

GEULEN & KLINGER  
Rechtsanwälte

Dr. Reiner Geulen  
Prof. Dr. Remo Klinger  
Dr. Caroline Douhaire LL.M.

10719 Berlin, Schaperstraße 15  
Telefon +49/ 30 / 88 47 28-0  
Telefax +49/ 30 / 88 47 28-10  
E-Mail geulen@geulen.com  
klinger@geulen.com  
douhaire@geulen.com

[www.geulenklinger.com](http://www.geulenklinger.com)

8. Februar 2021

**Rechtsgutachten**  
**zu den Anforderungen an die Amtsermittlungspflicht**  
**der Versammlungsbehörde**  
**im Rahmen der Gefahrenprognose nach § 15 VersG**

von

Rechtsanwalt Professor Dr. Remo Klinger

Erstellt im Auftrag des Coordination gegen BAYER-Gefahren e.V.

## Gliederung

A. Gutachtauftrag.....	3
I. Anlass .....	3
II. Fragestellung und Gutachtenumfang.....	6
B. Rechtliche Würdigung .....	7
I. Schutzbereich des Art. 8 GG .....	7
1. Begriff der Versammlung .....	8
2. Das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters .....	8
II. Die Amtsermittlungspflicht der Behörde § 24 (L)VwVfG.....	9
1. Allgemeines .....	9
2. Gegenstand der Ermittlungen .....	10
a. Begriff der unmittelbaren Gefahr .....	11
b. Notwendigkeit einer Gefahrenprognose .....	12
aa. Anforderungen an die Gefahrprognose.....	12
bb. Grundlagen für die Gefahrenprognose.....	13
cc. Gerichtliche Kontrolldichte.....	14
dd. Informationsquellen für die Gefahrenprognose .....	14
3. Verfahrensermessen der Behörde .....	15
3. Nachvollziehende Amtsermittlung.....	18
4. Grundsatz der freien Beweiswürdigung.....	20
III. Rechtsfolgen der fehlerhaften Beweisermittlung.....	21
C. Ergebniszusammenfassung .....	22

## **A. Gutachtauftrag**

Der Gutachter ist durch den Coordination gegen BAYER-Gefahren e.V. (CBG) beauftragt worden, die Frage zu bewerten, ob die Versammlungsbehörde im Rahmen ihrer Gefahrenabwehrprognose nach § 15 Abs. 1 VersG auf ein mündlich mitgeteiltes Sicherheitskonzept eines von einer Versammlung betroffenen Privaten vertrauen darf, ohne weitere Ermittlungen anzustellen.

### **I. Anlass**

Für den Auftraggeber des Rechtsgutachtens wurde am 1. März 2017 eine öffentliche Versammlung für den 28. April 2017 angemeldet. Anlass war die Übernahme der damaligen Monsanto durch die Bayer AG. Am Tag der Veranstaltung fand erstmals die Hauptversammlung der Aktionäre in Bonn im World Conference Center Bonn (WCCB) statt.

Die Versammlung mit dem Thema „Bayer und Monsanto: Finger weg von unserem Essen“ wurde im Bereich des Haupteingangs des WCCB auf dem Platz der Vereinten Nationen angemeldet. Erwartet wurden ca. 100 – 200 Teilnehmer. Im Eingangsbereich sollten wenige Teilnehmer der Veranstaltung Handzettel an die Aktionäre verteilen. Im Übrigen sollten die Teilnehmer nicht unmittelbar vor dem Haupteingang stehen.

In der Folgezeit fanden Gespräche zwischen CBG und dem Polizeipräsidium Bonn statt. In diesen wurde insbesondere thematisiert, dass der Bayer AG für den Tag der Versammlung eine Erlaubnis zur Durchführung einer Straßensperrung auf dem Platz der Vereinten Nationen erteilt wurde. Die Genehmigung umfasste die Errichtung einer Sicherheitsschleuse vor dem Haupteingang des WCCB zur Einlasskontrolle der ca. 3.500 Aktionäre sowie die Umzäunung dieses Bereichs.

Diese Maßnahmen beruhten auf einem von der Bayer AG ausgearbeiteten Sicherheitskonzept.

Mit Bescheid vom 21. April 2017 bestätigte das Polizeipräsidium Bonn die Versammlung für den 28. April 2017 von 7.00 Uhr bis 18.00 Uhr, erließ aber neun beschränkende Auflagen.

Relevant für das vorliegende Gutachten ist die Auflage 1. Im Übrigen haben die Verwaltungsgerichte dem Rechtsschutzbegehren des CBG im Instanzenzug entweder entsprochen oder die Hauptsache wurde übereinstimmend für erledigt erklärt.

In Auflage 1 wurde dem CBG für die Kundgebung als Versammlungsort der Platz der Vereinten Nationen in südöstlicher Richtung vom Haupteingang und damit entfernt von den Aktionären zugewiesen. Eine echte Wahrnehmung des Anliegens der CBG durch die Aktionäre war dadurch unmöglich, jedenfalls aber erheblich erschwert.

Die Verlegung des Versammlungsortes war nach Ansicht des Polizeipräsidiums Bonn notwendig gewesen, um die Interessen der Bayer AG bzw. deren Aktionäre zu wahren. Die Versammlung vor dem Haupteingang hätte zur Folge gehabt, so das Polizeipräsidium, dass die Aktionärsversammlung nicht durchführbar gewesen wäre, da insbesondere die erforderliche Sicherheitsüberprüfung nicht innerhalb des WCCB hätte erfolgen können. Daher wäre es nötig gewesen, die Sicherheitsüberprüfung nach außen auf den Platz der Vereinten Nationen zu verlagern. Damit ginge dann der angeblich unvermeidbare Effekt einher, dass die Versammlung an einen anderen Ort ausweichen musste.

Das vorläufige Rechtsschutzverfahren blieb – auch in der Beschwerde – hinsichtlich der Auflage 1 erfolglos. CBG erhob zugleich Klage.

CBG machte insbesondere geltend, dass das Polizeipräsidium Bonn das Sicherheitskonzept der Bayer AG ungeprüft übernommen habe. Die Behauptung der beigeladenen Bayer AG, dass die Kapazitäten des WCCB nicht ausreichten, um die 3.500 Personen im Innenteil des Veranstaltungsgebäudes einer Sicherheitskontrolle zu unterziehen, sei unzutreffend. Das Sicherheitskonzept sei dem Polizeipräsidium vor dem Erlass der Auflagen auch nur mündlich mitgeteilt worden. Das Polizeipräsidium habe dieses Konzept ohne weitere Prüfung und Ermittlung zugrunde gelegt.

