

Titel:

Einstweiliger Rechtsschutz gegen Beschränkung einer öffentlichen Versammlung

Normenkette:

BayVersG Art. 4, 12 Abs. 1, 15 Abs. 1, 25

GG Art. 8

VwGO § 80 Abs. 2 Nr. 3, Abs. 5

Leitsätze:

1. Infolge der vom Versammlungsgesetz der Versammlungsleitung zugeordneten Rechts- und Pflichtenstellung ist diese während der Veranstaltung vorrangig verantwortlich für den (störungsfreien) Ablauf der Versammlung. (Rn. 14) (redaktioneller Leitsatz)
2. Kann der Leiter der Versammlung selbst mit Hilfe eingesetzter Ordner seine Ordnungsfunktionen nicht wahrnehmen, steht es ihm offen, sich im Rahmen vertrauensvoller Kooperation an die Polizei zu wenden und auf „Störenfriede“ hinzuweisen. (Rn. 14) (redaktioneller Leitsatz)
3. Es ist grundsätzlich möglich, hinsichtlich der Mitführung von Transparenten und Fahnen Auflagen zu treffen. Diese können jedoch nicht lediglich von einer allgemeinen Möglichkeit des Missbrauchs von Seitentransparenten abhängig gemacht werden. (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Versammlung, beschränkende Auflagen, Seitentransparente, Abwägungsentscheidung, Auflage, aufschiebende Wirkung, Abwägung, Gefahrenprognose, Versammlungsleitung, Ordnungsfunktion, Seitentransparent

Fundstelle:

BeckRS 2020, 30677

Tenor

I. Die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die beschränkende Verfügung in Ziffer 1 des Bescheides des Antragsgegners vom 29. Januar 2020 wird insoweit angeordnet, als dort Personen, die sich weigern, sich an die Beschränkungen zu halten oder entsprechende Weisungen der Versammlungsleiterin oder der Ordner zu halten (richtig: zu befolgen), von der Versammlungsleiterin unverzüglich der Polizei zu melden sind. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens zu 2/3, die Antragsgegnerin zu 1/3.

III. Der Streitwert wird auf 3.750,-- EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragstellerin begehrt einstweiligen Rechtsschutz gegen Beschränkungen einer von ihr angezeigten öffentlichen Versammlung.

2

Das Landratsamt Garmisch-Partenkirchen, bei dem sie für Samstag, den 8. Februar 2020, von ca. 13.00 Uhr bis 17.00 Uhr in Oberammergau eine sich fortbewegende Versammlung zum Thema „Unterstützung unterbinden, Demonstration gegen NATO“ angezeigt hat, verfügte mit streitgegenständlichem Bescheid vom 29. Januar 2020 unter anderem folgende Beschränkungen:

„1. Die Versammlungsleiterin hat sich als Leiterin der Versammlung allen dort anwesenden Personen zu erkennen zu geben. Die Leiterin wird verpflichtet, diesen Bescheid, insbesondere die nachfolgenden Beschränkungen, allen Versammlungsteilnehmern in geeigneter Weise bekanntzugeben, auf die Einhaltung der Beschränkungen hinzuwirken und Verstöße dagegen, soweit ihr dies rechtlich und tatsächlich möglich

ist, unverzüglich zu unterbinden. Personen, die sich weigern, sich an die Beschränkungen zu halten oder entsprechende Weisungen der Versammlungsleiterin oder der Ordner zu halten (richtig: zu befolgen), sind von der Versammlungsleiterin unverzüglich der Polizei zu melden.

2. ...

3. Ein Abreißen der sich fortbewegenden Versammlung oder ein Aufsplintern der Teilnehmer in einzelne Gruppen ist nicht zulässig und ist von der Versammlungsleiterin wirksam zu unterbinden.

4. Seitentransparente dürfen eine Länge von 3 m nicht überschreiten, nicht verknotet oder auf sonstige Weise verbunden sein. Es muss ein Mindestabstand von 3 m zum nächsten Seitentransparent eingehalten werden.“

3

Zur Begründung wird unter anderem ausgeführt, die Beschränkungen stützten sich auf Art. 15 Abs. 1 Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG). Im Übrigen wird auf den Bescheid vom 29. Januar 2020 Bezug genommen.

4

Mit Schriftsatz vom 4. Februar 2020, beim Verwaltungsgericht München eingegangen am 6. Februar 2020 um 14.50 Uhr, erhob die Antragstellerin Klage mit dem Antrag, die beschränkenden Verfügungen in Ziffer 1. letzter Satz, Ziffer 3 und Ziffer 4 des Bescheids vom 29. Januar 2020 aufzuheben. Über die Klage ist noch nicht entschieden (Az.: M 13 K 20.497).

5

Gleichzeitig beantragte sie,

die aufschiebende Wirkung der Klage anzuordnen.

6

Sie trug vor, hinsichtlich der Auflage in Ziffer 1. letzter Satz enthalte der Bescheid keine Begründung. Außerdem ergebe sich aus einer Entscheidung des VGH Mannheim vom 30. Juni 2011 die Rechtswidrigkeit der Auflage. Die Anordnung in Ziffer 3 sei nicht hinreichend bestimmt; es sei nicht erkennbar, was die Versammlungsleiterin unterbinden solle und auf welcher Distanz der einzelnen Teilnehmer zueinander sie einschreiten müsse. Im Übrigen stehe es den Versammlungsteilnehmern frei, auf welche Art und Weise sie sich versammeln wollten. Die Auflage unter Ziffer 4 greife in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit ein, da sie die versammlungstypische Meinungskundgabe durch Transparente behindere. Das Mitführen von Transparenten einer bestimmten Länge und oder Höhe könne nicht allein wegen der Möglichkeit des Missbrauchs untersagt werden. Es bedürfe vielmehr konkreter tatsächlicher Anhaltspunkte dafür, dass das Mitführen der Transparente die öffentliche Sicherheit und Ordnung unmittelbar gefährde; solche Gründe seien dem Bescheid jedoch nicht zu entnehmen. Hinsichtlich aller angegriffenen Anordnungen fehle eine konkrete Gefahrenprognose, im Hinblick auf die Anordnung unter Ziffer 4 deshalb, weil die geplante Versammlung nicht mit der Sicherheitskonferenz vergleichbar sei.

7

Das Landratsamt Garmisch-Partenkirchen beantragte, den Antrag abzulehnen.

8

Zur Begründung wurde auf die Ausführungen im streitgegenständlichen Bescheid Bezug genommen.

9

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte (auch im Verfahren M 13 K 20.497) sowie auf die per Telefax vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

II.

10

Entfaltet ein Rechtsbehelf - wie hier nach § 80 Abs. 2 Nr. 3 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) i.V.m. Art. 25 Bayerisches Versammlungsgesetz (BayVersG) - keine aufschiebende Wirkung, kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung gem. § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO anordnen. Bei der vom Gericht im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens zu treffenden Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehung des Bescheids und dem Interesse des

Antragstellers an der Anordnung der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfs sind auch die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens zu berücksichtigen, die ein wesentliches, wenn auch nicht das alleinige Indiz für bzw. gegen die Begründetheit des Begehrens im einstweiligen Rechtsschutz sind. Zum Schutz von Versammlungen, die auf einen einmaligen Anlass bezogen sind, ist schon im Eilverfahren durch eine intensivere Prüfung dem Umstand Rechnung zu tragen, dass der Sofortvollzug der umstrittenen Maßnahme in der Regel zur endgültigen Verhinderung der konkret geplanten Versammlung in der beabsichtigten Form führt (BVerfG, B.v. 20.12.2012 - 1 BvR 2794/10 - NVwZ 2013, 570 Rn. 18). Soweit möglich, ist als Grundlage der gebotenen Interessenabwägung die Rechtmäßigkeit der Maßnahme daher in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht nicht nur summarisch zu prüfen (BVerfG, B.v. 20.12.2012, aaO).

11

Die nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO unter Berücksichtigung der Erfolgsaussichten der Klage zu treffende Abwägungsentscheidung führt zu dem Ergebnis, dass das Interesse der Antragstellerin an der Aussetzung der sofortigen Vollziehung des letzten Satzes der Ziffer 1 des angefochtenen Bescheids überwiegt. Hinsichtlich der Ziffern 3. und 4. des streitgegenständlichen Bescheides überwiegt das Interesse des Antragsgegners an der sofortigen Vollziehung. Zum Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts kann noch keine abschließende Aussage über die Erfolgsaussichten der Klage getroffen werden, da aufgrund der Kürze der Zeit bis zur Versammlung und der relativ umfangreichen erforderlichen Prüfung von drei separaten Auflagen eine abschließende Prüfung nicht möglich ist. Es ist jedoch zumindest wahrscheinlicher, dass der Bescheid der Antragsgegnerin in dem letzten Satz der Auflage der Ziffer 1 aufzuheben sein wird, im Übrigen die angegriffenen Auflagen jedoch Bestand haben werden. Das Gericht entscheidet daher aufgrund einer Interessenabwägung im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO.

12

Bei den Beschränkungen im streitgegenständlichen Bescheid handelt es sich um versammlungsrechtliche Auflagen im Sinne von Art. 15 BayVersG. Nach Absatz 1 dieser Vorschrift kann eine Versammlung unter freiem Himmel unter anderem dann 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 - d.h. wenn bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit mit einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgüter zu rechnen ist (BVerfG, B. v. 19. 12 2007 - 1 BvR 2793/04 - juris Rn. 20 m.w.N.) - oder ein Fall des Art. 12 Abs. 1 BayVersG vorliegt. Die Versammlungsfreiheit hat nur dann zurückzutreten, wenn eine Abwägung unter Berücksichtigung der Bedeutung des Freiheitsrechts ergibt, dass dies zum Schutz anderer, mindestens gleichwertige Rechtsgüter, notwendig ist (BVerfG, B.v. 14.5.1985 - 1 BvR 233/81 - juris).

13

Zu den anerkannten Schutzgütern der öffentlichen Sicherheit zählt neben Leben, Gesundheit, Ehre, Freiheit und Vermögen auch im Versammlungsrecht nach traditionellem polizeirechtlichen Verständnis die Unversehrtheit der Rechtsordnung, so auch die Vorschriften über die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs (vgl. BVerwG, U. v. 21.4.1989 - 7 C 50.88 - juris Rn. 15 m.w.N.; BVerfG, B. v. 14.5.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 - juris Rn. 77). Mit Blick auf die Bedeutung der Versammlungsfreiheit dürfen beim Erlass versammlungsrechtlicher 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 Gefahreneintritts ergeben (BVerfG, B. v. 12.5.2010 - 1 BvR 2636/04 - Rn. 17 m.w.N., B. v. 4.9.2009 - 1 BvR 2147/09 - juris Ls 2a und 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 - Rn. 17). Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von Gründen für ein Verbot oder eine Auflage liegt grundsätzlich bei der Behörde (stRspr, vgl. z.B. BVerfG, B.v. 20.12.2012 - 1 BvR 2794/10 - juris Rn. 17; B.v. 19.12.2007 - 1 BvR 2793/04 - juris Rn. 20 jeweils m.w.N.).

14

Die zu treffende Folgenabwägung (vgl. BVerfG, U. v. 20.12.2012 - 1 BvR 2794/10 - juris Rn. 18) führt zu dem Ergebnis, dass die für die Anordnung der aufschiebenden Wirkung sprechenden Gründe bezüglich der Auflage des letzten Satzes der Ziffer 1. überwiegen. Infolge der vom Versammlungsgesetz der Versammlungsleitung zugeordneten Rechts- und Pflichtenstellung ist diese während der Veranstaltung vorrangig verantwortlich für den (störungsfreien) Ablauf der Versammlung. Die Antragstellerpartei hat ein Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 30. Juni 2011 (Az.: 1 S 2901/10) vorgelegt,

nachdem die streitgegenständliche Auflage unter Ziffer 1. als rechtswidrig angesehen wird. Auch wenn das Gericht im Rahmen der Eilentscheidung nicht abschließend die Rechtsprechungslage zur angegriffenen Auflage beurteilen kann, folgt es den Ausführungen dieses obergerichtlichen Urteils. Nach Art. 4 BayVersG hat der Leiter während der Versammlung für Ordnung zu sorgen. Kann er selbst mit Hilfe eingesetzter Ordner seine Ordnungsfunktionen nicht wahrnehmen, steht es ihm zwar offen, sich im Rahmen vertrauensvoller Kooperation an die Polizei zu wenden und auf „Störenfriede“ hinzuweisen. Das Ordnungsrecht des Versammlungsleiters verlangt indes nicht, dass sich dieser und die von ihm bestellten Ordner polizeilicher Hilfe bedienen müssen (vgl. insgesamt VGH Baden-Württemberg, U.v. 30.6.2011 - 1 S 2901/10 - juris, Rn. 64). Nachdem, wie auch der VGH Baden-Württemberg ausführt, es im Interesse der Versammlungsleitung sein sollte, Störungen bereits frühzeitig, gegebenenfalls auch mit polizeilicher Unterstützung, zu entschärfen, überwiegen für das Gericht die Interessen der Antragstellerpartei, die aufschiebende Wirkung bezüglich dieser Auflage anzuordnen.

