VGH München, Beschluss v. 26.06.2022 – 10 CS 22.1506

Titel:

Versammlungsrechtliche Beschränkungen vor dem Veranstaltungsort des G7-Gipfels 2022

Normenketten:

GG Art. 8

BayVersG Art. 15 Abs. 1

Leitsätze:

1. Aus dem bloßen Schweigen des Veranstalters einer Versammlung auf die mündliche Ablehnung seiner Bitte um Verlegung des Versammlungsortes kann weder auf eine weitergehende Konkretisierung des Versammlungsortes noch auf einen Grundrechtsverzicht geschlossen werden. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)

2. Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit schützt auch die Absicht bzw. das Interesse des Veranstalters, gerade durch eine möglichst große Nähe zu einem symbolhaltigen Ort einen Beachtungserfolg nach seinen Vorstellungen zu erzielen, sodass bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit einer räumlichen bzw. örtlichen Beschränkung davon auszugehen ist, dass grundsätzlich ein Anspruch auf die Durchführung der Versammlung in der geplanten Form besteht. (Rn. 25 – 26) (redaktioneller Leitsatz)

3. Die Wahl eines Veranstaltungsortes für eine staatliche Veranstaltung tangiert als solche nicht das Recht auf Versammlungsfreiheit. (Rn. 44) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

G7-Gipfel 2022, Versammlung innerhalb des Sicherheitsbereichs 1, Stationäre Kundgebung von 50 Teilnehmern („Delegation“), Aufstellfläche innerhalb des Sicherheitsbereichs 1, Gefahrenprognose, G7-Gipfel 2022 – Schloss Elmau, Versammlung, Versammlungsort, örtliche Beschränkung, Kooperationsgespräche, Sicherheitsbereich

Vorinstanz:

VG München, Beschluss vom 26.06.2022 – 33 S 22.3218

Tenor

I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

II. Der Kosten des Beschwerdeverfahrens trägt der Antragsteller.

III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 5.000,- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1
Mit seiner Beschwerde verfolgt der Antragsteller seinen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen eine versammlungsrechtliche räumliche Beschränkung hinsichtlich einer Versammlung in unmittelbarer Nähe zum Schloss Elmau anlässlich des dort stattfindenden G7-Gipfels, weiter.

2
Der Antragsteller zeigte mit E-Mail vom 17. Mai 2022, abgeändert bzw. konkretisiert durch weitere E-Mails, zuletzt am 22. Juni 2022, und in mehreren in dieser Zeit stattfindenden Kooperationsgesprächen eine als „Sternmarsch“ bezeichnete öffentliche Versammlung (Motto: „Stop G7 Elmau“) gegenüber der Versammlungsbehörde an.

3
Durch eine auf Art. 7 Abs. 2 Nr. 1 und 3 LStVG gestützte Allgemeinverfügung vom 13. Juni 2022 richtete der Antragsgegner im Umgriff des Schlosses Elmau, in welchem vom 26. bis 28. Juni 2022 der G7-Gipfel stattfindet, sowie jeweils seitlich entlang der nach Elmau führenden Maut straße ab der Mautstelle in der Zeit vom 19. bis 28. Juni 2022 einen Sicherheitsbereich ein, zu dem nur die am G7-Gipfel teilnehmenden

Gäste und deren Begleitpersonen Zutritt erhalten. Personen, die ein besonderes berechtigtes Interesse am Betreten des Sicherheitsbereichs nachweisen, können auf Antrag eine Betretungserlaubnis erhalten, wenn keine Belange der öffentlichen Sicherheit und Ordnung entgegenstehen.

4
Innerhalb des durch die genannte Allgemeinverfügung ausgewiesenen Sicherheitsbereichs wurde um Schloss Elmau - dem Veranstaltungsort - ein engerer, aber rechtlich nicht verfasster „Sicherheitsbereich 1“ (auch: „S1“ oder „Hochsicherheitsbereich“) eingerichtet.

5
Im Rahmen der Kooperationsgespräche wurde dem Antragsteller der Vorschlag unterbreitet, eine Delegation von 50 namentlich angemeldeten Versammlungsteilnehmern durch die Polizei mit Bussen an einen Versammlungsort innerhalb der durch die Allgemeinverfügung vom 13. Juni 2022 bestimmten Sicherheitszone kurz vor dem besonders sensiblen Hochsicherheitsbereiches um Schloss Elmau zu bringen. Mit E-Mail vom 17. Juni 2022 erklärte sich der Antragsteller damit einverstanden, bat aber darum, die Aufstellungsfläche, Richtung Schloss Elmau, in die nächstgelegene Straßengabelung zu verschieben. Zudem solle einzelnen Personen Zugang zum Presseinformationszentrum ermöglicht werden.

6
In einem Telefonat am 19. Juni 2022 wurde dem Veranstalter von Seiten der Versammlungsbehörde dargelegt, dass eine Verlegung der Versammlungsörtlichkeit nicht möglich sei, da sich dieser Bereich im besonders sensiblen Hochsicherheitsbereich rund um den Tagungsort befinde. Ein Zugang von einzelnen Teilnehmern der Versammlung zum Presseinformationszentrum sei zudem nicht möglich, da auch dieses in dem genannten Bereich liege. Pressevertreter aus dem Presseinformationszentrum könnten jedoch bei Interesse grundsätzlich zum Versammlungsort kommen. Nach der Darstellung des Antragsgegners erhob der Antragsteller hiergegen keine Einwände.

