

---

**Datum:** 22.12.2023  
**Gericht:** Oberverwaltungsgericht NRW  
**Spruchkörper:** 15. Senat  
**Entscheidungsart:** Urteil  
**Aktenzeichen:** 15 A 2417/20  
**ECLI:** ECLI:DE:OVGNRW:2023:1222.15A2417.20.00

---

**Vorinstanz:** Verwaltungsgericht Aachen, 6 K 2747/19

---

**Tenor:**

Das angefochtene Urteil wird geändert.

Es wird festgestellt, dass Nr. 1 des Bescheids des Beklagten vom 24. August 2019 rechtswidrig gewesen ist.

Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des aufgrund des Urteils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Kläger zuvor Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrags leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

---

Tatbestand:

1

Der Kläger meldete am 24. August 2019, gegen 18.30 Uhr, bei dem diensthabenden Beamten PHK K., Polizeiwache Ost, mündlich eine Mahnwache als Spontanversammlung vor dem Polizeipräsidium C. an. Die Mahnwache galt mehreren Personen - nach Angaben des Klägers Umweltaktivisten -, die sich zu diesem Zeitpunkt im Polizeipräsidium im Gewahrsam befanden. Die Mahnwache sollte mit etwa 24 Teilnehmern sowie mit Hilfsmitteln (Auto, Pavillon, Musikanlage) unmittelbar vor dem Polizeipräsidium C., in dessen Gebäude sich auch die Polizeiwache Ost befindet, stattfinden, und zwar in Sichtweite des Ausgangs der Gefangenessammelstelle, um die freigelassenen Personen in Empfang nehmen zu können.

2

Das Polizeipräsidium liegt an der Ecke U.-straße/Y.-straße. Der Platz vor dem Gebäude zur Straßenkreuzung hin gehört ganz überwiegend zum Flurstück 2399 der Gemarkung X., das sich im Eigentum der T. AG befindet und dem Land Nordrhein-Westfalen privatrechtlich zur Nutzung überlassen ist. Ein kleinerer, an die Gehwegflächen grenzender Teil des Platzes im unmittelbaren Kreuzungsbereich U.-straße/Y.-straße ist Bestandteil der (Straßen-) Flurstücke 2100 und 595 und steht im Eigentum der Stadt C.. Dieser Teil unterscheidet sich optisch von der übrigen Fläche durch eine andere Pflasterung. Die zur Y.-straße hin gelegene größere Freifläche ist nicht durch eine Einfriedung umgrenzt, sondern offen zugänglich. Gleiches gilt für den zur U.-straße hin gelegenen unbebauten Teil des Flurstücks 2399, wo sich u. a. der Außenbereich der Polizeikantine befindet, die auch von externen Besuchern genutzt werden kann. Im unmittelbaren Eingangsbereich des Gebäudes steht eine Skulptur des Schutzpatrons St. N.. Parallel zur Y.-straße befinden sich auf dem Flurstück 2399 rechts vom Eingang des Präsidiums - in etwa 20 m Entfernung von der Hausecke - zudem Parkplätze. Die am nächsten zum Eingangsbereich des Polizeipräsidiums liegenden Parkmöglichkeiten sind für Polizeifahrzeuge vorgesehen, die im Einsatzfall den Vorplatz überqueren und im Kreuzungsbereich über einen abgesenkten Bordstein auf die Y.-straße und das Flurstück 595 fahren. Der Ausfahrtbereich ist ebenfalls durch eine besondere Pflasterung markiert. Der Ausgang der Gefangenenensammelstelle befindet sich auf der zur Y.-straße hin gelegenen Seite des Polizeigeländes, hinter den Parkplätzen der Einsatzfahrzeuge. Zeichnerisch stellt sich die Örtlichkeit wie folgt dar:

*„Bild Darstellung wurde entfernt“*

Der Außenbereich des Gebäudekomplexes, in dem sich das Polizeipräsidium und die Polizeiwache Ost befinden, wird durch Videokameras überwacht. Bereiche, die den öffentlichen Verkehrsraum erfassen, werden unkenntlich gemacht. Dies gilt auch für die den Flurstücken 2100 und 595 zugehörigen Teile des Vorplatzes.

Nach Angaben des Beklagten befanden sich zum Zeitpunkt der Anmeldung der Versammlung 19 Personen zur Identitätsfeststellung im Gewahrsam, weitere zwölf Personen wurden bis 20:36 Uhr sukzessive dem Gewahrsam zugeführt. Alle Personen wurden wiederum sukzessive ab etwa 21:20 Uhr über einen Zeitraum von etwa eineinhalb Stunden entlassen.

Auf Hinweis des PHK K. stellten sich die Versammlungsteilnehmer nach ihrem Eintreffen links vom Eingangsbereich des Polizeipräsidiums unmittelbar neben der Skulptur des Schutzpatrons St. N. auf. Nach Durchführung eines Kooperationsgesprächs gegen 19.20 Uhr wurde dem Kläger gegen 21.25 Uhr eine Bestätigungsverfügung mit beschränkenden Auflagen ausgehändigt. Darin wurde ihm unter anderem unter Nr. 1 die Durchführung der Mahnwache „auf dem Gelände des Polizeipräsidiums“ untersagt und als Versammlungsort eine Fläche am Ende der Stichstraße O.-straße zugewiesen.