15

Hinsichtlich der Auflage unter Ziffer 3. des Bescheides führt die zu treffende Folgenabwägung zu dem Ergebnis, dass die Interessen für die Anordnung der Vollziehung überwiegen. Im Bescheid der Antragsgegnerin unter II.3. wird hinsichtlich der Gefahrenprognose dargelegt, dass die Auflage unter anderem aus Sicherheitsgründen hinsichtlich der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs angeordnet wurde. Da eine sich fortbewegende Versammlung mit ca. 200 Teilnehmern geplant ist, die laut Lageplan sich weit durch den Ort Oberammergau zieht, sind Auflagen hinsichtlich Sicherheitsgründen im Straßenverkehr durchaus erforderlich. Auch führt das Protokoll hinsichtlich des Kooperationsgesprächs am 15. Januar 2020 zwischen der Antragstellerin und dem Antragsgegner auf Seite 2 aus, dass besprochen worden sei, dass der Demonstrationzug zusammen bleiben und nicht in einzelne Gruppen aufgesplittet werden solle. Hiergegen hätte die Antragstellerin keine Einwände gehabt. Nichts anderes wird jedoch durch die Auflage unter Ziffer 3. angeordnet. Auch ist bei überschlägiger Prüfung durchaus klar und unzweideutig zu erkennen, welchen Inhalt die getroffene Regelung hat.

16

Die zu treffende Folgenabwägung bezüglich der Ziffer 4. des Bescheides führt zu dem Ergebnis, dass die Interessen für die Vollziehung der Auflage überwiegen. Es ist grundsätzlich möglich, hinsichtlich der Mitführung von Transparenten und Fahnen Auflagen zu treffen. Diese können jedoch nicht lediglich von einer allgemeinen Möglichkeit des Missbrauchs von Seitentransparenten abhängig gemacht werden. Es bedarf vielmehr insoweit konkreter und nachvollziehbarer tatsächlicher Anhaltspunkte dafür, dass das Mitführen der Transparente die öffentliche Sicherheit und Ordnung unmittelbar gefährdet (vgl. BayVGH, B.v. 3.10.2014 - 10 CS 14.2156 - juris m.w.N.; OVG Nordrhein-Westfalen, B.v. 3.11.2017 - 15 B 1371/17 - juris). Unter II.4. wird im streitgegenständlichen Bescheid die Gefahrenprognose dargelegt. Die Antragsgegnerin bezieht sich auf objektive Gesichtspunkte, nämlich die Ereignisse bei der Münchner Sicherheitskonferenz und erwähnt konkret eine Versammlung im Jahr 2013 in München bei der pyrotechnische Gegenstände im Schutz von Seitentransparenten gezündet wurden. Zwar mag diese konkrete Versammlung zeitlich bereits länger zurückliegen und auch die streitgegenständliche Versammlung nicht in München sondern in Oberammergau stattfinden. Allerdings ist nicht von der Hand zu weisen, dass sowohl zeitlich eine Nähe zu Münchner Sicherheitskonferenz 2020 besteht, als auch der Bezug zur Münchner Sicherheitskonferenz selbst durch die Antragstellerin durch ihre Werbung hinsichtlich der Versammlung am 8. Februar 2020 gezogen wird (vgl. Seite 11 der Behördenakten). Zu berücksichtigen ist ferner, dass es sich bei der streitgegenständlichen Auflage nicht um ein komplettes Verbot von Seitentransparenten handelt. Seitentransparente von einer Länge bis drei Metern sind zugelassen. Es ist daher nicht von einer schwerwiegenden Einschränkung der Versammlungsfreiheit der Antragstellerin auszugehen. Die Teilnehmer der Versammlung haben nach wie vor die Möglichkeit, ihr Anliegen den umstehenden Personen auf derartigen Schriftbändern mitzuteilen, wenn diese entweder die festgelegte Höchstlänge nicht überschreiten oder quer zur Marschrichtung gehalten werden (BVerfG, Ablehnung einstweilige Anordnung, 27.5.2007 - 1 BvQ 16/07 - juris Rn. 4). Bei der zu treffenden Folgenabwägung sieht das Gericht daher die Interessen der Antragsgegnerin an einer Anordnung der sofortigen Vollziehung als überwiegend an.

17

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 VwGO.

18

Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 2 Gerichtskostengesetz (GKG) i.V.m. Ziffer 1.5, 45.4 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit.