

Prof. Dr. Winfried Kluth

Richter des Landesverfassungsgerichts a.D.

Rechtsgutachten zu den Erfolgsaussichten einer Feststel- lungsklage betreffend die Entscheidung über Beschränkungen zu Versammlungen auf dem Marktplatz der Stadt Halle durch die Versammlungsbehörde

Erstellt im Auftrag der Stadt Halle (Saale)

Halle (Saale), im September 2020

Inhaltsübersicht

Erster Teil: Sachverhalt.....	4
I. Zulassung einer Versammlung auf dem Marktplatz am 18.08.2020.....	4
1. Allgemeiner Hintergrund.....	4
2. Die Versammlung am 18.08.2020.....	4
3. Schreiben der Stadt Halle an die Versammlungsbehörde.....	4
4. Zwischenzeitlich ergangene Entscheidungen des VG Halle zu Versammlungen des Herrn L. an anderen Tagen.....	6
II. Fragestellung der Untersuchung.....	8
Zweiter Teil: Der versammlungsrechtliche Rechtsrahmen für Beurteilung der von Versammlung ausgehenden Gefahren im Rahmen der Kooperation der Versammlungsbehörde mit der Stadt Halle (Saale)	10
I. Regelungen im Versammlungsgesetz Sachsen-Anhalt.....	10
II. Allgemeine Grundsätze der Verwaltungskooperation	12
1. Grundlagen.....	12
2. Straßenverkehrsrechtliche Zuständigkeiten der Stadt Halle	13
a) Straßenrechtlicher Ausgangspunkt	13
b) Gefahrenabwehrrechtliche Zuständigkeiten	14
3. Zwischenergebnis.....	14
III. Beteiligung am Verfahren auf Grund einer Drittbetroffenheit.....	14
1. Drittbetroffenheit im Rahmen des Versammlungsrechts.....	14
2. Drittbetroffenheit im Versammlungsrecht.....	15
3. Drittbetroffenheit der Stadt in eigenen Rechten.....	16
a) Drittbetroffenheit in Bezug auf die ordnungsrechtlichen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises.....	16
b) Drittbetroffenheit in Bezug auf die Durchführung von Veranstaltungen im Rahmen einer öffentlichen Einrichtung.....	17
c) Exemplarische Verdeutlichung am Beispiel des Beschlusses des VG Halle vom 21.08.2020	18
d) Betroffenheit des Selbstverwaltungsrechts	19
e) Mittelbare Betroffenheit grundrechtlich geschützter Interessen.....	20
IV. Unterschiedliches Gewicht von sachlichen und örtlichen Beschränkungen ...	21
1. Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit von Beschränkungen.....	21

2.	Recht auf freie Wahl des Versammlungsortes aber kein unbedingter Anspruch auf Durchführung der Versammlung an einem bestimmten Ort	21
3.	Das relative Gewicht der Interessen an einer ungestörten Durchführung anderer Aktivitäten auf dem Marktplatz.....	22
a)	Kommunale öffentliche Einrichtungen.....	22
b)	Interessen der Gewerbetreibenden.....	24
c)	Bedeutung der Nichtbeachtung von Beschränkungen.....	24
V.	Zwischenergebnis	24
Dritter Teil: Erfolgsaussichten einer Feststellungsklage der Stadt Halle in Bezug auf die Entscheidung der Versammlungsbehörde zur Versammlung am 18.08.2020.....		
I.	Statthafte Klageart.....	25
II.	Klagebefugnis: Betroffene subjektiv-öffentliche Rechte der Stadt Halle.....	25
III.	Feststellungsinteresse.....	26
IV.	Beurteilung der Begründetheit einer Klage.....	26
1.	Prüfungsmaßstab.....	26
2.	Vorliegen von erheblichen Störungen der öffentlichen Sicherheit, die eine Beschränkung rechtfertigen.....	26
3.	Anspruch der Stadt Halle auf Berücksichtigung ihres Vorbringens.....	27
4.	Anspruch auf Erlass einer Beschränkung.....	27
Vierter Teil: Zulässigkeit einer Änderung der straßenrechtlichen Widmung des Marktplatzes in der Weise, dass die Durchführung von Versammlungen ausgeschlossen ist.....		
I.	Überlegungen zu einer Widmungsänderung.....	28
II.	Verhältnis von Straßenrecht und Versammlungsrecht.....	28
III.	Folgen für die Beurteilung des Vorschlags.....	29
IV.	Ergebnis	29
Fünfter Teil: Zusammenfassung der Ergebnisse der Untersuchung.....		
		30

Erster Teil: Sachverhalt

I. Zulassung einer Versammlung auf dem Marktplatz am 18.08.2020

1. Allgemeiner Hintergrund

Seit vielen Monaten führt Herr L. auf dem Marktplatz von Halle regelmäßig Versammlungen durch, in denen er sich kritisch zu aktuellen politischen Fragestellungen positioniert. Themen seiner Kundgebungen sind kritische Stellungnahmen zur aktuellen Politik der Bundes- und Landesregierung aus einer rechtspopulistischen Perspektive sowie in neuerer Zeit die Kritik an den Maßnahmen zur Eindämmung der COVID-19-Pandemie („Schluss mit der Corona-Diktatur – Verantwortliche zur Rechenschaft ziehen“).

Er hat zu diesem Zweck bei der Polizeiinspektion Halle als der zuständigen Versammlungsbehörde samstags bis zum 14. November 2020 und montags bis zum 26. Dezember 2067 (!) Versammlungen auf dem Marktplatz angemeldet.

2. Die Versammlung am 18.08.2020

Für den 18.08.2020 hatte Herr L. eine Versammlung für 19:00 Uhr auf der Ostseite des Marktplatzes angemeldet. Die Stadt hatte im Rahmen des Kooperationsverfahrens vorgetragen, dass der Marktplatz vollständig belegt ist. Konkret wurde darauf hingewiesen, dass aufgrund der belegten Flächen für die Markthändler, den Abbau der Marktstände, den gleichzeitigen Aufbau für ein Carillonkonzert, die Freihaltung von Flucht- und Rettungswegen und die Arbeiten zur Reinigung des Marktplatzes dieser für die Durchführung einer Versammlung nicht genügend Raum bietet.

Die Versammlungsbehörde hatte für den 18.08.2020 dieses Vorbringen der Stadt nicht berücksichtigt und dem Versammlungsanmelder gegenüber nur eine zeitliche Beschränkung verfügt. Ihm wurde auf der Westseite des Marktplatzes der Raum unterhalb des Roten Turms für die Zeit 18:00 bis 19:00 Uhr zugewiesen.

3. Schreiben der Stadt Halle an die Versammlungsbehörde

Die Stadt Halle sah durch das Verhalten der Versammlungsbehörde die Durchführung der von ihr organisierten Veranstaltungen gestört und sich zudem in

ihren Aufgaben als Straßenverkehrsbehörde behindert. Der Oberbürgermeister der Stadt Halle hat deshalb in einem Schreiben vom 19.08.2020 die abweichende rechtliche Beurteilung des Vorgangs, gegenüber der Versammlungsbehörde erneut zum Ausdruck gebracht und näher begründet. Das Schreiben hat den folgenden Wortlaut:

„Sehr geehrter Herr Schwan,

am 18. August 2020 fand zwischen 18.00 und 19.00 Uhr eine Versammlung auf der Westseite des Marktplatzes statt. Anmelder der Versammlung war Herr Sven Liebich. Als offizieller Leiter der Versammlung wurde Herr Sebastian Teichert angegeben, der aus Sicht der Stadt Halle (Saale) in der Praxis aber keinerlei Leitungsfunktionen übernimmt.

Die Stadt Halle (Saale) hatte im Vorfeld gegenüber der Versammlungsbehörde deutlich gemacht, dass der Marktplatz an diesem Tag aufgrund des laufenden Wochenmarktes und des im Anschluss stattfindenden Carillonkonzertes nicht zur Verfügung steht.

Nicht nachvollziehbar ist daher die Entscheidung der Versammlungsbehörde, die Versammlung im Rahmen der Kooperation trotzdem auf dem Marktplatz zuzulassen.

