

Gericht: VGH
Aktenzeichen: 10 CS 12.845
Sachgebietsschlüssel: 512

Rechtsquellen:

Art. 1, Art. 15 Abs. 1 und Abs. 4, Art. 24 Abs. 2 Satz 1 BayVersG;
Art. 8, Art. 2 Abs. 1 GG

Hauptpunkte:

Anordnungen zur Beschränkung einer Versammlung;
Versammlung über einen längeren Zeitraum;
Versammlungszweck;
Aufstellen eines Mannschaftszeltes;
Ausstattung des Zeltes

Leitsätze:

Beschluss des 10. Senats vom 20. April 2012
(VG Würzburg, Entscheidung vom 19. April 2012, Az.: W 5 S 12.326)

10 CS 12.845
W 5 S 12.326

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

1. *****

2. ****

- Antragsteller -

bevollmächtigt zu 1 und 2:

Rechtsanwälte *****

gegen

Stadt Würzburg,

vertreten durch den Oberbürgermeister,

Domstr. 1, 97070 Würzburg,

- Antragsgegnerin -

beteiligt:

Landesanwaltschaft Bayern

als Vertreter des öffentlichen Interesses,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

wegen

Versammlung (Beschränkungen)

(Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO);

hier: Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts Würzburg vom 19. April 2012,

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

ohne mündliche Verhandlung am **20. April 2012**
folgenden

Beschluss:

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Die Antragsteller tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens je zur Hälfte.
- III. Unter Abänderung der Nr. IV. des Beschlusses des Bayerischen Verwaltungsgerichts Würzburg vom 19. April 2012 wird der Streitwert für das Verfahren in beiden Instanzen auf jeweils auf 2.500,-- Euro festgesetzt.

Gründe:

I.

- 1 Mit ihrer Beschwerde verfolgen die Antragsteller den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einer noch zu erhebenden Anfechtungsklage gegen die Nrn. 1.12 (Pavillon), 1.17 (Zeltverbot) und 1.18 (Verbot des dauerhaften Nüchtigens) des Bescheides der Antragsgegnerin vom 16. April 2012 weiter.

- 2 Bezüglich des Sachverhalts wird zunächst auf den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 12. April 2012 (Az. 10 CS 12.767) verwiesen.
- 3 Am 12. April 2012 zeigten die Antragsteller eine weitere Versammlung unter freiem Himmel zum Thema „Asylrecht“ für den Zeitraum 16. April bis 14. Mai 2012 auf dem U.-M.-Platz in W. an. Als Kundgebungsmittel wurden ein Mannschaftszelt, zwei Pavillons sowie drei „Iglozelte“ (richtig: Igluzelte) benannt.
- 4 Mit Bescheid vom 16. April 2012 legte die Antragsgegnerin für die angezeigte Versammlung eine Reihe von Beschränkungen fest. Als Kundgebungsmittel wurden u.a. zwei Pavillons zugelassen (Nr. 1.12), das Zelten (Nr. 1.17) und das dauerhafte Nächtigen (Nr. 1.18) wurden untersagt.
- 5 Beide Pavillons wurden in der Folge durch die Versammlungsteilnehmer mit einem Gasofen, sieben Stahlbetten sowie teilweise Teppichboden ausgestattet. Die Seiten des Pavillons waren zeitweise durch Zeltplanen verschlossen. Am 17. April 2012 erfolgten durch Polizeibeamte der Polizeiinspektion W. gegenüber den Versammlungsteilnehmern Anordnungen, den Ofen zu entfernen, die Zahl der Betten auf eines zu reduzieren und zumindest eine Pavillonseite ständig zu öffnen (siehe Stellungnahme der PI W.- Ost vom 18.4.2012).
- 6 Am 18. April 2012 beantragten die Antragsteller beim Bayerischen Verwaltungsgericht Würzburg die aufschiebende Wirkung einer noch zu erhebenden Anfechtungsklage gegen die Nrn. 1.12 (in ihrer durch die Polizei konkretisierten Form; insbesondere das Verbot des Verschließens der Pavillons), 1.17 (soweit das Aufstellen eines großen Zeltens untersagt ist) und 1.18 (Verbot des Übernachtens in der durch die Polizei konkretisierten Form, insbesondere das Verbot des über eine Stunde hinausgehenden Erholungsschlafs, das Verbot des Heizens, die Begrenzung der Zahl der Feldbetten auf eines) des Bescheids vom 16. April 2012 anzuordnen.
- 7 Das Bayerische Verwaltungsgericht Würzburg lehnte diesen Antrag der Antragsteller mit Beschluss vom 19. April 2012 ab. Soweit sich die Antragsteller gegen die Anordnungen der Polizei wendeten, sei die Stadt W. der falsche Antragsgegner. Die Beschränkung in Nr. 1.17 des Bescheides sei in der Sache nicht zu beanstanden.

- 8 Mit der Beschwerde begehren die Antragsteller weiterhin die Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer noch zu erhebenden Klage bezüglich der oben bezeichneten Beschränkungen in der in der Beschwerdeschrift vom 20. April 2012 näher konkretisierten Form.
- 9 Die Antragsgegnerin tritt der Beschwerde entgegen.
- 10 Ergänzend wird auf die von den Parteien in den verwaltungsgerichtlichen Verfahren (auch im Verfahren 10 CS 12.767) eingereichten Schriftsätze, eidesstattlichen Versicherungen und Lichtbildtafeln verwiesen.

II.

- 11 Die zulässige Beschwerde ist nicht begründet. Der Sachvortrag der Antragsteller im Beschwerdeverfahren, auf dessen Prüfung der Verwaltungsgerichtshof gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, rechtfertigt eine Änderung des angefochtenen Beschlusses des Verwaltungsgerichts nicht. Denn die nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO zu treffende Abwägungsentscheidung führt hinsichtlich des angegriffenen Zeltverbots der Antragsgegnerin zu dem Ergebnis, dass das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung der angegriffenen Beschränkung das Interesse der Antragsteller an der Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage insoweit überwiegt. Soweit sich das Eilrechtsschutzbegehren gegen Anordnungen der Polizei richtet, bleibt die Beschwerde erfolglos, weil der Antrag der Antragsteller auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung einer noch zu erhebenden Klage insoweit gegen den falschen Antragsgegner gerichtet ist.
- 12 Keine (subjektive) Änderung des Streitgegenstandes, sondern eine bloße Konkretisierung und Richtigstellung des Rechtsschutzbegehrens der Antragsteller im Eilverfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO stellt es dar, wenn im Beschwerdeschriftsatz als Antragsgegner zunächst (erstmalig) der Freistaat Bayern angegeben und dieses Versehen dann durch die spätere Umstellung auf den richtigen Antragsgegner – die Stadt W. als die den angefochtenen Bescheid vom 16. April 2012 erlassende Behörde – korrigiert wurde (vgl. Rennert in Eyermann, VwGO, 13. Auflage 2010, § 91 RdNr. 23). Dass in weiteren Schriftsätzen zur Beschwerdebegründung erneut der Freistaat

Bayern und nicht die Stadt W. als Antragsgegner bezeichnet wird, dürfte der Hektik des Eilverfahrens geschuldet sein.

- 13 Das Verwaltungsgericht hat in rechtlich nicht zu beanstandender Weise festgestellt, dass der Eilantrag der Antragsteller unbegründet ist, soweit er sich (ausdrücklich) gegen Beschränkungen der Versammlung „in der durch die Polizei konkretisierten Form“ wendet (d.i. bezüglich des Verbots des Verschließens der Pavillons, des Verbots eines über eine Stunde hinausgehenden Erholungsschlafs, des Verbots des Heizens sowie der Begrenzung der Anzahl der Feldbetten), weil insoweit die Stadt W. nicht der richtige Antragsgegner ist (§ 78 Abs. 1 Nr. 1 VwGO entsprechend). Denn bei den betreffenden Anordnungen bzw. „Aufforderungen“ der Polizeibeamten an die anwesenden Versammlungsteilnehmer (siehe Stellungnahme der PI W.-Ost vom 18.4.2012) handelt es sich nach zutreffender Einschätzung des Erstgerichts um in eigener versammlungsrechtlicher Zuständigkeit (s. Art. 24 Abs. 2 Satz 1 Hs. 2 BayVersG) verfügte Beschränkungen der Versammlung nach Versammlungsbeginn gemäß Art. 15 Abs. 4 BayVersG und nicht etwa um bloße „konkretisierende Hinweise“ der Polizei zum vermeintlich identischen Regelungsgehalt der durch die Antragsgegnerin bereits im streitbefangenen Bescheid vom 16. April 2012 unter den Nrn. 1.12 und 1.18 angeordneten Beschränkungen.
- 14 Wie sich aus dem erstinstanzlichen Antrag sowie dessen Begründung ohne weiteres ergibt, wenden sich die Antragsteller mit ihrem Eilrechtsschutzbegehren nicht gegen die diesbezüglich im Bescheid vom 16. April 2012 selbst verfügten Regelungen – die Zulassung von zwei Pavillons als Kundgebungsmittel (Nr. 1.12) und das Verbot des dauerhaften Nächtigens als Ersatz für die Unterbringung in der Gemeinschaftsunterkunft (Nr. 1.18) –, sondern nur gegen die sachlich weitergehenden, eigenständigen Anordnungen der Polizei zur „Umsetzung“ dieser behördlichen Auflagen. Diese polizeilichen Beschränkungen gemäß Art. 15 Abs. 4 BayVersG sind im Übrigen Streitgegenstand eines weiteren, inzwischen in erster Instanz anhängigen Eilantrags der Antragsteller gemäß § 80 Abs. 5 VwGO, über den vom Verwaltungsgericht Würzburg gesondert entschieden wird. Die mit der Beschwerdebegründung gerügten, den Nrn. 1.12 und 1.18 des angefochtenen Bescheids vom 16. April 2012 zugeordneten Einschränkungen (Untersagung von sechs bis zwölf Betten, Verpflichtung zum Herablassen der Seitenwände der beiden Pavillons, zeitliche Beschränkung der Ruhepausen sowie Verbot von Decken, Schlafsäcken und einer Heizung) lassen sich auch bei großzügiger und weitgehender Auslegung nicht dem Bescheid entnehmen.

