

BDVR-Rundschreiben

Zeitschrift für die Verwaltungsgerichtsbarkeit

Aus dem Inhalt

- Einsatz künstlicher Intelligenz an den Verwaltungsgerichten – ein Gamechanger?
- Die Zuständigkeitskonzentration in Asylsachen nach § 83 Abs. 3 Satz 1 AsylG – ein Überblick

INHALTSVERZEICHNIS

Impressum

Herausgeber | Bund Deutscher Verwaltungsrichter und
Verwaltungsrichterinnen (BDVR)
Haus des Rechts, Kronenstraße 73, 10117 Berlin
www.bdvr.de
www.verwaltungsgerichtstag.de

Verantwortlich i.S. des Pressegesetzes | Rautgundis
Schneiderei, Verwaltungsgericht Berlin, Kirchstraße 7,
10557 Berlin

Redaktion | Dr. Karoline Bülow, Alice Fertig, Markus Rau,
Britta Schiebel, Dr. Benjamin Schneider, Rautgundis
Schneiderei, Christiane Knoop

Manuskripte und Zuschriften an | RiOVG Markus Rau,
Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg,
Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin,
Telefon: 030/90149-8729, redaktion@bdvr.de

Urheber und Verlagsrechte | Die Zeitschrift und alle in ihr
enthaltenen Beiträge sind urheberrechtlich geschützt. Jede
Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheber-
rechtsgesetzes bedarf der Zustimmung des Verlags. Mit
der Annahme des Beitrags zur Veröffentlichung erwirbt der
Verlag alle ausschließlichen Verlagsrechte für die Zeit des
Bestehens des Urheberrechts. Diese umfassen insbesondere
auch das Recht zur Herstellung elektronischer Versionen
und die Befugnis zur Einspeicherung des Beitrags in eine
Datenbank, verbunden mit dem Recht zu deren Vervielfälti-
gung und Verbreitung (online oder offline) zu gewerblichen
Zwecken ohne zusätzliche Vergütung. Das ausschließliche
Recht an einer elektronischen Version des Beitrags erwirbt
der Verlag ohne zeitliche Begrenzung.
Namentlich gekennzeichnete Beiträge stellen die Meinung
der Autoren dar. Die Redaktion behält sich die Kürzung von
Beiträgen vor. Unverlangt eingesendete Manuskripte – für
die keine Haftung übernommen wird – gelten als Veröffentli-
chungsvorschlag. Veröffentlichte Fotos stammen von »pri-
vat«, sofern diese nicht namentlich gekennzeichnet sind.

Die Nutzung sämtlicher Inhalte für das Text- und Data
Mining ist ausschließlich dem Richard Boorberg Verlag
GmbH & Co KG vorbehalten. Der Verlag untersagt eine
Vervielfältigung gemäß § 44b Abs. 2 UrhG ausdrücklich.

Adressänderungen an | RiinVG Britta Schiebel,
Haus des Rechts, Kronenstr. 73, 10117 Berlin,
finanzen@bdvr.de

Verlag | Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG
Scharstraße 2, 70563 Stuttgart, Telefon 0711/7385-0,
Telefax 0711/7385-100, c.class@boorberg.de,
www.boorberg.de

Anfragen gemäß EU-Verordnung über die allgemeine
Produktsicherheit (EU) 2023/988 (General Product Safety
Regulation – GPSR) richten Sie bitte an:
Richard Boorberg Verlag GmbH & Co KG, Produktsicherheit,
Scharstraße 2, 70563 Stuttgart;
E-Mail: produktsicherheit@boorberg.de

Anzeigen | Dieter Müller, Richard Boorberg Verlag GmbH &
Co KG, Scharstraße 2, 70563 Stuttgart,
Telefon: 0711/7385-0, Telefax 0711/7385-100,
anzeigen@boorberg.de,
es gilt die Anzeigenpreisliste Nr. 14. vom 1.1.2023

Erscheinungsweise | viermal jährlich

Bezugspreise | Jahresbezugspreis im Abonnement EUR
109,20 inklusive Zustellgebühr. Die Berechnung des Abon-
nements erfolgt jährlich im Voraus. Einzelheft EUR 30,-
zuzüglich Versandkosten. Bestellungen nehmen der Verlag
und alle Buchhandlungen entgegen.
Eine Abbestellung kann frühestens zum Jahresende gültig
werden, wenn Sie dem Verlag spätestens sechs Wochen vor
Jahresende vorliegt.

Satz | Reemers Publishing Services. www.reemers.de

Produktion | Laupp & Göbel, Robert-Bosch-Str. 42,
72810 Gomaringen, www.meine-druckerei.de

ISSN | 2511-7599

BDVR-Rundschreiben 1 | 2025

VORWORT 3

VERWALTUNGSGERICHTSBARKEIT

Einsatz Künstlicher Intelligenz an den Verwaltungsgerichten –
ein Gamechanger? 4

Die Zuständigkeitskonzentration in Asylsachen nach § 83
Abs. 3 Satz 1 AsylG – ein Überblick 7

Geschäftsverteilungsplan des Bundesverwaltungsgerichts
für das Geschäftsjahr 2025 9

EUROPA

„La Cour, levez-vous ...“ – Besuch beim Pariser
Verwaltungsgerichtshof 10

20. DEUTSCHER VERWALTUNGSGERICHTSTAG

Arbeitskreis 12:
Herausforderungen des Versammlungsrechts durch
neue Protestformen (1) 12

Arbeitskreis 12:
Herausforderung des Versammlungsrechts durch
neue Protestformen (2) –
Versammlungen ohne Anmeldungen und Proteste
an besonderen Orten 20

Arbeitskreis 13:
Der lange und beschwerliche Weg zur Wiederherstellung
der Rechtsstaatlichkeit in Polen 30

AUS DEN VERBÄNDEN

Bericht über die Mitgliederversammlung des BDVR 32

Veranstaltung zur Digitalisierung der Verwaltungs-
gerichtsbarkeit im Land Brandenburg 34

Neuer Vorstand in Brandenburg 36

Neuer Vorstand der Vereinigung Hamburgischer
Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen 36

Bericht von der Mitgliederversammlung 2024 der
Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und
Verwaltungsrichter Rheinland-Pfalz (VVR) 37

PERSONALIA 39

LITERATURHINWEIS

Neu: Hessische Verwaltungsblätter – HessVBl. 41

Information zu den nächsten Ausgaben

Abgabeschluss für die Ausgabe 3/2025 ist der 10. Juni 2025. Artikel und Fotos
bitte per E-Mail an redaktion@bdvr.de.



Liebe Leserinnen und Leser,

mit dem Bruch der Ampel-Koalition und der Neuwahl am 23. Februar 2025 ist die Umsetzung vieler Gesetzesvorhaben ungewiss. Dies gilt insbesondere auch für die VwGO-Novelle und die Umsetzung der Reform des GEAS. Beide Gesetzesvorhaben hat der BDVR eng begleitet. Es bleibt abzuwarten, ob, wann und in welcher Form diese Entwürfe umgesetzt werden. Der BDVR begrüßt, dass der Bundestag noch im Dezember 2024 eine Änderung im Grundgesetz zum Bundesverfassungsgericht beschlossen hat.

Die Beschleunigung asylrechtlicher Verfahren ist ein Dauerthema. Immer mehr Bundesländer nutzen die in § 83 Abs. 3 Satz 1 AsylG vorgesehene Zuständigkeitskonzentration verbunden mit der Hoffnung, dass Asylverfahren hierdurch effizienter und schneller bearbeitet werden. Einen Überblick über die aktuellen Regelungen verschafft der Beitrag von Irene Steiner.

Unabhängig von den politischen Wirrungen dieser Tage beschäftigt das Thema Künstliche Intelligenz die Verwaltungsgerichtsbarkeit. Zwei Module, EMIL und TABEA, werden derzeit getestet und bergen erhebliches Potential für ein effizienteres Arbeiten in asylrechtlichen Verfahren. In dem

Beitrag von Gesine Irskens, Till Menke und Niclas Stock finden Sie wichtige Informationen zu den Inhalten und dem derzeitigen Entwicklungsstand dieser Module. Die Nutzung künstlicher Intelligenz in der Verwaltungsgerichtsbarkeit sorgte auch in der jährlichen Mitgliederversammlung des BDVR im November 2024 in Berlin für angeregte Diskussionen. Einigkeit besteht darin, dass die richterliche Entscheidungsfindung nicht ersetzt werden darf, die künstliche Intelligenz aber eine Vielzahl von Hilfsmöglichkeiten zur Verfügung stellen kann.

Am 8. und 9. Mai 2025 wird der Leipziger Dialog am Bundesverwaltungsgericht stattfinden. Anmeldungen sind online möglich und wir hoffen, Sie in großer Anzahl zu einem fachlichen und persönlichen Austausch in Leipzig wiederzusehen!

Bis dahin, viel Freude beim Lesen wünschen

Karoline Bülow

Robert Seegmüller

Einsatz Künstlicher Intelligenz an den Verwaltungsgerichten – ein Gamechanger?

Der Beitrag widmet sich zwei niedersächsischen Projekten¹ zur Unterstützung der Verwaltungsgerichtsbarkeit bei der Bearbeitung von Asylverfahren durch Künstliche Intelligenz (KI). Die Projekte EMIL und TABEA, die im Folgenden näher beschrieben werden, setzen hierbei auf Große Sprachmodelle, sogenannte Large Language Models (LLM).²

I. Einleitung

Asylverfahren sind keine Massenverfahren.³ Die Richterinnen und Richter müssen sich mit jedem Einzelfall intensiv auseinandersetzen und Herkunftsländerinformationen sorgfältig auswerten. Gleichzeitig machen Asylverfahren die Masse der Verfahren an den Verwaltungsgerichten aus. In Niedersachsen waren dies im Jahr 2023 rund 45 % des Bestandes und 46 % der Eingänge.⁴ Beide Zahlen lagen in der Vergangenheit zum Teil bedeutend höher. Neben der Anzahl der Verfahren ist auch deren (daraus resultierende) Dauer ein Problem. Die durchschnittliche Verfahrensdauer der verwaltungsgerichtlichen Asylverfahren betrug zur Jahreshälfte 2022 bundesweit 26,6 Monate.⁵ Es ist leider keine Seltenheit, dass bereits 2020 eingegangene Asylklagen im Jahr 2025 noch anhängig sind. Es versteht sich von selbst, dass dies sowohl für die Asylsuchenden, für die das Verfahren eine existenzielle Frage darstellt, als auch für die Migrationsverwaltung, die oft auf eine rechtskräftige Entscheidung angewiesen ist, kein auf Dauer akzeptabler Zustand ist.

In letzter Zeit ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit daher in den Fokus mehrerer Beschlüsse des Bundeskanzlers und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder gerückt. Erklärtes Ziel ist es, das Asyl- und das anschließende Gerichtsverfahren jeweils in drei Monaten abzuschließen.⁶ Zum einen soll dies durch eine bessere personelle Ausstattung der Verwaltungsgerichte verwirklicht werden.⁷ Zum anderen wird in den Beschlüssen vielfach die erwartete Entlastungswirkung durch konsequente Digitalisierung hervorgehoben.

Da die Einführung der elektronischen Gerichtsakte in der niedersächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit bereits weit fortgeschritten ist, bietet es sich an, die sich daraus ergebenden Beschleunigungs- und Unterstützungspotentiale in den Blick zu nehmen. Dass dabei insbesondere der Einsatz Künstlicher Intelligenz (KI) eine Entlastung der Richterinnen und Richter bieten kann, hat sich im Rahmen einer am Verwaltungsgericht Hannover gegründeten Projektgruppe, die durch das KI-Kompetenzzentrum Niedersachsen (KiKoN)⁸ und das Niedersächsische Justizministerium unterstützt wurde, bestätigt. In mehreren Workshops hat die Projektgruppe vielversprechende Ideen ausgearbeitet und erprobt. Neben der Automatisierung allgemeiner Verfahrensschritte (z. B. dem Überprüfen und Anmahnen elektronischer Empfangs-

bekanntnisse), haben sich gerade für die Asylverfahren zwei realisierbare Projektideen herausgebildet: Ein intelligenter Rechercheassistent für Erkenntnismittel zu Herkunftsländern (II.) und eine Teilautomatisierung der Erstellung von Asyltatbeständen (III.). Beide Projekte werden mit Bundesmitteln aus der Digitalisierungsinitiative für die Justiz gefördert.

II. Erkenntnismittelassistent für Asylverfahren (EMIL)

Erkenntnismittel sind nach Art. 8 Abs. 2 der Richtlinie 2011/95/EU (Anerkennungsrichtlinie) „genaue und aktuelle Informationen aus relevanten Quellen, wie etwa Informationen des Hohen Kommissars der Vereinten Nationen für Flüchtlinge oder des Europäischen Unterstützungsbüros für Asylfragen“, um den Vortrag der Klägerinnen und Kläger prüfen zu können, ob ihre Furcht vor Verfolgung oder anderweitige Gefahr im Herkunftsland begründet ist. In der Praxis werten die Verwaltungsgerichte eine Vielzahl an Quellen aus und führen diese über Erkenntnismittellisten in das Verfahren ein. Beispielsweise umfasst die Erkenntnismittelliste des Verwaltungsgerichts Braun-

- 1 Das Projekt EMIL wird mit personeller Unterstützung der Länder Baden-Württemberg und Berlin entwickelt und unter Beteiligung aller Bundesländer erprobt.
- 2 Der Inhalt des Aufsatzes gibt die persönliche Meinung der Autorin und der Autoren wieder. Der Aufsatz ist bereits in der Deutschen Richterzeitung, (9) 2024, 266 erschienen. Die Zweitveröffentlichung erfolgt mit freundlicher Genehmigung.
- 3 Zu den Potentialen Künstlicher Intelligenz in Massenverfahren bereits *Irskens/Rox*, DRiZ, (11) 2023, 381.
- 4 Geschäftsbericht der niedersächsischen Verwaltungsgerichtsbarkeit für das Jahr 2023 (abrufbar: <https://oberverwaltungsgericht.niedersachsen.de/aktuelles/statistik/geschäftsbericht-der-niedersachsen-verwaltungsgerichtsbarkeit-fur-das-jahr-2023-be-schleunigung-asylgerichtlicher-verfahren-an-den-verwaltungsgerichten-trotz-weiterem-anstieg-der-asyleingange-und-gelungene-reduzierung-der-bestande-234313.html>).
- 5 Bundestagsdrucksache 20/4327, S. 1.
- 6 Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 06.11.2023 (abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/besprechung-des-bundeskanzlers-mit-den-regierungschefinnen-und-regierungschefs-der-laender-am-6-november-2023-in-berlin-2235222>).
- 7 Siehe bereits Beschluss der Besprechung des Bundeskanzlers mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 10.05.2023 (abrufbar unter <https://www.niedersachsen.de/mpk/beschlusse-der-ministerpresidentenkonferenz-215770.html>), S. 10.
- 8 <https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/land-niedersachsen-grundet-kompetenzzentrum-fur-kunstliche-intelligenz-in-der-verwaltung-219423.html>.

schweigs allein zu den Verhältnissen im Irak etwa 54 DIN-A4-Seiten.⁹ Eine tagesaktuelle¹⁰ Auswertung aller oft fremdsprachigen Texte in jedem Verfahren ist vor diesem Hintergrund schwierig bis unmöglich.

1. Anforderungen

Der Erkenntnismittelassistent EMIL soll Richterinnen und Richter bei dem Auffinden relevanter Erkenntnismittel unterstützen, indem die zur Verfügung stehenden Quellen – ungeachtet ihrer Sprache – mithilfe eines Recherchebots in deutscher Sprache durchsuchbar werden. Erkenntnisse sollen schneller, vollständiger und besser aufbereitet werden als mit einer manuellen Suche. Dazu gehört eine kurze Zusammenfassung der Erkenntnismittel als Textvorschlag, der ggf. in eine gerichtliche Entscheidung übernommen werden kann. Ein mit Landesmitteln des KiKoN entwickelter Prototyp hat gezeigt, dass dies möglich ist.

EMIL soll allerdings keine Bewertungen von Lageerkenntnissen vornehmen. Auch die Gewichtung der Ergebnisse ist richterliche Aufgabe.

Bei der Aufbereitung der Rechercheergebnisse muss zum einen sichergestellt sein, dass die KI nicht „halluziniert“, d. h. sich keine Inhalte oder Quellen ausdenkt, sondern sich ausschließlich auf echte Textpassagen bezieht. Für Richterinnen und Richter muss das Ergebnis der EMIL-Anfrage zudem nachvollziehbar sein. Wichtig ist daher, dass zu jeder Aussage eine Quelle genannt und verlinkt wird.

2. Funktionsweise und Nutzerinteraktion

EMIL besteht aus zwei Komponenten: dem Front- und dem Backend. Das Frontend ist die Benutzeroberfläche, über die EMIL bedient wird. EMIL ähnelt im Aufbau herkömmlichen Suchmaschinen und ist aus dem Webbrowser heraus mit natürlicher Sprache zu bedienen („prompten“). Je spezifischer die Frage, desto besser die Ergebnisse. Auch Rückfragen zu Rechercheergebnissen sind möglich.

Auf der Backend-Seite besteht EMIL aus einer Vektordatenbank und einem LLM. Die Vektordatenbank enthält die relevanten Datenquellen. Der Fokus liegt dabei nicht darin, Asyllageberichte zusammenzustellen und eine neue Datenbank mit Erkenntnismitteln zu schaffen. Dies wäre zwangsläufig mit einer manuellen Gewichtung der Quellenlage verbunden. Vielmehr greift EMIL auf eine Meta-Datenbank zurück, die sich wiederum „tagesaktuell“ auf die von anderen Institutionen aufbereiteten Datenquellen stützt, z. B. ecoinet und RefWorld.

Bei EMIL übernimmt ein LLM die Auswertung und Aufarbeitung der in der Vektordatenbank hinterlegten Quellen. Ein LLM ist ein computerlinguistisches Wahrscheinlichkeitsmodell, das statistische Wort- und Satzfolge-Beziehungen aus einer Vielzahl von Textdokumenten durch einen rechenintensiven Trainingsprozess erlernt hat und sich durch seine Fähigkeit zur unspezifischen Erzeugung von Texten auszeichnet. Beispiele hierfür sind ChatGPT, Aleph Alpha oder LLaMA. Dadurch, dass LLMs Beziehungen zwischen Wörtern und Sätzen erlernt haben, ist es nicht notwendig, den richtigen Suchbegriff zu treffen. Beispielsweise erkennt ein LLM auch den Begriff „geschlechtsspezifische Gewalt“, wenn nach Erkenntnissen zu „Gewalt gegen Frauen“ gesucht wird.

In dem Projekt wird zudem Retrieval-Augmented Generation (RAG) genutzt. Dieser Ansatz optimiert die Ausgabe von großen Sprachmodellen, indem er auf externe Wissensquellen außerhalb der Trainingsdaten zugreift, um genauere und relevantere Antworten zu generieren. Dabei dient der Inhalt der Vektordatenbank als Wissenskontext für das Sprachmodell, wodurch die Gefahr des Halluzinierens deutlich reduziert wird. Dabei werden nur solche Quellen an das LLM zur Auswertung „weitergeleitet“, die für die Suchanfrage relevante Informationen enthalten. Diese Vorauswertung übernimmt ein sog. Reranker, bei dem es sich ebenfalls um ein (kleineres) Sprachmodell handelt.

3. Herausforderungen

Die Risiken durch die Nutzung einer KI-basierten Recherchefunktion sind überschaubar. Personenbezogene Daten der Verfahrensbeteiligten werden bei den Abfragen nicht verwendet, es sei denn, es geht um Personen des öffentlichen Lebens. EMIL dürfte auch keine Hochrisiko-KI nach der KI-Verordnung darstellen.¹¹

Aus technischer Sicht ist EMIL eine große Herausforderung, denn die Anzahl zu durchsuchender Quellen – allein ecoinet enthält fast eine halbe Millionen Dokumente – ist auch für Künstliche Intelligenz nicht trivial. Heutige Computermodelle erfordern (noch) eine Abwägung von Kosten und Nutzen.

Zudem besteht grundsätzlich die Möglichkeit, dass für das Verfahren relevante Quellen nicht angezeigt werden könnten. Diese Möglichkeit besteht bei der aktuellen Recherche allerdings ebenfalls, da das Auffinden relevanter Herkunftslandinformationen derzeit nicht selten davon abhängt, ob die Richter oder der Richter einen geeigneten Suchbegriff verwendet. Es ist daher wichtig, EMIL als Ergänzung zur eigenen Recherche zu begreifen.

III. Tatbestandsassistent für Asylverfahren (TABEA)

In Asylverfahren befinden sich viele der für die Entscheidung relevanten Informationen in den Akten des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge (BAMF), die nach § 117 Abs. 3 Satz 1 VwGO im Tatbestand ihrem wesentlichen Inhalt nach gedrängt darzustellen sind. Das Bundesamt verwendet für die Übermittlung der Verwaltungsakten bereits das XJustiz-Format, d. h. die dem strukturierten Datensatz zugrundeliegenden PDF-Dateien sind entweder bereits maschinenlesbar und durchsuchbar oder sie können mittels OCR¹² entsprechend aufbereitet werden. Gleichwohl bindet das händische Herausuchen der relevanten Informationen aus den umfangreichen BAMF-Akten, aber auch die teilweise wiederholende Wiedergabe im Tatbestand, Zeit und stellt sich – mangels struktu-

9 <https://verwaltungsgericht-braunschweig.niedersachsen.de/download/48793/Irak.pdf>.

10 BVerfG, Beschl. v. 25.04.2018 – 2 BvR 2435/17 –, juris Rn. 34.

11 Einschlägig dürfte die Ausnahme nach Art. 6 Abs. 3 Buchstabe d) KI-VO sein.

12 OCR steht für Optical Character Recognition und bedeutet „optische Zeichenerkennung“ zur Herstellung der Lesbarkeit.

rierter Aufbereitung der Akten – als mühsam dar. Diesen Prozess soll TABEA effizienter gestalten.

1. Anforderungen

TABEA soll in einem ersten Schritt eine schnellere Erfassung wesentlicher Grunddaten im Fachverfahren ermöglichen, indem die in allen Verfahren benötigten Daten wie z. B. Staatsangehörigkeit, Asylantragstellung, Einreisezeitpunkt und –modalitäten oder das Geburtsdatum aus den Gesamtdaten herausgesucht und standardisiert aufbereitet werden. In weiteren Entwicklungsschritten kann TABEA auch bei der Aktendurchdringung hinsichtlich der Ausreisegründe bzw. der vorgetragenen Verfolgungshandlungen unterstützen. Art und Umfang dieser Unterstützung müssen im weiteren Projektverlauf noch hinsichtlich ihrer Vereinbarkeit mit der richterlichen Arbeitsweise bestimmt werden. Denkbar ist zunächst, dass eine Funktion zur Erstellung einer entsprechenden Übersicht entwickelt wird. Es soll zudem eine allgemeine Funktion zur Verfügung stehen, die das Anhörungsprotokoll des BAMF, das der zu überprüfenden Verwaltungsentscheidung zugrunde liegt, oder andere durch den Anwender markierte Aktenbestandteile zusammenfasst und auf Grundlage der Informationen aus der Akte Formulierungsvorschläge für den Tatbestand unterbreitet.

2. Funktionsweise und Nutzerinteraktion

Die Funktionen von TABEA wurden bereits in die im e²-Verbund genutzte e-Akte, dem Produkt e²A, über ein Webfrontend implementiert. Hierbei profitiert TABEA im Rahmen des MAKI-Projekts von den Vorarbeiten, die für zivilrechtliche Massenverfahren geleistet wurden. In technischer Hinsicht liegt der Funktionalität, ebenso wie im Projekt EMIL, die LLM-Technologie zugrunde. Für die Umsetzung werden derzeit allerdings lediglich solche LLMs betrachtet, die in den justizeigenen Rechenzentren betrieben werden können. Die Extraktion standardisierter Informationen erfolgt im ersten Schritt mit kleineren Modellen, um Ressourcen zu schonen.

Um TABEA zu nutzen, wird im derzeitigen Prototyp auf der rechten Seite der Aktenansicht ein Chatfenster geöffnet. Innerhalb des Chatfensters können verschiedene Embedder und Sprachmodelle ausgewählt werden. Embedder, auch als Einbettungsmodelle bekannt, sind Algorithmen, die Text, Bilder oder andere Daten in numerische Vektoren umwandeln, die von maschinellen Lernmodellen verarbeitet werden können. Verschiedene Embedder sind auf unterschiedliche Datentypen und -strukturen spezialisiert. Einige funktionieren besser mit kurzen Texten, andere mit langen bzw. großen Dokumenten oder Bildern. Der derzeitige Prototyp erlaubt die Auswahl unterschiedlicher Embedder, um zu erproben, mit welchen Embeddern die besten Ergebnisse erzielt werden können.

Derzeit werden 17 Sprachmodelle getestet, darunter zum Beispiel Mistral, Llama 3 oder Noxtua, die zusätzlich zu dem Embedder ausgewählt werden können. Über das Chatfenster können Prompts, also sogenannte Eingabeaufforderungen, eingegeben werden. Natürlich soll in der späteren Ausbaustufe kein eigenes Prompting mehr erforderlich sein. Vielmehr soll der beste Prompt hinterlegt werden und die Aufgabe nur über eine Schaltfläche „Stammdaten in Fachverfahren übernehmen“, „Zusammenfassung erstel-

len“ oder „Tatbestand entwerfen“ angestoßen werden. Derzeit erfordern aber die unterschiedlichen Embedder und Sprachmodelle auch unterschiedliche Prompts, die es derzeit noch zu testen gilt. Ein Prompt für die Erstellung eines Tatbestandes könnte z. B. lauten:

Extrahiere folgende Daten aus der Akte: Staatsangehörigkeit, die Datumsangaben der Asylantragstellung, der Anhörung und der Einreise in Deutschland, das Datum des angefochtenen Bescheids sowie der Zustellung dieses Bescheids und der Klageerhebung.... Fasse das Anhörungsprotokoll des BAMF zusammen und nenne insbesondere den Tag der Ausreise aus dem Herkunftsstaat, den Heimatort, im Heimatland lebende Familienangehörige und die Gründe für die Ausreise bzw. die Verfolgungsgründe... Fasse den Tenor des Bescheids des BAMF sowie die wesentlichen Gründe für die Entscheidungen zusammen. Erstelle einen Tatbestand und setze die Behauptungen des Klägers in indirekte Rede (z. B. Der Kläger behauptet, er habe...). Füge am Ende des Tatbestandes die gestellten Anträge der Beteiligten ein.

Im Rahmen der prototypischen Umsetzung werden bereits gute Ergebnisse erzielt. Sinnvoll ist es aber, ein Sprachmodell mit Verfahrensakten nachzutrainieren, um Nacharbeiten auf ein Minimum zu reduzieren. Durch dieses Feintuning können die Spezifika der Asylverfahren noch besser abgebildet werden.

3. Herausforderungen

Herausfordernd bei der Entwicklung des Tatbestandsassistenten ist, dass ein sehr robustes System erforderlich ist, das höchsten Sicherheitsansprüchen genügt und gewährleistet, dass die Ergebnisse des Systems von hoher Güte sind. Die Gefahr eines Halluzinierens muss bestmöglich unterbunden werden. Anders als bei EMIL, wo nicht mit schutzbedürftigen personenbezogenen Daten gearbeitet wird, kann gerade in Asylverfahren die höchste Schutzstufe für Daten erreicht sein. In Niedersachsen wird mit dem Schutzstufenkonzept¹³ gearbeitet, das Daten in fünf Schutzstufen einordnet, je nach Schadenspotential, d. h. je nach Grad möglicher Beeinträchtigung schutzwürdiger Belange. Die Schutzstufe bedingt die Angemessenheit technischer und organisatorischer Maßnahmen zur Sicherstellung des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung. In Asylverfahren kommt bei politisch verfolgten Personen in Betracht, dass deren Daten in die höchste Schutzklasse E fallen und bei unsachgemäßer Handhabung die Gesundheit, Leben oder Freiheit der verfolgten Person beeinträchtigt sein könnten.

Daraus folgt zum einen, dass die Entwicklung derzeit lediglich solche LLM betrachtet, die auch in justizeigenen Rechenzentren betrieben werden können.

Analog zu dem Ansatz bei EMIL wird dem LLM der Kontext durch die Inhalte der Vektordatenbank vorgegeben, um das Halluzinieren der Sprachmodelle zu reduzieren und die Robustheit der Modelle zu erhöhen. Zum anderen kann die Kreativität der LLM individuell eingestellt werden. Wenn hier die niedrigste Stufe gewählt wird – technisch gesprochen die Temperatur der Modelle auf 0 reguliert –, wird ein Halluzinieren weitestgehend

13 https://www.lfd.niedersachsen.de/startseite/themen/technik_und_organisation/schutzstufen/schutzstufen-56140.html.

unterbunden, aber auch der Umfang der sprachlichen Änderung der Inhalte reduziert.

Eine weitere Herausforderung im Zusammenhang mit LLMs ist der Umstand, dass, ungeachtet eines unveränderten Prompts, keine identischen Ergebnisse – allenfalls gleichwertige – erzielt werden können. Das liegt darin begründet, dass die Ergebnisse anhand einer Wahrscheinlichkeitsberechnung generiert werden, die durch den Kontext, vorangegangene Fragen und weitere Faktoren beeinflusst wird. Die Konsistenz von Sprachmodellen kann allerdings z. B. durch eine Feintuning der Modelle und gute Prompts erhöht werden.

Neben den technischen Risiken besteht in vermeintlichen Massenverfahren auch das Risiko, dass sich Nutzerinnen und Nutzer (zu) stark auf die technische Hilfe verlassen könnten und so die Kontrolle der in den Verwaltungsakten erfassten Informationen in den Hintergrund rücken könnte. TABEA muss daher so aufgebaut werden, dass Nutzerinnen und Nutzer nicht verleitet werden, sich unkritisch auf das Ergebnis der Anwendung zu verlassen.

IV. EfA-Prinzip

Niedersachsen legt bei der Entwicklung großen Wert darauf, nach dem Einer-für-Alle-Prinzip (EfA-Prinzip) zu handeln. Das EfA-Prinzip findet seinen Ursprung in der Umsetzung des Onlinezugangsgesetzes und wird nun auch für die Projekte genutzt, die im Rahmen der Digitalisierungsinitiative des Bundes gefördert werden.¹⁴ EfA bedeutet insoweit, dass ein Land die Entwicklungen federführend vorantreibt und sich dabei mit den anderen Bundesländern und dem Bund abstimmt. So wird die Nachnutzbarkeit durch andere Bundesländer und den Bund sichergestellt.

V. Ausblick

Die Entwicklung von LLM hat für den juristischen Bereich immenses disruptives Potential. Das zeigt auch der zunehmende Einsatz von LLM in der Anwaltschaft, die auf Anwendungen wie „Prime Legal“ oder „JUNE“ zurückgreifen, um die Fallbearbeitung zu unterstützen oder die Mandantenannahme zu modernisieren. Die Justiz muss sich darauf einstellen, in großem Umfang Empfänger von KI-erstellten Texten zu sein.¹⁵ Die Projekte EMIL und TABEA sind auch vor diesem Hintergrund wichtig, um die Potentiale, aber auch Grenzen und Risiken von LLM praktisch zu erproben.

Die Projekte können nur einhergehen mit einem Kompetenzaufbau bei den Nutzenden der Systeme in Bezug auf KI und die konkrete Funktionsweise der Systeme. KI-Kompetenz ist für einen verantwortungsvollen Einsatz von KI unerlässlich. Diese Erkenntnis hat auch in Art. 4 der am 01.08.2024 in Kraft getretenen KI-Verordnung Einzug erhalten, die KI-Kompetenz in Art. 3 Nr. 56 KI-VO legaldefiniert als die Fähigkeiten, die Kenntnisse und das Verständnis, die es Anbietern, Betreibern und Betroffenen unter Berücksichtigung ihrer jeweiligen Rechte und Pflichten im Rahmen dieser Verordnung ermöglichen, KI-Systeme sachkundig einzusetzen, sowie sich der Chancen und Risiken von KI und möglicher Schäden, die sie verursachen kann, bewusst zu werden. Teil der Projekte ist daher auch, ein Schulungskonzept für eine nachhaltige KI-Kompetenz zu entwickeln.

