

**Titel:**

**Versammlungsrechtswidrige Änderung der Route eines Fahrradkorsos im Rahmen eines bundesweiten Aktionstags**

**Normenketten:**

VwGO § 80 Abs. 5

BayVersG Art. 15 Abs. 1, Art. 25

GG Art. 8

**Leitsätze:**

1. Verkehrsinteressen darf iRv versammlungsrechtlichen Anforderungen nach § 15 Abs. 1 BayVersG erhebliche Bedeutung beigemessen werden. (Rn. 48) (redaktioneller Leitsatz)
2. Kollektive Meinungsäußerungen in Form einer Versammlung sind umso schutzwürdiger, je mehr es sich bei ihnen um einen Beitrag zum Meinungskampf in einer die Öffentlichkeit wesentlich berührenden Frage handelt. (Rn. 44) (redaktioneller Leitsatz)
3. Bei einer dezentralen Aktion im Rahmen eines bundesweit organisierten Aktionswochenendes erscheint es für die Verkehrsteilnehmer zumutbar und mit Blick auf den engen Bezug zum Versammlungsthema auch sonst verhältnismäßig, den Versammlungsteilnehmern für eine kurze Wegstrecke in einem zeitlich knappen Rahmen die Nutzung eines Teilbereichs einer autobahnähnlich ausgebauten Bundesstraße zu ermöglichen. (Rn. 50) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Versammlung, "Verkehrswende", Fahrraddemonstration, autobahnähnliche Bundesstraße, Auflage, versammlungsrechtliches Selbstbestimmungsrecht, veränderte Streckenführung

**Rechtsmittelinstanz:**

VGH München, Beschluss vom 04.06.2021 – 10 CS 21.1590

**Tenor**

I. Die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers vom 2. Juni 2021 wird hinsichtlich Ziffer 2.1.1 des Bescheids der Antragsgegnerin vom 31. Mai 2021 insoweit angeordnet, als dort ein Streckenverlauf zwischen den BY-Anschlussstellen A-B/C und A-D/Zentrum/1A-Straße/BZ ohne Einbeziehung der BY angeordnet wurde.

Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

II. Die Beteiligten haben die Kosten des Verfahrens je zur Hälfte zu tragen.

III. Der Streitwert wird auf EUR 5.000,00 festgesetzt.

**Gründe**

I.

1

Der Antragsteller begehrt die Anordnung der aufschiebenden Wirkung seiner Anfechtungsklage gegen eine versammlungsrechtliche Anordnung in Form eines von der Anzeige abweichend festgesetzten Streckenverlaufs seines geplanten Demonstrationszuges.

2

Der Antragsteller zeigte am 25. Mai 2021 per E-Mail bei der Antragsgegnerin eine Versammlung unter freiem Himmel für den, 14:00 Uhr bis 19:00 Uhr zum Thema „...“ in Form eines Demonstrationszugs mit Fahrrädern und stationären Kundgebungen an. Als Wegstrecke wurde die folgende Route über die Autobahn AX und die Bundesstraße BY angezeigt: 1, 2, 3straße, 4 Straße, 5, 6, Bundesstraße BX, 7 Straße, Autobahn AX, Bundesstraße BY, 1A-Straße, 8straße, 9 Straße, 10straße, 11, 1. Alternativ wurde eine Route ohne Benutzung der AX, jedoch mit Nutzung der BY vorgeschlagen.

3

Die Antragsgegnerin holte daraufhin folgende Stellungnahmen ein:

4

- Verkehrspolizeiinspektion vom 27. Mai 2021

5

- Tiefbauamt der Antragsgegnerin - Abteilung Straßenverkehr vom 27. Mai 2021

6

- Amt für Brand- und Katastrophenschutz der Antragsgegnerin - Integrierte Leitstelle vom 27. Mai 2021

7

- Amt für Brand- und Katastrophenschutz der Antragsgegnerin - SG Einsatzvorbereitung vom 27. Mai 2021

8

- Ärztlicher Leiter Rettungsdienst vom 26. Mai 2021

9

- BRK Kreisverband vom 27. Mai 2021

10

- BRK Stadt vom 26. Mai 2021

11

- vom 26. Mai 2021

12

- Zweckverband für Rettungsdienst und Feuerwehralarmierung vom 26. Mai 2021

13

- Malteser Rettungsdienst vom 26. Mai 2021

14

- Autobahn GmbH des Bundes - Niederlassung ... vom 27. Mai 2021

15

- Staatliches Bauamt vom 27. Mai 2021

16

Den Stellungnahmen ist im Wesentlichen zu entnehmen, dass bei der angezeigten Wegstrecke eine Sperrung der AX und der BY über mehrere Stunden erforderlich sei und zur Vermeidung von „Gafferunfällen“ auch die Gegenfahrbahn gesperrt werden müsse. Dies ergebe sich daraus, dass der Demonstrationszug bei rund 200 Teilnehmern eine Länge von etwa 700 bis 1.000 m habe. Es sei mit erheblichen Verkehrsbehinderungen und einer Gefahr für die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs zu rechnen. Aufgrund des erheblichen Verkehrsaufkommens auf den beiden Bundesfernstraßen sei auch mit einer Überlastung der Umleitungsstrecken zu rechnen, wodurch die Gefahr bestehe, dass Notfalleinsätze des Rettungsdienstes, der Feuerwehr und der Polizei nur mit erheblichen Verzögerungen abgewickelt und die Hilfsfristen für derartige Einsätze nicht eingehalten werden könnten. Dies gelte v.a. auch hinsichtlich der Versorgung durch das, da durch die angezeigte Streckenführung der Zusammenfluss aller Rettungsdienststruten unmittelbar vor dem ... betroffen sei. Die Passierbarkeit bzw. Querungsmöglichkeit bei Notfalleinsätzen werde in Bezug auf den Fahrraddemonstrationszug ohne die Gefährdung der Teilnehmer nicht für möglich bzw. jedenfalls erheblich erschwert erachtet. Die Straßenmeisterei habe lediglich die Kapazität zur Sperrung/Absicherung von zwei Anschlussstellen. Leistungsfähige Umleitungsstrecken stünden nicht zur Verfügung. Insbesondere im Osten müsse der Verkehr durch die Stadt und über eine der vier ...brücken geleitet werden, wovon eine Brücke derzeit nur in einer Richtung befahrbar sei.

