

Leitsätze:

Unter dem Gesichtspunkt der Vorfeldwirkung des Art. 8 Abs. 1 GG kann es für die Bejahung der Klagebefugnis einer Fortsetzungsfeststellungsklage ausreichen, wenn sich der Versammlungsveranstalter darauf beruft, es sei potentiellen Versammlungsteilnehmern faktisch erschwert oder sogar unmöglich gemacht worden, auf dem aus seiner Sicht einzig realistisch verfügbaren Anreiseweg zu einer von ihm angemeldeten Versammlung zu gelangen.

Nicht jeder Eingriff in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit begründet ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse. Das berechnigte Interesse an einer Rechtswidrigkeitsfeststellung ist in der Fallgruppe sich kurzfristig erledigender Verwaltungsakte nur gegeben, wenn der Verwaltungsakt – den Vortrag des Klägers als richtig unterstellt – zu einem qualifizierten Grundrechtseingriff geführt hat.

Behindernde Vorfeldmaßnahmen der Polizei können als faktisches Verwaltungshandeln einen gewichtigen Eingriff darstellen, wenn sie hinreichend versamlungsbezogen sind. Maßgeblich ist, inwieweit sich die angegriffene Maßnahme nach Ausmaß und Intensität auf den grundrechtlich geschützten Bereich nach Art. 8 GG ausgewirkt haben kann. Dies bemisst sich nach einer Würdigung des Einzelfalls und entzieht sich einer abstrakt-generellen Festlegung.

OVG NRW, Urteil vom 14.1.2025 – 5 A 855/22 –;
I. Instanz: VG Aachen – 6 K 1507/20 –.

Aus den Gründen:

Der Kläger war Versamlungsleiter eines angemeldeten Protestcamps in Viersen. Für die Gruppierung „Ende Gelände“ hatte der Kläger zudem mehrere Mahnwachen in räumlicher Nähe zu Braunkohletagebauen angemeldet. Die Polizei hatte Kenntnis davon erlangt, dass aus dem Protestcamp mehrere tausend Protestierende den Weg zu den Tagebauen antreten wollten, um das Betriebsgelände zu besetzen und zur Abbruchkante vorzudringen. Die Polizei untersagte daraufhin gegenüber der K. AG den Zugverkehr am Bahnhof O., um den Transport der Protestierenden vom Protestcamp hin zu den Tagebauen selbst zu verhindern. Der Kläger hat beim VG Aachen die Feststellung der Rechtswidrigkeit dieser Bahnhofssperrung begehrt. Zur Begründung hat er insbesondere geltend gemacht, durch die Sperrung sei es auch potentiellen Teilnehmern der – für sich genommen un-

problematischen – Mahnwachen unmöglich gemacht worden, an den dort geplanten Versammlungen teilzunehmen. Das VG wies die Klage 2022 ab. Die Berufung des Klägers blieb im Ergebnis ohne Erfolg.

Aus den Gründen:

Die Berufung des Klägers hat keinen Erfolg. Das VG hat die Klage im Ergebnis zu Recht abgewiesen.

Die nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog als Fortsetzungsfeststellungsklage statthafte Klage ist bereits unzulässig. Der Kläger ist entgegen der Auffassung des VG im angefochtenen Urteil klagebefugt (dazu 1.). Er hat jedoch kein schutzwürdiges Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit der angefochtenen Verfügung (dazu 2.).

1. Der Kläger ist gemäß § 42 Abs. 2 VwGO klagebefugt.

Soweit gesetzlich nichts anderes bestimmt ist, ist die Klage nach dieser Vorschrift nur zulässig, wenn der Kläger geltend macht, durch den Verwaltungsakt oder seine Ablehnung oder Unterlassung in seinen Rechten verletzt zu sein. Erforderlich aber auch hinreichend ist, dass unter Zugrundelegung der Darlegungen des Klägers die Verletzung eines subjektiv-öffentlichen Rechts möglich erscheint; umgekehrt ist die Klagebefugnis nur dann zu verneinen, wenn offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise die vom Kläger behaupteten Rechte bestehen oder ihm zustehen können.

