Anfängerklausur allgemeines Verwaltungsrecht: Keine Macht den Drohnen

Prof. Dr. Matthias Cornils, Wiss. Mitarbeiter Ass. iur. Lukas Streim, Mainz[*]

Die Klausur wurde im Wintersemester 2025/2026 an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz als Semesterabschlussklausur im allgemeinen Verwaltungsrecht mit einer Bearbeitungszeit von zwei Zeitstunden gestellt (Notendurchschnitt: 4,55 Punkte). Sie befasst sich mit dem verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz gegen Nebenbestimmungen, der Arbeit mit einem unbekannten Gesetz (Landesstraßengesetz) sowie der Prüfung von Ermessensfehlern bei der Erteilung einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis. Die Klausur verlangt indes keine Vorkenntnisse zum Straßenrecht und ist daher für Studierende in den Anfangssemestern geeignet.

Sachverhalt

In Mainz findet vom 20. bis 23.6.2025 die Johannisnacht statt. Dabei handelt es sich um ein einmal jährlich an der Promenade des Mainzer Rheinufers stattfindendes Volksfest. Den Höhepunkt bildet seit jeher das Abschlussfeuerwerk am letzten Abend der Johannisnacht. Für die Johannisnacht 2025 sowie für künftige Ausrichtungen des Festes hat die Stadt Mainz indes beschlossen, das Abschlussfeuerwerk aus Gründen des Umweltschutzes durch eine Drohnenshow mit Laserlichtern zu ersetzen.

Die Bürgerin A ist mit dieser geplanten Programmänderung gar nicht einverstanden. Drohnen seien keineswegs harmlos, sondern „automatisierte Killermaschinen“, die in der modernen Kriegsführung gezielt eingesetzt würden, um unschuldige Zivilisten zu schädigen. Einer Normalisierung des Drohneneinsatzes in der Gesellschaft müsse daher Einhalt geboten werden.

A beantragt deshalb im Januar 2025 bei der Stadtverwaltung Mainz als der zuständigen Straßenbaubehörde die Erlaubnis, während der gesamten Dauer der Johannisnacht 2025 einen Informationsstand mit dem Thema „Keine Macht den Drohnen“ aufzustellen. Der Informationsstand soll auf der Promenade am Mainzer Rheinufer noch außerhalb des Festgeländes, aber in der Nähe des nördlichen Eingangs, aufgebaut werden. A möchte selbst an dem Informationsstand Passanten ansprechen und Informationsbroschüren zu den Gefahren von Drohneneinsätzen in Kriegsgebieten verteilen. Am 23.6.2025 möchte A – ohne dies in ihrem Antrag zu erwähnen – seitlich neben dem Stand zusätzlich eine Videowand aufstellen, die in Dauerschleife eine Originalfilmaufnahme abspielen soll, auf der zu sehen ist, wie mehrere Wohnhäuser in einem syrischen Dorf abbrennen. Die Häuser sind dabei umringt von Kampfdrohnen, die, auf den ersten Blick erkennbar, über Waffensysteme verfügen.

Die Stadtverwaltung Mainz erlangt durch Zufall Kenntnis von der geplanten Videoausstrahlung durch A. Die Behörde erteilt der A daher durch am 16.3.2025 zugestellten Bescheid die Sondernutzungserlaubnis gem. § 41 Abs. 1 LStrG zum Betrieb des von A beantragten Informationsstandes, allerdings mit der folgenden, für sofort vollziehbar erklärten „Maßgabe“:

> „Es ist Ihnen untersagt, neben Ihrem Informationsstand Videoaufnahmen, die militärische Drohnenflüge oder sonstige Aktivitäten von Kampfdrohnen zeigen, für Passanten sichtbar auszustellen.“

[*] Der Autor *Cornils* ist Inhaber des Lehrstuhls für Medienrecht, Kulturrecht und öffentliches Recht an der Johannes Gutenberg-Universität Mainz. Der Autor *Streim* ist Wiss. Mitarbeiter ebenda.

Die Behörde begründet ihre Entscheidung damit, dass die Videoaufnahmen auf die vorbeigehenden Festbesucher, insbesondere auf Kinder, schockierend wirken könnten. Die Behörde habe sich daher zum Schutz der psychischen Gesundheit und des Wohlbefindens der Passanten dazu entschieden, die Videoübertragung zu untersagen.

A ist über die Untersagung empört und legt deshalb am 19.3.2025 formgerecht Widerspruch gegen den Bescheid der Stadtverwaltung, soweit dieser sie mit der „Maßgabe" belaste, ein. Sie sei „rechtsstaatswidrig" nicht einmal angehört worden. Die Begründung der Behörde lasse zudem erkennen, dass die „Maßgabe" auch inhaltlich nicht vom Gesetz gedeckt sei: Es könne, wie sich aus den Vorschriften des LStrG – insbesondere § 1 Abs. 1, § 2, §§ 34 ff. – ergebe, im Rahmen der Erteilung einer straßenrechtlichen Erlaubnis allenfalls um Schutzzwecke gehen, die etwas mit der Straße und ihrer Verkehrsfunktion zu tun hätten, nicht um den allgemeinen Rechtsgüterschutz, so auch nicht um den Gesundheits- oder Wohlbefindensschutz von Passanten gegenüber möglicherweise belastend wirkenden Meinungsäußerungen.

Der Stadtrechtsausschuss weist den Widerspruch im April 2025 zurück. In der Begründung des Widerspruchsbescheids heißt es, der Ausschuss habe das Vorbringen der A zur Kenntnis genommen. Die Rechtsauffassung der A treffe aber nicht zu: Die Sondernutzungserlaubnis sei sehr wohl ein Instrument, mit dem Konflikte zwischen Verkehrsteilnehmern – auch solche der in Rede stehenden Art – im öffentlichen Straßenraum unterbunden werden könnten. A erhebt form- und fristgerecht Klage beim zuständigen Verwaltungsgericht Mainz, mit der sie die Aufhebung der behördlichen „Maßgabe" zu ihrem Informationsstand begehrt. Bis zu den Tagen des Johannisfests kommt es nicht mehr zu einer Entscheidung des Verwaltungsgerichts über die Klage. A sieht daher zähneknirschend davon ab, die Videoaufnahme vorzuführen. Nach dem Ende des Festes möchte A die Sache jedoch nicht auf sich beruhen lassen, „schließlich gebe es auch im nächsten Jahr wieder eine Johannisnacht". Sie beantragt daher nunmehr Feststellung, dass die Belastung mit der „Maßgabe" rechtswidrig gewesen sei und sie in ihren Rechten verletzt habe.

Fallfrage

Wie wird das Verwaltungsgericht über die Klage der A entscheiden?

Bearbeitungsvermerk

1. Bitte erstellen Sie ein umfassendes Gutachten und gehen Sie auf alle im Sachverhalt aufgeworfenen Fragestellungen – ggfs. hilfsgutachtlich – ein.
2. Gehen Sie bei der Bearbeitung davon aus, dass es sich bei der Mainzer Rheinuferpromenade um eine dem öffentlichen Fahrrad- und Fußgängerverkehr gewidmete (§ 36 LStrG) öffentliche Straße i.S.d. § 1 Abs. 2 LStrG und dass es sich bei dem von A geplanten Informationsstand um eine erlaubnispflichtige Sondernutzung i.S.d. § 41 Abs. 1 LStrG handelt.
3. Versammlungs- oder strafrechtliche Normen sind bei der Bearbeitung nicht zu prüfen. Von der Anwendbarkeit der Vorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes des Bundes (VwVfG) ist auszugehen.
4. Auf die angehängten Vorschriften des Landesstraßengesetzes Rheinland-Pfalz (LStrG) wird hingewiesen. Weitere Vorschriften des LStrG sind für die Bearbeitung nicht von Relevanz.

Auszug aus dem Landesstraßengesetz (LStrG)

§ 1 Geltungsbereich
(1) Bau, Unterhaltung und Benutzung der öffentlichen Straßen bestimmen sich nach diesem Gesetz.
(2) Öffentliche Straßen im Sinne dieses Gesetzes sind die dem öffentlichen Verkehr gewidmeten Straßen, Wege und Plätze.

§ 2 Funktion der öffentlichen Straßen
Die öffentlichen Straßen haben den Bedürfnissen des überregionalen, regionalen, flächenerschließenden und innerörtlichen Verkehrs zu entsprechen.

§ 34 Gemeingebrauch
(1) [1]Der Gebrauch der Straße ist jedermann im Rahmen der Widmung und der Verkehrsvorschriften gestattet (Gemeingebrauch). [2]Auf die Aufrechterhaltung des Gemeingebrauchs besteht kein Rechtsanspruch.
(2) Im Rahmen des Gemeingebrauchs hat der fließende Verkehr den Vorrang vor dem ruhenden Verkehr.
(3) Gemeingebrauch liegt nicht vor, wenn der Gemeingebrauch anderer ausgeschlossen oder mehr als unvermeidbar beschränkt oder die Straße nicht vorwiegend zum Verkehr, sondern zu anderen Zwecken benutzt wird.

§ 36 Widmung
(1) [1]Der Träger der Straßenbaulast verfügt im Benehmen mit der Straßenbaubehörde die Widmung einer Straße für den öffentlichen Verkehr. […]
[4]Bei der Widmung sind die Straßengruppe, zu der die Straße gehört, sowie Beschränkungen der Widmung auf bestimmte Benutzungsarten oder Benutzerkreise festzulegen.

§ 41 Sondernutzung
(1) [1]Der Gebrauch der Straße über den Gemeingebrauch hinaus (Sondernutzung) bedarf der Erlaubnis der Straßenbaubehörde. [2]Sie entscheidet darüber im Benehmen mit dem Träger der Straßenbaulast.
(2) Die Erlaubnis wird nur auf Zeit oder auf Widerruf erteilt. Für die Erlaubnis können Bedingungen und Auflagen festgesetzt werden. […]

Lösungsvorschlag

A. Zulässigkeit ... 1242
I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs ... 1242
II. Statthafte Klageart ... 1242
1. Abgrenzung Inhalts-/Nebenbestimmung ... 1243
2. Isolierte Anfechtbarkeit der Nebenbestimmung ... 1243
3. Erledigung des Verwaltungsakts, § 43 Abs. 2 VwVfG ... 1245
III. Klagebefugnis ... 1245
IV. Besonderes Feststellungsinteresse ... 1245
V. Vorverfahren ... 1246
VI. Klagefrist ... 1246
VII. Klagegegner ... 1246
VIII. Beteiligten- und Prozessfähigkeit ... 1246
IX. Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen ... 1246
X. Zwischenergebnis ... 1246
B. Begründetheit ... 1246
I. Rechtmäßigkeit der Auflage ... 1246
1. Ermächtigungsgrundlage ... 1247
2. Formelle Rechtmäßigkeit ... 1247
a) Zuständigkeit der Stadtverwaltung Mainz ... 1247
b) Verfahren ... 1247
c) Form ... 1248
d) Zwischenergebnis ... 1248
3. Materielle Rechtmäßigkeit ... 1248
a) Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage ... 1248
b) Rechtsfolge ... 1248
aa) Ermessensnichtgebrauch ... 1248
bb) Ermessensfehlgebrauch ... 1249
cc) Ermessensüberschreitung/Verhältnismäßigkeit ... 1250
4. Ergebnis ... 1251
II. Rechtsverletzung der A ... 1252
III. Isolierte Aufhebbarkeit der Auflage ... 1252
IV. Ergebnis ... 1252
C. Gesamtergebnis ... 1253

Das Verwaltungsgericht wird die begehrte Feststellung aussprechen, wenn die Klage der A zulässig und soweit sie begründet ist.

Hinweis: Es kann auch mit dem üblichen, auf die Erfolgsaussichten der Klage („Die Klage hat Erfolg, wenn sie zulässig und soweit sie begründet ist.“) abstellenden Obersatz begonnen werden.[1]

A. Zulässigkeit

Die Klage ist zulässig, wenn im Zeitpunkt der letzten mündlichen Verhandlung vor Gericht alle erforderlichen Sachurteilsvoraussetzungen vorliegen.[2]

I. Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs

Zunächst müsste der Verwaltungsrechtsweg eröffnet sein. Mangels einschlägiger aufdrängender Sonderzuweisung richtet sich die Eröffnung nach der Generalklausel des § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO. Demnach müsste eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art vorliegen, die keinem anderen Gericht zugewiesen ist. Eine Streitigkeit ist öffentlich-rechtlich, wenn die streitentscheidenden Normen solche des öffentlichen Rechts sind, was wiederum der Fall ist, wenn sie ausschließlich Hoheitsträger als solche berechtigen oder verpflichten (sog. modifizierte Subjektstheorie).[3] Vorliegend berechtigten § 41 Abs. 2 LStrG und § 36 Abs. 2 VwVfG als streitentscheidende Normen ausschließlich die zuständige Straßenbaubehörde zum Erlass von Nebenbestimmungen zu einer straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis, folglich sind diese Normen solche des öffentlichen Rechts. Die Streitigkeit ist mithin öffentlich-rechtlich. Die Streitigkeit ist nichtverfassungsrechtlicher Art, wenn es im Kern des Rechtsstreits um das staatsorganisationsrechtliche Können, Dürfen oder Müssen eines Verfassungsrechtssubjekts als solches, das heißt gerade um dessen besondere verfassungsrechtliche Funktionen und Kompetenzen geht.[4] Im Kern der Streitigkeit stehen die Befugnisse der Stadt Mainz als Verwaltungsbehörde nach dem Landesstraßengesetz, sodass die Streitigkeit auch nichtverfassungsrechtlicher Art ist. Eine abdrängende Sonderzuweisung ist nicht ersichtlich, sodass der Verwaltungsrechtsweg nach § 40 Abs. 1 S. 1 VwGO eröffnet ist.

