



---

## Sachstand

---

### **Großveranstaltungen am Tag der Bundestagswahl** Rechtliche Grundlagen der Untersagung

**Großveranstaltungen am Tag der Bundestagswahl**

## Rechtliche Grundlagen der Untersagung

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 202/21  
Abschluss der Arbeit: 8. Dezember 2021  
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

---

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

## 1. Einführung

Dieser Sachstand behandelt die Frage, ob Großveranstaltungen, die für den Tag der Bundestagswahl geplant sind, untersagt werden können, wenn zu befürchten ist, dass dadurch der ordnungsgemäße Ablauf der Wahl oder die Ausübung des Wahlrechts erschwert werden könnten.

Der Begriff „Großveranstaltung“ ist weder legal noch einheitlich definiert. Unter einer Veranstaltung wird allgemein ein zeitlich begrenztes, geplantes Ereignis an einem physischen Ort vor Publikum verstanden. Eine Großveranstaltung ist nach dem Wörterbuch der Polizei eine Veranstaltung, die nach ihren Teilnehmern, der von ihr benötigten Fläche, ihrer Dauer oder ihrem sonstigen Planungsaufwand ein besonderes Ausmaß erreicht.<sup>1</sup> Hinzu kommen verschiedene Definitionen von Landes- und Bundesbehörden.<sup>2</sup> Entscheidend ist dabei, dass die Veranstaltung aufgrund verschiedener Merkmale höhere Anforderungen an die Gefahrenabwehr stellt. Neben der Teilnehmerzahl gehören dazu Art und Ort der Veranstaltung, Zeit, Dauer, Witterung und weitere Faktoren.

## 2. Aktuelle Rechtslage

Derzeit besteht weder nach dem Wahlrecht noch nach anderen Gesetzen eine ausdrückliche Befugnis, eine Großveranstaltung am Tag der Bundestagswahl zu verbieten. Dies schließt jedoch den Rückgriff auf allgemeine Befugnisse nicht aus. Dafür kommen verschiedene Gesetze aus dem Verwaltungsrecht in Betracht.

### 2.1. Straßenverkehrsrecht

Nach § 29 Abs. 2 Straßenverkehrsordnung (StVO) sind Veranstaltungen, für die Straßen mehr als verkehrüblich in Anspruch genommen werden, erlaubnispflichtig. Das ist der Fall, wenn die Benutzung der Straße für den Verkehr wegen der Zahl oder des Verhaltens der Teilnehmenden eingeschränkt wird. Die Verwaltungsvorschrift zur StVO listet unter anderem Volkswanderungen und Volksläufe, wenn mehr als 500 Personen teilnehmen oder das überörtliche Straßennetz (ab Kreisstraße) beansprucht wird, als erlaubnispflichtige weitere Veranstaltung auf und enthält Ausführungen zu den allgemeinen Grundsätzen und dem Erlaubnisverfahren. Der Behörde kommt bei der Entscheidung Ermessen nach § 40 des Verwaltungsverfahrensgesetzes (VwVfG) zu.<sup>3</sup> Wird die Erlaubnis erteilt, stellt diese einen Verwaltungsakt nach § 35 S. 1 VwVfG dar.

---

1 Fehn, in: Möllers, Wörterbuch der Polizei, 3. Auflage 2018, Großveranstaltung.

2 So beispielsweise Orientierungsrahmen des Ministeriums für Inneres und Kommunales NRW für die kommunale Planung, Genehmigung, Durchführung und Nachbereitung von Großveranstaltungen im Freien vom 15. August 2012 ([http://m.mik.nrw.de/fileadmin/user\\_upload/Redakteure/Dokumente/Themen\\_u.\\_Aufgaben/Schutz\\_u.\\_Sicherheit/sicherheitgrossveranstaltungen/Orientierungsrahmen\\_2\\_.pdf](http://m.mik.nrw.de/fileadmin/user_upload/Redakteure/Dokumente/Themen_u._Aufgaben/Schutz_u._Sicherheit/sicherheitgrossveranstaltungen/Orientierungsrahmen_2_.pdf)); Leitfaden „Sicherheit bei Großveranstaltungen“, Hessisches Ministerium des Innern und für Sport ([https://hlf.hessen.de/sites/hlf.hessen.de/files/Leitfaden\\_Sicherheit\\_bei\\_Gro%C3%9Fveranstaltungen.pdf](https://hlf.hessen.de/sites/hlf.hessen.de/files/Leitfaden_Sicherheit_bei_Gro%C3%9Fveranstaltungen.pdf)); Magazin Bevölkerungsschutz, Bundesamt für Bevölkerungsschutz und Katastrophenhilfe, 1. Quartal 2014, Seite 6 ([https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/BSMAG/bsmag\\_14\\_1.pdf?blob=publicationFile&v=4](https://www.bbk.bund.de/SharedDocs/Downloads/DE/Mediathek/Publikationen/BSMAG/bsmag_14_1.pdf?blob=publicationFile&v=4)).

