

Gericht: VGH
Aktenzeichen: 10 CS 15.1210
Sachgebietsschlüssel: 512

Rechtsquellen:

§ 80 Abs. 5 Satz 1 und 4 VwGO;
Art. 15 Abs. 1 BayVersG;
Art. 8 Abs. 1 GG

Hauptpunkte:

Versammlungsrechtliche Beschränkungen (Streckenänderungen) des Sternmarsches anlässlich des G7-Gipfels in Elmau

Leitsätze:

Beschluss des 10. Senats vom 6. Juni 2015
(VG München, Entscheidung vom 5. Juni 2015, Az.: M 7 S 15.2222)

10 CS 15.1210
M 7 S 15.2222



Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

,

,

- Antragstellerin -

bevollmächtigt:

,

,

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Antragsgegner -

wegen

versammlungsrechtlicher Beschränkungen (Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO);
hier: Beschwerden der Antragstellerin und des Antragsgegners gegen den Beschluss
des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 5. Juni 2015,

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

ohne mündliche Verhandlung am **6. Juni 2015**
folgenden

Beschluss:

- I. Die Beschwerde der Antragstellerin wird zurückgewiesen.
- II. Auf die Beschwerde des Antragsgegners wird in Abänderung von Nr. I des Beschlusses des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 5. Juni 2015 der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung insgesamt abgelehnt.
- III. In Abänderung von Nr. II des Beschlusses trägt die Antragstellerin die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.
- IV. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 5.000 Euro festgesetzt.

Gründe:

I.

Die Beschwerden der Antragstellerin und des Antragsgegners richten sich gegen einen Beschluss des Verwaltungsgerichts, mit dem die aufschiebende Wirkung der Klage der Antragstellerin gegen versammlungsrechtliche Beschränkungen in Bezug auf einen Sternmarsch anlässlich des G7-Gipfels in Elmau teilweise angeordnet der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung im Übrigen jedoch abgelehnt worden ist.

Durch Allgemeinverfügung vom 29. April 2015, die am 5. Mai 2015 im Amtsblatt des Landratsamts Garmisch-Partenkirchen bekanntgegeben wurde, richtete der Antragsgegner im Umgriff des Schlosses Elmau, in dem am 7. und 8. Juni 2015 der G7-Gipfel stattfindet, sowie jeweils seitlich entlang der nach Elmau führenden Mautstraße ab der Mautstelle in der Zeit vom 30. Mai 2015 bis 9. Juni 2015 einen Sicherheitsbereich ein (Nr. 1 der Allgemeinverfügung), zu dem nur die am G7-Gipfel teil-

nehmenden Gäste und deren Begleitpersonen Zutritt erhalten. Personen, die ein besonderes berechtigtes Interesse am Betreten des Sicherheitsbereichs nachweisen, können auf Antrag eine Betretungserlaubnis erhalten (Nr. 2 der Allgemeinverfügung).

Mit Bescheid vom 28. Mai 2015 beschränkte der Antragsgegner unter anderem den Streckenverlauf zweier im Rahmen eines Sternmarsches am 7. Juni 2015 als „Route 4 – Klais“ (im Folgenden: Route 4) und „Route 5 – Mittenwald“ (im Folgenden: Route 5) von der Antragstellerin im Namen des Aktionsbündnisses STOP G 7 – Elmau angemeldeter Demonstrationen. Die Beschränkung der Route 4, die um 8.00 Uhr am Bahnhof Klais beginnen und von dort auf der Mautstraße nach Elmau führen sollte und für die nach der Anmeldung etwa 500 Teilnehmer erwartet werden, besteht darin, dass der Demonstrationzug am nahegelegenen Anwesen Bahnhofstraße 18 zu enden hat. Die Demonstration auf der Route 5, die um 8.00 Uhr am Bahnhof Mittenwald beginnen und von dort über die Arnspitzstraße, die Viererspitzenstraße, die Karwendelstraße, die Innsbrucker Straße und die Ferchenseestraße am Lautersee vorbei nach Elmau führen sollte, wird dahingehend beschränkt, dass die Route stattdessen über die Bahnhofstraße, die Hochstraße, den Fritz-Pröb-Platz, die Partenkirchener Straße, die Straße Am Anger, die Goethestraße, den Schlipferweg, den Gröblweg, die Straße Am Kalvarienberg, den Parkplatz am Kranzbergsessellift und Kaffee-feld und sodann über die Wanderwege Nr. 828, 826 und 812 bis zur Gabelung der Wanderwege Nr. 812 und Nr. 807 verläuft, wobei der Wanderweg Nr. 807 nicht betreten werden darf (Nr. 1.2.2 des Bescheids).