Der zugewiesene Bereich befand sich auf der dem Polizeipräsidium gegenüberliegenden Straßenseite der vierspurig ausgebauten U.-straße, etwa 125 m Luftlinie vom Haupteingang entfernt. Zur Begründung der Auflage führte der Beklagte aus, die Fläche vor dem Polizeipräsidium werde nicht von der Versammlungsfreiheit erfasst. Sie werde bestimmungsgemäß nur rasch überquert oder kurz begangen. Ein längerfristiger Aufenthalt würde hingegen schon dem Bestimmungszweck der Fläche zuwiderlaufen, da sie im Einsatzfall widmungsgemäß durch Einsatzfahrzeuge der Polizei befahren werde, um schnellstmöglich auf die Kreuzung U.-straße/Y.-straße zu gelangen. Vor diesem Hintergrund wäre die Zulassung einer Versammlung dort mit erheblichen Gefahren für Leib und Leben der Versammlungsteilnehmer sowie mit einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Polizei

verbunden, weil der Bereich im Einsatzfall von den Polizeifahrzeugen befahren werden müsse, um schnellstmöglich auf die Kreuzung U.-straße/Y.-straße zu gelangen. Außerdem werde die Fläche zur Eigensicherung videoüberwacht. Während einer Demonstration müsse diese deaktiviert werden und die Objektsicherung durch Polizeivollzugsbeamte erfolgen, was erhebliche Personalressourcen binde und daher ebenfalls zu einer Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit der Polizei führe. Die Mahnwache wurde in der Nacht vom 24. auf den 25. August 2019 beendet.

Der Kläger hat am 24. September 2019 Klage erhoben, zu deren Begründung er im Wesentlichen ausgeführt hat: Bei der schriftlichen Bestätigungsverfügung handele sich um einen rechtswidrigen Widerruf i. S. v. § 49 VwVfG NRW, da durch die zunächst erfolgte mündliche Bestätigungsverfügung des PHK K. in rechtmäßiger Weise ein Platz auf dem Polizeigelände unmittelbar vor dem Polizeipräsidium zugewiesen worden sei. 9  
Widerrufsgründe lägen nicht vor. Selbst wenn man von der Rücknahme eines rechtswidrigen Verwaltungsakts ausgehe, habe die Beklagte ihr Rücknahmeermessen fehlerhaft ausgeübt. Er - der Kläger - habe deutlich gemacht, dass der von ihm gewählte Ort wichtig und gezielt ausgewählt worden sei. Die der Versammlung später zugewiesene Fläche sei hingegen so weit von dem Polizeipräsidium entfernt gewesen, dass der Zweck der Spontanversammlung - die Solidarisierungsbekundung mit den sich in Gewahrsam befindenden Personen - unterlaufen worden sei. Die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG erfasse nach ihrem räumlichen Schutzbereich auch das Polizeigelände vor dem Polizeipräsidium. Es handele sich um einen öffentlichen Verkehrs- und Kommunikationsraum, der jedem Fußgänger offenstehe und daher auch für Versammlungen genutzt werden könne. Eine Bannmeile sei hier nicht vorgesehen. Zudem sei die Funktionsfähigkeit der Polizei durch die Mahnwache nicht beeinträchtigt und insbesondere die Ausfahrt der Einsatzfahrzeuge nicht behindert worden. Auch stehe die Videoüberwachung des Polizeigeländes der Durchführung einer Versammlung dort nicht entgegen. Im Übrigen hätte man die Versammlung zumindest auf dem Bürgersteig auf der anderen Seite der Y.-straße erlauben müssen, wo noch Blickkontakt zum Ausgang der Gewahrsamsstelle bestanden hätte und die Mahnwache auch von der Öffentlichkeit hätte wahrgenommen werden können. Mit der zugewiesenen Fläche sei dagegen versucht worden, die Mahnwache aus der Öffentlichkeit herauszuhalten.

Der Kläger hat beantragt, 10

festzustellen, dass die Bestätigungsverfügung des Beklagten vom 24. August 2019 11  
rechtswidrig gewesen ist.

Das beklagte Land hat beantragt, 12

die Klage abzuweisen. 13

Die Klage sei unbegründet. Eine mündliche Bestätigungsverfügung sei nicht ergangen, so 14  
dass die angefochtene schriftliche Bestätigungsverfügung nicht an §§ 48, 49 VwVfG NRW zu messen sei. PHK K. habe dem Kläger lediglich mitgeteilt, dass der Sachverhalt geprüft und dem Kläger sodann das Ergebnis mitgeteilt werde. Mit seiner darauffolgenden Aussage, der Kläger solle sich so lange mit seinen Versammlungsteilnehmern in der Nähe des Denkmals vor dem Polizeipräsidium aufhalten, habe er gerade keine verbindliche Regelung treffen wollen. Die Fläche unmittelbar vor dem Polizeipräsidium sei kein öffentlicher Verkehrs- und Kommunikationsraum. Eine Versammlung könne dort auch deshalb nicht abgehalten werden, weil die Fläche widmungsgemäß durch Einsatzfahrzeuge befahren werde. Zudem werde durch die Videoüberwachung des Polizeigeländes zwangsläufig in das Grundrecht aus Art. 8 GG eingegriffen, was der Abhaltung einer Versammlung dort entgegenstehe. Die Zuweisung

des Wendehammers der Straße O.-straße als Versammlungsortlichkeit sei mangels anderweitiger naheliegender Möglichkeiten erfolgt. Eine Abhaltung der Versammlung auf dem Bürgersteig der dem Polizeipräsidium gegenüberliegenden Seite der Y.-straße hätte zu einer Gefährdung von Verkehrsteilnehmern führen können. Im Übrigen stünden das Grundstück des Polizeipräsidiums und die angrenzenden Flächen im Privateigentum.

Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 3. August 2020 abgewiesen und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt, der Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Auflage könnten zunächst nicht die Regelungen der §§ 48, 49 VwVfG NRW entgegengehalten werden. PHK K. habe keinen (mündlichen) Verwaltungsakt erlassen, der durch den schriftlichen Auflagenbescheid hätte aufgehoben werden müssen. Seine Hinweise hätten keinen Regelungscharakter gehabt; selbst wenn man dies unterstelle, so sei die Regelung jedenfalls bis zum Erlass eines schriftlichen Bescheids befristet gewesen. Die ortsbeschränkende Verfügung habe auf § 15 Abs. 1 VersG gestützt werden können, weil dem Kläger kein Anspruch zugestanden habe, das Gelände vor dem Polizeipräsidium, das sich außerhalb des öffentlichen Straßenraums befinde, als Standort für seine Versammlung zu nutzen. Es handele sich dabei um eine Fläche, die im Eigentum der Firma T. stehe und die durch das Land NRW lediglich im Rahmen eines privatrechtlichen Vertrags genutzt werde. Sie stelle keinen Ort der allgemeinen Kommunikation im Sinne der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts im sog. Fraport-Urteil dar. Das Gelände habe ungeachtet seiner freien Zugänglichkeit allein die Funktion, die Erreichbarkeit des Polizeipräsidiums für Mitarbeiter bzw. Besucher sowie eine zügige Abfahrt von Einsatzfahrzeugen zu gewährleisten. Als funktionaler Zugangsbereich zum Polizeipräsidium, der nicht zum öffentlichen Straßenraum gehöre, falle die Fläche nicht in den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG. Die Zuweisung der Alternativörtlichkeit sei auch nicht ermessensfehlerhaft gewesen. Es habe sich um eine unter dem Aspekt der Verkehrssicherheit geeignete Örtlichkeit für die Mahnwache in Sichtweite des Polizeipräsidiums gehandelt. Der Kläger habe zudem keine anderen geeigneten Orte als taugliche Austauschmittel angeboten. Solche seien auch nicht erkennbar. Für die Flächen auf der gegenüberliegenden Seite der Y.-straße habe keine Zustimmung der privaten Grundstückseigentümer vorgelegen. Eine Durchführung der Mahnwache auf dem dort befindlichen Bürgersteig sei aus Gründen der Verkehrssicherheit offensichtlich ausgeschlossen.

15

Zur Begründung seiner vom Senat mit Beschluss vom 21. Oktober 2021 zugelassenen Berufung wiederholt der Kläger sein erstinstanzliches Vorbringen und führt ergänzend aus: Bei dem streitgegenständlichen Auflagenbescheid handele es sich um die rechtswidrige Aufhebung eines Verwaltungsakts, weil ein solcher durch die mündliche Ortszuweisung des PHK K. bereits vorgelegen habe. Dieser sei auch nicht befristet gewesen. Ein entsprechender Hinweis oder Vorbehalt lasse sich der Zeugenaussage des PKH K. in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht nicht entnehmen. Ausgehend davon lägen die Voraussetzungen für einen Widerruf dieses Verwaltungsakts nicht vor. Im Übrigen falle die für die Versammlung in Anspruch genommene Fläche unter den Schutz der Versammlungsfreiheit. Das Flurstück 2399, auf dem sich das Polizeipräsidium befinde, und das nach den erstinstanzlichen Feststellungen nicht dem öffentlichen Verkehr gewidmet sei, ende etliche Meter vor der optischen Begrenzung des Grundstücks. Flächen von 72 m<sup>2</sup> sowie 52 m<sup>2</sup> im Bürgersteigbereich gehörten zum Flurstück 2100, das auch die U.-straße umfasse und im Eigentum der Stadt C. stehe. Hinzu komme noch die „Notausfahrt“ mit ca. 31 m<sup>2</sup>. Erfahrungsgemäß seien diese Flächen auch dem öffentlichen Verkehr gewidmet. Die damit zur Verfügung stehenden rund 125 m<sup>2</sup> habe der Kläger für die Versammlung beansprucht; sie habe auch für die Teilnehmerzahl ausgereicht. Aber auch im Übrigen handele es sich bei der Freifläche vor dem Polizeipräsidium um einen Art. 8 Abs. 1 GG unterfallenden Ort der

16

allgemeinen Kommunikation. Es bestünden keinerlei Zugangsbeschränkungen und in dem Bereich sei ein Denkmal aufgestellt. Das Polizeipräsidium habe sich zudem ausdrücklich selbst zu einem öffentlichen Forum gemacht, u. a. dadurch, dass die Behördenkantine für jedermann zugänglich sei. Die Durchführung der Versammlung auf den bezeichneten Flächen habe auch nicht zu einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung geführt. Das zügige Abfahren von Einsatzfahrzeugen und die Funktionsfähigkeit der Polizeibehörde sei gewährleistet geblieben. Dies ergebe sich bereits daraus, dass es bis zum Erlass der Bestätigungsverfügung zu keinen Störungen gekommen sei. Schließlich sei die Auswahl des „Ersatzortes“ rechtswidrig gewesen. Dem Kläger sei es nicht nur um einen Standort in Sichtweite des Polizeipräsidiums gegangen, sondern darum, auch Dritten den Bezug zwischen der Mahnwache und dem Präsidium zu vermitteln. Durch den zugewiesenen Standort sei dieser Bezug verloren gegangen. Zudem sei wesentlicher Zweck der Mahnwache gewesen, die aus dem Gewahrsam entlassenen Personen in Empfang zu nehmen und zu versorgen; dies sei mangels Sichtkontakts zum Ausgang der Gefangenensammelstelle praktisch nicht möglich gewesen. Im Hinblick auf anderweitig in Betracht kommende Versammlungsorte sei der Kläger auch nicht gehalten gewesen, „Austauschmittel“ anzubieten, sondern der Beklagte sei zu einer ermessensfehlerfreien Entscheidung verpflichtet gewesen. Insofern seien insbesondere Flächen auf der anderen Seite der Y.-straße in Betracht gekommen. Eine damit gegebenenfalls einhergehende Verkehrsbeeinträchtigung sei hinzunehmen gewesen, Gefährdungen hätte durch entsprechende polizeiliche Sicherungsmaßnahmen begegnet werden können.

