrenprognose.<sup>672</sup> Denn die Gefahr einer untauglichen Verallgemeinerung steigt.

So sind im Zusammenhang mit Klimaprotesten nicht alle Straßen einer Stadt gleich zu beurteilen. Gefahren für Rettungswege oder die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs im Allgemeinen wirken auf wenig befahrenen Nebenstraßen anders gefahrträchtig, als dies bei Hauptverkehrsadern der Fall ist.<sup>673</sup> Auch, wenn die Gefahr der Örtlichkeit selbst innewohnt, wie dies beim G7-Gipfel 2007 in Heiligendamm der Fall gewesen ist, stellt sich die Einzelfallfrage, wie weitläufig die den Tagungsort des Gipfels umfassende Verbotszone ausgestaltet sein darf.<sup>674</sup>

Die Komplexität der Anforderungen an eine tragfähige Gefahrenprognose steigt also auch mit dem geografischen Umfang der Verfügung.

### cc) Anlass der Verfügung

Wie bereits angesprochen wurde, hat auch der Anlass der Verfügung Einfluss auf die Anforderungen an die Gefahrenprognose. Im Kern ist dabei auf die Konsistenz der Gefahr bei Durchführung der Versammlung abzustellen.

Exemplarisch ist bei der Gefahrenprognose im Hinblick auf eine Versammlung in einem nuklear belasteten Gebiet keine besondere Komplexität gegeben, selbst wenn die Allgemeinverfügung eine weitläufige örtliche und anhaltende zeitliche Ausdehnung umfasst. Denn die Gefahr ist konsistent. Ähnlich ist dies während Staatsgipfeln<sup>675</sup> oder bei Castor-Transporten<sup>676</sup> zu beurteilen. Auch hier wird sich an den gefahr begründenden Umständen während der Dauer des Anlasses und der Verfügung wohl nichts ändern, solange kein übermäßiger Vor- oder Nachlauf gegeben ist.

Anders ist dies jedoch insbesondere dann zu beurteilen, wenn der Anlass in volatilen, dynamischen gesellschaftlichen Prozessen zu sehen ist (exempl. Nahost-Konflikt, Bauern- oder Klimaproteste). Denn das Potential für prognoserelevante Änderungen ist hier besonders hoch und kann binnen kürzester Zeit zu einer inaktuellen/unrichtigen Gefahrenprognose führen. Dies hat direkte Auswirkungen auf die Tragfähigkeit der Gefahrenprognose und muss entsprechende Berücksichtigung finden.

---

<sup>672</sup> OLG Lüneburg NordÖR 2008, 441, 444; *Kniesel/Poscher*, NJW 2004, 422, 429.

<sup>673</sup> Sehr extensiv bspw. Allgemeinverfügung Stadt Stuttgart v. 07.07.2023.

<sup>674</sup> BVerfG NVwZ 2008, 193.

<sup>675</sup> Im Grenzbereich der Möglichkeiten einer Sicherheitszone: BVerfG NVwZ 2008, 193.

<sup>676</sup> Ein Korridor von 50 Metern entlang der Bahnstrecke, vgl. OVG Mannheim Urte. v. 06.11.2013 – 1 s 1640/12 –, juris.

## dd) Potenzielle Anzahl an Versammlungen

Alle bereits genannten Kriterien haben Einfluss auf die Anzahl der potenziell erfassten Einzelversammlungen. Steht die Anzahl dieser Versammlungen bereits fest, so kann eine Gefahrenprognose ähnlich einer Einzelverfügung erfolgen.<sup>677</sup> Mit steigender Anzahl der potenziell adressierten Versammlungen erhöht sich die Komplexität jedoch stark, da eine Gesamtbetrachtung ausgeschlossen ist und die Gefahrenprognose bei jeder erfassten Versammlung gleichermaßen zu treffen ist.<sup>678</sup> Diese Fehleranfälligkeit nimmt zu, wenn auch Versammlungen erfasst sind, die bei Erlass der Verfügung noch nicht einmal geplant sind.<sup>679</sup>

Knüpft die Verfügung lediglich an einen konkret umrissenen gesellschaftlichen Anlass an, wie dies bspw. in Leipzig<sup>680</sup> der Fall war, fällt dies schwer. Wie hier eine Differenzierung zwischen unfriedlichen und friedlichen Versammlungen im Verbotzeitraum erfolgen soll, erscheint fraglich.

Diese nicht nur im Zusammenhang mit Allgemeinverfügungen bestehende Problematik einer Verknüpfung von Eingriffen in die Versammlungsfreiheit mit dem Thema der Versammlung, kann durch den Bezugspunkt der Verfügungen jedoch auch entschärft werden. So bietet es sich an, neben dem Thema als Bestimmtheitsmerkmal konkrete Handlungsformen (wie Fixieren an der Fahrbahn<sup>681</sup>) oder andere Verhaltensweisen (Zeigen bestimmter Fahnen<sup>682</sup>) zu erfassen: Je differenzierter die Verfügung, desto tragfähiger.

## c) Zwischenergebnis

Bereits bei versammlungsrechtlichen Einzelverfügungen gelten hohe Anforderungen an eine Gefahrenprognose i.S. § 15 Abs. 1 VersG. Bei Allgemeinverfügungen, die eine Vielzahl unbestimmter und in der Zukunft liegender Versammlungen adressieren, sind diese Voraussetzungen nochmals erhöht.

Neben den allgemeinen Kriterien versammlungsrechtlicher Gefahrenprognosen sind bei entsprechenden Allgemeinverfügungen zudem vier erfolgskritische Kriterien zu beachten. Zum einen sind die Anforderungen an die Prognose umso höher, je länger die Verfügung Geltung entfaltet und umso größer und undifferenzierter das von ihr erfasste Gebiet ist. Zudem ist auch der Anlass der Verfügung zu beachten. So sind bei gesellschaftlichen Anlässen (wie pro-palästinensische Versammlungen, Bauernprotesten etc.) die Dynamik des Geschehens und entspre-

<sup>677</sup> VG Freiburg Beschl. v. 24.01.2022 – 4 K 158/22, BeckRS 2022, 459; die Allgemeinverfügung erfasst zwei beworbene, aber nicht angezeigte konkrete Einzelversammlungen.

<sup>678</sup> Vgl. Kap. 4 C.IV.

<sup>679</sup> Thiel/Schorlemer, KriPoZ 2/2022, 97, 102.

<sup>680</sup> Allgemeinverfügung der Stadt Leipzig vom 31. Mai 2023, Amtsblatt 11.A/2023.

<sup>681</sup> Allgemeinverfügung Stadt Stuttgart v. 07.07.2023, a. a. O.

<sup>682</sup> Allgemeinverfügung Stadt Augsburg v. 09.11.2023, a. a. O.

chende Veränderungen der Rahmenbedingungen nur schwer für eine Vielzahl an Versammlungen über einen längeren Zeitraum tragfähig abzubilden. Grundsätzlich kann ferner konstatiert werden, dass umso mehr Versammlungen potenziell erfasst werden, die Gefahr einer unzulässigen Gesamtbetrachtung steigt.

Für weitreichende Allgemeinverfügungen fällt eine allumfassende, tragfähige Gefahrenprognose schwer. Entschärfend wirkt sich dabei das hiesig vorgeschlagene Abgrenzungswerkzeug zwischen Allgemeinverfügung und Rechtsnorm aus, da damit die potenzielle Anzahl erfasster Versammlungen deutlich reduziert wird (vgl. Kap. 4 A.).

Eine Allgemeinverfügung als versammlungsrechtlicher „Vorschlaghammer“ kann den Anforderungen an die Gefahrenprognose nicht genügen. Skalpellarartig konkretisiert und begrenzt können die vorgenannten Voraussetzungen jedoch erfüllt werden.

#### **4. Der Nachweis einer „deceptio“-Versammlung im Rahmen der Gefahrenprognose**

##### *a) Problembeschreibung*

Die vorliegende Arbeit hat die Figur der „deceptio“-Versammlungen hergeleitet (vgl. Kap. 3 B. V. 3.) und in diesem Zusammenhang den Ansatzpunkt von Gefahren für die öffentliche Sicherheit i. S. § 15 Abs. 1 VersG deutlich gemacht (vgl. Kap. 4 C. IV.). Für eine praxistaugliche Anwendung dessen genügt die reine Annahme einer „deceptio“-Versammlung jedoch nicht. Sie unterliegt vielmehr der vollen Darlegungs- und Beweislast der Versammlungsbehörde.<sup>683</sup> Reine Vermutungen oder unbelegte Unterstellungen sind nicht ausreichend. Es ist auch nicht Sache der betroffenen Versammlungsteilnehmer sich von dem Vorwurf zu exkulpieren.<sup>684</sup> Eine non-liquet-Situation geht somit zu Lasten der Behörden.<sup>685</sup>

Zu fragen ist, wie die Versammlungsbehörden die Annahme einer „deceptio“-Versammlung im Rahmen der Gefahrenprognose gerichtsfest darlegen können und welcher Voraussetzungen es dafür bedarf. Ansatzpunkt solcher Überlegungen könnten die Anforderungen der Rechtsprechung an sog. „Tarnveranstaltungen“ sein.

---

<sup>683</sup> StRspr. vgl. exempl. BVerfG Beschl. v. 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04 – juris, Rn. 20; BVerfG Beschl. v. 20.12.2012 – 1 BvR 2794/10 – juris, Rn. 17; BVerfG NJW 2001, 2069, 2071; allgemein zur Beweislast bei Versammlungsverboten: *Weber*, KommJur 2010, 172, 175; so können unangemeldete Versammlungen auch auf Unwissenheit bzw. Nachlässigkeit beruhen, so vermutlich bei VG Ansbach Beschl. v. 20.08.2018 – 4 s 18.01627, BeckRS 2018, 29270. Eine „deceptio“-Versammlung liegt dann nicht vor.

<sup>684</sup> BVerfG NJW 2001, 2069, 2070.

<sup>685</sup> *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 179.

b) *Analoge Anwendung der Voraussetzungen sog. Tarnveranstaltungen?*

aa) Die Tarnveranstaltung

Bei einer Tarnveranstaltung handelt es sich um eine Versammlung, bei der die Versammlungsbehörden im Vorfeld gezielt getäuscht werden. Vordergründig wird eine vermeintlich ungefährliche Versammlung angezeigt, obwohl die tatsächlich gewollte und geplante Versammlung Gefahren für die öffentliche Sicherheit begründet.<sup>686</sup> Die Täuschung soll dabei regelnde Eingriffe der Versammlungsbehörden verhindern, um die tatsächlich gewollte Versammlung durchführen zu können.

Exemplarisch verbot die Stadt München eine rechtsextremistische Versammlung die mutmaßlich dem Gedenken der Hitler-Putschisten galt, das Versammlungsthe-ma aber offiziell unter „Jahrestag des Mauerfalls“ firmierte.<sup>687</sup>

Insofern handelt es sich auch bei Tarnveranstaltungen um einen Unterfall der „deceptio“-Versammlungen. Konstituierendes Merkmal ist in beiden Fällen die bewusste und zielgerichtete Täuschung der Behörden zur Durchsetzung der eigenen Interessen.<sup>688</sup> Insofern können die hohen Anforderungen an die schwierig nachzuweisenden Tarnveranstaltungen auch generell für alle Formen der „deceptio“-Versammlungen herangezogen werden.

bb) Die Anforderungen der Rechtsprechung

Nach der Rechtsprechung des BVerfG kann die Annahme einer Tarnveranstal-tung nur zur Grundlage von Eingriffen in die Versammlungsfreiheit dienen, wenn die Versammlungsbehörde konkrete, auf diese Versammlung bezogene Anhaltspunkte der Tarnabsicht vorlegt und unter Berücksichtigung möglicher Gegenindizien begründet, warum diesen kein maßgebendes Gewicht beizumessen ist.<sup>689</sup>

Letztlich stellen diese Anforderungen keine Besonderheiten dar, sondern sind deklaratorisch für den Abwägungsprozess der Gefahrenprognose, bei dem konkrete Anhaltspunkte und Gegenindizien berücksichtigt werden müssen.<sup>690</sup> Eine unsubstantiierte Vermutung, Befürchtung oder Unterstellung der Tarnabsicht scheidet jedenfalls aus. Als tragfähiger Anhaltspunkt kann vor allem das zurückliegende Verhalten bei ähnlich gelagerten Versammlungen herangezogen werden.<sup>691</sup> Ebenfalls zu berücksichtigen ist, ob es in der Vergangenheit zu Täuschungen gegenüber

<sup>686</sup> *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 186; *Kniesel*, in: D/G/K, § 14, Rn. 44.

<sup>687</sup> VGH München Beschl. v. 03.11.2006 – 24 CS 06.2930, BeckRS 2006, 26890.

<sup>688</sup> Siehe dazu ausführlich Kap. 3 B. V. 3.

<sup>689</sup> BVerfG NVwZ 2000, 1405.

<sup>690</sup> VG Lüneburg Urt. v. 16.03.2006 – 3 A 143/04 –, juris, Rn. 56; *Barczak*, in: R/B/D, § 15, Rn. 186.

<sup>691</sup> VGH München Beschl. v. 03.11.2006 – 24 CS 06.2930, BeckRS 2006, 26890.

der Behörden gekommen ist.<sup>692</sup> Auch die konkreten Umstände der Bewerbung (Inhalt von Flugblättern) oder der Ort und die Zeit der Versammlung können Indizien für eine Tarnveranstaltung sein.<sup>693</sup> Im Ergebnis muss die Unglaubwürdigkeit des Veranstalters als Tatsachenfeststellung dargelegt werden.<sup>694</sup>

Bei der Deutung muss das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters über Art und Inhalt der Veranstaltung berücksichtigt werden.<sup>695</sup> Erst daraus ergibt sich im Vergleich zur herkömmlichen Gefahrenprognose ein besonderes Gewicht bei der Beurteilung von Tarnveranstaltungen. Demnach muss die Prognose ergeben, dass sich auch bei grundrechtskonformer Deutung des Vorhabens die Täuschungsabsicht aufdrängt.<sup>696</sup>

Insgesamt liegen die Hürden eine Tarn- bzw. Täuschungsabsicht nachzuweisen sehr hoch, was sich auch in den Ergebnissen der Rechtsprechung zeigt. Demnach scheidet die Mehrzahl der von den Versammlungsbehörden vorgebrachten Vorwürfen der Tarnabsicht.<sup>697</sup>

#### cc) Übersetzung auf „deceptio“-Versammlungen

Wie ausgeführt, ist das konstituierende Merkmal von „deceptio“-Versammlungen die bösgläubige und gezielte Täuschung der Behörden mit dem Ziel der Durchsetzung eigener Interessen. Für diese Annahme müssen konkrete Anhaltspunkte vorliegen. Praktisch stellt sich die Nachweisbarkeit jedoch als äußerst schwierig dar.<sup>698</sup>

Denn meist wird keine Versammlungsanmeldung vorliegen und sich auch kein Veranstalter oder Versammlungsleiter zu erkennen geben. Die Vorbereitung erfolgt oft im Verborgenen, wobei schon dieses hochkonspirative Verhalten entsprechend prognoserelevant zu berücksichtigen ist.<sup>699</sup> Die Informationslage ist demnach äu-

<sup>692</sup> VG Gelsenkirchen Beschl. v. 01.06.2006 – 14 I 817/06, BeckRS 2006, 23586.

<sup>693</sup> VGH München Beschl. v. 17.08.2007 – 24 CS 07.2038, BeckRS 2007, 30295, Rn. 18 ff.

<sup>694</sup> VGH München Beschl. v. 19.08.2005 – 24 CS 05.2217, BeckRS 2005, 17109, Rn. 11.

<sup>695</sup> NVwZ 2000, 1405.

<sup>696</sup> VG Bremen Urt. v. 17.03.2022 – 5 K 2778/20, BeckRS 2022, 5736, Rn. 29.

<sup>697</sup> NVwZ 2000, 1405; VGH München Beschl. v. 30.04.2009 – 10 CS 09.1008, BeckRS 2010, 53471; VG Gelsenkirchen Beschl. v. 01.06.2006 – 14 I 817/06, BeckRS 2006, 23586; VGH München Beschl. v. 17.08.2007 – 24 CS 07.2038, BeckRS 2007, 30295; VG Augsburg Beschl. v. 28.04.2009 – Au 1 s 09.525, BeckRS 2009, 47698; VG Arnberg Beschl. v. 04.04.2002 – 3 I 536/02, BeckRS 2015, 53289; VG Köln Beschl. v. 31.05.2002 – 20 I 1300/02, BeckRS 2002, 160434 (mit Hinweisen auf das „Strohmann“-Phänomen); OVG Koblenz Beschl. v. 17.11.2011 – 7 B 11316/11, BeckRS 2012, 48026.

<sup>698</sup> Für Scheinanmeldungen: *Ulrich*, in: U/B/R VersG NRW, § 10, Rn. 35 f.

<sup>699</sup> OVG Bremen Beschl. vom 26.11.2011 – 1 B 309/11 –, juris, Rn. 14; VGH Mannheim Urt. v. 12.07.2010 – 1 s 349/10 –, juris, Rn. 56.

berst dünn und eine substanziierte Bewertung außerhalb von bloßen Befürchtungen fällt schwer.

Ansatzpunkte einer Prognose können sich daher vor allem aus drei Quellen ergeben. Um genügend potenzielle Versammlungsteilnehmer zu erreichen, wird im Vorfeld häufig eine öffentliche Bewerbung erfolgen. Wird inhaltlich dabei auf den provozierten Regelbruch reflektiert, ist dies ein Anhaltspunkt („ob erlaubt oder nicht ist uns egal“; Hinweise auf Straftaten bzw. die Ankündigung, sich nicht an behördliche Weisungen zu halten).

Hinweise können ferner auch die polizeilichen Aufklärungsergebnisse liefern, die durch Recherchen Einblicke in die Kommunikation der Versammlungsteilnehmer liefern können. Dabei müssen die Merkmale der Bösgläubigkeit/Täuschung zur Durchsetzung der eigenen Ziele besonders hervortreten.

Ferner können auch die Erkenntnisse aus zurückliegenden Versammlungen in die Prognose einfließen. Problematisch dabei ist allerdings, dass es durch die mangelnde Anzeige und den fehlenden Veranstalter schwierig ist, eine Verbindung zwischen vorangegangenen und beworbenen Versammlungen nachzuweisen. Hier muss auf den äußeren Charakter, also Gemeinsamkeiten in der Bewerbung, dem Teilnehmerkreis und den Umständen abgestellt werden. Insgesamt wird der Nachweis regelmäßig nicht leicht gelingen.

### *c) Zwischenergebnis*

Der Nachweis einer „deceptio“-Versammlung ist praktisch besonders bedeutsam, um entsprechende Gefahren im Rahmen einer Gefahrenprognose gerichtsfest darlegen zu können. Dabei kann die Rechtsprechung zu Tarnveranstaltungen, die einen Unterfall der „deceptio“-Versammlungen darstellen, einen Anhalt geben.

Meist wird den Behörden nur eine sehr eingeschränkte Datenlage zur Verfügung stehen, da die Versammlungsvorbereitungen meist konspirativ erfolgen und sich kein Veranstalter zu erkennen geben wird. Umso wichtiger sind insbesondere Erkenntnisse aus vorangegangenen, ähnlich gelagerten Versammlungen sowie die polizeilichen Einschätzungen.<sup>700</sup> Eine wesentliche Rolle spielt dabei die Recherche in offenen Internetquellen sowie der zugänglichen Kommunikation der potenziellen Teilnehmer. Der Nachweis einer „deceptio“-Versammlung muss dabei vor allem im Hinblick auf die täuschende und bösgläubige Absicht der Veranstalter/Teilnehmer gelingen.

---

<sup>700</sup> Siehe dazu auch OVG Berlin-Brandenburg Beschl. v. 25.11.2011 – OVG 1 s 187.11, BeckRS 2011, 56493: Täuschung über Aufzugsstrecke und Anzahl der Teilnehmer mit Verbotfolge.

## 5. Konsequenzen für „deceptio“-Versammlungen

### a) Problembeschreibung

Wie bereits dargelegt wurde, stellt eine „deceptio“-Versammlung (bzw. das häufige Symptom der Nichtanzeige einer Versammlung) weder für sich genommen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar (s. dazu Kap. 4 C.IV.2.), noch kann § 15 Abs. 3 VersG unmittelbar oder indirekt zur Anwendung kommen (Kap. 4 B.III.).

Es fragt sich allerdings, ob die Nichtanzeige im Rahmen der Anforderungen an die Gefahrenprognose Berücksichtigung findet und welche Konsequenzen daraus abgeleitet werden müssen. Ein möglicher Ansatz für den Umgang mit dieser Problematik könnte in den Grundsätzen zu verweigerter veranstalterseitiger Kooperation liegen. Insofern werden diese isolierten Fragestellungen den besonderen Ausführungen zum Kooperationsgebot im Hinblick auf präventive Allgemeinverfügungen (s. dazu Kap. 4 D.) vorgeschaltet. Dort erfolgt eine umfassende Darstellung des Kooperationsgebots im Hinblick auf versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen, während hier einzig die Konsequenzen für die Gefahrenprognose bei verweigerter Kooperation auf Veranstalterseite (vgl. Kap. 4 D.II.6.) aufgezeigt und sodann die Auswirkungen auf „deceptio“-Versammlungen im Rahmen der Gefahrenprognose dargestellt werden.

### b) Konsequenzen verweigerter Kooperation auf Veranstalterseite

Zunächst sei vorweggenommen, dass den Veranstalter bzw. Leiter einer Versammlung keine Kooperationspflicht, sondern lediglich eine entsprechende Obliegenheit trifft. Ein Handeln entgegen dieser Mitwirkungsobliegenheit im eigenen Interesse kann zu rechtlichen Nachteilen führen.<sup>701</sup>

Die Erwartungshaltung des BVerfG gegenüber dem Veranstalter/Leiter erschöpft sich in der Bereitschaft zu einseitigen, vertrauensbildenden Maßnahmen, zum Dialog und zum Unterlassen von Provokationen oder dem Setzen von Aggressionsanreizen.<sup>702</sup> Vor allem aber im Austausch von Informationen.<sup>703</sup> Primär hat der Veranstalter/Leiter demnach wahrheitsgemäß Auskunft über die Einzelheiten der geplanten Versammlung und deren Durchführung zu geben.<sup>704</sup> Nicht nur einzeln wird daher auch die Anmeldepflicht als Positivierung des Kooperationsgebots auf Veranstalterseite gesehen.<sup>705</sup> Auf Nachfrage sind jedenfalls fehlende oder

<sup>701</sup> Dürig-Friedl, in: Dürig-Friedl/Enders, § 14 VersG, Rn. 28.

<sup>702</sup> BVerfGE 69, 315, 357.

<sup>703</sup> BVerfGE 69, 315, 355 ff.

<sup>704</sup> Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger PolR-HdB, J, Rn. 286.

<sup>705</sup> Kritisch dazu Kap. 4 D. II. 7. a) m. w. N.

zu unbestimmte Angaben zu ergänzen.<sup>706</sup> Diese Obliegenheit reicht soweit, als die Informationsweitergabe noch zumutbar und im Sinne des Schutzes der öffentlichen Sicherheit zu sehen ist.<sup>707</sup> Die Ratio dahinter zielt darauf ab, die Versammlungsbehörde durch (wahrheitsgemäße) Informationen in die Lage zu versetzen, sich ein ausreichendes Bild über die Versammlung zu verschaffen und eine tragfähige Gefahrenprognose zu erstellen.<sup>708</sup> Zu weit geht demnach die Forderung, ein veranstalterseitiges Sicherheitskonzept vorzulegen.<sup>709</sup>

Verstößt der Veranstalter/Leiter gegen diese Obliegenheiten, so löst dies keine disziplinierungsähnliche „härtere Gangart“ aus.<sup>710</sup> Denn es darf nicht verkannt werden, dass auch eine Verweigerungshaltung grundsätzlich zulässig ist.<sup>711</sup> Allerdings muss sich der Veranstalter/Leiter das entgegenhalten lassen, was er im Rahmen der Wahrung seiner eigenen Rechte unterlassen hat, obwohl ihm eine Kooperation oblag.<sup>712</sup>

Vielmehr sind die Konsequenzen spiegelbildlich im Sinn und Zweck der Obliegenheit zu suchen: Die Möglichkeit der Erstellung einer validen Gefahrenprognose. Diese kann von der Behörde nur auf Grundlage, der ihr zur Verfügung stehenden Informationen getroffen werden, die mit Blick auf das Kooperationsgebot und unter Berücksichtigung zu der zeitlichen Komponente im Vorfeld des Versammlungsbeginns realistischerweise erbracht werden können.<sup>713</sup> Eine unterlassene Kooperation befreit die Behörde dabei nicht von ihrem Amtsermittlungsgrundsatz, allerdings kann sie nur die Informationen bewerten und beurteilen, die ihr auch vorliegen bzw. die sie realistischerweise beibringen kann.<sup>714</sup> Fehlende Informationen berechtigen jedoch nicht ohne Weiteres von einem „Worst-Case“-Szenario auszugehen. Es bleibt dabei, dass die Behörde ihre Annahmen im Rahmen der Beweis- und Darlegungspflicht weiterhin nachweisen muss.<sup>715</sup>

---

<sup>706</sup> OVG Weimar NVwZ-RR 2003, 207.

<sup>707</sup> *Dürig-Friedl*, in: *Dürig-Friedl/Enders*, § 14 VersG, Rn. 28.

<sup>708</sup> *Scheidler*, DP 2009, 162, 164.

<sup>709</sup> BVerfG NJW 2001, 2078.

<sup>710</sup> *Kniesel/Poscher*, in: *Lisken/Denninger PolR-HdB*, J, Rn. 290; nur vereinzelt wird vertreten, dass eine Verletzung von Kooperationsobliegenheiten zu einem Entfallen der behördlichen Kooperationspflicht führen, *Depenheuer*, in: *D/H/S*, Art. 8 GG (103. EL, 2024), Rn. 129 f.; vgl. dazu VG Freiburg VBIBW 2002, 497 ff.

<sup>711</sup> *Ullrich*, VersG Nds. § 6, Rn. 12; so kann bspw. rein aus der Verweigerung der Teilnahme an einem Kooperationsgebot noch keine negative Konsequenz abgeleitet werden, BVerfG NVwZ 2007, 574, 575.

<sup>712</sup> *Kniesel*, in: *D/G/K*, § 14, Rn. 114.

<sup>713</sup> VG Ansbach Beschl. v. 26.10.2018 – 4 s 18.2072, BeckRS 2018, 28421.

<sup>714</sup> *Kniesel*, in: *D/G/K*, § 14, Rn. 123.

<sup>715</sup> *Peters*, in: *Peters/Janz, HdB VersR, F*, Rn. 43.

Eine Beweislastumkehr zu Lasten der Versammlung tritt nicht ein.<sup>716</sup> Auch wenn eine unterlassene Informationsweitergabe/Kooperation die Prüfung, ob Verbotsgründe vorliegen, erheblich erschwert oder unmöglich macht, bleibt es dabei, dass nicht der Veranstalter/Leiter den Nachweis einer friedlichen und störungsfreien Veranstaltung führen muss. Umgekehrt muss vielmehr die Behörde darlegen und beweisen, dass entsprechende Gefahren zu erwarten sind.<sup>717</sup> Andererseits darf das (durch die Kooperation zu vermeidende) Informationsdefizit nicht dazu führen, dass eine effektive Gefahrenabwehr gefährdet wird. So senkt die fehlende Möglichkeit praktischer Ermittlungsmöglichkeiten insoweit auch die grundsätzlich im Versammlungsrecht erhöhten Hürden an die Wahrscheinlichkeitsanforderungen herab und betrifft nicht nur den Bereich der Diagnose.<sup>718</sup>

So darf die Behörde bei verweigerter Kooperation vom Zutreffen ihrer Gefahrenprognose und damit von der Verhältnismäßigkeit der getroffenen Maßnahmen ausgehen.<sup>719</sup> Denn der Veranstalter/Leiter könnte selbst Einwände gegen eine evtl. fehlerhafte Gefahreinschätzung der Behörde geltend machen und insoweit zur Aufklärung in seinem Sinne beitragen.<sup>720</sup> Unterlässt er dies, schneidet er sich damit faktisch selbst einen Teil seines versammlungsrechtlichen Selbstbestimmungsrechts ab. Handelt er bösgläubig, so provoziert der Veranstalter/Leiter durch seine verdeckte Planung ein „Katz-und-Maus-Spiel“, auf das sich die Behörde nicht einlassen muss.<sup>721</sup> Dies kann u. a. dazu führen, dass die Versammlung örtlich verlegt<sup>722</sup> wird oder statt einer Beschränkung nur noch ein Verbot<sup>723</sup> in Betracht kommt. Das Risiko der Inkaufnahme solch unvermeidbarer Maßnahmen durch die Nichtweitergabe relevanter Informationen trägt einzig der Veranstalter/Leiter.<sup>724</sup> Er kann sich dann nicht mehr darauf berufen, die Behörde hätte die Pflicht, Alternativen zu einer Beschränkung bzw. einem Verbot aufzuzeigen.<sup>725</sup> Dieser Rechtsgedanke wurde bspw. in Bayern sogar einfachgesetzlich kodifiziert. So kann die Be-

---

<sup>716</sup> BVerfG NJW 2001, 2078, 2079; VGH München Beschl. v. 18.06.2002 – 24 ZB 01.1735, BeckRS 2002, 32084; *Leist*, BayVBl. 2004, 489, 492.

<sup>717</sup> *M. Müller*, in: BeckOK/PolR Bayern/BayVersG Art. 14, Rn. 36 ff.

<sup>718</sup> *Möstl*, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, S. 163 ff., insbesondere entspricht diese Annahme dem Grundsatz der umgekehrten Proportionalität i. S. der Je-Desto-Formel; speziell für das Versammlungsrecht: *Groscurth*, in: Peters/Janz HdB VersR, G, Rn. 102 f.

<sup>719</sup> OVG Bautzen NVwZ-RR 2003, 207; *Scheidler*, DP 2009, 162, 164; *M. Müller*, in: BeckOK/PolR Bayern/BayVersG Art. 14, Rn. 39.

<sup>720</sup> *Kniesel/Poschner*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 290; *Ebert*, LKV 2001, 60, 61.

<sup>721</sup> VG Halle NJW 2004, 2846, 2848.

<sup>722</sup> VGH München SächsVBl. 2006, 185, 187.

<sup>723</sup> OVG Weimar NVwZ-RR 2003, 207, 211.

<sup>724</sup> *M. Müller*, in: BeckOK/PolR Bayern/BayVersG Art. 14, Rn. 36 ff.

<sup>725</sup> VGH München Beschl. v. 03.02.2006 – 24 CS 06.314, BeckRS 2009, 40729; VGH München Beschl. v. 03.11.2006 – 24 CS 06.2930, BeckRS 2006, 26890.

hörde gem. Art. 14 Abs. 2 BayVersG bei Maßnahmen nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG berücksichtigen, inwieweit eine Zusammenarbeit erfolgt ist.

Im Duktus des BVerfG soll demnach bei verweigerter Kooperation und einer gleichzeitig kooperationsbereiten Versammlungsbehörde die Eingriffsschwelle absinken.<sup>726</sup> Dies kann insofern missverstanden werden, als der Begriff der Eingriffsschwelle eigentlich zur Beschreibung des notwendigen Gefahrenansatzes herangezogen wird (bspw. konkrete, gegenwärtige oder dringende Gefahr).<sup>727</sup> So könnte daraus geschlossen werden, dass bei fehlender Kooperation keine unmittelbare Gefahr vorliegen muss, so wie von § 15 Abs. 1 VersG gefordert.<sup>728</sup> Es ist allerdings nicht ersichtlich, wie die unterbliebene Kooperation auf Veranstalterseite eine Änderung der materiellen Anforderungen zur Folge haben könnte.<sup>729</sup> Die Eingriffsvoraussetzungen (unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit) des § 15 Abs. 1 VersG bleiben unangetastet.<sup>730</sup> Gemeint ist vielmehr die Validität, also die Güteanforderungen, der Gefahrenprognose. Denn die Behörden können Gefahrenprognosen nur an den ihnen ex ante zur Verfügung stehenden Informationen messen,<sup>731</sup> was wiederum nicht gleichbedeutend mit einer bloßen Annahme oder einer Beweislastumkehr (s. o.) ist.

### c) Folgen für nicht angezeigte Versammlungen und „deceptio“-Versammlungen

Eine verweigerter bzw. unterlassener Kooperation kann demnach erhebliche Konsequenzen für die behördliche Gefahrenprognose haben. Die dargelegten Ergebnisse lassen sich dabei auf nicht angemeldete und sonstige „deceptio“-Versammlungen übertragen. Denn ebenso wie die Kooperationspflicht, zielen insbesondere die Vorschriften über die Anmeldepflichten darauf ab, eine zuverlässige Lagebeurteilung als Grundlage für den Schutz der betroffenen Rechtsgüter zu ermöglichen. Erfolgt also bei gleicher Ratio schon bei einer Obliegenheitsverletzung eine Absenkung der Wahrscheinlichkeitsanforderungen, muss dies erst recht für die Verletzung (sanktionierter) Anzeigepflichten gelten. Wegen dieser inhaltlichen Nähe verorten einige Teile der Literatur die Anmeldepflichten als Teil der Koope-

<sup>726</sup> BVerfGE 69, 315, 357.

<sup>727</sup> Möstl, GSZ 2021, 89 ff.

<sup>728</sup> So wohl *Lembke*, in: R/B/D, § 14, Rn. 107, mit Hinweis auf OVG Weimar Beschl. v. 12.04.2002 – EO 261/02 und VG Meiningen Beschl. v. 24.05.2012 – 2 E 235/12ME.

<sup>729</sup> Hier scheint eine Ungenauigkeit bei den Begrifflichkeiten zu Grunde zu liegen, die auf BVerfGE 69, 315, 357 zurückzugehen scheint. So wird in der Literatur teilweise auf die Eingriffsschwelle abgestellt, die Diskussion dazu findet allerdings im Abschnitt über die Gefahrenprognose statt (so u. a. *Groscurth*, in: Peters/Janz HdB VersR, G, Rn. 102 f. oder auch *Kniesel*, in: D/G/K, § 14, Rn. 121 f.); teilweise wird auch von einer abgesenkten Risikoabwägung gesprochen, vgl. OVG Weimar NVwZ-RR 2003, 207, 209; *Hinkel*, ThürVBl. 2021, 7, 12; ähnlich *Buschmann*, Kooperationspflichten, S. 7 ff.

<sup>730</sup> *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger PolR-HdB, J, Rn. 290.

<sup>731</sup> Ebenda.

rationsobliegenheiten des Veranstalters.<sup>732</sup> Jedenfalls aus der Perspektive der Behörden verfolgt sowohl die Anmeldepflicht als auch die Kooperationsobliegenheit dieselbe Ratio: Die Versammlungsbehörden in die praktische Lage zu versetzen, eine tragfähige Gefahrenprognose zu erstellen und ggf. Maßnahmen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit zu treffen.

