

„Corona-Spaziergänge“ – versammlungsrechtliche Verbote in Gestalt der Allgemeinverfügung?

von Prof. Dr. Dr. Markus Thiel und
Ref. iur. Raphael Schorlemer*

Abstract

*Im Zusammenhang mit den sog. „Corona-Spaziergängen“ sind verschiedene (versammlungs-)rechtliche Fragestellungen aufgeworfen, von denen zwei ausgewählte im Folgenden behandelt werden sollen. Da viele dieser Demonstrationen zuletzt nicht (mehr) angemeldet wurden, sind die Behörden vor allem im Süden Deutschlands dazu übergegangen, sie präventiv mittels einer Allgemeinverfügung zu verbieten. Dies gibt Anlass, die Zulässigkeit eines solchen Vorgehens unter dem Blickwinkel der verwaltungsrechtlichen Handlungsformenlehre zu beleuchten. Ferner soll, da seitens der Veranstalter und Teilnehmer*innen häufig behauptet wird, es handele sich bei den Protestmärschen nur um „Spaziergänge“, erörtert werden, ob sie als Versammlungen einzuordnen sind und ob ein entgegenstehender Wille der Veranstalter dieser rechtlichen Einordnung im Wege stehen kann.*

In connection with the so-called “corona walks”, various questions relating to (assembly) law have been raised; two selected ones will be dealt with below. Since many of these demonstrations were not (or no longer) registered recently, the authorities, especially in southern Germany, have started to ban them preventively by means of a general decree. This provides an opportunity to examine the legality of such an approach from the perspective of the administrative law theory of forms of action. Furthermore, since the organizers and participants often claim that the protest marches are only “walks”, it should be discussed whether they should be classified as an assembly, and whether the organizers deviating legal classification can stand in the way.

I. Einleitung

In den zurückliegenden Monaten fanden in vielen deutschen Gemeinden vermehrt sog. „Corona-Spaziergänge“ und vergleichbare Protestaktionen statt, mit denen Kritik an den staatlichen Pandemie-Bekämpfungsmaßnahmen, häufig auch vehemente Ablehnung zum Ausdruck gebracht werden sollten.¹ Veranstalter und Teilnehmer*innen bestritten vielfach die Versammlungseigenschaft² dieser Veranstaltungen und behaupteten, es handele sich lediglich um gemeinsame, harmlose „Spaziergänge“.³ Oftmals kam es zu Verstößen gegen vorab erteilte behördliche Auflagen wie Anordnungen zum Abstandhalten und zum Tragen medizinischer Schutzmasken.⁴ Auch Gewalttätigkeiten gegenüber der Polizei und Vertretern der Presse blieben nicht aus.⁵ In jüngerer Zeit gaben sich die Initiatoren zur Vermeidung versammlungsrechtlicher Maßnahmen oftmals nicht als solche zu erkennen. Demgemäß blieben viele „Corona-Spaziergänge“ unangemeldet⁶ und die Benennung von Leitern und Ordnern aus. Dies erschwerte den betroffenen Kommunen und ihren Behörden die Erfüllung ihrer Gefahrenabwehraufgaben bei Versammlungen in erheblicher Weise. Ohne (greifbaren) Veranstalter und ohne vorherige Anmeldung ist es weitaus schwieriger, unter Umständen sogar unmöglich, Vorkehrungen wie das Vorhalten einer ausreichenden Zahl an Einsatzkräften zu treffen und gegebenenfalls notwendige beschränkende Verfügungen (z.B. hinsichtlich der Teilnehmerzahl, der Streckenführung oder einer stationären Durchführung der geplanten Veranstaltung) zu erlassen. Erfahren die Behörden erst dann von den „Spaziergängen“, wenn diese im Begriff sind, sich zu formieren oder bereits im Gange sind, sehen sie sich gezwungen, ad

* Prof. Dr. Dr. Markus Thiel ist Leiter des Fachgebietes III.4 – Öffentliches Recht mit Schwerpunkt Polizeirecht an der Deutschen Hochschule der Polizei, Münster. Raphael Schorlemer ist Rechtsreferendar am OLG Köln.

¹ Erhardt, Wann Kommunen gegen Corona-Spaziergänge vorgehen dürfen, KOMMUNAL, 12.1.2022, online abrufbar unter: <https://kommunal.de/corona-spaziergaenge-kommunen> (zuletzt abgerufen am 24.3.2022).

² Spaziergänge, Demos, Aktionen: Die Corona-Proteste in Hamburg, Spiegel, 17.1.2022, online abrufbar unter: <https://youtu.be/PtVBIBVRYWA> ab Min. 3:13 (zuletzt abgerufen am 24.3.2022).

³ Magoley, Versammlungsrecht: Corona-Demos als „Spaziergänge“ getarnt, WDR, 5.1.2022, online abrufbar unter: <https://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/spaziergaenge-versammlungsrecht-100.html> (zuletzt abgerufen am 24.3.2022); Spaziergänge, Demos, Aktionen: Die Corona-Proteste in Hamburg, Spiegel, 17.1.2022, online abrufbar unter: <https://youtu.be/PtVBIBVRYWA> ab Min. 1:51, 3:13 (zuletzt abgerufen am 24.3.2022).

⁴ Proteste gegen Pandemiemaßnahmen: „Die nutzen Corona für ihre Zwecke“, Spiegel, 26.1.2022, online abrufbar unter <https://youtu.be/Vwbt3maFPOk> ab Min. 6:49 (zuletzt abgerufen am 24.3.2022).

⁵ Burmeister, Corona-Leugner: Wie gefährlich werden die „Spaziergänge“ noch?, Hamburger MoPo, 5.1.2022, online abrufbar unter: <https://www.mopo.de/news/politik-wirtschaft/wie-gefaehrlich-werden-die-spaziergaenge-noch> (zuletzt abgerufen am 24.3.2022); Magoley, Versammlungsrecht: Corona-Demos als „Spaziergänge“ getarnt“, WDR, 5.1.2022, online abrufbar unter: <https://www1.wdr.de/nachrichten/landespolitik/spaziergaenge-versammlungsrecht-100.html> (zuletzt abgerufen am 24.3.2022); Querdenker-„Spaziergänge“: Gilt hier das Versammlungsrecht? Berliner MoPo, 5.1.2022, online abrufbar unter: <https://www.morgenpost.de/vermischtes/article234238881/corona-querdenker-spaziergaenge-versammlung-recht-polizei.html> (zuletzt abgerufen am 24.3.2022); Proteste gegen Corona-Politik: Neun Polizisten verletzt, NDR, 11.1.2022, online abrufbar unter: <https://www.ndr.de/nachrichten/niedersachsen/Proteste-gegen-Corona-Politik-Neun-Polizisten-verletzt,coronademo372.html> (zuletzt abgerufen am 24.3.2022).

⁶ Wolski/Wolf, Gilt für „Corona-Spaziergänge“ das Versammlungsrecht?, BR, 22.1.2022, online abrufbar unter: <https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/gilt-fuer-corona-spaziergaenge-das-versammlungsrecht> (zuletzt abgerufen am 24.3.2022).

hoc eine größere Anzahl von Einsatzkräften zu mobilisieren, was gerade in den späten Abendstunden zum Problem werden kann. Fehlt es an Versammlungsleitern und Ordnern, kann dies die Einwirkungsmöglichkeiten auf die Teilnehmerschaft, deren Zahl in die Tausende gehen kann,⁷ erheblich beeinträchtigen.