7
Mit Bescheid vom 25. Juni 2022 „beschränkte“ der Antragsgegner unter anderem die als „Route 4“ bezeichnete „stationäre Kundgebung einer Delegation im Sicherheitsbereich (14:00 Uhr bis 15:30 Uhr)“. Der Versammlung wurde eine durch eine Karte näher beschriebene Aufstellungsfläche im Sicherheitsbereich, aber außerhalb des Sicherheitsbereichs 1 zugewiesen, eine sich fortbewegende Versammlung untersagt (Nr. A. 1. c.). Unter Nr. A. 3. c. des Bescheids („Besondere Beschränkungen“, Route 4) wurden für diese „stationäre Kundgebung“ ein Ordnerschlüssel, ein Verbot von Mitführen bestimmter Gegenstände, eine Begrenzung der Teilnehmerzahl auf 50 Personen, die Verpflichtung zur vorherigen Durchsuchung und Angabe der Personalien der Teilnehmer sowie der Transport der Delegation innerhalb des Sicherheitsbereichs durch Kraftfahrzeuge und Kräfte der Polizei geregelt.

8
Gegen die Festsetzung des Versammlungsortes in Nr. A. 1. c. des Beschränkungsbescheids wandte sich der Antragsteller am 26. Juni 2022 mit einer Anfechtungsklage und dem Begehren, der Antragsgegner möge ihm eine Versammlungsfläche neben der Maut straße 200m näher am Veranstaltungsort und damit innerhalb des Sicherheitsbereichs 1 zuweisen. Zugleich beantragte er, die aufschiebende Wirkung der Klage anzuordnen. Zur Begründung trug er im Wesentlichen vor, die in Nr. A. 1. c. getroffene Beschränkung hinsichtlich der Aufstellfläche für die „stationäre Kundgebung“ sei von der Rechtsordnung, insbesondere von Art. 15 Abs. 1 BayVersG, nicht gedeckt. Die behauptete konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sei vorliegend nicht gegeben bzw. nicht ausreichend dargelegt. Darüber hinaus befinde sich der im Bescheid festgelegte Versammlungsort nicht in Hör- und Sichtweite der Tagungsteilnehmer. Unter Berücksichtigung der erlaubten Lautstärke für Verstärkeranlagen würden die Versammlungsteilnehmer am 520 Meter davon entfernten Tagungsort akustisch nicht wahrgenommen werden. Schließlich sei auch die erforderliche Abwägung im Einzelfall fehlerhaft erfolgt bzw. quasi nicht vorgenommen worden.

9
Mit Beschluss vom 26. Juni 2022 lehnte das Verwaltungsgericht den Antrag ab. Er sei schon unbegründet, weil der Antragsteller keinen auf das Versammlungsgrundrecht gemäß Art. 8 Abs. 1 GG gegründeten Anspruch auf eine bestimmte Art der Durchführung einer stationären Kundgebung innerhalb des Sicherheitsbereiches um das Schloss Elmau und damit auch nicht auf die Zuweisung einer bestimmten, von den Vorgaben des streitgegenständlichen Bescheids abweichenden Aufstellfläche habe. Die in der Allgemeinverfügung zugrundeliegende Gefahrenprognose trage einen Ausschluss selbst einer stationären

Kundgebung einer Delegation mit maximal 50 Teilnehmern während der Durchführung der Gipfelgespräche. Der Gefahreneinschätzung des Antragsgegners habe der Antragsteller keine durchgreifenden Einwände entgegengesetzt. Etwas anderes ergebe sich auch nicht aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zum G8-Gipfel in Heiligendamm. Ohnehin sei die von den Beteiligten vorgesehen Delegationslösung mit der Versammlungsfreiheit nicht in Einklang zu bringen. „Selbstständig tragend“ werde sich die in der Hauptsache erhobene Anfechtungsklage auch deshalb voraussichtlich als erfolglos erweisen, weil für die Fläche neben der Maut straße keine rechtliche Verfügungsbefugnis bestehe und eine Zustimmung des Grundeigentümers nicht vorgetragen oder sonst ersichtlich sei. Schließlich seien auch keine Ermessensfehler hinsichtlich der dem Antragsteller zugewiesenen Ausweichfläche erkennbar. Die Kammer komme zu der Einschätzung, dass dem Anliegen des Antragstellers, in Hör- und Sichtweite des Tagungsortes dem Protest gegen den Gipfel Ausdruck geben zu können, im weitestmöglichen Umfang Rechnung getragen worden sei.

