

# Grundbegriffe des Versammlungsrechts

## Versammlung

Eine Versammlung ist eine Mehrzahl von Personen, die zusammengekommen sind, um in öffentlichen Angelegenheiten gemeinsam eine Meinung zu äußern (kollektive Meinungsäußerung). Ausreichend ist dabei auch die kollektive Meinungskundgabe.

### **Anmeldepflicht:**

Eine Versammlung ist nach § 14 I VersG 48 Stunden vor ihrer Bekanntgabe anzumelden. Eine nicht angemeldete Versammlung kann nach § 15 III VersG nach pflichtgemäßem Ermessen der Behörde aufgelöst werden.

## Eilversammlung

Eine Eilversammlung ist eine Versammlung, die

- geplant ist
- einen Veranstalter hat
- wobei die rechtzeitige Anmeldung jedoch aufgrund der Aktualität des Anlasses nicht ohne Vereitelung des Demonstrationzweckes möglich ist.

### **Anmeldepflicht:**

Auch die Eilversammlung ist anzumelden. Es ist jedoch zur Wahrung des Versammlungsrechts aus Art. 8 I GG von der Einhaltung der Frist abzusehen. Die nicht rechtzeitige Anmeldung berechtigt daher nicht zu einem Versammlungsverbot nach § 15 III VersG.

## Spontanversammlung

Eine Spontanversammlung ist eine Versammlung, die

- ungeplant ist
- ohne Veranstalter stattfindet
- aus einem momentanen Anlaß stattfindet.

### **Anmeldepflicht:**

Nach BVerfG NVwZ 92, 890 ist eine Anmeldung nicht erforderlich, da nur dann das Versammlungsrecht auch auf der Grundlage eines momentanen Anlasses gewahrt werden kann. Würde man eine Anmeldepflicht fordern, so wären derartige Versammlungen überhaupt nicht zulässig und das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 I GG wäre für diese Art von Versammlungen ausgehebelt. Dies wäre mit der Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit in einer freiheitlichen Demokratie nicht zu vereinbaren. Insofern ist die Entbehrlichkeit der Anmeldung bei Spontanversammlungen im Wege der verfassungskonformen Auslegung geboten und entspricht der vom BVerfG vorgesehen restriktiven Auslegung der Verbotsgrundlage des § 15 VersG.

## Folgen des Verstoßes gegen die Anmeldepflicht

Ein Verstoß gegen die Anmeldepflicht berechtigt zwar nach § 15 III VersG zur Auflösung der Versammlung. Die Auflösung muss darüber hinaus aber ermessensgemäß sein. Insofern kann eine Auflösung/ein Verbot der Versammlung allein wegen fehlender/nicht ordnungsgemäßer Anmeldung in Anbetracht von Art. 8 GG niemals ermessensgerecht sein.

## Ordnungsgemäßheit der Versammlung

- rechtzeitige Anmeldung, § 14 I VersG
- Angabe eines Versammlungsleiters (als Ansprechpartner für die Polizei), § 14 II VersG
- Verbot von Schutzaffen; Vermummungsverbot, § 17a VersG
- Einhaltung der sonstigen versammlungsrechtlichen Vorschriften
- keine sonst wie begründete Gefährdung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung

# Die Fortsetzungsfeststellungsklage

## § 113 I 4 VwGO

**Begriff:**

Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist eine Klage die im Zusammenhang mit der Anfechtungs- und Verpflichtungsklage in Betracht kommt, wenn der angefochtene oder begehrte VA sich erledigt hat. Eine Erledigung ist dann anzunehmen, wenn die Aufhebung des angefochtenen oder der Erlass des begehrten VA aufgrund eines erledigenden Ereignisses für den Kläger nicht mehr interessant ist. Erledigung ist anzunehmen, wenn von dem VA keine rechtlichen Wirkungen mehr ausgehen (z.B. wegen Zeitablauf, überholenden Ereignissen usw.)

Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist die Verfahrensart, mit der in einem solchen Fall, das gerichtliche Verfahren fortgeführt werden kann, wenn der Kläger statt an der Aufhebung oder dem Erlass des VA nunmehr ein Interesse daran hat, dass das Gericht die Rechtswidrigkeit des belastenden VA oder der Ablehnung des begünstigenden VA feststellt.

Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist daher keine Feststellungsklage i.S.d. § 43 VwGO, sondern eine Klageart die nur im Zusammenhang mit der Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage in Betracht kommt.

### Konstellationen der Fortsetzungsfeststellungsklage

1. Prozesssituation :       Anfechtungsklage  
Zeitpunkt der Erledigung:   nach Klageerhebung

Diese Konstellation entspricht dem unmittelbaren Regelungsbereich des § 113 I 4 VwGO.

2. Prozesssituation:       Anfechtungsklage  
Zeitpunkt der Erledigung:   vor Klageerhebung

Diese Konstellation entspricht nicht mehr dem unmittelbaren Regelungsbereich des § 113 I 4 VwGO. Es findet allerdings eine analoge Anwendung statt.

3. Prozesssituation :       Verpflichtungsklage  
Zeitpunkt der Erledigung:   nach Klageerhebung

Diese Konstellation entspricht nicht mehr dem unmittelbaren Regelungsbereich des § 113 I 4 VwGO. Es findet allerdings eine analoge Anwendung statt.

4. Prozesssituation:       Verpflichtungsklage  
Zeitpunkt der Erledigung:   vor Klageerhebung

Diese Konstellation entspricht weder dem unmittelbaren noch dem bislang beschriebenen analogen Anwendungsbereich des § 113 I 4 VwGO. Auch ist jedoch eine Fortsetzungsfeststellungsklage im Wege der Doppelanalogie möglich.

