

15 B 491/17  
20 L 1811/17 Köln

Beglaubigte Abschrift

B e s c h l u s s

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

1. des Coordination gegen Bayer-Gefahren e. V., vertreten durch Herrn Axel Köhler-Schnura, Schweidnitzer Straße 41, 40231 Düsseldorf,
2. des Herrn Simon E r n s t , Wolfstraße 5, 53111 Bonn,

Antragsteller,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Schön & Reinecke, Ebertplatz 10,  
50668 Köln, Az.: 436-135/17 f-yö,

g e g e n

das Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das Polizeipräsidium Bonn, Königswinterer Straße 500, 53227 Bonn,

Antragsgegner,

Beigeladene: Bayer AG, vertreten durch den Vorstand, dieser vertreten durch den Vorsitzenden, Herrn Dr. Werner Baumann, Kaiser-Wilhelm-Allee 1, 51368 Leverkusen,

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Redeker Sellner Dahs, Willy-Brandt-Allee 11, 53113 Bonn, Az.: 57/01091-17,

wegen Anfechtung versammlungsrechtlicher Auflagen  
hier: Beschwerde im Verfahren auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes

hat der 15. Senat des

OBERVERWALTUNGSGERICHTS FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

am 27. April 2017

durch

den Vizepräsidenten des Oberverwaltungsgerichts      B e i m e s c h e ,  
den Richter am Oberverwaltungsgericht      S a n d e r ,  
den Richter am Oberverwaltungsgericht      Dr. M a s k e

- 2 -

auf die Beschwerde der Antragsteller gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Köln vom 26. April 2017, soweit dieses den Eilantrag bezüglich der Auflagen Nr. 1 und Nr. 8 abgelehnt hat,

beschlossen:

Der angefochtene Beschluss wird teilweise geändert.

Die aufschiebende Wirkung der Klage - 20 K 5917/17 - gegen die Versammlungsbestätigung vom 21. April 2017 wird bezüglich der Auflage Nr. 8 wiederhergestellt.

Im Übrigen - hinsichtlich der Auflage Nr. 1 - wird die Beschwerde zurückgewiesen.

Unter Einbeziehung der übereinstimmend für erledigt erklärten und bereits rechtskräftigen Teile des Verfahrens tragen die Antragsteller als Gesamtschuldner und der Antragsgegner die Kosten des Verfahrens jeweils zur Hälfte, wobei die erstattungsfähigen außergerichtlichen Kosten beider Instanzen der Beigeladenen die Antragsteller zu tragen haben.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 5.000,- € festgesetzt.

### Gründe:

Die zulässige Beschwerde der Antragsteller hat teilweise Erfolg.

1. Die Beschwerde ist unbegründet, soweit sie sich gegen die Ablehnung des Eilantrags im Hinblick auf die Auflage Nr. 1 in der Versammlungsbestätigung vom 21. April 2017 richtet.

Das Verwaltungsgericht hat insoweit zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt: Die vorzunehmende Interessenabwägung gehe zuungunsten der Antragsteller aus. Bei der wegen der Eilbedürftigkeit der Sache allein möglichen summarischen Prüfung könne nicht festgestellt werden, dass die Verlegung der Versammlung der Antragsteller auf die ihr nunmehr zugewiesene Fläche auf dem Platz der Vereinten Nationen in südöstlicher Richtung vom Haupteingang des World Conference Center

- 3 -

Bonn (WCCB) unter Berücksichtigung des Grundsatzes der praktischen Konkordanz Art. 8 Abs. 1 GG verletze. Der Versammlungsort reiche unmittelbar an das WCCB heran, in dem die Hauptversammlung der Beigeladenen am 28. April 2017 stattfinden solle. Im Hinblick auf die durch einen Zaun herbeigeführte räumliche Trennung hätten sowohl der Antragsgegner als auch die Beigeladene im gerichtlichen Verfahren ausdrücklich erklärt, dass durch die Beschaffenheit dieses Zauns die Blickfreiheit auf den Eingang zum WCCB und zum Standort der Versammlung gewährleistet werde. Das Zelt, das die Beigeladene vor dem Eingang des WCCB aufzustellen beabsichtige, beeinträchtige die für die Versammlung zur Verfügung stehende Platzfläche nicht unzumutbar. Es sei nach den substantiierten Darlegungen des Antragsgegners und der Beigeladenen auch von seiner Größenordnung her ein unerlässlicher Bestandteil des Sicherheitskonzepts für die Durchführung der Hauptversammlung. Diese Einschätzung erscheine jedenfalls als nachvollziehbar.

