

Hamburgisches Obergerverwaltungsgericht

4 Bs 327/13
5 E 4852/13

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

- Antragsteller -

g e g e n

Freie und Hansestadt Hamburg,
vertreten durch die Behörde für Inneres und Sport,

- Antragsgegnerin -

/Gre.

hat das Hamburgische Obergerverwaltungsgericht, 4. Senat, durch den Richter , die Richterinnen sowie den Richter am 29. November 2013 beschlossen:

Die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 22. November 2013 wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen.

Gründe

I.

Der Antragsteller wendet sich gegen eine versammlungsrechtliche Auflage.

Der Antragsteller meldete am 17. September 2013 u.a. für den 30. November 2013, einen Adventssamstag, unter dem Motto „Wir haben nicht den NATO-Krieg in Libyen überlebt, um auf Hamburgs Straßen zu sterben!“ einen Aufzug in der Hamburger Innenstadt an. Die Demonstration soll um 12.00 Uhr beginnen und um 16.30 Uhr enden. Als Marschroute für die geschätzt 500 Teilnehmer gab er an: „Steindamm 2 (Kundgebung 60 Minuten) – Steintorwall – Mönckebergstraße – Bergstraße – Jungfernstieg (Zwischenkundgebung 40 Minuten) – Neuer Jungfernstieg – Lombardsbrücke – Glockengießerwall - Steintorwall – Steindamm 2“. Mit Bescheid vom 24. Oktober 2013 erließ die Antragsgegnerin eine beschränkende Verfügung, mit der sie die Anmeldung bestätigte und mit der Auflage Nr. 1 eine Änderung des Marschwegs aufgab, durch den die Mönckebergstraße und die Bergstraße ausgespart würden. Hiergegen erhob der Antragsteller Widerspruch.

Mit seinem Eilantrag hat der Antragsteller die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs gegen die o.g. Auflage beantragt. Das Verwaltungsgericht hat seinen Antrag mit Beschluss vom 22. November 2013 abgelehnt.

II.

Die zulässige Beschwerde hat in der Sache keinen Erfolg.

Allerdings hat der Antragsteller mit den dargelegten Gründen, die das Beschwerdegericht nur zu prüfen hat (§ 146 Abs. 4 Satz 3 und 6 VwGO), die tragenden Erwägungen der angefochtenen Entscheidung des Verwaltungsgerichts ernsthaft in Zweifel gezogen, indem er darauf verwiesen hat, die Entscheidung des Verwaltungsgerichts beruhe auf einer untauglichen Gefahrenprognose, weil das Verwaltungsgericht im Rahmen der Erfolgsprognose des Widerspruchs nicht den Bescheid der Antragsgegnerin überprüft, sondern eine eigene Begründung gegeben habe. Mit seinen Ausführungen verweist der Antragsteller – zu Recht – darauf, dass die Antragsgegnerin zur Begründung ihrer die Auflage rechtfertigenden Gefahrenprognose darauf abgestellt hat, dass die geplante Versammlung zu einer Verletzung der öffentlichen Sicherheit führe, weil die Beigeladene das Recht habe, die u.a. auf der Mönckebergstraße und der Bergstraße beantragte „Weihnachtsparade“ durchzuführen. Demgegenüber hatte das Verwaltungsgericht seine rechtliche Wertung, die Auflage sei rechtmäßig, darauf gestützt, die öffentliche Sicherheit sei durch den Aufzug vom 30. November 2013 gefährdet, weil er auf dem Marschweg über die Mönckebergstraße und die Bergstraße unabhängig von der Weihnachtsparade zu einer unmittelbaren Gefährdung der körperliche Unversehrtheit der dort aufhältlichen Personen führe.

Da die tragenden Erwägungen des Verwaltungsgerichts ernsthaft in Zweifel gezogen worden sind, ist das Beschwerdegericht berechtigt und verpflichtet, den gesamten Streitstoff – auch soweit er nicht Gegenstand der Beschwerdebegründung ist – zu würdigen. Diese Würdigung ergibt, dass die Beschwerde des Antragstellers ohne Erfolg bleibt.