# Die Zulässigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage

## 1. Allgemeine Sachentscheidungsvoraussetzungen

## 2. Statthaftigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage

- a) Klagegegenstand: Vorliegen eines VA (vgl. Blatt 33)
- b) Klagebegehren:
  - Aufhebung des belastenden/ Erlass des begünstigenden VA
  - aber Wegfall des Rechtsschutzinteresses für Aufhebung/Erlass des VA wegen des Eintritts eines erledigenden Ereignissesdaher Begehren = Feststellung der Rechtswidrigkeit

## 3. Besondere Sachentscheidungsvoraussetzungen

### a) Erledigung nach Klageerhebung

- aa) Die erhobene Klage (Anfechtungs-/Verpflichtungsklage) muss bis zum Eintritt des erledigenden Ereignisses zulässig gewesen sein. Es müssen also die **besonderen Sachentscheidungsvoraussetzungen** dieser Klagen vorgelegen haben (insb. Klagebefugnis, Klagefrist, Vorverfahren).
- bb) **Besonderes Feststellungsinteresse**
  - Wiederholungsgefahr
  - Rehabilitationsinteresse
  - Vorbereitung einer Schadensersatzklage (Amtshaftung u.ä.)

### b) Erledigung vor Klageerhebung

- aa) Ein Vorverfahren ist entbehrlich, soweit die Erledigung vor Ablauf der Widerspruchsfrist eingetreten ist. Der Sinn und Zweck der Selbstkontrolle kann nicht mehr erreicht werden, da der VA bereits überholt ist. Eine Entscheidung hierüber ist auch nicht mehr angezeigt, da der Verwaltung zwar die Befugnis zusteht, einen rechtswidrigen VA aufzuheben, sie ist jedoch nicht befugt, nachträglich die Rechtswidrigkeit eines solchen festzustellen. Eine solche Feststellungsbefugnis kommt nur dem Gericht zu. Daher entspricht es dem Rechtsschutzinteresse des Klägers ohne Vorverfahren unmittelbar den Klageweg zu beschreiten,
- bb) Auch auf die Einhaltung einer Klagefrist kommt es nicht an. Die Fortsetzungsfeststellungsklage kann grundsätzlich zeitlich unbeschränkt erhoben werden. Lediglich durch die Grundsätze der Verwirkung wird hier eine zeitliche Grenze gesetzt.
- cc) Die Prüfung der Klagebefugnis entfällt ebenfalls. Es ist allein das besondere Feststellungsinteresse zu prüfen.

### c) Klagefrist

Fraglich ist, ob für die Fortsetzungsfeststellungsklage eine Klagefrist läuft. Eine m.M. geht davon aus, dass für die Fortsetzungsfeststellungsklage eine Klagefrist von 1 Jahr läuft und will dies daraus herleiten, dass bezüglich der Möglichkeit einer solchen Klage eine Rechtsbehelfsbelehrung stets fehlt und daher § 58 II VwGO eingreift. Die h.M. lehnt diesen Ansatz ab. Eine Rechtsbehelfsbelehrung ist bezüglich der FFS-Klage nicht denkbar. Darüber hinaus verlängert § 58 II VwGO lediglich eine sonst vorgesehene Frist. Eine solche läuft aber für die FFS-Klage grundsätzlich nicht, so dass auch die Verlängerungsvorschrift des § 58 II VwGO keine Relevanz haben kann. Im übrigen besteht auch, da ohnehin Erledigung eingetreten ist, auch kein Bedürfnis nach einer zeitlichen Begrenzung. Solange ein besonderes Feststellungsinteresse besteht, kann auch die FFS-Klage erhoben werden.

# Das besondere Feststellungsinteresse

## Wiederholungsgefahr

Eine Wiederholungsgefahr ist dann anzunehmen, wenn

- **konkrete Anhaltspunkte** dafür vorliegen, dass ein
- **gleichartiger VA** in
- **absehbarer Zeit** wieder gegen den Kläger ergehen wird.

### Hintergrund:

Hat sich ein VA erledigt, so sind seine rechtlichen Wirkungen entfallen und es besteht grundsätzlich kein Interesse mehr an gerichtlicher Klärung. Etwas anderes gilt jedoch dann, wenn zu erwarten ist, dass der Kläger bald wieder mit einem entsprechenden VA überzogen wird. Hier besteht zur Verhinderung einer Wiederholung ein schützenswertes Interesse an der Feststellung, dass der erledigte VA rechtswidrig war.

## Rehabilitationsinteresse

Ein Rehabilitationsinteresse ist gegeben, wenn der erledigte VA weiterhin objektiv diskriminierende Wirkungen entfaltet.

### Hintergrund:

Entfaltet der erledigte VA unabhängig von seinen Rechtswirkungen objektiv **diskriminierende Wirkungen**, so hat der Kläger ein schützenswertes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit des VA zur Wiederherstellung seiner Reputation. Insofern reicht jedoch das ideelle Interesse an der bloßen Feststellung, dass die Behörde im Unrecht war, nicht aus. Auch ist es unzureichend, wenn der Kläger sich nur subjektiv diskriminiert fühlt, ohne dass von dem VA objektiv diskriminierende Wirkungen ausgehen. Es kommt also auf eine feststellbare Betroffenheit der **Menschenwürde** oder des **Persönlichkeitsrechts** an.

## Vorbereitung einer Schadensersatzklage

Ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse ist grundsätzlich auch dann gegeben,

- wenn der Kläger wegen des rechtswidrigen Verwaltungshandelns einen Schadensersatzprozess vor dem ordentlichen Gericht anstrengen will.

### Hintergrund:

In diesem Fall besteht ein schützenswertes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit durch das VG, weil eine solche Entscheidung gegenüber dem ordentlichen Gericht, vor dem die Amtshaftungsklage zu erheben wäre, bindend wäre und der Verwaltungsgericht dem Kläger als das sachnähere Gericht erscheint.