Niedersachsen hat die Projekte EMIL und TABEA erfolgreich für die Digitalisierungsinitiative der Justiz angemeldet. Der Haushaltsausschuss des Bundes hat inzwischen für beide Projekte die Mittel entsperret.¹⁶ Die zunächst mit Haushaltsmitteln des Landes Niedersachsens gestarteten Projekte können nun mit hohem Tempo weiterentwickelt und anderen Bundesländern und dem Bund zur Nachnutzung bereitgestellt werden. EMIL und TABEA können die bisher bereits im großen Umfang digitale Aktenbearbeitung auf eine neue Stufe heben.

Ein Gamechanger wird KI bei der Bearbeitung von Asylverfahren vielleicht nicht werden, denn Asylverfahren bleiben auch mit KI-Unterstützung anspruchsvoll und arbeitsintensiv. KI hat aber das Potential, als persönlicher Assistent der entscheidenden Spruchkörper die Richterinnen und Richter deutlich zu entlasten.

Gesine Irskens, Vorsitzende Richterin am Landgericht, Hannover, derzeit abgeordnet als Referatsteilleiterin an das Niedersächsische Justizministerium,

Till Menke, Richter, Verwaltungsgericht Göttingen, Projektleiter TABEA,

Dr. Niclas Stock, Richter, Verwaltungsgericht Hannover, Projektleiter EMIL.

14 https://www.bmj.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2023/1110_Digitalgipfel_PM.html.

15 So auch *Heetkamp/Schlicht*, ChatGPT in der Justiz, LTZ 2023, 281, 282.

16 https://www.bmj.de/DE/themen/digitales/digitalisierung_justiz/digitalisierungsinitiative/laendervorhaben/_doc/artikel_vorhaben_13_MAKI.html; https://www.bmj.de/DE/themen/digitales/digitalisierung_justiz/digitalisierungsinitiative/digitalisierungsinitiative_node.html.

Die Zuständigkeitskonzentration in Asylsachen nach § 83 Abs. 3 Satz 1 AsylG – ein Überblick

§ 83 Abs. 3 Satz 1 AsylG ermächtigt die Landesregierungen, durch Rechtsverordnung einem Verwaltungsgericht für die Bezirke mehrerer Verwaltungsgerichte Streitigkeiten nach diesem

Gesetz hinsichtlich bestimmter Herkunftsstaaten zuzuweisen, sofern dies für die Verfahrensförderung dieser Streitigkeiten sachdienlich ist. Diese durch das Asylverfahrensbeschleunigungs-

gungsgesetz vom 20.10.2015 (BGBl. I S. 1722) eingefügte Ermächtigungsgrundlage bezweckte eine Beschleunigung durch eine zentral gebündelte Fachkompetenz für bestimmte Herkunftsländer (vgl. BT-Drs. 18/6185, S. 36). Sie blieb lange Zeit von vielen Bundesländern ungenutzt. Nur Brandenburg und Mecklenburg-Vorpommern konzentrierten auf dieser Ermächtigungsgrundlage bereits 2016 Asylverfahren bei einzelnen Verwaltungsgerichten; in Thüringen und Rheinland-Pfalz bestanden schon vorher Vorschriften zur Konzentration von Asylrechtsstreitigkeiten. Durch die Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz am 06.11.2023, dass das Asylverfahren und das anschließende Gerichtsverfahren für Angehörige von Staaten, für die die Anerkennungsquote weniger als fünf Prozent beträgt, jeweils bereits in drei Monaten abgeschlossen werden soll und in allen anderen Fällen die behördlichen sowie erstinstanzlichen Asylverfahren jeweils nach sechs Monaten beendet sein sollen, rückte die Ermächtigungsgrundlage wieder in den Fokus. Inzwischen haben bis auf die Bundesländer, die nur über ein Verwaltungsgericht verfügen, und ein weiteres Bundesland alle Bundesländer Vorschriften zur Konzentration von asylrechtlichen Streitigkeiten erlassen. Einen Überblick über die landesrechtlichen Regelungen gibt nachfolgende Tabelle (Stand: 31.12.2024):

Bundesland	Regelung	In Kraft seit
Baden-Württemberg	§ 30 b Verordnung des Justizministeriums über die Zuständigkeiten in der Justiz (Zuständigkeitsverordnung Justiz – ZuVoJu), eingefügt durch die Verordnung des Justizministeriums zur Änderung der Zuständigkeitsverordnung der Justiz vom 17.06.2024 (GBl. 2024, Nr. 41 S. 1-4)	01.07.2024
Bayern	§ 8 d Zuständigkeitsverordnung (ZustV), eingefügt durch § 1 der Verordnung zur Änderung der Zuständigkeitsverordnung und Delegationsverordnung vom 23.07.2024 (GVBl. S. 331)	01.09.2024
Berlin	– (nur ein Verwaltungsgericht)	
Brandenburg	§ 15 Verordnung über gerichtliche Zuständigkeiten und Zuständigkeitskonzentrationen (Gerichtszuständigkeitsverordnung – GerZV), geändert durch die Sechste Verordnung zur Änderung der Gerichtszuständigkeitsverordnung vom 14.02.2024 (GVBl. II/24 [Nr. 13])	01.07.2016 bzw. 01.03.2024
Bremen	– (nur ein Verwaltungsgericht)	
Hamburg	– (nur ein Verwaltungsgericht)	
Hessen	§ 59 Justizzuständigkeitsverordnung (JuZuV), eingefügt durch Verordnung zur Beschleunigung gerichtlicher Asylstreitverfahren vom 14.12.2023 (GVBl. S. 806)	01.01.2024
Mecklenburg-Vorpommern	Landesverordnung zur Konzentration von Asylverfahren bei den Verwaltungsgerichten nach Herkunftsstaat	01.01.2016

	ten (Asylverfahrenskonzentrationslandesverordnung – AsylVfKonzLVO M-V) vom 17.12.2015 (GVBl. M-V S. 642)	
Niedersachsen	§ 43 Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten in der Gerichtsbarkeit und Justizverwaltung (ZustVO-Justiz), eingefügt durch Verordnung zur Änderung der Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten in der Gerichtsbarkeit und der Justizverwaltung vom 15.07.2024 (GVBl. Nr. 63)	01.09.2024
Nordrhein-Westfalen	Verordnung über die verwaltungsgerichtlichen Zuständigkeiten für Rechtsstreitigkeiten nach dem Asylgesetz (AsylZustVO) vom 01.07.2024 (GV.NRW S. 439)	01.08.2024
Rheinland-Pfalz	§ 3 Abs. 6 Landesgesetz über die Gliederung und die Bezirke der Gerichte (Gerichtsorganisationsgesetz – GerOrgG), eingefügt durch Achten Landesgesetz zur Änderung der Gerichtsorganisation vom 15.6.2010 (GVBl. S. 101)	23.06.2010
Saarland	– (nur ein Verwaltungsgericht)	
Sachsen	§ 26 a Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung über die Organisation der Justiz (Sächsische Justizorganisationsverordnung – SächsJOrgVO), eingefügt durch die Zwölfte Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung zur Änderung der Sächsischen Justizorganisationsverordnung vom 11.04.2024 (SächsGVBl. S. 443)	01.05.2024
Sachsen-Anhalt	–	
Schleswig-Holstein	– (nur ein Verwaltungsgericht)	
Thüringen	Thüringer Verwaltungsgerichtszuständigkeitsverordnung vom 30.11.1998 (GVBl. 434) Thüringer Verordnung über die gerichtliche Zuständigkeit in Streitigkeiten nach dem Asylgesetz bei den Verwaltungsgerichten (Thüringer Asylstreitigkeitenzuständigkeitsverordnung – ThürAsylVGZustVO) vom 28.11.2023	bis 31.12.2023 seit 01.01.2024

Dr. Irene Steiner, Richterin am BayVGH und Vorsitzende des Verbandes der Bayerischen Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen, unterstützt durch die übrigen Landesverbände

Geschäftsverteilungsplan des Bundesverwaltungsgerichts für das Geschäftsjahr 2025

gemäß dem Beschluss des Präsidiums vom 16. Dezember 2024

<p>1. Revisionsssenat Zuständigkeit: AuslR, AsylR, VertriebR, StAngR, Varia</p> <p>VRBVerwG Dr. Keller RBVerwG Prof. Dr. Fleuß RBVerwG Dollinger RBVerwG Böhmann RinBVerwG Dr. Wittkopp RinBVerwG Fenzl</p>	<p>2. Revisionsssenat Zuständigkeit: Öffentl. DienstR (außer Teilgebiete 5. u. 6. Senat)</p> <p>VRBVerwG Dr. Kenntner RBVerwG Dr. von der Weiden RBVerwG Dr. Hartung RinBVerwG Prof. Dr. Schübel-Pfister RBVerwG Dr. Hissnauer</p>	<p>3. Revisionsssenat Zuständigkeit: GesundhVwR, InfSchR, HeimR, Land-+ForstwirtschR, LebensmittelR, Jagd-+FischR, Tier-+PflanzSchR, VerkehrsR, Betrieb v. Wasserstr., Haftung Art. 104a V+VI GG; Allg. KriegsfolgenG</p> <p>VRinBVerwG Dr. Philipp RinBVerwG Dr. Kuhlmann RBVerwG Rothfuß RBVerwG Dr. Sinner RinBVerwG Hellmann</p>
<p>4. Revisionsssenat Zuständigkeit: BauR, RaumOrdnr, LandBG, KleingartenR, sonst. FachPlanR, FlugplatzR, DenkmalSchR</p> <p>VRinBVerwG Schipper RinBVerwG Hampel RBVerwG Dr. Seidel RBVerwG Dr. Koch RinBVerwG Dr. Stamm</p>	<p>5. Revisionsssenat Zuständigkeit: FürsorgerR, AusbildfördR, SchwerbehR, MutterschutzR, WohnR, Jugendhilfe-/schr, Entschäd. überlange GerVerf, Teilgebiete Öff. DienstR (Rei-seK-, UmzugsK-, TrennG-, BeihilfeR), PersVertrR, GleichStR, ConterganStiftR</p> <p>VRBVerwG Dr. Störmer RinBVerwG Stengelhofen-Weiß RinBVerwG Dr. Harms RBVerwG Holtbrügge RBVerwG Preisner</p>	<p>6. Revisionsssenat Zuständigkeit: Schul-/HochschulR, PrüfR, NamensR, WPfR, RundfunkR, TelekomR, JugendmedienschR, EisenbahnR (soweit BNetzAg), VersammlR, Pol/Ordnr, WahlR, VerFSchutzR, ParteienR, WaffR, StKirchR, Sonn-/FeiertR, DatenSchR, VereinsR</p> <p>VRBVerwG Prof. Dr. Kraft RBVerwG Dr. Möller RBVerwG Hahn RinBVerwG Steiner RinBVerwG Dr. Gamp</p>
<p>7. Revisionsssenat Zuständigkeit: ImSchR, WasserStrBau, EisenbahnR (soweit nicht 3./6. Senat), KlimaschutzR, Anlagenf. Straßenbahn-/OBUSverkehr (§§ 28-37, 41 PBefG), LNG-BeschlG</p> <p>PräsBVerwG Prof. Dr. Korbmacher RBVerwG Dr. Günther RBVerwG Dr. Tegethoff RBVerwG Dr. Löffelbein RinBVerwG Bähr</p>	<p>8. Revisionsssenat Zuständigkeit: VermögensR, EALG, LAG, WirtschVwR, AußenhandR, Währ-/UmstellR, FinDiLR, BetrAVG, KommR, TreuhG, KVG, VZOG, VergabeR, FördMaßR, BerufsR, KammR, PBefG, GüKG, FlurbR</p> <p>VRinBVerwG Dr. Held-Daab RinBVerwG Hoock RBVerwG Dr. Seegmüller RBVerwG Dr. Meister RBVerwG Dr. Naumann</p>	<p>9. Revisionsssenat Zuständigkeit: Straßen- u. WegeR, Erschließungs (beitr)R, StraßenbaubeitrR, sonst. AbgabenR, Fehmarnbelt-Querung</p> <p>VRinBVerwG Prof. Dr. Bick RBVerwG Steinkühler RBVerwG Dr. Martini RinBVerwG Sieveking RBVerwG Dr. Plog</p>
<p>10. Revisionsssenat Zuständigkeit: IFG/IWG/UIG, presse-/rundf.-/archiv-/medien-rechtl. Inf.Anspr. (soweit nicht 6. Senat), PresseR, GenT-, Abfall-, BodSchR, AtomR, Wasser-/DeichR, DüngR, BergR, Wasser-, Boden-VerbR, Nat-/LandSchR, UmweltR</p> <p>VPinBVerwG Dr. Rublack RBVerwG Dr. Schemmer RBVerwG Dr. Günther RBVerwG Dr. Löffelbein RinBVerwG Bähr</p>	<p>11. Revisionsssenat Zuständigkeit: EnergieleitR, Terminals z. Import v. WassS. u. Derivaten (außer LNG-BeschlG)</p> <p>VRBVerwG Prof. Dr. Külpmann RBVerwG Dr. Dieterich RBVerwG Prof. Dr. Decker RBVerwG Dr. Hammer RinBVerwG Dr. Emmenegger RinBVerwG Dr. Wiedmann</p> <p>Fachsenat nach § 189 VwGO Zuständigkeit: Verfahren gemäß § 99 VwGO Güterichter RBVerwG Dr. Hammer RinBVerwG Stengelhofen-Weiß</p>	<p>1. WD-Senat Zuständigkeit: Verfahren nach der WBO, dem SBG und SGLeiStG</p> <p>VRBVerwG Dr. Häußler RBVerwG Dr. Langer RinBVerwG Dr. Eppelt RBVerwG Dr. Scheffczyk</p> <p>2. WD-Senat Zuständigkeit: Verfahren nach der WDO VRBVerwG Dr. Häußler RBVerwG Prof. Dr. Burmeister RinBVerwG Dr. Henke</p>

„La Cour, levez-vous ...“ – Besuch beim Pariser Verwaltungsgerichtshof

Im Oktober 2024 besuchte eine Delegation von acht Richterinnen und Richtern des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg, darunter der Präsident des OVG, Joachim Buchheister, im Rahmen der seit 2012 bestehenden Gerichtspartnerschaft den Verwaltungsgerichtshof Paris (Cour administrative d'appel de Paris). Dessen Präsidentin, Frau Staatsrätin Pascale Fombeur, hatte zu einem dreitägigen Treffen eingeladen, das alle zwei Jahre abwechselnd in Berlin und Paris stattfindet.

Der Pariser Verwaltungsgerichtshof befindet sich seit 2004 im Hôtel de Beauvais, einem beeindruckenden Adelspalast aus dem 17. Jahrhundert mitten im Marais, der allerdings für ein modernes Verwaltungsgericht trotz der aufwändigen denkmalrechtlich gerechten Sanierung vor allem wegen der fehlenden Büroräume einige Herausforderungen bietet. Der Palast wurde auf dem Kellergeschoss eines mittelalterlichen Vorgängerbaus errichtet, dessen noch heute zu Empfangen genutzter gotischer Gewölbesaal erhalten geblieben ist. Auch sonst weist der Bau Besonderheiten auf, die deutschen Oberverwaltungsgerichten fremd sein dürften. So befindet sich z. B. neben dem Büro der VGH-Präsidentin in der ehemaligen Palast-Kapelle ihr Speisezimmer für Gäste und von dem Büro aus gelangt man auf einen zum Ehrenhof ausgerichteten Dachgarten mit einem fröhlich plätschernden Brunnen, der zu Auszeiten unter freiem Himmel einlädt. Hervorzuheben sind ferner die illustren Besucher, die sich im 17. und 18. Jahrhundert im Hôtel de Beauvais aufgehalten haben und auf einer Gedenktafel außen bzw. einem größeren Kunstwerk im Inneren zu bewundern sind: Als Ludwig XIV. nach seiner Eheschließung mit Maria Teresa von Spanien in Paris einzog, beobachtete seine verwitwete Mutter, Anna von Österreich, das Spektakel gemeinsam mit ihrem Regierenden Minister, Kardinal Mazarin, von dem straßenseitigen Balkon des Hôtel de Beauvais. 1763 wohnte Mozarts Familie mehrere Monate dort während eines Paris-Aufenthaltes, wo das noch sehr junge Wunderkind Konzerte gab und bei Hofe in Versailles vorgestellt wurde.

Für die Delegation des OVG Berlin-Brandenburg begann das umfangreiche fachliche Programm am frühen Nachmittag des Anreisetags mit einem munteren Begrüßungskaffee, der eine erste Gelegenheit bot, an bereits bestehende Kontakte anzuknüpfen und neue Kolleginnen und Kollegen kennenzulernen. Nach den berührenden Ansprachen der beiden Gerichtspräsidenten und dem Austausch von Gastgeschenken widmeten sich die Teilnehmenden dem ersten Teil des fachlichen Austausches, der das Aufenthaltsrecht zum Gegenstand hatte. Als Thema war die Rückführung sich irregulär aufhaltender Ausländer unter Berücksichtigung des Unionsrechts vereinbart worden. Hierzu hielten für die deutschen Kollegen

Ariane Holle sowie eine französische Kollegin sehr aufschlussreiche Impulsvorträge aus ihrer jeweiligen nationalen Sicht und würdigten die unionsrechtlichen Vorgaben, u. a. die Richtlinie 2008/115/EG (Rückführungsrichtlinie), sowie die Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Union. Die von fachkundigen Dolmetschern übersetzten Vorträge und die sich daran anschließende äußerst lebhaft Diskussions machten deutlich, dass trotz der unionsrechtlichen Determinierung zum Teil erhebliche Unterschiede zwischen dem deutschen und dem französischen Aufenthaltsrecht bestehen und deshalb die durch das Unionsrecht aufgeworfenen Fragen nicht immer übereinstimmen. Weiterer Gegenstand der Diskussion war die Schwierigkeit, die durch das nationale Recht geprägten aufenthaltsrechtlichen Termini wie z. B. Ausweisung oder Abschiebung zu übersetzen, wenn ein identisches Rechtsinstitut in einem anderen Mitgliedstaat der Union nicht existiert. Diese Herausforderung, die darauf zielen muss, Ungenauigkeiten oder Missverständnisse zu vermeiden, stellt sich gleichermaßen bei der Übersetzung von Entscheidungen des Gerichtshofes der Europäischen Union.

Am frühen Abend machten sich die Teilnehmer auf den Weg zum nahe gelegenen Pariser Rathaus, wo sie in der imposanten Bibliothek von dem stellvertretenden Büroleiter der Bürgermeisterin von Paris, Pierre Lombard, begrüßt wurden. Herr Lombard war für die Organisation der Olympischen Spiele 2024 in Paris zuständig und berichtete u. a. über die damit verbundenen Herausforderungen. Zum Abschluss präsentierte die Leiterin der Bibliothek ausgewählte Exemplare aus dem historischen Buchbestand mit Bezügen zum Recht. Der Abend klang in einem sympathischen Pariser Bistro im Marais aus, wo die deutschen und französischen Teilnehmer die weitere Gelegenheit nutzten, Persönliches und Fachliches auszutauschen.

Der nächste Tag begann mit einer Einführung in die öffentliche Sitzung des für zahlreiche Rechtsgebiete zuständigen 8. Senates des Pariser VGH, an der die deutsche Delegation zeitweise teilnahm. Der Terminzettel, den die Berichterstatterin vor der Sitzung im Einzelnen erläuterte, war nicht nur mehr als beeindruckend, sondern für deutsche Verhältnisse an einem OVG geradezu unvorstellbar. Es wurden allein am Vormittag acht Verfahren verhandelt, darunter auch kompliziertere Sachen wie z. B. die Berufung einer Klägerin, die Schadensersatz gegenüber einem Krankenhaus der öffentlichen Hand wegen eines Behandlungsfehlers geltend machte. Nachmittags schloss sich eine vergleichbare Zahl weiterer Verfahren an, die alle noch am selben Tag beraten und entschieden wurden. Die beiden Berichterstatterinnen, die jeweils ungefähr die Hälfte der Verfahren vorbereitet hatten, wirkten überaus entspannt,

nahmen mittags gut gelaunt an dem im gotischen Gewölbensaal angebotenen Imbiss teil und sahen in der regelmäßig großen Anzahl der zu verhandelnden Verfahren nichts Außergewöhnliches. Besonders beeindruckend war es außerdem, den „rapporteur public“ in Aktion zu erleben. Es handelt sich hierbei um eine Richterin oder einen Richter, der zwar einem Senat zugeordnet, jedoch für einen bestimmten Zeitraum nicht richterlich tätig ist, sondern – ähnlich wie der Generalanwalt beim EuGH – eigenständig und unabhängig jedes (!) Verfahren bearbeitet, dem Senat einen Vorschlag unterbreitet und in der mündlichen Verhandlung möglichst überzeugende Schlussanträge präsentiert. Hier sind neben der Erarbeitung einer rechtlichen Lösung vor allem auch sprachliches und rhetorisches Geschick gefragt. Die Teilnahme an der mündlichen Verhandlung bot der deutschen Delegation einen willkommenen Anlass, den französischen Kolleginnen und Kollegen zahlreiche Fragen zu stellen, um den französischen Verwaltungsprozess und die Arbeitsweise am Pariser VGH besser verstehen zu können.

Der zweite Teil des fachlichen Austausches hatte das Dienstrecht zum Thema, nämlich den Einfluss des Unionsrechts auf das Beamtenrecht in Bezug auf Diskriminierungen. Auch hier zeigten die beiden kenntnisreichen und anschaulichen Impulsreferate – auf deutscher Seite von Marko Baumert – sowie die sich daran anschließende, ebenfalls sehr lebhaft diskutierte, dass das Unionsrecht zwar zu einer gewissen Vereinheitlichung in bestimmten Fragen beiträgt, die nationalen Rechtssysteme jedoch ihre zum Teil deutlich voneinander abweichenden Besonderheiten nicht aufgeben müssen. Im Anschluss an den zweiten Teil des fachlichen Austausches stellte der Präsident des OVG Berlin-Brandenburg, Joachim Buchheister, den Beschäftigten des Pariser VGH den Aufbau, die Funktion und die Arbeitsweise der deutschen Verwaltungsgerichtsbarkeit vor und ging hierbei insbesondere auf das OVG Berlin-Brandenburg ein.

Danach erlebten die Teilnehmenden eine Führung durch das Ministerium der Justiz, das im Hôtel de Bourvallais an der Place Vendôme residiert, und wurden von einer Abteilungsleiterin über die Arbeitsweise des Ministeriums, insbesondere in Angelegenheiten mit unionsrechtlichem Bezug, informiert. Als letzter Programmpunkt war ein Besuch des Staatsrates (Conseil d'Etat) im Palais Royal vorgesehen, dem unterschiedliche Aufgaben zukommen: Während die Prozessabteilung die Funktion des höchsten französischen Verwaltungsgerichts wahrnimmt, kommt weiteren Abteilungen eine beratende Funktion zu, die vor allem in der Prüfung und Analyse von Gesetz- und Verordnungsentwürfen besteht, die die Regierung dem Staatsrat vorlegt. Außerdem verwaltet und steuert der Conseil d'Etat die gesamte französische Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Nach einer beeindruckenden Führung durch ein Mitglied des Staatsrates, bei dem neben historischen und rechtlichen Erläuterungen auch ein Blick über „Paris bei Nacht“ geboten wurde, wurden die Teilnehmer von der Präsidentin der u. a. für rechtspolitische und rechtswissenschaftliche Fragestellungen und internationale Beziehungen zuständigen Abteilung, Martine de Boisdeffre, zu einem Abendessen im

Staatsrat empfangen. Hierbei wurde u. a. die Situation der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland und Frankreich, aber auch in Europa, diskutiert.

Der Samstag war schließlich einem Ausflug nach Fontainebleau gewidmet, wo die französischen und deutschen Teilnehmer Gelegenheit zu einer Schlossführung hatten und ihre Gespräche vom Vortag bei einem Rundgang durch den Park und einem gemeinsamen Mittagessen fortsetzen konnten. Nachmittags ging es nach Barbizon, das an den Wald von Fontainebleau grenzt. Hier hat sich im 19. Jahrhundert eine Künstlerkolonie angesiedelt, die als Vorläufer der Impressionisten gelten und der Landschaftsmalerei unter freiem Himmel nachgegangen sind.

Die für beide Gerichte in fachlicher und zwischenmenschlicher Hinsicht sehr wichtige und erfolgreiche Gerichtspartnerschaft zwischen dem VGH Paris und dem OVG Berlin-Brandenburg wird im Jahr 2026 mit einem Besuch der französischen Kolleginnen und Kollegen in Berlin fortgesetzt.



Salle Châalis im Hôtel de Beauvais

© Privat



Gebäude des Pariser VGH (Hôtel de Beauvais)

© Privat

Dr. Kai-Uwe Riese, Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg

Arbeitskreis 12: Herausforderungen des Versammlungsrechts durch neue Protestformen (1)¹

1. Der Versammlungsbegriff fußt im Kern unverändert auf der jellinekschen Definition aus der Weimarer Verwaltungsrechtslehre („Versammlung ist jede zur gemeinsamen freien Meinungsbetätigung räumlich geeinte Personenvielheit.“). Der jüngere Zusatz, die Versammlung müsse „überwiegend“ auf eine Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet sein, ermöglicht die Einbeziehung neuer Protestformen in den Versammlungsbegriff.

2. Unterhaltungs-, Spaß- und Satire-Veranstaltungen können als „gemischte Veranstaltungen“ unter den Versammlungsbegriff fallen. Hierzu müssen die unterhaltenden Darstellungsmittel der kommunikativen Unterstützung des Versammlungszwecks dienen und können zudem auf die Versammlung aufmerksam machen. Allein das Ausdrücken eines gemeinsamen Lebensgefühls ist dagegen regelmäßig nicht auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet.

3. Der Begriff der Versammlung enthält stets das Merkmal eines räumlichen Zusammentreffens der Teilnehmenden, was den realen („analogen“) Raum meint. „Onlineversammlungen“, die auf eine Kommunikation in sozialen Netzwerken beschränkt sind, bleiben interne Diskussionsforen der Netzwerkmitglieder und sind keine Versammlungen.

a) Versammlungsrecht ist häufig brisant und wir als Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter stehen dabei unter kritischer Beobachtung der Öffentlichkeit. Sehr grundsätzlich äußerte sich dazu jüngst die Neue Züricher Zeitung (NZZ).² Dort wurde Deutschland als anfällig für „autoritäre Versuchungen“ – auch im Versammlungsrecht – bezeichnet, aufgrund seiner etatistischen Tradition³. Und dieser Etatismus könnte, so füge ich hinzu, nicht nur Regierung und Verwaltung, sondern vielleicht auch die Verwaltungsgerichte erfasst haben. Als Beispiel für autoritäres Staatshandeln wird von der NZZ die rasche polizeiliche Auflösung des sog. Palästina-Kongresses in Berlin am 12.04.2024 angeführt. Hier seien Meinungs- und Versammlungsfreiheit zurückgedrängt worden, um politisch unerwünschte Meinungen abwehren zu können. Das ist ein deutlicher Vorwurf aus der Schweiz. Wie gehen wir damit um? Nehmen wir ihn, so schlage ich vor, als Begleittext mit zu unserem Thema des Umgangs mit „neuen Protestformen“.

In welchem Umfang können sich neue Protestformen auf den Schutz der Versammlungsfreiheit berufen? Welcher Protest ist grundrechtlich geschützt durch Art. 8 GG und damit prinzipiell resistent gegen staatliche Eingriffe? Ausgangspunkt für die Beantwortung dieser Frage ist der Be-

griff der Versammlung. Denn nur solche Protestformen, die dem Versammlungsbegriff unterfallen, können naturgemäß auch den Schutz des Art. 8 GG beanspruchen. Der Begriff der Versammlung ist in neueren Versammlungsgesetzen der Länder häufig als Begriffsbestimmung normiert und lautet – kongruent zur Rechtsprechung des BVerfG⁴ – zusammengefasst: Eine Versammlung ist eine – ortsfeste oder sich fortbewegende – Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, (überwiegend) auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung.⁵ Dieser („enge“) Begriff der Versammlung fußt auf der prägnanten jellinekschen Definition: Versammlung ist jede zur gemeinsamen freien Meinungsbetätigung räumlich geeinte Personenvielheit.⁶ Der Versammlungsbegriff zeigt also eine erstaunliche Konstanz

- 1 Die nachfolgenden Ausführungen ziehen Rechtsprechungsübersichten des Verfassers (gemeinsam mit Prof. Dr. Norbert Janz) zum Versammlungsrecht in LKV 2016, 193, GSZ 2020, 19 und GSZ 2024 (im Druck) mit heran. Der Vortragsstil wurde beibehalten.
- 2 NZZ – Der andere Blick v. 19.04.2024 (Oliver Maksan), <https://www.nzz.ch/der-andere-blick/sellner-und-varoufakis-einreiseverbote-gegen-andersdenkende-sind-illiberal-ld.1826954> (zuletzt abgerufen am 18.05.2024).
- 3 [état = franz.: Staat] Bezeichnung für eine politische Anschauung, die dem Staat eine überragende Bedeutung im wirtschaftlichen und sozialen Leben einräumt (<https://www.bpb.de/kurz-knapp/lexika/politiklexikon/17420/etatismus/> – zuletzt abgerufen am 18.05.2024). Etatismus ist häufig mit einer positiven Sichtweise auf staatliche Institutionen verbunden und betrachtet den Staat als Garanten für die Lösung gesellschaftlicher Probleme (<https://www.juraforum.de/lexikon/etatismus> – zuletzt abgerufen am 18.05.2024).
- 4 BVerfG, Beschl. v. 14.05.1985 – 1 BvR 233, 341/81, BVerfGE 69, 315 (343). Instruktiv zu dieser Entscheidung Doering-Manteuffel/Greiner/Lepsius, Der Brokdorf-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts 1985, 2015.
- 5 Art. 2 Abs. 1 Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG), § 2 Abs. 1 Versammlungsfreiheitsgesetz Berlin (VersFG BE), § 2 Abs. 1 Hessisches Versammlungsfreiheitsgesetz (HVersFG), § 2 Niedersächsisches Versammlungsgesetz (NdsVersG), § 1 Abs. 3 Sächsisches Versammlungsgesetz (SächsVersG); dagegen § 2 Abs. 3 Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen (VersG NRW) und § 2 Abs. 1 Versammlungsfreiheitsgesetz Schleswig-Holstein (VersFG SH): drei (statt zwei) Personen, so dass eine Kleinstversammlung von zwei Personen nicht in den Anwendungsbereich des VersG NRW und des VersFG SH fällt.
- 6 W. Jellinek, Verwaltungsrecht, 3. Aufl. 1931, § 21 IV 4 a).

und reicht zurück in die Weimarer Staats- und Verwaltungsrechtslehre. Ist er aber ausreichend flexibel, um auch neue Protestformen einzubeziehen?

b) Gehen wir die drei Hauptelemente des Versammlungsbegriffs dazu einmal durch, beginnend mit der „Personenvielheit“. Diese ist – nach überwiegender Meinung – bereits mit zwei Personen gegeben.⁷ Eine Einzelperson fällt also nicht darunter. Doch was ist mit einer Einzelperson, die sich – ausgestattet mit einem Tisch, einer Pinnwand und Karteikarten für kurze schriftliche Statements – zu einem aktuellen Thema („Keine weitere militärische Unterstützung der Ukraine durch Deutschland!“) in eine belebte Fußgängerzone stellt. Das BVerwG hat dies als Versammlung in sukzessiver Form gelten lassen.⁸ Denn der Veranstalter zielt darauf ab, dass einzelne Passanten die Frage der weiteren Unterstützung der Ukraine mit ihm erörtern und ihre Auffassung kurz schriftlich auf einer Karteikarte festhalten, die dann an der Pinnwand ausgehängt wird. Die Passanten werden so – zumindest kurzzeitig – zu Versammlungsteilnehmenden und hinterlassen ihr Statement für spätere Teilnehmende schriftlich an der Pinnwand. So geschieht sukzessive eine Teilnahme an der öffentlichen Meinungsbildung. Dies ist ausreichend, um den Versammlungsbegriff zu erfüllen. Denn auf einen festen Personenbestand einer Versammlung (unter freiem Himmel) kommt es nicht an, dieser ist typischerweise fluide, es kommen im Verlauf einer Versammlung immer wieder Personen hinzu und andere gehen frühzeitig. Der Versammlungsbegriff umfasst also auch atypische „neue“ Versammlungsformen, er will Versammlungen nicht einem Formenzwang unterwerfen. Der Begriff ist also offen angelegt und kann neue Protestformen grundsätzlich aufnehmen.

c) Weiterhin werden nur solche Proteste vom Versammlungsbegriff umfasst, die „auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung“ bzw. an der „freien Meinungsbetätigung“ (*Jellinek*) gerichtet sind, die somit auf ein Einwirken auf den öffentlichen politischen und gesellschaftlichen Diskurs gerichtet sind. Mit dem Zusatz „überwiegend“ ist in der neueren Definition eine Öffnung hin zu anderen – untergeordneten – Zwecken gegeben.

aa) Der Versammlungsbegriff ist also dann erfüllt, wenn die Veranstaltung von einer Meinungskundgabe geprägt wird. Eine nur beiläufig erfolgende Meinungskundgabe genügt dagegen nicht und lässt so auch neue Protestformen außerhalb des Versammlungsrechts.⁹ Andererseits ist bei Veranstaltungen, die zur Unterstützung ihrer kommunikativen Anliegen auch Musik, Tanz oder Schauspiel einsetzen, im Zweifel von einer Versammlung auszugehen.¹⁰ Denn solche unterhaltenden Beiträge sind, ohne dass sie sich inhaltlich auf die Versammlung beziehen müssen, geeignet auf eine Veranstaltung aufmerksam zu machen und so Passanten zur spontanen Teilnahme anzuregen. Sie haben, wenn sie vom Umfang her nicht dominierend sind, eine werbende Eigenschaft für die Versammlung und stellen den Vorrang der Meinungskundgabe nicht infrage. Ein Wechsel von Rede- und Kulturbeiträgen spricht gleichfalls nicht für ein Überwiegen des unterhaltenden Veranstaltungsteils.¹¹

bb) Wichtig ist auch das Erscheinungsbild der Veranstaltung nach außen.¹² Ein Motorradkorso ohne begleitende inhaltliche Aussagen wird von Außenstehenden nicht als Meinungskundgabe, sondern als Vergnügungsveranstaltung

wahrgenommen, als Spaß- und Freizeitveranstaltung begeisterter Motorradfahrer, die ein gemeinsames Lebensgefühl ausdrücken wollen. Allein von hundert vorbeifließenden Motorradfahrern geht keine erkennbare Meinungskundgabe aus. Für die Vermutung – im Zweifel für eine Versammlung – bleibt dann kein Raum.¹³

cc) Zweifelsfrei unter den Versammlungsbegriff fallen dagegen Veranstaltungen, die mit satirischen Mitteln und Texten auf die öffentliche Willensbildung einwirken wollen. Dies ist zwar keine neue, aber eine seltene Protestform. Hier ist die satirische Darstellung selbst ein Mittel der öffentlichen Meinungskundgabe und damit maßgeblich dafür, die Veranstaltung dem Versammlungsbegriff unterfallen zu lassen. Dabei ist es der Satire wesenseigen, dass sie mit Übertreibungen, Verzerrungen und Verfremdungen arbeitet.¹⁴ Wenn im Verlauf eines Aufzuges durch einen Villenvorort „sedimentierte Übergewinne weggebaggert“ werden sollen und angekündigt wird, dass bei dem Aufzug der „Schaufelradbagger der Umverteilung in den wirtschaftskriminellen Untergrund des Villenviertels vordringen wird“, so ist dies – bei Würdigung des Kontextes und der erkennbaren Intentionen des Veranstalters – nicht als Ankündigung von Gewalttaten zu qualifizieren, sondern als satirische Aktion.¹⁵

d) Schließlich werden nur solche Proteste vom Versammlungsbegriff umfasst, die als „räumlich geeinte Personenvielheit“ (*Jellinek*) eine physische Präsenz im realen Raum haben. Angeregt durch die Corona-Pandemie wird zwar diskutiert, ob auch „Online-Versammlungen“, bei denen die Teilnehmenden auf ein körperliches Zusammentreffen verzichten und sich nur virtuell via PC, Notebook, Tablet oder Smartphone zusammenschließen, als neue Protestform unter den Versammlungsbegriff fallen.¹⁶ Dagegen spricht jedoch, dass ein sich versammeln die „gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen“¹⁷ voraussetzt, was eine physische Präsenz der Teilnehmenden begrifflich

7 *Hong*, in: Peters/Janz, HdbVersR, 2. Aufl. 2021, B Rn. 11 mwN.

8 BVerwG, Urt. v. 22.08.2007 – 6 C 22.06, NVwZ 2007, 1434.

9 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 12.07.2001 – 1 BvQ 28/01 und 30/01, NJW 2001, 2459 (2460 f.); *Hoffmann-Riem*, NVwZ 2002, 257 (259); ausf. *Hong*, in: Peters/Janz, HdbVersR, 2. Aufl. 2021, B Rn. 12 f.

10 VGH München, Urt. v. 22.09.2015 – 10 B 14.2246, NVwZ-RR 2016, 498; *Trumit* NVwZ 2016, 873. Eingehend *Hettich*, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2022, Rn. 17 ff. Zur Thematik auch *Petersen DÖV* 2019, 131 ff. sowie *Jaschke*, Ansammlungen und Anwohner, 2024, S. 201 ff.

11 VG Berlin, Beschl. v. 28.04.2023 – VG 1 L 186/23 u. Beschl. v. 11.05.2011 – 1 L 148.11; s.a. BVerwG, Urt. v. 16.05.2007 – 6 C 23.06.

12 Zur Maßstabsfigur des „durchschnittlichen, außenstehenden Betrachters“: *Heitzer* NVwZ 2023, 875 (876).

13 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 19.05.2006 – 1 S 50.06.

14 VGH München, Urt. v. 08.03.2010 – 10 B 09.1102, NJW 2011, 793 (794). S. auch *Jarass* in *Jarass/Pieroth*, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 5 Rn. 83.

15 VG Berlin, Beschl. v. 28.04.2023 – VG 1 L 186/23, n.v.; ähnlich zum Zeigen von Mohammed-Karikaturen *Dürig-Friedl* in *Dürig-Friedl/Enders*, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2022, VersammlG § 15 Rn. 43.

16 Ausführlich *Peters/Janz* GSZ 2021, 161 (162 f.).

17 BVerfG, Beschl. v. 14.05.1985 – 1 BvR 233, 341/81, BVerfGE 69, 315 (345).

notwendig macht.¹⁸ Außerdem kann nur so die zur kollektiven Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung erforderliche innere Verbundenheit der Teilnehmenden hergestellt werden.¹⁹

Fraglich ist zudem, wo ein digitaler Versammlungsraum zu verorten wäre. In der analogen Welt ist der Versammlungsort vorzugsweise das öffentliche Straßenland; Versammlungen finden also typischerweise auf allgemein zugänglichen Straßen und Plätzen statt.²⁰ Die digitale Welt des Internets ist zwar gleichfalls jedermann zugänglich, doch gilt dies uneingeschränkt nur für die Grundlagendienste des „World Wide Web (WWW)“. Ein Zusammentreffen mit mehreren Personen an einem gemeinsamen virtuellen Ort bedarf zusätzlich der Teilnahme an der Onlineplattform eines sozialen Netzwerks, wie Facebook, X (Twitter) etc. Diese digitalen „Räume“ liegen jedoch quasi auf Privatland, denn die Onlineplattformen der sozialen Netzwerke werden von privaten Unternehmen betrieben. Diese entscheiden über die Zulassung des Einzelnen durch die Einrichtung eines privaten Accounts (Nutzerkontos).²¹ Die Betreiber können sich dabei grundsätzlich auf ihre Privatautonomie berufen, müssen also nicht jedermann den Zutritt gewähren, wie dies dagegen bei öffentlich zugänglichen Straßen und Plätzen der Fall ist. Schließlich reicht es für die Konstituierung einer Versammlung nicht aus, dass sich die Teilnehmenden einer Gruppe intern austauschen. Denn eine Versammlung bedarf eines gemeinsamen kommunikativen Zwecks, der nach außen gerichtet ist, also (jedenfalls auch) auf die Teilnahme an der öffentlichen Meinungsbildung in einem größeren Kommunikationsraum abzielt.²² Diese kommunikative Wirkung nach außen fehlt aber bei einem nur gruppeninternen Meinungsaustausch in sozialen Netzwerken.²³ Deshalb handelt es sich bei diesen Gruppen nur um Diskussionsforen und nicht um Versammlungen im Sinne des Art. 8 GG.

4. *Protestcamps und Mahnwachen fallen als länger andauernde Versammlungen grundsätzlich unter den Schutz des Art. 8 GG und sind als neue Protestformen anerkannt. Infrastruktureinrichtungen (Feldküchen, Waschelegenheiten, mobile Toiletten) und Übernachtungsmöglichkeiten (Feldbetten, Luftmatratzen, Schlafsäcke) als Logistik von Protestcamps unterfallen jedenfalls bei abgelegenen Versammlungsorten dem versammlungsrechtlichen Schutz bzw. dessen Vorwirkung. Für Protestcamps in einer städtischen Umgebung und an besonders schutzbedürftigen Orten kann jedoch anderes gelten.*

a) Versammlungen unter freiem Himmel in Form von Dauerversammlungen (Protestcamps) und Mahnwachen, die sich über Tage, Wochen oder sogar Monate und Jahre erstrecken, unterfallen grundsätzlich dem Schutz des Art. 8 GG, soweit sie (überwiegend) auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet sind.²⁴ Hier besteht aufgrund der Dauer der Versammlung ein besonderes Bedürfnis nach Witterungsschutz (Zelte), Verpflegungseinrichtungen (Feldküche), Sanitärinfrastruktur (Waschelegenheiten, mobile Toiletten) sowie Schlafmöglichkeiten (Feldbetten, Luftmatratzen). Das BVerfG lässt die Frage der Einbeziehung solcher Infrastruktur in den Schutz des Versammlungsrechts bisher offen.²⁵ Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung war in der Vergangenheit hierzu – jedenfalls in Teilen – eher zurückhaltend. Sie hat darauf abgestellt, ob eine Infrastruktureinrichtung zur Erreichung des Versammlungszwecks objektiv und funktional not-

wendig sei und ansonsten die kommunikative Wirkung der Versammlung vereitelt oder ganz erheblich erschwert werde.²⁶ Keinesfalls könnten jedoch alle Infrastruktureinrichtungen, die der Übernachtung und der Versorgung der Teilnehmenden dienen, gleichsam automatisch als „notwendiger Bestandteil“ einer Versammlung angesehen werden.²⁷ Es bedürfte hierfür stets einer besonderen Rechtfertigung. Denn bei einer Versammlung unter freiem Himmel setzten sich die Teilnehmenden naturgemäß den Witterungseinflüssen aus und könnten sich dagegen individuell zu schützen.

b) Durch die Rechtsprechung des BVerwG und der Obergerichte ist in den letzten Jahren zu diesen Fragen weitere Klarheit geschaffen worden. Was unterfällt also im Einzelnen dem Versammlungsschutz?

aa) Recht eindeutig zu beantworten ist die Frage der Einbeziehung, soweit die geplanten Infrastruktureinrichtungen selbst dem Ziel der öffentlichen Meinungsbildung und Meinungsbetätigung dienen, also am Versammlungszweck unmittelbar teilhaben. Dies ist bei allen Gegenständen der Meinungskundgabe der Fall (Aufsteller für Plakate, Bühnenbauten für Reden und Musikbeiträge etc.), einschließlich der dafür erforderlichen Technik (Lautsprecher etc.).²⁸ Auch Tische zur Auslage von Informationsmaterial sind vom Versammlungszweck erfasst und daher zugelassen. Pavillons oder Zelte zum Schutz technischer Einrichtungen für Musikdarbietungen, die Bestandteil des (gemischten) Versamm-

- 18 *Depenheuer*, in *Dürig/Herzog/Scholz*, GG, Art. 8 Rn. 46; *Gusy*, in: *Huber/Voßkuhle*, GG, Bd. 1, 8. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 21; *Hong*, in: *Peters/Janz*, HdbVersR, 2. Aufl. 2021, B Rn. 17; *Dürig-Friedl*, in: *Dürig-Friedl/Enders*, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2022, Einleitung Rn. 39; *Kniesel* in: *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, Teil 1 Rn. 75; diff. *Eickenjäger/Fischer-Lescano*, in: *Ridder/Breitbach/Deiseroth*, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, Rn. 33 f. AA: *Nitsch/Frey DVBl* 2020, 1054 (1055 f.); *Möhlen MMR* 2013, 221 (227 ff.); *Mast/Gafus JuS* 2021, 153 (155 f.).
- 19 *Ernst*, in: von Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 7. Aufl. 2021, Art. 8 Rn. 49; *Lux*, in: *Peters/Janz*, HdbVersR, 2. Aufl. 2021, D Rn. 28; *Kniesel*, in: *Dietel/Gintzel/Kniesel*, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, Teil 1 Rn. 75; *Ullrich*, *Das Demonstrationsrecht*, 2015, S. 223.
- 20 Vgl. im Einzelnen: *Hong*, in: *Peters/Janz*, HdbVersR, 2. Aufl. 2021, B Rn. 35 ff.
- 21 *Möhlen MMR* 2013, 221 (229).
- 22 Vgl. VG Potsdam, Beschl. v. 24.04.2018 – VG 3 L 394.18, BeckRS 2018, 7587, Rn. 6.
- 23 *Sinder NVwZ* 2021, 103; anders *Nitsch/Frey DVBl* 2020, 1054 (1055).
- 24 BVerwG, Urt. v. 24.05.2022 – 6 C 9/20, BVerwGE 175, 346 = GSZ 2022, 237 (239 f.).
- 25 BVerfG, Beschl. v. 28.06.2017 – 1 BvR 1387/17, NVwZ 2017, 1374 (1375) u. Beschl. v. 30.08.2020 – 1 BvQ 94/20, NVwZ 2020, 1508 (1510).
- 26 OVG Münster, Beschl. v. 26.07.2012 – 5 B 853/12, BeckRS 2012, 55487; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 16.08.2012 – OVG 1 S 108.12, BeckRS 2012, 55693; VGH München, Urt. v. 22.09.2015 – 10 B 14.2246, NVwZ-RR 2016, 498 (501 f.); umfassend *Friedrich DÖV* 2019, 55 (60 ff.) m. w. N.
- 27 OVG Hamburg, Beschl. v. 22.06.2017 – 4 Bs 125/17, NVwZ 2017, 1390 (1392 f.); OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 16.08.2012 – OVG 1 S 108.12, BeckRS 2012, 55693; weitergehend: OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 07.06.2019 – OVG 1 S 54.19, n.v.
- 28 OVG Bautzen, Beschl. v. 21.06.2019 – 3 B 177/19, BeckRS 2019, 12118, Rn. 17.

lungsprogramms sind, müssen regelmäßig als notwendiger Schutz vor Witterungseinflüssen zugelassen werden.²⁹

bb) Darüber hinaus ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass einzelne Gegenstände Symbolcharakter für die kollektive Meinungskundgabe haben können und deshalb am Versammlungsschutz partizipieren.³⁰ Soll etwa auf die Art und Weise der Unterbringung von Asylbewerbern aufmerksam gemacht werden, kann das Aufstellen einzelner Zelte einen inneren Bezug zur bezweckten Meinungskundgabe aufweisen und damit unter den Schutz von Art. 8 Abs. 1 GG fallen.³¹

cc) Für die weiteren Fragen, ob auch Infrastruktureinrichtungen für die Teilnehmenden selbst (Übernachtungszelte, Verpflegungs- und Sanitäreinrichtungen) in den Versammlungsschutz einzubeziehen sind, hat das BVerwG mit seinem Urteil vom 24.05.2022 in einigen weiteren Punkten für Klärung gesorgt.³²

(1) Danach unterfällt die infrastrukturelle Einrichtung eines Protestcamps dem unmittelbaren Schutz des Versammlungsrechts, wenn diese Infrastruktur für das jeweilige Camp logistisch erforderlich und ihm räumlich zuzurechnen ist. Konkret ging es bei der Entscheidung um ein Grundstück, das ca. 800 Meter von der Hauptfläche des Protestcamps entfernt lag und für Schlafzelte und Sanitäreinrichtungen genutzt werden sollte. Nach Auffassung des BVerwG ist auch diese Nebenfläche dem Protestcamp zuzurechnen und unterfällt damit gleichfalls dem Schutz des Versammlungsrechts.³³ Das Gericht stellt dabei – grundrechtsfreundlich und teilweise abweichend von früherer verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung – nur geringe Anforderungen in die Einbeziehung der Infrastruktureinrichtungen.³⁴ Eine inhaltliche Verknüpfung der Infrastrukturelemente mit der konkreten Meinungskundgabe wird nicht als erforderlich angesehen.³⁵ Die logistische Notwendigkeit sei schon anzunehmen, wenn ohne die Infrastruktureinrichtungen die Durchführung und die kommunikative Wirkung der Versammlung voraussichtlich vereitelt oder erschwert werde. Deshalb können solche Infrastruktureinrichtungen, die der Übernachtung der Teilnehmenden dienen, regelmäßig als „notwendiger Bestandteil“ einer Versammlung angesehen werden.³⁶ Fehlt es am räumlichen Zusammenhang, besteht aber eine logistische Notwendigkeit, so ist eine Vorwirkung des Schutzes nach Art. 8 Abs. 1 GG anzunehmen. Dies ist schon 2017 vom BVerwG für eine Zeltunterbringung von potenziellen Demonstrationsteilnehmenden (anlässlich des G-8-Gipfels im Jahr 2007) bejaht worden, wenn andere Unterkunftsmöglichkeiten wegen der absehbar großen Zahl von Teilnehmenden in einer ländlich geprägten Region nicht ausreichend zur Verfügung stehen.³⁷

(2) Ähnliches gilt für einen Anspruch auf das Vorhalten von Versorgungseinrichtungen (Verpflegungsstände, Küchenzelte, Waschgelegenheiten). Auch diese Einrichtungen können notwendig sein, um an einem Protestcamp teilnehmen zu können. Bei kürzeren Versammlungen und im städtischen Kontext ist jedoch die Selbstversorgung und die Versorgung aus nahe gelegenen Lebensmittelgeschäften oder Gaststätten möglich, so dass auf Verpflegungsstände und Küchenzelte verzichtet werden kann und ein Einrichtungsanspruch folglich zweifelhaft erscheint.³⁸ Ungeachtet dessen ist für ein Protestcamp das Vorhalten ausreichender sanitärer Anlagen auch im öffentlichen Interesse zu fordern,

um eine Verschmutzung der Umgebung und des Grundwassers zu vermeiden.³⁹

dd) Einschränkungen für Protestcamps können zudem aus dessen Flächenbedarf selbst ergeben. Hier ist nicht immer auf öffentlichem Straßenland ausreichend Fläche zu finden. Bei größeren Protestcamps konnte diese Schwierigkeit von den Veranstaltern in der Vergangenheit häufiger dadurch gelöst werden, dass Private größere Freiflächen (Wiesen etc.) zur Verfügung stellten.⁴⁰ Soweit dagegen auf Grünflächen in öffentlicher Hand ausgewichen werden soll, kann dies mit einer besonderen Schutzbedürftigkeit dieser Flächen kollidieren.

(1) Dies kann für ein Areal gelten, das als Grünanlage (Stadtpark etc.) besonders geschützt ist.⁴¹ Hier hat eine Abwägung zwischen den Schutzgütern von Art. 8 GG einerseits und Art. 20a GG andererseits stattzufinden. Dabei ist der Grad der Beeinträchtigung der Grünanlage und der Umfang von voraussichtlichen Störungen und Schäden besonders zu beachten.⁴² Bei einer drohenden erheblichen Beschädigung der Grünanlage kann – über ohnehin mögliche Beschränkungen/Auflagen hinaus – eine Verlegung des Versammlungsortes verfügt werden.⁴³

(2) Ähnliches kann für ein Protestcamp in einem Wald oder einem waldähnlichen Park gelten. Der besondere Schutz des

29 Im Einzelfall ist die Möglichkeit des Abdeckens einzelner Gegenstände ausreichend (vgl. VG Berlin, Beschl. v. 28.09.2012 – VG 1 L 254.12, BeckRS 2012, 58836).

30 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 16.08.2012 – OVG 1 S 108.12, BeckRS 2012, 55693.

31 OVG Münster, Beschl. v. 25.07.2012 – 5 B 853/12, BeckRS 2013, 57135.

32 BVerwG, Ur. v. 24.05.2022 – 6 C 9/20, BVerwGE 175, 346 = GSZ 2022, 237.

33 BVerwG, Ur. v. 24.05.2022 – 6 C 9/20, BVerwGE 175, 346 = GSZ 2022, 237 (241).

34 *Meiertöns* GSZ 2022, 242 (243); *Hahn* JurisPR-BVerwG 22/2022; *Heitzer* NVwZ 2023, 875 (878).

35 BVerwG, Ur. v. 24.05.2022 – 6 C 9/20, BVerwGE 175, 346 = GSZ 2022, 237 (243).

36 Vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 07.06.2019 – OVG 1 S 54.19, n.v.; VG Oldenburg, Beschl. v. 08.07.2021 – 7 B 2527/21, BeckRS 2021, 17405; eingehend *Fischer* NVwZ 2022, 353 (357 ff.); *Friedrich* DÖV 2019, 55 (60 ff.).

37 BVerwG, Ur. v. 25.10.2017 – 6 C 46.16, NJW 2018, 716 (719) = GSZ 2018, 108.

38 VG Berlin, Beschl. v. 05.06.2019 – VG 1 L 179.19, BeckRS 2019, 19846; *Fischer* NVwZ 2022, 353 (358); *Friedrich* DÖV 2019, 55 (63). Dazu auch *Hettich*, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2022, Rn. 52. Siehe zum Ganzen *Röhler* NVwZ 2022, 1690, die plausibel die verschiedenen zeitlichen Phasen einer Versammlung unterscheidet.

39 VG Berlin, Beschl. v. 17.05.2023 – VG 1 L 215/23, S. 4 f. (BA).

40 BVerwG, Ur. v. 24.05.2022 – 6 C 9/20, BVerwGE 175, 346 = GSZ 2022, 237 (237).

41 BVerfG, Beschl. v. 28.06.2017 – 1 BvR 1387/17, NVwZ 2017, 1374 (1376); VG Hamburg, Beschl. v. 02.07.2017 – 75 G 8/17, BeckRS 2017, 121197.

42 Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 07.06.2019 – OVG 1 S 54.19, n.v.; OVG Hamburg, Beschl. v. 05.07.2017 – 4 Bs 148/17, NordÖR 2017, 563 (567).

43 OVG Berlin-Brandenburg Beschl. v. 17.09.2010 – 1 S 179.10, BeckRS 2010, 53137 zu § 6 GrünanlG Bln.

Waldes, der ein Betreten grundsätzlich nur für Erholungszwecke zulässt (§ 14 BWaldG), kann einem dort geplanten Protestcamp entgegenstehen. Dabei dürfte jedoch auch die konkrete Schutzwürdigkeit des jeweiligen Waldstücks in den Blick zu nehmen sein. Ist dieses etwa reiner Nutzwald mit Nadelgehölzen und allein zur Holzgewinnung angelegt worden, wird sein Wert geringer anzusetzen sein als der eines alten Mischwalds. Auch das Maß einer voraussichtlichen Beeinträchtigung von übriger Fauna und Flora des Waldes durch das Camp ist abzuschätzen und zu bewerten. Es ist zu fragen, ob erhebliche Schäden oder nachhaltige Störungen zu befürchten sind oder ob dies nicht zu erwarten ist.⁴⁴

Besondere Gefahren können zusätzlich aus der Errichtung von Baumhäusern erwachsen, deren Verkehrssicherheit zweifelhaft ist. Außerdem können mit deren Errichtung einzelne Bäume beschädigt werden.⁴⁵ Auch dies ist im Einzelfall zu bewerten. Dabei kann – soweit eine Versammlung vorliegt – jedoch nicht formell auf eine Bauordnungswidrigkeit abgestellt werden.⁴⁶ Denn außerversammlungsgesetzliche Erlaubnisvorbehalte, die unmittelbar versamlungsbezogene Betätigungen und Verhaltensweisen betreffen, sind hier suspendiert.⁴⁷ Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die Baumhäuser häufig nicht nur einen infrastrukturellen Charakter zu Übernachtungszwecken haben, sondern einen besonderen symbolischen Wert. Dies kann etwa der Fall sein, wenn sie als Teil eines Protestcamps im Bereich der Trasse einer geplanten Autobahn oder auf der Erweiterungsfläche für eine Fabrik errichtet werden und so besondere Bedeutung für ein Einwirken auf die öffentliche Meinungsbildung haben.⁴⁸

(3) Ähnlich gelagert dürfte der Fall eines Protestcamps auf dem Campus einer Universität sein. Jedenfalls wird die Universität – vergleichbar öffentlichen Grünanlagen und Waldflächen – die Überlassung nach pflichtgemäßem Ermessen unter Berücksichtigung des Gewichts von Art. 8 GG zu entscheiden haben und dies nicht pauschal ablehnen können.⁴⁹

ee) Schließlich ist die Dauer eines Protestcamps unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten beschränkbar. Hierbei wird teilweise auf die Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs hinsichtlich der beanspruchten Fläche abgestellt. Je länger und intensiver diese Beeinträchtigungen sind, desto mehr Gewicht soll einem straßenrechtlichen Regulierungsbedürfnis zukommen mit der Folge, dass auch eine Untersagung der Fortsetzung des Camps in Betracht kommt.⁵⁰

5. *Fahnen, Flaggen und Symbole sind seit jeher wichtige Ausdrucksmittel bei Versammlungen und finden sich auch bei neuen Protestformen.*

a) *Eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit löst deren Verwendung nur aus, wenn damit voraussichtlich gegen ein strafbewehrtes Verbot verstoßen wird. Das Mitführen ist dann auch versamlungsrechtlich zu verbieten durch eine Auflage/Beschränkung.*

aa) Soweit es sich um Fahnen und Symbole verbotener Organisationen handelt, ist das öffentliche Verwenden als „Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen“ gemäß § 86 a StGB bereits gesetzlich verboten.⁵¹ Zu den Kennzeichen im Sinne der Norm zählen dabei auch Bildnisse, Grußformen, Lieder und Parolen (vgl. § 86 a Abs. 2 S. 1 StGB). Diese Strafvorschrift ist von ihrer Zielrichtung her ursprüng-

lich geschaffen worden, um nationalsozialistischer Symbolik keinerlei öffentlichen Raum zu geben. Das Verwendungsverbot betrifft jedoch nicht nur die Kennzeichen der NSDAP und ihrer Organisationen, sondern ebenso die Kennzeichen anderer extremistischer Parteien und Vereinigungen, die als verfassungswidrig verboten worden sind.⁵² Gleichfalls gesetzlich untersagt und strafbar ist das Verwenden von Kennzeichen eines Vereins oder der Ersatzorganisation eines Vereins, der vollziehbar verboten ist (§§ 9 Abs. 1 S. 1, 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 VereinsG). Der Kennzeichenbegriff (§ 9 Abs. 2 VereinsG) ist dabei identisch mit dem Begriff aus § 86 a Abs. 2 StGB. Dieses Verbot betrifft damit gleichfalls Fahnen, Symbole, Bilder, Lieder und Parolen. Um das repressive strafrechtliche Verbot auch präventiv zu aktualisieren, wird es – soweit eine Verwendung zu befürchten ist – über eine versamlungsrechtliche Auflage/Beschränkung ordnungsrechtlich verfügt. Praktisch bedeutsam war dies in der Vergangenheit für die verbotene PKK und deren Symbolik.⁵³ Inzwischen kommt ein solches Verbot auch für die Hisbollah (Hizb Allah) und die Hamas zum Tragen, denn beide Organisationen sind in Deutschland als Vereinigungen verboten worden.⁵⁴ Die Auflage/Beschränkung stützt sich dann auf die unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit wegen des drohenden Verstoßes gegen die strafrechtlichen Verbotsnormen (§ 15 Abs. 1 VersG, Art. 15 Abs. 1 BayVersG, § 8 Abs. 1 NdsVersG, § 15 Abs. 1 SächsVersG, § 13 Abs. 1 VersG LSA, § 13 Abs. 1 VersFG SH, § 14 Abs. 1 VersFG BE, § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW, § 14 Abs. 1 HVersFG).

Die Fahnen, Symbole, Bilder, Lieder und Parolen eines vom Verbot betroffenen Vereins dürfen aufgrund des Straftatbestandes aus § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 und S. 2 i. V. m. § 9 Abs. 2

44 VG Potsdam, Beschl. v. 19.03.2024 – VG 3 L 221/24, BeckRS 2024, 4976, Rn. 8.

45 VG Berlin, Beschl. v. 17.05.2023 – VG 1 L 215/23; kritisch *Honer NVwZ* 2023, 753 (758).

46 Anders OVG Münster, Urt. v. 16.06.2023 – 7 A 2635/21, NVwZ 2023, 1261 (1262) bei einer gewalttätigen Versammlung (Hambacher Forst), die nicht in der Schutzbereich des Art. 8 GG fällt.

47 VGH München, Urt. v. 22.09.2015 – 10 B 14.2246, NVwZ-RR 2016, 498 (501); OVG Magdeburg Beschl. v. 02.02.2022 – 3 M 207/21, BeckRS 2022, 3403, Rn. 10; s. a. OVG Frankfurt (Oder), Beschl. v. 14.11.2003 – 4 B 365/03, NVwZ-RR 2004, 844 (845).

48 OVG Magdeburg, Beschl. v. 02.07.2021 – 2 M 78/21, NJ 2021, 420 f. = BeckRS 2021, 17628; VG Potsdam, Beschl. v. 19.03.2024 – VG 3 L 221/24, BeckRS 2024, 4976, Rn. 16, zu einem „Protestcamp zum Schutz des Waldes gegen die Erweiterung der Tesla-Fabrik“.

49 BVerwG, Urt. v. 29.10.1992 – 7 C 34/91, BVerwGE 91, 135 = NJW 1993, 609 (610) m. Anm. *Schlink*; s. a. VG Frankfurt a. M. Beschl. v. 23.06.2023 – 5 L 1896/23.F, BeckRS 2023, 17273.

50 OVG Bremen, Beschl. v. 04.05.2021 – 1 B 215/21, NVwZ-RR 2021, 756 = BeckRS 2021, 11702.

51 Eingehend: *Baudewin*, Öffentliche Ordnung im Versamlungsrecht, 3. Aufl. 2020, Rn. 550 ff.

52 Vielfältige Beispiele bei *Paeffgen*, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen, StGB, 5. Aufl. 2017, § 86 a Rn. 10 ff.

53 VG München, Beschl. v. 16.02.2018 – 13 S 18.743, BeckRS 2018, 2380; *Ullrich/Wernthaler*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versamlungsrecht, 2021, Rn. 710 u. 824; *Hettich*, Versamlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2022, Rn. 206.

54 Hisbollah (Hizb Allah) seit dem 30.04.2020 (BANZ AT 30.4.2020 B 1) und die Hamas seit dem 02.11.2023 (BANZ AT 2.11.2023 B10).

