

04.06.2024

Der Oberbürgermeister der Stadt Mannheim erlässt gemäß § 44 Abs. 2 Gemeindeordnung (GemO BW, Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG, § 35 S. 2 Verwaltungsverfahrensgesetz für Baden-Württemberg (LVwVfG), § 15 Abs. 1 Versammlungsgesetz, § 1 Abs. 1 i.V.m. § 3 Polizeigesetz Baden-Württemberg, § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), §§ 20, 26 Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz für das Gebiet der Stadt Mannheim nachstehende

Allgemeinverfügung

- I. Aufgrund der tödlichen Messerattacke am Freitag, den 31.05.2024 auf dem Marktplatz G 1 in Mannheim, wird die Zweckbestimmung und überwiegende Funktion des Marktplatzes sowie der daran angrenzenden Straßen zwischen G1 und G2 sowie zwischen G1 und R1 als sogenannte Gedenk- und Trauerstätte festgelegt. Diese öffentlich-rechtliche Zweckbestimmung setzt einen äußeren Ruherahmen voraus, der den Örtlichkeiten ein durch Ernst und Würde bestimmtes Gepräge gibt sowie dem Einzelnen ein stilles Innehalten und pietätvolles Gedenken ermöglicht. Daraus folgt, dass Veranstaltungen, Informationsstände und Versammlungen grundsätzlich untersagt sind.

- II. Das in Ziffer 1 Satz 3 verfügte Verbot gilt nicht für Veranstaltungen, die der Grundversorgung der Bürgerinnen und Bürger dienen (insb. Wochenmarkt). Im besonderen Ausnahmefall kann die Versammlungsbehörde von dem Verbot in Ziffer 1 Satz 3 befreien. Ein

Seite 1/7

besonderer Ausnahmefall setzt voraus, dass unter Berücksichtigung der Einzelfallumstände der Veranstaltung bzw. Versammlung (insb. Veranstalter, Inhalt, Teilnehmerzahl, sonstige Modalitäten, etwaige Gegenveranstaltungen etc.) von vornherein keine Besorgnis besteht, dass die in Ziffer 1 festgelegte Zweckbestimmung und überwiegende Funktion als Gedenk- und Trauerstätte beeinträchtigt wird.

- III. Die in Ziffer 1 festgelegte überwiegende Zweckbestimmung und das in Ziffer 1 Satz 3 verfügte Verbot sind zunächst – soweit die Allgemeinverfügung nicht zuvor schon aufgehoben wird – bis zum 16.06.2024 befristet.
- IV. Hinsichtlich des unter Ziffer 1 Satz 3 verfügten Verbots wird die sofortige Vollziehung nach § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 VwGO angeordnet.
- V. Für den Fall der Zuwiderhandlung gegen das in Ziffer 1 Satz 3 verfügte Verbot kann unmittelbarer Zwang angewendet werden, der hiermit angedroht wird.

Begründung:

Zu Ziffer I:

Die einzelne Entscheidung, für einen begrenzten Zeitraum in Ausübung des sachlichen Gestaltungsmessens die Zweckbestimmung eines kleinen örtlichen Bereiches zu modifizieren, stellt ein Geschäft der laufenden Verwaltung dar. Durch die Allgemeinverfügung wird die Eröffnung eines Verkehrs zur öffentlichen Kommunikation im Bereich des Marktplatzes sowie der daran angrenzenden Straßen zwischen G1 und G2 sowie zwischen G1 und R1, auf Grundlage der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie, temporär eingeschränkt (vgl. zur Beschränkung der Zweckbestimmung im Wege der Allgemeinverfügung VGH BW, Urteil vom 11. April 1994 – 1 S 1081/93; VGH BW, Beschluss vom 17. Juli 2012 – 10 S 406/10). Es steht der eingeschränkten Zweckbestimmung und Funktion auch nicht entgegen, dass die Örtlichkeiten im Übrigen jedermann ohne besondere Zulassung zur Nutzung offenstehen (vgl. zur öffentlichen Einrichtung VGH BW, Beschluss vom 19. Dezember 2023 – 1 S 1365/23).

Das in Ziffer 1 Satz 3 verfügte Verbot verletzt nicht das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit.