Die Stadt Halle (Saale) ist durch die Versammlungsbehörde ausdrücklich als weitere Sicherheitsbehörde an der Kooperation zu beteiligen und die hier eingebrachten Informationen und Einwendungen sind auch angemessen zu berücksichtigen. Die von der Stadt mitgeteilten Hinderungsgründe zur Örtlichkeit wurden bei Ihrer Entscheidung offenbar nicht berücksichtigt. Die befürchteten Auswirkungen auf den Wochenmarkt sowie insgesamt auf die öffentliche Sicherheit traten am gestrigen Tag erwartungsgemäß ein. Herr Liebich und eine Anhängerschaft hielten sich bereits ab 17.30 Uhr auf dem Marktplatz auf und störten erheblich die Durchführung des Wochenmarktes bis 18.00 Uhr, den Abbau und die geplante Reinigung des Platzes. Auch die Vorbereitungsarbeiten für das Konzert wurden empfindlich gestört. Gebotene Mindestabstände zu einzelnen Markthändlern wurden nicht eingehalten.

Durch die Versammlungen des Herrn Liebich werden Geschäfts- und Gaststätteninhaber empfindlich in ihrer Arbeit gestört. Bedienstete des Rathauses werden beim Verlassen der Dienststelle persönlich angegriffen. Passanten werden „bepöbelt“, wobei Herr Liebich seit einiger Zeit seine Anhängerschaft unter den Augen der anwesenden Polizei als Festnahmegruppe einsetzt. Da-

bei werden Unbeteiligte bedrängt und verfolgt. Bürger gewinnen den Anschein einer bedrohlichen Vorherrschaft von Herrn Liebich auf dem Marktplatz.

Auch eine Beschränkung der Lautstärke auf das notwendige und für Dritte zumutbare Maß ist bislang nicht dauerhaft zu beobachten.

Aus Sicht der Stadt Halle (Saale) berücksichtigte die Entscheidung der Versammlungsbehörde im Rahmen der Kooperation weder die Rahmenumstände noch die konkreten Besonderheiten am gestrigen Tag.

Ich fordere Sie daher auf, die Belange und Einwendungen der Stadt in ermessensgerechter Weise beim Kooperationsgebot künftig zu berücksichtigen. Der Marktplatz ist – wie Sie wissen – vollständig bis auf weiteres belegt. Um Wiederholungen zu vermeiden, verweise ich auf mein Schreiben an Sie vom 10. August 2020.

Ich möchte abschließend anmerken, dass das Carillonkonzert über 150 Zuschauer hatte und aus kultureller Sicht ein voller Erfolg war.“

4. *Zwischenzeitlich ergangene Entscheidungen des VG Halle zu Versammlungen des Herrn L. an anderen Tagen*

Das Verwaltungsgericht Halle hat zwischenzeitlich zu anderen Versammlungen von Herrn L. in Eilverfahren Beschlüsse erlassen, die sich teilweise mit Rechtsfragen beschäftigen, die auch zur Beurteilungen der Versammlung vom 18.08.2020 bedeutsam sind und auf die deshalb eingegangen wird.

In einem Beschluss vom 21.08.2020, Az. 5 B 363/20 HAL, der sich auf eine Versammlung vom 22.08.2020 bezog, hat das Verwaltungsgericht die Stadtmarketing Halle GmbH beigeladen und eine von der Versammlungsbehörde in diesem Einzelfall verfügte örtliche Verlagerung der Versammlung gebilligt. Dort wird u.a. ausgeführt:

„Das den Grundrechtsträgern durch Art. 8 GG eingeräumte Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung ist – auch soweit es entsprechende außenkommunikative Anliegen dem Grunde nach einschließt – durch den Schutz der Rechtsgüter Dritter und der Allgemeinheit begrenzt; das Versammlungsrecht umfasst nicht auch die Entscheidung, welche Beeinträchtigungen die Träger kollidierender Rechtsgüter hinzunehmen haben. Kommt es zu Rechtsgüterkollisionen, ist das Selbstbestimmungsrecht des Versammlungsanmelders durch die Grundrechte anderer begrenzt mit der Folge, dass auch versammlungsrechtliche Auflagen zur Vermeidung oder

Beherrschung dieser Rechtsgüterkollisionen zulässig sein können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 2001 – 1 BvR 1190/90, 1 BvR 2173/93, 1 BvR 433/96 – juris). Als potentiell kollidierende Rechtsgüter sind insbesondere die grundrechtlich relevanten Belange der Straßenverkehrsteilnehmer, Lärmschutzbelange von Anwohnern und Passanten sowie das Grundrecht der Passanten und anderer Dritter auf negative Meinungsfreiheit in den Blick zu nehmen; wichtige Abwägungselemente sind insbesondere die Dauer und Intensität der Versammlung, deren vorherige Bekanntgabe, ggf. vorhandene Ausweichmöglichkeiten für Drittbetroffene, sowie allgemein die Sozialadäquanz der unvermeidlichen Beeinträchtigungen Dritter (vgl. BVerfG a.a.O.). Die grundrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit hat nur dann zurückzutreten, wenn eine Güterabwägung unter Berücksichtigung der Bedeutung der Freiheitsrechte ergibt, dass dies zum Schutz gleichwertiger Rechte erforderlich ist (...). Bei Eingriffen zum Schutz der Rechtspositionen Dritter sind die versammlungsrechtlichen Befugnisnormen stets im Lichte der Bedeutung der Versammlungsfreiheit auszulegen und Maßnahmen auf das zu beschränken, was zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist (...). Welche durch die Versammlung auftretenden Rechtsbeeinträchtigungen jeweils hingenommen werden müssen, ist im Einzelfall in Ansehung der gegebenen Tatsachen festzustellen (...).“

Damit wird der durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entwickelte Rechtsrahmen knapp und zutreffend umschrieben.

In Bezug auf den konkreten Fall kommt das Gericht zu dem Ergebnis, dass die Anordnung einer örtlichen Verlegung der Versammlung nicht offensichtlich rechtswidrig war. Dazu wird u.a. ausgeführt:

„Der Antragsteller hat es hinzunehmen, wenn auch Andere den Versammlungsort für andere Zwecke nutzen möchten. Die dauerhafte Belegung eines Hauptmarktes einer Großstadt durch Versammlungen darf jedenfalls dann Einschränkungen erfahren, wenn dies dazu führt, dass anderweitige kommunale Planungen und Interessen deshalb nicht mehr zum Zuge kommen können oder beeinträchtigt werden. In der Abwägung ist also nicht nur das grundrechtliche Versammlungsrecht zu berücksichtigen, sondern etwa auch das Recht von Besuchern, Passanten, Gewerbetreibenden und Händlern aus Art. 2 Abs. 1 GG, in ihrer Handlungsfreiheit nicht eingeschränkt und in ihrer Freiheit, nicht

gegen ihren Willen in Versammlungen einbezogen zu werden (negative Versammlungsfreiheit). Diese Interessen sind im Wege der praktischen Konkordanz bestmöglich zum Ausgleich zu bringen.“

Im Ergebnis stellte das Gericht im Rahmen der summarischen Prüfung der Entscheidung der Versammlungsbehörde fest, dass diese von einem Übergewicht der beeinträchtigten Nutzungsinteressen Dritter ausgehen durfte. Dabei spielten zwei Besonderheiten eine Rolle. Erstens dazu zu dieser Zeit am Marktplatz Bauarbeiten durchgeführt wurden, die den verfügbaren Raum zusätzlich beschränkten. Zweitens, dass auch vor diesem Hintergrund die Beachtung der Corona-Mindestabstände schwieriger als sonst zu gewährleisten waren.

In einem weiteren Beschluss vom 4.09.2020, Az. 5 B 377/20 HAL hat das Verwaltungsgericht in verfahrensrechtlicher und inhaltlicher Hinsicht indes anders entschieden. Zunächst wurde der Antrag der Stadt Halle auf Beiladung mit der Begründung zurückgewiesen, dass sie keine Betroffenheit in eigenen Rechten geltend machen kann. Zudem hat das die örtliche Verlegung der Versammlung für unzulässig gehalten und stattdessen entschieden, dass die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs unter bestimmten Beschränkungen („mit der Maßgabe, dass die Teilnehmer der Versammlung den Zugang zum Stadthaus und den angrenzenden Geschäften nicht behindern dürfen“) wiederhergestellt wird. In dem Beschluss wird u.a. darauf abgestellt, dass die Baustelle inzwischen nicht mehr besteht und dass vor diesem Hintergrund genügend Fläche für die Durchführung der Versammlung zur Verfügung steht. Eine genauere Würdigung der Gewichtung der von der Stadt Halle vorgebrachten Interessen an einer ungestörten Durchführung der übrigen Veranstaltungen und Tätigkeiten auf dem Marktplatz erfolgte nicht.