VereinsG auch dann nicht verwendet werden, wenn durch sie im Sinne einer Meinungsäußerung die Aufhebung des Vereinsverbots gefordert wird.⁵⁵ Das Verwendungsverbot entfällt selbst dann nicht, wenn die Fahnen etc. den lesbaren Aufdruck enthalten, der Verein sei verboten und das Verbot sei zu kritisieren. Denn bei dieser Gestaltung ist das betreffende Kennzeichen sichtbar für den unbefangenen Beobachter und dies ist durch den Verwender auch bezweckt.⁵⁶

bb) Im Kontext des russischen Angriffskrieges auf die Ukraine seit Februar 2022 wird das Z-Symbol häufig als Billigung eines Angriffskrieges (§ 140 Abs. 1 Nr. 2 StGB i. V. m. § 138 Abs. 1 Nr. 5 StGB und § 13 VStGB) verstanden.⁵⁷ Einen Angriffskrieg i. S. d. § 13 VStGB auf einer Versammlung zu billigen, ist gem. § 140 Nr. 2 StGB strafbar, wenn dies in einer Weise geschieht, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören. Dabei muss sich zumindest aus dem Kontext ergeben, dass der Angriffskrieg gutgeheißen wird.⁵⁸ Bezüglich weiterer Symbole, etwa des St. Georgs-Bandes und der St. Georgs-Fahne, ist eine strafbare Billigung des Angriffskrieges dagegen zweifelhaft, weil diese in Deutschland wenig bekannt sind und auch einen mehrdeutigen Symbolgehalt aufweisen. Das St. Georgs-Band erinnert zugleich an den Sieg der Sowjetunion über Deutschland im Mai 1945.⁵⁹

b) *Das Verbot einzelner Fahnen etc., die nicht mit dem Strafrecht kollidieren, ist nur ausnahmsweise möglich zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Ordnung. Beschränkungen zum Schutz der öffentlichen Ordnung sind dabei regelmäßig nur zulässig, wenn sich die Gefahr nicht aus dem Inhalt, sondern aus der Art und Weise des beabsichtigten Einsatzes ergibt. Eine Gefahr für die öffentliche Ordnung erwächst deshalb nicht allein aus dem Mitführen einzelner Fahnen etc., sondern aus einem aggressiven Verhalten der Teilnehmenden, das ein einschüchterndes Klima von Gewaltbereitschaft entstehen lässt. Auch eine Beschränkung der Anzahl von Fahnen etc. kann eine solche einschüchternde Wirkung dämpfen.*

aa) Die vielfache Verwendung staatlicher Fahnen, Flaggen und Symbole bei Protestveranstaltungen ist eine neuere Entwicklung und Folge des Russisch-Ukrainischen Krieges seit Februar 2022. Diese können aufgrund ihrer prinzipiellen Legalität – ausgenommen das Z-Symbol – kaum als solche durch eine versammlungsrechtliche Auflage beschränkt oder verboten werden.⁶⁰ Insoweit kommt nur ein Verbot zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Ordnung in Betracht (§ 15 Abs. 1 VersG, Art. 15 Abs. 1 BayVersG, § 8 Abs. 1 NdsVersG, § 15 Abs. 1 SächsVersG, § 14 Abs. 1 HVersFG).⁶¹ Der Begriff der öffentlichen Ordnung meint die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens angesehen wird.⁶² Beschränkungen zum Schutz der öffentlichen Ordnung sind nur zulässig, wenn sich die prognostizierte Gefahr nicht aus dem Inhalt, sondern aus der Art und Weise der Durchführung einer Versammlung ergibt.⁶³ Ein Verstoß gegen die öffentliche Ordnung liegt nicht deshalb vor, weil weite Bevölkerungskreise eine Versammlung, deren politische Ausrichtung oder die verwendete (legale) Symbolik „unerträglich“ finden. Eine Gefahr für die öffentliche Ordnung kann indes bestehen bei einem zu erwartenden aggressiven und pro-

vokanten Verhalten der Teilnehmenden einer Versammlung, woraus ein einschüchterndes Klima von Gewaltbereitschaft erwächst.⁶⁴ Das massive Zeigen einer Vielzahl von – erlaubten – Fahnen etc. kann, im Zusammenwirken mit anderen Elementen, einer Versammlung im Einzelfall ein martialisches und einschüchterndes Gepräge geben.⁶⁵ In solchen Fällen kommt zumindest eine Beschränkung der Anzahl der Fahnen etc. zur Vermeidung einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Ordnung in Betracht.

bb) Mit diesem Ansatz lassen sich auch in einigen Bundesländern, die allgemein auf den Begriff der öffentlichen Ordnung in ihren Versammlungsgesetzen verzichten (§ 13 Abs. 1 VersG LSA, § 13 Abs. 1 VersFG SH, § 14 Abs. 1 VersFG BE und § 13 Abs. 1 S. 1 VersG NRW), Einschränkungen des massiven Zeigens von Fahnen etc. verfügen.⁶⁶ Am eindeutigsten ist dabei die Regelung in § 14 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 VersFG BE, die Maßnahmen gegen eine Versammlung erlaubt, die auf Grund der konkreten Art und Weise ihrer Durchführung geeignet ist, Gewaltbereitschaft zu vermitteln und dadurch einschüchternd wirkt oder in erheblicher Weise gegen das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger und grundlegende soziale oder ethische Anschauungen verstößt. Diese Regelung verknüpft ein Gewalt- und Einschüchterungsverbot mit Elementen des Begriffs der öffentlichen Ordnung. In Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein und Nordrhein-Westfalen dagegen fehlt es an einer solchen Normierung. Tatbestandlich findet sich ein Gewalt- und Einschüchterungsverbot in Form eines Militanzverbotes nur noch in § 18 Abs. 1 VersG NRW (Verbot paramilitärischen Auftre-

55 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 25.11.2011 – 1 S 187.11.

56 Hinweis auf die strafrechtliche Beurteilung „zum Verwechseln ähnlicher Kennzeichen“ in BGH, Beschl. v. 31.7.2002 – 3 StR 495/01, BGHSt 47, 354 (357).

57 OLG Hamburg, Beschl. v. 31.01.2023 – 5 Ws 5-6/23, NStZ 2023, 421; AG Bautzen, Urt. v. 08.02.2023 – 41 Ds 220 Js 10638/22, BeckRS 2023, 7851; LG Kaiserslautern, Beschl. v. 16.12.2022 – 5 Qs 134/22, BeckRS 2022.

58 Stein, in: www.lto.de/recht/hintergruende/h/ukraine-billigung-straftaten-angriffskrieg-140stgb-z-zeichen (zuletzt abgerufen am 18.05.2024); Lange NVwZ 2022, 1258 (1259).

59 OVG Münster, Beschl. v. 06.05.2022 – 15 B 584/22, NWVBl 2022, 347 (348) = BeckRS 2022, 10224.

60 Vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.06.2004 – 1 BvQ 19/04, NJW 2004, 2814 (2815); BVerfG, Beschl. v. 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04, NVwZ 2008, 671 (672).

61 Baudewin, Öffentliche Ordnung im Versammlungsrecht, 3. Aufl. 2020, Rn. 565 ff.

62 BVerwG, Urt. v. 26.02.2014 – 6 C 1.13, NVwZ 2014, 883 (884 f.); OVG Münster, Beschl. v. 21.09.2018 – 15 B 1405/18, BeckRS 2018, 23876, Rn. 8.

63 BVerfG, Beschl. v. 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04, NVwZ 2008, 671; BVerwG, Urt. v. 26.02.2014 – 6 C 1.13, NVwZ 2014, 883 (884); Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2022, Rn. 143.

64 BVerfG, Beschl. v. 05.09.2003 – 1 BvQ 32/03, NVwZ 2004, 90 (91); OVG Münster, Beschl. v. 21.09.2018 – 15 B 1405/18, BeckRS 2018, 23876, Rn. 9.

65 OVG Magdeburg, Beschl. v. 13.02.2012 – 3 L 257/10, BeckRS 2012, 47802; VG Berlin, Beschl. v. 18.08.2017 – VG 1 L 505.17, n.v.

66 Eingehend Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2022, Rn. 227a. Speziell zu rechtsextremistischen Parolen Attendorn/Schnell NVwZ 2020, 1224 ff.

tens).⁶⁷ In Schleswig-Holstein und Sachsen-Anhalt werden selbst paramilitärisch wirkende Aufmärsche und ein damit verbundenes „Fahnenmeer“ nicht allgemein von einem Verbotstatbestand erfasst. Nur rechtsextreme Versammlungen an Tagen und Orten mit besonderer Symbolkraft können beschränkt oder verboten werden (§ 13 Abs. 4 VersFG SH, § 13 Abs. 2 VersG LSA). Damit bleibt für die Beschränkung russischer Fahnen und Symbolik im Kontext des russischen Angriffskrieges hier kein Raum.

c) Für bestimmte Orte und Tage – wie beispielsweise die sowjetischen Ehrenmale am 8. und 9. Mai – kann ein weitergehender Schutz aus Gründen der öffentlichen Ordnung im Einzelfall in Betracht kommen.

Diese Frage stellt sich an den Gedenktagen des 8./9. Mai („Tag der Befreiung“/„Tag des Sieges“) für bestimmte symbolträchtige Standorte, wie die sowjetischen Ehrenmale, speziell in Berlin. Es liegt nahe, dass russische Flaggen, die Flagge der UdSSR und Fahnen mit russischer Symbolik (wie die St.-Georgs-Fahne) hier in massiver Weise gezeigt werden. Dies ist vor dem Hintergrund des fortdauernden russischen Angriffskrieges geeignet, als Sympathiebekundung für die russische Kriegführung verstanden zu werden, den Eindruck eines Siegeszuges zu vermitteln und so einschüchternd und gewaltbereit zu wirken (§ 14 Abs. 2 S. 2 Nr. 1 VersFG BE).⁶⁸ Dies kann eine Allgemeinverfügung rechtfertigen, um auch nicht angemeldete „Gedenkveranstaltungen“ zu erfassen. Stets ist dabei jedoch die Feststellung erforderlich, dass von der konkreten Art und Weise der Durchführung der Versammlung und speziell der Verwendung der genannten Flaggen etc. voraussichtlich Einschüchterungen und Provokationen ausgehen werden, die das sittliche Empfinden erheblich beeinträchtigen können.⁶⁹ Störungen, die kein erhebliches Gewicht aufweisen, ergeben dagegen von vornherein keinen verhältnismäßigen Anlass für eine Beschränkung der Versammlungsfreiheit.⁷⁰

Demgegenüber sind Fahnen und Flaggen mit ukrainischem Bezug ungeeignet, einschüchternd zu wirken, weil es an jeder Assoziation mit einem Angriffshandeln fehlt. Als Begründung für ein Verbot wäre auch eine zunehmende Anzahl von Straftaten gegen Personen ukrainischer Herkunft nicht tragfähig. Denn das gefahrenträchtige Verhalten ginge allein von den Angreifern gegen die erlaubte ukrainische Symbolik aus, sodass nur diese Angreifer als Störer in Anspruch genommen werden dürften.⁷¹

6. *Gewaltbereitschaft und Einschüchterungswirkung können auch bei Versammlungen gezeigte bzw. gerufene Parolen vermitteln. Nach dem Terrorangriff der Hamas auf Israel am 07.10.2023 ist hier eine neue Gefahrenlage entstanden. Die Zahl von Versammlungen mit Nahostbezug hat deutlich zugenommen und zugleich die Gefahr eines gewaltbereiten und unfriedlichen Verlaufs solcher Versammlungen, besonders hervorgerufen durch vielfältige und teilweise strafbare Parolen. Die Einschätzung des Gefahrenpotenzials für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ist dabei häufig komplex.*

a) Die Versammlungen und Aufzüge im Zusammenhang mit dem neuerlich verschärften Nahostkonflikt sind als solche keine neuen Protestform. Es findet aber ein Einsatz verschiedener Versammlungsmittel mit neuer Intensität und in neuer Kombination statt. Nach dem Terrorangriff der Hamas auf Israel am 07.10.2023 hat die Zahl von Ver-

sammlungen mit Nahostbezug deutlich zugenommen und damit auch die Gefahr eines gewaltbereiten und unfriedlichen Verlaufs solcher Versammlungen.⁷² Gewaltbereitschaft und Einschüchterungswirkung können bei den Versammlungen gezeigte oder gerufene Parolen vermitteln. Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Inhalte einer dort geäußerten Meinung richten sich nach Art. 5 Abs. 2 GG. Die Grenze verläuft dort, wo Meinungsäußerungen auf verfassungsgemäße Weise rechtlich verboten, insbesondere unter Strafe gestellt sind.⁷³

b) Eine versammlungsrechtliche Auflage/Beschränkung, die es untersagt, für die Dauer der Versammlung zur Vernichtung Israels aufzurufen, ist als (milde) Maßnahme regelmäßig statthaft. Derartige Äußerungen verstoßen wahrscheinlich gegen § 111 StGB.⁷⁴ Dies gilt auch für den Ausruf „Bombardiert Tel Aviv“⁷⁵. Bei dem Zeigen eines Transparents mit der Aufschrift „Juden = Kindermörder“ und „Tod den Juden“ kann möglicherweise Volksverhetzung gemäß § 130 StGB vorliegen.⁷⁶ Die Ausrufe „Tod, Tod Israel“, „Tod den Juden“ und „Mit Seele und Blut erlösen wir dich, Aqsa“ [gemeint Tempelberg in Jerusalem] dürften als Volksverhetzung einzustufen sein.⁷⁷ Bei der Parole „From the river to the sea – Palestine will be free“ liegt jedenfalls ein strafrechtlicher

67 *Schönenbroicher*, Versammlungsgesetz Nordrhein-Westfalen, 2022, § 13 Rn. 6.

68 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 08.05.2023 – OVG 1 S 42/23, NVwZ-RR 2023, 954 u. Beschl. v. 07.05.2024 – OVG 9 S 7/24, S. 3 BA.

69 BVerfG, Beschl. v. 27.01.2012 – 1 BvQ 4/12, NVwZ 2012, 749 ff.; VGH München, Beschl. v. 09.11.2015 – 10 CS 15.2437, BeckRS 2015, 56193; VG München, Beschl. v. 09.11.2015 – M 7 S 15.4952, BeckRS 2015, 54935.

70 BVerwG, Urt. v. 26.02.2014 – 6 C 1.13, NVwZ 2014, 883 (885). S. auch *Hahne* NVwZ 2023, 1793 (1795 f.).

71 *Lange* NVwZ 2022, 1258 (1261 f.); VG Berlin, Beschl. v. 05.05.2023 – VG 1 L 195/23, BeckRS 2023, 9328; anders OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 09.05.2022 – OVG 1 S 35/22, openJur 2022, 10447.

72 Speziell zum Versammlungsgeschehen in Frankfurt a.M. *Steinberg* NVwZ 2024, 302 ff.

73 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 15.04.2023 – OVG 1 S 31/23, S. 2 (BA); VG Berlin, Beschl. v. 29.04.2022 – VG 1 L 163/22, NJ 2022, 279; VG Frankfurt a.M., Beschl. v. 22.12.2023 – 5 L 4164/23, F, BeckRS 2023, 38826 LS 3; *Baudewin*, Öffentliche Ordnung im Versammlungsrecht, 3. Aufl. 2020, Rn. 636 ff.; *Ullrich/Wernthaler*, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 823 f.

74 VGH Kassel, Beschl. v. 15.12.2023 – 2 B 1798/23, BeckRS 2023, 40807, Rn. 21 ff.

75 VG Berlin, Beschl. v. 11.10.2023 – VG 1 L 428/23, NJ 2023, 503 (504 f.) und Beschl. v. 29.04.2022 – VG 1 L 163/22, NJ 2022, 279 (280).

76 VG Berlin, Beschl. v. 11.10.2023 – VG 1 L 428/23, NJ 2023, 503 (505) und Beschl. v. 29.04.2022 – VG 1 L 163/22, NJ 2022, 279 (280); anders OVG Bremen, Beschl. v. 30.04.2024 – 1 B 163/24, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/ovg-bremen-1b16324-palaestina-demonstration-versammlung-parole-from-the-river-to-the-sea/> – zuletzt abgerufen am 18.05.2024.

77 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 20.05.2023 – OVG 1 S 45/23, S. 2 BA; beachtenswert zu einem Versammlungsverbot *de lege ferenda* bei Leugnung des Existenzrechts Israels *Steinberg* NVwZ 2024, 302 (305 f.).

Verstoß gegen § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 i. V. m. § 9 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 VereinsG nahe, weil es sich bei dieser Parole um ein Kennzeichen der seit dem 02.11.2023 in Deutschland verbotenen Terrororganisation Hamas handeln dürfte und die Parole sich wohl in der Organisationsverfassung der Hamas findet.⁷⁸ Zugleich reicht es im öffentlichen Diskurs aus, den ersten Satzteil zu nennen, um einen Bezug zur Parole insgesamt herzustellen.⁷⁹

c) Eine solche lautstarke Propagierung der Vernichtung des Staates Israel und eine Aufforderung zur Tötung seiner Bewohner kann erhebliche Gewaltbereitschaft vermitteln und kann deshalb auch ein Verbotgrund für die gesamte Versammlung sein.⁸⁰ Ist zu erwarten, dass derartige Parolen bei der Demonstration auf Transparenten vielfach gezeigt und außerdem skandiert werden, rechtfertigt dies im Einzelfall gleichfalls ein Versammlungsverbot.⁸¹ Als milderer Mittel ist der Erlass einer Auflage/Beschränkung zu prüfen, die das Rufen und Zeigen dieser Parolen untersagt. Dies setzt aber zur ihrer Wirksamkeit voraus, dass der Veranstalter zur Unterbindung der Äußerungen willens und in der Lage ist.⁸² Die Gefahrenprognose darf auf die früheren Versammlungen des gleichen Anmelders/Veranstalters Bezug nehmen, wenn dieser hinsichtlich des Mottos sowie des Teilnehmerkreises vergleichbare Versammlungen angemeldet und durchgeführt hat.⁸³ Hierbei ist bedeutsam, welche Personengruppen der Veranstalter anspricht und welches Verhalten diese bei vorangegangenen Versammlungen gezeigt haben. Ebenso ist zu berücksichtigen, ob sich Veranstalter und Versammlungsleiter bei früheren Versammlungen gegen eine gewaltbereite und zu Straftaten neigende Teilnehmerschaft durchsetzen konnten.⁸⁴ Gewalttätigkeiten – wie Flaschenwürfe und Zünden von Pyrotechnik bei früheren Versammlungen – können, neben Äußerungsdelikten, zusätzlich für eine zu befürchtende Unfriedlichkeit der angemeldeten Versammlung sprechen.⁸⁵ Darüber hinaus kann darauf abgestellt werden, welche persönliche Haltung der Veranstalter selbst zeigt und ob er beispielsweise einer Organisation angehört, die das Existenzrecht Israels negiert und den „bewaffneten Kampf“ (beispielsweise gemeinsam mit der Hamas) propagiert.⁸⁶ Schließlich kann auch die gegenwärtig sehr angespannte Situation im Nahen Osten mit einbezogen werden,⁸⁷ zumal hier ein hohes Mobilisierung- und Emotionalisierungspotential besteht und mit einer dynamischen Veränderung der Stimmungslage der Teilnehmenden zu rechnen ist.⁸⁸

7. Abschließend zurück zu der Frage, wie anfällig für „autoritäre Versuchungen“ Deutschland und insbesondere die Verwaltungsgerichtsbarkeit ist. Mein Eindruck ist, so häufig – wie von der NZZ befürchtet – muss die Versammlungsfreiheit nicht zurückstehen in Deutschland. Aber es gibt wertungsoffene Begriffe, wie öffentliche Ordnung, Einschüchterungswirkung und Gewaltbereitschaft, die Einfallstore für

etatistische Haltungen sein könnten. Deshalb ist hier im Einzelfall vielleicht noch mehr Vorsicht geboten. Die Rechtmäßigkeit der polizeilichen Auflösung des sog. Palästina-Kongresses in Berlin am 12.04.2024 ist jedenfalls noch nicht geklärt. Hierzu ist bei meiner Kammer eine Feststellungsklage anhängig. Ich bin selbst gespannt, zu welchem Ergebnis wir dabei kommen werden.

Dr. Wilfried Peters, Vizepräsident des Verwaltungsgerichts, Berlin

- 78 OVG Münster, Beschl. v. 02.12.2023 – 15 B 1323/23, BeckRS 2023, 36156, Rn. 28 ff.; VGH Mannheim Beschl. v. 03.04.2024 – 2 S 496/24, BeckRS 2024, 7173, Rn. 9 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 20.12.2023 – OVG 1 S 107/23, S. 3 BA; OVG Bremen, Beschl. v. 30.04.2024 – 1 B 163/24, <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/ovg-bremen-1b16324-palaestina-demonstration-versammlung-parole-from-the-river-to-the-sea/> – zuletzt abgerufen am 18.05.2024; anders jetzt VGH Kassel, Beschl. v. 22.03.2024 – 8 B 560/24, BeckRS 2024, 5140, Rn. 19 ff.; VG Frankfurt a. M., Beschl. v. 22.03.2024 – 5 L 985/24.F, BeckRS 2024, 7086, Rn. 14 ff.; VG Münster, Beschl. v. 17.11.2023 – 1 L 1011/23, BeckRS 2023, 32616, Rn. 13 ff.
- 79 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 20.12.2023 – OVG 1 S 107/23, S. 3 BA; VG Berlin, Beschl. v. 20.12.2023 – VG 1 L 507/23, NJ 2024, 86 (87).; hierzu auch *Steinberg* NVwZ 2024, 302 (303 f.).
- 80 Vgl. VGH Kassel, Beschl. v. 14.10.2023 – 2 B 1423/23, BeckRS 2023, 28074, Rn. 24 ff. sowie VG Berlin, Beschl. v. 11.10.2023 – VG 1 L 428/23, NJ 2023, 503 (505); s. dazu *Steinberg* NVwZ 2024, 302 (307 f.).
- 81 Allgemein dazu *Rath*, in: www.lto.de/recht/hintergruende/h/versammlungsverbot-pro-palaestinensisch-israelfeindlich (zuletzt abgerufen am 19.03.2025); *Hahne* NVwZ 2023, 1793; BVerfG, Urt. v. 22.02.2011 – 1 BvR 699/06, NJW 2011, 1201 (1207); s.a. BVerfG, Beschl. v. 20.05.2023 – 1 BvQ 46/23, n.v. (hinreichend konkrete Begründung der Gefahrenprognose); VG Berlin, Beschl. v. 11.10.2023 – VG 1 L 428/23, NJ 2023, 503 (505).
- 82 VGH Kassel, Beschl. v. 21.10.2023 – 3 S 1669/23, BeckRS 2023, 28942.
- 83 VGH Kassel, Beschl. v. 21.10.2023 – 3 S 1669/23, BeckRS 2023, 28942, Rn. 5 und Beschl. v. 15.12.2023 – 2 B 1798/23, BeckRS 2023, 40807, Rn. 29; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 29.04.2022 – OVG 1 S 31/22, NJ 2022, 278; VG Berlin, Beschl. v. 29.04.2022 – VG 1 L 163/22, NJ 2022, 279 (280); vgl. ferner *Hahne* NVwZ 2023, 1793 (1796).
- 84 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 15.04.2023 – OVG 1 S 31/23, S. 3 BA.; vgl. auch *Steinberg* NVwZ 2024, 302 (306).
- 85 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 15.04.2023 – OVG 1 S 31/23, S. 3 BA.
- 86 VG Berlin, Beschl. v. 14.04.2023 – VG 1 L 160/23, S. 5 f. BA.
- 87 OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 15.04.2023 – OVG 1 S 31/23, S. 3 BA.
- 88 VGH Kassel, Beschl. v. 21.10.2023 – 3 S 1669/23, BeckRS 2023, 28942.

Arbeitskreis 12: Herausforderung des Versammlungsrechts durch neue Protestformen (2) – Versammlungen ohne Anmeldungen und Proteste an besonderen Orten

I. Versammlungen ohne Anmeldungen

1. Einleitung

Eigentlich ist alles ganz einfach. Das Versammlungsrecht sieht grundsätzlich vor, dass Versammlungen mindestens 48 Stunden vor ihrer Bekanntgabe angemeldet werden müssen. Die neueren Versammlungsgesetze der Länder verwenden den Begriff der Anzeige, um den (scheinbaren) Widerspruch zur grundgesetzlich eingeräumten Garantie zu vermeiden, dass sich alle Deutschen ohne Anmeldung versammeln dürfen. Inhaltlich ist hiermit nichts anderes gemeint. Ausgenommen von der Anmelde- bzw. Anzeigepflicht sind lediglich sogenannte Spontanversammlungen, die sich kurzfristig aus aktuellem Anlass bilden, und Eilversammlungen, bei denen nicht ausreichend Zeit zur Verfügung steht, sich fristgerecht vor Abhaltung bei der zuständigen Behörde zu melden. In der Vergangenheit stellten sich dazu in der Praxis wohl kaum nennenswerten Probleme. Jedenfalls waren Gerichtsentscheidungen der Instanzgerichte zu Fällen rar, in denen die zuständigen Behörden Maßnahmen an den Umstand geknüpft hätten, dass eine Versammlung nicht ordnungsgemäß angemeldet wurde. Offenbar war bislang Konsens, dass den Versammlungsbehörden durch die Anmeldung in erster Linie die Möglichkeit eingeräumt wird, den Schutz der Versammlungsteilnehmer zu gewährleisten. Die mit einer Anmeldung bei der Versammlungsbehörde verbundene Publizität wurde in der Vergangenheit vonseiten der Veranstalter überwiegend eher als fördernd für die Versammlung denn als negativ angesehen. In manchen Versammlungsgesetzen der Länder findet sich sogar die Verpflichtung der Versammlungsbehörden, über angemeldete Versammlungen Auskunft zu geben.¹ Dies trägt gerade zu ihrer Öffentlichkeitwirksamkeit bei.

Die Thematik einer nicht angemeldeten Versammlung war allerdings bereits Gegenstand des immer noch in vielerlei Hinsicht richtungsweisenden Brokdorf-Beschlusses des Bundesverfassungsgerichts von 1985.² Tatsächlich hatte hier die zuständige Versammlungsbehörde die gegen den geplanten Bau des Atomkraftwerks Brokdorf gerichtete Demonstration im Februar 1981 unter Berufung darauf, dass diese (noch) nicht angemeldet war, per Allgemeinverfügung verboten. In dieser ersten großen Entscheidung zu Art. 8 GG des Gerichts heißt es u. a.³:

„(...) Die mit der Anmeldung verbundenen Angaben sollen den Behörden die notwendigen Informationen vermitteln, damit sie sich ein Bild darüber machen können, was einer-

seits zum möglichst störungsfreien Verlauf der Veranstaltung an Verkehrsregelungen und sonstigen Maßnahmen veranlasst werden muss und was andererseits im Interesse Dritter sowie im Gemeinschaftsinteresse erforderlich ist und wie beides aufeinander abgestimmt werden kann. (...)

(...) die mit der Anmeldung verbundene Kontaktaufnahme (ermöglicht) über das gegenseitige Kennenlernen hinaus einen Dialog und eine Kooperation, zu denen die Behörde aus den erörterten Gründen bereit sein muss und die sich auch für die Demonstrationsträger im eigenen Interesse empfehlen. Dabei werden schon im Vorfeld kollidierende Interessen, etwaige Konfliktsituationen und wechselseitige Belastbarkeiten deutlich. Ferner erhöht sich die Prognosesicherheit und die Reaktionsschwelle der zuständigen Behörden. Die sorgfältige Vorbereitung einer Großdemonstration durch Veranstalter und Ordnungskräfte sowie eine entsprechende Kooperation verringern zugleich die Gefahr, dass Demonstrationen unfriedlich verlaufen. Bei dieser Sachlage kann und muss es bei der grundsätzlichen Geltung der Anmeldepflicht verbleiben.“

Das Gericht arbeitete ferner heraus, dass Spontanversammlungen von der Anmeldepflicht von vornherein nicht erfasst sind und der Gewährleistung des Art. 8 GG ohne Weiteres unterstehen. Daher sei die Anmeldepflicht auf derartige Versammlungen nicht anwendbar, soweit anderenfalls der mit der Spontanversammlung verfolgte Zweck nicht erreicht werden könne. Unter dieser Maßgabe hat das Bundesverfassungsgericht die Anmeldepflicht als mit Art. 8 Abs. 1 GG vereinbar angesehen. Zugleich berechtigt danach der Umstand, dass eine Versammlung nicht oder nicht rechtzeitig angemeldet worden ist, die Versammlungsbehörde nicht dazu, diese zu verbieten. Verbote und Auflösungen kommen deshalb nur zum Schutze elementarer Rechtsgüter in Betracht.

Aber wer das Wort eigentlich verwendet, weiß: Tatsächlich ist alles ganz anders. Und so ist es auch im Versammlungsrecht. Denn in den vergangenen Jahren ist ungeachtet ihrer Thematik die Tendenz festzustellen, Versammlungen gerade nicht mehr anzumelden. In die gleiche Richtung geht es, wenn Versammlungen bewusst zu spät angemeldet oder aber bereits vorgenommene Anzeigen zurückgenommen

1 Z. B. § 12 Abs. 8 VersFG BE.

2 Vom 14.05.1985, 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, juris.

3 A.a.O., Rn. 73 ff.

werden⁴, ohne dass die Absicht, sich zu versammeln, tatsächlich aufgegeben wurde.⁵

Die thematische Bandbreite der hierunter fallenden Veranstaltungen ist trotz einheitlicher Vorgehensweise breit. Namentlich zu nennen sind hier aus jüngerer Zeit die sog. „Corona-Spaziergänge“, die vielgestaltigen Klimaproteste oder auch Veranstaltungen der Gruppierung „Critical Mass“. Möglicherweise würde ein jeder Teilnehmer dieser Veranstaltungen es vehement ablehnen, mit dem jeweils anderen im gleichen Zusammenhang genannt zu werden. Versammlungsrechtlich dürften sich aber bezüglich dieser Gruppierungen sehr ähnliche Fragen stellen, denen es sich nachzugehen lohnt. Denn selbst wenn diese Proteste nach Ende der Pandemie und der Umstellung der Strategie der Klimaproteste zwischenzeitlich abgeebbt sein mögen,⁶ trifft doch zu, dass auch künftig vermehrt mit unangemeldeten Versammlungen zu rechnen ist. Denn gerade wegen des hohen Verbreitungsgrades und der breiten Akzeptanz sozialer Netzwerke ist die Schwelle zur Durchführung von Versammlungen konstant gesunken. In jüngster Zeit belegen Bauernproteste und Aktionen von propalästinensischer Demonstranten diesen Befund.

2. Arten und mögliche Motivation

Die genannten Phänomene und die Motive des Vorgehens der jeweiligen Akteure sollen näher betrachtet werden, wobei zu den Hintergründen soweit ersichtlich bislang wohl noch keine empirischen Untersuchungen angestellt worden sind.

a) Die sog. „Corona-Spaziergänge“ kamen erstmals bereits im April 2020 auf und damit zu einem Zeitpunkt, als zahlreiche Corona-Schutzverordnungen der Länder entweder Versammlungsverbote oder jedenfalls gravierende Beschränkungen von Art. 8 GG aus Gründen des Infektionsschutzes aussprachen. Ein entsprechendes Vorgehen lässt sich dann in der zweiten Corona-Welle Ende 2021 feststellen, als in einer Vielzahl deutscher Städte oftmals mehrere tausend Menschen ohne vorherige Anmeldung auf die Straße gingen, um (bestenfalls) ihrem Unmut mit Corona-Maßnahmen Ausdruck zu verleihen, zuweilen aber auch darüber hinaus eine unspezifische Unzufriedenheit mit „der Politik“ als solcher auszudrücken.

