

Lea Gottschalk\*

## Von Privatparkplätzen und Demonstrationsverboten

*Der Fall beschäftigt sich im Schwerpunkt mit den Besonderheiten des Versammlungsrechts. Insbesondere thematisiert er die Abgrenzung des Zivilrechts vom öffentlichen Recht im Rahmen der Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs sowie das Verbot von Versammlungen aufgrund von § 8 NVersG.*

### SACHVERHALT

Anlässlich des diesjährig am 9. November in Wolfsburg stattfindenden G7-Gipfels (Gipfel der führenden Wirtschaftsnationen) hat sich eine dem linken Parteienspektrum zuzurechnende Gegenbewegung mit dem Namen *Welcome to Jail* organisiert. Zum Auftakt des Gipfels planen sie einen Protestmarsch ausgehend vom Wolfsburger Hauptbahnhof/Phaeno in Richtung des Allerparks. Die Veranstalter rechnen mit etwa 10 000 Teilnehmern. Die Route führt zu einer mit einer Schranke für PKW begrenzten und sonst umzäunten teilprivatisierten Parkplatzfläche, die sich unweit der Gipfeltagungsräumlichkeiten befindet. Davon verspricht sich die Organisation mehr Gehör zu finden, da auch mit einem Großaufgebot der Medien zu rechnen sei. Über dem Parkplatz, an dem die Stadt Wolfsburg 51 % der Eigentumsanteile hält, ist eine Art Dach installiert, das von acht Stützpfählern sicher und ordnungsgemäß getragen wird. Der Parkplatz ist für Passanten ohne größere Schwierigkeiten auf dem dafür vorgesehenen Fußweg betretbar.

Mit Beschreibungen zu Durchführung, Verlauf und Umfang des Marsches *G7 – Welcome 2 Jail* sowie einer zeitlichen Planung ersuchte die Veranstaltungsleiterin V die Stadt Wolfsburg bereits im Dezember 2017 um »Genehmigung« der Demonstration.

Der zuständige Sachbearbeiter ist gar nicht erfreut über diese Anmeldung. Schließlich sei die Wahl des Standortes Wolfsburg für diesen G7-Gipfel Ausdruck von Stärke und der Überwindung der durch den »Diesel-Skandal« verursachten VW-Krise. Lautstarke »Gegenbewegungen« könne man da nicht gebrauchen. Wolfsburg müsse sich von seiner »besten« Seite präsentieren und geschlossen hinter dem Gipfeltreffen stehen. Außerdem dürfe doch ein teilweise in privater Hand stehender Parkplatz nicht als Protestfläche herhalten. Ferner sind – was auch stimmt – die privaten Teilhaber gegen die Durchführung der Versammlung und wollen hiergegen vorgehen. Sie bestreiten schon, dass Verwaltungsgerichte überhaupt über die Sache zu entscheiden haben.

\* Lea Gottschalk studiert seit 2015 Rechtswissenschaften an der Georg-August-Universität Göttingen und arbeitet als studentische Hilfskraft am Institut für Landwirtschaftsrecht bei Herrn Prof. Dr. José Martínez. Die Klausur wurde im Wintersemester 2017/2018 in der Übung für Fortgeschrittene im Öffentlichen Recht von Herrn Prof. Dr. Marcel Kau gestellt.

Der Sachbearbeiter setzt sodann im Namen der Behörde ein Schreiben an die Versammlungsleiterin auf, in dem die Aktion untersagt wird. Anhand einer umfangreich angefertigten Analyse sei – was auch stimmt – mit der Anreise vieler gewaltbereiter Linksextremisten zu rechnen, die immer wieder straffällig in Erscheinung treten und ihre Argumente nicht in der Diskussion, sondern primär mit Fäusten suchen. Er fügt hinzu, dass bei Veranstaltungen dieser Größe ein enormes Konfliktpotenzial zu erwarten sei. Gerade bei Protestaktionen aus diesem Milieu gingen regelmäßig gewalttätige Handlungen vorstatten.

Überdies sei eine Demonstration auf teilprivatisiertem Grund keineswegs zulässig. Privatpersonen könnten schließlich, wie jeder weiß, mit der Grundrechtsverwirklichung Dritter nichts zu tun haben.

Ferner sei er schon deshalb zur Untersagung der Veranstaltung verpflichtet, da die Demonstration am 9. November (»Reichspogromnacht«) stattfinden solle und dieser Tag vor allem im Zeichen der nationalsozialistischen Willkürherrschaft stünde. Keinesfalls sei an einem so denkwürdigen Tag eine Demonstration zu dulden.

Die Veranstalter fragen sich, wie der Protestmarsch doch noch erreicht werden kann. Schließlich sollen die kapitalistischen Gaststaaten des G7-Gipfels sehen, dass sich die deutsche Bevölkerung kraftvoll gegen die rein kommerziellen, die ärmeren Staaten ausbeutenden Gespräche der »Mächtigen« zu Wort meldet.

Dass das Gelände teilprivatisiert sei, könne der Versammlung nicht entgegen gehalten werden, da der überwiegende Teil in den Händen der Kommune liege. Wer einerseits profitiere, müsse andererseits auch die Nachteile über sich ergehen lassen. Außerdem seien zum jetzigen Zeitpunkt, Januar 2018, keine unmittelbaren Gefahren bei Versammlungsdurchführung ersichtlich, die ein Verbot rechtfertigen würden. Auch könne kein Verbot ergehen, nur weil der Veranstaltungstag auf ein Datum fällt, an dem die Nationalsozialisten früher eines ihrer historischen Großverbrechen begangen haben.

Die Argumente der Stadt seien haltlos. Für das Verhalten einzelner Teilnehmer könne die restliche Versammlung nichts. Die Untersagung untergrabe vollständig den Charakter der freiheitlich-demokratischen Grundordnung der deutschen Verfassung. Keinesfalls werde man dieses Verbot hinnehmen.

**Frage 1:** Erstellen Sie das Rechts- oder ggf. Hilfspgutachten einer form- und fristgerecht erhobenen Klage der Versammlungsleiterin V, mit der die Durchführung des Protestmarsches entsprechend des ursprünglich zugrunde gelegten Plans der Organisatoren erwirkt werden kann.

**Frage 2:** Was könnte die Behörde tun, wenn sie feststellt, dass mehrere Demonstranten verummmt an dem Protest teilnehmen? Welche Behörde ist überhaupt zuständig?