Die dagegen von den Antragstellern erhobenen Einwände, auf deren Prüfung der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, führen nicht zu einem anderen Ergebnis der Interessenabwägung.

Gemäß § 15 Abs. 1 VersG kann die zuständige Behörde die Versammlung verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist.

Ist eine versammlungsbehördliche Verfügung - wie hier - auf eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit gestützt, erfordert die von der Behörde und den befassten Gerichten angestellte Gefahrenprognose tatsächliche Anhaltspunkte, die bei verständiger Würdigung eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Gefahreneintritts ergeben. Bloße Verdachtsmomente oder Vermutungen reichen nicht aus. Gibt es neben Anhaltspunkten für die von der Behörde und den Gerichten zugrunde gelegte Gefahrenprognose auch Gegenindizien, haben sich die Behörde und die Gerichte auch mit diesen in einer den Grundrechtsschutz des Art. 8 Abs. 1 GG hinreichend berücksichtigenden Weise auseinanderzusetzen. Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von Gründen für ein Verbot oder eine Auflage liegt grundsätzlich bei der Behörde.

- 4 -

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 20. Dezember 2012 - 1 BvR 2794/10 -, juris Rn. 17, vom 12. Mai 2010 - 1 BvR 2636/04 -, juris Rn. 17, vom 4. September 2009 - 1 BvR 2147/09 -, juris Rn. 9 und 13, vom 26. April 2001 - 1 BvQ 8/01 -, juris Rn. 11 f., vom 18. August 2000 - 1 BvQ 23/00 -, juris Rn. 32 ff., vom 1. Dezember 1992 - 1 BvR 88/91, 1 BvR 576/91 -, juris Rn. 52, und vom 14. Mai 1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, juris Rn. 80 - Brokdorf; OVG NRW, Beschlüsse vom 30. Januar 2017 - 15 A 296/16 -, juris Rn. 10, vom 29. Dezember 2016 - 15 B 1500/16 -, juris Rn. 17, vom 7. Oktober 2016 - 15 B 1154/16 -, juris Rn. 8, vom 29. Juli 2016 - 15 B 875/16 -, juris Rn. 6, und vom 21. Oktober 2015 - 15 B 1201/15 -, juris Rn. 10.

Unter Berücksichtigung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit darf die Behörde auch bei dem Erlass von Auflagen keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose stellen.

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 20. Dezember 2012 - 1 BvR 2794/10 -, juris Rn. 17, vom 5. September 2003 - 1 BvQ 32/03 -, juris Rn. 30, und vom 14. Mai 1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, juris Rn. 79 - Brokdorf; OVG NRW, Beschlüsse vom 30. Januar 2017 - 15 A 296/16 -, juris Rn. 12, vom 29. Dezember 2016 - 15 B 1500/16 -, juris Rn. 19, vom 7. Oktober 2016 - 15 B 1154/16 -, juris Rn. 10, vom 29. Juli 2016 - 15 B 875/16 -, juris Rn. 8, und vom 21. Oktober 2015 - 15 B 1201/15 -, juris Rn. 12.

Geht es - wie vorliegend in der Auflage Nr. 1 - um die versammlungsbehördliche Verlegung der Versammlung von dem angemeldeten an einen anderen Ort bzw. um die Beschränkung des beabsichtigten Versammlungsorts, ist zu berücksichtigen, dass von dem Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters nach Art. 8 Abs. 1 GG prinzipiell auch die Auswahl des Ortes und die Bestimmung der sonstigen Modalitäten der Versammlung umfasst ist. Die Behörde hat im Normalfall lediglich zu prüfen, ob durch die Wahl des konkreten Versammlungsorts Rechte anderer oder sonstige verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter der Allgemeinheit beeinträchtigt werden. Ist dies der Fall, kann der Veranstalter die Bedenken durch eine Modifikation des geplanten Ablaufs ausräumen oder aber es kommen versammlungsrechtliche Auflagen in Betracht, um eine praktische Konkordanz beim Rechtsgüterschutz herzustellen.

- 5 -

Art. 8 Abs. 1 GG und dem aus ihm abgeleiteten Grundsatz versammlungsfreundlichen Verhaltens der Versammlungsbehörde entspricht es, dass auch bei Auflagen das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters im Rahmen des Möglichen respektiert wird. Ferner ist von Bedeutung, ob durch die Auflage die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit beseitigt werden kann, ohne den durch das Zusammenspiel von Motto und geplantem Veranstaltungsort geprägten Charakter der Versammlung - ein Anliegen ggf. auch mit Blick auf Bezüge zu bestimmten Orten oder Einrichtungen am Wirksamsten zur Geltung zu bringen - erheblich zu verändern.

