

Titel:

Versammlungsbeschränkung wegen Gegendemonstration

Normenketten:

GG Art. 8

BayVersG Art. 15

Leitsätze:

1. 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 Versammlungsorts und die konkrete Ausgestaltung der Versammlung sowie die von ihr betroffenen Personen einen Bezug zum Versammlungsthema haben. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Anwendung der Rechtsfigur des Zweckveranlassers auf eine Versammlung setzt konkrete Anhaltspunkte dafür voraus, dass der vom Veranstalter angegebene Zweck nur Vorwand und die Provokation von Gewalt das eigentliche vom Veranstalter "objektiv" oder gar "subjektiv" bezweckte Vorhaben ist. Die Taktik, den Einsatz von Gewalt durch Gegendemonstranten einzukalkulieren, um sich selbst im Kontrast als friedlich darzustellen, rechtfertigt es allein nicht, den Veranstalter als Zweckveranlasser einzuordnen. Die Versammlungsfreiheit umfasst auch das Recht zur Provokation. (Rn. 30 und 37) (redaktioneller Leitsatz)
3. Behördliche Maßnahmen sind bei drohenden Störungen vorrangig gegen die Störer zu richten. Eine Inanspruchnahme der friedlichen Versammlung als Nichtstörerin ist nur unter den engen Voraussetzungen des polizeilichen Notstands zulässig. (Rn. 40 – 41) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Versammlung, Provozierendes Verhalten, Gegendemonstrationen, Störerauswahl, Inanspruchnahme von öffentlichen Straßen und Wegen, Versammlungsfreiheit, Gefahrenprognose, Provokation, Störerprinzip, Verhältnismäßigkeit, Selbstbestimmungsrecht, Interessenabwägung, Selbstbestimmungsrecht des Versammlungsveranstalters, Zweckveranlasser, polizeilicher Notstand, Versammlungsbeschränkung, ortsfeste Versammlung, Störer, Gegendemonstration

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 28.09.2026 – 10 CS 26.1944

Tenor

1. Die aufschiebende Wirkung der Klage (Az. AN 4 K 26.3129) gegen Ziffer 2.3.1 des Bescheides der Antragsgegnerin vom 25. September 2026 wird angeordnet.
2. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Der Streitwert wird auf 5.000,00 EUR festgesetzt.

Gründe

1

I. Die Antragstellerin wendet sich im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gegen versammlungsrechtliche Beschränkungen.

2

Der dritte Bürgermeister der Stadt ..., ..., veröffentlichte zuletzt u.a. auf dem Social-Media-Kanal Instagram einen Beitrag über Versammlungen des Team ...sowie Gegendemonstrationen. Dieses Video war mit einem Lied unterlegt, in dem es wörtlich heißt: „Hausverbot, schmeißt die Nazis raus, schlag die Nazisau, mach sie kaputt, das ist unser Haus.“

Gewerbetreibenden, die Sicherheit und Leichtigkeit des Personen- und Fahrzeugverkehrs sowie das Recht, den öffentlichen Raum angstfrei benutzen zu können. Auch das durch Art. 8 Abs. 1 GG eingeräumte Selbstbestimmungsrecht über Versammlungsort und -strecke sei insofern durch den Schutz der Rechtsgüter Dritter und der Allgemeinheit begrenzt. Mildere, gleich effektive Mittel als eine Beschränkung auf eine ortsfeste Kundgebung seien nicht ersichtlich. Egal in welchen Straßen das Team ... seine Aufzüge durchführe, seien Provokationen und Konfrontationen zu erwarten.

8

Die Gefahrenprognose falle zu Lasten der Versammlung aus. Unter Berufung auf die Stellungnahme der Polizei führte die Antragsgegnerin aus, dass eine Gefährdung durch die seit Jahren fast jeden Montag, oft in der Innenstadt stattfindenden Versammlungen, gegeben sei. Durch diese örtliche Häufung, Regelmäßigkeit, Konzentration und vor allem durch die aufgeheizte Stimmung, die regelmäßig einen großen Polizeieinsatz nötig mache, würden die Anwohner und Gewerbetreibenden sowie Passanten, der Fahrzeug- und öffentliche Personennahverkehr unverhältnismäßig und übermäßig beeinträchtigt. Die Versammlungen des Team ... seien Anlass für die Vielzahl anderer angemeldeten Gegenversammlungen und anderen, nicht angemeldeten Gegenprotest-Formen wie Sitzblockaden. Zudem erwiesen sich in der Abwägung die Interessen der Anmelder an der Durchführung der Versammlung als Aufzug als weniger schutzwürdig, da letztlich die Versammlung stets gleichförmig, als mittlerweile eventartige Veranstaltung, stets nach demselben Ritual statfinde. Hier stehe zumeist das reine „Laufen“ im Mittelpunkt, zu dem man sich gerne treffe und verabrede.. Die Polizei müsste ständig Lärmmessungen durchführen und Lärmreduzierungen anordnen. Auf Grund der Nähe der Versammlungen zueinander könnten die gemessenen Immissionen oft gar nicht einem Störer zugeordnet werden. Da das Team ... vom Verfassungsschutz beobachtet werde, sei zu erwarten, dass eine solche geplante Versammlung in noch weiter verstärkten Gegenprotesten sich niederschlagen würde. Auf Grund der Vielzahl und Regelmäßigkeit der Versammlungen und des provozierenden und aggressiven Geschehens habe die Versammlungslage ein Maß erreicht, das die Allgemeinheit unverhältnismäßig beeinträchtigt und ängstige. Mit zunehmender Dauer der Benutzung öffentlicher Straßen, Wege und Plätze durch die Versammlung komme dem Gemeingebrauch der Allgemeinheit an diesen öffentlichen Flächen wieder größeres Gewicht zu. Geeignet wären daher eine Reduzierung der Versammlungen und ein Wechsel sich fortbewegenden und stationären Versammlungen. Eine stationäre Versammlung an einem zentralen, aber polizeilich kontrollierbaren Ort unter Auflagen (Trennungs- und Pufferzonen, Begrenzung bestimmter Kundgebungsmittel etc.) reduziere die Beeinträchtigungen erheblich und erhalte den kommunikativen Kern der Versammlung aufrecht. Maßnahmen zur Gewährleistung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung seien gegen den Störer zu richten. Dies seien zum einen die Personen, die die Versammlung des Team ... versuchten zu blockieren. Gegen diese Personen und unangemeldeter Versammlungen erlasse die Polizei die rechtlich vorgesehenen Beschränkungen bis hin zur Auflösung der Versammlung und Entfernung der Personen. Die seit mehreren Jahren fast wöchentlich stattfindenden Versammlungen in der Innenstadt und vor allem am ... rechtfertigten, dass die Versammlung des Team ... als Zweckveranlasser und damit als Störer und Adressat von Beschränkungen eingestuft werden könne.

9

Mit Schriftsatz vom 25. September 2026 hat die Antragstellerin gegen den Bescheid vom 25. September 2026 Klage erhoben und wendet sich im Wege des vorliegenden einstweiligen Rechtsschutzes gegen die Beschränkung der Versammlung.

10

Zur Begründung führt die Antragstellerin im Wesentlichen aus, dass die vorliegenden Beschränkungen ermessensfehlerhaft ergangen seien. Es seien keine entsprechenden Ermessenserwägungen angestellt worden. Die Beschränkung dahingehend, dass die Kundgebung ortsfest am ... stattfinden müsse, erweise sich als rechtswidrig. Vorliegend sei die Beschränkung auf den ... keine Auflage mehr, sondern bereits ein Teilverbot. Die Versammlung solle von derferngehalten werden. Dies führe zu einer Wesensänderung der Versammlung, da durch den Gewaltaufruf des dritten Bürgermeisters der Stadt ...,, der Antragstellerin und den Teilnehmern wesentliche Menschenrechte abgesprochen würden. Gegendemonstranten hätten zudem keinen unbedingten Anspruch auf die Gegenversammlung in Sicht- und Hörweite. Die Gegendemonstrationen könnten auf andere Gebiete der Innenstadt verlegt werden, so dass das Aggressionspotential erheblich verringert werde. Bei den strategischen Blockaden der Gegenseite, deren primärer Zweck es sei, eigene Forderungen durchzusetzen, handele es sich regelmäßig

nicht um geschützte Versammlungen; aktuell riefen die Teilnehmer der Gegenversammlungen zur Begehung von Straftaten gegen die geplante Versammlung auf. Die Antragstellerin sei erkennbar nicht die Störerin. Störer seien die Teilnehmer und Veranstalter der Gegendemonstrationen. Ein Rückgriff auf Nichtstörer sei hingegen nur in Ausnahmefällen zulässig, insbesondere wenn ein Zugriff auf Störer nicht möglich sei.

