

6. Senat  
6 B 961/10

VG Darmstadt 3 L 512/10.DA(2)



## HESSISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF

### BESCHLUSS

In dem Verwaltungsstreitverfahren

des Herrn [REDACTED]

Antragstellers und Beschwerdeführers,

bevollmächtigt: Rechtsanwälte [REDACTED]

gegen

das Gemeinde Biblis, vertreten durch die Bürgermeisterin,  
Darmstädter Straße 25, 68647 Biblis,

Antragsgegnerin und Beschwerdegegnerin,

bevollmächtigt: Rechtsassessorin [REDACTED], Kreis Bergstraße, Gräffstraße 5,  
64646 Heppenheim,

wegen Versammlungsrechts

hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof - 6. Senat - durch

Vorsitzenden Richter am Hess. VGH Igstadt,  
Richterin am Hess. VGH Fischer,  
Richter am Hess. VGH Bodenbender

am 23. April 2010 beschlossen:

- 2 -

Auf die Beschwerde des Antragstellers wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Darmstadt vom 22. April 2010 - 3 L 512/10,DA - abgeändert. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen die unter II. Nr. 16 des Bescheides der Antragsgegnerin vom 16. April 2010 getroffene Auflage, für die Dauer der Veranstaltung am 24. April 2010 einen Sanitätsdienst vorzuhalten, wird wiederhergestellt.

Die Kosten des Verfahrens hat die Antragsgegnerin zu tragen.

Der Streitwert wird - insoweit ebenfalls unter Abänderung des erstinstanzlichen Beschlusses - für beide Instanzen auf jeweils 2.580 Euro festgesetzt.

### Gründe:

Die zulässige Beschwerde des Antragstellers gegen den im Tenor der vorliegenden Entscheidung näher bezeichneten erstinstanzlichen Beschluss ist begründet. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen die von der Bürgermeisterin der Antragsgegnerin mit Verfügung vom 16. April 2010 ausgesprochene Auflage ist wiederherzustellen, da der angegriffene Bescheid insoweit rechtswidrig ist, was seine Eilbedürftigkeit entfallen lässt.

Das Verwaltungsgericht ist in seiner Entscheidung davon ausgegangen, dass nach der im Eilverfahren möglichen summarischen Überprüfung eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch die von dem Antragsteller angemeldete Versammlung gemäß § 15 Abs. 1 VersammlG gegeben sei, die das von der Antragsgegnerin angeordnete Verlangen rechtfertigen könne. Diese Ansicht teilt der Senat nicht.

- \* § 15 Abs. 1 VersammlG bestimmt, dass die zuständige Behörde - hier die Antragsgegnerin - die Versammlung oder den Aufzug von bestimmten Auflagen abhängig machen kann, 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. Auflagen können Beschränkungen des Freiheitsrechts des Art. 8 Abs. 1 GG darstellen und sind daher nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, auf die die Beteiligten wie auch das Verwaltungsgericht zu Recht hinweisen, nur verfassungsgemäß, wenn sie zum Schutz eines mit der Versammlungsfreiheit kollidieren-

- 3 -

den Rechtsguts geeignet und erforderlich und ferner angemessen sind, weil der Schutz des anderen Rechtsguts gegenüber der Versammlungsfreiheit im konkreten Fall vorrangig ist. Ob dies der Fall ist, muss unter Beachtung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit geklärt werden, wobei auch Berücksichtigung finden muss, dass Beschränkungen nicht einschüchternd auf die Ausübung des Grundrechts wirken dürfen (BVerfG, Beschluss vom 25.10.2007 - 1 BvR 942/02 -, NVwZ 2008, 414; vgl. auch Hess. VGH, Urteil vom 26.04.2006 - 5 UE 1567/05 -, NVwZ-RR 2007, 6, zur Frage der Erhebung von Verwaltungsgebühren).

Die Anwendung dieser Rechtsprechung verlangt daher, dass von der zuständigen Behörde zur Begründung einer Auflage nach § 15 Abs. 1 VersammlG entsprechende Umstände vorgetragen werden, die eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit - zu der auch die Sicherheit der Teilnehmer zu rechnen ist - oder Ordnung erkennbar werden lassen, und dass in einem weiteren Schritt geeignete, erforderliche und angemessene Auflagen gewählt werden (müssen), die es ermöglichen, die Durchführung der angemeldeten Versammlung in diesem Sinne als sicher annehmen zu können.

Die Antragsgegnerin hat weder im angegriffenen Bescheid noch im Verfahren auf gerichtlichen Eilrechtsschutz Umstände benannt, die eine unmittelbare, also konkrete, Gefahr erkennbar werden lassen. Zunächst werden keine Gefahren für fremde, d.h. nicht die Versammlungsteilnehmer betreffende, Rechtsgüter benannt, denen mit einem Sanitätsdienst begegnet werden soll. Die in dem erstinstanzlichen Beschluss und im Schriftsatz der Bevollmächtigten der Antragsgegnerin vom 23. April 2010 genannten möglichen Sitzblockaden, Farbschmierereien, Sachbeschädigungen an fremdem Eigentum oder der Versuch des Eindringens auf das Gelände des Kraftwerks sind mögliche Aktionen, die gegen Dritte gerichtet sein können, die aber im Rahmen der versammlungstypischen polizeilichen Sicherung einer solchen Aktion beantwortet werden müssen.

Es ist aber des Weiteren keine Gefahr für die Versammlungsteilnehmer dargetan, die über die regelmäßig durch die Menge an zusammenkommenden Personen selbst entstehenden Gefahren hinausginge und - zusätzlich zu dem allgemeinen Rettungsdienst - die Einrichtung eines umfassenden Sanitätsdienstes erfordern würde. Von einer solchen Gefahr aus den bereits benannten - von der Antragsgegnerin als möglich bezeichneten - Aktionen aus-

- 4 -

zugehen, erscheint als eher unwahrscheinlich und bedürfte besonderer Anhaltspunkte, die hier nicht ersichtlich sind. Weder hat der Anmelder besondere Gefahrenmomente für die Teilnehmer der Versammlung vorgesehen (wie etwa bei Extremsportarten) noch sind solche von Seiten der Antragsgegnerin oder der diese beratenden anderweitigen Ordnungsbehörden konkret nachgewiesen.

Eine besondere Gefahr für Leib, Leben und Gesundheit der möglichen Teilnehmer der Versammlung kann auch nicht allein aus der Zahl der anwesenden Personen erkannt werden. Weder aus der Art der Anreise der Teilnehmer noch der vorgesehenen Aufmärsche ist eine Gefahr gegeben. Auch sind keine Spannungen innerhalb der Teilnehmer, die ein gewisses Risikopotential beinhalten könnten, ersichtlich. Des Weiteren droht den Teilnehmern keine besondere Gefahr durch Dritte oder durch besondere Unbilden des Wetters, die nicht durch einfache Maßnahmen zu verhindern wären. Die von der Antragsgegnerin in der angegriffenen Verfügung wie im Schreiben vom 23. April 2010 vorgetragene Gründe für die Auflage, von jeder Großveranstaltung selbst gingen Gefahren für die Sicherheit der Teilnehmer aus, so dass auch im vorliegenden Fall der Veranstalter einen Sanitätsdienst vorsorgen müsse, sind ebenfalls nicht tragend. Zwar stellt eine Demonstration im von dem Antragsteller angekündigten oder von der Antragsgegnerin prognostizierten Umfang eine größere Veranstaltung dar, kann aber nicht mit solchen Veranstaltungen verglichen werden, bei denen sich die Teilnehmer (nur) in einem abgeschlossenen Bereich bewegen können, wie etwa bei Konzerten, Sportveranstaltungen oder Volksfesten. Bei solchen Veranstaltungen ist der einzelne Teilnehmer nämlich regelmäßig allein durch das Moment der Eingeschlossenheit und der möglichen Massenpanik im Fall eines Unfalls etc. einer gewissen Gefahr ausgesetzt, die sich bei Aufzügen gerade nicht stellt.