II. Fragestellung der Untersuchung

Vor dem Hintergrund der bisherigen Praxis der Versammlungsbehörde, das Vorbringen der Stadt Halle nicht hinreichend bei der Entscheidung über den Erlass von Beschränkungen, in Bezug auf den Ort sowie weitere Modalitäten der Versammlung (u.a. auch Zeitpunkt und Lautstärke) zu berücksichtigen, soll in dem Gutachten geprüft werden, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen die Versammlungsbehörde verpflichtet ist, die von der Stadt Halle vorgebrachten Einwendungen maßgeblich der eigenen Entscheidung zugrunde zu legen und ob eine den Einwendungen der Stadt Halle nicht Rechnung tragende

Entscheidung die Stadt in eigenen Rechten verletzen und im Rahmen eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens werden kann.

Zu diesem Zweck wird nachfolgend im Zweiten Teil der Untersuchung die objektive Rechtslage geklärt und im Dritten Teil geprüft, in welcher Form eine Klärung in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren erfolgen kann. Im Vierten Teil wird ergänzend der Frage nachgegangen, ob durch eine Änderung der straßenrechtlichen Widmung für den Marktplatz dort die Durchführung von Versammlungen verhindert werden kann.

Zweiter Teil:

Der versammlungsrechtliche Rechtsrahmen für Beurteilung der von Versammlung ausgehenden Gefahren im Rahmen der Kooperation der Versammlungsbehörde mit der Stadt Halle (Saale)

I. Regelungen im Versammlungsgesetz Sachsen-Anhalt

Das Versammlungsgesetz Sachsen-Anhalt enthält keine ausdrücklichen Regelungen zur Kooperation der Versammlungsbehörde mit anderen Verwaltungsbehörden.

Indirekt wirkt sich das Gesetz aber durch unterschiedliche Zuständigkeitsregelungen auf die Kooperationsbeziehung zwischen der Versammlungsbehörde und der Kommune aus, in deren Gebiet die Versammlung stattfindet. Ist diese zugleich Versammlungsbehörde, so können alle fachlichen Belange innerhalb des Verwaltungsträgers abgestimmt werden. Das ist in Sachsen-Anhalt jedoch nur bei der kreisfreien Stadt Dessau der Fall, die gem. § 1 Abs. 1 Nr. 1 ZustVO SOG zuständige Versammlungsbehörde für das Stadtgebiet ist. Für den Bereich der übrigen kreisangehörigen Städte und Gemeinde ist dagegen der Landkreis und für die kreisfreien Städte Halle und Magdeburg die jeweilige Polizeiinspektion als Versammlungsbehörde zuständig. Zwischen beiden Formen der Zuständigkeit besteht insoweit ein sachlicher Unterschied, als die Landkreise zugleich Kommunalaufsichtsbehörde für die kreisangehörigen Gemeinden sind und sich deshalb in ständigen Kooperationsverhältnis in allen Aufgabenfeldern zu diesen befinden, während die Kooperation mit der Polizeiinspektion enger auf Fragen der Gefahrenabwehr beschränkt ist.

Das in § 12 Abs. 3 VersammlG LSA geregelte Kooperationsverfahren zum Zweck der Erörterung der Einzelheiten der Durchführung der Versammlung, das sich insbesondere auf die geeigneten Maßnahmen zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit bezieht¹, zielt auf das Verhältnis der Versammlungsbehörde zum Veranstalter ab. Es zielt darauf ab, die Durchführung der Versammlung zu ermöglichen und etwaige Beschränkungen auf ein Mindestmaß zu reduzieren.²

¹ Dazu kritisch *Lembke*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth (Hrsg.), *Versammlungsrecht des Bundes und der Länder*, 2. Aufl. 2020, *VersG Sachsen-Anhalt*, § 12, Rn. 26 ff.

² *Kniesel/Poscher*, in: Lissen/Denninger (Hrsg.), *Handbuch des Polizeirechts*, 6. Aufl. 2018, Abschnitt K, Rn. 267 ff.

Eine Einbeziehung der Kommune, in deren Gebiet die Versammlung stattfinden soll, ist formalrechtlich nicht ausdrücklich vorgesehen.

In einem Runderlass zum Versammlungsgesetz vom 29. 4. 2016 (21.1-12206-33)³ wird jedoch darauf hingewiesen, dass die gesetzlichen Zuständigkeiten für andere Materien des Ordnungsrechts, u.a. des Straßenrechts, nicht berührt werden und somit bestehen bleiben.⁴ Daraus werden in der Literatur Kooperationserfordernisse abgeleitet, wenn sich die Durchführung einer Versammlung wegen des damit verbundenen Wegfalls von Genehmigungserfordernissen auf die Zuständigkeit auswirkt. Es kommt dann zu einer Konzentrationswirkung, bei der die Versammlungsbehörde die eigentlich in dem nach dem Fachgesetz durch die andere zuständige Behörde zu beachtenden bzw. durchzusetzen Belange mit wahrnehmen muss, damit die Versammlung „aus einer Hand“ beurteilt und die Durchführung nicht durch parallele Zuständigkeiten und Verfahren erschwert wird.⁵

Kniesel/Poscher führen dazu aus: „Die Versammlungsbehörde ist insoweit in der Pflicht, die eigentlich zuständige Behörde zu beteiligen und **der von dieser bejahten Gefahr mit einer Auflage nach § 15 Abs. 1 VersG zu begegnen.**“⁶ Damit wird neben der Pflicht zur verfahrensrechtlichen Beteiligung auch eine Bindung an die Beurteilung von Gefahrenlagen ausgegangen.

Der Ansicht, dass bei Wegfall einer Genehmigungspflicht durch die Konzentrationswirkung des versammlungsrechtlichen Anmeldeverfahrens die fachlich zuständige Behörde verwaltungsintern zu beteiligen ist folgt auch die weitere Kommentarliteratur⁷ sowie das OVG Saarlouis in einem Beschluss vom 12.11.2004⁸.

Diese dogmatisch nicht ausführlicher begründete Forderung soll nachfolgend genauer aus allgemeinen Grundsätzen der Wahrung der Zuständigkeitsordnung sowie der Verwaltungskooperation abgeleitet werden.

³ MBl. LSA 2016, S. 402.

⁴ A.a.O., S. 3 unter Verweis auf BVerwGE 80, 158 (159).

⁵ *Kniesel/Poscher*, in: (Fn. 2), Abschnitt K, Rn. 258.

⁶ *Kniesel/Poscher*, in: (Fn. 2), Abschnitt K, Rn. 258.

⁷ *Wittmann*, in: (Fn. 1), § 15 VersG, Rn. 62; *Dietel/Gintzel/Kniesel*, 17. Aufl. 2016, § 14 VersG Rn. 39 f. sowie § 15, Rn. 12.

⁸ OVG Saarlouis, B. v. 12.11.2004 – 1 W 41/04, Rn. 11 – juris.

II. Allgemeine Grundsätze der Verwaltungskooperation

1. Grundlagen

Soweit es keine ausdrücklichen gesetzlichen Regelungen zur Kooperation mit anderen Behörden gibt, wie dies z.B. in § 68 BauO LSA, § 4a BauGB, § 36 BauGB, § 73 Abs. 2 VwVfG und zahlreichen anderen Fachgesetzen der Fall ist⁹, ist auf allgemeine Grundsätze des Verwaltungsrechts abzustellen, die allerdings nur schwach ausgeprägt sind und können folgendermaßen beschrieben werden.

Die Tätigkeit der einzelnen Behörden beruht auf einer rechtsstaatlichen Zuständigkeitsordnung, die den Behörden eine sachliche und örtliche Zuständigkeit zuweist und dadurch zugleich ihr Handeln demokratisch legitimiert.¹⁰

Vor diesem Hintergrund besteht eine allgemeine verfassungsrechtliche Pflicht, die Zuständigkeitsordnung zu beachten¹¹, die zwei Dimensionen besitzt: Erstens darf jede Behörde nur im Rahmen der eigenen Zuständigkeit handeln und zweitens muss jede Behörde zugleich die Zuständigkeiten anderer Behörden achten. Insbesondere die Kommunen können bei Eingreifen in ihre Zuständigkeiten durch Landesbehörden eine Verletzung ihres Selbstverwaltungsrechts geltend machen.¹²

Von dem (hier nicht einschlägigen) Fall einer Kompetenz- oder Zuständigkeitsusurpation sind die Fälle zu unterscheiden, in denen sich die Ausübung einer bestehenden Zuständigkeit zugleich auf die Zuständigkeit anderer Behörden auswirkt, weil es insofern zu faktischen und rechtlichen Wechselwirkungen kommt. Das ist z.B. der Fall, wenn eine Versammlung an einem öffentlichen Ort stattfinden soll, für den bereits straßenrechtliche Genehmigungen erteilt wurden oder an dem es zur Behinderungen des Gemeingebrauchs kommt.