Es reicht jedoch nicht aus, wenn der Kläger im Verwaltungsprozess lediglich behauptet, er wolle im Anschluss eine Amtshaftungsklage erheben. Vielmehr ist erforderlich, dass der Amtshaftungsprozess entweder schon **anhängig** oder aber **mit Sicherheit zu erwarten** ist. Darüber hinaus darf die Geltendmachung eines Amtshaftungsanspruchs **nicht von vornherein aussichtslos** erscheinen.

Darüber hinaus sieht die neuere Rechtsprechung ein Rechtsschutzinteresse nur dann, wenn der Kläger ohne die Möglichkeit der FFS-Klage um die Früchte des Prozesses gebracht würde. Diese Fallgruppe scheidet daher letztlich immer schon dann aus, wenn überhaupt noch keine Klage vor dem VG erhoben wurde, also ein Fall der Erledigung vor Klageerhebung vorliegt. Aber selbst die Klageerhebung trägt noch nicht automatisch Früchte, es muss bereits etwas im Prozess erreicht worden sein.

## Grundrechtseingriff

Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 IV GG gebietet es, die Möglichkeit einer gerichtlichen Klärung in Fällen gewichtiger, allerdings in tatsächlicher Hinsicht überholter Grundrechtseingriffe zu eröffnen, wenn die direkte Belastung durch einen angegriffenen Hoheitsakt sich nach dem typischen Verfahrensablauf auf eine Zeitspanne beschränkt, in welcher der Betroffene eine gerichtliche Entscheidung kaum erlangen kann, so dass eine **Rechtsschutzlücke** entstehen würde (vgl. BVerfGE 81, 138 [140f.]; BVerfGE 96, 27 [40]; BVerfG NJW 2002, 2456; st. Rspr.). Dies gilt selbst dann, wenn eine summarische Überprüfung im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes erfolgt ist, da Art. 19 IV GG einen Anspruch auf Rechtsschutz in der Hauptsache gewährt (vgl. BVerfG NJW 2004, 2510 [2511]).

**Lösungsübersicht****Fall 4****A. Zulässigkeit der Klage**

- I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs, § 40 I 1 VwGO**
- II. Beteiligtenfähigkeit, § 61 VwGO**
- III. Prozessfähigkeit**
- IV. Klageart**
  1. Klagegegenstand
  2. Verfahrensart
- V. Besondere Sachentscheidungsvoraussetzungen der Anfechtungsklage**
  1. Vorverfahren
  2. Klagebefugnis
  3. Klagefrist
- VI. Besonderes Feststellungsinteresse**
  1. Wiederholungsgefahr
  2. Rehabilitationsinteresse
  3. Vorbereitung einer Schadensersatzklage
  4. Grundrechtsschutz

**B. Begründetheit der Klage**

- I. Ermächtigungsgrundlage**
- II. Formelle Rechtswidrigkeit**
  1. Zuständigkeit
  2. Form
  3. Verfahren
- III. Materielle Rechtswidrigkeit**
  1. Vorliegen einer Versammlung
  2. Verbot gem. § 15 III VersG wegen Nichteinhaltung der Anmeldefrist des § 14 I VersG
  3. Verbot gem. § 15 I VersG wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung
    - a) Sicherung des Verkehrsflusses
    - b) Verletzung straßenverkehrs- oder straßen- und wegerechtlicher Vorschriften

<b><u>Lösung</u></b>	Waffenfreiheit für alle Staaten	
<b><u>Probleme:</u></b>	Fortsetzungsfeststellungsklage; Beteiligtenfähigkeit von Vereinigungen; Grundlagen Versammlungsrecht; Abgrenzung Eilversammlung-Spontanversammlung; Sondernutzungserlaubnis nach StrWG	
<b><u>Blätter:</u></b>	<b>Die Fortsetzungsfeststellungsklage</b>	<b>112</b>
	<b>Zulässigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage</b>	<b>113</b>
	<b>Das besondere Feststellungsinteresse</b>	<b>114</b>
	<b>Grundbegriffe des Versammlungsrechts</b>	<b>105</b>

Die Klage hat Aussicht auf Erfolg, wenn sie zulässig und begründet ist.

### A. Zulässigkeit der Klage

Es müssen die allgemeinen und besonderen Sachentscheidungsvoraussetzungen vorliegen.

#### I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs, § 40 I 1 VwGO

Der Verwaltungsrechtsweg ist gem. § 40 I 1 VwGO eröffnet, wenn eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art vorliegt.

Im vorliegenden Fall streiten die Beteiligten um die Zulässigkeit einer Demonstration nach Versammlungsrecht. Streitentscheidend sind daher die Normen des Versammlungsrechts, welches als besonderes Ordnungsrecht ohne Zweifel dem öffentlichen Recht zugeordnet ist, so dass eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit vorliegt, die zudem auch aufgrund der Bürgerbeteiligung keinesfalls verfassungsrechtlich ist und auch nicht von einer Sonderzuweisung erfasst wird, so dass der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 I 1 VwGO eröffnet ist.

#### II. Beteiligtenfähigkeit, § 61 VwGO

Eine verwaltungsgerichtliche Klage ist nur zulässig, wenn sowohl die Stadt Düsseldorf als auch die Vereinigung beteiligtenfähig sind. Die Beteiligtenfähigkeit der Stadt Düsseldorf als Gebietskörperschaft ergibt sich ohne weiteres aus **§ 61 Nr. 1 VwGO**. Fraglich ist jedoch, ob die Vereinigung nach § 61 Nr. 2 VwGO beteiligtenfähig ist. Ein Zusammenwirken mit Zielrichtung auf einen gemeinsamen Zweck liegt vor, so dass von einer Vereinigung i.S.d. Vorschrift gesprochen werden kann. Fraglich ist jedoch, ob der Vereinigung auch das geltend gemachte Recht zustehen kann.

Hier geht es um das Recht der Vereinigung eine **Demonstration zu veranstalten**. Dieses Recht ist für natürliche Personen in Art. 8 GG verankert und kann nach Art. 8 II GG für Versammlungen unter freiem Himmel, wie der hier vorliegenden, durch Gesetz eingeschränkt werden. Fraglich ist jedoch, ob das **Versammlungsrecht** auch einer Vereinigung zustehen kann. Das **Versammlungsgesetz** geht in § 7 II 2 VersG davon aus, dass eine Versammlung auch von einer Vereinigung veranstaltet werden kann. Das Versammlungsrecht kann daher auch einer Vereinigung zustehen, so dass die Vereinigung „Waffenfreiheit für alle Staaten“ im vorliegenden Fall beteiligtenfähig ist.

#### III. Prozessfähigkeit

Die Vereinigung ist auch prozessfähig, da sie nach § 62 III VwGO durch den S als gewählten Sprecher vertreten wird. Die Stadt Düsseldorf wird nach § 62 III VwGO durch den Oberbürgermeister vertreten (§ 63 GO nrw).

#### IV. Klageart

##### 1. Klagegegenstand

Zur Bestimmung der Klageart kommt es zunächst darauf an, ob es sich bei dem Bescheid, der die Versammlung verbietet, um einen **VA** handelt. Diese Verbotsverfügung ist eine Ordnungsverfügung und erfüllt zweifellos alle Merkmale des § 35 VwVfG, so dass Klagegegenstand ein VA ist.

##### 2. Verfahrensart

Die Ordnungsverfügung ist auch ein belastender VA, so dass eigentlich die **Anfechtungsklage** einschlägig wäre. Fraglich ist jedoch, für die Anfechtungsklage noch ein Rechtsschutzbedürfnis bestehen würde. Hier wurde die Klage nach dem Termin für die Demonstration erhoben, so dass die Aufhebung der Verbotsverfügung der Vereinigung keinen Vorteil verschaffen würde. Vielmehr entfaltet der **VA** zum gegenwärtigen Zeitpunkt wegen Zeitablaufs **keine Wirkungen** mehr, so dass ein Fall der **Erledigung** vorliegt.

Erledigt sich ein VA dergestalt, so kommt als richtige Verfahrensart die **Fortsetzungsfeststellungsklage** nach § 113 I 4 VwGO in Betracht.

**[vgl. Blatt 112-114: Die Fortsetzungsfeststellungsklage; Zulässigkeit der Fortsetzungsfeststellungsklage; Fortsetzungsfeststellungsinteresse]**

Eine Fortsetzungsfeststellungsklage ist nach § 113 I 4 VwGO statthaft, wenn sich ein VA nach Erhebung der Anfechtungsklage erledigt. Ein solcher Fall liegt hier jedoch nicht vor. Zwar wäre nach den obigen Voraussetzungen grundsätzlich ein Anwendungsfall der Anfechtungsklage gegeben, allerdings hat sich die Verbotsverfügung bereits vor Klageerhebung erledigt. In einem solchen Fall wird § 113 I 4 VwGO nach allgemeine Auffassung jedoch analog angewandt, so dass die Fortsetzungsfeststellungsklage im vorliegenden Fall die statthafte Klageart ist.

#### V. Besondere Sachentscheidungsvoraussetzungen der Anfechtungsklage

Fraglich ist, ob die besonderen Sachentscheidungsvoraussetzungen der Anfechtungsklage eingehalten werden müssen.

*Bei Erledigung nach Klageerhebung müssen alle besonderen Sachentscheidungsvoraussetzungen von Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage vorgelegen haben, da sonst die zunächst erhobene Klage schon gar nicht zulässig war, wenn nachher auf die Fortsetzungsfeststellungsklage umgestellt wird.*

##### 1. Vorverfahren

Fraglich ist jedoch, ob bei Erledigung vor Klageerhebung die Durchführung eines Vorverfahrens erforderlich ist. Dies ist anzunehmen, wenn die Erledigung nach **Ablauf der Widerspruchsfrist** eingetreten ist. In diesem Fall ist der VA schon vor Erledigung bestandskräftig geworden und der Kläger kann diese Fristversäumnis nicht dadurch umgehen, dass nunmehr Fortsetzungsfeststellungsklage erhoben wird. Der **Widerspruchsbescheid** der Behörde muss jedoch **nicht mehr abgewartet** werden, da die Behörde ihrerseits zur Feststellung der Rechtswidrigkeit des erledigten VA nicht berechtigt ist. Diese Feststellungsbefugnis steht nur den Gerichten zu.

Anders ist die Situation jedoch bei Erledigung **vor Ablauf der Widerspruchsfrist**. Das Vorverfahren dient der Selbstkontrolle der Verwaltung und der Entlastung der Verwaltungsgerichte. Diese **Ziele** können jedoch **nicht mehr er-**

**reicht werden**, da der VA keine rechtlichen Wirkungen mehr entfaltet. Wegen der mangelnden Berechtigung der Behörde zur Feststellung der Rechtswidrigkeit ihres VA kann auch keine Entlastung der Gerichte eintreten. Ein **Vorverfahren** ist daher bei Erledigung vor Klageerhebung **entbehrlich**.

## 2. Klagebefugnis

Die Prüfung der Klagebefugnis entfällt bei Erledigung vor Klageerhebung ebenfalls. Diese Prüfung wird ersetzt durch die Prüfung des Fortsetzungsfeststellungsinteresse.

## 3. Klagefrist

Die Klagefrist dient zur Begrenzung des Zeitrahmens, in dem ein rechtswidriger VA noch angefochten werden kann, anderenfalls trotz Rechtswidrigkeit Wirksamkeit eintritt. Bei Erledigung des VA entfaltet dieser jedoch naturgemäß keine rechtlichen Wirkungen mehr, so dass auf die Einhaltung der Klagefrist nicht ankommen kann. Bei **Erledigung vor Klageerhebung** ist daher die **Einhaltung einer Klagefrist nicht erforderlich**.

*a.A. : Es gilt auch hier die Jahresfrist des § 58 II VwGO, da dem VA eine Rechtsbehelfsbelehrung über die Möglichkeit der Erhebung einer Fortsetzungsfeststellungsklage auch bei Erledigung grundsätzlich fehlt.*

## VI. Besonderes Feststellungsinteresse

Eine Fortsetzungsfeststellungsklage kann nur erhoben werden, wenn die Vereinigung an der Feststellung, da der bereits erledigte VA rechtswidrig war, ein besonderes Interesse hat. Ein solches Interesse ist nur gegeben, wenn Wiederholungsgefahr besteht, die Feststellung zur Rehabilitation des Klägers erforderlich ist oder der Vorbereitung einer hinreichend wahrscheinlichen, nicht aussichtslosen Schadensersatzklage dient.

1. Es könnte **Wiederholungsgefahr** gegeben sein. Eine Wiederholungsgefahr setzt voraus, dass konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, die Behörde werde in absehbarer Zeit einen entsprechenden VA erlassen. Vorliegend war die Demonstration aber an ein aktuelles Ereignis gebunden, so dass es nahezu ausgeschlossen ist, dass ein gleicher oder vergleichbarer VA nochmals ergehen wird. Es fehlt daher bereits an den konkreten Anhaltspunkte, so dass eine Wiederholungsgefahr ausgeschlossen ist.
2. Es könnte ein **Rehabilitationsinteresse** vorliegen. Dann müssten von der Verbotsverfügung noch diskriminierende Wirkungen ausgehen. Hierfür liegen jedoch keine Anhaltspunkte vor.
3. Die Fortsetzungsfeststellungsklage könnte der **Vorbereitung einer Schadensersatzklage** dienen. Dies wird jedoch weder von der Vereinigung behauptet noch liegen Anhaltspunkte dafür vor, dass überhaupt ein zu ersetzender Schaden entstanden ist. Ein besonderes Feststellungsinteresse kann daher auch unter diesem Gesichtspunkt nicht festgestellt werden.
4. Fraglich ist, ob über diese Gründe für das Vorliegen eines besonderes Feststellungsinteresses für eine Fortsetzungsfeststellungsklage hinaus ein schützenswertes Interesse an einer solchen Klage bestehen kann. Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz gebietet es, die Möglichkeit einer gerichtlichen Klärung in Fällen gewichtiger, allerdings in tatsächlicher Hinsicht überholter Grundrechtseingriffe zu eröffnen, wenn die direkte Belastung durch einen angegriffenen Hoheitsakt sich nach dem typischen Verfahrensablauf auf eine



Zeitspanne beschränkt, in welcher der Betroffene eine gerichtliche Entscheidung kaum erlangen kann, so dass eine **Rechtsschutzlücke** entstehen würde.

Im Fall von Versammlungsverboten liegt stets eine Betroffenheit in dem für unsere Demokratie **elementaren Grundrecht der Versammlungsfreiheit** vor. Würde hier der Weg über die Fortsetzungsfeststellungsklage verschlossen, bestünde keine weitere Rechtsschutzmöglichkeit, da wegen der Erledigung eine Rechtsbetroffenheit nicht mehr feststellbar ist und hieran jegliche Rechtsmittel scheitern würden. Dies kann gerade bei der Versammlungsfreiheit vor dem Hintergrund von Art. 19 IV GG (Rechtsschutzgarantie) nicht hingenommen werden. Aus diesem Grund ist bei **Versammlungsverboten**, die sich durch Zeitablauf erledigt haben, **stets** das für eine Fortsetzungsfeststellungsklage erforderliche **besondere Feststellungsinteresse anzunehmen** (vgl. BVerfG, NJW 2004, 2510 [2510]; BVerwG NJW 61, 2079; DVBl. 91, 170; BayVBl. 99, 632).

Das besondere Feststellungsinteresse liegt damit vor.

**Zwischenergebnis:** Die Klage ist zulässig

## **B. Begründetheit der Klage**

Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist begründet, wenn das Versammlungsverbot rechtswidrig war.

### **I. Ermächtigungsgrundlage**

Als Ermächtigungsgrundlage für das Versammlungsverbot kommt § 15 VersG in Betracht.

*Die Verfassungsmäßigkeit von § 15 VersG war lange Zeit umstritten. Es wurde unter Berücksichtigung der Relevanz für das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG gerügt, diese Norm sei als Ermächtigungsgrundlage in diesem grundrechtssensiblen Bereich zu unbestimmt und deshalb verfassungswidrig. Das BVerfG, NJW 85, 2395 hat diesen Streit jedoch dahingehend geklärt, dass § 15 VersG im Wege der verfassungskonformen Auslegung restriktiv auszulegen ist und bei restriktiver Auslegung noch als verfassungskonform angesehen werden kann.*

### **II. Formelle Rechtswidrigkeit**

Das Versammlungsverbot könnte schon formell rechtswidrig sein.

#### **1. Zuständigkeit**

Der OB der Stadt Düsseldorf müsste für den Erlass des Versammlungsverbot **zuständig** gewesen sein. Aus § 15 I VersG ergibt sich lediglich, dass die zuständige Behörde zu Versammlungsverboten berechtigt ist. Fraglich ist jedoch, welches die für die Überwachung von Versammlungen zuständige Behörde ist. Da auch **Versammlungsrecht** dem **Ordnungsrecht zuzurechnen** ist und dieser Bereich in den Bereich der landesrechtlichen Zuständigkeiten fällt, ergibt sich die Zuständigkeit aus dem Landesrecht. Nach §§ 3, 5 OBG ist die örtliche Ordnungsbehörde zuständig, also der OB der Stadt Düsseldorf.

#### **2. Form**

Der schriftliche Bescheid weist die nach § 39 VwVfG erforderliche Begründung auf. Auch sonstige Bedenken hinsichtlich der Form der Verbotsverfügung bestehen nicht.

### 3. Verfahren

Fraglich ist, ob die Vereinigung nicht vor Erlass der Verbotsverfügung hätte **angehört** werden müssen. Grundsätzlich ist nach § 28 I VwVfG bei einem derartigen belastenden VA die Anhörung des Adressaten, der nach § 13 I Nr. 2 VwVfG Beteiligter ist, erforderlich. Diese könnte aber im vorliegenden Fall ausnahmsweise nach § 28 II VwVfG **entbehrlich** sein. Hier hätte angesichts der Kürze der Zeit eine Anhörung wegen der von der Behörde angenommenen Gefahr bei Durchführung der Demonstration **nicht mehr rechtzeitig** erfolgen können, so dass die Anhörung nach § 28 II Nr.1 VwVfG entbehrlich ist.

Durchgreifende Bedenken gegen die formelle Rechtmäßigkeit der Verbotsverfügung bestehen daher nicht.

### III. Materielle Rechtswidrigkeit

Die Verbotsverfügung ist rechtswidrig, wenn die Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage des § 15 VersG nicht vorliegen oder die gesetzte Rechtsfolge von dieser Norm nicht gedeckt ist.

#### 1. Vorliegen einer Versammlung

Es müsste sich bei der geplanten Demonstration überhaupt um eine Versammlung handeln.

Versammlung ist eine **Mehrzahl von Personen**, die zusammenkommen, um in öffentlichen Angelegenheiten **gemeinsam eine Meinung zu äußern** (kollektive Meinungsäußerung). Ausreichend ist dabei die konkludente Meinungskundgabe.

Diese Voraussetzungen werden von der geplanten Demonstration ohne weiteres erfüllt.

#### 2. Verbot gem. § 15 III VersG wegen Nichteinhaltung der Anmeldefrist des § 14 I VersG

Nach §§ 15 III, 14 I VersG kann eine Versammlung aufgelöst werden, wenn die Versammlung nicht oder nicht ordnungsgemäß angemeldet wurde. Hier geht es jedoch um das Verbot im Vorfeld der Versammlung. § 15 III VersG geht allerdings davon aus, dass die Versammlung erst bei ihrem Stattfinden bekannt wird. Ist die zuständige Behörde jedoch schon vorab informiert, z.B. weil angemeldet oder sonst wie Mitteilung gemacht wurde, so ist sie auch berechtigt, bei Vorliegen der Voraussetzungen im Vorfeld zu verbieten und muss nicht warten, bis die Versammlung stattfindet, um diese dann aufzulösen. Jedenfalls kann man in dem Verstoß gegen das Anmeldegebot des § 14 VersG grundsätzlich auch eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit (objektive Rechtsordnung) sehen, so dass jedenfalls ein Verbot über § 15 I VersG möglich ist.

In der Regel hat die **Anmeldung** nach § 14 I VersG **48 Stunden vor Bekanntgabe der Versammlung** zu erfolgen. Diese Frist soll sicherstellen, dass die Behörde noch einen hinreichenden zeitlichen Spielraum zur Prüfung der Erforderlichkeit und Vorbereitung der ordnungsbehördlichen Maßnahmen hat. Die Frist ist im vorliegenden Fall nicht eingehalten worden. Fraglich ist daher, ob allein wegen dieser Nichteinhaltung der Anmeldefrist ein Verbot der Versammlung gerechtfertigt ist.

Bei der Beurteilung dieser Frage ist zu bedenken, dass **Art. 8 I GG** grundsätzlich das **Recht auf freie Versammlung** garantiert. Allerdings können für Versammlungen im Freien, unter die auch die vorliegende Versammlung fällt, nach Art. 8 II GG Einschränkungen erfolgen. Diese Einschränkungen dürfen jedoch nicht soweit gehen, dass die Verwirklichung des Grundrechts nach Art. 8 I GG für bestimmte Arten von Versammlungen völlig unmöglich gemacht wird.

Beim Versammlungsrecht ist zu bedenken, dass sich **derartige Anlässe auch kurzfristig** ergeben können. Daher ist die Anmeldefrist des § 14 I VersG nicht starr anzuwenden, um Art. 8 I GG Rechnung zu tragen.

Bei sog. **Spontanversammlungen**, die sich ohne vorhergehende Planung aufgrund eines aktuellen Anlasses ergeben, ist eine vorhergehende **Anmeldung gar nicht möglich**. Da aber aufgrund der wertsetzenden Bedeutung des Versammlungsrechts in unserer freiheitlich-demokratischen Grundordnung die gemeinsame Meinungskundgabe in der Öffentlichkeit auch zu aktuellen Themen möglich sein muss, ergibt eine verfassungskonforme Auslegung des § 14 VersG, dass es bei Spontanversammlungen gar keiner Anmeldung bedarf und die Ordnungsbehörde nicht berechtigt ist, eine solche Versammlung nach § 15 III VersG wegen fehlender Anmeldung aufzulösen.

Liegt eine aktuelle Situation vor, die zwar eine Anmeldung noch grundsätzlich noch ermöglicht, jedoch **die Einhaltung der 48-Stunden-Frist ausschließt** (sog. **Eilversammlung**), so hat zwar eine Anmeldung nach § 14 I VersG zu erfolgen, die **Einhaltung der Frist** ist jedoch **entbehrlich**. Die Versammlung kann daher nicht allein wegen Nichteinhaltung der Frist des § 14 VersG nach § 15 III VersG verboten werden.

*Beachte: Selbst wenn ein Verbot gegen die Anmeldefrist des § 14 VersG vorliegt, so ist die Ordnungsbehörde gleichwohl nicht ohne weiteres zur Auflösung der Versammlung nach § 15 III VersG berechtigt. In der Rechtsfolge ist eine Auflösung nur dann rechtmäßig, wenn Sie ermessensgerecht erfolgt. Hierzu ist nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG aber allein der Verstoß gegen § 14 VersG niemals ausreichend, vielmehr ist eine Auflösung im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung wegen der Bedeutung von Art. 8 I GG in unserer Verfassung nur angemessen, wenn auch sonstige Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung vorliegen.*

### 3. Verbot gem. § 15 I VersG wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung

Fraglich ist, ob die verbotene Versammlung die öffentliche Sicherheit oder Ordnung unmittelbar gefährdet hätte.

Unter den Begriff der **öffentlichen Sicherheit** fällt der **Schutz des** Staates und seiner Einrichtungen, der Rechtsordnung sowie der Schutz privater Rechte und Rechtsgüter. Unter den Begriff der **öffentlichen Ordnung** fällt die Gesamtheit der im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung liegenden ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Beachtung nach den jeweils herrschenden Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten staatsbürgerlichen Gemeinschaftslebens betrachtet wird.

- a) Die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit wird bei der vorliegenden Verbotsvorkehrung damit begründet, dass die Ordnungsbehörde **keine hinreichende Zeit** zum Ergreifen von Maßnahmen hat, um den **Verkehrsfluss zu sichern**. Es werden aber keine Ausführungen gemacht, in welcher Weise die geplante Demonstration den Verkehrsfluss überhaupt behindern

könnte. Im übrigen sind von der Verkehrsteilnehmern in Ansehung der Bedeutung der Versammlungsrechts in der Demokratie Behinderungen hinzunehmen. Es ist nichts dafür vorgetragen, dass – falls überhaupt eine Beeinträchtigung des Verkehrsflusses durch die Demonstration zu erwarten ist – diese das hinzunehmende Maß der Beeinträchtigung übersteigen würde, zumal diese nicht zur Hauptverkehrszeit angesetzt ist.

Der **pauschale Hinweis** auf die Beeinträchtigung des Verkehrsflusses vermag daher eine **Gefahr** für die öffentliche Sicherheit **nicht erkennen** lassen.

*Im übrigen reicht der Hinweis auf mangelnde Polizeikräfte auch ansonsten nicht aus. Hier müssen ggf. externe Polizeikräfte herangezogen werden (vgl. BVerfG, NJW 2000, 3051).*

- b) Die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit könnte aber in der Verletzung **straßenverkehrs- oder straßen - und wegerechtlicher Vorschriften** gesehen werden.

In Betracht kommt hier das Erfordernis einer Sondernutzungserlaubnis nach § 29 II StVO und § 18 StrWG nw. Da die Demonstration hier im öffentlichen Verkehrsraum stattfinden soll, ist § 29 I StVO lex specialis. Die hiernach erteilte Genehmigung hat Konzentrationswirkung und umfasst die Sondernutzungserlaubnis nach § 18 StrWG nw.

Fraglich ist, ob eine solche Erlaubnis überhaupt erforderlich ist. Nach § 29 II bedarf die Sondernutzung an Straßen der Erlaubnis der Straßenverkehrsbehörde.

Die Vereinigung hätte daher eine **Sondernutzungserlaubnis** einholen müssen, wenn es sich bei Durchführung einer Demonstration im öffentlichen Verkehrsraum um eine erlaubnispflichtige Sondernutzung i.S.d. § 29 II StVO (ebenso: § 18 StrWG nw) handelt.

Sondernutzung liegt nach § 29 II StVO dann vor, wenn die **Straßen mehr als verkehrsüblich** in Anspruch genommen werden. Das ist der Fall, wenn die Benutzung der Straße für den Verkehr wegen der Zahl oder des Verhaltens der Teilnehmer oder der Fahrweise der beteiligten Fahrzeuge eingeschränkt wird. Dementsprechend liegt Sondernutzung vor, wenn die Straße **nicht überwiegend zum Verkehr**, sondern für sonstige Zwecke genutzt wird und Verkehrsbeeinträchtigungen hiermit verbunden sein können. Verkehr ist dabei jede auf eine **Ortsveränderung** gerichtete Tätigkeit. Diese Ortsveränderung ist aber nur dann Gemeingebrauch, wenn die Ortsveränderung selbst der eigentliche Zweck der Straßenbenutzung ist und nicht nur nebenbei stattfindet (vgl. BVerwG 35, 329).

Bei Demonstrationen ist die stattfindende Ortsveränderung jedoch nicht der eigentliche Zweck der Straßenbenutzung, so dass nach den obigen Grundsätzen Sondernutzung anzunehmen wäre. Fraglich ist jedoch, ob nicht über die reine Ortsveränderung hinaus noch weitere Zwecke der Straßenbenutzung zum Gemeingebrauch zählen, auch wenn dadurch Straßen mehr als verkehrsüblich in Anspruch genommen werden.

Bei Demonstrationen – wie der hier vorliegenden – geht es um die Ausübung der **Grundrechte aus Art. 8 GG und Art. 5 GG**. Zwar wird die Versammlungsfreiheit im öffentlichen Verkehrsraum nicht ausdrücklich von Art. 8 GG erfasst, Art. 8 II GG bestimmt aber die Einschränkbarkeit von Versammlungen unter freiem Himmel durch ein Gesetz. Versammlungen unter freiem Himmel sind daher grundsätzlich auch vom Schutz des Art. 8

I GG erfasst, können aber durch Gesetz eingeschränkt werden. Fraglich ist, ob § 29 II StVO (ebenso: § 18 StrWG nw) als solches Gesetz anzusehen ist. Hiervon wird zwar nicht unmittelbar die Versammlungsfreiheit im öffentlichen Verkehrsraum eingeschränkt, jedoch mittelbar, wenn das Erfordernis einer Sondernutzungserlaubnis angenommen würde. Angesichts der Grundrechtsrelevanz ist diese Vorschrift aber im Rahmen einer **verfassungskonformen Auslegung im Lichte der Grundrechts der Versammlungsfreiheit** zu betrachten. Vor diesem Hintergrund ist § 29 II StVO (ebenso: § 18 StrWG nw) dahingehend auszulegen, dass zum Gemeingebrauch auf die Benutzung der Straßen zu Kommunikationszwecken (sog. **kommunikativer Verkehr**) gehört (vgl. OVG Lüneburg DÖV 85, 688; VGH Kassel NJW 88, 2125).