Mit Urteil vom 29. November 2018 – 20 K 5917/17 – wies das VG Köln die Fortsetzungsfeststellungsklage hinsichtlich der Auflage 1 ab. Soweit hier relevant führte das Gericht zur Begründung aus (juris, Rn. 49):

„Soweit die Kläger rügen, dass für die durchzuführenden Sicherheitskontrollen beim Einlass das vorgelagerte Zelt im Hinblick auf die ausreichenden Kapazitäten des WCCB gar nicht erforderlich gewesen sei, stellte sich das Sicherheitskonzept der Beigeladenen für

den Beklagten jedenfalls als plausibel und nachvollziehbar dar. Auch aus diesem Grunde bestand - unbeschadet des Vorliegens der Erlaubnis der Stadt Bonn - für den Beklagten als Versammlungsbehörde kein hinreichender Anlass, dieses Konzept in Frage zu stellen und etwa weitergehende Erkundungen zur Größe und Gestaltung der Räumlichkeiten des WCCB einzuholen (und im Ergebnis ein eigenes, alternatives Sicherheitskonzept für die Beigeladene zu erstellen). Es sind auch aus Sicht der Kammer keine durchgreifenden Mängel gegen das von der Beigeladenen erstellte Sicherheitskonzept erkennbar.“

Die vom VG mit Blick auf eine andere Frage zugelassene Berufung blieb erfolglos. Soweit für dieses Gutachten von Belang führte das Oberverwaltungsgericht aus (OVG Münster, Urt. v. 04. Februar 2020 – 15 A 355/19 –, juris, Rn. 42, 53):

„42 (...) Diese Umstände waren auch bereits im Zeitpunkt des Erlasses der Versammlungsbestätigung am 21. April 2017 erkennbar. Dass die Beigeladene ihr Sicherheitskonzept erst später näher erläutert haben mag, ändert daran nichts. Jedenfalls dessen relevante Eckpunkte - Schaffung einer Sicherheitszone vor dem WCCB durch Aufstellen eines Zelts, in dem die Sicherheitsüberprüfung der ankommenden Teilnehmer der Hauptversammlung der Beigeladenen erfolgen sollte, sowie eine räumliche Trennung der Besucher der Hauptversammlung und der Versammlungsteilnehmer durch eine Zaunanlage - waren dem Beklagten und den Klägern bereits vor dem Ergehen der Auflage bekannt. Letztere hatten etwa mit Schreiben an den Beklagten vom 6. April 2017 im Nachgang zum Kooperationsgespräch am 23. März 2017 die Gelegenheit ergriffen, zu einer eventuellen Verlegung des Versammlungsorts infolge von Sicherungsmaßnahmen der Beigeladenen auf dem Platz Y. vorzutragen. Der Beklagte hat in seiner Antragsrüge im Eilverfahren vom 27. April 2017 darüber hinaus darauf hingewiesen, dass er die Kläger telefonisch am 19. April 2017 über das Sicherheitskonzept informiert habe. Im Rahmen dieses Telefonats sei auch ein Ortstermin vorgeschlagen worden, um die örtlichen Gegebenheiten in Augenschein zu nehmen. Dieser sei von den Klägern jedoch nicht wahrgenommen worden. In ihrem weiteren Schriftsatz vom 27. April 2017 im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes erklärten auch die Kläger, es sei im Vorfeld davon gesprochen worden, der Platz solle durch ein Zelt der Beigeladenen und durch Absperrungen besetzt werden. Ferner habe der Beklagte ihnen in einem Telefonat am 19. April 2017 das Angebot gemacht, die Versammlung weiter auf den Platz zu rücken, weil die Beigeladene bereit sei, den Zaun zu versetzen; bei dem vorgeschlagenen Ortstermin habe es darum gehen sollen, den beabsichtigten Zaunverlauf aufzuzeigen.“

53 Um zu der Bewertung der Konfliktlage zu gelangen, benötigte der Beklagte keine weitergehenden Kenntnisse der Einzelheiten des Sicherheitskonzepts der Beigeladenen. Aus diesem Grund war auch der Senat nicht gehalten, die Beigeladene zur Vorlage zusätzlicher Unterlagen aus dem Sicherheitskonzept aufzufordern. Entsprechendes gilt für die von den Klägern zuletzt im Schriftsatz vom 24. Oktober 2019 angeregte Einholung eines Sachverständigengutachtens bzw. Zeugenvernehmung. Wie der Senat den Beteiligten auch mit Verfügung vom 24. Januar 2020 auf den Schriftsatz der Kläger vom 22. Januar 2020 mitgeteilt hat, ist entscheidend, ob der Beklagte auch ohne Kenntnis der Einzelheiten des Sicherheitskonzepts bei Erlass der Auflage Ziffer 1 der Verfügung vom 21. April 2017 eine tragfähige Gefahrenprognose treffen konnte bzw. getroffen hat. Dies ist - wie ausgeführt - der Fall.“

Die Revision wurde vom OVG nicht zugelassen. Die Nichtzulassungsbeschwerde wurde durch das BVerwG zurückgewiesen. Dieses legte die vorstehenden Ausführungen des OVG Münster zugrunde (BVerwG, Beschl. v. 15. Oktober 2020 – 6 B 22/20 –, juris, Rn. 8 f.):

„Die von der Beschwerde in mehreren Varianten zugespitzte Fragestellung wäre in dem erstrebten Revisionsverfahren nicht klärungsfähig, da das Oberverwaltungsgericht keine entsprechende Tatsachengrundlage festgestellt hat. (...).

Sie erweisen sich zudem - soweit sie sich unabhängig von den jeweiligen Umständen des Einzelfalles überhaupt einer abstrakten Rechtssatzbildung als zugänglich erweisen - nicht als klärungsbedürftig. Denn es entspricht ständiger höchstrichterlicher Rechtsprechung, dass die zuständige Behörde Maßnahmen nach § 15 Abs. 1 VersG nur aufgrund einer konkreten tatsächengestützten Gefahrenprognose treffen darf, an die mit Blick auf die Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit keine zu geringen Anforderungen zu stellen sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Februar 2014 - 6 C 1.13 - Buchholz 402.44 VersG Nr. 19; allgemein zu Maßnahmen nach § 15 VersG: BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 - 1 BvR 233, 341/81 - BVerfGE 69, 314 <353 f.>). Damit ist implizit auch gesagt, dass die zuständige Behörde die ihr übertragene Aufgabe der Stellung einer Gefahrenprognose nicht aus der Hand geben darf und deren tatsächliche Grundlagen selbständig im Rahmen des § 24 VwVfG zu ermitteln hat. Das schließt aber nicht aus, dass sie bei der Erarbeitung der Prognosegrundlagen auch auf die Angaben der an einem Verwaltungsverfahren Beteiligten bzw. von einer bevorstehenden Verwaltungsmaßnahme Betroffenen zurückgreift und diese im Rahmen der ihr obliegenden freien Beweiswürdigung selbständig würdigt.“

Am 25. November 2020 hat CBG Verfassungsbeschwerde gegen die instanzlichen Entscheidungen erhoben.

## **II. Fragestellung und Gutachtenumfang**

Vor diesem Hintergrund bittet der CBG um Prüfung folgender Frage:

Darf sich die Versammlungsbehörde beim Ausgleich der Interessen zweier Privatrechtssubjekte ausschließlich auf ein von einem Privaten dargelegtes Sicherheitskonzept verlassen oder muss sie im Rahmen ihrer Pflicht zur Amtsermittlung für die Gefahrenprognose eigenständige Ermittlungen vornehmen?

Der Gutachtenauftrag ist beschränkt auf die Beantwortung dieser abstrakt gestellten Rechtsfrage.

Für dieses Gutachten wird daher unterstellt, dass das Sicherheitskonzept der Bayer AG dem Polizeipräsidium Bonn vor Erlass der Auflage 1 tatsächlich ausschließlich mündlich mitgeteilt wurde und dass keine weiteren Ermittlungsmaßnahmen vorgenommen wurden.

## **B. Rechtliche Würdigung**

Nachfolgend wird als Ausgangspunkt zunächst der Schutzbereich des Art. 8 GG bestimmt. Hiervon ausgehend werden die Anforderungen an die Amtsermittlungspflicht der Behörde dargestellt. In diesem Rahmen sind auch die materiell-rechtlichen Vorgaben darzulegen, welche § 15 Abs. 1 VersG hinsichtlich der Sachverhaltsermittlung macht.

### **I. Schutzbereich des Art. 8 GG**

Nach Art. 8 Abs. 1 GG haben alle Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden (Art. 8 Abs. 2 GG).

Das Bundesverfassungsgericht sieht die Versammlungsfreiheit für eine freiheitliche demokratische Ordnung als konstituierend an (BVerfG, NVwZ 2013, 570; BVerfGE 69, 315 (345)).