17

Auf die Stellungnahmen wird im Einzelnen verwiesen.

18

Bei einem Kooperationsgespräch am 28. Mai 2021 zwischen den Beteiligten, der Polizeiinspektion und der Verkehrspolizeiinspektion wurden unter Hinweis auf die problematische Streckenführung über die BY, BX und AX alternative Streckenführungen von Seiten der Antragsgegnerin angeboten. Der Antragsteller hielt dabei an der geplanten Streckenführung über die AX und BY fest.

## 19

Mit Bescheid vom 31. Mai 2021 bestätigte die Antragsgegnerin die angezeigte Versammlung und traf diverse Anordnungen. In Ziffer 2.1.1 ordnete die Antragsgegnerin abweichend von der Anzeige folgenden örtlichen Streckenverlauf der Versammlung an: 20, 21straße, 22, 23straße, 24straße, 8straße, 25straße, 26straße, 27straße, 28straße, 29-Straße, 30, 31, 32, 33straße, 34straße, 1A-Straße, 35straße, 36straße, 20. Die Anzahl der Versammlungsteilnehmer für den Demonstrationzug wurde auf 200 Personen und für den stationären Teil auf 1.000 Personen beschränkt (Ziffer 2.1.4).

## 20

Die Anordnung der alternativen Strecke stütze sich auf Art. 15 Abs. 1 BayVersG. Wie aus den eingeholten Stellungnahmen hervorgehe, bestehe durch die beidseitige Sperrung der BY und der AX für einen Zeitraum von mehreren Stunden eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit, insbesondere für die überragend wichtigen Güter Leben und Gesundheit, da in Notfällen für Feuerwehr und Rettungsdienste durch die Vollsperrung ein erheblicher Zeitverlust entstehe. Da es sich um überragend wichtige Schutzgüter handle, sei bei der anzustellenden Prognoseentscheidung an den tatsächlichen Schadenseintritt bereits eine geringere Wahrscheinlichkeit zum Erlass von Beschränkungen ausreichend. Die notwendigen Umleitungsstrecken stellten keine geeignete Alternative dar, da durch die Umleitung durch das Stadtgebiet der Verkehr zum Erliegen kommen würde, so dass erhebliche Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs gegeben seien.

## 21

Die Anordnung der alternativen Strecke sei geeignet, um Gefahren für das Leben und die Gesundheit und die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs entgegenzusteuern. Die Anordnung sei erforderlich. Aufgrund der Bedeutung der jeweiligen Verkehrsachsen für den regionalen als auch den überregionalen Verkehr sei kein anderer Streckenabschnitt auf der BY oder der AX ersichtlich, welcher als unproblematisch bewertet werden könne. Ferner sei das Überholen bzw. Queren des Demonstrationzuges durch Rettungsdienste auf Bundesfernstraßen bzw. Bundesautobahnen in der Praxis nicht umsetzbar. Bei einer Teilnehmerzahl von 200 Personen, welche sich in Blöcken fortbewegen, sei eine durchschnittliche Gesamtlänge des Demonstrationzuges von 700 bis 1.000 m anzunehmen, da bei sich fortbewegenden Versammlungen regelmäßig ein Ziehharmonika-Effekt zu beobachten sei. Ein solcher sei nur mit erheblich reduzierter Geschwindigkeit zu passieren, was in bedrohlichen Fällen zu einem entscheidenden Zeitverlust bis zur notwendigen ärztlichen Versorgung führen könne. Bei Fahrraddemonstrationen sei in der Vergangenheit bereits mehrfach beobachtet worden, dass einzelne Teilnehmer ausgespart seien und sich auf die Nebenspur begeben hätten. Es sei daher nicht zu gewährleisten, dass eine Fahrbahn für Rettungsfahrzeuge permanent freigehalten werde, was zu Gefahren für Leben und Gesundheit von Versammlungsteilnehmern sowie unbeteiligten Dritten, führen würde. Ein Zeitverlust trete auch durch erhebliche Rückstauungen ein. Durch die Anordnung der alternativen Streckenführung werde dem Veranstalter dennoch die Durchführung eines Demonstrationzuges in Form einer Fahrraddemonstration ermöglicht. Mildere Mittel seien nicht ersichtlich.

## 22

Die Anordnung sei auch angemessen. Das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters über die Durchführung und den Ort der Versammlung sei nicht schrankenlos gewährleistet. Es umfasse nicht, welche Beeinträchtigungen die Träger kollidierender Rechtsgüter hinzunehmen haben. Ferner stelle das Bundesverfassungsgericht klar, dass im öffentlichen Straßenraum vor allem innerörtliche Straßen und Plätze als Stätten des Informations- und Meinungsaustausches sowie der Pflege menschlicher Kontakte angesehen würden. In der Rechtsprechung sei anerkannt, dass Bundesfernstraßen der öffentlichen Kommunikation in weitaus geringerem Umfang gewidmet seien als innerörtliche Straßen. Die Verkehrsbelange einer Bundesfernstraße würden aufgrund der Widmung der Straße und ihrer Verkehrsbedeutung grundsätzlich Vorrang gegenüber Versammlungsinteressen haben.