Der Kläger beantragt sinngemäß,

17

unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts C. vom 3. August 2020 festzustellen, dass Nr. 1 der Bestätigungsverfügung vom 24. August 2019 rechtswidrig gewesen ist.

18

Der Beklagte beantragt,

19

die Berufung zurückzuweisen.

20

Er macht ergänzend zu seinen erstinstanzlichen Ausführungen geltend: Die mündliche Aufforderung des PHK K., sich so zu positionieren, dass die Streifenwagen noch ungehindert ein- und ausfahren können, sei mangels Bindungswirkung nicht als Verwaltungsakt zu qualifizieren. Die Aufforderung sei lediglich eine notwendige Maßnahme gewesen, um einen ungehinderten Betrieb der Polizeidienststelle zu gewährleisten. Wenn man gleichwohl von einem Verwaltungsakt ausgehe, so habe dieser jedenfalls nur einen vorläufigen Charakter gehabt. Da für Versammlungen immer eine schriftliche Bestätigungsverfügung erlassen werde, sei auch offensichtlich gewesen, dass PHK K. keine abschließende Entscheidung habe erlassen wollen. Bei der Fläche vor dem Polizeipräsidium handele es sich um eine private Fläche, die nicht als Ort der öffentlichen Kommunikation diene. Es könne nicht darauf ankommen, ob bestimmte kleine Teile dieser Fläche öffentlich seien, weil es konkret um die Fläche vor dem Denkmal gehe. Die optisch vom Bürgersteig abgegrenzte Fläche diene allein dem Zweck des Zugangs zum Polizeipräsidium durch Mitarbeiter bzw. Besucher sowie dem Befahren durch Einsatzfahrzeuge. Im Übrigen müsse das Gelände vor dem Polizeipräsidium frei bleiben, damit der ungehinderte Zugang für die Bürger gewährleistet sei. Die Durchführung einer Versammlung, deren Teilnehmerzahl allein vom Zufall abhängt, sei geeignet, den ungehinderten Zugang zu vereiteln. Der Versammlungsleiter sei nicht berechtigt, die Teilnehmerzahl durch Abweisung von teilnahmewilligen Personen zu begrenzen. Der Kläger habe selbst angegeben, die aus dem Gewahrsam entlassenen Personen in Empfang nehmen zu wollen, wodurch sich die Teilnehmerzahl weiter erhöht hätte. Außerdem habe er als Hilfsmittel einen Pavillon und ein Auto angegeben, die ebenfalls

21

Platz in Anspruch nehmen. Insofern habe auch die konkrete Gefahr bestanden, dass der Zu- bzw. Abfahrtsbereich der Streifenwagen in Anspruch genommen werde. Die Zuweisung der Alternativfläche sei ermessensfehlerfrei erfolgt, da der räumliche Bezug zum Polizeipräsidium gewährleistet gewesen sei. Besser geeignete Ausweichflächen hätten nicht zur Verfügung gestanden.	
Am 21. April 2022 hat die damalige Berichterstatterin einen Ortstermin durchgeführt. Auf das darüber gefertigte Protokoll nebst Lichtbildern wie auf den weiteren Inhalt der Gerichtsakten sowie auf die beigezogenen Verwaltungsvorgänge des Beklagten wird Bezug genommen.	22
Die Beteiligten haben sich mit Schriftsätzen vom 20. Dezember 2023 mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung einverstanden erklärt.	23
<u>Entscheidungsgründe:</u>	24
Der Senat entscheidet über die Berufung des Klägers im Einverständnis der Beteiligten gemäß § 125 Abs. 1 Satz 1 VwGO i. V. m. § 101 Abs. 2 VwGO ohne mündliche Verhandlung.	25
Die Berufung des Klägers hat Erfolg. Der Senat hat seinen Antrag entsprechend seines Begehrens (§ 88 VwGO) ausgelegt und versteht sein Vorbringen dahingehend, dass er sich lediglich gegen die in Nr. 1 des angefochtenen Bescheids verfügte Ortsauflage wendet. Dies hat auch das Verwaltungsgericht seiner Entscheidung zugrunde gelegt. Die so verstandene Klage ist zulässig (dazu I.) und begründet (dazu II.).	26
I. Die Klage ist als Fortsetzungsfeststellungsklage analog § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO zulässig. Der Kläger ist als Adressat des Auflagenbescheids vom 24. August 2019 nach § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt. Ihm steht ferner ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit der streitgegenständlichen Auflage zu. Ein solches schützenswertes ideelles Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit eines erledigten Verwaltungsakts kann sich aus der Art des Eingriffs, insbesondere in grundrechtlich geschützte Bereiche, verbunden mit dem verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch auf effektiven Rechtsschutz ergeben. Letzterer gebietet es, dass der Betroffene Gelegenheit erhält, in Fällen tiefgreifender, tatsächlich jedoch nicht fortwirkender Grundrechtseingriffe auch dann die Rechtmäßigkeit des Eingriffs gerichtlich klären zu lassen, wenn die direkte Belastung durch den angegriffenen Hoheitsakt sich nach dem typischen Verfahrensablauf auf eine Zeitspanne beschränkt, in welcher der Betroffene die gerichtliche Entscheidung kaum erlangen kann.	27
Vgl. BVerfG, Beschluss vom 30. April 1997 - 2 BvR 817/90 u. a. -, juris Rn. 49; BVerwG, Urteil vom 23. März 1999 - 1 C 12.97 -, juris Rn. 13.	28
Ein entsprechend gewichtiger Grundrechtseingriff ist vornehmlich bei Grundrechtseingriffen anzunehmen, die schon das Grundgesetz - wie in den Fällen der Art. 13 Abs. 2 GG und Art. 104 Abs. 2 und 3 GG - unter Richtervorbehalt gestellt hat. Daneben liegt ein solcher regelmäßig auch dann vor, wenn durch die Maßnahme in den Kernbereich von speziellen Grundrechten wie etwa der Versammlungsfreiheit eingegriffen wird.	29
Vgl. hierzu nur BVerfG, Beschlüsse vom 3. März 2004 - 1 BvR 461/03 -, juris, Rn. 28 und 37; vgl. auch OVG NRW, Urteile vom 27. September 2021 - 5 A 2807/19 -, juris Rn. 54 f., und vom 7. Dezember 2021 - 5 A 2000/20 -, juris Rn. 45 f.	30
Ausgehend davon ist ein Feststellungsinteresse vorliegend zu bejahen. Der hier erfolgte Eingriff in den Schutzbereich der von Art. 8 Abs. 1 GG verbürgten Versammlungsfreiheit stellt	31