Zur Bewältigung dieser Problematik hat man in den Ländern bisweilen auf allgemeinere Regelungsinstrumente wie Rechtsverordnungen zurückgegriffen.⁸ So wurde in Nordrhein-Westfalen die CoronaSchVO zu Beginn des Jahres dahingehend geändert, dass nur noch immunisierten oder getesteten Personen die Teilnahme an einer Versammlung im öffentlichen Raum gestattet ist, wenn diese im Freien stattfindet und mehr als 750 Teilnehmer hat (§ 4 Abs. 1 Nr. 1a CoronaSchVO NRW i.d.F. v. 11.1.2022). Demgegenüber sind einige Kommunen – vor allem im Süden der Republik – dazu übergegangen, solche Versammlungen präventiv mittels Allgemeinverfügung zu untersagen.⁹ Die Bandbreite der im Zusammenhang mit den Corona-Protesten vorkommenden Verbotsverfügungen ist groß. Manche erstrecken sich auf das gesamte Stadt-¹⁰ oder Kreisgebiet¹¹, andere beschränken sich auf bestimmte Areale.¹² Teilweise haben die Verbote ausschließlich nicht angemeldete Versammlungen zum Gegenstand,¹³ andere erfassen auch solche, die nicht behördlich bestätigt wurden.¹⁴ In zeitlicher Hinsicht bewegt sich die Geltungsdauer in einer Spannweite von einzelnen¹⁵ bis zu wenigen Tagen¹⁶ oder Wochen.¹⁷ Das Vorgehen mittels Allgemeinverfügung ist mit Blick auf die herausragende Bedeutung der Versammlungsfreiheit¹⁸ problematisch. Dementsprechend war die Rechtmäßigkeit solcher Verbotsverfügungen zuletzt Gegenstand zahlreicher (eile)gerichtlicher Auseinandersetzungen.¹⁹ Das *BVerfG* hat die Frage, ob eine Allgemeinverfügung verfassungsrechtlich zulässiges Mittel sein kann, um Versammlungen von prinzipiell unbestimmter Zahl präventiv zu verbieten, in einer

juerst getroffenen Eilentscheidung²⁰ zwar aufgeworfen, ihre Beantwortung jedoch dem Hauptsacheverfahren vorbehalten. Dieser Befund soll zum Anlass genommen werden, aus dem komplexen Themenkreis der „Corona-Spaziergänge“ zwei ausgewählte Einzelfragen zu erörtern:

1. Liegt eine Versammlung im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG auch dann vor, wenn diese Einordnung dem erklärten Willen des Veranstalters widerspricht (II.)?

2. Dürfen öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel mittels Allgemeinverfügung verboten werden (III.)?

II. Versammlungseigenschaft wider Willen?

Eine Versammlung ist nach dem verfassungsrechtlichen Versammlungsbegriff des *BVerfG*²¹ definiert als örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung. Bei den „Corona-Spaziergängen“ handelt es sich – jedenfalls sofern kein absolut atypischer Fall vorliegt – um Versammlungen nach diesen Kriterien. Auch wenn keine Transparente oder andere Gegenstände mitgeführt werden und sich die Teilnehmer*innen schweigend bewegen, kommunizieren sie durch die bloße Teilnahme ihre Unterstützung des „Protestes“ als Veranstalteranliegen, das ihnen regelmäßig auch bekannt ist. Auch nonverbale Kommunikationsformen werden vom Versammlungsbegriff eingeschlossen.

Handelt es sich bei „Corona-Spaziergängen“ aber auch dann um eine Versammlung i.S.v. Art. 8 Abs. 1 GG bzw. der Versammlungsgesetze, wenn diese Einordnung dem erklärten Willen der Veranstalter widerspricht? Die Versammlungsfreiheit vermittelt dem Grundrechtsträger das

⁷ Fürstenau, Corona-Protest: Von der Demo zum „Spaziergang“, DW, 4.1.2022, online abrufbar unter: <https://www.dw.com/de/corona-protest-von-der-demo-zum-spaziergang/a-60328527> (zuletzt abgerufen am 24.3.2022); Grun/Bönte/Ballweg, Tausende protestieren in Bayern gegen Corona-Maßnahmen, BR, 9.1.2022, online abrufbar unter: <https://www.br.de/nachrichten/bayern/tausende-in-bayern-demonstrieren-gegen-corona-massnahmen> (zuletzt abgerufen am 24.3.2022).

⁸ Arzt, Versammlungsfreiheit unter Druck, VerfBlog, 12.1.2022, online abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/versammlungsfreiheit-unter-druck> (zuletzt abgerufen am 24.3.2022); Kaufmann/Sehl, „Corona-Spaziergänge“ kann man verbieten – oder nicht?, LTO, 10.1.2022, online abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/corona-spaziergaenge-versammlungsrecht-grundgesetz-allgemeinverfuegung-vg-duesseldorf-vg-neustadt-querdenker> (zuletzt abgerufen am 24.3.2022).

⁹ Erhardt, Wann Kommunen gegen Corona-Spaziergänge vorgehen dürfen, KOMMUNAL, 12.1.2022, online abrufbar unter: <https://kommunal.de/corona-spaziergaenge-kommunen> (zuletzt abgerufen am 24.3.2022).

¹⁰ Karlsruhe, AllgVfG v. 19.12.2021; Reutlingen, AllgVfG v. 3.1.2022; Koblenz, AllgVfG v. 13.1.2022, 2.2.2022; München, AllgVfG v. 30.12.2021, 21.1.2022.

¹¹ Südliche Weinstraße, AllgVfG v. 27.12.2021; Bad Kissingen, AllgVfG v. 29.12.2021.

¹² Stuttgart, AllgVfG v. 30.9.2021, 7.10.2021, 30.12.2021, 28.1.2022; Cottbus, AllgVfG v. 26.1.2022.

¹³ München, AllgVfG v. 30.12.2021, 21.1.2022; Freiburg i.B., AllgVfG v. 7.1.2022.

¹⁴ Stuttgart, AllgVfG v. 30.12.2021, 28.1.2022; Cottbus, AllgVfG v. 26.1.2022.

¹⁵ Stuttgart, AllgVfG v. 30.9.2021, 7.10.2021.

¹⁶ München, AllgVfG v. 30.12.2021.

¹⁷ Stuttgart, AllgVfG v. 30.12.2021, 28.1.2022; Reutlingen, AllgVfG v. 3.1.2022; Koblenz, AllgVfG v. 13.1.2022, 2.2.2022; Cottbus, AllgVfG v. 26.1.2022.

¹⁸ *BVerfG*, NVwZ 2021, 141 (142).

¹⁹ In chronologischer Reihenfolge: *VG Karlsruhe*, Beschl. v. 21.12.2021 – 3 K 4579/21, BeckRS 2021, 41288; *OVG Koblenz*, Beschl. v. 3.1.2022 – 7 B 10005/22; *OVG*, BeckRS 2022, 15; *VG Neustadt a.d.W.*, Beschl. v. 3.1.2022 – 5 L 1276/21; NW, BeckRS 2022, 2; *VG Stuttgart*, Beschl. v. 12.1.2022 – 1 K 80/22, BeckRS 2022, 168; *VG Koblenz*, Beschl. v. 14.1.2022 – 3 L 38/22.KO, BeckRS 2022, 367; *VG Karlsruhe*, Beschl. v. 17.1.2022 – 14 K 119/22, BeckRS 2022, 216; *VG München*, Beschl. v. 19.1.2022 – M 33 S 22.216, BeckRS 2022, 388; *VGH München*, Beschl. v. 19.1.2022 – 10 CS 22.162, BeckRS 2022, 921; *VG München*, Beschl. v. 20.1.2022 – M 33 S 22.192, BeckRS 2022, 394; *VG Freiburg*, Beschl. v. 24.1.2022 – 4 K 142/22, BeckRS 2022, 436; Beschl. v. 24.1.2022 – 4 K 158/22, BeckRS 2022, 459; Beschl. v. 24.1.2022 – 4 K 163/22, BeckRS 2022, 478; *VG München*, Beschl. v. 26.1.2022 – M 33 S 22.360, BeckRS 2022, 765; *VG Freiburg*, Beschl. v. 27.1.2022 – 8 K 165/22, BeckRS 2022, 752; *VG Karlsruhe*, Beschl. v. 27.1.2022 – 4 K 185/22, BeckRS 2022, 720; *VG Stuttgart*, Beschl. v. 27.1.2022 – 1 K 371/22, BeckRS 2022, 747; *VGH Mannheim*, Beschl. v. 4.2.2022 – 10 S 236/22, BeckRS 2022, 1441; *OVG Berlin-Brandenburg*, Beschl. v. 10.2.2022 – OVG 1 S 16/22, BeckRS 2022, 1725.

²⁰ *BVerfG*, Beschl. v. 31.1.2022 – 1 BvR 208/22, BeckRS 2022, 808 Rn. 7.

²¹ *BVerfG*, BVerfGE 104, 92 (104).