II. Statthafte Klageart

Die statthafte Klageart richtet sich nach dem Klagebegehren der A, § 88 VwGO.[5] A begehrt zuletzt die Feststellung, dass die Belastung mit der behördlichen „Maßgabe“ zu ihrer Sondernutzungserlaubnis rechtswidrig gewesen sei und sie in ihren Rechten verletzt habe. Hierfür könnte die Fortsetzungsfeststellungsklage gem. § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO statthaft sein. Dafür müsste für das ursprüngliche

[1] Vgl. *Peine/Siegel*, Klausurenkurs im Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2024, Rn. 11, 20.

[2] Zu der Terminologie *Peine/Siegel*, Klausurenkurs im Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2024, Rn. 41.

[3] *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 13. Aufl. 2024, § 11 Rn. 17.

[4] BVerwG, Urt. v. 26.3.2025 – 6 C 6.23 = BVerwGE 185, 242. Tiefergehende Ausführungen zum demnach nun nicht mehr vom Bundesverwaltungsgericht vertretenen Kriterium der doppelten Verfassungsunmittelbarkeit sind hier – da es sich um einen völlig eindeutigen Fall handelt – nicht angezeigt, vgl. dazu eingehend *Hopp/Neuhoff*, ZJS 2026, 1126; *Wittenbrock/Lehde*, ZJS 2026, 1061 (1065 f.); *zur Mühlen*, DVBl 2026, 143.

[5] Vgl. *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, 19. Aufl. 2025, Rn. 21.

Begehren der A, die Aufhebung der behördlichen Maßgabe zu ihrem Informationsstand, die Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO statthaft gewesen sein.[6]

Zu klären ist zunächst der Rechtscharakter der von A angegriffenen „Maßgabe", da die Anfechtungsklage nur gegen (belastende) Verwaltungsakte statthaft ist. Die rechtliche Einordnung der „Maßgabe" erfolgt anhand der Regelungsintention der Behörde aus der Sicht eines objektiven Empfängers.[7]

1. Abgrenzung Inhalts-/Nebenbestimmung

Eine Anfechtung kommt aus Sicht des klägerischen Rechtsschutzziels nur in Betracht, wenn die „Maßgabe" eine von der Hauptregelung – der Sondernutzungserlaubnis – trennbare Nebenbestimmung ist und bei ihrer isolierten Aufhebung die dann bestehenbleibende Genehmigung für das Vorhaben der A hinreicht. Dies wäre nicht der Fall, wenn es sich bei der „Maßgabe" um einen Teil der Hauptregelung, eine „Inhaltsbestimmung" handelte. Inhaltsbestimmungen gehören zur Hauptregelung; sie sind nicht bloßer Annex, sondern ein untrennbarer Bestandteil der Hauptregelung, ohne den diese nicht sinnvoll vorstellbar ist.[8] Die Nebenbestimmung ist demgegenüber ein der Regelung des Grundverwaltungsakts angehängter inhaltlicher Zusatz, wie aus der beispielhaften Aufzählung möglicher Nebenbestimmungen in § 36 Abs. 2 VwVfG hervorgeht.[9] Die Straßenbaubehörde der Stadt Mainz wollte die Genehmigung des Informationsstandes mit der „Maßgabe" einschränken, ging also offenkundig davon aus, dass die erteilte Erlaubnis (ohne die „Maßgabe") grundsätzlich auch die Befugnis der A umfasste, ihren Informationsstand mit der Videowand auszustatten. Die Genehmigung enthielt mithin auch ohne die „Maßgabe" die unabdingbaren Inhalte einer Sondernutzungserlaubnis für den von A anvisierten Zweck des Betriebs eines Informationsstandes einschließlich der nicht von A mit beantragten Installation der Videowand. Mit der begehrten Aufhebung der „Maßgabe" kann A also das erreichen, was sie will, mithin die Genehmigung ihres Vorhabens mit Videowand. Die Maßgabe ist daher denkmöglich abtrennbare zusätzliche Belastung, nicht Inhaltsbestimmung. Dafür spricht auch die Vollziehbarkeitsanordnung, die nur bei einer selbständig vollziehbaren Nebenbestimmung – einer Auflage – möglich ist, nicht hingegen bei einer „modifizierten Genehmigung".[10] Somit liegt eine Nebenbestimmung vor.

2. Isolierte Anfechtbarkeit der Nebenbestimmung

Die „Maßgabe" als anfängliche Nebenbestimmung zu der Sondernutzungserlaubnis müsste isoliert Angriffsobjekt einer Anfechtungsklage sein können, also selbst Verwaltungsakt oder isoliert anfechtbarer Teil des Verwaltungsaktes Sondernutzungserlaubnis sein. Ob nur die Auflage und der Auflagenvorbehalt oder auch andere Nebenbestimmungen, namentlich die Bedingung, isoliert angefochten werden können, ist umstritten.

a) Nach der klassischen Auffassung ist entsprechend dem Wortlaut von § 36 Abs. 2 VwVfG nach der Art der Nebenbestimmung zu differenzieren.[11] Auflagen könnten demnach isoliert angefochten werden, weil sie einen eigenen Regelungsgehalt zusätzlich zur Regelung des Grundverwaltungsakts enthielten, damit selbst Verwaltungsakt seien. Dies habe der Gesetzgeber durch die Formulierung

[6] *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 13. Aufl. 2024, § 18 Rn. 39.
[7] *U. Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 10. Aufl. 2023, § 35 Rn. 76 f.
[8] BVerwG, Urt. v. 22.11.2018 – 7 C 11/17 = NVwZ 2019, 886 (889 Rn. 28).
[9] Vgl. *U. Stelkens*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 10. Aufl. 2023, § 36 Rn. 65.
[10] Vgl. BVerwG, Urt. v. 17.2.1984 – 7 C 8/82 = BVerwGE 69, 37.
[11] So noch BVerwG, Urt. v. 29.3.1968 – IV C 27/67 = BVerwGE 29, 261 (264); *Weyreuther*, DVBl 1969, 232 (234 f.).

im Wortlaut des § 36 Abs. 2 VwVfG vor Nr. 4 „verbunden werden mit“ herausgestellt. Demgegenüber könne ein Verwaltungsakt nach dem Wortlaut des § 36 Abs. 2 VwVfG vor Nr. 1 nur „erlassen werden mit“ einer Bedingung, Befristung oder einem Widerrufsvorbehalt, weshalb diese Nebenbestimmungen keine selbständige Regelung neben dem Grundverwaltungsakt enthielten und deshalb nicht gesondert angefochten werden könnten.

Dieser Auffassung zufolge kommt es mithin darauf an, dass es sich bei der „Maßgabe“ um eine Auflage handelt und nicht – anderes kommt nicht in Betracht – um eine Bedingung. Eine aufschiebende Bedingung (§ 36 Abs. 2 Nr. 2 VwVfG) ist eine Bestimmung, nach der der Eintritt einer Vergünstigung von dem ungewissen Eintritt eines zukünftigen Ereignisses abhängt. Mit einer Auflage (§ 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG) wird dem Begünstigten hingegen ein Tun, Dulden oder Unterlassen vorgeschrieben. Für eine Auflage spricht, dass die Behörde die sofortige Vollziehbarkeit der Maßgabe besonders angeordnet hat, was nur bei der allein vollstreckungsfähigen Auflage denkbar ist.[12] Zudem musste die Maßgabe nicht zeitlich prioritär erfüllt werden, damit A von der Erlaubnis zum Aufstellen des Informationsstandes Gebrauch machen konnte. Bei der „Maßgabe“ handelte es sich daher um eine Auflage nach § 41 Abs. 2 S. 2 LStrG i.V.m. § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG.

Danach könnte A die Auflage zur Errichtung der Stellplätze isoliert anfechten.

b) Eine andere Auffassung hält ohnehin generell die Anfechtungsklage gegen alle Nebenbestimmungen, ungeachtet ihrer Art, für statthaft.[13] Eine Ausnahme, die schon zur Unzulässigkeit der Klage führt, gilt danach nur, wenn der Hauptverwaltungsakt ohne die Nebenbestimmung evident rechts- oder sinnwidrig würde. Hier würde der Informationsstand nicht eindeutig rechtswidrig oder sinnlos, wenn die Videowand hinweggedacht wird; mithin ist die Anfechtungsklage auch nach dieser Meinung statthaft.

c) Eine weitere Ansicht geht davon aus, dass bei allen Nebenbestimmungen generell die Verpflichtungsklage statthaft sei.[14] Dieser Ansicht lässt sich allerdings entgegnen, dass sie im Widerspruch zum Wortlaut des § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO steht, der ausdrücklich von einer Teilaufhebbarkeit eines Verwaltungsakts ausgeht.[15]

d) Eine andere in der Literatur vertretene Auffassung unterscheidet nach der Art des Hauptverwaltungsakts: Isoliert anfechtbar mit der Anfechtungsklage seien nur Nebenbestimmungen aufgrund einer gebundenen Entscheidung der Behörde über den Hauptverwaltungsakt, bei einem Ermessensverwaltungsakt hingegen sei die Verpflichtungsklage zum Schutz der behördlichen Ermessensentscheidung statthaft.[16] Demnach wäre vorliegend die Verpflichtungsklage statthaft, weil es sich bei der Erteilung der Sondernutzungserlaubnis nach § 41 Abs. 1 LStrG um eine Ermessensentscheidung der Behörde handelt.

Für diese Ansicht lässt sich anführen, dass im Falle eines behördlichen Ermessensspielraums die Behörde dazu ermächtigt ist, eine eigene Entscheidung über den Erlass des Verwaltungsakts mit etwaigen Nebenbestimmungen zu treffen. Diese Entscheidung verdiene grundsätzlich Schutz davor, teilweise aufgehoben zu werden, weil ansonsten ein Verwaltungsakt entstünde, den die Behörde bei ihrer Entscheidung so nicht erlassen wollte und der daher rechtswidrig sei.[17] Entgegnen lässt sich dem allerdings, dass auch eine behördliche Ermessensentscheidung nach der gesetzlichen Vorgabe

[12] *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 13. Aufl. 2024, § 12 Rn. 12; *Detterbeck*, Öffentliches Recht, 13. Aufl. 2025, Rn. 765.
[13] BVerwG, Urt. v. 22.11.2000 – 11 C 2/00 = BVerwGE 112, 221 (224); BVerwG, Urt. v. 6.11.2019 – 8 C 14/18 = BVerwGE 167, 60 (63 f. m.w.N.); *Laubinger*, VerwArch 73 (1982), 345 (363).
[14] *Stadie*, DVBl 1991, 613 (616); *Labrenz*, NVwZ 2007, 161 (164 f.).
[15] *Erichsen*, VerwArch 66 (1975), 299 (300).
[16] *Brenner*, JuS 1996, 281 (287); *Funke*, NVwZ 2021, 114 (117 f.).
[17] Vgl. *Funke*, NVwZ 2021, 114 (117 f.).

der §§ 113 Abs. 1 S. 1, 114 VwGO auch nur teilweise ermessensfehlerhaft sein kann und daher auch nur teilweise aufzuheben ist, ohne dass es auf einen abweichenden Willen der Verwaltungsbehörde bzw. des zuständigen Amtswalters ankommt.[18] In diesem Fall drohte aus Sicht des Bürgers ansonsten ein ineffektiver Rechtsschutz, wenn er verpflichtet wäre, insgesamt eine neue Genehmigung im Wege der Verpflichtungsklage zu erstreiten, wenn stattdessen auch nur der rechtswidrige Teil der Ermessensentscheidung aufgehoben werden kann (vgl. Art. 19 Abs. 4 GG).[19]

e) Damit gebührt den beiden erstgenannten Ansichten der Vorzug, die zu dem Ergebnis kommen, dass die Anfechtungsklage für die vorliegende Auflage statthaft ist.

3. Erledigung des Verwaltungsakts, § 43 Abs. 2 VwVfG

Es handelt sich bei der Auflage um einen die A belastenden Verwaltungsakt gem. § 35 S. 1 VwVfG, der als Regelung das Verbot der Ausstrahlung jeglicher Videoaufnahmen von Kampfdrohneneinsätzen enthält. Dieser konkrete Regelungsinhalt hat sich nach Erhebung der Klage der A beim Verwaltungsgericht infolge des Ablaufs des Johannisfests 2025 durch Zeitablauf erledigt, weil dadurch der Regelungsgehalt der Auflage entfallen ist, vgl. § 43 Abs. 2 VwVfG.[20]

Damit ist die Fortsetzungsfeststellungsklage gem. § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO für das Rechtsschutzziel der A statthaft.

III. Klagebefugnis

A müsste klagebefugt sein. Dies ist der Fall, wenn sie geltend macht, dass sie durch die behördliche Auflage möglicherweise in ihren subjektiv-öffentlichen Rechten verletzt ist, § 42 Abs. 2 Alt. 1 VwGO analog. A ist als Adressatin der sie belastenden Auflage möglicherweise in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG verletzt (sog. Adressatentheorie)[21] und damit klagebefugt.

IV. Besonderes Feststellungsinteresse

Es müsste im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung ein qualifiziertes Feststellungsinteresse vorliegen. Darunter ist u.a. die sog. Wiederholungsgefahr zu verstehen, die vorliegt, wenn die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass sich ein vergleichbarer Sachverhalt erneut ereignet und die Behörde an ihrer Auffassung festhalten wird.[22] A möchte beim kommenden Johannisfest 2026 erneut gegen die dafür bereits von der Stadt geplante Drohnenlichtershow in gleicher Weise protestieren. Insofern ist zu erwarten, dass die Stadtverwaltung Mainz die Ausstrahlung etwaiger Videoaufnahmen wieder untersagen wird. Das Fortsetzungsfeststellungsinteresse besteht damit.[23]

---

[18] *Erichsen*, VerwArch 66 (1975), 299 (308 ff.).

[19] *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 23. Aufl. 2025, Rn. 671.

[20] *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 13. Aufl. 2024, § 18 Rn. 40.

[21] Vgl. BVerwG, Urt. v. 15.03.1983 – 1 A 23/85 = NJW 1988, 2752 (2753); *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 13. Aufl. 2024, § 14 Rn. 60.

[22] Vgl. *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, 19. Aufl. 2025, Rn. 629 f.

[23] Als weiterer Interessegrund kann die typischerweise vor Hauptsachenentscheidung eintretende Erledigung und erhebliche Grundrechtsbeeinträchtigung angesprochen werden, dazu *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, 19. Aufl. 2025, Rn. 632. Für ein Rehabilitierungsinteresse oder ein Interesse an der präjudiziellen Entscheidung für einen Amtshaftungsprozess spricht hingegen hier wohl nichts.

V. Vorverfahren

Ursprünglich wäre eine Anfechtungsklage statthaft gewesen, folglich war die Erhebung des Widerspruchs erforderlich, § 68 Abs. 1 S. 1 VwGO. A hat ihren Widerspruch form- und fristgerecht erhoben.

VI. Klagefrist

A hat die für die ursprünglich statthafte Anfechtungsklage vorgesehene Klagefrist nach § 74 Abs. 1 S. 1 VwGO von einem Monat ab Zustellung des Widerspruchsbescheids laut Sachverhalt gewahrt.

VII. Klagegegner

Richtige Klagegegnerin ist gem. § 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO analog die Stadt Mainz als Rechtsträgerin der Stadtverwaltung (Rechtsträgerprinzip).

VIII. Beteiligten- und Prozessfähigkeit

A ist als natürliche Person gem. § 61 Nr. 1 Alt. 1 VwGO beteiligten- und nach § 62 Abs. 1 Nr. 1 VwGO prozessfähig. Die Stadt Mainz ist als juristische Person gem. § 61 Nr. 1 Alt. 2 VwGO beteiligtenfähig und wird im Prozess vertreten durch den Oberbürgermeister nach § 62 Abs. 3 VwGO i.V.m. § 47 Abs. 1 S. 1 GemO.

IX. Sonstige Zulässigkeitsvoraussetzungen

A hat die Klage laut Sachverhalt formgemäß nach §§ 81 f. VwGO erhoben. Das Verwaltungsgericht ist laut Sachverhalt für die Klage zuständig (§§ 45, 52 Nr. 1 VwGO).

X. Zwischenergebnis

Alle erforderlichen Sachurteilsvoraussetzungen liegen vor. Die Klage der A ist zulässig.

B. Begründetheit

Nach § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO ist die Fortsetzungsfeststellungsklage der A begründet, soweit die Nebenbestimmung rechtswidrig gewesen und A als Klägerin dadurch in ihren Rechten verletzt worden ist.[24]

I. Rechtmäßigkeit der Auflage

Die behördliche Auflage ist rechtmäßig, wenn sie auf einer ausreichenden Ermächtigungsgrundlage beruht und formell sowie materiell rechtmäßig ist.[25]

[24] Vgl. *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 13. Aufl. 2024, § 29 Rn. 13; *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, 19. Aufl. 2025, Rn. 934 f.

[25] Vgl. *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 13. Aufl. 2024, § 29 Rn. 13; *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, 19. Aufl. 2025, Rn. 934 f.

1. Ermächtigungsgrundlage

§ 41 Abs. 1, Abs. 2 S. 2 LStrG i.V.m. § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG ermächtigt die Straßenbaubehörde zum Erlass von Auflagen zu straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnissen, sodass die Normen eine taugliche Ermächtigungsgrundlage bilden.

2. Formelle Rechtmäßigkeit

a) Zuständigkeit der Stadtverwaltung Mainz

Die Zuständigkeit der Stadtverwaltung Mainz als Straßenbaubehörde ist laut Sachverhalt gegeben.

b) Verfahren

Fraglich ist, ob A vor Erlass der Auflage nach § 28 Abs. 1 VwVfG hätte angehört werden müssen. Wird die Auflage überzeugend als zwar von der Hauptregelung abhängiger, aber doch rechtlich eigenständiger Verwaltungsakt aufgefasst, ergibt sich daraus das Anhörungserfordernis.

Dagegen ließe sich argumentieren, dass in der Sache wegen der erteilten Erlaubnis, auf die kein Anspruch besteht, eine Begünstigungssituation zugrunde liege („eingeschränkte Begünstigung“, keine Verkürzung einer zunächst zustehenden Rechtsposition). Die Rechtsposition des Begünstigten werde – vor allem bei behördlichen Ermessensentscheidungen – erst mit dem Erlass des begehrten Verwaltungsakts vermittelt.[26] Dem ist zu entgegnen, dass die Auflage eine neben dem beantragten begünstigenden Hauptverwaltungsakt stehende eigenständig belastende Regelung mit eingriffsgleicher Wirkung ist.[27] Hinzu kommt, dass die Anhörung von ihrem Zweck her dazu dienen soll, dem Betroffenen unter dem Gesichtspunkt effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) die Möglichkeit zur Stellungnahme zu der beabsichtigten behördlichen Maßnahme unter Darlegung aller aus seiner Sicht relevanten Punkte zu bieten. Dieses Interesse kommt dem von einer belastenden Auflage Betroffenen unabhängig davon zu, ob der Hauptverwaltungsakt belastend oder begünstigend ist. Die Anhörung der A war mithin erforderlich und ist laut Sachverhalt nicht erfolgt.

Die Anhörung war auch nicht ausnahmsweise nach § 28 Abs. 2, Abs. 3 VwVfG entbehrlich. Somit liegt ein Verfahrensfehler vor, der aber nach § 45 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2 VwVfG durch die behördliche Nachholung der Anhörung der A noch bis zum Ende der letzten Tatsacheninstanz des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens geheilt werden kann. Eine Nachholung der Anhörung kommt in Form der Anhörung der A im Widerspruchsverfahren vor dem Stadtrechtsausschuss der Stadt Mainz in Betracht. Ein Anhörungsmangel kann durch die Widerspruchsbehörde geheilt werden, wenn diese zu einer umfassenden Überprüfung des Verwaltungsakts befugt und daher mit allen Befugnissen der Ausgangsbehörde ausgestattet ist sowie das Vorbringen des Betroffenen zur Kenntnis nimmt und bei ihrer Entscheidung in Erwägung zieht.[28] Der Stadtrechtsausschuss ist als Widerspruchsbehörde berechtigt, die Auflage vollständig auf Recht- und Zweckmäßigkeit zu prüfen (§ 68 Abs. 1 VwGO). Der Stadtrechtsausschuss hat das im Widerspruch dargelegte Vorbringen der A auch zur Kenntnis

[26] OVG Koblenz, Urt. v. 29.4.2025 – 6 A 10957/24.OVG = BeckRS 2025, 11900 Rn. 78; *Schneider*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, Bände zum VwVfG, 7. Lfg., Stand: Juli 2020, § 28 Rn. 24; *Kallerhoff/Mayen*, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, Kommentar, 10. Aufl. 2023, § 28 Rn. 32b.