In diesen Fällen ist aus der Pflicht zur Achtung fremder Zuständigkeiten abzuleiten, dass eine Verwaltungsbehörde bei ihren Handlungen und Maßnahmen die im Einzelfall sachlich betroffenen Zuständigkeiten anderer Behörden

⁹ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht I, 13. Aufl. 2017, § 61, Rn. 71.

¹⁰ Zur Bedeutung der Zuständigkeitsordnung *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 83, Rn. 1 ff.

¹¹ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 83, Rn. 24 ff.

¹² *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 83, Rn. 36.

dadurch zu achten hat, indem sie diese jedenfalls dann über die von ihr selbst geplante Entscheidung informiert und die Gelegenheit für eine Stellungnahme einräumt, wenn Auswirkungen auf die Aufgabenwahrnehmung absehbar sind.

2. *Straßenverkehrsrechtliche Zuständigkeiten der Stadt Halle*

Wendet man diese Grundsätze auf den vorliegend zu beurteilenden Sachverhalt an, so ist zunächst auf die Zuständigkeiten der Stadt Halle für das Straßenverkehrsrecht abzustellen.

a) *Straßenrechtlicher Ausgangspunkt*

Bei dem Marktplatz, auf dem die Versammlung stattfinden sollte, handelt es sich um eine öffentliche Straße im Sinne des StrG LSA, denn nach der Legaldefinition des § 2 Abs. 1 StrG LSA ist die öffentliche Straße der Oberbegriff für Straßen, Wege und Plätze, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind.¹³

Öffentliche Straßen stehen im Rahmen der jeweiligen Widmung im Gemeingebrauch durch Jedermann (§ 14 Abs. 1 StrG LSA).¹⁴ Die Nutzung einer öffentlichen Straße für die Durchführung einer Versammlung geht zwar über den normalen Gebrauch für Verkehrszwecke hinaus, stellt aber keinen Sondergebrauch dar. Vielmehr wird von einem erweiterten Gemeingebrauch ausgegangen, mit dem den Anforderungen des Grundrechts der Versammlungsfreiheit Rechnung getragen wird.¹⁵

Die Einbeziehung der Durchführung von Versammlungen in den straßenrechtlichen kommunikativen Gemeingebrauch hat zur Folge, dass es zu Kollisionen sowohl mit dem Gemeingebrauch zu Verkehrszwecken, aber auch zu Kollisionen mit genehmigten Aktivitäten im Rahmen des Sondergebrauchs kommen kann, zu denen unter anderem Märkte und kulturelle Veranstaltungen gehören.

Daraus ergeben sich jedenfalls dann, wenn für einen öffentlichen Platz bereits andere Nutzung vorgesehen und erlaubt wurden, Nutzungskonflikte, die sich auf die Wahrnehmung der straßenrechtlichen Zuständigkeiten auswirken können. So stellt sich etwa die Frage, ob zur Ermöglichung der Durchführung

¹³ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 74, Rn. 17.

¹⁴ *Wolff/Bachof/Stober/Kluth*, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 77, Rn. 1.

¹⁵ *Kniesel/Poscher*, in: (Fn. 2), Abschnitt K, Rn. 257.

einer Versammlung eine Sondernutzungserlaubnis widerrufen oder mit Beschränkungen versehen werden muss, um etwaige Gefahren abzuwehren.

Relevant kann auch die Nutzung von Fahrzeugen oder Ständen für die Durchführung der Versammlung sein, die außerhalb einer Versammlung als straßenrechtliche Sondernutzung einer Genehmigungspflicht unterliegen würde.

b) Gefahrenabwehrrrechtliche Zuständigkeiten

Als örtliche Straßenverkehrsbehörde ist die Stadt Halle für den ruhenden Verkehr und die verkehrliche Nutzung des Marktplatzes auch durch Rettungskräfte zuständig. Insoweit können sich im Zusammenhang mit der Durchführung einer Versammlung zusätzliche Anforderungen im Bereich der Gefahrenabwehr ergeben, weil z.B. mit der Nutzung von Flächen, die als Rettungswege dienen oder sonstigen Konflikten gerechnet werden muss, die zusätzliche Maßnahmen der örtlichen Ordnungsbehörde erforderlich erscheinen lassen.

3. *Zwischenergebnis*

Die Stadt Halle war vor diesem Hintergrund durch die Versammlungsbehörde „verwaltungsintern“ zu beteiligen. Dabei war den vorgetragenen gefahrenrechtlichen Einschätzungen hinsichtlich der fachlichen Zuständigkeit Beachtung zu schenken. Die abschließende abwägende versammlungsrechtliche Entscheidung verbleibt dabei in der alleinigen Zuständigkeit und Verantwortung der Versammlungsbehörde.

III. Beteiligung am Verfahren auf Grund einer Drittbetroffenheit

1. *Drittbetroffenheit im Rahmen des Versammlungsrechts*

Versammlungen unterliegen gem. Art. 12 Abs. 1 Verf LSA keinen Erlaubnisvorbehalt und die im Rahmen des Art. 12 Abs. 2 Verf LSA durch § 12 Abs. 1 VersG LSA erforderliche Anmeldung ist kein Antrag auf Genehmigung, sondern begründet nur eine Informationspflicht.¹⁶

Dass es keiner Genehmigung und damit auch keines Genehmigungsverfahrens bedarf bedeutet indes nicht, dass es kein Verfahrensrechtsverhältnis gibt, innerhalb dessen auch eine Pflicht zur Berücksichtigung der Interessen Dritter zu verorten ist. Vielmehr wird durch die Anmeldung ein Verfahrensrechtver-

¹⁶ *Lembke, (Fn. 1), VersG Sachsen-Anhalt, § 12, Rn. 8 ff.*

hältnis begründet, das in dem Fall, dass sich Versammlungsbehörde dazu entschließt, eine Beschränkung zu erlassen, spätestens ab diesem Zeitpunkt auch in den Anwendungsbereich des Verwaltungsverfahrensgesetzes fällt, da der Erlass eines Verwaltungsaktes beabsichtigt wird. Aber auch für den Fall, dass keine Beschränkungen erlassen werden, besteht u.a. hinsichtlich der Kooperationsverhältnisses nach § 12 Abs. 3 VersG ein Verfahrensrechtsverhältnis, in dessen Rahmen auch und vor allem die Interessen Dritter zu „verarbeiten“ sind. Zurecht wird deshalb davon ausgegangen, dass die Regelungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes zur Anwendung kommen, weil der Erlass eines Verwaltungsaktes in Form einer Beschränkung oder eines Verbots jederzeit als möglich erscheint.¹⁷

Kommt das Verwaltungsverfahrensgesetz zur Anwendung, so durch die zuständige Behörde auch die Beteiligung Dritter am Verfahren zu prüfen. § 13 VwVfG unterscheidet insoweit zwischen der fakultativen und der notwendigen Beteiligung. Im Falle einer materiellen Drittbetroffenheit liegt eine notwendige Beteiligung vor.

2. Drittbetroffenheit im Versammlungsrecht

Das Versammlungsrecht wird zwar verfassungsrechtlich nur im Rahmen seiner friedlichen Ausübung durch Art. 12 Abs. 1 LVerf LSA geschützt. Diese Beschränkung des sachlichen Schutzbereichs bedeutet jedoch nicht, dass von Versammlungen keine Gefahren ausgehen. Das Gegenteil ist der Fall. Versammlungen dienen auch der Provokation, weshalb die Beachtung bzw. Durchsetzung des Friedlichkeitsvorbehalts, zusammen mit der Gewährleistung des (oftmals kollidierenden) Grundrechtsgebrauchs, zu den zentralen Aufgaben der Versammlungsbehörden zählt.

Typisch für versammlungsrechtliche Konflikte ist das Aufeinandertreffen von Versammlungen und „Gegenversammlungen“, die von der Versammlungsbehörde besondere Aufmerksamkeit verlangt. Aber auch das Aufeinandertreffen eines sonstigen Grundrechtsgebrauchs auf öffentlichen Straßen mit der Ausübung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit kann zu Konflikten führen,

¹⁷ *Kniesel/Poscher*, in: (Fn. 2), Abschnitt K, Rn. 250.

denen die Versammlungsbehörde im Rahmen der Beurteilung einer angemeldeten Versammlung und der Prüfung, ob zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit Beschränkungen erlassen werden müssen, Rechnung tragen muss.

Nach § 13 VersG LSA kann die zuständige Behörde eine Versammlung von bestimmten Beschränkungen abhängig machen, „wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung ... unmittelbar gefährdet ist“.

Der sachliche Maßstab für die Ermessensbetätigung wird demnach durch das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit konkretisiert. Dieses umfasst nach der Legaldefinition des § 3 Nr. 1 SOG LSA, auf die auch im Versammlungsrecht abzustellen ist, neben der Unverletzlichkeit der Rechtsordnung und den subjektiven Rechten und Rechtsgütern des Einzelnen auch den Bestand, die Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates oder sonstiger Träger der Hoheitsgewalt.¹⁸ Dieser dritte Bereich des Schutzgutes schließt auch die kommunalen öffentlichen Einrichtungen ein.

3. *Drittbetroffenheit der Stadt in eigenen Rechten*

a) *Drittbetroffenheit in Bezug auf die ordnungsrechtlichen Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises*

Die Wahrnehmung der Aufgaben im Bereich des Straßenverkehrsrechts und des Gefahrenabwehrrechts durch die Stadt Halle erfolgt im übertragenen Wirkungskreis und damit nicht in Wahrnehmung ihres *aufgabenbezogenen* Selbstverwaltungsrechts (Art. 87 Abs. 1 Verf LSA). Die Stadt kann sich *insoweit* nicht auf eine mögliche Verletzung in eigenen Rechten berufen.¹⁹

Es greift aber zu kurz, damit pauschal jede Betroffenheit in eigenen rechtlich geschützten Interessen zu verneinen, wie dies häufig geschieht.²⁰ Die Verneinung eigener rechtlich geschützter Interessen im übertragenen Aufgabenkreis wird in Literatur und Rechtsprechung in Bezug auf Fallkonstellationen begründet und diskutiert, in denen die Aufsichtsbehörde gegenüber der ausführenden Kommune handelt. In dieser Rechtsbeziehung, die sich auf die gleich

¹⁸ *Denninger*, in: (Fn. 2), Abschnitt D, Rn. 22.

¹⁹ So auch VG Halle, B. v. 4.09.2020, 5 B 377/20 HAL.

²⁰ So auch im zitierten Beschluss VG Halle, B. v. 4.09.2020, 5 B 377/20 HAL.

fachliche Zuständigkeit bezieht, kann sich die Kommune in der Tat nicht auf eigene schutzwürdige Interessen berufen.²¹

Anders verhält es sich aber dann, wenn durch die Konzentrationswirkung im Außenverhältnis die Zuständigkeit einer anderen (nichtkommunalen) Behörde begründet wird. In diesem Fall verbleibt die fachliche Zuständigkeit bei der Kommune und diese weiterhin für die fachlichen Belange verantwortlich, weshalb sie, wie oben gezeigt wurde, verwaltungsintern zu beteiligen. Das Selbstverwaltungsrecht schützt insoweit die gesetzeskonforme Aufgabewahrnehmung, denn auch im übertragenen Wirkungskreis ist es Aufgabe der Kommune, die ordnungsgemäße Wahrnehmung der übertragenen Aufgaben sicherzustellen. Der (Ober-) Bürgermeister ist gem. § 66 Abs. 1 KVG LSA für die sachgemäße Erledigung aller Aufgaben der Kommune verantwortlich und zwar gem. Absatz 4 in eigener Zuständigkeit. Die ordnungsgemäße Aufgabewahrnehmung ist aber vorbehaltlich gesetzlicher Vorgaben oder auf sichtlicher Weisungen vom Selbstverwaltungsrecht erfasst, denn das Selbstverwaltungsrecht des Art. 87 Abs. 2 Verf LSA bezieht sich auf alle durch Gesetz zugewiesenen Aufgaben. Die eigenverantwortliche Geschäftsführung erfasst damit auch den übertragenen Wirkungskreis.²²

b) Drittbetroffenheit in Bezug auf die Durchführung von Veranstaltungen im Rahmen einer öffentlichen Einrichtung

Soweit die Stadt einen bestimmten des Marktplatzes zur Durchführung einer Veranstaltung im Rahmen einer öffentlichen Einrichtung nutzt und dabei den Grundrechtsgebrach sowohl durch die Marktteilnehmer als auch die Besucher ermöglicht, handelt es sich um eine Tätigkeit, die Teil ihres verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrechts aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG ist, dessen Schutzgehalt weiter reicht als Art. 87 Abs. 1 und 2 Verf LSA.²³

²¹ Wobei auch insoweit differenziert wird und eine Betroffenheit im Selbstverwaltungsrecht unter bestimmten Voraussetzungen bejaht wird. Siehe dazu Schoch/Schneider/Bier/Wahl/Schütz, 38. EL Januar 2020, VwGO § 42 Abs. 2 Rn. 106 m.w.N.

²² Wolff/Bachof/Stober/Kluth, Verwaltungsrecht II, 7. Aufl. 2010, § 96, Rn. 64.

²³ Dazu auch BVerfGE 147, 185 ff. Das Landesverfassungsrecht enthält keine Aufgabengarantie zugunsten der Städte und Gemeinden in Bezug auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft.

§ 4 S. 2 KVG LSA hebt die Bedeutung der öffentlichen Einrichtungen für das Tätigwerden der Städte und Gemeinden zur Förderung der sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Belange bereits durch seine systematische Stellung an der Spitze des Gesetzes hervor. Indem in § 21 KVG LSA den Einwohnern ein Nutzungsanspruch eingeräumt wird, lässt das Gesetz erkennen, dass der Zugang zu den Einrichtungen ein wichtiger Bestandteil des chancengleichen Grundrechtsgebrauchs sein soll. Beides setzt aber voraus, dass die Einrichtung ungestört arbeiten kann.

Sowohl Märkte als auch Kulturveranstaltungen sind ein wichtiger Ausdruck bürgerschaftlichen Lebens in einer Kommune. Sie sind auf bestimmte geeignete Örtlichkeiten angewiesen. Den Marktplätzen kommt dabei eine herausgehobene Bedeutung zu, da sie auf Grund ihrer Größe und Lage besonders als Ort des städtischen öffentlichen Lebens prädestiniert sind.

Zugleich sind sie damit aber auch für die Durchführung von Versammlungen besonders attraktiv, weshalb insoweit kollidierende Nutzungsinteressen vorprogrammiert sind.

Beide Nutzungsformen unterscheiden sich von den sonstigen allgemeinen Nutzungen im Rahmen des Gemeingebrauchs zum Zweck des Verkehrs dadurch, dass sie in spezifischer Weise auf die Örtlichkeit angewiesen sind.

Ein bedeutsamer Unterschied ist aber darin zu sehen, dass es für die öffentlichen Einrichtungen in der Regel keine Ausweichmöglichkeit ohne wesentliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit gibt, während dies bei Versammlungen grundsätzlich anders zu beurteilen ist, da diese unabhängig von der grundrechtlich gewährleisteten Freiheit, der Versammlungsort (im öffentlichen Raum) frei zu wählen, an verschiedenen Orten effektiv durchgeführt werden können.

c) Exemplarische Verdeutlichung am Beispiel des Beschlusses des VG Halle vom 21.08.2020

Wie die mit der Durchführung einer Veranstaltung im Rahmen einer öffentlichen Einrichtung sowie der sonstigen Nutzung des Marktplatzes verbundenen grundrechtlich geschützten Interessen Dritter, im Rahmen der Entscheidung über eine Beschränkung einer Versammlung hinsichtlich des Orts ihrer Durchführung berücksichtigt werden können, zeigt ein Beschluss des VG Halle vom

21.08.2020²⁴, der sich ebenfalls auf eine von Herrn Sven Liebich angemeldete Versammlung bezieht.

In diesem Fall hatte die Versammlungsbehörde anders als im hier zu beurteilenden Fall, die Durchführung der Versammlung auf dem östlichen Teil des Marktplatzes untersagt und den westlichen Teil für deren Durchführung zugewiesen und dies damit begründet, dass es ansonsten Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit kommen könne.

Das VG Halle hat den gegen die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit der Beschränkung gerichteten Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO mit der Begründung zurückgewiesen, dass die von der Versammlungsbehörde angeführten Nutzungsinteressen der Marktteilnehmer sowie die Sicherstellung der Rettungswege einen schutzwürdigen Belang der öffentlichen Sicherheit darstelle, dem Interesse an der Durchführung der Versammlung auf dem westlichen Teils des Marktplatzes gegenüber als gewichtiger bewertet werden durften.

In dem Verfahren hatte das Verwaltungsgericht die Stadt Halle in Gestalt der Stadtmarketing GmbH, die den Markt veranstaltet, beigeladen. In einem anderen Beschluss vom 4.09.2020²⁵ wurde die Beiladung unter ausdrücklicher Aufgabe des zuvor vertretenen Standpunktes dagegen abgelehnt.

Damit stellt sich die Frage, ob sich die Stadt auch auf die Verletzung in eigenen subjektiven-öffentlichen Rechten berufen kann, wenn es durch eine Versammlung zur Beeinträchtigung von durch die Stadt organisierten oder genehmigten Veranstaltungen kommt.

d) Betroffenheit des Selbstverwaltungsrechts

Die Errichtung und der Betrieb der für die Einwohner erforderlichen sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen öffentlichen Einrichtungen (§ 4 S. 2 KVH LSA) gehört, wie unter c) gezeigt wurde, zum Kernbereich des gemeindlichen Selbstverwaltungsrechts in Bezug auf die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft. Deshalb besteht insoweit auch ein entsprechender Schutzbedarf.

Daraus folgt, dass eine Störung bzw. Gefährdung dieser „Veranstaltungen“ nicht erst dann vorliegt, wenn sie überhaupt nicht mehr durchgeführt

²⁴ Az. 5 B 363/20 HAL.

²⁵ Az. 5 V 377/20 HAL.

werden können. Vielmehr reicht es aus, wenn aus Störungen der Durchführung von Veranstaltungen im Rahmen von öffentlichen Einrichtungen nicht ganz unerhebliche abschreckende Wirkungen ausgehen, wie dies auch in Bezug auf das Grundrecht der Versammlungsfreiheit als ausreichend für einen Eingriff angesehen wird.²⁶

Vorliegend ist von einer solchen abschreckenden Wirkung in mehrfacher Hinsicht auszugehen, da das Auftreten von Herrn L. regelmäßig zu Konflikten mit der Polizei und als Folge seiner Provokationen mit Passanten und Gegendemonstranten führt.

Die auf lange Sicht geplanten und damit regelmäßig wiederkehrenden Versammlungen des Herrn L. sind deshalb geeignet, nicht nur Einwohner, sondern auch Gewerbetreibende von der Teilnahme an den Märkten sowie kulturellen Veranstaltungen auf dem Marktplatz abzuhalten sowie letztlich auch die Nutzung des Platzes für sonstige Zwecke zu meiden. Daraus können sich schließlich auch nachteilige Wirkungen für die am Marktplatz ansässige Gastronomie ergeben.

Insgesamt ist damit von einer erheblichen Betroffenheit des Schutzgutes der öffentlichen Veranstaltungen und Einrichtungen auszugehen. Soweit die Durchführung durch der Veranstaltungen Ausdruck des Selbstverwaltungsrechts ist, wird die Stadt Halle durch die Störungen in eigenen subjektiven öffentlichen Rechten nachteilig betroffen.

e) Mittelbare Betroffenheit grundrechtlich geschützter Interessen

Da die öffentlichen Einrichtungen und Veranstaltungen Teil der Daseinsvorsorge und der Ermöglichung des Grundrechtsgebrauchs der Einwohner, von Touristen und der Marktteilnehmer dienen, kommt es zudem zu einer mittelbaren Betroffenheit dieser grundrechtlich geschützten Rechte und Interessen. Diese werden indirekt durch den Einrichtungsschutz verwirklicht.

²⁶ BVerfGE 105, 279 (303 f.); BeckOK GG/Schneider, 43. Ed. 15.5.2020, GG Art. 8 Rn. 26; *Barczak*, NVwZ 2015, 1014 (1019); *Wahnschaffe*, NVwZ 2016, 1767 (1769 f.).

IV. Unterschiedliches Gewicht von sachlichen und örtlichen Beschränkungen

1. Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit von Beschränkungen

Der Stadt Halle geht es nicht um ein Verbot, sondern nur um eine örtliche Verlagerung der Versammlungen, damit die abschreckende Wirkung in Bezug auf die Durchführung des Wochenmarktes sowie der sonstigen Veranstaltungen auf dem Marktplatze minimiert wird.

Das bedeutet zugleich, dass es nicht um einen Eingriff in das Grundrecht der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG geht, das seine Schranken alleine in Art. 5 Abs. 2 GG finden. Zwar bestehen auch insoweit Bedenken gegenüber manchen Äußerungen des Herrn L. Diese sind indes Gegenstand gesonderter Verfahren und Prüfungen und deshalb an dieser nicht zu thematisieren.

Grundsätzlich ist mit einer Beschränkung hinsichtlich des Ortes jedenfalls dann eine geringere Eingriffsschwere in Bezug auf das Grundrecht der Versammlungsfreiheit verbunden, wenn die Wirkungen der Äußerungen dadurch nicht erheblich beeinträchtigt werden. Das ist bei der Zuweisung eines anderen Ortes in der Innerstadt anzunehmen. Einer sorgfältigen Abwägung bedarf es aber gleichwohl.

2. Recht auf freie Wahl des Versammlungsortes aber kein unbedingter Anspruch auf Durchführung der Versammlung an einem bestimmten Ort

Die Rechtsprechung weist regelmäßig darauf hin, dass aus dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit auch das Recht zur freien Wahl des Versammlungsortes folgt. So wird auch im Beschluss des VG Halle vom 4.09.2020 auf Seite 5 unter wörtlicher Bezugnahme auf die einschlägige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts der Beurteilungsmaßstab zutreffend formuliert.²⁷

Der Beschluss legt bei der Lagebeurteilung indes nur eine rein raumbezogene Betrachtung zugrunde und verkennt die zuvor beschriebene erhebliche abschreckende Wirkung, die von der wiederkehrenden Versammlung auf die verschiedenen Veranstaltungen ausgeht, die auf dem Marktplatz stattfinden. Insoweit beruht die durch das Gericht getroffene Abwägung auf einem sog. Er-

²⁷ VG Halle, B. v. 4.09.2020 Az. 5 B 377/20 HAL, S. 5.

mittlungs- und Einstellungsmangel, da ein für die Abwägungsentscheidung erheblicher Belang nicht erkannt und deshalb auch nicht angemessen gewürdigt werden konnte.

Eine (geringfügige) örtliche Verlagerung²⁸ wirkt sich auch nicht wesentlich auf die Wahrnehmbarkeit der Meinungsäußerungen aus, deren Inhalt im Übrigen angesichts der hohen Frequenz der Versammlungen im gleichen örtlichen Bereich ohnehin den meisten anwesenden Personen bereits vertraut sein dürfte. Es handelt sich damit um eine allenfalls Beeinträchtigung der Wirkungen, die von der Versammlung ausgehen.

3. *Das relative Gewicht der Interessen an einer ungestörten Durchführung anderer Aktivitäten auf dem Marktplatz*

a) Kommunale öffentliche Einrichtungen

Wie gezeigt wurde, ist die Errichtung einer kommunalen öffentlichen Einrichtung eine vom Selbstverwaltungsrecht erfasste kommunale Aufgabenwahrnehmung, die der Ermöglichung des Grundrechtsgebrauchs (vor allem) durch die Einwohner dient.

Von der Kommune in diesem rechtlichen Rahmen veranstaltete²⁹ Wochenmärkte gehören in historischer Perspektive zu den bedeutsamsten Einrichtungen, die früher wie heute der Versorgung der Einwohner mit Waren dienen, wobei die Bedeutung für die Versorgung mit Produkten einerseits insoweit an Bedeutung, als die Versorgung durch ortsfeste Geschäfte deutlich zugenommen hat, andererseits aber die konstante Nachfrage zeigt, dass es sich aus der Sicht der Verbraucher um ein relevantes und beliebtes Angebot handelt.

Aus stadtpolitischer Perspektive stellen die Wochenmärkte ein wichtiges Element des öffentlichen Lebens in der Stadt dar. Sie „locken“ zahlreiche Menschen in die Innenstadt, die diesen Weg nicht selten auch mit dem Besuch anderer Geschäfte sowie der Inanspruchnahme von Dienstleistungen verbinden.

²⁸ Es geht der Stadt Halle nicht um eine Verlegung aus dem Innenstadtbereich heraus, wie sie Gegenstand des Beschlusses des VG Halle v. 28.09.2018 - 3 B 422/18, BeckRS 2018, 33214 war und als rechtswidrig eingestuft wurde.

²⁹ Dabei kommt es auf die Einzelheiten der organisatorischen Umsetzung nicht an. Die Stadt Halle hat die Aufgabe der Stadtmarketing GmbH übertragen, einem kommunalen Unternehmen, dessen Handeln der Stadt zugerechnet wird. Es bleibt auch in diesem Fall dabei, dass es sich um eine kommunale öffentliche Einrichtung handelt.

Wird in unmittelbarer zeitlicher und örtlicher Nähe zu einem Wochenmarkt eine Versammlung durchgeführt, so führt dies in mehrfacher Hinsicht zu Störungen die in Fällen der Durchführung einer Versammlung auf nicht durch Veranstaltungen belegten öffentlichen Räumen nicht eintreten.

Zwischen den folgenden Beeinträchtigungen ist zu unterscheiden:

- Lärmbelästigungen: Durch die Versammlung wird die Kommunikation mit den Kunden erheblich erschwert.
- Zugleich wird in die negative Meinungsfreiheit eingegriffen, da die Händler und ihre Kunden den Meinungsäußerungen der Versammlung ausgesetzt sind.
- Es kommt zudem zu individuellen Belästigungen durch direkte Ansprachen („Pöbeleien“) aus der Versammlung heraus.
- Es kommt zu Verkehrsbeschränkungen, da durch die Versammlung ersten zusätzliche Personen anwesend sind und zudem damit zu rechnen ist, dass durch die Ausweichbewegungen der Raum an und zwischen den Marktständen stärker durch Passanten beansprucht wird.

In Bezug auf alle diese Beeinträchtigungen ist weiter zu beachten, dass es weder für die Händler noch für die Kunden eine Ausweichmöglichkeit gibt. Das führt nach der Rechtsprechung zu einer Steigerung der Eingriffsintensität.

Hinzu kommt, dass vorliegend wegen der Häufigkeit der Veranstaltungen (ein bis zwei Veranstaltungen pro Woche)

Insgesamt kommt es bei der Durchführung der Versammlungen in unmittelbarer örtlicher und zeitlicher Nähe zum Wochenmarkt zu Beeinträchtigungen, von denen wegen der regelmäßigen Wiederholung zu einer abschreckenden Wirkung kommt, die die Durchführung der Veranstaltung nicht nur an den jeweiligen Tagen, sondern dauerhaft belastet.

Insgesamt sind damit erhebliche Unterschiede im Vergleich zu den in der Regel gegebenen Fällen zu beachten, in denen Versammlungen auf nicht durch andere Veranstaltungen belegten Plätzen durchgeführt werden, bei denen nur die Versammlungsteilnehmer und zufällig anwesende Passanten betroffen sind, die in der Regel kurzfristig ausweichen können.

b) Interessen der Gewerbetreibenden

Auch wenn die Stadt Halle die Interessen der Gewerbetreibenden nicht als eigenes Recht geltend machen kann, so spiegeln sich die Auswirkungen insoweit mittelbar in den rechtlich geschützten Interessen der Stadt wieder, als es sich insgesamt um eine Veranstaltung der Stadt handelt und diese den Händlern gegenüber in einem weit verstandenen Sinne für eine beeinträchtigungsfreie Nutzung der gegen Gebühr zugewiesenen Standplätze haftet. Insoweit verletzen die Störungen gegenüber den Händlern mittelbar auch die rechtlich geschützten Interessen der Stadt.

c) Bedeutung der Nichtbeachtung von Beschränkungen

Schließlich ist das Vorbringen der Stadt Halle zu berücksichtigen, dass die den Versammlungen gegenüber erlassenen Beschränkungen häufig nicht beachtet wurden und werden mit der Folge, dass auch aus der Perspektiv der Versammlungsbehörde bzw. des Verwaltungsgerichts aus einer Ex-post-Perspektive von unverhältnismäßigen Störungen auszugehen ist.

V. Zwischenergebnis

Als Ergebnis der verfahrensrechtlichen und materiellen Rechtsprüfung ist damit festzuhalten, dass die Stadt Halle aufgrund der Konzentrationswirkung des versammlungsrechtlichen Anmeldeverfahrens durch die Versammlungsbehörde hinsichtlich ihrer straßenrechtlichen und ordnungsrechtlichen Zuständigkeiten verwaltungsintern zu beteiligen war und dass die von ihr vorgebrachten Einwände hinsichtlich des Orts der Versammlung durch die Versammlungsbehörde maßgeblich zu berücksichtigen waren. Da dies nicht geschehen ist und weil dafür keine nachvollziehbaren Rechtfertigungsgründe ersichtlich sind, ist die Stadt in ihrem Selbstverwaltungsrecht aus Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, Art. 87 Abs. 1 und 2 Verf LSA verletzt worden.

Dritter Teil:

Erfolgsaussichten einer Feststellungsklage der Stadt Halle in Bezug auf die Entscheidung der Versammlungsbehörde zur Versammlung am 18.08.2020

I. Statthafte Klageart

Ziel einer möglichen Klage vor dem Verwaltungsgericht Halle soll es sein, im Verhältnis zur Polizeiinspektion Halle als Teil der Landesverwaltung feststellen zu lassen, dass diese verpflichtet ist, die von der Stadt Halle vorgebrachten Einwendungen maßgeblich zu berücksichtigen, wenn darüber entschieden wird, ob eine Versammlung, die zur Durchführung auf dem Marktplatz angemeldet wurde und sich auf dort stattfindende Veranstaltungen auswirken kann, einer beschränkenden Regelung gem. § 13 VersG LSA unterworfen werden soll oder nicht.

Die Stadt Halle hat im Vorfeld der Versammlung gegenüber der Versammlungsbehörde mehrere Belange vorgetragen, denen von der Versammlungsbehörde jedoch im Ergebnis nicht Rechnung getragen wurde.

Zur Verfolgung dieses Begehrens erscheint eine allgemeine Feststellungsklage gem. § 43 VwGO geeignet und damit die statthafte Klageart. Es geht um die Feststellung einer Pflicht der Versammlungsbehörde, die Einwendungen der Stadt Halle im Rahmen des Entscheidungsverfahrens über etwaige beschränkende Verfügungen gem. § 13 VersG LSA maßgeblich zu berücksichtigen und entsprechende Beschränkungen zu erlassen.

Es handelt sich insoweit um ein hinreichend konkretes Rechtsverhältnis i.S.d. § 43 VwGO. Nach allgemeiner Ansicht besteht in diesen Fällen eine Pflicht zur verwaltungsinternen Verfahrensbeteiligung.

Klagegegner in dem Verfahren ist das Land Sachsen-Anhalt, da es sich bei der Polizeiinspektion um eine Landesbehörde handelt.

II. Klagebefugnis: Betroffene subjektiv-öffentliche Rechte der Stadt Halle

Eine allgemeine Feststellungsklage setzt in entsprechender Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO eine Klagebefugnis und damit den Nachweis einer Betroffenheit in eigenen subjektiven öffentlichen Rechten voraus.

Diese Rechte lassen sich im vorliegenden Fall unter zwei Gesichtspunkten aus dem Selbstverwaltungsrecht der Stadt Halle gem. Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 87 Abs. 1 und 2 Verf LSA ableiten.

Erstens in Bezug auf die Pflicht zur Verfahrensbeteiligung auf Grund der Zuständigkeitsverlagerung als Folge der Konzentrationswirkung des versammlungsrechtlichen Anmeldeverfahrens (siehe zur Begründung Zweiter Teil III.).

Zweitens in Bezug auf das aus dem Selbstverwaltungsrecht folgende Recht auf Durchführung von Veranstaltungen im Rahmen kommunaler öffentlicher Einrichtungen.

In Bezug auf beide Rechtspositionen besteht die Möglichkeit einer Verletzung, da die Versammlungsbehörde die Stadt Halle bislang nicht beteiligt hat und zudem die Durchführung der Veranstaltung behindert bzw. gefährdet wurde.

III. Feststellungsinteresse

Da nahezu wöchentlich mit einer Wiederholung der Versammlungen und damit der Verletzung der Rechte der Stadt Halle zu rechnen ist, besteht auch ein qualifiziertes Feststellungsinteresse.

IV. Beurteilung der Begründetheit einer Klage

Die Klage ist nach Maßgabe der Ergebnisse der Rechtsprüfung im zweiten Teil der Untersuchung auch begründet.

1. Prüfungsmaßstab

Die Feststellungsklage ist begründet, wenn die Versammlungsbehörde verpflichtet war, gegenüber der Versammlung am 18.08.2020 eine Beschränkung hinsichtlich des Ortes der Versammlung zu erlassen, so dass diese nicht auf dem Marktplatz, sondern an einem anderen Ort in der Innenstadt durchgeführt werden musste.