Vgl. insoweit BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2015 - 1 BvQ 25/15 -, juris Rn. 9, Urteil vom 22. Februar 2011 - 1 BvR 699/06 -, juris Rn. 64, Beschlüsse vom 2. Dezember 2005 - 1 BvQ 35/05 -, juris Rn. 23 ff., vom 5. September 2003 - 1 BvQ 32/03 -, juris Rn. 38, vom 4. Januar 2002 - 1 BvQ 1/02 -, juris Rn. 3, und vom 14. Mai 1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, juris Rn. 61 - Brokdorf; OVG NRW, Beschlüsse vom 30. Januar 2017 - 15 A 296/16 -, juris Rn. 14, vom 29. Dezember 2016 - 15 B 1500/16 -, juris Rn. 21 ff., und vom 24. Oktober 2015 - 15 B 1226/15 -, juris Rn. 10 ff.; Nds. OVG, Beschluss vom 22. April 2016 - 11 ME 82/16 -, juris Rn. 22 ff.

Gemessen an diesen Maßstäben stellt die Beschwerde die Interessenabwägung des Verwaltungsgerichts zur Auflage Nr. 1 nicht durchgreifend in Frage. Diese erweist sich nach Lage der Dinge auch unter Berücksichtigung des Beschwerdevorbringens als rechtmäßig.

Der Antragsgegner hat die Auflage Nr. 1 erlassen, um die Kollisionslage zwischen den widerstreitenden Interessen der Antragstellerin und der Beigeladenen durch die Erzielung einer praktischen Konkordanz aufzulösen. Am Veranstaltungstag des 28. April 2017 besteht ein Nutzungskonflikt mit Blick auf die Fläche vor dem WCCB, dem Platz der Vereinten Nationen. Während die Antragsteller dort ihre Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG realisieren wollen, verfolgt die Beigeladene Sicherheitsinteressen durch die Absicht der Einrichtung eines Sicherheitsbereichs vor dem Eingang zum WCCB. Diese Umstände waren auch bereits im Zeitpunkt des Erlasses der Versammlungsbestätigung am 21. April 2017 erkennbar. Dass die Beigeladene ihr Sicherheitskonzept erst später näher erläutert haben mag, ändert daran nichts. Jedenfalls dessen relevante Eckpunkte - Schaffung einer Sicherheitszone vor dem

- 6 -

WCCB durch Aufstellen eines Zelts, in dem die Sicherheitsüberprüfung der ankommenden Teilnehmer der Hauptversammlung der Beigeladenen erfolgen soll, sowie eine räumliche Trennung der Besucher der Hauptversammlung einerseits und der Versammlungsteilnehmer andererseits durch eine Zaunanlage - waren den Antragstellern bereits vor dem Ergehen der Auflage bekannt. Die Antragsteller haben etwa mit Schreiben an den Antragsgegner vom 6. April 2017 im Nachgang zum Kooperationsgespräch am 23. März 2017 die Gelegenheit ergriffen, zu einer eventuellen Verlegung des Versammlungsorts infolge von Sicherungsmaßnahmen der Beigeladenen auf dem Platz der Vereinten Nationen vorzutragen. Der Antragsgegner hat in seiner Antragserwiderung vom 27. April 2017 darüber hinaus darauf hingewiesen, dass er die Antragsteller telefonisch am 19. April 2017 über das Sicherheitskonzept informiert habe. Im Rahmen dieses Telefonates sei auch ein Ortstermin vorgeschlagen worden, um die örtlichen Gegebenheiten in Augenschein zu nehmen. Dieser sei von den Antragstellern jedoch nicht wahrgenommen worden.

In ihrem weiteren Schriftsatz vom 27. April 2017 erklären auch die Antragsteller, es sei im Vorfeld davon gesprochen worden, der Platz solle durch ein Zelt der Beigeladenen und durch Absperrungen besetzt werden. Ferner habe der Antragsgegner den Antragstellern in einem Telefonat am 19. April 2017 das Angebot gemacht, die Versammlung weiter auf den Platz zu rücken, weil die Beigeladene bereit sei, den Zaun zu versetzen; bei dem vorgeschlagenen Ortstermin habe es darum gehen sollen, den beabsichtigten Zaunverlauf aufzuzeigen.

Die Auflage Nr. 1 führt nach dem Inhalt der Akten auch eine praktische Konkordanz zwischen dem Versammlungsrecht der Antragsteller aus Art. 8 Abs. 1 GG und den Sicherheitsinteressen der Beigeladenen herbei.

