

Erste Juristische Staatsprüfung 2024/1

A u f g a b e 5

(Arbeitszeit: 5 Stunden)

---

Einige unverbindliche Hinweise zur Lösung:

Die nachfolgenden unverbindlichen Hinweise zur Lösung behandeln die nach Auffassung des Erstellers maßgeblichen Probleme der Aufgabe. Sie stellen keine "Musterlösung" dar und schließen andere vertretbare, folgerichtig begründete Ansichten selbstverständlich nicht aus. Der Inhalt und der Umfang der Lösungshinweise, die Ausführlichkeit und die Detailgenauigkeit der Darlegungen sowie die wiedergegebene Rechtsprechung und Literatur enthalten insbesondere keinen vom Prüfungsausschuss vorgegebenen Maßstab für die Leistungsanforderung und -bewertung.

§ 16 JAPO Inhalt, Zweck und Bedeutung der Prüfung:

...

"Die Bewerber sollen in der Prüfung zeigen, dass sie das Recht mit Verständnis erfassen und anwenden können und über die hierzu erforderlichen Kenntnisse in den Prüfungsfächern verfügen."

...

"Überblick über das Recht, juristisches Verständnis und Fähigkeit zu methodischem Arbeiten sollen im Vordergrund von Aufgabenstellung und Leistungsbewertung stehen."

*Hinweis: Der Sachverhalt ist aktuellen Entscheidungen des BVerwG, NVwZ 2023, 1427, VGH Mannheim, NVwZ 2022, 1746 ff. und VGH Kassel, NVwZ 2022, 1742 ff., nachgebildet (zur Problematik auch Roth, DÖV 2023, 168-173). Allerdings wird hier - anders als in den vorgenannten Fällen - nicht die Perspektive der Versammlungsteilnehmer, sondern die der durch die Versammlung beeinträchtigten Dritten gewählt. Eine vergleichbare Perspektive lag der Entscheidung des VG Regensburg vom 14. Oktober 2020 (RN 4 E 20.2426) zu Grunde. Für die Lösung des vorliegenden Falls kommt es darauf an, die - überwiegend aus dem Baurecht bekannte - Problematik des Anspruchs eines Dritten auf behördliches Einschreiten auf das Versammlungsrecht als besonderes Sicherheitsrecht zu übertragen.<sup>1</sup> In der Zulässigkeit sind vor allem Standardfragen einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO zu prüfen. In der Begründetheit ist die mögliche Anspruchsgrundlage eines Anspruchs (hier: Reduktion des Ermessens nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG auf Null) herauszuarbeiten und eine genaue Abwägung der betroffenen Grundrechte vorzunehmen. Die Bundesregierung hat am 24. Januar 2024 einen Gesetzentwurf zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes vorgelegt. Der Gesetzentwurf sieht ein bußgeldbewehrtes Belästigungsverbot im Umkreis von 100 Metern um den Eingangsbereich von Schwangerschaftskonfliktberatungsstellen vor (§§ 8 Abs. 2, 35 Abs. 2 Schwangerschaftskonfliktgesetz-E). Zum Zeitpunkt der Klausurbearbeitung ist das Gesetzgebungsverfahren jedoch noch nicht abgeschlossen; zudem bleiben die Normen des Schwangerschaftskonfliktgesetzes laut Bearbeitungsvermerk bei der Bearbeitung außer Betracht.*

### **Erfolgsaussichten eines Antrags der Frieda Friedrich (F) auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes**

Der Antrag der F auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes hat Aussicht auf Erfolg, wenn die Sachentscheidungskompetenz des Gerichts gegeben ist (A.) und der Antrag zulässig (B.) und begründet (D.) ist.

#### **A. Sachentscheidungskompetenz des Gerichts**

##### **I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs**

Über Anträge auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes entscheidet das Gericht der Hauptsache (§§ 80 Abs. 5 Satz 1, 123 Abs. 2 Satz 1 VwGO), so dass wie im Hauptsacheverfahren der Verwaltungsrechtsweg eröffnet sein muss.<sup>2</sup>

Mangels aufdrängender Sonderzuweisung bestimmt sich die Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs nach § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Danach ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nicht verfassungsrechtlicher Art eröffnet, wenn keine Sonderzuweisung an eine andere Gerichtsbarkeit besteht. Eine Streitigkeit ist öffentlich-rechtlicher Art, wenn die Normen, die dem Rechtsstreit unmittelbar zugrunde liegen, dem öffentlichen Recht zuzuordnen sind.<sup>3</sup> F begehrt den Erlass einer versammlungsrechtlichen Anordnung gegenüber Ana Abram (A) nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG. Dies stellt den Streitgegenstand dar. Art. 15 Abs. 1 BayVersG berechtigt einseitig einen Hoheitsträger zum Erlass von versammlungsrechtlichen Maßnahmen

---

<sup>1</sup> In der Ausbildungsliteratur wird diese Konstellation behandelt von Siemen, JuS 2005, 251 ff. (Blockade eines Schlachthofs) und Peters/Arling, Jura 2023, 760 ff.

<sup>2</sup> BeckOK-VwGO/Kuhla, § 123 Rn. 2; Schoch/Schneider/Schoch, § 123 VwGO Rn. 100.

<sup>3</sup> BeckOK-VwGO/Reimer, § 40 Rn. 40.

und ist daher nach der modifizierten Subjektstheorie oder Sonderrechtstheorie<sup>4</sup> dem öffentlichen Recht zuzuordnen.<sup>5</sup> Somit liegt eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit gemäß § 40 Abs. 1 Satz 1 VwGO vor. Die Streitigkeit ist nicht-verfassungsrechtlicher Art, da die Beteiligten keine am Verfassungsleben unmittelbar beteiligten Personen sind, die über ihre unmittelbar aus der Verfassung stammenden Rechte streiten. Abdrängende Sonderzuweisungen sind nicht ersichtlich. Der Verwaltungsrechtsweg ist damit eröffnet.

## **II. Zuständiges Gericht**

Im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes ist das Gericht der Hauptsache zuständig (§§ 80 Abs. 5 Satz 1, 123 Abs. 2 Satz 1 VwGO).<sup>6</sup> Nach den §§ 45, 52 Nr. 1 VwGO i.V.m. Art. 1 Abs. 2 Nr. 4 AGVwGO ist dies vorliegend - da es sich bei der in der (im Regierungsbezirk Mittelfranken gelegenen) Stadt Sumpfbach (S) geplanten Kundgebung um eine ortsbezogene Angelegenheit handelt<sup>7</sup> - das Bayerische Verwaltungsgericht Ansbach.

## **B. Zulässigkeit**

### **I. Statthafte Antragsart**

Im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes folgt die statthafte Antragsart aus dem klägerischen Begehren in der Hauptsache, § 88 VwGO i.V.m. § 122 Abs. 1 VwGO. Gemäß § 123 Abs. 5 VwGO ist der Antrag nach § 123 Abs. 1 VwGO subsidiär zum Antrag nach den §§ 80 Abs. 5 Satz 1, 80a Abs. 3 Satz 2 VwGO.

Für die Abgrenzung zwischen den §§ 80 Abs. 5 Satz 1, 80a Abs. 3 Satz 2 VwGO und § 123 Abs. 1 VwGO ist daher entscheidend, welche Klageart im Hauptsacheverfahren statthaft wäre. Ein Antrag nach §§ 80 Abs. 5 Satz 1, 80a Abs. 3 Satz 2 VwGO ist nur statthaft, wenn im Hauptsacheverfahren eine Anfechtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO statthaft wäre. In allen anderen Fällen, also wenn in der Hauptsache eine Verpflichtungs-, Leistungs- oder Unterlassungsklage oder aber eine Feststellungsklage statthaft wäre, ist im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes das Verfahren gemäß § 123 Abs. 1 VwGO statthaft.<sup>8</sup>

Im gegenständlichen Fall begehrt F den Erlass einer weitergehenden versammlungsrechtlichen Anordnung bzw. Beschränkung gemäß Art. 15 Abs. 1 BayVersG. Versammlungsbeschränkungen sind eigenständige Verwaltungsakte und keine Nebenbestimmungen zu einem begünstigenden Verwaltungsakt, da es einen solchen aufgrund der Erlaubnisfreiheit von Versammlungen nicht gibt.<sup>9</sup> Eine Beschränkung nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG weist alle Merkmale des Art. 35 Satz 1 BayVwVfG<sup>10</sup> auf und ist damit als Verwaltungsakt zu qualifizieren. Vorliegend begehrt F den Erlass eines

---

<sup>4</sup> Dazu Maurer/Waldhoff, AllgVerwR, § 3 Rn. 13.

<sup>5</sup> Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, Kapitel H Rn. 2.

<sup>6</sup> Eyermann/Happ, § 123 VwGO Rn. 28.

<sup>7</sup> Eine a.A. ist gut vertretbar, dann ist auf § 52 Nr. 3 Satz 1, Satz 5 VwGO abzustellen.

<sup>8</sup> BeckOK-VwGO/Kuhla, § 123 Rn. 11.

<sup>9</sup> BVerfG, NVwZ 2007, 1183.

<sup>10</sup> Teilweise wird vertreten, dass bei Anwendung der VwGO als Bundesgesetz auch der § 35 VwVfG herangezogen werden muss. Ausführungen sind hier aber nicht zu erwarten und nicht zielführend, da sich in der Sache keine Unterschiede ergeben und der Streit somit bedeutungslos ist, vgl. Jakel, JuS 2016, 410 f.

Verwaltungsakts. Damit müsste F ihr Begehren in der Hauptsache mit einer Verpflichtungsklage gemäß § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO verfolgen. Damit ist das Verfahren nach § 123 Abs. 1 VwGO das statthafte Verfahren.

§ 123 Abs. 1 VwGO unterscheidet zwischen der Sicherungsanordnung in § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO und der Regelungsanordnung in § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO. Die Sicherungsanordnung schützt dabei den Status quo, während die Regelungsanordnung den Status quo verändern soll.<sup>11</sup> F begehrt die Änderung der Anordnung der Stadt S vom 6. Februar 2024 bzw. den Erlass einer weitergehenden Versammlungsbeschränkung nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG. Ihr Rechtskreis soll damit erweitert, der Status quo folglich nicht beibehalten, sondern geändert werden. Es handelt sich somit um einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung bezüglich der Regelung eines vorläufigen Zustands, mithin um einen Antrag auf Erlass einer Regelungsanordnung gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO.

## II. Antragsbefugnis

F müsste gemäß § 42 Abs. 2 VwGO analog antragsbefugt sein, da das Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nur die Entscheidungsfähigkeit im Hauptsacheverfahren sichert und es daher keinen über den Rechtsschutz des Hauptsacheverfahrens hinausreichenden Rechtsschutz geben darf.<sup>12</sup> Der Antragsteller muss substantiiert behaupten, durch ein behördliches Handeln oder ein Unterlassen in eigenen Rechten verletzt oder gefährdet zu sein, d.h. eine Rechtsverletzung muss nach dem Vortrag des Antragstellers möglich erscheinen.<sup>13</sup> Das ist der Fall, wenn die Möglichkeit besteht, dass ein Anordnungsanspruch des Antragstellers und ein Anordnungsgrund bestehen.<sup>14</sup>

### 1. Anordnungsanspruch

Ein Anordnungsanspruch könnte gegeben sein, wenn F ein Anspruch auf behördliches Einschreiten gemäß Art. 15 Abs. 1 BayVersG gegen die von der A veranstaltete Versammlung zustehen könnte.