## 23

Bei der AX handele es sich um eine Bundesautobahn, welche gem. § 1 Abs. 3 FStrG nur für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt und so angelegt sei, dass sie frei von höhengleichen Kreuzungen für Zu- und Abfahrten mit besonderen Anschlussstellen ausgestattet seien. Bei den für die Versammlung beabsichtigten Straßenabschnitten sei eine Nutzung zu Kommunikationszwecken nicht miteingeschlossen.

## **24**

Die Anordnung der alternativen Straßenführung sei in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens unter Abwägung der widerstreitenden Grundrechte erfolgt. Die Streckenabschnitte auf der AX und der BY seien als unfallträchtig einzustufen. Zum Schutz von Leib und Leben der Versammlungsteilnehmer sowie der eingesetzten Beamten müssten die AX und die BY beidseitig gesperrt werden, so dass erhebliche Beeinträchtigungen über mehrere Stunden insbesondere auch für Rettungsdienste und Feuerwehr entstünden. Es sei zu erwarten, dass der Verkehr im Umleitungsbereich vollständig zum Erliegen komme. Eine Einschränkung von weit über einer Stunde sei in der Rechtsprechung als unzumutbare Zeitspanne für die Beeinträchtigung anderer Verkehrsteilnehmer angesehen worden.

## **25**

Eine alternative Route ohne Benutzung der AX und der BY habe für die Versammlungsteilnehmer keine erheblichen Auswirkungen. Diese seien nicht auf den gewünschten Ort des Aufzuges als Bezugsobjekt angewiesen, um ihr kommunikatives Anliegen zu transportieren. Das Versammlungsthema setze sich zwar thematisch mit den jeweiligen Straßen auseinander, jedoch werde auf diesen keinerlei Bezug zum Thema Fahrradnutzung hergestellt. Es werde lediglich ein Tempolimit sowie die Einrichtung von Schnellbuslinien gefordert.

## **26**

Weiter sei zu berücksichtigen, dass eine Teilhabe Dritter an der öffentlichen Meinungsbildung auf einem gesperrten Teilabschnitt auf der AX bzw. BY weitgehend unmöglich sei. Der kommunikative Prozess mit Dritten und die Verfolgung eines Anliegens durch Meinungsaustausch würden damit bei der angezeigten Versammlung auf diesen Streckenabschnitten in den Hintergrund treten. Behinderungen und Zwangseinwirkungen seien nur insoweit durch Art. 8 GG gerechtfertigt, wie sie sich als sozialadäquate Nebenfolge einer rechtmäßigen Demonstration durch zumutbare Beschränkungen nicht vermeiden lassen. An dieser Voraussetzung fehle es, wenn Behinderungen Dritter beabsichtigt seien, um die Aufmerksamkeit für das Demonstrationsanliegen zu erhöhen.

## **27**

Hiergegen erhob der Antragsteller am 2. Juni Klage (Au 8 K 21.1264) beschränkt auf die Auflage 2.1.1, mit der eine von der angezeigten Demonstrationsroute abweichende Wegstrecke angeordnet wurde. Der Antragsteller akzeptiere die Untersagung der Nutzung des Teilstücks der AX sowie die Verlegung des Start- und Zielortes. Keinesfalls akzeptiere er die Untersagung der Nutzung des angezeigten Teilstücks auf der BY. Über diese Klage ist noch nicht entschieden.

## **28**

Gleichzeitig beantragt der Antragsteller im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes

## **29**

die aufschiebende Wirkung dieser Klage gegen die Auflage 2.1.1 im Bescheid der Antragsgegnerin vom 31. Mai 2021 wiederherzustellen.

## **30**

Zur Begründung ist angeführt, dass der Zweck der Versammlung ein Eintreten für die Verkehrswende sei, aber auch Protest gegen den Neubau und die Wirkung von Autobahnen als primäre Struktur zur Leitung des überregionalen Verkehrs. Zweck sei auch der Protest gegen das Automobil und andere Formen motorisierter Individualfahrzeuge sowie den zunehmenden Gütertransport auf Straßen. Zur Bewältigung der Klimakrise sei die Verkehrswende dringend erforderlich. Die BY sei passender und zulässiger Ort für die Versammlung, da diese die bedeutendste autobahnähnliche Nord-Süd-Verbindung im Stadtgebiet und Unfallbrennpunkt sei. Die Ortswahl passe zum Thema der Versammlung und die Nutzung der Autobahnen sei auf die jeweils möglichen kürzesten Abschnitte reduziert worden. Das Bild einer Fahrraddemo auf einer Autobahn sei starkes Symbol der Botschaft. Der Autoverkehr sei zu 25% ursächlich verantwortlich für die

Klimakatastrophe. Durch eine Beibehaltung des Straßenverkehrs in der bisherigen Form entstehe eine erhebliche Gefährdung für Menschen und Tiere.

**31**

Die Versammlungsbehörde habe fehlerhaft kein Ermessen ausgeübt, weil sie wegen der Annahme, das FStrG schließe Demonstrationen auf Autobahnen grundsätzlich aus, von einer gebundenen Entscheidung ausgegangen sei. Das FStrG beinhalte keine versammlungseinschränkende Bestimmungen.

**32**

Auch der Zeitpunkt der Versammlung sei gezielt gewählt und nicht verschiebbar. Die Protestveranstaltung finde im Rahmen eines bundesweiten Verkehrswendetages statt, was für die beabsichtigte Wirkung ebenfalls entscheidend sei. Je angemeldetem Teilstück auf der AX bzw. BY betrage die dortige Verweildauer weniger als eine Stunde, was verhältnismäßig und hinnehmbar sei. Grundrechte Dritter würden daher nicht unzumutbar beeinträchtigt. Die Verkehrsbeeinträchtigungen seien nicht wesentlicher als übliche Verzögerungen im alltäglichen Verkehrsgeschehen. Es sei nicht zulässig, Anordnungen hinsichtlich einer Versammlung mit Gefahren zu begründen, die auch ohne Versammlung am Ort der Versammlung bestehen würden, etwa mit Rückstaus, die alltäglich vorkämen. Weshalb eine Sperrung der Gegenfahrbahn nötig sei, erschließe sich nicht. Soweit die Antragsgegnerin die Anordnungen damit begründe, es bestünden Unfallschwerpunkte bzw. es werde eine hohe Geschwindigkeit gefahren, würde die Versammlung durch ihre Forderungen gerade bei diesen Punkten Abhilfe schaffen wollen. Eine Interessenabwägung müsse daher zu Lasten der Autofahrer ausgehen. Das Verbot der Nutzung der BY greife so stark in den Charakter der Versammlung ein, dass es de facto als Verbot der angemeldeten Versammlung zu verstehen sei. Die BY sei wesentliches Bezugsobjekt des Versammlungsthemas.