St. Rspr., etwa BVerwG, Urteile vom 5.4.2016 – 1 C 3.15 –, BVerwGE 154, 328, juris, Rn. 16, und vom 30.10.1963 – V C 219.62 –, DVBl. 1964, 191, Leitsatz 1 (nach juris).

Die Möglichkeit einer Verletzung in eigenen Rechten ist jedenfalls zu bejahen, wenn der Kläger Adressat des angegriffenen (belastenden) Verwaltungsakts ist.

St. Rspr., etwa BVerwG, Urteile vom 21.8.2003 – 3 C 15.03 –, NJW 2004, 698, juris, Rn. 13, 18, und vom 15.3.1988 – 1 A 23.85 –, BVerwGE 79, 110, juris, Rn. 20; OVG NRW, Beschluss vom 7.2.2023 – 8 A 2916/21 –, juris, Rn. 7.

Der Kläger ist selbst nicht Adressat der die vorübergehende Sperrung des Bahnhofs O. anordnenden Verfügung des Polizeipräsidiums V. vom 21.6.2019. Eine Klagebefugnis für die Anfechtung eines unmittelbar nur einen Dritten belastenden Verwaltungsakts besteht nur dann, wenn der Kläger sich insoweit auf eine öffentlich-rechtliche Norm stützen kann, die ihm eine eigene schutzfähige Rechtsposition einräumt. Es muss dazu geprüft werden, ob subjektive eigene Rechte oder zumindest anderweitig rechtlich geschützte Interessen durch den Verwaltungsakt verletzt sein könnten.

Vgl. nur BVerwG, Urteile vom 6.6.2024 – 3 C 5.23 –, juris, Rn. 40, und vom 3.8.2000 – 3 C 30.99 –, BVerwGE 111, 354, juris, Rn. 18; Beschluss vom 21.1.1993 – 4 B 206.92 –, NVwZ 1993, 884, juris, Rn. 7; OVG NRW, Beschluss vom 17.5.2011 – 2 A 1202/10 –, BauR 2011, 1793, juris, Rn. 10; VGH Bad.-Württ., Urteil vom 31.3.2006 – 1 S 2115/05 –, VBIBW 2006, 386, juris, Rn. 42.

Danach scheidet eine Verletzung des Klägers in seinem Recht auf Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 GG jedenfalls – was für die Anforderungen des § 42 Abs. 2 VwGO im Rahmen der Zulässigkeit der erhobenen Klage allein maßgeblich ist – nicht offensichtlich und von vornherein aus. Er macht im Wesentlichen geltend, dass die hoheitliche Maßnahme der Bahnhofssperrung die ungestörte Anreise von Teilnehmern zu den von ihm angemeldeten Demonstrationen verhindert habe, und die Polizei nicht nur in die Versammlungsfreiheit der anreisenden Demonstranten, sondern auch in seine eigene Versammlungsfreiheit als Anmelder eingegriffen habe.

Dabei ist in tatsächlicher Hinsicht festzuhalten, dass die eigentliche Durchführung der am 21.6.2019 stattfindenden Versammlungen selbst nicht unmittelbar örtlich durch die Bahnhofssperrung betroffen war. Dies gilt sowohl hinsichtlich des Camps

O., dessen Versammlungsleiter der Kläger war, als auch hinsichtlich der drei Mahnwachen in der Nähe der Tagebaue G., L. und T., deren Anmelder und Veranstalter jeweils „J.“ war, vertreten durch den Kläger. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit ist nach der Rechtsprechung des BVerfG indes nicht auf den Zeitraum der Durchführung einer Versammlung begrenzt, sondern entfaltet seine Wirkung bereits in deren Vorfeld; denn andernfalls liefe die Versammlungsfreiheit Gefahr, durch staatliche Maßnahmen im Vorfeld der Grundrechtsausübung ausgehöhlt zu werden. Der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG entfaltet daher Vorwirkungen und umfasst den gesamten Vorgang des Sich-Versammelns, wozu auch der Zugang und die Anreise zu einer bevorstehenden bzw. sich bildenden Versammlung gehören. Mit anderen Worten, neben der Teilnahme an sich zählen zu den geschützten Handlungen auch Vorbereitung, Anmeldung und Organisation einer Versammlung sowie der tatsächliche Zugang zu dieser.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 25.10.2017 – 6 C 46.16 – , BVerwGE 160, 169, juris, Rn. 27 f.; OVG NRW, Beschlüsse vom 16.5.2022 – 5 B 1289/21 –, juris, Rn. 205, und vom 30.12.2016 – 15 B 1526/16 –, juris, Rn. 14, jeweils m. w. N. aus der Rspr. des BVerfG.