Art. 8 I GG gewährleistet das Recht, selbst zu bestimmen, wann, wo und unter welchen Modalitäten eine Versammlung stattfinden soll. Die Bürger sollen damit selbst entscheiden können, wo sie ihr Anliegen am wirksamsten zur Geltung bringen können (sog. Selbstbestimmungsrecht).

Die Versammlungsfreiheit verschafft den Grundrechtsträgern damit allerdings kein Zutrittsrecht, also keinen Anspruch der Öffentlichkeit auf einen uneingeschränkten Zugang zu beliebigen Orten. Die Entscheidung über Ort und Zeit der Versammlung setzt die rechtliche Verfügungsbefugnis über den Versammlungsort voraus. Eine Gemeinde kann etwa bei ihren gemeindlichen Einrichtungen eine nicht dem Widmungszweck entsprechende Nutzung durch Verwaltungsakt untersagen (vgl. BVerfG, Urteil v. 29.10.1992 - 7 C 34/91).

Art. 8 Abs. 1 GG gewährt dem Bürger namentlich keinen Zutritt zu Orten, die der Öffentlichkeit nicht allgemein zugänglich sind oder zu denen schon den äußeren Umständen nach nur zu bestimmten Zwecken Zugang gewährt wird. Durch die temporär eingeschränkte Zweckbestimmung und Funktion des Marktplatzes stellt dieser Bereich vorübergehend keinen unbeschränkten öffentlichen Kommunikationsraum dar. Verhaltensformen, die der Aufrechterhaltung der öffentlich-rechtlichen Zweckbestimmung und insoweit gleichsam der „Integrität“ des Marktplatzes als Trauer- und Gedenkstätte zuwiderlaufen, sind daher – zeitlich befristet – untersagt.

Das Bundesverfassungsgericht bestimmt den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit nach dem Leitbild des „öffentlichen Forums“. Soweit ein allgemeiner öffentlicher Verkehr eröffnet ist und die konkrete Örtlichkeit zu den sog. öffentlichen Foren zählt, kann aus diesem Kommunikationsraum auch die politische Auseinandersetzung in Form von kollektiven Meinungskundgaben durch Versammlungen nicht a priori herausgehalten werden.

Dieses Leitbild des öffentlichen Forums wird dadurch charakterisiert, dass auf ihm eine Vielzahl von verschiedenen Tätigkeiten und Anliegen verfolgt werden kann und hierdurch ein vielseitiges und offenes Kommunikationsgeflecht entsteht. Abgegrenzt werden muss dies von Stätten, die der Allgemeinheit ihren äußeren Umständen nach nur zu ganz bestimmten Zwecken zur Verfügung stehen oder ganz überwiegend nur einer bestimmten Funktion dienen und entsprechend ausgestaltet sind. Danach kann an Orten, die in tatsächlicher Hinsicht ausschließlich oder ganz überwiegend nur einer bestimmten Funktion dienen, die Durchführung von Versammlungen nach Art. 8 Abs. 1 GG nicht begehrt werden.

Der Marktplatz dient, dies ist bereits anhand der zahlreichen niedergelegten Blumen etc., aber auch aufgrund der aufgestellten Schilder äußerlich erkennbar, jedenfalls für den definierten Zeitraum überwiegend nur einer bestimmten Funktion: der Einrichtung einer Trauer- und Gedenkstätte.

Diese überwiegende Funktion besteht darin, einen Ort der pietätvollen Trauer und der Einkehr zu schaffen. Die Menschen sollen die Möglichkeit haben, in Stille Abschied von dem verstorbenen Polizeibeamten zu nehmen, Blumen oder Kerzen nieder-/abzulegen, sich mit anderen Menschen auszutauschen und sich gegenseitig Trost und Kraft zu spenden. Diese Zwecksetzung setzt untrennbar und zwingend einen äußeren Ruherahmen voraus, der der Örtlichkeit ein durch Ernst und Würde bestimmtes Gepräge gibt und somit ein stilles Innehalten und respekt- und würdevolles Gedenken ermöglicht. Die Durchführung von Veranstaltungen, Informationsständen und Versammlungen in der direkten Umgebung würde die Zwecksetzung aufgrund des vorhandenen Störpotentials grundsätzlich erheblich beeinträchtigen. Die pietätsbedingte Zurückhaltung mit „unpassenden“ oder lärmintensiven Meinungsäußerungen ist gerade kein typisches Wesensmerkmal von Veranstaltungen und Versammlungen. Gerade im Rahmen von Versammlungen dürfen Meinungen vielmehr lautstark geäußert werden und – innerhalb der durch den Gesetzgeber markierten Grenzen – einen provokativen, anstößigen und geschmacklosen Inhalt haben, auch wenn die Versammlungen dadurch von Außenstehenden als aggressiv, unangenehm oder einschüchternd empfunden werden. Zudem haben Versammlungen nicht selten Gegenveranstaltungen von Andersdenkenden zur Folge und insoweit die Absicherung durch Polizeibeamtinnen und Polizeibeamte. Schließlich gilt es zu berücksichtigen, dass nicht nur Veranstaltungen, sondern auch (gemischte) Versammlungen Unterhaltungselemente beinhalten können (Musik, Tanz etc.), die per se mit der Zweckrichtung in Ziffer 1 kollidieren.