**33**

Die Antragsgegnerin beantragt,

**34**

den Antrag abzulehnen.

**35**

Zur Begründung ist unter Bezugnahme auf den streitgegenständlichen Bescheid wiederholend und vertiefend vorgetragen, dass eine Gefahr für die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs sowie für die schützenswerten Güter Leben und Gesundheit bestehe, da in Notfällen die Sperrung der Straßen sowie der dadurch entstehende Umleitungsverkehr einen erheblichen Zeitverlust verursachen. Sowohl die BY als auch die AX seien Bundesfernstraßen im Sinne des § 1 Abs. 1 und 2 FStrG. Auf Autobahnen sei ein kommunikativer Verkehr nicht eröffnet, weshalb Versammlungen an diesen Örtlichkeiten nicht ihren natürlichen Platz hätten. Gleiches müsse auch für die autobahnähnlich ausgebaute BY gelten. Die Zulässigkeit der Nutzung einer Bundesfernstraße zum Zwecke einer Versammlung sei allenfalls in Ausnahmefällen zulässig, da solche Straßen nach ihrer Zwecksetzung vorwiegend zu Verkehrszwecken zur Verfügung stünden und nicht in gleichem Maße wie etwa innerörtliche Straßen und Plätze für eine kommunikative Anliegen verfolgende Versammlung offen stünden. Die Verkehrsbelange einer Bundesfernstraße würden aufgrund der Widmung der Straße und ihrer konkreten Verkehrsbedeutung grundsätzlich Vorrang vor Versammlungsinteressen genießen. Die BY habe überörtliche Verkehrsbedeutung. Bei Zulassung der Versammlung wie angezeigt müsse sowohl die AX als auch die BY in mindestens eine Fahrtrichtung für bis zu viereinhalb Stunden komplett gesperrt werden. Die aufgrund der Sperrung - ggf. auch der Gegenrichtung - zu erwartenden Verkehrsbehinderungen stellten keine lediglich geringfügigen und hinzunehmenden Beeinträchtigungen dar. Hinzu komme, dass der Versammlungszeitpunkt auf den letzten Tag der Pfingstferien falle, an dem mit starkem Rückreiseverkehr zu rechnen sei. Es bestünden auch keine adäquaten Ausweichrouten, weshalb eine erhebliche Verkehrsproblematik und zusätzliche Unfallgefahren entstünden. Ein schnellstmögliches Erreichen von Einsatzstellen durch Feuerwehr, Rettungsdienste und die Polizei werde stark behindert bzw. verzögert. Das Selbstbestimmungsrecht des Versammlungsveranstalters umfasse nicht die Entscheidung, welche Beeinträchtigungen Träger kollidierender Rechtsgüter hinzunehmen hätten.

**36**

Mit Schriftsatz vom 4. Juni 2021 ergänzte die Antragsgegnerin ihr Vorbringen dahingehend, dass selbst bei Nutzung nur eines Teilstücks der BY zwischen zwei Anschlussstellen eine Sperrzeit von ca. 100 Minuten erforderlich sei. Diese Sperrzeit gehe deutlich über die in der Rechtsprechung genannten 30 Minuten

hinaus. Die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofes für den Raum ... sei nicht übertragbar, da es dort vier Bundesstraßen gebe, die für eine Umleitung zur Verfügung stünden. Im Bereich der Antragsgegnerin gebe es eine andere Verkehrs- und Straßensituation.

### 37

Hierzu legte die Antragsgegnerin eine Stellungnahme der Verkehrspolizei vom 4. Juni 2021 sowie des Ordnungsamts der Antragsgegnerin vom 4. Juni 2021 vor. Aus diesen geht im Wesentlichen hervor, dass die Sperrung und Ausleitung in beiden Fahrtrichtungen durch die Straßenmeisterei ca. 40 Minuten brauche. Hinzu komme eine Kontrollfahrt von fünf Minuten. Das Befahren der Strecke durch die Demonstrationsteilnehmer dauere ca. zehn Minuten. Es könne jedoch nicht ausgeschlossen werden, dass Demonstrationsteilnehmer auf dem Teilstück der BY verweilen würden. Dies sei wegen des teilweise unkooperativen Verhaltens des Teilnehmerkreises bei in der Vergangenheit durchgeführten Demonstrationen zu befürchten. Abschließend sei eine Kontrollfahrt von fünf Minuten sowie der Abbau der Sperrungen über einen Zeitraum von ca. 30 Minuten nötig. Daneben sei ein Vorlauf von ca. zehn Minuten bis zum Eintreffen der Demonstrationsteilnehmer auf der BY einzuberechnen, so dass sich insgesamt ein zeitlicher Ansatz von 100 Minuten ergebe. Die für 6. Juni 2021 angezeigte Versammlung sei bekannt und die Sperrungen insofern planbar.

### 38

Auf die Stellungnahmen wird im Einzelnen verwiesen.

### 39

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte auch im Verfahren Au 8 K 21.1264 und der beigezogenen Behördenakte verwiesen.

II.

### 40

Der zulässige Antrag hat in der Sache teilweise Erfolg.

### 41

1. Da die von dem Antragsteller erhobene Klage aufgrund Art. 25 des Bayerischen Versammlungsgesetzes (BayVersG) keine aufschiebende Wirkung hat, ist nach dahingehender Auslegung gem. §§ 122 Abs. 1, 88 VwGO sein Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO statthaft.

### 42

2. Die aufschiebende Wirkung der Klage war im tenorierten Umfang anzuordnen, da die von der Antragsgegnerin verfügte, von der Anzeige abweichende alternative Wegstrecke in Ziffer 2.1.1 des streitgegenständlichen Bescheids sich nach summarischer Prüfung im vorliegenden Verfahren voraussichtlich als teilweise rechtswidrig erweist und den Antragsteller dadurch insoweit in seinen Rechten verletzt, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

### 43

Gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung der Klage anordnen, wenn die Klage keine aufschiebende Wirkung hat. Das Gericht hat bei seiner Entscheidung eine originäre Interessenabwägung auf der Grundlage der sich im Zeitpunkt seiner Entscheidung darstellenden Sach- und Rechtslage darüber zu treffen, ob die Interessen, die für die Anordnung der aufschiebenden Wirkung streiten, oder diejenigen, die für einen sofortigen Vollzug des angefochtenen Verwaltungsakts sprechen, überwiegen. Dabei sind die Erfolgsaussichten der Klage im Hauptsacheverfahren wesentlich zu berücksichtigen, soweit diese im Rahmen der hier nur gebotenen und möglichen summarischen Prüfung bereits beurteilt werden können. Nach allgemeiner Meinung besteht an der Wiederherstellung bzw. Anordnung der aufschiebenden Wirkung einer voraussichtlich aussichtslosen Klage kein überwiegendes Interesse. Wird dagegen der in der Hauptsache erhobene Rechtsbehelf bei der im einstweiligen Rechtsschutzverfahren nur möglichen summarischen Prüfung voraussichtlich erfolgreich sein (weil er zulässig und begründet ist), so wird regelmäßig nur die Wiederherstellung bzw. Anordnung der aufschiebenden Wirkung in Betracht kommen. Sind die Erfolgsaussichten offen, so ist eine reine Interessenabwägung vorzunehmen (vgl. Eyermann/Hoppe, VwGO, 15. Auflage 2019, § 80 Rn. 90 ff.). Auch die Bedeutung des verfassungsrechtlichen Schutzes der Versammlungsfreiheit durch Art. 8 des Grundgesetzes (GG) ist in diesem Rahmen zu berücksichtigen.

a) Rechtsgrundlage der Festsetzung einer alternativen Streckenführung ist Art. 15 Abs. 1 BayVersG. Danach kann die zuständige Behörde eine Versammlung beschränken oder verbieten, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist. Das in Art. 8 Abs. 1 GG gewährleistete Grundrecht der Versammlungsfreiheit schützt die Freiheit, mit anderen Personen zum Zwecke der gemeinschaftlichen, auf Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung örtlich zusammenzukommen (vgl. BVerfG, B.v. 30.8.2020 - 1 BvQ 94/20 - juris Rn. 14 m.w.N.; B. v. 14.10.2001 - 1 BvR 1190/90 u.a. - juris Rn. 39 ff.). Als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe ist die Versammlungsfreiheit für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend. In ihrer idealtypischen Ausformung sind Demonstrationen die gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen, bei der die Teilnehmer in der Gemeinschaft mit anderen eine Vergewisserung dieser Überzeugungen erfahren und andererseits nach außen - schon durch die bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens und die Wahl des Ortes - im eigentlichen Sinne des Wortes Stellung nehmen und ihren Standpunkt bezeugen. Damit die Bürger selbst entscheiden können, wann, wo und unter welchen Modalitäten sie ihr Anliegen am wirksamsten zur Geltung bringen können, gewährleistet Art. 8 Abs. 1 GG nicht nur die Freiheit, an einer öffentlichen Versammlung teilzunehmen oder ihr fern zu bleiben, sondern umfasst zugleich ein Selbstbestimmungsrecht über die Durchführung der Versammlung als Aufzug, die Auswahl des Ortes und die Bestimmung der sonstigen Modalitäten der Versammlung (stRspr, vgl. etwa BVerfG, B.v. 20.12.2012 - 1 BvR 2794/10 - juris Rn. 16). Hierbei ist dem Grundrechtsträger das Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung gewährleistet (vgl. BVerfG, B.v. 14.05.1985 - 1 BvR 233/81 u.a. - juris Rn. 61). Soweit Beschränkungen verfügt werden, ist dies nach Art. 8 Abs. 2 GG für Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes möglich, allerdings nur zum Schutz gleichwertiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit (zuletzt etwa BVerfG, B.v. 21.11.2020 - 1 BvQ 135/20 - juris Rn. 6; B.v. 30.8.2020 - 1 BvQ 94/20 - juris Rn. 14 m.w.N.; BayVGh B.v. 24.1.2021 - n.v. Rn. 12 des BA). Derartige Beschränkungen sind im Lichte der grundlegenden Bedeutung von Art. 8 Abs. 1 GG auszulegen. Rechtsgüterkollisionen ist im Rahmen versammlungsrechtlicher Verfügungen durch Auflagen oder Modifikationen der Durchführung der Versammlung Rechnung zu tragen (vgl. BVerfG, B.v. 24.10.2001 - 1 BvR 1190/90 - BVerfGE 104, 92 - juris Rn. 54, 63). Insoweit gilt die Regel, dass kollektive Meinungsäußerungen in Form einer Versammlung umso schutzwürdiger sind, je mehr es sich bei ihnen um einen Beitrag zum Meinungskampf in einer die Öffentlichkeit wesentlich berührenden Frage handelt (stRspr, vgl. BVerfG, U.v. 11.11.1986 - 1 BvR 713/83 - BVerfGE 73, 206 - juris Rn. 102). Nur soweit eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung vorliegt, kann von dem Veranstalter nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG verlangt werden, dass er den geplanten Ablauf seiner Versammlung ändert, oder kann eine Versammlung gänzlich untersagt werden (BVerfG, B.v. 30.8.2020 - 1 BvQ 94/20 - juris Rn. 14 m. w. N.; SächsOVG, B.v. 11.12.2020 - 6 B 432/20 - juris Rn. 11, B.v. 13.3.2021 - 6 B 96/21 - juris Rn. 6). Mit dem Merkmal der unmittelbaren Gefährdung ist ein hoher Gefahrenmaßstab angesprochen, den nicht schlechterdings jede zu erwartende Beeinträchtigung der öffentlichen Sicherheit erreicht.