Dabei ist zu beachten, dass bei aller Kritik an den Anmeldepflichten und dem allgemeinen Ringen um die Reichweite der Versammlungsfreiheit diese „anerkenntnenswerte praktische Notwendigkeit“ nie in Zweifel gezogen wurde.<sup>733</sup> Sollen die erforderlichen Informationen gezielt und bösgläubig vor den Behörden geheim gehalten werden, um die eigenen Interessen zwangsweise durchzusetzen, besteht im Ergebnis kein Unterschied zu einer verweigerten Kooperation. Eher verschärft dies die Lage, so dass Teile der Rechtsprechung in der Vereitelung der Prüfung sicherheitsbehördlicher Maßnahmen eine eigenständige Gefahr für die öffentliche Sicherheit annehmen.<sup>734</sup> Dogmatisch vertretbarer erscheint aber eine Lösung dieser Situation über die Gefahrenprognose, die in diesen Fällen analog einer unterlassenen Kooperation in ihrer Validität entsprechend abgesenkten Voraussetzungen genügen darf. Dies korrespondiert auch mit der Rechtsprechung des BVerfG, das im Zusammenhang mit einem nicht angemeldeten „Corona-Spaziergang“ ausführt, dass (1) die Nichtanmeldung der Spaziergänge offensichtlich den Zweck verfolgt, vorbeugende Auflagen zu umgehen und (2) sich dadurch eine durch die Organisatoren unmöglich gemachte Vorfeldkooperation in der Bewertung zum Nachteil der Versammlung auswirkt.<sup>735</sup>

So bestehen bspw. bei Aufzügen durch die Innenstadt regelmäßig Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Solche Demonstrationen bewegen sich im öffentlichen Verkehr, sind schwer zu überblicken und Konfrontationen (von innen oder außen) sind schwieriger zu verhindern. Schon eine einfache Nichtanzeige (bspw. durch Nachlässigkeit) verhindert erforderliche Vorfeldabsprachen, die Prüfung der Route zur Gewährleistung der Verkehrssicherheit sowie insbesondere die Einteilung und Einweisung von Ordnern. Nach den vorgenannten Ausführungen wird ein nicht angezeigter Aufzug daher regelmäßig örtlich zu beschränken sein. Bei „deceptio“-Versammlungen tritt erschwerend hinzu, dass mit erheblichen Störungen durch die Versammlung zu rechnen ist, da bspw. die vereinbarte Route nicht eingehalten wird oder es zu Übergriffen kommen kann. Durch das Wesen der „deceptio“-Versammlung erhöht sich der Grat der Unwägbarkeit erheblich, so dass der gesamte Versammlungsverlauf gänzlich unberechenbar wird.

---

<sup>732</sup> Kritisch dazu: Kap. 4 D. II. 7. a).

<sup>733</sup> Vor dem Brokdorf-Beschluss vgl. *Werbke*, NJW 1970, 1, 8 m. w. N.; im Brokdorf-Beschluss: BVerfGE 69, 315, 350 ff.

<sup>734</sup> VGH Mannheim Beschl. v. 04.02.2022 – 10 s 236/22, BeckRS 2022, 1441, Rn. 11; VGH Mannheim Beschl. v. 24.01.2022 – VGH 9 s 178/22, BeckRS 2022, 809, Rn. 16; dies wird hiesig abgelehnt, ausführlich dazu s. Kap. 4 C. IV. 2.

<sup>735</sup> BVerfG NJW 2022, 612, 613, Rn. 9 f.; dazu auch *Vahle*, DVP 2022, 179 f.

## D. Friktionen zwischen Allgemeinverfügungen und dem Kooperationsgebot

### I. Einleitung

Auch im Hinblick auf das Kooperationsgebot können versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen Friktionen erzeugen. Dies ist vor allem dort der Fall, wo es zu einer faktischen Aussetzung der behördlichen Kooperationspflicht durch die Existenz einer Allgemeinverfügung kommt (s. dazu D. IV.).

Von praktischer Bedeutung für die Versammlungsbehörden ist zudem, wie im Rahmen der Kooperationspflicht mit „deceptio“-Versammlungen umzugehen ist, wenn keine veranstalterseitige Kooperationsbereitschaft vorliegt (s. dazu D. III.).

Darüber hinaus ist zu diskutieren, ob neben den bekannten Phasen der Kooperation vor und während der Versammlung auch eine dritte Phase anzunehmen ist. Deren Gehalt könnte sich im Nachgang der Versammlung in Nachbesprechungen bzw. De-Briefings entfalten und ist häufig bereits Teil der professionellen (Polizei-)Praxis (s. dazu D. II. 7. c)).

## II. Das Kooperationsgebot im Versammlungsrecht

### 1. Herleitung und verfassungsrechtliche Implikationen

Die Versammlungsfreiheit als Teil der sog. „Kommunikationsgrundrechte“<sup>736</sup> stellt eine konstitutive Bedeutung für den freien demokratischen Willensbildungsprozess von „unten“ nach „oben“ dar (wie u. a. auch die Meinungs- und Pressefreiheit).<sup>737</sup> Für einen Staat, der sich v. a. über die ihm zu Grunde liegende freiheitlich-demokratische Grundordnung definiert, sind die Gewährleistung dieser Grundrechte – und insbesondere der Versammlungsfreiheit sowie ihre Lebendigkeit – Wesensmerkmale seiner Existenzberechtigung.

Im Lichte dieser Bedeutung sind alle das Versammlungsrecht betreffenden Normen zu interpretieren und auszulegen. Dies betrifft auch das damit zusammenhängende Verwaltungsverfahren, dem das BVerfG in seiner bedeutsamen Brokdorf-Entscheidung eine eigene grundrechtsschützende Funktion zuschreibt. Denn das Grundrecht der Versammlungsfreiheit umfasst auch einen wesentlichen verfahrens- und organisationsrechtlichen Gehalt.<sup>738</sup> Es handelt sich mithin um den Grundsatz der verfahrensrechtlichen Effektivierung von Freiheitsrechten.<sup>739</sup> So führt

<sup>736</sup> Vgl. BVerfGE 7, 198, 208.

<sup>737</sup> *Deiseroth/Kutscha*, in: R/B/D, Art. 8, Rn. 20.

<sup>738</sup> BVerfGE 69, 315, 369.

<sup>739</sup> *Buschmann*, Kooperationspflichten, 59 ff.; *Dürig-Friedl*, in: Dürig-Friedl/Enders, § 14, Rn. 3; *Schneider*, in: BeckOK/GG, Art. 8, Rn. 33 ff.

das BVerfG aus, das versammlungsrechtliche Verwaltungsverfahren sei grundrechtsfreundlich auszugestalten und bewährte Erfahrungen aus friedlich verlaufenen Versammlungen seien als Vorbild zu berücksichtigen.<sup>740</sup>

Neben weiteren verwaltungsverfahrenrechtlichen Pflichten (dazu sogleich) ergibt sich daraus auch das Kooperationsgebot im Versammlungsrecht. Zusätzlich stützt das BVerfG das versammlungsspezifische Kooperationsgebot über Verhältnismäßigkeitserwägungen ab.<sup>741</sup> Der grundlegende Gedanke dahinter vereint die Vorzüge von eigen- oder mitbestimmten Entscheidungen sowie die Hoffnung auf eine praktische Erleichterung der Versammlungsaufsicht.<sup>742</sup> Fehlt es an behördlicher Kooperation können einschränkende Maßnahmen indes an ihrer Erforderlichkeit scheitern, da im Vorfeld nicht nach weniger eingriffsintensiven Alternativen gesucht wurde.<sup>743</sup>

Das Gebot beinhaltet und setzt grundsätzlich eine versammlungsfreundliche Verfahrensweise der Behörden voraus, die u. a. zu einem ernsthaften Einsatz für die friedliche Durchführung von Versammlungen und zu einer fairen Kooperation verpflichtet.<sup>744</sup> Das Kooperationsgebot ist demnach von Verfassungswegen determiniert. Dabei darf es keinen Einfluss auf das Verwaltungsverfahren haben, ob es sich um „unliebsame“ oder aus moralischen Gesichtspunkten sogar um verachtenswerte Versammlungsthemen handelt.<sup>745</sup> Dies ergibt sich sowohl aus der Versammlungsfreiheit selbst als auch aus dem Grundsatz der Gleichbehandlung i. S. Art. 3 Abs. 1 GG.

## 2. Anknüpfung im allgemeinen Verwaltungsrecht

Die daraus für die Behörden entstehenden Verpflichtungen sind dabei keine reinen Besonderheiten des Versammlungsrechts. Sie existieren auch im allgemeinen Verwaltungsrecht und gelten grundsätzlich für jedes Verwaltungsverfahren,<sup>746</sup> erhalten aber durch die besondere Bedeutung der Versammlungsfreiheit eine engere Konturierung. So normiert bereits § 25 Abs. 1 VwVfG die allgemeine Beratungs- und Auskunftspflicht der Behörden gegenüber den Beteiligten im Verwaltungsverfahren. Der Ratio der Norm liegt der Gedanke zu Grunde, dass den Beteiligten durch Unbeholfenheit im Umgang mit den Behörden oder etwaiger Rechtsunkenntnis keine Nachteile erwachsen dürfen, was in der Praxis eine hohe Relevanz

<sup>740</sup> BVerfGE 69, 315, 355 ff.

<sup>741</sup> BVerfGE 69, 315, 356.

<sup>742</sup> *Hoffmann-Riem*, in: FS Simon, S. 382.

<sup>743</sup> *Merk*, in: W/H/M, Art. 14 BayVersG, Rn. 4; *M. Müller*, in: BeckOK/PolR Bayern/BayVersG Art. 14, Rn. 9.

<sup>744</sup> BVerfGE 69, 315, 356; 359.

<sup>745</sup> OVG Weimar Beschl. v. 12.04.2002 – 3 EO 261/02 –, juris, Rn. 17 ff.

<sup>746</sup> Vgl. *Lohse*, DP 1987, 93, 98.

entfaltet.<sup>747</sup> Man kann hier durchaus von einem allgemeinen Kooperationsgebot sprechen.<sup>748</sup>

Insbesondere im Hinblick auf das praktisch äußerst bedeutsame Kooperationsgespräch im Versammlungsrecht (dazu sogleich) ist zudem § 28 VwVfG zu beachten, nachdem Beteiligte möglichst vor dem Erlass belastender Verfügungen im Rahmen einer Anhörung die Möglichkeit bekommen sollen, sich über die entscheidungserheblichen Tatsachen äußern zu können. Auch wenn die vorgenannten Normen im speziellen Anwendungsbereich der Versammlungsfreiheit im Lichte des Art. 8 Abs 1 GG ausgelegt werden müssen, ergibt sich im Vergleich zum normalen Verwaltungsverfahren keine Privilegierung; vielmehr gelten alle Grundsätze auch im allgemeinen Verwaltungsrecht.<sup>749</sup>

### 3. Spezialgesetzliche Ausprägungen

Die Vorschriften des allgemeinen Verwaltungsrechts gelten uneingeschränkt dort, wo der Gesetzgeber das Kooperationsgebot nicht näher geregelt hat bzw. keine spezialgesetzlichen Regelungen getroffen hat.

Im Versammlungsgesetz des Bundes ist dies der Fall, aber nicht in den neueren Landesversammlungsgesetzen.<sup>750</sup> Während Art. 14 Abs. 1 S. 1 BayVersG der Behörde die Pflicht auferlegt, dem Veranstalter die Möglichkeit zu geben, Einzelheiten der Durchführung der Versammlung zu erörtern, gehen andere Landesgesetze deutlich weiter.<sup>751</sup> So ist die Versammlungsbehörde gem. § 4 Abs. 1 S. 2 VersFG BE grundsätzlich zur (umfassenden) Kooperation verpflichtet. In den jeweiligen Ausprägungen unterscheiden sich die Regelungen teilweise stark.<sup>752</sup> Unabhängig von der Ausgestaltung der einzelnen Normen vermögen diese nicht, die von Verfassungen wegen vorgegebenen Maßstäbe zu unterschreiten, wohl aber noch versammlungsfreundlichere Regelungen zu statuieren.

### 4. Ziel des Kooperationsgebots

Ohne Ansehen der unterschiedlichen einfachgesetzlichen Ausprägungen des Kooperationsgebots muss sich der Rechtsanwender daher stets Ratio und Ziel des Gebots vor Augen halten: Die erhöhte Wahrscheinlichkeit eines friedlichen Ver-

<sup>747</sup> Herrmann, in: BeckOK/VwVfG § 25, Vorwort.

<sup>748</sup> Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, § 25 VwVfG, Rn. 1.

<sup>749</sup> Dazu ausführlich Lohse, DP 1987, 93, 98.

<sup>750</sup> Exempl. Art. 14 Abs. 1 S. 1 BayVersG, § 14 Abs. 5 SächsVersG, § 3 Abs. 3 S. 1 VersFG SH, § 4 Abs. 1 S. 1 VersFG BE.

<sup>751</sup> So wird bspw. an der bayerischen Regelung kritisiert, es handle sich um nicht mehr als die Pflicht auf ein Angebot zum Kooperationsgespräch, was nicht über das Anhörungserfordernis hinaus gehe, vgl. Lembke, in: R/B/D, Art. 13 BayVersG, Rn. 34.

<sup>752</sup> Übersicht dazu s. Peters, in: Peters/Janz HdB VersR, F, Rn. 33, 46 ff.

sammelungsverlaufs.<sup>753</sup> Darauf ist hinzuwirken. Denn ein frühzeitiges Kennenlernen und eine entsprechend vorbereitende Kooperation erhöhen diese Wahrscheinlichkeit und schaffen zudem die Basis, spätere unvorhergesehene Konfliktsituationen leichter (bestenfalls gemeinsam) bewältigen zu können.<sup>754</sup>

Die vertrauensvolle Kooperation schafft dabei beiderseitige Vorteile. So bietet es dem Veranstalter/Leiter die Möglichkeit sein versammlungsrechtliches Selbstbestimmungsrecht<sup>755</sup> auszuüben. Sollten Beschränkungen oder gar ein Verbot im Raum stehen, kann er aktiv daran (mit-)arbeiten etwaige Bedenken auszusräumen oder durch eigene Maßnahmen zu entschärfen bzw. Alternativen aufzeigen.<sup>756</sup> Aus den Erfahrungen der Praxis zeigt sich, dass sich insbesondere in diesen Punkten gegenseitiges Vertrauen erzeugen lässt, wenn gemeinsam und kreativ an Lösungen gearbeitet wird. Bei getroffenen Vereinbarungen erhält der Veranstalter zudem Planungssicherheit, da die Behörde nicht ohne eine geänderte Rechts- oder Tatsachenlage von den Ergebnissen der Kooperation abweichen kann.<sup>757</sup>

Für die Behörde ergeben sich die Vorteile der Kooperation vor allem aus den erhaltenen Informationen über den Veranstalter und die Modalitäten der geplanten Versammlung im Hinblick auf die Gefahrenprognose. Einerseits, ob unmittelbare Gefahren für die öffentliche Sicherheit zu erwarten sind und andererseits, wie man diesen kooperativ begegnen bzw. sie ausräumen kann. Es erhöhen sich damit die Prognosesicherheit sowie die Einschreitschwelle.<sup>758</sup> Technisch-organisatorisch ist der Verlauf der Versammlung durch eine umfangreiche Kooperation schlicht vorhersehbarer, was unmittelbaren Einfluss auf die (polizeiliche) Lagebewertung und den Kräfteansatz hat. Täuschungen in diesem Bereich sind daher als besonders einsatzkritisch zu bewerten.

## 5. Adressaten des Kooperationsgebots

Das Kooperationsgebot adressiert die Versammlungsbehörde sowie die Polizei als Verpflichtungsadressaten, nicht unmittelbar den Veranstalter/Leiter einer Versammlung.<sup>759</sup> Die im Brokdorf-Beschluss entwickelten Grundsätze vertrauensvoller Kooperation begründen keine direkten Rechtspflichten des Veranstalters/Leiters.<sup>760</sup> Die behördliche Pflicht erwächst aus den verfassungsrechtlichen Implikationen des Art. 8 Abs. 1 GG sowie aus ihrer Kernaufgabe der Gefahrenabwehr, auf dessen

<sup>753</sup> BVerfGE 69, 315, 355.

<sup>754</sup> BVerfGE 69, 315, 355; 358.

<sup>755</sup> *Kniesel*, DÖV 1992, 470, 472.

<sup>756</sup> VGH München Beschl. v. 28.11.2008 – 10 CS 08.3140, BeckRS 2010, 53468, Rn. 14.

<sup>757</sup> Vgl. *M. Müller*, in: BeckOK PolR Bayern/BayVersG Art. 14, Rn. 4.

<sup>758</sup> OVG Weimar NVwZ-RR 2003, 207, 209.

<sup>759</sup> *Ullrich*, VersG Nds. § 6, Rn. 5.

<sup>760</sup> *Lemke*, in: R/B/D, Lembke, § 14, Rn. 105 m. w. N.

Boden die Kooperation stattfindet.<sup>761</sup> Die daraus resultierende Schutzpflicht für Versammlungen i. S. Art. 8 Abs. 1 GG erstreckt sich auch auf Kooperationspflichten.<sup>762</sup>

Für den Veranstalter/Leiter wirkt sich das Kooperationsgebot im Rahmen einer Obliegenheit<sup>763</sup> aus.<sup>764</sup> Darüber hinausgehende Rechtspflichten (und Sanktionierungen) wären mit dem Gewährleistungsgehalt der Versammlungsfreiheit nicht in Einklang zu bringen.<sup>765</sup> Die Kooperation des Veranstalters kann insofern nicht erzwungen werden.<sup>766</sup> Das BVerfG erwartet im Rahmen dieser Obliegenheiten vom Veranstalter die Bereitschaft zum Dialog und einseitigen vertrauensbildenden Maßnahmen sowie den Austausch von Informationen und generell das Unterlassen von Provokationen.<sup>767</sup>

## 6. Folgen der Verletzung der Kooperationsobliegenheit

Die Folgen unterlassener veranstalterseitiger Kooperation wurden bereits ausführlich in Kap. 4 C.VI.5. dargelegt. Festzuhalten gilt, dass die Verletzung der Kooperationsobliegenheit in Form einer Verweigerung seitens des Veranstalters/Leiters nicht ohne Konsequenzen bleibt.

Nur vereinzelt wird vertreten, eine Verletzung der veranstalterischen Obliegenheiten würde spiegelbildlich zu einem Entfallen der behördlichen Kooperationspflicht führen.<sup>768</sup> Obschon eine Verweigerungshaltung grundsätzlich zulässig ist,<sup>769</sup> muss sich der Veranstalter/Leiter das entgegenhalten lassen, was er im Rahmen der Wahrung seiner eigenen Rechte unterlassen hat, obwohl ihm eine Kooperation oblag.<sup>770</sup> Die Konsequenzen verweigerter Kooperation haben erhebliche Auswirkungen auf die Gefahrenprognose. Im Ergebnis sind abgesenkte Anforderungen an die Validität der Prognose zu stellen (siehe dazu ausführlich Kap. 4 C.VI.5.).

---

<sup>761</sup> Götz, DVBl. 1985, 1349.

<sup>762</sup> Peters, in: Peters/Janz, HdB VersR, F, Rn. 32.

<sup>763</sup> Zum Begriff der Obliegenheit s. *Teichgräber*, Kooperationspflicht des Veranstalters, S. 36 f.: Demnach handelt es sich bei einer Obliegenheit um eine „Pflicht niederen Ranges“, deren Verletzung nicht folgenlos bleibt, in ihren Konsequenzen jedoch hinter einem Pflichtenverstoß zurückbleibt.

<sup>764</sup> BVerfG NJW 2001, 2078, 2079; vgl. auch Art. 14 Abs. 1 S. 2 BayVersG, der dies klarstellt; *Kniesel*, in: D/G/K, § 14, Rn. 113 m. w. N.

<sup>765</sup> BVerfG NVwZ 2009, 441, 445.

<sup>766</sup> *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 86.

<sup>767</sup> BVerfGE 69, 315, 356.

<sup>768</sup> *Depenheuer*, in: D/H/S, Art. 8 GG (103. EL, 2024), Rn. 129 f.; vgl. dazu VG Freiburg VBIBW 2002, 497 ff.

<sup>769</sup> *Ullrich*, VersG Nds. § 6, Rn. 12.

<sup>770</sup> *Kniesel*, in: D/G/K, § 14, Rn. 114.

## 7. Phasen der Kooperation

Das Kooperationsgebot entfaltet vor allem vor und während der Versammlung seine Wirkung. Hiesig wird jedoch zudem diskutiert, ob das Kooperationsgebot auch nach dem Ende einer Versammlung noch fortwirken kann.

### a) Vor der Versammlung

Regelmäßig wird sich der Schwerpunkt der Kooperation im Vorfeld des Versammlungsbeginns abspielen, wo die entscheidenden Weichen für eine gelungene Veranstaltung gestellt werden.<sup>771</sup> Dabei beginnt das Gebot der behördlichen Kooperation mit der Einleitung des Verwaltungsverfahrens, was entweder mit Eingang der Anzeige oder anderweitiger Kenntnisnahme beginnt (vgl. Fn. 618 zu Kap. 4 C. VI. 1. a)).

#### aa) Anmeldung i. S. § 14 Abs. 1 VersG als Beginn der Kooperation?

Teilweise wird vertreten, die Anmeldung i.S. § 14 Abs. 1 VersG sei bereits Bestandteil des Kooperationsgebots.<sup>772</sup> Dem ist insoweit zuzustimmen, als der Eingang einer Anmeldung den Beginn der behördlichen Kooperationspflicht darstellt. Allerdings ist die Anmeldung keine zwingende Voraussetzung für eine solche Pflicht, da auch nicht angezeigte Versammlungen vom Kooperationsgebot erfasst werden.<sup>773</sup> Mit der reinen Anmeldung ist zudem nicht zwangsläufig ein gegenseitiges Kennenlernen und der Beginn eines Dialogs verbunden, da die Anzeige vor allem formfrei und häufig „gesichtslos“ per E-Mail erfolgt.<sup>774</sup> Zudem ergibt sich aus dieser Annahme ein Wertungswiderspruch. Die Anmeldepflicht stellt, anders als die Kooperationsbereitschaft, für den Veranstalter/Leiter nicht nur bloße Obliegenheit, sondern (sanktionierte) Rechtspflicht dar.<sup>775</sup> Auch wenn aus Sicht der Behörden sowohl die Anmeldung als auch die Kooperation des Veranstalters eine ähnliche Zielrichtung aufweisen, gilt dies nicht für die Perspektive des Veranstalters, da sie ihrem Rechtscharakter doch verschieden sind. Die Anmeldung kann so die Gelegenheit zum Beginn der Kooperation darstellen, ist für sie aber nicht konstitu-

<sup>771</sup> *Lembke*, in: R/B/D, § 14, Rn. 98 m. w. N.

<sup>772</sup> *Weber*, KommJur 2011, 50, 53; ähnlich auch *Lembke*, in: R/B/D, § 14, Rn. 105; *Gadesmann*, Anmeldebestätigung, S. 135. Uneindeutig: *Battis/Grigoleit*, NVwZ 2001, 122, 129, die sich de lege ferenda eine Positivierung der Anmeldepflicht als Teil der veranstalterseitigen Kooperation vorstellen.

<sup>773</sup> *Lembke*, in: R/B/D, § 14, Rn. 98; *Peters*, in: *Peters/Janz*, HdB VersR, F, Rn. 36; *Kniesel/Poschner*, in: *Lisken/Denninger*, PolR-HdB, J, Rn. 282; a. A. *Dürig-Friedl*, in: *Dürig-Friedl/Enders*, § 14, Rn. 27.

<sup>774</sup> *Lohse*, DP 1987, 93, 97.

<sup>775</sup> Wenn die Versammlung ohne entsprechende Anmeldung durchgeführt wird, exempl. Art. 21 Abs. 1 Nr. 7 BayVersG (Ordnungswidrigkeit) oder § 27 Abs. 1 Var. 4 VersG NRW (Straftat). Die reine Nichtanzeige ist nicht sanktioniert.

rend.<sup>776</sup> Liegt keine Anzeige vor und ist die Behörde im Stande Kontakt zu dem (vermeintlichen) Veranstalter aufzunehmen, ist sie durch das Kooperationsgebot zur Kontaktaufnahme verpflichtet.<sup>777</sup> Diese proaktive Kontaktaufnahme ist dann als erster Ausdruck der Kooperation zu werten.

#### bb) Das Kooperationsgespräch

Nachfolgend wird es regelmäßig zum Angebot eines Kooperationsgespräches seitens der Behörde kommen. Es handelt sich um das zentrale Mittel der Kooperation und erschöpft sich je nach Komplexität der Rechts- oder Sachlage häufig nicht nur in einem Gespräch.<sup>778</sup> Dabei ist allerdings zu beachten, dass die Erfüllung des Kooperationsgebots als Voraussetzung nicht automatisch ein Kooperationsgespräch nach sich ziehen muss.<sup>779</sup> Bei kleineren bzw. gänzlich unproblematischen Versammlungen wird regelmäßig lediglich eine Versammlungsbestätigung<sup>780</sup> erstellt, da hier schlicht keine Notwendigkeit einer Kooperation gegeben ist. Dem trägt auch Art. 14 Abs. 1 BayVersG in seiner Formulierung als „Soll“-Vorschrift Rechnung. Die Behörde kann demnach ausnahmsweise auf eine Kooperation verzichten, wenn von vornherein keine Gefahren für die öffentliche Sicherheit zu besorgen sind.<sup>781</sup>

Insgesamt ist der Umfang des Kooperationsgebots maßgeblich von den Modalitäten der Versammlung, insbesondere dem prognostizierten Konfliktpotential abhängig.<sup>782</sup> Danach richtet sich auch der Teilnehmerkreis eines Kooperationsgesprächs.<sup>783</sup> Regelmäßig wird es ratsam sein, vor allem die Polizei als zuständige Instanz während der Durchführung der Versammlung hinzuzuziehen (vgl. auch Art. 25 BayVersG). Aus ihren Erfahrungen heraus verfügt die Polizei über eine besondere Kompetenz zur Lageeinschätzung und hat darüber hinaus das „Know-how“ zur Lagebewältigung.<sup>784</sup> Aber auch die Teilnahme der Straßenverkehrsbehörde ist häufig unerlässlich.<sup>785</sup>

Findet ein Kooperationsgespräch statt, so dient es der Erörterung der Gefahrenlage und sonstig relevanter Umstände.<sup>786</sup> Gemeinsam soll bestenfalls in vertrau-

---

<sup>776</sup> *Kniesel/Poschner*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 283.

<sup>777</sup> *Kniesel/Poschner*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 282; *Dürig-Friedl*, in: *Dürig-Friedl/Enders*, § 14, Rn. 30.

<sup>778</sup> *Lembke*, in: R/B/D, § 14, Rn. 98 m. w. N.

<sup>779</sup> *Scheidler*, DP 2009, 162, 164.

<sup>780</sup> *Baudewin*, Versammlungsrecht, Rn. 518; siehe dazu auch das Werk von *Gadesmann*, Anmeldebestätigung.

<sup>781</sup> *Kniesel*, in: D/G/K, § 14, Rn. 125.

<sup>782</sup> *Lembke*, in: R/B/D, § 14, Rn. 103.

<sup>783</sup> Ausführlich zu den praktischen Notwendigkeiten: *Scheidler*, DP 2009, 162, 165.

<sup>784</sup> *Kniesel/Poschner*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 273.

<sup>785</sup> *Scheidler*, NZV 2015, 166, 168.

<sup>786</sup> *Dürig-Friedl*, in: *Dürig-Friedl/Enders*, § 14, Rn. 30.

ensbildender Art und Weise nach Möglichkeiten der Gefahrenreduzierung gesucht werden, so dass die Versammlung möglichst wie geplant durchgeführt werden kann.<sup>787</sup> Soweit dies einer effektiven Gefahrenabwehr nicht zugegen läuft,<sup>788</sup> hat die Behörde ihre gefahrenbegründenden Erkenntnisse mitzuteilen und dem Veranstalter Gelegenheit zur Abhilfe zu verschaffen.<sup>789</sup> Auch aus der allgemein geltenden Pflicht zur Auskunft und Beratung i. S. § 25 VwVfG heraus hat die Behörde insbesondere über mögliche Konsequenzen bestehender Gefahrenlagen (auch in strafrechtlicher Hinsicht) zu belehren.<sup>790</sup>

Die verfahrensrechtlichen Implikationen des auf die Versammlungsfreundlichkeit ausgerichteten Kooperationsgebots dürfen indes nicht dazu führen, dass die Rollen zwischen Versammlungsbehörde und Veranstalter verkannt werden. Schon um dem Eindruck der Parteilichkeit vorzubeugen, ist ein angemessenes und professionelles Maß an Distanz zu wahren.<sup>791</sup> Eine freundliche, aber bestimmte Distanz ist dabei klar von einem überkommenen Hierarchieverständnis von Staat und Gewaltunterworfenen zu unterscheiden.

### b) Während der Versammlung

Auch während der Durchführung der Versammlung besteht weiterhin das Gebot zur Kooperation. Meist wird dies den Versammlungsleiter und zuständigkeitshalber die Polizei betreffen (exempl. Art. 25 BayVersG). Dieser Zuständigkeitswechsel als Schnittstelle birgt die Gefahr von Informationsverlusten und kann Missverständnisse fördern.<sup>792</sup> Dem ist schon im Vorfeld durch konkrete Absprachen sowie einem Kennenlernen im Kooperationsgespräch zu begegnen. So bietet es sich bei Versammlungen gewisser Größe an, einen Kontakt- bzw. Verbindungsbeamten abzustellen, um einen direkten Kontakt zum Versammlungsleiter zu gewährleisten und Absprachen ohne Zeitverzug treffen zu können.<sup>793</sup> Dabei zahlen sich vertrauensbildende Maßnahmen im Vorfeld aus, da die Gefahr verhärteter Fronten in der

---

<sup>787</sup> *Lembke*, in: R/B/D, § 14, Rn. 101.

<sup>788</sup> Dies kann u. U. ein Spannungsfeld auslösen, insbesondere wenn es sich um Informationen handelt, die zum Zeitpunkt des Kooperationsgesprächs nicht offen verwendet werden können (V-Personen; noeP-Einsätze) oder aber sensible einsatztaktische Informationen geteilt werden müssten. Solche Zwänge können dem tiefen Bestreben nach Kooperation entgegenstehen, auch wenn dies freilich nicht vertrauensbildend wirkt. Problematisch kann dies dort werden, wo Informationen über andere Versammlungen im Rahmen der Kooperation mit der Gegenveranstaltung relevant werden, vgl. *Kniesel*, in: D/G/K, § 14, Rn. 106.

<sup>789</sup> *Peters*, in: *Peters/Janz*, HdB VersR, F, Rn. 38.

<sup>790</sup> *Lembke*, in: R/B/D, § 14, Rn. 102.

<sup>791</sup> *Hoffmann-Riem*, in: FS Simon, S. 383 f.

<sup>792</sup> Generell kritisch in Bezug auf die Aufgabentrennung zwischen Versammlungsbehörden und Polizei: *Ulrich*, Demonstrationsrecht, S. 525.

<sup>793</sup> So schon *Ludwig*, DP 1987, 290, 294.

Hektik und Dynamik stürmischer Situationen unwahrscheinlicher wird.<sup>794</sup> Es gilt: je größer, konflikträchtiger und langandauernder eine Versammlung ist, desto bedeutsamer ist der kommunikative Kontakt zwischen den Parteien.<sup>795</sup> Dies ist Ausdruck eines insgesamt versammlungsfreundlichen Verhaltens der Behörden.<sup>796</sup>

Aus praktischen Gesichtspunkten kommt der Kommunikation, insbesondere während der Versammlung, eine nicht hoch genug einzuschätzende Bedeutung zu. Dies betrifft u. a. auch den Umgang zwischen Polizei(-Einsatzleiter) und Versammlungsleitung sowie insbesondere die transparente Darlegung des polizeilichen Handelns.<sup>797</sup> Im Rahmen taktischer Kommunikation kann dies in Einzelfällen auch direkt an die Teilnehmer erfolgen.<sup>798</sup>

#### aa) Einsatzverhalten der Polizei als Teil des Kooperationsgebots?

Entgegen einer in der Literatur vertretenen Ansicht, wird das generelle Einsatzverhalten der Polizei hiesig nicht als Bestandteil des Kooperationsgebots gesehen. Die „besonnene Zurückhaltung“ der Polizei zur Vermeidung „übermäßiger Reaktionen“, wodurch ggf. auch Vermummungen von Versammlungsteilnehmern hingenommen werden müssten, sei Inhalt des Kooperationsgebots.<sup>799</sup> Die Kooperation während der Versammlung dient zwar auch der Vermeidung von Eingriffsmaßnahmen der Polizei,<sup>800</sup> daraus lässt sich aber keine kooperationsbedingte Pflicht der Polizei zur Passivität zum Nachteil der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit ableiten. Teil der Kooperation ist es allerdings, das polizeiliche Handeln möglichst transparent und berechenbar darzulegen, damit sich der Veranstalter/Leiter auf die polizeilichen Einschreitschwellen und Leitlinien einstellen kann.<sup>801</sup> Taktische Aspekte dürfen diese Angaben nicht enthalten.<sup>802</sup>

Vorangegangene Absprachen dürfen nicht die rechtliche oder faktische Fähigkeit zur Abwehr von Sicherheitsstörungen mindern.<sup>803</sup> Insbesondere das für die

---

<sup>794</sup> Hoffmann-Riem, in: FS Simon, S. 389.

<sup>795</sup> Peters, in: Peters/Janz, HdB VersR, F, Rn. 41.

<sup>796</sup> Bürger, in: Bürger, Rolle der Polizei bei Versammlungen, S. 4 ff.

<sup>797</sup> Vgl. ausführlich zum Verhältnis versammlungsrechtlicher Kooperation und Legalitätsprinzip: Buschmann, Kooperationspflichten, S. 103 ff.

<sup>798</sup> Bürger, in: Bürger, Rolle der Polizei bei Versammlungen, S. 5 ff.

<sup>799</sup> Vgl. Lembke, in: R/B/D, § 14, Rn. 104 m. w. N. Dabei wird nicht verkannt, dass das BVerfG sich im Brokdorf-Beschluss selbst dieser Formulierungen bediente (vgl. BVerfGE 69, 315, 356).

<sup>800</sup> Peters, in: Peters/Janz, HdB VersR, F, Rn. 41; anders aber die Interpretation dieser Passage bei Lembke, in: R/B/D, § 14, Rn. 104.

<sup>801</sup> Teichgräber, Kooperationspflicht des Veranstalters, S. 178 f.

<sup>802</sup> Ludwig, DP 1987, 290, 294.

<sup>803</sup> Hoffmann-Riem, in: FS Simon, S. 384.

Polizei geltende Legalitätsprinzip wird nicht außer Kraft gesetzt.<sup>804</sup> Die Polizei wird vielmehr im Rahmen von Verhältnismäßigkeitsabwägungen ihre Maßnahmen insbesondere im Hinblick auf den (gefahrenabwehrenden) Erfolg des Gesamteinsatzes und der Abwehr von Gefahren für Unbeteiligte professionell abwägen.<sup>805</sup> Dazu kann es erforderlich sein, strafprozessuale Maßnahmen erst im Nachgang einer Versammlung zu treffen, um Solidarisierungseffekten vorzubeugen und alle Beteiligten keiner erhöhten Gefährdung auszusetzen, was allerdings eine im Einzelfall zu beurteilende Frage ist.