Unter anderem gegen diese Beschränkungen in Nr. 1.2.2 des Bescheids vom 28. Mai 2015 sowie gegen Nr. 1 und 2 der Allgemeinverfügung vom 29. April 2015 erhob die Antragstellerin Klage und beantragte gleichzeitig die Anordnung der auf-schiebenden Wirkung der Klage bezüglich der unter Nr. 1.2.2 des Bescheids vom 28. Mai 2015 verfügten Streckenänderungen der Routen 4 und 5 (Nr. II des Antrags), hilfsweise bezüglich der unter Nr. 1.2.2 des Bescheids verfügten Streckenänderungen der Route 5 (Nr. II.a des Antrags), hilfsweise dazu bezüglich der unter Nr. 1.2.2 des Bescheids verfügten Streckenänderungen der Route 4 (Nr. II.b des Antrags), hilfsweise dazu bezüglich der unter Nr. 1.2.2 verfügten Streckenänderungen der Route 4 mit der Maßgabe, dass den Versammlungsteilnehmern aufgegeben wird, sich auf der ursprünglich von den Antragstellern angemeldeten Route 4 lediglich in Zweierreihen fortzubewegen (Nr. II.c), hilfsweise dazu bezüglich der unter Nr. 1.2.2

verfügten Streckenänderungen der Route 4 mit der Maßgabe, dass den Versammlungsteilnehmern aufgegeben wird, sich auf der ursprünglich von den Antragstellern angemeldeten Route 4 lediglich in einer Reihe (sog. Gänsemarsch) fortzubewegen (Nr. II.d des Antrags), und schließlich hilfsweise dazu bezüglich der unter Nr. 1.2.2 verfügten Streckenänderungen der Route 4 mit der Maßgabe, dass lediglich einer Anzahl von bis zu 50 Versammlungsteilnehmern gestattet wird, sich bis in Ruf- und Sichtweite des Schlosses Elmau zu bewegen und dort Transparente zu zeigen und Sprechchöre (auch mit Hilfe von Handmegaphonen) anzustimmen (Nr. II.e des Antrags). Außerdem beantragte die Antragstellerin, die aufschiebende Wirkung der Klage gegen Nr. 1 und 2 der Allgemeinverfügung vom 29. April 2015 wiederherzustellen, soweit es für die Durchführung der ursprünglich von den Veranstaltern beantragten Versammlungsrouten erforderlich ist (Nr. III des Antrags).

Mit Beschluss vom 5. Juni 2015 ordnete das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung der Klage an, soweit die Antragstellerin hilfsweise beantragt hat, die in Nummer 1.2.2 des Bescheides vom 28. Mai 2015 angeordnete Streckenänderung der Route 4 der Versammlung mit der Maßgabe aufzuheben, dass es einer Anzahl von bis zu 50 Versammlungsteilnehmern gestattet wird, sich in Hör- und Sichtweite des Schlosses Elmau aufzuhalten und dort Transparente zu zeigen und Sprechchöre (auch mit Hilfe von Handmegaphonen) anzustimmen. Die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage erfolgte dabei unter der Auflage, dass weitere versammlungsrechtliche Beschränkungen des Antragsgegners zu dulden sind, die dem Schutz von der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgütern dienen, insbesondere dass sich die Versammlungsteilnehmer außerhalb des inneren Sicherheitsbereichs 1 auf einer ihnen vom Antragsgegner zugewiesenen Fläche aufzustellen haben und den gleichen Personenkontrollen unterliegen wie andere Personen (Journalisten u.a.), denen der Zutritt zu dem eingerichteten Sicherheitsbereich gewährt wird. Im Übrigen lehnte das Verwaltungsgericht den Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ab.

Das Verwaltungsgericht sah die Änderung der Versammlungsrouten als nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG zulässig an. Die Einrichtung eines Ringverkehrs für den Rettungs- und Evakuierungsverkehr in Form eines ohne Gegenverkehr nutzbaren Straßensystems auf den angemeldeten Routen 4 und 5 sei zur Gewährleistung der Sicherheit der am Tagungsort versammelten rund 5.000 Personen und einer ausreichend gesicherten Protokollstrecke zwingend notwendig. Das Erfordernis einer uneingeschränk-

ten Nutzungsmöglichkeit beider Strecken schließe unter Berücksichtigung der von den jeweiligen Demonstrationen ausgehenden Blockadefahr die von der Antragstellerin begehrte parallele Nutzung durch die von der Antragstellerin begehrte parallele Nutzung durch Versammlungsteilnehmer auch dann aus, wenn diese sich in Zweierreihen oder im Gänsemarsch fortbewegten. Auf der Mautstraße, auf der sich Fahrzeuge mit hoher Geschwindigkeit bewegten, bestehe darüber hinaus ein nicht hinnehmbares Verletzungsrisiko für die Versammlungsteilnehmer.

Soweit das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung anordnete, begründete es dies im Wesentlichen damit, dass die vom Antragsgegner angestellte Gefahrenprognose die Verkürzung der Route 4 nicht trage, wenn die Demonstration in Form einer auf 50 individualisierbare Teilnehmer beschränkten (stationären) Protestkundgebung in Hör- und Sichtweite des Tagungsortes in Elmau stattfinde, ein fahrzeuggebundener Personentransport an den Kundgebungsort erfolge und für die im Sicherheitsbereich stattfindende Versammlung weitere versammlungsrechtliche Beschränkungen zugunsten der öffentlichen Sicherheit erfolgten. Von wenigen Versammlungsteilnehmern ausgehende Sicherheitsstörungen könnten durch ein noch vertretbares Aufgebot an Polizeikräften rasch unterbunden werden. Hingegen komme eine sich zu Fuß von Klais nach Elmau fortbewegende Versammlung im Hinblick auf die Funktion der Mautstraße als Not- und Rettungsweg und als Protokollstrecke ebensowenig in Betracht wie eine Kundgebung im inneren Sicherheitsbereich, den der Antragsgegner zum Schutz der Gipfelteilnehmer, vor allem der besonders gefährdeten Staatsgäste, und zur Gewährleistung eines störungsfreien Ablaufs der staatlichen Veranstaltung unmittelbar am Tagungsort eingerichtet habe. Darüber hinaus seien weitere versammlungsrechtliche Beschränkungen erforderlich. Den Versammlungsteilnehmern sei eine Aufstellfläche zuzuweisen, die den störungsfreien Ablauf des Gipfelgeschehens und den Schutz sonstiger bedeutender Rechtsgüter wie etwa der Sicherheit des Flugverkehrs gewährleiste. Im Hinblick auf die Beanspruchung der dort tätigen Polizeikräfte sei auch eine zeitliche Beschränkung der Kundgebung im Sicherheitsbereich denkbar. Außerdem komme eine Beschränkung in Betracht, durch die den Versammlungsteilnehmern in gleicher Weise wie den Pressevertretern aufgegeben werde, den Versammlungsort in einem Fahrzeug zu erreichen und beim Einlass in den Sicherheitsbereich Personenkontrollen hinzunehmen.

Schließlich hält das Verwaltungsgericht die Klage bezüglich der Allgemeinverfügung für voraussichtlich unbegründet, weil den Versammlungsteilnehmern nach deren

Nr. 2 eine Betretenserlaubnis zu erteilen und die Allgemeinverfügung auch im Übrigen nicht zu beanstanden sei.

Gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts haben sowohl die Antragstellerin als auch der Antragsgegner Beschwerde erhoben.

Die Antragstellerin macht im Wesentlichen geltend, die Beschränkungen hinsichtlich der Routen 4 und 5 seien nicht gerechtfertigt. Angesichts der Breite der betreffenden Straßen könne der Fahrverkehr durch geeignete Anordnungen gesichert werden. Einer Blockadegefahr könne durch polizeiliche Anordnungen und durch die sich vor Ort befindenden Polizeikräfte wirksam begegnet werden. Ebenso könne dem Verletzungsrisiko für die Versammlungsteilnehmer durch geeignete Maßnahmen entgegengewirkt werden. Außerdem komme als milderer Mittel eine Beschränkung auf 500 oder weniger Personen in Betracht. Auch die Hilfsanträge der Antragstellerin zeigten Möglichkeiten auf, dem Begehren der Versammlungsteilnehmer, ihr Anliegen in hinreichender Nähe zum Versammlungsort sichtbar zu machen, Rechnung zu tragen. Soweit das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung angeordnet habe, seien die damit verbundenen Beschränkungen nicht akzeptabel. Die Maßgabe, dass weitere versammlungsrechtliche Beschränkungen des Antragsgegners zu dulden seien, verletze den Bestimmtheitsgrundsatz. Die im Tenor als weitere Beschränkung genannte Personenkontrolle beinhalte auch die Feststellung der Personalien und verstoße gegen das Grundrecht der Versammlungsfreiheit. Sie sei geeignet, die Teilnehmer von der Wahrnehmung ihres Versammlungsrechts abzuhalten und laufe auf eine Durchleuchtung der politischen Gesinnung der Betroffenen hinaus. Eine solche Kontrolle sei auch nicht erforderlich, weil die Teilnehmer einer Versammlung leichter überwachbar seien als sich im Sicherheitsbereich frei bewegende Journalisten und weil der Versammlungsleiter jedenfalls bei höchstens 50 Personen in der Lage sei, den sicheren Verlauf der Versammlung zu gewährleisten. Die Versammlungsteilnehmer könnten notfalls auch im Nachhinein individualisiert werden. Soweit das Verwaltungsgericht davon ausgehe, dass die Versammlungsteilnehmer zum Versammlungsort im Sicherheitsbereich transportiert werden müssten, könne dies nur durch die Polizei geschehen. Darin liege aber ein Verstoß gegen elementare Grundsätze des Versammlungsrechts. Schon der Anschein einer Lenkung einer Kundgebung widerspreche dem grundgesetzlichen Schutz der Versammlungsfreiheit. Die Versammlungsteilnehmer könnten als Alibidemonstranten erscheinen.

Die Antragstellerin beantragt sinngemäß,

die Beschwerde des Antragsgegners zurückzuweisen und unter Abänderung der Nr. I des Beschlusses des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 5. Juni 2015 die aufschiebende Wirkung ihrer Klage nach Maßgabe von Nr. II, hilfsweise Nr. II.a bis II.e, und III ihres erstinstanzlichen Antrags auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung anzuordnen.

Der Antragsgegner beantragt,

die Beschwerde der Antragstellerin zurückzuweisen, den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts München aufzuheben, soweit darin die aufschiebende Wirkung angeordnet worden ist, und den Antrag der Antragstellerin auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung in vollem Umfang abzulehnen.