Der Schutz der „öffentlichen Sicherheit“ im Sinne von Art. 15 Abs. 1 BayVersG umfasst die gesamte Rechtsordnung und damit auch straßenverkehrsrechtliche Vorschriften, welche die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs regeln (vgl. BVerwG, U.v. 21.4.1989 - 7 C 50/88 - BVerwGE 82, 34 - juris Rn. 15). Kollidiert die Versammlungsfreiheit mit dem Schutz der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, ist - wie auch sonst - eine Abwägung der betroffenen Positionen zur Herstellung praktischer Konkordanz erforderlich. Wichtige Abwägungselemente sind dabei unter anderem die Dauer und Intensität der Aktion, deren vorherige Bekanntgabe, Ausweichmöglichkeiten, die Dringlichkeit der blockierten Tätigkeit Dritter, aber auch der Sachbezug zwischen den beeinträchtigten Dritten und dem Protestgegenstand. Stehen die äußere Gestaltung und die durch sie ausgelösten Behinderungen in einem Zusammenhang mit dem Versammlungsthema oder betrifft das Anliegen auch die von der Demonstration nachteilig Betroffenen, kann die Beeinträchtigung ihrer Freiheitsrechte unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände möglicherweise eher sozial erträglich und dann in größerem Maße hinzunehmen sein, als wenn dies nicht der Fall ist. Demgemäß ist im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen, ob und wie weit die Wahl des Versammlungsortes und die konkrete Ausgestaltung der Versammlung sowie die von ihr betroffenen Personen einen Bezug zum Versammlungsthema haben (BayVGh, B.v. 13.11.2020 - 10 CS 20.2655 - juris

#### 46

b) Gemessen an diesen verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Vorgaben erweist sich in Würdigung aller Gesamtumstände des Einzelfalls die Änderung der Versammlungsrouten im tenorierten Umfang voraussichtlich als unangemessener Eingriff in die Versammlungsfreiheit des Antragstellers bzw. der Versammlungsteilnehmer.

#### 47

(1) Der Antragsteller hat mit seinem Versammlungsthema zum „...“ bereits für sich genommen ein Thema von überregional großer öffentlicher Bedeutung gewählt, das sich eingebunden in die allgemeine Diskussion um die sogenannte „Verkehrswende“ als Beitrag zu klimafreundlicher Politik versteht. Der Antragsteller beabsichtigt die Durchführung einer Fahrraddemonstration an den bundesweit dezentral organisierten Aktionstagen zur Verkehrs- bzw. Mobilitätswende und zum Klimaschutz am 5. und 6. Juni 2021, an denen deutschlandweit zahlreiche Aktionen zur Thematik stattfinden, die sich auch gegen Autobahn- und Straßenbauprojekte wenden. Der Antragsteller hat seine Versammlung zum Thema „...“ angemeldet und dabei insbesondere einen engen Bezug zur Mobilitätswende bezogen auch auf den Individualverkehr im Stadtgebiet der Antragsgegnerin hergestellt. Das Versammlungsthema weist zudem einen unmittelbaren Bezug zur Nutzung der BY auf. Begründet wurde die Nutzung der BY explizit damit, dass dort Schnellbuslinien verkehren sollen, eine Busspur für den Ballungsraum Augsburg eingerichtet werden soll, sowie ein Tempolimit von 60 km/h für das gesamte Stadtgebiet gefordert wird. Der Verlauf der Demonstrationsstrecke soll dabei das Ineinandergreifen eines von der Versammlung geforderten Verkehrskonzeptes veranschaulichen, um Fahrradverkehr durch besser ausgebaute Radwege und den ÖPNV in Form von Straßenbahnen und Bussen (Schnellbuslinien und neue Standorte für diesbezügliche Haltestellen) nahtlos ineinander greifen zu lassen (vgl. Bl. 4 der Behördenakte: Beschreibung der Route mit Zwischenkundgebungen). Auf der Kreuzung BY/1A soll auf die dortige schwierige Situation für Radfahrer hingewiesen werden. Die Inanspruchnahme der BY zielt gerade auf die im Rahmen der Verkehrswende diskutierte Umverteilung des öffentlichen Raumes insbesondere im Stadtgebiet. Aufgrund dieses engen Bezugs zu einem die Öffentlichkeit wesentlich interessierenden Thema sind sowohl die Versammlung als solche als auch die gewählte Route in besonderer Weise schutzwürdig. Die von der Antragsgegnerin vorgesehene Alternativroute mit einer bloßen Querung der BY über entsprechende Brücken würde dem kommunikativen Anliegen der Versammlung gerade nicht in vergleichbarer Weise Rechnung tragen, da wesentliche Bezugsobjekte - überörtliche Straßen - gänzlich außen vor blieben, obgleich diese ein zentrales Thema der Versammlung darstellen.