In den Schutzbereich fallen damit, neben den Teilnehmern selbst, in subjektiver Hinsicht auch Versammlungsveranstalter. Veranstalter ist, wer zu einer öffentlichen Versammlung oder zu einem Aufzug öffentlich einlädt (§ 2 Abs. 1 VersG). Dessen durch Art. 8 GG gewährleistetes Recht zur Selbstbestimmung über die äußeren Umstände der Versammlung spiegelt sich in seiner darauf bezogenen Organisationsgewalt wider und umreißt insoweit den ihm grundrechtlich zustehenden Rechtskreis als Veranstalter und Anmelder.

Vgl. Hamb. OVG, Urteil vom 1.3.2023 – 4 Bf 221/20 –, NordÖR 2023, 595, juris, Rn. 74; Dürig-Friedl, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2022, Einleitung/Grundrechte Rn. 41; Enders, in: a.a.O., § 2 Rn. 2.

Soweit der Kläger ausführt, es sei potentiellen Versammlungsteilnehmern faktisch erschwert oder sogar unmöglich gemacht worden, auf dem aus seiner Sicht einzig realistisch verfügbaren Anreiseweg vom Camp O. zu den von ihm für „J.“ angemeldeten Mahnwachen zu gelangen, beruft er sich der Sache nach auf diesen Vorfeldschutz des Art. 8 Abs. 1 GG. Dessen Annahme liegt auch nicht völlig fern, denn die Schwierigkeiten, mittels kurzfristig beschafften Bussen eine größere Menge von Menschen vom gesperrten Bahnhof zu anderen Orten zu bringen, sind nachvollziehbar geschildert. Aus den Lageberichten der Polizei ergibt sich ebenfalls, dass ab der späten Mittagszeit des 21.6.2019 mehrere Busse vom gesperrten Bahnhof O. „zu einer Mahnwache“ fahren wollten und auch tatsächlich gefahren sind, was den klägerischen Vortrag einer kurzfristigen Umdisposition der Anreisemodalitäten zu den Mahnwachen immerhin mittelbar stützt. Jedenfalls die Möglichkeit ist daher zu bejahen, dass die Sperrung in einem unmittelbaren zeitlichen und räumlichen Zusammenhang mit den angemeldeten Mahnwachen stand und sich auf diese auswirkte.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 25.10.2017 - 6 C 46.16 -,
a. a. O., Rn. 29.

Demgegenüber vermag die Argumentation des VG, der Kläger habe nicht darlegen können, inwieweit er selbst in seinem Recht auf Durchführung der Mahnwachen beeinträchtigt worden sei, auf der Prüfungsebene der Klagebefugnis nicht zu überzeugen. Eine konkrete Darlegung, welche Personen(-gruppen) zu welchem Zeitpunkt über den Bahnhof O. zu welcher der von ihm veranstalteten Mahnwachen anreisen wollten und daran durch die polizeiliche Maßnahme gehindert worden sind (S. 7 des Urteils), kann für die Bewertung des Ausmaßes der Betroffenheit in seiner Versammlungsfreiheit verlangt werden und hier womöglich Aussagekraft entfalten. Die bloße Möglichkeit einer Verletzung in eigenen Rechten ist jedoch auch ohne derartige Ausführungen dargetan. Insofern kann der Kläger im Rahmen der Klagebefugnis schließlich nicht darauf verwiesen werden, er mache lediglich fremde Rechte Dritter, nämlich der potentiellen Versammlungsteilnehmer, gleichsam im Sinn einer unzulässigen Prozessstandschaft geltend. Der Versammlungsleiter kann sich grundsätzlich auf seine eigene Versammlungsfreiheit berufen,