## GLIEDERUNG

- A. Sachentscheidungsvoraussetzungen
  - I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs
    - 1. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit
    - 2. Nichtverfassungsrechtlicher Art
    - 3. Ergebnis
  - II. Statthafte Klageart
  - III. Klagebefugnis, § 42 II VwGO
  - IV. Vorverfahren, §§ 68 ff. VwGO
  - V. Klagegegner, § 78 VwGO
  - VI. Beteiligten- und Prozessfähigkeit, §§ 61, 62 VwGO
  - VII. Frist, § 74 VwGO, und Form, § 81 VwGO
  - VIII. Zuständiges Gericht
  - IX. Ergebnis
- B. Beiladung
- C. Begründetheit
  - I. Ermächtigungsgrundlage
    - 1. Anwendbarkeit des Versammlungsrechts
    - 2. Einschlägige Ermächtigungsgrundlage
      - a) Abgrenzung von Versammlungen unter freiem Himmel und solchen in geschlossenen Räumen
      - b) Einschlägigkeit von § 8 II NVersG und/oder § 8 IV NVersG
  - II. Formelle Rechtmäßigkeit
  - III. Materielle Rechtmäßigkeit
    - 1. Tatbestand des § 8 II 1 Alt. 1 NVersG
      - a) Öffentliche Sicherheit
      - b) Unmittelbarkeit der Gefahr
      - c) Zwischenergebnis
      - d) Gefahr nicht anders abwendbar
      - e) Ergebnis zu 1.
    - 2. Tatbestand des § 8 IV Nr. 1 NVersG
    - 3. Ergebnis  
(Hilfspgutachten)
    - 4. Verantwortlichkeit – richtige Störerauswahl
    - 5. Fehlerfreie Ermessensausübung
  - IV. Ergebnis Begründetheit
- D. Gesamtergebnis

## GUTACHTEN

### Frage 1

Die Klage der V hat Aussicht auf Erfolg, wenn die erforderlichen Sachentscheidungsvoraussetzungen erfüllt sind und soweit sie begründet ist.

#### A. Sachentscheidungsvoraussetzungen

Es müssten die nachfolgenden Sachentscheidungsvoraussetzungen vorliegen.

##### I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

Mangels aufdrängender Sonderzuweisung richtet sich die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs nach der verwaltungsgerichtlichen Generalklausel des § 40 I 1 VwGO. Dafür müsste eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art vorliegen, die auch nicht ausdrücklich einem anderen Gericht zugewiesen ist.

##### 1. Öffentlich-rechtliche Streitigkeit

Es müsste eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vorliegen. Dies ist der Fall, wenn die streitentscheidenden Normen dem öffentlichen Recht zuzuordnen sind.<sup>1</sup> Eine Norm weist öffentlich-rechtlichen Charakter auf, wenn sie einen Hoheitsträger einseitig berechtigt oder verpflichtet (modifizierte Subjektstheorie).<sup>2</sup> Vorliegend könnten einerseits Normen des NVersG (§§ 8, 14 NVersG) und andererseits solche des Zivilrechts (insbesondere § 1004 BGB) heranzuziehen sein. §§ 8, 14 NVersG berechtigen einseitig die Behörde, Versammlungen zu beschränken, verbieten oder aufzulösen. Die Versammlungsbehörde ist als Teil der Exekutive öffentliche Gewalt i. S. v. Art. 1 III GG. Lügen die §§ 8, 14 NVersG der Streitigkeit zugrunde, wäre diese als öffentlich-rechtlich zu charakterisieren.

Es könnten jedoch auch Normen aus dem Zivilrecht einschlägig sein, für die kennzeichnend ist, dass sie die Rechtsbeziehungen Privater nach dem Prinzip der Privatautonomie gleichberechtigt regeln.<sup>3</sup> Von den privaten Anteilseignern wird dieser Einwand auch erhoben. Für sie bestünde die Möglichkeit, einen zivilrechtlichen Unterlassungsanspruch gegen die geplante Versammlung geltend zu machen, der sich aus § 1004 BGB ergeben könnte. Sodann wäre der ordentliche Rechtsweg nach § 13 GVG eröffnet.

Dies würde jedoch zugleich bedeuten, dass der Stadt Wolfsburg, die 51 % der Anteile an dem Parkplatz innehat, eine unzulässige »Flucht in das Privatrecht« ermöglicht würde.<sup>4</sup>

<sup>1</sup> *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 8. Auflage (2018), § 94 Rn. 17.

<sup>2</sup> *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 17. Auflage (2019), § 30 Rn. 1324.

<sup>3</sup> *Stadler*, Allgemeiner Teil des BGB, 19. Auflage (2017), § 1 Rn. 2.

<sup>4</sup> *Erbguth*, Allgemeines Verwaltungsrecht mit Verwaltungsprozess- und Staatshaftungsrecht, 8. Auflage (2015), § 29 Rn. 9.

Vorliegend lassen sich dazu die Grundzüge der Fraport-Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 8 I GG heranziehen, in der das Gericht entschied, dass auch gemischt-wirtschaftliche Unternehmen, die zu wenigstens 50 % in der öffentlichen Hand liegen, an Grundrechte gebunden sind.<sup>5</sup> Konkret hatten die Betreiber des Frankfurter Flughafens (der zur Mehrheit von der Stadt Frankfurt, dem Land Hessen und der Bundesrepublik Deutschland getragen wird) es zu dulden, dass in ihren Räumen eine Versammlung durchgeführt wurde.<sup>6</sup> Zwar wurden hier im Wesentlichen grundrechtliche Erwägungen angestellt, die Grundzüge der Entscheidung lassen sich allerdings auch auf verwaltungsrechtliche Konstellationen übertragen.<sup>7</sup> Angesichts der Wichtigkeit der Versammlungsfreiheit muss davon abgesehen werden, dass die Durchführung einer Versammlung von der Zustimmung privater Anteilseigner abhängig gemacht werden kann.<sup>8</sup> Ansonsten könnten öffentliche Räume aufgrund der Stellung ihrer Eigentümer als Privatrechts-subjekte nicht mehr als Versammlungsorte genutzt werden, was auch angesichts der vielen privatisierten, aber öffentlich zugänglichen Räume nicht hinnehmbar ist.<sup>9</sup> Aufgrund der hohen verfassungsrechtlichen Bedeutung der Streitigkeit müssen die privaten Anteilseigner daher auf das öffentliche Versammlungsrecht verwiesen werden.

Die streitentscheidenden Normen sind somit §§ 8, 14 NVersG, mithin solche des öffentlichen Rechts. Die Streitigkeit ist öffentlich-rechtlichen Charakters.

## 2. Nichtverfassungsrechtlicher Art

Eine doppelte Verfassungsunmittelbarkeit, das heißt eine Streitigkeit zwischen zwei am Verfassungsleben beteiligten Organen über ihre unmittelbar aus der Verfassung entspringenden Rechte und Pflichten,<sup>10</sup> scheidet schon auf personeller Ebene aus: V ist Bürgerin. Die Streitigkeit ist nichtverfassungsrechtlicher Art.