Der Antrag des Antragstellers nach § 80 Abs. 5 VwGO auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs gegen die Verfügung vom 24. Oktober 2013 hat keinen Erfolg, weil sich der Rechtsbehelf gegen die Auflage Nr. 1 des Bescheides als erfolglos erweisen dürfte. Der Bescheid, mit dem die Antragsgegnerin die Anmeldung des Aufzugs bestätigt und dem Antragsteller aufgegeben hat, ihn abweichend von der beantragten, über die Mönckebergstraße und die Bergstraße führenden Route vom Steintorwall über den Steintorwall, Glockengießerverwall und Ballindamm zum Jungfernstieg (Zwischenkundgebung) zu führen, ist rechtmäßig.

Rechtsgrundlage für die beschränkende Auflage ist § 15 Abs. 1 VersG. Nach dieser Vorschrift kann ein Aufzug von bestimmten Auflagen abhängig gemacht werden, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist. Die beschränkende Verfügung soll Rechtsgütern dienen, deren Schutz im betroffenen Fall der Ausübung der Versammlungsfreiheit vorgeht, und sie soll den Gefahren auf eine Weise entgegenwirken, die stärker beeinträchtigende Maßnahmen, etwa ein Verbot der Versammlung, nicht erforderlich werden lassen. Unter Berücksichtigung der Versammlungsfreiheit darf die Behörde bei dem Erlass von vorbeugenden Verfügungen keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose stellen. Zum Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung müssen daher erkennbare Umstände vorliegen, aus denen sich die unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ergibt (BVerfG, Beschl. v. 19.12.2007, NVwZ 2008, 671, juris Rn. 19 f.).

Zum Zeitpunkt des Erlasses der beschränkenden Verfügung vom 24. Oktober 2013 stellte der von dem Antragsteller geplante Aufzug über die Straßen Mönckebergstraße und Bergstraße eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit dar. Denn er gefährdete grundrechtlich geschützte Rechtspositionen der Beigeladenen. Dahinstehen kann, ob die von der Beigeladenen geplante Parade, die nach ihrem eigenen Vortrag den Interessen der Gewerbetreibenden und der Stärkung der Attraktivität der Stadt als Reise- und Ausflugsziel in der Weihnachtszeit dienen soll, in den Schutzbereich des Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG fällt. Denn der beabsichtigte Aufzug beeinträchtigt jedenfalls das Schutzgut der allgemeinen Handlungsfreiheit der Beigeladenen aus Art. 2 Abs. 1 GG ein. Zwar sind mit der Ausübung des Versammlungsrechts häufig unvermeidbar Behinderungen Dritter und damit Beeinträchtigungen der durch das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG geschützten Fortbewegungs- oder Entschließungsfreiheit (z.B. im Verkehr) verbunden. Derartige Behinderungen Dritter und Zwangswirkungen sind durch Art. 8 GG gerechtfertigt, soweit sie als sozialadäquate Nebenfolgen mit rechtmäßigen Demonstrationen verbunden sind (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.10.2001, 1 BvR 1190/90, juris Rn. 54; vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, 16. Aufl. 2007, § 15 Rn. 154). Eine solche lediglich sozialadäquate und damit hinzunehmende Beeinträchtigung der allgemeinen Handlungsfreiheit der Beigeladenen ist hier aber nicht gegeben. Denn die Beigeladene kann sich auf eine durch Erlaubnisse und Genehmigungen gesicherte Rechtsposition berufen, die ihr die Durchfüh-

rung der geplanten Veranstaltung erst ermöglicht (vgl. zur Sondernutzungsgenehmigung auch VG Augsburg, Beschl. v. 2.9.2013. Au 1 S 13.1314, juris Rn. 20; vgl. VG Braunschweig, Beschl. v. 19.5.2011, 5 B 97/11, juris Rn. 34).

Bei Erlass der Verfügung vom 24. Oktober 2013 war von einer unmittelbaren Gefährdung dieser Rechtsposition auszugehen. Dafür ist es hier unerheblich, dass die Antragsgegnerin die straßenverkehrsrechtliche Anordnung zur Durchführung der Weihnachtsparade an den jeweiligen Adventssamstagen 2013 nach der an den Antragsteller gerichteten Verfügung vom 24. Oktober 2013, nämlich am 25. Oktober, und die Erlaubnis nach § 29 Abs. 2 StVO erst am 29. Oktober 2013 erlassen hat; die Sondernutzungserlaubnis für die Straße Lange Mühren erteilte die Antragsgegnerin am 11. November 2013. Zum maßgeblichen Zeitpunkt waren der Antragsgegnerin der Inhalt der beantragten Veranstaltung und ihr geplanter Ablauf, nämlich die Zahl der Ankündigungs- und Hauptparaden und ihre vorgesehenen Anfangs- und Endzeiten, bekannt und sie ging von einer Genehmigungsfähigkeit der Veranstaltung aus. Denn die Beigeladene hatte die für die geplante Veranstaltung „Weihnachtsparade“ erforderlichen Erlaubnisse bereits lange vorher beantragt und die genaue (zeitliche) Ausführung der Veranstaltung zuletzt am 16. Oktober und damit vor dem Zeitpunkt des Erlasses der beschränkenden Verfügung am 24. Oktober 2013 gegenüber der Antragsgegnerin konkretisiert. Sie hatte bereits mit Schreiben vom 17. Oktober 2011 für die vier Adventssamstage des Jahres 2013 Genehmigungen für die zwischen 11.00 und 18.30 Uhr geplanten zwei Hauptparaden und zwei Ankündigungsparaden bei der Antragsgegnerin beantragt. Mit Schreiben vom 31. Mai 2013 teilte sie mit, dass sie innerhalb dieses Zeitrahmens abweichend von ihrer im vorgenannten Schreiben angekündigten Planung nun beabsichtige, drei Hauptparaden durchzuführen. Auf Nachfrage durch die Antragsgegnerin bestätigte sie „der guten Ordnung halber“ mit Schreiben vom 16. Oktober 2013, dass auch in diesem Jahr zur Ankündigung jeder Hauptparade eine sog. Ankündigungsparade stattfinden werde, und listete die Zeiten der einzelnen Ankündigungs- und Hauptparaden auf. Die Veranstaltung war auch nach Einschätzung und üblicher Verfahrensweise der Antragsgegnerin genehmigungsreif und -fähig. Denn der zuständige Mitarbeiter des Polizeikommissariats PK14 der Antragsgegnerin hat im Vermerk vom 15. November 2013 erklärt, es entspreche der üblichen Verfahrensweise seiner Dienststelle, bei wiederkehrenden Veranstaltungen wie der hier geplanten Weihnachtsparade den Eingang des Antrags nur mündlich zu bestätigen und nach einer ersten Prüfung der Marschstrecke mündlich die Erteilung der Genehmigung – unter dem Vorbehalt un-

aufschiebbarer oder unvermeidbarer Ereignisse und der Erteilung der Sondernutzungserlaubnis durch das zuständige Bezirksamt - in Aussicht zu stellen. Dies sei hier im Jahr 2013 etwa ein bis zwei Wochen nach Eingang des Antrags geschehen. Eine weitere Sachbearbeitung sei erst wieder in der 43. Kalenderwoche (ab 21.10.2013) erfolgt. Es bestehe zwischen dem für die Hamburger Innenstadt zuständigen Polizeikommissariat 14 und den Veranstaltern in der Regel Konsens, dass der Veranstalter ohne eine gegenteilige Mitteilung der Genehmigungsbehörde im Vertrauen auf eine spätere Genehmigung ihre Veranstaltungen planen könnten. Der Senat hat keine Anhaltspunkte dafür, dass diese Darstellung des Genehmigungsverfahrens unzutreffend sein könnte. Die von der Beigeladenen mitgeteilte Planung der Veranstaltung, die Gegenstand der Erlaubnis nach § 29 Abs. 2 StVO und der Anordnung nach § 46 StVO geworden ist, ist nach alledem bereits zu einem frühen Zeitpunkt derart konkretisiert gewesen, dass die Beigeladene hieraus eine schutzwürdige Rechtsstellung erlangt hat.