#### 48

(2) Zwar sind Bundesfernstraßen, auch wenn sie von ihrem eingeschränkten Widmungszweck her anders als andere öffentliche Verkehrsflächen nicht der Kommunikation dienen, sondern ausschließlich dem Fahrzeugverkehr, nicht generell ein „versammlungsfreier Raum“ (OVG NRW, B.v. 30.1.2017 - 15 A 296/16 - juris Rn. 17, 19; VGH Hessen, B.v. 9.8.2013 - 2 B 1740/13 - juris). Zu berücksichtigen ist aber, dass jedenfalls Verkehrsinteressen im Rahmen von versammlungsrechtlichen Anforderungen nach § 15 Abs. 1 BayVersG erhebliche Bedeutung beigemessen werden darf. Das Interesse des Veranstalters und der Versammlungsteilnehmer an der ungehinderten Nutzung einer Bundesfernstraße hat je nach Lage der Dinge hinter die Belange der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zurückzutreten. Dabei ist auch zu berücksichtigen, ob es sich nach § 1 Abs. 3 FStrG um eine nur für den Schnellverkehr von Kraftfahrzeugen bestimmte Bundesautobahn handelt oder (nur) um eine Bundesstraße (OVG NRW, B.v. 30.1.2017 - 15 A 296/16 - juris Rn. 19).

#### 49

Bei der BY handelt es sich anders als bei der AX nicht um eine Bundesautobahn gem. § 1 Abs. 2 Nr. 1 FStrG. Bundesautobahnen sind gem. § 1 Abs. 3 FStrG Bundesfernstraßen, die nur für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt und so angelegt sind, dass sie frei von höhengleichen Kreuzungen und für Zu- und Abfahrt mit besonderen Anschlussstellen ausgestattet sind. Zwar ist die BY autobahnähnlich mit jeweils zwei Richtungsfahrbahnen ausgebaut, befindet sich im Bereich des angezeigten Streckenverlaufs jedoch weitgehend innerhalb des Stadtgebietes mit einem entsprechend angepassten Tempolimit auf 60 bzw. 70 km/h, so dass hiervon bereits grundsätzlich ein geringeres Gefahrenpotenzial ausgeht. Zudem befinden sich gerade im Stadtbereich zahlreiche Zu- und Abfahrten in das Stadtgebiet der Antragsgegnerin,



so dass die BY - anders als eine Bundesautobahn wie die AX - insofern auch einem örtlich beschränkteren Verkehr dient, was bei einer Abwägung der widerstreitenden Interessen und Grundrechte insbesondere vor dem hohen Gut der Versammlungsfreiheit zu berücksichtigen ist.

## 50

(3) In Anwendung dieser Grundsätze erscheint es dem Gericht unter Einbeziehung aller Umstände des Einzelfalls, insbesondere unter Berücksichtigung des Ausnahmecharakters der angezeigten Versammlung als dezentrale Aktion im Rahmen eines bundesweit organisierten Aktionswochenendes, für dritte Verkehrsteilnehmer zumutbar und unter Berücksichtigung der Auswirkungen auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sowie Abwägung aller widerstreitenden Interessen verhältnismäßig, den Versammlungsteilnehmern für eine kurze Wegstrecke in einem zeitlich knappen Rahmen die Nutzung eines Teilbereichs der BY im Stadtgebiet der Antragsgegnerin wegen des engen Bezugs zum Versammlungsthema zu ermöglichen.

## 51

(4) Vorliegend hat die Antragsgegnerin bereits eine Streckenführung an den Anschlussstellen A-B/C und A-D/Zentrum/1A/BZ angeordnet, jedoch ohne den dazwischenliegenden, etwa 1.100 m langen Teil der BY mit einzubeziehen. Die Nutzung dieses Teilstücks stellt im Vergleich zur Komplettuntersagung der Nutzung der BY ein milderes Mittel dar. Das Gericht kann aufgrund der nur möglichen summarischen Prüfung nicht erkennen, dass die Sperrung der BY - jedenfalls auf diesem relativ kurzen Teilstück, welches ohnehin im Bereich der bereits im Bescheid festgesetzten Versammlungsstrecke liegt - zu spezifischen Verkehrsgefahren führen wird, die wesentlich über die allgemeinen nicht den Versammlungsteilnehmern unmittelbar zuzurechnenden Verkehrsgefahren hinausgehen. Weder die von der Antragsgegnerin besorgten Unfälle noch die Möglichkeit erheblicher Verkehrsbehinderungen zeichnen sich so hinreichend konkret ab, dass sie als unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit gerade durch die Versammlung angesehen werden können. Anderes ergibt sich auch nicht hinreichend konkret aus den eingeholten Stellungnahmen verschiedener Stellen. Soweit in den eingeholten Stellungnahmen auf eine Beeinträchtigung der wirksamen Aufgabenerfüllung der Feuerwehr, des Rettungsdienstes oder der Polizei hingewiesen wird, ist dies für die Annahme einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder des Lebens bzw. der Gesundheit - jedenfalls hinsichtlich der Nutzung des o.g. kurzen Teilstücks der BY - nicht hinreichend konkret und substantiiert, zumal die Antragsgegnerin die 1A ohnehin in die genehmigte Versammlungsstrecke einbezogen hat und die Nutzung dieser Straße durch Einbeziehung des kurzen Teilstücks der BY reduziert wird, so dass die BZ

(5) aus westlicher Richtung bis zur BY befahrbar und damit dem ... eine weitere Zufahrt zur BY nach Norden und Süden über die dortigen Anschlussstellen offen bliebe. Die Stellungnahmen selbst sprechen insofern nur davon, dass es zu einer nicht näher quantifizierten Verlängerung von Anfahrtszeiten kommen „kann“ bzw. „könnte“ und sind dabei nicht hinreichend substantiiert.

## 52

(6) Das Gericht verkennt dabei nicht, dass die Inanspruchnahme der BY auch auf diesem Teilstück Beeinträchtigungen der Leichtigkeit des Straßenverkehrs im Stadtgebiet der Antragsgegnerin, insbesondere durch entsprechende Umleitungen und in Anbetracht der endenden Pfingstferien, verursachen wird. Auch berechtigt die Versammlungsfreiheit als solche nicht ohne weiteres dazu, die von den Teilnehmern gewollte „...“ ohne Rücksicht auf die Rechte Einzelner oder öffentliche Interessen gleichsam auf eigene Faust durchzusetzen. Solange die Inanspruchnahme des öffentlichen Straßenraums durch diese Art der Versammlung in Dauer und Frequenz überschaubar, d.h. insbesondere auf einen relativ kurzen Zeitraum von ca. 30 Minuten begrenzt bleibt, sind die damit einhergehenden Beeinträchtigungen im Hinblick auf den hohen Wert der Versammlungsfreiheit einerseits und die Bedeutung des Versammlungsthemas für die öffentliche Meinungsbildung andererseits in einer demokratischen Gesellschaft jedoch noch hinzunehmen (BayVGH, B.v. 13.11.2020 - 10 CS 20.2655 - juris Rn. 27). Vorliegend ist auch zu berücksichtigen, dass an diesem Wochenende dezentral bundesweit organisierte Veranstaltungen zum Thema Verkehrswende und Klimaschutz („...“, „...“, „...“ am 5. Juni 2021) stattfinden und die Versammlung des Antragstellers daher wegen des spezifischen Bezugs zu diesem besonderen Datum absoluten Ausnahmecharakter hat. Bei einem Fahrradkorso mit rund 200 Teilnehmern und einer Länge von etwa 700 bis 1.000 m ist zur Überzeugung des Gerichts für die Befahrung des kurzen Teilstücks der BY von etwa 1.100 m Länge auch eine Zeit von weniger als 30 Minuten ausreichend. Selbst die Antragsgegnerin sieht dafür eine Zeitspanne von lediglich 10 Minuten vor. Etwaige Vor- und Nachlaufzeiten zur Sperrung bzw. Aufhebung der Sperrung

fallen dabei im Lichte des Art. 8 Abs. 1 GG nicht so erheblich ins Gewicht, dass danach eine Gefährdung wichtiger Rechtsgüter zu erwarten ist. Zudem wäre bei der von der Antragsgegnerin angeführten Zeitdauer von 40 Minuten alleine für die Sperrung eines Abschnitts der BY eine Demonstration auf einer Bundesstraße nach ihrem Rechtsverständnis faktisch generell ausgeschlossen. Im Lichte des Art. 8 Abs. 1 GG ist aber auch eine Bundesstraße wie dargelegt nicht generell ein „versammlungsfreier Raum“. Die Antragsgegnerin trägt selbst vor, dass die Inanspruchnahme des Straßenraums auf der BY für die Durchführung der Versammlung lediglich 10 Minuten dauere. Welchen konkreten Vor- und Nachlauf die Antragsgegnerin benötigt, fällt grundsätzlich in deren Macht- und Risikobereich und kann nicht maßgeblich zur Einschränkung der Versammlungsfreiheit entscheidend sein. Das Gericht kann jedenfalls nicht erkennen, dass eine Inanspruchnahme der BY durch die Versammlungsteilnehmer bei dieser Veranstaltung mit absolutem Ausnahmecharakter und bundesweitem Bezug über einen geringfügigen Zeitraum von nur 10 Minuten unverhältnismäßig wäre.

#### **53**

Das Staatliche Bauamt hat in seiner Stellungnahme vom 27. Mai 2021 aus geführt, dass es bei der kürzeren von dem Antragsteller angemeldeten Alternativroute bei einer Nutzung eines Teilstücks der BY mit einer Länge von ca. 5 km zu einer Sperrung von ein bis zwei Stunden kommen müsse. Dabei einberechnet waren Zwischenstopps für zunächst angemeldete Zwischenkundgebungen auf der BY. Diese Zwischenkundgebungen hat die Antragsgegnerin untersagt (Ziffer 2.1.2 des Bescheids). Es ist nicht ersichtlich, dass der Antragsteller bzw. die Versammlungsteilnehmer sich daran nicht halten werden. Der Antragsteller hat diese Ziffer des Bescheids auch weder im Klageverfahren noch im Wege des Eilrechtsschutzes angegriffen. Daher ist anzunehmen, dass bei der Nutzung eines Teilstücks der BY mit einer Länge von ca. 1.100 m eine deutlich kürzere Beeinträchtigung der Bundesstraße ausreichend sein wird, die sich unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls im Rahmen des noch zumutbaren bewegt, selbst wenn dafür eine Sperrung von über 30 Minuten erforderlich sein sollte.

#### **54**

Dabei geht das Gericht davon aus, dass der Antragsteller Sorge dafür tragen wird, dass die BY von den Versammlungsteilnehmern zügig befahren und ohne vermeidbaren Zeitverzug wieder verlassen wird, um die Beeinträchtigung anderer Verkehrsteilnehmer und Auswirkungen auf die Leichtigkeit des Verkehrs so gering wie möglich zu halten.

#### **55**

(7) Die Sperrung der BY auf dem o.g. Teilstück ist der Antragsgegnerin nach den eingeholten Stellungnahmen auch möglich. Die zuständige Straßenmeisterei hat ausweislich der Stellungnahme des Staatlichen Bauamtes vom 27. Mai 2021 die Kapazitäten zur Sperrung und Absicherung von zwei Anschlussstellen auf der BY.

#### **56**

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 VwGO. Das Gericht hat dabei den jeweiligen Grad des Obsiegens bzw. Unterliegens der Beteiligten berücksichtigt.

#### **57**

4. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 53 Abs. 2 Nr. 2 und § 52 Abs. 2 GKG. Da die Entscheidung die Hauptsache im Wesentlichen vorwegnimmt, sieht das Gericht keinen Anlass, den Streitwert gemäß Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu mindern (BayVGH, B.v. 26.3.2021 -- juris Rn. 31).