10
Hiergegen richtet sich der Antragssteller mit seiner Beschwerde vom 26. Juni 2022. Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit schütze das Interesse des Veranstalters, einen Beachtungserfolg nach seinen Vorstellungen zu erzielen, also gerade auch durch eine möglichst große Nähe zu dem symbolhaltigen Ort. Vorliegend verweigere der Antragsgegner eine Versammlung im Sicherheitsbereich 1. Damit sei der Beachtungserfolg verwehrt, da sich der zugewiesene Aufstellungsort nicht in Hör- und Sichtweite des Tagungsorts befinde. Dieses Interesse der Versammlungsteilnehmer müsse auch nicht im Zuge einer Güterabwägung zurücktreten. Die behauptete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung sei bei einer Festsetzung der Versammlung beispielsweise auf dem öffentlichen Weg, der, von Osten auf der Maut straße Richtung Schloss kommend, rechts von der Maut straße abzweige, nicht gegeben. Insbesondere habe der Antragsgegner nicht dargelegt, warum eine Entfernung von 300 Metern des möglichen Versammlungsortes zum Schloss Elmau nicht ausreichend sei, um im Notfall ausreichend schnell eingreifen zu können. Insbesondere könnte auf diesem Weg die Maut straße als Rettungsweg offengehalten werden. Der Antragsteller plane eine friedliche Veranstaltung. Es lägen keinerlei hinreichend konkreten Anhaltspunkte dafür vor, die für einen gewalttätigen Verlauf auch gegen dessen Willen sprächen. Die Delegation sei entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts eine Versammlung im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG. Der vom Antragsgegner festgelegte Aufstellungsort befinde sich nicht in Hör- und Sichtweite zum Tagungsort. Aus dem im Rahmen der Antragserwiderung als Anlage 1 vom Beschwerdegegner vorgelegten Bild ergebe sich gerade, dass keine Sichtweite bestehe. Allein aufgrund der Entfernung lasse sich das Schloss Elmau kaum als dieses erkennen. Zudem sei die Sicht auf das Schloss Elmau durch Fahrzeuge und Bäume erheblich eingeschränkt. Dem Gericht sei es unbenommen, einen geeigneten Aufstellungsort selbst festzulegen. Es werde darauf hingewiesen, dass auch auf dem öffentlichen Weg, der, von Osten auf der Maut straße Richtung Schloss kommend, rechts von der Maut straße abzweige bzw. in diese münde, einen geeigneten Aufstellungsort darstelle. Naturschutzrechtliche und eigentumsrechtliche Probleme ergäben sich dort nicht.

11
Einen konkreten Antrag hat der Antragsteller im Beschwerdeverfahren nicht gestellt.

12
Der Antragsgegner tritt der Beschwerde entgegen und beantragt,

13
Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

14
Der Beschwerde enthalte mit der Anregung, eine wieder andere Aufstellungsfläche zuzuweisen, eine unzulässige Antragsänderung. Ausgehend vom Prüfungsgegenstand des erstinstanzlichen Eilverfahrens habe das Verwaltungsgericht den Eilantrag zu Recht abgelehnt. Bei Durchführung der Versammlung im Sicherheitsbereich ohne jegliche Beschränkungen, insbesondere ohne Zuweisung eines Versammlungsortes, drohten unmittelbare Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, insbesondere für die sichere Durchführung des G7-Gipfeltreffens als einer Veranstaltung des Staates sowie für das Leben und die körperliche Unversehrtheit der Staatsgäste des G7-Gipfeltreffens. In Bezug auf die konkrete Versammlung werde auf die Bescheidsbegründung sowie die Antragserwiderung in erster Instanz verwiesen. Gerade aus der vorgelegten Gefährdungseinschätzung des Bundeskriminalamtes gehe hervor,

dass eine Versammlung dort nicht hinzunehmende Auswirkungen auf Rettungs-, Evakuierungs- und Protokollverkehr hätte. Der Antragsteller stelle diese Gefahrenprognose nicht substantiiert in Frage. Die Beschränkung erweise sich insofern auch als verhältnismäßig.

15
Wegen der weiteren Einzelheiten wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakte.

II.

16
Die zulässige Beschwerde ist unbegründet. Die vom Antragsteller in der Beschwerdebegründung dargelegten Gründe, die der Verwaltungsgerichtshof nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO allein zu prüfen hat, rechtfertigen nicht die Abänderung des angefochtenen Beschlusses des Verwaltungsgerichts. Der Antrag des Antragstellers erweist sich als zulässig, aber unbegründet. Jedenfalls im Ergebnis hat das Verwaltungsgericht den Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO daher zu Recht abgelehnt.

17
1. Entgegen der Auffassung des Antragsgegners in der Antragserwiderung vor dem Verwaltungsgericht ist der Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO zulässig, insbesondere hat der Antragsteller ein entsprechendes Rechtsschutzbedürfnis.

18
Trotz der bisweilen einschränkenden Formulierungen im Hinblick auf konkret bestimmte Aufstellflächen ist erkennbares Begehren des Antragstellers unter Berücksichtigung des gesamten bisherigen Verfahrens (§ 88 VwGO), mit der angezeigten Delegation von 50 Personen innerhalb der Hör- und Sichtweite zum Hotel zu demonstrieren, mithin - nach seiner Vorstellung - jedenfalls in einer um ca. 200m geringeren Entfernung als im streitgegenständlichen Bescheid zugewiesen. Der Antragsteller ist somit durch die streitgegenständliche Festsetzung der Versammlungsfläche beschwert.

19
Der Senat kann auch nicht erkennen, dass der Antragsteller sich mit dieser Beschränkung vorab im Sinne eines Rechts(mittel) verzichts einverstanden erklärt hätte. Zwar hat er nach Darstellung des Antragsgegners gegen die mündliche Ablehnung seines Wunsches, die Versammlungsfläche 200m näher an den Tagungsort zu verlegen, im Telefonat vom 19. Juni 2022 „Einwände (…) nicht erhoben“. Daraus folgt jedoch nicht, dass der Antragsteller eine mögliche Verletzung in eigenen Rechten (§ 42 Abs. 2 VwGO analog) und/oder ein Rechtsschutzbedürfnis nicht mehr geltend machen könnte. Denn auch wenn die Vorgehensweise des Antragstellers angesichts der ausführlichen und langandauernden Kooperationsgespräche überraschend erscheinen mag, kann aus dem bloßen Schweigen auf die mündliche Ablehnung seiner Bitte um Verlegung des Versammlungsortes weder auf eine weitergehende Konkretisierung des Versammlungsortes noch auf einen Grundrechtsverzicht geschlossen werden.

20
Ging es dem Antragsteller bei verständiger Würdigung seines Begehrens (s.o.) von Anfang an nicht darum, dass ihm eine ganz bestimmte Fläche auf oder an der Maut straße oder einem anderen Weg zugewiesen wird, ist - entgegen der Beschwerdeerwiderung des Antragsgegners - auch nicht davon auszugehen, dass es sich bei dem Hinweis in der Beschwerdebegründung auf den in die Maut straße von Norden her einmündenden Weg ca. 200m südwestlich der festgesetzten Aufstellungsfläche als mögliche Aufstellungsfläche um eine im Beschwerdeverfahren unzulässige Antragsänderung (vgl. etwa BayVGH, B.v. 28.11.2019 - 10 CE 19.2234 - juris Rn. 8) handelt.

21
Umgekehrt ist es aufgrund der nur eingeschränkten Erkenntnismöglichkeiten im Eilrechtschutzverfahren auch unter Berücksichtigung von Art. 19 Abs. 4 GG i.V.m. mit Art. 8 Abs. 1 GG nicht Aufgabe des Senats, innerhalb kürzester Zeit eine Gefahrenprognose für alle denkbaren Aufstellorte in Hör- und Sichtweite zum Tagungshotel selbständig anzustellen, um dem Antragsteller eine möglicherweise ganz andere Aufstellfläche zuzuweisen. Der Senat kann und muss seine Prüfung daher auf den von den Beteiligten bisher ins Auge gefassten Bereich auf oder unmittelbar neben der Wegegabelung ca. 200m südwestlich des festgesetzten Bereiches beschränken.

22

2. Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage ist jedoch unbegründet.

23
Gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung der Klage anordnen, wenn die Klage (vgl. Art. 25 BayVersG) keine aufschiebende Wirkung hat. Der Verwaltungsgerichtshof 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 sie bereits überschaubar sind. Nach allgemeiner Meinung besteht an der Wiederherstellung 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 der aufschiebenden Wirkung in Betracht kommen.

24
Gemessen daran überwiegt bei der erforderlichen Abwägung das öffentliche Vollzugsinteresses das Suspensivinteresse des Antragstellers, denn die streitgegenständliche Beschränkung in Nr. A. 1. c. des Bescheids des Antragsgegners vom 25. Juni 2022 wird sich im Hauptsacheverfahren aller Voraussicht nach als rechtmäßig erweisen.

25
a) Der die angefochtene Entscheidung tragenden Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts, der Eilantrag des Antragstellers sei schon deshalb unbegründet, weil er keinen auf das Versammlungsgrundrecht gemäß Art. 8 Abs. 1 GG gegründeten Anspruch auf eine bestimmte Art der Durchführung einer stationären Kundgebung innerhalb des Sicherheitsbereichs um das Schloss Elmau und damit auch nicht auf die Zuweisung einer bestimmten, von den Vorgaben des streitgegenständlichen Bescheids abweichenden Aufstellfläche habe (vgl. BA S. 7 Rn. 16), folgt der Senat allerdings nicht.

26
Denn dieser Begründungsansatz des Verwaltungsgerichts trägt der Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) und des Selbstbestimmungsrechts des Veranstalters über die Durchführung der Versammlung, also insbesondere über Zeitpunkt und Ort sowie die Vorkehrungen zur Erreichung der beabsichtigten Wirkungen (stRspr, vgl. z.B. BVerfG, B.v. 6.6.2007 - 1 BvR 1423/07 - juris Rn. 23; BVerfG, B.v. 20.12.2012 - 1 BvR 2794/10 - juris Rn. 16; BayVGH, zuletzt B.v. 19.1.2022 - 10 CS 22.162 - juris Rn. 17; U.v. 8.3.2022 - 10 B 21.1694 - juris Rn. 56), nicht hinreichend Rechnung. Schützt das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit auch die Absicht bzw. das Interesse des Veranstalters, gerade durch eine möglichst große Nähe zu dem symbolhaltigen Ort, hier des G7-Gipfels auf Schloss Elmau, einen Beachtungserfolg nach seinen Vorstellungen zu erzielen (vgl. BVerfG, B.v. 6.6.2007 - 1 BvR 1423/07 - juris Rn. 23 m.w.N.), ist bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit einer räumlichen bzw. örtlichen Beschränkung dieser Versammlung verfassungsrechtlich davon auszugehen und verbietet sich systematisch die (wohl) die Situation einer Verpflichtungsklage unterstellende (s. dazu auch BA S. 6 Rn. 14) Frage, ob Art. 8 Abs. 1 GG einen (Rechts-) Anspruch auf eine bestimmte Art der Durchführung einer Kundgebung bzw. eine bestimmte Aufstellfläche (innerhalb des Sicherheitsbereichs) begründet. Der Hinweis des Verwaltungsgerichts (BA S. 10 Rn. 20) auf die Fraport-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. BVerfG, U.v. 22.2.2011 - 1 BvR 699/06 - juris) führt in dem Zusammenhang ebenfalls nicht weiter. Denn das Rechtsschutzbegehren des Antragstellers beschränkt sich, wie oben ausgeführt, bei wohlverstandener Auslegung nicht allein auf die Durchführung einer Versammlung an einem dem allgemeinen öffentlichen Verkehr nicht eröffneten Ort (s.o.).