wenn die Möglichkeit der Teilnahme Dritter in Frage steht. Sein Recht, die Versammlung zu leiten, manifestiert sich überhaupt erst durch die gemeinschaftliche Anwesenheit Dritter, zumal das „sich versammeln“ in Art. 8 Abs. 1 GG eine Personenmehrheit zwingend voraussetzt.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 16.5.2007 – 6 C 23.06 –
, BVerwGE 129, 42, juris, Rn. 15.

Wäre die Teilnahme Dritter nicht hiervon umfasst, liefe sein von Art. 8 Abs. 1 GG geschütztes Recht, die Versammlung auch durchführen zu können, ansonsten leer.

2. Der Kläger hat kein berechtigtes Interesse an der begehrten Feststellung der Rechtswidrigkeit der gegenüber der K. AG ausgesprochenen Sperrungsverfügung vom 21.6.2019, die sich bereits vor Klageerhebung erledigt hatte.

a) Nach der Rechtsprechung des BVerwG, der sich der Senat anschließt, kann das berechtigte Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit eines erledigten Verwaltungsakts, das nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO – in direkter und analoger Anwendung – Voraussetzung für die Zulässigkeit einer Fortsetzungsfeststellungsklage ist, rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Natur sein. Es ist typischerweise in den anerkannten Fallgruppen der Wiederholungsgefahr, des Rehabilitationsinteresses, der Absicht zum Führen eines Schadensersatzprozesses sowie in bestimmten Fällen bei sich kurzfristig erledigenden Maßnahmen gegeben.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 24.4.2024 – 6 C 2.22 –,
NVwZ 2024, 1027, juris, Rn. 16; vorausgehend
OVG NRW, Urteil vom 7.12.2021 – 5 A 2000/20 –
, juris, Rn. 27.

Die letztgenannte Fallgruppe hat ihren Ursprung im grundrechtlich verbürgten Justizgewährleistungsanspruch. Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz gebietet, die Möglichkeit einer gerichtlichen Klärung in Fällen gewichtiger, allerdings in tatsächlicher Hinsicht überholter Grundrechtseingriffe zu eröffnen, wenn die direkte

Belastung durch den angegriffenen Hoheitsakt sich nach dem typischen Verfahrensablauf auf eine Zeitspanne beschränkt, in welcher der Betroffene eine gerichtliche Entscheidung kaum erlangen kann; hingegen gewährleistet Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG nicht, dass die Gerichte generell auch dann noch weiter in Anspruch genommen werden können, um Auskunft über die Rechtslage zu erhalten, wenn damit aktuell nichts mehr bewirkt werden kann.

BVerwG, Urteil vom 24.4.2024 – 6 C 2.22 –,
a. a. O., Rn. 29 m. w. N. aus der Rechtsprechung
des BVerfG.

Das berechtigte Interesse an der Feststellung ist in der Fallgruppe sich kurzfristig erledigender Verwaltungsakte mithin nur gegeben, wenn der Verwaltungsakt – den Vortrag des Klägers als richtig unterstellt – zu einem qualifizierten Grundrechtseingriff geführt hat.

BVerwG, Urteile vom 24.4.2024 – 6 C 2.22 –,
a. a. O., Rn. 23 ff., und vom 27.3.2024 – 6 C
1.22 –, NVwZ 2024, 1008, juris, Rn. 23; OVG
NRW, Urteil vom 7.12.2021 - 5 A 2000/20 -,
a. a. O., Rn. 43 ff.

Wann ein solcher qualifizierter Grundrechtseingriff anzunehmen ist, hat das BVerwG kürzlich anlässlich eines zeitlich auf wenige Stunden befristeten und räumlich auf einen (innerstädtischen) Bereich einer Stadt beschränkten Aufenthalts- und Betretungsverbots unter Bezugnahme auf verfassungsgerichtliche Rechtsprechung näher ausgeführt, was sich der Senat ausdrücklich zu eigen macht.