Für das Phänomen fand sich beim Bayerischen Rundfunks im Dezember 2021⁷ folgende Erklärung:

„Zuallererst benötigen die Ordnungsbehörden einen Anmelde- und Versammlungsleiter für eine Demonstration, also einen Ansprechpartner. Weil Teile der Querdenken-Szene sich aber bei solchen unangemeldeten Demonstrationen weder eine Route vorschreiben lassen wollen, noch andere Einschränkungen wie Abstandsgebot oder Maskenpflicht hinnehmen möchten, melden sie diese gar nicht erst an. Sie mobilisieren die Szene aber teils tagelang zuvor in einschlägigen Telegram-Chatgruppen. Vor Ort erklären sie den Polizeibeamten dann, sie seien alle „zufällig“ hier, würden nur „einkaufen“ gehen wollen.“

Natürlich war die Bezeichnung „Spaziergang“ bewusst euphemistisch gewählt, um diese Hintergründe zu verschleiern. Es dürfte keine Überinterpretation darstellen, in dem

zuweilen konspirativ anmutenden Vorgehen auch einen Ausdruck generellen Misstrauens gegen den Staat und seiner Einrichtungen zu sehen. Protestform und ihr teilweise diffuser Inhalt stehen hier nach der inneren Logik der Teilnehmer also in einem stimmigen Verhältnis. Weniger nachvollziehbar erscheint aber, sich einerseits auf das Grundrecht der Versammlungsfreiheit berufen zu wollen, es andererseits aber abzulehnen, für dessen Wahrnehmung Verantwortung in Gestalt einer vorherigen Anmeldung zu übernehmen.

b) Die Anhänger der sog. „Letzten Generation“ bzw. der „Extinction Rebellion“ kämpfen eigenem Verständnis zufolge auf unkonventionelle Weise gegen die ihrer Auffassung nach unzureichenden Maßnahmen der Politik gegen den Klimawandel. Dazu zählten jedenfalls bis in die jüngste Vergangenheit auch Verkehrsblockaden der umgangssprachlich als „Klimakleber“ bezeichneten Aktivisten. Nachdem sie selbst zuletzt angekündigt haben, von derartigem Auftreten von nun an Abstand nehmen zu wollen, ist ungewiss, auf welcher Art die Proteste der „Letzten Generation“ und ähnlicher Gruppierungen künftig fortgesetzt werden sollen. Einigkeit besteht aber wohl darin, die als „ungehorsame Proteste“ bezeichneten Aktionen weiterhin nicht bei der Versammlungsbehörde anzumelden; der „Ungehorsam“ soll offenbar gerade in der unterbliebenen Anmeldung Ausdruck finden, wenngleich zuvor öffentlich zum Protest aufgerufen wird. Auf diese Weise soll möglicherweise die Gefahr eines präventiven versammlungsbehördlichen Verbots umgangen werden.

c) Schließlich sind in diesem Kontext unangemeldete Fahrradfahrten der Gruppierung „Critical Mass“ zu nennen. Hierbei treffen sich Radfahrer scheinbar unorganisiert und zufällig und befahren – unter Berufung auf eine „Schwarmintelligenz“ – vorher nicht genau festgelegte Routen. Ihr Verlauf hängt also jeweils davon ab, in welche Richtung sich die vorderen Teilnehmer bewegen. Die nicht durchgehend versammlungsbehördlich angemeldeten, aber aus dem Internet ersichtlichen Aktionen wollen bewusst auf die Belange des Radverkehrs aufmerksam machen und für deren stärkere Berücksichtigung werben. Die Teilnehmer wollen von der Regelung des § 27 Abs. 1 StVO profitieren, nach der mehr als 15 Radfahrer einen geschlossenen Verband bilden und dann zu zweit nebeneinander fahren dürfen.⁸ Jedenfalls für die Vergangenheit ist festzustellen, dass die Verantwortlichen das versammlungsrechtliche Anmeldeerfordernis bewusst ignoriert haben. Und natürlich gibt es immer

4 So im Fall VG Karlsruhe, Beschl. v. 21.12.2021 – 3 K 4579/21, BeckRS 2021, 41288.

5 Singer, BayVBl. 2023, 725, weist ergänzend darauf hin, dass Versammlungsbehörde auch dann, wenn „zu viele“ Anmeldungen vorliegen, keine einzelne Gefahrenprognose mehr anstellen kann.

6 Statt mit dem Festkleben auf Autobahnen und sonstigen Straßen verbundenen Blockadeaktionen kündigte die „Letzte Generation“ im März 2024 nunmehr „ungehorsame“ – gemeint sind damit unangemeldete – Proteste an, vgl. <https://www.mdr.de/nachrichten/deutschland/politik/letzte-generation-protestwelle-massenproteste-strassenblockaden-100.html>.

7 <https://www.br.de/nachrichten/bayern/corona-spaziergaenge-was-hat-es-damit-auf-sich,StAd1dF>.

8 Vgl. Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2022, Rn. 1.1.2.1.2.

einen oder mehrere Verantwortliche, auch wenn es zu dem Phänomen auf Wikipedia⁹ heißt:

„Eine „critical mass“ hat keinen Verantwortlichen sowie keine zentrale Organisation (lediglich einen Urheber): Critical-Mass-Aktionen entstehen, wenn irgendeine Person sich einen Ort und einen Zeitpunkt überlegt und zu einer gemeinsamen Fahrt via Internet, Plakate, Mundpropaganda oder einen ähnlichen Kanal aufruft und damit Ort und Zeitpunkt bekanntgibt. Wenn sich daraufhin genügend Menschen einfinden, um gemeinsam zu fahren, findet die CM statt.“

Zu vermuten ist, dass dem Vorgehen zunächst ein gewisses anarchistisches Spaßmoment zugrunde liegen dürfte. Die fehlende Anmeldung setzt aber auch auf die Ausnutzung eines Überraschungsmoments, der hiermit für die betroffenen anderen Verkehrsteilnehmer für einen kurzen Zeitraum einhergeht und zu erhöhter Aufmerksamkeit für das Ansinnen führen mag. Die bundesweit geübte Aktionsform scheint allerdings je nach Veranstaltungsort sehr unterschiedlich ausgeprägt; offenbar gibt es immer mehr Städte, in denen die Aktionen ganz regulär bei den Versammlungsbehörden angemeldet werden. Damit erklärt sich, dass es kaum Rechtsprechung zur Thematik gibt.

d) Ein alle Gruppierungen einendes Motiv dürfte also der Überraschungseffekt sein, der mit einem zwar innerhalb der Anhänger koordinierten, nicht aber (oder allenfalls unmittelbar zuvor) nach außen kommunizierten Vorgehen einhergeht. Vor allem andere Verkehrsteilnehmer, im Besonderen aber der motorisierte Fahrzeugverehr, sollen sich nicht auf Blockaden einstellen können, die sich so möglichst weitreichend auswirken. Auf diese Weise können bereits wenige Aktivisten für einen gewissen Zeitraum bereits einen großen Effekt erzielen. Der Versammlungsbehörde wird also bewusst die Möglichkeit genommen, im Vorfeld Maßnahmen zur Verkehrsregelung, vor allem aber auch zum Schutz der Teilnehmer selbst zu ergreifen. Während das Überraschungsmoment hierdurch in den Hintergrund rückt, bleibt es so beim Fehlen eines Verantwortlichen, mit dem ggf. Kooperationsgespräche geführt werden könnten. Es stellt sich aber die Frage: Beinhaltet Art. 8 GG auch ein geschütztes Recht auf Überraschung?

3. Rechtliche Bewertung

Wie ist ein solches Vorgehen nun mit Blick auf die grundsätzlich bestehende Anzeigepflicht zu bewerten?

a) An erster Stelle setzt das Anmeldeerfordernis voraus, dass es sich bei dem Vorhaben überhaupt um eine Versammlung handelt; nur eine solche kann der entsprechenden Verpflichtung unterliegen. Die Teilnehmer der „Spaziergänge“ – hierauf angesprochen – haben selbst angegeben, nur zufällig anwesend zu sein und einkaufen zu wollen. Und auf der bereits genannten Seite von „criticalmass.berlin“ heißt es:

„Es ist eine ganz und gar unpolitische Aktion, die mit diesem massenhaften Fahrradfahren gemeinsam Präsenz zeigt. Die Teilnehmer der Critical Mass bekennen sich zu keiner Partei, zu keiner Religion oder sonstig gelagerten Gesinnung. Die Teilnahme ist für jeden möglich, der gerne Fahrrad fährt.“

Der Versammlungsbegriff ist allerdings in der Rechtsprechung geklärt. Eine Versammlung ist eine örtliche Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung. Diese Definition haben die Versammlungsgesetze der Länder – dem Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes folgend – übernommen, wenn auch immer noch keine völlige Einigkeit darüber besteht, ob zwei oder drei Personen zu fordern sind.¹⁰ Steht die Versammlungseigenschaft aber zur Disposition der Veranstalter oder kann sie durch eine bestimmte Begriffsbildung umgangen werden? Hier sind sich Rechtsprechung und Literatur mit ihrem Nein einig:

„Spaziergänge“ sind objektiv als Versammlungen im Sinne von Art. 8 GG einzuordnen.¹¹ Denn hiermit ist – anders als der Duden definiert – kein „entspannter Gang zu Fuß zur Erholung, zum Vergnügen“ gemeint. Die „Corona-Spaziergänge“ waren vielmehr Zusammenkünfte einer Vielzahl von Menschen, die – ggf. konkludent – ihre Auffassung zu einem bestimmten Thema, vornehmlich zu Impfungen oder zu den Corona-Schutzmaßnahmen zum Ausdruck brachten. Die Teilnehmenden wollten gerade Anteil nehmen an der Debatte um ein Richtig oder Falsch der Corona-Maßnahmen; dies war für Außenstehende auch erkennbar.¹² Damit unterfällt die rechtliche Einordnung, ob es sich im konkreten Fall um eine Versammlung handelt, nicht dem Selbstbestimmungsrecht der Versammlungsteilnehmer.¹³ Denn anderenfalls läge auch die Anwendung versammlungsrechtlicher Bußgeld- und Strafvorschriften in der Hand der Adressaten solcher Bestimmungen.¹⁴ Mit ihrer Sichtweise bringen sich die Teilnehmer dieser Formate im Übrigen gerade um den Schutz des Art. 8 GG; eine ansonsten nur gegebene „Ansammlung“ fiele lediglich unter die viel leichter einschränkbare allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG.¹⁵ Gleiches dürfte für die „Critical Mass“ gelten, deren Teilnehmer jedenfalls auch gegen verkehrliche Missstände protestieren. Bei den Klimaaktivisten steht die Versammlungseigenschaft außer Frage.

b) Weitere Prämisse ist, dass die als Versammlung zu qualifizierende Veranstaltung überhaupt der Anzeigepflicht unterliegt. Dies ist – wie bereits ausgeführt – unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben (nur) bei Spontanversammlungen nicht der Fall, und für sog. Eilversammlungen gilt die strikte Frist zwischen Anzeige und öffentlicher Ankündigung von 48 Stunden nicht. Seitens derjenigen, die das Anzeigeerfordernis generell ablehnen, wird es immer wieder Versuche geben, eine schon länger geplante Versammlung selbst als spontan oder eilig einzustufen. Ob dies jeweils

9 [https://de.wikipedia.org/wiki/Critical_Mass_\(Aktionsform\)](https://de.wikipedia.org/wiki/Critical_Mass_(Aktionsform)).

10 So etwa § 2 Abs 3 VersG NRW.

11 Janz/Peters, GSZ 2022, 132, 133 m. w. N.

12 Janz/Peters, GSZ 2022, 132, 133 m. w. N. Ebenso Eibenstein/Greve, NVwZ-Extra, 2022, 1, 2; Schwier, SächsVBl. 2023, 270, 272; Gregor, DÖV 2022, 759, 760. VG Karlsruhe Beschl. v. 21.12.2021 – 3 K 4579/21, BeckRS 2021, 41288. Ullrich, NVwZ 2022, 272.

13 Eibenstein/Greve, NVwZ-Extra, 2022, 1, 3. So auch zuletzt BVerwG, Urt. v. 27.03.2024 – BVerwG 6 C 1.22 – juris, Rn. 41 m. w. N.

14 Gregor, DÖV 2022, 759, 760.

15 Eibenstein/Greve, NVwZ-Extra, 2022, 1, 3.

zutritt, müssen Behörden und Gerichte dann in jedem Einzelfall würdigen.

Abzulehnen sind demgegenüber weitere Einschränkungen der Anzeigepflicht. Zwar wird in der Literatur¹⁶ vertreten, dass die Pflicht im Fall „politischer oder Kunstaktionen“, die als „Kleinstversammlungen“ anzusehen seien, repressiv und unverhältnismäßig erscheine, weil sich das Versammlungsrecht am Bild von Großdemonstrationen orientiere. Dem ist zu widersprechen: Abgesehen davon, dass unklar bleibt, wo hier die (quantitative wie qualitative) Grenze zu ziehen sein soll, haben gerade die Aktionen von Klimaaktivisten in der Vergangenheit gezeigt, dass mit geringem personellen Teilnehmeraufwand ein großer Störungseffekt erzielt werden kann und gerade auch soll. Damit findet die Annahme eines grundsätzlich geringeren Störpotenzials keine Stütze in der Realität, und es erschließt sich auch nicht, dass das Anmeldeerfordernis für eine aus wenigen Personen bestehende Versammlung den Veranstalter „unverhältnismäßig und repressiv“ mehr belasten soll im Verhältnis zu Versammlungen mit vielen Teilnehmern. Schließlich lässt diese Auffassung außer Acht, dass nur durch Anzeigepflicht auch einer „Kleinversammlung“ erreicht werden kann, Konfliktpotenzial ggf. mit einer anderen (möglicherweise ebenso wenig angemeldeten) „Kleinversammlung“ zu erkennen und etwaige Kollisionen im Vorfeld zu minimieren.¹⁷ Für die genannten Protestformen hat das Anmeldeerfordernis also Bestand.

c) Selbstverständlich richtet sich die Versammlungseigenschaft als solche nicht danach, ob die Versammlung angemeldet oder angezeigt wurde. Denn ob eine Versammlung im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG vorliegt, hängt nicht von einer Anmeldung, geschweige denn einer Genehmigung ab. Der Schutz besteht also unabhängig davon, ob eine Versammlung anmeldepflichtig und dementsprechend angemeldet ist; er endet (erst) mit der rechtmäßigen Auflösung der Versammlung.

4. Präventives Vorgehen gegen Versammlungen ohne Anmeldungen

a) Damit stellt sich die Frage, ob und wie Versammlungsbehörden Gefahren, die von nicht angemeldeten Versammlungen ausgehen, im Vorfeld effektiv begegnen können. Schon allein die Fragstellung scheint in sich widersprüchlich und stellt sich damit jedenfalls dann als paradox dar, wenn die Behörde mangels Anzeige überhaupt keine Kenntnis vom beabsichtigten Vorgehen hat. In diesem Fall ist eine Gefahrenprognose von vornherein nicht möglich, weil es gänzlich an einer tragfähigen Entscheidungsgrundlage fehlt. Ein präventives Vorgehen scheidet also aus. Bei Lichte betrachtet muss die Eingangsfrage also schärfer auf die Fälle eingengt werden, in denen die bevorstehende Versammlung als wahrscheinlich angesehen werden muss, genaue Einzelheiten zu Ort, Zeit, Ablauf und Teilnehmerzahl – geschweige denn zu verantwortlichen Personen – aber ungewiss sind. Es kann sich also nur um Konstellationen handeln, die sich auf gleichgelagerte Vorerfahrungen oder ausdrückliche Ankündigungen außerhalb einer vorherigen Anzeige stützen lassen. So aber lag es in der Vergangenheit bei den drei genannten Aktionsformen.

b) Polizeirechtliche Maßnahmen gegen einzelne im Vorfeld einer Versammlung sind nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Hierdurch darf aber das Versammlungsrecht nicht unterlaufen werden. Jedenfalls im Rahmen der Verhältnismäßigkeit müssen derartige Maßnahmen daher Art. 8 Abs. 1 GG Rechnung tragen. Dabei kommen Maßnahmen wie Gefährderansprachen, Platzverweise oder Meldeauflagen in Betracht.¹⁸ Offenbar sind Standardmaßnahmen dieser Art im Zusammenhang mit dem hier zu behandelnden Versammlungstypus nur selten ergangen; jedenfalls sind sie kaum Gegenstand der Rechtsprechung gewesen. Das VG Stuttgart¹⁹ hat sich 2022 allerdings in einem Eilverfahren mit einem Aufenthaltsverbot im Zusammenhang mit einem „Corona-Spaziergang“ befasst. Dem Adressaten war für die Dauer eines Monats verboten worden, sich montags zwischen 17.30 Uhr und 22.00 Uhr in einem bestimmten Bereich in der Nürtinger Innenstadt aufzuhalten. Dessen Voraussetzungen sah das Gericht als gegeben an. Der Mann war zuvor bei ähnlichen Veranstaltungen mehrfach gewalttätig gegenüber Polizeibeamten geworden, so dass Tatsachen die Annahme der Begehung von Straftaten rechtfertigten. Im Zusammenhang mit Aktionen der Klimaaktivisten haben überdies wohl vor allem bayerische Behörden vom Instrument des Präventivgewahrsams Gebrauch gemacht. Die Rechtsprechung hat die Rechtmäßigkeit in den Fällen bestätigt, in denen die betreffende Person in ihrer richterlichen Anhörung selbst ankündigt, sich nach Verlassen des Polizeigebäudes wiederum auf die Straße zu kleben, um den Verkehr zu blockieren.²⁰ Demgegenüber hat das VG Gelsenkirchen die Rechtswidrigkeit einer Ingewahrsamnahme festgestellt, weil die von Klimaaktivisten befürchtete Aktion erst „in wenigen Stunden“ und damit nicht „unmittelbar“ bevorstanden habe.²¹ Im Einzelnen ist hier – abgesehen davon dass die Polizeigesetze der Länder jeweils sehr unterschiedliche Dauern der Ingewahrsamnahme regeln – noch vieles ungeklärt. Durch die genannten polizeirechtlichen Maßnahmen werden allerdings nur einzelne potenzielle Versammlungsteilnehmer adressiert; sie sind daher generell nicht geeignet, die Durchführung der (unangemeldet gebliebenen) Versammlung als solcher zu verhindern oder ihren Ablauf als solchen zu modifizieren. Hierfür kann nur das Versammlungsrecht zum Tragen kommen.

c) Die zuständige Behörde kann die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des

16 Vgl. *Lembke* in RDB, § 14 Rn. 11.

17 Dies räumt *Lembke* in RDB § 14 Rn. 24 selbst ein. Nicht zu überzeugen vermag an selber Stelle die Differenzierung einer Anmeldepflicht (bei kleinen Versammlungen „etwa von Neonazis“) nach dem zu erwartenden Gegenprotest.

18 Ausführlich zur Thematik: *Trumit*, VBIBW 2023, 185.

19 Beschl. v. 28.02.2022, 1 K 941/22.

20 Vgl. etwa LG Nürnberg-Fürth, Beschl. v. 25.10.2023 – 18 T 5292/23 – juris.

21 VG Gelsenkirchen, Urt. v. 10.08.2022 – 17 K 4838/20 – juris. Ausführlich zum Thema *Heidebach*, DVBl. 2023, 766.

Aufzuges unmittelbar gefährdet ist.“ So lautet der in acht Bundesländern weiter geltende § 15 Abs. 1 VersG, und die jeweiligen (neueren) Versammlungsgesetze der übrigen Länder weichen hiervon auch dann nicht wesentlich ab, wenn der Begriff der Auflage durch denjenigen der Beschränkung ersetzt worden ist. Die – jeweilige – Norm gibt damit den materiell-rechtlichen Rahmen für die Gefahrenabwehr im Versammlungsrecht vor.

(aa) Für die typischerweise auf dieser Grundlage ergehenden behördlichen Verbots- oder Auflagenbescheide ist allerdings in aller Regel für die hier im Raum stehenden Versammlungen ohne Anmeldung kein Raum. Denn es fehlt gerade an einem Anmelder, an den eine solche Verfügung adressiert werden kann. Zudem hat die Versammlungsbehörde aus demselben Grund üblicherweise keine genaue Kenntnis vom Verlauf und den Modalitäten der geplanten Versammlung. Verwaltungsakte im Sinne von § 35 Satz 1 VwVfG sind damit kein geeignetes Mittel, um den von solchen Kundgebungen und Aufmärschen ausgehenden Gefahren gleichermaßen wirksam wie rechtmäßig zu begegnen.

(bb) Aber § 35 VwVfG hat einen zweiten Satz: Danach ist eine Allgemeinverfügung u. a. ein Verwaltungsakt, der sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet. Dies ist bei versammlungsbeschränkenden Maßnahmen gegeben, wenn sich die Maßnahmen vor dem Hintergrund eines bestimmten Ereignisses oder Anlasses an alle Personen wendet, die zu einem bestimmten Zeitpunkt oder innerhalb eines bestimmten Zeitraums an einem bestimmten Ort oder innerhalb eines näher bezeichneten räumlichen Bereichs zu Versammlungen zusammenzukommen beabsichtigen. Eine versammlungsrechtliche Gefahrenabwehr ist demnach auch unter Rückgriff auf diese Rechtsfigur möglich.²² In der Rechtsprechung ist daher grundsätzlich anerkannt, dass versammlungsrechtliche Allgemeinverfügungen auf § 35 S. 2 VwVfG gestützt werden können.²³ Gewisse Zweifel an dieser Möglichkeit hat allerdings das BVerfG in einer Eilentscheidung²⁴ angedeutet; danach sei es eine „verfassungsrechtlich offene Frage, deren Klärung dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben“ müsse, „ob es mit Bedeutung und Tragweite des Art. 8 GG unter bestimmten Voraussetzungen vereinbar“ sein könne, präventiv ein Versammlungsverbot durch Allgemeinverfügung für eine prinzipiell unbestimmte Vielzahl von Versammlungen im Stadtgebiet zu erlassen, die mit Aufrufen zu „Montagsspaziergängen“ oder „Spaziergängen“ im Zusammenhang stehen.

Außerhalb der zahlreichen Allgemeinverfügungen, die im Zusammenhang mit unangemeldeten Protesten gegen Corona-Schutzmaßnahmen standen, sind hier beispielhaft die Allgemeinverfügung der Stadt Leipzig vom 30.05.2023 zum Verbot nicht angezeigter Proteste aus Anlass des Urteils gegen Lina E.²⁵ oder etwa die Allgemeinverfügung des Landes Berlin zur Verhinderung von Straßenblockaden während des Berlin-Marathons 2023 zu nennen.²⁶

In formeller Hinsicht muss die Allgemeinverfügung zunächst wirksam bekannt gegeben werden. Dies geschieht üblicherweise durch eine öffentliche Bekanntgabe nach § 41 Abs. 3 VwVfG und dürfte selten problematisch sein. Das Erfordernis, die potenziellen Adressaten zuvor anzuhören,

ist gesetzlich ausgeschlossen (§ 28 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG), was angesichts des unbestimmten Kreises der Betroffenen und deren Vielzahl unmittelbar einleuchtet. Allgemeinverfügungen müssen aber zudem mit einer ausreichenden Begründung versehen sein (§ 39 VwVfG) und dem Bestimmtheits-erfordernis (§ 37 VwVfG) genügen. Inhaltlich bestimmt ist der Verwaltungsakt nur dann, wenn der Wille der Behörde für den Betroffenen unzweideutig erkennbar geworden und keiner unterschiedlichen subjektiven Bewertung mehr zugänglich ist. Hierbei ist entsprechend § 133 BGB auf den erklärten Willen aus der Sicht eines verständigen Empfängers abzustellen. Aus dem gesamten Inhalt des Verwaltungsakts und aus dem Zusammenhang, vor allem aus der von der Behörde gegebenen Begründung und aus den Beteiligten bekannten näheren Umständen des Erlasses im Wege einer an den Grundsätzen von Treu und Glauben orientierten Auslegung hinreichende Klarheit gewonnen werden kann.²⁷ Die Schwierigkeit besteht hier gerade darin, dass mangels einer vorherigen Anzeige nicht gewiss ist, auf welche Art und Weise die Versammlung ablaufen soll, was nicht erst Folgen für die Gefahrprognose hat, sondern sich schon bei der Bestimmtheit etwaiger Verbote und Beschränkungen auswirkt. Die beiden genannten Allgemeinverfügungen aus Berlin und Leipzig sind jedenfalls bemerkenswert ausführlich, sodass sie wohl weder wegen eines Verstoßes gegen das Bestimmtheits- noch das Begründungsgebot zu beanstanden gewesen wären.²⁸ Das VG Karlsruhe hat zum Einwand mangelnder Bestimmtheit eines Versammlungsverbots nicht angemeldeter Versammlungen treffend ausgeführt, auch für den juristischen Laien sei erkennbar, dass sich die Untersagung gegen anmeldefähige, aber bewusst nicht angemeldete Aufzüge richtet, mit denen gegen die Corona-Maßnahmen protestiert werden solle. Soweit die Antragstellerin meine, es sei für sie nicht erkennbar, ob eine Versammlung angemeldet sei oder nicht, sei sie darauf zu verweisen, dass bei angemeldeten Versammlungen in der Regel besonders gekennzeichnete Ordner anwesend sind und es einen ebenfalls erkennbaren Versammlungsleiter gebe; dies sei gerade der Antragstellerin, die selbst bereits

22 Ausführlich zur Thematik: *Singer*, BayVBl. 2023, 725. VGH München, Beschl. v. 13.09.2023 – 10 Cs 23.1650 – juris, Rn. 35; OVG Lüneburg, Urt. v. 29.05.2008, 11 LC 138/06, juris, Rn. 40 und VG Hamburg, Urt. v. 25.02.2022 – 3 K 1611/18 – juris, Rn. 40). *Hettich*, Versammlungsrecht in der Praxis, Rn. 311; A. A. *Martini/Thiessen/Ganter*, NJOZ 2020, 929, 933 f.

23 Vgl. nur OVG Hamburg, Beschl. v. 03.07.2017 – 4 Bs 142/17 –; BVerfG, Beschl. v. 06.06.2007 – 1 BvR 1423/07; VGH Mannheim, Urt. v. 06.11.2013 – 1 S 1640/22; OVG Lüneburg, Beschl. v. 06.11.2004 – 11 ME 322/04, jeweils juris. Grundlegend: *Singer*, BayVBl. 2023, 725. Kritisch: Schramm, <https://verfassungsblog.de/gefahr-einer-versammlung/>, der meint, „eine Entwicklung zu beobachten, welche dem Staat auf Kosten der Grundrechte Arbeit erspart.“

24 BVerfG, Beschl. v. 31.01.2022 – 1 BvR 208/22 –, Rn. 7, juris.

25 https://static.leipzig.de/fileadmin/mediendatenbank/leipzig-de/Stadt/01_1_Geschaeftsbereich_OBM/12_Ref_Kommunikation/E-Amtsblatt/2023/11-A_2023_E-Amtsblatt.pdf.

26 ABl. Nr. 41 vom 22.09.2023, S. 3977.

27 VG Karlsruhe Beschl. v. 21.12.2021 – 3 K 4579/21 – juris, mw.N.

28 Zu einer gerichtlichen Überprüfung ist es wohl nicht gekommen.

in der Vergangenheit mehrere Versammlungen als Leiterin organisiert und begleitet hatte, auch bewusst.²⁹

In materieller Hinsicht müssen sich auch Allgemeinverfügungen an den Voraussetzungen der jeweiligen Rechtsgrundlage messen lassen, die das jeweilige (Landes-)Versammlungsrecht vorgibt.³⁰ Die Wahl der Handlungsform der Allgemeinverfügung führt also nicht etwa zu einer Herabsetzung der tatbestandlichen Anforderungen.³¹ Erforderlich ist – wie sonst auch – eine unmittelbare und konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit (oder – soweit noch im Gesetz geregelt – der öffentlichen Ordnung³²). Hierfür reicht – wie bereits erwähnt – ein bloßer Verstoß gegen das Anmeldeerfordernis nicht aus. Hinzukommen muss vielmehr eine darüberhinausgehende Gefahr, die sich gerade wegen der unterbliebenen Anzeige mit einer erhöhten Wahrscheinlichkeit zu realisieren droht. Dies kann daran liegen, dass völlig ungewiss ist, wann und wo eine Versammlung stattfinden soll, oder aber daran, dass mangels Anmeldung kein Verantwortlicher zur Verfügung steht, mit dem entweder ein Kooperationsgespräch geführt werden kann oder der später als Adressat eines Auflagen- oder gar eines Verbotsbescheides zur Verfügung steht. Bei den Allgemeinverfügungen, die für einen bestimmten Zeitraum unangemeldete Proteste gegen Corona-Schutzmaßnahmen untersagten, lag auf der Hand, dass die hinzutretende Gefahr in der Nichteinhaltung von Mindestabständen bzw. dem Nichteinhalten der Maskenpflicht gesehen wurde. Damit ging – jedenfalls nach damaligem Kenntnisstand – eine erhöhte Infektionsgefahr mit dem Corona-Virus einher, also eine unter die öffentliche Sicherheit fallende Gefahr für Leib und Leben von Personen. Allgemeinverfügungen gegen Aktionen von Klimaaktivisten haben sich in der Vergangenheit vor allem auf erhebliche Verkehrsbehinderungen bezogen, von denen auch Rettungswagen betroffen gewesen wären; damit ging es auch hier um dasselbe Schutzgut von elementarer Bedeutung.

Selbst wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen der versammlungsrechtlichen Generalklausel vorliegen, muss eine hierauf gestützte Allgemeinverfügung ermessensfehlerfrei ergehen. Der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes kommt hier besondere Bedeutung zu. Denn es steht außer Frage, dass von einer solchen Allgemeinverfügung u. U. eine Vielzahl (nicht angemeldeter) Versammlungen erfasst wird, und das über einen längeren Zeitraum. Daher besteht die Gefahr, dass eine Allgemeinverfügung gewissermaßen „über das Ziel hinausschießen“ könnte; sie wird dann rechtswidrig, wenn die Gefahrprognose nicht alle von ihr erfassten Versammlungen trägt³³ oder wenn sie auch nur hinsichtlich einer solchen Versammlung nicht zur Gefahrenabwehr geeignet, erforderlich oder angemessen ist. Die Möglichkeit von Versammlungen, die im Hinblick auf die Schutzgüter entweder völlig ungefährlich sind oder deren Gefährlichkeit jedenfalls keine derartig umfassende Beschränkung rechtfertigen, machen die Allgemeinverfügung dann also per se rechtswidrig.

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit wird schließlich in der Rechtsprechung die Frage thematisiert, ob Allgemeinverfügungen, die auch friedlich verlaufende Versammlungen erfassen können, nur dann rechtmäßig sind, wenn die Voraussetzungen des polizeilichen Notstands gegeben sind. In der Rechtsprechung ist dies teilweise bejaht worden. In einer

Eilentscheidung des VG Stuttgart³⁴ ging es um eine Allgemeinverfügung, durch die nach den Ausführungen im Beschluss „auch die Versammlungsfreiheit von Versammlungsteilnehmern beschränkt (wird), die nicht die Absicht haben, sich an rechtswidrigen Aktionen, etwa aggressiven Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen, sonstigen Gewalttätigkeiten oder Verstößen gegen Vorgaben zur Einhaltung bestimmter Mindestabstände oder zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung, zu beteiligen“. Die Antragsgegnerin selbst gehe in der Begründung der Allgemeinverfügung davon aus, dass auch Nichtstörer Adressaten der Verfügung sein können. Der Antrag hatte daher Erfolg. So lag es auch in einem vom VG Stuttgart zitierten Urteil des VGH Mannheim.³⁵ Demgegenüber hat der VGH München diese Voraussetzung nicht weiter geprüft, da nach seinen Feststellungen ohnehin kein Fall einer nicht angemeldeten Versammlung denkbar war, von dem keine infektionsschutzrechtlichen Gefahren ausgehen könnten.³⁶ Letztlich dürfte sich diese Frage aber jedenfalls dann nicht stellen, wenn die Allgemeinverfügung tatsächlich ausschließlich Versammlungen mit entsprechender Gefahrenlage erfasst. Anderenfalls wäre nach dem oben Gesagten eine Allgemeinverfügung schon auf tatbestandlicher Ebene rechtswidrig.³⁷

II. Präventives Vorgehen gegen Proteste an bestimmten Orten

Bestimmte Versammlungsorte sind besonders begehrt. Das hat unterschiedliche Gründe. Zum einen kann von einem Protest an einem bestimmten Ort wegen seiner Symbolik eine besondere Wirkung ausgehen. Zum anderen werden Versammlungsorte auch deshalb ausgewählt, weil ein Bezug zwischen diesen und der Thematik einer Demonstration besteht. Dies führt dazu, dass diese Örtlichkeiten – zuweilen zulasten anderer Nutzer oder Berechtigter – immer wieder vermehrt in Anspruch genommen werden. Muss die Gesellschaft derart massive Proteste aushalten? Oder darf der Gesetzgeber – gewissermaßen, wenn das Maß voll ist – Art. 8 Abs. 1 GG an bestimmten Örtlichkeiten von vornherein gänzlich ausschließen? Am Beispiel der sog. Gehsteigproteste vor Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen und von Protesten auf Autobahnen entzündet sich das Problem aktuell.