einen tiefgreifenden Grundrechtseingriff dar. Die Versammlungsfreiheit gewährleistet dem Grundrechtsträger das Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Versammlung. Der mit der streitgegenständlichen Ortsauflage verbundene Eingriff ist jedenfalls deshalb als tiefgreifend zu beurteilen, weil es dem Kläger darum ging, eine Mahnwache für sich zu diesem Zeitpunkt im Gebäude des Polizeipräsidiums im Polizeigewahrsam befindliche Personen abzuhalten und diese bei ihrer Entlassung in Empfang zu nehmen. Die Auswahl des (ursprünglichen) Versammlungsorts hatte insoweit einen spezifischen Bezug zum Versammlungsthema; durch die Verlegung wurde der durch das Zusammenspiel von Motto und geplantem Veranstaltungsort geprägte Charakter der Versammlung - das Anliegen mit räumlichem Bezug zu dem Polizeigebäude bzw. zum Ausgang der Gefangenenensammelstelle am Wirksamsten zur Geltung zu bringen - nicht unerheblich verändert. Eine Sichtachse zum Ausgang der Gefangenenensammelstelle bestand bei der zugewiesenen Versammlungsfläche im Bereich der Straße O.-straße nicht; auch der thematische Bezug zum Polizeigebäude war dort jedenfalls nicht ohne weiteres erkennbar.

Dies zugrunde gelegt, kommt es auf die Frage, ob ein Feststellungsinteresse in Fällen sich typischerweise kurzfristig erledigender Verwaltungsakte auch ohne einen damit verbundenen tiefgreifenden Grundrechtseingriff bejaht werden muss, nicht an. 32

Vgl. hierzu BVerwG, Beschluss vom 16. Januar 2017 - 7 B 1.16 -, juris Rn. 25, und Urteil vom 16. Mai 2013 - 8 C 14.12 -, juris Rn. 30 ff.; anders OVG NRW, Urteil vom 7. Dezember 2021- 5 A 2000/20 -, juris Rn. 45 f., m. w. N. 33

II. Die Klage ist begründet. Die angegriffene versammlungsrechtliche Auflage war rechtswidrig und hat den Kläger in seinen Rechten verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO). 34

Es kann offenbleiben, ob durch die mit der Bestätigungsverfügung vom 24. August 2019 verbundene Auflage zum Versammlungsort zugleich ein zuvor mündlich erlassener begünstigender Verwaltungsakt konkludent aufgehoben wurde und die Bestätigungsverfügung insoweit auch an §§ 48, 49 VwVfG NRW zu messen ist. Jedenfalls konnte der Beklagte die angegriffene Auflage nicht auf den zum entscheidungserheblichen Zeitpunkt des Erlasses der Bestätigungsverfügung maßgeblichen § 15 Abs. 1 VersG stützen. Zwar dürften die tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Vorschrift vorgelegen haben (dazu 1.). Jedoch sind die auf der Rechtsfolgenseite getroffenen Ermessenserwägungen defizitär (dazu 2.). 35

1. Nach § 15 Abs. 1 VersG kann die zuständige Behörde die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzugs unmittelbar gefährdet ist. 36

Hier lag eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit vor. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit umfasst den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen. 37

Vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2008 - 6 C 21.07 -, juris Rn. 13, unter Hinweis auf BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 - 1 BvR 233, 341/81 -, juris Rn. 77 - Brokdorf; OVG NRW, Urteile vom 7. Juni 2022 - 15 A 2100/18 -, juris Rn. 73, und vom 18. September 2012 - 5 A 1701/11 -, juris Rn. 46; Beschluss vom 8. März 2016 - 15 E 170/16 -, n. v. 38

Eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit setzt eine konkrete Sachlage voraus, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgüter führt.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. April 1998 - 1 BvR 2311/94 -, juris, Rn. 27. 40

Nach diesen Maßgaben bestand eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit allerdings nicht schon deswegen, weil die Fläche vor dem Polizeipräsidium C. allein die Funktion hätte, den freien Zugang von Mitarbeitern bzw. Besuchern sowie eine zügige Abfahrt von Einsatzfahrzeugen in den öffentlichen Straßenraum zu gewährleisten und das Gebäude auf privatem Grund steht. (dazu a)]. Eine Gefahrenlage lag jedoch wegen der konkreten Umstände des Versammlungsgeschehens und der örtlichen Gegebenheiten vor (dazu b)]. 41

a) Die zum generellen Ausschluss einer Versammlungsmöglichkeit vom Verwaltungsgericht getroffene Feststellung, die Fläche vor dem Polizeipräsidium sei „nicht als ein öffentlicher Kommunikationsraum zu qualifizieren“, der für Versammlungen in Anspruch genommen werden könne, wird den tatsächlichen Gegebenheiten nicht gerecht und lässt für sich gesehen auch nicht darauf schließen, dass die Nutzung der Fläche für Zwecke eine Versammlung per se eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit begründet. 42

Art. 8 GG verbürgt die Durchführung von Versammlungen dort, wo ein allgemeiner öffentlicher Verkehr eröffnet ist, wie dies insbesondere bei öffentlichen Straßen, Wegen und Plätzen der Fall ist. Dies gilt auch für Stätten außerhalb des öffentlichen Straßenraums, an denen in ähnlicher Weise ein öffentlicher Verkehr eröffnet ist und Orte der allgemeinen Kommunikation entstehen. Ausschlaggebend ist die tatsächliche Bereitstellung des Orts und ob nach diesen Umständen ein allgemeines öffentliches Forum eröffnet ist. Grundrechtlich ist unerheblich, ob der in Rede stehende Kommunikationsraum etwa mit den Mitteln des öffentlichen Straßen- und Wegerechts, sonstiger Vorschriften des öffentlichen Rechts oder des Zivilrechts geschaffen wird. 43

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 18. Juli 2015 - 1 BvQ 25/15 -, juris Rn. 5, und vom 20. Juni 2014 - 1 BvR 980/13 -, juris Rn. 16; Urteil vom 22. Februar 2011 -, juris Rn. 65 ff.; BGH, Urteil vom 26. Juni 2015 - V ZR 227/14 -, juris Rn. 11; OVG NRW, Beschlüsse vom 2. Juli 2020 - 15 A 2100/18 -, juris Rn. 100, und vom 29. Dezember 2016 - 15 B 1500/16 -, juris Rn. 10. 44

Nach diesen Grundsätzen kann die Versammlungsfreiheit prinzipiell vor dem Polizeipräsidium C. in der Nähe des Eingangsbereichs ausgeübt werden. Dies gilt zunächst für die Bereiche, die den Straßenflurstücken 2100 und 595 zugehörig sind, und zwar unabhängig vom konkreten räumlichen Umfang der Widmungen der Y.-straße und der U.-straße als öffentliche Straßen. Aber auch die weiteren Flächen des Vorplatzes (Flurstück 2399) sind als ein der Öffentlichkeit zugänglicher Kommunikationsraum anzusehen. Der Platz ist insgesamt weder eingefriedet noch unterliegt er einer sonstigen Zugangsbeschränkung in tatsächlicher Hinsicht. Er grenzt unmittelbar an den öffentlichen Straßenraum und stellt sich optisch als dessen Erweiterung dar. Es handelt sich auch nicht um einen Ort, zu dem der Allgemeinheit - wie etwa in einem Verwaltungsgebäude, einem öffentlichen Schwimmbad oder Krankenhaus - schon den äußeren Umständen nach nur zu bestimmten Zwecken Zugang gewährt wird. Zwar mag die Fläche vorrangig Mitarbeitern und Besuchern des Polizeipräsidiums dazu dienen, das Gebäude zu betreten, um dort ihre Dienstpflichten zu erfüllen bzw. behördliche Angelegenheiten zu regeln. Sie ist aber nicht auf diese Funktion beschränkt, sondern steht der Nutzung durch die Allgemeinheit grundsätzlich offen; so kann sie auch für sonstige Zwecke von Fußgängern überquert werden, etwa um die im Gebäude vorhandene Kantine zu besuchen oder schlicht von der Y.-straße zur U.-straße zu gelangen. Ferner befindet sich auf 45

dem Vorplatz die Skulptur des Schutzpatrons St. N., die die Kommunikationsfunktion des Platzes ebenfalls verdeutlicht.

Der Einordnung als öffentlicher Kommunikationsraum steht weiter nicht entgegen, dass der Platz am Stadtrand gelegen ist, das umliegende Gebiet (auch) durch Gewerbebetriebe geprägt ist und deshalb sein Charakter wenig mit einer - zum Verweilen und Flanieren einladenden - Einkaufsstraße oder Fußgängerzone gemein hat. Ebenso wie die Versammlungsfreiheit die Durchführung von Versammlungen auf öffentlichem Straßenraum als dem Leitbild des öffentlichen Forums verbürgt, ohne dass danach differenziert wird, ob sich die Straßen in einer Fußgängerzone oder in einem Gewerbegebiet befinden, kommt es für die Beurteilung der Frage, ob die Fläche vor dem Polizeipräsidium als öffentlicher Kommunikationsraum zu beurteilen ist, darauf an, ob das Gelände einem Gewerbegebiet oder einer Fußgängerzone gleichzustellen ist. Maßgeblich ist allein, dass sie - wie der öffentliche Straßenraum - allgemein und ohne Einschränkung dem Publikum geöffnet ist und dadurch die Bedingungen bietet, um Forderungen einem allgemeinen Publikum zu Gehör zu bringen und Protest oder Unmut „auf die Straße zu tragen“.

