

Hausarbeit in der Übung und Vertiefung im Öffentlichen Recht für Fortgeschrittene, 15 Punkte

stud. iur. Kai Tödtemann

Die Hausarbeit ist in der Veranstaltung Übung und Vertiefung im Öffentlichen Recht für Fortgeschrittene im Sommersemester 2023 an der Juristischen Fakultät der Leibniz Universität Hannover gestellt worden. Herzlicher Dank gebührt dabei Prof. Dr. Veith Mehde und dessen Lehrstuhl, die sich mit der Veröffentlichung des Sachverhalts einverstanden erklärt haben.

Sachverhalt:

In der niedersächsischen kreisfreien Hafenstadt S wird täglich in der Innenstadt ein traditionsreicher, von Touristen wie der einheimischen Bevölkerung sehr geschätzter Fischmarkt veranstaltet, auf dem Marktschreier und Fischer ihre Waren anbieten. Veranstalter dieses Marktes ist S. Eine lose Gruppe, die sich in den sozialen Medien unter dem Begriff der „Fischfreunde“ (F) austauscht, ist hiervon nicht angetan. Die Überfischung der weltweiten Meere sei ein ernsthaftes ökologisches Problem, dem von der Öffentlichkeit nicht genügend Aufmerksamkeit entgegengebracht werde. Die „Fischfreunde“ rufen daher im Internet zu „Sensibilisierungsgesprächen“ anlässlich des Marktes auf:

„Fische sind Freunde, kein Futter! Auf dem Fischmarkt in S werden täglich Fischleichen zum Verkauf und Verzehr angeboten. Man sollte dort Sensibilisierungsgespräche durchführen, um den Menschen die Konsequenzen der Überfischung der Weltmeere zu verdeutlichen!“

In den folgenden Wochen finden sich an wechselnden Wochentagen mehrere Dutzend „Fischfreunde“ in S ein. Viele blockieren für die Dauer des Tages sämtliche Zufahrtswege zum Fischmarkt, indem sie sich auf der Straße mit Fischernetzen eng aneinanderbinden. Die Lieferfahrzeuge können hierdurch nicht passieren, sodass der Fischmarkt nur eingeschränkt stattfinden kann und mehrmals sogar ganz ausfallen muss. Die Zahl der zu den „Sensibilisierungsgesprächen“ anreisenden Personen steigt in der Folgezeit immer weiter an. Neben dem Einsatz von großen Transparenten und Fahnen zur Verdeutlichung ihres Anliegens versuchen „Fischfreunde“ immer wieder, Passanten in Gespräche zu verwickeln, wodurch verbale Auseinandersetzungen und auch Handgreiflichkeiten auftreten. Es müssen daher zahlreiche Strafverfahren wegen Körperverletzungs- und Ehrdelikten eingeleitet werden.

Der Oberbürgermeister O sieht sich daher gezwungen, das Treiben zu regulieren. Die S erlässt am 15.01.2023 eine Allgemeinverfügung mit folgendem Tenor:

*„1. Auf dem Gebiet der S sind Versammlungen unter freiem Himmel im Zusammenhang mit Protesten gegen die Fischerei („Sensibilisierungsgespräche“) untersagt, sofern die Anzeigepflicht aus § 5 NVersG nicht eingehalten ist.
2. Die sofortige Vollziehung der Entscheidung zu 1. wird angeordnet.“*

Die Allgemeinverfügung ist vorerst bis zum 15.03.2023 befristet. In der Begründung trägt die S vor, dass die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet sei. Aufgrund der wiederholten Störungen des Fischmarktes im Zusammenhang mit den „Sensibilisierungsgesprächen“ sei ein Verbot unangemeldeter Versammlungen notwendig, um die Blockaden zu verhindern, die sich als strafbare Nötigungen darstellten und die Berufsausübung der Händler, Fischer und Anlieferer erheblich behinderten. Außerdem müssen die Besucher vor körperlichen Attacken und Beleidigungen geschützt werden. Das Verbot erstrecke sich lediglich auf unangemeldete Versammlungen, da bei angemeldeten Versammlungsleiter und Ordner benannt seien und sicherheitsrelevante Auflagen durch die Versammlungsbehörde erteilt werden könnten, um die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten. Im Wege der Vorfeldkooperation könnten bei angemeldeten Versammlungen Wege friedlichen Protests gefunden werden, die durch die Deklaration der Versammlungen als bloße „Gespräche“ bislang gezielt durch die Teilnehmer ausgehebelt wurden und der Polizei ein Vorgehen erschwerten. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung sei notwendig, um unmittelbare Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Lieferverkehrs sowie die körperliche Unversehrtheit von Fischmarktbesuchern zu

gewährleisten.

D, die mehrfach an den „Sensibilisierungsgesprächen“ teilgenommen hat und dies auch in Zukunft möchte, will dies nicht hinnehmen. Sie stellt beim zuständigen Verwaltungsgericht einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz, wobei sie ankündigt, später auch noch eine Anfechtungsklage erheben zu wollen. Die Allgemeinverfügung sei rechtswidrig. Zur Begründung führt sie aus: Bei den unangemeldeten „Sensibilisierungsgesprächen“ handele es sich um spontane Zusammenkünfte, die vom Versammlungsrecht ebenso gedeckt seien wie angemeldete. Die Spontaneität sei dadurch belegt, dass die Aktionen keinen Organisator hätten, sondern im Internet „viral“ gingen und an unterschiedlichen Wochentagen – je nach Vereinbarung in den sozialen Medien – stattfanden. Eine vorherige Organisation und Planung sei somit nicht zu erkennen. Die S verkenne durch ihr Verbot die Reichweite des Versammlungsgrundrechtes und den Schutz der Tiere in seiner verfassungsrechtlichen Dimension. Insbesondere komme die ausnahmslose Verpflichtung zur Anmeldung einem verdeckten Genehmigungsvorbehalt gleich und sei somit verfassungswidrig. Ein Versammlungsverbot setze als ultima ratio zudem einen polizeilichen Notstand voraus, der nicht gegeben sei, da die Polizei die störenden Teilnehmer eindeutig von den Nichtstörern trennen könne. Überhaupt sei ein Versammlungsverbot für eine letztlich nicht überschaubare Anzahl von Versammlungen durch eine pauschale Allgemeinverfügung verfassungswidrig. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung sei vor diesem Hintergrund erst recht völlig unverhältnismäßig, da legitime Rechtsschutzanliegen ausgehebelt wurden.

Die S entgegnet, dass es sich bereits nicht um Spontanversammlungen handeln könne, wenn die Teilnehmer sich im Internet konkret für bestimmte Termine verabredeten. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit sei weiterhin durch die Möglichkeit einer angemeldeten Versammlung gewährleistet. Die Demonstranten behinderten durch die Ausgestaltung der Demonstrationen als „Sensibilisierungsgespräche“ die Vorfeldkooperation und erschwerten grundrechtsschonendere versammlungsrechtliche Maßnahmen, sodass die Allgemeinverfügung notwendig sei und am Ende sogar dem Anliegen der Demonstranten nutze. Es sei zu konzedieren, dass die Voraussetzungen des polizeilichen Notstandes nicht gegeben seien, diese müssten für diese Maßnahme aber auch nicht vorliegen. Es habe sich in den vergangenen Wochen deutlich gezeigt, dass ohne eine vorherige Anmeldung erhebliche Störungen bis hin zu Straftaten mit Sicherheit zu erwarten seien.

Hat der Antrag der D Erfolg?

Bearbeitungshinweise:

1. Auf alle im Sachverhalt aufgeworfenen Probleme ist, ggf. hilfsgutachterlich, einzugehen.
2. Es ist zu unterstellen, dass die Blockaden der Zufahrtswege den Straftatbestand der Nötigung erfüllen.
3. Die Überfischung der Meere ist als Tatsache zu unterstellen.
4. Die formelle Rechtmäßigkeit der Allgemeinverfügung ist gegeben.
5. Die Rechtmäßigkeit der Befristung der Allgemeinverfügung ist zu unterstellen.
6. Die Begründung der sofortigen Vollziehung genügt den Anforderungen des § 80 Abs. 3 VwGO.
7. Die Verfassungsmäßigkeit des NVersG ist zu unterstellen.