29 VG Karlsruhe, Beschl. v. 21.12.2021 – 3 K 4579/21 – juris Rn. 32.

30 Im Übrigen darf die konkret-generelle Regelung nicht in eine abstrakt-generelle Regelung umschlagen, dazu *Singer*, BayVBl. 2023, 725, 728.

31 VG Hamburg, Urt. v. 25.02.2022 – 3 K 1611/18 – juris, 1. Ls.

32 So haben etwa Berlin und Schleswig-Holstein die öffentliche Ordnung als Schutzgut aus ihren Versammlungsgesetzen verbannt.

33 VGH München, Beschl. v. 13.09.2023 – 10 Cs 23.1650 – juris, Rn. 38; OVG Münster, Beschl. v. 10.11.2020 – 13 B 1765/20 – juris, Rn. 6.

34 VG Stuttgart, Beschl. v. 12.01.2022 – 1 K 80/22 – juris Rn. 42. Vgl. auch *Singer*, BayVBl. 2023, 725, 729.

35 VGH Baden-Württemberg, Urteil v. 06.11.2013 – 1 S 1640/12 – juris, Rn. 53 f.

36 Bayerischer VGH, Beschl. v. 19.01.2022 – 10 CS 22.162 – juris, Rn. 28.

37 So auch *Hettich*, Versammlungsrecht in der Praxis, Rn. 311.

1. Problemstellung

Vom Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters nach Art. 8 Abs. 1 GG ist prinzipiell auch die Auswahl des Ortes und die Bestimmung der sonstigen Modalitäten der Versammlung umfasst. Die Versammlungsbehörde hat bzw. darf daher im Normalfall lediglich zu prüfen, ob durch die Wahl des konkreten Versammlungsorts Rechte anderer oder sonstige verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter der Allgemeinheit beeinträchtigt werden. Ist dies der Fall, kann der Veranstalter die Bedenken durch eine Modifikation des geplanten Ablaufs ausräumen, oder aber es kommen versammlungsrechtliche Beschränkungen in Betracht, um eine praktische Konkordanz beim Rechtsgüterschutz herzustellen. Beschränkungen zur Abwehr unmittelbarer Gefahren für die öffentliche Sicherheit dürfen also das Zusammenspiel von Motto und geplantem Veranstaltungsort nicht erheblich verändern.³⁸ Denn es ist Sache des Veranstalters zu bestimmen, wo er sein Anliegen ggf. auch mit Blick auf Bezüge zu bestimmten Orten oder Einrichtungen am wirksamsten zur Geltung zu bringen möchte.

2. Gehsteigproteste

Die sog. Gehsteigproteste haben in den vergangenen Jahren vornehmlich Verwaltungsgerichte im Süden Deutschlands beschäftigt. Dabei geht es um angemeldete Versammlungen, die strikte Abtreibungsgegner vor den gesetzlich vorgeschriebenen Konfliktberatungsstellen abhalten, um ihr Missfallen gegenüber Abtreibungen zu bekunden. Ihr Protest richtet sich dabei nicht nur gegen die Einrichtungen und die dort Beschäftigten als solche, sondern vor allem ganz konkret gegen Frauen, die eine Beratung nach dem Schwangerschaftskonfliktberatungsgesetz in Anspruch nehmen wollen. Derartige Proteste haben in der Vergangenheit ein solches Maß und eine solche Intensität eingenommen, dass sich die Versammlungsbehörden vereinzelt gezwungen sahen, diese insbesondere zum Schutz der Persönlichkeitsrechte der betroffenen Frauen gänzlich zu verbieten oder aber jedenfalls mit Auflagen zu versehen, um die unmittelbare Konfrontation zwischen Teilnehmenden und betroffenen Frauen jedenfalls abzumildern. Dabei wurde insbesondere das Persönlichkeitsrecht der Schwangeren gegenübergestellt dem bereits erwähnten versammlungsrechtlichen Grundsatz, wonach die Versammlungsteilnehmer selbst insbesondere über Ort und Zeit ihres Protests entscheiden dürfen.

Die behördlichen Maßnahmen sind zuweilen von den Veranstaltern gerichtlich angegriffen worden. Das BVerwG hat 2023 letztinstanzlich zu einer solchen Konstellation entschieden. Zuvor hatte das VG Karlsruhe die Fortsetzungsfeststellungsklage abgewiesen, auf die vom VGH Mannheim zugelassene Berufung hatte die Klage Erfolg. Das BVerwG hat den Antrag auf Zulassung der Revision zurückgewiesen. Andere Entscheidungen sind unter anderem vom VGH Kassel und den Verwaltungsgerichten in Karlsruhe, Freiburg Frankfurt am Main, Regensburg und München bekannt geworden. Gegenstand der Entscheidungen war hierbei jeweils eine versammlungsrechtliche Verbotserfügung oder aber ein Auflagenbescheid.

In dem Verfahren, welches seinen Ausgang beim VG Karlsruhe³⁹ genommen hat, ging es um eine Versammlung, die in der Form eines „täglichen stillen Gebets bzw. als Mahnwache“ für die Dauer von 40 Tagen jeweils von 9.00 Uhr bis 13.00 Uhr gegenüber dem Gebäude der Beratungsstelle stattfinden sollte. Die Versammlungsbehörde erließ daraufhin eine versammlungsrechtliche Verfügung, mit der der Veranstalterin aufgegeben wurde, ihren „Gehsteigprotest“ während der Beratungszeiten von pro familia in der Woche zwischen 7:15 und 18:00 Uhr nur außerhalb direkter Sichtbeziehung zum Gebäudeeingang durchzuführen. Das VG Karlsruhe sah hierin eine zum Schutz der Frauen gebotene zulässige Beschränkung des Versammlungsrechts. Es habe eine unmittelbare Gefahr für das allgemeine Persönlichkeitsrecht in Form der Privatsphäre der betroffenen Frauen vorgelegen. Hieraus folge das Recht, die gesetzlich anerkannte Beratungsstelle ohne „Spießrutenlauf“ durch eine über mehrere Wochen dauernde, blockadeartige Versammlung von Abtreibungsgegnern zu erreichen. Der Versammlungsort sei gerade darauf ausgerichtet gewesen, die schwangere Frau in ihrer Konfliktsituation und im Zustand hoher Verletzlichkeit über mehrere Wochen hinweg einer Anprangerung und Stigmatisierung auszusetzen. Daher habe das Recht aus Art. 8 GG hier zurücktreten müssen. Der VGH Mannheim hat der Klage demgegenüber stattgegeben. Seiner Auffassung nach habe die unmittelbare Gefahr der Beeinträchtigung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der schwangeren Frauen durch die Versammlung nicht gedroht. Nicht jeder Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der schwangeren Frauen führe zugleich zu einer Verletzung desselben. Vielmehr könnten gegenläufige Grundrechtspositionen – hier die Versammlungs-, Meinungs- und Religionsfreiheit der Versammlungsteilnehmer – im Rahmen der Bildung praktischer Konkordanz solche Eingriffe rechtfertigen. Eine Versammlung sei daher so lange zulässig, als sie den die Beratungsstelle aufsuchenden Frauen nicht die eigene Meinung aufdränge und zu einem physischen oder psychischen Spießrutenlauf für sie führe. Es komme jeweils auf die Umstände des Einzelfalles an, wann dies der Fall sei.⁴⁰

Das BVerwG⁴¹ hat den hiergegen eingelegten Antrag auf Zulassung der Revision zurückgewiesen. Die von der Beklagten als grundsätzlich angesehenen Fragen seien geklärt. Ob die Versammlungsfreiheit nämlich mit einer den Ort und die Zeit der Versammlung regelnden Auflage eingeschränkt werden dürfe, weil eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung besteht, beurteile sich nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren konkreten Umständen. Versammlungsrechtliche Auflagen seien ein Mittel, um unter Berücksichtigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalles eine praktische Konkordanz zwischen dem Grundrecht der

38 BVerfG, Beschl. v. 18.07.2015 – 1 BvQ 25/15 -, Rn. 9, und Urte. v. 22.02.2011 – 1 BvR 699/06 -, Rn. 64; OVG Münster, Urte. v. 07.06.2022 – 15 A 2100/18 -, Rn. 79 – 80, m. w. N., jeweils juris.

39 VG Karlsruhe, Urte. v. 12.05.2021 – 2 K 5046/19, BeckRS 2021, 19238 Rn. 2, beck-online.

40 In diesem Sinne auch *Peters/Janz*, GSZ 2020, 19.

41 BVerwG, Beschl. v. 23.05.2023 – 6 B 33.22.

Versammlungsfreiheit und den Rechten Dritter sowie den betroffenen öffentlichen Belangen herzustellen.

Das Gericht führt sodann aus:⁴²

„Dazu zählt, sich genau dort versammeln zu dürfen, wo es denjenigen „weh tut“, gegen die sich der Protest richtet. Bloße Belästigungen Dritter, die sich aus der Gruppenbezogenheit der Grundrechtsausübung ergeben und sich ohne Nachteile für den Versammlungszweck nicht vermeiden lassen, müssen hingenommen werden. Auch im Rahmen einer Versammlung sind allerdings Tätigkeiten unzulässig, die anderen eine Meinung mit nötigen Mitteln aufdrängen. Das Versammlungsrecht gibt dem Einzelnen kein Recht zum Übergreif in den geschützten Rechtskreis Dritter.“

Und weiter heißt es in der Entscheidung:⁴³

„Andererseits verbürgt das allgemeine Persönlichkeitsrecht nicht den Schutz gegen alles, was die selbstbestimmte Persönlichkeitsentwicklung auf irgendeine Weise beeinträchtigen könnte. Es gibt in einer pluralistischen Gesellschaft kein Recht darauf, von der Konfrontation mit abweichenden religiösen Vorstellungen oder Meinungen gänzlich verschont zu bleiben. Ein von politischen Diskussionen oder gesellschaftlichen Auseinandersetzungen unbeschwertes Inneres ist kein Belang, zu dessen Schutz der Staat Grundrechtspositionen einschränken darf. Unerheblich sind damit Störungen Dritter, die darin liegen, dass diese mit ihnen unliebsamen Themen konfrontiert werden. Erst recht ausgeschlossen sind Verbote zu dem Zweck, bestimmte Meinungsäußerungen ihres Inhalts wegen zu unterbinden.“

Ob und in welchem Umfang die gegenläufigen Rechte der jeweiligen Grundrechtsträger kollidieren, unterliege der tatrichterlichen Würdigung im Einzelfall.⁴⁴

Die Thematik ist deshalb von Relevanz, weil die aktuelle Regierungskoalition im Koalitionsvertrag (S. 92) schreibt: „Sogenannten Gehsteigbelästigungen von Abtreibungsgegnerinnen und Abtreibungsgegnern setzen wir wirksame gesetzliche Maßnahmen entgegen.“ Im Januar 2024 hat die Bundesregierung einen ersten Entwurf für eine dahingehende gesetzliche Regelung vorgestellt, nach der diese Art von Protest unter dort näher bezeichneten Modalitäten jedenfalls in der Nähe von Abtreibungskliniken grundsätzlich nicht gestattet sein soll. Damit handelt es sich um ein gesetzliches Verbot eines spezifischen Protests, der noch nicht die Schwelle der Nötigung erreicht, aber gleichwohl als unerwünscht qualifiziert wird. Die Regelung soll in das Schwangerschaftskonfliktgesetz aufgenommen werden und stützt sich auf die Kompetenz des Bundes für das Gesundheitsrecht. Sie sei zur Gewährleistung einer ungehinderten Inanspruchnahme der Schwangerschaftskonfliktberatung sowie des ungehinderten Zugangs zu Einrichtungen, die Schwangerschaftsabbrüche vornehmen, geboten.

§ 8 des Entwurfs lautet auszugsweise wie folgt:

„Es ist untersagt, in einem Bereich von 100 Metern um den Eingangsbereich der Beratungsstellen in einer für die Schwangeren wahrnehmbaren Weise, die geeignet ist, die Inanspruchnahme der Beratung in der Beratungsstelle durch die Schwangere zu beeinträchtigen,

1. der Schwangeren das Betreten der Beratungsstelle durch das Bereiten eines Hindernisses absichtlich zu erschweren,

2. der Schwangeren entgegen ihrem erkennbaren Willen durch Ansprechen wissentlich die eigene Meinung zu ihrer Entscheidung über die Fortsetzung der Schwangerschaft aufzudrängen,

3. die Schwangere zu bedrängen, einzuschüchtern oder auf andere vergleichbare Weise erheblich unter Druck zu setzen, um sie in ihrer Entscheidung über die Fortsetzung der Schwangerschaft zu beeinflussen,

4. der Schwangeren gegenüber unwahre Tatsachenbehauptungen zu Schwangerschaft oder Schwangerschaftsabbruch zu äußern,

5. der Schwangeren Inhalte im Sinne des § 11 Absatz 3 des Strafgesetzbuches zu Schwangerschaft oder Schwangerschaftsabbruch zur unmittelbaren Wahrnehmung auszuhändigen, zu zeigen, zu Gehör zu bringen oder auf andere vergleichbare Weise zu übermitteln, wenn diese

a) unwahre Tatsachenbehauptungen enthalten oder

b) offensichtlich geeignet sind, eine Schwangere, die diese zur Kenntnis nimmt, stark zu verwirren oder stark zu beunruhigen; dazu zählen vor allem Inhalte, die auf unmittelbare emotionale Reaktionen von Furcht, Ekel, Scham oder Schuldgefühlen abzielen.“ (...)

Soweit ersichtlich, betritt der Bundesgesetzgeber hier Neuland. Der Entwurf wirft daher eine Vielzahl von Fragen auf, die das Vorhaben insgesamt rechtlich zweifelhaft erscheinen lassen. Offenbar geht der Entwurf ohne Weiteres von einer Bundeskompetenz für die Regelung aus; dies erscheint aber insoweit nicht unproblematisch, als die Ausgestaltung des Versammlungsrechts nach Art. 70 GG seit 2005 grundsätzlich Sache der Länder ist, also auch Eingriffe in die Versammlungsfreiheit; dass es sich bei § 8 des Gesetzesentwurfs um einen solchen Eingriff handelt, macht der Entwurf selbst in seinem § 36 deutlich, der dem Zitiergebot des Grundgesetzes entsprechend klarstellt, dass (u. a.) durch die genannte Vorschrift das Grundrecht der Versammlungsfreiheit eingeschränkt wird.⁴⁵

Es fällt weiterhin auf, dass die Gesetzesbegründung zwar das Phänomen der Gehsteigproteste und die damit einhergehenden Beeinträchtigungen vor allem für das Persönlichkeitsrecht der betroffenen Frauen zutreffend beschreibt, zugleich aber nicht thematisiert, welche Instrumente das geltende (Polizei- oder Versammlungs-)Recht bereits jetzt bereithält, um diesen Gefahren zu begegnen. Denn solche stehen mit der polizei- bzw. versammlungsrechtlichen Generalklausel schon zur Verfügung. Es ist auch keinesfalls so,

42 Rn. 17.

43 Rn. 18. In diesem Sinne auch VG Frankfurt/Main, Urt. v. 02.12.2021 – 5 K 403/21.F – juris, Rn. 21 („kein Konfrontationsschutz“).

44 Rn. 19.

45 So auch Hillgruber in seinem Gutachten zum Vorhaben für den Bundestag: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1001624/d3e1325c2b6e6b791bebe16e6e8e472a/20-13-109a.pdf>, S. 12 ff. sowie zum gleichen Vorhaben Augsburg, <https://www.bundestag.de/resource/blob/1002112/03c6f72a695e9d4688d56de00ba4abe8/20-13-109k.pdf>, S. 8 ff.

dass die Gerichte die Möglichkeit des Einschreitens der Polizei oder der Versammlungsbehörden auf dieser Grundlage grundsätzlich in Zweifel gezogen hätten. Der genannten Entscheidung des BVerwG lässt sich dies mit dem Hinweis auf die jeweils im Einzelfall vorzunehmende Abwägungsentscheidung ohne Weiteres entnehmen.⁴⁶ Die Notwendigkeit der Neuregelung wird also nicht begründet. Sie ist auch vor dem Hintergrund zweifelhaft, dass es sich bei den Protesten – anders als im zuvor behandelten Kontext – gerade um angemeldete Versammlungen handelt. Die Versammlungsbehörde hat also bereits jetzt schon die Möglichkeit bzw. die Verpflichtung, den Einzelfall vorab einer Prüfung zu unterziehen, sodass der Mehrwert fraglich ist.⁴⁷

Das VG Regensburg hat in einem auf Erlas einer einstweiligen Anordnung gerichteten Eilverfahren⁴⁸ ausgeführt, dass ein behördliches Einschreiten gegen Versammlungen im örtlichen Umfeld von Beratungsstellen prinzipiell in Betracht kommen kann. Denn jedenfalls bestimmte Formen entsprechender Versammlungen begründeten unmittelbare Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit in Form des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der dort Beratung in Anspruch Nehmenden. Zugleich hat dieses Gericht auf einen möglichen Verstoß gegen § 118 OWiG hingewiesen. Danach handelt ordnungswidrig, wer eine grob ungehörige Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Allgemeinheit zu belästigen oder zu gefährden und die öffentliche Ordnung zu beeinträchtigen. Hierunter könne ein Tun oder Unterlassen fallen, das sich bewusst nicht in die für das gedeihliche Zusammenleben der jeweiligen Rechtsgemeinschaft erforderliche Ordnung einfügt und dadurch im deutlichen Widerspruch zur Gemeinschaftsordnung steht. Auch gegen Einzelpersonen gerichtete, grob ungehörige Handlungen könnten die Allgemeinheit belästigen oder gefährden, wenn die Handlung für die Allgemeinheit unmittelbar wahrnehmbar und so gerartet ist, dass als Folge der Wahrnehmung eine unmittelbare Belästigung oder Gefährdung auch der Allgemeinheit in Betracht komme. Im Einklang hiermit gehen auch andere Entscheidungen offensichtlich davon aus, dass schwangere Frauen eine Verletzung ihres Persönlichkeitsrechts durch Abtreibungsgegner nicht schlechthin hinnehmen müssen, sondern im Einzelfall Anspruch auf versammlungsbehördliches Tätigwerden haben können.⁴⁹

In der Sache fragt sich daher auch, ob es einer derart kleinteiligen Pönalisierung bedarf, wenn das zu beanstandende Verhalten der Abtreibungsgegner bereits entweder als Ordnungswidrigkeit erfasst ist oder ggf. schon als Nötigung anzusehen wäre. Ein letzter Punkt: Die qualifizierten Verhaltensweisen sind nach dem Entwurf „in einem Bereich von 100 Metern um den Eingangsbereich der Beratungsstellen“ verboten; es fragt sich schon, ob ein auch nur 50 Meter vom Eingang entfernter Protest überhaupt noch in der qualifizierten Weise wahrnehmbar wäre, und weiter, welche Parameter letztlich zur genauen Festlegung des Abstands greifen sollen⁵⁰. Die Formulierung „im Bereich des Eingangsbereichs“ ist jedenfalls sprachlich misslungen. Alles in allem handelt es sich daher um ein zweifelhaftes Gesetzesvorhaben. In der Sachverständigenanhörung zum Gesetzesvorhaben vor dem Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend am 13.05.2024 ist dies noch einmal deutlich geworden.⁵¹

3. Versammlungen auf Autobahnen

Autobahnen sind ebenfalls als Versammlungsort begehrt, insbesondere dann, wenn sich der Protest gegen die Verkehrspolitik richten soll oder die Klimakrise zum Thema gemacht wird. Kann das Anliegen hier einerseits in besonderer Weise nach außen sichtbar werden, gehen hiermit zugleich erhebliche Störungen für die Sicherheit und die Leichtigkeit des Straßenverkehrs einher. Vom Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters ist zwar die Ortswahl, nicht aber die Entscheidung darüber umfasst, welche Beeinträchtigungen die Träger der kollidierenden Rechtsgüter hinzunehmen haben.⁵² In der Rechtsprechung ist daher gleichermaßen geklärt, dass Autobahnen nicht von vornherein als Versammlungsort ausgeschlossen sind; zugleich können die Beeinträchtigungen des Verkehrs aber versammlungsbehördliche Verbote oder Beschränkungen rechtfertigen. Klar ist: In jedem Einzelfall müssen die Umstände des Falles jeweils genau geprüft werden. Dabei sind unter anderem abzuwägen die Dauer und Intensität der Aktion, deren vorherige Bekanntgabe, evtl. Ausweichmöglichkeiten, die Dringlichkeit etwaig verhinderter Anliegen, aber auch der Sachbezug zwischen den in ihrer Fortbewegungsfreiheit beeinträchtigten Personen und dem Protestgegenstand.⁵³

Zwar verschafft die Versammlungsfreiheit kein Zutrittsrecht zu beliebigen Orten, insbesondere zu solchen, die nicht allgemein zugänglich sind; der öffentliche Straßenraum gehört, aber grundsätzlich zu den Orten, an denen ein allgemeiner öffentlicher Verkehr eröffnet ist. Auch wenn Bundesautobahnen nur für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt sind und überwiegend ausschließlich im Rahmen dieses Widmungszwecks genutzt werden, handelt es sich hierbei nicht grundsätzlich um versammlungsfreie Räume. Ob eine Autobahn für eine Versammlung genutzt werden kann, ist dabei anhand einer Prüfung und Bewertung der konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalles zu beurteilen. Bei der widmungsfremden Nutzung von Autobahnen ist unter anderem zu prüfen, ob die beabsichtigte Nutzung einer Autobahn einen direkten Bezug zum Versammlungsthema hat, welche Gefahren durch die beabsichtigte Nutzung einer Autobahn für die Versammlungsteilnehmer und andere Ver-

46 Auch die Überschrift eines Aufsatzes zur Thematik lautet passenderweise „Im Zweifel für den Einzelfall“ (Graf/Vasovic, NVwZ 2022, 1679).

47 So auch Frister in seinem Gutachten zum Vorhaben für den Bundestag: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1002056/c00af397cf2cd0cbf5ebbcdd0fde35c6/20-13-109j.pdf>, S. 7 ff.

48 VG Regensburg, Beschl. v. 14.10.2020 – RN 4 E 20.2426, juris. Ähnlich auch im Ansatz VG Karlsruhe, Beschl. v. 27.03.2019, – 2 K 1979/19 –, juris.

49 So im Ergebnis wohl auch BVerwG, Beschl. v. 23.05.2023 – BVerwG 6 B 33.22 – Rn. 19. VG Freiburg, Beschl. v. 04.03.2011 – 4 K 314/11 – juris, 7. Ls. und Rn. 18).

50 Vgl. hierzu auch Augsberg in seinem Gutachten zum Vorhaben für den Bundestag: <https://www.bundestag.de/resource/blob/1002112/03c6f72a695e9d4688d56de00ba4abe8/20-13-109k.pdf>, S. 8 ff.

51 <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw20-pa-familie-schwangerschaftskonfliktgesetz-999736>.

52 BVerfG, Beschl. v. 24.10.2001 – 1 BvR 1190/90 – juris, Rn. 63.

53 Ebenda, Rn. 64.

kehrsteilnehmer entstehen, wie lange und wie intensiv die Beeinträchtigungen und die Gefahren für die anderen Verkehrsteilnehmer sind, welche Verkehrsbedeutung dem betroffenen Autobahnabschnitt zukommt, mit welchem Verkehrsaufkommen im Zeitpunkt der Versammlung zu rechnen ist, inwieweit den durch eine Versammlung auf einer Autobahn begründeten Gefahren durch ein Sicherungskonzept begegnet werden kann und ob zumutbare und praktikable Umleitungsmöglichkeiten bestehen, die die Gefahren und die Beeinträchtigungen ausreichend reduzieren können.⁵⁴

Je nach Fallgestaltung und Gewichtung hat die Rechtsprechung daher in jüngerer Zeit Verbote und Beschränkungen zumeist lediglich modifiziert⁵⁵ oder bestätigt.⁵⁶ Das soll hier nicht weiter vertieft werden. Der Blick soll sich in diesem Kontext kurz auf § 13 Abs. 1 Satz 3 VersGNRW richten, der vorsieht, dass auf Bundesautobahnen keine Versammlungen stattfinden. Hierbei handelt es sich – darüber sind sich Literatur⁵⁷ und Rechtsprechung⁵⁸ einig – um ein absolutes Verbot, welches einer verfassungskonformen Auslegung nicht zugänglich ist. Es stößt zum einen auf kompetenzrechtliche Bedenken, weil die Widmungsbefugnis für die Bundesautobahnen nach Art. 90 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 GG allein beim Bund liege.⁵⁹ Zum anderen wird in der Sache beanstandet, dass das Verbot absolut formuliert ist und keinen Raum für Ausnahmen zulässt.⁶⁰ Mit Blick auf die insoweit einhellige Rechtsprechung der Obergerichte erscheint dies berechtigt. Auch hier erscheint überdies die Notwendigkeit einer derartigen Einschränkung fraglich, wenn – wie die zahlreichen behördenfreundlichen Entscheidungen in diesem Kontext belegen – Verbote und Beschränkungen auf der Grundlage des bisherigen Rechts möglich sind. Eine Verfassungsbeschwerde zu § 13 Abs. 1 Satz 3 VersGNRW ist beim Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen, der zunächst den Erlass einer einstweiligen Anordnung in diesem Kontext auf der Grundlage einer bloßen Folgenabwägung abgelehnt hatte,⁶¹ anhängig.

III. Prozessuale Fragen

1. Allgemeines

Rechtsschutz im Versammlungsrecht findet ganz überwiegend im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes statt. Klageverfahren sind eher die Ausnahme, weil sich (durchgehend sofort vollziehbar erklärte oder kraft Gesetzes sofort vollziehbare⁶²) Versammlungsverbote und -beschränkungen praktisch immer so schnell erledigen, dass über eine etwaige Anfechtungsklage nicht mehr rechtzeitig entschieden werden kann. Hauptsacheverfahren betreffen daher fast ausnahmslos Fortsetzungsfeststellungsklagen. In beiden Verfahrensarten stellen sich teilweise identische Fragen; zusätzliche Voraussetzungen sind bei der Fortsetzungsfeststellungsklage zu prüfen.

2. Klage- bzw. Antragsbefugnis und allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

Wer sich gegen ein Versammlungsverbot wehrt, sei es präventiv oder nachgelagert, muss – wie immer bei belastenden Verwaltungsakten – nach § 42 Abs. 2 VwGO geltend machen, hierdurch in eigenen Rechten verletzt (worden) zu sein. Im Fall der Ver-

bote unangemeldeter Versammlungen ist das gar nicht so einfach, wie es scheint. Denn wer im gerichtlichen Verfahren nicht konkret vorträgt, in einer bestimmten Weise demonstrieren zu wollen, scheitert u. U. mit einem Eilantrag gegen eine sofort vollziehbar erklärte dahingehende Allgemeinverfügung.⁶³

Eine weitere, so unmittelbar wohl noch nicht gerichtlich entschiedene Frage betrifft das Rechtsschutzbedürfnis in derartigen Fällen. Nach allgemeinen Grundsätzen fehlt es daran, wenn Kläger oder Antragsteller ihr Ziel einfacher oder ebenso gut ohne gerichtliche Hilfe erreichen können. Dieser Gedanke findet sich in einigen Entscheidungen, die zu Versammlungsverboten unangemeldeter „Spaziergänge“ ergangen sind, allerdings nicht auf der Zulässigkeitsebene, sondern an anderer Stelle. So wird im Rahmen der Verhältnismäßigkeit derartiger Verbote argumentiert, es sei „dem Antragsteller unbenommen, sich an angezeigten Versammlungen zu beteiligen“.⁶⁴ Das VG Koblenz führt in einem Beschluss⁶⁵ wörtlich aus: „Es steht den Teilnehmern der ‚Spaziergänge‘ frei, die vorab geplanten ‚Spaziergänge‘, zu denen über Social Media aufgerufen wurde, rechtzeitig anzumelden und dadurch zu verhindern, dass die hier angegriffenen Verbote greifen.“ Das BVerfG hat die fehlende Anzeige des Beschwerdeführers schließlich in seinem Beschluss vom 31.01.2022⁶⁶ im Rahmen der Folgenabwägung zu dessen Nachteil gewürdigt. Es falle bei einer Interessenabwägung insbesondere ins Gewicht, dass durch die Gestaltung der Versammlung als „Spaziergang“ eine Vorfeldkooperation und damit eine gegenüber dem Verbot grundrechtsschonende Begleitung der Versammlung durch die Versammlungsbehörde und die Organisatoren im Vorfeld gezielt verunmöglicht worden sei. Dies sei ihm aber vor dem Hintergrund der Ausgestaltung der Versammlung als unangemeldetem Spaziergang offensichtlich bewusst.

Es fragt sich, ob dieser Gedanke nicht auch bereits beim Rechtsschutzbedürfnis fruchtbar gemacht werden kann. Lässt sich das von Art. 8 Abs. 1 GG geschützte Ziel, kollektiv für oder gegen etwas frei auf die Straße zu gehen, in dieser Konstellation nicht ganz einfach durch die Anmeldung errei-

54 OVG Lüneburg, Beschl. v. 01.09.2021 – 11 ME 275/21 – juris, Rn. 12 f. m. w. N. Zahlreiche Entscheidungen finden sich auf in Fn. 12 des Aufsatzes von *von Zons*, ZJS, 2023, S. 957 f.

55 VG Berlin, Beschl. v. 21.04.2023 – VG 1 L 166/23; VGH München, Beschl. v. 24.03.2023 – 10 CS 23.575 –; VG Frankfurt, Beschl. v. 21.01.2022 – 5 L 148/22.F, juris.

56 OVG Lüneburg, Beschl. v. 01.09.2021 – 11 ME 275/21: Routenänderung für Fahrraddemonstration auf Autobahn; OVG Bautzen, Beschl. v. 08.10.2021, 6 B 376/21; OVG Münster, Beschl. v. 03.09.2021 – 15 B 1445/21; VG Augsburg, Beschl. v. 21.01.2022 – Au 8 S 22.150 – jeweils juris.

57 Z. B. *von Zons*, ZJS 2023, 957.

58 OVG Münster, Beschl. v. 29.07.2022 – 15 B 897/22 – juris.

59 *Gmeiner*, NWVBl. 2024, 8, 10.

60 *Von Zons*, ZJS 2023, 957, 965 und *Leusch*, <https://verfassungsblog.de/demonstrieren-schwer-gemacht/>.

61 VerFGH für das Land Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 09.11.2023 – VerFGH 4/23.VB-1, juris.

62 So etwa Art. 25 des BayVersG.

63 So VG Koblenz, Beschl. v. 14.01.2022 – 3 L 38/22.KO, juris, Rn. 3.

64 VGH München, Beschl. v. 19.01.2022 – 10 CS 22.162 – juris, Rn. 29.

65 VG Koblenz, Beschluss v. 14.01.2022 – 3 L 38/22.KO, juris, Rn. 54.

66 BVerfG, Beschl. v. 31.01.2022 – 1 BvR 208/22 – juris, Rn. 10.

chen, wenn nur nicht angezeigte Versammlungen verboten sind? Wer dies nicht so sieht, der müsste – überspitzt gesagt – argumentieren, dass das Grundrecht der Versammlungsfreiheit ein Recht gegenüber staatlichen Stellen umfasst, ein beabsichtigtes Versammlungsansinnen möglichst lange verborgen zu halten und damit erst in dem Moment „ans Licht“ zu treten, in dem es realisiert wird. Das überzeugt aber aus zwei Gründen nicht: Denn zum einen geht auch mit dem Nachsuchen um gerichtlichen Rechtsschutz eine Offenbarung des Anliegens einher; vor allem aber spricht in einem demokratischen Rechtsstaat alles dafür, dass die grundrechtlich geschützte kollektive Meinungskundgabe diejenige meint, die mit offenem Visier erfolgt.

Ein fehlendes Rechtsschutzbedürfnis hat die Rechtsprechung in Nordrhein-Westfalen demgegenüber in einem anderen Fall angenommen. Er betraf ein Eilverfahren, das auf die Feststellung der aufschiebenden Wirkung einer Klage gerichtet war. Sie richtete sich gegen einen Bescheid, in dem die Behörde auf den bereits erwähnten § 13 Abs. 1 Satz 3 VersGNRW verwies, der Versammlungen auf Autobahnen grundsätzlich ausschließt. Das OVG Münster⁶⁷ hat bestätigt, dass die Untersagung der Nutzung der Bundesautobahn nicht aus dem streitgegenständlichen Bescheid des Antragsgegners selbst folgte, sondern unmittelbar aus der genannten Norm. Damit konnte das Rechtsmittel von vornherein keine aufschiebende Wirkung entfalten. Eine Entscheidung hätte daher die Rechtsposition des Adressaten nicht verbessern können.