11

Gleiches gelte für die geltend gemachte Lärmbelastung. Die Antragstellerin werde regelmäßig durch vier Gegenversammlungen geradezu eingekesselt von allen Seiten beschallt. Zudem würde im Falle einer örtlichen Beschränkung der Antragstellerin auf eine stationäre Kundgebung am ... diese von vier Gegendemonstrationen vollständig eingekesselt und deren äußere Wahrnehmung nahezu gänzlich unmöglich gemacht. Soweit die Polizei auf deren starken Inanspruchnahme abstelle, verkennten Antragsgegnerin und Polizei, dass es Sache der Polizei wäre, im Bedarfsfall externe Kräfte heranzuziehen.

12

Die Antragstellerin beantragt,

Die aufschiebende Wirkung der Klage der Antragstellerin vom 25. September 2026 gegen den Beschränkungsbescheid der Antragsgegnerin wird wiederhergestellt.

13

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

14

Durch die hohe Anzahl an Versammlungen komme es bereits über einen längeren Zeitraum regelmäßig zu Einschränkungen der Grundrechte Dritter.

15

Wegen der weiteren Einzelheiten wird Bezug genommen auf die beigezogene Behördenakte sowie die Gerichtsakten.

II.

A.

16

Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen Ziffer 2.3.1 ist zulässig und begründet.

17

1. Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO kann das Gericht in den Fällen, in denen gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO die aufschiebende Wirkung einer Anfechtungsklage kraft Gesetzes – wie vorliegend gemäß Art. 25 BayVersG – entfällt, diese ganz oder teilweise anordnen. Das Gericht trifft im Rahmen des § 80 Abs. 5 VwGO eine eigene, originäre Ermessensentscheidung, bei der es zwischen dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehung des angefochtenen Verwaltungsakts und dem Interesse der Antragstellerin an der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage abwägt. Wesentliches – aber nicht alleiniges – Kriterium für die Interessenabwägung sind die Erfolgsaussichten in der Hauptsache. Ergibt die im Eilverfahren allein mögliche und gebotene summarische Prüfung, dass der angefochtene Verwaltungsakt rechtswidrig ist und das Hauptsacheverfahren damit voraussichtlich Erfolg hat, überwiegt regelmäßig das Aussetzungsinteresse des Antragstellers, denn an der Vollziehung eines rechtswidrigen Verwaltungsakts kann kein öffentliches Interesse bestehen (vgl. § 80 Abs. 4 Satz 3 Alt. 1 VwGO). Erweist sich der Verwaltungsakt hingegen als voraussichtlich rechtmäßig und das Hauptsacheverfahren damit als voraussichtlich erfolglos, überwiegt das öffentliche Vollziehungsinteresse, dem der Gesetzgeber in Fällen des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO generell den Vorrang eingeräumt hat, wenn nicht ausnahmsweise besondere Umstände des Einzelfalls eine abweichende Entscheidung rechtfertigen (vgl. zu allem BayVGh, B.v. 23.2.2012 – 14 CS 11.2837 – juris Rn. 38; Schenke in Kopp/Schenke, VwGO, 24. Aufl. 2018, § 80 Rn. 146, 152 f., 158 f.).

18

2. Die im Rahmen des Eilverfahrens gebotene und auch ausreichende summarische Prüfung ergibt vorliegend, dass das Suspensivinteresse der Antragstellerin das öffentliche Vollziehungsinteresse der Antragsgegnerin überwiegt.

19

Ziffer 2.3.1 des streitgegenständlichen Bescheids erweist sich voraussichtlich als rechtswidrig.

20

a) Art. 8 Abs. 1 GG schützt die Freiheit, mit anderen Personen zum Zwecke einer gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung örtlich zusammen zu kommen (hierzu und zum Folgenden zuletzt BVerfG, B.v. 30.8.2020 – 1 BvQ 94/20 – juris Rn. 14 m.w.N.). Nach Art. 8 Abs. 2 GG kann dieses Recht für Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden. Derartige Beschränkungen sind im Lichte der grundlegenden Bedeutung von Art. 8 Abs. 1 GG auszulegen. Eingriffe in die Versammlungsfreiheit sind nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zulässig (vgl. zuletzt BVerfG, B.v. 30.8.2020 – 1 BvQ 94/20 – juris Rn. 14 m.w.N.). Rechtsgüterkollisionen im Rahmen versammlungsrechtlicher Verfügungen durch Beschränkungen 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).

21

Es ist in den Blick zu nehmen, dass die Versammlungsfreiheit nicht nur das gewählte Thema der Veranstaltung, sondern auch die Entscheidung des Veranstalters umfasst, welche Maßnahmen er zur Erregung der öffentlichen Aufmerksamkeit für sein Anliegen einsetzen will (BVerfG, B.v. 5.9.2003 – 1 BvQ 32/03 – juris Rn. 22; BVerwG, U.v. 16.5.2007 – 6 C 23.06 – juris Rn. 15). Die Versammlungsfreiheit gewährleistet das Recht, selbst zu bestimmen, wann, wo und unter welchen Modalitäten eine Versammlung stattfinden soll, und damit ein Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung (BVerfG, B.v. 20.12.2012 – 1 BvR 2794/10 – juris Rn. 16; U.v. 22.2.2011 – 1 BvR 699/06 – juris Rn. 64; B.v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/81 – juris Rn. 61). Das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters ist aber beschränkt, soweit durch die geplante Versammlung Rechtsgüter Dritter beeinträchtigt zu werden drohen. Hinsichtlich der Modalitäten der Durchführung einer Versammlung ergeben sich die Grenzen der Versammlungsfreiheit aus Art. 15 BayVersG (BayVG, B.v. 24.2.2017 – 10 ZB 15.1803 – juris Rn. 10; BVerfG, B.v. 5.9.2003 – 1 BvQ 32/03 – juris Rn. 22). Für die Herstellung praktischer Konkordanz ist eine Abwägung der betroffenen Positionen erforderlich. Dabei sind die kollidierenden Positionen so in Ausgleich zu bringen, dass sie für alle Beteiligten möglichst weitgehend wirksam werden (BayVG, B.v. 24.3.2023 – 10 CS 23.575 – juris Rn. 16). Wichtige Abwägungselemente sind dabei unter anderem die Dauer und Intensität der Versammlung, deren vorherige Bekanntgabe, Ausweichmöglichkeiten, die Dringlichkeit der blockierten Tätigkeiten 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 Versammlungsorts und die konkrete Ausgestaltung der Versammlung sowie die von ihr betroffenen Personen einen Bezug zum Versammlungsthema haben (BVerfG, B.v. 24.10.2001 – 1 BvR 1190/90 u.a. – juris Rn. 64; BayVG, B.v. 23.3.2023 – 10 CS 23.575 – juris Rn. 16).

22

Gemäß Art. 15 Abs. 1 BayVersG kann die zuständige Behörde die Versammlung oder den Aufzug beschränken oder verbieten, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist.

23

Der Begriff der öffentlichen Sicherheit umfasst 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 – NJW 1985, 2395). Zum Schutzgut der öffentlichen Sicherheit gehören auch die

Strafgesetze, sodass die öffentliche Sicherheit immer dann bedroht ist, wenn Straftaten drohen, da die Strafgesetze Teil der Rechtsordnung sind, deren Unversehrtheit zum Schutzgut der öffentlichen Sicherheit gehört (vgl. BVerwG, U.v. 8.9.1981 – 1 C 88.77 – NJW 1982, 1008/1009). Kollidiert die Versammlungsfreiheit mit anderen geschützten Positionen ist eine Abwägung der betroffenen Positionen zur Herstellung praktischer Konkordanz erforderlich (vgl. auch VG Würzburg, B.v. 12.3.2026 – W 5 S 26.664 – juris Rn. 40 f.).

24

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 Gefahren Eintritts 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). Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von Gründen für ein Verbot oder eine Beschränkung liegt grundsätzlich bei der Behörde (vgl. BVerfG, B.v. 20.12.2012 – 1 BvR 2794/10 – juris Rn. 17; B.v. 12.5.2010 – 1 BvR 2636/04 – juris Rn. 19 jeweils m.w.N.; BayVGh, B.v. 24.3.2023 – 10 CS 23.575 – juris Rn. 19; B.v. 19.12.2017 – 10 C 17.2156 – juris Rn. 16 m.w.N.).

25

b) An diesen Grundsätzen gemessen, erweist sich Ziffer 2.3.1 des Bescheides vom 25. September 2026 voraussichtlich als rechtswidrig.

26

Soweit die Antragsgegnerin vorträgt, dass sie Ruhe in das Geschehen bringen und den Kreislauf gegenseitiger Provokationen durchbrechen wolle, trägt die angestellte Prognose nicht die beschiedene Maßnahme.

27

aa. Die Antragsgegnerin führt zum einen an, dass sie die Spirale der Provokationen beenden wolle. Die Antragstellerin würde mit ihrer Versammlung gezielt Orte mit hoher Provokationswirkung herausuchen. Damit komme es verstärkt zu Gegenversammlungen bzw. -protest mit den damit verbundenen Auswirkungen.

28

Die diesbezüglichen Ausführungen im streitgegenständlichen Bescheid tragen insoweit die Beschränkung auf eine ortsfeste Versammlung nicht.

29

Die Antragsgegnerin lässt in ihrer Gefahrenprognose bereits Aussagen zum vorliegenden konkreten Einzelfall, mithin der angemeldeten Versammlung mit dem Hintergrund des gewählten Themas und des Versammlungsortes, vermissen. Insbesondere ist sie in keiner ihrer prognostischen Erwägungen darauf eingegangen, dass ein Teil des gewählten Versammlungsthemas („Die Regierung muss weg – auch“) einen Bezug zur gewählten Laufstrecke hat. Die Antragstellerin beruft sich vorliegend darauf, dass, Dritter Bürgermeister der Antragsgegnerin, zur Gewalt gegen sie aufgerufen habe, was den Leitsätzen der ... in der sog. ...zuwider laufe. Dass dies für die Antragstellerin ein zentrales Thema ihrer Versammlung ist, wurde auch nicht erst in der Antragsschrift vorgetragen, sondern ergibt sich bereits aus dem Protokoll des Kooperationsgesprächs. Demnach wäre die Antragstellerin bereit gewesen, die Versammlung ausfallen zu lassen, hätte Herr ... sich an die Antragstellerin gewandt. Dies zeigt den Stellenwert, den das von der Antragstellerin behauptete Verhalten ... für sie und die angemeldete Versammlung hatte.

30

Ein Bezug des Verhaltens ... zu den Grundsätzen der ... der sog. ... ist auch nicht völlig von der Hand zu weisen. ... hat ein Video, das eine Versammlung der Antragstellerin zeigte und mit dem Liedtext unterlegt war „Schlag die Nazis aus, mach sie kaputt“, geteilt bzw. reposted. Durch die Verknüpfung von Bildern und dem Lied lässt der Inhalt des Letzteren durchaus auf die Antragstellerin und deren Versammlung beziehen. Durch das Reposten zeigt ..., dass er diese Auffassung wohl teilt. Durch dieses Verhalten ergibt sich

jedenfalls ausreichend Zusammenhang zwischen der angemeldeten Laufstrecke und dem Versammlungsthema, dass hier hätte ausgeführt werden müssen. Es ist nicht ausreichend, dies als Provokation zu empfinden und abzulehnen (vgl. hierzu auch BVerfG, B v. 26.1.2006 – 1 BvQ 3/06 – juris Rn. 12).

31

Ebenso bleibt die Antragsgegnerin in ihrer Prognose unsubstantiiert, soweit es um die Auswirkungen der Anzahl an Versammlungen geht. Diese Zahl an Versammlungen und Gegenversammlungen wird zwar substantiiert dargelegt. Zu deren Auswirkungen wird jedoch nicht vertieft ausgeführt, bspw. zu begangenen Straftaten, insbesondere auch an Unbeteiligten; wann und inwiefern wurde gegen Lärmbestimmungen verstoßen; wer hat verstoßen; wie sind die konkreten Auswirkungen auf die Innenstadt.

32

Es ist darüber hinaus festzuhalten, dass ein hoher Maßstab daran anzulegen ist, eine Versammlung zu beschränken, weil sie provoziere. Grundsätzlich darf eine Versammlung – stets im Rahmen von Sicherheit und Ordnung – provozieren und stören. Dies ist sicherlich auch ein Stück ihr Ziel, um mit ihrem Anliegen aufzufallen und Dritte dazu zu bewegen, sich mit dem Thema auseinanderzusetzen. Dies muss eine Demokratie grundsätzlich aushalten. Von einem Rechtsmissbrauch des verfassungsrechtlichen Versammlungsrechts ließe sich bspw. dann sprechen, wenn – stets auf den konkreten Einzelfall abgestellt – Zweck der Versammlung gerade die Überforderung von staatlichen Kräften oder Gesellschaft wäre oder eine Masse an Versammlungen nur angemeldet würde, um andere Veranstaltungen oder Versammlungen zu verhindern (vgl. VG Aachen, B. v. 6.9.2010 – 6 K 1135/10 – juris). Beides ist vorliegend nicht vorgetragen oder anderweitig erkennbar.

33

Die Provokationen gehen, wie die Antragsgegnerin selbst ausführt, wohl in ebenso starkem Maß von Gegenversammlungen aus. Gerade im vorliegenden Einzelfall lässt sich nicht von der Hand weisen, dass die Versammlung mit dem von ihr gewählten Thema jedenfalls auch eine Reaktion auf eine Provokation der Gegenseite ist.

34

bb. Soweit die Antragsgegnerin vorträgt, die Antragsteller sei als Zweckveranlasser und Störer anzusehen, sodass Maßnahmen gegen diese zu ergreifen seien, rechtfertigt dies nicht die beschiedene Beschränkung.

35

Zunächst fehlt es auch hier mit einer substantiierten Auseinandersetzung des Geschehens: Die Antragsgegnerin stellt generell auch die Umstände in der Innenstadt ab. Sie führt hierzu zu den Versammlungen der Antragstellerin aus, verhält sich jedoch nur unsubstantiiert zu den Versammlungen der Gegenseite. Ohne nähere Begründung kommt die Antragsgegnerin dann zu dem Ergebnis, dass die Antragstellerin die hauptsächliche Provokateurin sei und daher als Störer und Zweckveranlasser zu betrachten sei.

36

Dieser Vortrag ist zu unsubstantiiert und hält dem insoweit anzulegenden rechtlichen Maßstab nicht Stand.

37

Die Rechtsfigur des Zweckveranlassers setzt konkrete Anhaltspunkte dafür voraus, dass der vom Veranstalter angegebene Zweck nur Vorwand und die Provokation von Gewalt das eigentliche vom Veranstalter „objektiv“ oder gar „subjektiv“ bezweckte Vorhaben ist. Vorauszusetzen sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts insbesondere provokative Begleitumstände, die nicht schon in dem rechtsradikalen Inhalt einer Demonstration allein begründet sind (BVerfG, B.v. 1.9.2000 – 1 BvQ 24/00 – juris). Die Berechenbarkeit „linker“ Gegendemonstrationen mit der Bereitschaft zum Einsatz von Gewalt ermöglicht es rechtsextremen Veranstaltern, dies einzukalkulieren, gewissermaßen billigend in Kauf zu nehmen und sich selbst im Kontrast dazu friedlich hinzustellen. Eine solche Taktik allein rechtfertigt es nicht, den Veranstalter als Zweckveranlasser einzuordnen. Die Versammlungsfreiheit umfasst auch das Recht zur Provokation (vgl. BayVGh, B.v. 30.4.2002 – 24 CS 02.1050 – juris Rn. 5).

38

Hieran gemessen ist nicht vorgetragen oder erkennbar, dass Provokation subjektiver oder objektiver Zweck der Versammlung ist.

39

Das Gericht erkennt nicht, dass die Polizeikräfte durch Versammlungen und Gegenversammlungen stark beansprucht sind. Dies wurde seitens der Polizei auch substantiiert vorgetragen. Es ist jedoch nicht vorgetragen oder anderweitig erkennbar, dass hierdurch eine Überbeanspruchung der Kräfte im Raum steht oder ein Verlieren der Kontrolle.

40

Diesbezüglich gilt folgender rechtlicher Maßstab: Wenn sich der Veranstalter und die Versammlungsteilnehmer überwiegend friedlich verhalten und Störungen der öffentlichen Sicherheit vorwiegend auf Grund des Verhaltens Dritter – insbesondere von Gegendemonstrationen – zu befürchten sind, ist die Durchführung der Versammlung nach Art. 8 Abs. 1 GG grundsätzlich zu schützen und sind behördliche Maßnahmen primär gegen die Störer zu richten. Gegen die friedliche Versammlung selbst kann dann nur unter den besonderen, eng auszulegenden Voraussetzungen des polizeilichen Notstandes eingeschritten werden. Dies setzt voraus, dass die Versammlungsbehörde mit hinreichender Wahrscheinlichkeit anderenfalls wegen der Erfüllung vorrangiger staatlicher Aufgaben und trotz des Bemühens, gegebenenfalls externe Polizeikräfte hinzuzuziehen, zum Schutz der von dem Beschwerdeführer angemeldeten Versammlung nicht in der Lage wäre; eine pauschale Behauptung dieses Inhalts reicht allerdings nicht. Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von Gründen für ein Verbot oder eine Auflage liegt bei der Behörde. Mit Art. 8 GG wäre es nicht zu vereinbaren, dass bereits mit dem Bestehen einer Gegendemonstration, deren Durchführung den Einsatz von Polizeikräften erfordern könnte, erreicht werden kann, dass dem Veranstalter der angemeldeten Versammlung die Möglichkeit genommen wird, sein Demonstrationsanliegen zu verwirklichen. Deshalb muss vorrangig versucht werden, den Schutz der Versammlung auf andere Weise durchzusetzen. Der Staat darf insbesondere nicht dulden, dass friedliche Demonstrationen einer bestimmten politischen Richtung durch gewalttätige Gegendemonstrationen verhindert werden. Drohen Gewalttaten als Gegenreaktion auf Versammlungen, so ist es Aufgabe der zum Schutz der rechtsstaatlichen Ordnung berufenen Polizei, in unparteiischer Weise auf die Verwirklichung der Versammlungsfreiheit für alle Grundrechtsträger hinzuwirken und die polizeilichen Mittel und Kräfte bereitzustellen beziehungsweise erforderlichenfalls im Wege der Amtshilfe zu organisieren, um dieses Ziel zu erreichen. Der Bund und die Länder sind gegebenenfalls zur Amtshilfe verpflichtet. Im Regelfall muss und wird es deshalb möglich sein, eine Versammlung, die frühzeitig angemeldet wurde, vor Angriffen Dritter zu schützen und so deren Durchführung sicherzustellen (vgl. BVerfG, B.v. 11.9.2015 – 1 BvR 2211/15 – juris Rn. 3 f.).

41

Für den Fall, dass Gewalttaten als Gegenreaktion auf Versammlungen drohen, haben sich behördliche Maßnahmen primär gegen die Störer zu richten. Von unechtem polizeilichem Notstand wird gesprochen, wenn es der Polizei durchaus objektiv möglich ist, unter Inanspruchnahme der die Gefahr verursachenden Teilnehmer einer Gegendemonstration, also des Störers, wirksame Gefahrenabwehr zum Schutz der Ausgangsversammlung zu leisten. Der Erfolg wird aber nur erreicht, wenn den Störern Einbußen an Rechtsgütern zugemutet werden, die in auffälligem Missverhältnis zu der der Ausgangsversammlung drohenden Gefahr stehen. Die eine ausnahmsweise Inanspruchnahme der friedlichen Versammlung als Nichtstörer rechtfertigende Situation des unechten polizeilichen Notstands ist dadurch charakterisiert, dass die Beseitigung der Gefahr durch ein Vorgehen gegen die störende Gegendemonstration nur unter Inkaufnahme von aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht zu verantwortenden Opfern möglich ist (vgl. BayVGh, B.v. 30.4.2002 – 24 CS 02.1050 – juris Rn. 5).

42

Die Kammer geht nicht davon aus, dass die Versammlungen der Antragstellerin stets friedlich sind, die Gegenversammlungen stets gewalttätig. Es kommt auf den konkreten Einzelfall an, der Pauschalitäten verbietet. Jedoch ist nach dem obigen Maßstab nicht vorgetragen oder erkennbar, dass eine Maßnahme durch die Polizei konkret bei Durchführung der Versammlung praktisch nicht durchführbar, unverhältnismäßig oder unzumutbar wäre.

43

cc. Soweit die Antragsgegnerin vorträgt, dass inzwischen eine Überbeanspruchung des öffentlichen Raums drohe, insbesondere auch der Straßen und Wege, so rechtfertigt dies im vorliegenden Fall nicht die beschiedene Beschränkung.

44

Es kann offenbleiben, wann das Versammlungsrecht hinter das Recht der Allgemeinheit, von den Auswirkungen einer Versammlung im öffentlichen Raum verschont zu bleiben, zurücktritt. Denn in dieser Generalität, wie es im streitgegenständlichen Bescheid ausgeführt ist, lässt sich dies nicht beantworten.

45

Wie bereits oben ausgeführt, ist zu den Auswirkungen der zahlreichen Versammlungen nur unsubstantiiert ausgeführt. Auch weshalb eine ortsfeste Versammlung weniger belastend für die Allgemeinheit sein soll als eine Versammlung mit Laufstrecke, ist nicht ohne Weiteres erkennbar und wird auch nicht weiter begründet, zumal, wie die Antragsgegnerin vorträgt, dass die Antragstellerin – insbesondere auch in jüngerer Zeit – wiederholt außerhalb der ... Innenstadt aufgetreten ist.

46

Grundsätzlich ist hier in den Blick zu nehmen, dass die höchstrichterliche Rechtsprechung der Versammlung das Recht zuspricht, sich den Versammlungsort auszuwählen. Dementsprechend liegt es an der Versammlungsbehörde, konkret darzulegen, dass die Störung am gewählten Ort über das Maß hinausgeht, das zumutbar ist, um dem Versammlungsrecht des Art. 8 GG die entsprechende Geltung zu verschaffen.

47

Das Gericht verkennt nicht, dass die hohe Anzahl an Versammlungen eine Belastung für die Antragsgegnerin, Polizeikräfte und unbeteiligte Dritte darstellt. Es ist jedoch zum jetzigen Zeitpunkt nicht erkennbar, dass dies die streitgegenständliche Beschränkung rechtfertigt.

48

Nach alledem war dem Antrag stattzugeben.

49

3. Besondere Gründe dafür, dass entgegen den Erfolgsaussichten die aufschiebende Wirkung nicht anzuordnen wäre, sind vorliegend nicht ersichtlich. Es bleibt daher bei dem grundsätzlichen Überwiegen des Suspensivinteresses bei der Beurteilung eines Bescheides als voraussichtlich rechtswidrig, weshalb dem Antrag stattzugeben war.

B.

50

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

C.

51

Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 2 GKG. Der Empfehlung Ziffer 45.4 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 wird in entsprechender Anwendung der Rechtsprechung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs nicht gefolgt (BayVGh, B.v. 5.10.2022 – 10 C 22.1713 – juris Rn. 7 ff.; B.v. 23.9.2025 – 10 C 25.1591 – juris Rn. 22). Da die vorliegende Entscheidung im vorläufigen Rechtsschutz die Entscheidung in der Hauptsache vorwegnehmen soll, wird der Empfehlung in Ziffer 1.5 Satz 2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2025 folgend der Streitwert auf die Höhe des für das Hauptsacheverfahren anzunehmenden Wertes angehoben.