Recht, selbst darüber zu entscheiden, ob er eine Versammlung veranstalten möchte oder nicht. Darüber hinaus hat der Veranstalter das Recht, über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Versammlung zu entscheiden (sog. Selbstbestimmungsrecht),²² ferner auch über ihre „Rahmenbedingungen“, sofern diese einen hinreichenden Versammlungsbezug aufweisen (z. B. Aufstellen von Informationsständen, Verpflegungsstellen etc.).

Ein weitergehendes Recht, bei (objektivem) Vorliegen der Versammlungseigenschaft (abweichend) über deren rechtliche Einordnung bestimmen zu können, erkennt das *BVerfG* dagegen nicht an.²³ Ist nach der Begriffsbestimmung eine Versammlung gegeben, kommt es nicht darauf an, wie die Beteiligten – sei es der Veranstalter, seien es die Teilnehmer*innen – ihr Verhalten selbst bewerten. Die abschließende Einordnung und Entscheidung über den Versammlungscharakter steht nicht ihnen, sondern den dazu berufenen Gerichten zu.²⁴ Dies ist sachgerecht, da dem Veranstalter schon jegliches schutzwürdige Interesse daran fehlt, über die Folgen, die die Rechtsordnung an das Vorliegen einer Versammlung knüpft, nach freiem Willen disponieren zu können.

Wie problematisch die Anerkennung eines solches „Gestaltungsrechts“ des Veranstalters oder gar der Teilnehmer*innen wäre (bei denen zudem die Ermittlung ihrer Sichtweise tatsächlich kaum zu bewältigen und die Frage von hinreichenden „Einschätzungsquoten“ problematisch ist), kann anhand einer Gegenüberstellung der unterschiedlichen Sanktionsregime verdeutlicht werden. So schreibt § 14 VersG vor, dass derjenige, der die Absicht hat, eine öffentliche Versammlung unter freiem Himmel zu veranstalten, diesen Umstand spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe gegenüber der zuständigen Behörde anzuzeigen hat. Wer die Versammlung unter Verstoß gegen diese Pflicht durchführt, macht sich nach § 26 Nr. 2 VersG strafbar. Demgegenüber unterfallen stehende und sich fortbewegende Gruppen von Menschen mit gemeinsamer Zielsetzung, sollte die Zusammenkunft im öffentlichen Raum stattfinden, zunächst nur dem Straßen- und Wegerecht der Länder sowie der Straßenverkehrsordnung. Ihr Verhalten stellt entweder einen zulassungs- und anmeldefreien Gemeingebrauch (so etwa der Spaziergang auf den dafür vorgesehenen Gehwegen) oder eine in der Regel erlaubnis- und nicht selten gebührenpflichtige Sondernutzung (z.B. beim Aufstellen von Gegenständen wie Lautsprechern oder beim Aufbau einer Bühne) dar. Wird die erforderliche Sondernutzungserlaubnis nicht eingeholt, ist dies grundsätzlich nur als Ordnungswidrigkeit zu ahnden (s. z.B. § 59 Abs. 1 Nr. 1 StrWG NRW). Selbst eine nach § 25 Abs. 1 S. 1, 2 StVO verbotene Nutzung der Fahrbahn ist – wenn damit kein gefährlicher Eingriff in den Straßenverkehr (§ 315b StGB) und keine Nötigung (§ 240 StGB) in Sinne der „Zweite-Reihe-Rechtsprechung“ einhergehen – gemäß § 49 Abs. 1 Nr. 24 lit. a StVO lediglich eine Ordnungswidrigkeit. Stünde die Versammlungseigenschaft zur Disposition des Veranstalters,

bestünde ein erheblicher Anreiz, das Anmeldeerfordernis auszuhebeln und so die eigene Strafbarkeit zu unterlaufen. Nicht anders verhält es sich mit anderen versammlungsspezifischen Strafvorschriften wie § 27 Abs. 1 (Mitführen gefährlicher Gegenstände), § 27 Abs. 2 Nr. 2 (Vermummung) und § 28 (Uniformierung) VersG. Diese verlören im Falle der Anerkennung einer Dispositionsbefugnis des Veranstalters jegliche Bedeutung. Außerdem wäre zu klären, wie, gegenüber wem und bis wann dieser sein Gestaltungsrecht auszuüben hätte und ob er an die einmal getroffene Entscheidung gebunden wäre. Dessen Anerkennung wäre daher auch mit einem nicht hinnehmbaren Maß an Rechtsunsicherheit verbunden.

Auch ein Vergleich mit anderen Grundrechten wie etwa der Kunstfreiheit lässt keine andere Beurteilung zu. Derjenige, der kundtut, er wolle sein Werk nicht als Kunst verstanden und behandelt wissen, „verzichtet“ damit allenfalls auf den besonderen Schutz des Art. 5 Abs. 3 S. 1 Var. 1 GG. Seine Entscheidung – jene Wirkung einmal unterstellt – geht indes nicht mit einer Beeinträchtigung von Interessen der Allgemeinheit einher. Soweit durch sie die Rechtsposition eines Dritten, der Rechte an dem Werk innehat, dergestalt geschwächt werden würde, dass jenem eine erfolgreiche Berufung auf die Kunstfreiheit verwehrt bliebe, lässt sich daraus nichts für die Reichweite des Selbstbestimmungsrechts des Veranstalters einer Versammlung ableiten. Darüber hinaus ist schon nicht ausgemacht, dass der entgegenstehende Wille des Werkschaffenden der Einordnung als Kunstwerk zwingend im Wege steht.²⁵ Vielmehr wird gemeinhin angenommen, dessen Willen komme nur eine indizielle Bedeutung zu.²⁶

Mithin steht dem Veranstalter nur das Recht zu, über das „Ob“ des Abhaltens der Versammlung zu bestimmen, nicht aber über die Versammlungseigenschaft und damit die „Aktivierung“ des Grundrechtsschutzes aus Art. 8 Abs. 1 GG sowie des einfachgesetzlichen Versammlungsrechtsregimes. Dementsprechend kann bei einem objektiven Vorliegen dieser Eigenschaft nach den Kriterien der Rechtsprechung auch nicht von einem „aufgedrängten Grundrechtsschutz“ gesprochen werden – die Einordnung als Versammlung generiert nicht nur Rechte, sondern auch Pflichten und „Verpflichtbarkeiten“ des Veranstalters und der Teilnehmer*innen. Geht man davon aus, dass der Veranstalter auf sein Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG verzichten kann, muss der Grundrechtsschutz dieser Vorschrift für die Teilnehmer*innen von einer solchen Entscheidung gleichwohl unberührt bleiben; dies gälte etwa auch bei einer Verwirkung der Versammlungsfreiheit nach Art. 18 Abs. 1 GG. Seinen versammlungsrechtlichen Pflichten kann der Veranstalter sich damit nicht entziehen. Selbst wenn dieser und (alle) Teilnehmer*innen trotz des Vorliegens der Versammlungsvoraussetzungen eine Veranstaltung nicht als Versammlung qualifizieren, handelt es sich rechtlich um eine solche. Sie büßt diese Eigenschaft nur und erst dann ein, wenn der Veranstalter ihre Konzeption so umstellt, dass die Voraussetzungen nicht

²² BVerfGE 69, 315 (343).

²³ BVerfG, NJW 2001, 2459 (2461).

²⁴ BVerfG, NJW 2001, 2459 (2461).

²⁵ Vgl. BVerfG, NJW 1966, 2374 (2377).

²⁶ Bethge, in: Sachs, GG, 9. Aufl. (2021), Art. 5 Rn. 184; Kempen, in: BeckOK-GG, 49. Ed., Art. 5 Rn. 164; Wendt, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 7. Aufl. (2021), Art. 5 Rn. 142 f.; Kobar, JuS 2006, 593 (594).

(mehr) erfüllt sind. Die Rechtsordnung knüpft an die Eröffnung verschiedener grundrechtlicher Schutzbereiche Rechtsfolgen, die für den Grundrechtsträger nicht einseitig disponibel sind. Der Versuch einer „Deaktivierung“ der Abwehrfunktion eines Grundrechts durch Erklärung gegenüber dem Hoheitsträger entbindet den Inhaber des Grundrechts nicht von den Pflichten, die sich aus dessen faktischer Wahrnehmung ergeben.

III. Versammlungsverbot per Allgemeinverfügung?

Ob Versammlungen unter freiem Himmel auch mittels Allgemeinverfügung verboten werden dürfen oder ob es stets einer auf den Einzelfall abgestimmten Anordnung bedarf, ist nicht erst seit der Corona-Pandemie und nicht nur in diesem Kontext von Bedeutung. Solche „generellen“ Verbotsverfügungen gab es schon zuvor, z.B. im Zusammenhang mit Protesten gegen Castor-Transporte in den 2000ern²⁷ und anlässlich des G 20-Gipfels im Jahr 2017 in Hamburg²⁸. In Rechtsprechung²⁹ und Literatur³⁰ wird dieses Vorgehen mehrheitlich – in der Regel ohne nähere Begründung – für rechtlich zulässig erachtet. Nur vereinzelt stößt es auf Kritik.³¹ Das *BVerfG* hat diese Verfahrensweise in der Vergangenheit nicht beanstandet³² und erstmals in seiner Eilentscheidung vom 31. Januar 2022³³ infrage gestellt. Eine systematische Aufbereitung der Problematik erscheint also als lohnend.

1. Allgemeinverfügung

§ 35 S. 2 der LVwVfG knüpft inhaltlich an S. 1 an und definiert die Allgemeinverfügung – in der hier relevanten ersten Variante³⁴ – als Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet; im Kontext eines Versammlungsverbots also an alle potenziellen Veranstalter und Teilnehmer*innen, die sich aus einem bestimmten Anlass zu einer bestimmten Zeit in einem bestimmten Bereich versammeln wollen.³⁵ Der Erlass einer Allgemeinverfügung bietet sich insbesondere an, wenn ein bestimmter

Verantwortlicher nicht feststellbar ist.³⁶

2. Handlungsformverbot

Der Nutzung dieses Mittels könnte allerdings ein öffentlich-rechtliches Handlungsformverbot grundsätzlich entgegenstehen. Solche Verbote untersagen es der Verwaltung, bestimmte Lebenssachverhalte in einer bestimmten Form (z.B. durch öffentlich-rechtlichen Vertrag) zu regeln. Sie sind teilweise ausdrücklich (so z.B. in § 2 Abs. 2 BBesG), teilweise implizit, in Form von sog. Handlungsformgeboten (z.B. § 10 Abs. 2 S. 1 BBG, § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB oder § 16 S. 1 StAG), im Gesetz verankert. Dort, wo eine unmissverständliche Untersagung fehlt, kann sich ein Verbot im Wege der bereichsspezifischen Auslegung ermitteln lassen oder aus der Unvereinbarkeit der Handlungsform mit höherrangigem Recht (z.B. dem Grundgesetz) ergeben.³⁷

a) Handlungsformverbot aus dem Versammlungsgesetz

Ein ausdrückliches Verbot, Versammlungen unter freiem Himmel mittels Allgemeinverfügung zu verbieten, sieht das Versammlungsgesetz des Bundes (auf das sich die Betrachtungen hier konzentrieren sollen) nicht vor.³⁸ Möglicherweise lässt sich ein solches indes im Wege der Auslegung ermitteln. Dabei soll die Annahme zugrunde gelegt werden, bei einem Handlungsformverbot handele es sich um eine begründungsbedürftige Ausnahme, was mit Rücksicht auf den im Verwaltungsrecht geltenden Grundsatz der behördlichen Wahlfreiheit hinsichtlich der Handlungsform auch gerechtfertigt erscheint.

Der Wortlaut des § 15 Abs. 1 VersG stützt die Annahme eines Handlungsformverbots nicht ausdrücklich, schließt ein solches aber auch nicht aus. Dort heißt es, die „zuständige Behörde kann die Versammlung [...] verbieten, ...“. *Wie* dieses Verbot auszusprechen ist, darüber schweigt sich die Norm aus. Die Verwendung des Singulars („Versammlung“) statt des Plurals und des bestimmten Artikels

²⁷ S. z.B. *OVG Lüneburg*, Beschl. v. 6.11.2004 – 11 ME 322/04, BeckRS 2004, 25483.

²⁸ *OVG Hamburg*, Beschl. v. 3.7.2017 – 4 Bs 142/17, juris Rn. 19 ff.

²⁹ *BVerwG*, Beschl. v. 8.6.2017 – 6 B 62.16, BeckRS 2017, 114628 Rn. 18; *OVG Lüneburg*, Beschl. v. 6.11.2004 – 11 ME 322/04, BeckRS 2004, 25483; *OVG Greifswald*, NordÖR 2007, 290 (291); *VGH Mannheim*, Urt. v. 6.11.2013 – 1 S 1640/12, BeckRS 2013, 58560 (nur bei polizeilichem Notstand); *OVG Hamburg*, Beschl. v. 3.7.2017 – 4 Bs 142/17, juris Rn. 19 ff.; *VG Lüneburg*, Beschl. v. 3.11.2004 – 3 B 66/04, BeckRS 2004, 25385 Rn. 22 (nur bei polizeilichem Notstand); *VG Karlsruhe*, Beschl. v. 14.2.2011 – 3 K 388/11, BeckRS 2011, 47230 (ausdrücklich nicht nur bei polizeilichem Notstand); i.Ü. s. Fn. 18.

³⁰ *Barczak*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, VersR, 2. Aufl. (2020), § 15 VersG Rn. 367 f.; *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, VersG, 18. Aufl. (2019), § 15 Rn. 2.

³¹ *Kießling*, in: Lisken/Denninger, PolR-HdB, 7. Aufl. (2021), I Rn. 157 auf „absolute“ Versammlungsverbote bezogen; *Arzt*, Versammlungsfreiheit unter Druck, VerfBlog, 12.01.2022, online abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/versammlungsfreiheit-unter-druck/> (zuletzt abgerufen am 24.3.2022); *Gutmann/Kohlmeier*, Versammlungsfreiheit Corona-konform, VerfBlog, 8.4.2020, online abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/versammlungsfreiheit-corona-konform> (zuletzt abgerufen am 24.3.2022); *Kingreen*, What ever it Takes? Der demokratische Rechtsstaat in Zeiten von Corona“ VerfBlog, 20.3.2020, online abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/whatever-it-takes> (zuletzt abgerufen am 24.3.2022).

³² *BVerfGE* 69, 315; NJW 2007, 2167 (2169).

³³ *BVerfG*, Beschl. v. 31.1.2022 – 1 BvR 208/22, BeckRS 2022, 808 Rn. 7.

³⁴ Vgl. *OVG Greifswald*, NordÖR 2007, 290 (291); *Barczak*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, VersR, 2. Aufl. (2020), § 15 VersG Rn. 367.

³⁵ *VGH Mannheim*, Urt. v. 6.11.2013 – 1 S 1640/12, BeckRS 2013, 58560; *OVG Hamburg*, Beschl. v. 3.7.2017 – 4 Bs 142/17, juris Rn. 22.

³⁶ *BVerwG*, Beschl. v. 8.6.2017 – 6 B 62.16, BeckRS 2017, 114628 Rn. 18.

³⁷ Vgl. *Brüning/Bosesky*, in: NK-VwVfG, 2. Aufl. (2019), § 54 VwVfG Rn. 159 zum Verbot, bestimmte Sachverhalte zum Gegenstand eines öffentlich-rechtlichen Vertrags zu machen.

³⁸ Gleiches gilt für die Versammlungsgesetze derjenigen Bundesländer, die bisher von ihrer Gesetzgebungskompetenz auf dem Gebiet des Versammlungsrechts Gebrauch gemacht haben.

„die“ gebietet die Annahme eines Handlungsformverbots jedenfalls nicht. Es erscheint zwar naheliegend, dass der Gesetzgeber bei Schaffung der Norm den Erlass einer einzelfallbezogenen Verfügung vor Augen hatte. Allerdings entspricht die Verwendung der Singularform regelungstechnisch dem üblichen gesetzgeberischen Vorgehen. Überdies fehlen – betrachtet man das Problem allein unter sprachlichen Gesichtspunkten – jegliche Anhaltspunkte dafür, dass gerade dieser Fassung eine bewusste, handlungsformbezogene Eingrenzungsfunktion innewohnen soll. Insofern wird die Wortlautgrenze auch nicht überschritten, wenn man die Norm als Rechtsgrundlage für ein Verbot einer unbestimmten Vielzahl von – zum Teil noch nicht einmal geplanten – Versammlungen heranzieht. Soweit in § 15 Abs. 2 VersG von „eine(r) Versammlung“ die Rede ist, kann daraus nicht der Schluss gezogen werden, hiermit sei eine Beschränkung auf die Einzelverfügung verbunden. Bei dem Wort „eine“ könnte es sich zwar um das entsprechende Zahlwort handeln; es liegt aber näher, darin den unbestimmten Artikel zu sehen.

Dass sich das Anmeldeerfordernis des § 14 VersG erkennbar auf die einzelne Versammlung bezieht, vermag die Annahme eines Handlungsformverbots nicht zu stützen. Denn die ordnungsgemäße Anmeldung versetzt die zuständige Behörde erst in die Lage, Vorkehrungen zur Ermöglichung und zum Schutz der jeweiligen Versammlung zu treffen und deren reibungslosen Ablauf zu gewährleisten.³⁹ Der Bezug auf eine und jede einzelne Versammlung liegt in der Natur der Anmeldepflicht, welche andernfalls jeglichen Sinn verlöre.

Weiteren Aufschluss kann eine Gegenüberstellung mit § 5 VersG geben, der Verbotsermächtigung bezüglich öffentlicher Versammlungen in geschlossenen Räumen. Dort heißt es, die „Abhaltung einer Versammlung kann nur im Einzelfall [...] verboten werden, ...“. Auch im Übrigen ist die Vorschrift auf die einzelne Versammlung zugeschnitten, indem ihre Verbotstatbestände allesamt an einen feststehenden bzw. konkret erwartbaren Personenkreis anknüpfen. Im Umkehrschluss – so ließe sich argumentieren – müsse es den Behörden bei § 15 Abs. 1 VersG gestattet sein, ein Verbot auch über den Einzelfall, also den *einen Fall* hinaus auszusprechen. Dies ist – von förmlichen und materiellen Gesetzen abgesehen – nur noch in Form einer Allgemeinverfügung denkbar. Es stellt sich die Frage, welchen Sinn dieses Tatbestandsmerkmal in § 5 VersG haben sollte, wenn nicht die Konstituierung eines Handlungsformverbots. Allerdings verlangt der Begriff „Einzelfall“ nicht zwingend eine konkret-individuelle Regelung im Sinne eines Einzelverwaltungsakts nach § 35 S. 1 LVwVfG. Ein solcher liegt – zumindest nach heutigem Verständnis – bereits dann vor, wenn allein der Regelungsgegenstand konkret ist.⁴⁰ Im Übrigen könnte es sich

bei der Wendung „im Einzelfall“ auch um eine rein deklaratorische Hervorhebung handeln.

Ob sich aus der Entstehungs- und Änderungshistorie des Versammlungsgesetzes Erhellendes ergeben kann, erscheint vor dem Hintergrund fraglich, dass die Handlungsformproblematik im Kontext des Versammlungsverbots erst in jüngerer Zeit thematisiert wurde. Die ursprüngliche Fassung des VersG vom 24. Juli 1953⁴¹ beruhte im Wesentlichen auf der Regierungsvorlage vom 26. Juni 1950.⁴² § 5 des VersG 1953 und damit auch die Wendung, „Die Abhaltung einer Versammlung kann nur im Einzelfall [...] verboten werden, ...“, geht allerdings auf den Vorschlag des Ausschusses zum Schutz der Verfassung (5. Ausschuss) vom 19. Oktober 1951 zurück.⁴³ Der Wortlaut des § 15 Abs. 1 VersG 1953, „Die zuständige Behörde kann die Versammlung [...] verbieten ...“, entsprach dagegen insoweit bereits der Regierungsvorlage, die seitens des 5. Ausschusses im Übrigen nur sprachlich angepasst wurde.⁴⁴ Mangels Vorlagebegründung kann der Wille des historischen Gesetzgebers nur anhand der Plenarprotokolle ermittelt werden.⁴⁵ Hinweise darauf, welche Intention mit der Wendung „nur im Einzelfall“ verbunden war und warum man bei § 15 Abs. 1 VersG auf diese verzichtet hat, enthalten diese nicht. Auch sonst lassen sie nicht erkennen, dass sich die am Entstehungsprozess des Gesetzes Beteiligten mit der Frage der Handlungsform überhaupt beschäftigt haben. Soweit es seitens des Berichterstatters des 5. Ausschusses hieß, ein Verbot nach § 15 VersG 1953 könne auch unter dem Gesichtspunkt des polizeilichen Notstands⁴⁶ oder aus veterinärpolizeilichen Gründen (z.B. bei Tierseuchen) erfolgen,⁴⁷ könnte dies zwar darauf hindeuten, dass dem historischen Gesetzgeber hierbei Sachverhalte vorschwebten, bei denen ein konkret-generelles Versammlungsverbot erforderlich sein könnte. Letztlich bleibt dies jedoch spekulativ. Die Änderungsgeschichte, die das Versammlungsgesetz seitdem durchlaufen hat,⁴⁸ lässt ebenfalls keine Schlüsse für die Handlungsformproblematik zu. Die Anpassung des § 15 Abs. 1 VersG durch das Änderungsgesetz vom 25. September 1978⁴⁹ war laut Beschlussempfehlung des Rechtsausschusses⁵⁰ keine solche inhaltlicher Art. Es sollte lediglich klargestellt werden, dass für die Gefahrenprognose der Erlasszeitpunkt maßgeblich ist⁵¹. Durch Auslegung des Versammlungsgesetzes lässt sich ein Handlungsformverbot nach alledem nicht begründen.

b) Handlungsformverbot aus dem Grundgesetz

Es könnte aber unmittelbar aus dem Grundgesetz herzuweisen sein. Dabei sind die spezifischen Anforderungen an die Gefahrenprognose, die sich aus der Bedeutung der Versammlungsfreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG ergeben, so-

³⁹ *Lembke*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, VersR, 2. Aufl. (2020), § 14 VersG Rn. 8.

⁴⁰ Vgl. *Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. (2018), § 35 Rn. 206 ff. zum BVwVfG.

⁴¹ BGBl. I 684.

⁴² BT-Drs. 1/1102.

⁴³ BT-Drs. 1/2759, § 3 a.

⁴⁴ BT-Drs. 1/2759, § 15.

⁴⁵ Die Ausschussprotokolle, sollten sie (noch) existieren, liegen den Verf. nicht vor.

⁴⁶ *Becker*, BT-Prot. 1/220, 9735.

⁴⁷ *Becker*, BT-Prot. 1/220, 9736.

⁴⁸ Im Einzelnen: *Breitbach*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, VersR, 2. Aufl. (2020), Geschichtliche Grundlegung, Kap. 9 Rn. 9 ff.

⁴⁹ BGBl. I 1789.

⁵⁰ BT-Drs. 8/1845, S. 10 f.

⁵¹ A.a.O.

wie die allgemeinen Beschränkungen für Grundrechtseingriffe wie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und die Wesensgehaltsgarantie (Art. 19 Abs. 2 GG) in den Blick zu nehmen.

aa) Verfassungsrechtliche Anforderungen an die Gefahrenprognose

Art. 8 Abs. 1 GG gewährleistet allen Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung und ohne Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Versammlungen unter freiem Himmel unterliegen dem Einschränkungsvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG. Bei einem Verbot in Form einer Allgemeinverfügung handelt es sich – wenn man § 15 VersG als Ermächtigungsgrundlage heranzieht – um eine Beschränkung „aufgrund eines Gesetzes“. Nach der Rechtsprechung des *BVerfG* dürfen Versammlungsverbote nur zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und nur bei einer unmittelbaren, aus erkennbaren Umständen herleitbaren Gefährdung dieser Rechtsgüter erfolgen.⁵² Ein wichtiges Gemeinschaftsgut stellt die öffentliche Sicherheit dar, die den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen umfasst.⁵³

Im Hinblick auf die versammlungsrechtliche Gefahrenprognose gelten aufgrund der besonderen Bedeutung der Verfassungsnorm strenge Anforderungen.⁵⁴ Das in § 15 Abs. 1 VersG enthaltene Tatbestandsmerkmal der unmittelbaren Gefährdung erfordert eine konkrete Sachlage, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden rechtlich geschützten Interessen führt.⁵⁵ Maßgeblicher Zeitpunkt für die Beurteilung der Gefährdungslage ist der des Erlasses (§ 15 Abs. 1 VersG).⁵⁶ Die Wahrscheinlichkeitsprognose muss dabei auf konkreten und nachvollziehbaren Tatsachen gründen.⁵⁷ Bloße Verdachtsmomente und Vermutungen taugen als Prognosebasis nicht.⁵⁸ Vorkommnisse bei vorausgegangenen Versammlungen können, soweit aufgrund von Thema, Ort, Zeit sowie des Beteiligtenkreises Ähnlichkeiten bestehen, als Indizien herangezogen werden.⁵⁹ Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen der Gefahrenlage trägt die Behörde.⁶⁰ Einen Beurteilungsspielraum hat sie nicht.⁶¹