Auch die von den Veranstaltern vorgesehene besondere räumliche Verteilung der Teilnehmer der Veranstaltung ("Umzingelung des Kraftwerks") begründet keine unmittelbare Gefährdung der Sicherheit der Teilnehmer. Diese wäre nur dann zu bejahen, wenn sich einzelne Teilnehmer voraussichtlich und der Veranstaltung immanent in einen Bereich begeben würden, der im Fall eines Unfalls etc. von den Rettungskräften nicht oder nur mit erheblicher Verzögerung erreicht werden könnte. Für derartige Unwägbarkeiten ist im gut erschlossenen Bereich der geplanten Veranstaltung, der Umgebung des Kernkraftwerks,

- 5 -

kein Anhaltspunkt gegeben. Dass im Fall eines notwendig werdenden Einsatzes - etwa bei einer Kreislaufschwäche eines Teilnehmers - Rettungseinsätze auch über ansonsten rechtlich gesperrte Wege möglich sind, liegt auf der Hand.

Damit stellt sich der Inhalt der Auflage Nr. 16 des Bescheides lediglich als Gefahrenvorsorge dar.

Zudem leidet die verfügte Auflage daran, dass die Antragsgegnerin nicht hinreichend beachtet hat, dass sich die Regelung mittelbar einschränkend auf die Ausübung der Versammlungsfreiheit auswirkt. Sie unterliegt deshalb eigenständig zu bestimmenden Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in Bezug auf das Grundrecht der Versammlungsfreiheit. So sind Verhaltensanweisungen, die Vorkehrungen für abstrakt gefährliche Tatbestände vorsehen oder im Sinne vorsorgender Maßnahmen auch ohne Vorliegen einer konkreten Gefahr den reibungslosen Ablauf einer Versammlung gewährleisten sollen, regelmäßig nicht als Auflagen im Sinne von § 15 Abs. 1 VersammlG zu definieren (vgl. Hess. VGH, Urteil vom 26.04.2006, a.a.O.; BVerfG, Beschluss vom 25.10.2007, a.a.O.). Daraus dürfte ohne weiteres zu folgern sein, dass nur dann, wenn eine angezeigte Versammlung wegen konkret zu bejahender Gefahr für die Sicherheit der Teilnehmer ansonsten zu untersagen wäre, eine stärker beeinträchtigende Maßnahme - etwa ein Verbot der Veranstaltung - also im Raum stünde, die Auflage als das mildere Mittel herangezogen werden darf. Dies ist nach Aktenlage von der Antragsgegnerin bei der angekündigten Versammlung aber nicht ernsthaft erwogen worden.

Darüber hinaus geht der Antragsteller im Ergebnis zu Recht davon aus, dass die Maßnahme jedenfalls nicht mit der Empfehlung des Hessischen Sozialministeriums zur Einsatzplanung für den Sanitätsdienst bei Großveranstaltungen zu begründen ist. Diese in sich sinnvollen, rechtlich aber unverbindlichen Hinweise und Empfehlungen führen hier nicht weiter, da sie laut des vorgelegten Auszugs ihrer Struktur und ihrem erkennbaren Ansatz nach vorrangig auf Veranstaltungen anderer Art abstellen und bezüglich der versammlungsrechtlichen Problematik ohne vertiefende Erörterung lediglich auf die Möglichkeit der Einschränkung der Versammlungsfreiheit unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit der Mittel hinweisen (vgl. S. 20 der Empfehlungen).

- 6 -

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die Festsetzung des Streitwerts aus § 53 Abs. 2 Nr. 2 in Verbindung mit § 52 Abs. 1 GKG, wobei der Senat von einer Reduzierung des Streitwertes absieht, weil die Hauptsache vorweg genommen wird. Die Berechtigung des Senats zur Abänderung des Ansatzes des Verwaltungsgerichts folgt aus § 63 Abs. 3 Satz 1 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Ilgstadt

Fischer

Bodenbender

**Ausgefertigt**Kassel, den 23.04.2010*Zungüney*  
Urkundabnehmerin der Geschäftsstelle  
des Hess. Verwaltungsgerichtshofes