27
Davon systematisch zu trennen ist die Frage, ob sich dieses Selbstbestimmungsrecht des Antragstellers und sein Interesse, mit der Aufstellfläche der stationären Kundgebung noch näher als ihm mit dem streitbefangenen Bescheid (in Nr. A. 1. c.) zugewiesen an den G7-Tagungsort Schloss Elmau heranzurücken, gegenüber den gegenläufigen Sicherheitsinteressen durchsetzen kann oder im Zuge der Güter- bzw. Interessenabwägung zurückzutreten hat (vgl. dazu im Folgenden). Fehl geht deshalb der weitere Hinweis des Verwaltungsgerichts, mit einer uneingeschränkten Anwendung des Grundrechts der

Versammlungsfreiheit „im Sicherheitsbereich“ wäre die von den Beteiligten kooperativ erarbeitete bzw. abgestimmte „Delegationslösung“ (mit vorheriger Durchsuchung der Teilnehmer und gesondertem Transport zur Aufstellfläche) kaum vereinbar (vgl. BA S. 10 Rn. 21). Eine Delegations- bzw. Abordnungslösung von „50 Personen in Hör- und Sichtweite zum Schloss Elmau“ war ausweislich des Bescheids des Antragsgegners vom 25. Juni 2022 bereits Gegenstand der mehrfach geänderten Versammlungsanzeige der „Route 4“ des Sternmarsches.

28
Schließlich ist die sicherheitsrechtliche Allgemeinverfügung des Antragsgegners vom 13. Juni 2022 mit der Einrichtung eines Sicherheitsbereichs im Umgriff des Schlosses Elmau in der Zeit vom 19. bis einschließlich 28. Juni 2022 ausweislich der dort angegeben Rechtsgrundlagen (Art. 7 Abs. 2 Nr. 1, 3 LStVG, Art. 31 Abs. 1 BayNatSchG), der im verfügenden Teil verwendeten Formulierung, in der das Wort „Versammlung“ nicht einmal erwähnt wird, sowie der Gründe der Allgemeinverfügung nicht etwa (auch) als quasi vorweggenommenes versammlungsrechtliches Verbot oder versammlungsrechtliche Beschränkung möglicher Versammlungsorte zu verstehen; die Ausführungen zur „Angemessenheit unter Berücksichtigung der Versammlungsfreiheit“ auf S. 34 und 35 der Allgemeinverfügung vom 13. Juni 2022 allein rechtfertigen ein solches Verständnis zur Überzeugung des Senats jedenfalls nicht. Von einer „Konzentrationswirkung des Versammlungsrechts“ für die im versammlungsrechtlichen Bescheid vom 25. Juni 2022 behandelten Versammlungsanzeigen des Antragstellers zum sog. Sternmarsch geht im Übrigen auch der Antragsgegner offensichtlich aus (vgl. nur S. 58 des Bescheids vom 25.6.2022). Demgemäß musste der Antragsteller entgegen der vom Verwaltungsgericht vertretenen Auffassung (vgl. BA S. 8 Rn. 17) diese Allgemeinverfügung auch nicht parallel mit Rechtsbehelfen (Klage, Antrag nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO) angreifen.

29
b) Allerdings erweist sich die Entscheidung des Verwaltungsgerichts als im Ergebnis richtig, denn die streitgegenständliche Verfügung in Nr. A. 1. c. des Bescheids vom 25. Juni 2022 stellt sich als rechtmäßige Beschränkung der Versammlungsfreiheit des Antragstellers auf der Grundlage von Art. 15 Abs. 1 BayVersG dar.

30
Nach Art. 8 Abs. 2 GG kann die Versammlungsfreiheit für Versammlungen unter freiem Himmel durch oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden, wobei solche Beschränkungen im Lichte der grundlegenden Bedeutung des Versammlungsgrundrechts auszulegen sind. Eingriffe in die Versammlungsfreiheit sind daher nur zum Schutz gleichrangiger anderer Rechtsgüter und unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zulässig (vgl. BVerfG, B.v. 21.11.2020 - 1 BvQ 135/20 - juris Rn. 6). 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).

31
Dementsprechend kann die zuständige Behörde gem. Art. 15 Abs. 1 BayVersG eine Versammlung verbieten oder beschränken, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist. Die öffentliche Sicherheit umfasst dabei die Unverletzlichkeit und den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum, Vermögen und Ehre des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und den Bestand der staatlichen Einrichtungen (BVerfG B. v. 14.5.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 - BVerfGE 69, 315).

32
aa) Ausgehend hiervon hat der Antragsgegner im streitgegenständlichen Bescheid und diesen konkretisierend in der Stellungnahme vom 26. Juni 2022 an das Verwaltungsgericht sowie in der Beschwerdeerwiderung nachvollziehbar begründet, dass eine Versammlung mit 50 Teilnehmern innerhalb des Sicherheitsbereichs 1 um Schloss Elmau mit einer konkreten, unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung verbunden wäre.

33
Dass der G7-Gipfel bzw. seine Teilnehmer und die für die Durchführung des Gipfels verantwortlichen Personen den vom Antragsgegner geschilderten grundsätzlichen Gefahren für Leib und Leben ausgesetzt

sind und dass die störungsfreie Durchführung des Gipfels als Veranstaltung des Staates (deshalb) auch zum Schutzgut der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gehört, wird vom Antragssteller nicht in Frage gestellt. Insofern gebietet es insbesondere die staatliche Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG, geeignete und verhältnismäßige Vorsorgemaßnahmen zum Schutz der Gäste und anderer betroffener Personen zu treffen (BVerfG, B.v. 6.6.2007 - 1 BvR 1423/07 - BVerfGK 11, 298 - juris Rn. 29). Dass die Sicherheitsbehörden einen entsprechenden Schutzraum in der Nähe des Ortes des Gipfels geschaffen und mit dafür geeigneten Schutzvorkehrungen versehen, ist aus verfassungsrechtlicher Sicht daher nicht zu beanstanden (BVerfG, a.a.O. Rn. 30).