Die Versammlungsfreiheit wird oftmals als „Demonstrationsfreiheit“ durch die Grundrechtsberechtigten wahrgenommen (*Schultze-Fielitz*, in: Dreier, GG Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 8 Rn. 16). Demonstrationen dienen dem gebündelten Ausdruck politischer Meinungen in der Öffentlichkeit. Art. 8 GG steht insoweit im engen Kontext mit anderen demokratischen Grundrechten, insbesondere der Meinungsfreiheit (*Schultze-Fielitz*, a.a.O.). Das BVerfG betont, dass die Versammlungsfreiheit insoweit „ein Stück ursprünglicher ungebändigter unmittelbarer Demokratie“ (BVerfGE 69, 315 (347)) gewährleistet.

Die Bedeutung der Versammlungsfreiheit als wesentliches Element „demokratischer Offenheit“ (BVerfGE 69, 315 (346)) rechtfertigt keine Einschränkungen des Schutzbereichs, sondern stärkt vielmehr das Gewicht der Grundrechtsverbürgung gegenüber widerstreitenden Interessen im Rahmen der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung von Schrankensetzungen (BeckOK GG/*Schneider*, 45. Ed., 15. November 2020, Art. 8 Rn. 1).

Behördliche Entscheidungen müssen sich entsprechend an der Bedeutung dieses Grundrechts messen lassen.

## 1. Begriff der Versammlung

Versammlungen sind örtliche Zusammenkünfte von zumindest zwei Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung (BVerfGE 104 (104); 128 (250)). Das Bundesverfassungsgericht fordert die kommunikative Einflussnahme auf die öffentliche Meinung (sog. enger Versammlungsbegriff).

Dass die von CBG angemeldete Veranstaltung nach diesen Maßstäben eine Versammlung i.S.d. Art. 8 GG darstellt, liegt auf der Hand und wurde auch von den Instanzgerichten nicht in Frage gestellt. Eine nähere Prüfung kann daher auch hier unterbleiben.

## 2. Das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters

Der Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG umfasst insbesondere das sog. Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters (BVerfGE 69, 315 (343); 128, 226 (250 f.)):

„Damit die Bürger selbst entscheiden können, wann, wo und unter welchen Modalitäten sie ihr Anliegen am wirksamsten zur Geltung bringen können, gewährleistet Art. 8 Abs. 1 GG nicht nur die Freiheit, an einer öffentlichen Versammlung teilzunehmen oder ihr fern zu bleiben, sondern umfasst zugleich ein Selbstbestimmungsrecht über die Durchführung der Versammlung als Aufzug, die Auswahl des Ortes und die Bestimmung der sonstigen Modalitäten der Versammlung.“

Geschützt sind alle versamlungsbezogenen Verhaltensweisen, insbesondere auch solche, die auf die Erzielung größtmöglicher Aufmerksamkeit bezogen sind (*Schultze-Fielitz*, in: Dreier, GG Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 8 Rn. 34). Umfasst sind etwa Reden, das Führen von Transparenten, das Verteilen von Handzetteln sowie grundsätzlich sowohl die Verwendung von Lautsprechern und Megaphonen als auch die Fortbewegung auf allgemein zugänglichen Straßen und Wegen (zusammenfassend BeckOK GG/*Schneider*, 45. Ed., 15. November 2020, Art. 8 Rn. 17).

Der Grundrechtsträger ist dabei nicht verpflichtet, die Ausübung seines Selbstbestimmungsrechts zu begründen (so ausdrücklich in Bezug auf die Bestimmung des Versammlungszeitpunkts BVerwG NVwZ 2014, 883 ff. Rn. 19).



Naturgemäß konfliktträchtig ist die Auswahl des Ortes der Zusammenkunft. Es treffen die Interessen des Veranstalters an einem „Beachtungserfolg“ mit den Interessen derjenigen zusammen, die durch die Versammlung verdrängt bzw. deren Interessen durch diese beeinträchtigt werden.

Das BVerfG hat im Zusammenhang mit dem G8-Gipfel festgehalten (BVerfG, BeckRS 2007, 24072 Rn. 23):

„(...) Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit schützt das Interesse des Veranstalters, auf einen Beachtungserfolg nach seinen Vorstellungen zu zielen, also gerade auch durch eine möglichst große Nähe zu dem symbolhaltigen Ort (vgl. BVerfGE 69, 315 <323, 365>), hier des G8-Gipfels. Die Versammlungsbehörde hat in der Verbotsverfügung selbst festgehalten, dass der Zaun auf Grund seiner Baukosten sowie seiner optischen Wirkung „das besondere Interesse der Öffentlichkeit und insbesondere der Gipfelkritiker“ auf sich ziehe. Dass ein Versammlungsveranstalter darauf bedacht ist, dieses Interesse auch zur Konzentration der öffentlichen Aufmerksamkeit auf seine Protestveranstaltung zu richten, ist von seinem Selbstbestimmungsrecht umfasst. Eine andere Frage ist, ob dieses Interesse gegebenenfalls im Zuge einer Güterabwägung zurückzutreten hat. Die verfassungsrechtliche Würdigung hat jedoch von ihm auszugehen.“

Das Selbstbestimmungsrecht umfasst die Abwägung der kollidierenden Interessen damit nicht.

Diese liegt vielmehr in der staatlichen Verantwortung einer verfassungskonformen Schrankenziehung insbesondere durch Auflagen (BVerfG NJW 2001, 1411 (1412)). Diese Auflagen müssen jedoch den Gewährleistungsgehalt des Grundrechts wahren.

## **II. Die Amtsermittlungspflicht der Behörde § 24 (L)VwVfG**

Nach dem in § 24 Abs. 1 S. 1 VwVfG festgelegten Untersuchungsgrundsatz ermittelt die Behörde den Sachverhalt von Amts wegen.

### **1. Allgemeines**

Ausgangspunkt jeder behördlichen Entscheidung sind ausreichende Kenntnisse über den Sachverhalt; Behörden sind bei ihrer täglichen Aufgabenerledigung auf die Generierung von Wissen angewiesen (*Fehling*, DVBl. 2017, 79 (80)). In anderen Worten: „Verwaltung ist Informationsverarbeitung“ (*Gusy*, in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Band II, 2. Aufl. 2013, § 23 Rn. 1.). Ausgangspunkt für die Kompetenzen und

Pflichten der Behörden ist dabei § 24 VwVfG, so dass sich die Pflicht die Behörden ergibt, den Sachverhalt ausreichend und vor allem objektiv zu ermitteln.

Dieser Bestimmung wurde § 86 VwGO nachgebildet (BT-Drs. 7/910, S. 49). Allerdings bestehen zwischen dem Untersuchungsgrundsatz der Behörde und dem des Gerichts wesentliche Unterschiede.

Im gerichtlichen Verfahren richtet sich die Amtsermittlungspflicht an Art. 19 Abs. 4 GG aus. Sie dient damit nicht nur dem öffentlichen, sondern auch dem privaten Interesse, indem sie vor Gericht eine Waffengleichheit zwischen dem Bürger und der Behörde schafft (*Kallerhoff/Fellenberg*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 24 Rn. 2).

§ 24 dient hingegen der Ermittlung eines Sachverhaltes, um auf seiner Grundlage eine auf die Zukunft gerichtete Verwaltungsmaßnahme im Allgemeininteresse und im Interesse des Einzelnen durchzuführen und durch sie einen bestimmten Lebenssachverhalt zu gestalten (vgl. BVerwG, NVwZ 1999, 535).