3. Fortsetzungsfeststellungsinteresse

Soweit versammlungsrechtliche Entscheidungen im Nachhinein auf ihre Rechtmäßigkeit hin überprüft werden sollen,

geschieht das im Wege der Fortsetzungsfeststellungsklage. Das erforderliche Fortsetzungsfeststellungsinteresse folgt hier in der Regel aus der kurzfristigen Erledigung der belastenden Maßnahme. Das BVerwG hat unlängst noch einmal die Frage geklärt, dass es hierfür zusätzlich immer eines qualifizierten Grundrechtseingriffs bedarf.⁶⁸ Daran fehlt es, wenn die Versammlung auf Grund einer im Eilrechtsschutzverfahren wiederhergestellten aufschiebenden Wirkung des eingelegten Rechtsbehelfs im Wesentlichen wie geplant stattfinden konnte; anderenfalls ist ein qualifizierter Eingriff zu bejahen.⁶⁹

IV. Fazit und Schlussfolgerungen

Die Thematik nicht angemeldeter Versammlungen wird die Versammlungsbehörden und die Verwaltungsgerichte aller Voraussicht nach auch künftig beschäftigen. Hieraus resultieren neue materielle und prozessuale Fragestellungen, die z. T. noch nicht abschließend geklärt sind. Bei der Schaffung allgemein verbotener Versammlungsorte durch Gesetz ist wegen Art. 8 Abs. 1 GG größte Zurückhaltung geboten.

Stephan Groscurth, *Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht, Berlin*

67 OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 29.07.2022 – 15 B 897/22 – juris.

68 BVerwG, Beschl. des 8. Senats v. 29.01.2024 – 8 AV 1/24 –, als Antwort auf die Anfrage des 6. Senats im Beschl. v. 29.11.2023 – 6 C 2/22 – jeweils juris.

69 BVerwG, Beschl. v. 29.11.2023 – 6 C 2.22 – juris, Rn. 19.

Arbeitskreis 13: Der lange und beschwerliche Weg zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit in Polen

1. Das derzeitige Gleichgewicht der politischen Kräfte in Polen und die sich daraus ergebenden Gefahren für Gesetzesänderungen in Bezug auf die Justiz, die Staatsanwaltschaft und das Verfassungsgericht

Das Gesetzgebungssystem in Polen erfordert die Beteiligung des Sejm (Unterhaus des Parlamentes), des Senats (Oberhaus des Parlamentes) und des Präsidenten. Damit ein Gesetz in Kraft treten kann, muss es vom Präsidenten unterzeichnet und veröffentlicht werden. Der Präsident hat seinerseits das Recht, einen Rechtsakt auf seine Vereinbarkeit mit der Verfassung zu prüfen und je nach Ergebnis dieser Prüfung:

- unterschreibt er das Gesetz und ordnet seine Veröffentlichung im Amtsblatt an (das Gesetz tritt in Kraft),
- oder er legt es dem Verfassungsgerichtshof zur Vorprüfung der Verfassungsmäßigkeit vor; stellt dieser die Verfassungswidrigkeit fest, darf der Präsident es nicht unterzeichnen; stellt er die Verfassungswidrigkeit nicht fest, muss er es unterzeichnen;
- oder er verweist es mit einem begründeten Antrag an den Sejm zur erneuten Prüfung (Veto) zurück, dann muss der Sejm es mit einer Mehrheit von drei Fünftel der Stimmen bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Abgeordneten erneut annehmen.

Derzeit verfügt die Regierungskoalition nicht über die Mehrheit, um ein Gesetz zu verabschieden, das ihr vom Präsidenten

zur erneuten Prüfung vorgelegt wurde. Das Verfassungsgericht hingegen entscheidet mit Personen, die bereits besetzte Ämter innehaben (doppelte Richter); außerdem setzt es sich aus Personen zusammen, die eindeutig die Position der derzeitigen rechten Opposition vertreten.

Die meisten Änderungen zur Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit und zur Rücknahme der Veränderungen im Justizwesen und in der Staatsanwaltschaft erfordern die Verabschiedung zahlreicher Gesetze. Der Präsident hat wiederholt festgehalten, dass er sein Veto gegen Gesetze einlegen wird, die Änderungen im Justizwesen untergraben und den Status von Richtern regeln, die auf Vorschlag des Nationalen Justizrats ernannt wurden, in den die Richter vom Sejm berufen wurden. Die Amtszeit des Präsidenten endet im August 2025. Derzeit verweist er selbst die von ihm unterzeichneten Gesetzentwürfe zur Nachprüfung an das Verfassungsgericht, weil Mariusz Kaminski und Maciej Wąsik ihre parlamentarischen Pflichten nicht wahrnehmen durften.

Die Gesetzgebungsarbeiten zur Änderung des Gesetzes über den Nationalen Justizrat, das System der ordentlichen Gerichte, der Staatsanwaltschaft, des Obersten Gerichtshofes und des Verfassungsgerichtes sind jedoch im Gange. Es wurde ein interministerielles Team für die Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit unter Beteiligung von NGO-Vertretern eingesetzt, und es wurde eine Kodifizierungskommission für das Gerichtssystem und die Staatsanwaltschaft eingerichtet. Es wurde ein Konzept für partielle Änderungen angenommen, die sich zunächst auf die dringlichsten Fragen beziehen sollen: Änderung der Art und Weise, wie die Richter in den Nationalen Justizrat gewählt werden, und Trennung der Funktionen des Generalstaatsanwalts und des Justizministers. Im Parlament wird derzeit an einer Änderung des Gesetzes über den Nationalen Justizrat gearbeitet, die die Art und Weise der Auswahl der Richter für dieses Gremium betrifft (Änderungen bezüglich des Senates zugunsten des Sejms), im Sejm wird ein neues Gesetz über den Verfassungsgerichtshof und die Regelung des Status seiner derzeitigen Mitglieder gearbeitet. Auch im Senat wird an einer Verfassungsänderung in Bezug auf den Verfassungsgerichtshof gearbeitet (es handelt sich um einen Senatsentwurf). Das Gesetzgebungsverfahren verläuft nach den üblichen Regeln, mit öffentlichen Konsultationen und öffentlichen Anhörungen. Außerdem wurde eine dringende Stellungnahme der Venedig-Kommission zur Vereinbarkeit der Änderungsentwürfe zum Gesetz über den Nationalen Justizrat mit dem Gesetz und der Rechtsprechung der europäischen Gerichte angefordert.

Das Justizministerium arbeitet an einem Gesetzentwurf über die Trennung der Funktionen des Generalstaatsanwalts und des Justizministers. Dieser Entwurf wird gegenwärtig von der Kodifizierungskommission geprüft.

Das Konzept der partiellen Änderungen kann zu Problemen bei der Kohärenz der Lösungen in diesem Bereich führen. Gegenwärtig sorgen die vom Senat eingebrachten Änderungen des Gesetzes zur Änderung des Gesetzes über den Nationalen Justizrat und die Gewährung des passiven Wahlrechts für Richter, die vom nicht ordnungsgemäß ernannten Nationalen Justizrat gefördert werden, für Unzufriedenheit bei den Justiz- und Bürgerorganisationen. Sie sind der Ansicht, dass dadurch die nicht ordnungsgemäß ernannten Richter legalisiert werden und die Regelung ihres derzeitigen Status er-

schwert wird. Die Venedig-Kommission hat sich jedoch kritisch zu der Bestimmung geäußert, mit der diesen Personen das Recht genommen wird, in den Rat gewählt zu werden.

2. Maßnahmen innerhalb des bestehenden Rechtsrahmens

Der Justizminister erklärte zunächst, dass der von Zbigniew Ziobro (Justizminister der früheren Regierung im Kabinett Morawiecki) ernannte Staatsanwalt Dariusz Barski, der aufgrund von Gesetzesänderungen insbesondere in Personalfragen über sehr weitreichende Befugnisse verfügt, wegen seiner unzulässigen Wiedereinstellung in den aktiven Dienst nicht ernannt werden kann. Trotz zahlreicher Proteste und des Einschreitens des Verfassungsgerichts (der Klage von Dariusz Barski wurde stattgegeben, indem die Umsetzung der Entscheidung von Adam Bodnar untersagt wurde), wurde ein neuer Regionalstaatsanwalt ernannt.

Der Justizminister entlässt auch Richter, die zu Unrecht an höhere Gerichte delegiert wurden. Außerdem entlässt er systematisch die von Zbigniew Ziobro ernannten Gerichtspräsidenten. Diese Maßnahmen werden auf der Grundlage der geltenden Gesetzgebung durchgeführt, was zu Problemen bei der Einholung einer positiven Stellungnahme des Gerichtskollegiums führt. Das Kollegium setzt sich aus den Präsidenten der unteren Gerichte zusammen. Die Disziplinar-Ombudsmänner des Justizministers wurden aufgrund ihrer laufenden Amtszeit nicht entlassen. Der Minister hat jedoch Ad-hoc-Ombudsmänner ernannt, um Disziplinarverfahren zu übernehmen, die im Rahmen der Viktimisierung von Richtern eingeleitet wurden. Der Justizminister hat davon abgesehen, neue Auswahlverfahren für freie Richterstellen an den ordentlichen Gerichten auszuschreiben. Auch der Präsident des Obersten Verwaltungsgerichts hat nach einem offenen Brief der Gesamtpolnischen Vereinigung der Verwaltungsrichter darauf verzichtet, freie Richter- und Assessorstellen an den Verwaltungsgerichten der Woiwodschaft auszuschreiben. Leider werden die freien Stellen am Obersten Gerichtshof und am Obersten Verwaltungsgericht vom Präsidenten ausgeschrieben.

Der Sejm nahm Entschlüsse an, in denen grobe Verstöße gegen das Gesetz bei der Verabschiedung früherer Entschlüsse des Sejms zur Wahl von Richtern in den Nationalen Justizrat und zur Ernennung von Richtern des Verfassungstribunals auf bereits besetzte Posten festgestellt wurden. Er äußerte sich auch zur Besetzung des Amtes des Präsidenten des Verfassungsgerichtshofs.

3. All diese Maßnahmen befriedigen jedoch weder die Richter, die für die Wiederherstellung der Rechtsstaatlichkeit gekämpft haben, noch die Öffentlichkeit, die diese Maßnahmen unterstützt. Sie halten sie für zu langsam und unzureichend. Sie befürchten, dass die Politiker die radikaleren Änderungen, insbesondere bei der Regelung des Status von zu Unrecht ernannten Richtern, aufgeben und den Forderungen des Präsidenten nachgeben werden. Diese Befürchtung hat sich noch verstärkt, nachdem der Senat Änderungsanträge eingebracht hat, die diesen Richtern das Recht einräumen, sich für den Nationalen Justizrat zur Wahl zu stellen. Sie sind der Meinung, dass die Veränderungen in der Führung der Gerichte zu langsam vor sich gehen. Sie sind auch der Meinung, dass Diszipli-

narverfahren gegen Richter eingeleitet werden sollten, die andere Richter schikaniert, sich geweigert haben, Urteile des Gerichtshofs der Europäischen Union und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu befolgen, und die die mit ihrem Amt verbundenen Befugnisse überschritten haben. Die Atmosphäre in den Gerichten ist also nicht gut.

4. Die Richter, die zu Unrecht ernannt wurden, verhalten sich derzeit sehr unterschiedlich. Einige wollen die mit ihrer Ernennung verbundenen Unregelmäßigkeiten nicht akzeptieren. Selbst bei den bereits laufenden Auswahlverfahren für freie Richterstellen sind nur wenige zurückgetreten, und der derzeitige, zu Unrecht ernannte Nationale Justizrat führt diese Auswahlverfahren weiterhin durch. Der Rat versucht auch, Änderungen zu verhindern, indem er das Verfassungsgericht anruft, um die Vereinbarkeit der internationalen Verpflichtungen Polens zur Umsetzung der Urteile des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte über die Ernennung von Richtern zu prüfen.

Es gibt jedoch auch Fälle, in denen von Zbigniew Ziobro ernannte Gerichtspräsidenten zurücktreten. Einige Richter der Kammer für außerordentliche Kontrolle und öffentliche Angelegenheiten sind zu dem Schluss gekommen, dass sie angesichts der Infragestellung ihres Status nicht entscheiden sollten, und haben das Verfahren ausgesetzt. Am Obersten Gerichtshof ist die Zahl der richtig und der falsch ernannten Richter jedoch bereits fast gleich. Nur eine Kammer hat einen Präsidenten, der ein korrekt ernannter Richter ist. Auch der Erste Präsident des Obersten Gerichtshofs wird auf Antrag des nicht ordnungsgemäß ernannten Nationalen Justizrats in den Obersten Gerichtshof berufen.

Das Oberste Verwaltungsgericht wird ebenfalls von Richtern beherrscht, die auf Vorschlag des nicht ordnungsgemäß ernannten Nationalen Justizrats ernannt wurden und die nicht von der Führung von Disziplinarverfahren und Verfahren zur Überprüfung der Unabhängigkeit und Unparteilichkeit der Richter im Zusammenhang mit ihrer Ernennung ausgeschlossen sind. Anträgen auf Ausschluss einiger von ihnen von diesen Verfahren wird nicht immer stattgegeben.

Zwei Personen, die auf Antrag des nicht ordnungsgemäß ernannten Nationalen Rates für das Justizwesen an das Berufungsgericht in Warschau berufen wurden, baten darum, in ihre vorherige Position versetzt zu werden. Der Justizminister hat diesem Antrag stattgegeben.

Die Zahl der auf Ersuchen des nicht ordnungsgemäß ernannten Nationalen Justizrats ernannten Richter könnte sich noch erhöhen, da der Präsident nicht beabsichtigt, ihre Ernennung zu verzögern.

5. Die Situation ist also dynamisch und noch instabil. Justiz- und Nichtregierungsorganisationen, die sich für die Rechtsstaatlichkeit einsetzen, beobachten weiterhin das Vorgehen der Exekutive und der Legislative. Sie nehmen aktiv an allen Konsultationen teil und schlagen Lösungen vor. Sie halten es auch für wünschenswert, sich am Gesetzgebungsprozess zu beteiligen.

Aleksandra Wrzesińska-Nowacka, *President of the Polish Association of Administrative Court Judges (OSSSA) and Judge at the Supreme Administrative Court in Poland, Warsaw*



AUS DEN VERBÄNDEN

Bericht über die Mitgliederversammlung des BDVR

Am 07.11.2024 fand die jährliche Mitgliederversammlung des BDVR in Berlin im historischen Plenarsaal des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg statt. Anwesend waren die Mitglieder des Vorstands des BDVR sowie Vertreterinnen und Vertreter der 16 Landesverbände und des Bundesrichtervereins. Nach der Begrüßung durch den Vorsitzenden des BDVR Dr. Robert Seegmüller sprach der Präsident des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg Joachim Buchheister einleitende Worte. Herr Buchheister hob die Bedeutung einer Interessenvertretung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter hervor und

machte einige Anmerkungen zum Stand der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Er vertrat die Auffassung, dass der Ruf nach mehr Personal nicht ausreichend und in Zeiten des Fachkräftemangels auch nicht angezeigt sei. Ein Vergleich mit anderen Ländern zeige, dass dort mehr Verfahren von weniger Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichtern erledigt würden. Bei Genauigkeit, Ausführlichkeit und Länge der Entscheidungen stehe die deutsche Verwaltungsgerichtsbarkeit im europäischen Vergleich an der Spitze. Diese Erkenntnis gelte es im Blick zu behalten. Im Anschluss berichtete Dr. Robert Seegmüller von den Aktivitäten des

BDVR-Vorstands im Jahr 2024. Besonders erwähnenswert sei die Wahrnehmung von Terminen im Bundesministerium des Inneren und im Bundesministerium der Justiz. Hierbei standen die Themen VwGO-Novelle, Asylrecht, Ausländerrecht und insbesondere die Einführung des neuen GEAS im Vordergrund. Bei einem Gespräch im Sommer 2024 leitete der damalige Bundesjustizminister Dr. Marco Buschmann eine Zusammenarbeit des BDVR mit dem Normenkontrollrat zum Thema Planungsbeschleunigung in die Wege. Im Sinne eines sogenannten „Praxis-Checks“ sollen Expertinnen und Experten aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit zusammen mit Mitgliedern des Normenkontrollrates Möglichkeiten der Beschleunigung von Planungsverfahren beleuchten. Dem Bericht des Vorsitzenden folgten die Berichte aus den Landesverbänden. Hier zeigten sich Gemeinsamkeiten und auch deutliche Unterschiede in den Bundesländern. Während in Bayern ein neues Verwaltungsgericht in Plattling entsteht, scheint die Bildung eines weiteren Verwaltungsgerichts in Schleswig-Holstein in die Ferne gerückt. Die dort geplante Zusammenlegung der Arbeits- und Sozialgerichte deutet

vielmehr in eine gegenteilige Richtung. Die Vertreterin des Landesverbandes aus dem Saarland berichtete von den Schwierigkeiten eines kleinen Oberverwaltungsgerichts. Bei Personalengpässen sehe sich auch der Präsident gezwungen, als Beisitzer zu vertreten. Der Vertreter des Landesverbandes Sachsen-Anhalt befürchtete, dass sich die Einführung der führenden elektronischen Akte entgegen der gesetzlichen Pflicht bis zum 01.01.2026 nicht realisieren lasse. Der Landesverband Rheinland-Pfalz berichtete von den Erfahrungen einer Konzentration von Asylsachen am VG Trier. Dies funktioniere gut, was die im bundesweiten Vergleich kurzen Verfahrenslaufzeiten belegte. Einigkeit herrschte bei den Problemen der Nachwuchsgewinnung. In vielen Bundesländern stehe eine Vielzahl von Pensionierungen an. Darüber hinaus sei an vielen Gerichten ein Stellenabbau geplant. Der Vertreter des Landesverbandes Sachsen stellte die hierdurch entstehende knappe Personalsituation besonders anschaulich dar. Doch auch in den Stadtstaaten, die regelmäßig weniger Probleme bei der Einstellung neuer Richterinnen und Richter haben, sei die Nachwuchsgewinnung



©: Privat

Der Vorstand mit den Beauftragten für Europa und das Rundschreiben



©: Privat

Der Vorstand mit den Landesvorsitzenden

nung schwieriger geworden. Der Landesverband Berlin berichtete von den Herausforderungen, gute Kandidatinnen und Kandidaten zu gewinnen. In Berlin bestehe zudem das Problem einer unzureichenden räumlichen Unterbringung. Das Verwaltungsgericht platze seit Jahren aus allen Nähten, eine Alternative sei nicht in Sicht. Einig waren sich viele Landesverbände im Hinblick auf den Verbleib des Kinder- und Jugendhilferechts in der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Den Bestrebungen, dieses Rechtsgebiet in die Sozialgerichtsbarkeit zu verlagern, steht die ganz überwiegende Mehrheit ablehnend gegenüber. Auch der BDVR hat sich hierzu in einer Stellungnahme positioniert. Mögliche Änderungen des Rechtsmittelrechts und die Einführung eines gesetzlichen Einzelrichters werden von einigen Landesverbänden ebenfalls kritisch gesehen. Nach den Berichten der Landesvorsitzenden stand die Wahl des Vorstands an. Im Amt bestätigt wurden der Vorsitzende Dr. Robert Seegmüller und die stellvertretenden Vorsitzenden Dr. Karoline Bülow und Prof. Dr. Martin Fleuß, die Schatzmeisterin Britta Schiebel sowie die Vorstandsmitglieder Heinz Albers, Thomas Jacob, Stefanie Rosarius und Prisca Schiller. Aus dem Vorstand verabschiedeten sich Michaela Obelode und Robert Käß, denen besonderer Dank für ihre erfolgreiche Tätigkeit ausgesprochen wurde. Neu in den Vorstand gewählt wurden Carolin Opel und Cornelia Alberts. Im Anschluss an die Wahl des Vorstandes hielt der Leiter der Abteilung M des Bundesministeriums des Inneren und für Heimat, MinDir Ulrich Weinbrenner, einen Vortrag über die geplante Umsetzung des GEAS. Dem Vortrag folgte eine rege Diskussion zu einzelnen Regelungen und die Erkenntnis, dass die deutschen Verwaltungsgerichte zumindest im Bereich der Grenzverfahren – dem Herzstück der Reform des GEAS – mangels Außengrenzen voraussichtlich nur in wenigen Fällen betref-

fen sein werden. Allgemein kritisch gesehen wurden die vorgesehenen Entscheidungsfristen. Ein weiterer Vortrag der Leiterin der Abteilung R des Bundesministeriums der Justiz, MinDir'in Dr. Heike Neuhaus, wurde auf Grund der Regierungskrise und der am Tag der Mitgliederversammlung ausgesprochenen Entlassung des bisherigen Justizministers Dr. Marco Buschmann und der Ernennung des neuen Justizministers Dr. Volker Wissing kurzfristig abgesagt. Frau Dr. Neuhaus erklärte telefonisch, dass eine Auskunft über den Fortgang der VwGO-Novelle unter diesen Umständen aktuell nicht möglich sei. Es sei ungewiss, ob die VwGO-Novelle in der nächsten Legislaturperiode zustande kommen werde. Zum Ende der Mitgliederversammlung brachte die Vertreterin des bayerischen Landesverbandes das Thema des Einsatzes künstlicher Intelligenz in der Verwaltungsgerichtsbarkeit auf. Dies stieß auf großes Interesse und es entspann sich eine rege Diskussion zu den Risiken und Chancen der Nutzung von künstlicher Intelligenz sowie zu einzelnen konkreten Anwendungen. Insbesondere im Asylrecht werde die Einführung des Programms EMIL mit Spannung erwartet. Insgesamt zeigte die Diskussion, dass in vielen Bundesländern – u. a. am VG Hannover als Testgericht für KI-Module – bereits KI-Projekte getestet werden. Nach dem Ende der Mitgliederversammlung trafen sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer zum gemeinsamen Abendessen und setzten die intensiven Gespräche fort. Die nächste Mitgliederversammlung wird am 13. und 14.11.2025 in Berlin stattfinden.

Dr. Karoline Bülow, Richterin am Obergerverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, stellvertretende Vorsitzende des BDVR

Veranstaltung zur Digitalisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Land Brandenburg

Am 07.11.2024 versammelten sich auf Einladung der BbgVRV rund 50 interessierte Zuhörer aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit, Rechtsanwaltschaft und – mehrheitlich – aus Behörden im Land im Saal des Landesverfassungsgerichts in Potsdam zu einer Vortrags- und Diskussionsveranstaltung zur Digitalisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit. Kurz zuvor hatte zum 01.10.2024 mit dem Pilotbetrieb am Verwaltungsgericht Potsdam die Einführung der Elektronischen Akte (eAkte) begonnen. So standen auch die Digitalisierungsprozesse, bzw. ihr „Produkt“ im Verwaltungsgericht, in einer Rechtsanwaltskanzlei und in einer Behörde am Beispiel einer Gemeinde, sowie die Herausforderungen im Hinblick auf die Kommunikation der am Verwaltungsgerichtsverfahren Beteiligten im Mittelpunkt der Kurzvorträge und der anschließenden Diskussion.

Zu Beginn erläuterte Richter am Verwaltungsgericht Dr. Stephan Kirschnick, IT-Dezernent am Verwaltungsgericht Potsdam und im Ehrenamt Co-Vorsitzender des Landesver-

bandes des Deutschen Richterbundes in Brandenburg, in einem Impulsreferat das in Brandenburg geplante eAkten-Modell und die daraus resultierende Arbeitsweise. Ausgehend von den rechtlichen Grundlagen und dem Zeitplan für die Einführung der eAkte veranschaulichte er für die Zuhörerschaft anhand verschiedener Schaubilder den künftigen richterlichen Arbeitsplatz. Von Interesse war für die Erschienenen, dass die Verwaltungsgerichte in Brandenburg jeweils ab einem in der landesrechtlichen eAkten-Verordnung bestimmten Zeitpunkt (für das VG Frankfurt (Oder) z. B. nun ab 1. Dezember 2024) Neueingänge im Ganzen elektronisch und die Altverfahren im Ganzen in Papierform führen.

Abschließend nahm RiVG Dr. Kirschnick die Führung von Beiakten und insbesondere der vorgelegten Verwaltungsvorgänge in den Blick. Er ging hierbei auf den Grundsatz der ordnungsgemäßen Aktenführung ein und hielt fest, dass sich die Pflicht zur Aktenvorlage nach § 99 VwGO nach allgemeiner Meinung auf das jeweilige Format der Aktenführung beziehe,

wobei damit auch nach dem Brandenburgischen E-Government-Gesetz (BbgEGovG) zunehmend mit der Vorlage elektronisch geführter Behördenakten zu rechnen ist (vgl. § 7 Abs. 1 BbgEGovG, wonach insbesondere für als untere Landesbehörden auftretende kommunale oder nichtstaatliche Stellen noch eine Ausnahme von der seit dem 1. November 2024 geltenden Pflicht zur grundsätzlichen elektronischen Aktenführung für Landesbehörden ausgenommen sind). Diesbezüglich schilderte RiVG Dr. Kirschnick noch die wesentlichen Standards der im Entwurf befindlichen Behördenaktenübermittlungsverordnung (BehAktÜbV, Stand: 28. Oktober 2024) und wies auf das hohe Interesse der Verwaltungsgerichtsbarkeit daran hin, dass übermittelten elektronischen Verwaltungsvorgängen zukünftig der als Soll-Pflicht vorgesehene strukturierte und maschinenlesbare Datensatz im Dateiformat XML beigefügt wird, um die richterliche Arbeit mit solchen – teils ja mehrere tausend Seiten umfassenden – Akten handhabbar gestalten zu können.

Im Anschluss stellte Rechtsanwalt Dr. Dominik Lück von der Kanzlei Dombert Rechtsanwälte seinen auf die fortgeschrittene Digitalisierung ausgerichteten anwaltlichen Arbeitsplatz vor. Er zog aus der erfolgten Umstellung ein durchweg positives Fazit. So habe sich die Kanzlei im Zuge des zunehmenden mobilen Arbeitens bzw. der Nutzung im Home-Office dafür entschieden, jeden Mitarbeiter mit einem Laptop auszustatten und im Büro flexibel nutzbare Büroarbeitsplätze vorzusehen. Begeistert zeigte er sich von den Einsatzmöglichkeiten des von ihm genutzten, mit der Arbeitsumgebung vernetzten elektronischen Notizbuches etwa bei Besprechungen oder Verhandlungen, was bei manchen der beileibe nicht schlecht ausgestatteten Richter und Behördenmitarbeiter ein wohl leicht neidisch zu deutendes Seufzen hervorrief. Schließlich schilderte RA Dr. Lück die bewussten Entscheidungen der Kanzlei für Kommunikations-Softwarelösungen (Microsoft-Teams und Webex-Telefonie) sowie die kanzleieigene Cloudlösung auf einem eigenen, sicheren Server, der von einem externen IT-Dienstleister betreut werde. Im Ergebnis sei ein Arbeiten weitgehend unabhängig vom Aufenthaltsort sowie auch die zeitlich parallele Bearbeitung der Dokumente bei arbeitsteiliger Vorgehensweise möglich, was insbesondere bei dringlichen und sehr umfangreichen Fällen von großem Vorteil sei.

In einem dritten Kurzvortrag schilderte Mike Salzwedel, Leiter des Fachbereichs Verwaltungssteuerung der Gemeinde Petershagen-Eggersdorf, einer Gemeinde mit rund 15.000 Einwohnern im östlichen Umland von Berlin, eindrücklich die komplexen Herausforderungen einer kommunalen Behörde bei der Digitalisierung (auch) von Verwaltungsprozessen und der Kommunikation mit dem Verwaltungsgericht. Seiner Erfahrung nach seien die Kommunen dabei weitgehend auf sich gestellt. Komplex sei die Digitalisierung insbesondere deshalb, weil in den verschiedenen Aufgabenbereichen der Gemeinde mit sehr unterschiedlichen verschiedenen Fachverfahren (Haushalt, Abgaben, Ordnungsbehörde etc.) gearbeitet werden müsse, die teilweise – so im Personenstandswesen durch den Bund – vorgegeben seien und dabei zuweilen keine hinreichenden Schnittstellen – etwa für die Kommunikation über das elektronische Behördenpostfach – vorsähen. Hinzu kämen begrenzte finanzielle und personelle Mittel, auch um externe Programme neu einzukaufen bzw. externe IT-Dienstleister hinzuzuziehen. Drittens sei die Bereitschaft der Stammebeleg-

schaft, die gewaltigen Neuerungen der Verfahrensabläufe etc. zu akzeptieren und mitzugehen, nicht durchgehend im gewünschten Maß vorhanden, viele Widerstände seien zu überwinden. Allerdings habe man, als sich vor einigen Jahren die immense Aufgabe der Digitalisierung stellte, dies genutzt, um die gesamten eigenen Verfahrensabläufe einschließlich der Organisation der Abteilungen auf den Prüfstand zu stellen. So habe man es in durchaus langwierigen Prozessen geschafft, die eigenen Abläufe deutlich effizienter und durchschaubarer zu gestalten. Hinsichtlich der Kommunikation mit dem Verwaltungsgericht sei man in einem konstruktiven und proaktiven Austausch. Allerdings sei aus verschiedenen technischen Gründen fraglich, ob man es schaffe, in naher Zukunft die Übermittlung von behördlichen eAkten an das Verwaltungsgericht in dem gewünschten x-Justiz-Standard zu gewährleisten.

In einer abschließenden, vom Unterzeichner moderierten Diskussionsrunde mit den Referenten wurden insbesondere die Auswirkungen der Digitalisierung auf die Kommunikation der Beteiligten mit den Verwaltungsgerichten erörtert. Die Runde wurde dabei fachlich ergänzt durch den für die Einführung der eAkte zuständigen Fachbereichsleiter des zentralen justizeigenen IT-Dienstleisters ZenIT, Herrn René Dongowski. Breiten Raum nahm dabei die Frage ein, ob und wie in naher Zukunft eine dem – nach dem Entwurf der Behördenaktenübermittlungsverordnung – vorgesehenen Soll-Standard entsprechende strukturierte Übermittlung von behördlichen eAkten geleistet werden kann. Als gefragter Ansprechpartner verwies Herr Dongowski darauf, dass die technischen Standards hierzu ja niedergelegt seien, der ZenIT aber als Ansprechpartner zur Verfügung stehe, um solche Fragen abzuklären. Die zahlreichen Reaktionen aus dem Publikum insbesondere von Behördenvertretern zeigten, dass solchen Aspekten bislang noch keine verstärkte Aufmerksamkeit gewidmet wurde. Eine Justitiarin eines Landkreises verwies vielmehr auf die Problematik, dass sich manche Gemeinden vor Jahren in Unkenntnis über die künftigen Anforderungen Fachverfahren oder sonstige Software teuer eingekauft hätten, die die erwünschten Schnittstellen zur Kommunikation mit den Gerichten oder anderen Behörden nicht hinreichend vorsähen und nun auf absehbare Zeit kein Geld vorhanden sei, um dies abzuändern. Schließlich wurde



©: Klaus Herrmann

RiVG Martin Schröder, RiVG Dr. Stephan Kirschnick, René Dongowski, RA Dr. Dominik Lück und Mike Salzwedel (v.l.n.r.)

noch kurz die Frage der Gewährleistung der Akteneinsicht in eAkten, etwa durch Schaffung von Cloud-Lösungen, angeschnitten. Hier blieb die Erkenntnis im Raum stehen, dass zur wünschenswerten Realisierung die Schaffung einer (bundesweit nutzbaren) öffentlich-rechtlichen Cloud-Lösung anzustreben wäre.

Die Veranstaltung und ihre Resonanz zeigten, dass es ein großes Bedürfnis gibt, dass sich die am Verwaltungsverfahren Beteiligten über die neuen Bedingungen des digitalisierten Verfahrens austauschen. Auch wenn das Optimum mög-

licherweise nicht unmittelbar erreichbar sein wird, gilt es doch zumindest, über die Einführung der eAkte hinauszudenken und die wichtigen wünschenswerten Änderungen künftig in einem verbesserten Prozess auf den Weg bringen zu können.