3 BayVGh, Beschluss vom 3. August 2015 - 11 ZB 15.1114; OVG Bautzen, Urteil vom 15. Dezember 2016 – 3 A 650/15.

Die StVO enthält keine Regelung zur Rücknahme oder Widerruf dieser Erlaubnis, sodass die allgemeinen Vorschriften zur Rücknahme und Widerruf nach §§ 48, 49 VwVfG Anwendung finden.

Maßgeblich für die Unterscheidung zwischen Rücknahme und Widerruf ist die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts. Diese bestimmt sich nach der zum Zeitpunkt seines Erlasses geltenden Sach- und Rechtslage.<sup>4</sup> Ist ein rechtmäßiger Verwaltungsakt unanfechtbar geworden, also die Widerspruchsfrist abgelaufen, bestimmt § 49 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG, dass die Erlaubnis nur zurückgenommen werden darf, wenn die Behörde aufgrund nachträglich eingetretener Tatsachen berechtigt wäre, den Verwaltungsakt nicht zu erlassen, und wenn ohne den Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet würde.

Wird das Datum der Bundestagswahl für den gleichen Tag festgelegt wie für eine Großveranstaltung, für die bereits die straßenverkehrsrechtliche Erlaubnis erteilt wurde, so könnte dies eine nachträglich eingetretene Tatsache darstellen, aufgrund derer die Behörde berechtigt wäre, die Erlaubnis nicht zu erteilen. § 29 Abs. 2 StVO stellt die Erteilung der Erlaubnis in das Ermessen der Behörde; diese kann also, abhängig von den Umständen des konkreten Einzelfalls, entscheiden, dass die Erlaubnis nicht zu erteilen ist.

Es müsste zudem ohne Widerruf das öffentliche Interesse gefährdet sein. Der Begriff „öffentliches Interesse“ geht weiter als der der „schweren Nachteile für das Gemeinwohl“, es reicht jedoch nicht aus, dass der Widerruf im öffentlichen Interesse liegt oder in einer Interessenabwägung überwiegt. Der Widerruf muss vielmehr zur Abwehr einer Gefährdung des öffentlichen Interesses, das heißt zur Beseitigung oder Verhinderung eines sonst drohenden Schadens für den Staat, die Allgemeinheit oder wichtige Gemeinschaftsgüter geboten sein.<sup>5</sup> Zu den wichtigen Gemeinschaftsgütern gehören unter anderem die öffentliche Sicherheit und Ordnung.<sup>6</sup> Unter der öffentlichen Sicherheit ist die Unverletzlichkeit der objektiven Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen, wie insbesondere Leben, körperliche Unversehrtheit und Freiheit, sowie der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates und sonstiger Träger der Hoheitsgewalt zu verstehen.<sup>7</sup> Wahlen als ureigene Veranstaltungen des Staates sind daher als Teil des öffentlichen Interesses anzusehen und damit ein taugliches Schutzgut des Widerrufs nach § 49 Abs. 2 Nr. 3 VwVfG.

Für dieses Schutzgut muss eine konkrete Gefährdung vorliegen, für deren Beseitigung der Widerruf erforderlich ist und zu der er beitragen kann. Reine Vorsorgegesichtspunkte oder abstrakte Gefahrensituationen reichen dafür nicht aus.<sup>8</sup>

---

4 Abel, in: BeckOK VwVfG, 53. Ed. 1.7.2021, § 49 Rn. 1.

5 BVerwG, Beschluss vom 16. Juli 1982 - 7 B 190/81.

6 Vergleiche für Art. 49 II 1 Nr. 3 des Bayerischen Verwaltungsverfahrensgesetzes VGH München, Urteil vom 20. Februar 2014 – 22 BV 13.1909.

7 Depenheuer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 95. EL Juli 2021, Art. 8 Rn. 165.

8 VGH Mannheim, Beschluss vom 17. November 1988 - 14 S 2894/88.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, so liegt die Entscheidung über den Widerruf wiederum im Ermessen der Behörde. Diese ist also nicht verpflichtet, diesen auszusprechen. Es ist jedoch ebenfalls möglich, dass das Ermessen auf Null reduziert ist und der Widerruf die einzige Entscheidung ohne Ermessensfehler darstellt.<sup>9</sup> Dies hängt wiederum von den Umständen des Einzelfalls ab.

