

Gericht: VGH
Aktenzeichen: 10 CS 09.1008
Sachgebietsschlüssel: 512

Rechtsquellen:

BayVersG Art. 15 Abs. 1
GG Art. 8

Hauptpunkte:

- Versammlungsfreiheit
- Versammlungsverbot
- Gefahrenprognose
- zeitliche und örtliche Beschränkungen

Leitsätze:

Beschluss des 10. Senats vom 30. April 2009
(VG Augsburg, Entscheidung vom 28. April 2009, Az.: Au 1 S 09.525)

10 CS 09.1008

Au 1 S 09.525



Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

...,

- Antragsteller -

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch die Landesadvokatur Bayern,

...

- Antragsgegner -

wegen

Versammlungsverbot

(Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO);

hier: Beschwerde des Antragsgegners gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts Augsburg vom 28. April 2009,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 10. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Dhom,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Eich,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Senftl

ohne mündliche Verhandlung am **30. April 2009**

folgenden

Beschluss:

- I. Die Beschwerde wird mit folgenden Maßgaben zurückgewiesen:
 1. Die Dauer der streitgegenständlichen Versammlung am 1. Mai 2009 wird auf den Zeitraum von 16 Uhr bis 19 Uhr 30 beschränkt.
 2. Die Route des Aufzugs führt vom Bahnhof (dort Auftaktkundgebung) über die Meininger Allee, Reuttierstraße, Bahnhofstraße, Kantstraße, Augsburger Straße, Glacisstraße, Offenhauserstraße, Kasernstraße, Wallstraße, Bahnhofstraße, Reuttierstraße und Meininger Allee zum Bahnhof (dort Abschlusskundgebung).
 3. Dem Antragsgegner wird aufgegeben, dem Antragsteller einen geeigneten Ort für dessen Zwischenkundgebung zuzuweisen.
- II. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
- III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 2.500 € festgesetzt.

Gründe:

I.

Der Antragsgegner wendet sich mit seiner Beschwerde gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts Augsburg vom 28. April 2009, mit dem dieses die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers vom 26. April 2009 gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 24. April 2009 angeordnet hat.

Dem Bescheid lag die Anmeldung einer öffentlichen Versammlung in Neu-Ulm am 1. Mai 2009 von 16.00 Uhr bis 22.00 Uhr durch den Antragsteller zugrunde. Als Motto gab dieser an: „Heraus auf die Straße zum Tag der deutschen Arbeit“. Die Anmeldung enthielt u.a. die Beschreibung der Route, über die die Teilnehmer (vom Antragsteller prognostiziert ca. 300) ziehen wollten sowie eine Auflistung

verschiedener „Hilfsmittel“. Die Versammlung sollte jeweils mit einer Kundgebung beginnen und enden sowie von einer Zwischenkundgebung unterbrochen werden.

Nach Durchführung eines Kooperationsgesprächs und Anhörung des Antragstellers verfügte das Landratsamt Neu-Ulm am 24. April 2009 ein Verbot der angemeldeten Versammlung sowie jeder Art von Ersatzveranstaltungen am 1. Mai 2009 in Neu-Ulm. Zur Begründung führte das Landratsamt aus, bei der angemeldeten Versammlung handle es sich um eine unzulässige Ersatz- bzw. Tarnveranstaltung, die unmittelbar von einer Versammlung der NPD in Ulm abhängige. Nach Auffassung der Sicherheitsbehörden solle die Versammlung in Neu-Ulm maximal ausgedehnt werden, um die Verkürzung der Versammlungsstrecke und der Versammlungszeit in Ulm zu kompensieren. Die Städte Ulm und Neu-Ulm bildeten eine urbane Sicherheitszone, so dass sich die Versammlungsbeschränkungen in Ulm auch auf die hier angemeldete Versammlung in Neu-Ulm erstreckten. Dass die beiden Versammlungen zusammenhängen, ergebe sich aus verschiedenen Anhaltspunkten, die im Einzelnen aufgezählt wurden. Die Aufzugsstrecke sei auch ungeeignet, da durch sie eine unmittelbare Gefahr für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sowie für die Rechtspositionen der Anlieger und unbeteiligter Dritter konkret ausgehe. Die Straßen und Plätze, auf denen die Versammlung stattfinden sollte, seien stark frequentierte Verkehrszonen. Bei einer Durchführung der Veranstaltung würde es zu einem Verkehrschaos kommen, insbesondere im Bereich der Brücken über die Donau. Insgesamt sei der Innenstadtbereich von Neu-Ulm für diese Versammlung völlig ungeeignet. Schließlich gebiete auch die Sicherheitslage in Neu-Ulm und Ulm am 1. Mai 2009 ein Verbot der Veranstaltung. Es fänden an diesem Tag verschiedene andere Veranstaltungen statt. Zudem falle in diesen Zeitraum das Volksfest mit täglich bis zu 25.000 Besuchern. Auch müsse mit Gegendemonstrationen gerechnet werden. Dies alles begründe erhebliche Defizite für die Sicherheit aller an diesem Tag in Ulm und Neu-Ulm befindlichen Menschen. Eine Interessenabwägung ergebe, dass der Anmelder bereits durch die Versammlung in Ulm Gelegenheit habe, von seinen Grundrechten Gebrauch zu machen. In Anbetracht der dargestellten Sicherheitslage sei ein Verbot der Versammlung in Neu-Ulm verhältnismäßig.

Gegen diesen Bescheid ließ der Antragsteller Klage erheben und Antrag gemäß § 80 Abs. 5 VwGO stellen. Die Versammlung stelle weder eine unzulässige Ersatz- bzw. Tarnveranstaltung dar noch seien die Städte Ulm und Neu-Ulm als

„gemeinsamer Sicherheitsraum“ anzusehen. Sie befänden sich in unterschiedlichen Bundesländern und für sie gälten unterschiedliche Versammlungsgesetze. In Anbetracht der vom Antragsgegner befürchteten Gefahr für die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sowie der Tatsache, dass am 1. Mai noch andere Veranstaltungen stattfinden, hätte eine Güterabwägung getroffen werden müssen, nicht aber ein Verbot ausgesprochen werden dürfen. Den öffentlichen Belangen könne durch Erlass eines Auflagenbescheides Rechnung getragen werden.

Das Verwaltungsgericht ordnete mit Beschluss vom 28. April 2009 die aufschiebende Wirkung der Klage an und führte zur Begründung aus, das ausgesprochene Versammlungsverbot erweise sich als rechtswidrig. Die vom Antragsteller angemeldete Versammlung stelle keine Ersatz- oder Tarnveranstaltung für eine verbotene Versammlung dar, da die Versammlung in Ulm aufgrund von Gerichtsentscheidungen zwischen 13.00 Uhr und 17.00 Uhr durchgeführt werden dürfe. Es sei die freie Entscheidung einer Person, ob und wo sie ihre Meinung zusammen mit anderen kundtue. Eine Meinungskundgabe könne zulässigerweise an mehreren Orten gleichzeitig oder aufeinander abgestimmt, auch zum gleichen Thema, stattfinden. Daraus sei nicht ableitbar, dass damit unzulässige Ziele verfolgt würden. Auch die vom Antragsteller angezeigte Aufzugsstrecke und die gleichzeitig im Stadtgebiet Neu-Ulm sowie in der nur durch die Donau getrennten Stadt Ulm stattfindenden weiteren Versammlungen und sonstigen Veranstaltungen begründeten keine hinreichend konkrete Gefahr der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die ein Verbot der Versammlung rechtfertige. Nach den in den Akten befindlichen Erkenntnissen zur Sicherheitslage bestehe kein „polizeilicher Notstand“. Eventuell entstehenden Gefahren, die sich wegen der anderen Veranstaltungen am 1. Mai sowie aufgrund von Verkehrsbehinderungen ergeben können, könnten durch Auflagen hinsichtlich des Umzugsweges und des Zeitraums, für den die Versammlung genehmigt werde, begegnet werden.

Mit seiner Beschwerde vom 29. April 2009 macht der Antragsgegner geltend, der Beschluss des Verwaltungsgerichts trage den Belangen der öffentlichen Sicherheit nicht ausreichend Rechnung. Das Gericht gehe nicht auf das in der Güter- und Interessenabwägung des Ausgangsbescheides dargestellte und bewertete Gefahrenszenario ein, das sich im Zusammenhang mit der Versammlung in Ulm, den sehr vielen Menschen in beiden Innenstädten, den zahlreichen Veranstaltungen und den zu erwartenden, eventuell gewalttätigen Gegendemonstrationen ergebe.

Zwar liege kein Fall des polizeilichen Notstandes vor, jedoch lasse sich trotz des Einsatzes weiterer Polizeikräfte im Stadtgebiet Neu-Ulm bei der Vielzahl von Veranstaltungen und Versammlungen ohne ein behördliches Verbot die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Gesamtschau nicht mehr im erforderlichen Umfang gewährleisten. Dieses Sicherheitsproblem habe das Verwaltungsgericht nicht berücksichtigt. Es komme hinzu, dass die Demonstration in Ulm durch die Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 21. April 2009 noch weiter beschränkt und eine Demonstration in Hannover verboten worden sei. Es sei deshalb damit zu rechnen, dass wesentlich mehr Personen als vom Veranstalter angenommen an der Veranstaltung in Neu-Ulm teilnehmen werden. Auch damit habe sich das Verwaltungsgericht nicht auseinandergesetzt. Darüber hinaus sei zu befürchten, dass es beim Wechsel der wohl gleichen Teilnehmer an den Veranstaltungen in Ulm und Neu-Ulm deshalb zu Sicherheitsproblemen komme, da die Demonstranten in großen Gruppen nach der Beendigung der Versammlung in Ulm mit öffentlichen Verkehrsmitteln oder zu Fuß zum Ausgangspunkt der Neu-Ulmer Versammlung gelangen wollten. Ebenso würden die erwarteten Gegendemonstranten verfahren. Auch sei nicht gewährleistet, dass der gemeldete Versammlungsleiter oder dessen Stellvertreter rechtzeitig zu Beginn der Veranstaltung vor Ort sein werden, da beide auch Versammlungsleiter der Veranstaltung in Ulm seien, die bis 17.00 Uhr anberaumt sei. Die Versammlung in Neu-Ulm solle bereits ab 16.00 Uhr beginnen.

Der Antragsgegner beantragt deshalb,

den Beschluss des Verwaltungsgerichts Augsburg aufzuheben und den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage vom 26. April 2009 abzulehnen,

hilfsweise den Beschluss des Verwaltungsgerichts dahingehend abzuändern, dass die Wegstrecke auf eine bestimmte Route festgelegt werde, um eine Beeinträchtigung der Sicherheitslage zu minimieren.

Der Antragsteller tritt der Beschwerde entgegen.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf den Inhalt der Gerichtsakten sowie der vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

II.

Die zulässige Beschwerde hat in der Sache keinen Erfolg. Der Sachvortrag im Beschwerdeverfahren, auf dessen Prüfung der Verwaltungsgerichtshof gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, rechtfertigt weder eine Aufhebung noch eine Änderung des angefochtenen Beschlusses des Bayerischen Verwaltungsgerichts Augsburg vom 28. April 2009.

Entgegen der Auffassung des Antragsgegners hat das Verwaltungsgericht in rechtlich nicht zu beanstandender Weise festgestellt, dass die Voraussetzungen für ein Verbot der streitbefangenen Versammlung nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG bei der im Eilverfahren nur möglichen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage nicht vorliegen. Nach dieser Bestimmung kann die zuständige Behörde eine Versammlung beschränken oder verbieten, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit und Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist.

Ist - wie vorliegend - die behördliche Verfügung auf eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gestützt, erfordert die von der Behörde oder den befassen Gerichten angestellte Gefahrenprognose tatsächliche Anhaltspunkte, die bei verständiger Würdigung eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Gefahreneintritts ergeben. Bloße Verdachtsmomente und Vermutungen reichen für sich allein nicht aus (st. Rspr. des BVerfG; vgl. zuletzt Entscheidung vom 7.11.2008 EuGRZ 2008, 769 RdNr. 17 m.w.N.). Die materielle Beweislast für das Vorliegen von Verbotgründen liegt dabei bei der Behörde (vgl. BVerfG vom 1.5.2001 NJW 2001, 2078/2079). Nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist ein Versammlungsverbot nur als letztes Mittel zulässig, wenn die Zulassung der Veranstaltung unter Auflagen nicht (mehr) möglich ist.

Ausgehend hiervon ist die Einschätzung des Verwaltungsgerichts, eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit gehe nicht unmittelbar von der streitbefangenen Versammlung, die keine Ersatz- oder Tarnveranstaltung sei, und deren Teilnehmern aus, sondern könne sich allenfalls aufgrund der Verkehrssituation in Neu-

Ulm (Nähe zu Ulm, Donaubrücken) sowie aufgrund der durch das gleichzeitige Stattfinden mehrerer Versammlungen und Veranstaltungen im Stadtgebiet bedingten Gemengelage ergeben, überzeugend. Weiter ist das Erstgericht mit zutreffenden Erwägungen davon ausgegangen, dass es im Hinblick auf diese Gefahrenlage unter Berücksichtigung des Schutzgehalts des Grundrechts der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) zur Abwehr einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit im konkreten Fall ausreicht, die teilweise räumlich und zeitlich konkurrierenden Veranstaltungen durch Beschränkungen, die vom Antragsgegner festzusetzen seien, zu trennen oder zu entzerren. Zur Vermeidung von Wiederholungen wird insoweit auf die Gründe der angefochtenen Entscheidung verwiesen (§ 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO).

Der Antragsgegner hat auch im Rahmen seiner Beschwerdebegründung keine Gesichtspunkte aufgezeigt, die dem Senat Anlass zu der Einschätzung geben könnten, ein Verbot dieser Versammlung sei zur Gefahrenabwehr zwingend geboten.

Der Vorwurf, im Beschluss des Verwaltungsgerichts sei den Belangen der öffentlichen Sicherheit nicht ausreichend Rechnung getragen worden, da das Gericht nicht auf das in der Güter- und Interessenabwägung des Ausgangsbescheides dargestellte Gefahrenszenario eingegangen sei, trifft nicht zu. Zum einen reichen – wie bereits oben dargelegt - bloße Verdachtsmomente und Vermutungen nicht für die hinreichende Wahrscheinlichkeit eines Gefahren Eintritts aus (vgl. BVerfG vom 26.1.2001 NVwZ 2001, 670). Derartige Vermutungen hat das Landratsamt aber insoweit angestellt, als es ohne konkrete Anhaltspunkte davon ausgegangen ist, dass an der Versammlung des Antragstellers wesentlich mehr Menschen teilnehmen werden als von diesem angekündigt. Es erscheint äußerst zweifelhaft, dass Gesinnungsgenossen des Antragstellers aus Hannover nach Neu-Ulm anreisen, weil eine dortige Versammlung verboten worden ist. Wahrscheinlicher ist, dass diese auf nähergelegene Veranstaltungen wie z. B. in Mainz und Berlin ausweichen. Sollten gewalttätige Gegendemonstrationen zu erwarten sein, wäre diesen durch entsprechendes Eingreifen der Sicherheitsbehörden zu begegnen; ein Verbot der streitgegenständlichen Versammlung ließe sich damit nicht begründen (vgl. BVerfG vom 10.5.2006 NVwZ 2006, 1049 und vom 14.5.1985 BVerfGE 69, 315). Des Weiteren ist der Vortrag des Antragsgegners, Teilnehmer der Veranstaltung in Ulm würden in großer Eile und in von der Polizei nicht zu begleitenden

Gruppen nach Neu-Ulm kommen, um an der dortigen Versammlung teilzunehmen, nicht geeignet, eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu begründen. Angesichts der gegenüber den Planungen der Veranstalter durch die Entscheidungen der Verwaltungsgerichte deutlich verkürzten Wegstrecke des Aufzugs in Ulm kann davon ausgegangen werden, dass die Versammlung in Ulm deutlich vor 17.00 Uhr beendet sein wird, so dass ein geordneter Übergang nach Neu-Ulm möglich erscheint. Im Übrigen hätte es der Antragsgegner in der Hand gehabt, die vom Antragsteller angezeigte Versammlung mit der Versammlung in Ulm zeitlich zu koordinieren. Schließlich ist auch die Gewährleistung der Versammlungsleitung dann nicht gefährdet, wenn einer der Versammlungsleiter in Neu-Ulm vor Ort ist, während der andere sich noch bei der Versammlung in Ulm befindet. Es steht dem Antragsgegner frei, die angemeldete Versammlung in Neu-Ulm aufzulösen, wenn kein Versammlungsleiter zur Stelle ist. Er kann aber nicht im Vorgriff mit der Mutmaßung, die Versammlungsleitung erscheine nicht gewährleistet, ein Versammlungsverbot erlassen. Schließlich trägt der Antragsgegner selbst vor, dass ein sog. „polizeilicher Notstand“ nicht vorliegt. Im Übrigen ist der Antragsgegner darauf zu verweisen, dass er durch entsprechend abgestimmtes Verhalten der bayerischen und baden-württembergischen Sicherheitsbehörden eine besondere Belastung der Sicherheitskräfte hätte vermeiden können. Aus diesem Grund musste das Verwaltungsgericht nicht auf Einzelheiten, die sich aus dem Bescheid ergeben, eingehen.

Soweit der Antragsgegner erstmals im Beschwerdeverfahren hilfsweise beantragt, die Wegstrecke der Versammlung in bestimmter Weise festzusetzen, fehlt diesem Antrag bereits das Rechtsschutzbedürfnis, weil der Antragsgegner nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG selbst berechtigt und verpflichtet ist, die zur Gefahrenabwehr erforderlichen Beschränkungen anzuordnen. Weil wegen der knappen Zeitspanne bis zum Beginn der Versammlung aber nicht gesichert ist, dass in Kooperation mit dem Veranstalter angemessene Beschränkungen erlassen werden, und somit die Beteiligten sich nicht darauf einstellen können, wie die Versammlung durchgeführt wird, legt der Senat den Zeitraum sowie den Weg des Aufzugs fest und gibt dem Antragsgegner auf, an dieser Route dem Antragsteller einen geeigneten Standort für die geplante Zwischenkundgebung zuzuweisen (vgl. BVerfG vom 5.9.2003 NVwZ 2004, 90).

Der Beginn der Versammlung wird antragsgemäß auf 16.00 Uhr und das Ende auf 19.30 Uhr festgesetzt. Dadurch wird sichergestellt, dass der Übergang der Versamm-

lungsteilnehmer von Ulm nach Neu-Ulm ordnungsgemäß verläuft und dass die Versammlung auch bei Verzögerungen vor Einbruch der Dunkelheit (gegen 20.45 Uhr) zu Ende geht. Bei einem Ende nach Einbruch der Dunkelheit würde die Abwehr von Störungen durch die Polizei erheblich erschwert.

Die Aufzugsstrecke beginnt und endet südlich des Bahnhofs Neu-Ulm in der Meininger Allee, wo auch die Auftakt- und Abschlusskundgebung stattfinden. Der Aufzug bewegt sich anschließend von der Meininger Allee links in die Reuttier Straße, rechts in die Bahnhofstraße, links in die Kantstraße, links in die Augsburger Straße, links in die Glacisstraße, rechts in die Offenhauser- und Kasernstraße, links in die Wallstraße, links in die Bahnhofstraße, rechts in die Reuttier Straße, rechts in die Meininger Allee. Auf diese Weise wird sichergestellt, dass sowohl die als Rettungswege freizuhaltenen Herdbrücke, Gänstorbrücke, der Augsburger Platz und die Augsburger Straße durch den Aufzug nicht oder nur soweit unbedingt erforderlich blockiert werden. Dass diese Straßen unbedingt gänzlich von der Zugstrecke ausgespart werden müssen, ist bereits deshalb nicht glaubhaft gemacht worden, weil – ohne dass der Antragsgegner dies beanstandet hätte - sowohl der Aufzug des DGB über die Herdbrücke und die Augsburger Straße führt als auch der Umzug der SPD zweimal die Augsburger Straße überquert (s. den vom Antragsgegner selbst vorgelegten Stadtplan mit den eingezeichneten Veranstaltungsflächen und Aufzugsrouten). Die Baustelle in der Reuttierstraße ist dagegen vom Senat berücksichtigt worden. Darüber hinaus wird mit dieser Wegstrecke, die im Wesentlichen dem Hilfsantrag des Antragsgegners entspricht, eine räumliche Trennung mit den zur selben Zeit im Stadtgebiet von Neu-Ulm stattfindenden Versammlungen und Veranstaltungen (DGB-Veranstaltung auf dem Petrusplatz, Aufzug der SPD, Familienveranstaltung auf dem Rathaus- und Heiner-Metzger-Platz, Volksfest auf dem Festplatz) gewährleistet. Mangels entsprechender Ortskenntnis des Senats wird dem Antragsgegner aufgegeben, unverzüglich einen geeigneten Standort für die vom Antragsteller geplante Zwischenkundgebung festzulegen. Im Übrigen bleibt es dem Antragsgegner überlassen, ob er hinsichtlich der für die Versammlung beabsichtigten „Hilfsmittel“ weitere Auflagen verfügt.

Die Beschwerde war mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 2 zurückzuweisen.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 47 Abs. 1, § 52 Abs. 2, § 53 Abs. 3 Nr. 2 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

Dhom

Eich

Senftl