<sup>5</sup> BVerfGE 128, 226 ff.

<sup>6</sup> Dadurch wurde eine unmittelbare Grundrechtsbindung von Privatpersonen angenommen, soweit sie sich an gemischt-wirtschaftlichen Unternehmen beteiligen, die mehrheitlich von der öffentlichen Hand beherrscht werden. Eine solch unmittelbare Wirkung der Grundrechte kannte die Rechtsordnung bis dato nur in gesetzlich normierten Einzelfällen wie bspw. in Arbeitsverhältnissen (Art. 9 III GG). Neuerdings wird diese Rspr. jedoch mehr und mehr erweitert, indem gegenüber Privaten auch eine unmittelbare Grundrechtsbindung in »spezifischen Konstellationen« angenommen wird. In Zukunft muss daher gegebenenfalls nicht mehr darauf abgestellt werden, ob gemischt-wirtschaftliche Unternehmen mehrheitlich von öffentlichen Anteilseignern beherrscht werden; vgl. dazu BVerfGE 148, 267 ff.; dazu mit kritischen Anmerkungen *Hellgardt*, JZ 2018, 901–910.

<sup>7</sup> So hat bereits Schleswig-Holstein die gesetzgeberische Konsequenz gezogen, die Versammlungen auf Verkehrsflächen von Grundstücken in Privateigentum auch ohne Zustimmung des Eigentümers zuzulassen, vgl. § 18 VersFG SH; noch weitergehend der Musterentwurf des Arbeitskreises Versammlungsrecht in § 21 ME VersG.

<sup>8</sup> *Brenneisen/Arndt*, Versammlungen auf privaten Flächen im Lichte der aktuellen Rechtsprechung, NordÖR 2016, 272.

<sup>9</sup> Vgl. dazu bspw. folgende Fälle: BGH NJW 2015, 2892; VG Schleswig v. 26.11.2013, Az. 3 A 237/12 sowie BVerfG NJW 2015, 2485.

<sup>10</sup> *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, 16. Auflage (2019), § 3 Rn. 127.

## 3. Ergebnis

Der Verwaltungsrechtsweg ist mangels abdrängender Sonderzuweisung gem. § 40 I 1 VwGO eröffnet.

## II. Statthafte Klageart

Die statthafte Klageart richtet sich nach dem Begehren der Klägerin, vgl. § 88 VwGO. Vorliegend wendet sich V gegen das Verbot der Versammlung. Gegen dieses Verbot könnte sie mittels einer Verpflichtungsklage gem. § 42 I 1 Alt. 2 VwGO vorgehen, die darauf gerichtet ist, eine Genehmigung in Form eines Verwaltungsaktes zu erstreiten. Aufgrund der besonderen Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit für die demokratische Grundordnung<sup>11</sup> besteht jedoch gem. Art. 8 I GG kein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt<sup>12</sup>. Dies unterstützt auch die einfachgesetzliche Normierung des § 5 NVersG, der lediglich eine Anzeigepflicht für Versammlungen unter freiem Himmel aufstellt. Eine Verpflichtungsklage ist mangels Genehmigungspflicht daher unstatthaft. Vielmehr kann V unmittelbar gegen den Bescheid vorgehen, der die Veranstaltung verbietet und diesen mithilfe einer Anfechtungsklage gem. § 42 I 1 Alt. 1 VwGO aufheben lassen. Dafür müsste der Bescheid einen Verwaltungsakt i. S. d. § 42 I 1 Alt. 1 VwGO darstellen. Ein solcher liegt gem. § 35 S. 1 VwVfG, § 1 I NVwVfG<sup>13</sup> bei jeder Verfügung vor, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Das Versammlungsverbot stellt eine Entscheidung einer Behörde dar und regelt die von V angemeldete Demonstration, ist mithin öffentlich-rechtlich und auf die Setzung einer Rechtsfolge gerichtet, entfaltet also auch Außenwirkung. Die Verfügung müsste auch konkret-individuellen Charakter aufweisen. Möglicherweise handelt es sich um einen Sonderfall<sup>14</sup> des Verwaltungsaktes in Form einer Allgemeinverfügung. Denkbar wäre eine adressatenbezogene Allgemeinverfügung<sup>15</sup>, bei der eine bestimmte Situation für eine unbestimmte Anzahl von Personen geregelt wird.<sup>16</sup> Adressatin des Verbots, das vor dem Beginn der Versammlung ausgesprochen wird, ist allerdings die V allein und nicht ein unbestimmter Personenkreis. Die Verfügung ist mithin konkret-individuell und somit Verwaltungsakt i. S. d. § 35 S. 1 VwVfG, gegen den V mittels einer Anfechtungsklage gem. § 42 I Alt. 1 VwGO vorgehen kann.

<sup>11</sup> *Pieroth/Schlink/Kniesel*, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Auflage (2016), § 21 Rn. 2.

<sup>12</sup> *Enders/Dürig-Friedl*, Versammlungsrecht, 2016, § 16 VersammlG Rn. 26.

<sup>13</sup> Auf diesen Zusatz wird im Folgenden verzichtet.

<sup>14</sup> *Maurer/Waldhoff*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 19. Auflage (2017), § 9 Rn. 30.

<sup>15</sup> Z. T. auch als personenbezogene Allgemeinverfügung bezeichnet, vgl. dazu *Detterbeck* (Fn. 2), § 10 Rn. 468.

<sup>16</sup> *Sodan/Ziekow* (Fn. 1), § 74 Rn. 20.

### III. Klagebefugnis, § 42 II VwGO

V müsste auch klagebefugt sein. Dies ist der Fall, wenn sie geltend macht, durch den Bescheid in ihren Rechten verletzt zu sein und diese Rechtsverletzung zumindest möglich<sup>17</sup> erscheint, vgl. § 42 II VwGO. V macht geltend, durch das Verbot in ihrem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit aus Art. 8 I GG verletzt zu sein. Diese Rechtsverletzung scheint auch nicht von vornherein ausgeschlossen und ist damit möglich (sog. Möglichkeitstheorie<sup>18</sup>). V ist klagebefugt.

### IV. Vorverfahren, §§ 68 ff. VwGO

Ein Vorverfahren ist gem. § 68 I 2 Var. 1 VwGO i. V. m. § 80 I NJG unstatthaft.

### V. Klagegegner, § 78 VwGO

Klagegegner ist gem. § 78 I Nr. 1 VwGO nach dem Rechtsträgerprinzip die Stadt Wolfsburg.

### VI. Beteiligten- und Prozessfähigkeit, §§ 61, 62 VwGO

V ist gem. § 61 Nr. 1 Alt. 1 VwGO beteiligten- und gem. § 62 I Nr. 1 VwGO prozessfähig. Die Stadt Wolfsburg ist gem. § 61 Nr. 1 Alt. 2 VwGO beteiligtenfähig. Ihre Prozessfähigkeit richtet sich nach § 62 III VwGO. Sie wird im Verfahren gem. §§ 86 I 2, 14 VI, 7 II Nr. 2 NKomVG durch den Oberbürgermeister oder die Oberbürgermeisterin vertreten.

### VII. Frist, § 74 VwGO, und Form, § 81 VwGO

Die einmonatige Klagefrist nach Bekanntgabe des Verwaltungsaktes gem. § 74 I 2 VwGO ist gewahrt. Gleiches gilt für die erforderliche Form, § 81 I VwGO.

### VIII. Zuständiges Gericht

Die Klage ist beim zuständigen Gericht einzureichen (§§ 45, 52 Nr. 3 S. 1 VwGO), vorliegend beim VG Braunschweig, vgl. § 73 I, II Nr. 1 NJG.

### IX. Ergebnis

Die Sachentscheidungsvoraussetzungen wurden gewahrt. Die Klage der V ist zulässig.

### B. Beiladung

Im Hinblick darauf, dass die Entscheidung des Gerichts auch die Inhaber der privaten Flächen bzw. deren Rechte betrifft, sind diese notwendig beizuladen, § 65 II VwGO.

### C. Begründetheit

Die Klage müsste auch begründet sein. Dies ist der Fall, soweit der Bescheid rechtswidrig und die Klägerin dadurch tatsächlich in ihren Rechten verletzt ist, § 113 I 1 VwGO.

#### I. Ermächtigungsgrundlage

Der Vorbehalt des Gesetzes gebietet für staatliches Handeln stets das Bestehen einer Rechtsgrundlage, vgl. Art. 20 III GG. In Frage käme hier das Verbot einer Versammlung, das in Art. 8 I GG eingreifen könnte. Dafür ist zunächst zu prüfen, ob das Versammlungsrecht überhaupt anwendbar ist.

#### 1. Anwendbarkeit des Versammlungsrechts

Für die Anwendbarkeit des niedersächsischen Versammlungsrechts<sup>19</sup> bedarf es einer Versammlung i. S. v. § 2 NVersG.<sup>20</sup> Eine Versammlung ist die örtliche Zusammenkunft mehrerer (zumindest aber zweier) Personen<sup>21</sup> zu dem Zwecke der gemeinsamen Meinungsbildung und -äußerung, gerichtet auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung.<sup>22</sup> Charakteristisch ist dabei die gemeinschaftliche, auf Kommunikation angelegte Entfaltung – so handelt es sich bei der Versammlungsfreiheit doch um ein spezielles Kommunikationsgrundrecht.<sup>23</sup> Die Versammlung braucht weiterhin nicht ortsfest zu sein, sodass auch Demonstrationzüge erfasst werden.<sup>24</sup> Bei der Veranstaltung der V treffen circa 10 000 Personen aufeinander. Sie wollen gemeinsam gegen den G7-Gipfel protestieren und den Gaststaaten signalisieren, dass sie sich gegen eine Ausbeutung von ärmeren Staaten positionieren. Dadurch wird eine Meinung in Gruppenform geäußert. Es ist auch unschädlich, dass die Demonstration als Protestmarsch ausgestaltet ist, der sich vom Wolfsburger Hauptbahnhof in Richtung des Allerparks erstreckt, da es auf eine Ortsgebundenheit nicht ankommen kann (s. o.). Bei der von V geplanten Veranstaltung handelt

<sup>19</sup> Zum 1. 2. 2011 ist in Niedersachsen das NVersG in Kraft getreten, sodass das Bundesversammlungsgesetz keine Anwendung mehr über Art. 125 a GG findet.

<sup>20</sup> Dieser Begriff deckt sich mit der verfassungsrechtlichen Definition einer Versammlung, sodass zugleich auch der Schutzbereich von Art. 8 I GG eröffnet ist, sofern der h. M. gefolgt wird; vgl. zu dem verfassungsrechtlichen Begriff den Brokdorf-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts in BVerfGE 69, 315 (343) sowie zu der h. M. *Brenneisen/Wilkensen*, Versammlungsrecht – Das hoheitliche Eingriffshandeln im Versammlungsgeschehen, 4. Auflage (2011), S. 71 und *Ullrich*, Niedersächsisches Versammlungsgesetz – NVersG, 2. Auflage (2018), § 2 S. 78 f.

<sup>21</sup> *Kingreen/Poscher*, Grundrechte Staatsrecht II, 34. Auflage (2018), § 17 Rn. 20; *Diétel/Gintzel/Kniesel*, Versammlungsgesetz – Gesetz über Versammlungen und Aufzüge Kommentar, 16. Auflage (2010), § 1 Rn. 18.

<sup>22</sup> *Manssen*, Staatsrecht II, 16. Auflage (2019), § 21 Rn. 509; Der Versammlungsbegriff ist grds. umstritten: Z. T. wird gefordert, dass die Meinungsäußerung auf öffentliche Angelegenheiten gerichtet ist, während andere wiederum jedwedem Zweck genügen lassen, vgl. dazu *Pieroth/Schlink/Kniesel* (Fn. 11), § 20 Rn. 6 ff. Vorliegend kann dieser Streit dahinstehen, da selbst nach der engsten Auffassung eine Versammlung vorliegt.

<sup>23</sup> Von Mangoldt/Klein/Starck/*Gusy*, Grundgesetz Kommentar, Band 1, 7. Auflage (2018), Art. 8 Rn. 11.

<sup>24</sup> *Manssen* (Fn. 22), § 21 Rn. 512.

<sup>17</sup> Kopp/Schenke/*Schenke*, Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar, 25. Auflage (2019), § 42 Rn. 59.

<sup>18</sup> *Ipsen*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 10. Auflage (2017), Rn. 1053.

es sich um eine Versammlung i. S. v. § 2 NVersG. Demnach ist das niedersächsische Versammlungsrecht anwendbar.