Der charakterliche Kern des Kooperationsgebots liegt zwar im versammlungsfreundlichen Verhalten der Behörden, daraus ist allerdings kein Anspruch i. S. einer Förderungs- und Leistungsverwaltung herzuleiten.<sup>806</sup> Die verfahrensrechtlichen Anforderungen an die behördenseitliche Kooperation dürfen also nicht in dem Sinne missverstanden werden, dass sie die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung der Gefahrenabwehr verändern oder die Anwendung flexibler Einsatzstrategien vereiteln würden.<sup>807</sup>

#### bb) Kooperation bei Ad-Hoc-Versammlungen

Im Fall nicht angemeldeter Versammlungen, bei denen keine Kooperation im Vorfeld erfolgt ist, sowie bei Spontanversammlungen, kommt dem Kooperationsbestreben der Polizei vor Ort besondere Bedeutung zu. Hier wird es praktisch bereits schwierig sein, entsprechende Ansprechpartner vor Ort zu ermitteln mit denen eine tragfähige Kooperation gelingt.<sup>808</sup>

Im Kern kann der Umfang der behördlichen Kooperationspflicht in dieser Phase wegen der Dynamik der Situation nicht mit den Anforderungen an die Kooperation im Vorfeld der Versammlung verglichen werden und ist insofern aufgrund praktischer Implikationen an einem geringeren Maßstab zu messen.<sup>809</sup>

---

<sup>804</sup> *Ullrich*, VersG Nds. § 6, Rn. 10.

<sup>805</sup> Vgl. dazu *Leist*, Versammlungsrecht und Rechtsextremismus, S. 140 f.; eindrücklich auch: *Elzermann*, in: Schwier, Die Gewährleistung der Versammlungsgarantie unter pandemischen Bedingungen, S. 47 f.

<sup>806</sup> *Götz*, DVBl. 1985, 1349.

<sup>807</sup> *Kniesel/Poschner*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 275.

<sup>808</sup> Vgl. *Kniesel/Poschner*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 275 mit dem berechtigten Einwand, dass eine sich zur Verfügung stellende Person durch ihr Handeln nicht in die Position eines faktischen Versammlungsleiters gedrängt werden darf. Bei nicht angezeigten Versammlungen geht es allerdings meist auch darum, einen Verantwortlichen zu ermitteln.

<sup>809</sup> *Roth*, VBIBW 2003, 41, 47.

c) *Exkurs: 3. Phase der Kooperation – De-Briefing im Versammlungswesen*

aa) Einleitung

In der Literatur sowie der Rechtsprechung wird zwischen den beiden vorgenannten Phasen differenziert, in denen das Kooperationsgebot seine Wirkung entfaltet. Keine Rede ist indes von der Zeit nach Beendigung einer Versammlung. Dabei ist es praktisch keinesfalls so, dass Teilnehmer, Leiter und Vertreter der Polizei ohne weitere Worte ihre Plätze räumen.

In Anbetracht gelebter Praxis und im Sinne der Ratio des Kooperationsgebot ist daher anzudenken, ob ein De-Briefing bzw. sogar eine strukturierte Nachbereitung als 3. Phase der Kooperation implementiert werden sollte.

bb) Das De-Briefing und die strukturelle Nachbereitung

De-Briefings bzw. strukturelle Nachbesprechungen sind gelebte und bewährte Praxis im Bereich des behördlichen Qualitätsmanagements (sog. PDCA-Zyklus<sup>810</sup>). Sie dienen der Erkennung möglicher Optimierungspotenziale, der Steigerung einer positiven Fehlerkultur sowie der Identifizierung erfolgreicher Maßnahmen und der Anpassung zukünftigen Handelns.<sup>811</sup>

Im Versammlungswesen handelt es sich bei einem De-Briefing um eine kurze Besprechung im direkten Anschluss an eine Versammlung, um im Rückblick auf den Verlauf, die Zusammenarbeit der Akteure, etwaiger Schwierigkeiten sowie den Umgang damit und positive Aspekte gemeinsam zu beleuchten. Der Anstoß dazu hat durch die Behörde (meist die Polizei vor Ort) zu erfolgen. Dieses kommunikative Mittel hat diverse Vorteile.

Beide Akteure können sich im Hinblick auf zukünftige Versammlungen über etwaige Verbesserungspotentiale und Best-Practice-Ansätze austauschen und gegenseitig direktes Feedback geben. Diese, ggf. zu dokumentierenden, Besprechungen können nachfolgend für zukünftige Gefahrenprognosen herangezogen werden. Allein die behördliche Bereitschaft zur Annahme (kritischen) Feedbacks schafft notwendiges Vertrauen für die Zukunft. Gleichzeitig können eigene Verbesserungsvorschläge eingebracht werden und über rechtlich verbindliches oder wünschenswertes Verhalten gesprochen werden.<sup>812</sup> Behördenseits stellt dies einen Ausdruck versammlungsfreundlichen Handelns dar.

---

<sup>810</sup> Vgl. *Shewhart*, Quality Control, S. 45 f.

<sup>811</sup> Vgl. für Fußballgroßveranstaltungen *Kubera/Werner*, in: Kubera, Sicherheit und Kommunikation bei Fußballgroßveranstaltungen, S. 126.

<sup>812</sup> Bspw. Verbesserung der Kommunikation zwischen Versammlungsleitung und Ordnern während eines Aufzugs.

Eine strukturelle Nachbereitung<sup>813</sup> baut auf das De-Briefing auf und findet analog zu einem Kooperationsgespräch statt. Sie ist ausführlicher und insoweit formalisierter, allerdings mit denselben Zielen und Vorteilen wie das De-Briefing. Eine strukturelle Nachbereitung findet bestenfalls mit geringem zeitlichen Abstand zur Versammlung statt (wenige Tage später). Sie bietet sich vor allem zur Aufarbeitung komplexer Sachverhalte an.

### cc) Rechtliche Implikationen

Ähnlich den Erfordernissen von Kooperationsgesprächen im Vorfeld von Versammlungen eignet sich ein De-Briefing nicht in jedem Einzelfall. Es ist vor allem dort geboten, wo zukünftige Versammlungen desselben Veranstalters bzw. Gruppierung zu erwarten sind.<sup>814</sup> Diese 3. Kooperationsphase wirkt v. a. auf zukünftige, ggf. noch nicht geplante Versammlungen desselben Veranstalters/Leiters.

Insofern können die Ergebnisse aus einem De-Briefing oder einer strukturellen Nachbesprechung, ähnlich eines Kooperationsgesprächs, für zukünftige Gefahrenprognosen verwendet werden. Sie können die Prognose ergänzen, was jedoch nicht zum Verzicht eines eigentlich erforderlichen Kooperationsgesprächs führen darf. Veranstalterseitig darf die Ablehnung eines De-Briefings ebenfalls nicht zu direkten Nachteilen führen, kann jedoch die Prognose der Behörde bei zukünftigen Versammlungen ggf. nachteilig beeinflussen. Letztlich handelt es sich im Sinne der Versammlungsfreiheit um ein weiteres Einflussinstrument des Veranstalters auf das behördliche Handeln.

Es ist allerdings fraglich, ob eine solche behördliche Verpflichtung aus Art. 8 Abs. 1 GG bzw. aus den Grundsätzen des Verwaltungsverfahrens hergeleitet werden kann. Die einfachgesetzlichen Vorgaben der Landesversammlungsgesetze bieten hierzu zunächst keinen Ansatzpunkt, da sich die Kooperation ersichtlich nur auf die Durchführung der konkreten Versammlung erstreckt und damit teleologisch die Zeit nach der Beendigung ausschließt.

Aus der das Kooperationsgebot im Versammlungsrecht konstituierenden Brokdorf-Entscheidung, lässt sich jedoch für den Fall wiederkehrender Versammlungen und Protagonisten durchaus auch das Angebot für ein Nachgespräch als Teil der Kooperation ableiten. So stellt die Entscheidung an mehreren Stellen darauf ab, aus vorangegangenen Versammlungsgeschehen zu „lernen“ und sich dieser Erfahrungen, insbesondere dem Vorbild friedlicher Versammlungen, zu bedienen.<sup>815</sup> Teleologisch beziehen sich die Ausführungen des BVerfG zur Kooperationspflicht der Behörden wohl aber doch eher auf eine bevorstehende bzw. andauernde Ver-

---

<sup>813</sup> Vgl. *Kubera/Werner*, in: Kubera, Sicherheit und Kommunikation bei Fußballgroßveranstaltungen, S. 365.

<sup>814</sup> Bspw. Montagsspaziergänge, 1. Mai-Kundgebungen, CSD-Kundgebungen u. ä.

<sup>815</sup> BVerfGE 69, 315, 356.

sammlung. So soll die Kooperation gerade dem friedlichen Verlauf einer konkreten Versammlung dienen.<sup>816</sup>

Dagegen spricht auch, dass die Kooperation der verfahrensrechtlichen Effektivierung von Freiheitsrechten dient. Ein dafür vorausgesetztes Verwaltungsverfahren i. S. § 9 ff. VwVfG wird allerdings spätestens mit Anmeldung einer einzelnen Versammlung eingeleitet.<sup>817</sup> Dies ist im Vorfeld einer möglichen, aber noch nicht geplanten und ungewiss in der Zukunft liegenden Versammlung desselben Veranstalters nicht gegeben.

#### dd) Ergebnis

Eine solch vorausschauende Kooperationsverpflichtung wird man daher weder aus Art. 8 Abs. 1 GG noch aus den allgemeinen Vorschriften des Verwaltungsrechts herleiten können. Gleichwohl schmälert dies nicht die praktische Bedeutsamkeit eines De-Briefings bzw. sogar einer strukturellen Nachbereitung. In geeigneten Fällen ist dies unbedingt anzuraten, zumal (auch wenn nicht versammlungsrechtlich zwingend) nichts gegen die Einbringung der Ergebnisse aus solchen Nachbesprechungen in eine zukünftige Gefahrenprognose spricht.

### III. Kooperationspflicht bei „deceptio“-Versammlungen?

#### 1. Problembeschreibung

Das interdependent<sup>818</sup> wirkende Kooperationsgebot spielt insbesondere im Umgang mit „deceptio“-Versammlungen eine Rolle. Denn zunächst ist von Seiten der im Schatten agierenden Veranstalter/Leiter nicht nur keine Kooperation und Zusammenarbeit zu erwarten, sondern vielmehr die gezielte Täuschung der Behörden. Insofern ist zu klären, wie behördenseits in diesen Situationen zu verfahren ist und ob ihre Kooperationsverpflichtung uneingeschränkt fortwirkt.

#### 2. Entfallen der Kooperationspflicht bei fehlender Anmeldung?

Die fehlende Anmeldung ist ein häufig anzutreffendes Symptom von „deceptio“-Versammlungen. Hier ist nun zu behandeln, ob allein die fehlende Anmeldung einer Versammlung die behördliche Kooperationspflicht entfallen lässt.

Wie dargelegt, werden hiesig die Formalia der Anmeldung i. S. § 14 Abs. 1 VersG von der verfassungsgegebenen Kooperationspflicht der Behörden dogma-

<sup>816</sup> BVerfGE 69, 315, 356.

<sup>817</sup> Vgl. dazu Kap. 4 D. II. 7. a) aa).

<sup>818</sup> *Lembke*, in: R/B/D, § 14, Rn. 108.

tisch getrennt behandelt. So haben die hier vertretenen Konsequenzen (s. dazu Kap. 4 C. VI. 5.) einer bewusst unterlassenen Nichtanzeige auch keine unmittelbaren Folgen für die Bewertung der Kooperationspflichten. Denn die Anmeldung i. S. § 14 Abs. 1 VersG stellt lediglich eine Gelegenheit, aber keine Voraussetzung der Kooperation dar.<sup>819</sup>

Insofern spielt die teilweise umstrittene Frage, ob die Kooperationspflichten der Behörden bei gleichzeitiger Nichterfüllung der veranstalterseitigen Obliegenheiten entfallen, hier noch keine Rolle (dazu sogleich).

Hinsichtlich einer unterbliebenen Anmeldung wirkt sich dies lediglich auf den Umfang der Kooperationspflichten aus, lässt diese aber nicht per se entfallen.<sup>820</sup> Dabei ist es aufgrund der Trennung von Kooperationsobliegenheit und Rechtspflicht der Anmeldung auch unerheblich, ob die Anmeldung bewusst oder aus Nachlässigkeit nicht erfolgte.<sup>821</sup>

Erfahren die Behörden im zeitlichen Vorfeld auf anderem Wege von der geplanten Versammlung, so sind sie durch ihre Kooperationspflicht gehalten proaktiv Kontakt zum Veranstalter aufzunehmen.<sup>822</sup> Dies muss auch dann gelten, wenn von vornherein wenig Erfolgchancen zu erwarten sind. In der Praxis scheint dies auch bei „deceptio“-Versammlungen nicht unmöglich, da durch entsprechende Bewerbungen und zurückliegende Erfahrungen potenzielle Veranstalter (und ihre Kontaktdaten<sup>823</sup>) bekannt sein dürften.

Allerdings soll die fehlende Anmeldung den Umfang der Kooperationspflicht absenken.<sup>824</sup> Außerhalb von Auswirkungen auf die Risikoabwägung und die Gefahrenprognose ist dafür allerdings kein Raum. Denn die Ratio des Kooperationsgebots besteht final in der friedlichen Durchführung einer Versammlung und ein Unterlassen zieht keine disziplinierenden, sondern nur gefahrenabwehrende Konsequenzen nach sich. Dies kann nicht durch eine fehlende Anmeldung suspendiert oder herabgesenkt werden.

Eine Reduzierung des Kooperationsumfangs kann sich daher nur auf die tatsächlichen Gegebenheiten beziehen. Ist also kein Ansprechpartner ermittelbar oder ist der verbleibende Zeitraum für ein Kooperationsgespräch zu kurz, so kann dies

<sup>819</sup> *Kniesel/Poschner*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 285.

<sup>820</sup> *Kniesel*, in: D/G/K, § 14, Rn. 107; *Peters*, in: Peters/Janz, HdB VersR, F, Rn. 36; *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 80; *Lembke*, in: R/B/D, § 14, Rn. 99; *Ullrich*, VersG Nds. § 6, Rn. 15.

<sup>821</sup> Vgl. *Kniesel/Poschner*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 285, dies jedoch ohne Begründung dieser Annahme. Hiesig wird dies durch die dogmatische Trennung von Obliegenheit und Rechtspflicht begründet.

<sup>822</sup> *Weber*, KommJur 2011, 50, 52; *Scheidler*, DP 2009, 162, 165.

<sup>823</sup> So versuchte bspw. die Versammlungsbehörde per E-Mail Kontakt zur „letzten Generation“ aufzunehmen, da eine nicht angezeigte Versammlung öffentlich beworben wurde, vgl. Allgemeinverfügung Stadt Regensburg v. 05.12.2024, Amt. 32.1.1.

<sup>824</sup> Vgl. Kap. 4 D. II. 6.

nicht zu Lasten der Behörde ausfallen. Insgesamt können an die Behörden demnach keine überspannten Anforderungen zur Durchführung der Kooperation gestellt werden. An ihrer generellen und umfangreichen Pflicht zur Kooperation ändert dies allerdings nichts.

### 3. Entfallen der Kooperationspflicht bei Täuschungshandlungen?

Ein gänzliches Entfallen der behördlichen Kooperationspflicht wird demgegenüber teilweise diskutiert, wenn keine Bereitschaft des Veranstalters/Leiters zur Kooperation vorliegt bzw. es zu Täuschungshandlungen im Kooperationsprozess kommt.<sup>825</sup> Dies kann auch im Rahmen von „deceptio“-Versammlungen in Betracht kommen, wenn eine Kooperation vorgetäuscht wird, verdeckt jedoch eine gänzlich andere Versammlung geplant und gewollt ist (bspw. andere Aufzugsroute, Gewalttätigkeiten). Zu beachten ist dabei auch, dass eine vorangegangene Kooperation auch für die Polizei im Hinblick auf die Bewertung der Lage in taktischer und technisch-organisatorischer Hinsicht (u. a. Kräfteansatz) großen Einfluss hat. Täuschungen in diesem Bereich sind daher als besonders einsatzkritisch zu bewerten.

In solchen Fällen soll die Kooperationsverpflichtung der Behörden gänzlich entfallen. Denn diese könne nur ausgeübt werden, wenn der Veranstalter ebenfalls kooperationsbereit sei. Die Verletzung von den aufgezeigten Obliegenheiten des Veranstalters ließe spiegelbildlich die Kooperationspflicht der Behörde entfallen.<sup>826</sup>

Dies ist allerdings aufgrund der bereits dargelegten Zielsetzung der Kooperationspflicht im Hinblick auf einen möglichst störungsfreien und friedlichen Versammlungsverlauf kritisch zu betrachten. Gleichwohl bleibt die bewusste und bösgläubige Täuschung des Veranstalters allerdings auch nicht unberücksichtigt. So führte bspw. die falsche Angabe über beabsichtigte Teilnehmerzahlen und die Art der Durchführung (Aufzugsstrecke) im Ergebnis zu einem Versammlungsverbot.<sup>827</sup> Diese Täuschungshandlungen können daher im Rahmen der Gefahrenprognose Berücksichtigung finden und stellen die Modalitäten der Versammlung in ein kritisches Licht. An der Pflicht zur Kooperation vermag jedoch auch eine veranstalterseitige bewusste und bösgläubige Täuschung nichts zu ändern. Denn letztlich resultieren die Kooperationspflichten der Behörden aus ihrem gefahrenabwehrrechtlichen Auftrag.<sup>828</sup> Die Ratio dieser Pflichten besteht im Kern in der Durchführung einer friedlichen Versammlung. Ist dieses Ziel trotz vorheriger Täuschung

---

<sup>825</sup> *Depenheuer*, in: D/H/S, Art. 8 GG (103. EL, 2024), Rn. 129; *Roos/Bula*, Versammlungsrecht in der Praxis, Rn. 311.

<sup>826</sup> *Depenheuer*, in: D/H/S, Art. 8 GG (103. EL, 2024), Rn. 129 f.; dabei wird anerkannt, dass die jüngere Rechtsprechung eine Kooperationspflicht des Veranstalters ablehne. Doch die Obliegenheit als „Pflicht gegen sich selbst“ führe zum Rechtsverlust.

<sup>827</sup> OVG Berlin-Brandenburg Beschl. v. 25.11.2011 – OVG 1 s 187.11, BeckRS 2011, 56493.

<sup>828</sup> *Götz*, DVBl. 1985, 1349.

doch noch durch Kooperation zu erreichen, können sich die Behörden ihr daher nicht verschließen und sind sogar weiterhin zu ihrer pro-aktiven Verwirklichung in angemessener Art und Weise angehalten.

#### 4. Zwischenfazit

Es kann daher konstatiert werden, dass die behördliche Pflicht zur Kooperation in keinem Fall gänzlich entfällt. Dies ergibt sich schon aus dem Umstand, dass das Kooperationsgebot dem übergeordneten Ziel folgt, bestenfalls eine friedlich verlaufende Versammlung zu gewährleisten (bzw. einen Baustein dazu darstellt<sup>829</sup>). Diesen Auftrag zur Gefahrenabwehr kann der Veranstalter/Leiter einer Versammlung nicht durch eigenes Verhalten dispensieren.

Allerdings bestimmt sich der Umfang der Kooperationspflicht aus dem Verhalten des Veranstalters/Leiters, da das Gebot der Kooperation zum einen interdependent<sup>830</sup> ist und andererseits dort keine Kooperation stattfinden kann, wo kein Ansprechpartner ermittelt werden kann oder zur Verfügung steht.<sup>831</sup> Trotz dieser Interdependenz handelt es sich jedoch nicht um ein synallagmatisches Austauschverhältnis, in dem Sinne, dass nur der etwas bekommt, der auch gibt (do ut des). Zu einem gänzlichen Entfallen der Kooperationspflicht kann es daher nie kommen.

Eine verweigerte behördliche Kooperation entfaltet auch im Rahmen der Verhältnismäßigkeit von Eingriffsmaßnahmen Relevanz, da sich insbesondere die Erforderlichkeit solcher Maßnahmen nach dem behördlichen Bestreben nach Kooperation bestimmt.<sup>832</sup> Ein Verstoß gegen die Kooperationspflicht kann daher zur Rechtswidrigkeit von Eingriffsmaßnahmen führen.<sup>833</sup>

Sollten die Versammlungsbehörden im Vorfeld von nicht angezeigten Versammlungen durch andere Quellen Kenntnis von der Veranstaltung erlangen, so ist nach Möglichkeiten der Kontaktaufnahme mit dem potenziellen Veranstalter zu suchen, um Möglichkeiten der Kooperation auszuloten. Davon ist auch nicht abzusehen, wenn die Erfolgsaussichten von vornherein als gering anzusehen sind. Dies gilt nur dann nicht, wenn eine Kontaktaufnahme einen reinen Formalismus darstellen würde.

Auch während der Durchführung der Versammlung soll im Rahmen des taktisch Möglichen aktiv nach Ansprechpartnern für eine Kooperation gesucht werden. Generell ist es Wesen der behördlichen Versammlungsfreundlichkeit zu jeder Zeit Kooperationsbereitschaft zu signalisieren. Der Rückkehr zur Rechtstreue darf in-

<sup>829</sup> *Scheidler*, DP 2009, 162, 163.

<sup>830</sup> *Lembke*, in: R/B/D, § 14, Rn. 108.

<sup>831</sup> *Singer*, BayVBl. 2023, 725, 730.

<sup>832</sup> *Kniesel/Poschner*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, J, Rn. 278; vgl. dazu auch Art. 14 Abs. 2 BayVersG.

<sup>833</sup> *Kniesel*, NJW 2000, 2857, 3863; *Leist*, BayVBl. 2004, 489.

sofern kein Hindernis im Weg stehen, auch wenn das Verhältnis zwischen Versammlungsbehörden/Polizei und Veranstalter/Leiter auf persönlicher Ebene zerrüttet erscheint. Es ist Ausdruck der behördlichen Professionalität und emotionalen Distanz stets eine „letzte Brücke“ zur Kooperation offen zu lassen. Denn es sind Fälle denkbar, in denen der Veranstalter/Leiter auch zu späteren Zeitpunkten die Kooperation sucht, wenn die Versammlung bspw. einen ungewollten Verlauf nimmt oder die prognostizierte Versammlung die Fähigkeiten des Veranstalters/Leiters überfordert. Sofern vertreten wird, dass es bei „deceptio“-Versammlungen praktisch meist nicht zur Kooperation kommen wird, ist dem zwar zuzustimmen, an der behördlichen Pflicht zum Versuch einer Kooperation ändert dies jedoch nichts.<sup>834</sup>

Ähnlich ist zu verfahren, wenn eigentlich zu verbotene Versammlungen faktisch nicht mehr verhindert werden können. Hier kann die Kooperation ein widerstrebbendes Mittel zu einem erstrebten Ziel sein: Rechtsgutverletzungen zumindest auf ein erreichbares Mindestmaß<sup>835</sup> zu reduzieren.

In jedem Fall sind alle Bestrebungen der behördlichen Kooperation nicht nur im Erfolgsfall zu dokumentieren. Dies kann u. a. für den Nachweis einer zukünftig stattfindenden „deceptio“-Versammlung im Rahmen der Gefahrenprognose relevant werden sowie zur Dokumentation im Falle gerichtlicher Aufarbeitungen. Abschließend ist anzuführen, dass die Möglichkeit zur Kooperation bei „deceptio“-Versammlungen maßgeblich davon abhängen wird, wie fundamental bzw. existenziell das Versammlungsanliegen von den Versammlungsteilnehmern wahrgenommen wird.<sup>836</sup> Eine Kooperation kann dann als Verrat oder Zielabweichung wahrgenommen werden, wenn der bewusste Regelbruch zum Ausbruch aus dem „Ghetto politischer Ohnmacht“<sup>837</sup> genutzt werden soll und dem eigenen Selbstverständnis entspricht.

#### IV. Umgehung des Kooperationsgebots durch Allgemeinverfügungen?

Unter den vorgenannten Gesichtspunkten der Bedeutung des Kooperationsgebots muten präventive Allgemeinverfügungen problematisch an, die durch ihren Inhalt den Rahmen der Kooperation einengen oder sogar gänzlich unmöglich werden lassen.

---

<sup>834</sup> Anders für Schein- und Mehrfachanmeldungen *Teichgräber*, Kooperationspflicht des Veranstalters, S. 198 f.

<sup>835</sup> *Hoffmann-Riem*, in: FS Simon, S. 388; ein solches Verhalten ist zwar i. S. der Gefahrenabwehr notwendig, wird jedoch Kritik nach sich ziehen.

<sup>836</sup> *Hoffmann-Riem*, in: FS Simon, S. 388.

<sup>837</sup> *Ebenda*.

## 1. Problembeschreibung

Wie dargestellt, besteht grundsätzlich eine weitreichende Kooperationspflicht der Behörden, die auch insbesondere bei „deceptio“-Versammlungen nicht suspendiert ist. Lediglich der Umfang der Kooperationspflicht wird in diesen Fällen reduziert. Aus der behördlichen Pflicht lässt sich spiegelbildlich veranstalterseitig ein Anspruch auf Kooperation ableiten.

Die Folgen unterbliebener behördlicher Kooperation werden sich regelmäßig im Rahmen der Gefahrenprognose sowie der Verhältnismäßigkeitsprüfung von Eingriffsmaßnahmen niederschlagen, da ohne solche Kooperationsbemühungen nicht davon ausgegangen werden kann, dass Beschränkungen oder Verbote erforderlich gewesen sind. Solche Folgen unterbliebener behördlicher Kooperation sind in der Literatur bislang nicht vertieft thematisiert worden, nachdem es sich um Ausnahmefälle handelt.<sup>838</sup>

Im Kontext von präventiven Allgemeinverfügungen kann jedoch nicht mehr von Ausnahmefällen gesprochen werden. Wird eine Allgemeinverfügung mit einem präventiven Versammlungsverbot erlassen, die für eine Vielzahl potenzieller Versammlungen in der Zukunft gilt, findet eine Kooperation nicht statt.

Nachfolgend wird daher untersucht, ob bzw. inwieweit im Rahmen von Allgemeinverfügungen ein Verzicht der Kooperationsverpflichtung zulässig ist und ob dabei eine Differenzierung zwischen angemeldeten und nicht angemeldeten Versammlungen zu treffen ist.

## 2. Notwendige Differenzierung: angemeldete/nicht angemeldete Versammlung

Die Kooperationspflicht der Behörde hängt nicht von einer ordnungsgemäßen Anmeldung i. S. § 14 Abs. 1 VersG ab. Dort, wo die Behörde im Vorfeld von geplanten, aber nicht angezeigten Versammlungen Kenntnis erlangt, ist sie pro-aktiv verpflichtet Versuche der Kooperation in Form von Kontaktaufnahmen durchzuführen. Dies ist grundsätzlich unabhängig davon zu betrachten, ob diese unangemeldeten Versammlungen von einer Allgemeinverfügung erfasst sind oder nicht (dazu sogleich). Im Vorfeld einer Versammlung kann die Behörde also lediglich durch die praktische Unmöglichkeit der Kooperation von ihrer Verpflichtung befreit werden. Diese Pflicht lebt allerdings spätestens bei Durchführung der Versammlung wieder auf, wo erneut proaktiv nach Kooperationspartnern gesucht werden muss.

Anders ist dies zu beurteilen, wenn ein Veranstalter/Leiter bekannt und ansprechbar ist, unabhängig davon, ob die Versammlung angemeldet wurde oder

---

<sup>838</sup> Hintergrund ist die durchschnittlich hohe Professionalität der Versammlungsbehörden sowie deren Bindung an Recht und Gesetz (Art. 20 Abs. 3 GG), vgl. *Weber*, KommJur 2011, 50, 54 m. w. N.

nicht. Hier entfaltet sich der o. g. Anspruch auf Kooperation bereits im Vorfeld. Viele versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen adressieren lediglich nicht angezeigte Versammlungen.<sup>839</sup> Wobei sich dies auch nur auf die Kooperationsverpflichtung auswirkt, soweit ein Veranstalter nicht zu ermitteln ist.

Erfassen präventive Allgemeinverfügungen darüber hinaus auch angemeldete Versammlungen, so kann dies besondere Problemstellungen beinhalten.<sup>840</sup> Denn obwohl gerade bei angemeldeten Versammlungen ein Ansatzpunkt für Kooperation durch die Versammlungsanzeige besteht, erfolgt eine solche nicht. Vielmehr scheinen sie in dem Gesamtwerk der Verfügung unterzugehen.<sup>841</sup> Dies ist grundsätzlich nicht mit dem verfassungsrechtlich determinierten Kooperationsgebot vereinbar.

Beispiele solch weiterreichender Verbote finden sich u. a. im Zusammenhang mit Castor-Transporten<sup>842</sup> sowie im Rahmen des Versammlungsgeschehens in Leipzig vom 3. bis 4. Juni 2023 anlässlich des „Antifa-Ost“-Prozesses.

### 3. Ausnahmen durch Verfahrenserleichterungen bei Allgemeinverfügungen?

Dabei stellt sich die Frage, ob durch die Handlungsform der Allgemeinverfügung und die damit verbundenen Verfahrenserleichterungen ein Dispens der Kooperationspflicht eintritt.

Wie dargestellt, bildet das Kooperationsgebot unter den besonderen Implikationen der Versammlungsfreiheit eine spezielle Ausprägung des allgemeinen Kooperationsgebots im Verwaltungsverfahren. Ausdruck findet dieses allgemeine Gebot in diversen Vorschriften des VwVfG, u. a. auch der Anhörung.<sup>843</sup> Gemäß § 28 Abs. 1 VwVfG ist dem Adressaten eines belastenden Verwaltungsakts vor dem Erlass Gelegenheit zu geben, sich zu den für die Entscheidung erheblichen Tatsachen zu äußern. Bei Allgemeinverfügungen besteht dabei allerdings eine Verfahrenserleichterung. So kann die Behörde unter Umständen von einer Anhörung absehen, § 28 Abs. 2 Nr. 4 Alt. 1 VwVfG. Diese Möglichkeit ist grundsätzlich nicht zu beanstanden und dient verfahrensökonomischen Zwecken.<sup>844</sup>

Von dieser Verfahrenserleichterung kann die Behörde allerdings nur Gebrauch machen, wenn ihre Entscheidung ermessensfehlerfrei ist. Dies ist dann der Fall,

<sup>839</sup> S. dazu auch Kap. 3 B.

<sup>840</sup> *Singer*, BayVBl. 2023, 725, 730; *Gregor*, DÖV 2022, 759, 764 f.; so u. a. Allgemeinverfügung der Stadt Leipzig vom 31.05.2023, Amtsblatt 11.A/2023 („Antifa-Ost“).

<sup>841</sup> Ein ähnlicher Rechtsgedanke liegt der Verklammerung von Versammlungen durch Allgemeinverfügungen bei Gefahrenprognosen zugrunde, vgl. OVG Lüneburg Beschl. v. 06.11.2004 – 11 ME 322/04 –, juris.

<sup>842</sup> Anstatt vieler vgl. OVG Lüneburg Beschl. v. 06.11.2004 – 11 ME 322/04 –, juris.

<sup>843</sup> *Lohse*, DP 1987, 93, 98.

<sup>844</sup> *Herrmann*, in: BeckOK/VwVfG § 28, Rn. 35 m. w. N. Siehe dazu auch Kap. 2 B. IV. 1.

wenn die Anhörung im Einzelfall nicht geboten ist, vgl. § 28 Abs. 2 Hs. 1 VwVfG, was u. a. regelmäßig bei mündlichen Auflösungsverfügungen vorliegt.<sup>845</sup> Die Gebotenheit wird allerdings nicht zugunsten der Behörden vermutet. Es gilt, dass je gewichtiger ein Grundrechtseingriff wiegt, desto eher wird eine Pflicht zur Anhörung gegeben sein.<sup>846</sup> Bei grundrechtsintensiven Eingriffen in die Versammlungsfreiheit greift diese Verfahrenserleichterung also gerade nicht, was schon aus allgemein-verwaltungsrechtlichen Gesichtspunkten die Kooperationspflicht bei versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen erhöht und nicht absenkt. Zumal Anhörung und Kooperationspflichten grundsätzlich unterschiedliche Schutzrichtungen verfolgen. Während die Anhörung vor allem der Wahrung des Grundsatzes auf rechtliches Gehör dient, soll das Kooperationsgebot zu einer aktiven Mitgestaltung einladen und der Gewährleistung eines friedlichen Versammlungsverlaufs vorbauen.<sup>847</sup>

Darüber hinaus kann aber allein die Wahl der Handlungsform der Allgemeinverfügung nicht dazu führen, dass die Pflicht zur Kooperation entfällt, denn dadurch würde dem Veranstalter die garantierte Möglichkeit versammlungsrechtlicher Selbstbestimmung genommen.<sup>848</sup> Die Kooperationspflicht der Behörden besteht unabhängig von der gewählten Handlungsform oder etwaiger Verfahrenserleichterungen. Anderenfalls hätten es die Behörden durch die Wahl der Handlungsform der Allgemeinverfügung selbst in der Hand ihre Kooperationspflichten auszuüben oder zu suspendieren.

#### 4. Ausnahme durch verfahrensökonomische Erwägungen?

Ferner könnten verfahrensökonomische Erwägungen rechtfertigend für einen Pflichtenerlass wirken. Denn ohne Frage birgt eine Vielzahl von Versammlungen eine koordinatorische und personelle Herausforderung für die Versammlungsbehörden in sich.<sup>849</sup> Nachvollziehbar mutet daher der Gedanke an, den Kooperationsverpflichtungen in einem nachkommabaren Maße zu entsprechen. Diese verfahrensökonomischen Erwägungen können allerdings keine Auswirkungen auf Grundrechtspositionen haben.<sup>850</sup> Dies gilt insbesondere bei einem für das Versammlungsrecht als hohes Gut zu bezeichnende Kooperationsgebot. Daran ändert es nichts, wenn mit einer Vielzahl an ähnlichen Versammlungen zu rechnen ist und

<sup>845</sup> Vgl. *Kallerhoff/Mayen*, in: S/B/S, VwVfG § 28, Rn. 58.

<sup>846</sup> *Kallerhoff/Mayen*, in: S/B/S, VwVfG § 28, Rn. 58 m. w. N.; *Wandschneider*, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis, S. 285; restriktiver: *Schneider*, in: *Schoch/Schneider VwVfG* § 28, Rn. 69 m. w. N.

<sup>847</sup> *Teichgräber*, Kooperationspflicht des Veranstalters, S. 85.

<sup>848</sup> *Scheidler*, DP 2009, 162, 164.

<sup>849</sup> So mutet es bei Entscheidungen zu Castor-Transporten an, vgl. OVG Lüneburg Ur. v. 29.05.2008 – 11 LC 138/06 –, juris, Rn. 60.