Voraussetzung hierfür wäre zunächst, dass diese Vorschrift ein subjektives Recht gewährt, d.h. dass durch die Norm neben dem Allgemeininteresse auch Individualinteressen geschützt werden sollen (a)).<sup>15</sup> Darüber hinaus steht der Erlass einer Beschränkung gemäß Art. 15 Abs. 1 BayVersG im Ermessen der Behörde, weshalb zudem fraglich ist, ob für die Möglichkeit des Bestehens eines solchen Anspruchs eine

---

<sup>11</sup> BeckOK-VwGO/Kuhla, § 123 Rn. 54 f.

<sup>12</sup> Finkelnburg/Dombert/Külpmann, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, Zweiter Teil: Die einstweilige Anordnung nach § 123 VwGO Rn. 74; die Analogie kann auch damit begründet werden, dass die VwGO Individualrechtsschutz bezweckt und eine Popularklage auszuschließen ist.

<sup>13</sup> BeckOK-VwGO/Kuhla, § 123 Rn. 35.

<sup>14</sup> Es entspricht der h.M., dass es eine Frage der Antragsbefugnis ist, ob der Antragsteller einen Anordnungsanspruch und einen Anordnungsgrund im Sinne des § 42 Abs. 2 VwGO geltend machen kann (vgl. z.B. Schoch/Schneider/Schoch, § 123 VwGO Rn. 107 ff.). Teilweise wird jedoch nur die Geltendmachung eines Anordnungsgrunds in der Antragsbefugnis geprüft, während die Möglichkeit des Bestehens des zu sichernden Anspruchs bereits als Frage der Statthaftigkeit des Antrags gesehen wird (vgl. Kopp/Schenke/W.-R.-Schenke, VwGO, § 123 Rn. 20). Teilweise wird im Rahmen der Antragsbefugnis auch nur die Geltendmachung des Anordnungsanspruchs geprüft, wohingegen die Bezeichnung des Anordnungsgrunds (die nach § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 1 ZPO erforderlich ist) als eigenständiger Punkt geprüft wird (so z.B. Eyermann/Happ, VwGO, § 123 Rn. 41, 44).

<sup>15</sup> Siemen, JuS 2005, 251, 252; so auch VG Münster, BeckRS 2012, 48454.

sogenannte Ermessensreduzierung auf Null erforderlich ist (b)) und für den Fall, dass eine Ermessensreduzierung auf Null erforderlich ist, ob diese hier vorliegen könnte (c)).<sup>16</sup>

### **a) Art. 15 Abs. 1 BayVersG als drittschützende Norm**

Fraglich ist, ob Art. 15 Abs. 1 BayVersG auch dem Schutz von Individualinteressen dient. Die Norm gestattet der Behörde, Maßnahmen zu ergreifen, soweit nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umstände eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit besteht. Zu den Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit zählen auch Individualrechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Eigentum, persönliche Ehre und das allgemeine Persönlichkeitsrecht.<sup>17</sup> Daher kann Art. 15 Abs. 1 BayVersG insoweit ein subjektives Recht gewähren, als Individualinteressen durch eine Versammlung beeinträchtigt sein können.<sup>18</sup>

### **b) Erfordernis einer Ermessensreduzierung auf Null?**

Art. 15 Abs. 1 BayVersG räumt der Behörde ein Ermessen ein. Fraglich ist deshalb, ob die Möglichkeit des Bestehens eines Anspruchs der F auf ermessensfehlerfreie Entscheidung genügt oder ob darüber hinaus die Möglichkeit einer Ermessensreduzierung auf Null erforderlich ist. Wie bereits aufgezeigt, begehrt F den Erlass einer Regelungsanordnung. Liegt dem geltend gemachten Anspruch - wie hier - eine Ermessensvorschrift zugrunde, kann eine Regelungsanordnung nur dann erlassen werden, wenn eine Ermessensreduzierung auf Null vorliegt. Hintergrund dessen ist, dass im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nicht zugesprochen werden darf, was im Hauptsacheverfahren nicht erreichbar wäre. So wäre der Erlass einer Regelungsanordnung im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes unzulässig, wenn im Hauptsacheverfahren nur die Verpflichtung zur ermessensfehlerfreien Neuverbescheidung (unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts) ausgesprochen werden könnte. Demnach kann ein Anordnungsanspruch nur möglich sein, wenn eine Ermessensreduzierung auf Null möglich ist.<sup>19</sup>

*Hinweis: Eine andere Ansicht ist bei entsprechender Argumentation gut vertretbar. Die Gegenansicht<sup>20</sup> macht geltend, dass die herrschende Meinung zu mit Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG nicht vereinbaren Rechtsschutzdefiziten führe, da nach ihrem Standpunkt im Fall einer ermessensfehlerhaften Ablehnung der damit einhergehende Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie behördliche Entscheidung nicht sicherungsfähig wäre. Zumindest in den Fällen, in denen dem Antragsteller ohne eine vorläufige Regelung "schwere und unzumutbare, anders nicht abwendbare Nachteile entstünden",<sup>21</sup> sei vorläufiger Rechtsschutz - auch ohne Ermessensreduzierung auf Null - zu gewähren. Je nach Dringlichkeit könne sich die gerichtliche Anordnung in diesem Fall auf die*

---

<sup>16</sup> VGH Kassel, NJW 1994, 1750; Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, Kapitel H Rn. 77, 80.

<sup>17</sup> OVG Münster, BeckRS 2020, 17888 Rn. 51; Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, Kapitel G Rn. 75.

<sup>18</sup> Siemen, JuS 2005, 251, 252; vgl. auch VG Regensburg, BeckRS 2020, 27554 Rn. 46; OVG Münster, Beschluss vom 22. Oktober 2018 - 15 B 1361/18 Rn. 10.

<sup>19</sup> Vgl. insgesamt hierzu: BVerwG, BeckRS 1978, 31325658; VGH München, NVwZ-RR 1991, 441; s. auch VGH Kassel, NJW 1989, 470, 472; Schrader, JuS 2005, 37, 38; Zacharias, JA 2002, 345, 350.

<sup>20</sup> Schoch/Schneider/Schoch, § 123 VwGO Rn. 159 ff.; s. auch OVG Münster, BeckRS 2019, 5656 Rn. 46 ff.; OVG Lüneburg, NVwZ-RR 2008, 792, 793.

<sup>21</sup> OVG Bautzen, LKV 2023, 79, 84 f.; Puttler in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 123 Rn. 107; BeckOK-VwGO/Kuhla, § 123 Rn. 80b (wenn andernfalls eine "irreversible Grundrechtsverletzung" droht).

*Verpflichtung der Behörde zur (vorläufigen) Neuverbescheidung beziehungsweise, wenn Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG dies erfordere, auf die vorläufige Anordnung der Maßnahme durch das Gericht erstrecken.*<sup>22</sup>

### **c) Möglichkeit einer Ermessensreduzierung auf Null**

Deshalb bleibt fraglich, ob im gegenständlichen Fall eine Ermessensreduzierung auf Null und somit ein Anspruch der F auf Erlass der begehrten Maßnahmen auf Grundlage des Art. 15 Abs. 1 BayVersG möglich ist. Dies ist dann der Fall, wenn F als Anspruchstellerin ohne die Regelung erheblich oder unzumutbar beeinträchtigt würde und Indizien fehlen, die einem entsprechenden Verwaltungshandeln entgegenstehen können.<sup>23</sup>

Gemessen hieran erscheint es möglich, dass im gegenständlichen Fall eine Ermessensreduzierung auf Null vorliegt. Hier könnte das allgemeine Persönlichkeitsrecht der F aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m Art. 1 Abs. 1 GG in erheblichem Maße betroffen sein, da die Schwangerschaft und etwaige Schwangerschaftskonflikte als Teil der privaten Lebensführung besonders geschützt und hier besonders betroffen sind. Damit ist zumindest nicht ausgeschlossen, dass das allgemeine Persönlichkeitsrecht der F - die am Tag der während der Öffnungszeiten der Pro-Familie-Beratungsstelle in der Hofstraße geplanten Kundgebung einen Termin hat und der geplanten Kundgebung somit unmittelbar ausgesetzt wäre - nur durch die begehrte weiterreichende Einschränkung der Versammlung in Gestalt einer Beschränkung in zeitlicher beziehungsweise räumlicher Hinsicht geschützt werden kann, so dass eine Ermessensreduzierung auf Null zumindest als möglich erscheint.

## **2. Anordnungsgrund**

Auch ein Anordnungsgrund müsste zumindest als möglich erscheinen. Dies ist der Fall, wenn die Regelung vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen zur Abwendung wesentlicher Nachteile oder zur Verhinderung einer drohenden Gefahr oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Im vorliegenden Fall erscheint es ohne ein Tätigwerden des Gerichts im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes nicht ausgeschlossen, dass eine Entscheidung in der Hauptsache nicht bis zum 20. März 2024 ergeht und dass der mögliche Anspruch der F wegen des Zeitablaufs im Hauptsacheverfahren nicht mehr durchgesetzt werden könnte. Damit ergibt sich die Möglichkeit eines Anordnungsgrunds aus der Eilbedürftigkeit der Sache, die Ausdruck des in Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG verankerten Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz ist.

*Hinweis: Bereits hier kann thematisiert werden, dass die Gefahr besteht, dass F die Schwangerschaftskonfliktberatung nicht mehr so rechtzeitig in Anspruch nehmen kann, dass der Straftatbestand des § 218 Abs. 1 Satz 1 StGB gemäß § 218a Abs. 1 StGB nicht verwirklicht ist.*

## **3. Zwischenergebnis**

F ist somit antragsbefugt.

---

<sup>22</sup> Puttler in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 123 Rn. 107.

<sup>23</sup> Vgl. hierzu Wolff in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 114 Rn. 132.

### III. Beteiligten- und Prozessfähigkeit

F ist als natürliche Person gemäß § 61 Nr. 1 Alt. 1 VwGO beteiligtenfähig und nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 VwGO prozessfähig.

Die kreisfreie Stadt S ist als juristische Person gemäß § 61 Nr. 1 Alt. 2 VwGO beteiligtenfähig. Im Prozess wird sie durch ihren ersten Bürgermeister, der in kreisfreien Städten die Amtsbezeichnung Oberbürgermeister führt (Art. 34 Abs. 1 Satz 2 GO), nach § 62 Abs. 3 VwGO i.V.m. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GO vertreten.

### IV. Form und Frist

Der Antrag wurde von F am 1. März 2024 formgemäß (§§ 81 Abs. 1 Satz 1, 82 Abs. 1 VwGO analog<sup>24</sup>) gestellt. Der Antrag gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO ist nicht fristgebunden.<sup>25</sup>

### V. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis

Für den Antrag der F müsste weiterhin ein allgemeines Rechtsschutzbedürfnis bestehen. Das Rechtsschutzbedürfnis fehlt insbesondere, wenn der Antragsteller sein Begehren auf anderem Wege schneller und leichter durchsetzen kann.<sup>26</sup> Das Rechtsschutzbedürfnis liegt daher grundsätzlich dann nicht vor, wenn sich der Antragsteller nicht zuvor an die zuständige Verwaltungsbehörde gewandt hat.<sup>27</sup> Im vorliegenden Fall hat sich F allerdings am 23. Februar 2024 und somit vor Befassung des Gerichts erfolglos an die Stadt S als Versammlungsbehörde gewandt.