[27] *Tiedemann*, in: BeckOK VwVfG, Stand: 1.4.2026, § 36 Rn. 19, 31; *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, Kommentar, 27. Aufl. 2026, § 36 Rn. 85; *Henneke/Berger*, in: Knack/Henneke, VwVfG, Kommentar, 11. Aufl. 2020, § 36 Rn. 15.

[28] BVerwG, Urt. v. 17.8.1982 – 1 C 22.81 = BVerwGE 66, 111 (113 ff.).

genommen und inhaltlich gewürdigt, wie sich aus der Begründung des Widerspruchsbescheides ergibt. Die im Widerspruchsverfahren durch den Stadtrechtsausschuss erfolgte Anhörung hat damit den Schutzzweck des Anhörungserfordernisses zugunsten der A in vollem Umfang erreicht, sodass ein Anhörungsausfall im Verfahren des Erlasses des Ausgangsbescheides geheilt wurde.[29]

c) Form

Die Auflage erging schriftlich und wurde begründet, folglich wurde die durch §§ 37, 39 VwVfG vorgegebene Form gewahrt.

d) Zwischenergebnis

Die Auflage war formell rechtmäßig.

3. Materielle Rechtmäßigkeit

Die Auflage war auch materiell rechtmäßig, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage erfüllt waren und die Stadtverwaltung Mainz die richtige Rechtsfolge gewählt hat.[30]

a) Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage

§ 41 Abs. 2 S. 2 LStrG räumt der Behörde die Befugnis zum Erlass von Nebenbestimmungen, insbesondere auch von Auflagen, zu einer Sondernutzungserlaubnis ein. Vorausgesetzt ist also das Vorliegen einer erlaubnispflichtigen Sondernutzung einer öffentlichen Straße im Sinne des LStrG.

Bei der Promenade am Mainzer Rheinufer, für die A die Sondernutzungserlaubnis begehrte, handelt es sich laut Bearbeitungsvermerk um eine öffentliche Straße i.S.d. § 1 Abs. 2 LStrG. Das Aufstellen des Standes (mit Videowand) ist ebenfalls ausweislich des Bearbeitungsvermerks eine erlaubnispflichtige Sondernutzung i.S.d. § 41 Abs. 1 LStrG – und nicht mehr Gemeingebrauch.

b) Rechtsfolge

Bei der behördlichen „Maßgabe“ handelt es sich, wie oben geprüft, um eine Auflage i.S.d. § 41 Abs. 2 S. 2 LStrG i.V.m. § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG. Ihr Erlass steht im Ermessen der Behörde („können“). Jedoch muss das Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung ausgeübt und es müssen die gesetzlichen Grenzen des Ermessens eingehalten worden sein (§ 40 VwVfG), woraus sich der Prüfmaßstab für die verwaltungsgerichtliche Kontrolle ergibt, § 114 S. 1 VwGO.[31]

Fraglich ist mithin, ob die Stadtverwaltung Mainz ihr Ermessen fehlerhaft ausgeübt hat.

aa) Ermessensnichtgebrauch

Anhaltspunkte für einen Ermessensnichtgebrauch gibt es im Sachverhalt nicht. Vielmehr hat die Behörde den Erlass der Auflage mit ihrer freien Entscheidung zum Zwecke des Schutzes der psychi-

[29] Die Gegenansicht in BVerwG, Urt. v. 14.10.1982 – 3 C 46.81 = BVerwGE 66, 184 (187 ff.) geht davon aus, dass nur die Ausgangsbehörde einen Anhörungsmangel heilen könne. Demnach wäre der Anhörungsmangel noch nicht geheilt worden, aber noch heilbar.

[30] *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 13. Aufl. 2024, § 25 Rn. 16.

[31] *Schenke*, Verwaltungsprozessrecht, 19. Aufl. 2025, Rn. 799.

schen Gesundheit und des Wohlbefindens der an der Videowand vorbeigehenden Passanten begründet.

bb) Ermessensfehlgebrauch

Es könnte ein Ermessensfehlgebrauch der Behörde vorliegen. Dies ist u.a. der Fall, wenn die Behörde ihre Entscheidung auf nicht von der einschlägigen Ermächtigungsgrundlage erfasste Zwecke gestützt hat.[32]

Um dies beurteilen zu können, ist der Zweck der Ermächtigungsgrundlage durch Auslegung zu ermitteln. Zweck des § 41 LStrG ist es, die Nutzung der betroffenen Straßen und Wege sicherzustellen, die den Widmungszweck, insbesondere den Gemeingebrauch, nicht wesentlich beeinträchtigt. Das präventive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt dient in erster Linie der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs, so wie ihn die Widmung der öffentlichen Sache zulässt.[33] Die behördliche Ermessensausübung hat sich bei der Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis daher *primär* an Gründen zu orientieren, die einen sachlichen Bezug zur Straße haben, neben der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs etwa der Schutz des Straßengrundes und des Straßenzubehörs.

Ob zu den zulässigen Schutzzwecken *darüber hinaus* auch weitere individuelle oder öffentliche Belange gehören, die nur mittelbar im Zusammenhang mit der Straße stehen, insbesondere allgemeine ordnungsrechtliche Schutzzwecke, lässt sich nicht mit Eindeutigkeit aus den Bestimmungen des LStrG schließen – oder verneinen. Für eine solche weite Auslegung[34] spricht, dass die Straßenbaubehörde so potenzielle Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder sonstige Konflikte im öffentlichen Straßenraum effektiv vermeiden kann, ohne dass es eines gesonderten ordnungsbehördlichen Verfahrens hierfür bedürfte. Zudem stehen, wie auch der hier zu erörternde Fall gut zeigt, straßenbezogene Nutzungskonflikte, die nicht direkt die Verkehrsfunktion der Straße betreffen, doch im Zusammenhang mit der Straße als demjenigen Ort, an dem die verschiedenen Interessen zusammentreffen. Andererseits ist die Entscheidungskompetenz der Straßenbaubehörde durch den Gesetzgeber in der verwaltungsrechtlichen Kompetenzordnung auf Bau, Unterhaltung und Benutzung der öffentlichen Straßen (§ 1 Abs. 1 LStrG) beschränkt worden.[35] Eine Gesamtschau der §§ 1 Abs. 2, 2, 34 Abs. 1 und 36 Abs. 1 S. 1 und S. 4 LStrG zeigt zudem, dass es das primäre Anliegen des Gesetzes ist, den ordnungsgemäßen öffentlichen Verkehr auf einer Straße zu schützen. Dieser Ausrichtung des Gesetzes ist im Rahmen der Erteilung der Sondernutzungserlaubnis nach § 41 LStrG Rechnung zu tragen.[36] Deshalb ist davon auszugehen, dass die Straßenbaubehörde bei ihrer Entscheidung keine Aspekte des allgemeinen Rechtsgüterschutzes berücksichtigen darf.

Hinweis: Die gegenteilige Ansicht ist mit entsprechender Begründung ebenfalls vertretbar. Es kommt vor allem darauf an, dass sich die Bearbeitungen mit den im Sachverhalt angedeuteten Argumenten auseinandersetzen.

Die Stadtverwaltung Mainz hat die Untersagung des Aufstellens der Videowand nur damit begründet, dass die ausgestrahlten Videoaufnahmen auf vorbeigehende Festbesucher, insbesondere Kinder,

[32] *Detterbeck,* Allgemeines Verwaltungsrecht, 23. Aufl. 2025, Rn. 331.
[33] Dazu und zum Folgenden OVG NRW, Beschl. v. 2.8.2006 – 11 A 2642/04 = NWVBl 2007, 64 (65).
[34] OLG Schleswig, Urt. v. 10.7.1997 – 11 U 78/95 = NordÖR 1998, 456.
[35] OVG NRW, Beschl. v. 2.8.2006 – 11 A 2642/04 = NWVBl 2007, 64 (65).
[36] OVG Schleswig, Urt. v. 25.6.1991 – 4 L 51/91 = NVwZ 1992, 70 (71); OVG Münster, Beschl. v. 15.5.1987 – 23 B 878/87 = NVwZ 1988, 269 (270); VGH Kassel, Beschl. v. 3.4.1987 – 2 TG 911/87 = NVwZ 1987, 902 (903).

schockierend wirken könnten und dass dadurch deren psychische Gesundheit und Wohlbefinden unzumutbar beeinträchtigt würden. Der Erlass der Auflage diente somit erkennbar dem Gesundheitsschutz. Dieser weist indes keinen unmittelbaren Bezug zu den von § 41 LStrG geschützten straßenrechtlichen Zwecken der Leichtigkeit und Sicherheit des Verkehrs auf. Auch hat die Behörde die Entscheidung nicht ergänzend auf straßenrechtliche Belange gestützt, etwa darauf, dass es infolge des Aufstellens der Videowand zu Verkehrsbeeinträchtigungen auf der Promenade am Eingang des Johannisfests kommen könnte.

Ein Ermessensfehlgebrauch der Behörde ist damit gegeben.

cc) Ermessensüberschreitung/Verhältnismäßigkeit

Fraglich ist weiterhin, ob die der A erteilte Auflage gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen und daher die Grenzen des behördlichen Ermessens überschritten hat. Die Auflage war verhältnismäßig, wenn sie zur Erreichung des – hier nach den vorstehenden Darlegungen allerdings ohnehin schon nicht von der gesetzlichen Ermächtigung getragenen Zwecks – geeignet und erforderlich sowie angemessen (verhältnismäßig im engen Sinne) gewesen ist.[37]

Hinweis: Im Gutachten sind alle möglichen Gründe für die Rechtswidrigkeit des Verwaltungsakts zu prüfen, hier also auch eine etwaige Ungeeignetheit, Nichterforderlichkeit oder Unangemessenheit der Maßnahme, auch wenn zuvor – wie hier – schon deren Zweck als nicht von der Ermessenseinräumung gedeckt angesehen worden ist.[38]

Der sachlich gerechtfertigte und damit legitime Zweck der Untersagung des Ausstrahlens der Videoaufnahmen war der Gesundheits- und Wohlbefindensschutz der Passanten, die das Johannisfest 2025 besuchten und an der von A geplanten Videowand vorbeiliefen. Geeignet war die Untersagung, wenn sie den angestrebten Zweck zumindest gefördert hat.[39] Infolge der Untersagung der Videoausstrahlung wurden die vorbeilaufenden Passanten nicht mehr mit den Videoaufnahmen der Drohnen in dem syrischen Dorf konfrontiert und konnten dadurch nicht schockiert werden. Somit war die Untersagung geeignet.

Erforderlich ist eine staatliche Maßnahme, wenn kein gleich geeignetes, für den Betroffenen weniger belastendes Mittel ersichtlich ist.[40] Als milderes Mittel wäre in Betracht gekommen, die Ausstrahlung des Videos lediglich während der Abendstunden des 23.6.2025 zu verbieten, weil zu dieser Zeit die Drohnenshow stattgefunden hat, während der die meisten Zuschauer auf das Johannisfest gekommen sein dürften. Allerdings wäre ein zeitlich beschränktes Verbot nicht gleich geeignet gewesen wie die zeitlich unbeschränkte Untersagung, weil auch vor den Abendstunden viele Festbesucher an dem Videobildschirm vorbeigelaufen wären und das Video gesehen hätten. Dementsprechend war die zeitlich unbeschränkte Untersagung erforderlich zur Zielerreichung.

---

[37] *Detterbeck*, Öffentliches Recht, 13. Aufl. 2025, Rn. 300 ff.; *Maurer/Waldhoff,* Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2024, § 10 Rn. 50 f.

[38] Da die Ermessensentscheidung umfassend auf Ermessensfehler zu überprüfen ist, muss in diesem Fall nicht in ein etwaiges Hilfsgutachten übergegangen werden, vgl. *Peine/Siegel*, Klausurenkurs im Verwaltungsrecht, 8. Aufl. 2024, Rn. 14.

[39] *Detterbeck*, Öffentliches Recht, 13. Aufl. 2025, Rn. 303; *Leisner-Egensperger*, NVwZ 2024, 1455 (1458).

[40] *Detterbeck*, Öffentliches Recht, 13. Aufl. 2025, Rn. 304.

Fraglich ist zuletzt, ob die Maßnahme angemessen war. Dies setzt voraus, dass die durch die Untersagung verursachten Beeinträchtigungen in ihrer Art und ihrem Ausmaß nicht außer Verhältnis zu dem Nutzen der Maßnahme für den angestrebten Zweck stehen (Zweck-Mittel-Relation).[41]

Vorliegend sind der Nutzen für das Ziel des Gesundheitsschutzes der Passanten, der von deren Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG umfasst ist, mit dem Maß der Beeinträchtigung der Freiheit der A aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 Var. 1 GG, ihre ablehnende Haltung gegenüber dem Drohneneinsatz auf dem Johannesfest als von dem Grundrecht geschützte Meinungsäußerung[42] zu äußern, in ihrem Verhältnis zueinander zu bewerten.

Für den Gesundheitsschutz spricht, dass es sich bei den geplanten Videoaufnahmen um explizite und reale Darstellungen kriegerischer Handlungen durch Kampfdrohnen in Syrien handelte, die, insbesondere für Kinder, verstörend oder beängstigend wirken konnten. Die Passanten wären des Weiteren auf dem Weg zu einem Volksfest in einer Situation mit den Aufnahmen konfrontiert worden, in der sie nicht mit derart expliziten Darstellungen von Gewalt rechnen mussten. Hinzu kommt, dass der Standort der Videowand in der Nähe des nördlichen Eingangs zum Festgelände war. Viele Passanten hätten die Aufnahmen daher gesehen und sich dadurch in ihrem Wohlbefinden eventuell beeinträchtigt gefühlt.

Für die Meinungsfreiheit der A streitet demgegenüber, dass ihre beabsichtigte Kritik am Einsatz von Drohnen in Kriegen und in der Gesellschaft einen Beitrag zu einer zu einer gesamtgesellschaftlichen Debatte darstellt. Zum Schutzumfang einer Meinungsäußerung gehört zudem auch deren visuelle Untermalung, auch mittels schockierender Darstellungen, um auf diese Weise eine intensivere Wirkung der Meinungsäußerung auf potenzielle Empfänger zu erzielen.[43]

Jedoch wurde A nicht die Meinungsäußerung an sich mittels des Informationsstandes untersagt. In dem Aufstellen des Informationsstandes verbunden mit der persönlichen Ansprache der Passanten und der Verteilung von Informationsbroschüren durch A liegt der eigentliche Kern der von A angestrebten Botschaft. Die Ausstrahlung des Videos ohne weitere Erklärungen konnte hingegen lediglich der Untermalung ihrer durch den Informationsstand verbreiteten Aussage sowie der Generierung von Aufmerksamkeit dienen. Der Kern der von A beabsichtigten Botschaft blieb folglich von der behördlichen Untersagung ausgenommen.

Im Ergebnis lag daher die Entscheidung der Behörde, den Belangen des Gesundheitsschutzes nachteilig betroffener Passanten Vorrang einzuräumen, innerhalb ihres durch die betroffenen Grundrechte abgesteckten Abwägungsspielraums. Die Untersagung der Videoausstrahlung war damit verhältnismäßig. Eine Ermessenüberschreitung liegt nicht vor.

Hinweis: Auch hier kann eine andere Ansicht mit einer nachvollziehbaren Argumentation noch vertreten werden.

4. Ergebnis

Die Auflage ist – wegen Ermessensfehlgebrauchs – materiell rechtswidrig.

[41] BVerfG, Beschl. v. 16.2.2000 – 1 BvR 242/91, 1 BvR 315/99 = BVerfGE 102, 1 (19 ff.); BVerfG, Beschl. v. 17.10.1990 – 1 BvR 283/85 = BVerfGE 83, 1 (19); BVerfG, Beschl. v. 5.5.1987 – 1 BvR 981/81 = BVerfGE 75, 284 (298); *Detterbeck*, Öffentliches Recht, 13. Aufl. 2025, Rn. 307.

[42] *Michael/Morlok*, Grundrechte, 9. Aufl. 2025, Rn. 553.

[43] Vgl. BVerfG, Urt. v. 12.12.2000 – 1 BvR 1762/95 = BVerfGE 102, 347 (364).

II. Rechtsverletzung der A

Als Adressatin der rechtswidrigen Auflage ist A in ihren Rechten, namentlich ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG, verletzt.[44]

III. Isolierte Aufhebbarkeit der Auflage

Nach teilweise vertretener Ansicht ist für die Begründetheit der Klage gegen eine Nebenbestimmung zudem erforderlich, dass der nach der Aufhebung der jeweiligen Nebenbestimmung verbleibende Hauptverwaltungsakt „sinnvoller- und rechtmäßigerweise bestehen bleiben kann", dass also die Rechtsordnung den Hauptverwaltungsakt *ohne die Nebenbestimmung* erlaubt.[45]

Hinweis: In jüngerer Vergangenheit war es zu einem Dissens des *4.* mit dem *8. Senat* des Bundesverwaltungsgerichts gekommen zu der Frage, ob die Aufhebbarkeit der Nebenbestimmung voraussetzt, dass der verbleibende Hauptverwaltungsakt *in jeder Hinsicht*, also nicht nur in Bezug auf das Fehlen der Nebenbestimmung, rechtmäßig sein muss. Dies hatte der *8. Senat* in seinem Urt. v. 6.11.2019 – C 14/18 = BVerwGE 167, 60 in der Sache angenommen. Auf einen Anfragebeschluss des *4. Senats* v. 29.3.2022 – 4 C 4/20 = BVerwGE 175, 184 hin gab der *8. Senat* durch Beschl. v. 12.10.2022 – 8 AV 1/22, 4 C 4/20 = NVwZ 2022, 1801 diese Rechtsprechung allerdings umgehend wieder auf.

Im Schrifttum wird diese Anforderung verbreitet – und mit guten Gründen, namentlich zum einen, dass § 113 Abs. 1 VwGO eine solche Einschränkung der Kassationspflicht des Verwaltungsgerichts bei rechtswidrigen und rechtsverletzenden Verwaltungsakten nicht vorsehe[46] und zum anderen, dass es der Behörde möglich sei, den verbleibenden rechtswidrigen Hauptverwaltungsakt über §§ 48 ff. VwVfG aufzuheben[47] – abgelehnt. Eine Auseinandersetzung mit dieser Streitfrage kann indes dahinstehen, wenn auch nach der erstgenannten Auffassung die isolierte Aufhebbarkeit gegeben ist und der gerichtlichen Aufhebung der Auflage daher nichts entgegensteht.

Die Sondernutzungserlaubnis für den Betrieb des Informationsstandes ist inhaltlich unabhängig von der Untersagung des zusätzlichen Ausstrahlens der Videoaufnahmen mittels der Videowand und kann daher auch ohne die Videoausstrahlung logisch fortbestehen. Auch kann die Untersagung der Videoausstrahlung nichts an der Rechtmäßigkeit der „übrigbleibenden" Sondernutzungserlaubnis ändern: War diese am Maßstab des § 41 LStrG gerechtfertigt, weil die Verkehrsfunktion der Straße durch den Informationsstand nicht erheblich beeinträchtigt wurde, entfiel diese Rechtfertigung nicht durch den Wegfall der Auflage. Die Auflage kann somit von der Sondernutzungserlaubnis getrennt aufgehoben werden.

IV. Ergebnis

Die Klage der A ist begründet.

---

[44] Vgl. *Hufen*, Verwaltungsprozessrecht, 13. Aufl. 2024, § 25 Rn. 42.

[45] BVerwG, Urt. v. 22.11.2000 – 11 C 2/00 = BVerwGE 112, 221 (224); BVerwG, Beschl. v. 29.3.2022 – 4 C 4/20 = BVerwGE 175, 184 (187 f. m.w.N.); diese Anforderung ist dieser (zweifelhaften) Meinung zufolge Frage der Begründetheit, sofern nicht die Teilbarkeit schon *offensichtlich* fehlt und daher die Klage schon unzulässig ist (siehe oben).

[46] *Schröder*, in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Kommentar, Bände zum VwVfG, 7. Lfg., Stand: Juli 2020, § 36 Rn. 146.

[47] *Hufen/Bickenbach*, JuS 2004, 966 (967); *Laubinger*, VerwArch 73 (1982), 345 (363 f.).

C. Gesamtergebnis

Die Klage der A ist zulässig und begründet und wird daher Erfolg haben.