Der Antragsgegner hat hinreichend konkret dargelegt, dass die Sicherheitsinteressen der Beigeladenen beeinträchtigt würden, wenn die Antragsteller für die angemeldete Versammlung den gesamten Platz der Vereinten Nationen - mithin auch den Bereich vor dem Haupteingang zum WCCB - in Anspruch nehmen könnten. Die zeitliche Abfolge von Versammlungsanmeldung und Entwicklung des Sicherheitskonzepts der Beigeladenen ist für diese Bewertung unerheblich. Ohne die Auflage Nr. 1 würden die Versammlungsteilnehmer und die Besucher der Hauptversammlung der Beigela-

- 7 -

denen vor dem WCCB unmittelbar aufeinandertreffen. Insbesondere mit Blick auf die von der Beigeladenen offenbar auf der anstehenden Hauptversammlung vorbereitete Übernahme der Firma Monsanto ist ein nicht unerhebliches Konfliktpotential zwischen Versammlungsteilnehmern auf der einen und der Beigeladenen nahestehenden Personen, welche die Hauptversammlung aufsuchen wollen, auf der anderen Seite anzunehmen. Es kann dahinstehen, ob dadurch die Gefahr von tätlichen Übergriffen und Auseinandersetzungen besteht. Denn ohne Sicherheitsbereich vor dem WCCB wäre der Beigeladenen die Möglichkeit genommen, die in Anbetracht der hohen Teilnehmerzahl der Hauptversammlung von voraussichtlich 3.500 Aktionären erforderlichen umfangreichen Sicherheitsüberprüfungen vor das Gebäude zu verlagern, um auf diese Weise der Gefahr vorzubeugen, dass sich etwaige Konflikte vom Vorplatz ins WCCB hineinverlagern und/oder sich Unbefugte zum WCCB Zutritt verschaffen. Des Weiteren würde für die Beigeladene die Möglichkeit entfallen, die Besucherströme zu lenken und dergestalt einen reibungslosen Zugang zum WCCB sicherzustellen. Der Senat sieht vor dem Hintergrund dieser besonderen Sachlage, die überdies dadurch geprägt ist, dass die Beigeladene ihre Hauptversammlung in diesem Jahr erstmals in Bonn ausrichtet und dafür neue Sicherheitsstandards definiert hat, im konkreten Einzelfall keinen Anlass daran zu zweifeln, dass sich die Räumlichkeiten innerhalb des WCCB - wie der Antragsgegner in seinem Schriftsatz vom 27. April 2017 vorträgt - nicht dazu eignen, 3.500 Aktionäre innerhalb eines Zeitfensters von ca. 45 Minuten einer Sicherheitsüberprüfung (Durchleuchtung an acht Kontrollstellen) zu unterziehen.

Die Beigeladene hat dazu mit Schriftsatz vom 27. April 2017 noch ergänzt, die vorgesehenen und für die Anzahl der Teilnehmer notwendigen acht Sicherheitsschleusen könnten nicht im Foyer und in den Multifunktionsräumen des WCCB installiert werden, weil sie dort notwendige Rettungs- und Fluchtwege blockierten. Es sei auch nicht möglich, die Zahl der Sicherheitsschleusen zu verringern, da diese dann für die erwartete Zahl der Teilnehmer nicht ausreichten.

Dass der Antragsgegner die Grundlage für seine Gefahrenprognose auch aus Gesprächen mit der Beigeladenen als Ausrichterin der Hauptversammlung gewonnen hat, ist nicht zu beanstanden. Die Versammlungsbehörde kann wie jede Verwaltungsbehörde ihre Erkenntnisgrundlage auch durch die Angaben der an einem Ver-

- 8 -

waltungsverfahren Beteiligten bzw. von einer bevorstehenden Verwaltungsmaßnahme Betroffenen schaffen und verbreitern.

Da die Gefahren einschätzung des Antragsgegners somit auf konkreten, einzelfallbezogenen Erwägungen beruht, läuft sie entgegen der Beschwerde nicht darauf hinaus, dass die Versammlungsbehörde zukünftig allein mit dem pauschalen Argument „Sicherheit“ verbunden mit dem Schlagwort „Terrorgefahr“ die Versammlungsfreiheit zurücktreten lassen kann.