Diese Grundsätze gelten nicht nur für Versammlungsverbote, die mittels Einzelanordnung erlassen werden sollen, sondern gleichermaßen für solche in Form der Allgemeinverfügung.⁶² Erfasst letztere (auch) Versammlungen, die bei Erlass noch nicht einmal geplant sind, muss sich die

Gefahrenprognose auch auf diese erstrecken. Dass dabei das Risiko von Fehleinschätzungen steigt, liegt auf der Hand. Dies kann aber allenfalls gegen die Zweckmäßigkeit dieses Vorgehens sprechen, nicht aber gegen die rechtliche Zulässigkeit der Allgemeinverfügung als Verbotsmittels an sich.

Dass die Verwaltung den solchermaßen konturierten verfassungsrechtlichen Anforderungen durchaus gerecht werden kann, soll hier exemplarisch an der von der Stadt München erlassenen Allgemeinverfügung vom 21. Januar 2022 verdeutlicht werden. Diese untersagte am 24. und am 26. Januar 2022 im gesamten Stadtgebiet München jeweils ganztägig alle Versammlungen und Aufzüge im Zusammenhang mit Protesten gegen Corona-Maßnahmen, sofern die Anzeige- und Mitteilungspflicht nach Art. 13 BayVersG nicht eingehalten wurde.⁶³ Das intern zuständige Kreisverwaltungsreferat stützte diese Maßnahme auf konkrete und nachprüfbar Erkenntnisse, die sie in der Zeit zwischen dem 1. Dezember 2021 und dem 19. Januar 2022 zu den „Corona-Spaziergängen“ und anderen, thematisch ähnlich gelagerten Protestveranstaltungen sowie der Teilnehmerschaft gewonnen hatte.⁶⁴ Laut Begründung kam es ausgehend von den Teilnehmern wiederholt zu Schäden an gewichtigen Individualrechtsgütern in Form von Straftaten wie Beleidigungen und Körperverletzungen gegenüber Polizisten, teils auch gegenüber Passanten. Daneben wurden infektionsschutzrechtliche Auflagen wie Masken- und Abstandsgebote durch große Teile der Teilnehmerschaft nicht eingehalten. Später war man vor allem darum bemüht, missliebige Beschränkungen durch die Nicht-Anzeige der Versammlungen zu umgehen. Insbesondere letzteres kann ausreichen, um eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu begründen.⁶⁵ Weil im Internet, insbesondere über den Internet-Messenger-Dienst „Telegram“, zur Teilnahme aufgerufen wurde und sich die Proteste an den jeweiligen Wochentagen bereits etabliert hatten, war für den 24. und den 26. Januar 2022 davon auszugehen, dass im Münchener Stadtgebiet wieder Versammlungen unter Verstoß gegen die Anmeldepflicht stattfinden würden. Ferner war aufgrund der bisherigen Erfahrungen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten, dass es dort abermals zu den erwarteten Verletzungen elementarer Rechtsgüter kommen werde. Die verfassungsrechtlichen Vorgaben an die Gefahrenprognose schließen damit die Handlungsform der Allgemeinverfügung nicht per se aus.

bb) Verhältnismäßigkeit

Im Vergleich mit einer Einzelverfügung kann aber der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu einem Handlungsformverbot führen. Dieser ist gewahrt, wenn mit der Maß-

⁵² BVerfGE 69, 315 (354).

⁵³ BVerfGE 69, 315 (352).

⁵⁴ BVerfGE 69, 315 (354).

⁵⁵ BVerfGE, NVwZ 1998, 834 (835); NVwZ 2008, 671 (672).

⁵⁶ BVerfGE, Beschl. v. 12.5.2010 – 1 BvR 2636/04, BeckRS 2010, 49725 Rn. 16.

⁵⁷ BVerfGE 69, 315 (354 f.); Beschl. v. 12.5.2010 – 1 BvR 2636/04, BeckRS 2010, 49725 Rn. 16.

⁵⁸ BVerfGE 69, 315 (354).

⁵⁹ Vgl. BVerfGE, Beschl. v. 12.5.2010 – 1 BvR 2636/04, BeckRS 2010, 49725 Rn. 16; NJW 2010, 141 (143 Rn. 13).

⁶⁰ BVerfGE, NJW 2010, 141 (142 Rn. 13); Beschl. v. 12.5.2010 – 1 BvR 2636/04, BeckRS 2010, 49725 Rn. 18.

⁶¹ OVG Münster, Beschl. v. 23.11.2010 – 5 A 2288/09, juris Rn. 8.

⁶² Der bereits zitierte „Brokdorf-Beschluss“ hatte eine solche zum Gegenstand – Erhöhte Anforderungen an die Prognose stellt *VG Karlsruhe*, Beschl. v. 17.1.2022 – 14 K 119/22; dazu *Ulrich*, NVwZ 2022, 271 f.

⁶³ München, AllgVfg v. 21.1.2022, S. 1.

⁶⁴ München, AllgVfg v. 21.1.2022, S. 3-10.

⁶⁵ VGH Mannheim, Beschl. v. 4.2.2022 – 10 S 236/22, BeckRS 2022, 1441 Rn. 11.

nahme ein legitimer Zweck verfolgt wird und das eingesetzte Mittel zu dessen Erreichung geeignet, erforderlich und angemessen ist.⁶⁶ Die Zwecke, die die Versammlungsbehörde mit dem Erlass der Allgemeinverfügung verfolgt, unterscheiden sich allerdings regelmäßig nicht von denen, die mit einem Einzelverbot angestrebt werden. Diejenige der Stadt München diene z.B. dazu, durch eine Verringerung des Infektionsrisikos Leib und Leben zu schützen sowie eine Überlastung des Münchener Gesundheitssystems zu verhindern,⁶⁷ aber auch nicht infektionsschutzbezogene erhebliche Gefährdungen abzuwenden, und damit einem legitimen Zweck.

Das eingesetzte Mittel muss überdies geeignet sein, den erstrebten Vorteil zu erreichen, wobei es genügt, wenn dieser zumindest gefördert wird.⁶⁸ Bezogen auf das Münchener Verbot reicht also dessen Eignung, möglichen Ansteckungen vorzubeugen und dadurch die Ausbreitung des Coronavirus zu verlangsamen sowie die Hospitalisierungsrate nicht ansteigen zu lassen. Auch insoweit ergeben sich in der Regel keine Unterschiede zur Einzelverfügung.

Erforderlichkeit ist gegeben, wenn kein mildereres, gleich wirksames Mittel zur Wahl steht, um den bezweckten Vorteil zu erreichen.⁶⁹ Dabei lassen sich die beiden folgenden Konstellationen unterscheiden: 1. Durch die Allgemeinverfügung werden Versammlungen verboten, von deren Planung die Behörde im Erlasszeitpunkt sicher weiß. In diesem Fall stellt der Erlass von Einzelverfügungen jedenfalls dann kein gleich geeignetes Mittel dar, wenn die Veranstalter unbekannt und auch mit wirtschaftlich erträglichen Mitteln nicht zu ermitteln sind. 2. Die Verfügung erstreckt sich (auch) auf solche Versammlungen, die bei Erlass noch nicht geplant sind und/oder von deren Planung die Versammlungsbehörde konkret nichts weiß, obwohl sie mit der erforderlichen Sicherheit davon ausgeht (und ausgehen darf), dass entsprechende Versammlungen im Verbotszeitraum stattfinden werden. Bei diesen Fallgestaltungen scheidet der Erlass von Einzelverfügungen von vornherein aus, so dass die Behörde keine Wahl zwischen verschiedenen Mitteln hat. Soweit man in einem bloßen Abwarten ein mildereres Mittel sehen wollte, wäre dies jedenfalls nicht in gleicher Weise geeignet.