GUTACHTERLICHE LÖSUNG

Der Antrag der D auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes hat Aussicht auf Erfolg, wenn er zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit

I. Verwaltungsrechtsweg

Zunächst müsste der Verwaltungsrechtsweg eröffnet sein. Mangels aufdrängender Sonderzuweisung richtet sich dieser nach § 40 I 1 VwGO. Es müsste sich danach um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit handeln. Streitgegenständlich ist hier maßgeblich die Frage, ob das durch die S ausgesprochene Versammlungsverbot rechtmäßig ist. Dies richtet sich nach dem NPOG oder dem NVersG. Beide Gesetze sind dem Gefahrenabwehrrecht zuzuordnen, berechtigen oder verpflichten insofern einen Träger öffentlicher Gewalt einseitig. Damit handelt es sich nach der mod. Subjektstheorie um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit. Diese ist auch mangels doppelter Verfassungsunmittelbarkeit nichtverfassungsrechtlicher Art. Zudem kommt eine abdrängende Sonderzuweisung nicht in Betracht. Der Verwaltungsrechtsweg ist damit nach § 40 I VwGO eröffnet.

II. Statthaftigkeit

Die statthafte Verfahrensart richtet sich grundsätzlich entsprechend § 88 VwGO nach dem Begehren des Antragstellers. Fraglich ist, ob die D vorliegend einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 I VwGO oder einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 V VwGO stellen muss. Aus § 123 V VwGO resultiert, dass § 80 V VwGO eine Spezialregelung enthält, wonach § 123 I VwGO immer dann verdrängt wird, wenn die Behörde einen belastenden Verwaltungsakt erlassen hat, gegen dessen Vollziehung sich der Antragsteller wendet. Insofern ist vorliegend ein Antrag nach § 80 V VwGO zu stellen, wenn im Hauptsacheverfahren eine Anfechtungsklage einschlägig wäre.

Ausweislich des Sachverhalts handelt es sich bei dem Erlass der S durch O vom 15.01.2023 um eine Allgemeinverfügung. Eine solche stellt nach § 35 S. 2 VwVfG eine Form des Verwaltungsakts dar. D will sich in der Hauptsache gegen dieses Verbot wehren, sie kündigt an, „später [...] eine Anfechtungsklage erheben zu wollen“. Damit ist ein Eilantrag nach § 80 V VwGO einschlägig.

Die sofortige Vollziehung der Allgemeinverfügung wurde

durch O angeordnet. D begehrt mit ihrem Antrag die Suspendierung der Allgemeinverfügung. Ihr Antrag ist damit auf die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung i.S.d. § 80 V 1 Alt. 2 VwGO gerichtet und insofern statthaft.

III. Antragsbefugnis

D müsste analog § 42 II VwGO antragsbefugt sein. D muss somit – vergleichbar der Zulässigkeit von Widerspruch und Anfechtungsklage – eine Verletzung eigener Rechte geltend machen.¹ Sie argumentiert, dass sie durch das Verbot von nicht angemeldeten Versammlungen in der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 I GG eingeschränkt werde. Eine solche Verletzung erscheint zumindest möglich, D ist damit antragsbefugt.

IV. Beteiligten-, Prozessfähigkeit

D ist nach § 61 Nr. 1 Alt. 1 VwGO beteiligten- und nach § 62 I Nr. 1 VwGO prozessfähig. Die Beteiligtenfähigkeit der S ergibt sich aus § 61 Nr. 1 Alt. 2 VwGO. Sie ist außerdem nach § 62 III VwGO, vertreten durch den Hauptverwaltungsbeamten O, nach § 86 I 2 NKomVG prozessfähig.

V. Richtiger Antragsgegner

Richtige Antragsgegnerin ist die S analog § 78 I Nr. 1 VwGO.

VI. Rechtsschutzbedürfnis

Fraglich ist, ob D für einen Antrag nach § 80 V VwGO rechtsschutzbedürftig ist. Ein einfacherer Weg zur Erlangung des Rechtsschutzzieles wäre es, sich direkt an die Behörde zu wenden und hier die Aussetzung der Vollziehung nach § 80 IV VwGO zu beantragen. Dies tat D vorliegend nicht. § 80 VI VwGO besagt jedoch, dass ein solcher vorheriger Antrag nur im Falle des § 80 II 1 Nr. 1 VwGO zwingend geboten ist. Ein Fall der Anforderung von öffentlichen Abgaben und Kosten nach § 80 II 1 Nr. 1 VwGO liegt offenkundig jedoch nicht vor. Vielmehr hat die S die sofortige Vollziehung der Allgemeinverfügung nach § 80 II 1 Nr. 4 VwGO angeordnet. Damit ist das Fehlen des o.g. Aussetzungsantrags irrelevant².

Fraglich ist darüber hinaus, ob D neben dem Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung zeitgleich eine Anfechtungsklage als allein verbleibendem Hauptsacherechtsbehelf hätte erheben müssen. Entsprechend § 80 V 2 VwGO ist eine Antragstellung bereits vor Erhebung der Anfechtungsklage zulässig. Davon abweichend wird jedoch vertreten, dass eine Klageerhebung mindes-

¹ BVerwG NVwZ 2018, 1485 ff.

² Hufen, § 32 Rn. 35.; Kopp/Schenke, § 80, Rn. 138.

tens zeitgleich mit Antragstellung erfolgen muss, denn rein begrifflich setze die Anordnung der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsbehelfs die Erhebung eines Rechtsbehelfs voraus.³

Dem wird entgegen gehalten, dass eine Antragstellung zur Erlangung effektiven Rechtsschutzes bereits vor Klageerhebung zulässig sei.⁴ Voraussetzung sei hierfür, dass spätestens zum Zeitpunkt der gerichtlichen Eilentscheidung Anfechtungsklage erhoben werde.⁵

Der letztgenannten Ansicht ist zu folgen, da für sie neben dem Wortlaut des § 80 V 2 VwGO und dem auf Art. 19 IV GG basierenden Rechtsschutzgedanken (s.o.) auch spricht, dass im Falle einer Verpflichtung zur sofortigen Erhebung einer Anfechtungsklage der Monatsfrist des § 74 I VwGO keine Bedeutung zukommen würde.⁶

Nur wenn auch eine Klageerhebung nach Antragstellung möglich ist, kann ein Zeitfenster von einem Monat für die Einlegung eines Rechtsbehelfs bestehen.

Die Frage, ob vor Stellung des Antrags auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung von Widerspruch und Klage ein Widerspruch erhoben werden muss, kann dahinstehen, da das Vorverfahren nach §§ 68 I 2 VwGO, 80 I NJG abgeschafft ist. In der Hauptsache ist somit eine Anfechtungsklage statthaft (s.o.).

Die Anfechtungsklage dürfte zudem nicht evident unzulässig sein, insbesondere dürfte die Frist zur Klageerhebung noch nicht abgelaufen sein.⁷ Der Antrag nach § 80 V 1 VwGO ist zwar nicht fristgebunden, allerdings fehlt das Rechtsschutzbedürfnis für einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung, wenn der Antragsteller die Rechtsbehelfsfrist gem. § 70 bzw. § 74 VwGO hat verstreichen lassen, der Verwaltungsakt dadurch also unanfechtbar wurde.⁸

Für die Erhebung einer Anfechtungsklage gilt die Monatsfrist nach § 74 I 2 VwGO, für deren Beginn die Bekanntgabe des Verwaltungsakts – hier der 15.01.2023 – maßgeblich ist. Entsprechend endet die Klagefrist nach §§ 57 II 2 VwGO, 222 I ZPO, 187 I, 188 II BGB am 15.02.2023.

Ausweislich des Sachverhalts will D „später“, mutmaßlich also nach Antragstellung auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung, eine Anfechtungsklage erheben.