<sup>850</sup> *Schmitz*, in: S/B/S, VwVfG § 35, Rn. 27.

die Versammlungsbehörden einen gesteigerten Arbeitsaufwand erwarten. Denn die Reichweite der Grundrechtsausübung kann sich nicht danach bestimmen, welche Verwaltungsressourcen vorhanden sind.<sup>851</sup>

### **5. Ausnahme: Kooperation als reiner Formalismus**

Nach dem bisherigen Untersuchungsergebnis besteht die Kooperationspflicht damit unabhängig von der gewählten Handlungsform. Somit unterliegen sowohl alle angemeldeten als auch nicht angemeldeten Versammlungen im Geltungsbereich einer Allgemeinverfügung dem Kooperationsgebot. Eine Ausnahme kann nur dort gelten, wo die Ausübung der Kooperationspflicht einen reinen Formalismus darstellen würde. Dies ist nur dort der Fall, wo selbst eine maximale Kooperationsbereitschaft des Veranstalters/Leiters zu keiner anderen behördlichen Entscheidung führen kann.

Die praktischen Anwendungsfälle sind dabei gering. Selbst bei Staatsbesuchen oder Gipfeltreffen kann von diesen Voraussetzungen nicht einfach ausgegangen werden. So kann es u. a. Ausdruck der Kooperation sein, eine kleine Delegation von Demonstranten in den Sicherheitszonen unter bestimmten Bedingungen zuzulassen.<sup>852</sup>

### **6. Zwischenfazit**

Die Wahl der Handlungsform einer Allgemeinverfügung hat keinen Einfluss auf die behördlichen Kooperationspflichten. Sie bestehen uneingeschränkt fort und werden lediglich in ihrem Umfang durch das Verhalten der Veranstalter/Leiter gesteuert.

Weder verfahrensökonomische Gesichtspunkte noch die verfahrensrechtlichen Erleichterungen für Allgemeinverfügungen vermögen das verfassungsrechtlich determinierte Kooperationsgebot zu suspendieren. Damit hat jede einzelne von einer Allgemeinverfügung umfasste Versammlung einen eigenen Anspruch auf Kooperation. Dies umfasst auch nicht angemeldete Versammlungen, sofern Bezugspunkte für eine Kooperation (mögliche Kontaktaufnahme mit einem Verantwortlichen) durch anderweitige Kenntnisnahme der Behörden vorhanden sind.

Sobald Ansatzpunkte für die Möglichkeit der Kooperation vorhanden sind, ist die Handlungsform der Allgemeinverfügung damit praktisch suspendiert, da eine Einzelfallbetrachtung notwendig wird. Im Umkehrschluss kommen Allgemeinverfügungen damit nur für nicht angemeldete Versammlungen in Betracht und auch

---

<sup>851</sup> BVerfGE 77, 84, Rn. 86.

<sup>852</sup> Vgl. VGH München Beschl. v. 26.06.2022 – 10 CS 22.1506, BeckRS 2022, 25474 (G7-Gipfel Elmau).

nur so lange, wie bei diesen Versammlungen kein Ansatzpunkt für Kooperation besteht.

Eine Ausnahme davon kann nur dort zugelassen werden, wo selbst die maximale Ausschöpfung der Kooperation von vornherein zu keinem anderen Ergebnis der behördlichen Entscheidung (z.B. im Seuchenfall) führen kann und das Festhalten an der Kooperationspflicht einen reinen Formalismus darstellen würde. Dabei wird es sich praktisch um besondere Ausnahmefälle handeln.

## V. Zusammenfassung

Das versammlungsrechtliche Kooperationsgebot bindet die Behörden in Form einer Verpflichtung und den Veranstalter/Leiter als Obliegenheit; insoweit handelt es sich zwar um eine Interdependenz, jedoch nicht um ein synallagmatisches Austauschverhältnis. Das Kooperationsgebot ist nicht als eine gegenseitige Bindung i. S. do ut des zu verstehen.

Auch wenn es im Rahmen von „deceptio“-Versammlungen (zunächst oder andauernd) zu keiner veranstalterseitigen Zusammenarbeit kommt, kann die behördliche Pflicht dazu nie insgesamt entfallen. Dies ergibt sich aus dem gesetzlichen Auftrag der (Versammlungs-)Behörden zur Gefahrenabwehr sowie auch aus Verhältnismäßigkeitserwägungen. Im Einzelfall kann eine Verweigerung der Behörden zur Kooperation die Erforderlichkeit von Eingriffsmaßnahmen entfallen lassen und damit zu deren Rechtswidrigkeit führen. Unter diesen Gesichtspunkten ist unabhängig vom Verhalten des Veranstalters/Leiters stets eine letzte „Brücke“ zur Kooperation aufrecht zu erhalten. In jedem Fall sind alle Kooperationsbestrebungen zu dokumentieren, um eine etwaig gerichtlich notwendige Nachprüfbarkeit zu gewährleisten.

Im Zusammenhang mit Allgemeinverfügungen ergibt sich die Problematik der faktischen Umgehung von Kooperationspflichten. Werden pauschal alle potenziell erfassten Versammlungen verboten oder erstreckt sich die Geltung der Verfügung auch auf angemeldete Demonstrationen, verbleibt für eine Kooperation kein Raum mehr, was verfassungsrechtlich unzulässig ist. Dies kann nur dort ausnahmsweise möglich sein, wo durch die Umstände jegliche Formen der Kooperation von vornherein keine andere Bewertung eines Verbots oder Beschränkungen zulassen würden. In allen anderen Fällen ist nicht ersichtlich, was das faktische Aussetzen der Kooperationspflicht zu rechtfertigen vermag. Denn die Allgemeinverfügung als Handlungsform hat keinerlei Auswirkungen auf die verfassungsintendierte versammlungsrechtliche Kooperationspflicht, auch wenn sie formell-rechtlich einzelne Formerleichterungen zulässt.

## E. Problemkreise im Zusammenhang mit effektivem Rechtsschutz

### I. Einleitung

Eingriffe in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit wirken wegen der hohen verfassungsrechtlichen Bedeutung meist schwer. Umso wichtiger ist die Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes i. S. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG. Im Zusammenhang mit präventiven Allgemeinverfügungen können hier allerdings Friktionen auftreten.

Bei längerfristigen Verfügungen deren Geltungsdauer über die Rechtsbehelfsfristen hinaus gehen, kann es dazu kommen, dass sich erst nach Ablauf dieser Fristen eine Betroffenheit einstellt. Rechtsbehelfe sind dann verfristet, während zuvor die Klagebefugnis mangels Betroffenheit gefehlt hat (dazu unter Kap. 4 E. IV. 1.).

Für den Fall eines obsiegenden Vorgehens gegen eine versammlungsrechtliche Allgemeinverfügung stellt sich im nächsten Schritt die Frage, ob ein erfolgreicher Rechtsbehelf aufgrund der umfassenden Wirkungen präventiver Allgemeinverfügungen nicht ausnahmsweise eine Wirkung erga-omnes entfalten soll (dazu unter Kap. 4 E. IV. 2.).

Den Überlegungen geht eine Darstellung des Gebots des effektiven Rechtsschutzes (Kap. 4 E. II.) sowie der Rechtsschutzmöglichkeiten im Versammlungsrecht (Kap. 4 E. III.) voraus.

### II. Das Gebot des effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG

Ausgangspunkt der Überlegungen bildet das Gebot des effektiven Rechtsschutzes aus Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG, wonach der Rechtsweg demjenigen offensteht, der durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt wurde. Der Norm liegt eine Struktur- und Werteentscheidung im Hinblick auf die Systematik des (Individual-) Rechtsschutz zugrunde.<sup>853</sup> Dieser, als eigenständiges Grundrecht begriffene Anspruch des Einzelnen auf besonders wirkungsvollen Rechtsschutz,<sup>854</sup> ist allerdings nicht isoliert zu betrachten, sondern setzt eine entsprechend auf dem Rechtswege zu schützende Individualrechtsposition voraus.<sup>855</sup> Der Begriff der öffentlichen Gewalt ist funktional und somit eng zu verstehen.<sup>856</sup> Erfasst ist exekutives Handeln,

---

<sup>853</sup> BVerfGE 58, 40; 149, 346; BVerwG, NVwZ 2012, 567, Rn. 15.

<sup>854</sup> Enders, in: BeckOK/GG Art. 19, Rn. 51, mit Nachweisen zur Gegenauffassung, dass es sich lediglich um eine Missbrauchsschranke handle.

<sup>855</sup> BVerfGE 113, 273.

<sup>856</sup> Enders, in: BeckOK/GG Art. 19, Rn. 58.

das geprägt durch ein Subordinationsverhältnis, Maßnahmen mit Duldungs- und Befolgungspflichten im Außenverhältnis zum Bürger trifft.<sup>857</sup>

Anders als die weiteren grundrechtssichernden Varianten des Art. 19 GG bezieht sich die Rechtsschutzgarantie erkennbar („Rechte“) allgemein und umfassend auf alle subjektiven Rechtspositionen im öffentlich-rechtlichen Kontext.<sup>858</sup> Im Zusammenspiel mit dem im Rechtsstaatsprinzip wurzelnden Justizgewährleistungsanspruch<sup>859</sup> verpflichtet die Norm staatlicherseits zur Bereitstellung der dazu erforderlichen Organisation, insbesondere der entsprechenden Gerichte.<sup>860</sup> Primär handelt es sich bei Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG damit um ein Leistungsrecht,<sup>861</sup> das jedoch auch einen gewissen Abwehrcharakter aufweist. Letzteres kommt insbesondere dort zum Tragen, wo die Rechtsschutzgarantie durch staatliche Eingriffe behindert oder gar unmöglich gemacht wird.<sup>862</sup>

Dies gilt nicht erst auf justizieller Ebene, sondern auch bereits für die Ausgestaltung des (versammlungsrechtlichen) Verwaltungsverfahrens. Denn das Verfahren darf nicht so geführt werden, dass gerichtlicher Schutz unzumutbar erschwert wird.<sup>863</sup> So sind insbesondere die Vorschriften über das Verwaltungsverfahren i. S. §§ 9 ff. VwVfG rechtsschutzfreundlich anzuwenden und entsprechend auszulegen.<sup>864</sup> Dabei verpflichtet Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG die Behörden zwar nicht zur Wahl der rechtsschutzfreundlichsten Handlungsform,<sup>865</sup> was auch eine versammlungsrechtliche Allgemeinverfügung damit nicht ausschließt. Allerdings können die dargelegten Wertgrundlagen der Norm zu Modifikationen im Einzelfall führen.<sup>866</sup> Dabei ist allerdings einzelfallprüfend zu beachten, ob die jeweiligen Verfahrensvorschriften unter dem Einfluss der materiellen Grundrechte stehen und somit dem Schutz der Betroffenen dienen.<sup>867</sup> Im Hinblick auf die bereits dargelegte (vgl. Kap. 4 D. II. 1. ff.) grundrechtsschützende Funktion des Verwaltungsverfahrens ist dies bei versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen allerdings kein strittiger Punkt.<sup>868</sup> Zumal die Faustformel gilt, je größer die rechtlichen und tatsächlichen

---

<sup>857</sup> BVerfGE 60, 253; BVerfGE 107, 395.

<sup>858</sup> Remmert, in: D/H/S, Art. 19 GG (Stand: 103. EL, 2024), Rn. 7 m. w. N.

<sup>859</sup> Jarass, in: J/P, Art. 19 GG, Rn. 37.

<sup>860</sup> Schmidt-Aßmann, in: D/H/S, Art. 19 Abs. 4 GG (Stand: 103. EL, 2024), Rn. 14.

<sup>861</sup> BVerfGE 101, 123.

<sup>862</sup> Bspw. wenn die Vertretung durch Rechtsanwälte verwehrt oder der tatsächliche Rechtsschutz durch staatliche Maßnahmen unmittelbar oder mittelbar vereitelt wird, vgl. Jarass, in: J/P, Art. 19 GG, Rn. 59.

<sup>863</sup> BVerfGE 69, 49.

<sup>864</sup> BVerfGE 61, 110.

<sup>865</sup> BVerfGE 10, 89.

<sup>866</sup> BVerfGE 77, 54.

<sup>867</sup> Jarass, in: J/P, Art. 19 GG, Rn. 46.

<sup>868</sup> Jarass, in: J/P, Vorbem. Art. 1 GG, Rn. 10.

Spielräume der Behörden in materiell-rechtlicher Hinsicht sind, umso eher folgt die Notwendigkeit subjektiv-rechtlicher Verfahrenspositionen.<sup>869</sup>

Das Gebot des effektiven Rechtsschutzes hindert den Gesetzgeber nicht an der Statuierung prozessrechtlicher Formvorschriften, die bei Nichtvorliegen zur Unzulässigkeit des Rechtsbehelfs führen.<sup>870</sup> So schränken die sodann hier relevant werdenden Klagefristen den verfassungsmäßigen Anspruch auf effektiven Rechtsschutz i. S. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG ein, da nach ihrem Ablauf keine Entscheidung in der Sache ergeht. Darin ist kein Widerspruch zu sehen.<sup>871</sup> Denn mit Ablauf der Klagefrist und gleichzeitigem Eintritt der Bestandskraft (selbst des rechtswidrigen Verwaltungsakts) entsteht eine allgemeinverbindliche Rechtssicherheit, deren Gewährleistung wiederum Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips ist.<sup>872</sup> Zur Sicherung von Effizienz und Rechtsfrieden sind Verwaltungsakte gerade auf diese Beständigkeit hin ausgerichtet.<sup>873</sup>

Dazu gehört allerdings auch die Möglichkeit, im Unverschuldensfall die Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand zu ermöglichen.<sup>874</sup> Rechtsstaatlich erforderlich ist allerdings, dass die Frist ausreichend bemessen und die Versäumnisfolgen erkennbar sind.

### III. Rechtsschutz im Versammlungsrecht

Im Versammlungsrecht realisiert sich das Gebot des effektiven Rechtsschutzes vornehmlich im einstweiligen Rechtsschutz.<sup>875</sup> Die Verfahren dazu werden sowohl verwaltungs- als auch verfassungsgerichtlich geführt.<sup>876</sup>

Insbesondere der verwaltungsgerichtliche Eilrechtsschutz übernimmt im Versammlungsrecht dabei häufig die Funktionen des eigentlichen Hauptsacheverfahrens.<sup>877</sup> Von überragender praktischer Bedeutung ist hier das Verfahren i. S. § 80

<sup>869</sup> Jarass, in: J/P, Art. 19 GG, Rn. 46.

<sup>870</sup> BVerfGE 10, 264, 267 f.; BVerfGE 88, 118, 123 f.

<sup>871</sup> BVerfGE 60, 253.

<sup>872</sup> Vgl. Meissner/Schenk, in: Schoch/Schneider VwGO § 74, Rn. 5.

<sup>873</sup> Buchberger, in: Liskan/Denninger, PolR-HdB, K, Rn. 53.

<sup>874</sup> BVerfG NVwZ 2018, 579.

<sup>875</sup> Deutlich mehr als die Hälfte aller versammlungsrechtlichen Entscheidungen betrafen die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung i. S. § 80 Abs. 5 VwGO (Auswertung aus 2011), vgl. Ullrich, Demonstrationsrecht, S. 488.

<sup>876</sup> Dabei liegen die Erfolgsquoten dieser Verfahren vor dem BVerfG im Vergleich zu sonstigen Rechtsbereichen beachtlich hoch. Je nach Untersuchung variiert diese zwischen 20 bis 44 % im Vergleich zu einer durchschnittlichen Erfolgsquote von ca. 2 %, vgl. dazu Gaßner, Rechtsprechung zur Versammlungsfreiheit, S. 139 ff.; leicht abweichend dazu noch Hoffmann-Riem, NJW 2004, 2777, 2779.

<sup>877</sup> Hoffmann-Riem, NJW 2004, 2777, 2779; die damit verbundene summarische Prüfung ist in diesem Zusammenhang nicht unproblematisch zu beurteilen, da es an der Tiefe der

Abs. 5 VwGO mit dem Begehren auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung.<sup>878</sup> Denn in den meisten Fällen ist die Zeitspanne zwischen dem Erlass eines (belastenden) Versammlungsbescheids und dem avisierten Versammlungsbeginn zu knapp für den Abschluss eines Klageverfahrens i.S. § 42 Abs. 1 VwGO.<sup>879</sup> Durch die praktisch meist angeordnete sofortige Vollziehung nach § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO, haben Widerspruch und Klage keine aufschiebende Wirkung. Daher bedarf es des Antrags nach § 80 Abs. 5 VwGO.

Eine allgemein gehaltene Interessenabwägung im Rahmen einer summarischen Prüfung wird dem Grundrechtsgehalt der Art. 8 Abs. 1 i. V. m. Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG jedoch nicht gerecht, weshalb eine dem Hauptsacheverfahren annähernde Prüfung erforderlich ist.<sup>880</sup> Denn nur eine intensive Beurteilung trägt der praktischen Situation Rechnung, dass der Vollzug der strittigen Maßnahme meist zur finalen Verhinderung der Versammlung bzw. dem begehrten Handeln führen wird.<sup>881</sup>

Dies rechtfertigt auch die Besonderheit einer möglichen vorbeugenden Unterlassungsklage als Unterfall einer allgemeinen Leistungsklage i.S. § 43 Abs. 2 VwGO gegen ein befürchtetes Versammlungsverbot bzw. Beschränkungen.<sup>882</sup> Für diese Ausnahmeregelung ist allerdings ein qualifiziertes Rechtsschutzbedürfnis erforderlich. Notwendig ist zum einen die tatsachenbasierte Befürchtung des behördlichen Einschreitens sowie zum anderen eine zeitliche Notwendigkeit, wonach herkömmlicher Rechtsschutz nicht mehr sachgerecht wäre.<sup>883</sup> Insofern kann auch eine einstweilige Anordnung i.S. § 123 Abs. 1 S. 1 VwGO in Betracht kommen.<sup>884</sup>

Das nachträgliche Pendant dazu stellt die Möglichkeit einer Fortsetzungsfeststellungsklage dar. Diese ist u. a. dann zulässig, wenn Verwaltungsakte typischerweise kurzfristig erlassen und vollzogen werden, so wie es bspw. bei polizeilichen Maßnahmen während der Versammlung bzw. nachträglich angeordneten Beschränkungen der Fall ist.<sup>885</sup>

---

Auseinandersetzung fehlen kann und auch das Merkmal des öffentlichen Interesses häufig mit dem Fehlen/Vorliegen der materiellen Eingriffsvoraussetzungen gleichgesetzt wird, vgl. *Ullrich*, Demonstrationsrecht, S. 485 ff.

<sup>878</sup> *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 275 ff. mit Ausführungen zum Prüfungsumfang.

<sup>879</sup> *Hettich*, Versammlungsrecht, Rn. 275.

<sup>880</sup> *Kniesel/Poscher*, in: *Lisken/Denninger*, PolR-HdB, J, Rn. 192 m. w. N.

<sup>881</sup> Ebenda; dies ist nicht nur ein Argument das für die zu schützende Versammlung spricht: Auch eine Entscheidung zu Ungunsten des Eingriffs kann unwiederbringliche Rechtsfolgen mit sich bringen, vgl. *Ullrich*, Demonstrationsrecht, S. 486.

<sup>882</sup> OVG Münster NVwZ 2001, 1315, zur Befürchtung der Einkesselung.

<sup>883</sup> Entgegen BVerwGE 77, 207 sind nicht alle Grundrechtsverletzung für ein erforderliches Fortsetzungsfeststellungsinteresse ausreichend, sondern ausschließlich schwere Beeinträchtigungen der Versammlungsfreiheit, vgl. BVerfGE 110, 77.

<sup>884</sup> OVG Münster NVwZ 2001, 1315.

<sup>885</sup> BVerwG NVwZ 1999, 991; VGH München DÖV 2010, 616; differenzierend OVG Lüneburg NVwZ-RR 1998, 236.

Sind die Möglichkeiten des einstweiligen Rechtsschutzes im Verwaltungsrecht ausgeschöpft, so kommt als letzte Instanz noch die Möglichkeit einer verfassungsgerichtlichen einstweiligen Anordnung i.S. § 32 BVerfGG durch das BVerfG in Betracht. Die Maßstäbe einer solchen Anordnung liegen hoch: ist eine mögliche Verfassungsbeschwerde weder offensichtlich unzulässig oder unbegründet, so entscheidet das BVerfG im Rahmen einer Folgenabwägung, wenn bspw. schwere Nachteile drohen, vgl. § 32 BVerfGG.<sup>886</sup>

## IV. Einzelne Problemstellungen

### 1. Rechtsschutzdefizit durch Rechtsbehelfsfristen bei Allgemeinverfügungen

#### a) Problemstellung

Bei präventiven Allgemeinverfügungen kann es im Zusammenhang mit den Widerspruchs- bzw. Klagefristen zu Rechtsschutzproblemen kommen. Beansprucht eine im Hinblick auf den Adressatenkreis in die Zukunft offen gehaltene Allgemeinverfügung über die Dauer der Klagefrist hinaus Geltung, so kann der Fall eintreten, dass erst nach Eintritt der Bestandskraft eine Betroffenheit entsteht, Rechtsbehelfe allerdings dann schon verfristet sind.<sup>887</sup>

Die Anfechtungsfrist gegen eine Allgemeinverfügung muss gem. § 74 Abs. 1 S. 2 VwGO innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Verfügung (zur öffentlichen Bekanntmachung s. Kap. 2 B.IV.2.) erhoben werden.<sup>888</sup> Nachdem präventiven Allgemeinverfügungen praktisch meist eine ordnungsgemäße Rechtsbehelfsbelehrung angefügt sein wird, kommt die Jahresfrist des § 58 Abs. 2 VwGO nicht in Betracht. Der Fristlauf beginnt mit der öffentlichen Bekanntmachung der Allgemeinverfügung, was frühestens der darauffolgende Tag sein kann, vgl. § 41 Abs. 4 S. 3 VwVfG.

Nun sind drei verschiedene Konstellationen denkbar. Entfaltet eine Allgemeinverfügung keine über die Monatsfrist hinausgehende Geltung, so ist dies im Hinblick auf den Rechtsschutz als unproblematisch anzusehen. Denn auch wenn der Adressat erst kurz vor Ablauf der Frist betroffen wird bzw. Kenntnis erlangt, so hat er noch immer die Möglichkeit auf effektiven Rechtsschutz. Ein Anspruch auf eine ab Kenntnisnahme vollständige Monatsfrist besteht nicht.<sup>889</sup>

---

<sup>886</sup> Hettich, Versammlungsrecht, Rn. 283 f.

<sup>887</sup> So u. a. schon Vogel, BayVBl. 1977, 617, 620.

<sup>888</sup> Zum besseren Verständnis wird auf entsprechende Ausführungen zum Widerspruchsverfahren verzichtet, nachdem dieses in einigen Bundesländern weitestgehend abgeschafft wurde, vgl. Art. 12 AGVwGO BY.

<sup>889</sup> Zum Fall eines Restfristverbleibs nach Urlaubsrückkehr: Buchheister, in: Wysk, VwGO § 60, Rn. 11.

Sofern die Geltung einer Allgemeinverfügung allerdings über die Monatsfrist des § 74 Abs. 1 VwGO hinauswirkt, kann es zu Friktionen kommen. So entfaltete die Stuttgarter Allgemeinverfügung im Zusammenhang mit Klimaprotesten eine Geltungsdauer von beinahe sechs Monaten.<sup>890</sup> Ähnlich extensiv wirkte die Passauer Allgemeinverfügung im gleichen Kontext.<sup>891</sup> Hier kann sich folgende Problematik ergeben: Durch die weitreichende Wirkung der öffentlichen Bekanntmachung (sog. „Ringsumwirkung“<sup>892</sup>) können auch Personen betroffen sein, die es zum Erlasszeitpunkt noch nicht waren oder noch nicht einmal geboren waren. Fasst eine zukünftige Klima-Aktivistin in den o. g. Beispielen (evtl. aufgrund unvorhersehbarer Entwicklungen der Klima-Krise) drei Monate nach der Bekanntgabe den Entschluss zu demonstrieren und unterfiele den Regelungen der Allgemeinverfügung, hätte sie faktisch keine Möglichkeiten mehr gegen diese vorzugehen. Denn vor Ablauf der Anfechtungsfrist fehlte es ihr an Betroffenheit, da sie nicht nachvollziehbar hätte darlegen können von der Allgemeinverfügung wegen einer konkret in diesem Gebiet und in diesem Zeitraum geplanten Versammlung tangiert zu sein.<sup>893</sup> Als sie allerdings betroffen war, scheiterte ihr Vorgehen an der Bestandskraft. Ein solches Rechtsschutzvakuum erscheint insbesondere im Hinblick auf die hohe Bedeutung der Versammlungsfreiheit als nicht mit Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG vereinbar.<sup>894</sup>

Ähnlich stellt sich auch die Konstellation dar, in der eine Allgemeinverfügung weit im Vorfeld öffentlich bekannt gemacht wird, die eigentliche Regelung aber erst nach Ablauf der Rechtsbehelfsfristen eintritt.<sup>895</sup> Zwar hat ein solches Vorgehen in Kenntnis der Rechtswidrigkeit der Regelung und in der behördlichen Hoffnung auf den Eintritt der Bestandskraft die Nichtigkeit der Verfügung zur Folge, allerdings dürfte dies den absoluten Ausnahmefall darstellen.<sup>896</sup>

Zur Lösung dieser (versammlungsrechtlichen<sup>897</sup>) Problematik kommen indes vier Lösungsansätze in Betracht, die nachfolgend diskutiert werden.

---

<sup>890</sup> Allgemeinverfügung Stadt Stuttgart v. 07.07.2023.

<sup>891</sup> Allgemeinverfügung Stadt Passau v. 18.04.2023, Amtsblatt Nr. 11 2023 (s. dazu auch Allgemeinverfügung Stadt Passau v. 13.03.2023, Amtsblatt Nr. 7, 2023).

<sup>892</sup> U. Stelkens, in: S/B/S VwVfG § 41, Rn. 137.

<sup>893</sup> VG Lüneburg Beschl. v. 11.11.2002 – 3 B 76/02 –, juris.

<sup>894</sup> Zur bekannten Problematik auch: Tiedemann, in: BeckOK/VwVfG § 41, Rn. 95 sowie für Verkehrszeichen BVerfG NJW 2009, 3642.

<sup>895</sup> Allgemeinverfügung Polizeidirektion Hannover v. 27.06.1996, Az.: V 3.1–12205/96.

<sup>896</sup> OVG Lüneburg Urt. v. 13.09.2012 – 7 LB 84/11, BeckRS 2012, 59298.

<sup>897</sup> Die hier vertretenen Ansichten beziehen sich einzig auf die im Versammlungsrecht einschlägigen adressatenbezogenen Allgemeinverfügungen.

### b) Kritische Würdigung

#### aa) Entfallen der Klagefrist?

Die extensivste Reaktion besteht in dem Vorschlag, die Klagefristen für rechtschutzverkürzende versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen gänzlich entfallen zu lassen. Denn insbesondere weitreichende Versammlungsverbote stellen besondere Härten dar, die in angemessener Form durch Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG beachtet werden müssen. Der effektive Rechtsschutz steht dabei in Konkurrenz zu dem gesetzlich gezeichneten Ergebnis eines bestandskräftigen Verwaltungsakts.<sup>898</sup> Ein Entfallen der Ausschlussfristen hätte die komplette Aushebelung der Funktion einer öffentlichen Bekanntmachung zur Folge. Allerdings umfasst das Rechtsstaatsprinzip auch die Gewährleistung materieller Gerechtigkeit im Einzelfall.<sup>899</sup>

Diskutiert wurde eine solche Lösung bereits im Zusammenhang mit den äußerst umstrittenen Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Verkehrsschilder (dazu sogleich näher unter Kap. 4 E. IV. 1. b) cc)).

Dieser Vorschlag findet allerdings keinerlei Ansätze im Gesetz. Vielmehr liefere diese Lösung konträr zu der verwaltungsrechtlichen Dogmatik der Bestandskraft von Verwaltungsakten und würde ein systemwidriges Sonderrecht darstellen. Es würde sich daher um einen schweren Eingriff in die verwaltungsrechtliche Systematik handeln, der angesichts anderer (noch darzustellender) Lösungsansätze nicht angebracht erscheint.

#### bb) Übertragung der Verkehrszeichenlösung?

Eine weitere Lösungsmöglichkeit könnte in der Übertragung der Rechtsprechung zum Rechtsschutz gegen Verkehrszeichen liegen. Verkehrszeichen sind nach heutiger Auffassung als Allgemeinverfügungen zu qualifizieren.<sup>900</sup> Die ihnen innewohnenden Regelungen werden regelmäßig durch die Aufstellung des Zeichens öffentlich bekannt gegeben.<sup>901</sup> Insofern kommen die gegenüber der Vorschrift des § 41 VwVfG spezielleren Normen der StVO zur Anwendung.<sup>902</sup>

Problematisch sind dabei u. a. auch die Rechtsbehelfsfristen. Denn wie dargestellt, setzt die Bekanntgabe den Lauf der Fristen in Gang. Dies hätte bei Verkehrszeichen allerdings zur Folge, dass ein erstmalig betroffener Fahrzeugführer, der sich zuvor nie auch nur in der Nähe dieses Zeichens befunden hat, keine Möglichkeit des Rechtsschutzes mehr hätte, wenn die Fristen verstrichen sind. Die

<sup>898</sup> *Wandschneider*, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis, S. 306.

<sup>899</sup> *Buchberger*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, K, Rn. 54.

<sup>900</sup> BVerwG NJW 2004, 698; BVerwGE 97, 323, 326; v. *Alemann/Scheffczyk*, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 269 f.; zum früheren Streitstand: *Wysk*, in: *Wysk*, VwGO § 42, Rn. 179 f.

<sup>901</sup> *Kümper*, JuS 2017, 731, 733.

<sup>902</sup> BVerwG NJW 2018, 2910, Rn. 15.

Rechtsprechung löst dies mit einer Trennung von Bekanntgabe (Wirkung gegenüber Jedermann) und Fristbeginn<sup>903</sup>: So beginne die Frist beim erstmaligen Herannahen des Verkehrsteilnehmers zu laufen.<sup>904</sup> Dieser Kontakt löst die Jahresfrist des § 58 Abs. 2 VwGO aus, allerdings nur einmalig und nicht bei jedem erneuten Gegenübertreten.<sup>905</sup>

Ausgangspunkt dieser Lösung war die Feststellung des BVerfG, dass es nicht mit Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG vereinbar sei, wenn die Betroffenheit durch eine Allgemeinverfügung erst nachträglich eintritt, nachdem Widerspruch und Anfechtungsklage nach §§ 70, 74 VwGO verfristet sind. Denn der Adressat hatte auch vor dem Eintritt der Bestandskraft (als noch Unbetroffener) mangels Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO keine Möglichkeit, Rechtsschutz gegen die Regelungen zu erlangen.<sup>906</sup> Wie geschildert, liegt exakt diese Problematik auch bei versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen vor. Man könnte nun an eine Übertragung dieser Rechtsprechung denken, was zur Folge hätte, dass der Fristlauf für jeden Betroffenen unterschiedlich wäre und quasi nie eine Bestandskraft einer weitreichenden präventiven Allgemeinverfügung einträte.

Dies würde allerdings ebenfalls einen schwerwiegenden Eingriff in die verwaltungsrechtliche Dogmatik der Bestandskraft von Verwaltungsakten auslösen und hätte demnach auch gewichtige Nachteile im Hinblick auf die Rechtssicherheit zur Folge. Von entsprechenden Nachweisproblemen<sup>907</sup> des tatsächlichen Fristbeginns ganz zu schweigen.

Eine Allgemeingültigkeit dieses Sonderrechts für Verkehrszeichen<sup>908</sup> wird daher mehrheitlich abgelehnt und auf Ansprüche des Wiederaufgreifens verwiesen.<sup>909</sup> Dies genüge der Gewährleistung des effektiven Rechtsschutzes ebenso.<sup>910</sup>

---

<sup>903</sup> Vgl. *Wysk*, in: *Wysk*, VwGO § 42, Rn. 180.

<sup>904</sup> BVerwG NJW 2011, 246; nach der noch immer vertretenen Gegenauffassung erneuere sich die Bekanntgabe bei jedem Herannahen, vgl. *Baer*, in: *Schoch/Schneider VwVfG* § 41, Rn. 113 m. w. N.

<sup>905</sup> BVerwG NJW 2011, 246; VGH BW NZV 2011, 460, 462.

<sup>906</sup> BVerfG NJW 2009, 3642.

<sup>907</sup> BayVGH ZfW 2013, 43, 44 f.; *Kersten*, DV 2013, 87, 101.

<sup>908</sup> BVerwG NJW 2016, 2353, Rn. 16.

<sup>909</sup> BVerwG NVwZ 2018, 1485; *U. Stelkens*, in: *S/B/S VwVfG* § 41, Rn. 140; v. *Alemann/Scheffczyk*, in: *BeckOK VwVfG* § 35, Rn. 270.

<sup>910</sup> BVerwG NVwZ 2018, 1485, Rn. 31.

## cc) Anspruch auf Wiederaufgreifen und Wiedereinsetzung?

Die dort vorgeschlagenen Thesen im Zusammenhang mit den Regelungen zum Wiederaufgreifen des Verfahrens und der Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand sollen Ansatzpunkte für die weitere Untersuchung geben.<sup>911</sup>

Hiesig problematisch sind vor allem die Fälle, in denen die Betroffenen bis zur Verfristung etwaiger Rechtsbehelfe entweder keine Kenntnis von den Regelungen der Allgemeinverfügung hatten oder erst mit Ablauf dieser Fristen zu Betroffenen wurden.

*(1) Wiederaufgreifen des Verfahrens i. S. § 51 VwVfG*

Im Fall der nachträglichen Betroffenheit wird dem Adressaten bislang ein Wiederaufgreifensanspruch im weiteren Sinne zugestanden.<sup>912</sup>

Ein solcher Anspruch richtet sich nach § 51 VwVfG. Auf Antrag des Betroffenen kann die Behörde demnach u. a. bei einer sich nachträglich zu seinen Gunsten geänderten Sach- oder Rechtslage über die Aufhebung bzw. Änderung eines unanfechtbaren Verwaltungsakts entscheiden, wenn den Betroffenen kein grobes Verschulden hinsichtlich der verspäteten Geltendmachung trifft, vgl. § 51 Abs. 1 und 2 VwVfG. Es erfolgt also eine erneute Sachentscheidung, die ein Wiederaufgreifen des Verfahrens voraussetzt und auf den Erlass eines neuen Verwaltungsakts abzielt.<sup>913</sup> Insofern sieht die Norm eine Möglichkeit der Durchbrechung der Bestandskraft von Verwaltungsakten vor und bewegt sich daher im Spannungsfeld zwischen Einzelfallgerechtigkeit und Rechtssicherheit.<sup>914</sup>

Im vorliegenden Kontext bleibt allerdings bereits offen, nach welchen der abschließend formulierten Voraussetzungen der Norm ein solcher Anspruch geltend gemacht werden soll.<sup>915</sup> Man wird wohl von einer analogen Anwendung des § 51 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 VwVfG ausgehen müssen, da sich die Rechtslage für den Betroffenen gerade nicht zu seinen Gunsten geändert hat, wie es die Vorschrift aber verlangt.<sup>916</sup> Allein dies ist aber bereits risikobehaftet, da die analoge Anwendung des § 51 VwVfG umstritten ist.<sup>917</sup> Inwiefern dies also eine für den Betroffenen praktikable und rechtssichere Lösung darstellen soll, erscheint fraglich.

---

<sup>911</sup> Diese Lösung solle vorzugswürdig sein, vgl. *U. Stelkens*, NJW 2010, 1184, 1186; was jedoch mittlerweile relativiert wurde: BVerwG NJW 2011, 246.

<sup>912</sup> *Lübbe*, BayVBl. 1995, 97, 101; *Wandschneider*, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis, S. 306 f.

<sup>913</sup> *Schwabe*, JZ 1985, 545, 546 f.

<sup>914</sup> *Sachs*, in: S/B/S, VwVfG § 51, Rn. 1.

<sup>915</sup> *U. Stelkens* spricht hier lediglich von erleichterten Bedingungen, *U. Stelkens*, in: S/B/S, VwVfG § 41, Rn. 140; ähnlich auch BVerwG NVwZ 2018, 1485, 1489, Rn. 32.

<sup>916</sup> *Tiedemann*, in: BeckOK/VwVfG § 41, Rn. 95 und *Lübbe*, BayVBl. 1995, 97, 101.

<sup>917</sup> Näher dazu: *Sachs*, in: S/B/S, VwVfG § 51, Rn. 3.

(2) *Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand i. S. § 60 VwGO*

Zu trennen ist dies von der umstrittenen Frage, ob Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand i. S. § 60 VwGO in Betracht kommen kann, wenn der Betroffene erst nach Ablauf der Rechtsbehelfsfristen von der Allgemeinverfügung erfährt.

Ähnlich wie im obigen Fall, zielt die Regelung über die Wiedereinsetzung in den vorherigen Stand auf prozessualer Seite ebenfalls auf das Bestreben eines Ausgleichs zwischen der Gewährleistung materieller Gerechtigkeit und Rechtssicherheit ab.<sup>918</sup> Nach § 60 Abs 1 VwGO ist auf Antrag Wiedereinsetzung zu gewähren, wenn jemand ohne Verschulden verhindert war, eine gesetzliche Frist einzuhalten. Es erfolgt demnach eine Fiktion, dass sich das Verfahren noch in dem Stand befindet, in dem es sich vor dem Fristversäumnis befunden hat.<sup>919</sup>

Das OLG Dresden nahm dies bspw. für den Fall tatsächlicher Unmöglichkeit der Kenntnisnahme durch Abwesenheit an.<sup>920</sup> Dem wird jedoch entgegengehalten, dass dadurch die Funktionen der öffentlichen Bekanntmachung entwertet werden würden.<sup>921</sup> So sei die Unkenntnis über die Regelungen der Verfügung mit Rechtsunkenntnis gleichzusetzen, was ein Verschulden i. S. § 60 VwGO zur Folge hätte.<sup>922</sup> Diese Problematik sei ebenfalls über Wiederaufgreifensansprüche im weiteren Sinne zu lösen.<sup>923</sup> Dies lasse differenzierte Lösungen zu und ermögliche einen eintragbaren Anspruch („quasi Rechtsschutz durch die Hintertüre“).<sup>924</sup>

Auf den ersten Blick könnte eine Lösung über die Wiederaufgreifensgründe im weiteren Sinne eine tragfähige Lösung darstellen. Denn nachdem keine versammlungsrechtlichen Spezialregelungen bzgl. der Aufhebung einer Allgemeinverfügung existieren, regeln sich diese nach den allgemeinen Vorschriften der §§ 51 Abs. 5 i. V. m. 48, 49 VwVfG.

Im Falle einer rechtswidrigen Allgemeinverfügung steht dem Betroffenen demnach ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung der Erlassbehörde zu.<sup>925</sup> Die reine Rechts- oder Verfassungswidrigkeit der Regelung ist für sich genommen noch kein Grund dem Antrag des Betroffenen zu folgen.<sup>926</sup> Insofern muss die hier in

---

<sup>918</sup> *Bier/Steinbeiß-Winkelmann*, in: Schoch/Schneider VwGO § 60, Rn. 3.

<sup>919</sup> *Peters*, in: BeckOK/VwGO § 60, Rn. 43.

<sup>920</sup> OLG Dresden SächsVBl. 1999, 212, 214.

<sup>921</sup> *U. Stelkens*, in: S/B/S, VwVfG § 41, Rn. 141.

<sup>922</sup> *U. Stelkens*, in: S/B/S, VwVfG § 41, Rn. 141; im Ergebnis auch Sächs-OVG SächsVBl. 2003, 221, 223; a. A. *Tiedemann*, in: BeckOK/VwVfG § 41, Rn. 92, da die Gegenauffassung verkenne, dass es sich gerade nicht um die Bekanntmachung einer Rechtsnorm, sondern eines Verwaltungsakts handle.

<sup>923</sup> *U. Stelkens*, in: S/B/S, VwVfG § 35, Rn. 309.

<sup>924</sup> *Wandschneider*, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis, S. 306.

<sup>925</sup> OVG Hamburg NVwZ-RR 1993, 320, 323; VGH Kassel NVwZ 1995, 394, 395; *Lübbe*, BayVBl. 1995, 97, 101.

<sup>926</sup> *U. Stelkens*, in: S/B/S, VwVfG § 48, Rn. 85 f.

Frage stehende Problematik zu einer Ermessensreduzierung auf null führen, um eine rechtsschutzsichernde Wirkung zu entfalten.<sup>927</sup> Erst dann kann sich eine Verpflichtungsklage zur Durchsetzung anschließen.

### c) Stellungnahme

Doch selbst in diesem Fall würde das Gericht nicht in der Sache, sondern nur über das Wiederaufgreifen des Verfahrens i. S. § 51 VwVfG entscheiden. Voran geht ein Antrag des Betroffenen, dessen Bearbeitung der Verwaltung obliegt und sich in die Länge ziehen kann. Insbesondere im Hinblick auf die häufig zeitkritische Bedeutung von Versammlungen (s. Kap. 4 E. III.) kann dies nicht die Lösung einer versammlungsrechtlichen Problematik darstellen.

Auch die anderen angedachten Lösungsansätze scheinen wenig tragfähig, greifen sie doch systemwidrig in die Dogmatik der Bestandskraft von Verwaltungsakten ein.

Die dargestellte Problematik wiegt dort besonders schwer, wo sich weitreichende präventive Allgemeinverfügungen ihrer Wirkung nach den Rechtsnormen angleichen.<sup>928</sup> Das Problem muss also vielmehr dort gelöst werden, wo es entsteht. Nämlich in der extensiven Handhabung versammlungsrechtlicher Allgemeinverfügungen. Wie schon an anderer Stelle erkannt, steigert sich die Problematik, wenn sich Allgemeinverfügungen abstrakt-generellen Normen annähern.<sup>929</sup> In stringenter Anwendung der hier vertretenen Ansicht zur Abgrenzung von versammlungsrechtlicher Allgemeinverfügung und Rechtsnorm (vgl. Kap. 4 A.) reduziert sich diese Problematik nahezu gen null. Denn eine zeitliche Geltung einer versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügung kann demnach nur für ein konkretes Ereignis im Regelungsgegenstand (also dem Tatbestand) verortet werden. Bis auf Ausnahmefälle schließt dies eine Ausdehnung der Verfügungen über einen Monat hinaus praktisch aus.

Bleibt nur noch der (praktisch bislang unbekannt) Fall zu regeln, in dem eine Allgemeinverfügung im zeitlichen Vorlauf des Eintritts des Regelungsgegenstands erlassen wird. Hierzu wird vorgeschlagen, die Geltungsdauer von versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen auf die Klagefrist des § 74 Abs. 1 VwGO zu beschränken.<sup>930</sup>

In der Gesamtschau bedarf es damit keinerlei sonstiger (unsicherer) verfahrens- oder prozessrechtlicher Modifikationen, wodurch der Rechtsschutz i. S. Art. 19

<sup>927</sup> Lübbe, BayVBl. 1995, 97, 101 m. w. N.

<sup>928</sup> So auch Wandschneider, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis, S. 306 f.

<sup>929</sup> Wandschneider, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis, S. 307.

<sup>930</sup> Ähnlich bereits U. Stelkens, in: S/B/S, VwVfG § 35, Rn. 285 zur Abgrenzung von Allgemeinverfügung und Rechtsnorm.

Abs. 4 S. 1 GG bestmöglich zur Entfaltung kommt. Die für die Verwaltung im Umkehrschluss hinnehmbare Einschränkung der Anwendbarkeit von versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen stellt sich demgegenüber gering dar, zumal keine Unsicherheiten im Hinblick auf die Bestandskraft mehr bestehen.

## 2. Rechtsschutz gegen Allgemeinverfügungen mit Wirkung erga omnes?

### a) Problemstellung

Präventive Allgemeinverfügungen adressieren meist eine unbekannte Vielzahl zukünftiger Versammlungen, also auch eine unbestimmte Anzahl an Adressaten. Als Sonderform des Verwaltungsakts entfaltet der Rechtsschutz gegen Allgemeinverfügungen i. S. §§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 S. 1, 121 VwGO nur insoweit Wirkung, als der Rechtsbehelfsführer in seinen eigenen Rechten verletzt ist (inter-partes-Wirkung).

Auch rechtswidrige versammlungsrechtliche Regelungen hätten damit gegenüber jedem Adressaten Bestand, der nicht selbst Rechtsbehelfsführer war, obwohl es sich um gleichgelagerte Sachverhalte handelt. Insbesondere im Kontext der Bedeutung der Versammlungsfreiheit kann dies ein rechtliches Störgefühl hervorrufen.<sup>931</sup> Es stellt sich daher die Frage, ob bei versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen eine Modifizierung in der Form notwendig erscheint, als erfolgreiche Rechtsbehelfe eine erga-omnes-Wirkung entfalten und so die gesamte Verfügung aufgehoben wird.<sup>932</sup>

### b) Ausgangslage

#### aa) Rechtsschutz gegen Allgemeinverfügungen

Der Rechtsschutz gegen eine Allgemeinverfügung ist in Form der Anfechtungsklage gem. § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO statthaft, da es sich um eine Sonderform des Verwaltungsakts handelt (s. dazu ausführlich bereits Kap. 2 A.). Im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes ist daher auch § 80 Abs. 5 VwGO einschlägig, wenn Widerspruch und Anfechtungsklage keine aufschiebende Wirkung entfalten.<sup>933</sup>

<sup>931</sup> *Martini/Thiessen/Ganter*, NJOZ 2020, 929, 933.

<sup>932</sup> Diese Frage stellte sich bereits während der Corona-Pandemie, als ähnlich gelagerte Fälle entschieden wurden: bspw. das Münchener Alkoholverbot, s. VG München Beschl. v. 28.08.2020 – 26b E 20.3956, BeckRS 2020, 21234; die Stadt München verwies in diesem Zusammenhang auf die Inter-Partes-Wirkung und vollzog die Allgemeinverfügung zunächst weiter, vgl. <https://twitter.com/StadtMuenchen/status/1299378635116285955>, letzter Abruf am 17.02.2025.

<sup>933</sup> Bei versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen stellt dies die Regel dar, da die sofortige Vollziehung i. S. § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO angeordnet wurde, vgl. Kap. 4 E. III.

Folglich ist damit auch § 42 Abs. 2 VwGO anzuwenden, wonach (soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist) die Klage nur zulässig ist, soweit der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt in seinen Rechten verletzt zu sein. Diese Norm stellt eine einfachgesetzliche Ausprägung der unserer Rechtsordnung zugrunde liegenden Systemscheidung für den subjektiv-rechtlichen Individualrechtsschutz dar.<sup>934</sup> Dies schließt sog. „Popularklagen“ ohne eine behauptete Verletzung eigener Rechte grundsätzlich aus.<sup>935</sup> Das Prinzip des *quivis ex populo*, wonach jedermann Klage zu Gunsten Dritter oder der Allgemeinheit erheben und sich so zu deren Sachwalter aufschwingen kann, kennt das deutsche Verwaltungsprozessrecht grundsätzlich nicht.<sup>936</sup>

Prozessrechtlich setzt sich dieses Prinzip stringent fort.<sup>937</sup> So richtet sich der Entscheidungsausspruch gem. § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO nur soweit, wie der Kläger in seinen Rechten verletzt wurde. Daran schließt sich auch die subjektive Rechtskraftwirkung gerichtlicher Entscheidungen an. Rechtskräftige Urteile gem. § 121 VwGO binden vornehmlich nur die streitgegenständlich Beteiligten (*inter-partes-Wirkung*).<sup>938</sup> Bewirkt ein Gestaltungsurteil also die Aufhebung eines Verwaltungsakts, so verliert die darin enthaltene Regelung im Verhältnis zum Kläger jegliche Wirkung.<sup>939</sup> Darüber hinaus hat die Kassation allerdings auch zur Folge, dass es für jedermann ausgeschlossen ist, sich gegenüber dem Kläger auf die Geltung des aufgehobenen Verwaltungsakts zu berufen (nur insoweit kann von einer *erga-omnes-Wirkung* gesprochen werden).<sup>940</sup> Der Inhalt der Entscheidung kann sich also nicht von Dritten zu eigen gemacht werden, ohne dass ein relatives Verhältnis zum Kläger besteht. Eine solche *erga-omnes-Wirkung* ist im Verwaltungsprozessrecht ausschließlich im Zusammenhang mit der prinzipialen Normenkontrolle zu finden (s. dazu ausführlich Kap. 4 A. II. 2. b) bb)).

Für versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen bedeutet dies im Grundsatz folgendes: Geht ein Betroffener gegen die Verfügung vor und obsiegt, gilt die

---

<sup>934</sup> *Schmidt-Kötters*, in: BeckOK/VwGO § 42, Rn. 152; hierzu gibt es allerdings auch Ausnahmen, bspw. die europarechtsbeeinflussten Regelungen des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes, vgl. *Decker*, in: BeckOK/VwGO § 113, Rn. 17 ff.

<sup>935</sup> BT-DRS. I/4278, Anl. 1, S. 35; BVerwG NJW 1965, 600; *Schwerdtner*, NVwZ 1990, 630, 631.

<sup>936</sup> Vgl. *Wahl/Schütz*, in: Schoch/Schneider VwGO § 42 Abs. 2, Rn. 7 f., mit Hinweisen auf die bayerische Besonderheit des Art. 98 S. 4 BV.

<sup>937</sup> Siehe auch § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO, wonach eine Anfechtungsklage nur begründet ist, wenn sie den Kläger in eigenen, subjektiven Rechten verletzt; vgl. *Decker*, in: BeckOK/VwGO § 113, Rn. 16.

<sup>938</sup> *Lindner*, in: BeckOK/VwGO § 121, Rn. 47.

<sup>939</sup> BayVGH DÖV 1979, 527, 528.

<sup>940</sup> Nachdem dies durch die Terminologie zu Verwechslungen führen kann, werden auch andere Bezeichnungen diskutiert, vgl. dazu auch *Clausig/Kimmel*, in: Schoch/Schneider VwGO § 121, Rn. 37.

Entscheidung einzig für ihn (inter-partes-Wirkung<sup>941</sup>), auch wenn die Allgemeinverfügung auch andere, vergleichbare Fälle rechtswidrig regelt. Jeder von der Verfügung Betroffene muss grundsätzlich selbstständig Rechtsschutz begehren, als ob es sich bei der Allgemeinverfügung um einen persönlich adressierten Einzelverwaltungsakt handeln würde.

#### bb) Ausnahme Unteilbarkeit

Etwas anderes gilt nur dann, wenn sich die Regelungen der Allgemeinverfügung ihrer subjektiven Reichweite nach als unteilbar erweisen.<sup>942</sup> In diesen Fällen profitieren auch die restlichen Betroffenen von der Entscheidung (quasi als Nutznießer<sup>943</sup>) und die Allgemeinverfügung kann im Ganzen nicht vollzogen werden.<sup>944</sup> Dies soll sogar dann gelten, wenn der Verwaltungsakt ihnen gegenüber bestandskräftig geworden ist.<sup>945</sup>

Unteilbar sollen Regelungen dann sein, wenn sie einen subjektiv untrennbaren Zusammenhang bilden.<sup>946</sup> Damit ist die hier zu behandelnde personelle Teilbarkeit klar von der inhaltlich-materiellen Teilbarkeit der getroffenen Sachregelungen zu unterscheiden.<sup>947</sup> Erstere liegt nach der Rechtsprechung des BVerwG dann vor, wenn die Adressaten die Regelungen der Allgemeinverfügung nur einheitlich befolgen können.<sup>948</sup> Was darunter allerdings genau zu subsumieren ist, wurde bislang nicht einheitlich konturiert und wird unterschiedlich beurteilt.<sup>949</sup>

Im Zusammenhang mit der Räumungsanordnung einer Wagenburg entschied das OVG Lüneburg, dass es darauf ankomme, ob zum Vollzug der Regelung ein gemeinschaftliches Zusammenwirken der Adressaten notwendig sei. Nachdem jede

---

<sup>941</sup> Vgl. VG München COVur 2020, 163, Rn. 12 ff.

<sup>942</sup> BVerwG NVwZ 1982, 370; BVerwG NVwZ 1984, 718.

<sup>943</sup> OVG Magdeburg NVwZ-RR 2003, 112, 113; die „Nutzniebereigenschaft“ überwindet allerdings nicht das Rechtsschutzsystem der VwGO, indem es eine erga-omnes-Wirkung über § 121 VwGO hinaus entfalten würde, vgl. *Johlen*, NVwZ 1989, 109, 111 (zu Planfeststellungsbeschlüssen). Vielmehr wird ein Vollzugshemmnis aus der Bindung der Verwaltung aus Art. 20 Abs. 3 GG hergeleitet, nachdem diese „wohl nicht anstehen werde, Konsequenzen für die Allgemeinverfügung schlechthin zu ziehen“, BVerwG NJW 1980, 1640.

<sup>944</sup> VGH Mannheim NJW 1978, 1279 (Entfernung eines Verkehrsschildes); VGH Kassel NVwZ-RR 2006, 832.

<sup>945</sup> *Clausig/Kimmel*, in: Schoch/Schneider VwGO § 121, Rn. 94.

<sup>946</sup> OVG Berlin-Brandenburg NVwZ-RR 2002, 720, 721.

<sup>947</sup> Dabei geht es vornehmlich um die Frage, ob ein Verwaltungsakt nach einer teilweisen Aufhebung noch als eigenständige Regelung oder bloßes Aliud fortbestehen kann, vgl. BVerwG DÖV 1974, 380; undifferenzierter: v. *Alemann/Scheffczyk*, in: BeckOK/VwVfG § 35, Rn. 272.

<sup>948</sup> BVerwG NVwZ 2014, 589.

<sup>949</sup> Vgl. *Stepanek*, NVwZ 2021, 778, 782.

Person allerdings für sich genommen die Nutzung aufgeben und jeder Wagen getrennt entfernt werden könne, sei die Verfügung teilbar.<sup>950</sup>

Dieser Rechtsprechung schloss sich auch das OVG Münster im Zusammenhang mit der Räumungsanordnung von Baumhäusern im Hambacher Forst an. Einem Vorgehen gegen die Gesamtmaßnahme der Räumung fehle die subjektive Rechtsverletzung des Antragstellers, da die Räumung und Beseitigung jedes einzelnen Baumhauses isoliert für sich betrachtet werden könne. Es fehle an einem Gesamtzusammenhang.<sup>951</sup>

Die Vorinstanz des VG Köln beurteilte dies noch anders. Es ging von einer einheitlichen Gesamtmaßnahme aus und nicht von einer Vielzahl einzelner Maßnahmen. Anders als das OVG Münster stellte das Gericht dabei auf die Intentionen der Erlassbehörde ab; nämlich ob diese den Vorgang als einheitlich bewerteten.<sup>952</sup> Dieser Ansatz findet sich ebenso in älteren obergerichtlichen Entscheidungen.<sup>953</sup>

Während bei der ersten extensiven und objektivistischen Ansicht jegliche wertungsmäßigen- und materiellen Gleichheitsgesichtspunkte außen vor bleiben, können diese bei der zweiten Ansicht im Gewand des subjektiven Regelungswillens der Behörde einfließen.<sup>954</sup>

So fragt sich nun, wie die hier in Frage stehenden versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen im Hinblick auf ihre Teilbarkeit zu beurteilen sind. Je nach Argumentation ließe sich beides vertreten. Insbesondere wenn man von einer Gesamtbetrachtung im Rahmen der unmittelbaren Gefahr ausgeht (s. dazu Kap. 4 C.IV.) wird man darin einen einheitlichen Behördenwillen erkennen müssen, was zur Unteilbarkeit führen würde. Anders argumentiert, kann jede von der Verfügung erfasste Versammlung für sich genommen betrachtet werden (was im Übrigen auch dem Ansatz einer versammlungsfreiheitlich unbedenklichen Gefahrenprognose entspricht), da sie als individuell und unabhängig von anderen Veranstaltungen begonnen und beendet wird. Hier könnte man von einer Teilbarkeit ausgehen.

---

<sup>950</sup> OVG Lüneburg NVwZ-RR 2005, 93, 94; ähnlich auch BVerwGE 148, 48, 80 f. sowie OVG Greifswald NVwZ 2000, 948, 950.

<sup>951</sup> OVG Münster NVwZ 2023, 1261, Rn. 36 ff.; nach Feststellungen des Senats handelte es sich nicht um eine Versammlung i.S. Art. 8 GG, was einen entsprechenden Gesamtzusammenhang hergestellt hätte.

<sup>952</sup> VG Köln Urt. v. 08.09.2021 – 23 K 7046/18, BeckRS 2021, 25334, Rn. 25; so bezeichnete die Behörde die Baumhäuser bspw. nicht einzeln.

<sup>953</sup> OVG Magdeburg NVwZ-RR 2003, 112, 113; VGH München Beschl. v. 23.10.2009 – 11 ZB 07.1580, BeckRS 2010, 45877, Rn. 12.

<sup>954</sup> *Stepanek*, NVwZ 2021, 778, 780.

*c) Kritische Würdigung*

Ausgehend von der Ausgangsfrage ist daher zu klären, ob Rechtsbehelfe gegen Allgemeinverfügungen ausnahmsweise über die subjektive Rechtsverletzung hinauswirken können. Dies wird unterschiedlich beurteilt.

## aa) Rechtsbehelfe mit umfassender erga-omnes-Wirkung

Vereinzelte wird vertreten, eine Allgemeinverfügung, gleich welcher Variante, sei immer subjektiv unteilbar, da eine generelle Regelung ihrer Art nach schon nur einheitlich zu befolgen sei.<sup>955</sup> Die herrschende Auffassung über die Teilbarkeit sei verfehlt, da es sich bei solchen Allgemeinverfügungen in Wahrheit um von Sammelverfügungen (zum Sammelverwaltungsakt s. Kap. 2 B. III. 4.) handele.<sup>956</sup> Eine Allgemeinverfügung sei ein Bündel an konkret-generellen Regelungen und nicht (wie eine Sammelverfügung) ein Bündel konkret-individueller.<sup>957</sup> Im Ergebnis seien daher alle Allgemeinverfügungen grundsätzlich unteilbar. Zudem müsse ein erfolgreicher Rechtsbehelf nicht nur die faktische Nutznießereigenschaft von sonstigen Adressaten zur Folge haben, sondern rechtsgestaltend erga-omnes wirken.<sup>958</sup> Dies sei in dem Unterschied von objektiver Gestaltungswirkung und subjektiver Rechtskraftwirkung zu begründen.<sup>959</sup> Im Ergebnis soll die Allgemeinverfügung somit insgesamt gegenüber allen Adressaten (ähnlich den Rechtsfolgen des § 47 Abs. 5 S. 2 VwGO) aufgehoben werden.

## bb) Rechtsbehelfe mit partieller Aufhebungswirkung

Diese umfassende Konsequenz wird teilweise jedoch als zu weitreichend eingestuft und vorgeschlagen, nur Adressaten bei denen eine mit dem Rechtsbehelfsführer vergleichbare Situation vorläge, ebenfalls in die Kassationswirkung des § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO einzubeziehen.<sup>960</sup>

Danach soll der Entscheidungsausspruch nur dann auf den Rechtsbehelfsführer zu beschränken sein, wenn sich die Rechtswidrigkeit aufgrund der speziellen Individualsituation ergibt und soll im Übrigen aufzuheben sein.<sup>961</sup> Begründet wird dieses Ergebnis mit einem durch gleichheitsrechtliche Erwägungen geprägten Ver-

---

<sup>955</sup> *Herold*, DVBl. 2021, 1604, 1606.

<sup>956</sup> *Ebenda*.

<sup>957</sup> *Ebenda*.

<sup>958</sup> Ebenso *Maurer*, VBIBW 1987, 361, 364.

<sup>959</sup> *Herold*, DVBl. 2021, 1604, 1610; ähnlich auch *Winkler*, DVBl. 2003, 1490, 1498, für statusgestaltende Regelungen. A. A. *Schenke*, NVwZ 2022, 273, 274.

<sup>960</sup> Vgl. *Stepanek*, NVwZ 2021, 778, 781; *Maurer*, VBIBW 1987, 361, 364.

<sup>961</sup> *Stepanek*, NVwZ 2021, 778, 782.

ständnis der subjektiv-individuellen Teilbarkeit analog § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO (Übertragung der inhaltlichen Teilbarkeit).<sup>962</sup>

Ähnlich wird auch andernorts argumentiert, wo eine Allgemeinverfügung nur dann insgesamt bestehen soll, wenn die Gründe für die Rechtswidrigkeit ausschließlich in der persönlichen Situation des Rechtsbehelfsführers liegen.<sup>963</sup> Betreffen die Gründe jedoch alle Adressaten gleichermaßen, würde es sich bei einer inter-partes-Wirkung um eine rechtfertigungsbedürftige Ungleichbehandlung handeln.<sup>964</sup>

Hier liegt jedoch schon abseits von dogmatischen Bedenken die praktische Schwäche dieser Auffassung. Denn insbesondere bei den hier zu problematisierenden adressatenbezogenen Allgemeinverfügungen ist fraglich, wie praktisch festgestellt werden soll, ob eine vergleichbare Situation vorliegt oder nicht. Den genauen Inhalt der streitgegenständlichen Entscheidung werden die meisten Adressaten gar nicht kennen. Dies hätte eine enorme Rechtsunsicherheit zur Folge.<sup>965</sup>

#### cc) Rechtsbehelfe mit Wirkung inter partes (h. M.)

Die wohl herrschende Meinung geht weiterhin davon aus, dass eine Aufhebung der gesamten Allgemeinverfügung mit umfassender Wirkung erga-omnes nicht erfolgt.<sup>966</sup>

Ansatzpunkt dessen ist vor allem die systemimmanente primäre Ausrichtung des Verwaltungsprozessrechts auf den subjektiven Rechtsschutz im Allgemeinen und die daraus resultierenden materiell-rechtlichen Regelungen der Anfechtungsklage bzw. des einstweiligen Rechtsschutzes in § 80 Abs. 5 VwGO. Besonders in Abgrenzung zum Normenkontrollverfahren i. S. § 47 VwGO fehle es an einem Ansatzpunkt für umfassende Aufhebungsfolgen bei Allgemeinverfügungen. Vielmehr sollen die §§ 113 Abs. 1, 121 VwGO den Aufhebungsumfang abschließend und klar nur in Bezug auf den konkret in seinen Rechten verletzten Rechtsbehelfsführer regeln.<sup>967</sup>

<sup>962</sup> Ebenda.

<sup>963</sup> *Wandschneider*, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis, S. 313.

<sup>964</sup> *Wandschneider*, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis, S. 313; allerdings geht *Wandschneider* von der generellen Teilbarkeit von adressatenbezogenen Allgemeinverfügungen aus, vgl. S. 312. Von einer Unteilbarkeit kann allerdings bei sach- und nutzungsbezogenen Allgemeinverfügungen ausgegangen werden.

<sup>965</sup> *Schenke*, NVwZ 2022, 273, 277.

<sup>966</sup> *Schenke*, in: *Kopp/Schenke*, VwGO, § 42, Rn. 21 u. 170 m. w. N.; *Ramsauer*, in: *Kopp/Ramsauer*, VwVfG § 35, Rn. 161; *Schwarz*, in: *HK-VerwR* § 35, Rn. 115; *U. Stelkens*, in: *S/B/S*, VwVfG § 35, Rn. 274; *Wandschneider*, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis, S. 312 f.; *Winkler*, DVBl. 2003, 1490, 1498; *BVerwG NVwZ* 2011, 1333; *Schenke*, NVwZ 2022, 273 m. w. N.

<sup>967</sup> *Schenke*, NVwZ 2022, 273, 274.

Anders als die prinzipale Normenkontrolle gem. § 47 VwGO, die abstrakt-generelle Rechtsnormen auf ihre objektive Rechtmäßigkeit und Gültigkeit hin umfassend überprüft, könnten die Regelungen aus personenbezogenen Allgemeinverfügungen der Art der Maßnahme nach im Grundsatz auch in Form von Einzelverwaltungsakten erlassen werden.<sup>968</sup> Eine Friktion zu Sammelverwaltungsakten entsteht dabei nicht, da die Interessenlage nicht vergleichbar erscheint.<sup>969</sup> Denn bei adressatenbezogenen Allgemeinverfügungen ist der Erlass von Einzelverfügungen zwar der Regelung nach denkbar, praktisch aber durch Unkenntnis der individuellen Adressaten (gattungsmäßige Bestimmung) häufig nicht möglich.

Folge man einer der abweichenden Auffassungen, so könne dies darüber hinaus schwerwiegende Folgen für die effektive Gefahrenabwehr haben, da nicht ausgeschlossen werden könne, dass es entgegen Art. 20 Abs. 3 GG auch zur Aufhebung von rechtmäßigen Regelungen käme. Denn die individuellen Umstände anderer Betroffener können nicht berücksichtigt werden, betreffen diese aber gleichermaßen.<sup>970</sup>

Insbesondere bei einer partiellen Aufhebung bei gleichen Verhältnissen von Kläger und sonstigen Adressaten wäre dies zudem mit einer erheblichen Rechtsunsicherheit verbunden. Denn bei wem solche Verhältnisse tatsächlich vorliegen oder nicht, könne ohne genaue Verfahrenkenntnis schwerlich beurteilt werden.<sup>971</sup> Klar gegen eine Ausdehnung der Aufhebungswirkung sprächen daher die möglicherweise großen Unterschiede der individuellen Umstände der Betroffenen, von denen aber die konkrete Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit abhängt.<sup>972</sup>

Für andere Adressaten außerhalb des Rechtskreises des erfolgreichen Rechtsbehelfsführers sei dessen Sieg darüber hinaus nicht gleichgültig. So sei die Verwaltung materiell-rechtlich verpflichtet rechtswidrige (nicht bestandskräftige) Allgemeinverfügungen aufzuheben, was sich direkt aus den Freiheitsgrundrechten ergibt, gegen die verstoßen wird.<sup>973</sup> Insoweit besteht ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung über die Rücknahme (zu diesem Anspruch s. auch Kap. 4 E. IV. 2.).<sup>974</sup> So formulierte das BVerwG in einem solchen Fall, die Behörde „werde wohl nicht anstehen, Konsequenzen für die Allgemeinverfügung schlechthin zu ziehen.“<sup>975</sup> Dem wird allerdings entgegengehalten, diese Rechtspflicht sei zu unkonturiert und gerichtlich nicht einklagbar.<sup>976</sup> Auch wenn es sich um Ausnahmefälle

---

<sup>968</sup> Ebenda; a. A. *Herold*, DVBl. 2021, 1604, 1606, der darin eine Überschneidung zu Sammelverwaltungsakten sieht.

<sup>969</sup> So allerdings *Herold*, DVBl. 2021, 1604, 1607.

<sup>970</sup> *Schenke*, NVwZ 2022, 273, 275.

<sup>971</sup> Ebenda.

<sup>972</sup> *Schenke*, NVwZ 2022, 273, 275.

<sup>973</sup> Ebenda.

<sup>974</sup> Ebenda.

<sup>975</sup> BVerwG NJW 1980, 1640.

<sup>976</sup> *Stepanek*, NVwZ 2021, 778, 780 f.

handele, so sei dennoch nicht ausgeschlossen, dass die Verwaltung ihrer aus Art. 20 Abs. 3 GG bestehenden Pflicht nicht bzw. nicht sofort nachkäme.<sup>977</sup>

#### d) *Stellungnahme*

Die jüngsten Stimmen für eine Ausdehnung der Aufhebung von (adressatenbezogenen) Allgemeinverfügungen entstammen den weitreichenden Regelungen solcher Verfügungen während der Corona-Pandemie. Beseht man sich die schwerwiegenden Grundrechtseingriffe dieser Allgemeinverfügungen (teilweise landesweite Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen) ist der Gedanke im Grunde nachvollziehbar. Gleiches gilt für die hohe Bedeutung der Versammlungsfreiheit, deren Rechtsschutz mit Wirkung erga-omnes gegen umfangreiche versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen auf den ersten Blick gestärkt wirkt.

Unbestritten entspräche eine solche Korrektur allerdings einem schwerwiegenden Eingriff in die verwaltungsprozessuale Rechtsschutzsystematik und findet daher auch keinen griffigen Anknüpfungspunkt im Gesetz.<sup>978</sup>

Die klare Abgrenzung zwischen den Entscheidungsumfängen (inter-partes versus erga-omnes) folgt der strukturellen Ausgestaltung des verwaltungsprozessualen Rechtsschutzes: Die prinzipale Normenkontrolle i.S. § 47 VwGO ist für allgemeinverbindliche Rechtsnormen vorgesehen. Dementsprechend umfangreich ist auch ihr Prüfungsmaßstab, der die Prüfung der Rechtmäßigkeit und Gültigkeit der Norm umfassend und losgelöst von einer rein subjektiven Rechtsverletzung beinhaltet. Anders hingegen das Anfechtungsverfahren, das bei Prüfung der Zulässigkeit und Begründetheit einzig auf die subjektive Rechtsverletzung des Rechtsbehelfsführers ausgerichtet ist. Im Ergebnis kann die Entscheidung daher auch nur ihn umfassen, da sich die Prüfung einzig auf diese individuellen Umstände bezog.<sup>979</sup> Der korrigierende Eingriff in diese Systematik hätte weitreichende Folgen (s. die Argumente der h. M.).

In der jüngsten Diskussion darüber wird allerdings der Ursprung der Problematik nicht beleuchtet, obwohl dort auch die Lösung zu suchen ist. Denn das Bedürfnis einer Korrektur tritt nur dort auf, wo die Übergänge zwischen konkret-genereller Regelung und abstrakt-genereller Rechtsnorm verschwimmen. Dies hat den Effekt, dass man zur Beseitigung dieses Störgefühls versucht, die Auswirkungen zu korrigieren, statt die Ursache zu beheben.

Nach der hier angewandten Abgrenzungsmethodik (s. Kap. 4 A.) stellt sich die Problematik im versammlungsrechtlichen Kontext jedoch deutlich abgemildert dar, da die Reichweite präventiver Allgemeinverfügungen klar begrenzt ist und ein In-

---

<sup>977</sup> Ebenda.

<sup>978</sup> So sei ein kollektiver Rechtsschutz „schwierig“ zu begründen, *Herold*, DVBl. 2021, 1604.