Danach muss ein Rechtsschutzbegehren zur nachträglichen gerichtlichen Überprüfung jedenfalls immer dann zulässig sein, wenn eine Verletzung der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) in Frage steht. Als schwerwiegend sind darüber hinaus solche Grundrechtseingriffe anzusehen, die das Grundgesetz selbst – wie in den Fällen der Art. 13 Abs. 2 und Art. 104 Abs. 2 und 3 GG – unter Richtervorbehalt gestellt hat. Auch dem von der Telekommunikationsüberwachung – als erheblicher Eingriff in die durch Art. 10 GG geschützte Rechtsposition – Betroffenen muss eine

nachträgliche Kontrolle des bereits beendeten und nach der Strafprozessordnung unter einem gesetzlichen Richtervorbehalt stehenden Eingriffs möglich sein. Ebenso muss die Möglichkeit der nachträglichen Kontrolle eines bereits beendeten Eingriffs bestehen, wenn der Betroffene ein am Maßstab einfachen Rechts so eklatant fehlerhaftes Vorgehen eines Hoheitsträgers geltend machen kann, dass objektive Willkür naheliegt. Hinsichtlich anderer Grundrechte ist bei der Beurteilung der Eingriffsintensität nach der Art des Eingriffs zu differenzieren. Im Rahmen der Einzelfallwürdigung ist – der Ermittlung des durch Art. 19 Abs. 2 GG garantierten Wesensgehalts des jeweiligen Grundrechts vergleichbar – zum einen dessen besondere Bedeutung im Gesamtsystem der Grundrechte zu berücksichtigen und zum anderen zu bewerten, inwieweit die fragliche Maßnahme die Möglichkeit individueller Selbstbestimmung in dem durch das Grundrecht erfassten Lebensbereich beschränkt.

BVerwG, Urteil vom 24.4.2024 – 6 C 2.22 –, a. a. O., Rn. 33 f., m. w. N. aus der Rechtsprechung des BVerfG; vgl. vertiefend Huber, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 19 Rn. 153 ff.; ferner allgemein Schübel-Pfister, in: Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 113 Rn. 122 f.

Soweit Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) in Rede stehen, sind diese nach der Rechtsprechung des BVerwG nur ausnahmsweise als so gewichtig anzusehen, dass sie in dem Fall ihrer Erledigung die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses rechtfertigen.

BVerwG, Urteile vom 24.4.2024 – 6 C 2.22 –, a. a. O., Rn. 35, und vom 27.3.2024 – 6 C 1.22 –, a. a. O., Rn. 23.

Ein für die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses hinreichend gewichtiger Grundrechtseingriff wird letztlich regelmäßig zu bejahen sein, soweit die erledigte Maßnahme in den Kernbereich eines Grundrechts eingreift, was – auch nach der bisherigen Rechtsprechung des erkennenden Senats – nicht zuletzt beim Grundrecht auf Versammlungsfreiheit in Betracht kommen kann.

Vgl. OVG NRW, Urteil vom 7.12.2021 - 5 A 2000/20 -, a. a. O., Rn. 45.

Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass nicht jeder Eingriff in die Versammlungsfreiheit ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse begründet.

Vgl. allgemein BVerfG, Beschluss vom 3.3.2004 – 1 BvR 461/03 –, BVerfGE 110, 77, juris, Rn. 36 ff., und Kammerbeschluss vom 8.2.2011 – 1 BvR 1946/06 –, NVwZ-RR 2011, 405, juris, Rn. 22.