Unter der Voraussetzung, dass diese bis zum 15.02.2023 erhoben wird, wird die Klagefrist eingehalten. D ist insofern rechtsschutzbedürftig.

VII. Zwischenergebnis

Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 V VwGO ist zulässig.

B. Begründetheit

Der Antrag ist begründet, wenn die Anordnung der sofortigen Vollziehung im Falle des § 80 II 1 Nr. 4 VwGO formell rechtswidrig ist oder das Suspensivinteresse der Antragstellerin das öffentliche Vollzugsinteresse überwiegt. Ein solches Überwiegen richtet sich in erster Linie nach den Erfolgsaussichten einer Klage in der Hauptsache.⁹ Ergibt sich daher nach summarischer Überprüfung, dass ernsthafte Zweifel an der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts bestehen, und auch anzunehmen ist, dass die Antragstellerin dadurch in ihren Rechten verletzt wird, überwiegt das Suspensivinteresse, da an der Vollziehung eines rechtswidrigen Verwaltungsakts kein Interesse bestehen kann.¹⁰ Umstritten ist jedoch, ob im Falle der Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts aus diesem Umstand abgeleitet werden kann, dass das Vollziehungsinteresse das Suspensivinteresse überwiege. Einerseits wird dies bejaht¹¹, andererseits wird vertreten, dass die bloße Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts nicht bereits das Überwiegen des Vollziehungsinteresses indiziert, vielmehr bedürfe es eines besonderen Interesses, das über das Erlassinteresse des Verwaltungsakts hinausgeht.¹² Die letztgenannte Ansicht ist die vorzugswürdige, da die aufschiebende Wirkung von Rechtsbehelfen gem. § 80 I VwGO den Regelfall darstellt.¹³ Die voraussichtliche Rechtmäßigkeit eines Verwaltungsakts für ein Vollziehungsinteresse ausreichen zu lassen, würde diesen Regelfall entwerten.

I. Formelle Rechtmäßigkeit der Anordnung der sofortigen Vollziehung

Die formellen Anforderungen an die Vollziehungsanordnung müssten eingehalten worden sein.

³ Schoch in Schoch/Schneider, § 80, Rn. 460 f.; Koehl, JA 2016, 616.

⁴ VGH Mannheim, VBIBW 1995, 17, 18; Detterbeck, § 33, Rn. 1498; Schenke, § 25, Rn. 992.

⁵ Detterbeck, § 33, Rn. 1498.

⁶ Gersdorf, S.99, Rn. 155.

⁷ Hufen, § 32, Rn. 35.; Gersdorf, S. 100, Rn. 156.

⁸ VGH Mannheim, NJW 2004, 2690; Schenke in Kopp/Schenke, § 80, Rn. 130.

⁹ BVerfG DVBl. 2008, 1056 f.; BVerwG NVwZ 2005, 943, 945; Kopp/Schenke, § 80, Rn. 152.

¹⁰ Gersdorf, S. 100, Rn. 157; Guckelberger, § 21, Rn. 25; Detterbeck, § 33, Rn. 1511.

¹¹ Schoch in Schoch/Schneider/Bier, § 80, Rn. 371 ff.

¹² BVerfG NJW 2010, 2268 f.; Detterbeck, § 33 Rn. 1511; Kopp/Schenke, § 80, Rn. 92.

¹³ Detterbeck, § 33, Rn. 1511.

1. Zuständigkeit

Zuständig für die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist nach § 80 II 1 Nr. 4 Alt. 1 VwGO die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat. Vorliegend hat die H sowohl die Allgemeinverfügung als auch die Vollziehungsanordnung erlassen.

2. Verfahren

Der Erlass der Anordnung der sofortigen Vollziehung stellt mangels eigenem Regelungsgehalt keinen Verwaltungsakt nach §§ 35 S. 1 VwVfG, 1 I NVwVfG dar¹⁴, sodass eine Anhörungspflicht i.S.d. §§ 28 I VwVfG, 1 I NVwVfG entfällt.

3. Form

Das Interesse an der sofortigen Vollziehung der Allgemeinverfügung ist nach § 80 III VwGO explizit zu begründen. Eine solche Begründung erfolgte laut Bearbeitungshinweis Nr. 6.

4. Zwischenergebnis

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung erfolgte formell rechtmäßig.

II. Materielle Rechtmäßigkeit der Anordnung der sofortigen Vollziehung

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung müsste durch ein Vollzugsinteresse gerechtfertigt sein, welches das Suspensivinteresse der D überwiegt. Maßgeblich hierfür sind die Erfolgsaussichten in der Hauptsache (s.o.). Die Allgemeinverfügung müsste also rechtmäßig sein.

1. Rechtsgrundlage

Aufgrund des sich aus Art. 20 III GG ergebenden Vorbehalts des Gesetzes benötigt die Behörde für den Erlass von belastenden Maßnahmen eine Ermächtigungsgrundlage.¹⁵ Das Versammlungsrecht ist im Hinblick auf die Abwehr versammlungsspezifischer Gefahren besonderes Gefahrenabwehrrecht, insofern geht das NVersG den Regelungen des allgemeinen Ordnungsrechts aus dem NPOG vor.¹⁶ Ist der Erlass der Allgemeinverfügung vom NVersG erfasst, entfalten diese Normen eine Sperrwirkung für die Anwendbarkeit der Vorschriften des NPOG, so dass angesichts der „Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts“ ein Rückgriff auf das NPOG unzulässig ist.¹⁷ Als Ermäch-

tigungsgrundlage für das Versammlungsverbot kommt daher § 8 II 1 Alt. 1 NVersG in Betracht, wonach eine Versammlung verboten werden kann, wenn ihre Durchführung die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet und die Gefahr nicht anders abgewendet werden kann. Dabei sind die Anforderungen des Vorrangs des Gesetzes zu beachten, die Allgemeinverfügung müsste also formell wie materiell rechtmäßig sein.

2. Formelle Rechtmäßigkeit

Laut Bearbeitungshinweis Nr. 4 ist die formelle Rechtmäßigkeit der Allgemeinverfügung gegeben.

3. Materielle Rechtmäßigkeit

Der Erlass der Verfügung müsste auch materiell rechtmäßig sein.

a) Tatbestand**aa) Versammlung**

Dies setzt tatbestandlich zunächst voraus, dass die „Sensibilisierungsgespräche“ und die Blockaden unter den Versammlungsbegriff nach § 2 NVersG fallen. Entsprechend § 2 Alt. 1 NVersG handelt es sich bei einer Versammlung um eine ortsfeste Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung. Der aus der Definition hervorgehende Öffentlichkeitsbezug des Zusammenkunftsanliegens muss dabei nicht notwendig ein ausschließlich politischer sein.¹⁸ Vorliegend ist das Anliegen der F darauf gerichtet, aufmerksam auf die Überfischung der Meere und die hiermit einhergehenden ökologischen Probleme zu machen. Hierzu verwenden sie u.a. Transparente und Fahnen und entwickeln Passanten auf dem Fischmarkt der S in Gespräche. Wenn auch die F entsprechend des Sachverhalts nur eine „lose Gruppe“ darstellt, so eint sie ihre Intention, öffentlich auf eine umweltpolitische Thematik aufmerksam zu machen. Es handelt sich also um eine gemeinschaftliche auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtete Kundgebung, mithin um eine Versammlung nach § 2 NVersG.

An diesem Ergebnis ergeben sich auch durch einen möglichen Verstoß gegen das Unfriedlichkeits-Verbot aus § 3 I NVersG keine Änderungen, da es sich hier (anders

¹⁴ Hufen, § 32 Rn. 16; Gersdorf, S. 102, Rn. 159.

¹⁵ Detterbeck, § 7 Rn. 259.

¹⁶ Mehde in Hartmann/Mann/Mehde, § 4, Rn. 139.

¹⁷ BVerfG, NVwZ 2011, 422; Bünnigmann, JuS 2016, 695.