Martin Schröder, *Vorsitzender Richter am Verwaltungsgericht und Vorsitzender der BbgVRV, VG Frankfurt (Oder)*

Neuer Vorstand in Brandenburg

Die BbgVRV hat auf ihrer ordentlichen Mitgliederversammlung am 21. November 2024 in Cottbus turnusgemäß ihren Vorstand gewählt.

Wieder gewählt wurden VRiVG Martin Schröder vom VG Frankfurt (Oder) als Vorsitzender, RiFG Ekkehard Mast vom Finanzgericht des Landes Brandenburg als Kassenwart und R'inVG Juliane Piekos vom VG Cottbus als weiteres Vorstandsmitglied. Neu in den Vorstand gewählt wurden R'inOVG Claudia Stahl vom OVG Berlin-Brandenburg als Stellvertretende Vorsitzende und RiVG Dr. Benedikt Vogt vom VG Potsdam als Schriftführer.

Der Vorsitzende verabschiedete mit großem Dank für ihr ausdauerndes Engagement die langjährigen Vorstandsmitglieder VR'inVG Dr. Katharina Lubitzsch (VG Potsdam) und RiOVG Thomas Jacob (OVG Berlin-Brandenburg), die sich nicht mehr zur Wahl gestellt haben.

Martin Schröder, *Vorsitzender am Verwaltungsgericht und Vorsitzender der BbgVRV, VG Frankfurt (Oder)*



©: Alexander Böning

Auf dem Foto v.l.n.r.: R'inVG Juliane Piekos, RiVG Dr. Benedikt Vogt, VRiVG Martin Schröder, R'inOVG Claudia Stahl und RiFG Ekkehard Mast.

Neuer Vorstand der Vereinigung Hamburgischer Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen

In ihrer Mitgliederversammlung am 05.11.2024 hat die Vereinigung Hamburgischer Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen einen neuen Vorstand gewählt.

Die Senatorin für Justiz und Verbraucherschutz Anna Galina leitete die Versammlung mit einem Grußwort ein. Darin betonte sie die Bedeutung eines funktionierenden Rechtsstaats. Diesen gegen Angriffe zu verteidigen sei ihr ein wichtiges Anliegen und sie sei stolz darauf, dass Hamburg das Thema „Resilienz des Rechtsstaates“ auch bundesweit auf die Agenda gesetzt habe und es hier zu einer übergreifenden

Einigung der demokratischen Bundestagsfraktionen gekommen sei. Gerade im Hinblick auf die Mechanismen zur Wahl von Richterinnen und Richtern sei es aus ihrer Sicht wichtig, Vorkehrungen gegen extremistische Einflüsse zu treffen. Weiterhin bekannte sich die Senatorin dazu, dass die solide finanzielle Ausstattung der Justiz für das Funktionieren des Rechtsstaats unabdingbar sei. Hier verwies sie zum einen auf die aus ihrer Sicht erfolgreichen Verhandlungen für den Doppelhaushalt 2025/2026, in denen eine Steigerung des Budgets von 13 % habe erreicht werden können. Bei dem

Thema amtsangemessene Besoldung habe sie sich zwar noch nicht durchsetzen können. Dieses „dicke Brett“ zu bohren habe für sie aber weiterhin hohe Priorität. Die Senatorin streifte sodann verschiedene aktuelle rechtspolitische Themen. Sie betonte unter anderem, dass bei der anstehenden, auf eine Beschleunigung der Prozesse gerichteten VwGO-Novelle die Qualitätssicherung der Rechtsprechung nicht aus den Augen verloren werden dürfe. Zur geplanten GEAS-Reform merkte sie an, dass ihr der Menschenrechtsschutz, zugängliche Rechtsschutzverfahren, der Geist der Humanität und Solidarität und die Gewährleistung des Zugangs zum Rechtsweg und zur Rechtsberatung wichtige Anliegen seien. Hier sah sie noch Defizite in dem vorliegenden Referentenentwurf. Konkret kritisierte sie die europarechtlich nicht zwingende Verkürzung der Frist des § 58 Abs. 2 VwGO auf drei Monate für den Bereich der Asylprozesse. Darüber hinaus stehe die gerichtliche Entscheidungsfrist von sechs Monaten im Spannungsverhältnis zur richterlichen Unabhängigkeit. Auch die Einführung des „Flughafenverfahrens“ über die Konstellationen hinaus, in denen dies europarechtlich vorgegeben sei, sah sie wegen der erheblichen Auswirkungen auf die Möglichkeit der Betroffenen, gerichtlichen Rechtsschutz zu erhalten, kritisch. Senatorin Gallina schloss ihr Grußwort mit einem Dank an die Richterschaft und lobte deren weit überdurchschnittliches Engagement.

Der nächste Tagesordnungspunkt, der Bericht des Vorsitzenden, war geprägt nicht nur vom Blick auf die vergangenen zwei Jahre der Vereinsarbeit, sondern vor allem vom Rückblick des scheidenden Vorsitzenden VRiOVG Heinz Albers auf seine 14-jährige Tätigkeit im Vorstand der Vereinigung. Besonders in Erinnerung blieben dabei die Organisation des Verwaltungsgerichtstages 2016 in Hamburg, die vielfältigen Vortragsveranstaltungen sowie die Arbeit in der Rechtspolitik auf Bundes- und Landesebene.

Zum Nachfolger als Vorsitzender der Vereinigung wählte die Mitgliederversammlung sodann RiOVG Dr. Tobias Frische. Dieser bedankte sich im Namen des Vorstands und

der Vereinigung bei Herrn Albers für dessen langjähriges Wirken und betonte dessen hohes Engagement, mit dem er die Vereinigung über die Jahre geprägt habe. Er hob darüber hinaus hervor, dass Herr Albers und seine über die Jahre gewonnene Erfahrung der Vereinigung weiterhin erhalten blieben, da er seine Arbeit im Vorstand des BDVR e.V. fortsetzen werde. Die Mitglieder würdigten die Arbeit des scheidenden Vorsitzenden mit anhaltendem Applaus. Als weiteres neues Mitglied des Vorstands wurde Ri'inVG Dr. Christine Andréé gewählt. Mit der Wiederwahl von Ri'VG Dr. Jan Eller sowie Ri'inVG Wiebke Schäfer und Ri'inVG Miriam Knölle ist der Vorstand wieder komplett.



© Jan Stempewitz

Der neue Vorsitzende, Dr. Tobias Frische, die Senatorin für Justiz und Verbraucherschutz Anna Gallina sowie der scheidende Vorsitzende Heinz Albers (v.l.n.r.)

Miriam Knölle, *Richterin am Verwaltungsgericht und Mitglied des Vorstands der Vereinigung Hamburgischer Verwaltungsrichter und Verwaltungsrichterinnen Hamburg*

Bericht von der Mitgliederversammlung 2024 der Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter Rheinland-Pfalz (VVR)

Am 30.10.2024 fand die jährliche Mitgliederversammlung der Vereinigung der Verwaltungsrichterinnen und Verwaltungsrichter Rheinland-Pfalz (VVR) in der Stadthalle Saarburg statt, zu der der Vorstand der VVR neben den zahlreichen erschienenen Mitgliedern u. a. den rechtspolitischen Sprecher der SPD-Fraktion im rheinland-pfälzischen Landtag, Herrn MdL Spies, den Staatssekretär im Ministerium der Justiz, Herrn Dr. Frey, sowie die Vorsitzenden der Landesverbände des Deutschen Richterbundes, Herrn OStA a.D. Albrecht, und der Neuen Richtervereinigung, Herrn PräsLG Dr. Grüter, als Ehrengäste begrüßen durfte.

Nach Grußworten u. a. von Herrn Staatssekretär Dr. Frey befasste sich die Mitgliederversammlung im Rahmen des traditionell am Vormittag stattfindenden Fachteils mit dem Thema „Reichsbürger, Querdenker und Co. – Herausforderungen für den demokratischen Rechtsstaat“ – nicht aus juristischer, sondern aus soziologischer Sichtweise. Herr Prof. Dr. Martin Endreß, Inhaber des Lehrstuhls für allgemeine Soziologie des Fachbereichs Soziologie der Universität Trier, der sich dankenswerterweise zu einem entsprechenden Vortrag bereiterklärt hatte, zeigte den Anwesenden in vier Schritten u. a. die Denk- und Handlungsweisen des

betreffenden Personenkreises und darin angelegte Paradoxien auf und versuchte abschließend, mögliche Lösungsansätze im Umgang mit Personen aus diesem Spektrum zu entwickeln. In diesem Zusammenhang wies er auf die Wichtigkeit hin, aktiv die positiven Aspekte der freiheitlich-demokratischen Grundordnung herauszustellen und auf Kritik aktiv mit Gegenkritik unter Herausstellung der Paradoxien zu reagieren. Auch wenn sich der Kern des Spektrums der Reichsbürger oder Querdenker sicherlich nicht überzeugen lasse, bestehe jedoch die Möglichkeit, Personen am Rande dieses Spektrums zu erreichen. In der sich anschließenden Diskussion herrschte Einigkeit darüber, dass die Justiz im Allgemeinen und die Verwaltungsgerichtsbarkeit im Besonderen frühzeitig auf die positiven Aspekte der freiheitlich-demokratischen Grundordnung und die sich daraus ergebenden Chancen hinweisen sollte, auch durch verstärkte Kontakte zu Schulen.

Der am Nachmittag stattfindende mitgliederinterne Teil der Mitgliederversammlung stand im Zeichen der turnusgemäß stattfindenden Vorstandswahlen. Bei diesen wurden Herr RVG Ermlich (VG Mainz) als Vorsitzender, Herr ROVG Dr. Eichhorn (OVG Rheinland-Pfalz) als Kassenwart und Frau RinVG Dwars (VG Koblenz) als Beisitzerin in ihren Ämtern bestätigt. Neu gewählt wurden Herr RVG Heimberg (VG Trier) als stellvertretender Vorsitzender sowie Frau RinVG Goldmaier (VG Neustadt/Wstr.) und Herr ROVG Neu (OVG Rheinland-Pfalz) als weitere Beisitzer. Des Weiteren gab Herr VPräsOVG Dr. Schumacher in Vertretung des verhinderten PräsOVG Prof. Dr. Brocker einen Überblick über die Lage der rheinland-pfälzischen Verwaltungsgerichtsbarkeit. Er betonte u. a., dass es trotz eines

deutlichen Anstiegs der Eingangszahlen gelungen sei, weiterhin zügigen und effektiven Rechtsschutz zu gewährleisten.

Ihren Abschluss fand die Mitgliederversammlung traditionell mit einem Rahmenprogramm, in dessen Rahmen die Mitglieder an einer Stadtführung in Saarburg, einem Besuch einer Einrichtung der Lebenshilfe Trier bzw. einer Weinprobe teilnehmen konnten.



©:Jasmin Fehrl

RinVG Ivanka Goldmaier, RVG Michael Ermlich, ROVG Matthias Neu, RinVG Annemarie Dwars und RVG Christian Heimberg (v.l.n.r.)

Michael Ermlich, Richter am Verwaltungsgericht, Mainz

Personalmeldungen aus dem Bundesverwaltungsgericht

Richter am BVerwG Stefan Liebler im Ruhestand

Mit Ablauf des Monats Oktober 2024 wurde Herr Richter am Bundesverwaltungsgericht **Stefan Liebler** nach mehr als zwanzigjähriger Tätigkeit am Bundesverwaltungsgericht in den Ruhestand versetzt.

Nach dem Abschluss seiner juristischen Ausbildung in Deutschland und einem anschließenden Studienaufenthalt an der École Nationale d'Administration (ENA) in Paris war Herr Liebler ab Januar 1989 als Richter am Verwaltungsgericht Stuttgart tätig. Von März 1992 bis Mitte 1996 folgten Abordnungen an das Sächsische Staatsministerium der Justiz in Dresden und das Sächsische Obergericht in Bautzen, wo er im Juli 1996 zum Richter am Obergericht ernannt wurde. Von August 1996 bis Ende Juli 1998 war Herr Liebler als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das Bundesverwaltungsgericht abgeordnet. Danach war er im Sächsischen Staatsministerium der Justiz als Referatsleiter tätig, seit März 1999 im Amt eines Ministerialrats.

Im Juli 2003 wurde Herr Liebler zum Richter am Bundesverwaltungsgericht ernannt. Er gehörte dem 3. Revisionsssenat an, der u. a. für das Gesundheitsverwaltungsrecht, das Infektionsschutzrecht, das Recht der Land- und Forstwirtschaft, das Lebensmittelrecht, das Tier- und Pflanzenschutzrecht sowie das Verkehrsrecht und das Recht der Verkehrswirtschaft zuständig ist. In seinen ersten Jahren am Bundesverwaltungsgericht umfassten die Zuständigkeiten des 3. Revisionsssenats außerdem das Lastenausgleichsrecht, das Vermögenszuordnungsrecht, Verfahren nach dem Entschädigungs- und Ausgleichsleistungsgesetz sowie das Recht zur Bereinigung von SED-Unrecht. Schwerpunktmäßig war Herr Liebler mit dem Verkehrsrecht und dem Recht der Verkehrswirtschaft befasst und hat insbesondere auf diesen Gebieten die Senatsrechtsprechung maßgeblich mitgeprägt. Er war zudem mehrere Jahre Mitglied des Präsidiums des Bundesverwaltungsgerichts.

Herr Liebler hat sich neben der Rechtsprechungstätigkeit intensiv an der Pflege der Beziehungen des Bundesverwaltungsgerichts zu anderen obersten Verwaltungsgerichten und Verwaltungsgerichtshöfen in Europa beteiligt, insbesondere am Austausch mit dem Conseil d'État in Paris. Der Fachöffentlichkeit ist er als Autor zahlreicher Publikationen, insbesondere zum Conseil d'État, bekannt.

Richter am Bundesverwaltungsgericht Martin Brandt im Ruhestand

Mit Ablauf des Monats November 2024 ist Herr Richter am Bundesverwaltungsgericht **Martin Brandt** nach mehr als

vierzehnjähriger Tätigkeit am Bundesverwaltungsgericht in den Ruhestand getreten.

Herr Brandt begann seine richterliche Laufbahn im November 1988 bei dem Verwaltungsgericht Freiburg. Vom Januar 1991 bis September 1994 war er als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das Bundesverfassungsgericht abgeordnet. Im Januar 2001 wurde Herr Brandt zum Richter am Verwaltungsgerichtshof befördert und an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg versetzt. Es folgte eine Abordnung an das Staatsministerium Baden-Württemberg vom November 2003 bis Dezember 2004.

Herr Brandt wurde im August 2010 zum Richter am Bundesverwaltungsgericht ernannt und dem 7. Revisionsssenat zugewiesen, der während der Zeit seiner Zugehörigkeit u. a. für das Umweltschutzrecht und das Immissionsschutzrecht, das Gentechnikrecht, das Abfallrecht und das Bodenschutzrecht, das Atomrecht, das Wasser- und Deichrecht, das Bergrecht sowie das Informationsfreiheitsrecht zuständig war. Von Mai 2011 bis Dezember 2017 war Herr Brandt zudem Mitglied des Fachsenats nach § 189 Verwaltungsgerichtsordnung. Ab Juli 2019 gehörte Herr Brandt auch dem 10. Revisionsssenat an.

Im August 2020 wechselte Herr Brandt in den 4. Revisionsssenat, der u. a. für das Bau- und Bodenrecht, das Recht der Raumordnung, das Recht der Anlegung und des Betriebes von Flugplätzen sowie das Denkmalschutzrecht zuständig ist. Bis Oktober 2023 war der 4. Revisionsssenat außerdem für das Recht des Ausbaus von Energieleitungen zuständig.

Neben seiner richterlichen Tätigkeit nahm Herr Brandt über viele Jahre die Aufgaben des stellvertretenden Präsidialrichters wahr.

Dr. Max Plog neuer Richter am Bundesverwaltungsgericht

Am 02.01.2025 hat **Dr. Max Plog** sein Amt als Richter am Bundesverwaltungsgericht angetreten.

Herr Dr. Plog wurde 1976 in Hannover geboren und studierte Rechtswissenschaften an der Freien Universität Berlin. Nach Abschluss seiner juristischen Ausbildung begann er seine richterliche Laufbahn im Juni 2007 am Verwaltungsgericht Stade. Im März 2009 promovierte ihn die Freie Universität Berlin zum Doktor der Rechte. Von April bis September 2009 folgte eine Abordnung an den Landkreis Stade. Nach seiner Erprobung am Niedersächsischen Obergericht wurde er dort 2013 zum Richter ernannt. Ab 2015 war er an die Justizbehörde der Freien und Hansestadt Hamburg abgeordnet und wurde im Juli 2017 an das Hamburgische Obergericht versetzt.

Das Präsidium des Bundesverwaltungsgerichts hat Dr. Plog dem 9. Revisionssenat zugewiesen. Dieser ist u. a. für das Straßen- und Wegerecht, insbesondere die dem Bundesverwaltungsgericht zugewiesenen erstinstanzlichen Klagen gegen Planfeststellungsbeschlüsse für den Bau von Bundesfernstraßen und für das Kommunalabgabenrecht zuständig.

Dr. Fabian Scheffczyk neuer Richter am Bundesverwaltungsgericht

Am 02.01.2025 hat **Dr. Fabian Scheffczyk** sein Amt als Richter am Bundesverwaltungsgericht angetreten.

Herr Dr. Scheffczyk wurde 1980 in Osnabrück geboren. Im Anschluss an das Studium der Rechtswissenschaften promovierte ihn die Europa-Universität Viadrina in Frankfurt (Oder) im April 2008 zum Doktor der Rechte. Nach dem Ablegen der Zweiten juristischen Staatsprüfung im Juli 2009 war Herr Dr. Scheffczyk zunächst als Rechtsanwalt tätig. Im April 2011 wechselte er in das Bundesministerium der Justiz und

wurde zum Regierungsrat ernannt. Nach seiner Beförderung zum Oberregierungsrat im April 2012 und zum Regierungsdirektor im April 2013 wurde er von Januar 2014 bis Juni 2016 als wissenschaftlicher Mitarbeiter an das Bundesverfassungsgericht abgeordnet. Im Mai 2017 kehrte Herr Dr. Scheffczyk zunächst in die Anwaltschaft zurück, bevor er im August 2018 seine richterliche Laufbahn am Schleswig-Holsteinischen Verwaltungsgericht begann. Herr Dr. Scheffczyk war mit einem Teil seiner Arbeitskraft von Mai 2021 bis Dezember 2024 an das Schleswig-Holsteinische Landesverfassungsgericht und ab August 2021 zugleich an das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht abgeordnet. Im Januar 2023 folgte seine Ernennung zum Richter am Oberverwaltungsgericht.

Das Präsidium des Bundesverwaltungsgerichts hat Dr. Scheffczyk dem für Wehrbeschwerdesachen zuständigen 1. Wehrdienstsenat und dem Fachsenat nach § 189 VwGO zugewiesen.

Quelle: Pressemitteilungen des BVerwG

Neue Präsidentin am Verwaltungsgericht Minden

Kathrin Junkerkalefeld ist die neue Präsidentin des Verwaltungsgerichts Minden. Sie ist Nachfolgerin des mit Ablauf des Monats November 2024 in den Ruhestand getretenen Klaus Peter Frenzen.

Kathrin Junkerkalefeld wurde 1974 in Oelde geboren, wo sie auch heute mit ihrer Familie lebt. Sie begann ihre richterliche Laufbahn im Jahr 2001 beim Verwaltungsgericht Minden. Von 2004 bis 2005 war sie an die Kreisverwaltung des Kreises Herford abgeordnet. 2015 wurde sie zur Richterin am Oberverwaltungsgericht ernannt. Im September 2021 erfolgte die Ernennung zur Vorsitzenden Richterin am Oberverwaltungsgericht.

2015 bis 2016 oblag ihr die Leitung des Dezernats Informationssicherheit und Datenschutz bei dem Oberlandesgericht Köln, dem zentralen IT-Dienstleister der Justiz. Neben ihren

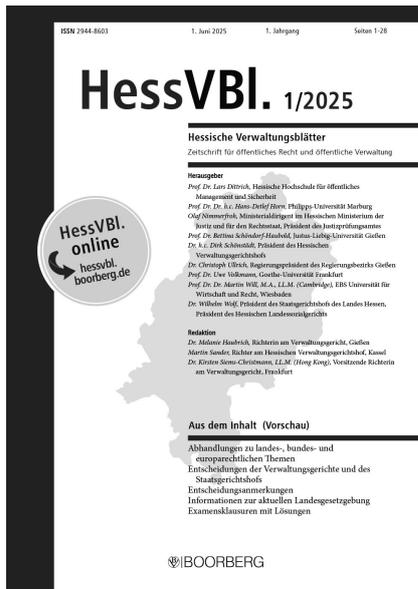
Funktionen als Dezernentin bzw. stellvertretende Dezernentin in den Dezernaten 2 (Organisation), 1a (Personal) und 8 (IT) leitete sie von 2019 bis 2021 zudem mit großem Erfolg die Stabstelle zur Einführung der elektronischen Akte in der Verwaltungsgerichtsbarkeit des Landes Nordrhein-Westfalen. Im September 2024 wurde Kathrin Junkerkalefeld zur weiteren ständigen Vertreterin der Präsidentin des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen bestellt.

Kathrin Junkerkalefeld ist zudem ausgebildete Güterichterin und Organisationsberaterin in der Justiz. Sie ist verheiratet und hat zwei Kinder.

Quelle: Presseerklärung des Ministeriums der Justiz Nordrhein-Westfalen

Neu: Hessische Verwaltungsblätter – HessVBl.

Zeitschrift für öffentliches Recht und öffentliche Verwaltung



Herausgeber: Prof. Dr. Lars Dittrich, Prof. Dr. Dr. h.c. Hans-Detlef Horn, Olaf Nimmerfroh, Prof. Dr. Bettina Schöndorf-Haubold, Dr. h.c. Dirk Schönstädt, Dr. Christoph Ullrich, Prof. Dr. Uwe Volkmann, Prof. Dr. Dr. Martin Will, Dr. Wilhelm Wolf

Redaktion: Dr. Melanie Haubrich, Martin Sander, Dr. Kirsten Siems-Christmann, LL.M. (Hong Kong); Richard Boorberg Verlag, 32 Seiten, 289,20 €, ISSN 2944 – 8603, auch als Onlineanwendung verfügbar.

Es erfordert durchaus Mut, in der heutigen Zeit eine neue Fachzeitschrift aufzulegen, denn in aller Munde sind Online-Portale und Künstliche Intelligenz. Jedoch blicken die Verwaltungsblätter auf eine jahrzehntelange Tradition zurück, an die auch die neueste Landesausgabe anknüpfen kann. So erscheinen die Bayerischen Verwaltungsblätter bereits im 156. Jahrgang, im Richard Boorberg Verlag seit April 1955. Weitere Landesausgaben gibt es in Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Thüringen und Sachsen. Das bisher jüngste Mitglied der Zeitschriften-Familie waren die Niedersächsischen Verwaltungsblätter, die 2025 im 31. Jahrgang erscheinen.

In Abwandlung des geflügelten Wortes von Georg August Zinn – der als hessischer Vertreter im Parlamentarischen Rat am Werden des Grundgesetzes beteiligt war und als hessischer Ministerpräsident die Ausrichtung des Landes entscheidend prägte – „Hessen vorn“, heißt es nun „Hessen jetzt“. Ab Juni 2025 erscheint das erste Heft der Hessischen Verwaltungsblätter. Sie wenden sich, wie ihre Schwesterblät-

ter auch, als zentrales Organ an alle, die mit Fragen des öffentlichen Rechts zu tun haben: Verwaltungsjuristen, Verwaltungsrichter und Anwälte sowie an Professoren für Öffentliches Recht und deren Studenten und Referendare. Hier soll künftig alles das, was verwaltungsrechtlich in Hessen relevant ist, publiziert werden.

Die Themenbereiche sind vielfältig: wissenschaftliche Abhandlungen zu neuesten Entwicklungen des hessischen, des relevanten europäischen und Bundesrechts, ergänzt durch Rechtsprechung des Staatsgerichtshofs, des Verwaltungsgerichtshofs und der Verwaltungsgerichte. Für Ausbildung und Studium werden Prüfungs- und Examinaklausuren mit Lösungshinweisen zur Verfügung gestellt. Rezensionen halten den Leser über aktuelle Publikationen im öffentlichen Recht auf dem Laufenden. Abschließend werden die inhaltlichen Rubriken durch weitergehende Informationen zur Landesgesetzgebung, Tagungsberichte oder Veranstaltungshinweise ergänzt.

Ein hochrangiges Herausgebergremium steht für die hohe Qualität der wissenschaftlichen Beiträge und der Auswahl der dokumentierten Rechtsprechung. Neben einem Vertreter aus dem Hessischen Ministerium der Justiz und für den Rechtsstaat und Präsidenten des Justizprüfungsamts, sind die Universitäten aus Marburg, Gießen und Frankfurt mit Lehrstuhlinhabern vertreten, ebenso die EBS Universität für Wirtschaft und Recht und die Hochschule für öffentliches Management und Sicherheit. Der Regierungspräsident des Regierungsbezirks Gießen ist Mitglied des Herausgebergremiums und auch die Präsidenten des Staatsgerichtshofs und des Hessischen Landessozialgerichts sowie des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs.

Die Redaktion besteht aus Vertretern der Verwaltungsgerichtsbarkeit – aus Richtern und Richterinnen des Verwaltungsgerichtshofs und der Verwaltungsgerichte Gießen und Frankfurt.

Ausblick: Heft 1 erscheint am 1. Juni 2025 unter anderem mit folgenden Inhalten:

- **Prof. Dr. Hans-Detlef Horn**, Kommunale Demokratie unter parteienstaatlichem Zugriff
Zur Wiedereinführung des D’Hondtschen Sitzzuteilungsverfahrens bei Kommunalwahlen in Hessen
- **Dr. h.c. Georg D. Falk**, Zur Resilienz des Staatsgerichtshofs des Landes Hessen
- Urteil des Hessischen Staatsgerichtshofs vom 06.03.2025 – P.St. 2920, P.St. 2931 – zu den Normenkontrollanträgen zum Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetz

Die HessVBl. erscheinen monatlich und sind sowohl als Printausgabe, als auch online verfügbar.



Alles, was Inklusionsbeauftragte wissen müssen.



WWW.BOORBERG.DE

Praxishandbuch für Inklusionsbeauftragte

hrsg. von Larissa Wocken, Rechtsanwältin und
Fachanwältin, nexus.rechtsanwälte, Hamburg,
bearbeitet von Malte Fritsch, Rechtsanwalt
und Fachanwalt für Arbeitsrecht, nexus.rechts-
anwälte, Hamburg, Marc-Patrick Homuth,
Direktor des Arbeitsgerichts Elmshorn, Fiona
Ries, Stabsstelle des LVR-Inklusionsamts,
Köln, Dr. Babette Tondorf, Rechtsanwältin und
Fachanwältin für Arbeitsrecht, Menschen und
Rechte, Assoziation freier Rechtsanwält*innen,
Hamburg, und Larissa Wocken, Rechtsanwältin
und Fachanwältin, nexus.rechtsanwälte,
Hamburg

2024, 210 Seiten, € 59,-

ISBN 978-3-415-07652-5



Leseprobe unter
www.boorberg.de/9783415076525

Nach § 181 SGB IX ist der Arbeitgeber ver-
pflichtet, einen Inklusionsbeauftragten zu
bestellen, der ihn in Angelegenheiten schwer-
behinderter Menschen vertritt. Beauftragter für
Inklusion zu sein, also für gelebte Verschieden-
heit Mitverantwortung zu tragen, ist wesent-
licher Bestandteil zum Aufbau einer vielfältigen
und integrativen Arbeitskultur. Damit dies ge-
lingt, hat das Autorenteam seine **Expertise und
Erfahrung** in das neue Praxishandbuch einge-
bracht.

Angehende Inklusionsbeauftragte erhalten da-
mit eine **wertvolle Orientierungshilfe** für ihren
neuen und verantwortungsvollen Aufgabenbe-
reich. Erfahrenen Inklusionsbeauftragten bietet
das Handbuch neben bewährten Musterformu-
laren viele nützliche Quellenangaben und kom-
petente Hinweise der Autorinnen und Autoren
aus ihrer praktischen Tätigkeit im Bereich der
Regelungen des SGB IX.

Für Käuferinnen und Käufer des Handbuchs
sind unter www.boorberg-plus.de **10 ausfüllbare
Musterformulare** kostenlos abrufbar.

 BOORBERG

RICHARD BOORBERG VERLAG BESTELLUNG@BOORBERG.DE TEL 0711/7385-343 FAX 0711/7385-100

SC1124



Mit dem Wohngeld-Plus-Gesetz.

WWW.BOORBERG.DE

Wohngeldgesetz Kommentar

mitbegründet und fortgeführt von **Otto Stadler** und **Dieter Gutekunst**, neu bearbeitet von **Christian Dietrich**, Richter am Verwaltungsgericht München, **Britta Bräuer**, Richterin am Hessischen Finanzgericht, und **Marcus Wiedmann**, Regierungsdirektor im Ministerium für Landesentwicklung und Wohnen Baden-Württemberg

Loseblattwerk, ca. 1830 Seiten, € 118,-
einschl. Ordner

ISBN 978-3-415-00561-7

Kernstück des Standardwerks sind die umfassenden Erläuterungen der einzelnen Vorschriften des Wohngeldgesetzes.

Das Werk beinhaltet darüber hinaus die Texte von:

- Wohngeldgesetz
- Wohngeldverordnung
- Allgemeiner Verwaltungsvorschrift zur Durchführung des Wohngeldgesetzes
- anderer Sozialleistungsgesetze, wie die Sozialgesetzbücher SGB I (Allgemeiner Teil) und SGB X (Sozialverwaltungsverfahren und Sozialdatenschutz)
- §§ 832 und 850 bis 851 ZPO
- Einkommensteuergesetz (Auszüge)
- Betriebskostenverordnung
- Wohnflächenverordnung
- Neubaumietenverordnung

Dank der übersichtlichen Darstellung lässt sich die manchmal komplexe Rechtslage schnell überblicken. Eine anschauliche Einführung erleichtert die Arbeit.

Das Werk wendet sich in erster Linie an die für Wohngeld zuständigen Dienststellen, aber auch der betroffene Bürger kann sich hier Rat holen.

 **BOORBERG**

RICHARD BOORBERG VERLAG BESTELLUNG@BOORBERG.DE TEL 0711/7385-343 FAX 0711/7385-100

SC0225



Praxisgerechte Kommentierung.



WWW.BOORBERG.DE

Kommentar Hinweisgeberschutzgesetz (HinSchG)

hrsg. von Professor Dr. Klaus Krebs, Hochschule für
Polizei Baden-Württemberg, und Professor Dr. Matthias
Schatz, Hochschule für Polizei Baden-Württemberg

2024, 392 Seiten, € 89,-

ISBN 978-3-415-07560-3



Leseprobe unter
www.boorberg.de/9783415075603

Der Kommentar erklärt das Hinweisgeberschutzgesetz HinSchG umfassend und kompetent. Rund ein Dutzend ebenso erfahrener wie spezialisierter Autorinnen und Autoren bringen ihre Expertise ein. Dabei liegt der Schwerpunkt des Kommentars auf praxisgerechten Erläuterungen. Formulierungshilfen und Checklisten erleichtern die praktische Umsetzung.

Unternehmen und Verwaltungen ab 50 Beschäftigten sind zur Einrichtung von internen Meldestellen verpflichtet, an die sich Hinweisgeberinnen und Hinweisgeber ebenso wenden können wie an die behördlicherseits zu betreibenden externen Meldestellen.

Das Werk bietet allen mit dem HinSchG befassten Verantwortlichen der internen sowie externen Meldestellen eine zuverlässige Orientierung im Umgang mit den neuen Gesetzesvorgaben.

 BOORBERG

RICHARD BOORBERG VERLAG BESTELLUNG@BOORBERG.DE TEL 0711/7385-343 FAX 0711/7385-100

SC1224