## 2.2. Straßenrecht

Auch nach dem Straßenrecht, das in die Kompetenz der Länder fällt, wäre für eine Großveranstaltung unter Umständen eine Sondernutzungserlaubnis erforderlich, wenn die Großveranstaltung den öffentlichen Straßenraum über den grundsätzlich zulässigen Gemeingebrauch (also die Benutzung der Straßen im Rahmen ihrer Widmung für den Verkehr) hinaus in Anspruch nimmt.<sup>10</sup>

Regelmäßig wird diese im Rahmen der sogenannten Verfahrenskonzentration gemeinsam mit der straßenverkehrsrechtlichen Erlaubnis erteilt.<sup>11</sup> Diese Verfahrenskonzentration begründet nach außen die alleinige Zuständigkeit der Straßenverkehrsbehörde. Die landesrechtlichen Normen des Straßenrechts schreiben jedoch vielfach vor, dass die für die straßenverkehrsrechtliche Erlaubnis zuständige Behörde die Straßenbaubehörde, die grundsätzlich für die straßenrechtliche Sondernutzungsgenehmigung zuständig ist, vor der straßenverkehrsrechtlichen Entscheidung anzuhören hat. Stellt diese Bedingungen, Auflagen oder erhebt Gebühren, so müssen diese in die straßenverkehrsrechtliche Erlaubnis aufgenommen werden.

Da die Sondernutzungsgenehmigung nicht als eigener Verwaltungsakt ergeht, sondern in der straßenverkehrsrechtlichen Erlaubnis enthalten ist, richtet sich auch die Rücknahme bzw. der Widerruf nach den für diese geltenden Bestimmungen, die unter 2.1 erläutert wurden.

## 2.3. Versammlungsrecht

Versammlungen sind aufgrund des Grundrechts der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG grundsätzlich zulässig und stehen nicht unter einem Erlaubnisvorbehalt. Nach § 15 Abs. 1 Versammlungsgesetz (VersG) kann die zuständige Behörde eine Versammlung jedoch verbieten, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei der Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist.

Ob eine Großveranstaltung eine Versammlung darstellt, bestimmt sich nach dem Versammlungsbegriff. Der Versammlungsbegriff wird weder im Versammlungsgesetz noch im Grundgesetz definiert,

---

9 Schoch, in: Schoch/Schneider, VwVfG, Juli 2020, § 49 Rn. 139.

10 Landesrechtliche Normen zum Gemeingebrauch: § 13 Abs. 1 Straßengesetz für Baden-Württemberg, § 14 Abs. 1 S. 1 BayStrWG, § 10 Abs. 2 S. 1 BerlStrG, § 14 Abs. 1 S. 1 BbgStrG, § 15 Abs. 1 BremLStrG, § 16 Hamburgisches Wegegesetz § 14 S. 1 StrG, § 21 Abs. 1 S. 1 StrWG – MV, § 14 Abs. 1 S. 1 NStrG, § 14 Abs. 1 S. 1 StrWG NRW, § 34 Abs. 1 S. 1 LStrG Rheinland-Pfalz, § 14 Abs. 1 S. 1 StrG SL, § 14 Abs. 1 S. 1 Sächsisches Straßengesetz, § 14 Abs. 1 S. 1 StrG LSA, § 20 Abs. 1 S. 1 StrWG Schleswig-Holstein, § 14 Abs. 1 ThürStrG.

11 Die folgenden Darstellungen entstammen Schoch, Sondernutzung öffentlicher Straßen, JURA 2013, 916, verfügbar unter: <http://www.juraexamen.info/wp-content/uploads/jura-2013-911.pdf>.

aber nach allgemeiner Auffassung decken sie sich.<sup>12</sup> Eine Versammlung ist grundsätzlich eine Situation, in der sich eine Anzahl von Menschen an einem Ort aufhält und die Beteiligten gemeinsam einen sie innerlich verbindenden Zweck verfolgen.<sup>13</sup> In der Literatur sowie in der Rechtsprechung ist umstritten, ob jeder beliebige Zweck genügt oder ob er eine Meinungsäußerung darstellen muss. Das Bundesverfassungsgericht verfolgt mittlerweile einen restriktiveren Ansatz, wonach Versammlungen „örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung“<sup>14</sup> sind. Danach sind nur solche Großveranstaltungen erfasst, die diese Voraussetzungen erfüllen, was insbesondere bei rein unterhaltenden und kommerziellen Veranstaltungen wie Konzerten und Sportveranstaltungen regelmäßig nicht anzunehmen ist.<sup>15</sup>