Schließlich dürfen die angestrebten Vorteile nicht außer Verhältnis zu den bewirkten Nachteilen stehen.⁷⁰ Dazu müssen – auch unter dem Gesichtspunkt des Grundrechtsschutzes durch Verfahren⁷¹ – die einfachgesetzlichen Unterschiede zwischen Einzel- und Allgemeinverfügung und die daraus möglicherweise resultierenden Nachteile für die Betroffenen im behördlichen und gerichtlichen Verfahren untersucht und gegen die bezweckten Vorteile abgewogen werden.

Die Allgemeinverfügung ist ein Sonderfall des Verwaltungsakts,⁷² so dass grundsätzlich alle für diesen geltenden Vorschriften Anwendung finden.⁷³ Abweichungen ergeben sich insbesondere in Bezug auf Anhörung und Bekanntgabe.⁷⁴ Nach den Verwaltungsverfahrensgesetzen ist den Beteiligten vor Erlass eines sie belastenden Verwaltungsakts Gelegenheit zu geben, sich zu den entscheidungserheblichen Tatsachen zu äußern (s. z.B. Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG, § 28 Abs. 1 VwVfG BW bzw. NRW). Dieses Anhörungsrecht besteht grundsätzlich auch vor Ausspruch eines Versammlungsverbots⁷⁵ und wird nicht nur einfachgesetzlich gewährt, sondern als Element eines rechtsstaatlichen und fairen Verfahrens angesehen.⁷⁶ Von der Anhörung kann im Einzelfall abgesehen werden, insbesondere bei Gefahr im Verzug oder wenn die Behörde eine Allgemeinverfügung erlassen will (z.B. § 28 Abs. 2 Nr. 4 Var. 1 VwVfG BW bzw. NRW). Hier sind verschiedene Konstellationen denkbar: So kann es sein, dass es bei Erlass des Verbots (noch) niemanden gibt, der im Verbotszeitraum eine Versammlung veranstalten will. Ferner kann es (daneben) bereits Veranstaltungswillige geben oder solche Personen, die ihre Absicht, eine Versammlung durchzuführen, bereits gegenüber der Behörde kundgetan haben. Zumindest für die beiden letztgenannten Gruppen stellt sich das Vorgehen mittels Allgemeinverfügung als Verschlechterung ihrer verfahrensrechtlichen Position dar. Allerdings besteht die Anhörungspflicht auch bei der Einzelverbotsverfügung regelmäßig nur, wenn die Behörde rechtzeitig vor Durchführung der Versammlung von der Person des Veranstalters und dessen Absicht Kenntnis erlangt, sei es aufgrund einer vorherigen Anmeldung oder in sonstiger Weise (z.B. durch polizeiliche Ermittlungen oder Hinweise Dritter). Bleibt der Veranstalter bewusst im Verborgenen oder meldet er die Versammlung gezielt nicht an, muss er sich den Verlust der Anhörungsmöglichkeit selbst zurechnen lassen. Die unterbliebene Anhörung stellt dann keinen Verfahrensfehler seitens der Behörde dar. Hat die Allgemeinverfügung solche Versammlungen zum Gegenstand, bei denen der Verlust der vorherigen Anhörungsmöglichkeit auf ein Verhalten des Veranstalters zurückzuführen ist, kann diesem Aspekt aber gerade kein Gewicht zukommen. Dies zeigt deutlich, dass die Probleme nicht an der Handlungsform an sich haften. Sie ergeben sich vielmehr aus dem konkreten Verhalten der Veranstalter selbst. Das Erfordernis einer vorherigen Anhörung kann auch nicht zum unverzichtbaren rechtsstaatlichen Mindeststandard des Verwaltungsverfahrens gezählt werden. Denn selbst wenn ihr Unterbleiben den Behörden anzulasten ist, kann sie bis zur letzten Tatsacheninstanz des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens nachgeholt und der Mangel damit geheilt werden (z.B. § 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 VwVfG NRW). Die abstrakte Schlechterstellung durch die einfachgesetzlich vorgesehene Möglichkeit, von einer Anhörung abzuse-

⁶⁶ Vgl. BVerfGE 109, 279 (335 ff.); 120, 274 (318 f.).

⁶⁷ München, AllgVfG v. 21.1.2022, 22.

⁶⁸ Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. (2018), Bd. 2, Art. 20 Rn. 314.

⁶⁹ Sommermann, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. (2018), Bd. 2, Art. 20 Rn. 314.

⁷⁰ Vgl. BVerfGE 50, 217 (227).

⁷¹ BVerfGE 69, 315 (355).

⁷² Windoffer, in: NK-VwVfG, 2. Aufl. (2019), § 35 Rn. 127.

⁷³ Windoffer, in: NK-VwVfG, 2. Aufl. (2019), § 35 Rn. 129.

⁷⁴ Windoffer, in: NK-VwVfG, 2. Aufl. (2019), § 35 Rn. 129.

⁷⁵ Barczak, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, VersR, 2. Aufl. (2020), § 15 VersG Rn. 343.

⁷⁶ Engel/Pfau, in: NK-VwVfG, 2. Aufl. (2019), VwVfG § 28 Rn. 17 f. unter Berufung auf BVerfGE 101, 397 (405).

hen, kann ein Handlungsformverbot unter dem Gesichtspunkt eines rechtsstaatlichen und fairen Verwaltungsverfahrens daher nicht begründen und auch im Rahmen der gebotenen Abwägung nicht den Ausschlag geben.

Ein weiterer Nachteil kann in der im Verhältnis zum Einzelverwaltungsakt weiterreichenden Möglichkeit der öffentlichen Bekanntgabe liegen, wie sie die Verwaltungsverfahrensgesetze vorsehen (z.B. Art. 41 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 3, 4 BayVwVfG oder § 41 Abs. 3 S. 2, Abs. 4 S. 3, 4 VwVfG NRW bzw. BW). Eine Allgemeinverfügung darf nach diesen Bestimmungen öffentlich bekannt gegeben werden (z.B. im Amtsblatt der Gemeinde), wenn eine individuelle Bekanntmachung an die Beteiligten untunlich ist, also aufgrund der Natur des fraglichen Verwaltungsakts nicht möglich oder mit erheblichen Schwierigkeiten verbunden wäre, etwa weil nicht mit Sicherheit feststellbar ist, wer betroffen ist.⁷⁷ Letzteres wird z.B. dann angenommen, wenn im Internet Aufforderungen zu Protesten kursieren, die nicht mit entsprechenden Anmeldungen einhergehen.⁷⁸ Für (potenzielle) Veranstalter ist dieses Vorgehen insofern nachteilig, als die Gefahr unterbleibender tatsächlicher Kenntnisnahme ungleich größer ist als bei der individuellen Bekanntgabe, und damit das Risiko steigt, zum Beschuldigten in einem Strafverfahren zu werden (z.B. wegen Verstoßes gegen § 23 oder § 26 Nr. 1 Alt. 1 VersG). Allerdings darf derjenige, der seine Versammlung zeitnah anmeldet, berechtigterweise davon ausgehen, dass die Behörde ihn unverzüglich auf eine bestehende Verbotsverfügung hinweisen wird. Umgekehrt ist derjenige, der eine Versammlung plant, sich aber nicht anhand öffentlich zugänglicher Quellen informiert oder schon nicht die Absicht hegt, diese anzumelden, weniger schutzwürdig.

Anders könnte es sich in Bezug auf das Gebot effektiven Grundrechtsschutzes verhalten. Eine öffentliche Bekanntgabe ist verfassungsrechtlich nämlich nur dann zulässig, wenn die Möglichkeit wirksamen Rechtsschutzes durch sie nicht unzumutbar erschwert wird.⁷⁹ Im Hinblick auf die Art des Rechtsschutzes ergeben sich jedoch keine Unterschiede zur Einzelverbotsverfügung. Das in Form der Allgemeinverfügung öffentlich bekannt gegebene Versammlungsverbot kann – wie das Einzelverbot – vor Erledigung mit der Anfechtungsklage (§ 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO) angegriffen werden. Danach besteht die Möglichkeit, analog § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO Fortsetzungsfeststellungsklage zu erheben. Gegen bevorstehende Verbotsverfügungen kann gegebenenfalls eine Sicherungsanordnung (§ 123 Abs. 1 S. 1 VwGO) erwirkt werden. Im Falle eines bereits erlassenen, qua Gesetz (z.B. nach Art. 25 BayVersG) oder von der Versammlungsbehörde für sofort vollziehbar erklärten Verbots steht den (potenziell) betroffenen Veranstaltern der Antrag auf Anordnung bzw. Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung (§ 80 Abs. 5 S. 1 VwGO) zur Verfügung.

Hinsichtlich (Antrags- und) Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO (analog) ergeben sich zumindest keine relevanten Abweichungen. Nach der Rechtsprechung des *BVerwG* genügt es, wenn sich aus dem Tatsachenvortrag des Klägers (bzw. Antragsstellers) die Möglichkeit der Rechtsverletzung ergibt (sog. „Möglichkeitstheorie“), was nur dann nicht der Fall ist, wenn die behauptete Rechtsposition offensichtlich und nach keiner Betrachtungsweise bestehen oder ihm zustehen kann.⁸⁰ Unter diesen Umständen wird das angerufene Verwaltungsgericht die erforderliche Befugnis regelmäßig nur dann verneinen, wenn ernsthafte Zweifel an der Absicht, eine Versammlung zu veranstalten, oder an der Veranstaltereigenschaft verbleiben. Zwar ist es für den Regelungsadressaten und Empfänger einer Einzelverbotsverfügung einfacher, eine potenzielle Verletzung seiner Rechte aus Art. 8 Abs. 1 GG nachzuweisen, z.B. indem er den konkreten Verbotsbescheid vorlegt. Dieser Unterschied – der im Übrigen nicht den Umfang der Darlegungslast betrifft, sondern nur den Nachweis erleichtert – ist allerdings nicht von solchem Gewicht, dass er verfassungsrechtlich ein Handlungsformverbot fordern bzw. als Ausnahme rechtfertigen würde.

Einzig bei der einmonatigen Klagefrist des § 74 Abs. 1 S. 2 VwGO können sich relevante Unterschiede ergeben. Diese beginnt bei der Einzelverfügung mit der individuellen Bekanntgabe zu laufen. Im Falle der öffentlichen Bekanntgabe gilt die Allgemeinverfügung zwei Wochen nach ortsüblicher Bekanntmachung als bekannt gegeben (s. Art. 41 Abs. 4 S. 3, 4 BayVwVfG, § 41 Abs. 4 S. 3, 4 VwVfG BW bzw. NRW). Die Behörde kann einen anderen Tag bestimmen, sogar einen früheren – mit Ausnahme des Erlassstages. Allerdings hängen „Ob“ und Ausmaß der Beeinträchtigungen hier von dem konkreten Vorgehen der Behörde ab. Dieses kann, muss aber nicht nachteilig für die Betroffenen sein. Bleibt es bei den zwei Wochen oder bestimmt die Behörde gar einen späteren Zeitpunkt, steht dem Veranstalter, der sich frühzeitig über das Bestehen eines Verbots informiert, gegebenenfalls sogar mehr Zeit zur Verfügung, um dieses gerichtlich anzugreifen. Überdies ergehen Versammlungsverbote mittels Allgemeinverfügung in der Praxis so zeitnah zum (Ende des) Verbotszeitraum(s), dass Veranstalter ohnehin gezwungen sind, gerichtlichen Eilrechtsschutz in Anspruch zu nehmen. In diesen Fällen ist es zumutbar, gleichzeitig das Hauptsacheverfahren einzuleiten, so dass es auf den Zeitpunkt des Fristablaufs regelmäßig nicht ankommt. Eine unzumutbare Erschwerung, effektiven Rechtsschutz zu erlangen, liegt damit nicht vor.

Nach alledem bestehen auch im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz keine durchgreifenden Bedenken gegen ein Vorgehen mittels Allgemeinverfügung, die zu einem verfassungsrechtlich begründbaren Handlungsformverbot führen würden.

⁷⁷ *OVG Münster*, Beschl. v. 19.1.2010 – 13 A 841/09, BeckRS 2010, 46385; *VGH Mannheim*, Urt. v. 6.11.2013 – 1 S 1640/12, BeckRS 2013, 58560.

⁷⁸ *VGH Mannheim*, Urt. v. 6.11.2013 – 1 S 1640/12, BeckRS 2013, 58560.

⁷⁹ Vgl. *BVerfG*, NVwZ 2000, 185 (186).

⁸⁰ Vgl. *BVerwG*, NVwZ 1997, 994 (995).

cc) Wesensgehaltsgarantie

Wegen der in Art. 8 Abs. 1 GG verankerten Anmeldefreiheit könnten sich pauschale Verbote unangemeldeter bzw. behördlich nicht bestätigter Versammlungen unter dem Blickwinkel der Wesensgehaltsgarantie als problematisch erweisen.⁸¹ Nähme man an, hierdurch würde ein versteckter Erlaubnisvorbehalt konstituiert, könnte man von einer den Wesensgehalt beeinträchtigenden Umkehr von Grundsatz und Ausnahme sprechen. Diese Annahme wäre allerdings nur gerechtfertigt, wenn der Verbotszeitraum besonders lang wäre oder die Verwaltung die Untersagung mittels Allgemeinverfügung über einen längeren Zeitraum praktizieren und die Verbotszeiträume im Sinne einer Verbotskette quasi nahtlos ineinander übergehen würden. Die Versammlungsbehörde kann den Verbotszeitraum aber z.B. auf wenige Stunden oder Tage begrenzen; eine zeitliche Untergrenze gibt es grundsätzlich nicht. Dies zeigt einmal mehr, dass die (verfassungs-)rechtliche Zulässigkeit des Vorgehens nichts mit der Handlungsform zu tun hat, sondern von Gegenstand und Reichweite der Allgemeinverfügung bzw. der Häufigkeit ihres Gebrauchs abhängt. So ist es auch bei Einzelverfügungen. Durch die Handlungsform allein wird der Wesensgehalt der Versammlungsfreiheit mithin nicht angetastet.

3. Ergebnis

Ein grundsätzliches Verbot, Versammlungen mittels Allgemeinverfügung zu untersagen, lässt sich weder dem einfachen Recht noch der Verfassung entnehmen. Selbstverständlich muss die einzelne Anordnung den dargestellten rechtlichen Vorgaben entsprechen; ein allgemeines Handlungsformverbot besteht aber nicht.

IV. Zusammenfassung

Die rechtliche Einordnung einer Veranstaltung, etwa der „Corona-Spaziergänge“, als Versammlung ist von einem möglicherweise entgegenstehenden Willen des Veranstalters unabhängig. Dessen (grundsätzlich weitreichendes) Selbstbestimmungsrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG verleiht ihm nicht die Rechtsmacht, die Versammlungseigenschaft einseitig aufzuheben. Gründe, insbesondere schutzwürdige Interessen, die für die Anerkennung eines solchen „Gestaltungsrechts“ sprechen könnten, sind nicht ersichtlich. Vielmehr muss das mit dem Vorliegen der Versammlungseigenschaft „aktivierte“ Versammlungsrecht, insbesondere mit Blick auf die versammlungsspezifischen Strafvorschriften, der Disposition des Veranstalters entzogen bleiben, damit es faktisch nicht bedeutungslos wird; auch muss der Grundrechtsschutz für die Teilnehmer*innen erhalten bleiben.

Die zuständige Versammlungsbehörde darf Versammlungen nicht nur im Wege individueller Einzelanordnungen, sondern auch mittels Allgemeinverfügung verbieten. Ein dieses Vorgehen versperrendes Handlungsformverbot ist im Versammlungsgesetz (des Bundes) nicht ausdrücklich normiert; es ist auch nicht im Wege der Auslegung zu gewinnen. Aus dem Grundgesetz lässt sich ein solches Verbot ebenfalls nicht herleiten. Die spezifischen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Gefahrenprognose können von der Versammlungsbehörde auch bei generellen Verboten erfüllt werden. Ob der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz und die Wesensgehaltsgarantie gewahrt werden, hängt nicht von der Handlungsform, sondern von dem konkreten Vorgehen der Behörde ab.

⁸¹ Vgl. *Arzt*, Versammlungsfreiheit unter Druck, *VerfBlog*, 12.1.2022, online abrufbar unter: <https://verfassungsblog.de/versammlungsfreiheit-unter-druck> (zuletzt abgerufen am 24.3.2022).