¹⁸ Mehde in Hartmann/Mann/Mehde, § 4, Rn. 135; Ullrich, § 2, Rn 7.

als beim „Gewalt“-Begriff aus Art. 8 I GG) nicht um eine Schutzbereichsrestriktion handelt.¹⁹ Insofern kann für das Vorliegen einer Versammlung nach § 2 NVersG offen bleiben, ob aus der Versammlung der F Gewalttätigkeiten hervorgehen.

bb) Öffentliche Sicherheit

Die öffentliche Sicherheit müsste durch Versammlungen der F unmittelbar gefährdet werden. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit entspricht dem aus dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht,²⁰ umfasst also die Schutzgüter objektive Rechtsordnung, Individualrechtsgüter sowie den Staat und seine Einrichtungen.²¹ Hier könnten die objektive Rechtsordnung sowie Individualrechtsgüter betroffen sein.

Die objektive Rechtsordnung beinhaltet u.a. Rechtsvorschriften des Straf- und Ordnungswidrigkeitenrechts, andere Verbotsnormen,²² aber auch die über Art. 12 I GG geschützten wirtschaftlichen Interessen der von Versammlungen betroffenen Geschäfte und Betriebe.²³

Die Blockaden der Zufahrtswege erfüllen lt. Bearbeitungshinweis Nr. 2 den Tatbestand der Nötigung i.S.d. § 240 StGB. Außerdem konnten aufgrund dieser Blockaden Lieferfahrzeuge nicht bis zum Gelände des Fischmarktes gelangen, sodass dieser in Teilen nicht und in Teilen nur eingeschränkt stattfinden konnte. Zulieferer und MarktvVerkäufer sind damit in der Freiheit ihrer Berufsausübung nach Art. 12 I GG verletzt.

Darüber hinaus treten verbale Auseinandersetzungen und Handgreiflichkeiten auf, indem die F versuchen, Passanten in Gespräche zu verwickeln, die in Strafverfahren wegen Körperverletzungs- und Ehrdelikten münden. Insofern kommen strafrechtlich relevante Verhalten nach §§ 223 I, 185 StGB in Betracht. Die körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 II 1 GG sowie des allgemeinen Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 I GG i.V.m. Art. 1 I GG werden insofern bedroht. Die öffentliche Sicherheit wurde folglich im Hinblick auf die objektive Rechtsordnung und Individualrechtsgüter beeinträchtigt.

cc) Unmittelbare Gefährdung (der öff. Sicherheit)

Fraglich ist, ob sich aus den o.g. Verstößen eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit für die

Zukunft ableiten lässt, die ein präventives Handeln notwendig macht. Die „unmittelbare Gefährdung“ bedingt eine konkrete Sachlage, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgüter führt,²⁴ wobei die der Gefahrenprognose zugrunde liegenden Indikatoren maßgeblich bestimmt werden durch den Umfang des drohenden Schadens und die Bedeutung des gefährdeten Rechtsguts. Hinsichtlich des Beurteilungsmaßstabs gelten umso geringere Anforderungen, je größer und folgenschwerer der drohende Schaden ist.²⁵ Auf der anderen Seite sind die der Gefahrenprognose zugrunde liegenden Anforderungen umso höher, je länger der demonstrationsfreie Zeitraum ist.²⁶ Es liegen somit in Summe gesteigerte Anforderungen an die Gefahrenprognose im Vergleich zum allgemeinen Gefahrenabwehrrecht vor.²⁷

(1) Umfang des drohenden Schadens

Die F haben dazu aufgerufen, an wechselnden Wochentagen auf dem Fischmarkt in S „Sensibilisierungsgespräche“ durchzuführen. Der Begriff „Sensibilisierungsgespräche“ legt bereits nahe, dass es den F nicht (nur) darum geht, ihren Protest gegen die Überfischung der Meere auszudrücken, sondern auch aktiv auf die sich auf dem Markt befindlichen Passanten und Berufstätigen zuzugehen und ihnen lt. Aufruf im Internet „die Konsequenzen der Überfischung der Weltmeere zu verdeutlichen“.

Nach allgemeiner Lebenserfahrung ist davon auszugehen, dass sich sowohl große Teile der Besucher des Fischmarktes als auch die Standbetreiber wenig zugänglich für konfrontative Auseinandersetzungen dieser Art zeigen werden. Die eingeleiteten „zahlreichen“ Strafverfahren wegen Körperverletzungs- und Ehrdelikten belegen diese Spannungslage.

Hinzu kommt, dass die F kein Interesse an einer beaufsichtigten und damit geordneten Durchführung der Versammlung zeigen. Indem sie von einer Anmeldung der Veranstaltung absehen, kann die Versammlungsbehörde keine geeigneten Maßnahmen für einen reibungslosen Ablauf der Versammlung treffen, sodass die F faktisch keiner-

¹⁹ Gröpl/Leinebach in JA 2018, S. 8, 10; Ullrich, § 3, Rn. 1 ff.

²⁰ OVG Lüneburg, Nds.Vbl. 2019, 60 (62).

²¹ Mehde in Hartmann/ Mann/ Mehde, § 4, Rn. 21.

²² Mehde in Hartmann/ Mann/ Mehde, § 4, Rn. 22.

²³ VGH München, Beschl. vom 17.10.2016, BayVbl. 2017 S. 635, 636.

²⁴ BVerfG, Beschl. v. 21.4.1998 - 1 BvR 2311/94 -, NVwZ 1998, 834.

²⁵ Kniesel in Dietel/Gintzel/Kniesel, § 15 Rn. 27, 30.

²⁶ Kniesel/Poscher, NJW 2004, 422, (429).

²⁷ OVG Lüneburg, Urt. vom 29.5.2008, NdsVbl. 2008 S. 283, 285; Höfling in Sachs, Art. 8, Rn. 65.

lei Restriktionen unterliegen. Da insofern ebenfalls davon auszugehen ist, dass die F an den bisherigen Blockaden der Zufahrtswege festhalten werden, ist bereits bei der nächsten Zusammenkunft der F mit außerordentlich hoher Wahrscheinlichkeit mit weiteren Verstößen zu rechnen, ohne dass die Versammlungsbehörde präventive Maßnahmen zur Verhinderung dieser ergreifen konnte.

(2) Bedeutung der bedrohten Rechtsgüter

Meinungsaussäuerungs- bzw. Ehrdelikte allein begründen nur in seltenen Fällen eine evidente Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, da auch provokante Meinungsäußerungen der Versammlung regelmäßig immanent sind.²⁸ Hingegen stellen Verletzungen der körperlichen Unversehrtheit sowie die Einschränkungen der Berufsfreiheit der Händler und Zulieferer inkl. ihrer mit Einschränkungen einhergehenden finanziellen Einbußen gewichtige Rechtsgüter dar.²⁹

(3) Zwischenergebnis

Basierend auf den Erkenntnissen der bisherigen Versammlungen ist angesichts des Gewichts und des Umfangs der verletzten Rechtsgüter eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit anzunehmen.

dd) Gefahr nicht anders abwendbar

Angesichts der Tragweite der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 I GG hat ein Versammlungsverbot den Charakter einer ultima ratio.³⁰ Insofern könnten mildere Mittel in Betracht kommen, um die von den F teilweise ausgehenden Gefahren abzuwenden.

Als mildere Mittel kommen Versammlungsbeschränkungen in Form von Auflagen in Betracht³¹, zumal es der Behörde im Falle einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit während des Verlaufs einer Versammlung grundsätzlich immer noch möglich ist, die Versammlung aufzulösen.³² Dies gilt jedoch nur für die Fälle, in denen die Behörde im Vorfeld Kenntnis von der Versammlung erlangt und die Möglichkeit hat, sich auf das Stattfinden der Versammlung vorzubereiten; mithin in den Fällen, in denen die Organisatoren einer Anzeigepflicht aus § 5 I NVersG unterliegen (1) und dieser auch nachkommen (2).

(1) Anzeigepflicht

Fraglich ist also, ob die Versammlungen der F anzeigepflichtig nach § 5 I NVersG sind. Danach sind Versammlungen unter freiem Himmel der Versammlungsbehörde 48 Stunden vorher anzuzeigen. Die F berufen sich allerdings darauf, dass sie von der Anzeigepflicht befreit seien, da ihre Versammlungen als sog. Spontanversammlungen i.S.d. § 5 V NVersG keine Möglichkeit zu einer vorherigen Anzeige lassen.

Fraglich ist, ob die Zusammenkünfte der F als Spontanversammlungen zu qualifizieren sind. Spontanversammlungen sind nach § 5 V NVersG solche Versammlungen, bei denen die Bekanntgabe mit dem Beginn der Versammlung zusammenfällt. Charakteristisch für Spontanversammlungen ist, inwiefern es vor Versammlungsbeginn eine Verabredung zu dieser Versammlung gegeben hat oder nicht.³³ Lediglich unmittelbar durch ihre Teilnehmer zustande gekommene Zusammenkünfte sind Spontanversammlungen. Dagegen unterfallen im Vorfeld abgesprochene Versammlungen, die Spontaneität suggerieren sollen, nicht dem Begriff der Spontanversammlung.³⁴

Die F demonstrieren zu einem zwar aktuellen Thema in Form der Überfischung der Meere, die Verabredungen via soziale Netzwerke könnten auch auf eine spontane Versammlung hindeuten, jedoch trifft dies allenfalls auf die erste Versammlung der F am Fischmarkt zu. Die Versammlungen an Folgetagen und -wochen kommen nach dem gleichen Ablauf und aus der identischen Motivlage zustande und können insofern nicht mehr den Charakter von Spontanversammlungen haben. Zwar finden die Folgeversammlungen an wechselnden Wochentagen statt, der Ort, die Mittel, die Intention und die Art der Verabredung sind jedoch deckungsgleich. Selbst wenn eine Verabredung kurzfristig erfolgen mag, so finden die Versammlungen nicht aus dem Impuls eines plötzlich auftretenden Ereignisses statt, vielmehr handelt es sich um ritualisierte wiederkehrende Abläufe, die auf vorherigen Absprachen in sozialen Netzwerken beruhen.

Auch die Tatsache, dass die Versammlungsteilnehmenden in Teilen über große Transparente, Fahnen und Fischer-netze verfügen, deren Anfertigung und Beschaffung zu meist auch einen gewissen zeitlichen Vorlauf in Anspruch

²⁸ Ullrich, § 8, Rn. 47.

²⁹ BVerfGE 69, 352; Ullrich, § 8, Rn. 46 f.

³⁰ OLG Celle NVwZ-RR 2006, 254; Wefelmeier/Miller, § 8, Rn. 55.

³¹ Wefelmeier/Miller, § 8, Rn. 55.

³² BVerfGE 69, 315 (346); Hoffmann-Riem, NVwZ 2002, 257, 264.

³³ OVG Lüneburg, Urt. vom 11.6.2018, NdsVBl. 2019 S. 60, 61.

³⁴ Kniesel in Dietel/Gintzel/Kniesel, § 14 Rn. 15.

nehmen,³⁵ widerspricht dem Charakter von Spontanversammlungen. Bekanntgabe und Beginn der Versammlungen fallen damit nicht zusammen. Von einer adhoc-Versammlung, die ohne Planung initiiert wird und spontan entsteht, kann damit nicht die Rede sein. Damit handelt es sich bei den Zusammenkünften der F nicht um Spontanversammlungen nach § 5 V NVersG.

Keinen Einfluss auf diesen Schluss hat dabei das Fehlen eines Veranstalters.³⁶ Der Einwand der D, wonach die Zusammenkünfte aufgrund ihrer „viralen“ Entwicklung keinen Organisator hätten, ist damit irrelevant. Die Versammlungen der F sind also anzeigepflichtig nach § 5 I NVersG.

(2) Einhaltung der Anzeigepflicht

Da die F trotz ihrer Verpflichtung zur Anzeige dieser in der Vergangenheit nicht nachgekommen sind, konnte die Versammlungsbehörde keine Kenntnis von den Versammlungen erlangen, damit auch keine präventiven Maßnahmen zum Schutz der Demonstrierenden und Marktteilnehmer einleiten.

Die F deklarieren kategorisch die Demonstrationen als (spontane) „Sensibilisierungsgespräche“, verwehren der Versammlungsbehörde die Aufsicht über die Versammlung und unterlaufen damit etwaige Restriktionen (wie die Benennung von Verantwortlichen sowie einer ausreichenden Zahl von Ordnern). Auf diese Weise verunmöglichen sie eine Vorfeldkooperation. Die Häufigkeit der Demonstrationen, die wiederkehrenden Verstöße und die Ausgestaltung der Demonstrationen lassen nur den Schluss zu, dass eine Betitelung als „Sensibilisierungsgespräche“ erfolgt, um sich bewusst und systematisch der Anzeigepflicht zu entziehen. Nach alledem ist davon auszugehen, dass eine Anzeige ohne verpflichtende Allgemeinverfügung nicht erfolgen wird.

(3) Zwischenergebnis

Zum Schutz der öffentlichen Sicherheit hat die Behörde insoweit kein milderes Mittel, als die F zur Anmeldung zu verpflichten und so die Anmeldung zur Bedingung für das Abhalten einer Versammlung zu erheben.

Eine Beschränkung ist somit nicht zielführend, die Gefahr damit nicht anders abwendbar.

ee) Zwischenergebnis

Der Tatbestand des § 8 II 1 Alt. 1 NVersG ist erfüllt.

b) Versammlung als Störer

Die Behörde müsste gegen die richtigen Verantwortlichen vorgehen. Dass derjenige Teil der F, der potentiell die öffentliche Sicherheit bedroht, vom Verbot erfasst wird, ist entsprechend der Grundsätze der allgemeinen Gefahrenabwehr nicht zu beanstanden, vgl. insofern § 6 I NPOG.

Fraglich ist, ob sich das präventive Verbot von nicht angekündigten Versammlungen auch auf die potentiellen Versammlungsteilnehmer beziehen darf, die nicht die Absicht haben, gewalttätig zu werden. Eine Einbeziehung gerade dieses Personenkreises ist nur dann möglich, wenn entweder die (gesamte) Versammlung für die Störung verantwortlich ist oder unter den Voraussetzungen eines polizeilichen Notstands nach § 8 III NVersG.³⁷ Fraglich ist insoweit, ob die Störungen von einem Versammlungsteil der gesamten Versammlung zuzurechnen sind.³⁸ Dies ist dann der Fall, wenn die Art der Versammlung einen Teilnehmerkreis anzieht, der auch unter Zuhilfenahme von Gewalttätigkeiten seine Demonstrationsanliegen vertritt und gleichzeitig durch den Veranstalter keine Schritte unternommen werden, dies präventiv zu verhindern.³⁹ Gehen von nur einem Teil einer Versammlung Gefahren aus, so kann eine Zurechnung mit Blick auf die gesamte Versammlung auf Basis des Verhaltens der Organisatoren in den Kooperationsgesprächen erfolgen, speziell wenn es um die Abwendung von Gefahren durch einzelne Teilnehmer oder Gruppen geht.⁴⁰ Auch der Verlauf vergleichbarer vorangegangener Versammlungen kann ein Indikator für die Zurechnung sein.⁴¹

Vorliegend unterließen die F eine Anmeldung der „Sensibilisierungsgespräche“ gegenüber der Versammlungsbehörde. Die S hat somit keine Möglichkeit, auf die Versammlung und ggf. von dieser ausgehenden Gefährdungen zu reagieren. Dass es zu Gefahrenlagen kommen kann, zeigen die vorangegangenen Versammlungen: In die Blockaden involviert waren „viele“ Teilnehmende, „zahlreiche Strafverfahren“ wurden zu Körperverletzungs- und Ehrdelikten eingeleitet, so dass die Bedrohung von Rechtsgütern von einer Teilgruppe der F ausging. Schädigungen unterschiedlicher Rechtsgüter lagen bei vergangenen Versammlungen der

³⁵ Kniesel in Dietel/Gintzel/Kniesel, § 14 Rn. 19.