## 2. Einschlägige Ermächtigungsgrundlage

### a) Abgrenzung von Versammlungen unter freiem Himmel und solchen in geschlossenen Räumen

Das Versammlungsrecht differenziert entsprechend Art. 8 II GG zwischen Versammlungen unter freiem Himmel und solchen in geschlossenen Räumen. Während Versammlungen unter freiem Himmel gemäß Art. 8 II GG durch und aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden können, unterliegen Versammlungen in geschlossenen Räumen nur den verfassungsimmanenten Schranken. Es muss daher konstatiert werden, um welche Art der Versammlung es sich im vorliegenden Fall handelt. Ein geschlossener Raum liegt vor, wenn der Ort seitlich umschlossen und überdacht ist.<sup>25</sup> Der Parkplatz selbst ist überdacht. Zudem existiert ein Zaun, was für eine Versammlung in einem geschlossenen Raum spräche. Demnach wäre § 14 II 1 NVersG die einschlägige Ermächtigungsgrundlage. Es ist jedoch auf die Ratio der Differenzierung abzustellen und nicht auf die de facto gegebene seitliche Umgrenzung des Veranstaltungsorts.<sup>26</sup> Versammlungen unter freiem Himmel weisen aufgrund der Gefahr des zügellosen Zustroms von Passanten ein größeres Konfliktpotenzial auf als solche im geschlossenen Raum, worauf auch deren Privilegierung<sup>27</sup> zurückzuführen ist.<sup>28</sup> Die Versammlung der V findet zwar auf einem umschlossenen und überdachten Parkplatz statt, dieser ist allerdings für Passanten über einen Fußweg frei erreichbar. Es besteht mithin die Möglichkeit des ungehinderten Zugangs.<sup>29</sup> Mit diesen Argumenten erklärte das Bundesverfassungsgericht sogar den Flughafen Frankfurt zu einem öffentlichen (kommunikativen) Raum und bejahte eine Versammlung unter freiem Himmel, insbesondere auch weil dieser den Charakter eines öffentlichen Forums aufweise.<sup>30</sup> Die einschlägige Ermächtigungsgrundlage ist daher § 8 NVersG.

### b) Einschlägigkeit von § 8 II NVersG und/oder § 8 IV NVersG<sup>31</sup>

Das Versammlungsverbot könnte aufgrund von § 8 II 1 Alt. 1 NVersG oder § 8 IV Nr. 1 NVersG ergangen sein. Die Stadt Wolfsburg hat ihre Begründung für das Verbot auf eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufgrund

<sup>25</sup> Pieroth/Schlink/Kniesel (Fn. 11), § 20 Rn. 10.

<sup>26</sup> Kingreen/Poscher (Fn. 21), § 17 Rn. 822.

<sup>27</sup> Art. 8 GG sieht in Abs. 2 nur für Versammlungen unter freiem Himmel einen qualifizierten Gesetzesvorbehalt vor. Beschränkungen von Versammlungen in geschlossenen Räumen können nur anhand von kollidierendem Verfassungsrecht gerechtfertigt werden.

<sup>28</sup> Von Mangoldt/Klein/Starck/Gusy (Fn. 23), Art. 8 Rn. 81.

<sup>29</sup> Für weitere Beispiele von Versammlungen unter freiem Himmel trotz Überdachung und (zumindest teilweiser) Umgrenzung vgl. Ullrich (Fn. 20), § 2 S. 87.

<sup>30</sup> BVerfGE 128, 226 (Rn. 70–71).

<sup>31</sup> Zu den im Gesetzgebungsverfahren geäußerten Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der Vorschrift vgl. Schriftl. Bericht LT-Drs. 16/2913, S. 10 f. sowie zusammenfassend Ullrich (Fn. 20), § 8 S. 216–218.

eines erwarteten hohen Konfliktpotenzials gestützt. Zudem wurde formuliert, dass eine Untersagung angesichts eines Zusammenhangs mit einem Tag des Gedenkens an die Zeit des Nationalsozialismus (9. November) erfolgen müsse. Es ist zu prüfen, in welchem Verhältnis § 8 II und § 8 IV NVersG zueinander stehen, um die einschlägige Ermächtigungsgrundlage, auf die sich die Behörde mit ihrer Begründung stützen kann, feststellen zu können. Aufgrund der besonderen Voraussetzungen, die § 8 IV NVersG normiert, könnte dieser als *lex specialis* zu qualifizieren sein, sodass ein Rückgriff auf § 8 II S. 1 Alt. 1 NVersG ausscheiden müsste. Dagegen spricht jedoch der Wortlaut der Vorschrift (»Es ist *auch* verboten [...]«), der für eine Anwendung neben der Generalbefugnis des § 8 II NVersG angeführt werden kann. Zudem stellt § 8 IV NVersG keine strengeren Voraussetzungen an das Verbot oder die Auflösung einer Versammlung als § 8 II NVersG. Vielmehr stellt er eine Konkretisierung der Schutzgüter dar.<sup>32</sup> Es ist daher nicht zu befürchten, dass bei einer Anwendung der beiden Ermächtigungsgrundlagen nebeneinander engere Voraussetzungen des Abs. 4 unterlaufen würden. § 8 II S. 1 Alt. 1 NVersG und § 8 IV Nr. 1 NVersG können damit als Ermächtigungsgrundlagen herangezogen werden.

## II. Formelle Rechtmäßigkeit

Es handelte die gem. § 24 I 1 Nr. 1 NVersG zuständige Behörde. Eine gem. § 28 I VwVfG erforderliche Anhörung wurde bisher nicht durchgeführt, sie kann jedoch gem. § 45 I Nr. 3 VwVfG nachgeholt werden. Der Verwaltungsakt ist schriftlich ergangen. Die daran geknüpften Formanforderungen wie dessen Begründung (§ 39 I VwVfG) und die Erkennbarkeit der ausstellenden Behörde (§ 37 III S. 1 VwVfG) wurden gewahrt. Das Verbot ist formell rechtmäßig.

## III. Materielle Rechtmäßigkeit

Hinsichtlich der materiellen Rechtmäßigkeit bestehen hingegen Zweifel. Zunächst müsste der Tatbestand der Ermächtigungsgrundlage vorliegen.

### 1. Tatbestand des § 8 II 1 Alt. 1 NVersG

Es müsste eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorliegen, die nicht anders abgewehrt werden kann. Der Gefahrenbegriff ist dabei dem des NPOG nachgebildet und wird ergänzt um das Kriterium der Unmittelbarkeit.<sup>33</sup> Eine unmittelbare Gefahr liegt demnach vor, wenn im einzelnen Fall die hohe Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit

<sup>32</sup> Ullrich (Fn. 20), § 8 S. 208.