Vielmehr werden damit letztlich die oben angeführten polizeilichen Beschränkungen angegriffen und (wiederum) zum Gegenstand des vorliegenden Eilverfahrens gemacht.

- 15 Damit verbleibt aber als (zulässiger) Gegenstand dieses Eilrechtsschutzbegehrens allein die in Nr. 1.17 des Bescheids der Antragsgegnerin vom 16. April 2012 verfügte Untersagung des Aufstellens von Zelten. Insoweit haben die Antragsteller allerdings die gerichtliche Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer (noch zu erhebenden) Klage nur in dem Umfang beantragt, als mit dieser Beschränkung (auch) das Aufstellen des von ihnen bei der Anzeige ihrer öffentlichen Versammlung (vom 12.4.2012) mit angegebenen großen Zeltes („Mannschaftszelt“) untersagt wird.
- 16 Nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG kann die zuständige Behörde eine Versammlung von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zum Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei der Durchführung der Versammlung gefährdet ist. Wenn das Aufstellen eines Zeltes auf öffentlicher Verkehrsfläche nicht von der Versammlungsfreiheit des Art. 8 GG gedeckt ist, liegt darin grundsätzlich eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit.
- 17 Im Hinblick auf die Ausführungen in der Beschwerdegründung ist vorab anzumerken, dass der grundrechtliche Schutz von Versammlungen nach Art. 8 GG nur deutschen Staatsangehörigen zusteht, während sich Ausländer insoweit nur auf die einfachgesetzlich garantierte Versammlungsfreiheit (Art. 1 BayVersG) und den Schutz der Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 GG berufen können. Im Hinblick auf auch deutsche Teilnehmer der Versammlung wird im Folgenden gleichwohl einheitlich auf Art. 8 Abs. 1 GG abgestellt.
- 18 Die auf dem U.-M.-Platz stattfindende Versammlung ist als stationäre Versammlung von Art. 8 GG geschützt (BVerwG vom 21.4.1989 Az. 7 C 50/88 <juris>). Der Schutz der Freiheit kollektiver Meinungskundgabe umfasst nicht nur das gewählte Thema der Versammlung, sondern auch die Entscheidung, welche Kundgebungsmittel der Veranstalter zur Erregung der öffentlichen Aufmerksamkeit für sein Anliegen einsetzen will (vgl. BVerfGE 104, 92/111). Bereits im Beschluss vom 12. April 2012 (Az. 10 CS 12.762) hat der Senat klargestellt, dass bei Durchführung einer – wie hier länger andauernden – Versammlung auf öffentlichen Straßen oder Orten bzw. Plätzen, an denen ein öffentlicher Verkehr eröffnet ist, nicht gleichsam automatisch das Aufstel-