³⁶ Wefelmeier/Miller, § 5, Rn. 26.

³⁷ Wefelmeier/Miller, § 8, Rn. 35.

³⁸ Hettich, S. 193, Rn.167.

³⁹ Hettich, S. 193, Rn.167.

⁴⁰ Wefelmeier/Miller, § 8, Rn. 35.; Hettich, S. 193, Rn. 167.

⁴¹ VGH Mannheim v. 16.04.2021, 1 S 1304/21, juris Rn. 18.

F vor.⁴² Trotz dieser Schädigungen wurden keine erkennbaren Maßnahmen für Folgeversammlungen ergriffen, um schädigendes Verhalten zu unterbinden. Eine Distanzierung der F von strafrechtlich relevantem Verhalten erfolgte nicht. Präventive Handlungen zum Schutz der o.g. Rechtsgüter wurden ebenfalls nicht angestrengt. Aufgrund der Fülle an Verstößen gegen die öffentliche Sicherheit auf den bisherigen Versammlungen, der angesichts steigender Teilnehmerzahlen hohen Dringlichkeit, diesen Verstößen Einhalt zu gebieten und der oben beschriebenen ausbleibenden Reaktion der F, bleibt nur die Folgerung, dass die F die von ihren Versammlungen ausgehenden Gefahren tolerieren. Sie müssen sich diese daher zurechnen lassen. Der vermeintliche Charakter der „Sensibilisierungsgespräche“ als Spontandemonstrationen und das vermeintlich dadurch bedingte Fehlen eines Organisations bzw. Versammlungsleiters führt zu keinem anderen Ergebnis. Gerade aufgrund der Häufigkeit der Versammlungen der F und der insoweit entwickelten Routine beim Ausrichten dieser Versammlungen wissen die F um die mit ihren Versammlungen verbundenen Gefährdungen. Es wäre ihnen daher ohne weiteres möglich, auf eine Eindämmung der Risiken für die öffentliche Sicherheit hinzuwirken (z.B. in Form einer öffentlichen Abgrenzung von den vorangegangenen Fehlverhalten und/oder eines Aufrufs, ausschließlich friedlich zu demonstrieren, etc.). Somit ist die gesamte Versammlung der F für die Gefährdung verantwortlich. Dass auch an den „Sensibilisierungsgesprächen“ interessierte friedfertige Teilnehmer unter den Geltungsbereich des Verbots fallen, ist insoweit rechtmäßig.

c) Rechtsfolge

Die Rechtsfolge des § 8 II 1 Alt. 1 NVersG räumt der Behörde Ermessen ein. Dieses hat sie entsprechend §§ 40 VwVfG, 1 I NVwVfG auszuüben. Dabei sind insbesondere die gesetzlichen Grenzen einzuhalten, welche u.a. in den Grundrechten bestehen. In Betracht kommen hier Verstöße gegen den Schutz der Tiere nach Art. 20a GG und die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 I GG.

aa) Schutz der Tiere nach Art. 20a GG als gesetzliche Grenze

D macht einen Verstoß gegen die verfassungsrecht-

liche Dimension des Schutzes der Tiere geltend. Nach Art. 20a GG schützt der Staat u.a. die Tiere im Rahmen der verfassungsmäßigen Ordnung. Bei Art. 20a GG handelt es sich jedoch um eine Staatszielbestimmung,⁴³ Adressat der Regelung ist primär der Gesetzgeber.⁴⁴ Ein Grundrecht auf Umwelt- und Tierschutz existiert insoweit nicht.⁴⁵ Damit verstößt das Verbot nicht gegen den verfassungsmäßigen Schutz der Tiere.

bb) Versammlungsfreiheit nach Art. 8 I GG als gesetzliche Grenze

Das Verbot von nicht angezeigten Versammlungen könnte einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 I GG darstellen.

(1) Schutzbereich von Art. 8 I GG

(a) Sachlicher Schutzbereich von Art. 8 I GG

Dazu müsste der Schutzbereich von Art. 8 I GG eröffnet sein, es sich bei den „Sensibilisierungsgesprächen also um eine Versammlung im grundrechtlichen Sinne handeln. Der oben aufgeführte Begriff der Versammlung aus § 2 NVersG wurde der (engen) Definition des Versammlungsbegriffs aus Art. 8 I GG nachgebildet.⁴⁶ Indem eine Versammlung nach § 2 NVersG vorliegt, ist der Schutzbereich des Art. 8 I GG also sachlich grundsätzlich eröffnet.

(b) Schutzbereichsrestriktion

Zu beachten ist jedoch die Schutzbereichsrestriktion aus Art. 8 I GG.

Das Verhalten der Demonstrierenden unterfällt nur dann Art. 8 I GG, wenn sie „friedlich und ohne Waffen“ i.S.d. Art. 8 I GG agieren. Friedlich ist eine Versammlung, die keinen gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf nimmt.⁴⁷ Fraglich ist, ob sich die Blockade der Zufahrtswege zum Fischmarkt und die verbalen Auseinandersetzungen und Handgreiflichkeiten mit Passanten, die zu Strafverfahren wegen Körperverletzungs- und Ehrdelikten führen, Gewalttätigkeiten im obigen Sinne darstellen.

(aa) Blockade der Zufahrtswege

Dies ist im Fall der Blockaden insbesondere zweifelhaft, da sie lt. Bearbeitungshinweis Nr. 2 dem Straftatbestand der Nötigung erfüllen und bereits tatbestandlich der Nötigung nach § 240 I StGB eine Form der „Gewalt“ immanent ist.

⁴² Siehe hierzu auch Ausführungen unter „c) Unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit“.

⁴³ Sachs, Art. 20a, Rn. 12; Calliess in Dürig/Herzog/Scholz, Art. 20a, Rn. 2.

⁴⁴ Calliess in Dürig/Herzog/Scholz, Art. 20a, Rn. 133; Jarass in Jarass/Pieroth, Art. 20a, Rn. 2a.

⁴⁵ Jarass in Jarass/Pieroth, Art. 20a, Rn. 2.; Calliess, ZUR 2021, 323 (324).

⁴⁶ Wefelmeier/Miller, § 2, Rn. 2 ff.; Ullrich, § 2, Rn. 6.

⁴⁷ BVerfGE 69, 315/361.

Nach einer Ansicht reichen Behinderungen von Dritten allein nicht aus, um einer Versammlung die Friedlichkeit abzusprechen.⁴⁸ Auch müssen einzelne Rechtsverstöße nicht notwendigerweise eine Veranstaltung unfriedlich machen.⁴⁹ Soweit sich Teilnehmer einer Sitzblockade etwa auf passiven Widerstand beschränken, ist ihr Verhalten nach Art. 8 I GG geschützt.⁵⁰ Dem wird entgegengehalten, dass es sich gerade im Fall von Sitzblockaden nicht um grundrechtlich geschützte Versammlungen handeln könne, da lediglich das Recht, sich zu versammeln und versammelt zu bleiben, geschützt sei, wohingegen es kein Recht auf Ausübung unmittelbaren Zwanges durch Personenmehrheiten gebe.⁵¹

Eine allgemeingültige – und damit die Besonderheit eines jeden Einzelfalls ignorierende – Einordnung von Blockaden innerhalb oder außerhalb des Schutzbereichs von Art. 8 I GG erscheint nicht zielführend, sodass eine zwischen den o.g. Standpunkten vermittelnde Ansicht heranzuziehen ist: Maßgeblich ist demnach auch die Intention der Blockadeteilnehmer: Blockaden im öffentlichen Straßenraum können Versammlungen darstellen, wenn die öffentliche Meinungsbildung im Vordergrund des Handelns steht.⁵² Die F nehmen hier zwar in Kauf, Verkehrsteilnehmer strafrechtlich relevant zu nötigen, allerdings ist die Nötigung selbst nicht das Ziel ihres Handelns, sondern das in Teilen hierfür verwendete Mittel. Ihr Anliegen ist es, auf die Überfischung der Meere aufmerksam zu machen. Dafür sprechen sowohl die Art als auch der Ort des Protestes. So macht das Aneinanderbinden mit Fischernetzen symbolisch auf die Überfischung aufmerksam, darüber hinaus weist der Protest am Fischmarkt der Hafenstadt S bzw. auf den Zufahrtswegen hierhin eine inhaltliche Nähe zum Handlungsmotiv der F auf. Damit verfolgen die F primär das Ziel, auf die öffentliche Meinungsbildung einzuwirken. Ein gewalttätiger Verlauf liegt insoweit nicht vor.