Im vorliegenden Fall war daher keine Sondernutzungserlaubnis erforderlich, so dass kein Verstoß gegen § 29 II StVO (ebenso: § 18 StrWG nw) anzunehmen ist. Andere Rechtsverstöße sind ebenfalls nicht ersichtlich. Eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit kann daher nicht festgestellt werden. Eine Gefahr für die öffentliche Ordnung kommt nicht in Betracht, so dass das Verbot auch nicht von § 15 I VersG gedeckt ist.

**Beachte:**

*Ein Versammlungsverbot kann nicht auf die anlässlich einer Versammlung zu erwartenden/erfolgten Meinungsäußerungen gestützt werden. Die in den Absätzen 2 von Art. 5 und Art. 8 enthaltenen Schranken sind auf die jeweiligen Schutzbereiche der betroffenen Grundrechtsnorm bezogen. Der Inhalt einer Meinungsäußerung, die im Rahmen des Art. 5 GG nicht unterbunden werden darf, kann daher auch nicht zur Rechtfertigung von Maßnahmen herangezogen werden, die das Grundrecht des Art. 8 GG beschränken. Beschränkungen des Inhalts und der Form einer Meinungsäußerung finden ihre Rechtfertigung ausschließlich in den in Art. 5 II GG aufgeführten Schranken auch dann, wenn die Äußerung in einer oder durch eine Versammlung erfolgt (BVerfGE 90, 241; BVerfG NJW 2004, 2814).*

Die Verbotsverfügung war daher rechtswidrig, so dass die Klage begründet ist.

**Ergebnis: Die Klage hat Aussicht auf Erfolg.**

**Zur Ergänzung:**

Mit Gesetz vom 24.03.2005 hat der Gesetzgeber einen neuen Absatz 2 in § 15 VersG eingefügt. Danach kann eine Versammlung oder ein Aufzug insbesondere verboten oder von bestimmten Auflagen abhängig gemacht werden, wenn

1. die Versammlung oder der Aufzug an einem Ort stattfindet, der als Gedenkstätte von historisch herausragender, überregionaler Bedeutung an die Opfer der menschenunwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft erinnert, und
2. nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung konkret feststellbaren Umständen zu besorgen ist, dass durch die Versammlung oder den Aufzug die Würde der Opfer beeinträchtigt wird. Das Denkmal für die ermordeten Juden Europas in Berlin ist ein Ort nach Satz 1 Nr. 1. Seine Abgrenzung ergibt sich aus der Anlage zu diesem Gesetz. Andere Orte nach Satz 1 Nr. 1 und deren Abgrenzung werden durch Landesgesetz bestimmt.

**zur Vertiefung** Kiesel, Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit, NJW 2000, 2857

**Wiederholungsfragen****Fall 4: Waffenfreiheit für alle Staaten**

1. Aus welcher Vorschrift ergibt sich die **Beteiligtenfähigkeit** von Behörden in NRW?
2. Wann ist eine **Vereinigung** beteiligtenfähig?
3. Kann sich eine **Vereinigung** auf das Grundrecht der **Versammlungsfreiheit** berufen? Warum?
4. Was versteht man unter einer **Fortsetzungsfeststellungsklage**?
5. In welchen **prozessualen Situationen** ist eine Fortsetzungsfeststellungsklage denkbar?
6. Ist die Fortsetzungsfeststellungsklage gesetzlich geregelt?
7. Gilt diese Vorschrift für alle Konstellationen der Fortsetzungsfeststellungsklage?
8. Welches sind die Zulässigkeitsvoraussetzungen der Fortsetzungsfeststellungsklage bei **Erlедigung nach Klageerhebung**?
9. Ist bei **Erlедigung vor Klageerhebung** die Einlegung von Widerspruch erforderlich?
10. Muss bei der Fortsetzungsfeststellungsklage eine **Klagefrist** eingehalten werden?
11. Wie heißt die „**Klagebefugnis**“ bei der Fortsetzungsfeststellungsklage?
12. Wann ist ein solches gegeben?
13. Ist ein solches außer in diesen Fällen sonst noch denkbar? Wann und warum?
14. Wann kann von einer **Wiederholungsgefahr** ausgegangen werden?
15. Was versteht man unter **Rehabilitationsinteresse**?
16. Reicht es aus, wenn der Kläger eine verwaltungsgerichtliche Feststellung begehrt, um zivilrechtlich **Schadensersatz** zu beanspruchen?
17. Welche Voraussetzungen müssen erfüllt sein?
18. In welchem Gesetz ist das **Versammlungsrecht** normiert?
19. Zu welchem **Rechtsgebiet** zählt das Versammlungsrecht?
20. Welche Behörden sind für Maßnahmen im Versammlungsrecht **zuständig**?
21. Was ist eine **Versammlung**?
22. Innerhalb welcher Frist muss eine Versammlung vor Bekanntgabe **angemeldet** werden? Gilt das ausnahmslos?
23. Was ist eine **Spontanversammlung**?

24. Kann diese wegen Nichtanmeldung aufgelöst werden?
25. Was ist eine **Eilversammlung**?
26. Muss diese angemeldet werden?
27. Kann eine Versammlung **allein wegen fehlender Anmeldung aufgelöst** werden?
28. Was versteht man unter dem Begriff der **öffentlichen Sicherheit oder Ordnung**?
29. Was ist **Gemeingebrauch**?
30. Was ist eine **Sondernutzungserlaubnis**?
31. In welchem Gesetz sind diese Fragen geregelt?
32. Bedarf eine Demonstration einer Sondernutzungserlaubnis? Warum?