Die Amtsermittlung ist also hier, im Vergleich zum gerichtlichen Verfahren, nicht auf die Überprüfung eines vergangenen, sondern die Entscheidung eines zukünftigen Sachverhalts gerichtet (*Kallerhoff/Fellenberg*, a.a.O.; *Engel/Pfau*, in: *Mann/Sennekamp/Uechtritz*, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 24 Rn. 1).

Die Vorschrift wird ergänzt durch § 26 VwVfG, der Einzelheiten zu möglichen Ermittlungsmaßnahmen bzw. Beweismitteln enthält, sowie in Absatz 2 eine Mitwirkungsobliegenheit der Beteiligten begründet (*Ritgen*, in: *Knack/Henneke*, VwVfG, 10. Aufl. 2014, § 26 Rn. 104; *BeckOK VwVfG/Herrmann*, 49. Ed., 01. Oktober 2020, § 26 Rn. 36 ff.; *Ramsauer*, in: *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 21. Aufl. 2020, § 26 Rn. 40 „Mitwirkungslast“).

## **2. Gegenstand der Ermittlungen**

Der Gegenstand der behördlichen Ermittlungen folgt aus § 24 Abs. 2 VwVfG. Danach hat die Behörde alle für den Einzelfall bedeutsamen, auch für die Beteiligten günstigen Umstände zu berücksichtigen.

Gegenstand der Ermittlungen ist demzufolge der „bedeutsame“, d.h. entscheidungserhebliche Sachverhalt.

Welche Feststellungen im konkreten Fall entscheidungserheblich sind, wird durch das materielle Recht vorgegeben. Tatsachen sind demnach für die Entscheidung erheblich, wenn es auf sie nach der rechtlichen Einschätzung der Behörde für die Verwaltungsentscheidung ankommt (*Engel/Pfau*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 24 Rn. 16; *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 21. Aufl. 2020, § 26 Rn. 54; *Pautsch*, in: Pautsch/Hoffmann, VwVfG, 2. Aufl. 2021, § 24 Rn. 3).

Welche Tatsachen die Versammlungsbehörde zu ermitteln hatte, richtet sich damit zunächst nach § 15 Abs. 1 VersG.

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 Aufzuges unmittelbar gefährdet ist.

#### **a. Begriff der unmittelbaren Gefahr**

Voraussetzung für Maßnahmen gegen eine Versammlung ist das Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr, die bei der Durchführung der Versammlung für eines der genannten Schutzgüter droht.

Eine unmittelbare Gefahr liegt nach ständiger Rechtsprechung des BVerfG vor, wenn eine konkrete Sachlage vorliegt, die nach dem gewöhnlichen Verlauf der Dinge den Eintritt eines Schadens mit hoher Wahrscheinlichkeit erwarten lässt und daher bei ungehindertem Geschehensablauf zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgüter führt (BVerfG NVwZ 2008, 671; NJW 1985, 2395).

Der Begriff der Unmittelbarkeit ist nicht im Sinne einer zeitlichen Nähe zu verstehen (*Dürig-Friedl*, in: Dürig-Friedl/Enders, VersG, 1. Aufl. 2016, § 15 Rn. 54). Beachtet man, dass die Entscheidung der Versammlungsbehörde über Maßnahmen gegen die Versammlung so rechtzeitig erfolgen soll, dass Rechtsmittel gegen den Verwaltungsakt

noch möglich sind, liegt dies auf der Hand. Die Unmittelbarkeit der Gefahr setzt vielmehr die hohe Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts voraus (BVerfG, NVwZ 1998, 834; vgl. a. *Kniessel/Poscher*, in: Lisken/Denninger, HdB Polizeirecht, 6. Aufl. 2018, K. Rn. 344).

## **b. Notwendigkeit einer Gefahrenprognose**

§ 15 Abs. 1 VersG setzt voraus, dass die unmittelbare Gefahr nach den „zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen“ besteht. Insoweit wird klargestellt, dass eine Prognoseentscheidung der Versammlungsbehörde vorausgesetzt ist. Wie allgemein im Gefahrenabwehrrecht ist unter Effektivitätsgesichtspunkten auf die ex-ante Sicht abzustellen (s. etwa VG Bremen, Urt. v. 28. Mai 2009 – 5 K 1408/08 –, juris, Rn. 23; VG Lüneburg, Urt. v. 30. Juli 2014 – 5 A 87/13 –, juris, Rn. 38).

### **aa. Anforderungen an die Gefahrprognose**

Welche Anforderungen an die Gefahrprognose der Versammlungsbehörde zu stellen sind, ist in der Rechtsprechung geklärt.

Zusammenfassend hält das Bundesverfassungsgericht etwa in seinem Beschluss vom 19. Dezember 2007 – 1 BvR 2793/04 – fest (juris, Rn. 20):

„Das für beschränkende Verfügungen vorauszusetzende Erfordernis einer unmittelbaren Gefährdung setzt eine Sachlage voraus, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Interessen führt (vgl. BVerfGE 69, 315 [353, 360] = NJW 1985, 2395 = NVwZ 1985, 898 L). Unter Berücksichtigung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit darf die Behörde bei dem Erlass von vorbeugenden Verfügungen keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose stellen (vgl. BVerfGE 69, 315 [354] = NJW 1985, 2395 = NVwZ 1985, 898 L). Daher müssen zum Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung erkennbare Umstände dafür vorliegen, aus denen sich die unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Ordnung ergibt. Als Grundlage der Gefahrenprognose sind konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte erforderlich (vgl. BVerfGE 69, 315 [353f.] = NJW 1985, 2395 = NVwZ 1985, 898 L; BVerfGE 115, 320 [361] = NJW 2006, 1939 = NVwZ 2006, 1156 L; BVerfG, NVwZ 2002, 983); bloße Vermutungen reichen nicht aus (vgl. BVerfG, NVwZ 1998, 834 [835]).“

Die bloße Möglichkeit oder Vermutung eines Schadenseintritts ohne ausreichende tatsächliche Anhaltspunkte genügt damit nicht, selbst wenn dieser erfahrungsgemäß naheliegend ist (BVerfG, NJW 2010, 141). Das BVerfG betont in seiner Rechtsprechung seit jeher, dass keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrprognose zu stellen sind

(m.w.N. nur BVerfG, Beschl. v. 20. Dezember 2012 – 1 BvR 2794/10 –, juris, Rn. 17). Der Hinweis, nach der polizeilichen Lagebewertung sei mit Störungen zu rechnen, genügt nicht, auch nicht vergleichbar vage Begründungen. Es bedarf des Belegs konkreter, *substantiiert* dargetaner Tatsachen, die eine Gefahrenlage begründen können (VGH Kassel, Beschl. v. 30. Mai 2013 – 2 B 1287/13 –, juris, Rn. 3).

Die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts korrelieren mit der Bedeutung des gefährdeten Rechtsguts und der Größe des Schadens. Mit anderen Worten: Je größer und folgenschwerer der drohende Schaden ist, desto geringer sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit seines Eintritts (BVerwG NJW 1974, 810; NVwZ 1992, 54).

### **bb. Grundlagen für die Gefahrenprognose**

Grundlage der Gefahrenprognose müssen erkennbare Umstände sein. Erkennbare Umstände sind die Summe aller konkreten Tatsachen und Einzelheiten, die tatsächliche Anhaltspunkte für die Durchführung der Versammlung liefern. Sie sind erkennbar, wenn sie offen zu Tage treten oder sie der Versammlungsbehörde nach den von ihr zu fordernden Bemühung um Sachaufklärung zu Verfügung stehen (*Dürig-Friedl*, in: *Dürig-Friedl/Enders*, VersG, 1. Aufl. 2016 § 15 Rn. 60; *Barczak*, in: *Ridder/Breitbach/Deiseroth*, Versammlungsrecht, VersammlG § 15 Rn. 184).