Vgl. BGH, Urteil vom 26. Juni 2015 - V ZR 227/14 -, juris Rn. 16. 47

Ausgehend davon, dass der Platz als öffentlicher Kommunikationsraum anzusehen ist, ändert schließlich auch der Umstand, dass ein Großteil der Fläche - nämlich der dem Flurstück 2399 zugehörige Teil - im Privateigentum der T. AG steht, nichts daran, dass dort in räumlicher Hinsicht grundsätzlich die Versammlungsfreiheit gewährleistet ist. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Nutzungsbefugnis für die im Privateigentum stehenden Flächen aufgrund des bestehenden privatrechtlichen Vertragsverhältnisses zuvorderst beim Land liegt, sodass die Bestimmungsbefugnis des privaten Rechtsträgers ohnehin von der Entscheidungsgewalt des unmittelbar grundrechtsunterworfenen Hoheitsträgers überlagert wird. 48

Vgl. zu im Privateigentum stehenden Flächen, auf denen ein öffentlicher Verkehr eröffnet ist BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2015 - 1 BvQ 25/15 -, juris Rn. 5 f. 49

b) Eine Gefahrenlage im Sinne des § 15 Abs. 1 VersG lag allerdings vor, weil ohne eine den Versammlungsteilnehmer auf der gesamten Fläche des Vorplatzes und damit auch im Ein- und Ausfahrtbereich hätten aufhalten, folglich den Zu- und Abfahrtsverkehr der Dienstfahrzeuge oder den Besucherverkehr zum Polizeigebäude hätten stören können und letztlich die Funktionsfähigkeit der Polizei als öffentliche Einrichtung nicht gewährleistet gewesen wäre. Aus dieser Situation hätte zudem eine Gefahr für Leib und Leben der Versammlungsteilnehmer für den Fall des eiligen Ausrückens von Polizeifahrzeugen entstehen können. 50

2. Die streitgegenständliche Auflage erweist sich nach § 114 Satz 1 VwGO aber als rechtswidrig, weil sie ermessensfehlerhaft war. Zwar begegnet die Entscheidung des Beklagten, im konkreten Fall überhaupt regelnd tätig zu werden (sog. Entschließungsermessen), angesichts der vorstehenden Ausführungen zur Gefahrenlage keine rechtlichen Bedenken. Seine im Rahmen des sog. Auswahlermessens getroffenen Erwägungen waren jedoch in wesentlicher Hinsicht unvollständig, weil er naheliegende und weniger tiefgreifende Maßnahmen von vornherein nicht in den Blick genommen hat. 51

Der Beklagte ist bereits fehlerhaft davon ausgegangen, die gesamte Fläche vor dem Polizeipräsidium scheidet von vornherein als Versammlungsort aus. Hieran anknüpfend hat 52

er bei seinen Ermessenserwägungen außer Betracht gelassen, dass eine Beseitigung der vorgenannten Gefahren für die öffentliche Sicherheit auch durch Verlegung der Versammlung auf dem den Straßenflurstücken 2100 und 595 zugehörigen Teil des Vorplatzes hätte erfolgen können.

Eine Auflage dieses Inhalts hätte weitaus geringer in die Versammlungsfreiheit des Klägers eingegriffen als die tatsächlich verfügte. Die dem Kläger am Ende der Stichstraße O.-straße zugewiesene Fläche befand sich auf der dem Polizeipräsidium gegenüberliegenden Straßenseite der vierspurig ausgebauten U.-straße, etwa 125 m Luftlinie vom Haupteingang entfernt. Eine Sichtachse zu dem zur Y.-straße hin gelegenen Ausgang der Gefangenensammelstelle war damit nicht gewährleistet; auch der thematische Bezug zum Polizeigebäude war dort - wie bereits ausgeführt - jedenfalls nicht ohne weiteres erkennbar. Die Verlegung der Versammlung auf dem den Straßenflurstücken 2100 und 595 zugehörigen Teil des Vorplatzes hätte hingegen die Möglichkeit der Gefahrenabwehr geboten, ohne den durch das Zusammenspiel von Motto und geplantem Veranstaltungsort geprägten Charakter in derart erheblicher Weise zu verändern. 53

Dass die vorgenannte Fläche von vornherein nicht als Versammlungsfläche in Betracht gekommen wäre, ist nicht ersichtlich. Die Versammlung war mit einer Teilnehmerzahl von 24 Personen angemeldet, ferner Hilfsmittel in Form einer Musikanlage, eines Autos und eines Zeltes/Pavillons. Die zur Durchführung einer solchen Versammlung benötigte Fläche ist noch überschaubar; dafür wäre der durch die andere Pflasterung gekennzeichnete und damit gut umgrenzbare, im öffentlichen Eigentum stehende Bereich (ohne die Ausfahrtsflucht und ohne Gehweg) in Betracht gekommen, der etwa 76 m<sup>2</sup> groß ist. 54