34
Der Antragsgegner hat in der angegriffenen Verfügung und insbesondere durch deren Konkretisierung in der Antragserwiderung vor dem Verwaltungsgericht auch konkret dargelegt, dass mit Störungen des Gipfels zu rechnen sei und dass in einem solchen Fall bereits durch das Aufstellen der Versammlung auf der Rasen- bzw. Schotterfläche unmittelbar vor dem Sicherheitsbereich 1 Auswirkungen auf den Rettungs-, Evakuierungs- und Protokollverkehr sowohl durch Teilnehmer als auch durch die zur Absicherung nötigen Polizeikräfte zu befürchten seien. Selbst wenn man von der Versammlung selbst keine Angriffe befürchte, so seien die Teilnehmer nicht in die Evakuierungs- und Notfallabläufe eingewiesen und würden diese innerhalb des Sicherheitsbereiches ggf. erheblich behindern. Hierzu sei insbesondere relevant, dass etwa Störungen aus dem Luftraum für wahrscheinlich erachtet würden. Die dann folgenden Maßnahmen seien zwischen den teilnehmenden Kräften abgestimmt und beinhalteten u.U. auch eine Evakuierung über die Maut straße. Hierbei könnte es zu erheblichen Gefährdungen für alle Beteiligten kommen, wenn von dem zuvor abgestimmten Konzept, das bereits durch intensive Kooperation seitens der Polizei gekennzeichnet sei, abgewichen würde. Insofern werde auch auf die erheblichen Einschränkungen für die Gipfelteilnehmer hingewiesen, die bei einem Zutritt zum Sicherheitsbereich 1 von nicht berechtigten Personen noch weiter erhöht werden müssten.

35
Dieser plausiblen und nachvollziehbaren Gefahrenprognose ist der Antragsteller nicht substantiiert entgegengetreten. Insbesondere vermag der Senat nicht zu erkennen, wie das Verhalten der Versammlungsteilnehmer im Falle eines plötzlichen Zwischenfalls so kontrolliert und gesteuert werden könnte, dass die Durchführung der Sicherheits- und Evakuierungskonzepte nicht unzumutbar beeinträchtigt würde und/oder andere Gefahren für Leib und Leben von Menschen entstünden. Insofern und angesichts der überragenden Bedeutung der Schutzgüter des Lebens und der Gesundheit der Gipfelteilnehmer, sonstiger Personen aber auch der Versammlungsteilnehmer selbst (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), stellte bereits die bloße Anwesenheit der nicht in die Sicherheits-, Notfall und Evakuierungskonzepte eingewiesenen Versammlungsteilnehmer im Sicherheitsbereich 1 eine hinreichend konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dar, selbst wenn von der Versammlung keine weiteren versammlungstypischen Gefahren ausgehen würden, denn mit zunehmendem Ausmaß des möglichen Schadens gilt nach allgemeinen sicherheitsrechtlichen Grundsätzen ein abgesenkter Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts (stRspr; vgl. z.B. BayVGH, B.v. 17.9.2015 - 10 CS 15.1435, 10 C 15.1434 - juris Rn. 21).

36
Die mangelnde Kenntnis von den Sicherheits-, Notfall- und Evakuierungsplänen würde die Versammlungsteilnehmer innerhalb des Sicherheitsbereiches 1 objektiv zu einer Gefahrenquelle und damit zu Störern machen. Ihre Fernhaltung aus diesem Bereich stellt damit kein Vorgehen gegen Nichtstörer dar, das nur unter den Voraussetzungen des polizeilichen Notstandes gerechtfertigt wäre (vgl. etwa BVerfG, B.v. 20.12.2012 - 1 BvR 2794/10 - juris Rn. 17 m.w.N. zur ständigen Rechtsprechung). Denn Störer ist jede Person, die eine Gefahr verursacht (vgl. etwa Art. 7 Abs. 1 PAG), ohne dass es insofern auf ein Verschulden oder auch nur einen Handlungswillen ankommt (vgl. Lindner in BeckOK PolR Bayern, Stand 1.3.2022, Art. 7 PAG Rn. 20 m.w.N.). In diesem Sinne würden die Versammlungsteilnehmer die Gefahr bereits durch das Betreten des Sicherheitsbereiches 1 verursachen und wären mithin Störer. Selbst wenn man dies anders sehen wollte, lägen nach Auffassung des Senats in der vorliegenden Konstellation die Voraussetzungen des polizeilichen Notstands vor, da nicht erkennbar ist, wie der durch die bloße Anwesenheit von nicht im dargestellten Sinn eingeweihten Personen im Sicherheitsbereich 1 entstehende Gefahr auf eine Weise begegnet werden könnte, die sich im Hinblick auf die Versammlungsfreiheit auch nur ansatzweise als milderes Mittel im Vergleich zur verfügten Aufstellungsfläche außerhalb des

Sicherheitsbereichs 1 darstellen würde. Dass die Versammlungsteilnehmer nicht in die Sicherheits-, Notfall- und Evakuierungspläne eingeweiht werden können, bedarf keiner weiteren Darlegung.

37
bb) Die streitgegenständliche räumliche Beschränkung erweist sich bei der erforderlichen Abwägung des öffentlichen Interesses an der Abwehr konkreter Gefahren einerseits und der Versammlungsfreiheit andererseits auch als verhältnismäßig.

