

Fortgeschrittenenklausur Versammlungsrecht: „Die Freitags-Demonstration“*

Prof. Dr. Johannes Dietlein, Wiss. Mitarbeiter Lucas Walge, Düsseldorf**

Sachverhalt

F hat als Veranstalter zu einer Freitags-Demonstration für den Klimaschutz in die nordrhein-westfälische kreisfreie Stadt D eingeladen. Die Veranstaltung, zu der er etwa 1.000 Teilnehmer erwartet, hat er beim Polizeipräsidenten der Stadt D als der für das Versammlungsrecht zuständigen Kreispolizeibehörde ordnungsgemäß angezeigt. Die Polizei hält in Anbetracht der sich zuspitzenden klimapolitischen Lage gewalttätige Ausschreitungen für möglich. So war es bereits bei einer früheren von F geleiteten Freitags-Demonstration in D zu – wie es in dem einschlägigen Polizeibericht heißt – „gefährlichen Verhaltensweisen“ der Teilnehmer gekommen, namentlich zum Entzünden von Pyrotechnik sowie zu polizeifeindlichen Aussagen.

Als mögliches neues Risiko befürchtet die Polizei eine missbräuchliche Verwendung von Glasflaschen als Schlagwerkzeuge oder Wurfgeschosse gegen Polizeibeamte; hohe Verletzungsrisiken sieht die Polizei insbesondere auch in einem möglichen Herumliegen von Glasscherben. Unter Verweis auf diese Risiken erlässt der Polizeipräsident gegenüber F als Versammlungsleiter in formell ordnungsgemäßer Weise eine Anordnung, derzufolge bei der Versammlung keine Glasflaschen und Glasbehältnisse mitgeführt werden dürfen. Außerdem wird F dazu verpflichtet, für jeweils 10 Teilnehmer einen Ordner vorzuhalten, um i.S.d. § 6 Abs. 1 S. 1 VersG NRW den geordneten Ablauf der Versammlung zu gewährleisten. Hinsichtlich beider Anordnungen ordnet die Behörde die sofortige Vollziehbarkeit an, die sie mit „unmittelbaren Gefahren durch die Versammlung“ begründet.

F hält die an ihn adressierten Maßnahmen für rechtswidrig. Es gehe nicht an, dass die Polizei irgendwelche Gefahren konstruiere, um ihn dann mit Anordnungen zu drangsalieren. Erst recht könne die Verantwortlichkeit für die Sicherheit einer Versammlung nicht einfach auf den Veranstalter abgewälzt werden. Auch im Rahmen einer Versammlung sei Gefahrenabwehr, wie z.B. § 14 VersG NRW deutlich mache, eine genuin staatliche Aufgabe. Genau deshalb sehe § 6 Abs. 2 S. 1 VersG NRW lediglich vor, dass sich die Versammlungsleitung der Hilfe von Ordnern bedienen „kann“, aber eben nicht „muss“. Folgerichtig könne er auch nicht zu einem solchen Einsatz verpflichtet werden. Ohnehin sei die Anzahl von einem Ordner pro zehn Teilnehmer völlig überhöht und letztlich „aus der Luft gegriffen“.

Angesichts der in wenigen Tagen stattfindenden Demonstration bittet F um Prüfung, ob ein Antrag auf einstweiligen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz gegen die Anordnungen des Polizeipräsidenten Aussicht auf Erfolg hat.

Bearbeitungshinweis

Gehen Sie auf alle im Sachverhalt aufgeworfenen Rechtsfragen – ggf. hilfsgutachtlich – ein.

* Der Fall ist angelehnt an VG Düsseldorf, Beschl. v. 9.2.2022 – 18 L 250/22 = BeckRS 2022, 3433. Für wertvolle Unterstützung danken wir unseren Stud. Hilfskräften Herrn *Jan Hendrik Bergmann* und Herrn *Johannes Mann*. Der Fall wurde in leicht abgewandelter Form im Wintersemester 2023/24 als zweistündige Klausur im Rahmen der Veranstaltung „Übung im öffentlichen Recht (Teil 2)“ gestellt.

** Prof. Dr. *Johannes Dietlein* ist Inhaber des Lehrstuhls für Öffentliches Recht und Verwaltungslehre an der Heinrich-Heine-Universität Düsseldorf. *Lucas Walge* ist Wiss. Mitarbeiter am genannten Lehrstuhl.

Lösungsvorschlag

A. Zulässigkeit	716
I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs	716
II. Statthafte Rechtsschutzform	718
III. Antragsbefugnis	718
IV. Vorverfahren	719
V. Frist	719
VI. Richtiger Antragsgegner	719
VII. Beteiligten- und Prozessfähigkeit	720
VIII. Zuständigkeit des Gerichts	720
IX. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis	720
1. Notwendigkeit einer vorherigen Klageerhebung in der Hauptsache	720
2. Keine offensichtliche Unzulässigkeit der Klagen	721
3. Zwischenergebnis.....	721
X. Zwischenergebnis	721
B. Objektive Antragshäufung	721
C. Begründetheit	722
I. Formelle Rechtmäßigkeit der Anordnung der sofortigen Vollziehung	722
1. Zuständigkeit.....	722
2. Verfahren	722
3. Form.....	723
4. Zwischenergebnis.....	724
II. Interessenabwägung	724
1. Glasverbot.....	725
a) Ermächtigungsgrundlage.....	725
b) Formelle Rechtmäßigkeit.....	726
c) Materielle Rechtmäßigkeit	726
aa) Tatbestand	726
(1) Tatbestandsvoraussetzungen des § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW	726
(2) Tauglicher Adressat (hilfsgutachtlich)	728
(3) Zwischenergebnis.....	728
bb) Rechtsfolge (hilfsgutachtlich).....	729
d) Zwischenergebnis.....	730
2. Ordneranordnung	730

a) Ermächtigungsgrundlage.....	730
b) Formelle Rechtmäßigkeit.....	730
c) Materielle Rechtmäßigkeit.....	731
aa) Tatbestand.....	731
(1) Tatbestandsvoraussetzungen des § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW.....	731
(2) Tauglicher Adressat.....	732
(3) Zwischenergebnis.....	732
bb) Rechtsfolge.....	732
d) Zwischenergebnis.....	734
III. Zwischenergebnis.....	734
D. Ergebnis.....	734

Vorbemerkung: Der Fall betrifft mit dem Versammlungsrecht eine für die Bearbeiter nicht „alltägliche“ Materie, die allerdings enge Bezüge zu den Grundrechtsfragen des Art. 8 GG aufweist. Zu beachten ist zudem, dass das Versammlungsrecht seit der Neufassung des § 11 Abs. 2 Nr. 13 lit. a JAG NRW n.F.¹ („[...] sowie im Überblick das Versammlungsrecht“) nunmehr zum Pflichtfachstoff des öffentlichen Rechts zählt und damit eine größere Prüfungsrelevanz gewinnen dürfte. Dabei ergeben sich auf Grundlage des noch immer recht „jungen“ nordrhein-westfälischen Versammlungsgesetzes² viele interessante Rechtsfragen, die sich auch für Examensklausuren eignen.³ Das Versammlungsrecht gilt es daher im Blick zu halten.

Aus didaktischen Gründen ist der nachfolgende Lösungsvorschlag besonders umfassend und kann selbst von einer sehr guten Bearbeitung nicht erwartet werden.

Der Antrag des F hat Erfolg, wenn er zulässig und soweit er begründet ist.

A. Zulässigkeit

Der Antrag des F müsste zulässig sein.

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

Für den Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz ist das Gericht der Hauptsache zuständig, vgl. §§ 80 Abs. 5 S. 1, 123 Abs. 2 S. 1 VwGO.⁴ Zur Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs im einstweiligen Rechtsschutz müsste dieser also in der Hauptsache eröffnet sein.

¹ Neu gefasst durch Gesetz vom 9.11.2021 (GV. NRW. 2021, S. 1190).

² Versammlungsgesetz des Landes Nordrhein-Westfalen (VersG NRW) vom 17.12.2021 (GV. NRW. 2022, S. 2).

³ Hierzu im Überblick *Dietlein/Hellermann*, Öffentliches Recht in NRW, 10. Aufl. 2024, § 3 Rn. 295 ff.

⁴ Gleiches gilt auch für die Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO und nach § 80a VwGO. Beide Vorschriften sprechen zwar nur vom „Gericht“; aufgrund der Systematik ist aber eindeutig, dass hiermit das Gericht der Hauptsache (im Falle des § 47 Abs. 6 VwGO das Oberverwaltungsgericht) gemeint ist, vgl. auch *Giesberts*, in: BeckOK VwGO, Stand: 1.4.2024, § 47 Rn. 93; *Gersdorf*, in: BeckOK VwGO, Stand: 1.1.2024, § 80a Rn. 41.

Mangels aufdrängender Sonderzuweisung richtet sich dies nach der Generalklausel des § 40 Abs. 1 VwGO. Hiernach ist der Verwaltungsrechtsweg eröffnet, wenn eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben und die Streitigkeit nicht durch Bundes- oder Landesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen ist. Eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit liegt jedenfalls vor, wenn die streitentscheidende Norm öffentlich-rechtlicher Natur ist. Das ist der Fall, wenn die entscheidungserheblichen Normen ausschließlich einen Hoheitsträger in eben dieser Funktion berechtigen oder verpflichten (sog. modifizierte Subjektstheorie). Hier kommt als streitentscheidende Norm § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW in Betracht. Dieser ermächtigt die zuständige Behörde, Versammlungen unter freiem Himmel zu beschränken, und berechtigt bzw. verpflichtet damit die Versammlungsbehörde (vgl. hierzu § 32 VersG NRW) als Hoheitsträger in ihrer Funktion als solche. Es liegt eine öffentlich-rechtliche Norm und damit eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vor.

Anmerkung: Die Begründung der öffentlich-rechtlichen Eigenschaft von § 6 VersG NRW mithilfe der modifizierten Subjektstheorie bereitet hingegen Schwierigkeiten, weil die Vorschrift die Pflichten und Befugnisse der Versammlungsleitung regelt. Man könnte die Frage aufwerfen, ob es sich bei der Versammlungsleitung – aufgrund der ihr zustehenden Ordnungsgewalt – um einen „Hoheitsträger“ bzw. um einen „staatsnahen Rechtsträger“ im Sinne der modifizierten Subjektstheorie⁵ handelt. Nach herrschender Auffassung ist die Versammlungsleitung allerdings nicht Beliehene, sondern „Selbstverwaltungsorgan“ der Versammlung.⁶ Sie nimmt nicht übertragene hoheitliche Rechte, sondern eigene Rechte wahr, die wiederum aus Art. 8 Abs. 1 GG folgen;⁷ § 6 VersG NRW wird demgemäß so verstanden, dass die Versammlungsleitung das Leitungsrecht für den Veranstalter ausübt, nicht für die Polizei.⁸ Schließlich werden die Anordnungen des Versammlungsleiters gemeinhin auch nicht als Verwaltungsakte angesehen.⁹ Ob eine öffentlich-rechtliche Eigenschaft von § 6 VersG NRW mithilfe anderer Ansätze zur Abgrenzung von öffentlichem Recht und Privatrecht begründet werden kann, kann im Ergebnis dahinstehen, weil einzig § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW – bei inzidenter Prüfung weiterer Normen – letztlich die Antwort auf die Frage gibt, ob die gegenständlichen Anordnungen erlassen werden durften. „Streitentscheidend“ für die Anordnungen ist damit allein § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW.

Zudem müsste die Streitigkeit auch eine solche nichtverfassungsrechtlicher Art sein. Eine Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art liegt vor, wenn nicht Verfassungsorgane oder deren Teile um Rechte aus der Verfassung streiten und der Streitgegenstand auch nicht im Übrigen aufgrund gesetzlicher Zuständigkeitsvorschriften den Verfassungsgerichten vorbehalten ist. Bei F und der Polizei bzw. dem Land NRW handelt es sich weder um Verfassungsorgane noch streiten diese um Verfassungsrecht; eine verfassungsgerichtliche Zuständigkeitsvorschrift ist nicht ersichtlich. Es handelt sich vorliegend also auch um eine Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art.

Eine abdrängende Sonderzuweisung i.S.d. § 40 Abs. 1 S. 1, S. 2 VwGO ist nicht gegeben.

⁵ Zu dieser Lesart der modifizierten Subjektstheorie *Reimer*, in: BeckOK VwGO, Stand: 1.1.2023, § 40 Rn. 45.4.

⁶ Zum BVersG *Enders*, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, Kommentar, 2. Aufl. 2022, VersammlG § 7 Rn. 8, § 11 Rn. 8; a.A. *Gusy*, JuS 1986, 612.

⁷ *Herbst*, in: BeckOK POR NRW, Stand: 1.2.2024, VersG NRW § 6 Rn. 24; zum BVersG *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Kap. J Rn. 222.

⁸ *Ullrich*, in: Ullrich/Braun/Roitzheim, VersG NRW, Kommentar, 2022, § 6 Rn. 26; zum BVersG *Ott/Wächtler/Heinhold*, VersG, Kommentar, 7. Aufl. 2010, § 8 Rn. 6.

⁹ *Ullrich*, in: Ullrich/Braun/Roitzheim, VersG NRW, Kommentar, 2022, § 6 Rn. 7; zum BVersG *Kniesel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Kap. J Rn. 357.

Der Verwaltungsrechtsweg ist in der Hauptsache und damit auch für das Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes eröffnet.

II. Statthafte Rechtsschutzform

Die statthafte Antragsart richtet sich nach dem Begehren des Antragstellers, vgl. §§ 122 Abs. 1, 88 VwGO. F begehrt hier angesichts der in wenigen Tagen stattfindenden Freitags-Demonstration einstweiligen Rechtsschutz gegen die Anordnungen zur Zulässigkeit von Glasflaschen und Glasbehältnissen sowie zur Bereitstellung von Ordnern.

Der einstweilige Rechtsschutz ist in den §§ 80 Abs. 5, 80a, 123 Abs. 1 und 47 Abs. 6 VwGO geregelt, wobei letzterer vorliegend offensichtlich nicht einschlägig ist. Abzugrenzen ist mithin zwischen den §§ 80 Abs. 5, 80a VwGO und § 123 Abs. 1 VwGO. Dabei ist ein Vorgehen nach § 123 Abs. 1 VwGO gegenüber einem solchen gem. §§ 80 Abs. 5, 80a VwGO subsidiär, vgl. § 123 Abs. 5 VwGO. Zu prüfen ist daher, ob ein Antrag nach § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO statthaft ist. Das ist dann der Fall, wenn die Anordnung oder Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsbehelfs gegen einen Verwaltungsakt begehrt wird, im Hauptsacheverfahren also eine Anfechtungsklage gem. § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO statthaft ist. Im Hauptsacheverfahren geht es F um eine Aufhebung der Anordnungen zur Zulässigkeit von Glasflaschen und Glasbehältnissen sowie zur Bereitstellung von Ordnern. Dabei handelt es sich jeweils um einseitig-autoritative, d.h. hoheitliche, Maßnahmen einer Stelle, die Aufgaben der öffentlichen Verwaltung wahrnimmt, also einer Behörde i.S.d. § 1 Abs. 4 VwVfG; die Anordnungen haben einen konkret-individuellen Bezug, finden auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts statt und entfalten Außenwirkung. Sie begründen die rechtsverbindlichen Pflichten, keine Glasflaschen und Glasbehältnisse mitzuführen bzw. für jeweils zehn Teilnehmer mindestens einen Ordner vorzuhalten, und sind damit darauf gerichtet, unmittelbar eine Rechtsfolge zu setzen; sie entfalten also Regelungswirkung. Sowohl bei der Anordnung zur Zulässigkeit von Glasflaschen und Glasbehältnissen als auch bei der Anordnung zur Bereitstellung von Ordnern handelt es sich mithin um einen Verwaltungsakt i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG. Damit ist die Anfechtungsklage gem. § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO im Hauptsacheverfahren jeweils die statthafte Klageart. Folglich ist § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO die statthafte Antragsart im einstweiligen Rechtsschutz.

Ein entsprechender Antrag ist nur dann statthaft, wenn etwaigen Rechtsbehelfen gegen die Verwaltungsakte keine aufschiebende Wirkung zukommt. Im Grundsatz entfaltet jede Anfechtungsklage aufschiebende Wirkung, vgl. § 80 Abs. 1 S. 1 VwGO. Vorliegend entfällt die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklagen des F allerdings gem. § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO aufgrund der mit den Anordnungen verbundenen Anordnung der sofortigen Vollziehung durch die Versammlungsbehörde. F begehrt mithin die „Wiederherstellung“ der aufschiebenden Wirkung seiner Anfechtungsklagen. Damit ist mit Blick auf beide Anordnungen jeweils der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 Alt. 2 VwGO statthaft.

Die prozessuale Zulässigkeit der hier erfolgten Antragshäufung ist nach erfolgter Zulässigkeitsprüfung unter Punkt B. zu prüfen.

III. Antragsbefugnis

Dem Grundkonzept subjektiven Rechtsschutzes der VwGO folgend verlangt auch der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 Alt. 2 VwGO eine Antragsbefugnis

nach § 42 Abs. 2 VwGO analog.¹⁰ Die Antragsbefugnis folgt dabei der Klagebefugnis für die Anfechtungsklage. Danach müsste F geltend machen, durch die von der Versammlungsbehörde ausgesprochenen Anordnungen in seinen Rechten verletzt zu sein. Dazu müsste die Verletzung subjektiver Rechte des F möglich, d.h. nicht nach jeder erdenklichen Betrachtungsweise schlechthin ausgeschlossen sein (sog. Möglichkeitstheorie). Aufgrund seiner Adressateneigenschaft bzgl. der Anordnungen ist eine Verletzung jedenfalls der allgemeinen Handlungsfreiheit des F aus Art. 2 Abs. 1 GG möglich. Naheliegend ist auch eine mögliche Verletzung seiner Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG. F ist damit in der Hauptsache klagebefugt i.S.d. § 42 Abs. 2 VwGO. Daraus folgt die mögliche Verletzung in seinen Rechten durch den drohenden Vollzug der Anordnungen. F ist somit antragsbefugt.

IV. Vorverfahren

Fraglich ist, ob F bei der Versammlungsbehörde zunächst die Aussetzung der Vollziehung gem. § 80 Abs. 4 S. 1 VwGO hätte beantragen müssen. Ein solcher Antrag ist gem. § 80 Abs. 6 S. 1 VwGO aber nur für den Fall des § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VwGO eine Zulässigkeitsvoraussetzung. Vorliegend entfällt die aufschiebende Wirkung nach § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO (siehe oben), sodass im Umkehrschluss zu § 80 Abs. 6 S. 1 VwGO das Erfordernis eines solchen Antrags nicht besteht.¹¹

Anmerkung: Da im Falle seiner Statthaftigkeit der Antrag auf Aussetzung der Vollziehung bei der zuständigen Behörde zu einer einfacheren und effizienteren Rechtsschutz erlangung führen könnte, kann die Prüfung dieses Aspekts auch unter dem Prüfungspunkt „Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis“ (hier IX.) erfolgen.¹² Eine wie hier vorgenommene Einordnung dieses Aspekts in die „tradierten“ Zulässigkeitsvoraussetzungen, die man als besondere Ausprägungen des Rechtsschutzbedürfnisses verstehen kann,¹³ ist gleichermaßen gut vertretbar.

V. Frist

§ 80 Abs. 5 VwGO enthält keine Fristvorgabe für den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung; eine fachrechtliche versammlungsrechtliche Antragsfrist¹⁴ besteht nicht.