Notwendig sind stets *konkrete* ordnungsbehördliche Erkenntnisse, etwa über die Zahl und den Kreis der zu erwartenden Versammlungsteilnehmer, über mögliche Äußerungen (hierfür können Aufrufe, Flugblätter, Erklärungen und ähnliches im Vorfeld herangezogen werden) des Veranstalters oder der Trägerorganisationen, die zu der Veranstaltung einlädt, über Aufrufe zu Gewalttaten oder sonstige konkrete Indizien für befürchtete Straftaten (*Barczak*, in: *Ridder/Breitbach/Deiseroth*, Versammlungsrecht, VersammlG § 15 Rn. 183). Die Versammlungsbehörde darf Erfahrungswerte mit dem Veranstalter aus früheren vergleichbaren Versammlungen zugrunde legen. Dies allein reicht indes zur Begründung erkennbarer Umstände nicht aus. Zusätzlich müssen konkrete Erkenntnisse vorliegen, nach denen auch für die bevorstehende Versammlung eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung vorliegt (vgl. zusammenfassend *Kniesel/Poscher*, in: *Lisken/Denninger*, HdB Polizeirecht, 6. Aufl. 2018, K. Rn. 344).

Berücksichtigungsfähig ist weiter die Kooperationsbereitschaft des Veranstalters. Die Eingriffsschwelle kann mit positiven Kooperationsbemühungen höherrücken und umgekehrt infolge eines Kooperationsdefizites absinken (*Barczak*, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, VersammlG § 15 Rn. 184).

Die Versammlungsbehörde muss sich auch mit Gegenindizien auseinandersetzen, die der eigenen Gefahrenprognose entgegenstehen (BVerfG, NJW 2000, 3053 (3055); NVwZ-RR 2002, 500 (500); OVG Münster, BeckRS 2016, 113270, Rn. 6).

### **cc. Gerichtliche Kontrolldichte**

Die behördliche Gefahrenprognose unterliegt der vollen richterlichen Kontrolle.

Bei der Beurteilung der Frage, ob eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung vorliegt, legt die Versammlungsbehörde einen unbestimmten Rechtsbegriff aus; ein Ermessensspielraum besteht insoweit nicht. Auch einen Beurteilungsspielraum erkennt die Rechtsprechung für gefahrenabwehrrechtliche Prognosen allgemein nicht an (BVerwG, NVwZ-RR 2011, 682 ff. Rn. 38; *Wolff*, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 114 Rn. 318)

Die Gerichte haben demnach umfassend zu prüfen, ob die für die Beurteilung der Gefahrenlage herangezogenen Tatsachen unter Berücksichtigung des Schutzbereichs des Art. 8 GG nachvollziehbar auf eine unmittelbare Gefahr hindeuten (BVerfG, Beschl. v. 07. November 2008 – 1 BvQ 43/08 –, juris, Rn. 17; NJW 2001, S. 1407 (1408 f.)). Auch ist zu prüfen, ob seitens der Versammlungsbehörde von einer vollständigen und zutreffend ermittelten Grundlage ausgegangen wurde und ob die Prognose sachgerecht und korrekt erarbeitet wurde (BVerfG NJW 2010, 141).

### **dd. Informationsquellen für die Gefahrenprognose**

Die Feststellungs-, Darlegungs- und Beweislast für die Erkenntnisse liegt nach allgemeiner Auffassung bei der Versammlungsbehörde, da diesen den Eingriff in den Schutzbereich des Art. 8 GG rechtfertigen muss (siehe nur BVerfG, Beschl. v. 19. Dezember 2007

– 1 BvR 2793/04 –, juris, Rn. 20; Beschl. v. 20. Dezember 2012 – 1 BvR 2794/10 –, juris, Rn. 17; BeckOK GG/Schneider, 45. Ed., 15. November 2020, Art. 8 Rn. 42).

Auch insoweit gelten angesichts der Bedeutung des Art. 8 Abs. 1 GG strenge Anforderungen. Insbesondere darf die Beweislast der Behörde nicht dadurch umgangen werden, dass dem Veranstalter auferlegt wird, die Teilnahme gewaltbereiter Teilnehmer auszuschließen.

In seinem Beschluss vom 1. Mai 2001 – 1 BvQ 21/01 – hat das BVerfG festgehalten:

„Der Verwaltungsgerichtshof verkennt die Reichweite des Grundrechtsschutzes, wenn er Verhaltenspflichten der Veranstalterin annimmt, die im Ergebnis zu einer Abweichung von allgemeinen verwaltungsrechtlichen Grundsätzen über die Darlegungs- und Beweislast zu Lasten der Veranstalterin der Versammlung führen. Im Verwaltungsrecht gilt der Untersuchungsgrundsatz. Nach den allgemeinen Regeln des Verwaltungsrechts, die auf die Konzeption der Grundrechte als Abwehrrechte abgestimmt sind, liegt die Beweislast für das Vorliegen von Verbotgründen bei der Behörde. Es widerspricht dem Schutzgehalt des Art. 8 GG, wenn die Behörde der Anwendung dieser rechtlichen Grundsätze durch die Forderung auszuweichen sucht, die Veranstalterin müsse die Teilnahme gewaltbereiter Skinheads zweifelsfrei ausschließen, hilfsweise schon im Vorfeld besondere Anstrengungen unternehmen, um für einen friedlichen Verlauf der Versammlung zu sorgen. Hat die Behörde Zweifel an der Zuverlässigkeit der von der Veranstalterin benannten Ordner, so reicht dies allein im Übrigen nicht für die Folgerung, die Veranstalterin habe nicht alles Erforderliche getan, um Gefahren auszuschließen. Bedenken an der Zuverlässigkeit der Ordner können zwar versammlungsrechtlich erheblich sein. Ist die Veranstalterin aber bereit, die betroffenen Ordner gegen andere auszutauschen, widerspricht es der Aufgabe der Behörde zur versammlungsfreundlichen Kooperation, wenn sie die Namen der beanstandeten Ordner nicht benennt und damit der Veranstalterin die Möglichkeit nimmt, die Ordner auszuwechseln.“

Das VersG selbst macht keine Vorgaben, auf welche Informationsquellen zurückgegriffen werden kann.

Ob und inwieweit auf die Informationen bzw. Unterlagen privater (betroffener) Dritter zurückgegriffen werden kann, richtet sich daher wiederum nach §§ 24, 26 (L)VwVfG.

### **3. Verfahrensermessen der Behörde**

Nach § 24 Abs. 1 S. 2 VwVfG bestimmt die Behörde Art und Umfang der Ermittlungen; an das Vorbringen und an die Beweisanträge der Beteiligten ist sie nicht gebunden.

Die Informationsgewinnung wird damit in die Hand der Behörde gelegt. Der Behörde wird ein umfassendes (Verfahrens-)Ermessen bei der Ausgestaltung der Amtsermittlung

zuerkannt (ausf. hierzu *Engel/Pfau*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 24 Rn. 19).

Das BVerwG hat insoweit festgehalten (NVwZ 1999, 535):

„Die Ast. beanstanden darüber hinaus sinngemäß insbesondere, daß die Ag. ihrer aus § 24 VwVfG folgenden Ermittlungspflicht nicht ausreichend nachgekommen sei, nämlich die „Streckenakten“ nur unvollständig beigezogen habe. § 24 I und II i.V. mit § 26 I VwVfG überläßt es in den vom Gegenstand des Verfahrens gezogenen Grenzen jedoch grundsätzlich der nach pflichtgemäßem Ermessen zu treffenden Entscheidung der Behörde, welche Mittel sie zur Erforschung des Sachverhalts anwendet (vgl. Kopp, § 24 Rdnr. 6 m.w.Nachw.). Ausgehend von der - für die Verfahrensweise maßgeblichen - materiellrechtlichen Auffassung der Ag., als Bau oder Änderung von Schienenwegen gem. § 18 I AEG planfeststellungsbedürftig seien nur solche baulichen Maßnahmen, die über den widmungsrechtlichen Anlagenbestand hinausgingen (vgl. Pkt. B.3.1.1 des Planfeststellungsbeschlusses), kam es auf in weiteren Behördenakten möglicherweise zu findende interne Schriftstücke nicht an. Denn die Ag. ging - im Anschluß an das Urteil des BVerwG vom 16. 12. 1988 (BVerwGE 81, 111 [118] = NVwZ 1989, 655) davon aus, daß widmungsrechtlich relevante Hoheitsakte öffentlicher Bekanntmachung gegenüber jedermann bedurft hätten. Anhaltspunkte für das Vorhandensein solcher weiteren, über die bereits bei den Akten befindlichen Urkunden hinausgehenden Entwidmungsakte sind weder von den Ast. vorgetragen noch sonst ersichtlich. Unter diesen Umständen kann die Nichtbeziehung weiterer Behördenakten nicht als ermessensfehlerhaft beanstandet werden. Daraus, daß die Anhörungsbehörde die Beiziehung solcher Akten vergeblich versucht hat und die Vorlage dieser Akten möglicherweise unter Verletzung von Amtshilfe- bzw. Mitwirkungspflichten verweigert wurde, können die Ast. nichts herleiten. Denn die entsprechenden Verfahrensvorschriften (§§ 4 I, 26 II VwVfG) dienen nicht dem Schutz einzelner verfahrensbeteiligter Dritter, sondern nur dem Interesse der Allgemeinheit an einer effektiven Verwirklichung der Verwaltungsaufgaben.“

Es steht danach im Ermessen der Behörde, welche Mittel sie – wiederum gemessen am materiellen Recht, s.o. – im Einzelfall zur Erforschung des Sachverhalts anwendet. An die nicht abschließende Aufzählung („insbesondere“) der Beweismittel in § 26 Abs. 1 S. 2 VwVfG ist sie nicht gebunden („Sie kann (...“).

Die Behörde hat ihr Ermessen pflichtgemäß auszuüben (§ 40 VwVfG). Hierzu hat etwa der VGH München zusammenfassend festgehalten (BeckRS 2014, 46409 Rn. 17):

„Nach § 24 Abs. 1 VwVfG hat die Behörde, die ein Verwaltungsverfahren durchführt, den Sachverhalt von Amts wegen zu ermitteln. Art und Umfang der Ermittlungen bestimmt die Behörde zwar gemäß § 24 Abs. 1 Satz 2 Hs. 1 VwVfG nach pflichtgemäßem Ermessen. Sie hat - basierend auf allgemeinen Erfahrungssätzen - allen Umständen nachzugehen, die an sie herangetragen werden oder die sich ihr aufdrängen. Dritte hat sie zwingend dann einzuschalten, wenn es ihr an der notwendigen Sachkunde fehlt (Ziekow, VwVfG, 3. Aufl. 2013, § 24 Rn. 6; Heßhaus in Bader/Ronellenfitsch, VwVfG, 1. Aufl. 2010, § 24 Rn. 7; Knack-Henneke, VwVfG, 9. Aufl. 2010, § 24 Rn. 14; BVerwG, B. v. 5.10.1990 - 4 B 249.89 - NVwZ-RR 1991, 118). Unterlässt die Behörde die gebotene Sachaufklärung liegt ein Verfahrensfehler vor (Kallerhoff in Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl. 2008, § 24 Rn. 58; Ziekow, a. a. O., Rn. 19; Heßhaus in Bader/Ronellenfitsch, a. a. O., Rn. 27; Knack-Henneke, a. a. O., Rn. 26).“



Art und Umfang der Ermittlungen müssen sich zudem – da es sich insoweit um eine gesetzliche Grenze des Ermessens handelt (BeckOK VwVfG/Aschke, 49. Ed., 01. Oktober 2020, § 40 Rn. 55 m.w.N.) – nach dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz richten (m.w.N. *Pautsch*, in: *Pautsch/Hoffmann*, VwVfG, 2. Aufl. 2021, § 24 Rn. 5).

Die Ermittlungen müssen damit mit Blick auf Art, Umfang, Zeit, Auswahl der Mittel und die Belastung der Betroffenen und die Allgemeinheit insbesondere erforderlich und angemessen sein (*Engel/Pfau*, in: *Mann/Sennekamp/Uechtritz*, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 24 Rn. 36; *Kallerhoff/Fellenberg*, in: *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 24 Rn. 36). Im Rahmen der Angemessenheit sind insoweit auch die Grundrechte des Einzelnen zu berücksichtigen. In besonders grundrechtssensiblen Bereichen verschärfen sich die Anforderungen an die Ermittlungspflicht der Behörde (*Kallerhoff/Fellenberg*, a.a.O.).

Das OVG Münster hat etwa zu einer denkmalschutzrechtlichen Fallgestaltung ausgeführt (NVwZ-RR 1989, 613 (616)):

„Mit den oben genannten Verfahrensverstößen geht im vorliegenden Fall zugleich ein Aufklärungsmangel (Verstoß gegen § 24 NRWVwVfG) einher. Der Bekl. hat den entscheidungserheblichen Sachverhalt nicht sachgerecht und vollständig ermittelt und auch nicht in der gebotenen Weise bewertet, obwohl sich die Notwendigkeit dazu aufdrängte (vgl. dazu Kopp, § 24 Rdnr. 13). In der Rechtsprechung des BVerwG ist anerkannt, daß in Fällen der vorliegenden Art wegen der grundrechtlichen Bedeutung der behördlichen Entscheidung eine sorgfältige Aufklärung des Sachverhalts geboten ist (BVerwG, NJW 1988, 505 = NVwZ 1988, 250 = DÖV 1988, 425 = BRS 47 Nr. 123). Das BVerwG stellt fest, daß die für die Unterschutzstellung nach dem nordrhein-westfälischen Denkmalschutzgesetz in Frage kommenden Vorschriften trotz der damit verbundenen und vorstehend bereits erwähnten Einschränkung der Eigentümerbefugnisse (vgl. §§ 7 ff. NRWDenkSchG) keine Enteignung, sondern im Hinblick auf die mit dem Denkmalschutzgesetz verfolgten öffentlichen Interessen eine zulässige Regelung über Inhalt und Schranken des Eigentums i. S. des Art. 14 I 2 GG darstellen. Doch sei nicht auszuschließen, daß die Rechtsanwendung im Einzelfall für den Eigentümer zu einer übermäßigen, nicht mehr durch Art. 14 GG gedeckten Belastung führen könne. Das könne allerdings durch eine verfassungskonforme Anwendung - die eine sorgfältige und sachgerechte Sachverhaltsermittlung einschließe - vermieden werden (BVerwG, NJW 1988, 505 = NVwZ 1988, 250 = DÖV 1988, 425 = BRS 47 Nr. 123).

Unter den obwaltenden Umständen - nicht zuletzt im Hinblick auf die Grundrechtsrelevanz der denkmalrechtlichen Unterschutzstellung - ist die Sachverhaltsermittlung und -bewertung im vorliegenden Fall als unzureichend und verfahrenfehlerhaft anzusehen. Dem Bekl. hätte sich aufdrängen müssen, daß die vom Landschaftsverband als Denkmalpflegeamt (vgl. § 22 NRWDenkSchG) formulierte und in den Eintragungsbescheid übernommene ‚Kurzformel‘ keinerlei konkreten Aussagewert besaß und eine weitere Sachaufklärung nötig war. Dazu bestand insbesondere Anlaß, weil der Kl. sich nachhaltig gegen die Unterschutzstellung wandte und zumindest Teile des Bescheides auch offenbar mißverstanden hatte. Im Hinblick auf die besondere Stellung der Denkmalpflegeämter des Landschaftsverbandes, die auch bei der Eintragung in die Denkmalliste ihr Benehmen erteilen

müssen (§ 3 II NRWDenkmSchG) wäre es angebracht gewesen, den Landschaftsverband um eine ergänzende fachliche Stellungnahme zu ersuchen und ihm zu dem Zweck auch die Einwendungen des Kl. vorzulegen. Nach Eingang dieser fachlichen Stellungnahme wäre es dann Sache des Bekl. - und nachfolgend des Regierungspräsidenten - gewesen, diese fachlichen Erkenntnisse rechtlich umzusetzen und gegebenenfalls von den Instrumentarien des Denkmalschutzgesetzes Gebrauch zu machen. Je nach dem Ergebnis der fachlichen Überprüfung hätte der Bekl. dann darlegen können bzw. müssen, warum die Sache sozialgeschichtlich, stadt- oder siedlungsgeschichtlich bedeutsam ist und ob und gegebenenfalls welche künstlerischen, wissenschaftlichen, volkskundlichen oder städtebaulichen Gründe für die Erhaltung und Nutzung der Anlage sprechen. Dabei wäre z. B. eine siedlungsgeschichtliche Begründung ganz anders ausgefallen als eine sozialgeschichtliche Begründung des Denkmalwertes. Solche konkreten Umstände, die für die Beurteilung der Denkmalwürdigkeit einer Anlage unerlässlich sind, sind in Wahrheit nicht aufgeklärt worden. Auch das ist ein - im Widerspruchsverfahren nicht geheilter - Verfahrensfehler.“

Diese Voraussetzungen gelten entsprechend für die Amtsermittlung im Rahmen der Gefahrenprognose nach § 15 Abs. 1 VersG. Mehr noch: Im grundrechtssensitiven Bereich müssen diese Anforderungen in besonderer Weise beachtet werden. Dabei ist hier die besondere Bedeutung des Grundrechts des Art. 8 GG zu beachten. Wie bereits aufgezeigt, sieht das BVerfG die Versammlungsfreiheit für eine freiheitliche demokratische Ordnung als konstituierend an. Dementsprechend sind an die Ausübung des Verfahrensermessens der Behörde besonders strenge Anforderungen zu stellen.

### **3. Nachvollziehende Amtsermittlung**

Die Entscheidung über die Art der Ermittlungen, d.h. auch die Beantwortung der Frage, welche Informationsquellen herangezogen werden, liegt damit im pflichtgemäßen Ermessen der Behörde.

Grundsätzlich – wie § 26 Abs. 2 VwVfG klarstellt – kann für die Ermittlung des entscheidungserheblichen Sachverhalts auf die Beteiligten und sonstige Private zurückgegriffen werden. Teilweise sind die Beteiligten nach dem einschlägigen Fachrecht sogar verpflichtet, bestimmte Unterlagen vorzulegen. Idealtypisch soll es sich bei dem Verwaltungsverfahren um einen kommunikativen Prozess zwischen der Behörde und den Beteiligten handeln (sog. kooperatives Verwaltungsverfahren, s. *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 21. Aufl. 2020, § 26 Rn. 9; *Engel/Pfau*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 24 Rn. 49).

Die Heranziehung Privater zur Ermittlung des Sachverhalts entbindet die Behörde jedoch nicht von der Letztverantwortlichkeit der Sachverhaltsermittlung. Die Behörde kommt ihren Pflichten nur dann ausreichend nach, wenn sie die durch andere Quellen

gewonnenen Erkenntnisse überprüft, andernfalls stellt deren Nutzung einen Aufklärungsfehler dar (vgl. *Ziekow*, VwVfG, 4. Aufl. 2020, § 24 Rn. 6).

Die Pflicht der Behörde zur eigenen Ermittlung wandelt sich daher vor allem im Grundrechtsschutz zu einer Pflicht zur nachvollziehenden Amtsermittlung (*Schneider*, VerwA 86 (1996), 38 (55); *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 21. Aufl. 2020, § 26 Rn. 9; *Engel/Pfau*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 24 Rn. 49).

Die Behörde bleibt danach selbst bei Nutzung der Informationen von Verfahrensbeteiligten verpflichtet, die Angaben inhaltlich auf ihre Plausibilität zu überprüfen und mit dem bisherigen Ermittlungsstand und Erfahrungen aus ähnlichen Verfahren abzugleichen (*Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 21. Aufl. 2020, § 26 Rn. 10).

In einer jüngeren Entscheidung hat das BVerwG zu einem Planfeststellungsverfahren festgehalten (Urt. v. 02. Juli 2020 – 9 A 19/19 –, juris, Rn. 25):

„Von der Auslegungspflicht zu unterscheiden ist die Pflicht der Planfeststellungsbehörde zur Beiziehung von Unterlagen. Zwar ist sie aufgrund des Untersuchungsgrundsatzes (§ 24 VwVfG) verpflichtet, die ihr vorgelegten Planunterlagen einer eigenständigen rechtlichen Prüfung zu unterziehen und gegebenenfalls eigene Ermittlungen anzustellen (vgl. BVerwG, Urteile vom 24. März 2011 - 7 A 3.10 - Buchholz 406.400 § 19 BNatSchG 2002 Nr. 7 = juris Rn. 85 und vom 25. Juni 2014 - 9 A 1.13 - juris Rn. 12, in BVerwGE 150, 92 insoweit nicht abgedruckt). Entgegen der Auffassung der Kläger bedeutet dies aber nicht, dass sich die Planfeststellungsbehörde sämtliche in den Antragsunterlagen des Vorhabenträgers erwähnten Dokumente vorlegen lassen muss. Vielmehr darf sie sich auf eine Plausibilitätskontrolle beschränken und muss vor allem dann Nachermittlungen anstellen, wenn sie die Unterlagen für unvollständig hält oder bestimmte Annahmen als nicht ausreichend begründet ansieht. Auf die nähere Ermittlung zu bestimmten Umständen kann sie auch dann verzichten, wenn es darauf nach ihrer Rechtsauffassung nicht ankommt oder wenn sie diese im Einzelfall als gegeben unterstellen darf (Neumann/Külpmann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG Kommentar, 9. Aufl. 2018, § 74 VwVfG Rn. 10).“

Wie zuvor gilt, dass in grundrechtsrelevanten Bereichen strengere Anforderungen zu stellen sind. Hier wird man ggf. stichprobenartige Überprüfungen der Angaben fordern müssen (so *Ramsauer*, a.a.O.). Soweit es auf die örtlichen Gegebenheiten ankommt, dürfte auch eine Ortsbegehung der Halle zur Prüfung der räumlichen Voraussetzungen einer Sicherheitskontrolle im Innern der Halle in Betracht zu ziehen sein.

Ebenfalls wäre es möglich und nötig gewesen, den Vorgang mit in der Vergangenheit stattgefundenen Veranstaltungen abzugleichen, bei denen eine Sicherheitskontrolle im Innern des Gebäudes stattfand. Beispielhaft zu verweisen ist auf den außerordentlichen

Bundesparteitag der SPD am 21. Januar 2018, auf den Europa-Parteitag der Linkspartei vom 22. bis 24. Februar 2019 und viele andere Veranstaltungen:

<https://www.express.de/bonn/vom-skandalbau-zur-erfolgstory-ins-bonner-wccb-wollen-alle-rein-29528982?cb=1612380950454>

bzw.

[https://www.flickr.com/photos/die\\_linke/albums/72157706875671375/page2](https://www.flickr.com/photos/die_linke/albums/72157706875671375/page2).

Auch bei den Hauptversammlungen der Deutschen Post AG, welche am 15. Mai 2019 stattfand, und der Lufthansa AG, welche am 7. Mai 2019 und somit nach der BAYER-Hauptversammlung stattfanden, gab es keine Zeltaufbauten. Vielmehr findet sich zur Hauptversammlung der Lufthansa AG Bildmaterial, welches die Sicherheitsschleusen in exakt jenem Raum verortet, welcher von BAYER-Sicherheitsexperten bei der Begehung des Ortes im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Auseinandersetzung als nicht ausreichend bewertet wurde. Mit einem Sicherheitsbereich, wie er auf den unten verlinkten Fotos einzusehen ist, hat sich BAYER vor 2017 auch stets zufriedengegeben,

<https://allesgutgestaltung.de/portfolio-items/lufthansa-hv/>.

Die Behörde hätte daher zu überprüfen gehabt, ob Möglichkeiten für effiziente Sicherheitskontrollen im Innern des Gebäudes in baulicher, technischer und räumlicher Hinsicht vorhanden waren, die es ermöglicht hätten, das Grundrecht nicht zu beeinträchtigen, wie durch die Auflage 1 geschehen. Der Ort einer Sicherheitskontrolle darf nicht danach gewählt werden, ob er die bestmögliche Lage bietet, um Menschen, die ihr Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG wahrnehmen, abzudrängen. Dies ist im vorliegenden Fall auch deshalb bemerkenswert, weil nach Auswertung der Akten auch nach 2017 bei den jährlichen Demonstrationen zur Hauptversammlung das Konzept der Bayer AG nie hinterfragt wurde. Es wurde auch nicht hinterfragt, ob die Gefahrenprognose immer noch unverändert zutrifft. Es gab stattdessen einfach einen Übertrag.

#### **4. Grundsatz der freien Beweiswürdigung**

Der Grundsatz der freien Beweiswürdigung folgt ebenfalls aus § 24 VwVfG. Dieser wurde nicht ausdrücklich in das Gesetz aufgenommen, da der Gesetzgeber dies für selbstverständlich hielt (BT-Drs. 7/910, S. 49).

Die Beweiswürdigung setzt im ersten Schritt eine – unter den vorstehenden Voraussetzungen – abgeschlossene, vollständige Sachverhaltsermittlung voraus.

Die Beweiswürdigung darf die Behörde nicht an Private delegieren. Erforderlich ist vielmehr, dass sie sich ein eigenes Urteil darüber bildet, ob nach den ermittelten Umständen ein Sachverhalt als erwiesen gilt.

Der Amtswalter muss mithin die Verantwortung für die Beurteilung des Sachverhalts selber übernehmen und darf nicht in „blindem Vertrauen“ die Darstellungen von Zeugen, Sachverständigengutachten oder aus anderen Verfahren ungeprüft übernehmen (*Engel/Pfau*, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 24 Rn. 25; *Schwarz*, in: Fehling/Kastner/Störmer, Verwaltungsrecht, § 24 VwVfG Rn. 42).

Starre Beweisregeln gibt es für die Behörde nicht (*Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 21. Aufl. 2020, § 26 Rn. 31).

Jedoch wird die Behörde auch im Rahmen der freien Beweiswürdigung die widerstreitenden Interessen der Beteiligten zu berücksichtigen haben, soll heißen: Je bedeutender das in Frage stehende Rechtsgut ist und je tiefer in ein Grundrecht eingegriffen wird, desto sorgfältiger muss die Beweiswürdigung durch die Behörde erfolgen. Dies kann es erforderlich machen, den Beweiswert einzelner Darlegungen kritisch zu hinterfragen.

### **III. Rechtsfolgen der fehlerhaften Beweisermittlung**

Verstößt die Behörde gegen die vorstehenden Anforderungen an die Sachverhaltsermittlung, liegt hierin ein Verfahrensfehler (BVerwGE 25, 90). Dies zieht die formelle Rechtswidrigkeit des Bescheids nach sich. Insoweit ist § 46 VwVfG zu beachten, nach dem die Aufhebung eines Verwaltungsaktes, der nicht nach § 44 nichtig ist, nicht allein deshalb beansprucht werden kann, weil er unter Verletzung von Vorschriften über das Verfahren, die Form oder die örtliche Zuständigkeit zustande gekommen ist, wenn offensichtlich ist, dass die Verletzung die Entscheidung in der Sache nicht beeinflusst hat. In anderen Worten muss der Aufklärungsfehler erheblich für die Sachentscheidung gewesen sein.

Die fehlerhafte Sachverhaltsaufklärung kann zugleich zur materiellen Rechtswidrigkeit eines Bescheids führen. Das ist der Fall, wenn aufgrund der unzureichenden Ermittlungsmaßnahmen fehlerhaft das Vorliegen eines Tatbestandsmerkmals des gesetzlichen Tatbestands bejaht wird (*Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 21. Aufl. 2020, § 26 Rn. 36a).

### **C. Ergebniszusammenfassung**

Legt man die herausgearbeiteten Anforderungen an die Amtsermittlung bei der Gefahrprognose im Rahmen des § 15 Abs. 1 VersG zugrunde, genügt die – hier unterstellte – ungeprüfte Übernahme des lediglich mündlich mitgeteilten Sicherheitskonzepts der Bayer AG diesen Anforderungen nicht. Auch die von den Verwaltungsgerichten für ausreichend erachtete Kenntnis der „relevanten Eckpunkte“ stützt eine Gefahrenprognose danach nicht.

Grundsätzlich durfte die Versammlungsbehörde zwar die Hinweise der Bayer AG im Rahmen ihres Ermittlungsermessens heranziehen und diese Informationen auch werten.

Notwendig war allerdings eine nachvollziehende Beurteilung des Sicherheitskonzepts unter besonderer Beachtung des Schutzes der Versammlung des CBG durch Art. 8 GG.

Das Sicherheitskonzept hätte inhaltlich auf seine Plausibilität hin überprüft werden müssen.

Dies folgt bereits unmittelbar aus § 15 Abs. 1 VersG, der – wie das BVerfG in ständiger Rechtsprechung betont – im Lichte des Art. 8 GG die Auseinandersetzung mit Gegenindizien, die der eigenen Gefahrenprognose entgegenstehen, fordert (BVerfG, NJW 2000, 3053 (3055); NVwZ-RR 2002, 500 (500); OVG Münster, BeckRS 2016, 113270, Rn. 6).

Zudem gebietet die Pflicht zur nachvollziehenden Amtsermittlung, dass die von Privaten beigebrachten Unterlagen überprüft werden.

Vorliegend hätte es sich angeboten, zunächst eine Ortsbesichtigung des WCCB – im Beisein eines Verantwortlichen des CBG – durchzuführen und zu überprüfen, ob eine Sicherheitsüberprüfung tatsächlich nicht im Eingangsbereich des Gebäudes möglich war, zumal die Genehmigung für die Bayer AG zur Errichtung der Sicherheitsschleuse zeitlich nach der Anmeldung der Versammlung erfolgte.

Im Rahmen der Beweiswürdigung hätte sich die Versammlungsbehörde nochmals kritisch mit dem Sicherheitskonzept auseinandersetzen müssen, es hätte auf dieses nicht „blind vertrauen“ dürfen.

Prof. Dr. Remo Klinger  
(Rechtsanwalt)