<sup>979</sup> Ähnlich *Schenke*, NVwZ 2022, 273, 275.

dividualrechtsschutz auch im Hinblick auf die hohe Bedeutung der Versammlungsfreiheit zumutbar und sachgerecht erscheint.

Denn im Ergebnis wird dabei ein Zustand erreicht, in dem die Versammlungsbehörde (bei Kenntnis der Veranstalter) ebenso Einzelbescheide erlassen könnte.<sup>980</sup> Allein dieser Umstand spricht stark für eine unproblematische Teilbarkeit präventiver Allgemeinverfügungen, da kein personeller Zusammenhang zwischen den Adressaten besteht (gleichwohl ein inhaltlicher, da als Gattungsmerkmal ein bestimmter versammlungsrechtlicher Umstand zwingend vorliegt).<sup>981</sup>

Ein korrigierender Systemeingriff in den verwaltungsprozessualen Rechtsschutz gegen versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen wird daher hiesig abgelehnt.

## V. Zusammenfassung

Der Abschnitt beschäftigt sich mit zwei (scheinbaren) Rechtsschutzfraktionen, die zwischen dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes und versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen entstehen können.

Zum einen wird teilweise gefordert, die Wirkungen der Rechtsbehelfe gegen Allgemeinverfügungen auf eine umfassende bzw. eingeschränkte erga-omnes-Wirkung auszuweiten. Denn andernfalls könnte dies dazu führen, dass einzig der obsiegende Rechtsbehelfsführer auf Grund der inter-partes-Wirkung einer Anfechtungsklage i. S. § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO demonstrieren darf, während dies anderen Betroffenen in ähnlicher Lage weiterhin versagt bleibt, da die Verfügung ihnen gegenüber weiterhin Wirksamkeit entfaltet.

Darüber hinaus kann es im Hinblick auf den Rechtsschutz problematisch sein, wenn die in Bezug auf den Adressatenkreis in Zukunft offen gehaltene Allgemeinverfügung über die Dauer der Klagefrist hinaus Geltung entfaltet. Denn so kann der Fall eintreten, dass erst nach Eintritt der Bestandskraft eine Betroffenheit entsteht, Rechtsbehelfe allerdings dann schon verfristet sind. Zuvor fehlte es jedoch mangels Betroffenheit an der Klagebefugnis i. S. § 42 Abs. 2 VwGO. So entsteht ein Rechtsschutzvakuum, das nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht mit Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG vereinbar ist.<sup>982</sup>

Für beide Problemkreise werden kreative Lösungen diskutiert, die Modifikationen im Hinblick auf die Klagefristen, der Bestandskraft von Verwaltungsakten oder die subjektiven Rechtskraftwirkungen gerichtlicher Entscheidungen vorsehen. Insgesamt also schwerwiegende Eingriffe in die verwaltungsrechtliche Dogmatik, was sich auf die Strukturentscheidungen im Rechtsschutz auswirkt.

---

<sup>980</sup> Vgl. *Schenke*, NVwZ 2022, 273, 274.

<sup>981</sup> Ebenda.

<sup>982</sup> Im Zusammenhang mit Verkehrszeichen: BVerfG NJW 2009, 3642.

Je näher die Regelungen der Allgemeinverfügung an die Gestalt einer Rechtsnorm herantreten,<sup>983</sup> desto höher ist das Bedürfnis nach modifizierten Regelungen, da das Rechtsempfinden (nicht zu Unrecht) gestört ist.

Hier offenbart sich aber das eigentliche Kernproblem: Die genannten Friktionen erwachsen aus der mangelnden Abgrenzung versammlungsrechtlicher Allgemeinverfügungen zu Rechtsnormen. Wendet man allerdings die hier vertretene Abgrenzungssystematik dieser zwei Handlungsformen an (vgl. Kap. 4 A.), so erübrigen sich weitestgehend die Bedürfnisse nach Modifikationen.

Präventive Allgemeinverfügungen sind ihrem Wesen nach subjektiv teilbar. Ist ihre Reichweite in Einklang mit Art. 8 Abs. 1 GG begrenzt, so kann kein Argument gesehen werden, dass eine Abkehr von der Dogmatik des Individualrechtsschutzes mit Wirkung inter-partes zu rechtfertigen vermag.

Ähnlich ist auch im Hinblick auf die Problematik in Bezug auf die Verfristung der Rechtsbehelfsmöglichkeiten zu argumentieren. In stringenter Anwendung der hier vertretenen Ansicht zur Abgrenzungsfrage reduziert sich die Problematik nahezu gegen null. Denn die zeitliche Geltung einer versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügung kann demnach nur für ein konkretes Ereignis im Regelungsgegenstand (also dem Tatbestand) verortet werden. Bis auf Ausnahmefälle schließt dies eine Ausdehnung der Verfügungen über einen Monat hinaus praktisch aus.

Die einzige Modifikation ist für den Fall vorzunehmen, in dem eine Allgemeinverfügung im zeitlichen Vorlauf des Eintritts des Regelungsgegenstands erlassen wird. Hierzu wird vorgeschlagen, die Geltungsdauer von versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen auf die Klagefrist des § 74 Abs. 1 VwGO zu beschränken.

---

<sup>983</sup> *Wandschneider*, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis, S. 307.

## *Kapitel 5*

# **Thesenförmige Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse**

### **Zu Kapitel 3: Die Allgemeinverfügung im Versammlungsrecht**

1. Präventive versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen traten bereits im prä-pandemischen Kontext auf, waren allerdings meist auf herausragende Ereignisse (Gipfeltreffen, Castor-Transporte o. ä.) beschränkt.
2. Zu Beginn der COVID-19-Pandemie erließen einige Landesregierungen explizite und implizite Versammlungsverbote durch Allgemeinverfügungen mit landesweiter Geltung. Besondere Bedeutung erlangte die Handlungsform im Zusammenhang mit Corona-Spaziergängen. Hier wurden weitreichende Eingriffe in die Versammlungsfreiheit durch Allgemeinverfügungen geregelt.
3. Nach dem Abflachen der Pandemie und einer damit verbundenen geringeren Anzahl an Corona-Spaziergängen, kam es jedoch nicht zu einem Rückgang versammlungsrechtlicher Allgemeinverfügungen im Vergleich zum prä-pandemischen Niveau. Vielmehr ist das Gegenteil der Fall: Nahezu kein gesellschaftspolitisches und versammlungsrechtlich relevantes Thema in der Bundesrepublik wurde post-pandemisch ohne Allgemeinverfügung geregelt. Besondere Bedeutung nahmen dabei die sog. Klima- und Bauernproteste sowie pro-palästinensische Versammlungen ein.
4. Auch wenn der Erlass von präventiven Allgemeinverfügungen für die Behörden ein ressourcenschonendes Verwaltungshandeln darstellt, folgt diese Praxis einem im Versammlungsgeschehen verorteten Bedürfnis.
5. Mit dem Auftreten der Corona-Spaziergänge etablierte sich ein bis dahin zwar bekanntes, in seiner Breite und Intensität aber neues Vorgehen im Rahmen demonstrativer Protestformen. So wurde der gezielte Regelbruch versammlungsrechtlicher Vorschriften (u. a. Verstoß gegen die Anmeldepflicht) mehrheitsfähig. Es handelte sich um die bewusste und bösgläubige Täuschung, Irreführung und Verschleierung zur Durchsetzung eigener Interessen. Dabei wurde eine Strategie der Unberechenbarkeit verfolgt. Post-pandemisch setzte sich dies fort; so war/ist diese Taktik insbesondere bei Klima- und Bauernprotesten sowie pro-palästinensischen Versammlungen zu beobachten.

6. Bei solchen Protestformen handelt es sich um „deceptio“-Versammlungen (lat.: gezielte und bewusste Täuschung). Der Begriff wurde im Rahmen dieser Arbeit gewählt, um die einzelnen Fallgruppen der bösgläubig täuschenden Verhaltensweisen zusammenzufassen. Im Einzelnen bilden sich mehrere Fallgruppen heraus.
7. „Deceptio“-Versammlungen stellen Versammlungen i.S. Art. 8 Abs. 1 GG dar. Dabei sind sie von der Ansammlung abzugrenzen. Eine Versammlung kann auch Ansammlung sein, während nicht jede Ansammlung eine Versammlung darstellt. In quantitativer Hinsicht verlangt eine Ansammlung eine Menschenmenge, während eine Versammlung nach herrschender Ansicht bereits bei wenigen Personen (mind. zwei) vorliegen kann.
8. Bei „undercover“-Versammlungen wird negiert, dass es sich bei der Zusammenkunft um eine Versammlung i.S. Art. 8 Abs. 1 GG handelt, da hierzu der Wille der Teilnehmer fehle. Dadurch soll eine Freistellung vom versammlungsrechtlichen Regelungsregime erfolgen. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit ist jedoch nicht von der Disposition der Teilnehmer abhängig. Tatbestandlich stellt eine Versammlung ein voluntativ unbeeinflussbares, objektives Kriterium dar.
9. Bei Alias-Versammlungen wird den Behörden zwar eine allgemeine Veranstaltungsform angezeigt, allerdings handelt es sich dabei um eine Versammlung i.S. Art. 8 Abs. 1 GG im Gewand eines Gottesdienstes, Volksfestes, Sportveranstaltung oder ähnlicher Zusammenkünfte.
10. Um Ersatz-, Umgehungs- oder Tarnversammlungen handelt es sich dagegen bei angemeldeten Versammlungen, die vor oder nach einem (befürchteten) Verbot oder ungewollten Beschränkungen erneut bzw. präventiv unter dem Deckmantel eines anderen Themas oder Anmelders angezeigt werden, aber die ursprünglich geplante Versammlung gewollt ist. Innerhalb der drei einzelnen Ausprägungen sind Differenzierungen notwendig. Während bei Ersatz- oder Umgehungsversammlungen die Ursprungsversammlung stattfinden soll, ist bei Tarnveranstaltungen das im Vergleich zur angemeldeten Versammlung gesteigerte Gefahrenpotential maßgeblich.
11. Die letzte Fallgruppe stellen Schein- und Mehrfachanmeldungen dar, wodurch die Behörden über den tatsächlichen Ort, Zeit, Thema oder den Verlauf so lange als möglich im Unklaren gelassen werden. Die Irreführung liegt in der strohfeuerartigen Anzeigepraxis, wodurch ordnungsrechtliche Maßnahmen verhindert oder verringert werden sollen.
12. Wegen ihrer Abweichung von den gesetzlich vorgeschriebenen Zuständen stellen „deceptio“-Versammlungen die Behörden vor besondere Herausforderungen. Denn ihrem gesetzlichen Auftrag zur Gefahrenabwehr können sie so nicht oder nur unter erheblichen Schwierigkeiten nachkommen. Zudem steht dem Willen und der Pflicht der Behörden, im Rahmen der Zusammen-

arbeit tragfähige Lösungen zur Durchführbarkeit einer Versammlung zu suchen, nicht nur kein Kooperationsbestreben des Veranstalters gegenüber, sondern vielmehr die bewusste, bösgläubige Täuschung und Irreführung zur Durchsetzung eigener Interessen.

#### **Zu Kapitel 4: Die rechtlichen Problemfelder**

Zur Abgrenzungsproblematik versammlungsrechtlicher Allgemeinverfügungen  
zu abstrakt-generellen Regelungen

13. Der bereits seit den Anfängen der Verwaltungsrechtswissenschaft schwelende Streit über die Abgrenzung von Rechtsnorm und adressatenbezogener Allgemeinverfügung ist auch bei versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen zur gleichzeitigen Regelung einer Vielzahl von Einzelversammlungen relevant.
14. Die Abgrenzung der adressatenbezogenen Allgemeinverfügung zur Rechtsverordnung ist insbesondere wegen der unterschiedlichen Rechtsfolgen, vor allem im Hinblick auf den Rechtsschutz der Adressaten notwendig. Gegen eine Allgemeinverfügung ist im Rahmen der Anfechtungsklage vorzugehen, wobei die kassatorische Wirkung im Erfolgsfall nur den Kläger selbst betrifft (interpartes-Wirkung). Eine Rechtsverordnung hingegen muss im Rahmen eines prinzipialen Normenkontrollantrages vor dem OVG angegriffen werden. Ob- siegt der Antragsteller, stellt das Gericht die Nichtigkeit mit Wirkung inter- omnes fest.
15. Die Abgrenzung der Handlungsformen findet anhand des Tatbestandsmerk- mals des Einzelfalles aus § 35 S. 1 VwVfG statt. Eine herrschende Meinung, anhand welcher Kriterien eine Differenzierung von konkret-genereller Rege- lung zu abstrakt-genereller Rechtsnorm zu erfolgen hat, bildete sich in den langen Jahren dieses Streits nicht heraus. Als mögliche Kriterien werden die Konkretheit des Sachverhalts, der Adressatenbezug, die Geltungsdauer der Regelung sowie ihre räumliche Ausdehnung diskutiert. Doch auch innerhalb dieser Strömungen herrscht kein einheitliches Meinungsbild vor.
16. Beinahe allen dogmatischen Ansätzen dazu liegt ein wahrer Kern zugrunde. Für eine praxistaugliche Abgrenzung sind sie allerdings undienlich, da sie für sich genommen jeweils neue Fragen aufwerfen und damit lediglich den Dis- kussionspunkt verlagern. Dies lässt die Praxis meist ratlos und mit Unsicher- heit zurück. Abseits strikter Dogmatik ist daher nach praxisnahen Lösungsan- sätzen zu suchen.
17. Fehl geht der Ansatz, die Abgrenzung in der Formulierung der Tenorierung der Verfügung zu suchen. Zwar sind abstrakt-generelle Regelungen konditionell und konkrete-generelle Maßnahmen kategorisch formuliert. Dies ist aber letztlich subjektiv beeinflussbar und würde es dadurch – durch den geschickten

Einsatz von Sprache – der Wahl der Behörde überlassen, welche Handlungsform einschlägig ist.

18. Die Arbeit leitet ein praxistaugliches Abgrenzungsinstrument in Form eines Prüfschemas her, welches sich an den Erledigungsvorschriften für Verwaltungsakte i. S. § 43 Abs. 2 VwVfG orientiert. Die Norm soll als Hilfsmittel herangezogen werden, um den Rechtsanwendern eine Methodik an die Hand zu geben, um den Grenzbereich zu abstrakt-generellen Normen handlungssicher zu definieren.
19. Einerseits kann demnach von einem Einzelfall, mithin einer konkret-generellen Regelung ausgegangen werden, wenn sich der objektive Regelungsgegenstand ipso iure i. S. § 43 Abs. 2 Var. 5 VwVfG erledigen kann. Dies tritt unabhängig von einer zeitlichen Komponente bei klar konturierten Anlässen oder Ereignissen ein. Sind allerdings lediglich gesellschaftliche Themen Inhalt der Regelung, so können sich diese nicht ipso iure erledigen, da nicht klar ist, ob bzw. wann sie enden.
20. Darüber hinaus ist es jedoch auch möglich, solche gesellschaftlichen Themen konkret-generell zu regeln, indem man eine zeitliche Komponente einfügt, vgl. § 43 Abs. 2 Var. 4 VwVfG. Hierbei ist jedoch deutlich zwischen dem zeitlichen Regelungselement und dem Geltungselement der Verfügung zu differenzieren. Die Geltung einer Allgemeinverfügung kann beliebig durch die Behörde festgelegt werden, während das tatbestandliche Element einer zeitlichen Begrenzung auf das Ereignis selbst bezogen sein muss. Somit kann nur Letzteres für eine objektivierte Betrachtung herangezogen werden.
21. Die Varianten Rücknahme, Widerruf oder anderweitige Aufhebung scheiden aus, da sie eine nachträgliche und einseitige Willensänderung der Behörde voraussetzen. Sie sind also subjektiv steuerbar und eignen sich für eine objektive Betrachtung daher nicht.
22. Prüfungsschema: Kann sich das zu regelnde Ereignis i. S. § 43 Abs. 2 Var. 5 VwVfG auf andere Weise erledigen? Ist dies der Fall, so handelt es sich um einen Einzelfall i. S. § 35 S. 1 VwVfG. Ist dies nicht der Fall, so ist zu prüfen, ob das in Frage stehende Ereignis mittels einer objektivierbaren zeitlichen Regelung im Tatbestand der Verfügung integriert werden kann, vgl. § 43 Abs. 2 Var. 4 VwVfG. Ist dies möglich, so handelt es sich um einen Einzelfall. Gelingt dies nicht oder kann das zeitliche Element nur sinnvoll in der Geltungsdauer der Verfügung gesetzt werden, handelt es sich um eine abstrakt-generelle Regelung.
23. Mangels ihres dogmatischen Ansatzes im Problemfeld des Einzelfalles aus § 35 S. 1 VwVfG stellt die Methode allenfalls ein Werkzeug zur praxistauglichen Anwendung, aber keine Auflösung der Gesamtproblematik dar.
24. Die Versammlungsgesetze enthalten keine Rechtsgrundlage für den Erlass allgemeiner Rechtsverordnungen. In den jüngsten Versammlungsgesetzen der

Länder Berlin und NRW gibt es eine solche Möglichkeit nur im Zusammenhang mit dem Gedenkstättenchutz im Hinblick auf die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft.

Zu den Problembereichen im Zusammenhang mit der Anzeigefreiheit  
des Art. 8 Abs. 1 GG

25. Der Gehalt der Anmeldepflicht und ihrer Vereinbarkeit mit der Anmeldefreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG ist nicht als starrer und unveränderlicher Kern zu betrachten, sondern ist so weit zu modifizieren, wie es eine effektive Grundrechtsgewährleistung erfordert.
26. Sowohl aus der Entstehungsgeschichte als auch im europäisch-rechtsvergleichenden Kontext ist die Anmeldefreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG nicht als Wesenskern des Grundrechts der Versammlungsfreiheit anzusehen.
27. Spontanversammlungen sind von der einfachgesetzlichen Anzeigepflicht der Versammlungsgesetze ausgenommen. Im Umkehrschluss hat das begründete behördliche Informationsbedürfnis hinter der eventuell gefahrträchtigen Möglichkeit zurückzutreten, sich in Ausnahmesituationen spontan, augenblicklich und ohne zentralisierte Planung, fern der Einbindung des Staates zu versammeln. Spontanversammlungen beinhalten daher ein gewisses Maß an eingepreister Unwägbarkeit.
28. Werden unangemeldete Versammlungen unter dem Verweis auf die Anzeigepflicht ungeachtet einer Differenzierung ihrer Art verboten, muss dies im Rahmen der Gefahrenprognose auch Spontanversammlungen umfassen. Ist dies nicht der Fall, so kommt dies einem faktischen Verbot von Spontanversammlungen gleich, was nicht mit Art. 8 Abs. 1 GG vereinbar ist.
29. Zur Vermeidung dieser Problematik ist zu empfehlen stets auf die landesrechtlichen Vorschriften zur Anzeigepflicht zu verweisen. Denn der Verweis auf die vom Landesgesetzgeber bewusst differenzierende Norm, stellt klar, dass Spontanversammlungen keiner Anzeigepflicht unterliegen. Dies kann allerdings nur in den Bundesländern gelten, die solche Regelungen getroffen haben. Bei Geltung des VersG sollte bereits aus dem Tenor klar hervorgehen, dass eine Anzeigepflicht nicht für Spontanversammlungen gilt. Dies kann in der Begründung weiter konkretisiert werden. Andernfalls kann die daraus entstehende Unbestimmtheit der Regelung grundrechtsverkürzend wirken.
30. Eilversammlungen dürfen durch Allgemeinverfügungen in Abweichung der versammlungsrechtlichen Vorschriften keiner starren Anmeldefrist unterworfen werden. Denn nach verfassungskonformer Auslegung des § 14 Abs. 1 VersG gilt für Eilversammlungen zwar eine Anmeldepflicht, aber keine starre Frist. Andernfalls verbleibt für Eilversammlungen kein Raum mehr. Zur Vermeidung dessen ist wie mit Spontanversammlungen zu verfahren.

31. Per Allgemeinverfügung darf keine Erweiterung der 48-stündigen Anmeldefrist für Versammlungen erfolgen. Dies ist der Fall, wenn für einen einheitlichen Gesamtzeitraum ein bestimmter Tag für die letztmögliche Anzeige einer Versammlung normiert wird und sich dieser länger als 48 Stunden vor dem letztmöglichen Bekanntgabezeitpunkt einer Versammlung befindet. Denn dann wird die gesetzliche Anzeigepflicht mittelbar um die entstehende Differenz ausgeweitet. Dieses Vorgehen erfolgt contra legem.
32. Mittelbare Fristerweiterungen über die 48 Stundenfrist hinaus durch die Einbeziehung von Wochenenden und Feiertagen (vgl. Art. 13 Abs. 1 S. 2 Bay-VersG) sind verfassungsrechtlich kritisch zu betrachten.
33. Ein Dispens der Anzeigepflicht für Klein- und Kleinstversammlungen ist nicht erforderlich, da sich Sinn und Zweck der Vorschrift des § 14 VersG auch bei solchen Versammlungen entfalten. Denn auch von kleinen Versammlungen können unmittelbare Gefahren für die öffentlichen Sicherheit ausgehen.

Zu den tatbestandsbezogenen Problemkreisen bei Anwendung  
des § 15 Abs. 1 VersG

34. Der Begriff der unmittelbaren Gefahr aus § 15 Abs. 1 VersG wird bis heute uneinheitlich verstanden. Durch die Abhebung von der konkreten Gefahr als übliche Eingriffsvoraussetzung ordnungsrechtlicher Generalklauseln entsteht mittels der erhöhten Eingriffsschwelle eine Warnfunktion, die auf die besondere Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit hinweist.
35. Die Auslegung der Norm des § 15 Abs. 1 VersG ergibt, dass die Handlungsform der Allgemeinverfügung grundsätzlich nicht ausgeschlossen ist. Zwar geht die Vorschrift semantisch vornehmlich von einer einzelnen Versammlung aus, was im Umkehrschluss aber noch nicht für einen Ausschluss von Allgemeinverfügungen spricht. Im Hinblick auf den Grundsatz der Wahlfreiheit muss sich ein solcher Ausschluss grundsätzlich klar aus dem Gesetz ergeben.
36. Davon zu trennen ist die Frage, ob die Tatbestandsmerkmale des § 15 Abs. 1 VersG einen Ausschluss von präventiven Allgemeinverfügungen im Hinblick auf eine Vielzahl unterschiedlicher Versammlungen vorschreiben, was im Rahmen des Merkmals der unmittelbaren Gefahr (Einzelfall) relevant wird. Die Begriffe des Einzelfalles aus der Definition der unmittelbaren (konkreten) Gefahr und aus § 35 S. 1 VwVfG sind deckungsgleich und grenzen insofern abstrakte Normen von konkreten Verfügungen ab. Somit kann in diesen Grenzen (s. dazu Kap. 4 A.) auch eine Vielzahl unterschiedlicher, zukünftig stattfindender Versammlungen mittels einer Allgemeinverfügung geregelt werden.
37. Die Begriffe der abstrakten und konkreten Gefahr stellen kein Stufenverhältnis in dem Sinne dar, dass die konkrete Gefahr ein „mehr“ an Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts darstellt.

38. Der Einzelbegriff der „Gefahr“ beschreibt diese Wahrscheinlichkeit für den Schadenseintritt an den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit und Ordnung als eigenen Sinngehalt. Denn dieses Ergebnis verbleibt, wenn man abstrakte bzw. konkrete Elemente aus den Definitionen subtrahiert. Dies ist auch die Erklärung dafür, dass sich der Wahrscheinlichkeitsgrad bei der konkreten und abstrakten Gefahr grundsätzlich nicht unterscheidet.
39. Aus der Architektur der Gefahrenbegriffe bricht der vom BayVerfGH entwickelte Begriff der „erhöht abstrakten Gefahr“ aus. Dem Senat nach liege diese Art der Gefahr zwischen dem Gefahrenverdacht und einer konkreten Gefahr. Eine abstrakte Sachlage kann sich allerdings nie auf einen Einzelfall beziehen, der allerdings bereits bei einem Gefahrenverdacht vorliegen muss.
40. Bei einer präventiven Allgemeinverfügung, die eine Vielzahl potenzieller Versammlungen in der Zukunft regelt, müssen für jede einzelne erfasste Versammlung die Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG vorliegen. Eine Verklammerung in Form einer Gesamtbetrachtung unter dem Mantel einer Allgemeinverfügung in dem Sinne, dass eine unmittelbare Gefahr nur aus dem Kreis aller Versammlungen einheitlich vorliegen müsse, ist sowohl einfachgesetzlich als auch verfassungsrechtlich unzulässig.
41. Im Falle eines polizeilichen Notstands, können Eingriffe in die Versammlungsfreiheit auch gegenüber friedlichen Versammlungen erfolgen. Dies suspendiert allerdings auch im Rahmen präventiver Allgemeinverfügungen nicht von der Verpflichtung der Erstellung einer individuellen Gefahrenprognose für jede (potenziell) erfasste Einzelversammlung. Andernfalls kann es den Eingriffen an ihrer Erforderlichkeit fehlen, da weniger grundrechtsintensive Maßnahmen mangels einer Gefahrenprognose erst gar nicht geprüft wurden.
42. An das Vorliegen eines polizeilichen Notstands sind im Versammlungsrecht besondere rechtliche als auch tatsächliche Hürden zu stellen. Trotz intensiver Lagearbeit im Rahmen der allgemeinen Aufbauorganisation der Polizeien ist es jedoch nicht ausgeschlossen, dass auch ad-hoc auftretende versammlungsrechtliche Einsatzlagen diese Voraussetzungen erfüllen.
43. Im Rahmen des polizeilichen Notstands muss der Prioritätsgrundsatz unerheblich sein. Denn ein Vorgehen gegen die nichtstörende Versammlung, die allerdings erst nach der Ursprungsversammlung angemeldet wurde, käme einem Vorgehen gegen den Zweckveranlasser gleich.
44. Die pflichtwidrige Nichtanzeige einer „deceptio“-Versammlung begründet keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit, weil durch sie die Rechtsordnung verletzt wurde. Zwar sind auch die Normen der Versammlungsgesetze erfasst, im Ergebnis käme dies jedoch einer Anwendung des § 15 Abs. 3 VersG gleich, was verfassungsrechtlich zu beanstanden wäre.
45. Die Strategie hinter „deceptio“-Versammlungen zielt gerade darauf ab, unliebsame Eingriffe in den gewollten Versammlungsverlauf durch gezielte

Täuschungen und Überraschungseffekte zu verhindern. Es soll bereits die behördliche Prüfung verhindert werden, ob Gefahren für die öffentliche Sicherheit vorliegen. Die Behörden können ihrem gesetzlichen Auftrag der Gefahrenabwehr damit nicht bzw. nur erheblich erschwert nachkommen, da der Erlass sicherheitsrechtlicher Verfügungen bereits im Vorfeld unterbunden wird.

46. Die Eingriffsnorm des § 15 Abs. 1 VersG stellt allerdings auf unmittelbare Gefahren bei Durchführung der Versammlung ab, wonach das Vorfeldverhalten gerade nicht erfasst ist. In der Vereitelung einer Prüfung versammlungsrechtlicher Maßnahmen kann daher keine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit gesehen werden. Dieses Verhalten wirkt sich allerdings im Rahmen der Gefahrenprognose zu Lasten der Versammlung aus (siehe Nr. 52).
47. Dies schließt nicht aus, dass es im Rahmen von Versammlungen ein Gefahrenvorfeld geben kann. In diesen Fällen können jedoch keine den Kausalverlauf final beeinflussenden Maßnahmen getroffen werden, sondern nur solche, die der weiteren Sachverhaltsaufklärung dienen.
48. Kommt es durch „deceptio“-Versammlungen in ihrer konkreten Ausgestaltung, insbesondere durch die fehlende Vorbereitungsmöglichkeit der Polizei in organisatorischer und personeller Hinsicht, zur Einbuße der Funktionsfähigkeit der jeweiligen Polizeibehörde, besteht abseits des polizeilichen Notstands eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Dabei ist wesentlich, ob die Behörde im Vorfeld Kenntnis von der Versammlung sowie die Möglichkeit zur Vorbereitung hatte.
49. Die Gefahrenprognose einer versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügung muss in ihrer Tragfähigkeit jeder einzelnen erfassten Versammlung gleichermaßen genügen.
50. Um diesen hohen Anforderungen an eine Gefahrenprognose zu genügen, sind vier erfolgskritische Faktoren zu beachten. Der Grad ihrer Beachtung steuert die Besorgnis einer entgrenzten und untauglichen Prognose. Maßgeblich sind die Kriterien Raum, Zeit, prognostizierte Anzahl an Versammlungen sowie die Konsistenz der Gefahr. Grundsätzlich gilt, dass umso mehr Versammlungen potenziell erfasst werden, die Gefahr einer unzulässigen Gesamtbeurteilung steigt. Dies korrespondiert mit dem hier vertretenen Abgrenzungswerkzeug zur Differenzierung von Allgemeinverfügung und Rechtsnorm.
51. Die Annahme einer „deceptio“-Versammlung unterliegt der vollen Darlegungs- und Beweislast der Versammlungsbehörde, wobei der tatsächliche Nachweis insbesondere wegen des konspirativen Verhaltens des Veranstalters/Leiters und der Teilnehmer, nur schwerlich möglich ist. Als konkreter Anhalt zu den Anforderungen kann die Rechtsprechung zu Tarnveranstaltungen, die einen Unterfall der „deceptio“-Versammlungen darstellen, einen

Anhalt geben. Besonders relevant sind insbesondere Erkenntnisse aus vorangegangenen, ähnlich gelagerten Versammlungen sowie die polizeilichen Einschätzungen. Eine wesentliche Rolle spielt auch die Recherche offener Internetquellen sowie der zugänglichen Kommunikation potenzieller Teilnehmer. Der Nachweis einer „deceptio“-Versammlung muss dabei vor allem im Hinblick auf die täuschende und bösgläubige Absicht der Veranstalter/Teilnehmer gelingen.

52. Bei nicht angemeldeten Versammlungen und sonstigen „deceptio“-Versammlungen werden die für die behördliche Beurteilung der Gefahrensituation notwendigen Informationen gezielt vorenthalten bzw. fehlen vollkommen. Insofern besteht inhaltlich eine mit der verweigerten Kooperation des Veranstalters/Leiters vergleichbare (und teilweise verschärfte) Situation. Infolgedessen sind geringere Anforderungen an die versammlungsrechtliche Gefahrenprognose zur Darlegung einer unmittelbaren Gefahr (Validität der Prognose) zu stellen, ohne dabei eine Beweislastumkehr zu bewirken. Missverständlich ist es in diesem Zusammenhang von einer abgesenkten Eingriffsschwelle zu sprechen, da der Gefahrenansatz des § 15 Abs. 1 VersG unveränderlich ist.

Zu den Friktionen zwischen Allgemeinverfügungen und dem Kooperationsgebot

53. Bei dem versammlungsrechtlichen Kooperationsgebot handelt es sich um eine spezielle Ausprägung des im allgemeinen Verwaltungsverfahren verankerten Grundsatz der Kooperation, der im Lichte der besonderen Bedeutung der Versammlungsfreiheit ausgelegt werden muss.
54. Die Anmeldepflicht i. S. § 14 Abs. 1 VersG ist nicht Bestandteil des Kooperationsgebots. Zwar kann sie den Beginn der Kooperation zwischen Veranstalter und Behörde darstellen, ist dafür jedoch nicht konstituierend. Dies ergibt sich vor allem aus den unterschiedlichen Stoßrichtungen: Die Anmeldepflicht stellt, anders als die Kooperationsbereitschaft, für den Veranstalter/Leiter nicht nur bloße Obliegenheit, sondern (sanktionierte) Rechtspflicht dar.
55. Eine „deceptio“-Versammlung oder die Nichtanzeige einer Versammlung entbindet die Behörde nicht von ihrer Pflicht zur Kooperation. Dies ergibt sich aus dem Zusammenhang des Kooperationsgebots mit dem gesetzlichen Auftrag der Behörden zur Gefahrenabwehr sowie auch aus Verhältnismäßigkeits-erwägungen. Unter diesen Gesichtspunkten ist unabhängig vom Verhalten des Veranstalters/Leiters stets eine letzte „Brücke“ zur Kooperation offen zu lassen.
56. Durch präventive Allgemeinverfügungen darf es nicht zu einem faktischen Aussetzen der behördlichen Kooperationspflicht kommen. Denn werden pauschal alle potenziellen Versammlungen verboten, oder erstreckt sich die Geltung der Verfügung auch auf angemeldete Demonstrationen, verbleibt für eine

Kooperation kein Raum mehr. Verfassungsrechtlich ist dies grundsätzlich nicht zu vertreten. Es kann nur dort ausnahmsweise zulässig sein, wo durch die Umstände jegliche Formen der Kooperation von vornherein keine andere Bewertung eines Verbots oder einer Beschränkungen zulassen würden.

57. In allen anderen Fällen ist nicht ersichtlich, was das faktische Aussetzen der Kooperationspflicht zu rechtfertigen vermag. Denn die Allgemeinverfügung als Handlungsform hat keinerlei Auswirkungen auf die verfassungsintendierte Kooperationspflicht, auch wenn sie einfachgesetzlich einzelne Formerleichterungen zulässt.
58. Die betroffenen Behörden haben im Rahmen des Kooperationsgebots (bestenfalls gemeinsam mit dem Veranstalter) nach Möglichkeiten/Lösungen zu suchen, im Einklang mit den Anforderungen an eine effektive Gefahrenabwehr die geplante Versammlung durchführbar zu gestalten. Dies darf nicht dazu führen, dass die Rollen zwischen Versammlungsbehörde und Veranstalter verkannt werden. Schon um dem Eindruck der Parteilichkeit vorzubeugen, ist ein angemessenes und professionelles Maß an Distanz zu wahren.
59. Insbesondere bei Versammlungen einer gewissen Größe/Brisanz kommt der Kommunikation, v. a. während der Versammlung, eine nicht hoch genug einzuschätzende Bedeutung zu. Dies betrifft u. a. auch den Umgang zwischen Polizei und Versammlungsleitung sowie die transparente Darlegung des polizeilichen Handelns. Im Rahmen taktischer Kommunikation kann dies in Einzelfällen auch direkt an die Teilnehmer erfolgen.
60. Das Einsatzverhalten der Polizei während der Versammlung ist kein direkter Bestandteil des Kooperationsgebots. Insbesondere besteht keine kooperationsbedingte Pflicht der Polizei zur Passivität zum Nachteil der Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit. Teil der Kooperation ist es allerdings, das polizeiliche Handeln möglichst transparent und berechenbar darzulegen, damit sich der Veranstalter/Leiter auf die polizeilichen Einschreitschwellen und Leitlinien einstellen kann. Die behördliche Pflicht zur Kooperation darf nicht die rechtliche oder faktische Fähigkeit zur Abwehr von Sicherheitsstörungen mindern. Insbesondere das für die Polizei geltende Legalitätsprinzip wird nicht außer Kraft gesetzt. Die Polizei wird vielmehr im Rahmen von Verhältnismäßigkeitserwägungen ihre Maßnahmen insbesondere im Hinblick auf den (gefahrenabwehrenden) Erfolg des Gesamteinsatzes und der Abwehr von Gefahren für Unbeteiligte professionell abwägen.
61. Abseits der bekannten Kooperationsphasen vor und während der Versammlung spielen praktisch auch sog. „De-Briefings“ oder strukturelle Nachbesprechungen (3. Phase der Kooperation) eine nicht zu vernachlässigende Rolle. Im Versammlungswesen handelt es sich dabei um Besprechungen im Anschluss an eine Versammlung, um im Rückblick auf den Verlauf, die Zusammenarbeit der Akteure, etwaiger Schwierigkeiten sowie den Umgang damit und positive Aspekte gemeinsam zu beleuchten. Dies eignet sich vor allem dann, wenn es

sich um wiederkehrende Versammlungen desselben Veranstalters handelt. Bei aller praktischer Bedeutsamkeit handelt es sich jedoch nicht um eine kooperationspflichtbedingte Rechtspflicht, da sich das Gebot auf eine bestimmte Versammlung beziehen muss.

Zu den Problemerkisen im Zusammenhang mit effektivem Rechtsschutz

62. Die Norm des Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG drückt die Struktur- und Werteentscheidung der Verfassung im Hinblick auf das System des Individualrechtsschutzes aus. Das schließt Popularklagen im Grundsatz aus.
63. Das Leistungs- und Abwehrrecht hat nicht nur Auswirkungen auf die Struktur und Organisation der Justiz, sondern wirkt sich auch auf das Verwaltungsverfahren aus. Insbesondere darf es nicht so ausgerichtet und geführt werden, dass gerichtlicher Rechtsschutz unmöglich gemacht wird. Dies schließt einfachgesetzliche Präklusions- und Rechtsbehelfsfristen jedoch nicht aus. Insbesondere die Regelungen über die Bestandskraft von Verwaltungsakten sind für die Effektivität der Gefahrenabwehr notwendig und tragen zur Rechtssicherheit als Ausdruck des Rechtsstaatsprinzips bei.
64. Versammlungsrechtlicher Rechtsschutz findet wegen der meist zeitkritischen Dimension von Demonstrationen vor allem im Eilrechtsschutz statt. Aufgrund der gesteigerten Bedeutung des Eilrechtsschutzverfahrens ist in Anbetracht der Bedeutung der Versammlungsfreiheit eine dem Hauptsacheverfahren annähernde Prüfung erforderlich.
65. Rechtsbehelfe gegen versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen entfalten eine Wirkung inter-partes. Weitergehende Bedürfnisse nach Modifikationen im Hinblick auf eine erga-omnes-Wirkung bestehen nur dort, wo die Konturen zu Rechtsnormen nicht klar gezogen sind.
66. Es ist mit dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes nicht vereinbar, wenn versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen mit einem in der Zukunft offenen Adressatenkreis über die Dauer der Klagefrist hinaus Geltung entfalten. Wird eine Person nach der Frist erst betroffen, so ist jeglicher Rechtsschutz verwehrt, da ihm erst die Klagebefugnis fehlte und Rechtsbehelfe später verfristet sind.
67. Dieses Problem kann in stringenter Anwendung der hier vertretenen Ansicht zur Abgrenzungsfrage zwischen versammlungsrechtlicher Allgemeinverfügung und Rechtsnorm gelöst werden. Denn demnach kann die zeitliche Geltung einer versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügung nur für ein konkretes Ereignis im Regelungsgegenstand verortet werden. Bis auf Ausnahmefälle schließt dies eine Ausdehnung der Verfügungen über einen Monat hinaus praktisch aus.

68. Die einzige Modifikation ist für den Fall vorzunehmen in dem eine Allgemeinverfügung im zeitlichen Vorlauf des Eintritts des Regelungsgegenstands erlassen wird. Hierzu wird vorgeschlagen, die Geltungsdauer von versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen auf die Klagefrist des § 74 Abs. 1 VwGO zu beschränken.

### **Kernaussagen für die Praxis in fünf Punkten**

Präventive versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen stellen eine sowohl mit dem Verfassungs- als auch dem Versammlungsrecht vereinbare Handlungsform dar, sofern ihre Anwendung innerhalb der nachfolgenden Leitplanken erfolgt und sie auch ansonsten formell und materiell rechtmäßig ergehen.

- Die Allgemeinverfügung muss klar konturiert sein und eine konkret-generelle Regelung enthalten. Zur Abgrenzung kann die hier entwickelte Prüfmethode für die Praxis verwendet werden (vgl. Kap. 4 A.).
- Die äußere Geltungsdauer der Verfügung darf den Zeitraum der Klagefrist des § 74 Abs. 1 VwGO nicht überschreiten (vgl. Kap. 4 E.). Eine Ausdehnung der einfachgesetzlichen Anzeigefristen findet nicht statt (vgl. Kap. 4 B. VI.).
- Durch präventive Allgemeinverfügungen dürfen die Grundsätze des versammlungsrechtlichen Kooperationsgebots nicht unterlaufen werden, weshalb vor allem nicht angezeigte Versammlungen als Bezugspunkt in Betracht kommen. Ausnahmsweise gilt dies nicht, wenn die behördliche Entscheidung auch bei maximal ausgeschöpfter gegenseitiger Kooperation nicht anders ausfallen würde (vgl. Kap. 4 D.). Eine Verknüpfung mit den Anzeigepflichten ist zulässig (vgl. Kap. 4 B.).
- Die zugrunde liegende Gefahrenprognose muss für jede denkbar von der Allgemeinverfügung erfasste Versammlung getroffen werden. Eine Gesamtbetrachtung ist unzulässig (Kap. 4 C. IV.).
- Bei nicht angezeigten Versammlungen (und sonstigen „deceptio“-Versammlungen) bestehen reduzierte Anforderungen an die Validität (Güte) der behördlichen Gefahrenprognose im Hinblick auf die Darlegung einer unmittelbaren Gefahr i. S. § 15 Abs. 1 VersG.

## Literaturverzeichnis

- Abelein*, Manfred: Die Abgrenzung Verwaltungsakt – Verordnung, in: Küchenhoff, Günther/Habitzel, Hans/Wollenschläger, Michael (Hrsg.), Recht und Staat; Festschrift für Günther Küchenhoff zum 65. Geburtstag am 21.08.1972, Berlin 1972, S. 419 – 433. Zitiert: *Abelein*, in: FS Küchenhoff.
- Arnould*, Andreas v.: Die Freiheitsrechte und ihre Schranken, Baden-Baden 1999. Zitiert: *Arnould*, Die Freiheitsrechte und ihre Schranken.
- Arzt*, Clemens: Das Bayerische Versammlungsgesetz von 2008, in: DÖV 2009, S. 381 – 389.
- Arzt*, Clemens: Versammlungsfreiheit unter Druck – Verwaltungsgerichtlicher Schutz des Art. 8 GG in der Corona-Pandemie, VerfBlog, 22.01.2022, <https://verfassungsblog.de/versammlungsfreiheit-unter-druck/>, letzter Abruf am 17.02.2025. Zitiert: *Arzt*, VerfBlog v. 22.01.2022.
- Bader*, Johann/*Ronellenfitsch*, Michael: BeckOK VwVfG, 63. Edition, Stand: 01.04.2024, München. Zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK/VwVfG.
- Baier*, Gerald: Critical Mass – Erlaubt, toleriert oder doch verboten? Ein Überblick über die wesentlichen Rechtsgrundlagen, in: DP 2021, S. 26 – 29.
- Barczak*, Tristan: Der Notstand im Recht der Gefahrenabwehr, in: DV 2016 (49), S. 157 – 203.
- Battis*, Ulrich/*Grigoleit*, Joachim: Neue Herausforderungen für das Versammlungsrecht?, in: NVwZ 2001, S. 121 – 129.
- Baudewin*, Christian: Die öffentliche Ordnung im Versammlungsrecht, 4. Auflage, Baden-Baden 2023. Zitiert: *Baudewin*, Versammlungsrecht.
- Bauernfeind*, Heinz: Zum Verbot von Einzelfallgesetzen gemäß Art 19 Abs 1 GG, in: DVBl. 1976, S. 193 – 198.
- Bender*, Philipp: Verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz gegen Gottesdienstverbote durch Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus, in: NVwZ Extra 9b 2020, S. 1 – 6.
- Berner*, Georg/*Köhler*, Gerd Michael/*Käβ*, Robert: Polizeiaufgabengesetz, Handkommentar, 20. Auflage, München 2010. Zitiert: *Berner/Köhler/Käβ*, BayPAG.
- Bethge*, Herbert: Die Demonstrationsfreiheit – ein mißverständenes Grundrecht? Zum Stellenwert des Grundrechts der Demonstrationsfreiheit in der freiheitlich parlamentarischen Demokratie, in: ZBR 1998, S. 205 – 211.
- Bialon*, Jörg/*Springer*, Uwe: Eingriffsrecht – Eine praxisorientierte Darstellung, 4. Auflage, München 2018. Zitiert: *Bialon/Springer*, Eingriffsrecht.
- Brede*, Uwe: Der Verwaltungsakt mit Dauerwirkung, München 1997. Zitiert: *Bredey*, Verwaltungsakt mit Dauerwirkung.

- Breitbach*, Michael/*Deiseroth*, Dieter: Geschichte des Versammlungsrechts – Der Kampf um die Versammlungsfreiheit zur politischen Teilhabe, Baden-Baden 2023. Zitiert: *Breitbach/Deiseroth*, Geschichte d. VersR, Kapitel.
- Brenneisen*, Hartmut: Der exekutive Handlungsrahmen im Schutzbereich des Art. 8 GG, in: DÖV 2000, S. 275 – 283.
- Brenneisen*, Hartmut/*Martins*, Michael: Versammlungen unter freiem Himmel: Anzeige-, Anmelde- oder Erlaubnispflicht?, in: DP 2018, S. 330 – 333.
- Brenneisen*, Hartmut/*Wilksen*, Michael: Das Versammlungsverbot nach § 15 VersG – im Licht des Änderungsgesetzes vom 24. März 2005, in: kr 2006, S. 265 – 268.
- Brenneisen*, Hartmut/*Wilksen*, Michael/*Staack*, Dirk/*Martins*, Michael (Hrsg.): Versammlungsrecht – Das hoheitliche Eingriffshandeln im Versammlungsgeschehen, 5. Auflage, Hilden 2020. Zitiert: *Bearbeiter*, in: B/W/S/M, VersR.
- Brodmerkel*, Stefan: Allgemeinverfügung und Rechtsverordnung im IfSG – In welchen Fällen ist welche Handlungsform nötig, in: BayVBl. 2021, S. 37 – 44.
- Brohm*, Winfried: Demonstrationsfreiheit und Sitzblockaden, in: JZ 1885, S. 508 – 511.
- Brosche*, Dietmar: Die rechtliche Behandlung der sog „Fahrverbote“ wegen starken Schneefalls, in: DVBl. 1979, S. 718 – 720.
- Brunn*, Bernd: Prognosen mit rechtlicher Bedeutung – Höchstrichterliche Rechtsprechung zu Prognoseentscheidungen durch Gesetzgeber, Verwaltungen und Gerichte, in: NJOZ 2014, S. 361 – 380.
- Bühning*, Patrick: Demonstrationsfreiheit für Rechtsextremisten? Verfassungsrechtliche Spielräume für eine Verschärfung des Versammlungsgesetzes, München 2004. Zitiert: *Bühning*, Demonstrationsfreiheit für Rechtsextremisten?
- Bull*, Hans Peter/*Mehde*, Veith (Hrsg.): Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungslehre. 7. Auflage, Heidelberg 2005. Zitiert: *Bull/Mehde*, Allg. VerwR, Paragraph.
- Bürger*, Bernd (Hrsg.): Die Rolle der Polizei bei Versammlungen – Theorie und Praxis. 1. Auflage, Wiesbaden 2022. Zitiert: *Bearbeiter*, in: Bürger, Rolle der Polizei bei Versammlungen, S.
- Burke*, Hendrik: Die Polizeiverordnung, Berlin 2019. Zitiert: *Burke*, Die Polizeiverordnung.
- Buschmann*, Wolfgang: Kooperationspflichten im Versammlungsrecht, München 1990. Zitiert: *Buschmann*, Kooperationspflichten.
- Coelln*, Christian v.: Die eingeschränkte Polizeifestigkeit nicht-öffentlicher Versammlungen, in: NVwZ 2001, S. 1234 – 1239.
- Crombach*, Egon: Die öffentliche Versammlung unter freiem Himmel, Berlin 1976. Zitiert: *Crombach*, Die öffentliche Versammlung.
- Darnstädt*, Thomas: Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge – eine Untersuchung über Struktur und Bedeutung der Prognose-Tatbestände im Recht der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, Frankfurt a. M. 1983. Zitiert: *Darnstädt*, Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge.
- Deger*, Johannes: Platzverweise und Betretungsverbote gegen Mitglieder der Drogenszene und anderer offener Szenen, in: VBIBW 1996, S. 90 – 94.

- Denninger*, Erhard/*Hoffmann-Riem*, Wolfgang/*Schneider*, Hans-Peter/*Stein*, Ekkehart (Hrsg.): Alternativkommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 3. Auflage, Loseblatt, Neuwied 2001, Stand: 2. Aufbaulieferung, August 2002. Zitiert: *Bearbeiter*, in: AK-GG, Art. GG.
- Detterbeck*, Steffen: Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozessrecht, 17. Auflage, München 2019. Zitiert: *Detterbeck*, Allg. VerwR.
- Deutmoser*, Anna: Angst vor den Folgen eines weiten Versammlungsbegriffs?, in: NVwZ 1999, S. 240 – 244.
- Dietel*, Alfred: Zur Blockade von Demonstrationen, in: DP 2006, S. 227 – 231.
- Dietel*, Alfred/*Gintzel*, Kurt/*Kniesel*, Michael (Hrsg.): Versammlungsgesetze – Kommentierung des Versammlungsgesetzes des Bundes und der Versammlungsgesetze der Länder, 18. Auflage, München 2019. Zitiert: *Bearbeiter*, in: D/G/K, Abschnitt/Paragraph.
- Dietel*, Alfred/*Kniesel*, Michael: Der Brokdorf-Beschluss des BVerfG und seine Bedeutung für die polizeiliche Praxis, in: DP 1985, S. 335 – 344.
- Dietrich*, Jan-Hendrik: Der Gefahrenbegriff im öffentlichen Recht, in: Fischer, Thomas/Hilgendorf, Eric (Hrsg.), Gefahr, 1. Auflage, Baden-Baden 2020. Zitiert: *Dietrich*, in: Fischer/Hilgendorf, Gefahr.
- Dreier*, Horst: Grundgesetz, Kommentar, Band I (Art. 1–19), 3. Auflage, Tübingen 2013. Zitiert: *Bearbeiter*, in: Dreier, Artikel GG.
- Draws*, Bill/*Wacke*, Gerhard/*Vogel*, Klaus (Begr.)/*Martens*, Wolfgang (Hrsg.): Gefahrenabwehr: allg. Polizeirecht (Ordnungsrecht) des Bundes und Länder, 9. Auflage, Hamburg 1986. Zitiert: *Bearbeiter*, in: D/W/V/M, Gefahrenabwehr.
- Dürig*, Günter (Begr.)/*Herzog*, Roman/*Scholz*, Rupert (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, Band II (Art. 6–15), Band V (Art. 54–85), Loseblatt, 103. Auflage, München 2024. Zitiert: *Bearbeiter*, in: D/H/S, Artikel GG (Stand).
- Dürig-Friedl*, Cornelia/*Enders*, Christoph (Hrsg.): Versammlungsrecht – Die Versammlungsgesetze des Bundes und der Länder, 2. Auflage, München 2022. Zitiert: *Dürig-Friedl/Enders*, Paragraph VersG.
- Ebeling*, Christoph: Die organisierte Versammlung – Kontinuität zwischen Repression und Schutz, Berlin 2017. Zitiert: *Ebeling*, Die organisierte Versammlung.
- Ebert*, Frank: Versammlungsrechtliche Schein- und Mehrfachanmeldungen – Ein Dilemma an der Grundrechtsperipherie, in: LKV 2001, S. 60 – 62.
- Ebert*, Frank: Darlegungslasten der Versammlungsbehörde mit Blick auf verwaltungsgerichtliche Eilverfahren (Teil I), in: ThürVBl. 2007, S. 25 – 29.
- Ehlers*, Dirk/*Fehling*, Michael/*Pänder*, Hermann (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht, Band 3: Kommunalrecht, Haushalts- und Abgabenrecht, Ordnungsrecht, Sozialrecht, Bildungsrecht, Recht des öffentlichen Dienstes, 4. Auflage, Heidelberg 2021. Zitiert: *Bearbeiter*, in: E/F/P, Bes. VerwR III, Paragraph.
- Eibenstein*, Henrik/*Greve*, Holger: „Corona-Spaziergänge“ und die Versammlungsfreiheit, in: NVwZ Extra/4a 2022, S. 1 – 8.

- Eisenmenger*, Florian: Die Grundrechtsrelevanz „virtueller Streifenfahrten“ – dargestellt am Beispiel ausgewählter Kommunikationsdienste des Internets, Berlin 2017. Zitiert: *Eisenmenger*, Virtuelle Streifenfahrt.
- Elzermann*, Hartwig: Die sogenannten Querdenker und das scheinbar quer stehende Recht auf Versammlungsfreiheit, in: Schwier, Henning, Die Gewährleistung der Versammlungsgarantie unter pandemischen Bedingungen, Rothenburg/Oberlausitz 2023, Hochschule der Sächsischen Polizei (Verlag). Zitiert: *Elzermann*, in: Die Gewährleistung der Versammlungsgarantie unter pandemischen Bedingungen.
- Emmerich-Fritsche*, Angelika: Kritische Thesen zur Legaldefinition des Verwaltungsakts, in: NVwZ 2006, S. 762 – 765.
- Enders*, Christoph: Der Schutz der Versammlungsfreiheit (Teil II), in: Jura 2003, S. 103 – 108.
- Enders*, Christoph/*Koll*, Berend: Entwicklungen im Versammlungsrecht – Beständige Prinzipien, Wandel im Detail, in: AL 2016, S. 187 – 195.
- Epping*, Volker/*Hillgruber*, Christian (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, 3. Auflage, München 2020. Zitiert: *Bearbeiter*, in: Epping/Hillgruber, Artikel GG.
- Epping*, Volker/*Hillgruber*, Christian (Hrsg.): BeckOK Grundgesetz, 58. Edition, Stand: 15.06.2024, München. Zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK/GG.
- Erbel*, Günter: Öffentliche Sicherheit und Ordnung, in: DVBl. 2001, S. 1714 – 1724.
- Erbguth*, Wilfried/*Mann*, Thomas/*Schubert*, Mathias (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht, 13. Auflage, Heidelberg 2019. Zitiert: E/M/S, Bes. VerwR.
- Erbs*, Georg/*Kohlhaas*, Max (Begr.)/*Häberle*, Peter (Hrsg.): Strafrechtliche Nebengesetze, V 55 – Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz), Loseblattsammlung, 243. Ergänzungslieferung, August 2022, München. Zitiert: *Bearbeiter*, in: Erbs/Kohlhaas, Paragraph VersG (Werkstand).
- Erichsen*, Hans-Uwe/*Ehlers*, Dirk (Hrsg.): Allgemeines Verwaltungsrecht. 12. Auflage, Berlin 2020. Zitiert: *Bearbeiter*, in: Erichsen/Ehlers, Allg. VerwR, Paragraph.
- Fehling*, Michael: Der Verwaltungsakt – Begriff und Bedeutung, in: JA 1997, S. 482 – 485.
- Fehling*, Michael/*Kastner*, Berthold/*Störmer*, Rainer (Hrsg.): Verwaltungsrecht – VwVfG/VwGO/Nebengesetze – Handkommentar, 5. Auflage, München 2021. Zitiert: *Bearbeiter*, in: HK-VerwR.
- Finger*, Thorsten: Polizeiliche Standardmaßnahmen und ihre zwangsweise Durchsetzung – Rechtsnatur, Rechtsgrundlage und Rechtsschutz am Beispiel der Ingewahrsamnahme, in: JuS 2005, S. 116 – 120.
- Fischer*, Paula: Infrastruktur bei Protestcamps und der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit, in: NVwZ 2022, S. 353 – 359.
- Fleiner*, Fritz: Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts, 8. Auflage, Tübingen 1928. Zitiert: *Fleiner*, Institutionen des Deutschen Verwaltungsrechts.
- Forsthoff*, Ernst: Lehrbuch des Verwaltungsrechts, 1. Band: Allgemeiner Teil, 9. Auflage, München 1966. Zitiert: *Forsthoff*, Verwaltungsrecht.
- Frankenberg*, Günter: „Landfriede“ und Demonstrationsfreiheit, in: kJ 1981, S. 269 – 281.

- Frowein*, Jochen Abr.: Versammlungsfreiheit und Versammlungsrecht, in: NJW 1969, S. 1081 – 1086.
- Frowein*, Jochen Abr.: Die Versammlungsfreiheit vor dem Bundesverfassungsgericht, in: NJW 1985, S. 2376 – 2378.
- Fuckerer*, Sabine: Critical Mass – Der organisierte Zufall – eine Herausforderung für Behörden und Polizei, in: KommunalPraxis BY 2010, S. 306 – 311.
- Fuß*, Ernst-Werner: Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt, in: DÖV 1964, S. 522 – 527.
- Gadesmann*, Christoph: Rechtssicherheit im Versammlungsrecht durch die Anmeldebestätigung? Uelvesbüll 2005. Zitiert: *Gadesmann*, Anmeldebestätigung.
- Gärditz*, Klaus Ferdinand/*Abdulsalam*, Maryam Kamil: Rechtsverordnungen als Instrument der Pandemie-Bekämpfung, in: GSZ 2020, S. 108 – 115.
- Gaßner*, Katrin: Die Rechtsprechung zur Versammlungsfreiheit im internationalen Vergleich – Eine Analyse anhand von Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts, des EGMR, des EuGH, der Obersten Gerichtshöfe der Russischen Föderation und des U. S. Supreme Courts, Tübingen 2012. Zitiert: *Gaßner*, Rechtsprechung zur Versammlungsfreiheit.
- Geis*, Max-Emanuel: Die „Eilversammlung“ als Bewährungsprobe verfassungskonformer Auslegung – Verfassungsrechtsprechung im Dilemma zwischen Auslegung und Rechtsschöpfung, in: NVwZ 1992, S. 1025 – 1031.
- Geulen*, Reiner: Versammlungsfreiheit und Großdemonstrationen, in: kJ 1983, 189 – 197.
- Giemulla*, Elmar/*Jaworsky*, Nikolaus/*Müller-Uri*, Rolf (Hrsg.): Verwaltungsrecht – Ein Basisbuch. 4. Auflage, Köln 1991. Zitiert: *Bearbeiter*, in: G/J/M Verwaltungsrecht, Buch.
- Gornig*, Gilbert-Hanno: Die sachbezogene hoheitliche Maßnahme – Auch ein Beitrag zur Allgemeinverfügung i. S. des § 35 S. 2 VwVfG, Berlin 1985. Zitiert: *Gornig*, Die sachbezogene hoheitliche Maßnahme.
- Götz*, Volkmar: Versammlungsfreiheit und Versammlungsrecht im Brokdorf-Beschluß des Bundesverfassungsgerichts, in: DVBl. 1985, S. 1347 – 1352.
- Götz*, Volkmar: Die Entwicklung des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts (1987–1989), in: NVwZ 1990, S. 725 – 733.
- Götz*, Volkmar (Begr.)/*Geis*, Max-Emanuel (Hrsg.): Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht – ein Studienbuch, 17. Auflage, München 2022. Zitiert: *Götz/Geis*, PolR Paragraph.
- Graf*, Jürgen: BeckOK OWiG, 42. Edition, Stand: 01.04.2024, München. Zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK/OWiG.
- Gregor*, Christof: Versammlungsrechtlicher Umgang mit „Spaziergängen“, in: DÖV 2022, S. 759 – 766.
- Grochtmann*, Ansgar: Empfindliches Zwangsgeld zur Verhinderung von Straßenblockaden, in: BayVBl. 2023, S. 731 – 735.
- Gröpl*, Christoph: „Geburt“ und „Sterben“ von Verwaltungsakten Teil 1 – Die „Geburt“ von Verwaltungsakten, in: JA 1995, S. 904 – 908.
- Gröpl*, Christoph: Grundstrukturen des Versammlungsrechts, in: Jura 2002, S. 18 – 25.

- Guckelberger*, Annette: Ausgangsbeschränkungen und Kontaktverbote anlässlich der Corona-Pandemie, in: NVwZ Extra/9a 2020, S. 1 – 15.
- Gusy*, Christoph: Der Vorrang des Gesetzes, in: JuS 1983, S. 189 – 194.
- Gutmann*, Andreas/*Vetter*, Tore: Wir können alles. Außer Versammlungsfreiheit – Zum Stuttgarter Verbot von Blockadeaktionen der Klimabewegung, VerfBlog, 11.07.2023, <https://verfassungsblog.de/wir-konnen-alles-auser-versammlungsfreiheit/>, letzter Abruf am 17.02.2025. Zitiert: *Gutmann/Vetter*, VerfBlog v. 11.07.2023.
- Häberle*, Peter: Verfassungsprinzipien „im“ Verwaltungsverfahrensgesetz, S. 47 – 93, in: Schmidt Glaeser, Walter (Hrsg.), Festschrift zum 50-jährigen Bestehen des Richard Boorberg Verlags, Stuttgart 1977. Zitiert: *Bearbeiter*, in: FS Boorberg.
- Hader*, Jörg Andreas: Extremistische Demonstrationen als Herausforderung des Versammlungsrechts, München 2003. Zitiert: *Hader*, Extremistische Demonstrationen.
- Hartmann*, Timo: Das Betreibungsersuchen ausländischer Behörden und dessen Rechtsnatur, in: DÖV 2011, S. 142 – 150.
- Heckel*, Christian: Scherbenmeer im Karneval, in: NVwZ 2012, S. 88 – 92.
- Herold*, Maximilian: Kollektiver Rechtsschutz gegen Allgemeinverfügungen – Zur Teilbarkeit von Allgemeinverfügungen sowie der Reichweite von Gestaltungsurteil und Suspensiveffekt, in: DVBl. 2021, S. 1604 – 1610.
- Hettich*, Matthias: Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Auflage, Berlin 2022. Zitiert: *Hettich*, Versammlungsrecht.
- Heyle*, Fabian: Die individuell-abstrakte Regelung des allgemeinen Verwaltungsrechts, in: NVwZ 2008, S. 390 – 392.
- Hildebrand*, Uta: Die Allgemeinverfügung als zulässiges Steuerungsinstrument in der Coronakrise, in: Frevel, Bernhard/Heinicke, Thomas (Hrsg.), Managing Corona: Eine verwaltungswissenschaftliche Zwischenbilanz, S. 23 – 35, Baden-Baden 2021. Zitiert: *Hildebrandt*, in: Managing Corona.
- Hinkel*, Klaus: Versammlungsfreiheit auch für Feinde der Demokratie? Zur neueren Rechtsprechung insbesondere der Thüringer Verwaltungsgerichte im Versammlungsrecht (2. Teil), in: ThürVBl. 2021, S. 7 – 16.
- Höcherl*, Herrmann: Musterentwurf eines Verwaltungsverfahrensgesetzes, Münchener Fassung, 2. Auflage, Köln 1963. Zitiert: EVwVerfG.
- Hoffmann-Riem*, Wolfgang: Demonstrationsfreiheit durch Kooperation? S. 379 – 401, in: Brandt, Willi/Gollwitzer, Helmut/Henschel, Johann Friedrich (Hrsg.), Ein Richter, ein Bürger, ein Christ, Festschrift für H. Simon, Baden-Baden 1987. Zitiert: *Hoffmann-Riem*, in: FS Simon.
- Hoffmann-Riem*, Wolfgang: Neuere Rechtsprechung des BVerfG zur Versammlungsfreiheit, in: NVwZ 2002, S. 257 – 265.
- Hoffmann-Riem*, Wolfgang: Demonstrationsfreiheit auch für Rechtsextremisten? – Grundsatzüberlegungen zum Gebot rechtsstaatlicher Toleranz, in: NJW 2004, S. 2777 – 2782.
- Hoffmann-Riem*, Wolfgang: Standards für die Verwirklichung der Versammlungsfreiheit in Europa, S. 267 – 286, in: Durner, Wolfgang/Peine, Franz-Joseph/Shirvani, Foroud (Hrsg.),

- Freiheit und Sicherheit in Deutschland und Europa – Festschrift für Hans-Jürgen Papier zum 70. Geburtstag, Berlin 2013. Zitiert: *Hoffmann-Riem*, in: FS Papier.
- Hoffmann-Riem*, Wolfgang/*Schmidt-Aßmann*, Eberhard: Innovation und Flexibilität des Verwaltungshandelns. 1. Auflage, Baden-Baden 1994. Zitiert: *Bearbeiter*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann, Innovation.
- Höfling*, Wolfram/*Krohne*, Gesine: Versammlungsrecht in Bewegung, in: JA 2012, S. 734 – 740.
- Hömig*, Dieter/*Wolff*, Heinrich Amadeus (Hrsg.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Handkommentar, 11. Auflage, Baden-Baden 2016. Zitiert: *Bearbeiter*, in: Hömig/Wolff, Artikel GG.
- Hufeld*, Ulrich: Der polizeiliche Platzverweis und das organisationsrechtliche Mandat, in: VBIBW 1999, S. 130 – 133.
- Hufen*, Friedhelm/*Siegel*, Thorsten: Fehler im Verwaltungsverfahren, 7. Auflage, München 2021. Zitiert: *Hufen/Siegel*, Fehler im Verwaltungsverfahren.
- Hüther*, Paul/*Lepej*, André: Das „Endiviensalat-Urteil“ des Bundesverwaltungsgerichts in rechtsgeschichtlicher Perspektive, in: VBIBW 2022, S. 490 – 495.
- Janz*, Norbert/*Peters*, Wilfried: everything goes – Der „Corona-Spaziergang“ im Versammlungsrecht, in: GSZ 2022, S. 132 – 134.
- Jarass*, Hans D./*Pieroth*, Bodo (Begr.): Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Kommentar, 16. Auflage, München 2020. Zitiert: *Bearbeiter*, in: J/P Artikel GG.
- Jaster*, Nuan: Rechtmäßigkeit „präventiver Klebeverbote“ – Zugleich Anmerkung zum Beschluss OVG Berlin-Brandenburg – OVG 1 S33/23, in: LKV 2023, S. 296 – 303.
- Jenssen*, Katharina: Die versammlungsrechtliche Auflage – Praxis und rechtliche Bewertung, Hamburg 2019. Zitiert: *Jenssen*, Versammlungsrechtliche Auflage.
- Jeserich*, Kurt G.A./*Pohl*, Hans/*Unruh*, Georg-Christoph v.: Deutsche Verwaltungsgeschichte, Band III: Das Deutsche Reich bis zum Ende der Monarchie, München 1984. Zitiert: *Bearbeiter*, in: J/P/U, Dt. Verwaltungsgeschichte III.
- Johlen*, Heribert: Rechtsfragen bei der Anfechtung eines Planfeststellungsbeschlusses durch eine Vielzahl von Klägern, in: NVwZ 1989, S. 109 – 112.
- Kahl*, Wolfgang: Der praktische Fall – Öffentliches Recht: „Kurz entschlossener Protest“, in: JuS 2000, S. 1090 – 1092.
- Kahl*, Wolfgang: Der Verwaltungsakt – Bedeutung und Begriff, in: JURA 2001, S. 505 – 513.
- Kahl*, Wolfgang: Die Konkretisierung verwaltungsrechtlicher Sittlichkeitsklauseln – Zugleich ein Beitrag zur Bedeutung der Demoskopie für die Rechtsanwendung, in: VerwArch 2008, S. 451 – 480.
- Kalff*, Yannick/*Warda*, Katharina: Die Chaostage 1995 als politisches Spektakel, in: SU 2016 (Bd. 4, Heft 1), S. 91 – 111.
- Kang*, Tae-Soo: Der Friedlichkeitsvorbehalt der Versammlungsfreiheit. Zu Genealogie und Dogmatik des Grundrechtsvorbehalts „friedlich und ohne Waffen“, Bonn 1993, Univ., Diss. Zitiert: *Kang*, Friedlichkeitsvorbehalt.

- Kersten*, Jens: Das Verwaltungsverfahrensgesetz im Spiegel der Rechtsprechung der Jahre 2004–2012, in: DV 2013 (46), S. 87 – 102.
- Kingreen*, Thorsten/*Poscher*, Ralf: Polizei- und Ordnungsrecht mit Versammlungsrecht, 12. Auflage, München 2022. Zitiert: *Kingreen/Poscher*, POR, Paragraph.
- Kirchhoff*, Paul: Rechtsquellen und Grundgesetz, in: Starck, Christian (Hrsg.), Bundesverfassungsgericht und Grundgesetz – Festschrift zum 25jährigen Bestehen des Bundesverfassungsgerichts, Band II, 1976, S. 50 – 107, Tübingen 1976. Zitiert: *Kirchhof*, in: Festgabe Bundesverfassungsgericht.
- Kirchner*, Hildebert: Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Auflage, Berlin 2021.
- Klaffki*, Anika: Verwaltungsrechtliche Anwendungsfälle im Kontext der Covid-19-Pandemie, in: JuS 2020, S. 511 – 515.
- Knack*, Hans-Jürgen (Begr.)/*Hennecke*, Hans-Günter (Hrsg.): Verwaltungsverfahrensgesetz: VwVfG, Kommentar, 11. Auflage, Hürth 2019. Zitiert: *Bearbeiter*, in: Knack/Hennecke, VwVfG.
- Knape*, Michael: Ausgewählte Problemstellungen des Versammlungsrechts im Zusammenhang mit unfriedlichen Demonstrationen, insbesondere Auseinandersetzungen Links-Rechts, in: DP 2007, S. 151 – 160.
- Kniesel*, Michael: Adressatenfragen im Versammlungsrecht, in: DÖV 1992, S. 470 – 477.
- Kniesel*, Michael: Die Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit – Verfassungsrechtliche Grundlagen und versammlungsgesetzliche Konkretisierung, in: NJW 1992, S. 857 – 867.
- Kniesel*, Michael: Polizeirechtliche Störerbestimmungen – Befugnisnormen oder Ermessensgrenzen?, in: DÖV 1997, S. 905 – 908.
- Kniesel*, Michael: Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit – Entwicklung des Versammlungsrechts seit 1996, in: NJW 2000, S. 2857 – 2866.
- Kniesel*, Michael/*Poscher*, Ralf: Die Entwicklung des Versammlungsrechts 2000 bis 2003, in: NJW 2004, S. 422 – 429.
- Koehl*, Felix: Die Einhaltung der Klagefrist im verwaltungsgerichtlichen Verfahren, in: VR 2018, S. 217 – 222.
- Kokott*, Juliane: Beweislastverteilung und Prognoseentscheidungen bei der Inanspruchnahme von Grund- und Menschenrechten, Berlin 1993. Zitiert: *Kokott*, Beweislastverteilung und Prognoseentscheidung.
- Koll*, Berend: Liberales Versammlungsrecht – Zum Stellenwert der Freiheit in den Versammlungsgesetzen, 1. Auflage, Baden-Baden 2015. Zitiert: *Koll*, Liberales VersR.
- Kopp*, Ferdinand O. (Begr.)/*Ramsauer*, Ulrich (Hrsg.): Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar, 25. Auflage, München 2024. Zitiert: *Bearbeiter*, in: Kopp/Ramsauer.
- Kraushaar*, Wolfgang: Protest im ersten Jahrzehnt der Bundesrepublik, S. 29 – 41, in: Mecking, Sabine (Hrsg.), Polizei und Protest in der Bundesrepublik Deutschland, Wiesbaden 2020. Zitiert: *Kraushaar*, in: Polizei und Protest.
- Krüger*, Hildegard: Die Verfassungswidrigkeit der Lex Schörner – Zugleich ein Beitrag zu GG Art 19 Abs 1 s 1, in: DVBl. 1955, S. 758 – 763.