Anknüpfend an die im Rahmen einer Einzelfallwürdigung anzustellende Bewertung des betroffenen Grundrechts in abstrakter Hinsicht einerseits und die konkret beschränkenden Auswirkungen der angegriffenen Maßnahme andererseits, gebietet die Bedeutung der Versammlungsfreiheit in einer Demokratie stets die – etwa über die Fortsetzungsfeststellungsklage eröffnete – Möglichkeit nachträglichen Rechtsschutzes, wenn die Grundrechtsausübung durch ein Versammlungsverbot tatsächlich unterbunden oder die Versammlung aufgelöst worden ist, mithin die schwerstmögliche Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit in Rede steht. Ebenso wurde in der Rechtsprechung des BVerfG ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse angenommen, wenn die Versammlung zwar durchgeführt werden konnte, aber infolge von versammlungsbehördlichen (oder sonstigen) Auflagen nur in einer Weise, die ihren spezifischen Charakter verändert, insbesondere die Verwirklichung ihres kommunikativen Anliegens wesentlich erschwert hat. Demgegenüber soll ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse nicht begründet sein, wenn die Abweichungen bloße Modalitäten der Versammlungsdurchführung betroffen haben.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 3.3.2004 – 1 BvR 461/03 –, a. a. O., Rn. 37 f.; vgl. auch BVerwG, Urteile vom 27.3.2024 – 6 C 2.22 –, a. a. O., Rn. 23 (bei der Möglichkeit einer schwerwiegenden Verletzung von Art. 8 GG), vom 23.3.1999 – 1 C 12.97 –, NVwZ 1999, 991, juris, Rn. 14 (bei einem Versammlungsverbot), und vom 25.10.2017 - 6 C 46.16 -, a. a. O., Rn. 21 (bei einer Beeinträchtigung durch einen Tornado-Überflug zur Fertigung von Bildaufnahmen); VGH Bad.-

Württ., Urteil vom 6.11.2013 – 1 S 1640/12 –, VBIBW 2014, 147, juris, Rn. 37; Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2022, Kap. 7 Rn. 287.

b) Nach Maßgabe dieser Grundsätze liegen die Voraussetzungen für die Bejahung eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses nicht vor. Der Kläger hat kein berechtigtes (Fortsetzungs-)Feststellungsinteresse unter dem – hier allein in Betracht kommenden – Gesichtspunkt der kurzfristigen Erledigung der Sperrungsverfügung. Zwar hat sich die vorübergehend angeordnete Einstellung des Bahnverkehrs im Bahnhof O. so kurzfristig erledigt, dass sie – vor der Erledigung – keiner Überprüfung im gerichtlichen Hauptsacheverfahren zugeführt werden konnte. Jedoch handelte es sich hierbei bezogen auf den Kläger nicht um einen entsprechend gewichtigen Grundrechtseingriff. Dabei ist die Bedeutung des betroffenen Grundrechts genauso berücksichtigt (dazu aa) wie Ausmaß und Intensität der geltend gemachten Einschränkung des grundrechtlich geschützten Lebensbereichs (dazu bb).

aa) Mit dem hier in Rede stehenden Grundrecht der Versammlungsfreiheit ist eine im Gesamtsystem der Grundrechte besonders wichtige Freiheitsverbürgung betroffen. Die grundlegende Bedeutung dieses Grundrechts im freiheitlichen demokratischen Staat entfaltet sich in erster Linie in ihrer freiheitsrechtlichen Dimension, ist aber als verfassungsrechtliche Grundentscheidung nicht darauf beschränkt.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG gewährleistet Art. 8 GG als Abwehrrecht, das auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugutekommt, den Grundrechtsträgern das Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung und untersagt zugleich staatlichen Zwang, an einer öffentlichen Versammlung teilzunehmen oder ihr fernzubleiben. Schon in diesem Sinn gebührt dem Grundrecht in einem freiheitlichen Staatswesen ein besonderer Rang; das Recht, sich ungehindert und ohne besondere Erlaubnis mit anderen zu versammeln, galt seit jeher als Zeichen der Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit des selbstbewussten Bürgers. In ihrer Geltung für politische Veranstaltungen verkör-

pert die Freiheitsgarantie aber zugleich eine Grundentscheidung, die in ihrer Bedeutung über den Schutz gegen staatliche Eingriffe in die ungehinderte Persönlichkeitsentfaltung hinausreicht.

BVerfG, Beschluss vom 14.5.1985 – 1 BvR 233/81 u. a. –, BVerfGE 69, 315, juris, Rn. 61; vgl. Gusy, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 11 ff.

Ausgehend hiervon ist das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nach der – bereits weiter oben ausgeführten – Rechtsprechung des BVerfG auch nicht auf den Zeitraum der Durchführung einer Versammlung begrenzt, sondern entfaltet seine Wirkung bereits in deren Vorfeld; denn andernfalls liefe die Versammlungsfreiheit Gefahr, durch staatliche Maßnahmen im Vorfeld der Grundrechtsausübung ausgehöhlt zu werden. Der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG entfaltet daher Vorwirkungen und umfasst den gesamten Vorgang des Sich-Versammelns, wozu auch der Zugang und die Anreise zu einer bevorstehenden bzw. sich bildenden Versammlung gehören. Mit anderen Worten, neben der Teilnahme an sich zählen zu den geschützten Handlungen auch Vorbereitung, Anmeldung und Organisation einer Versammlung sowie der tatsächliche Zugang zu dieser. Auch in subjektiver Hinsicht ist der Schutzbereich für den Kläger als Versammlungsveranstalter eröffnet. Dessen durch Art. 8 GG gewährleistetes Recht zur Selbstbestimmung über die äußeren Umstände der Versammlung spiegelt sich in seiner darauf bezogenen Organisationsgewalt wider.

bb) Auch vor dem Hintergrund der im demokratischen Rechtsstaat überragenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit kommt der seitens des Klägers geltend gemachten Beschränkung seiner Möglichkeit individueller Selbstbestimmung in dem durch das Grundrecht erfassten Lebensbereich keine hinreichend gewichtige Qualität zu. Der Kläger sieht den Eingriff gerade in seine versammlungsrechtliche Freiheit als Veranstalter in der von ihm behaupteten – auch wesentlichen – Erschwerung der Anreise potentieller Versammlungsteilnehmer zu den von ihm für „J.“ angemeldeten Mahnwachen, deren Erreichbarkeit ausschließlich über den gesperrten Bahnhof O. sinnvoll möglich gewesen sein soll. Nach den obigen Ausführungen

ist der Schutzbereich von Art. 8 GG eröffnet. Die faktische Erschwerung der Anreise durch potentielle Teilnehmer zu den vom Kläger veranstalteten Mahnwachen stellt jedoch im konkreten Einzelfall keinen hinreichend gewichtigen Eingriff in die grundrechtlich geschützte Freiheitssphäre des Klägers dar.

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit kann auch durch faktische Maßnahmen beeinträchtigt werden, wenn diese in ihrer Intensität imperativen Maßnahmen gleichstehen und eine abschreckende oder einschüchternde Wirkung entfalten bzw. geeignet sind, die freie Willensbildung und die Entschließungsfreiheit derjenigen Personen zu beeinflussen, die an Versammlungen teilnehmen (wollen). Ob dies der Fall ist, kann nur aufgrund einer Würdigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls anhand eines objektiven Beurteilungsmaßstabs festgestellt werden.

OVG NRW, Beschluss vom 16.5.2022 - 5 B
1289/21 -, a. a. O., Rn. 199.

Die durch staatliche Maßnahmen verursachte faktische Erschwerung der An- und Abreise zu einer Versammlung kann einen Eingriff in das Grundrecht darstellen, ohne dass es darauf ankommt, ob die Maßnahme nach einfachem Recht rechtmäßig ist.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14.5.1985 - 1 BvR
233/81 u.a. -, a. a. O., Rn. 70; Hartmann, in:
Kahl/Waldhoff/Walter, BK-Grundgesetz, 227. Lie-
ferung, 10/2024, Art. 8 Rn. 317 [Stand Juni 2018]
m. w. N.

Behindernde Vorfeldmaßnahmen können als faktisches Verwaltungshandeln danach einen Eingriff darstellen, wenn sie hinreichend versamlungsbezogen sind, was beispielsweise angenommen werden kann bei schleppenden Kontrollen oder informationellen Maßnahmen wie etwa begleitenden Observationen, Abhör- oder Bildaufnahmen.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 18.12.2018 – 1 BvR
142/15 –, BVerfGE 150, 244, juris, Rn. 135 (zu

Kennzeichenkontrollen an polizeilichen Kontrollstellen); Schneider, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, Art. 8 Rn. 27 [Stand Sept. 2024]; von Coelln, in: Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 105.