2. Vorliegen von erheblichen Störungen der öffentlichen Sicherheit, die eine Beschränkung rechtfertigen

Der Erlass einer Beschränkung gem. § 13 Abs. 1 VersG LSA setzt voraus, dass „nach den zur Zeit der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung ... unmittelbar gefährdet ist.“

Wie im zweiten Teil der Untersuchung gezeigt wurde, lagen diese Voraussetzungen vor. Die Stadt Halle hatte gegenüber der Versammlungsbehörde auch unter Hinweis auf die bisherigen Erfahrungen mit den Versammlungen von Herrn L. auf dem Marktplatz dargelegt, in welcher konkreten Form mit einer Verletzung der öffentlichen Sicherheit in Bezug auf das Schutzgut der Durchführung einer staatlichen Veranstaltung, des kommunalen Wochenmarktes, zu rechnen war. Zudem wurde auf weitere zu erwartenden Gefährdungen subjektiver Rechte Dritter sowie von Mitarbeitern der Stadtverwaltung konkret hingewiesen.

3. Anspruch der Stadt Halle auf Berücksichtigung ihres Vorbringens

Da die Stadt Halle als Veranstalterin des Wochenmarktes und des anschließenden Konzerts unmittelbar in eigenen Rechten betroffen war und zudem als Straßenverkehrsbehörde für die Verkehrssicherheit auf dem Marktplatz die Verantwortung trägt, stand ihr ein Anspruch auf Berücksichtigung ihres Vorbringens durch die Versammlungsbehörde zu.

4. Anspruch auf Erlass einer Beschränkung

Da die von der Durchführung der Versammlung auf dem Marktplatz ausgehenden Störungen erheblich und die nachteiligen Auswirkungen auf die Versammlung im Falle einer örtlichen Verlegung deutlich weniger weitreichend gewesen wären, stand der Stadt Halle auf Grund einer Ermessenreduktion auch ein Anspruch auf Erlass einer entsprechenden Beschränkung zu. Die Entscheidung war deshalb ermessensfehlerhaft.

5. Ergebnis

Damit wäre eine Feststellungsklage auch begründet.

Vierter Teil:

Zulässigkeit einer Änderung der straßenrechtlichen Widmung des Marktplatzes in der Weise, dass die Durchführung von Versammlungen ausgeschlossen ist

I. Überlegungen zu einer Widmungsänderung

Ergänzend zur rechtlichen Beurteilung der Versammlung vom 18.08.2020 soll zudem geprüft werden, ob durch Widmung, ggf. in der Marktsatzung, auf dem Marktplatz generell die Durchführung von Kundgebungen/Versammlungen untersagt werden kann.

In der Marktsatzung könnte z.B. folgende Regelung aufgenommen werden:

„Auf dem Marktplatz (West- und Ostseite) finden ausschließlich Märkte statt. Veranstalter dieser Märkte ist die Stadt Halle (Saale). Kundgebungen sind nicht zulässig. Der Wochenmarkt ist von Montag bis Samstag in der Zeit von 9.00 Uhr bis 18.00 Uhr geöffnet. Entsprechend der jährlichen Ausschreibung werden maximal 50 Standplätze vergeben. Die Stadt Halle (Saale) kann den Händlern Markthütten zur Verfügung stellen.“

II. Verhältnis von Straßenrecht und Versammlungsrecht

Aus dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit folgt kein Anspruch, eine (öffentliche Versammlung unter freiem Himmel) an jedem beliebigen Ort durchzuführen. Vielmehr muss der angestrebte Ort für den Gemeingebrauch gewidmet sein oder aus sonstigen Gründen, etwa auf einer vertraglichen Vereinbarung, für die Durchführung der Versammlung zur Verfügung stehen.

So sind Plätze, die als Teil einer öffentlichen Einrichtung als öffentliche Sache im Verwaltungsgebrauch gewidmet sind (z.B. der Pausenhof einer Schule) Orte, in Bezug auf die kein Anspruch auf Durchführung einer Versammlung besteht bzw. geltend gemacht werden kann.

Versammlungsrechtlich entscheidend ist demnach, dass eine Verkehrsfläche für die Allgemeinheit geöffnet wurde. Das kann auch im Rahmen eines privatrechtlichen Nutzungsregimes der Fall sein, wie das Bundesverfassungsgericht in seiner Fraport-Entscheidung verdeutlicht hat.³⁰

³⁰ BVerfGE 128, 226 (252 f.).

Deshalb gilt als verfassungsrechtlicher Maßstab: Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gewährleistet die Versammlungsfreiheit in räumlicher Hinsicht überall dort, wo ein allgemeiner öffentlicher Verkehr rechtlich oder tatsächlich eröffnet ist.³¹

III. Folgen für die Beurteilung des Vorschlags

Für die Beurteilung des vorliegenden Vorschlags bedeutet dies, dass durch die einschränkende Umwidmung unzulässig in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit eingegriffen würde, da der Marktplatz in verkehrlicher Hinsicht weiterhin für den Gemeingebrauch gewidmet ist mit der Folge, dass auch der kommunikative Gemeingebrauch durch Versammlungen möglich ist. Dieser darf aber nur im Rahmen des § 13 VersG LSA im Einzelfall beschränkt werden und nicht generell durch eine Widmung als sachbezogener Verwaltungsakt i.S.d. § 35 S. 2 VwVfG.

IV. Ergebnis

Die Änderung der Widmung des Marktplatzes wäre deshalb rechtswidrig und nicht geeignet, die Durchführung von Versammlungen auf dem Marktplatz allgemein zu unterbinden.

³¹ Barczak, in: (Fn. 1), § 15 VersG, Rn. 292 m.w.N.

**Fünfter Teil:
Zusammenfassung der Ergebnisse der Untersuchung**

Die wesentlichen Ergebnisse der Untersuchung können in den folgenden Thesen zusammengefasst werden:

1. Wirkt sich eine Versammlung auf Zuständigkeiten der örtlichen Kommune aus, in deren Gebiet die Versammlung durchgeführt werden soll, so ist die Versammlungsbehörde auf Grund der Konzentrationswirkung des Anmeldeverfahren verpflichtet, die Kommune verwaltungsintern am Verfahren zu beteiligen und die im Rahmen ihrer fachlichen Zuständigkeiten vorgenommenen Wertungen zu berücksichtigen.
2. Für die versammlungsrechtliche Gesamtbeurteilung (Abwägung) und Entscheidung über Beschränkungen gem. § 13 VersG LSA bleibt es bei der Zuständigkeit und alleinigen Verantwortung der Versammlungsbehörde.
3. Die Stadt Halle ist bei der Durchführung von Versammlungen auf dem Marktplatz als Straßenbehörde und als allgemeine Ordnungsbehörde in eigenen Zuständigkeiten betroffen.
4. Die Wahrnehmung dieser Zuständigkeiten wird durch ihr Selbstverwaltungsrecht geschützt und zwar unabhängig davon, dass es sich um Aufgaben des übertragenen Wirkungskreises handelt.
5. Soweit durch die Versammlung die Durchführung von Veranstaltungen in Form von kommunalen öffentlichen Einrichtungen gestört oder gefährdet wird, ist die Stadt Halle zusätzlich in ihrem Selbstverwaltungsrecht unter dem Gesichtspunkt der Wahrnehmung von Aufgaben der örtlichen Gemeinschaft in eigenen subjektiven öffentlichen Rechten betroffen und gem. § 13 Abs. 1 Nr. 4, Abs. 2 VwVfG am Verwaltungsverfahren zu beteiligen.
6. Das gilt entsprechend entgegen der Ansicht des VG Halle auch für eine Beiladung im verwaltungsgerichtlichen Verfahren.
7. In Bezug auf die Versammlung vom 18.08.2020 hat die Versammlungsbehörde den von der Stadt Halle vorgetragenen Beeinträchtigung in Bezug auf die Durchführung der von ihnen organisierten Veranstaltungen auf dem Marktplatz kein ausreichendes Gewicht beigemessen und dadurch das Selbstverwaltungsrecht verletzt.

8. Eine Änderung der straßenrechtlichen Widmung des Marktplatzes in der Weise, dass dort keine Versammlungen durchgeführt werden dürfen, stellt einen unzulässigen Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit dar. Durch die Widmung des Marktplatzes für den öffentlichen Verkehr wird ein Gemeingebrauch eröffnet, der auch den kommunikativen Gemeingebrauch von Verfassung wegen einschließt. Deshalb kann die Nutzung des Platzes für Versammlungszwecke nur nach Maßgaben der Regelungen des Versammlungsgesetzes im Einzelfall beschränkt werden.



(Prof. Dr. Winfried Kluth)