Er ist der Ansicht, sämtliche Routenbeschränkungen seien durch die Durchführung des G7-Gipfels als einer rechtmäßigen Veranstaltung des Staates gerechtfertigt. Das Verwaltungsgericht habe daher die aufschiebende Wirkung der Klage zu Unrecht teilweise angeordnet. Die verfügte Auflage sei zu unbestimmt. Es ergebe sich nicht in hinreichender Weise, wie die konfligierenden Interessen der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG und dem sich aus Art. 2 Abs. 2 GG ergebenden Auftrag zur Abwehr von Gefahren für Leib und Leben sowie zur Sicherung der Durchführung der internationalen Konferenz zu einem konkordanten Ausgleich gebracht werden könnten. Unbestimmt seien nicht nur die Begriffe der Sicht- und der Hörweite, sondern auch die weiteren Auflagen, weil sie bei der Zuweisung des Kundgebungsstandorts den Schutz des störungsfreien Ablaufs des Gipfels und etwaige andere bedeutende Rechtsgüter berücksichtigen müssten. Dies gelte auch für eine zeitliche Beschränkung und die Personenkontrollen. Auch gebe es für die Auflage weder nach Prozessrecht noch nach materiellem Recht eine Rechtsgrundlage. Die Delegation von 50 Personen sei keine Versammlung im Sinne von Art. 8 Abs. 1 GG. Eine Auswahl dieser Personen allein durch die Antragstellerin verletze die Versammlungsfreiheit der übrigen Demonstranten. Auch gewähre Art. 8 Abs. 1 GG kein Leistungsrecht auf Bereitstellung einer Versammlungsfläche oder auf einen Transport zum Versammlungsort durch von behördlicher Seite zur Verfügung gestellte Fahrzeuge, der hier,

wie das Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt habe, unerlässlich sei. Letztlich handele es sich bei der vom Verwaltungsgericht verfügten Auflage nicht um ein milderes Mittel gegenüber den Beschränkungen des Bescheids. Die Dimension eines Abwehrrechts im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung könne nicht zu einem Teilhabeanspruch modifiziert werden. Das Verwaltungsgericht lasse auch offen, wie die Delegationslösung rechtlich vertretbar durchgeführt werden könne. Die Antragstellerin könne die Delegationsteilnehmer nicht für den Antragsgegner verbindlich auswählen, weil sie nicht über die Ausübung der Grundrechte Dritter entscheiden könne. Auch binde die Auflage, andere versammlungsrechtliche Beschränkungen des Antragsgegners zu dulden, nur die Antragstellerin, nicht aber den Mitanmelder oder andere Mitglieder des Aktionsbündnisses STOP G7 – Elmau. Der Umsetzung der Maßgaben des Verwaltungsgerichts stünden erhebliche konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung entgegen. Es sei mit einer erheblichen Zahl gewalttätiger Störer zu rechnen. Selbst von 50 Teilnehmern könnten Sicherheitsstörungen ausgehen. Die Auflösung einer Sitzblockade von 50 Personen nehme 90 Minuten in Anspruch. Es sei nicht vertretbar, das besondere Sicherheitsniveau durch den Einlass einer Delegation in den Sicherheitsbereich zu konterkarieren, zumal wenn diese möglicherweise an einem Blockadetraining oder ähnlichen taktischen Schulungen teilgenommen hätten, die es ihnen ermöglichten, sich der polizeilichen Begleitung zu entziehen. Im Übrigen stehe dem Beschluss des Verwaltungsgerichts die für rechtmäßig erachtete Allgemeinverfügung entgegen. Darin sei das Grundrecht der Versammlungsfreiheit umfassend abgewogen worden. Es könne daher ein besonderes berechtigtes Interesse am Betreten des Sicherheitsbereichs nicht mehr rechtfertigen. Der kommunikative Zweck der Versammlung der Antragstellerin werde schließlich nicht verfehlt. Der Protest könne auf andere Weise medial wirksam vermittelt werden.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Vorbringens der Beteiligten wird auf die jeweiligen Beschwerdebegründungen und Beschwerdeerwiderungen vom 5. und 6. Juni 2015 Bezug genommen.

Ergänzend wird auf die Gerichtsakten in beiden Instanzen sowie die beigezogenen Behördenakten Bezug genommen.

II.

Die Beschwerde der Antragstellerin ist zurückzuweisen. Demgegenüber hat die Beschwerde des Antragsgegners Erfolg.

1. Die zulässige Beschwerde der Antragstellerin ist unbegründet. Die in der Beschwerdebegründung dargelegten Gründe, die der Verwaltungsgerichtshof nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO allein zu prüfen hat, rechtfertigen nicht die Abänderung oder Aufhebung des angefochtenen Beschlusses.

Die nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO zu treffende Abwägungsentscheidung führt nicht zu dem Ergebnis, dass das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung der Klage der Antragstellerin in weitergehendem Umfang hätte anordnen müssen. Vielmehr wird sich die Klage, soweit der Bescheid vom 28. Mai 2015 Gegenstand des Eilverfahrens ist, im Hauptsacheverfahren voraussichtlich in vollem Umfang als unbegründet erweisen.

a) Dies gilt zunächst, soweit sich die Klage gegen die Beschränkung des Streckenverlaufs der Routen 4 und 5 in Nr. 1.2.2 des Bescheids vom 28. Mai 2015 richtet, im Hinblick auf die die Antragstellerin mit Nr. II ihres Antrags die Anordnung der aufschiebenden Wirkung begehrt.

Nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG kann eine Versammlung unter freiem Himmel beschränkt werden, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist. Unter Berücksichtigung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit dürfen beim Erlass von versammlungsrechtlichen Beschränkungen keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose gestellt werden. Sie ist auf konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte zu stützen, die bei verständiger Würdigung eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Gefahren Eintritts ergeben (BVerfG, B. v. 6.6.2007 – 1 BvR 1423/07 – juris Rn. 17). Bloße Verdachtsmomente und Vermutungen reichen für sich allein nicht aus (BVerfG, B. v. 12.5.2010 – 1 BvR 2636/04 – juris Rn. 17).

Das Verwaltungsgericht hat dies seiner Entscheidung zugrunde gelegt und ist auf dieser Grundlage zu dem Ergebnis gelangt, dass die im Bescheid vom 28. Mai 2015

angeordneten Beschränkungen der Demonstrationen auf den Routen 4 und 5 rechtmäßig sind, weil bei Durchführung dieser Versammlungen die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet ist, und die Beschränkungen auch dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen.

aa) Es ist davon ausgegangen, dass zur Gewährleistung der Sicherheit der am Tagungsort versammelten rund 5.000 Personen die Einrichtung eines gegenverkehrsfreien Ringverkehrs für den Rettungs- und Evakuierungsverkehr über die Mautstraße, die als Aufzugstrecke der Demonstration auf der Route 4 dienen soll, und die Ferchenseestraße, auf der die Demonstration auf der Route 5 stattfinden soll, sowie eine ausreichend gesicherte Protokollstrecke tatsächlich zwingend erforderlich ist. Es legt außerdem dar, dass dies die parallele Nutzung dieser Straßen durch die Versammlungsteilnehmer, deren Zahl vom Veranstalter mit 500 angegeben wird, selbst in Zweierreihen oder im Gänsemarsch insbesondere im Hinblick auf die von den Versammlungsteilnehmern ausgehende Blockadegefahr ausgeschlossen ist, die das Gericht nicht zuletzt mit den Erfahrungen aus früheren Großveranstaltungen, insbesondere im Zusammenhang mit dem G8-Gipfel in Heiligendamm im Jahr 2007, und damit begründet hat, dass das Aktionsbündnis als Veranstalter des Sternmarsches selbst zu Blockaden aufgerufen und im Internet ein entsprechendes Blockadekonzept veröffentlicht hat. Neben dem Leben und der Gesundheit der in Elmau anwesenden Personen, sowie dem Schutz der Staatsgäste und der Durchführung der von der Bundesregierung einberufenen internationalen Konferenz als einer rechtmäßigen Veranstaltung des Staates, die jeweils selbständig vom Schutzgut der öffentlichen Sicherheit im Sinne von Art. 15 Abs. 1 BayVersG umfasst sind (vgl. BVerfG, B.v. 6.6.2007 – 1 BvR 1423/07 – juris Rn. 26 und 28), hat das Verwaltungsgericht bei einer Unpassierbarkeit der Rettungswege darüber hinaus das Leben und die Gesundheit der Versammlungsteilnehmer selbst als unmittelbar gefährdet angesehen, weil auf der Mautstraße, die gegebenenfalls mit hoher Geschwindigkeit und von überbreiten Fahrzeugen befahren werde, ein hohes Verletzungsrisiko bestehe.

Diese Gefahrenprognose hat die Antragstellerin nicht substantiiert angegriffen. Mit der Erforderlichkeit eines gegenverkehrsfreien Ringverkehrs für den Rettungs- und Evakuierungsverkehrs über die Mautstraße und die Ferchenseestraße setzt sie sich ebenso wenig auseinander wie mit der Notwendigkeit, diese Straßen uneingeschränkt als Rettungs-, Evakuierungs- und Protokollstrecke nutzen zu können, und der Blockadegefahr, die von den Demonstrationsteilnehmern ausgeht. Auch zieht sie

die Beeinträchtigung des Ringverkehrs durch die Demonstration auf der Route 5 nicht in Zweifel, die das Verwaltungsgericht auf die Stellungnahme des Roten Kreuzes vom 2. Mai 2015 (wohl irrtümlich 20. Mai 2014) stützt, nach der eine Demonstration auf dieser Straße auch in Zweierreihen bei der angemeldeten Zahl der Teilnehmer unweigerlich zu einer Blockade des Rettungsweges führen würde und es den Versammlungsteilnehmern in weiten Teilen nicht möglich wäre auszuweichen, weil eine Ausweichmöglichkeit aus Platzmangel nicht besteht.

bb) Vielmehr beschränkt sich die Antragstellerin darauf, die Verhältnismäßigkeit der Beschränkungen der Demonstrationen auf den Routen 4 und 5 in Zweifel zu ziehen.

Insoweit macht sie geltend, angesichts der Breite der Mautstraße könne der Fahrverkehr durch geeignete Beschränkungen wie die Verpflichtung, nur eine Straßenseite zu nutzen oder in Zweierreihen oder im Gänsemarsch zu gehen, gesichert werden. In Betracht kämen insbesondere wohl für die Ferchenseestraße Beschränkungen, mit denen die Versammlungsteilnehmer verpflichtet würden, an breiten Straßenstellen zu halten oder die Versammlung vorübergehend zu teilen. Jedoch lässt sich aus diesen Ausführungen die Unverhältnismäßigkeit der angeordneten Beschränkungen nicht herleiten. Denn diese Beschränkungen sind nicht geeignet, die auch von der Antragstellerin nicht in Abrede gestellte Blockadegefahr zu beseitigen. Auch kann die Blockadegefahr entgegen der Ansicht der Antragstellerin nicht durch polizeiliche Anordnungen und durch die große Zahl der vor Ort befindlichen Polizeikräfte wirksam verhindert werden. Denn da auch ein Mitglied des Aktionsbündnisses STOP G7 – Elmau dazu aufgerufen hat, an einem Blockadetraining teilzunehmen, ist mit großer Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass Blockaden trotz der Anwesenheit einer großen Zahl von Polizeibeamten nicht sicher verhindert oder erst nach einiger Zeit durch die Polizei wieder aufgelöst werden können.

Angesichts der erheblichen Blockadegefahr spielt es auch keine Rolle, dass wie die Antragstellerin meint, die Gefahr für die Demonstranten durch die die Mautstraße mit hoher Geschwindigkeit befahrenden Fahrzeuge möglicherweise durch Warnung der betreffenden Fahrzeuge und der Demonstranten verringert werden könnte. Soweit die Antragstellerin darüber hinaus eine Begrenzung der Versammlungsteilnehmer auf 500 oder weniger als geeignete Beschränkung vorschlägt, trägt sie nicht vor, auf welche Zahl von Teilnehmern die Versammlung begrenzt werden müsste, damit eine Blockadegefahr nicht mehr bestünde. Denn angesichts des Blockadekonzepts des

Veranstalters des Sternmarsches und der zu erwartenden Teilnahme von blockadegeschulten Demonstranten besteht die Gefahr von Blockaden auch bei einer geringeren Teilnehmerzahl fort.

b) Schließlich kommt im Hinblick auf die von der Antragstellerin nicht in Zweifel gezogene Notwendigkeit eines Ringverkehrs auch nicht die alternative Beschränkung des Streckenverlaufs der Demonstrationen auf den Routen 4 und 5 in Betracht, um es den Veranstaltungsteilnehmern zu ermöglichen, in unmittelbarer Nähe zum Veranstaltungsort des G7-Gipfels zu demonstrieren, wie die Antragstellerin dies hilfsweise mit Nr. II.a und II.b ihres Antrags begehrt. Denn der Ringverkehr ist auf beiden Strecken durch die Demonstration gefährdet. Wie ausgeführt, steht die konkrete Blockadefahr schließlich auch der in Nr. II.c und II.d des Antrags der Antragstellerin hilfsweise beantragten Versammlung auf der Route 4 in Zweierreihen oder im Gänsemarsch entgegen.

c) Die Klage hat in der Hauptsache voraussichtlich auch insoweit keinen Erfolg, als die Antragstellerin mit Nr. II.e ihres Antrags die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen die unter Nr. 1.2.2 des Bescheids vom 28. Mai 2015 verfügten Streckenänderungen der Route 4 hilfsweise mit der Maßgabe begehrt, dass einer Anzahl von bis zu 50 Veranstaltungsteilnehmern gestattet wird, sich bis in Ruf- und Sichtweite des Schlosses Elmau zu bewegen und dort Transparente zu zeigen und Sprechchöre (auch mit Hilfe von Handmegaphonen) anzustimmen.

Zwar hat das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung hinsichtlich der Demonstration auf der Route 4 teilweise angeordnet, weil es davon ausgeht, dass die für eine unbegrenzte, sich auf den Tagungsort zubewegende Menschenmenge geltende Gefahrenprognose nicht das in der Streckenbeschränkung enthaltene Verbot einer zahlenmäßig stark begrenzten, von individualisierbaren Teilnehmern veranstalteten Protestkundgebung in Hör- und Sichtweite des Tagungsortes des G7-Gipfels trage. Es hat aber gleichwohl auch eine auf höchstens 50 Teilnehmer beschränkte Versammlung, die sich auf der Mautstraße zu Fuß zum Kundgebungsort in Hör- und Sichtweite von Schloss Elmau bewegt, als Versammlung angesehen, bei deren Durchführung die öffentliche Sicherheit im Hinblick auf die Notwendigkeit eines gegenverkehrsfreien Ringverkehrs für den Rettungs- und Evakuierungsverkehr und das Freihalten der Protokollstrecke sowie das Verletzungsrisiko für die Demonstranten auf Grund des Befahrens der Mautstraße mit hoher Geschwindigkeit im Sinne von

Art. 15 Abs. 1 BayVersG unmittelbar gefährdet ist und deshalb durch den Ausschluss dieses Streckenabschnitts beschränkt werden kann.

Dies zieht die Antragstellerin mit der Beschwerde aber nur insoweit in Zweifel, als sie vorbringt, eine Blockade könne bei einer Teilnehmerzahl von 50 Personen durch vorsorgende Anordnungen wie Gänsemarsch oder polizeiliche Begleitung schon im Ansatz verhindert und eine etwaige Blockade in wenigen Minuten beseitigt werden. Abgesehen davon, dass im Falle eines Notfalls auch wenige Minuten etwa den Abtransport von Verletzten oder das Anrücken der Feuerwehr so erheblich verzögern können, dass dies zu nicht unerheblichen Schäden führen kann, ist angesichts des Blockadekonzepts des Aktionsbündnisses STOP G7 Elmau und des Aufrufs eines seiner führenden Vertreter zur Teilnahme an einem Blockadetraining, wie ausgeführt, die Gefahr von Blockaden trotz vorbeugender Maßnahmen der Polizei auch bei einer kleineren Gruppe von Demonstranten gegeben. Angesichts dessen ist aber die Ansicht des Verwaltungsgerichts, ein Aufzug auf der Mautstraße stelle eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit dar, die seine Untersagung nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG rechtfertige, nicht zu beanstanden.