VI. Richtiger Antragsgegner

Richtiger Antragsgegner ist nach § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO analog bzw. nach dem diesem zugrundeliegenden Rechtsträgerprinzip der Rechtsträger der Behörde, die die angefochtenen Verwaltungsakte erlassen hat. Die Anordnungen wurden erlassen von der für das Versammlungsrecht zuständigen Kreispolizeibehörde (vgl. § 32 VersG NRW i.V.m. KreisPolBehVO NRW). Rechtsträger dieser ist das Land Nordrhein-Westfalen, vgl. § 1 POG NRW. Richtiger Klagegegner ist mithin das Land Nordrhein-Westfalen.

¹⁰ Gersdorf, in: BeckOK VwGO, Stand: 1.1.2024, § 80 Rn. 162; Schoch, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, 41. Lfg., Stand: Juli 2021, VwGO § 80 Rn. 462 f.

¹¹ Vgl. hierzu Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 13. Aufl. 2024, § 32 Rn. 35; Schoch, in: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2021, § 34 Rn. 120; Spitzlei, Jura 2019, 600 (602).

¹² So etwa bei Herbolsheimer, JuS 2024, 24 (27).

¹³ Schenke, in: Kopp/Schenke, VwGO, Kommentar, 29. Aufl. 2023, Vorb. § 40 Rn. 32.

¹⁴ Hierzu näher Schoch, in: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2021, § 34 Rn. 114.

VII. Beteiligten- und Prozessfähigkeit

F ist als natürliche Person gem. § 61 Nr. 1 Alt. 1 VwGO beteiligtenfähig und nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 VwGO i.V.m. §§ 2, 104 ff. BGB prozessfähig. Das Land NRW ist gem. § 61 Nr. 1 Alt. 2 VwGO als juristische Person beteiligtenfähig und gem. § 62 Abs. 3 VwGO prozessfähig.

Anmerkung: Die genaue Ausgestaltung der Vertretung für das Land NRW in Rechtsstreitigkeiten richtet sich nach Art. 57 S. 2 LV NRW i.V.m. Abschnitt 2 des Vertretungserlasses NRW vom 18.8.2023 (MBL NRW 2023, S. 928). Eine vorrangige Vertretungsbefugnis kommt hiernach den Polizeibehörden (hier wohl wahrgenommen durch den Polizeipräsidenten der Stadt D) zu; das Innenministerium besitzt jedoch das Recht, die gerichtliche Vertretung bei Rechtsstreitigkeiten von besonderer Bedeutung an sich zu ziehen (Abschnitt 2 Ziff. 4).

VIII. Zuständigkeit des Gerichts

Die Zuständigkeit des Gerichts ergibt sich aus §§ 45, 52 VwGO.

IX. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

Schließlich müsste ein allgemeines Rechtsschutzbedürfnis des F bestehen. Dieses entfällt, wenn F sein Ziel mit der begehrten Entscheidung entweder nicht erreichen kann oder es etwaige andere, schnellere und effektivere Möglichkeiten zur Rechtsschutzerlangung gibt.

1. Notwendigkeit einer vorherigen Klageerhebung in der Hauptsache

Fraglich ist, ob es vor der Antragstellung auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einer Rechtsbehelfseinlegung, genauer wegen § 68 Abs. 1 S. 2 VwGO i.V.m. § 110 Abs. 1 S. 1 JustG NRW einer Klageerhebung, in der Hauptsache bedarf. Obwohl der Sachverhalt keine Information über eine etwaige vorherige Klageerhebung enthält, andererseits aber keine „Fehler“ in den Sachverhalt hineingelesen werden dürfen, erschiene es möglich, hier von einer gleichzeitigen Klageerhebung auszugehen. Die Streitfrage könnte damit dahinstehen.¹⁵

Anmerkung: Für die Notwendigkeit einer vorherigen Rechtsbehelfseinlegung in der Hauptsache könnte vor allem das „Gebot der Logik“ sprechen.¹⁶ Denn Ziel des Antrags ist die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage (siehe II.); damit diese aber „wiederhergestellt“ werden kann, ist die vorherige Erhebung der Klage notwendig. Gegen die Notwendigkeit einer vorherigen Rechtsbehelfseinlegung in der Hauptsache spricht andererseits die Vorschrift des § 80 Abs. 5 S. 2 VwGO.¹⁷ Hiernach ist der Antrag ausdrücklich schon vor Erhebung der Anfechtungsklage zulässig.

¹⁵ Zum klausurtaktischen Vorgehen bei diesem Problem *Spitzlei*, Jura 2019, 600 (602).

¹⁶ *Hoppe*, in: Eyermann, VwGO, Kommentar, 16. Aufl. 2022, § 80 Rn. 81; ähnlich *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2023, Rn. 1498; *Schoch*, in: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2021, § 34 Rn. 105; *Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, 41. Lfg., Stand: Juli 2021, VwGO § 80 Rn. 461.

¹⁷ *Schenke*, in: Kopp/Schenke, VwGO, Kommentar, 29. Aufl. 2023, Vorb. § 80 Rn. 139; *Shirvani/Heidebach*, DÖV 2010, 254 (259); *Sodan/Ziekow*, Grundkurs Öffentliches Recht, 10. Aufl. 2023, § 106 Rn. 11; kritisch hierzu *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2023, Rn. 1498; *Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, 41. Lfg., Stand: Juli 2021, VwGO § 80 Rn. 461.

Außerdem würde das Erfordernis der vorherigen Klageerhebung in der Hauptsache die Klagefrist (aufgrund des in der Regel eilig zu stellenden Antrags auf einstweiligen Rechtsschutz) faktisch verkürzen, was vor Art. 19 Abs. 4 S. 1 GG jedenfalls problematisch erscheint. Insgesamt sprechen die besseren Gründe mithin gegen die Notwendigkeit einer vorherigen Klageerhebung, sodass die hier möglicherweise unterbliebene vorherige Klageerhebung in der Hauptsache nicht zu einem fehlenden Rechtsschutzbedürfnis führt.¹⁸

2. Keine offensichtliche Unzulässigkeit der Klagen

Die eingelegten Anfechtungsklagen dürfen nicht offensichtlich unzulässig sein. In diesen Fällen kann schließlich die aufschiebende Wirkung des § 80 Abs. 1 VwGO nicht wiederhergestellt werden.¹⁹ Möglich ist eine offensichtliche Unzulässigkeit des Rechtsbehelfs insbesondere aufgrund von Verfristung oder einer fehlenden Klagebefugnis. Anhaltspunkte für eine Verfristung bestehen jedoch nicht; eine Klagebefugnis zu den Anfechtungsklagen in der Hauptsache wurde oben (siehe III.) bejaht. Eine offensichtliche Unzulässigkeit der Klagen scheidet mithin aus.

Anmerkung: Dasselbe gilt für (bis zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung) noch einzulegende Anfechtungsklagen.

3. Zwischenergebnis

Das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis des F ist zu bejahen.

X. Zwischenergebnis

Der Antrag des F auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 Alt. 2 VwGO ist zulässig.

B. Objektive Antragshäufung

F begehrt die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklagen gegen die beiden von der Versammlungsbehörde ausgesprochenen Anordnungen. Er verfolgt damit mehrere Antragsbegehren, deren Verbindung in einem Antrag zweckmäßig sein könnte. Nach seinem Wortlaut regelt § 44 VwGO die objektive Klagehäufung; anerkanntermaßen ist auf „Antragsverfahren“ nach § 80 Abs. 5 S. 1 VwGO die Vorschrift des § 44 VwGO analog anzuwenden.²⁰

Das Rechtsschutzbegehren des F betrifft die Vollziehbarkeit der Anordnung zur Zulässigkeit von Glasflaschen und Glasbehältnissen sowie der Anordnung zur Bereitstellung von Ordnern, die in Bezug auf die hier gegenständliche Freitags-Demonstration, einen einheitlichen Lebenssachverhalt, ausgesprochen wurden. Die Antragsbegehren stehen damit miteinander im Zusammenhang. Antragsgegner ist in beiden Fällen das Land NRW (siehe VI.) und für beide Anträge ist auch dasselbe Gericht zuständig (siehe VIII.). Eine Antragshäufung ist nach § 44 VwGO analog zulässig.

¹⁸ Buchholtz, JuS 2019, 1184 (1186). Zu diesem Argument speziell auch mit Bezügen zum Versammlungsrecht Shirvani/Heidebach, DÖV 2010, 254 (258 ff.).

¹⁹ Herbolsheimer, JuS 2024, 24 (27); Spitzlei, Jura 2019, 600 (602).

²⁰ BVerwG NVwZ 2018, 414 (415); Muckel/Ogorek, JA 2013, 845 (848); Wöckel, in: Eyermann, VwGO, Kommentar, 16. Aufl. 2022, § 44 Rn. 2.

C. Begründetheit

Die Anträge des F auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 Alt. 2 VwGO sind begründet, soweit die Anordnung der sofortigen Vollziehung hinsichtlich der erfolgten Verfügungen formell rechtswidrig erfolgt ist (I.) bzw. wenn das private Aussetzungsinteresse des F das öffentliche Vollzugsinteresse überwiegt (II).²¹

I. Formelle Rechtmäßigkeit der Anordnung der sofortigen Vollziehung

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung (§ 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO) müsste formell rechtmäßig sein. Das ist der Fall, wenn die zuständige Behörde verfahrens- und formfehlerfrei gehandelt hat.

1. Zuständigkeit

Zuständig für den Erlass der Anordnung der sofortigen Vollziehung ist die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat, vgl. § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO. Hier handelte in beiden Fällen der Polizeipräsident der Stadt D. Die Zuständigkeit wurde daher gewahrt.

2. Verfahren

Der Polizeipräsident der Stadt D müsste auch verfahrensfehlerfrei gehandelt haben. Fraglich ist in diesem Zusammenhang, ob eine gesonderte Anhörung vor Erlass der Anordnung der sofortigen Vollziehung erforderlich ist.