38
Nr. A. 1. c. des streitbefangenen Bescheides stellt eine räumliche Beschränkung dar, weil der festgelegte Versammlungsort in einer Entfernung von circa 520 m zu dem Veranstaltungsort des Gipfels von den zuletzt von dem Antragsteller alternativ benannten, näher zum Schloss Elmau gelegenen Versammlungsorten abweicht (s.o.) und im Vergleich mit jenen aufgrund der genannten Entfernungsunterschiede eine geringere Sicht- und Hörweite aufweist. Die Beschwerdeschrift zeigt allerdings nicht auf, dass der Antragsgegner der Versammlungsfreiheit des Antragstellers bei der Ausübung des Ermessens im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht hinreichend Rechnung getragen hat.

39
Sinn und Zweck der angegriffenen Beschränkung ist es, die von dem Antragsgegner im Eilverfahren vor dem Verwaltungsgericht sowie in der Beschwerdeerwiderung nochmals genannten und bekräftigten Gefahren für die hohen und höchsten Schutzgüter abzuwenden (s.o.).

40
Die räumliche Beschränkung in Nr. A. 1. c. des streitbefangenen Bescheides ist geeignet, das Ziel zu erreichen. Sie hat zur Folge, dass sich in dem engeren Sicherheitsbereich 1 nur in die Evakuierungs- und Notfallpläne und deren abgestimmte Umsetzung eingewiesene Personen aufhalten, die wissen, was im Ernstfall zu tun ist und keine Hindernisse für Hilfs- und Sicherheitskräfte bilden. Sie ist insofern auch erforderlich. Ein milderes, gleich effizientes Mittel ist weder dargetan noch ersichtlich. Dies gilt auch für die von dem Antragsteller alternativ genannten Orte. Die Versammlungsfreiheit gewährt kein Zutrittsrecht zu beliebigen Orten, sondern nur zu jenen Orten, die allgemeine öffentliche Foren beziehungsweise Orte der allgemeinen Kommunikation darstellen (s.o.). Einer der von dem Antragsteller zuletzt alternativ genannten Versammlungsorte steht nach dem unwidersprochen gebliebenen Vortrag des Antragsgegners im Eilrechtsschutzverfahren im (Allein-)Privateigentum eines nicht grundrechtsgebundenen Dritten und stellt auch im Übrigen keinen Ort der allgemeinen Kommunikation dar. Soweit der Antragsteller ein „Größtaufgebot an Polizeibeamten“ fordert, weil er dem Argument des Antragsgegners nicht folgen könne, die für bestimmte Aufgaben eingesetzten Polizeibeamten stünden nicht zur Verfügung, entkräftet er damit weder das Argument der vor Ort begrenzten personellen Kapazitäten der Sicherheitskräfte noch das Argument in Bezug auf die fehlende Möglichkeit der abgestimmten Umsetzung der Evakuierungs- und Notfallpläne im Ernstfall.

41
Schließlich ist die räumliche Beschränkung in Nr. A. 1. c. des streitbefangenen Bescheides auch angemessen.

42
So ist insbesondere die erforderliche Sichtweite der Versammlung zu dem Veranstaltungsort des Gipfels, mithin dem Objekt des Protestes, entgegen dem - nicht näher substantiierten - Einwand des Antragstellers, dass dies nicht der Fall sei, auch zur Überzeugung des Senats gewährleistet. Der festgelegte Versammlungsort befindet sich laut den vorgelegten Karten und Fotoaufnahmen in den Gerichts- und Behördenakten - und wie der Antragsteller selbst darlegt − auf einer Anhöhe und gibt den Blick auf den tiefer gelegenen Veranstaltungsort des Gipfels frei. Hindernisse, die den freien Blick auf Schloss Elmau unmöglich machen, sind nicht erkennbar und wurden vom Antragsteller lediglich behauptet („Fahrzeuge und Bäume“), nicht jedoch nachvollziehbar belegt. Dass Schloss Elmau von dem festgelegten Versammlungsort kaum zu erkennen ist und es sich auch um ein beliebiges Kloster handeln könnte, ist nicht plausibel. Umgekehrt ist auch von Schloss Elmau aus der Versammlungsort zu sehen. Dass Versammlungsteilnehmer oder deren Transparente mit bloßem Auge nicht identifiziert oder gelesen werden können, wie der Antragsteller moniert, fällt mit Blick auf den gewünschten Beachtungserfolg nicht entscheidend ins Gewicht. Der Protest gegen den Gipfel wird im vorliegenden Fall aufgrund der tatsächlichen Umstände ohne Weiteres hinreichend deutlich. Abgesehen davon hat der Antragsgegner

unwidersprochen vorgetragen, dass die Pressevertreter in dem in unmittelbarer Nähe des festgelegten Aufstellungsortes befindlichen Pressezentrum die Proteste und Transparente wahrnehmen und darüber berichten können. Dass Pressevertreter die Versammlungsteilnehmer angeblich nicht mit dem Schloss Elmau im Hintergrund aufnehmen können, ist ebenfalls nicht ausschlaggebend.

43
Gleiches gilt für die erforderliche Hörweite der Versammlung zu dem Veranstaltungsort des Gipfels. Zwar ist die Hörweite an dem festgelegten Versammlungsort gegenüber den von dem Antragsteller alternativ genannten Aufstellorten offensichtlich reduziert. Allerdings können sich die Versammlungsteilnehmer der angezeigten Kundgebungsmittel (Lautsprecher, Megaphone und sonstiger vergleichbarer Verstärkeranlagen) bedienen (vgl. Beschränkung Nr. A. 2. g.). Nach dem vom Antragsteller im Eilverfahren vor dem Verwaltungsgericht angegebenen Summenpegel von 95 dB(A) am festgelegten Versammlungsort ergibt sich seiner eigenen Berechnung nach an dem Ort der Veranstaltung des Gipfels immerhin noch ein Wert von 56 dB(A); er gesteht damit zu, dass die Versammlung gehört wird und der Protest vernehmlich ist. Außerdem ist nicht dargelegt und auch anderweitig nicht ersichtlich, warum die 50 Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmer die nach Nr. A. 2. g. des streitbefangenen Bescheides maximal zulässigen 85 dB(A) nicht erreichen können sollen, da die genannten Kundgebungsmittel auch zur Erhöhung der Lautstärke von Redebeiträgen eingesetzt werden können.