Kommt damit aber eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung hinsichtlich einer solchen Versammlung auch bei einer Begrenzung auf 50 Personen nicht in Betracht, so kommt es auf die im Übrigen von der Antragstellerin geltend gemachten Zweifel an der Rechtmäßigkeit der vom Verwaltungsgericht angeordneten Maßgaben und Auflagen nicht entscheidungserheblich an.

2. Die zulässige Beschwerde des Antragsgegners ist begründet. Die in der Beschwerdebegründung dargelegten Gründe, die der Verwaltungsgerichtshof nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO allein zu prüfen hat, rechtfertigen die Abänderung des angefochtenen Beschlusses.

Der Antragsgegner wendet sich mit der Beschwerde insbesondere gegen die Maßgaben und Auflagen, mit denen das Verwaltungsgericht die teilweise Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage der Antragstellerin versehen hat. Er macht insoweit namentlich geltend, § 80 Abs. 5 VwGO stelle dafür keine Rechtsgrundlage dar. Dies trifft im Ergebnis zu, so dass die Anordnung der aufschiebenden Wirkung, wie sie das Verwaltungsgericht vorgenommen hat, aufzuheben und der Antrag der Antragstellerin nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO insgesamt abzulehnen ist.

Im Anwendungsbereich des § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO ist dem Gericht bei seiner Entscheidung ein Gestaltungsspielraum insoweit eingeräumt, als es dem Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung auch nur teilweise stattgeben und dies gemäß § 80 Abs. 5 Satz 4 VwGO zudem nach pflichtgemäßem Ermessen von Auflagen abhängig machen kann (vgl. Schoch in Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, Stand: Oktober 2014, § 80 Rn. 426 f. und 436 ff.; Schmidt in Eyer- mann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 80 Rn. 86 ff.; Gersdorf in BeckOK VwGO, Stand: 1.10.2013, § 80 Rn. 193). Die nur teilweise Anordnung der aufschiebenden Wirkung setzt die Teilbarkeit des Verwaltungsakts voraus. Dessen Vollzugsfähigkeit muss in der Weise teilbar sein, dass der von der Herstellung der aufschiebenden Wirkung erfasste Teil als „abspaltbares Minus“ gegenüber der gesamten Regelung qualifiziert werden kann (Schoch, a.a.O., Rn. 426; Gersdorf, a.a.O., Rn. 193 jeweils m.w.N.).

Davon ausgehend hat das Verwaltungsgericht in der angefochtenen Entscheidung die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die versammlungsrechtliche Beschränkung in Form der verfügten Streckenänderung der Route 4 durch die streitbefangenen Bescheide nur insoweit angeordnet, als diese Beschränkung auch eine (stationäre) Protestkundgebung mit einer Anzahl von bis zu 50 Versammlungsteilnehmern in Hör- und Sichtweite des Tagungsorts Schloss Elmau betrifft. Diese Protestkundgebung am Tagungsort hat das Verwaltungsgericht dabei als einen abtrennbaren Teil der Gesamtregelung (Beschränkung der Route 4) und nicht als ein aliud zu der unter anderem durch die Antragstellerin angezeigten Versammlung angesehen, weil davon auszugehen sei, dass die beabsichtigte Meinungskundgabe (auch) dieses Teils des Sternmarsches vor allem unmittelbar vor Ort in der Nähe des Tagungshotels stattfinden solle und daher die Gestattung einer zahlenmäßig begrenzten Protestkundgebung vor Ort prozessual als Minus gegenüber den weitergehenden Klageanträgen zur Verlegung der Versammlungsrouten 2 bis 5 zu werten sei. Den von der Route 4 nach Maßgabe des erstinstanzlichen Antrags II.e mit umfassten Teil eines Aufzugs der Versammlungsteilnehmer vom Ausgangspunkt in Klais über die Mautstraße nach Elmau hat das Verwaltungsgericht dagegen im Hinblick auf die von einer sich auf der Mautstraße fortbewegenden Versammlung ausgehenden Gefahren als nicht hinnehmbar erachtet, so dass insoweit eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO nicht in Betracht kam.

Um dem erforderlichen Interessenausgleich zwischen einem wirksamen Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) der Versammlungsteilnehmer auf Verwirklichung ihres Grundrechts der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) und ihres besonderen kommunikativen Anliegens einerseits und dem staatlichen Vollzugsinteresse an der Beschränkung dieser Route wegen des besonderen Gefahrenpotenzials einer Protestkundgebung in Hör- und Sichtweite des Tagungsortes andererseits hinreichend Rechnung zu tragen, hat das Verwaltungsgericht die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegenüber der Antragstellerin von der Auflage im Sinne von § 80 Abs. 5 Satz 4 VwGO abhängig gemacht, dass weitere versammlungsrechtliche Beschränkungen dieser stationären Protestkundgebung durch den Antragsgegner zu dulden sind, insbesondere solche zur Zuweisung einer Aufstellfläche, einer zeitlichen Beschränkung dieses Versammlungsteils, zu Personenkontrollen der Versammlungsteilnehmer in der Sicherheitszone und zu einem fahrzeuggebundenen Transport der Versammlungsteilnehmer zum Versammlungsort. Derartige verbindliche versammlungsrechtliche Beschränkungen hat das Verwaltungsgericht in der angefochtenen Entscheidung selbst jedoch nicht getroffen, sondern diese vielmehr der zuständigen Versammlungsbehörde in Kooperation mit dem Veranstalter dieser Versammlung (vgl. dazu Art. 14 Abs. 1 BayVersG) anheimgestellt.