Demgegenüber wird die Versammlungsfreiheit der Antragsteller aus Art. 8 Abs. 1 GG durch die Schaffung des besagten Sicherheitsbereichs und die dadurch bedingte Verlegung des Versammlungsorts im Wege der Auflage Nr. 1 nicht unverhältnismäßig beeinträchtigt. Vielmehr kann die angemeldete Versammlung - wie der Antragsgegner mit Schriftsatz vom 27. April 2017 und dem diesem beigefügten Lageplan nochmals plausibilisiert hat - ungeachtet dessen in unmittelbarer Nähe zum WCCB stattfinden. Die Teilnehmer der Versammlung sind weiterhin in der Lage, ihr kommunikatives Anliegen, das mit dem Versammlungsmotto „Bayer und Monsanto: Finger weg von unserem Essen und Hände weg von unserem Saatgut!“ verknüpft ist, sowohl gegenüber der Öffentlichkeit als auch gegenüber den Besuchern der Hauptversammlung der Beigeladenen zu transportieren. Dazu trägt auch bei, dass die aufgestellte Zaunanlage nicht blickdicht ist. Nach dem Vorbringen des Antragsgegners im Schriftsatz vom 27. April 2017 verhindert sie nicht, dass Handzettel auch an die Aktionäre verteilt werden können. Die räumliche Nähe zu dem Ort der Hauptversammlung, der für die Versammlung von symbolischer Bedeutung ist, ist gleichfalls nach wie vor gegeben.

Dagegen zeigen die Antragsteller in ihrem weiteren Schriftsatz vom 27. April 2017 nicht auf, warum die Kommunikationsmöglichkeit der angemeldeten Versammlung durch die Zaunanlage massiv eingeschränkt sei. Dass die Antragsteller ihre Versammlung nicht wie geplant direkt vor dem Bereich des Haupteingangs durchführen können, sondern einige Meter Distanz wahren müssen, ist das Resultat eines angemessenen Ausgleichs der zuwiderlaufenden Interessen.



- 9 -

2. Die Beschwerde ist allerdings im Hinblick auf die Auflage Nr. 8 in der Versammlungsbestätigung vom 21. April 2017 begründet. Die diesbezügliche Interessenabwägung geht zugunsten der Antragsteller aus. Es ist bei summarischer Prüfung überwiegend wahrscheinlich, dass die Auflage Nr. 8 nicht von § 15 Abs. 1 VersG gedeckt ist. Der insofern darlegungs- und materiell beweispflichtige Antragsgegner hat nicht hinreichend konkret dargetan, dass das Mitführen von Behältnissen aus Glas und Metall (z. B. Aluminium und Weißblech) während der Versammlung eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit begründet. Es bestehen keine konkreten Anhaltspunkte dafür, dass gerade Teilnehmer der Versammlung der Antragsteller Flaschen und Metallbehältnisse als Wurfgeschosse einsetzen könnten. Etwaige Referenzfälle für eine derartige Gefahrenlage benennt der Antragsgegner nicht. Daher ist die vom Antragsgegner angesprochene Gefahr, dass Behältnisse aus Glas und Metall bei Versammlungen als Schlagwerkzeug oder Wurfgeschoss missbraucht werden könnten, im vorliegenden Fall lediglich eine abstrakte Gefahr, welche die streitgegenständliche Auflage Nr. 8 nicht trägt. Sollte es während der angemeldeten Versammlung zur gewalttätigen Zweckentfremdung von mitgeführten Behältnissen aus Glas und Metall kommen, könnte der Antragsgegner im Übrigen auf der Grundlage von § 15 Abs. 3 VersG einschreiten und die Versammlung ggf. auflösen.

Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 155 Abs. 1 Satz 1, 159 Satz 2, 162 Abs. 3 VwGO. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind nach § 162 Abs. 3 VwGO erstattungsfähig. Sie hat sowohl im erstinstanzlichen als auch im Beschwerdeverfahren einen Sachantrag gestellt und sich damit dem sich aus § 154 Abs. 3 VwGO ergebenden Kostenrisiko ausgesetzt hat. Dabei geht der Senat davon aus, dass die Beigeladene auch im Beschwerdeverfahren wie ausdrücklich im erstinstanzlichen Verfahren nur die sie unmittelbar angehende Auflage Nr. 1 der Versammlungsbestätigung vom 21. April 2017 verteidigt und deshalb kein teilweises Unterliegen der Beigeladenen anzunehmen ist.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1 und 3, 52 Abs. 2, 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG.

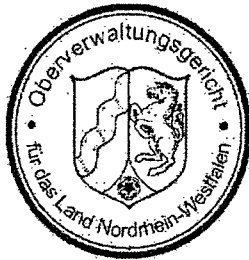
- 10 -

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

Beimesche

Sander

Dr. Maske



Beglaubigt  
Rodemes, VG-Beschäftigte  
als Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle