VGH München, Beschluss v. 14.05.2024 – 10 CS 24.798

Titel:

Erfolgreicher Eilantrag gegen versammlungsrechtliche Beschränkungen (Versammlungsörtlichkeit, Zelte)

Normenketten:

GG Art. 8 Abs. 1

BayVersG Art. 15 Abs. 1

Leitsätze:

1. Auch wenn es bei Versammlungen an anderen Orten mit Bezug zum selben Thema zu Straftaten und Verstößen gegen das Versammlungsrecht gekommen ist, muss die Versammlungsbehörde tragfähige Anhaltspunkte dafür nennen, dass die bei ihrer Entscheidung in Frage stehende Versammlung hinsichtlich Anmelder, Teilnehmerkreis, Teilnehmerzahl und Thema mit jenen Versammlungen hinreichend vergleichbar ist und deswegen sicherheitsgefährdende Ereignisse in anderen Städten für die Gefahrenprognose zu der entscheidungsgegenständlichen Versammlung herangezogen werden könnten. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)

2. Soweit Zelte Kundgabemittel einer Versammlung sind, gehört es zunächst zum Selbstbestimmungsrecht der Versammlung zu entscheiden, wie viele Zelte verwendet werden sollen. (Rn. 24) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Versammlungsrecht, Dauercamp vor der Universität, Verlegung des Versammlungsortes, Beschränkung der Anzahl der Zelte, Untersagung des Nächtigens, keine ausreichende Gefahrenprognose, Versammlung, Versammlungsort, Dauerversammlung, Universität, Zelte, Übernachtung, Gefahrenprognose

Vorinstanz:

VG München, Beschluss vom 13.05.2024 – M 10 S 24.2384

Fundstelle:

BeckRS 2024, 12142

Tenor

I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.

II. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

III. In Abänderung von Nr.

III. des Beschlusses des Verwaltungsgerichts München vom 13. Mai 2024 wird der Streitwert für beide Instanzen auf jeweils 5.000,- Euro festgesetzt.

Gründe

1

Die Antragsgegnerin begehrt mit ihrer Beschwerde die Abänderung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts München vom 13. Mai 2024, mit dem die aufschiebende Wirkung der Klage der Antragstellerin gegen mit Bescheid vom 13. Mai 2024 verfügte versammlungsrechtliche Beschränkungen (örtliche Verlegung der Versammlung, Beschränkung der Anzahl der Zelte sowie Untersagung des Nächtigens) angeordnet wurde.

2

Am 12. Mai 2024 zeigte die Antragstellerin eine Versammlung mit dem Thema „Die Invasion auf Rafah, die Verantwortung der Universitäten in der Militärforschung und das bevorstehende Verbot der Zivilklausel an den bayerischen Universitäten (Gesetz zur Förderung der Bundeswehr in Bayern)“ für den 13. Mai 2024 ab 17:45 Uhr bis 16. Mai 2024 um 18:00 Uhr auf dem Professor-H Platz in M. mit 100 erwarteten Teilnehmern an. Als Kundgebungsmitteln wurden Zelte angegeben, „um der Versammlung den Charakter eines

Flüchtlingcamps zu verleihen (in Rafah sind unerträgliche Hygiene-Bedingungen, eine dramatische Situation, vertriebene Menschen und auf dieses Leid wollen wir aufmerksam machen)“. Die Versammlung soll als Dauermahnwache ausgestaltet sein.

3
Mit Bescheid vom 13. Mai 2024 verlegte die Antragsgegnerin mit Ziffer 3. die Versammlung örtlich auf die – vom angezeigten Versammlungsort über einen Kilometer (Luftlinie) entfernte – westliche Fläche nördlich der Propyläen zwischen L1. straße und B. Straße. Unter Ziffer 4.2.4 wurden die angezeigten Zelte auf insgesamt fünf Zelte beschränkt und das Nächtigen bzw. Schlafen untersagt. Auf die Begründung des Bescheids wird Bezug genommen.

4
Die Antragstellerin erhob hiergegen am 13. Mai 2024 Klage und beantragte zugleich, die aufschiebende Wirkung der Klage anzuordnen.

5
Mit Beschluss vom 14. Mai 2024 ordnete das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung der Klage hinsichtlich der Ziffer 3. (Versammlungsörtlichkeit) und hinsichtlich der Ziffer 4.2.4 (Zelte) an. Zur Begründung führte das Erstgericht aus, hinsichtlich der Verlegung der Versammlung sei die Gefahrenprognose nach vorläufiger Einschätzung nicht ausreichend. Die Gefahr der Besetzung von Hörsälen sei nicht hinreichend konkret nachgewiesen. Die im Bescheid genannte Besetzung von Hörsälen am 2. Mai 2023 könne schon zeitlich nicht von einer pro-palästinensischen Gruppe gewesen sei die Besetzung am 31. Januar 2024 sei innerhalb von 15 Minuten friedlich beendet worden. Im Übrigen bestehe durch die breite L2. straße eine ausreichende Trennung des Versammlungsortes vom Haupteingang der Universität. Auch hinsichtlich der Begrenzung der Anzahl der Zelte sei die Gefahrenprognose nicht ausreichend. Da die Versammlung als Dauerversammlung geplant sei, schließe das Campieren auch das Übernachten und Schlafen vor Ort ein. Auf die weitere Begründung wird Bezug genommen.

6
Die Antragsgegnerin legte gegen den Beschluss Beschwerde ein und beantragte,

7
unter Aufhebung des Beschlusses des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 13. Mai 2024 den Antrag der Antragstellerin auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 13. Mai 2024 abzulehnen.

8
Zur Begründung ihrer Beschwerde rügt die Antragsgegnerin im Wesentlichen, das Gericht habe nicht berücksichtigt, dass die Eingriffsschwelle gesenkt sei, weil der Sachverhalt aufgrund der kurzfristigen Anzeige nicht mehr rechtzeitig aufgeklärt habe werden können. Es sei mit Störung des Universitätsbetriebs zu rechnen. Am 7. Mai 2024 sei im Rahmen eine pro*palästinensischen Aktion der Innenhof der Freien Universität B. besetzt und Zelte aufgestellt worden. Der Lehrbetrieb habe eingestellt werden müssen. Dabei sei es auch zu volksverhetzenden Aussagen und Sachbeschädigungen gekommen. Die in B. aktive Gruppe „Palästina spricht“ mobilisiere auch für die streitgegenständliche Versammlung. Die Versammlung werde unter dem Motto „From columbia to Munich“ beworben und somit ein Zusammenhang mit den Protesten an amerikanischen Universitäten hergestellt. Die befürchtete Besetzung von Unterrichtsräumen würde den Unterrichtsbetrieb wesentlich beeinträchtigen. Auch die geschützten Rechtspositionen der Mitarbeitenden und Studierenden aus Art. 5 Abs. 3 GG und Art. 2 GG würden übermäßig beeinträchtigt. Bei der Dauerversammlung mit Redebeiträgen mit Megaphon, Sprechchören und Musikbeiträgen würden die Nutzer der Bibliothek in Konzentration und stillem Arbeiten nachhaltig gestört. Da keine technische Lüftungsanlage vorhanden sei, müssten die Fenster zum Lüften geöffnet werden. Es sei auch damit zu rechnen, dass Gegendemonstranten veranlasst würden, sich ebenfalls vor Ort lautstark einzubringen. Auch am verfügten Versammlungsort sei ein Bezug zum Versammlungsthema gewährleistet. Hinsichtlich der Beschränkungen der Zelte seien diese nicht vollständig untersagt worden. Der symbolische Gehalt als Kundgebungsmittel sei anerkannt worden. Die Beschränkungen auf fünf Zelte sei den räumlichen Begrenzungen der verfügten Ausstellungsfläche geschuldet und solle eine Überfüllung der Fläche vorbeugen. Die Antragstellerin selbst habe keine konkrete Anzahl genannt. Die Zelte dürften keine bloße Übernachtungsmöglichkeit bieten.

9
Die Antragstellerin trat der Beschwerde entgegen.

10
Der Vertreter des öffentlichen Interesses hat sich am Verfahren beteiligt, aber keinen eigenen Antrag gestellt. Er hält die Beschwerde der Antragsgegnerin für begründet.

11
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichts- und Behördenakten Bezug genommen.

II.

12
Die zulässige Beschwerde der Antragsgegnerin ist unbegründet. Die in der Beschwerdebegründung dargelegten Gründe, die der Verwaltungsgerichtshof nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO allein zu prüfen hat, rechtfertigen nicht die beantragte Abänderung des angefochtenen Beschlusses.

13
a) Gemäß Art. 15 Abs. 1 BayVersG 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.

14
Der Schutz der „öffentlichen Sicherheit“ im Sinne von Art. 15 Abs. 1 BayVersG umfasst die gesamte Rechtsordnung und die in diesem Zusammenhang betroffenen Rechte Dritter. Kollidiert die Versammlungsfreiheit mit Rechten Dritter, ist eine Abwägung der betroffenen Positionen zur Herstellung praktischer Konkordanz erforderlich. Dabei sind die kollidierenden Positionen so in Ausgleich zu bringen, dass sie für alle Beteiligten möglichst weitgehend wirksam werden (vgl. BVerfG, B.v. 11.4.2018 – 1 BvR 3080/09 – juris Rn. 32). 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 (stRspr des Senats, vgl. zuletzt z.B. BayVGH, B.v. 24.3.2023 – 10 CS 23.575 – juris Rn. 16 m.w.N.).

15
Unter Berücksichtigung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit dürfen beim Erlass von versammlungsrechtlichen Beschränkungen oder eines Versammlungsverbots 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 (vgl. BVerfG, B. v. 6.6.2007 – 1 BvR 1423/07 – juris Rn. 17). Bloße Verdachtsmomente und Vermutungen reichen für sich allein nicht aus (vgl. BVerfG, B. v. 12.5.2010 – 1 BvR 2636/04 – juris Rn. 17; BayVGH, B.v. 24.3.2023 – 10 CS 23.575 – juris Rn. 19; B.v. 6.6.2015 – 10 CS 15.1210 – juris Rn. 22; U.v. 10.7.2018 – 10 B 17.1996 – juris Rn. 26; BVerwG, B.v. 24.8.2020 – 6 B 18.20 – juris Rn. 6).

16
b) Gemessen daran überwiegt bei der erforderlichen Abwägung das Suspensivinteresse der Antragstellerin das öffentliche Vollzugsinteresse, weil die in der Hauptsache erhobene Anfechtungsklage hinsichtlich der Ziffer 3. und der Ziffer 4.2.4 des Bescheids voraussichtlich begründet ist. Die streitgegenständlichen Beschränkungen der Antragsgegnerin erweisen sich aller Voraussicht nach als rechtswidrig und verletzen die Antragstellerin in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

17
Die Beschwerdebegründung zeigt keine durchgreifenden Mängel der erstgerichtlichen Entscheidung auf. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht angenommen, dass die Gefahrenprognose der Antragsgegnerin nicht ausreichend ist.

18
aa) Dies gilt zunächst für die Annahme der Antragsgegnerin, von der Versammlung unmittelbar vor der Universität gehe eine konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aus.

19

Auch wenn es bei bundesweiten Versammlungen mit Bezug zur derzeitigen Lage nach dem terroristischen Überfall der Hamas auf Israel und Israels Reaktion hierauf auch zu Straftaten und Verstößen gegen das Versammlungsrecht gekommen ist, hat die Antragsgegnerin keine tragfähigen Anhaltspunkte dafür genannt, dass die vorliegend in Frage stehende Versammlung hinsichtlich Anmelder, Teilnehmerkreis, Teilnehmerzahl und Thema mit jenen Versammlungen hinreichend vergleichbar wäre und deswegen sicherheitsgefährdende Ereignisse in anderen Städten, wie insbesondere an der Freien Universität B. am 7. Mai 2024, für die Gefahrenprognose zu der hier streitgegenständlichen Versammlung herangezogen werden könnten (vgl. zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Heranziehung von Erkenntnissen von früheren Versammlungen BVerfG, B.v. 12.5.2010 – 1 BvR 2636/04 – juris Rn. 17; BayVGH; B.v. 1.11.2020 – 10 CS 20.2449 – juris Rn. 20). Auch wenn es tatsächlich zutreffend sein sollte, dass die Gruppe „Palästina spricht“ sowohl in B. aktiv gewesen war, als auch für die vorliegende Versammlung mobilisiert, ist dennoch nicht nachvollziehbar dargetan, dass in M. ebenfalls Unterrichtsräume besetzt werden sollen. Dies sind reine Vermutungen der Antragsgegnerin. Dass die Antragstellerin als Anmelderin der Versammlung dieser Gruppe zugehört, wurde von der Antragsgegnerin nicht behauptet. Auch ist davon auszugehen, dass der Teilnehmerkreis in M. nicht mit denen in B. identisch ist. Zudem ist der Sachverhalt in B. insofern grundlegend anders gelagert, als in B. die Versammlung im Innenhof der Universität stattgefunden hat. Vorliegend findet die Versammlung jedoch gegenüber dem Haupteingang der Universität außerhalb des Universitätsgebäudes statt. Dabei bildet – worauf das Verwaltungsgericht zutreffend hingewiesen hat – die breite L2. straße bildet eine ausreichende Trennung zum Versammlungsort. Des Weiteren trägt die Antragsgegnerin selbst nicht vor, dass es bei den vorherigen Versammlungen in M. zu Zwischenfällen oder Straftaten gekommen sei. Polizeiliche Erkenntnisse dazu liegen offensichtlich nicht vor. Im Übrigen hat das Verwaltungsgericht zutreffend darauf hingewiesen, dass u.a. eine Besetzung am 31. Januar 2024 innerhalb von 15 Minuten friedlich beendet worden sei. Auch bei der spontanen Versammlung am Professor-H. Platz in der vorausgegangenen Woche haben offensichtlich alle Teilnehmer den Platz nach Aufforderung durch die Polizei ohne Probleme verlassen. Schließlich ist nicht erkennbar, dass die Verlegung des Versammlungsortes überhaupt geeignet wäre eine Besetzung der Hörsäle zu verhindern.

20
Des Weiteren ist eine übermäßige Beeinträchtigung der Studierenden und der Mitarbeitenden der Universität nicht substantiiert dargelegt. Abgesehen davon, dass die Antragsgegnerin entsprechende Gefahren trotz den bereits im Bescheid erfolgten Festsetzungen lediglich vermutet, wäre insoweit erforderlich gewesen, im Rahmen der Verhältnismäßigkeit (weitere) mildere Mittel zu prüfen.

21
Soweit die Antragsgegnerin darauf abstellt, dass aufgrund der kurzfristig angezeigten Versammlung der Sachverhalt nicht ausreichend aufgeklärt hätte werden können, wäre es als milderes Mittel möglich gewesen, die Versammlung zeitlich zu verschieben, worauf auch der Bevollmächtigte der Antragstellerin zutreffend hingewiesen hat. Im Übrigen bleibt offen, inwieweit die Antragsgegnerin den Sachverhält noch hätte aufklären wollen.

22
Da schon die Voraussetzungen für eine Verlegung nicht vorliegen, kommt es auf die Frage, ob die alternative Örtlichkeit ebenfalls einen Bezug zum Versammlungsthema aufweist, nicht mehr an.

23
bb) Die Beschwerde zeigt auch nicht auf, dass die Beschränkung der Anzahl der Zelte sowie die Untersagung deren Nutzung zum Nächtigen oder Schlafen mit Ziffer 4.2.4 (Zelte) des Bescheids vom 13. Mai 2024 aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung erforderlich ist.

24
Die Beschränkungen beschweren die Antragstellerin, ohne dass diese vorab eine bestimmte Zahl von Zelten hätte benennen müssen, die sie für erforderlich hält. Soweit die Zelte Kundgabemittel sind, gehört es zunächst zum Selbstbestimmungsrecht der Versammlung zu entscheiden, wie viele Zelte verwendet werden sollen. Dass der Bezug zu einer großen Zeltstadt (in Rafah) umso deutlicher wird, je mehr Zelte aufgestellt werden, in denen auch Personen übernachten, liegt auf der Hand. Soweit die Zelte daneben auch zur Infrastruktur der Versammlung gehören, ist es jedenfalls plausibel, dass für eine Dauerversammlung der angezeigten Größe von drei Tagen und zwei Nächten Dauer mehr als die von der

Antragsgegnerin mehr oder weniger frei gegriffenen fünf Zelte erforderlich sein können (zur Teilhabe der für die Durchführung einer Dauerversammlung erforderlichen Infrastruktur am Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG vgl. BayVGH, U.v. 8.3.2022 – 10 B 21.1694 – juris Rn. 73 ff.). Ob es sich hierbei um eine Dauermahnwache oder ein Protestcamp handelt, kann – entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin – im vorliegenden Fall dahinstehen.

25
Welche konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung von mehr als fünf Zelten bei der angezeigten Versammlung ausginge, legt die Beschwerde nicht nachvollziehbar dar. Der Senat kann anhand des Vortrags der Antragsgegnerin nicht erkennen, dass auf der Versammlungsfläche, die nördlich und südlich des Brunnen jeweils eine Grünfläche von etwa 500 m² umfasst, lediglich Platz für fünf Zelte sein sollte. Entsprechend unklar bleibt, welche konkrete Gefahr vom Übernachten in den Zelten und von dem – von der Antragsgegnerin ebenfalls untersagten – Verschließen der Zelte ausgehen sollte. Die Beschwerdebegründung enthält hierzu keinen Vortrag.

26
Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

27
Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1 und Abs. 3, § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2 und § 52 Abs. 2 GKG. Die den Beschluss des Verwaltungsgerichts abändernde Streitwertfestsetzung beruht auf dem Umstand, dass die begehrte Entscheidung die Hauptsache im Wesentlichen vorwegnimmt. Daher ist der Auffangwert in Höhe von 5.000 Euro nicht gemäß Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit zu mindern.

28
Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).