Einer vorherigen Erhebung der Verpflichtungsklage bedurfte es nicht, da der Antrag gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO auch schon vor Einleitung des Hauptsacheverfahrens gestellt werden kann.

Auch ist die (Verpflichtungs-)Klage in der Hauptsache nicht offensichtlich unzulässig. Insbesondere ist die Frist zur Erhebung der Klage gemäß § 74 Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 VwGO am 1. März 2024, dem Tag, an dem F den Antrag auf Gewährung von Eilrechtsschutz gestellt hat, noch nicht abgelaufen, da sich F erst am 23. Februar 2024 an die Stadt S wandte.

*Hinweis: Ein Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache ist keine Frage der Zulässigkeit, insbesondere nicht des Rechtsschutzbedürfnisses, sondern eine Frage der Begründetheit (a.A. vertretbar).<sup>28</sup>*

### VI. Zwischenergebnis

Der Antrag ist zulässig.

---

<sup>24</sup> Es ist strittig, ob es einer Form überhaupt bedarf, insbesondere bei besonderer Eilbedürftigkeit, vgl. NK-VwGO/Puttler, § 123 Rn. 65.

<sup>25</sup> BeckOK-VwGO/Kuhla, § 123 Rn. 3.

<sup>26</sup> BeckOK-VwGO/Kuhla, § 123 Rn. 37.

<sup>27</sup> BVerwG, NVwZ 2018, 902; Schoch/Schneider/Schoch, § 123 VwGO Rn. 121b.

<sup>28</sup> NK-VwGO/Puttler, § 123 Rn. 73.

## C. Beiladung

Fraglich ist, ob A gemäß § 65 Abs. 2 VwGO - der auch im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes Anwendung findet<sup>29</sup> - notwendig beizuladen ist. F begehrt den Erlass eines Verwaltungsakts, der wie die Erstanordnung vom 6. Februar 2024 an A gerichtet wäre und diese belasten soll, da eine weitergehende Beschränkung der von A geplanten Versammlung angestrebt wird. Gibt das Gericht diesem Begehren statt, entscheidet es gleichzeitig über eine Belastung der A, so dass die Entscheidung auch ihr gegenüber nur einheitlich ergehen kann. A ist daher gemäß § 65 Abs. 2 VwGO notwendig beizuladen.<sup>30</sup>

## D. Begründetheit

Der Antrag der F ist begründet, wenn sich der Antrag gegen den richtigen Antragsgegner richtet (I.), ein Anordnungsanspruch (II.) sowie ein Anordnungsgrund glaubhaft gemacht sind (§§ 123 Abs. 3 VwGO, 920 Abs. 2 ZPO) und keine unzulässige Vorwegnahme der Hauptsache vorliegt.

### I. Richtiger Antragsgegner

Gemäß dem Rechtsträgerprinzip muss sich auch im Rahmen des Verfahrens nach § 123 Abs. 1 VwGO der Antrag gegen den Rechtsträger der Behörde richten, dem gegenüber der geltend gemachte Anspruch bestehen kann, § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO analog.<sup>31</sup>

Die sachliche Zuständigkeit für den Erlass von Maßnahmen vor Versammlungsbeginn liegt gemäß Art. 24 Abs. 2 Satz 1 BayVersG grundsätzlich bei der Kreisverwaltungsbehörde. Die Kreisverwaltungsbehörde ist daher für den Erlass von Beschränkungen oder Verboten nach Art. 15 Abs. 1 und Abs. 2 BayVersG zuständig.<sup>32</sup> Kreisverwaltungsbehörde ist für den Fall, dass die Versammlung - wie hier - auf dem Gebiet einer kreisfreien Gemeinde stattfindet, die kreisfreie Gemeinde selbst nach Art. 9 Abs. 1 Satz 1 GO. Sachlich zuständig ist somit die kreisfreie Stadt S. Die örtliche Zuständigkeit richtet sich nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG, da die Veranstaltung einer Versammlung einen örtlichen Bezug hat.<sup>33</sup> Damit ist die kreisfreie Stadt S, auf deren Gebiet die Versammlung stattfinden soll, auch örtlich zuständig.

F macht hier den Anspruch gegenüber der kreisfreien Stadt S geltend. Diese ist als ihr eigener Rechtsträger selbst passivlegitimiert und damit die richtige Antragsgegnerin.<sup>34</sup>

### II. Anordnungsanspruch

Fraglich ist, ob F gemäß § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO einen Anordnungsanspruch glaubhaft machen kann.

---

<sup>29</sup> BeckOK-VwGO/Kintz, § 65 Rn. 16, 21.

<sup>30</sup> BeckOK-VwGO/Kintz, § 65 Rn. 21.

<sup>31</sup> Eyermann/Happ, VwGO, § 78 Rn. 17.

<sup>32</sup> BeckOK-PolR Bayern/M. Müller, Art. 24 BayVersG Rn. 3.

<sup>33</sup> BeckOK-PolR Bayern/M. Müller, Art. 24 BayVersG Rn. 11.

<sup>34</sup> Die Zuständigkeit ist wegen des Verpflichtungsbegehrens hier schon im Rahmen der Passivlegitimation zu prüfen, da die Stadt S nur dann richtige Antragsgegnerin ist, wenn sie für die begehrte Maßnahme zuständig ist; s. hierzu Schoch/Schneider/Meissner/Schenk, § 78 VwGO Rn. 33 (Fn. 62); Koehl, LKV 2018, 150, 151.

Darunter ist die Glaubhaftmachung des materiell-rechtlichen Anspruchs zu verstehen, der der Antragstellerin nach summarischer Prüfung (wahrscheinlich) zusteht. Maßgeblicher Beurteilungszeitpunkt ist insoweit der Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung. Hierfür müsste F einen Anspruch auf Erlass der begehrten Maßnahme, d.h. einen Anspruch auf eine örtliche bzw. zeitliche Verlegung der Versammlung haben. Dieser Anspruch besteht, wenn die tatbestandlichen Voraussetzungen der Anspruchsgrundlage erfüllt sind, das Ermessen der Stadt S auf Null reduziert ist und wenn der F ein subjektiver Anspruch auf Erlass der begehrten weitergehenden behördlichen Maßnahmen zusteht und sie durch die Versagung der weitergehenden räumlichen beziehungsweise zeitlichen Verlegung der Versammlung in ihr zustehenden drittschützenden Rechten verletzt ist.

## **1. Anspruchsgrundlage**

Fraglich ist, ob der F ein Anspruch auf Verlegung der von A für den 20. März 2024 geplante Kundgebung auf einen Samstag oder Sonntag oder an einen Ort außerhalb der Seh- und Hörweite der Pro-Familie-Beratungsstelle in der Hofstraße zusteht und ob die Stadt S eine solche Anordnung überhaupt treffen könnte.

Ein derartiger Anspruch könnte sich im gegenständlichen Fall aus Art. 15 Abs. 1 BayVersG ergeben. Nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG kann die zuständige Behörde eine Versammlung beschränken oder verbieten, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist oder ein Fall des Art. 12 Abs. 1 BayVersG vorliegt.

Ein Verbot liegt vor, wenn die Versammlung insgesamt untersagt wird, um sie im Vorfeld zu verhindern.<sup>35</sup> Eine Beschränkung macht eine Versammlung dagegen nicht unmöglich, sondern regelt vielmehr die Modalitäten der Versammlungsdurchführung.<sup>36</sup> Im vorliegenden Fall ist das Begehren der F auf eine zeitliche oder örtliche Verlegung der Versammlung gerichtet. Gemessen an den oben genannten Maßstäben betrifft dies die Modalitäten der Durchführung der Versammlung, da das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters auch den Zeitpunkt und den Ort der Versammlung umfasst.<sup>37</sup> Erlässt eine Behörde Anordnungen betreffend die Zeit oder den Ort der Versammlung, liegt damit eine Beschränkung im Sinne des Art. 15 Abs. 1 BayVersG vor, so dass eine solche von der Stadt S erlassen werden könnte.

Bei Art. 15 Abs. 1 BayVersG handelt es sich somit um die für den Erlass der von F begehrten Beschränkungen taugliche Anspruchsgrundlage.

## **2. Tatbestandliche Voraussetzungen des Art. 15 Abs. 1 BayVersG**

Das Bestehen eines Anspruchs setzt zunächst voraus, dass die formellen (a)) und materiellen (b)) Voraussetzung für eine Versammlungsbeschränkung gemäß Art. 15 Abs. 1 BayVersG vorliegen.

---

<sup>35</sup> BeckOK-PolR Bayern/M. Müller, Art. 15 BayVersG Rn. 127.

<sup>36</sup> BVerfG, NVwZ 2005, 1055.

<sup>37</sup> BVerwG, NVwZ 2023, 1427, 1429.

### **a) Formelle Voraussetzungen**

Die in Anspruch genommene Stadt S ist für den Erlass der beantragten Beschränkung zuständig (siehe oben D. I.).

### **b) Materielle Voraussetzungen**

Eine Maßnahme nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG darf nur erlassen werden, wenn es sich bei der von der A für den 20. März 2024 geplanten Veranstaltung um eine öffentliche Versammlung nach Art. 2 BayVersG handelt (aa)), diese unter freiem Himmel stattfindet (bb)) und die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist (cc)).

#### **aa) Versammlung im Sinne des Art. 2 BayVersG**

Fraglich ist, ob es sich bei dem von der A für den 1. März 2024 geplanten "Gebet für das Leben" um eine Versammlung im Sinne des Art. 2 BayVersG handelt. Eine Versammlung nach Art. 2 Abs. 1 BayVersG ist eine Zusammenkunft von mindestens zwei Personen zur gemeinschaftlichen, überwiegend auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung. Sie ist nach Art. 2 Abs. 2 BayVersG öffentlich, wenn die Teilnahme nicht auf einen individuell feststehenden Personenkreis beschränkt ist.<sup>38</sup> Nach Art. 2 Abs. 3 BayVersG gilt das BayVersG, soweit nichts anderes bestimmt ist, nur für öffentliche Versammlungen.

Planmäßig und voraussichtlich werden an der von der A geplanten Kundgebung mehr als zwei Personen teilnehmen, da in der Vergangenheit regelmäßig circa 20 Personen an den Kundgebungen der A teilgenommen haben. Das "Gebet für das Leben" soll auf die Forderung nach einer vollständigen Kriminalisierung von Schwangerschaftsabbrüchen als Anliegen der A bzw. der Gruppe "Tutela Vitae" (TV), deren Mitglied die A ist, aufmerksam machen. Die Zusammenkunft ist somit auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet. Es gibt dabei - da die Kundgebungen für jede interessierte Person zugänglich sind - auch keine Teilnahmebeschränkung, womit eine öffentliche Versammlung vorliegt. Damit handelt es sich bei dem von der A für den 20. März 2024 geplanten "Gebet für das Leben" um eine Versammlung im Sinne des Art. 2 BayVersG.<sup>39</sup>

Auch der Umstand, dass es sich bei der von der A geplanten Kundgebung um ein "Gebet für das Leben" mit religiösen Inhalten in Gestalt von Gebeten, religiösen Liedern sowie der Verwendung religiöser Symbole handelt, steht dem Versammlungscharakter nicht entgegen. Gemäß Art. 2 Abs. 1 BayVersG ist es ausreichend, wenn die Zusammenkunft "überwiegend" der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung dient. Dies ist dann der Fall, wenn diese Inhalte in den kommunikativen Gesamtkontext eingebunden sind.<sup>40</sup> Die religiösen Elemente dienen der Vermittlung des Anliegens der an der Kundgebung Beteiligten, sind somit untrennbar mit der Teilhabe an der

---

<sup>38</sup> BeckOK-PolR Bayern/M. Müller, Art. 2 BayVersG Rn. 18.

<sup>39</sup> Vgl. VG Frankfurt, NVwZ 2022, 347, 348.

<sup>40</sup> BVerfG, NVwZ 2017, 461, 468; BeckOK-PolR Bayern/M. Müller, Art. 2 BayVersG Rn. 15 f.; vgl. zuletzt zu sog. gemischten Veranstaltungen auch OVG NRW, JA 2024, 171 m. Anm. Muckel, wobei im gegenständlichen Fall mangels Trennbarkeit der religiösen und meinungsbildenden Elemente bereits keine gemischte Veranstaltung vorliegen dürfte.

öffentlichen Meinungsbildung verbunden und stehen dem Versammlungscharakter der Kundgebung somit nicht entgegen.

## **bb) Versammlung unter freiem Himmel**

Weitere Voraussetzung für die Anwendbarkeit des im Dritten Teil des BayVersG ("Versammlungen unter freiem Himmel") verorteten Art. 15 Abs. 1 BayVersG ist, dass die Versammlung unter freiem Himmel stattfindet.<sup>41</sup> Dabei ist nicht entscheidend, ob oder dass keine Beschränkung nach oben vorliegt, wie es der Wortlaut zunächst suggeriert. Maßgeblich ist vielmehr, dass die Versammlung in der unmittelbaren Auseinandersetzung mit einer unbeteiligten Öffentlichkeit stattfindet.<sup>42</sup> Dabei kommt es darauf an, ob eine Zugangsbeschränkung zu den Seiten vorliegt, was hier bei der Hofstraße nicht der Fall ist, da es sich bei dieser um eine 20 Meter breite, vierspurige, vielbefahrene Straße handelt, die zu den Seiten nicht abgeschlossen ist. Die Versammlung findet somit auch unter freiem Himmel statt.

## **cc) Unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung**

Art. 15 Abs. 1 BayVersG setzt für ein sicherheitsrechtliches Einschreiten der Behörde voraus, dass nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist.

### **(1) Öffentliche Sicherheit**

Die öffentliche Sicherheit umfasst die Unverletzlichkeit der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen, einschließlich der Grundrechte,<sup>43</sup> den Bestand der Einrichtungen und der Veranstaltungen des Staates oder sonstiger Träger der Hoheitsgewalt sowie der Rechtsordnung insgesamt.<sup>44</sup> Im vorliegenden Fall kommt eine Beeinträchtigung der subjektiven Rechte der Frauen, die wie F am 20. März 2024 die Pro-Familie-Beratungsstelle in der Hofstraße betreten wollen, in Betracht.

Das Recht, eine Schwangerschaftskonfliktberatungsstelle aufzusuchen und beim Aufsuchen der Schwangerschaftskonfliktberatungsstelle keinem psychischen Druck und keiner Stigmatisierung ausgesetzt zu werden, könnte durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht gemäß Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG geschützt sein.<sup>45</sup>

Das allgemeine Persönlichkeitsrecht dient dem Schutz der engeren persönlichen Lebenssphäre. Dem Einzelnen wird ein Innenbereich freier Persönlichkeitsentfaltung garantiert, in dem er "sich selbst besitzt" und in den er sich frei von jeder staatlichen Kontrolle und sonstiger Beeinträchtigung zurückziehen kann.<sup>46</sup> Das allgemeine Persönlichkeitsrecht gewährleistet Elemente der Persönlichkeit, die nicht Gegenstand der besonderen Freiheitsgarantien des Grundgesetzes sind, diesen aber in ihrer

---

<sup>41</sup> Zur Differenzierung zwischen öffentlichen/nicht öffentlichen Versammlungen und Versammlungen unter freiem Himmel/in geschlossenen Räumen vgl. Redder, Jura 2024, 114, 118.

<sup>42</sup> Voßkuhle/Buhmke, Casebook Verfassungsrecht, Rn. 886.

<sup>43</sup> Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, Kapitel G Rn. 75.

<sup>44</sup> BayVGh, NVwZ-RR 2016, 498 Rn. 53; VGh Mannheim, NVwZ 2022, 1746, 1747; grundlegend hierzu BVerfGE 69, 315, 352 (Brokdorf).

<sup>45</sup> VGh Kassel, NVwZ 2022, 1742 Rn. 19, 20; Graf/Vasovic, NVwZ 2022, 1679, 1681.

<sup>46</sup> BVerfGE 27, 1 Rn. 21.

konstituierenden Bedeutung für die Persönlichkeit nicht nachstehen.<sup>47</sup> Dazu zählen insbesondere die sogenannte Intim- und Privatsphäre.

Aufgrund der Betroffenheit eines sensiblen Bereichs der engeren Lebensführung bzw. der Gedanken- und Gefühlswelt der beratungssuchenden Frauen ist zwar eine besondere Nähe zur Intimsphäre gegeben.<sup>48</sup> Angesichts des vorhandenen Sozialbezugs ist das Aufsuchen einer Schwangerschaftskonfliktberatungsstelle jedoch der Privatsphäre zuzurechnen.<sup>49</sup> Eine Schwangerschaft und der Wille, diese zu beenden, betreffen Aspekte des eigenen Lebens, die in einer konkreten Konfliktsituation geheim gehalten werden sollen.<sup>50</sup> Wenn diese Aspekte bekannt werden oder wenn andere versuchen, die schwangere Frau in der Öffentlichkeit zu beeinflussen, ist die Privatsphäre betroffen.

## **(2) Unmittelbare Gefahr**

Fraglich ist weiterhin, ob die öffentliche Sicherheit durch die Versammlung auch unmittelbar gefährdet wird, mithin ob es bei Durchführung der Versammlung mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer Beeinträchtigung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der F kommt.

Die "unmittelbare" Gefahr im Sinne des Art. 15 Abs. 1 BayVersG unterscheidet sich von der konkreten Gefahr der polizei- bzw. sicherheitsrechtlichen Generalklausel in ihrem Wahrscheinlichkeitsgrad. Während eine konkrete Gefahr bereits dann vorliegt, wenn eine Sachlage besteht, die nach allgemeiner Lebenserfahrung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu einer Verletzung der Schutzgüter führt,<sup>51</sup> erfordert eine unmittelbare Gefahr, dass ein Schaden mit hoher Wahrscheinlichkeit, das heißt "fast mit Gewissheit" zu erwarten ist.<sup>52</sup> Die Gefahrenprognose muss auf nachweisbaren und konkreten Tatsachen beruhen.<sup>53</sup> Für die Gefahrenprognose können Ereignisse im Zusammenhang mit früheren Versammlungen als Indizien herangezogen werden, soweit sie bezüglich des Mottos, des Orts, des Datums sowie des Teilnehmer- und Organisationskreises Ähnlichkeiten zu der geplanten Versammlung aufweisen.<sup>54</sup>

Die von A geplante Versammlung ist - anders als in den Fällen der sogenannten "Gehsteigberatungen", bei denen Frauen auf dem Weg zu einer Schwangerschaftskonfliktberatungsstelle direkt angesprochen werden<sup>55</sup> - nicht auf einen direkten persönlichen Kontakt zwischen den Versammlungsteilnehmern und den beratungssuchenden Frauen angelegt. Vielmehr ergeben sich aus der Anwesenheit der Versammlungsteilnehmer und ihren Verhaltensweisen vor allem psychische Beeinträchtigungen für die

---

<sup>47</sup> BVerfGE 101, 361, 380.

<sup>48</sup> VGH Mannheim, BeckRS 2012, 59307; VG Karlsruhe, BeckRS 2021, 19238 Rn. 70; Graf/Nispel/Vasovic, JuS 2023, 157, 160 f.

<sup>49</sup> VGH Mannheim, NVwZ 2022, 1746, 1748 Rn. 48 ff.; VGH Kassel, NVwZ 2022, 1742, 1743 f. Rn. 21 ff.; VG Karlsruhe, BeckRS 2021, 19238 Rn. 69 ff.; explizit gegen die Zuordnung des Aufsuchen einer Beratungsstelle zur Intimsphäre Graf/Vasovic, NVwZ 2022, 1679, 1681; auch im Regierungsentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Schwangerschaftskonfliktgesetzes vom 24. Januar 2024 (S. 12) wird ausschließlich auf die Betroffenheit der Privatsphäre abgestellt; vgl. aber ursprünglich BVerfG, NJW 1975, 573, 575, wo die Schwangerschaft an sich der Intimsphäre zugeordnet wurde.

<sup>50</sup> BVerwG, NVwZ 2023, 1427, 1429 Rn. 18.

<sup>51</sup> BVerfGE 120, 274, 328 f.

<sup>52</sup> BVerwG, NJW 2009, 98 Rn. 14.

<sup>53</sup> BeckOK-PolR Bayern/M. Müller, Art. 15 BayVersG Rn. 60.

<sup>54</sup> VGH Mannheim, NVwZ 2022, 1746 Rn. 45.

<sup>55</sup> Roth, DÖV 2023, 168, 168.

betroffenen Frauen, da diese durch die Gesänge und Parolen der teilnehmenden Personen Schuld- und Schamgefühle entwickeln können. Ebenso ist das schutzwürdige Geheimhaltungsinteresse der Frauen bezüglich ihrer Schwangerschaft, die nicht in die Öffentlichkeit getragen werden soll, durch eine Versammlung in Sehweite einer Schwangerschaftskonfliktberatungsstelle betroffen, da die beratungssuchenden Frauen beim Betreten der Pro-Familie-Beratungsstelle identifiziert werden können.<sup>56</sup>

Auch psychischer Druck, der durch optische und akustische Wahrnehmung vermittelt wird, kann einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht darstellen.<sup>57</sup> Wenn Frauen durch die Versammlung auf dem Weg zur Schwangerschaftskonfliktberatungsstelle von einer Beratung abgeschreckt werden oder Stigmatisierung und Anprangerung ausgesetzt sind, droht die Gefahr einer Verletzung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts.<sup>58</sup>

Die bisherigen von A durchgeführten Versammlungen haben auch gezeigt, dass die Art der Kundgebung tatsächlich geeignet ist, sich auf die Rechte der Frauen auszuwirken, diese einzuschüchtern und vom Betreten der Pro-Familie-Beratungsstelle abzuhalten. Zwar kam es zu keinen unmittelbaren Konfrontationen in Form von konfrontativen Gesprächen. Auch wurden die Beratungsgespräche an sich nicht beeinträchtigt. Jedoch haben sich in der Vergangenheit aufgrund gleichartiger Kundgebungen bereits zwei Frauen vom Aufsuchen der Pro-Familie-Beratungsstelle abhalten lassen.