len von Zelten oder Pavillons als „notwendiger Bestandteil“ der Versammlung und der dabei beabsichtigten kollektiven Meinungsbildung und Meinungsäußerung mit umfasst ist. Etwas anderes gilt nur dann, wenn das Zelt nicht nur dem Wetterschutz und der bequemerer Unterbringung der Versammlungsteilnehmer dient, sondern ihm darüber hinaus (auch) eine „funktionale“ oder „symbolische“ Bedeutung für das Versammlungsthema zukommt und diese Art Kundgebungsmittel damit einen erkennbaren inhaltlichen Bezug zur kollektiven Meinungskundgabe aufweist (vgl. BVerfG v. 12.07.2001 - 1 BvQ 28/01 - und 1 BvQ 30/01, NJW 2001, 2459, 2460; BVerwG v. 16.5.2007 Az. 6 C 23/06 <juris> RdNrn. 15 ff.). Als geschützter Teil der Versammlung kann das Zelt ebenfalls angesehen werden, wenn es sich um ein „gemischtes“ Element in dem Sinne handelt, dass es sowohl kommunikativen wie auch nichtkommunikativen Zwecken dient. Die Beurteilung, ob diese Voraussetzungen vorliegen, hat dabei unter Berücksichtigung aller tatsächlichen Umstände zu erfolgen (vgl. BVerwG vom 16.5.2007 a. a. O.). Die Auffassung der Antragsteller, die Antragsgegnerin müsse gemäß der Beweislastverteilung dartun, dass dem Zelt samt Ausstattung nicht die behauptete symbolische Wirkung zukomme, ist verfehlt. Auch unter Heranziehung des Vorbringens in der Antrags- und der Beschwerdeschrift kommt nach summarischer Prüfung dem Mannschaftszelt nach Auffassung des Senats die besondere symbolische Bedeutung nicht zu. Vorliegend sind bei Einbeziehung aller dem Senat bekannten tatsächlichen Umstände keine wirklich überzeugenden Anhaltspunkte oder Umstände dafür erkennbar, dass das Mannschaftszelt einen tatsächlichen inhaltlichen Bezug zur kollektiven Meinungskundgabe hat oder wenigstens ganz überwiegend aufweist. Die behauptete Darstellung der Unterbringungsbedingungen der Asylbewerber in einer Gemeinschaftsunterkunft lässt sich mit der begehrten Aufstellung eines Mannschaftszeltes nicht in Verbindung bringen. Die im Verfahren vorgelegten Fotos des Mannschaftszelts samt Ausstattung am alten Versammlungsort zeigen, dass es sich lediglich um ein großes Zelt - vollgestellt mit Betten und persönlichen Gegenständen der Versammlungsteilnehmer - handelt. Die am Zelt befestigten „Gedankenblasen“ und Beschriftungen „Zentrale Rückführstelle“ oder „Einlasskontrolle“ vermögen dem Mannschaftszelt jedenfalls nicht die behauptete Symbolik zu vermitteln. Ein kollektiver kommunikativer Zweck gerade in Verbindung mit dem Zelt erschließt sich dem Senat weiterhin nicht. Soweit daneben geltend gemacht wird, das Zelt diene auch der Aufnahme von Diskussionsrunden und dem Empfang von Politikern und Gästen, erfüllt es eine rein logistische Funktion, um möglichst optimale und bequeme Rahmenbedingungen für die Versammlung zu schaffen. Insbesondere unter Berücksichtigung des gesamten Verlaufs der Versammlung seit

19. März 2012 drängt sich dem Senat der Eindruck auf, dass dem Mannschaftszelt nunmehr die Funktion eines symbolträchtigen Kundgebungsmittels beigemessen werden soll, um nach dem Abbau des vom Roten Kreuz ursprünglich zu Versorgungszwecken aufgestellten großen Zeltes möglichst angenehme Bedingungen für die Fortsetzung der Versammlung zu schaffen bzw. beibehalten zu können. In diese Richtung weist im Übrigen auch die Bezugnahme auf einen offenen Brief der den Hungerstreik begleitenden Ärzte, die von einer Gesundheitsgefährdung der Versammlungsteilnehmer ausgehen, wenn die Versammlung nicht in einem beheizbaren, geschlossenen Zelt stattfinden kann. Die Schaffung einer möglichst komfortablen Infrastruktur für eine länger dauernde Versammlung auf öffentlichen Flächen unterliegt aber dem straßen- und wegerechtlichen Regime, möglicherweise auch der Sicherheitssatzung der Antragsgegnerin, und nicht dem durch Art. 8 GG geschützten Versammlungsrecht. Wie der Senat bereits entschieden hat, ist es zwar nicht auszuschließen, dass ein Zelt als Mittel des Protests gegen eine bestimmte Unterbringungssituation oder gegen eine drohende Abschiebung eingesetzt werden kann (siehe hierzu auch die mehrfach zitierte Entscheidung des OVG NRW vom 23.9.1991 Az. 5 B 2541/91 <juris>). Dafür müsste sich jedoch ein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Aufstellen des Zeltes und der tatsächlichen Unterbringungssituation der Versammlungsteilnehmer herstellen lassen. Dieser ist jedoch für den Senat nach wie vor nicht ersichtlich. Dazu kommt, dass mit zunehmender Dauer der Versammlung die Überschneidungen zwischen dem Zweck der kollektiven Meinungskundgabe und der individuellen Lebensführung unvermeidlich werden, weil die Gestaltung der Versammlung der individuellen Lebensführung immer weiter angenähert wird (vgl. Dietlein, Zeltlager der Roma als Versammlung, NVwZ 1922, 1066). Durch die Errichtung des beantragten Mannschaftszeltes würde sich die streitgegenständliche Versammlung noch mehr als „Zeltlager“ darstellen, in dem die Versammlungsteilnehmer leben; der eigentliche Kundgabezweck träte demgegenüber zunehmend in den Hintergrund.

19 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 63 Abs. 3 Satz 1, § 47, § 52 Abs. 2 und § 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG.

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

21 Senftl

Eich

Zimmerer