<sup>33</sup> Das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht legt den Grundstein für die Spezialgesetze und entfaltet (zumindest modifizierende) Wirkung für diese – selbst in solchen Fällen, in denen dort qualifizierende Regelungen getroffen werden. Eine Anlehnung des Gefahrenbegriffes an das allgemeine Polizeirecht ist daher entgegen dem Wortlaut von § 2 NPOG (»im Sinne dieses Gesetzes«) grds. zulässig, vgl. dazu auch *Watrin*, Die Gefahrenprognose im Versammlungsrecht (2015), S. 56.

eintreten wird.<sup>34</sup> Der Schadenseintritt muss mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erwarten sein.<sup>35</sup>

Die öffentliche Sicherheit umfasst Rechte und Rechtsgüter Dritter, den Staat und seine Einrichtungen sowie den Schutz der objektiven Rechtsordnung.<sup>36</sup> Die objektive Rechtsordnung umfasst alle Normen des öffentlichen Rechts inklusive des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts.<sup>37</sup> Geschützte Individualrechtsgüter sind insbesondere Leben, Gesundheit, Vermögen, persönliche Ehre und die körperliche Bewegungsfreiheit.<sup>38</sup>

#### a) Öffentliche Sicherheit

Die Analyse der Stadt Wolfsburg hat ergeben, dass viele gewaltbereite Linksextremisten zu der Demonstration erwartet werden. Diese könnten eine Gefahr für die körperliche Unversehrtheit anderer Versammlungsteilnehmer, aber auch von unbeteiligten Passanten sowie für Sachbeschädigungen begründen. Diese Rechtsgüter werden unter anderem durch Straftatbestände wie beispielsweise §§ 223, 224, 303 StGB geschützt, die Teil der objektiven Rechtsordnung sind. Es liegt somit ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit vor.

#### b) Unmittelbarkeit der Gefahr

Die Schutzgüter müssten auch unmittelbar gefährdet sein. Der Schadenseintritt muss also in einem engen zeitlichen Zusammenhang mit der Durchführung der Versammlung stehen,<sup>39</sup> von besonders hoher Wahrscheinlichkeit sein und seine Prognose auf konkreten und nachvollziehbaren Gründen beruhen.<sup>40</sup> Die Prognose kann angesichts des besonderen verfassungsrechtlichen Schutzes durch Art. 8 I GG dabei nicht allein auf vergangene Ereignisse und Verhaltensweisen einzelner der erwarteten Versammlungsteilnehmer gestützt werden. Es bedarf einer tatsächlichen Grundlage dafür, dass ein solches störendes Verhalten auch in der konkreten Situation zu erwarten ist.<sup>41</sup> Dafür gibt es vorliegend keine Anhaltspunkte. Vielmehr wurde allein auf das vergangene Verhalten der linksradikalen Versammlungsteilnehmer zur Beurteilung abgestellt. Das vergangene Verhalten kann aber insbesondere deshalb nicht allein ausreichen, um eine Gefahr zu prognostizieren, weil in der Realität auch solche Teilnehmerkreise bei manchen Versammlungen friedlich bleiben, eine Gewaltbereitschaft also nicht immer vorliegt.<sup>42</sup> Selbst bei einer möglicherweise gesteigerten Gefährdungssituation muss berücksichtigt

werden, dass im Falle einer irrigen Verneinung des Vorliegens einer Gefahr noch die Möglichkeit einer späteren Auflösung verbleibt.<sup>43</sup> Eine Eskalation der Versammlung hin zu dem Eintritt eines Schadens ist nicht mit Gewissheit zu erwarten. Mangels der besonders hohen Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts ist das Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr daher zu verneinen (a. A. vertretbar).

#### c) Zwischenergebnis

Schon mangels eines unmittelbar bevorstehenden Schadenseintritts liegen die Voraussetzungen des § 8 II 1 Var. 1 NVersG nicht vor (a. A. vertretbar).

#### d) Gefahr nicht anders abwendbar

Wäre ein unmittelbar bevorstehender Schadenseintritt zu bejahen, dürfte die Gefahr auch nicht anders abwendbar sein. Es muss auf weitere Maßnahmen abgestellt werden, die die Behörde ergreifen könnte, um die von den möglicherweise gewaltbereiten Linksextremisten ausgehende Gefahr abzuwenden. Das Versammlungsverbot darf aufgrund der Wichtigkeit von Art. 8 I GG nur als *ultima ratio* herangezogen werden.<sup>44</sup> Vorliegend bestünden entsprechende Möglichkeiten wie beispielsweise Gefährderanschriften<sup>45</sup> zu verfassen, Platzverweise<sup>46</sup> und Aufenthaltsverbote<sup>47</sup> zu erteilen sowie entsprechende Polizeiarbeit während der Versammlung zu leisten. Angesichts dessen, dass bis zu der Durchführung der Demonstration noch genügend Vorlaufzeit gegeben ist, kann auch davon ausgegangen werden, dass die Maßnahmen erfolgreich sein werden.

#### e) Ergebnis zu 1.

Der Tatbestand des § 8 II 1 Alt. 1 NVersG scheidet an der Unmittelbarkeit der Gefahr sowie daran, dass diese auch anders abzuwenden wäre.

## 2. Tatbestand des § 8 IV Nr. 1 NVersG

Möglicherweise könnte sich die Behörde auf den Verbotstatbestand des § 8 IV Nr. 1 NVersG berufen. Dieser verbietet Versammlungen, die an einem Tag oder Ort stattfinden sollen, dem ein an die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erinnernder Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt und bei denen durch die Art und Weise der Durchführung der Versammlung der öffentliche Friede in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise unmittelbar gefährdet wird. Mit der Begehung eines Gedenktages wird Verantwortung für die Vergangenheit übernommen und bundesweit der Opfer des Nationalsozialismus gedacht. Auch erfüllen Gedenktage eine mahnende

<sup>34</sup> Ullrich (Fn. 20), § 8 Rn. 19.

<sup>35</sup> BVerwGE 131, 216.

<sup>36</sup> Hartmann/Mann/Mehde/Mann, Landesrecht Niedersachsen Studienbuch, 2. Auflage (2018), § 4 Rn. 21.

<sup>37</sup> OVG Lüneburg NdsVbl. 2007, 216.

<sup>38</sup> Ullrich (Fn. 20), § 8 S. 146.

<sup>39</sup> Schäffer, Versammlungs- und allgemeines Gefahrenabwehrrecht unter besonderer Berücksichtigung des Zitiergebotes, DVBl. 2012, 546 (548).

<sup>40</sup> Götz/Geis, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 16. Auflage (2017), § 23 Rn. 17; BVerfG NVwZ 1998, 834 f.

<sup>41</sup> Vgl. dazu Watrin (Fn. 34), S. 86 ff.

<sup>42</sup> Ullrich (Fn. 20), § 8 S. 155.

<sup>43</sup> BVerfGE 69, 315.

<sup>44</sup> Vgl. dazu OLG Celle NVwZ-RR 2006, 254.

<sup>45</sup> § 12 a NPOG.

<sup>46</sup> § 17 I NPOG.

<sup>47</sup> § 17 III NPOG.

Funktion, indem sie an die Folgen der Willkürherrschaft erinnern, um deren Wiederholung gänzlich auszuschließen.<sup>48</sup>

Für den 9. November kann angezweifelt werden, ob es sich um einen Tag handelt, dem gewichtige Symbolkraft zur Erinnerung an den Nationalsozialismus zukommt. Gewichtige Symbolkraft hat ein Tag dann, wenn er eindeutig und zweifelsfrei an die nationalsozialistische Herrschaft erinnert.<sup>49</sup> Der 9. November kann neben der Reichspogromnacht mit der Ausrufung der Republik (1918) und dem Mauerfall (1989) in Verbindung gebracht werden. Allerdings stellt der 9. November 1938 den Beginn der systematischen Vernichtung der Juden dar. Er wird als Eröffnung des Holocausts klassifiziert und führte zur Verhaftung und Verschleppung von 30 000 Menschen.<sup>50</sup> Der 9. November steht damit vorrangig im Zeichen der Erinnerung an die nationalsozialistische Herrschaft und des Gedenkens an die Opfer dieser Willkürherrschaft. Es liegt ein Tag mit gewichtiger Symbolkraft vor.

Die Versammlung müsste darüber hinaus den öffentlichen Frieden in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise unmittelbar gefährden. Dafür muss die Billigung, Leugnung oder Verharmlosung der nationalsozialistischen Herrschaft positiv konstatiert werden.<sup>51</sup> Bei der Auslegung dieses Tatbestandsmerkmals kann sich an § 130 IV StGB orientiert werden.<sup>52</sup> Demnach liegt eine Gefährdung des öffentlichen Friedens bei verfassungskonformer Auslegung erst dann vor, wenn die Äußerungen ihrem Inhalt nach darauf abzielen, die Bedeutung des Gedenkens zu schmälern oder zu negieren.<sup>53</sup> Die Stoßrichtung der Aussagen muss konkret auf rechtsgutgefährdende Handlungen hinweisen.<sup>54</sup> Vorliegend bezweckt die Versammlung die kritische Auseinandersetzung mit dem G7-Gipfel. Es besteht bereits bei dem Versammlungsmotto kein Bezug zu der nationalsozialistischen Herrschaft. Eine Durchführung der Versammlung in einer Art und Weise, die die Würde der Opfer herabsetzt, ist nicht geplant und auch nicht zu befürchten. Zudem bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass etwaige Gedenkveranstaltungen durch die Versammlung der V gestört würden. Der Tatbestand des § 8 IV Nr. 1 NVersG ist nicht erfüllt und kann daher nicht als Grundlage für das Verbot herangezogen werden.

<sup>48</sup> Vgl. Schmid, Deutungsmacht und kalendarisches Gedächtnis – Die politischen Gedenktage, in: Reichel/ Schmid/Steinbach (Hrsg.), Der Nationalsozialismus – Die zweite Geschichte. Überwindung – Deutung – Erinnerung (2009), S. 175–216.

<sup>49</sup> Entwurfsbegründung, LT-Drs. 16/2075, S. 32.

<sup>50</sup> Landeszentrale für politische Bildung BW, Reichspogromnacht – 9./10.11.1938, <https://www.lpb-bw.de/reichspogromnacht.html> (zuletzt abgerufen am 22.10.2019).

<sup>51</sup> Ullrich (Fn. 20), § 8 S. 210 sowie Brenneisen/Wilkens (Fn. 20), S. 338.

<sup>52</sup> Zu dessen Verfassungsmäßigkeit vgl. den Wunsiedel-Beschluss des BVerfG, BVerfGE 124, 300.

<sup>53</sup> Thomas, Verlegung einer politischen Versammlung am »Holocaust-Gedenktag«, Jura 2015, 528 (532).

<sup>54</sup> Ullrich (Fn. 20), § 8 S. 211.

### 3. Ergebnis

Mangels Vorliegens der Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage ist das Verbot materiell rechtswidrig.

(Hilfsgutachten)

Sofern einer der Tatbestände erfüllt wäre, müsste die Behörde auch ermessensfehlerfrei gehandelt haben.

### 4. Verantwortlichkeit – richtige Störerauswahl

Die Behörde müsste zunächst gegen die konkreten Störer vorgehen, bevor sie die Maßnahme gegen die Versammlung als Ganzes richtet, vgl. § 8 III NVersG. Art. 8 I GG erfasst nur Versammlungen, die friedlich und ohne Waffen durchgeführt werden. Erst wenn die Versammlung insgesamt unfriedlich ist und damit nicht mehr in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit fällt, kann und darf sie als solche verboten werden.<sup>55</sup> Anderenfalls sind Maßnahmen nur gegen die Personen zu richten, von denen eine Unfriedlichkeit ausgeht, da die friedliche Mehrheit von Art. 8 I GG geschützt wird. Eine Versammlung ist unfriedlich, wenn sie einen aufrührerischen Verlauf nimmt oder dieser angestrebt wird. Die Intention der V liegt nicht darin, eine unfriedliche oder gar gewalttätige Veranstaltung zu organisieren. Auch reichen einzelne Rechtsverstöße nicht aus, um ein Verbot auszusprechen.<sup>56</sup> Zudem legt die Behörde keine Tatsachen dar, dass der erwartete gewaltbereite Teilnehmerkreis die Versammlung mit 10 000 Teilnehmern dominieren wird und die Gefährdung daher »durch« die Versammlung<sup>57</sup> erfolgt. Die Maßnahmen dürften sich daher nur gegen etwaige gewaltbereite Teilnehmer richten.<sup>58</sup>

### 5. Fehlerfreie Ermessensausübung

Grundsätzlich darf das Gericht wegen des Grundsatzes der Gewaltenteilung keine eigenen Zweckmäßigkeitserwägungen anstellen. Der Prüfungsumfang beschränkt sich auf die Rechtmäßigkeit der Maßnahme und spezifische Ermessensfehler, vgl. § 114 S. 1 VwGO.

Wolfsburg während des G7-Gipfels von seiner besten Seite zeigen zu wollen, erscheint als sachfremdes Kriterium für ein Versammlungsverbot. Dieses darf bei der behördlichen Entscheidung nicht berücksichtigt werden.<sup>59</sup> Demnach läge ein Ermessensfehlergebrauch, der sich dadurch auszeichnet, dass die Behörde bei dem Zustandekommen ihrer Entscheidung ermessensfehlerhaft gehandelt hat, vor.<sup>60</sup> Im Falle des Vor-

<sup>55</sup> Kingreen/Poschet (Fn. 21), § 17 Rn. 816.

<sup>56</sup> Dies ergibt sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, vgl. dazu Hartmann/Mann/Mehde/Mehde (Fn. 32), § 4 Rn. 160 ff.

<sup>57</sup> Erbs/Kohlhaas/Wache, Strafrechtliche Nebengesetze (224. EL), VersammlG § 15 Rn. 5.

<sup>58</sup> Zu den anderen Handlungsmöglichkeiten der Behörde s. o.

<sup>59</sup> Stern/Blanke, Verwaltungsprozessrecht in der Klausur, 9. Auflage (2008), § 11 Rn. 344.

<sup>60</sup> Ebd.

liegens eines der Tatbestände, hätte die Behörde auch ermessensfehlerhaft gehandelt.

Es erscheint zudem fragwürdig, ob das Verbot ein geeignetes, erforderliches und angemessenes Mittel dargestellt hätte.

Dafür müsste es einen legitimen Zweck verfolgen. Das Verbot verhindert, dass linksextremistische Teilnehmer die Versammlung stören und so möglicherweise eine Gefahr für andere Teilnehmer verursachen. Es bezweckt demnach den Schutz der körperlichen Integrität der anderen Versammlungsteilnehmer und etwaiger Passanten. Weiterhin sollten Gewalttaten verhindert werden, die u.U. Tatbestände des StGB erfüllen könnten, mithin der objektiven Rechtsordnung widersprechen. Dies ist ein legitimer Zweck.

Das Mittel muss auch geeignet sein, den Zweck zu erreichen. Dafür muss es den Zweck in irgendeiner Weise fördern.<sup>61</sup> Durch das Verbot wird verhindert, dass die Versammlungsteilnehmer überhaupt anreisen. Somit wendet die Behörde die – zwar mögliche, aber nicht unmittelbare – Gefahr für die öffentliche Sicherheit ab.

Jedoch könnten mildere Mittel in Betracht kommen, sodass das Verbot nicht erforderlich gewesen wäre. Solche mildereren Mittel lägen insbesondere in sog. Minusmaßnahmen. Minusmaßnahmen sind Maßnahmen, die sich allein auf das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht stützen und nach Beginn der Versammlung zum Tragen kommen.<sup>62</sup> Vorliegend hätte die Behörde beispielsweise die Versammlung beschränken und Personalkontrollen durchführen können. Bei einer Großveranstaltung stellt es die Polizeibehörden allerdings regelmäßig vor große Schwierigkeiten, während der Versammlung die Störer ausfindig zu machen, sodass es trotz Personalkontrollen zu einer Gefährdung anderer Teilnehmer kommen könnte. Es könnte daher daran gezweifelt werden, dass die Minusmaßnahmen ebenso effektiv wären wie das Verbot. Jedoch bestünde für die Polizeibehörden noch ausreichend Zeit, sich auf die Versammlung vorzubereiten und entsprechendes Personal, ggf. auch aus anderen Bundesländern oder von der Bundespolizei, anzufordern.<sup>63</sup> Diese Möglichkeit hätte genutzt werden müssen. Sodann wäre die Durchführung von Minusmaßnahmen gleich geeignet, aber das mildere Mittel. Das Verbot war demnach auch nicht erforderlich.

Des Weiteren müsste das Verbot auch angemessen sein, das heißt, es darf nicht außer Verhältnis zu dem erstrebten Erfolg stehen.<sup>64</sup> Ob dies der Fall ist, ergibt sich aus einer Güterabwägung zwischen den Interessen der V und denen der Allgemeinheit.<sup>65</sup> Es muss auf die besondere Wichtigkeit des Grundrechts der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 I GG abgestellt werden. In der repräsentativen

Demokratie muss dem Volk, das politische Entscheidungen nicht unmittelbar trifft,<sup>66</sup> die Möglichkeit öffentlichkeitswirksamen Gehörs verschaffen werden. Dies unterstützt das Bundesverfassungsgericht, indem es eine Versammlung als »unerlässliche Einflussnahmemöglichkeit auf den politischen Prozess« darstellt.<sup>67</sup> Das Versammlungs»verbot stellt dabei einen besonders starken Eingriff in das Grundrecht der V dar. Auf der anderen Seite müssen die Gefahren für die körperliche Integrität (Art. 2 II GG) der friedlichen Versammlungsteilnehmer und Passanten Berücksichtigung finden. Hier obliegt dem Staat eine Schutzpflicht für die Gewährung der in Art. 2 II GG genannten Rechtsgüter.<sup>68</sup> Nichtsdestotrotz könnte diese Schutzpflicht bereits dadurch erfüllt werden, dass während der Versammlung entsprechende Maßnahmen getroffen würden. Das Verbot kann und darf nur als *ultima ratio* herangezogen werden.<sup>69</sup> Es war mithin auch nicht angemessen und verstößt gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.

Der Bescheid war auch aufgrund von Ermessensfehlern und eines Verstoßes gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip rechtswidrig.

#### IV. Ergebnis Begründetheit

Selbst wenn die Tatbestandsvoraussetzungen von § 8 NVersG vorlägen, wäre die Klage aufgrund der Ermessensfehler der Behörde begründet.

#### D. Gesamtergebnis

Die Klage der V ist zulässig und begründet. Sie hat daher Aussicht auf Erfolg.

#### Frage 2

Während der Durchführung der Versammlung ist gem. § 24 I 1 Nr. 2 NVersG die Polizei zuständig. Grundsätzlich besteht das Verbot, verummumt an einer Versammlung teilzunehmen, § 9 II NVersG. Die zuständige Behörde, also die Polizei, kann Maßnahmen treffen, die erforderlich sind, um eine unmittelbare Gefahr abzuwehren, die auf einen Verstoß gegen das Vermummungsverbot zurückzuführen ist (§ 10 II 1 Nr. 1 Alt. 2 i. V. m. § 9 II Nr. 1 NVersG). Dafür kann sie in entsprechender Anwendung der §§ 26–29 NPOG Gegenstände sicherstellen sowie die Teilnehmer von der Versammlung ausschließen, sofern die Voraussetzungen von § 10 III 1 NVersG vorliegen.

<sup>61</sup> Detterbeck (Fn. 2), § 6 Rn. 234.

<sup>62</sup> Pieroth/Schlink/Kniesel (Fn. 11), § 22 Rn. 15.

<sup>63</sup> Sog. Amtshilfe, die unter den Voraussetzungen des § 5 I VwVfG zulässig ist.

<sup>64</sup> Maurer, Staatsrecht I, 6. Auflage (2010), Rn 57.

<sup>65</sup> Pieroth/Schlink/Kniesel (Fn. 11), § 10 Rn. 30.

<sup>66</sup> In Personal- und Listenwahlen wird dem Volk die Möglichkeit gegeben, seinen politischen Willen auszudrücken. Unmittelbare politische Entscheidungen treffen sodann die zuständigen Organe und Amtsträger, deren Entscheidungen durch ununterbrochene Legitimationsketten auf das Volk zurückzuführen sind, vgl. zu diesen Legitimationsketten Maurer (Fn. 63), § 7 Rn. 26 ff.

<sup>67</sup> BVerfGE 69, 315 (346).

<sup>68</sup> Sodan/Ziekow (Fn. 1), § 28 Rn. 1.

<sup>69</sup> Dies., § 36 Rn. 9.