Insbesondere die Praktik, die Gesänge und Gebete zu unterbrechen, wenn eine Frau im Begriff war, die Beratungsstelle zu betreten und diese dann durch direkte Rufe beeinflussen zu wollen, kann eine erhebliche psychische Beeinträchtigung darstellen. Ausweislich der Berichte von mehreren beratungssuchenden Frauen gegenüber den Mitarbeitern der Pro-Familie-Beratungsstelle, wonach sie sich durch die Rufe eingeschüchtert und bedroht gefühlt hatten, ist es in der Vergangenheit bei gleichartigen Kundgebungen auch schon zu derartigen Beeinträchtigungen gekommen. Die wiederholte und gleichartige Kundgebung ist somit eine Tatsachengrundlage, die das Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr begründet.

F hat am Tag der während der Öffnungszeiten der Beratungsstelle geplanten Kundgebung einen Termin. Somit betrifft die Gefahr auch sie persönlich. Der Tatbestand des Art. 15 Abs. 1 BayVersG ist somit erfüllt.

#### **dd) Adressat der Maßnahme**

Nach den im Rahmen des Art. 15 Abs. 1 BayVersG geltenden allgemeinen polizeirechtlichen Grundsätzen zur Verantwortlichkeit,<sup>59</sup> wäre A als anmeldende Person

---

<sup>56</sup> VG Karlsruhe, NVwZ 2019, 897, 899; VGH Mannheim, NVwZ 2022, 1746, 1748 Rn. 51; VGH Kassel, NVwZ 2022, 1742, 1744 Rn. 26.

<sup>57</sup> VGH Kassel, NVwZ 2022, 1742, 1744 Rn. 23.

<sup>58</sup> Roth, DÖV 2023, 168, 170.

<sup>59</sup> BeckOK-PolR Bayern/M. Müller, Art. 15 BayVersG Rn. 163.

richtiger Adressat der von der F mit Wirkung für die gesamte Versammlung begehrten Versammlungsbeschränkungen.<sup>60</sup>

### **3. Rechtsfolge: Ermessensreduzierung auf Null?**

Art. 15 Abs. 1 BayVersG gewährt der Behörde allerdings ein Ermessen hinsichtlich der Anordnung einer versammlungsrechtlichen Beschränkung. Damit besteht nur dann ein Anspruch der F auf eine weitergehende räumliche beziehungsweise zeitliche Verlegung der von A veranstalteten Kundgebung, wenn das Entschließungs- und das Auswahlermessen auf Null reduziert sind, so dass nur der Erlass einer der begehrten Maßnahmen ermessensfehlerfrei wäre.<sup>61</sup> Das Entschließungsermessen bezieht sich auf die Frage, ob die Behörde überhaupt tätig werden soll; beim Auswahlermessen geht es um die Wahl des richtigen Mittels, wenn eine Pflicht zum Einschreiten dem Grunde nach bejaht wird.<sup>62</sup>

#### **a) Entschließungsermessen**

Die Stadt S hat am 6. Februar 2024 bereits eine versammlungsrechtliche Anordnung gegenüber der A erlassen, in welcher sie angeordnet hat, dass die für den 20. März 2024 geplante Kundgebung mindestens 30 Meter entfernt von der Eingangstür des Gebäudes der Pro-Familie-Beratungsstelle und auf der anderen Straßenseite der Hofstraße stattfinden müsse. Zudem hat die Stadt S die Verwendung von Kundgebungsmitteln wie Lautsprechern oder Geräten zur akustischen Verstärkung von Gesängen und Rufen untersagt und somit ihr Entschließungsermessen bereits ausgeübt.<sup>63</sup>

#### **b) Auswahlermessen**

Fraglich ist damit, ob das Auswahlermessen der Stadt S hinsichtlich der von F begehrten Beschränkungen auf Null reduziert ist. Dies ist der Fall, wenn allein die von der F begehrten versammlungsrechtlichen Anordnungen eine ermessenfehlerfreie Entscheidung darstellen würden. Erforderlich ist hierbei ausgehend von der Bedeutung des bedrohten Schutzguts und der Intensität der Gefährdung, ob die F als von der Kundgebung betroffene Dritte erheblich und unzumutbar beeinträchtigt wird und Indizien fehlen, die dem begehrten Verwaltungshandeln entgegenstehen könnten.<sup>64</sup>

Da im gegenständlichen Fall grundrechtlich geschützte Positionen der F und der A in Kollision treten, muss diese Kollisionslage bei der Anwendung des Art. 15 Abs. 1 BayVersG berücksichtigt werden.<sup>65</sup> Eine Ermessensreduzierung auf Null hinsichtlich der von der F begehrten räumlichen und zeitlichen Verlegung kommt deshalb nur dann in Betracht, wenn die Stadt S hinsichtlich der am 20. März 2024 geplanten Kundgebung der A diese Beschränkungen anordnen dürfte. Die Anordnungen dürften deshalb

---

<sup>60</sup> Vgl. hierzu auch Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, Kapitel G Rn. 108; vgl. auch VG Karlsruhe, BeckRS 2020, 18558 Rn. 20.

<sup>61</sup> OVG Münster, BeckRS 2020, 17888 Rn. 41; VG Regensburg, BeckRS 2020, 27554 Rn. 44; BeckOK-PolR Bayern/Holzner, Art. 7 LStVG Rn. 113 ff.; Peters/Arling, Jura 2023, 760, 763 f.

<sup>62</sup> Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, Kapitel G Rn. 133.

<sup>63</sup> Vgl. hierzu OVG Münster, BeckRS 2020, 17888 Rn. 63; BeckRS 2018, 27455 Rn. 6; VGH Kassel, NJW 1994, 1750.

<sup>64</sup> Wolff in: Sodan/Ziekow, VwGO, § 114 Rn. 129; vgl. hierzu Siemen, JuS 2005, 251, 256.

<sup>65</sup> Vgl. hierzu VGH Mannheim, NVwZ 2022, 1746, 1748 Rn. 50.

ihrerseits nicht ermessensfehlerhaft sein, was wiederum dann der Fall wäre, wenn sie unverhältnismäßig in Grundrechte der A eingreifen würden.

Zu prüfen ist deshalb, ob die von F begehrten Maßnahmen in unverhältnismäßiger Weise in die Grundrechte der A eingreifen würde. In Betracht kommt neben der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) auch die Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 GG) und die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) als beeinträchtigte Grundrechte auf Seiten der A.

*Hinweis: Es kann auch ein alternativer Aufbau gewählt werden. So könnte beispielsweise - ausgehend von der grundrechtlichen Schutzdimension der durch die Versammlung beeinträchtigten Grundrechte der F - geprüft werden, ob sich daraus ein Anspruch auf ein Tätigwerden der Stadt S hinsichtlich der von der F begehrten Maßnahmen ergibt, was der Fall wäre, wenn die Schutzgüter der F hochgradig gefährdet wären und das staatliche Handeln - unter Berücksichtigung der bereits erlassenen Anordnungen und der Grundrechte der A - unerlässlich wäre, um diese Schutzpflicht zu erfüllen.*

#### **aa) Verstoß der von F begehrten Maßnahmen gegen die Versammlungsfreiheit, Art. 8 Abs. 1 GG**

Die von der F begehrten Maßnahmen könnten in unverhältnismäßiger Weise in die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) eingreifen.

##### **(1) Schutzbereich**

Zunächst müsste der Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG in persönlicher und sachlicher Hinsicht eröffnet sein.

##### **(a) Persönlicher Schutzbereich**

Gemäß Art. 8 Abs. 1 GG steht die Versammlungsfreiheit allen "Deutschen" im Sinne des Art. 116 Abs. 1 GG<sup>66</sup> zu. Anders als die ortsansässigen Teilnehmer mit deutscher Staatsangehörigkeit ist die A als slowenische Staatsangehörige nicht Deutsche in diesem Sinne.

Fraglich ist, ob sich A dennoch auf Art. 8 Abs. 1 GG berufen kann. Im Anwendungsbereich des Unionsrechts verstieße eine unterschiedliche Behandlung von inländischen und ausländischen Personen gegen das allgemeine Diskriminierungsverbot des Art. 18 Abs. 1 AEUV. Da A Unionsbürgerin ist (Art. 20 Abs. 1 Satz 2 AEUV), ist das Unionsrecht anwendbar und eine Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit verboten.

Eine unionsrechtskonforme Auslegung des Art. 8 Abs. 1 GG würde allerdings zu einer Auslegung contra legem führen. Denn es würde die Wortlautgrenze überschreiten, wollte man das Deutschengrundrecht des Art. 8 Abs. 1 GG auch auf Unionsbürger anderer Mitgliedstaaten ausweiten.<sup>67</sup> Vielmehr gebietet das in Art. 18 Abs. 1 AEUV

---

<sup>66</sup> Sachs/Höfling, Art. 8 GG Rn. 50.

<sup>67</sup> BVerfG, NJW 2016, 1436 Rn. 10; VGH Mannheim, NVwZ 2022, 1746, 1747 Rn. 42; BeckOK-GG/Schneider, Art. 8 Rn. 23; Grosche/Schröder, JuS 2023, 433, 437; offengelassen in BVerwG, NVwZ 2023, 1427, 1429.

enthaltene Diskriminierungsverbot, diesen jedenfalls im Wege einer unionsrechtskonformen Auslegung des Art. 2 Abs. 1 GG denselben Schutz zu gewähren, der Deutschen durch Art. 8 Abs. 1 GG zukommt.<sup>68</sup> A kann sich somit auf Art. 2 Abs. 1 GG mit der Schutzgewähr des Art. 8 Abs. 1 GG berufen.

*Hinweis: Mit entsprechender Begründung ist es auch vertretbar, Art. 8 Abs. 1 GG im Wege unionsrechtskonformer Rechtsfortbildung so auszulegen, dass sich der Anwendungsbereich auch auf Unionsbürger erstreckt.<sup>69</sup> Zusätzlich könnte erörtert werden, ob der persönliche Schutzbereich der Versammlungsfreiheit (auch) für die Gruppe TV, die ihren Sitz in Slowenien hat, eröffnet ist. Das unionsrechtliche Diskriminierungsverbot erfordert eine entsprechende Anwendung von Art. 19 Abs. 3 GG (der nach seinem Wortlaut nur inländische juristische Personen erfasst).<sup>70</sup> Auch die wesensmäßige Anwendbarkeit der Versammlungsfreiheit auf juristische Personen als Veranstalterin/Leiterin einer Versammlung ist anerkannt.<sup>71</sup> Da im gegenständlichen Fall aber primär A als Veranstalterin der Versammlung auftritt und auch die Erstanordnung vom 6. Februar 2024 an sie gerichtet war, sind Ausführungen hierzu nicht erforderlich.*

## **(b) Sachlicher Schutzbereich**

Der (hinsichtlich A über Art. 2 Abs. 1 GG eröffnete) Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG müsste auch in sachlicher Hinsicht eröffnet sein.

Der sachliche Schutzbereich der Versammlungsfreiheit umfasst auch und vor allem das Recht, Ort, Zeitpunkt, Art und den Inhalt der Veranstaltung zu bestimmen.<sup>72</sup> Dabei ist die Wahl von Ort und Zeit von hoher Bedeutung, da der Veranstaltungsort und die Veranstaltungszeit maßgeblichen Einfluss auf den Charakter und die Wirkung der Versammlung haben. Die Versammlungsfreiheit schützt auch das Interesse des Veranstalters, eine möglichst große Nähe zu dem symbolhaltigen Ort herzustellen bzw. sich dort zu versammeln, wo es denjenigen "weh tut",<sup>73</sup> gegen die sich der Protest richtet.<sup>74</sup>

Daher ist neben der auf die Öffnungszeiten der Pro-Familie-Beratungsstelle in der Hofstraße ausgerichteten Dauer der von A geplanten Kundgebung auch deren örtlicher Bezug, mithin die räumliche Nähe zu dem Gebäude der Pro-Familie-Beratungsstelle in der Hofstraße, von dem in Art. 8 Abs. 1 GG verankerten Selbstbestimmungsrecht der A als Veranstalterin der Versammlung geschützt.

A kann sich auch an Gebeten und Liedern bedienen, ohne dass die Versammlung den Charakter einer religiösen Veranstaltung erhält. Im Vordergrund der Veranstaltung steht die Forderung nach der vollständigen Kriminalisierung des Schwangerschaftsabbruchs und damit eine gesellschaftspolitische Forderung. Dieser Charakter prägt die Versammlung. Daran ändert auch die Tatsache nichts, dass auf der Versammlung eine religiöse (Bild-)Sprache verwendet und einzelnen Frauen mit "Bekehrungsaufrufen"

---

<sup>68</sup> VGH Mannheim, NVwZ 2022, 1746 Rn. 42.

<sup>69</sup> Voßkuhle/Schemmel, JuS 2022, 1113, 1115; Tonikidis, JA 2013, 38, 42; vgl. hierzu auch Kingreen/Poschner, Grundrechte, Rn. 203 m.w.N.; Jarass/Pieroth, Art. 8 GG Rn. 11 (entsprechende Anwendung von Art. 8 GG).

<sup>70</sup> Ernst in: v. Münch/Kunig, Art. 8 GG Rn. 36; vgl. auch BVerfG, NJW 2011, 3428, 3430 ff.

<sup>71</sup> Deppenheuer in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 8 GG Rn. 115.

<sup>72</sup> BVerfGE 69, 315, 343.

<sup>73</sup> Deppenheuer in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 8 GG Rn. 173.

<sup>74</sup> BVerfG, NJW 2007, 2167, 2169.

entgegengetreten wird, denn diese werden ersichtlich nicht in einen religiösen, sondern in einen moralisch-ethischen Kontext gestellt (vgl. oben D. II. 2. b aa)).

Soweit die F vorbringt, es sei im gegenständlichen Fall alleine die Glaubensfreiheit und somit Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 GG einschlägig, ist zu berücksichtigen, dass im Fall von religiösen Versammlungen der Schutzbereich des Art. 4 Abs. 1, Abs. 2 GG in Gestalt der Religionsausübungsfreiheit zwar eröffnet ist.<sup>75</sup> Ein Vorrang gegenüber Art. 8 Abs. 1 GG kann jedoch allenfalls angenommen werden, wenn Eingriffsmaßnahmen in Rede stehen, welche sich spezifisch gegen "die Religion" an sich - mithin die religiösen Inhalte der Versammlung - richten.<sup>76</sup> Hiervon kann im gegenständlichen Fall einer auf die Modalitäten der Versammlung (Ort und Zeit) gerichteten Anordnung nicht gesprochen werden. Art. 8 Abs. 1 GG einerseits und Art. 4 Abs. 1 GG andererseits stehen deshalb in der gegenständlichen Fallkonstellation nebeneinander.<sup>77</sup>

## **(2) Eingriff**

Fraglich ist, ob ein Eingriff in die grundrechtlich geschützte Position der A gegeben ist. Ein Eingriff ist gegeben, wenn das Grundrecht unmittelbar oder mittelbar, final oder unbeabsichtigt, rechtlich oder tatsächlich, mit oder ohne Befehl und Zwang beeinträchtigt wird.<sup>78</sup> Durch die Anordnung einer räumlichen bzw. zeitlichen Verlegung der Versammlung könnte diese nicht wie von A beabsichtigt in unmittelbarer Nähe zur Schwangerschaftskonfliktberatungsstelle bzw. nicht zu der von A beabsichtigten Zeit durchgeführt werden. Damit läge ein klassischer, rechtsförmiger Eingriff in die Versammlungsfreiheit vor.

## **(3) Rechtfertigung**

Dieser Eingriff in die (hinsichtlich der A über Art. 2 Abs. 1 GG) gewährleistete Versammlungsfreiheit könnte jedoch gerechtfertigt sein.

### **(a) Schranke (Art. 8 Abs. 2 GG)**

Für Versammlungen unter freiem Himmel (siehe oben D. II. 2. b bb)) kann die Versammlungsfreiheit gemäß Art. 8 Abs. 2 GG durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden. Soweit ein Eingriff in die hinsichtlich der A über Art. 2 Abs. 1 GG mit der Schutzgewähr des Art. 8 Abs. 1 GG geschützte Versammlungsfreiheit in Rede steht, gilt diese Schrankenregelung ebenfalls, um das unionsrechtlich gebotene gleichwertige Schutzniveau zu gewährleisten.<sup>79</sup> Art. 15 Abs. 1 BayVersG stellt insoweit eine hinreichende gesetzliche Grundlage zur Beschränkung der Versammlungsfreiheit dar.

---

<sup>75</sup> Depenheuer in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 8 GG Rn. 204.

<sup>76</sup> Depenheuer in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 8 GG Rn. 204.

<sup>77</sup> BVerfG, NVwZ 2017, 461, 470 Rn. 121; BVerwG, NVwZ 2023, 1427, 1429 Rn. 17; Di Fabio in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 4 GG Rn. 246 ("Verstärkung religiöser Versammlungen über Art. 4 GG"); Gusy in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art. 8 GG Rn. 88; Jarass/Pieroth, Art. 4 GG Rn. 6a; a.A. Starck in: von Mangoldt/Klein/Starck, Art. 4 GG Rn. 156.

<sup>78</sup> Vgl. zum Eingriffsbegriff Jarass/Pieroth, Vor. Art. 1 GG Rn. 24 ff.

<sup>79</sup> Vgl. hierzu BVerfG, NJW 2016, 1436 Rn. 12; s. auch Tonikidis, JA 2013, 38, 42.

## **(b) Schranken-Schranke (Verhältnismäßigkeit)**

Art. 15 Abs. 1 BayVersG ist im Einzelfall jedoch im Lichte der grundlegenden Bedeutung des Art. 8 Abs. 1 GG auszulegen. Ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit ist demnach nur zum Schutz gleichwertiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes möglich.<sup>80</sup> Fraglich ist deshalb, ob ein Eingriff in Gestalt der von der F begehrten räumlichen bzw. zeitlichen Verlegung der von der A für den 20. März 2024 geplanten Versammlung verhältnismäßig wäre. Dies setzt voraus, dass die versammlungsrechtliche Beschränkung zur Beseitigung der unmittelbaren Gefahr für die grundrechtlich geschützten Positionen der F geeignet, erforderlich und angemessen wäre.<sup>81</sup>

### **(aa) Legitimes Ziel**

Zunächst bedarf es eines legitimen Ziels für die von F begehrte Anordnung. Die von der A geplante Kundgebung begründet eine unmittelbare Gefahr für das in Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verankerte allgemeine Persönlichkeitsrecht der A (siehe oben D. II. 2. b) cc)), womit ein legitimes Ziel für die von der F begehrten versammlungsrechtlichen Beschränkungen gegeben ist.

### **(bb) Geeignetheit**

Die von der F begehrten weitergehenden Beschränkungen der Kundgebung sind auch dazu geeignet, die Abwendung der unmittelbaren Gefahr für das allgemeine Persönlichkeitsrecht der F zumindest zu fördern. Eine zeitliche Verlegung der von A für den 20. März 2024 geplanten Kundgebung auf einen Samstag oder Sonntag beziehungsweise eine räumliche Verlegung auf einen Ort außerhalb der Seh- und Hörweite der Pro-Familie-Beratungsstelle in der Hofstraße würde die Gefahr einer Konfrontation der F mit den Inhalten des "Gebets für das Leben" beim Betreten des Gebäudes der Pro-Familie-Beratungsstelle in der Hofstraße abwenden und wäre somit ein zur Erreichung des Ziels geeignetes Mittel.

### **(cc) Erforderlichkeit**

Zudem müssten die von der F begehrten Beschränkungen erforderlich sein. Dies ist dann nicht der Fall, wenn der Schutz der Grundrechte der F durch ein milderes Mittel gleich effektiv gewährleistet werden könnte.<sup>82</sup>

Bei der von der Stadt S bereits erlassenen Anordnung vom 6. Februar 2024, wonach die Kundgebung mindestens 30 Meter entfernt von der Eingangstür des Gebäudes der Pro-Familie-Beratungsstelle und auf der anderen Straßenseite der Hofstraße stattfinden muss und die Verwendung von Geräten zur akustischen Verstärkung von Gesängen und Rufen untersagt wird, handelt es sich zwar um ein hinsichtlich der beschränkenden Wirkung auf die Kundgebung milderes Mittel.

Jedoch wird der räumliche und akustische Einfluss der Kundgebung auf die F lediglich verringert. Der konfrontative Charakter der Kundgebung auf die beratungssuchenden Frauen wird - anders als im Fall der begehrten Verschiebung auf einen Samstag oder

---

<sup>80</sup> BVerfG, NJW 1985, 2395, 2396; BVerwG, NVwZ 2023, 1427, 1429.

<sup>81</sup> BeckOK-PolR Bayern/M. Müller, Art. 15 BayVersG Rn. 145.

<sup>82</sup> Vgl. hierzu Grzeszick in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 20 GG Rn. 115 f.

Sonntag beziehungsweise eine räumliche Verlegung auf einen Ort außerhalb der Seh- und Hörweite der Pro-Familie-Beratungsstelle - lediglich abgeschwächt, weshalb es sich bei der bestehenden Anordnung nicht um ein gleich effektives Mittel handelt. Andere mildere, hinsichtlich des Schutzes der F gleich effektive Mittel sind nicht ersichtlich.

### **(dd) Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn)**

Bei der von F begehrten räumlichen bzw. zeitlichen Verlegung der Kundgebung müsste es sich zudem um angemessene Mittel zum Schutz der Grundrechte der F handeln.

Da die Beeinträchtigung der Rechte der F von den Rufen und der einschüchternden Wirkung der von der A geplanten Versammlung ausgeht, sind die widerstreitenden Grundrechtspositionen - hier zunächst die Versammlungsfreiheit der A und das allgemeine Persönlichkeitsrecht der F - in einen angemessenen Ausgleich im Sinne einer praktischen Konkordanz zu bringen,<sup>83</sup> wobei ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit nur insoweit verhältnismäßig und zulässig ist, wie er zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter - hier der Grundrechte der F - tatsächlich erforderlich ist.<sup>84</sup>

Bei der Herstellung der praktischen Konkordanz kommt es darauf an, in welcher Art und Weise die Versammlung im konkreten Einzelfall stattfindet.<sup>85</sup> Deshalb muss bei der Abwägung der gegenläufigen Grundrechtspositionen insbesondere gefragt werden, ob die von der Stadt S am 6. Februar 2024 erlassene Anordnung genügt, um die Grundrechte der F hinreichend zu schützen.

Die Schwangerschaft und etwaige Schwangerschaftskonflikte sind als Teil des Rückzugsbereichs privater Lebensführung durch das allgemeine Persönlichkeitsrecht der eine Schwangerschaftskonfliktberatungsstelle aufsuchenden Frauen besonders geschützt (siehe oben D. II. 2. b) cc) (1)).<sup>86</sup> Bei der Wirkung der Versammlung auf beratungssuchende Frauen ist zu berücksichtigen, dass sie sich durch die (ungewollte) Schwangerschaft in einer besonderen psychischen Belastungssituation befinden.<sup>87</sup> Die Schwangerschaft allgemein, besonders aber ihr Beginn, bedeutet für die Schwangere eine besondere emotionale Lage, die zu schweren Konfliktsituationen führen kann. In dieser höchstpersönlichen seelischen Konfliktlage stehen gerade auch psychische und physische Belastungen und Eigenschaften im Mittelpunkt.<sup>88</sup> Vor diesem Hintergrund ist im gegenständlichen Fall aufgrund der Nähe zur Intimsphäre der beratungssuchenden Frauen, ein besonderer Schutz des allgemeinen Persönlichkeitsrechts der F geboten.<sup>89</sup>

Die Privatsphäre umfasst - neben dem im gegenständlichen Fall zu berücksichtigenden Geheimhaltungsinteresse der beratungssuchenden Frauen - einen Rückzugsraum im Wortsinne, aber auch Themen der engeren Lebensführung, deren öffentliche

---

<sup>83</sup> VGH Mannheim, NVwZ 2022, 1746, 1748.

<sup>84</sup> BVerwG, NVwZ 2023, 1427, 1429 Rn. 17.

<sup>85</sup> BVerwG, NVwZ 2023, 1427, 1429 Rn. 19; VGH Mannheim, NVwZ 2022, 1746, 1748 Rn. 53.

<sup>86</sup> VGH Mannheim, NJW 2011, 2532, 2533; VG Regensburg, BeckRS 2020, 27554 Rn. 26.

<sup>87</sup> VGH Kassel, NVwZ 2022, 1742, 1744 Rn. 25

<sup>88</sup> VG Regensburg, BeckRS 2020, 27554 Rn. 31.

<sup>89</sup> VGH Mannheim, BeckRS 2012, 59307; VG Karlsruhe, BeckRS 2021, 19238 Rn. 70; Graf/Nispel/Vasovic, JuS 2023, 157, 160 f.

Erörterung als peinlich oder zumindest unschicklich empfunden wird.<sup>90</sup> Auch im Rahmen einer Versammlung sind Tätigkeiten unzulässig, die anderen eine Meinung mit nötigen Mitteln aufdrängen. Die Versammlungsfreiheit gibt dem Einzelnen kein Recht zum Übergriff in den geschützten Rechtskreis Dritter.<sup>91</sup>

Insbesondere das während der Versammlung beabsichtigte Zeigen von Plakaten mit Baby- und Fötusbildern sowie Aufschriften wie "Ich will leben - ungeborenes Kind" zielt auf das Hervorrufen von Scham- und Schuldgefühlen bei den beratungssuchenden Frauen ab, wodurch deren allgemeines Persönlichkeitsrecht auch mit Blick auf die konkrete Durchführung der Versammlung erheblich beeinträchtigt wird.<sup>92</sup> Es besteht zudem die Gefahr, dass die Beeinträchtigung der F durch die Versammlung dazu führt, dass wegen der Regelung in § 218a Abs. 1 Nr. 3 StGB, wonach eine Straffreiheit des Schwangerschaftsabbruchs nur in Betracht kommt, wenn seit der Empfängnis nicht mehr als zwölf Wochen vergangen sind, ihr Zugang zu einem straffreien Schwangerschaftsabbruch gefährdet würde.<sup>93</sup> F, die ihren für den 20. März 2024 vereinbarten Termin aufgrund der Kundgebung absagen möchte, kann nach den Angaben der Leiterin der Pro-Familie-Beratungsstelle Beatrix (B) erst wieder im April 2024 einen Beratungstermin erhalten und wird durch die von der A geplante Kundgebung somit auch mit Blick auf die zeitliche Dringlichkeit in eine Konfliktsituation gebracht.

Eine örtliche bzw. zeitliche Verlegung der Kundgebung würde vor diesem Hintergrund dafür sorgen, dass F nicht mehr in die unmittelbare Nähe der Kundgebenden gerät und die Einflussnahme durch die Teilnehmenden der Kundgebung zumindest stark reduziert würde. Weiterhin würde die räumliche Verlegung der Kundgebung die Identifizierbarkeit der beratungssuchenden Frauen verhindern und somit dem aus dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht folgenden Geheimhaltungsinteresse der F entsprechen.

Zu berücksichtigen ist jedoch auch die große Bedeutung der Versammlungsfreiheit für die Teilhabe an der demokratischen Meinungsbildung und die damit verknüpfte Wahl der Inhalte und Kontexte der Versammlung. Die Versammlungsfreiheit gewährleistet "ein Stück ursprünglicher ungebändigter unmittelbarer Demokratie"<sup>94</sup> und ist ein wesentliches Element "demokratischer Offenheit".<sup>95</sup> Das der Versammlungsfreiheit immanente Selbstbestimmungsrecht gewährleistet das Recht, über die Modalitäten der Durchführung der Versammlung, insbesondere die Auswahl des Orts, frei zu bestimmen.<sup>96</sup> Eine schwerwiegende Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit ist dann anzunehmen, wenn die Verwirklichung des spezifischen Anliegens der Versammlung durch eine räumliche Beschränkung wesentlich erschwert wird.<sup>97</sup>

Durch die von der F begehrte Verlegung der Kundgebung auf einen Samstag oder Sonntag beziehungsweise einen Ort außerhalb der Hör- und Sehweite der Beratungsstelle würde das Selbstbestimmungsrecht der A als Versammlungsveranstalterin in seinem Kern beeinträchtigt werden, da der in unmittelbarer Nähe der Pro-Familie-

---

<sup>90</sup> VGH Kassel, NVwZ 2022, 1746 Rn. 53.

<sup>91</sup> BVerwG, NVwZ 2023, 1427.

<sup>92</sup> Vgl. hierzu auch VGH Kassel, NVwZ 2022, 1746 Rn. 23.

<sup>93</sup> VG Regensburg, BeckRS 2020, 27554 Rn. 27, 47; grundlegend BVerfG, NJW 1993, 1751, 1753 ff.

<sup>94</sup> Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, Rn. 404.

<sup>95</sup> BVerfGE 69, 315, 346.

<sup>96</sup> BVerfG, NVwZ 2013, 570, 571; VGH Mannheim, NVwZ 2022, 1746, 1748; VGH Kassel, NVwZ 2022, 1742, 1743 Rn. 17.

<sup>97</sup> BVerfG, NJW 2007, 2167, 2169 f.; NJW 1985, 2395; BeckOK-PolR Bayern/M. Müller, Art. 15 BayVersG Rn. 150; vgl. auch Dürig-Friedl: in Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, § 15 Rn. 98.

Beratungsstelle in der Hofstraße gewählte Versammlungsort - ebenso wie der auf einen Werktag während der Öffnungszeiten der Beratungsstelle festgesetzte Zeitraum der Kundgebung - für die Durchführung der Versammlung von zentraler Bedeutung ist.

Hinzu tritt, dass die Beeinträchtigung der Grundrechte der F vorliegend noch nicht unzumutbar ist. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht verbürgt nicht den Schutz gegen alles, was die selbstbestimmte Persönlichkeitsentwicklung auf irgendeine Weise beeinträchtigen könnte.<sup>98</sup> Es gibt keinen Anspruch darauf, von der Konfrontation mit abweichenden Vorstellungen gänzlich verschont zu bleiben. Eine solche Konfrontation kann eine Einschränkung der Grundrechtspositionen anderer Grundrechtsträger nicht ohne Weiteres rechtfertigen. Dies wäre erst dann der Fall, wenn die die Beratungsstelle aufsuchenden Frauen durch die Versammlung in eine unausweichliche Situation gerieten, in der sie sich direkt und unmittelbar angesprochen sehen müssen, so dass die Situation zu einem psychischen oder physischen "Spießrutenlauf"<sup>99</sup> für diese führt, weil ihnen eine bestimmte Meinung in einer Art und Weise aufgedrängt wird, dass ein unausweichlicher persönlicher psychischer oder physischer Übergriff vorliegt.

Eine derartige unausweichliche Situation ist jedoch nur gegeben, wenn die Versammlung so nahe an dem Eingang der Beratungsstelle stattfindet, dass die Versammlungsteilnehmer den Frauen direkt ins Gesicht sehen können und die Frauen dem Anblick der als vorwurfsvoll empfundenen Plakate sowie den Parolen, Gebeten und Gesängen aus nächster Nähe ausgesetzt sind.<sup>100</sup> Dies ist hier nicht der Fall, da die Versammlung der Anordnung vom 6. Februar 2024 entsprechend in 30 Metern Entfernung zum Eingang der Pro-Familie-Beratungsstelle und auf der anderen Straßenseite der Hofstraße stattfinden muss. Bei der Hofstraße handelt es sich um eine 20 Meter breite, vierspurige, vielbefahrene Straße, so dass eine hinreichende räumliche und auch akustische Distanz zu den die Pro-Familie-Beratungsstelle aufsuchenden Frauen geschaffen wird.<sup>101</sup> Aufgrund dieser räumlichen Distanz wird auch die Identifizierbarkeit der die Beratungsstelle aufsuchenden Frauen zumindest erheblich erschwert, wodurch das Geheimhaltungsinteresse hinreichende Berücksichtigung findet.

Außerdem wurde die Verwendung von Kundgebungsmitteln wie Lautsprechern oder anderen Geräten zur akustischen Verstärkung von Gesängen und Rufen von der Stadt S untersagt. Die unmittelbare Konfrontation der F mit den Inhalten der Versammlung wird somit auch in akustischer Hinsicht erheblich abgeschwächt. Zudem nehmen regelmäßig nur 20 Personen an den Kundgebungen teil, weshalb die akustische Konfrontationswirkung auf die beratungssuchenden Frauen unter Berücksichtigung der Geräuschkulisse der vielbefahrenen Hofstraße und der auf die Kraft der menschlichen Stimme beschränkten Kundgebungsteilnehmer als erheblich herabgesetzt zu bewerten ist.<sup>102</sup>

Vor diesem Hintergrund bringt die bereits bestehende versammlungsrechtliche Anordnung vom 6. Februar 2024 die Rechte von A und F bereits in einen schonenden Ausgleich. Eine darüberhinausgehende Anordnung durch die Stadt S im Sinne der von der F begehrten räumlichen beziehungsweise zeitlichen Verlegung wäre demgegenüber unverhältnismäßig.

---

<sup>98</sup> BVerfGE 141, 186 Rn. 32.

<sup>99</sup> VGH Mannheim, NVwZ 2022, 1746 Rn. 53.

<sup>100</sup> VGH Mannheim, NVwZ 2022, 1746, 1749; ebenso VGH Kassel, NVwZ 2022, 1742, 1744.

<sup>101</sup> S. hierzu auch Graf/Vasovic, NVwZ 2022, 1679, 1684.