Die von der Antragsgegnerin verfügte Auflage, dass der Marschweg des angemeldeten Aufzugs nicht durch die Straßen Mönckebergstraße und Bergstraße führen darf, ist verhältnismäßig. Zum Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters gehört zwar die Entscheidung über Ort und Zeitpunkt der geplanten Versammlung. Kommt es zur Rechtsgüterkollision, kann das Selbstbestimmungsrecht aber durch Rechte Anderer beschränkt sein. In diesem Fall ist für die wechselseitige Zuordnung der Rechtsgüter mit dem Ziel ihres jeweils größtmöglichen Schutzes zu sorgen. Wird den gegenläufigen Interessen Dritter oder der Allgemeinheit bei der Planung der angemeldeten Versammlung nicht hinreichend Rechnung getragen, kann die praktische Konkordanz zwischen den Rechtsgütern durch versammlungsbehördliche Auflagen hergestellt werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 2.12.2005, 1 BvQ 35/05, juris Rn. 27, Beschl. v. 24.10.2001, 1 BvR 1190/90, BVerfGE 104, 92, juris Rn. 62). Dies ist hier ermessensfehlerfrei geschehen.

Die Auflage ist geeignet, weil sie ein taugliches Mittel ist, um dem Schutz der Interessen der Beigeladenen, die ihr genehmigte Weihnachtsparade auf den Straßen Mönckebergstraße und Bergstraße ungehindert durchzuführen, Rechnung zu tragen. Sie ist auch erforderlich, weil nur so die Interessen des Antragstellers und der Beigeladenen angemessen berücksichtigt werden können. Der von dem Antragsteller angemeldete Aufzug, dem sich seiner Schätzung nach voraussichtlich 1.000 Personen anschließen werden, und die der Beigeladenen genehmigte Weihnachtsparade können auf den Straßen Mönckeberg-

straße und Bergstraße nicht, wie auch der Antragsteller selbst einräumt, zeitweise gleichzeitig stattfinden. Die vom Antragsteller mit seinem Antrag geforderte zeitversetzte Nutzung der Straßen durch Verschiebung einer für 13.30 Uhr geplanten Vorankündigungsparade um eine halbe Stunde, um den Teilnehmern des Aufzugs in dem Zeitfenster von 13.00 bis 14.00 Uhr das Passieren der Mönckebergstraße zu ermöglichen, stellt keine gleichermaßen geeignete Maßnahme dar. Denn es ist bereits nicht gewährleistet, dass die vorangegangene Parade der Beigeladenen um 13.00 Uhr beendet ist. Dies rechtfertigt die Annahme der Antragsgegnerin, es gebe kein Zeitfenster, das es ermögliche, dass der Aufzug wie gewünscht ab 13.00 Uhr für eine Stunde ebenfalls über Mönckebergstraße und Bergstraße erfolge. Auf Grund des Vortrags der Beigeladenen ist davon auszugehen, dass unter den ca. 100 bis 120 Teilnehmern der Paraden auch Kinder sind. Außerdem sind die Umzüge insbesondere auf Familien mit Kindern als Zuschauer ausgerichtet; letztere sollen veranlasst werden, sich an dem Umzug zu beteiligen und z. B. mitzutanzten. Zudem ist nach der plausiblen Darstellung der Antragsgegnerin im Vermerk vom 15. November 2013 nicht gesichert, dass die in der Erlaubnis vorgegebenen Zeiten für die Paraden exakt eingehalten werden. Wegen möglicherweise auftretender technischer Probleme an Zugfahrzeugen oder Anhängern, verspäteter Anreise von Teilnehmern oder Störungen auf der Marschroute lägen Abweichungen von 30 Minuten im Bereich des durchaus Möglichen und würden von der Genehmigungsbehörde toleriert, solange der Gesamtzeitrahmen eingehalten werde. Damit fehlt es an einem ausreichend großen Zeitfenster, in dem der Aufzug des Antragstellers durchgeführt werden könnte, ohne dass er auf die Veranstaltung der Beigeladenen trifft.

Die Auflage ist auch angemessen, um den Interessen der Beteiligten, ihre jeweiligen Veranstaltungen durchführen zu können, unter Beachtung der jeweiligen geschützten Rechtspositionen Rechnung zu tragen. Es ist nicht zu beanstanden, dass sich die Antragsgegnerin bei der Gewichtung der einander gegenüber stehenden Rechtsgüter darauf gestützt hat, dass die von der Beigeladenen geplante Veranstaltung zu einem Zeitpunkt beantragt worden war, zu dem der Antragsteller den geplanten Aufzug noch nicht angezeigt hatte. Wie oben ausgeführt, hatte die Beigeladene geraume Zeit vor der Anzeige des Aufzugs durch den Antragsteller (17.9.2013) die Genehmigung der geplanten „Weihnachtsparade“ in Gestalt von mehreren Ankündigungs- und Hauptparaden beantragt und mit Schreiben vom 16. Oktober das Beibehalten von Ankündigungsparaden lediglich noch einmal bestätigt. Von dem Grundsatz der Priorität der Anmeldung musste die Antrags-

gegnerin hier nicht aus Gründen der Gewährleistung des Grundrechtsschutzes aus Art. 8 Abs. 1 GG abweichen. Die formale Anknüpfung an den Zeitpunkt der Anmeldung und die grundsätzliche Einräumung einer zeitlichen Priorität für den Erstanmelder werden grundsätzlich dem das Versammlungsrecht, aber auch anderes Verwaltungshandeln prägenden Grundsatz staatlicher Neutralität gegenüber den Inhalten von Versammlungszwecken und z.B. genehmigungs- oder erlaubnispflichtigen Veranstaltungen gerecht. Sie tragen insbesondere dem Verbot Rechnung, diese Inhalte staatlicherseits als wichtig oder weniger wichtig zu bewerten und auf eine solche Einschätzung rechtliche Folgen zu stützen.

Die Ausrichtung allein am Prioritätsgrundsatz würde es allerdings ausschließen, gegenläufige Erwägungen des Versammlungsrechts zu berücksichtigen. So können wichtige Gründe, etwa die besondere Bedeutung des Ortes und Zeitpunktes für die Verfolgung des jeweiligen Versammlungszwecks, für eine andere Vorgehensweise sprechen. Die Ausrichtung allein am Prioritätsgrundsatz könnte im Übrigen dazu verleiten, Versammlungen an bestimmten Tagen und Orten frühzeitig - gegebenenfalls auf Jahre hinaus auf Vorrat - anzumelden und damit anderen potentiellen Veranstaltern die Durchführung von Versammlungen am gleichen Tag und Ort unmöglich zu machen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 6.5.2005, 1 BvR 961/05, juris Rn. 25, 26; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 16.11.2006, OVG 1 S 143.06, juris Rn. 12). Nach diesem Maßstab war es hier nicht geboten, von dem Grundsatz der Priorität der Anmeldung bzw. Anzeige abzuweichen. Anhaltspunkte dafür, dass die Beigeladene die schon im Oktober 2011 erfolgte und im Mai 2013 wiederholte und konkretisierte Anmeldung der von ihr seit mehreren Jahren an den Adventssamstagen u.a. auf der Mönckebergstraße und auf der Bergstraße veranstalteten Weihnachtsparade zu dem Zweck vorgenommen haben könnte, um den Aufzug des Antragstellers oder generell Demonstrationen zu verhindern, sind nicht ersichtlich. Auch sind hier keine Gründe gegeben, die es verlangen, dem Anliegen des Antragstellers, den Aufzug u.a durch diese Straßen zu führen, trotz der späteren Anzeige im September 2013 den Vorzug zu geben. Es ergeben sich weder aus dem Motto des Aufzugs „Wir haben nicht den NATO-Krieg in Libyen überlebt, um auf Hamburgs Straßen zu sterben!“, mit dem der Antragsteller auf die aufenthaltsrechtliche Situation der zunächst auf Lampedusa aufgenommenen, nun in Hamburg lebenden Flüchtlinge hinweisen will, noch aus seinem Vortrag Hinweise darauf, dass gerade die Straßen Mönckebergstraße oder Bergstraße einen inhaltlichen Bezug zu diesem Thema haben und deshalb für den Zweck der mit dem Aufzug beabsichtigten Meinungskundgebung relevant sind. Er misst den gewünsch-

ten Straßen (lediglich) einen großen Beachtungserfolg bei. Gleiches gilt für den Zeitpunkt des Aufzugs. Dass das mit der Demonstration verfolgte Ziel, Passanten über die Lage der „Lampedusa-Flüchtlinge“ zu informieren, thematisch mit den Adventssamstagen und dem gewünschten Ort verbunden wäre, wird vom Antragsteller ebenfalls nicht geltend gemacht.

Die Auflage ist auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Dem Schutz der Versammlung und dem Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters aus Art. 8 Abs. 1 GG trägt die teilweise Änderung der gewünschten Marschroute angemessen Rechnung. Eine zeitliche oder örtliche Verschiebung des Aufzugs wäre allerdings dann unverhältnismäßig und käme einem Verbot gleich, wenn das mit der Versammlung verbundene Anliegen von einem bestimmten symbolhaften Zeitpunkt oder Ort unlösbar abhängig ist, so dass sie bei zeitlicher oder örtlicher Verlegung ihren Sinn verliert (vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, 16. Aufl. 2007, § 15 Rn. 47). Dies ist, wie oben ausgeführt, hier nicht der Fall. Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit schützt außerdem das Interesse des Veranstalters, auf einen Beachtungserfolg nach seinen Vorstellungen zu zielen, also gerade auch durch eine möglichst große Nähe zu dem symbolhaltigen Ort (vgl. BVerfG, Beschl. v. 6.6.2007, 1 BvR 1423/07 m.w.N., juris Rn. 23). Die mit der Auflage aufgegebenen Route sichert jedoch die vom Antragsteller angestrebte Beachtung des Aufzugs hinreichend. Der Weg führt nun unmittelbar am Hauptbahnhof entlang über die Glockengießerwall und Ballindamm zum Jungfernstieg. Der Bahnhofsvorplatz, den Passanten passieren, um in die unmittelbar gegenüber liegenden Haupteinkaufsstraßen der Innenstadt zu gelangen, und insbesondere der Jungfernstieg, aber auch der südwestliche Teil des Ballindamms, sind besonders belebte und an einem Adventssamstag von einer großen Zahl von Menschen aufgesuchte Orte in der Innenstadt. Die z.T. dort (Jungfernstieg) oder in der Nähe befindlichen Weihnachtsmärkte bewirken eine zusätzliche Erhöhung der Zahl der Besucher. Auf diese Weise ist der Aufzug von einer Vielzahl von Passanten und auch Autofahrern öffentlich wahrnehmbar. Auch dem Anliegen des Antragstellers, seine mit dem Aufzug verbundene Meinungsäußerung zum Bleiberecht für Flüchtlinge in Sicht- und Hörweite des Rathauses kundzutun, wird durch die geänderte Route Rechnung getragen. Denn diese führt vom Ballindamm auf den Jungfernstieg. In Höhe der Reesendammbücke besteht Sicht auf das Rathaus, das auch in Hörweite liegt. Da der Antragsteller den Ort der Zwischenkundgebung auf dem Jungfernstieg frei wählen kann, steht es ihm frei, diese dort abzuhalten.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 2, 162 Abs. 3 VwGO. Die Festsetzung des Streitwertes bleibt einer gesonderten Entscheidung vorbehalten.