(bb) Strafverfahren wegen Körperverletzungs-, Ehrdelikten

Die eingeleiteten Strafverfahren wegen Körperverletzungs- und Ehrdelikten könnten jedoch dem Charakter einer friedlichen Demonstration zuwiderlaufen. Voraussetzung hierfür ist, dass es sich um Handlungen „von einiger

Gefährlichkeit wie etwa aggressive Ausschreitungen gegen Personen“⁵³ handeln muss. Die physische Einwirkung muss „erheblich“ sein,⁵⁴ wobei nicht jeder Rechtsverstoß zu einer unfriedlichen Versammlung führt.⁵⁵

Angesichts der recht hohen Anforderungen an das Gewaltpotential der Versammlungsteilnehmenden reichen die möglicherweise begangenen Ehrdelikte nicht aus, um eine Unfriedlichkeit anzunehmen. Hinsichtlich der Strafverfahren wegen Körperverletzungsdelikten handelt es sich zwar ausweislich des Sachverhalts um mehrere Verfahren, jedoch geht aus dem Sachverhalt nicht hervor, ob sich diese ausschließlich oder überwiegend gegen die F oder möglicherweise auch gegen Passanten richten. Wenn auch die F auf Passanten zugehen, um diese in Gespräche zu verwickeln und es in mehreren Fällen zur Einleitung von Strafverfahren kommt, so genügt dies allein nicht, um „erhebliche physische Einwirkungen“ bejahen zu können. Soweit sich einzelne Teilnehmer der F nachweislich gem. § 223 I StGB strafbar gemacht haben, fallen diese nicht mehr in den Schutzbereich von Art. 8 I GG. Die Versammlung der F als solche ist hingegen auch nach dem im Internet getätigten Aufruf zu „Sensibilisierungsgesprächen“ nicht auf aggressive Ausschreitungen gegenüber Passanten ausgelegt. Für die Annahme eines gewalttätigen Verlaufs reicht die Intensität der Störung durch die F damit nicht aus.

(cc) Zwischenergebnis

Es handelt sich um eine (friedliche) Versammlung i.S.d. Art. 8 I GG.

(c) Persönlicher Schutzbereich

Art. 8 I GG ist ein sog. „Deutsches-Grundrecht“.⁵⁶ Mangels Informationen aus dem Sachverhalt ist davon auszugehen, dass D Deutsche i.S.d. Art. 116 I GG ist. Der Schutzbereich ist somit auch in persönlicher Hinsicht eröffnet.

(2) Eingriff in Schutzbereich

Durch die in der Allgemeinverfügung zum Ausdruck kommende Untersagung von denjenigen Versammlungen unter freiem Himmel im Zusammenhang mit Protesten gegen die Fischerei, die nicht der Anzeigepflicht nach § 5 NVersG genügen, könnte ein Eingriff in den Schutzbereich vorliegen.

⁴⁸ BVerfGE 104, 92/106; BVerfGE 73, 206/248; Jarass in Jarass/Pieroth, Art. 8, Rn. 27.

⁴⁹ BVerfGE 92, 1/16 ff.; Höfling in Sachs, Art. 8, Rn. 33.

⁵⁰ BVerfGE 87, 399; BVerfGE 73, 206/249.

⁵¹ Depenheuer in Dürig/Herzog/Scholz, Art. 8, Rn. 68.

⁵² OVG Lüneburg, Nds.Vbl. 2019, 60 (62); Höfling in Sachs, Art. 8, Rn. 32 f.

⁵³ BVerfGE 104, 92/106; BVerfG, NJW 11, 3020 Rn. 32; BVerfGE 73, 206/248.

⁵⁴ BVerfGE 73, 206 (248); Kingreen/Poscher, § 17, Rn. 910.

⁵⁵ Jarass in Jarass/Pieroth, Art. 8, Rn. 8.

⁵⁶ Mehde in Hartmann/Mann/Mehde, § 4, Rn. 133.

Ein Eingriff ist jedes staatliche Handeln, das dem Einzelnen ein Verhalten ganz oder teilweise unmöglich macht, gleichgültig, ob diese Wirkung final oder unbeabsichtigt, unmittelbar oder mittelbar, rechtlich oder tatsächlich eintritt.⁵⁷

Indem eine Verpflichtung zur Anzeige einer Versammlung i.S.d. § 5 NVersG durch die S zur Voraussetzung für das Abhalten einer Versammlung erhoben wird, wird aus der Anzeigepflicht insoweit eine Erlaubnispflicht.⁵⁸ Ein Eingriff liegt damit vor.

(3) Rechtfertigung des Eingriffs

Der Eingriff in den Schutzbereich müsste gerechtfertigt sein.

(a) Schranke

Art. 8 II GG stellt für Versammlungen unter freiem Himmel – wie der im Sachverhalt geschilderten – einen einfachen Gesetzesvorbehalt dar. Der o.g. Eingriff basiert auf § 8 II NVersG als einfachgesetzliche formelle Gesetzesgrundlage.

(b) Verfassungsmäßigkeit von § 8 II NVersG

Die Verfassungsmäßigkeit des NVersG ist lt. Bearbeitungshinweis Nr. 7 zu unterstellen.

(c) Verfassungsgemäße Anwendung von § 8 II NVersG

Das durch die S verfügte Versammlungsverbot müsste verfassungsgemäß sein. Dies erfordert eine Einhaltung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.

(aa) Legitimer Zweck

Durch das Versammlungsverbot für unangemeldete Versammlungen im Zusammenhang mit Protesten gegen die Fischerei will die S eine drohende Schädigung der öffentlichen Sicherheit durch Nötigungen nach § 240 StGB, Körperverletzungen nach § 223 I StGB, Einschränkungen der Berufsfreiheit i.S.d. Art. 12 I GG verhindern. Die Verfolgung dieses Ziels ist legitim.

(bb) Geeignet

Durch die vorgenommene Untersagung von unangemeldeten Versammlungen einhergehend mit der Verpflichtung zur Anmeldung einer Versammlung hat die S die Möglich-

keit, geeignete Maßnahmen zum Schutz der o.g. Rechtsgüter zu treffen. Das Verbot ist somit zur Zweckerreichung geeignet.

(cc) Erforderlich

Es dürfte kein milderes gleich geeignetes Mittel als die Untersagung geben.

Wie bereits im Tatbestand von § 8 II NVersG erläutert⁵⁹, sind Versammlungsbeschränkungen zwar mildere Mittel, jedoch nicht gleich geeignet (s.o.).

Fraglich ist, ob die S eine räumliche Eingrenzung für den Geltungsbereich der Allgemeinverfügung hätte vornehmen müssen. So gilt die Verfügung „auf dem Gebiet der S“, möglicherweise hätte eine Eingrenzung auf das Gebiet rund um den Fischmarkt bzw. den Hafen ausgereicht. Wenn auch der Fischmarkt aus Sicht der F durch seinen inhaltlichen Bezug zum Demonstrationsanliegen und durch hohe Besucherzahlen den geeigneten Ort für ein Aufmerksam machen auf die Überfischung der Meere darstellt, ist nicht auszuschließen, dass es in S als Hafenstadt weitere für eine Versammlung der F attraktive Orte gibt, die eine Nähe zum Demonstrationsanliegen aufweisen (so etwa das Hafengelände, ggf. andere (Fisch-)Märkte oder Fisch-Restaurants). Insoweit ist ein sich auf das Stadtgebiet erstreckendes Verbot angezeigt. Die Untersagung ist erforderlich.

(dd) Angemessenheit

Das erteilte Versammlungsverbot müsste angemessen sein. Die Schwere des Grundrechtseingriffs darf in keinem Missverhältnis zu den verfolgten Zielen stehen.⁶⁰ Aufgrund der zentralen Bedeutung der Versammlungsfreiheit als Kommunikationsgrundrecht in einer freiheitlich-demokratischen Grundordnung darf eine Einschränkung dieses nur zum Schutz von mindestens gleichwertigen Rechtsgütern erfolgen.⁶¹

Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Allgemeinverfügung als generell-konkrete Regelung nach § 35 S. 2 VwVfG eine nicht bestimmbare Anzahl an Versammlungen erfasst und insoweit einen schwerwiegenderen Eingriff darstellt als ein (einmaliges) Verbot i.S.d. § 35 S. 1 VwVfG. Indem die F die Versammlungen als „Sensibilisierungsgespräche“ betiteln, wird die Anzeigepflicht absichtlich und systematisch umgangen (s.o.). Die S erhält also nur Kenntnis von den

⁵⁷ BVerfG, NVwZ 2018, 1224, Rn. 29; BVerwGE 160, 169, Rn. 32.

⁵⁸ Lembke in Ridder/Breitbach/Deiseroth, § 14, Rn. 109; Sachs, Art. 8, Rn. 15.

⁵⁹ Vgl. Ausführungen zu „dd) Gefahr nicht anders abwendbar“.

⁶⁰ Jarass in Jarass/Pieroth, Art. 8, Rn. 19.

⁶¹ BVerfGE 128, 226 (259); Epping, Rn. 63.

beabsichtigten Versammlungen der F, wenn sie diese explizit per Allgemeinverfügung zur Anmeldung verpflichtet. Die S bezieht die Allgemeinverfügung auf „Versammlungen unter freiem Himmel im Zusammenhang mit Protesten gegen die Fischerei („Sensibilisierungsgespräche“)“ und richtet sich daher ausschließlich an die Versammlungen mit gesteigertem Gefahrenpotential (s.o.). Damit erfolgt die Ausgestaltung des Verbotes als Allgemeinverfügung insoweit rechtmäßig.

Die S zielt durch die Verfügung einerseits auf die Verhinderung von Blockaden, u.a., um den Händlern, Fischern und Anlieferern die uneingeschränkte Ausübung ihres Berufs zu ermöglichen, andererseits auf den Schutz von Marktbesuchern vor Beleidigungen und körperlichen Aggressionen der F.

Sowohl die körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 II 1 GG als auch die Berufsfreiheit nach Art. 12 I GG sind gewichtige Rechtsgüter, die jeweils unmittelbar betroffen sind (s.o.). Hinsichtlich des Eingriffs in die Berufsfreiheit kommt erschwerend hinzu, dass die F nicht nur einzelne Zufahrtswege blockieren, sondern sämtliche, sodass der Fischmarkt teilweise nicht stattfinden konnte.

Behinderungen Dritter sind nicht selten Folge einer Demonstration und als solche auch in der Regel von den Betroffenen hinzunehmen⁶², allerdings wäre es den F auch möglich, wenige ausgewählte Zufahrtswege zum Fischmarkt passierbar zu lassen, ohne an Aufmerksamkeit für ihr Anliegen einzubüßen.

Trotz des Verbots unangemeldeter Versammlungen fällt der Grundrechtseingriff relativ schonend aus. Einerseits unterliegt das Verbot einer rechtmäßigen Befristung bis zum 15.03.2023, es handelt sich mithin um eine temporäre Einschränkung.

Andererseits ist zu bedenken, dass es sich nicht um ein absolutes Versammlungsverbot handelt, sondern um eine der Verfügung immanente Verpflichtung zur Anmeldung. Es bleibt den F unbenommen, ihr Anliegen im Rahmen einer angemeldeten Versammlung zu vertreten.

Ein Missverhältnis zwischen der Schwere des Eingriffs und den durch die S verfolgten Zielen ist nicht zu erkennen. Damit ist das Verbot angemessen, verhältnismäßig und der Eingriff gerechtfertigt. Die Anwendung von § 8 II NVersG erfolgte verfassungsgemäß.

d) Zwischenergebnis

Es bestehen insoweit keine Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Allgemeinverfügung.

4. Interessenabwägung

Ist der Verwaltungsakt rechtmäßig, bedeutet dies allein nicht bereits das Überwiegen des Vollziehungsinteresses, vielmehr bedarf es hierfür eines besonderen Interesses, das über das Erlassinteresse des Verwaltungsakts hinausgeht (s.o.).⁶³ Insoweit ist eine Interessenabwägung vorzunehmen zwischen dem Vollziehungsinteresse der S und dem Suspensivinteresse der D.

Ein Vollziehungsinteresse kann im Rahmen der Gefahrenabwehr in einer erheblichen Dringlichkeit zum Erlass des Verwaltungsakts bestehen.⁶⁴ Die S führt die Notwendigkeit der Anordnung der sofortigen Vollziehung an, um unmittelbare Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Lieferverkehrs sowie die körperliche Unversehrtheit von Fischmarktbesuchern zu gewährleisten.

Maßnahmen zur Verbesserung der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs reichen allein für ein Überwiegen des Vollziehungsinteresses nicht notwendigerweise aus.⁶⁵ Zu beachten ist allerdings, dass es nicht lediglich um eine Verbesserung, sondern um eine Ermöglichung von Verkehrsfluss und Verkehrssicherheit im Bereich des Fischmarktes geht.

Ein Teil der Demonstranten blockierte sämtliche Zufahrtswege für die Dauer eines Tages. Sowohl die umfassende Blockade als auch deren lange Dauer verursachen im Gebiet um den Fischmarkt, der seinerseits zentral gelegen ist (Innenstadt) und gewöhnlicherweise viel frequentiert und von Zulieferern angefahren wird, erhebliche Verkehrsbehinderungen.

Darüber hinaus haben die „Sensibilisierungsgespräche“ der F zu verbalen und körperlichen Auseinandersetzungen mit Fischmarktbesuchern geführt. Die steigende Anzahl an Demonstranten, die Haltung der Demonstranten, Restriktionen durch die Versammlungsbehörde zu unterlaufen (s.o.) als auch die Häufigkeit, in der Demonstrationen auf dem Fischmarkt stattfinden, legen nahe, dass es bereits kurzfristig zu weiteren Versammlungen und damit zu einer Gefährdung von Marktbesuchern kommt.

Angesichts dieser Umstände steht zu befürchten, dass sich ein wesentlicher Teil der Gefahren, die gerade mit dem Erlass der Allgemeinverfügung bekämpft werden sollen,

⁶² BVerfGE 87, 399 (406); Höfling in Sachs, Art. 8, Rn. 31.

⁶³ BVerfG NJW 2010, 2268 f.; Detterbeck, § 33 Rn. 1511; Kopp/Schenke, § 80, Rn. 159.

⁶⁴ Kopp/Schenke, § 80 Rn. 96; Gersdorf, Rn. 160.

⁶⁵ Kopp/Schenke, § 80, Rn. 98.

realisieren, bevor es zu einer gerichtlichen Entscheidung über die Rechtmäßigkeit der Allgemeinverfügung kommt. Das Suspensivinteresse der D muss damit hinter das Vollziehungsinteresse der S zurücktreten.

III. Zwischenergebnis

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung erfolgte damit rechtmäßig.

C. Ergebnis

Der Antrag der D ist folglich zulässig, aber unbegründet. Er hat keinen Erfolg.

ANMERKUNGEN

Eine wirklich tolle Leistung. Der Verfasser erkennt die wesentlichen Probleme und erörtert sie allesamt zutreffend. Kleine Mängel hätten aber noch Potential zur Verbesserung. Es handelt sich um eine erheblich über den durchschnittlichen Anforderungen liegende Leistung, somit um 15 Punkte (gut).