Möglicherweise besteht hier ein Anhörungserfordernis nach § 28 Abs. 1 VwVfG NRW. Dies würde voraussetzen, dass es sich bei der Anordnung der sofortigen Vollziehung um einen (belastenden) Verwaltungsakt i.S.d. § 35 VwVfG NRW handelt. Dagegen spricht, dass die Anordnung der sofortigen Vollziehung sich auf den von ihr zu unterscheidenden Verwaltungsakt bezieht und daher keinen eigenständigen Regelungsgehalt aufweist.²² Da für Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO zudem keine Antragsfrist (siehe A. V.) besteht, liegt nahe, dass eine Anordnung der sofortigen Vollziehung nicht in Bestandskraft erwachsen kann, was wiederum ein Wesensmerkmal eines Verwaltungsakts wäre.²³ Darüber hinaus führte die Einstufung der Anordnung der sofortigen Vollziehung als Verwaltungsakt bei der Frage nach einschlägigem Rechtsschutz zu einem offenkundig nicht gewollten Widerspruch. Handelte es sich um einen Verwaltungsakt, wäre eine Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO möglich, die gem. § 80 Abs. 1 S. 1 VwGO den Suspensiveffekt auslöste. Dies stünde aber gerade der gesetzgeberischen Entscheidung des Entfalls der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO entgegen.²⁴ Die Anordnung der sofortigen Vollziehung beendet damit auch kein Verwaltungsverfahren i.S.d. § 9 VwVfG NRW und es handelt sich nicht um einen eigenständigen Verwaltungsakt, sondern lediglich um einen Annex.²⁵ § 28 Abs. 1 VwVfG NRW findet damit unmittelbar keine Anwendung.

²¹ Eingehend zum Prüfungsmaßstab *Schoch*, in: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2021, § 34 Rn. 135 ff.

²² *Schneider*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, Grundwerk, Stand: Juli 2020, VwVfG § 28 Rn. 33; *Vogelsang/Rasidovic*, JA 2024, 51 (54).

²³ *Buchheister*, in: Wysk, VwGO, Kommentar, 3. Aufl. 2020, § 80 Rn. 23; *Muckel/Ogorek*, JA 2013, 845 (848).

²⁴ *Herbolsheimer*, JuS 2024, 24 (30).

²⁵ *Gersdorf*, Verwaltungsprozessrecht, 6. Aufl. 2019, Rn. 80; *Schmitz*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 10. Aufl. 2023, § 9 Rn. 218.

Ein Anhörungserfordernis könnte sich damit allenfalls aus einer analogen Anwendung des § 28 Abs. 1 VwVfG NRW ergeben. Dazu bedarf es einer planwidrigen Regelungslücke und einer vergleichbaren Interessenlage zwischen geregelter und ungeregelter Situation. Zweifelhaft ist bereits das Vorliegen einer planwidrigen Regelungslücke. Schließlich hat der Gesetzgeber die formellen Rechtmäßigkeitsanforderungen an die Anordnung der sofortigen Vollziehung, zu der eine etwaige Anhörung ebenfalls gehörte, speziell und umfassend in § 80 Abs. 3 VwGO geregelt.²⁶ Eine etwaige „Planwidrigkeit“ stellt zudem in Zweifel, dass der praktische Mehrwert einer gesonderten Anhörung vor Erlass einer Anordnung der sofortigen Vollziehung nicht ersichtlich ist. Der Betroffene würde hier wohl dasselbe vortragen wie bei der Anhörung vor Erlass des zugrundeliegenden Verwaltungsakts).²⁷ Schließlich ist zu bezweifeln, dass ein gesondertes Anhörungserfordernis mit der besonderen Eilbedürftigkeit der Fälle des § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO vereinbar ist.²⁸ Ein Anhörungserfordernis ergibt sich somit ebenfalls nicht aus § 28 Abs. 1 VwVfG NRW analog.

Damit handelte der zuständige Polizeipräsident der Stadt D auch verfahrensfehlerfrei.

3. Form

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung müsste auch den Formvorgaben entsprechen. Die nach § 80 Abs. 3 S. 1 VwGO verlangte Schriftform wurde eingehalten. Fraglich ist, ob eine dem Maßstab des § 80 Abs. 3 S. 1 VwGO genügende Begründung vorliegt. Hierzu muss das besondere öffentliche Interesse am sofortigen Vollzug dargelegt werden.²⁹ Auch wenn eine (Teil-)Identität zwischen Erlassinteresse am Verwaltungsakt und an der Anordnung der sofortigen Vollziehung bestehen kann, müssen zur Begründung der Anordnung der sofortigen Vollziehung in der Regel abweichende Gründe grundsätzlich angegeben werden. Dabei ist eine Bezugnahme auf die Umstände des Einzelfalls erforderlich. Formelhafte, nichtssagende, pauschale Wendungen oder eine bloße Wiederholung des Gesetzeswortlauts sind demgegenüber nicht hinreichend.³⁰

Anmerkung: Eine inhaltliche Bewertung der Begründung darf an dieser Stelle allerdings nicht erfolgen; die Begründung muss nicht sachlich zutreffend sein.³¹

Die vorliegende Anordnung der sofortigen Vollziehung wurde mit „unmittelbaren Gefahren durch die Versammlung“ begründet, ohne dass die befürchteten Gefahren näher beschrieben werden und dass Einzelfallbezug hier erkennbar wäre, sodass nach dem dargelegten Maßstab keine ausreichende Begründung vorliegt. In Ermangelung einer „Gefahr im Verzug“ war eine besondere Begründung auch nicht nach § 80 Abs. 3 S. 2 VwGO entbehrlich.

Erwogen werden könnte allerdings, ob im Bereich der Gefahrenabwehr das Begründungserfordernis des § 80 Abs. 3 S. 1 VwGO großzügiger auszulegen ist, da sich die Begründung für das besondere öffentliche Interesse am Sofortvollzug oftmals mit den Erlassgründen für den zugrundeliegen-

²⁶ OVG Lüneburg NVwZ-RR 2007, 348 (348); *Martini*, Verwaltungsprozessrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2023, S. 213.

²⁷ OVG Koblenz NVwZ 1988, 748 (748); *Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, 41. Lfg., Stand: Juli 2021, VwGO § 80 Rn. 258.

²⁸ *Schenke*, in: Kopp/Schenke, VwGO, Kommentar, 29. Aufl. 2023, § 80 Rn. 82.

²⁹ Eingehend hierzu jüngst *Nölscher*, NVwZ 2024, 463 (463 ff.).

³⁰ *Brade/Czellnik*, JuS 2020, 768 (771); *Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, 41. Lfg., Stand: Juli 2021, VwGO § 80 Rn. 247 f.; *Würtenberger/Heckmann*, Verwaltungsprozessrecht, 4. Aufl. 2018, Rn. 612.

³¹ OVG Saarlouis, Beschl. v. 13.11.2019 – 2 B 278/19, Rn. 12 (juris); *Buchheister*, in: Wysk, VwGO, Kommentar, 3. Aufl. 2020, § 80 Rn. 25.

den Verwaltungsakt deckt.³² Eine solche Lesart ist allerdings mit dem Wortlaut des § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 und Abs. 3 S. 1 VwGO schwer vereinbar, wonach die sofortige Vollziehbarkeit „besonders“ angeordnet werden muss.³³ Es soll damit gerade nicht genügen, dass sich das Bedürfnis für eine Anordnung der sofortigen Vollziehung aus dem „Zusammenhang der Erwägungen für den Verwaltungsakt ermitteln lässt“; etwas anderes soll nach dem Willen des Gesetzgebers ausschließlich für den Fall des – zwar nicht abschließenden („insbesondere“), gleichwohl eng auszulegenden – § 80 Abs. 3 S. 2 VwGO gelten. Anderenfalls würde zudem die Warnfunktion des § 80 Abs. 3 S. 1 VwGO missachtet werden. Sollte eine (teilweise) Identität zwischen Erlass- und Vollziehbarkeitsinteresse bestehen, ist demnach jedenfalls zu fordern, dass die Behörde – unter klarstellender Anerkennung des besonderen Begründungserfordernisses für das Vollziehbarkeitsinteresse – auf die Begründung des Verwaltungsakts Bezug nimmt. Auch dies ist hier aber nicht erfolgt.

Insgesamt liegt damit keine nach § 80 Abs. 3 S. 1 VwGO ausreichende Begründung vor.

Anmerkung: Da die entsprechenden Ausführungen der Behörde in Anführungszeichen gesetzt wurden, mussten die Bearbeiter davon ausgehen, dass es sich um den abschließenden Wortlaut der Begründung handelt. Das Ergebnis einer hinreichenden Begründung ist ebenfalls vertretbar.

Ob eine Heilung der an Begründungsmängeln leidenden Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 45 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG NRW (analog) möglich ist,³⁴ kann dahinstehen, da Heilungsbemühungen der Behörde dem Sachverhalt jedenfalls nicht entnommen werden können.

4. Zwischenergebnis

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist formell rechtswidrig.

Anmerkung: In der Rechtsprechungspraxis wird teilweise dem Antrag in der Folge auch ohne sachliche Prüfung stattgegeben,³⁵ sodass es Bearbeitern überlassen bleibt, die nachfolgenden Ausführungen als „Hilfsgutachten“ zu bezeichnen.

II. Interessenabwägung

Den Anträgen wäre aber auch aus materiellen Gründen stattzugeben, wenn das private Aussetzungsinteresse höher zu gewichten wäre als das öffentliche Vollzugsinteresse. Denn das Gericht hat nach § 80 Abs. 5 VwGO eine eigene Abwägungsentscheidung zu treffen, bei der die genannten Interessen in Ausgleich zu bringen sind. Namentlich soweit das Gericht hierbei die Rechtswidrigkeit eines zugrundeliegenden Verwaltungsakts feststellt, wird regelmäßig von dem Überwiegen des privaten Aussetzungsinteresses auszugehen sein, da es ein öffentliches Interesse am Vollzug eines rechtswidrigen Verwaltungsakts nicht gibt. Soweit sich hingegen herausstellt, dass ein bzw. beide Verwal-

³² OVG Münster NJW 1986, 1449 (1449); *Buchheister*, in: Wysk, VwGO, Kommentar, 3. Aufl. 2020, § 80 Rn. 25.

³³ Siehe auch zum Nachstehenden *Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, 41. Lfg., Stand: Juli 2021, VwGO § 80 Rn. 248 m.w.N.

³⁴ Hierzu etwa *Buchholtz*, JuS 2019, 1184 (1187); *Schenke*, in: Kopp/Schenke, VwGO, Kommentar, 29. Aufl. 2023, § 80 Rn. 87; *Schoch*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, 41. Lfg., Stand: Juli 2021, VwGO § 80 Rn. 249 f.

³⁵ Hierzu auch *Martini*, Verwaltungsprozessrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2023, S. 213; *Schenke*, in: Kopp/Schenke, VwGO, Kommentar, 29. Aufl. 2023, § 80 Rn. 148.

tungsakte rechtmäßig sind, ergibt sich in Rechtsprechung und Literatur ein uneinheitliches Vorgehen. Während die Rechtmäßigkeit zum Teil für ausreichend erachtet wird, um dem öffentlichen Vollzugsinteresse Vorrang einzuräumen,³⁶ wird dies vielfach mit guten Gründen als nicht stichhaltig erachtet, da die Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts den „rechtsstaatlichen Normalfall“ darstellen sollte und daher nicht hinreichen kann, um das Schutzinstrumentarium des Suspensiveffekts auszuschalten. Zur Annahme eines überwiegenden öffentlichen Vollzugsinteresses wird in diesen Fällen daher zusätzlich ein besonderes Vollzugsinteresse gefordert. Es müssen noch weitere Umstände vorliegen, welche die Eilbedürftigkeit, also das besondere Vollzugsinteresse, belegen.³⁷

1. Glasverbot

Die Anordnung zur Zulässigkeit von Glasflaschen und Glasbehältnissen ist rechtmäßig, wenn sie auf einer tauglichen Ermächtigungsgrundlage beruht und formell sowie materiell rechtmäßig ist.

a) Ermächtigungsgrundlage

Das Glasverbot stellt – wie oben bereits festgestellt – belastendes Verwaltungshandeln dar und bedarf aufgrund des aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) hergeleiteten Grundsatzes vom Vorbehalt des Gesetzes einer parlamentsgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage.

Als solche kommt § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW in Betracht. Nach dieser Vorschrift kann die zuständige Behörde eine Versammlung unter freiem Himmel beschränken, um eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit abzuwehren.

Zur Einschlägigkeit der Norm müsste zunächst der Anwendungsbereich des VersG NRW eröffnet sein. In sachlicher Hinsicht müsste eine Versammlung im Sinne des VersG NRW gegeben sein. Darunter sind gem. § 2 Abs. 3 VersG NRW örtliche Zusammenkünfte von mindestens drei Personen zur gemeinschaftlichen, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung zu verstehen. Hier sollten sich nach der Einladung des F etwa 1.000 Teilnehmer in der nordrhein-westfälischen kreisfreien Stadt D zusammenfinden. Thema der Zusammenkunft sollte der Klimaschutz sein. Eine Versammlung i.S.d. § 2 Abs. 3 VersG NRW ist damit unproblematisch gegeben. Auch geht es hier um die Abwehr versammlungsspezifischer Gefahren. Der sachliche Anwendungsbereich des VersG NRW ist damit eröffnet. Darüber hinaus beziehen sich die Maßnahmen auf den Zeitraum der Versammlung, sodass das VersG NRW jedenfalls³⁸ auch in zeitlicher Hinsicht eröffnet ist.

Einschlägige Ermächtigungsgrundlage für das Glasverbot ist damit § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW.

Anmerkung: Bei § 13 VersG NRW handelt es sich um die zentrale Eingriffsnorm für Versammlungen unter freiem Himmel.³⁹ Abs. 1 S. 1 ermöglicht „Beschränkungen“, wobei S. 2 als Regelbeispiele hierfür „Verfügungen zum Ort und zum Verlauf“ anführt. S. 3 enthält eine Regelung zu Versammlungen

³⁶ So z.B. nach allerdings nicht unumstrittener Auffassung VG Düsseldorf, Beschl. v. 9.2.2022 – 18 L 250/22 = BeckRS 2022, 3433.

³⁷ Martini, Verwaltungsprozessrecht und Allgemeines Verwaltungsrecht, 7. Aufl. 2023, S. 213; Schoch, in: Ehlers/Schoch, Rechtsschutz im Öffentlichen Recht, 2021, § 34 Rn. 136 f.

³⁸ Inzwischen sind im neuen VersG NRW auch Vorfeldmaßnahmen geregelt, etwa die Gefährderansprache nach § 14 Abs. 1 VersG NRW (auch in Form eines „Gefährderschreibens“, vgl. hierzu LT NRW-Drs. 17/12423, S. 70). Nach Auflösung bzw. Beendigung der Versammlung gilt das VersG NRW hingegen nicht mehr, vgl. § 9 Abs. 4 VersG NRW.

³⁹ LT NRW-Drs. 17/12423, S. 64.

auf Bundesautobahnen, deren Verfassungsmäßigkeit nach wie vor heftig diskutiert wird.⁴⁰ Die „Beschränkungen“ treten in NRW an die Stelle der vormaligen „Auflagen“ nach § 15 Abs. 1 BVersG.⁴¹ Abs. 2 ermächtigt als ultima ratio zu Versammlungsverboten (vor Beginn der Versammlung) oder -auflösungen (während der Versammlung). Auf Tatbestandsebene setzen alle Maßnahmen nach § 13 VersG NRW eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit voraus.

b) Formelle Rechtmäßigkeit

Die formelle Rechtmäßigkeit der Anordnung ist nach dem Sachverhalt zu unterstellen.

Anmerkung: Zu beachten ist bei Beschränkungen i.S.d. § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW insbesondere die spezielle formelle Voraussetzung der unverzüglichen Bekanntgabe nach § 13 Abs. 4 S. 1 VersG NRW. Ein spezielles Begründungserfordernis für nach Versammlungsbeginn ausgesprochene Beschränkungen regelt § 13 Abs. 4 S. 2 VersG NRW.

c) Materielle Rechtmäßigkeit

Das Glasverbot müsste materiell rechtmäßig sein. Das ist der Fall, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage vorliegen und eine von der Rechtsfolge gedeckte Maßnahme gewählt wurde.

aa) Tatbestand

(1) Tatbestandsvoraussetzungen des § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW

Zunächst müsste gem. § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW eine Versammlung „unter freiem Himmel“ vorliegen. Dabei handelt es sich – entgegen des Wortlauts und wie auch bei Art. 8 Abs. 2 GG⁴² – um eine Versammlung, die nicht durch feste Außenwände bzw. seitliche Zugangsbeschränkungen von der Umwelt abgegrenzt ist und allein durch gesonderte Eingänge zugänglich ist.⁴³ Hier ist davon auszugehen, dass die Freitags-Demonstration frei zugänglich ist und die Möglichkeit besteht, dass sich ihr weitere Menschen anschließen. Eine Versammlung „unter freiem Himmel“ i.S.d. §§ 13 Abs. 1 S. 1, S. 2 Abs. 1 VersG NRW liegt damit vor.

§ 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW verlangt zudem eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit.

Die öffentliche Sicherheit umfasst die Unverletzlichkeit der gesamten objektiven Rechtsordnung, den Schutz individueller Rechte und Rechtsgüter sowie den Bestand des Staates und die Funktionsfähigkeit der staatlichen Einrichtungen und Veranstaltungen.⁴⁴ Mit Blick auf eine missbräuchliche Verwendung der Glasflaschen und Glasbehältnisse steht die Unverletzlichkeit der objektiven Rechts-

⁴⁰ Vgl. Boguslawski/Leißing, NVwZ 2022, 852 (852 ff.); Dübbers, SVR 2022, 245 (245 ff.); Gmeiner, NWVBl. 2024, 8 (8 ff.).

⁴¹ Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in NRW, 10. Aufl. 2024, § 3 Rn. 303; Edenharter, in: BeckOK POR NRW, Stand: 1.2.2024, VersG NRW § 13 Rn. 17.

⁴² Hierzu Gusy, in: Huber/Voßkuhle, GG, Kommentar, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 55; Höfling, in: Sachs, GG, Kommentar, 9. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 61.

⁴³ Thiel, in: BeckOK POR NRW, Stand: 1.2.2024, VersG NRW § 2 Rn. 8; Ullrich/Roitzheim, in: Ullrich/Braun/Roitzheim, VersG NRW, Kommentar, 2022, § 2 Rn. 29.

⁴⁴ Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in NRW, 10. Aufl. 2024, § 3 Rn. 50 ff.; Ullrich/Roitzheim, in: Ullrich/Braun/Roitzheim, VersG NRW, 2022, § 13 Rn. 6 und zu den im Versammlungsrecht in der Regel betroffenen Schutzgütern Rn. 7 ff.

ordnung in Gestalt von Verstößen gegen §§ 223, 224 Abs. 1 Nr. 2 Alt. 2 und Nr. 4 StGB und bei einem Tätigwerden gegen Polizeibeamte insbesondere § 114 StGB in Rede. Hinter diesen Delikten stehen vor allem die Individualrechtsgüter der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) und – unter Umständen – des Privateigentums (Art. 14 Abs. 1 GG). Eine missbräuchliche Verwendung von Glasflaschen beeinträchtigt zudem die Versammlungsfreiheit der friedlichen Versammlungsteilnehmer, die nicht allein deswegen als berührtes Schutzgut ausgeschlossen ist, weil sich die Anordnung „gegen die Versammlung“ richtet.⁴⁵ Schließlich ist bei Angriffen gegen Polizeibeamte auch die Funktionsfähigkeit der staatlichen Einrichtungen und Veranstaltungen berührt.⁴⁶

Anmerkung: Die Betroffenheit des Individualrechtsguts der körperlichen Unversehrtheit der Polizeibeamten⁴⁷ könnte freilich noch ausdifferenzierter dargelegt werden. Versteht man das Schutzgut der Individualrechtsgüter als „Medium“ des grundrechtlichen Schutzauftrages⁴⁸ könnte die Frage aufgeworfen werden, inwiefern sich die Polizeibeamten auf Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG berufen können. Dezierte Ausführungen hierzu finden sich allerdings weder in Rechtsprechung noch Literatur.⁴⁹ Im Ergebnis muss allerdings ein grundrechtlich vermittelter Schutz bestehen. Wenn Maßstab für eine Grundrechtsbetroffenheit bei Sonderstatusverhältnissen sein soll, ob sich die staatliche Maßnahme „außerhalb des Dienstes“ auswirkt,⁵⁰ ist ein Schutz durch Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG eindeutig (und wohl auch allgemein) zu bejahen: Mögliche im Dienst erlittene Schädigungen der Gesundheit und körperlichen Unversehrtheit strahlen in einem uneingeschränkten Maß auch auf die persönliche Rechtsstellung des Polizeibeamten aus. Ein anderes Ergebnis lässt sich auch nicht daraus begründen, dass die nötigenfalls „gewaltsame Konfrontation“ zum originären Aufgabenkreis der Polizeibeamten gehört. Auch steht das Ergebnis nicht im Widerspruch zur gleichzeitigen Betroffenheit der Funktionsfähigkeit der staatlichen Einrichtungen und Veranstaltungen, da die Einordnung als „staatlich“ nicht zugleich bedeutet, dass hier ein „grundrechtsfreier Raum“ bestünde.

Die öffentliche Sicherheit ist damit (sogar auf allen Schutzebenen) berührt.

Darüber hinaus müsste eine „unmittelbare Gefahr“ für die öffentliche Sicherheit vorliegen. Der Begriff der „Gefahr“ ist dabei ebenso zu verstehen wie im Polizei- bzw. allgemeinen Gefahrenabwehrrecht.⁵¹ Unter einer Gefahr ist danach jeder Lebenssachverhalt zu verstehen, der bei ungehindertem Geschehensablauf in absehbarer Zeit mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden an einem Schutzgut der öffentlichen Sicherheit führt.⁵² Das Kriterium der „Unmittelbarkeit“ verlangt, dass strengere Anforderungen an den Wahrscheinlichkeitsgrad des Schadenseintritts zu stellen sind, was dazu führt, dass eine „hinreichende Wahrscheinlichkeit“ nun nicht mehr ausreicht, sondern vielmehr eine „hohe Wahrscheinlichkeit“ zu fordern ist.⁵³ Maßgeblich sind dabei eine gesicherte Tat-

⁴⁵ Vgl. hierzu VGH München NJW 2019, 794 (795).

⁴⁶ Ullrich/Roitzheim, in: Ullrich/Braun/Roitzheim, VersG NRW, Kommentar, 2022, § 13 Rn. 6, 16.

⁴⁷ Hierzu VG Braunschweig, Beschl. v. 27.8.2013 – 5 B 154/13 = BeckRS 2013, 55036; VG Stuttgart, Urte. v. 18.12.2008 – 1 K 5415/07 = BeckRS 2008, 43477; Ullrich, in: BeckOK POR Niedersachsen, Stand: 1.11.2023, NPOG § 2 Rn. 11, 33.

⁴⁸ So Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in NRW, 10. Aufl. 2024, § 3 Rn. 3, 51.

⁴⁹ Allenfalls uneindeutig hierzu VG Berlin, Urte. v. 29.8.2013 – VG 1 K 207.11 = BeckRS 2013, 58271.

⁵⁰ So etwa BVerwGE 164, 290 (290 ff.); 164, 304 (304 ff.); vgl. auch Kramer, JuS 2007, 35 (38 f.).

⁵¹ Ullrich/Roitzheim, in: Ullrich/Braun/Roitzheim, VersG NRW, Kommentar, 2022, § 13 Rn. 17.

⁵² Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in NRW, 10. Aufl. 2024, § 3 Rn. 49; Kingreen/Poscher, Polizei- und Ordnungsrecht, 11. Aufl. 2020, § 8 Rn. 2.

⁵³ Vgl. hierzu grundlegend BVerfGE 69, 315 (353 f., 360 ff.); Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in NRW, 10. Aufl. 2024, § 3 Rn. 303; Edenharter, in: BeckOK POR NRW, Stand: 1.2.2024, VersG NRW § 13 Rn. 28; zusätz-

sachengrundlage und konkrete Anhaltspunkte für die Gefahrenprognose; Erfahrungen aus vorangegangenen Versammlungen können hierbei als Indizien herangezogen werden, wobei auch Gegenindizien berücksichtigt werden müssen.⁵⁴ Die Gefahrenprognose ist dabei aus der ex ante-Sicht der Behörde vorzunehmen.⁵⁵ Bei den Freitags-Demonstrationen kam es in der Vergangenheit zu polizeirechtlich relevantem Verhalten der Teilnehmer, allerdings nur mit Blick auf das Entzünden von Pyrotechnik sowie das Äußern polizeifeindlicher Aussagen. Zu einem Einsatz von Glasflaschen kam es bislang noch nicht. Insofern lässt sich aufgrund von Erfahrungen aus vorangegangenen Versammlungen die nachvollziehbare Annahme einer (unmittelbaren) Gefahr nicht begründen. Auch im Übrigen sind keine Anhaltspunkte dafür ersichtlich, warum nun bei der gegenständlichen Freitags-Demonstration Glasflaschen und Glasbehältnisse aufseiten der Demonstranten eingesetzt werden sollen. Ein bloßer Verweis auf die „abstrakte Gefahr“, dass Glasflaschen und Glasbehältnisse als Schlagwerkzeug oder Wurfgeschoss missbraucht werden könnten, reicht nicht aus.⁵⁶

Eine unmittelbare Gefahr i.S.d. § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW liegt damit nicht vor.

Anmerkung: Eine andere Ansicht ist nur mit guter Argumentation vertretbar. Jedenfalls sollte das Erfordernis der „Unmittelbarkeit“ der Gefahr und die insofern verschärfte Wahrscheinlichkeitsprognose erkannt werden. Den Bearbeitern bleibt für die nachfolgenden Ausführungen freigestellt, ob sie die Vorgehensweise eines „Hilfsgutachtens“ wählen oder aus der „richterlichen Perspektive“ streng weiterprüfen. Im ersteren Falle wird ein Vorliegen des nicht erfüllten Tatbestandsmerkmals, hier der „unmittelbaren Gefahr“, für die weitere Prüfung unterstellt. Bei der zweiten Vorgehensweise entfällt ein solches „Hinzudenken“ des nicht erfüllten Tatbestandsmerkmals. Entscheidend ist lediglich, dass die Bearbeiter das gewählte Vorgehen konsequent durchhalten und – im Sinne eines gutachtlichen Arbeitens – jedenfalls die sich anschließend stellenden Fragen erörtern. Nachfolgend wird der Weg des „Hilfsgutachtens“ gewählt.

(2) Tauglicher Adressat (hilfsgutachtlich)

Bei F als Veranstalter gem. § 4 VersG NRW (und Versammlungsleiter i.S.d. § 5 Abs. 1 VersG NRW) handelt es sich um einen tauglichen Adressaten des Glasverbots.⁵⁷

Anmerkung: Allgemeine Normen, die die versammlungsrechtliche Verantwortlichkeit regeln, bestehen im VersG NRW nicht. Ein Rückgriff auf die §§ 4 ff. PolG NRW ist aufgrund der „Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts“ unzulässig. Vereinzelt enthält das VersG NRW jedoch Vorschriften, die Spezialfälle der versammlungsrechtlichen Verantwortlichkeit regeln, vgl. etwa § 13 Abs. 3 VersG NRW.

(3) Zwischenergebnis

In Ermangelung einer unmittelbaren Gefahr sind die Tatbestandsvoraussetzungen des § 13 Abs. 1

lich für besondere Anforderungen an die zeitliche Nähe des Schadenseintritts Ullrich/Roitzheim, in: Ullrich/Braun/Roitzheim, VersG NRW, Kommentar, 2022, § 13 Rn. 18.

⁵⁴ VG Düsseldorf, Beschl. v. 9.2.2022 – 18 L 250/22 = BeckRS 2022, 3433 Rn. 8; Dietlein/Hellermann, Öffentliches Recht in NRW, 10. Aufl. 2024, § 3 Rn. 303.

⁵⁵ VG Düsseldorf, Beschl. v. 9.2.2022 – 18 L 250/22 = BeckRS 2022, 3433 Rn. 9 f.; Edenharter, in: BeckOK POR NRW, Stand: 1.2.2024, VersG NRW § 13 Rn. 31.

⁵⁶ VG Düsseldorf, Beschl. v. 9.2.2022 – 18 L 250/22 = BeckRS 2022, 3433 Rn. 12.

⁵⁷ Siehe hierzu auch Braun/Roitzheim, in: Ullrich/Braun/Roitzheim, VersG NRW, Kommentar, 2022, § 13 Rn. 162 f.; Edenharter, in: BeckOK POR NRW, Stand: 1.2.2024, VersG NRW § 13 Rn. 52.

S. 1 VersG NRW nicht erfüllt.

bb) Rechtsfolge (hilfsgutachtlich)

Nach § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW „kann“ die zuständige Behörde eine Versammlung unter freiem Himmel beschränken. Das ihr damit zustehende Ermessen müsste sie unter Wahrung der Grenzen des § 40 VwVfG NRW ausgeübt haben. Fehler auf den Ebenen des Entschließungs- und Störerauswahl-ermessens sind nicht ersichtlich.

Auf der Ebene des Handlungsermessens erscheint eine Ermessensüberschreitung denkbar. Eine solche liegt vor, wenn die Behörde bei der Anordnung der Maßnahme die gesetzlichen Grenzen des Ermessens nicht einhält. Gesetzliche Grenzen ergeben sich aus der Verfassung und einfachen Gesetzen. Vorliegend kommt eine Unverhältnismäßigkeit der Maßnahme durch einen Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG in Betracht.

Legitimer Zweck des Glasverbots ist der Schutz vor Straftaten gegen die körperliche Unversehrtheit und der dahinterstehende Rechtsgüterschutz. Auch fördert das Glasverbot die genannten legitimen Zwecke, sodass es als geeignet einzustufen ist.

Anmerkung: Bei der Wahl der o.g. „richterlichen Perspektive“ konnten die Bearbeiter zum Ergebnis der Ermessensüberschreitung bzw. Unverhältnismäßigkeit kommen, da mangels „unmittelbarer Gefahr“ das Glasverbot der Abwehr der in Rede stehenden Gesundheitsschäden schon nicht förderlich sein kann.

Mildere, gleich geeignete Mittel kommen vorliegend nicht in Betracht, sodass das Glasverbot auch erforderlich ist.

Schließlich müsste das Glasverbot auch angemessen sein. Es wäre unangemessen, wenn der mit der Maßnahme erreichte Zweck außer Verhältnis zur mit der Maßnahme einhergehenden Belastung steht. Bei abstrakter Betrachtung der betroffenen Rechtsgüter steht aufseiten der Freitags-Demonstranten die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG. Bei diesem Grundrecht handelt es sich um einen „Eckpfeiler der demokratischen Grundordnung“. Die Versammlungsfreiheit ist von inhaltlich überragender Bedeutung für den für die Demokratie erforderlichen und von ihr zwingend vorausgesetzten Meinungsbildungsprozess von „unten nach oben“; sie dient als „Vehikel und unmittelbare Ausformung der Souveränität des Volkes“.⁵⁸ Aufseiten des Staates steht demgegenüber der Schutz vor Straftaten gegen die körperliche Unversehrtheit. Abstrakt betrachtet handelt es sich dabei um höchstrangige Rechtsgüter, deren Schutz in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG wurzelt. Da es sich um eine Versammlung unter freiem Himmel handelt, genügt dies erst recht auch dem einfachen Gesetzesvorbehalt aus Art. 8 Abs. 2 GG. Bei konkreter Betrachtung ist die Schwere der Beeinträchtigung als eher gering einzustufen: Eine Wahrnehmung des Versammlungsrechts ist freilich weiterhin möglich; das Verbot, Glasflaschen und Glasbehältnisse mitzuführen, wiegt nicht besonders schwer. Auf der anderen Seite wird allen von Glasflaschen und Glasbehältnissen ausgehenden Gefahren durch das Totalverbot höchstwirksam begegnet. Der Grad der Zweckerreichung ist daher hoch. Stellt man die geringe Schwere der Beeinträchtigung dem hohen Grad der Zweckerreichung entgegen, so ist insgesamt von einer Angemessenheit des Glasverbots auszugehen. Das Glasverbot ist damit verhältnismäßig.

⁵⁸ Vogeler, Das nordrhein-westfälische Versammlungsgesetz, 2024, S. 21; vgl. hierzu auch Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Kommentar, 93. Lfg., Stand: Oktober 2020, Art. 8 Rn. 32.

Anmerkung: Von den Bearbeitern kann erwogen werden, weitergehend zu diskutieren, ob der Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG hier überhaupt eröffnet ist. Sollte dies nicht der Fall sein, würde dies erst recht dafürsprechen, dass der Grad der „Beeinträchtigung“ nicht außer Verhältnis steht. Schließlich ist der sachliche Schutzbereich der Versammlungsfreiheit nicht eröffnet, sofern sich die Teilnehmenden nicht *friedlich und ohne Waffen* versammeln.⁵⁹ An eine „Unfriedlichkeit“ sind zwar strenge Anforderungen zu stellen,⁶⁰ nach Lage des Sachverhalts könnten aber die hiermit erforderlichen „Handlungen von einiger Gefährlichkeit“ jedenfalls einzelner Teilnehmer bei der Freitags-Demonstration bestehen. Wichtig ist, dass ebenfalls an dieser Stelle nicht auf missbräuchliche Verwendungen von Glasflaschen und -behältnissen abgestellt werden darf, zumal auch und gerade an dieser Stelle erhöhte Anforderungen an die Gefahrenprognose zu stellen sind.⁶¹ Dies gilt freilich auch bei der Frage, ob Art. 8 Abs. 1 GG auch den friedlichen Versammlungsteilnehmern versperrt bleibt, was wiederum voraussetzt, dass die unfriedlichen Versammlungsteilnehmer charakterprägend für die gesamte Versammlung wirken.⁶²

Das Glasverbot ist ermessensfehlerfrei ergangen; eine von § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW gedeckte Rechtsfolge wurde gewählt.

d) Zwischenergebnis

In Ermangelung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW ist das Glasverbot materiell und damit insgesamt rechtswidrig.

2. Ordneranordnung

Die Anordnung, für jeweils zehn Teilnehmer einen Ordner vorzuhalten, ist rechtmäßig, wenn sie auf einer tauglichen Ermächtigungsgrundlage beruht und formell sowie materiell rechtmäßig ist.

a) Ermächtigungsgrundlage

Auch die Ordneranordnung stellt belastendes Verwaltungshandeln dar, das nach dem Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes aus Art. 20 Abs. 3 GG einer tauglichen Ermächtigungsgrundlage bedarf. Als solche kommt hier erneut § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW in Betracht. Der Anwendungsbereich des VersG NRW ist eröffnet (siehe oben).

b) Formelle Rechtmäßigkeit

Die formelle Rechtmäßigkeit der Anordnung ist nach dem Sachverhalt zu unterstellen.

⁵⁹ BVerfGE 69, 315 (360); *Hartmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 191. Lfg., Stand: 2018, Art. 8 Rn. 205.

⁶⁰ BVerfGE 73, 206 (248); *Kniesel*, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, Kommentar, 18. Aufl. 2019, Teil I Rn. 206.

⁶¹ *Hartmann*, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 191. Lfg., Stand: 2018, Art. 8 Rn. 224; *Kaiser*, in: Dreier, GG, Kommentar, Bd. 1, 4. Aufl. 2023, Art. 8 Rn. 43.

⁶² *Ernst*, in: v. Münch/Kunig, Grundgesetz, Kommentar, 7. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 61; *Kniesel/Poscher*, in: Lischen/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Kap. 9 Rn. 72; *Stern*, Staatsrecht, Bd. IV/1, 2006, S. 1218.

c) Materielle Rechtmäßigkeit

Die Ordneranordnung müsste materiell rechtmäßig sein. Das ist der Fall, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage vorliegen und eine von der Rechtsfolge gedeckte Maßnahme gewählt wurde.

aa) Tatbestand

(1) Tatbestandsvoraussetzungen des § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW

Die Tatbestandsvoraussetzungen von § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW müssten erfüllt sein. Eine Versammlung unter freiem Himmel i.S.d. §§ 13 Abs. 1 S. 1, 2 Abs. 1 VersG NRW liegt vor (siehe oben).

Weiterhin müsste gem. § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit (hierzu oben 1. c) aa) (1)) vorliegen.

Fraglich ist, inwiefern die öffentliche Sicherheit berührt ist. Angesichts möglicher „gewalttätiger Ausschreitungen“ und dem Entzünden von Pyrotechnik ist die objektive Rechtsordnung in Gestalt der §§ 114, 223, 224 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 2 und Nr. 2 Alt. 2 und Nr. 4 StGB und der §§ 125, 308, 310 StGB⁶³ berührt. Darüber hinaus kommt eine Strafbarkeit nach § 40 Abs. 1 Nr. 3 SprengG und/oder § 42 SprengG bzw. eine Ordnungswidrigkeit nach § 41 Abs. 1 Nr. 16 und § 41 Abs. 1a SprengG⁶⁴ in Betracht. Bei polizeifeindlichen Aussagen ist an eine mögliche Strafbarkeit nach § 185 StGB zu denken.⁶⁵ Die dahinterstehenden und hier betroffenen Individualrechtsgüter sind die körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG), unter Umständen das Privateigentum (Art. 14 Abs. 1 GG) sowie das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG). Die öffentliche Sicherheit ist damit berührt.

Es müsste zudem eine „unmittelbare Gefahr“ für die öffentliche Sicherheit vorliegen. Hierfür ist der oben genannte Maßstab zugrunde zu legen. Die Polizei befürchtet gewalttätige Ausschreitungen und bemüht für ihre Prognose zulässigerweise Erfahrungen aus vergangenen Freitags-Demonstrationen als Indizien, bei denen es zu „gefährlichen Verhaltensweisen“ der Teilnehmer kam. Dabei ist davon auszugehen, dass die vergangenen Freitags-Demonstrationen hinsichtlich Organisatoren- und Teilnehmerkreis sowie Motto mit der anstehenden Freitags-Demonstration jedenfalls vergleichbar sind. Zu berücksichtigen ist ebenfalls, dass an die Wahrscheinlichkeit des Gefahreneintritts umso geringere Anforderungen zu stellen sind, je folgenschwerer der drohende Schaden ist.⁶⁶ Hier geht es, wie oben beschrieben, um höchstrangige Rechtsgüter, sodass die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts (trotz „Unmittelbarkeit“ der Gefahr) nicht zu überspannen sind. Verschärft wird die Gefahrenprognose auch dadurch, dass 1.000 Demonstranten, also eine hohe Teilnehmerzahl erwartet wird, womit ein höheres Gefahrenpotential einhergeht.

Insgesamt ist daher davon auszugehen, dass eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit i.S.d. § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW gegeben ist.