Bezweckt eine Großveranstaltung eine Meinungsäußerung, so müssen für ein Verbot die übrigen Voraussetzungen des § 15 VersG erfüllt sein. Hier ist insbesondere das Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr zu beachten. Unmittelbar gefährdet sind die öffentliche Sicherheit oder die öffentliche Ordnung, wenn eine konkrete Sachlage vorliegt, „die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Interessen führt“<sup>16</sup>. Zu beachten ist, dass ein Versammlungsverbot nur als ultima ratio in Betracht kommt, das heißt nur dann, wenn Versammlungsaufgaben zur Gefahrenabwehr nicht ausreichend sind.<sup>17</sup>

#### 2.4. Weitere Rechtsgrundlagen

Eine weitere Rechtsgrundlage zur Untersagung einer Großveranstaltung am Tag der Bundestagswahl könnte sich in den allgemeinen Polizei- und Ordnungsgesetzen der Länder finden. Mangels entsprechender Spezialermächtigung wird es sich regelmäßig um die Generalklausel handeln. Dabei ist jedoch neben den Tatbestandsmerkmalen der jeweiligen Vorschrift insbesondere die Zuständigkeit der Polizei gegenüber den allgemeinen Ordnungsbehörden zu beachten, die regelmäßig subsidiär ist, sodass eine eigene Zuständigkeit nur auflebt, soweit die Abwehr der Gefahr durch eine andere Behörde nicht oder nicht rechtzeitig möglich erscheint.<sup>18</sup>

Je nach Ausgestaltung der Großveranstaltung kann zu deren Durchführung auch eine Festsetzung nach § 69 Gewerbeordnung erforderlich sein, deren Aufhebung nach § 69 Abs. 2 Satz 1 Halbsatz 2 möglich ist, wenn nachträglich Tatsachen bekannt werden, die eine Ablehnung der Festsetzung gerechtfertigt hätten.

---

12 BVerwGE 129, 42 (45).

13 Beispielhaft für viele: Schneider, in: Epping/Hillgruber, 48. Edition August 2021, GG Art. 8 Rn. 5.

14 BVerfGE 104, 92 [104]; BVerfGE 111, 147 (154f.).

15 Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2013, Art. 8 GG Rn. 26.

16 BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 19. Dezember 2007 - 1 BvR 2793/04.

17 Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2013, Art. 8 GG Rn. 93.

18 So beispielsweise § 4 Abs. 1 ASOG Berlin.

---

Vorschriften aus dem Bau-, Bauordnungsrecht oder anderen Gesetzen kommen nicht weiter in Betracht. Es können jedoch landesrechtliche Spezialnormen vorliegen, wie Art. 19 Bayerisches Landesstraf- und Verordnungsgesetz oder § 42 Thüringisches Ordnungsbehördengesetz, die jeweils eine Anzeigepflicht für sogenannte öffentliche Vergnügungen normieren.

### **3. Neuregelung**

Trotz dieser grundsätzlichen Möglichkeiten, Großveranstaltungen zu untersagen, indem die regelmäßig für die Durchführung erforderliche Erlaubnis nicht erteilt oder widerrufen wird, gibt es bislang keine ausdrückliche Regelung für Großveranstaltungen an Wahltagen. Grundsätzlich bleibt es dem Gesetzgeber unbenommen, eine ausdrückliche Regelung dazu zu erlassen. Dabei sind jedoch mehrere Aspekte aus verfassungsrechtlicher Sicht zu berücksichtigen.

Zunächst sind die Grundrechte, die durch ein Verbot berührt werden können, zu beachten. Insbesondere kommt bezüglich der Versammlungsfreiheit ein Versammlungsverbot aufgrund der grundrechtlichen Schutzwirkung nur als ultima ratio in Betracht (siehe unter 2.3.).

Ob eine Großveranstaltung geeignet ist, den ordnungsgemäßen Ablauf der Wahl oder die Ausübung des Wahlrechts zu stören, dürfte nur im konkreten Einzelfall feststellbar sein. Zudem könnte nur im Einzelfall festgestellt werden, ob mildere Mittel, etwa in Form einer Beschränkung der Veranstaltung auf bestimmte Straßen oder Uhrzeiten, in Betracht kommen. Um auf die Umstände des konkreten Einzelfalls eingehen zu können, dürfte daher wohl nur eine Norm in Betracht kommen, die es in das Ermessen der Behörden steht, ein Verbot von Großveranstaltungen an Wahltagen zu erteilen.

\* \* \*