44
Nicht durchdringen kann der Antragsteller mit dem Einwand, die Beschränkung in Nr. A. 1. c. des streitbefangenen Bescheides sei unangemessen, weil die Wahl des Veranstaltungsortes und das zugrundeliegende Sicherheitskonzept nicht erkennen ließen, dass auch das Anliegen der effektiven Durchführbarkeit von Demonstrationen eingeflossen sei. Die Wahl eines Veranstaltungsortes für eine staatliche Veranstaltung als solche tangiert das Recht auf Versammlungsfreiheit nicht. Zudem hat der Antragsgegner, worauf er in der Beschwerdeerwiderung erneut hingewiesen hat, das Grundrecht der Versammlungsfreiheit und einen Beachtungserfolg des Antragstellers mit der Durchführung einer Kundgebung im (äußeren) Sicherheitsbereich 2 sehr wohl anerkannt und sich gerade nicht auf die Sperrzone der auf Art. 7 Abs. 2 Nrn. 1 und 3 LStVG gestützten Allgemeinverfügung vom 13. Juni 2022 berufen. Darüber hinaus hat er auch bereits in dieser Allgemeinverfügung die durch Art. 8 Abs. 1 GG geschützten Interessen ausführlich in den Blick genommen (vgl. Antragsgegner, Bescheid v. 13.6.2022, S. 33 ff.).

45
Nach alledem ist die durch die räumliche Beschränkung in Nr. A. 1. c. des streitbefangenen Bescheides hervorgerufene Beeinträchtigung der Versammlung des Antragstellers als eher gering einzustufen. Die Versammlung kann in Hör- und Sichtweite des Veranstaltungsortes des Gipfels stattfinden. Die Versammlung erzielt dabei, wie Hör- und Sichtweite indizieren, durchaus einen Beachtungserfolg (s.o.). Davon dass, wie der Antragsteller argumentiert, die vorgenommenen Beschränkung einem Versammlungsverbot nahekommen soll, kann auch zur Überzeugung des Senats keine Rede sein.

46
Dagegen wiegen die Gefahren für die genannten hohen und höchsten Schutzgüter schwer. Diese Gefahren entstehen, wie dargelegt dadurch, dass die Versammlungsteilnehmer sich im Sicherheitsbereich 1 aufhalten, aber nicht in die dort geltenden besondere Evakuierungs- und Notfallpläne eingeweiht und daher auch nicht in deren abgestimmte Umsetzung eingewiesen sind. Sollte der Ernstfall eintreten, wie er nachvollziehbar und schlüssig in der Stellungnahme des Bundeskriminalamtes beschrieben wird, realisieren sich diese Gefahren unmittelbar. Diese fachliche Bewertung hat der Antragsteller auch im Beschwerdeverfahren nicht substantiiert in Frage gestellt.

47
Aus genannten Gründen muss daher das Grundrecht der Versammlungsfreiheit des Antragstellers zum Schutz der von dem Antragsgegner genannten Rechtsgüter und Interessen zurücktreten.

48
Der Antragsgegner verweist in diesem Zusammenhang im Übrigen auch zu Recht auf das bisherige Verfahren, vor allem den Inhalt der geführten Kooperationsgespräche. Der Pflicht der Versammlungsbehörde zur Kooperation entspricht auf Veranstalterseite die Obliegenheit zur Kooperation. Dieser ist er nicht umfänglich nachgekommen. Als der Antragsgegner unter Angabe von Gründen dem

Antragsteller am 19. Juni 2022 dargelegt hat, dass eine Verlegung des Versammlungsortes nicht möglich sei, hat der Antragsteller bei dieser Gelegenheit und auch in der Folge bis zum Erlass des streitbefangenen Bescheides keine weiteren Einwände erhoben, sondern hat bis zuletzt zu anderen Themen weiter Kooperationsgespräche geführt (vgl. Antragsgegner, Bescheid v. 25.6.2022, S. 30 f.). Der Antragsteller ist dem aus dem streitbefangenen Bescheid (S. 30 u.) nachvollziehbaren Argument, er habe zuletzt bei den Kooperationsgesprächen Einwänden der Antragsgegnerseite (Versammlungsbehörde) gegen eine Verlegung der Aufstellungsfläche in den Sicherheitsbereich 1 nichts mehr entgegengesetzt, im Eilrechtsschutzverfahren nicht substantiiert entgegengetreten.

49
c) Die vorstehenden Erwägungen gelten unabhängig davon, ob die Versammlung auf oder unmittelbar neben der Weggabelung ca. 200m südwestlich von der festgesetzten Versammlungsfläche stattfände. Insofern kommt es nicht mehr entscheidungserheblich auf die Frage an, ob der Antragsgegner oder der Antragsteller auf diese Flächen Zugriff hätten oder ob naturschutzfachliche Belange ihrer Nutzung als Aufstellfläche entgegenstünden.

50
Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Der Streitwert war nach §§ 53 Abs. 3 Nr. 2, 52 Nr. 2 GKG zu bestimmen.

51
Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).