⁶³ Hierzu näher *Pörner*, Pyrotechnische Zwischenfälle im deutschen Fußball, Eine straf- und ordnungswidrigkeitenrechtliche Untersuchung, 2023, S. 101 ff., 132 ff., 158 ff.

⁶⁴ *Pörner*, Pyrotechnische Zwischenfälle im deutschen Fußball, Eine straf- und ordnungswidrigkeitenrechtliche Untersuchung, 2023, S. 187 ff. Von einer Strafbarkeit im Sinne des WaffG ist hier mangels eindeutiger Sachverhaltsangaben nicht auszugehen, vgl. hierzu *Pörner*, Pyrotechnische Zwischenfälle im deutschen Fußball, Eine straf- und ordnungswidrigkeitenrechtliche Untersuchung, 2023, S. 193 ff.

⁶⁵ Vgl. hierzu *Valerius*, in: BeckOK StGB, Stand: 1.2.2024, § 185 Rn. 9.1.

⁶⁶ *Ullrich/Roitzheim*, in: Ullrich/Braun/Roitzheim, VersG NRW, Kommentar, 2022, § 13 Rn. 23.

Anmerkung: Das Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit i.S.d. § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW könnte auch anders begründet werden: Anknüpfungspunkt für eine Betroffenheit der Unversehrtheit der objektiven Rechtsordnung könnte nämlich auch § 6 Abs. 1 S. 1 VersG NRW bilden. Hiernach sorgt die Versammlungsleitung für den ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung und wirkt auf deren Friedlichkeit hin. Gangbar wäre demgemäß, eine „nicht erfüllte Pflicht“ der Versammlungsleitung aus § 6 Abs. 1 S. 1 VersG NRW als Schutzgut der unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu prüfen. Zu untersuchen wäre im Zuge dessen, welche Pflichten die Versammlungsleitung im konkreten Fall treffen und, ob diese mit „hoher Wahrscheinlichkeit“ nicht erfüllt werden. Diese Frage soll nach dem hier gewählten Lösungsweg erst im Rahmen der Rechtsfolge besprochen werden.

(2) Tauglicher Adressat

Bei F handelt es sich um den Veranstalter i.S.d. § 4 VersG NRW (und zugleich Versammlungsleiter i.S.d. § 5 Abs. 1 S. 1 VersG NRW). Es handelt sich daher um einen tauglichen Adressaten der Ordnungsanordnung.

Anmerkung: Stellt man bei der „unmittelbaren Gefahr“ auf eine Verletzung der Pflicht der Versammlungsleitung aus § 6 Abs. 1 S. 1 und Abs. 2 S. 1 VersG NRW und eine damit einhergehende Übertretung der (unmittelbaren) Gefahrenschwelle ab, stellt sich die Frage, ob als Adressat dann ausschließlich die Versammlungsleitung in Betracht kommt. In der Regel, wie auch im konkreten Fall, macht dies freilich keinen Unterschied.

Ob eine Anordnung mit dem vorliegenden Inhalt („Ordnungsanordnung“) überhaupt an andere Adressaten als den Versammlungsleiter ergehen kann, ist hingegen keine Frage des Tatbestands, sondern eine solche der Rechtsfolge. Kommen im Fall andere Adressaten als die Versammlungsleitung in Betracht, wäre zu erwägen, ob § 6 Abs. 1, 2 VersG NRW auf der Ebene des Störerauswahlermessens zu einer Ermessensreduktion auf Null dahingehend führt, dass der Versammlungsleiter in Anspruch zu nehmen ist.

(3) Zwischenergebnis

Die Tatbestandsvoraussetzungen sind erfüllt.

bb) Rechtsfolge

Nach § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW „kann“ die zuständige Behörde eine Versammlung unter freiem Himmel beschränken. Das ihr damit zustehende Ermessen müsste sie unter Wahrung der Grenzen des § 40 VwVfG NRW ausgeübt haben.

Fehler auf den Ebenen des Entschließungs- und Störerauswahlermessens sind nicht ersichtlich. Auf der Ebene des Handlungsermessens erscheinen Ermessensüberschreitungen denkbar.

Eine Ermessensüberschreitung könnte darin liegen, dass die Behörde den Einsatz von Ordnern womöglich schon „gegenständlich“ gar nicht zur Pflicht machen durfte. Als einfachgesetzliche Ermessensgrenze kommt dabei § 6 Abs. 2 VersG NRW in Betracht, nach dem die Versammlungsleitung sich der Hilfe von Ordnern bedienen „kann“, nicht aber muss. Insofern könnte eine Anordnung, nach der eine Mindestanzahl von Ordnern vorgeschrieben wird, das durch § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW eingeräumte behördliche Ermessen überschreiten. Andererseits ist der systematische Zusammenhang von § 6 Abs. 2 VersG NRW zu dessen Abs. 1 zu beachten, nach dem die Versammlungsleitung für den

ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung verantwortlich ist und auf deren Friedlichkeit hinwirkt. Die Anforderungen an die Pflichten der Versammlungsleitung hängen dabei von der in Rede stehenden Versammlung ab, wobei der Versammlungsleitung eine Einschätzungsprärogative zuzubilligen ist. Jedenfalls bei großen Veranstaltungen mit vielen Teilnehmern und bei Versammlungen mit einem erhöhten Gefahrenpotential kann die Versammlungsleitung aber nicht selbständig die Friedlichkeit der Versammlung sicherstellen. Der grundsätzliche Handlungsspielraum des Versammlungsleiters verdichtet sich in diesen Fällen, sodass die Bestellung einer ausreichenden Anzahl von Ordnern unabdingbar ist.⁶⁷ Im vorliegenden Fall werden 1.000 Teilnehmer bei der Freitags-Demonstration erwartet. In der Vergangenheit kam es zu Störungen durch den Einsatz von Pyrotechnik und polizeifeindliche Aussagen. Insgesamt ist also davon auszugehen, dass erhöhte Anforderungen an die Pflichten der Versammlungsleitung dergestalt zu stellen sind, dass eine Mindestanzahl an Ordnern zu bestellen ist. Eine Ermessensüberschreitung hinsichtlich des „Ob“ der Ordneranordnung liegt nicht vor.

Anmerkung: Bearbeiter können an dieser Stelle auch eine behördliche „Ermessensreduktion auf Null“ hinsichtlich der Frage, ob Ordner einzusetzen sind, diskutieren. Mangels Ergebnisrelevanz braucht diese Frage aber nicht entschieden werden.

Unabhängig hiervon erscheint auch eine Ermessensüberschreitung aufgrund eines Verstoßes gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz infolge der behördlich angeordneten Relation von einem Ordner pro zehn Teilnehmern denkbar. Legitimer Zweck der Anordnung ist die Gewährleistung eines ordnungsgemäßen Ablaufs der Versammlung und deren Friedlichkeit, wodurch insbesondere dem Schutz der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) gedient werden soll. Die Ordneranordnung ist diesen Zwecken jedenfalls förderlich und damit geeignet. Fraglich ist aber bereits, ob die Anordnung auch erforderlich ist. Als milderer Mittel ist eine Anordnung denkbar, die zu einer Ordnerrelation von einem Ordner für mehr als zehn Teilnehmer verpflichtet. Nicht gegeben wäre hier allerdings eine gleiche Eignung der Maßnahme; auf der Hand liegt, dass mit erhöhter Ordneranzahl einem ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung und deren Friedlichkeit eher Rechnung getragen werden kann. Ebenfalls könnte erwogen werden, dass die Behörde als mildere Maßnahme die bloße Anordnung ausspricht, dass F für die Friedlichkeit der Versammlung zu sorgen hat, ohne eine konkrete Mindestanzahl an Ordnern zu benennen. Auch diese Alternativenanordnung ist allerdings nicht als gleich geeignet einzustufen. Ob es sich bei den aufgezeigten Alternativenanordnungen tatsächlich nicht um gleich geeignete Maßnahmen handelt, könnte jedenfalls offenbleiben, wenn sich die Anordnung als unangemessen erweist.

Auf der Ebene der Angemessenheit dürfte die gewählte Maßnahme nicht außer Verhältnis zum angestrebten Zweck stehen. Es wurde eine Anordnung getroffen, nach der pro zehn Teilnehmern ein Ordner gestellt werden muss, sodass der Veranstalter bei den erwarteten 1.000 Teilnehmern 100 Ordner organisieren muss. Dies stellt einen erheblichen organisatorischen Aufwand dar, der sogar dazu führen kann, von der geplanten Versammlung Abstand zu nehmen und somit von der Grundrechtsausübung abzuhalten. Daher ist insgesamt zu konstatieren, dass einiges – trotz der Erfahrungen aus den vorangegangenen Veranstaltungen – dafürspricht, dass die Anordnung, einen Ordner pro zehn Teilnehmern stellen zu müssen, überzogen und nicht mehr zumutbar ist. Die Maßnahme ist mithin unangemessen und damit insgesamt unverhältnismäßig. Es liegt damit ein Ermessensfehler

⁶⁷ VG Düsseldorf, Beschl. v. 9.2.2022 – 18 L 250/22 = BeckRS 2022, 3433 Rn. 15.

Dietlein/Walge: „Die Freitags-Demonstration“

aufgrund Ermessensüberschreitung vor; es wurde keine zulässige Rechtsfolge i.S.d. § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW gewählt.

d) Zwischenergebnis

Die Ordneranordnung ist rechtswidrig.

III. Zwischenergebnis

Die Rechtswidrigkeit des Glasverbots wie auch der Ordneranordnung führt dazu, dass das öffentliche Vollzugsinteresse das Aussetzungsinteresse (bzw. Suspensivinteresse) des F nicht überwiegt. Zudem war die Anordnung der sofortigen Vollziehung formell rechtswidrig. Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 S. 1 Alt. 2 VwGO ist damit vollumfänglich begründet.

D. Ergebnis

Der Antrag des F auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gem. § 80 Abs. 5 S. 1 Alt. 2 VwGO ist zulässig und begründet und wird daher Erfolg haben.