Ob ein entsprechend gewichtiger Grundrechtseingriff vorliegt, kann hier unter Berücksichtigung von zeitlichen und qualitativen Kriterien bewertet werden. Maßgeblich ist, inwieweit sich die angegriffene Maßnahme der Polizei nach Ausmaß und Intensität auf den grundrechtlich geschützten Bereich nach Art. 8 GG ausgewirkt haben kann. Dies bemisst sich nach einer Würdigung des Einzelfalls und entzieht sich einer abstrakt-generellen Festlegung. Danach ist schon nicht festzustellen, dass die Schließung des Bahnhofs O. die Durchführung der vom Kläger angemeldeten drei Mahnwachen in räumlicher Nähe zu den drei Tagebauen G., L. und T. wesentlich erschwert hat. Die drei Mahnwachen waren jeweils für die Zeit vom 21. bis 23.6.2019 angemeldet und sollten großenteils ganztägig stattfinden. Die Sperrung des Bahnhofs mag für die Überbrückung der Distanz vom Camp O. zu den rund 22 km entfernten Mahnwachen erschwerend gewirkt haben, eine wesentliche Behinderung im Sinn einer de facto Verhinderung lag darin indes nicht. Dies gilt schon in zeitlicher Hinsicht, nachdem die Sperrung laut Medienberichten bereits gegen 15:30 Uhr beendet worden ist. Diese Einschätzung wird gestützt durch die Bewertung der Zielrichtung der streitgegenständlichen Maßnahme. Ein finales Moment bezogen auf die Mahnwachen selbst wird lediglich vom Kläger behauptet, hierfür findet sich jedoch keinerlei objektivierbarer Anhaltspunkt. Nach den insoweit nicht in Frage zu stellenden, auf der Grundlage der Verwaltungsvorgänge getroffenen Feststellungen des VG reagierten die „Finger“ weder auf Ansprachen noch auf Kooperationsversuche der Polizei. Nach den Erkenntnissen der Polizei war nachvollziehbar damit zu rechnen, dass die „Finger“ versuchen wollten, in das Tagebaugelände selbst einzudringen. Dabei lag für den vom Camp O. ca. 22 km entfernten Tagebau T. auf der Hand, dass die „Finger“ den Weg ab dem Bahnhof O. mit der Bahn zurücklegen würden. Aus Sicht der Polizeikräfte waren damit zwei nicht angemeldete und nicht kooperationsfähige Versammlungen, in denen es bereits zu Straftaten in Form von Zünden von Pyrotechnik gekommen sein dürfte, zum Bahnhof O. unterwegs, um von dort mit der Bahn zum Tagebau weiterzufahren, dessen Besetzung Ziel des Aktionsbündnisses J. gewesen ist. Die Polizei sah

sich nach eigener Beschreibung gehalten, schon die Anreise dieser Protestierenden effektiv zu verhindern, um dem konkreten Gefahrenverdacht eines Eindringens in das Tagebaugelände entgegenzuwirken. Angesichts der bei realistischer Betrachtung zu befürchtenden erheblichen Eigen- und Fremdgefährdungen bei einem erfolgreichen Eindringen von Menschenmengen wie den hier in Rede stehenden „Fingern“ in die Tagebaue ist die vorübergehende Sperrung des Bahnhofs als womöglich drastische, aber effektive Maßnahme zur Steuerung der zu den Tagebauen anreisenden Gruppen anzusehen. Dass unter den betroffenen Anreisenden auch Personen waren, die womöglich nur die drei Mahnwachen in räumlicher Nähe der Tagebaue aufsuchen wollten, stellt sich damit als eine unbeabsichtigte Nebenfolge der Maßnahme dar, die sich – ohne erkennbaren Versammlungsbezug – letztlich nur reflexhaft und ohne finales Moment auf die Mahnwachen und den diese umfassenden grundrechtlichen Schutzbereich ausgewirkt hat.