Während des definierten Zeitraums sollen indes keine lautstark geäußerten Ideologien bzw. Standpunkte und (potenziell) konfliktreichen Auseinandersetzungen den Charakter des Platzes prägen (vgl. auch BVerwG vom 28.10.1998 – NJW 1999, S. 805, wo das Gericht auf die allgemeine Gefahrgeneigtheit politischer und religiöser Aussagen und die besondere Gefahr abgestellt, dass es ihretwegen zu Konflikten kommt).

Vorliegend bestünde ohne das Verbot gemäß Ziffer 1 Satz 3 auch eine unmittelbare Gefahr für die „öffentliche Sicherheit“ (Funktionsfähigkeit hoheitlicher Einrichtungen – hier: Trauer- und Gedenkstätte) und die „öffentliche Ordnung“ (erhebliche Beeinträchtigung des sittlichen Empfindens der Bürger, Provokationscharakter) i.S. von § 15 Abs. 1 VersG und § 1 Abs. 1 i.V.m. § 3 PolG.

Für den Begriff der öffentlichen Ordnung ist kennzeichnend, dass er auf ungeschriebene Regeln verweist, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden und mit dem Wertgehalt des Grundgesetzes zu vereinbarenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird. Beschränkende Verfügungen zum Schutz der öffentlichen Ordnung sind verfassungsrechtlich

unbedenklich, wenn und soweit sich die Gefahr nicht aus dem Inhalt der Äußerung, sondern aus der äußeren Art und Weise der Durchführung der Versammlung ergibt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.12.2007 - 1 BvR 2793/04).

Die Untersagung gemäß Ziffer 1 Satz 3 ist verhältnismäßig.

Eine generelle Begrenzung auf stille Mahnwachen wäre nicht gleichermaßen geeignet, um das vorliegende Ziel zu erreichen. Auch einzelne Mahnwachen und bloß nonverbale Meinungskundgaben können – in Abhängigkeit von dem Veranstalterkreis und dem jeweiligen Motto – ebenso Gegenveranstaltungen in erheblicher Größenordnung evozieren. Insoweit ist wiederum eine Absicherung durch Polizeikräfte erforderlich und es besteht die Gefahr von erheblichen Tumulten oder sogar Auseinandersetzungen. Entsprechendes gilt für den Erlass von Auflagen in Hinblick auf die jeweilige Versammlung: Auch hier wäre im Bedarfsfall ein Einschreiten der Polizei und ggfls. eine Auflösung geboten. Dies konfliktiert mit der festgelegten überwiegenden Funktion des Marktplatzes als Trauer- und Gedenkstätte. Schließlich kommt auch keine Begrenzung auf einzelne Ruhe- bzw. Trauerzeiten am Tag in Betracht. In Ansehung dessen, dass es eine Vielzahl von Bürgerinnen und Bürgern gibt, die der Tod des Polizeibeamten tief erschüttert hat und den Menschen gerade auch ein spontanes Trauern beim Passieren des Marktplatzes ermöglicht werden soll, wäre eine Beschränkung auf ausgewählte Zeiträume nicht gleichermaßen geeignet.

Die Allgemeinverfügung ist auch angemessen. Mit ihr geht namentlich kein Verbot von Versammlungen in der (Innen-)Stadt Mannheim einher. Sie betrifft lediglich einen Bereich und dies nur für einen begrenzten Zeitraum. Die Versammlungsfreiheit stellt als wesentliches Element demokratischer Offenheit eine für das Gemeinwesen gewichtige grundrechtliche Gewährleistung dar. Auch nach der Allgemeinverfügung besteht indes weiterhin die Möglichkeit, auch kollektive Meinungskundgaben (unabhängig davon, ob sie die einen Bezug zu der tödlichen Messerattacke haben oder nicht) im räumlichen Nähebereich zum Marktplatz durchzuführen und von dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit Gebrauch zu machen. Zudem besteht ausnahmsweise die Möglichkeit einer Befreiung.

Die eingeschränkte Zweckbestimmung und der temporäre Ausschluss gelten schließlich unter Beachtung des Gleichheitsgrundsatzes für sämtliche Veranstaltungen und Versammlungen. Insbesondere führt die Beschränkung des Widmungsumfangs nicht dazu, dass die entsprechende Nutzung des Marktplatzes allein aufgrund der Befassung mit einem bestimmten Thema temporär ausgeschlossen wird.

Demnach ist das Verbot ermessensfehlerfrei.

Zu Ziffer II:

Es werden Ausnahmen zugelassen, soweit dadurch die eingeschränkte Zweckbestimmung und Funktion des Marktplatzes nicht beeinträchtigt wird.

Eine Befreiung gemäß Ziffer 2 S. 2 kommt allenfalls bei kleineren (stillen) Mahnwachen in Betracht, wo von vornherein, unter Berücksichtigung des Veranstalters, Inhalts und der sonstigen Modalitäten, nicht die Besorgnis besteht, dass die Zweckbestimmung als Trauer- und Gedenkstätte beeinträchtigt wird. Dies ist etwa dann nicht der Fall, falls lautstarke Meinungsäußerungen, Gegenveranstaltungen, ein konfliktreiches Aufeinandertreffen mit Andersdenkenden oder sonst eine polizeiliche Absicherung zu befürchten bzw. erforderlich sind.

Zu Ziffer III:

Das Verbot ist zunächst bis zum 16.06.2024 befristet.

Zu Ziffer IV:

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Absatz 2 S. 1 Nr. 4 VwGO ist im besonderen öffentlichen Interesse geboten und vorliegend ausnahmsweise erforderlich. Der Dringlichkeit folgt daraus, dass es im Falle einer Veranstaltung oder Versammlung grundsätzlich zu einer erheblichen Beeinträchtigung der bezweckten Funktion des Bereiches als vorübergehende Gedenk- und Trauerstätte kommen kann. In Hinblick darauf, dass dadurch nicht nur der eingeschränkte Widmungszweck, sondern auch das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger erheblich beeinträchtigt wird, ist vorliegend ausnahmsweise der Suspensiveffekt zu versagen.

Zu Ziffer V:

Die Androhung der Anwendung unmittelbaren Zwangs gemäß §§ 20, 26 Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz ist erforderlich, um die Zielsetzung dieser Allgemeinverfügung zu erreichen, wenn auf andere Art und Weise eine unmittelbar bevorstehende erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit nicht mehr verhindert werden kann. Die Androhung anderer Zwangsmaßnahmen, namentlich des Zwangsgeldes, ist untunlich, um die zügige Beseitigung der Störung im Falle einer unerlaubten Nutzung zu erreichen.

Bekanntmachungshinweis:

Die Allgemeinverfügung gilt gemäß § 1 Absatz 2 Satz 2 der Satzung der Stadt Mannheim über öffentliche Bekanntmachungen am Tag der Bereitstellung auf der Internetseite der Stadt Mannheim als bekannt gemacht. Sie gilt einen Tag nach ihrer Veröffentlichung als bekannt gegeben und ist vom 05.06.2024 bis einschließlich 16.06.2024 wirksam. Der vollständige Text der Allgemeinverfügung mit Begründung kann auf der Homepage der Stadt Mannheim eingesehen werden.

Rechtsbehelfsbelehrung:

Gegen diese Verfügung kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch bei der Stadt Mannheim - Fachbereich Sicherheit und Ordnung, Karl-Ludwig-Straße 28-30, 68165 Mannheim - erhoben werden.

Mannheim, den 04.06.2024

Christian Specht
Oberbürgermeister

Anlage zur Allgemeinverfügung

Räumlicher Geltungsbereich