<sup>102</sup> Vgl. zur Relevanz der Teilnehmerzahl VGH Kassel, NVwZ 2022, 1742, 1745 Rn. 32 ff.

### **(c) Zwischenergebnis**

Eine räumliche beziehungsweise zeitliche Verlegung der Versammlung in dem von der F beehrten Umfang wäre deshalb ermessensfehlerhaft und somit rechtswidrig. Bereits deshalb liegt eine Reduzierung des Auswahlermessens der Stadt S im Hinblick auf die von der F beehrten versammlungsbeschränkenden Maßnahmen auf Null nicht vor.

*Hinweis: Mit einer Herausarbeitung der besonderen Konstellation der herausragenden Schutzwürdigkeit der F aufgrund der staatlichen Verpflichtung zum Beratungsgespräch zum straffreien Schwangerschaftsabbruch, der Nähe zur Intimsphäre und der dadurch erhöhten Schutzpflicht des Staats ist hier auch eine andere Lösung gut vertretbar. Eine Ermessensreduzierung auf Null<sup>103</sup> käme aber auch dann nur in Betracht, wenn entsprechend überzeugend argumentiert wird, dass ausschließlich eine Verlegung der Versammlung auf einen Samstag oder Sonntag beziehungsweise einen Ort außerhalb der Sicht- und Hörweite des Gebäudes der Pro-Familie-Beratungsstelle die Grundrechte der F hinreichend schützt.*

### **bb) Verstoß der von F beehrten Maßnahmen gegen die Glaubensfreiheit, Art. 4 Abs. 1 GG**

Zudem könnten die von der F beehrten Maßnahmen einen unverhältnismäßigen Eingriff in Art. 4 Abs. 1 GG darstellen.

#### **(1) Schutzbereich**

Fraglich ist auch, ob der Schutzbereich des Art. 4 Abs. 1 GG eröffnet ist. In sachlicher Hinsicht schützt Art. 4 Abs. 1 GG den Glauben auf Grundlage der Religion oder einer Weltanschauung, wobei die Religion durch ihre Transzendenz und die Weltanschauung durch innerweltliche Bezüge geprägt wird, der eine Gewissheit über bestimmte Aussagen zur Herkunft bzw. zum Ziel menschlichen Lebens zugrunde liegt.<sup>104</sup> Dabei ist nicht nur die innere Freiheit, religiöse oder weltanschauliche Überzeugungen zu bilden oder zu haben, sondern auch die äußere Freiheit, diese Überzeugungen zu bekennen und zu verbreiten - mithin auch das Werben für die eigene Überzeugung<sup>105</sup> - geschützt.

In persönlicher Hinsicht ist jede natürliche Person Träger der Glaubensfreiheit.<sup>106</sup> Die "Gebete für das Leben" enthalten auch - auf das Christentum - bezogene, religiöse Bezüge, da sie Ausdruck des christlichen Lebensverständnisses sind und ausdrücken, wie sich das Christentum nach der Vorstellung der Gruppe TV zum ungeborenen Leben verhalten soll, so dass auch insoweit der sachliche Schutzbereich eröffnet ist. A unterfällt als natürliche Person auch dem persönlichen Schutzbereich, wobei es für Art. 4 Abs. 1 GG unerheblich ist, dass es sich bei A nicht um eine deutsche Staatsangehörige handelt.<sup>107</sup>

---

<sup>103</sup> Sofern man eine solche für den Antrag nach § 123 Abs. 1 VwGO für erforderlich erachtet, vgl. dazu A. II. 1. b)).

<sup>104</sup> Jarass/Pieroth, Art. 4 GG Rn. 7.

<sup>105</sup> BVerfG, NJW 2002, 2626, 2627; vgl. auch VG Karlsruhe, BeckRS 2021, 19238 Rn. 87.

<sup>106</sup> Jarass/Pieroth, Art. 4 GG Rn. 18.

<sup>107</sup> Jarass/Pieroth, Art. 4 GG Rn. 18.

*Hinweis: Da es sich bei der räumlichen und zeitlichen Verlegung nicht um eine spezifisch gegen die Religion gerichtete Maßnahme handelt, ist es gut vertretbar, den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG insoweit als vorrangig einzuordnen und Art. 4 Abs. 1 GG deshalb nicht weiter zu prüfen.<sup>108</sup>*

## **(2) Eingriff**

Eine räumliche beziehungsweise zeitliche Verlegung der Veranstaltung in Gestalt einer entsprechenden Anordnung der Stadt S würde einen Eingriff in diesen Schutzbereich darstellen, da das "Gebet für das Leben" nicht mehr wie beabsichtigt durchgeführt werden könnte und damit die äußere Freiheit, die religiöse Überzeugung zu verbreiten, beeinträchtigt wäre.

## **(3) Rechtfertigung**

Die Abwägung mit den Grundrechten der F führt auch insoweit im Wege der praktischen Konkordanz zu dem Ergebnis, dass auch hinsichtlich des Eingriffs in die Religionsfreiheit, die im gegenständlichen Fall unterstützend neben die Versammlungsfreiheit tritt,<sup>109</sup> eine räumliche und zeitliche Verlegung in dem von der F begehrten Umfang unverhältnismäßig in Art. 4 Abs. 1 GG eingreifen würde.

## **cc) Verstoß der von F begehrten Maßnahmen gegen die Meinungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG**

Zuletzt könnten die von der F begehrten Maßnahmen einen unverhältnismäßigen Eingriff in die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Meinungsfreiheit, Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG darstellen.

## **(1) Schutzbereich**

Fraglich ist, ob darüber hinaus auch die Meinungsfreiheit der A nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG betroffen ist. Dabei ist der Begriff der Meinung grundsätzlich weit zu verstehen, so dass neben Werturteilen auch Tatsachenbehauptungen umfasst werden. Hierbei unterfällt auch das Äußern und das Verbreiten der Meinung dem sachlichen Schutzbereich, weshalb nicht nur der Inhalt an sich, sondern auch die Form bzw. die Art und Weise der Äußerung sowie die Wahl des Orts und der Zeit der Äußerung - wie sie im gegenständlichen Fall von Relevanz ist - geschützt sind.<sup>110</sup>

A äußert hier ihre Ansicht betreffend den Schutz ungeborenen Lebens und betreffend Schwangerschaftsabbrüche. Damit gibt sie diesbezüglich eine Meinung kund. Auch insoweit umfasst der persönliche Schutzbereich jede natürliche Person, so dass A sich hierauf berufen kann.

*Hinweis: Auch an dieser Stelle ist es vertretbar, die Versammlungsfreiheit hinsichtlich des Zusammenkommens (also bezüglich Ort und Zeit der Versammlung) als vorrangig gegenüber Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG einzuordnen,<sup>111</sup> zumal sich die in Rede stehenden*

<sup>108</sup> S. hierzu Depenheuer in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 8 GG Rn. 204.

<sup>109</sup> BVerwG, NVwZ 2023, 1427, 1429 Rn. 17; VGH Mannheim, NVwZ 2022, 1746, 1748; VG Karlsruhe, NVwZ 2019, 897, 902.

<sup>110</sup> Jarass/Pieroth, Art. 5 GG Rn. 5, 9.

<sup>111</sup> Vgl. hierzu BeckOK-GG/Schneider, Art. 8 Rn. 38.

*Maßnahmen nicht gegen den Inhalt der Meinung richten und nur in diesen Fällen über Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG ein zusätzliches Schutzniveau gewährleistet würde.<sup>112</sup>*

## **(2) Eingriff**

Ein Eingriff liegt in jeder Anordnung, die eine Meinungsäußerung oder -verbreitung verbietet, behindert oder gebietet.<sup>113</sup> Gemessen hieran läge in einer Anordnung hinsichtlich der Verlegung der Versammlung auch hier ein klassischer, rechtsförmiger Eingriff vor, da der A hierdurch verwehrt würde, ihre Ansicht betreffend Schwangerschaftsabbrüche zu der von ihr gewünschten Zeit am von ihr gewünschten Ort zu entäußern bzw. zu verbreiten.

## **(3) Rechtfertigung**

Eine Rechtfertigung dieses Eingriffs ist durch die in Art. 5 Abs. 2 GG enthaltenen Schranken zulässig. Danach findet die Meinungsfreiheit ihre Grenzen in den Vorschriften der allgemeinen Gesetze, den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und in dem Recht der persönlichen Ehre. Ein allgemeines Gesetz liegt dabei vor, wenn es ein Verhalten völlig unabhängig vom Inhalt der Meinungsäußerung erfasst, was bei Art. 15 Abs. 1 BayVersG der Fall ist. Daneben können sich auch in kollidierendem Verfassungsrecht sonstige Schranken ergeben.<sup>114</sup> Allerdings führt auch die Prüfung des Art. 15 Abs. 1 BayVersG wie auch die Prüfung kollidierenden Verfassungsrechts zum bereits aufgezeigten Ergebnis, so dass die Beeinträchtigung der Rechte der F auch insoweit nicht zu einer Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs der A zu dienen vermag.

## **4. Ergebnis**

F hat somit keinen Anspruch auf eine weitergehende räumliche oder zeitliche Verlegung der Versammlung gegen die Stadt S aus Art. 15 Abs. 1 BayVersG. Ein Anordnungsanspruch kann nicht glaubhaft gemacht werden.

*Hinweis: Wer einen Anordnungsanspruch bejaht, muss noch das Vorliegen eines Anordnungsgrunds prüfen. Ein Anordnungsgrund bestünde in dem Erfordernis, aufgrund der Zeitgebundenheit des Begehrens schwere Nachteile von F, für die ein straffreier Schwangerschaftsabbruch ohne eine Beratung nicht möglich ist, abzuwehren. Schließlich wäre dann auch noch zu prüfen, ob die Hauptsache vorweggenommen werden dürfte. Eine Entscheidung würde in der vorliegenden Konstellation zu einer endgültigen Vorwegnahme der Hauptsache führen, da ein Hauptsacheverfahren nicht vor dem Tag der von der A geplanten Kundgebung absehbar ist. Deshalb müsste dargelegt werden, ob die Erfolgsaussichten vorliegend besonders hoch sind.<sup>115</sup> Eine Versagung des vorläufigen Rechtsschutzes würde bei F aber möglicherweise zu einer unzumutbaren Belastung führen, da diese zur Wahrnehmung des Beratungsgesprächs - wenn sie einen Schwangerschaftsabbruch durchführen möchte - wenigstens auch aus rechtlichen Gründen verpflichtet ist. Damit wäre eine Ausnahme vom Verbot*

---

<sup>112</sup> Deppenheuer in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 8 GG Rn. 201 f.; s. auch Höfling in: Sachs, Art. 8 GG Rn. 84.

<sup>113</sup> Jarass/Pieroth, Art. 5 GG Rn. 15.

<sup>114</sup> Jarass/Pieroth, Art. 5 GG Rn. 79.

<sup>115</sup> Schoch/Schneider/Schoch, § 123 VwGO Rn. 145.

*der Vorwegnahme der Hauptsache nach Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG geboten, da F andernfalls keinen effektiven Rechtsschutz erhielte.*

### **III. Ergebnis**

Der Antrag ist nicht begründet.

### **E. Gesamtergebnis**

Der Antrag der F hat keine Aussicht auf Erfolg.