- Kubera*, Thomas (Hrsg.): Sicherheit und Kommunikation bei Fußballgroßveranstaltungen – Praxishandbuch für Akteure im Netzwerk der Sicherheitsgewährleistung. 1. Auflage, Stuttgart 2018. Zitiert: *Bearbeiter*, in: Kubera, Sicherheit und Kommunikation bei Fußballgroßveranstaltungen.
- Kudlich*, Hans/*Heintschel-Heinegg*, Bernd v.: BeckOK StGB, 61. Edition, Stand: 01.05.2024, München. Zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK/StGB.
- Kugele*, Dieter: VwVfG - Verwaltungsverfahrensgesetz mit VwVG und VwZG, Kommentar, 1. Auflage, München 2014. Zitiert: Kugele, VwVfG.
- Kühl*, Kristian: Sitzblockaden vor dem Bundesverfassungsgericht, in: StV 1987, S. 122 – 136.
- Kümper*, Boas: Das Verkehrszeichen als Quelle klassischer Probleme des Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrecht, in: JuS 2017, S. 731 – 736.
- Kunig*, Philip: Einzelfallentscheidungen durch Gesetz, in: Jura 1993, S. 308 – 314.
- Kutscha*, Martin: Grundrechte als Minderheitenschutz, in: JuS 1998, S. 673 – 679.
- Laubinger*, Hans-Werner: Das „Endviensalat-Urteil“ – eine Fehlentscheidung? Zum Begriff der Allgemeinverfügung im Sinne von § 35 Satz 2 VwVfG, S. 305 – 325, in: Arndt, Hans-Wolfgang/Knemeyer, Franz-Ludwig/Kugelman, Dieter/Meng, Werner/Schweitzer, Michael (Hrsg.), Völkerrecht und deutsches Recht: Festschrift für Walter Rudolf zum 70. Geburtstag, München 2001. Zitiert: *Laubinger*, in: FS Rudolf.
- Laubinger*, Hans Werner/*Repkewitz*, Ulrich: Die Versammlung in der verfassungs- und verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung, 2. Teil, in: VerwArch 2002, S. 149 – 185.
- Leist*, Wolfgang: Kooperation bei (rechtsextremistischen) Versammlungen – Zu OVG Bautzen vom 12.04.2002–3 EO 261/02 –, NVwZ 2003, 207 ff., in: BayVBl. 2004, S. 489 – 492.
- Leist*, Wolfgang: Versammlungsrecht und Rechtsextremismus – Die rechtlichen Möglichkeiten, rechtsextremistische Demonstrationen zu verbieten oder zu beschränken, Hamburg 2003. Zitiert: *Leist*, Versammlungsrecht und Rechtsextremismus.
- Lisken*, Hans (Begr.)/*Denninger*, Erhard/*Bäcker*, Matthias/*Graulich*, Kurt (Hrsg.): Handbuch des Polizeirechts, Gefahrenabwehr – Strafverfolgung – Rechtsschutz. 7. Auflage, München 2021. Zitiert: *Bearbeiter*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, Abschnitt.
- Lohse*, Volker: Kooperation im Sinne des Brokdorf-Beschlusses und Verwaltungsverfahrensgesetz, in: DP 1987, S. 93 – 100.
- Löwer*, Wolfgang, Funktion und Begriff des Verwaltungsakts, in: JuS 1980, S. 805 – 810.
- Ludwig*, Hanns-Peter: Polizeiliche Strategie und Taktik, in: DP 1987, S. 290 – 297.
- Mangold*, Hermann v./*Klein*, Friedrich/*Starck*, Peter M.: Grundgesetz, Kommentar, Band 1 (Art. 1–19 GG), 8. Auflage, München 2024. Zitiert: *Bearbeiter*, in: M/K/S, Artikel GG.
- Mann*, Thomas/*Sennekamp*, Christoph/*Uechtritz*, Michael (Hrsg.): Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar. 3. Auflage, Baden-Baden 2024. Zitiert: *Bearbeiter*, in: NK-VwVfG.
- Martini*, Mario/*Thiessen*, Bianca/*Ganter*, Jonas: Zwischen Vermummungsverbot und Maskenpflicht: Die Versammlungsfreiheit in Zeiten der Corona-Pandemie, in: NJOZ 2020, S. 929 – 935.

- Maurer*, Hartmut: Wasserrecht, Allgemeinverfügung und Rechtsverordnung – Bemerkungen zum Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg von 13–3–1987–5 s 2079/86, in: VBIBW 1987, S. 361 – 364.
- Maurer*, Hartmut: Allgemeines Verwaltungsrecht, 16. Auflage, München 2006. Zitiert: *Maurer*, Allg. VerwR.
- Maurer*, Hartmut/*Waldhoff*, Christian (Hrsg.): Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Auflage, München 2024.
- Mayr*, Christoph: Die Widmung öffentlicher Straßen in Flurbereinigungsverfahren, in: BayVBl. 1992, S. 646 – 650.
- Merten*, Detlef/*Papier*, Hans-Jürgen (Hrsg.): Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band IV: Grundrechte in Deutschland – Einzelgrundrechte I, Heidelberg 2011. Zitiert: *Bearbeiter*, in: Merten/Papier, HdB GR.
- Meyer*, Hans/*Borgs-Maciejewski*, Hermann: Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 1. Auflage, Frankfurt a. M. 1976. Zitiert: *Bearbeiter*, in: Meyer/Borgs, Paragraph VwVfG.
- Meyer*, Karlheinz: Das neue Demonstrations- und Versammlungsrecht – Versammlungsgesetz und Bannmeilengesetze mit Auszügen aus Grundgesetz, Strafgesetzbuch und Ordnungswidrigkeitengesetz sowie Landesrecht, 2. Auflage, München 1986. Zitiert: *Meyer*, Demonstrations- und Versammlungsrecht.
- Möstl*, Markus: Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung – Sicherheitsgewährleistung im Verfassungsstaat, im Bundesstaat und in der Europäischen Union, Tübingen 2002. Zitiert: *Möstl*, Die staatliche Garantie für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.
- Möstl*, Markus: Eingriffsschwellen in den novellierten Landespolizeigesetzen – von drohenden, konkreten und dringenden Gefahren nach BVerfGE 141, 220, in: GSZ 2021, S. 89 – 97.
- Möstl*, Markus/*Kugelmann*, Dieter (Hrsg.): BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Nordrhein-Westfalen, 28. Edition, Stand: 01.02.2024, München. Zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK PolR NRW/Gesetz.
- Möstl*, Markus/*Lang*, Rudi: Gefahrenabwehr und Gefahrenvorsorge bei Großveranstaltungen, in: DÖV 2024, S. 761 – 770.
- Möstl*, Markus/*Schwabenbauer*, Thomas (Hrsg.): BeckOK Polizei und Sicherheitsrecht Bayern, 24. Edition, Stand: 01.03.2024, München. Zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK PolR Bayern/Gesetz.
- Möstl*, Markus/*Trurnit*, Christoph (Hrsg.): BeckOK Polizeirecht Baden-Württemberg, 31. Edition, Stand: 01.12.2023, München. Zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK PolR BW/Gesetz.
- Möstl*, Markus/*Weiner*, Bernhard (Hrsg.): BeckOK Polizei- und Ordnungsrecht Niedersachsen, 29. Edition, Stand: 01.11.2023, München. Zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK PolR Nds/Gesetz.
- Möstl*, Markus/*Weiner*, Bernhard (Hrsg.): BeckOK Polizei und Sicherheitsrecht Niedersachsen, 30. Edition, Stand: 01.04.2024, München. Zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK PolR Nds/Gesetz.

- Muckel*, Stefan: „Faktischer Leiter“ einer nicht angemeldeten Versammlung, in: JA 2019, S. 872 – 874.
- Münch*, Ingo v./*Kunig*, Philip (Begr.): Grundgesetzkommentar: GG, Band II (Präambel – Art. 69), 7. Auflage, München 2021. Zitiert: *Bearbeiter*, in: Münch/Kunig, Artikel GG.
- Mutius*, Albert v.: Rechtsnorm und Verwaltungsakt – zu Möglichkeiten und Grenzen rechtsdogmatischer Differenzierungen im Bereich des Verwaltungshandelns, in: Menger, Christian-Friedrich (Hrsg.), Fortschritte des Verwaltungsrechts, Festschrift für Hans J. Wolff, München 1973, S. 167 – 218. Zitiert: *Mutius*, in: FS Wolff.
- Obermayer*, Klaus: Das Dilemma der Regelung eines Einzelfalls nach dem Verwaltungsfahrgesetz, in: JuS 1980, S. 2386 – 2390.
- Obermayer*, Klaus (Begr.)/*Funke-Kaiser*, Michael (Hrsg.): Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG), 5. Auflage, München 2018. Zitiert: *Bearbeiter*, in: Obermayer/Funke-Kaiser.
- Obermayer*, Klaus/*Funke-Kaiser*, Michael (Hrsg.): VwVfG-Kommentar, 6. Auflage, München 2021. Zitiert: *Bearbeiter*, in: Obermayer/Funke-Kaiser, Paragraph VwVfG.
- Ogorek*, Markus: Gefahrenvorfeldbefugnisse – Überlegungen zur Struktur und Dogmatik polizeirechtlicher Eingriffstatbestände, in: JZ 2019, S. 63 – 71.
- Ossenbühl*, Fritz: Versammlungsfreiheit und Spontandemonstration, in: Der Staat 1971 (10), S. 53 – 83.
- Ossenbühl*, Fritz: Der polizeiliche Ermessens- und Beurteilungsspielraum – Zur Dogmatik von Gefahrenscheidungen, in: DÖV 1976, S. 463 – 471.
- Ossenbühl*, Fritz: Die richterliche Kontrolle von Prognoseentscheidungen der Verwaltung, S. 731 – 747, in: Erichsen, Hans-Uwe/Hoppe, Werner/Mutius, Albert v. (Hrsg.), System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes: Festschrift für Christian-Friedrich Menger zum 70. Geburtstag, Köln 1985. Zitiert: *Ossenbühl*, in: FS Menger.
- Ott*, Sieghart/*Wächtler*, Hartmut/*Heinhold*, Hubert: Gesetz über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz), 7. Auflage, Stuttgart 2010. Zitiert: O/W/H, Paragraph.
- Paefgen*, Thomas Christian: Gerichtliche Kontrolle administrativer Prognoseentscheidungen, in: BayVBl. 1986, S. 513 – 522.
- Park*, Wonkyu: Das Erstanmelderprivileg im Versammlungsrecht – Zur subsidiären Anwendbarkeit des Erstanmelderprivilegs bei der Lösung konkurrierender Versammlungen, Frankfurt a. M. 2016. Zitiert: *Park*, Erstanmelderprivileg.
- Penski*, Ulrich: Zur Abgrenzung von Rechtssatz und Einzelakt, in: DÖV 1966, S. 845 – 849.
- Peters*, Wilfried/*Janz*, Norbert: Aktuelle Fragen des Versammlungsrechts – Rechtsprechungsübersicht, in: LKV 2016, S. 193 – 199.
- Peters*, Wilfried/*Janz*, Norbert: Handbuch Versammlungsrecht – Versammlungsfreiheit, Eingriffsbefugnisse, Rechtsschutz, 2. Auflage, München 2021. Zitiert: *Bearbeiter*, in: Peters/Janz, HdB VersR, Abschnitt.
- Peters*, Wilfried/*Janz*, Norbert: Art. 8 in der Pandemie – vier aktuelle Fragestellungen des Versammlungsrechts, in: NWVBl. 2022, S. 269 – 274.
- Podlech*, Adalbert: Die Rechtsnatur der Verkehrszeichen und die öffentlich-rechtliche Dogmatik – Vorschlag zur Beendigung der Diskussion, in: DÖV 1967, S. 740 – 745.

- Polomski*, Ralf-Michael: Der automatisierte Verwaltungsakt, Berlin 1993. Zitiert: *Polomski*, Der automatisierte Verwaltungsakt.
- Poscher*, Ralf: Der Gefahrenverdacht – das ungelöste Problem der Polizeirechtsdogmatik, in: NVwZ 2001, S. 141 – 147.
- Posser*, Herbert/*Wolff*, Heinrich Amadeus/*Decker*, Andreas (Hrsg.): BeckOK VwGO, 69. Edition, Stand: 01.04.2024, München. Zitiert: *Bearbeiter*, in: BeckOK/VwGO.
- Ramsauer*, Ulrich: Abgrenzung von Allgemeinverfügung und Rechtsverordnung, in: Juridica international (JI) 21/2014, S. 69 – 82.
- Renck*, Ludwig: Verwaltungsakt und Feststellungsklage – BVerwGE 26, 161, in: JuS 1970, S. 113 – 118.
- Reuband*, Karl-Heinz: Die Dynamik des Pegida Protests. Der Einfluss von Ereignissen und bewegungsspezifischer Mobilisierung auf Teilnehmerzahlen und Teilnehmerzusammensetzung, in: MIP 2017, S. 112 – 130.
- Ridder*, Helmut/*Breitbach*, Michael/*Deiseroth*, Dieter (Hrsg.): Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, Kommentar, 2. Auflage, Baden-Baden 2020. Zitiert: *Bearbeiter*, in: R/B/D.
- Rixen*, Stephan: Gesundheitsschutz in der Coronavirus-Krise – Die (Neu-)Regelungen des Infektionsschutzgesetzes, in: NJW 2020, S. 1097 – 1103.
- Roellecke*, Gerd: Der kommunikative Gegendemonstrant, in: NJW 1995, S. 3101 – 3101.
- Röhrig*, Stefan: Die zeitliche Komponente der Begriffe Gefahr und Gefahrenabwehr und ihre Konkretisierung bei Grundwasserverunreinigungen, in: DVBl. 2000, S. 1658 – 1662.
- Roos*, Jürgen/*Bula*, Wolfgang: Das Versammlungsrecht in der praktischen Anwendung – Ein Leitfaden mit taktischen und rechtlichen Hinweisen für Polizei- und Ordnungsbehörden, 2. Auflage, Stuttgart 2009. Zitiert: *Roos/Bula*, Versammlungsrecht in der Praxis.
- Roth*, Andreas: Rechtsextremistische Demonstrationen in der verwaltungsgerichtlichen Praxis, in: VBIBW 2003, S. 41 – 49.
- Rühl*, Ulli: Öffentliche Ordnung als sonderrechtlicher Verbotstatbestand gegen Neonazis im Versammlungsrecht?, in: NVwZ 2003, 531 – 537.
- Rüping*, Uta: Verwaltungswille und Verwaltungsakt: zur Bedeutung des Verwaltungswillens beim einseitig-hoheitlichen Akt, Bonn 1986. Zitiert: *Rüping*, Verwaltungswille und Verwaltungsakt.
- Rusteberg*, Benjamin: Die Verhinderungsblockade, in: NJW 2011, S. 2999 – 3003.
- Saager*, Alexandra: Der Verwaltungsakt als Handlungsform der Auftrags- und Konzessionsvergabe, Baden-Baden 2017. Zitiert: *Saager*, Verwaltungsakt als Handlungsform.
- Sachs*, Michael (Hrsg.): Grundgesetz, Kommentar, 7. Auflage, München 2014. Zitiert: *Bearbeiter*, in: Sachs, Artikel GG.
- Sandner*, Hilmar: Wiederkehrthema – Die öffentliche Ordnung – das verkannte Schutzgut?, in: NVwZ 2022, S. 831 – 834.
- Scheidler*, Alfred: Das Kooperationsgebot im Versammlungsrecht, in: DP 2009, S. 162 – 166.

- Scheidler*, Alfred: Verkehrsbehinderungen durch Versammlungen, in: NZV 2015, S. 166 – 171.
- Schenke*, Wolf-Rüdiger: Rechtsschutz bei normativem Unrecht, in: NJW 2017, S. 1062 – 1068.
- Schenke*, Wolf-Rüdiger: Der Umfang der gerichtlichen Aufhebung einer angefochtenen rechtswidrigen Allgemeinverfügung, in: NVwZ 2022, S. 273 – 279.
- Schenke*, Wolf-Rüdiger: Polizei- und Ordnungsrecht, 12. Auflage, München 2023. Zitiert: *Schenke*, PolR.
- Scheu*, Sonja: Freiheitsperspektiven Drittbetroffener im Versammlungsrecht, Hamburg 2014. Zitiert: *Scheu*, Drittbetroffene im Versammlungsrecht.
- Schmidbauer*, Wilhelm/*Steiner*, Udo: Polizeiaufgabengesetz, Polizeiorganisationsgesetz: PAG/POG, 6. Auflage, München 2023. Zitiert: *Bearbeiter*, in: Schmidbauer/Steiner, Artikel BayPAG.
- Schmidt*, Hubert: COVID-19 – Rechtsfragen zur Corona-Krise, Aktualisierungsband, 3. Auflage, München 2022. Zitiert: *Bearbeiter*, in: Holzner, in: Schmidt, COVID-19.
- Schmidt*, Rolf: Allgemeines Verwaltungsrecht: Grundlagen des Verwaltungsverfahrens; Staatshaftungsrecht, 9. Auflage, Grasberg 2005. Zitiert: *Schmidt*, Allg. VerwR.
- Schmidt-Aßmann*, Eberhard: Die Rechtsverordnung in ihrem Verhältnis zu Gesetz und Verwaltungsvorschrift, S. 477 – 494, in: Kirchhoff, Paul (Hrsg.), Staaten und Steuern: Festschrift für Klaus Vogel zum 70. Geburtstag, Heidelberg 2000. Zitiert: *Schmidt-Aßmann*, in: FS Vogel.
- Schmidt-De Caluwe*, Reimund: Der sozialrechtliche Herstellungsanspruch und die Rücknahme rechtswidriger, nicht begünstigender Verwaltungsakte gemäß § 44 SGB X, in: SozVers 1991, S. 314 – 320.
- Schmidt-De Caluwe*, Reimund: Der Verwaltungsakt in der Lehre Otto Mayers – Staatstheoretische Grundlagen, dogmatische Ausgestaltung und deren verfassungsbedingte Vergänglichkeit, Tübingen 1999. Zitiert: *Schmidt-De Caluwe*, Verwaltungsakt.
- Schmidt-Jortzig*, Edzard H.: Polizeilicher Notstand und Versammlungsverbot (OVG Saarlouis, B. v. 16. 11. 1969, DÖV), in: JuS 1970, S. 507 – 517.
- Schoch*, Friedrich: Die „Gefahr“ im Polizei- und Ordnungsrecht, in: JURA 2003, S. 472 – 476.
- Schoch*, Friedrich: Die Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2 VwVfG), in: JURA 2012, S. 26 – 32.
- Schoch*, Friedrich: Die Bekanntgabe des Verwaltungsakts, in: JURA 2011, S. 23 – 30.
- Schoch*, Friedrich: Behördliche Untersagung unerwünschten Verhaltens im öffentlichen Raum, in: JURA 2012, S. 858 – 866.
- Schoch*, Friedrich/*Eifert*, Martin (Hrsg.): Besonderes Verwaltungsrecht, 2. Auflage, München 2023. Zitiert: *Schoch/Eifert*, Bes. VerwR, Kap.
- Schoch*, Friedrich/*Schneider*, Jens-Peter (Hrsg.): Verwaltungsrecht VwVfG, Kommentar, Werkstand: 4. EL November 2023, München. Zitiert: *Bearbeiter*, in: Schoch/Schneider, VwVfG.

- Schoch*, Friedrich (Hrsg.)/*Schneider*, Jens-Peter (Hrsg.): Verwaltungsrecht VwGO, Kommentar, Werkstand: 45. EL Januar 2024, München. Zitiert: *Bearbeiter*, in: Schoch/Schneider, VwGO.
- Schramm*, Jonathan: Kollektive Unfriedlichkeit: Zur versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügung der Stadt Leipzig anlässlich der Solidaritätskundgebungen für Lina E., VerfBlog, 2023/6/02, <https://verfassungsblog.de/kollektive-unfriedlichkeit/>, letzter Abruf am 17.02.2025. Zitiert: *Schramm*, VerfBlog v. 22.06.2023.
- Schulte*, Wolfgang: Die Bedeutung der Menschenrechte für die Polizeiarbeit in der historischen Entwicklung, S. 73 – 90, in: Kugelman, Dieter (Hrsg.), Polizei und Menschenrechte, Bonn 2019. Zitiert: *Schulte*, in: Kugelman, Polizei und Menschenrechte.
- Schwabe*, Jürgen: Das Wiederaufgreifen unanfechtbarer Verwaltungsakte, in: JZ 1985, S. 545 – 554.
- Schwäble*, Ulrich: Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), Berlin 1975. Zitiert: *Schwäble*, Grundrecht der Versammlungsfreiheit.
- Schwerdtner*, Eberhard: Die Klagebefugnis – eine zu enge Sachurteilsvoraussetzung?, in: NVwZ 1990, S. 630 – 633.
- Shewhart*, Walter Andrew: Statistical Method from the Viewpoint of Quality Control, Dover Publ., New York 1986. Zitiert: *Shewhart*, Quality Control.
- Siegel*, Thorsten: Verwaltungsrecht im Krisenmodus, in: NVwZ 2020, S. 577 – 583.
- Sinder*, Rike: Versammlungsfreiheit unter Pandemiebedingungen – Zeit, Zahl und Zurechnung als Schlüsselkategorien praktischer Konkordanz, in: NVwZ 2021, S. 103 – 108.
- Singer*, Jörg: Eine für alle? Rechtliche Probleme bei der Bewältigung komplexer Versammlungslagen per Allgemeinverfügungen, in: BayVBl. 2023, S. 725 – 731.
- Stegmüller*, Martin: Vollautomatische Verwaltungsakte – eine kritische Sicht auf die neuen § 24 I 3 und § 35 a VwVfG, in: NVwZ 2018, S. 353 – 358.
- Stein*, Volker: Versammlungsrecht – Erläuterungen zu Art. 8 GG und zum Versammlungsgesetz, 2. Auflage, Frankfurt a. M. 2019. Zitiert: *Stein*, VersammlR.
- Stelkens*, Paul/*Bonk*, Heinz Joachim (Begr.)/*Sachs*, Michael/*Schmitz*, Heribert/*Stelkens*, Ulrich (Hrsg.): Verwaltungsverfahrensgesetz, Kommentar. 10. Auflage, München 2023. Zitiert: *Bearbeiter*, in: S/B/S, VwVfG, Paragraph.
- Stepanek*, Bettina: Reichweite verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen gegen Allgemeinverfügungen – Einer darf trinken, die anderen nicht?, in: NVwZ 2021, S. 778 – 782.
- Tegethoff*, Carsten: Fehlerhafte öffentliche Bekanntgabe einer vermeintlichen adressatenbezogenen Allgemeinverfügung, in: jurisPR-BVerwG 16/2021, Anm. 4.
- Tegethoff*, Carsten: Entwicklung des Verwaltungsverfahrensrechts in der Rechtsprechung, in: NVwZ 2022, S. 1099 – 1105.
- Teichgräber*, Ute: Die Kooperationspflicht des Veranstalters bei Versammlungen – Quellen, praktische Handhabung und Regelungsbedürfnis, Hamburg 2019. Zitiert: *Teichgräber*, Kooperationspflicht des Veranstalters.
- Thiel*, Markus: Die „Entgrenzung“ der Gefahrenabwehr – Grundfragen von Freiheit und Sicherheit im Zeitalter der Globalisierung, Tübingen 2011. Zitiert: *Thiel*, Gefahrenabwehr.

- Thiel*, Markus: Bitte nicht stören! Zu den Varianten polizei- und ordnungsrechtlicher Verantwortlichkeit, in: AL 2023, S. 96 – 102.
- Thiel*, Markus/*Schorlemer*, Raphael: „Corona-Spaziergänge“ – versammlungsrechtliche Verbote in Gestalt der Allgemeinverfügung?, in: KriPoZ 2/2022, S. 97 – 105.
- Thieme*, Werner: Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung, Keulen 1981. Zitiert: *Thieme*, Entscheidungen in der öffentlichen Verwaltung.
- Thoma*, Richard: Der Polizeibefehl im Badischen Recht – Dargestellt auf rechtsvergleichender Grundlage, Tübingen 1906. Zitiert: *Thoma*, Polizeibefehl.
- Trurnit*, Christoph: Aktuelle Entwicklungen im Versammlungsrecht, in: DP 2010, S. 341 – 346.
- Ullrich*, Norbert: Fortschritte im Versammlungsrecht? – Das Niedersächsische Versammlungsgesetz, in: NdsVBl. 2011, S. 183 – 188.
- Ullrich*, Norbert: Das Demonstrationsrecht, 1. Auflage, Baden-Baden 2015. Zitiert: *Ullrich*, Demonstrationsrecht.
- Ullrich*, Norbert: Niedersächsisches Versammlungsgesetz, Kommentar, 2. Auflage, Stuttgart 2018. Zitiert: *Ullrich*, VersG Nds.
- Ullrich*, Norbert: Anmerkung zum Beschluss des Verwaltungsgerichts Karlsruhe vom 17.01.2022 (14 K 119/22; NVwZ 2022, 271) – Zum Präventiven Versammlungsverbot in Form einer Allgemeinverfügung für ein Gemeindegebiet, in: NVwZ 2022, S. 271 – 272.
- Ullrich*, Norbert/*Braun*, Frank/*Roitzheim*, Peter (Hrsg.): Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen (VersG NRW), Stuttgart 2022. Zitiert: *Bearbeiter*, in: U/B/R, VersG NRW Paragraph.
- Vahle*, Jürgen: „Spaziergänge“ gegen Corona-Schutzmaßnahmen, in: DVP 2022, S. 179 – 180.
- Vogel*, Klaus: Die Lehre vom Verwaltungsakt nach Erlaß der Verwaltungsverfahrensgesetze, in: BayVBl. 1977, S. 617 – 622.
- Volkmar*, Dieter: Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt – Versuch einer begrifflichen Abgrenzung, Berlin 1962. Zitiert: *Volkmar*, Allgemeiner Rechtssatz und Einzelakt.
- Voßkuhle*, Andreas: Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Gefahrenbegriff im Polizei- und Ordnungsrecht, in: JuS 2007, S. 908 – 913.
- Voßkuhle*, Andreas/*Kaufhold*, Ann-Katrin: Grundwissen – Öffentliches Recht: Der Verwaltungsakt, in: JuS 2011, S. 34 – 37.
- Voßkuhle*, Andreas/*Schemmel*, Jakob: Grundwissen – Öffentliches Recht: Die Versammlungsfreiheit, in: JuS 2022, S. 1113 – 1117.
- Wächtler*, Hartmut/*Heinold*, Hubert/*Merk*, Rolf (Hrsg.): Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG), Kommentar, 1. Auflage, Stuttgart 2011. Zitiert: *Bearbeiter*, in: W/H/M, Artikel BayVersG.
- Wagner*, Stephan: Versammlungen im Konkurrenzverhältnis – Normative Kriterien zur Koordinierung von (extremistischen) Versammlungen und Gegenveranstaltungen, in: DÖV 2017, S. 708 – 716.
- Walther*, H. (Anm.: Vornahme nicht verzeichnet): Der Endiviensalat Fall, in: JA 1994, S. 457 – 464.

- Wandschneider*, Steffen: Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis – Entwicklung eines atypischen Rechtsinstituts im Spannungsfeld zwischen Norm und Einzelakt, Frankfurt a.M. 2010. Zitiert: *Wandschneider*, Die Allgemeinverfügung in Rechtsdogmatik und Rechtspraxis.
- Wapler*, Friederike: Alles geklärt? Überlegungen zum polizeilichen Gefährerforschungseingriff, in: DVBl. 2012, S. 86 – 92.
- Watrin*, Tom: Die Gefahrenprognose im Versammlungsrecht – Anforderungen an die Gefahrenbeurteilung bei Maßnahmen nach § 15 I VersG, Frankfurt a.M. 2015. Zitiert: *Watrin*, Gefahrenprognose im Versammlungsrecht.
- Weber*, Klaus: Versammlungsverbote nach § 15 I Versammlungsgesetz, in: KommJur 2010, S. 172 – 179.
- Weber*, Klaus: Zur Anmeldepflicht bei Versammlungen, in: KommJur 2010, S. 410 – 414.
- Weber*, Klaus: Zur „Kooperation“ zwischen Versammlungsbehörde und Veranstalter einer Versammlung, in: KommJur 2011, S. 50 – 54.
- Weber*, Klaus: Gutachten zur öffentlichen Anhörung von Sachverständigen im Verfassungs- und Rechtsausschuß des Sächsischen Landtags am 20.5.2015, in: VR 12/2015, S. 404 – 411.
- Weber*, Klaus: Die Bedeutung der Bekanntgabe des schriftlichen Verwaltungsaktes, in: VR 2016, S. 299 – 306.
- Welzel*, Tobias: Virtuelle Versammlungsfreiheit in Zeiten der Pandemie – Warum Art. 8 GG auch virtuelle Versammlungen schützt, in: MMR 2021, S. 220 – 225.
- Werbke*, Axel: Das Dilemma der Anmeldepflicht im Versammlungsgesetz, in: NJW 1970, S. 1 – 8.
- Werner*, Sascha: Formelle und materielle Versammlungsrechtswidrigkeit – Verfassungsrechtliche Grundlagen, verwaltungsrechtliche Eingriffsbefugnisse und strafrechtliche Konsequenzen, Berlin 2001. Zitiert: *Werner*, Versammlungsrechtswidrigkeit.
- Winkler*, Markus: Normenumschaltende Verwaltungsakte – Zugleich eine Besprechung zum Dosenpfand-Urteil des BVerwG, in: DVBl. 2003, S. 1490 – 1499.
- Wobst*, Felix/*Ackermann*, Julian: Der Zweckveranlasser wird 100 – Ein Grund zum Feiern?, in: JA 2013, S. 916 – 920.
- Wolff*, Hans J. (Begr.)/*Bachof*, Otto/*Stober*, Rolf (Hrsg.)/*Kluth*, Winfried: Verwaltungsrecht: Band 1, 13. Auflage, München 2013. Zitiert: *Bearbeiter*, in: W/B/S/K, VerwR, Bd. 1.
- Wysk*, Peter (Hrsg.): Verwaltungsgerichtsordnung, Beck'sche Kompaktcommentare, 3. Auflage, München 2020. Zitiert: *Bearbeiter*, in: Wysk VwGO.
- Zaumseil*, Peter: Der Untersuchungsgrundsatz Im Verwaltungsverfahren, in: VR 2012, S. 325 – 337.
- Zeitler*, Stefan: Grundriss des Versammlungsrechts, 1. Auflage, St. Georgen im Schwarzwald 2015. Zitiert: *Zeitler*, Grundriss.
- Ziegler*, Nicolas: Freiheit durch Rechtsformenwahl? – Verwaltungsrechtliche Rechtsformenlehre und verwaltungsgerichtlicher Rechtsschutz in der Corona-Krise, in: JuWissBlog

Nr. 49/2020 v. 03.04.2020, <https://www.juwiss.de/49-2020/>, letzter Abruf am 17.02.2025.  
Zitiert: *Ziegler*, juwiss.de/2020/49.

Bezüglich der verwendeten Abkürzungen wird auf *Hildebert Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, 10. Auflage 2021, verwiesen.

## Sachwortregister

- abstrakte Gefahr** 163  
**adressatenbezogene Allgemeinverfügung** 40  
**Adressatenkreis** 91  
**Alias-Versammlungen** 77  
**Anhörung** 43 f., 218, 234  
**Anmeldefrist** 117, 138  
**Anmeldepflicht** 221  
**Ansammlung** 74  
**Anzeige- bzw. Anmeldepflicht** 114  
**Anzeigefrist** 137  
**Anzeigepflicht** 140, 263  
**Auflösung** 21, 111, 118 f., 124, 126, 130, 151, 162, 184, 194, 262
- Begründung** 46, 133, 263  
**Bekanntgabe** 42, 44–46, 99  
**benutzungsregelnde Allgemeinverfügung** 41  
**Bestimmbarkeit** 39, 90, 92, 94
- Corona-Spaziergänge** 50, 57 f., 60, 69, 76, 109, 119, 259
- deceptio** 24, 72, 75, 80, 120, 123, 129, 186, 193, 207, 209, 214, 228, 232, 260, 265  
**Differenzierungsgebot** 182  
**dingliche Allgemeinverfügung** 40
- Effektivität der Gefahrenabwehr** 43, 269  
**Eilversammlungen** 117, 136, 263  
**Einschätzungsprärogative** 99, 101  
**Einzelfall** 89, 105  
**erhöht abstrakte Gefahr** 165  
**Erledigung** 106  
**Ersatz- oder Umgehungsversammlungen** 77
- Gefahrenprognose** 25, 50, 119, 127–130, 133, 145, 149, 152, 167, 170, 173, 195, 212, 214, 219, 228 f., 263, 265
- gegenwärtige Gefahr** 150  
**Gesamtbetrachtung** 168  
**Gewalttätigkeit** 182
- Handlungsform** 27
- inter-omnes-Wirkung** 86
- Kettenverfügungen** 95, 109, 112  
**Klagefrist** 86  
**Klarstellungsfunktion** 28  
**Kleinstversammlung** 142  
**Kleinversammlung** 142  
**konkrete Gefahr** 148, 163  
**Kooperationsgebot** 25, 44, 50, 211, 216, 218, 234, 267  
**Kooperationsgespräch** 200, 222, 227  
**Kooperationspflicht** 211
- Leiter der Versammlung** 44, 49
- Merkmal des Einzelfalles** 162
- Nichtanzeige** 120, 188
- personenbezogene Allgemeinverfügung** 39, 42, 94  
**polizeilicher Notstand** 175  
**präventive Allgemeinverfügungen** 26, 49, 130, 158, 181, 202, 233, 238, 242, 264  
**präventives Verbot** 55, 130, 184
- Rechtsschutz** 44, 46, 85, 240, 269  
**Rechtsverordnung** 33, 37, 41, 57, 82, 84, 93, 95, 98 f., 101, 108, 261  
**Reservierungsanzeigen** 78
- Sammelverfügungen** 39, 94, 253  
**Sammelverwaltungsakt** 42, 253  
**Schein- und Mehrfachanmeldungen** 78  
**Scheinanmeldungen** 120

- Spontanversammlung 49, 52, 78, 116, 124,  
130, 133, 143, 178, 225, 263
- Tarnveranstaltung 77, 208
- unmittelbare Gefahr 147, 264
- Verfahrensfunktion 28
- Verhinderungsblockaden 75
- Versammlung 72, 146
- Versammlungsleiter 48 f., 193, 209, 223
- Verwaltungsakt 27, 29
- Vollstreckungsfunktion 29