Diese Beurteilung der Teilbarkeit der auf die Demonstration auf der Route 4 bezogenen versammlungsrechtlichen Beschränkung des Antragsgegners und die auf dieser Grundlage erfolgte Vorgehensweise des Erstgerichts gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 und 4 VwGO sind jedoch letztlich aufgrund einer inzwischen geänderten Sachlage nicht mehr aufrechtzuerhalten. Zwar durfte das Verwaltungsgericht auf der Grundlage gerade auch der Einlassungen der Antragstellerin im Eilverfahren davon ausgehen, dass eine Beschränkung der Versammlung bezüglich der angezeigten Route 4 nach Maßgabe des im Eilverfahren gestellten Antrags Nr. II.e auf eine zeitlich begrenzte stationäre Protestkundgebung vor Ort den Charakter der Versammlung nicht so verändert, dass dies auf die Durchführung einer ganz anderen, von der Antragstellerin bislang nicht beantragten Versammlung hinauslaufen würde, weil dadurch der vom Zeitpunkt, dem Motto, dem Erscheinungsbild und dem Veranstaltungsort geprägte Charakter der Versammlung wesentlich verändert würde (vgl. dazu BVerfG, B.v. 16.11.2002 – 1 BvQ 47/02 – juris Rn. 4; B.v. 24.3.2001 – 1 BvQ 13/01 – juris Rn. 33). Auch ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anerkannt, dass in bestimmten außergewöhnlichen Situationen eine zeitliche und örtliche Begrenzung einer als Aufzug geplanten und angemeldeten Versammlung auf eine stationäre Ver-

sammlung versammlungsrechtlich zulässig und damit hinnehmbar ist (BVerfG, B.v. 10.5.2006 – 1 BvQ 14/06 – juris Rn. 15).

Diese Bewertung ist allerdings durch den Senat im für seine Entscheidung maßgeblichen Zeitpunkt vor allem im Hinblick auf das Beschwerdevorbringen der Antragstellerin neu vorzunehmen. Denn die Antragstellerin hat in ihrer Beschwerdebegründung mehrfach unmissverständlich klargestellt, dass der vom Verwaltungsgericht bei seiner Entscheidung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO vorausgesetzte fahrzeuggebundene Transport der Versammlungsteilnehmer zum Kundgebungsort auch unter Einbeziehung der sonstigen Entscheidungsgründe des Erstgerichts letztlich nur ein polizeilicher Transport sein könne, ein solcher unter polizeilicher Aufsicht durchgeführter Transport mit (Polizei-)Fahrzeugen aber nicht nur einen eklatanten Widerspruch zur grundgesetzlich geschützten Versammlungsfreiheit darstelle, sondern als „unerträglich“ kategorisch abgelehnt werde. Durchführbare bzw. praktikable Alternativen, die in der dargelegten außergewöhnlichen Situation dem erforderlichen Interessenausgleich gerecht würden, werden aber weder von der Antragstellerin noch vom Antragsgegner aufgezeigt. Vielmehr machen beide Seiten aus unterschiedlichen Gründen geltend, dass eine stationäre Versammlung vor Ort unter dieser Voraussetzung rechtlich und tatsächlich nicht möglich sei. Demnach ist es aber nach Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs gerade auch im Hinblick auf die Achtung des Selbstbestimmungsrechts des Veranstalters dieses Sternmarsches nicht mehr gerechtfertigt, weiterhin von einem abtrennbaren Abschnitt der angemeldeten Versammlung auf der Route 4 und nicht von einem aliud der angezeigten Versammlung auszugehen. Dementsprechend ist dann aber auch eine teilweise Stattgabe nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO von der richterlichen Gestaltungsbefugnis im Rahmen dieser Bestimmung nicht mehr gedeckt.

Ist aber, wie im Rahmen der Beschwerde der Antragstellerin dargelegt, auch eine Anordnung der aufschiebenden Wirkung im vollen Umfang des Antrags Nr. II.e der Antragstellerin nicht möglich, so ist mangels Rechtsgrundlage für die getroffene Regelung der Beschluss des Verwaltungsgerichts abzuändern, soweit er die aufschiebende Wirkung der Klage anordnet, und der Antrag der Antragstellerin nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO insgesamt abzulehnen. Eines Eingehens auf die Einwände, die der Antragsgegner im Übrigen gegen die vom Verwaltungsgericht angeordneten Maßgaben und Auflagen vorgebracht hat, bedarf es nicht mehr.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 und 2 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 39 Abs. 1, § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2 und § 52 Abs. 2 GKG.

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

Senftl

Dr. Martini

Zimmerer