*„Bild Darstellung wurde entfernt“* 55

Bei Zuweisung der Versammlung zu dieser Fläche wäre sowohl eine ungehinderte Zu- und Abfahrt der Polizeiwagen als auch die Zugänglichkeit für den Besucherverkehr gewährleistet gewesen. Der Ausfahrtsbereich wäre frei geblieben; gleiches gilt für den Bereich unmittelbar vor dem Haupteingang. Der Fußgängerverkehr zum Präsidium hätte über die weiteren Flächen des Vorplatzes erfolgen können. Anhaltspunkte dafür, dass in jedem Fall mit einem Überschreiten einer solchen Flächenzuweisung durch die Versammlungsteilnehmer zu rechnen gewesen wäre, bestehen nicht, zumal die Versammlung im maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses der streitgegenständlichen Verfügung bereits knapp drei Stunden währte, ohne dass es nach dem Vorbringen der Beteiligten zu Behinderungen der Einsatzfahrzeuge oder von Besuchern des Polizeipräsidiums gekommen war. Die Versammlung war nach Aussage von PHK K. im Rahmen der erstinstanzlichen mündlichen Verhandlung bis dahin „gesittet“ abgelaufen, es habe keine Probleme gegeben. Das Auto und der Pavillon waren offenbar nicht zum Einsatz gekommen. 56

Die Fläche war als Versammlungsort auch nicht deswegen von vornherein ungeeignet, weil sich die Teilnehmerzahl jederzeit hätte vergrößern können und der Kläger als Versammlungsleiter nicht berechtigt gewesen wäre, versammlungswillige Personen abzuweisen. Dass die angemeldete Teilnehmerzahl deutlich zu niedrig angesetzt war, hat der Beklagte weder substantiiert dargetan noch ist dies sonst ersichtlich. Im Gegenteil waren nach den unstrittig gebliebenen Angaben des Klägers im Rahmen der erstinstanzlichen mündlichen Verhandlung am Versammlungsort tatsächlich nur zehn bis zwanzig Personen anwesend. Darüber hinaus hatte es sich um eine Spontanversammlung gehandelt, die im Vorfeld nicht beworben werden konnte. Ein zufälliger Zulauf von Passanten war angesichts des Zeitpunkts der Versammlung am späteren Samstagabend sowie des Standorts des Polizeipräsidiums am Stadtrand unwahrscheinlich. Auch der Umstand, dass es Zweck der 57

Versammlung war, die in Gewahrsam befindlichen Personen in Empfang zu nehmen, so dass sich die Teilnehmerzahl dadurch hätte erhöhen können, führt per se noch nicht dazu, die beschriebene Fläche als größtmäßig nicht ausreichend einzustufen. Die in Gewahrsam genommenen Personen wurden nach Angaben des Beklagten nicht als größere Personengruppe, sondern nach und nach entlassen. Im Übrigen hätte der Beklagte - wäre das befürchtete Szenario tatsächlich eingetreten - immer noch situativ einschreiten können.

Eine Verlegung der Versammlung auf den den Straßenflurstücken 2100 und 595 zugehörigen Teil des Vorplatzes des Polizeipräsidiums schied schließlich auch nicht mit Blick auf die Videoüberwachung des Außenbereichs des Polizeipräsidiums aus. Dabei kann offenbleiben, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen eine zum Zweck des Objektschutzes auf Grundlage des § 20 DSGVO NRW erfolgende Videoüberwachung deaktiviert werden muss, wenn in ihrem Erfassungsbereich eine Versammlung stattfindet, von der grundsätzlich nur unter den besonderen Voraussetzungen der §§ 12a, 19a VersG Bild- und Tonaufnahmen angefertigt werden dürfen. Der Bereich auf dem den Straßenflurstücken zugehörigen Teil des Vorplatzes wird nach den Angaben des Beklagten im Rahmen der Videoüberwachung von vornherein unkenntlich gemacht, sodass keine Aufnahmen von der Versammlung entstanden wären. Einer Abschaltung der Videoüberwachung hätte es insoweit nicht bedurft. Auch die Präsenz von Videokameras an sich führte nicht zur Ungeeignetheit des hier in Rede stehenden Teils des Vorplatzes. Zwar kann auch die bloße Präsenz von Videokameras einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG darstellen, wenn bei der Videoerfassung der Versammlungsbereich unkenntlich gemacht wird. Denn dies ändert nichts an der potentiellen Einschüchterungs- und Abschreckungswirkung der Kameras, weil den Versammlungsteilnehmern der Umstand der Unkenntlichmachung in der Regel nicht bekannt sein wird.

Vgl. entsprechend zu ausgeschalteten Videokameras bei Versammlungen OVG NRW, Beschlüsse vom 13. März 2020 - 15 B 332/20 -, juris Rn. 5 ff., und vom 2. Juli 2020 - 15 B 950/20 -, juris Rn. 5 ff.

Ist für die (potentiellen) Versammlungsteilnehmer aber hinreichend erkennbar, dass die Videoüberwachung die Versammlung selbst nicht erfasst, mildert dies den Abschreckungseffekt von vorhandenen Kameras hinreichend ab und lässt so deren Eingriffscharakter entfallen.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 2. Juli 2020- 15 B 950/20 -, juris Rn. 18 ff.

Angesichts der überschaubaren Zahl der Versammlungsteilnehmer hätte dies ohne weiteres durch eine mündliche Information der Polizeibediensteten zu Beginn der Versammlung, die von den Versammlungsteilnehmern auch an eventuell später hinzukommende Personen hätten weiter gegebene werden können, hinreichend sichergestellt werden können.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Revisionsgründe vorliegt.

