

**Schön und Reinecke**  
Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälte in Bürogemeinschaft

Schön und Reinecke, Ebertplatz 10, 50668 Köln

Bundesverfassungsgericht  
Schlossbezirk 3

76131 Karlsruhe

**- Vorab per Telefax: 072 191 013 82 -**  
*(vorab nur Urteil v. 29.11.18 (Anlage VB4) u. 04.02.20 (Anlage VB7)  
sowie Beschluss v. 15.10.20 (Anlage VB10) beigefügt)*

Datum: 25.11.2020

Unser Zeichen: 436-522/20 f-yö

**Eberhard Reinecke**  
**Sven Tamer Forst**

Fachanwälte für  
Miet- und Wohnungseigentumsrecht  
Urheber- und Medienrecht

In Bürogemeinschaft mit:

Reinhard Schön  
Rechtsanwalt (bis 30.04.2020)

Lucia Alfonso  
Rechtsanwältin

Sibylle Krenzel  
Fachanwältin für Strafrecht

Dr. Andrea Struwe  
Rechtsanwältin

Ebertplatz 10  
50668 Köln

Telefon: (0221) 921513-0  
Telefax: (0221) 921513-9

kanzlei@rechtsanwael.de

www.rechtsanwael.de

LG Fach: 1647

**V e r f a s s u n g s b e s c h w e r d e**

1. der Coordination gegen Bayer-Gefahren e.V., vertreten durch d. Vorstände Axel Köhler-Schnura und Jan Pehrke, Schweidnitzer Straße 41, 40231 Düsseldorf,
2. des Herrn Simon Ernst, Am Uellenberg 6, 42119 Wuppertal,

**- Beschwerdeführer -**

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte Reinecke und Forst, Ebertplatz 10, 50668 Köln

unmittelbar gegen

1. das Urteil des VG Köln vom 29.11.2018 (20 K 5917/17)
2. das Urteil des OVG Münster vom 04.02.2020 (15 A 355/19)
3. den Beschluss des BVerwG vom 15.10.2020 (6 B 22.20)

**w e g e n**

Verletzung des Art. 8 GG

Namens und im Auftrag der Beschwerdeführer erheben wir unter Vorlage einer Vollmacht gemäß § 22 Abs. 2 BVerfGG

## **V e r f a s s u n g s b e s c h w e r d e**

zum Bundesverfassungsgericht mit den Anträgen,

- 1. festzustellen, dass das Urteil des VG Köln vom 29.11.2018 (20 K 5917/17), des OVG Münster vom 04.02.2020 (15 A 355/19) und der Beschluss des BVerwG vom 15.10.2020 (6 B 22.20) die Beschwerdeführer in ihrem Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 I GG verletzen.**
  
- 2. die genannten Entscheidungen aufzuheben und das Verfahren zurückzuverweisen.**

### **B e g r ü n d u n g :**

Gegenstand der Verfassungsbeschwerde sind das oben bezeichnete Urteil des VG Köln, ein Berufungsurteil des OVG Münster sowie ein Beschluss des BVerwG im Revisionszulassungsverfahren, durch welche die von den Beschwerdeführern beantragte Feststellung der Rechtswidrigkeit einer sie betreffenden versammlungsrechtlichen Auflage versagt wurde.

### **I. Sachverhalt**

Der Verfassungsbeschwerde liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Der Beschwerdeführer zu 2. meldete am 01.03.2017 für den Beschwerdeführer zu 1. als Veranstalter eine Versammlung für den 28.04.2017 in Bonn auf dem Platz der Vereinten Nationen vor dem Kongresszentrum WCCB an, wobei er als Versammlungsleiter fungierte.

Mit der Versammlung sollte gegen die mit Gefahren für Mensch und Umwelt verbundene Geschäftspolitik der BAYER AG protestiert werden, welche am genannten Datum ihre jährliche Hauptversammlung der Aktionäre durchführte. Ein Schwerpunkt des mit anderen Bündnis-

partnern (etwa Misereor) organisierten Protests war die beschlossene Übernahme des Konzerns Monsanto durch die Bayer AG, so dass die Versammlung in Form einer Kundgebung unter dem Motto „*Stop BAYER/Monsanto*“ stand.

Als konkreten Versammlungsort meldeten die Beschwerdeführer den Bereich des - als öffentliche Straße gewidmeten - Platzes der Vereinten Nationen an, an welchem sich der Eingang des WCCB befindet. Am bzw. vor dem Eingang zum WCCB sollten durch ca. 6-8 Personen Informationsblätter verteilt werden. Der übrige Teil der Kundgebung mit ca. 100 bis 200 Personen sollte nicht im unmittelbaren Eingangsbereich vor den Türen stattfinden, sondern die Positionierung sollte in ca. 15 Metern Entfernung vom Eingang erfolgen.

Mit Bestätigungsverfügung vom 21.04.2017, beigelegt als

### **Anlage VB 1,**

erteilte die Polizei Bonn als zuständige Versammlungsbehörde den Beschwerdeführern insgesamt 9 Auflagen, darunter die Auflage Nr. 1 mit dem Inhalt, dass als Versammlungsort nicht der angemeldete Bereich direkt gegenüber dem Haupteingang, sondern ein davon in südöstlicher Richtung etwa 60 Meter entfernte Bereich zugeordnet wurde. Die Versammlungsbehörde begründete die Auflage damit, dass entsprechend eines Sicherheitskonzepts der Bayer AG auf dem Platz der Vereinten Nationen im Bereich gegenüber dem Haupteingang des WCCB ein Zelt errichtet werde, in welchem die teilnehmenden Aktionäre einer Sicherheitskontrolle unterzogen würden, bevor ihnen Einlass in das Kongresszentrum gewährt werde. Eine Sicherheitsüberprüfung der Aktionäre im Gebäude sei nicht möglich, weshalb eine Zuweisung des angemeldeten Ortes die Aktionärsversammlung undurchführbar mache.

Der Platzbereich dürfe außerdem zu beiden offenen Seiten hin mit Zaunelementen durch die Bayer AG gesichert werden.

Mit Bescheid vom 20.03.2017 – also ca. 3 Wochen nach der Anmeldung der Versammlung durch die Beschwerdeführer – hatte die Stadt Bonn der Bayer AG eine Erlaubnis zur Durchführung einer Straßensperrung für den angemeldeten Platzbereich einschließlich eines Zeltaufbaus und einer Einfriedung durch Zaunelemente erteilt, deren Bekanntgabe gegenüber den Beschwerdeführern erst nach Erlass der Auflagenverfügung vom 21.04.2017 erfolgte.

Im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes nach § 80 V VwGO wurde die aufschiebende Wir-

kung des von den Beschwerdeführern eingelegten Rechtsbehelfs gegen insgesamt 7 erlassene Auflagen wiederhergestellt. In Bezug auf die hier streitgegenständliche Auflage Nr. 1 wurde der Antrag nach § 80 V VwGO durch Beschlüsse des VG Köln vom 26.04.2017 (20 L 1811/17) und in der Beschwerdeinstanz des OVG Münster vom 27.04.2017 (15 B 491/17) zurückgewiesen.

Parallel stellten die Beschwerdeführer einen Antrag gemäß § 80a Abs. 1, Abs. 3 VwGO auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der noch zu erhebenden Anfechtungsklage gegen die der Bayer AG zeitlich nach der Anmeldung der Versammlung erteilte Straßensperr-erlaubnis. Der Antrag wurde mit Beschluss des VG Köln vom 26.04.2017 (18 L 1812/17) sowie im Beschwerdeverfahren mit Beschluss des OVG Münster vom 27.04.2017 (11 B 496/17) zurückgewiesen.

Nach erhobener Anfechtungsklage vom 25.04.2017 beantragten die Beschwerdeführer mit Schriftsatz vom 17.07.2017, beigelegt als

### **Anlagen VB 2 und VB 3,**

die Feststellung der Rechtswidrigkeit der beschränkenden Auflage Nr. 1 unter Verweis darauf, dass die örtliche Verschiebung der Kundgebung einen nicht gerechtfertigten Eingriff in das von Art. 8 Abs. 1 GG geschützte Selbstbestimmungsrecht darstelle.

Insbesondere wurde beanstandet, dass eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit im Sinne des § 15 Abs. 1 VersammlG nicht hätte angenommen werden können, weil die in der Auflagenbegründung angeführten Gesichtspunkte nicht hinreichend konkret und zu vage seien. So sei in der Auflagenbegründung nicht konkret ausgeführt, welche Art von Sicherheitsüberprüfungen hätten erfolgen sollen, wie diese genau hätten aussehen sollen und was für eine Infrastruktur hierfür benötigt werde. Insbesondere sei angesichts des Umstandes, dass es sich bei dem WCCB um ein modernes neues Konferenzzentrum für bis zu 5.000 Besucher handele, in dem sogar bereits internationale Konferenzen mit höchsten Sicherheitsauflagen durchgeführt wurden, nicht plausibel, weshalb man für die Durchführung von Sicherheitsüberprüfungen ein Zelt benötige und der gesamte Platz der Vereinten Nationen abgesperrt werden müsse.

Schließlich wurde die Klage damit begründet, dass die Versammlungsbehörde bei ihrer Entscheidung lediglich das pauschal gehaltene Sicherheitskonzept der Bayer AG zugrunde gelegt habe, ohne eine eigene Gefahrenprognose durchzuführen.

Mit Urteil des VG Köln vom 29.11.2018 (20 K 5917/17), welches wir als

#### **Anlage VB 4**

beifügen, wurde die Fortsetzungsfeststellungsklage in Bezug auf die Auflage Nr. 1 abgewiesen. Zur Begründung führte das Verwaltungsgericht insbesondere aus, dass das Bestehen der Straßensperrerrlaubnis zugunsten der Bayer AG, obwohl diese zeitlich nach der Anmeldung erteilt worden war, die Zuordnung eines anderen Kundgebungsortes rechtfertige. Dabei ging das Verwaltungsgericht davon aus, dass eine Konzentrationswirkung der §§ 14 ff. VersG insoweit nicht bestehe und die Straßensperrerrlaubnis von der Versammlungsbehörde als unveränderbar zu berücksichtigen sei.

Gegen das Urteil des VG Köln, welches die Berufung unter anderem aufgrund der Frage der Konzentrationswirkung zuließ, legten die Beschwerdeführer Berufung ein und begründeten diese mit Schriftsatz vom 19.03.2019, welchen wir als

#### **Anlage VB 5**

überreichen. In der Berufungsbegründung und den nachfolgenden Schriftsätzen, welche als

#### **Anlagenkonvolut VB 6**

beigefügt werden, wurde dargelegt, dass die bloße Existenz der einen Dritten begünstigenden Straßensperrerrlaubnis nicht dazu führen könne, dass die Versammlungsbehörde diesen Ort als angemeldeten Kundgebungsort versagen könne, zumal die Versammlungsanmeldung ca. drei Wochen vor Erteilung der Straßensperrerrlaubnis erfolgt sei. Ferner wurden die bereits in erster Instanz erfolgten Darlegungen, dass die Versammlungsbehörde ihre Gefahrenprognose lediglich auf bloße vage und pauschale Vermutungen gestützt habe, vertieft. Ferner wurde hervorgehoben, dass es für die Gefahrenprognose vor dem Hintergrund der Bedeutung des Art. 8 GG auf die der Behörde zum Zeitpunkt des Erlasses erkennbaren Umstände ankomme, weshalb spätere etwaige konkretere Erkenntnisse nicht zu berücksichtigen seien. Schließlich wurde darauf verwiesen, dass im Rahmen der Gefahrenprognose nach § 15 VersammlG bei Eingriffen in Art. 8 GG die Behörde nicht die Sicherheitseinschätzungen privater Dritter zugrunde legen dürfe.

Mit Urteil vom 04.02.2020 wies das OVG Münster die Berufung zurück. Es bejahte die Rechtmäßigkeit der angegriffenen Auflage Nr. 1 im Rahmen des § 15 VersammlG damit, dass der Versammlungsbehörde die maßgeblichen Umstände bereits im Zeitpunkt des Erlasses der Versammlungsbestätigung am 21.04.2017 erkennbar gewesen seien. Es führt hierzu auf Seite 14 des Urteils aus, dass es keine Rolle spiele, „*dass die Bayer AG ihr Sicherheitskonzept erst später näher erläutert haben mag*“, da „*jedenfalls dessen relevante Eckpunkte - Schaffung einer Sicherheitszone vor dem WCCB durch Aufstellen eines Zelts, in dem die Sicherheitsüberprüfung der ankommenden Teilnehmer der Hauptversammlung der Bayer AG erfolgen sollte, sowie eine räumliche Trennung der Besucher der Hauptversammlung der Versammlungsteilnehmer durch eine Zaunanlage*“ - der Versammlungsbehörde bereits vor dem Ergehen der Auflage bekannt gewesen seien. Demnach habe die Versammlungsbehörde auch ohne Kenntnis der Einzelheiten des Sicherheitskonzepts der Bayer AG bei Erlass der Auflage Nr. 1 der Verfügung vom 21.04.2017 eine tragfähige Gefahrenprognose treffen können (Seite 19 des Urteils).

Feststellungen dazu, ob und wie die Versammlungsbehörde die Plausibilität, Nachvollziehbarkeit und Erforderlichkeit des von der Bayer AG erstellten Sicherheitskonzepts, welches zur Begründung der Auflage Nr. 1 herangezogen wurde, überprüft hat, hat das Oberverwaltungsgericht nicht getroffen.

Das Urteil des OVG Münster vom 04.02.2020 wird überreicht als

#### **Anlage VB 7.**

Gegen die in dem Urteil des OVG Münster erfolgte Nichtzulassung der Revision legten die Beschwerdeführer mit Schriftsatz vom 19.02.2020, beigefügt als

#### **Anlage VB 8,**

Beschwerde ein, und begründeten diese mit weiterem Schriftsatz vom 09.04.2020, welchen wir als

#### **Anlage VB 9**

überreichen. Zur grundsätzlichen (verfassungsrechtlichen) Bedeutung der Rechtssache wurde erörtert, dass es nicht mit Art. 8 GG vereinbar sei, wenn bei der Gefahrenprognose im Rah-

men des § 15 VersammlG ausschließlich auf Angaben eines privaten Dritten in Form eines groben Sicherheitskonzepts zurückgegriffen werde und keine eigene Gefahrenermittlung stattfinde. Denn dies stelle eine faktische Kompetenzübertragung des Grundrechtsverpflichteten an ein Privatrechtssubjekt dar.

Der Beschwerde wurde durch das OVG Münster nicht abgeholfen. Mit Beschluss vom 15.10.2020, zugestellt am 26.10.2020, wies das Bundesverwaltungsgericht die Beschwerde der Beschwerdeführer gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des OVG Münster vom 04.02.2020 zurück. Den Beschluss überreichen wir als

### **Anlage VB 10.**

Eine grundsätzliche Bedeutung wurde mit der Begründung verneint, dass es ständiger höchst-richterlicher Rechtsprechung entspreche, dass die zuständige Behörde Maßnahmen nach § 15 Abs. 1 VersammlG nur aufgrund einer auf konkrete Tatsachen gestützten Gefahrenprognose treffen dürfe, an welche mit Blick auf die Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit keine zu geringen Anforderungen zu stellen seien.

Zudem seien die wegen der Bindung des Revisionsgerichts an die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz von der Beschwerde aufgeworfenen Fragen für das Berufungsurteil und damit auch für das Revisionsverfahren nicht entscheidungserheblich. Die tatsächlichen Feststellungen bestünden darin, dass nach der Würdigung des OVG die Versammlungsbehörde keine weitergehenden Erkenntnisse des Sicherheitskonzepts der Bayer AG benötigt habe, um eine tragfähige Gefahrenprognose treffen zu können.

Abschließend ist noch mitzuteilen, dass die Beschwerdeführer ebenfalls eine Anfechtungsklage gegen die Straßensperreraubnis vor dem VG Köln erhoben hatten. Das VG Köln wies die Klage mit Urteil vom 13.04.2018 ab. Seit ca. zwei Jahren ist eine Beschwerde gegen die Nichtzulassung der Berufung vor dem OVG Münster anhängig (11 A 1976/18).

## **II. Zulässigkeit und Begründetheit der Verfassungsbeschwerde**

### **1. Zulässigkeit**

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

(a) Die letztinstanzliche Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts ist am 26.10.2020 zugegangen, so dass die 1-Monatsfrist des § 93 I BVerfGG zur Einlegung und Begründung einer Verfassungsbeschwerde eingehalten ist.

(b) Die Entscheidungen des OVG Münster bzw. des BVerwG sind nicht anfechtbar. Der Rechtsweg ist folglich gem. § 90 II BVerfGG erschöpft. Da alle prozessualen Möglichkeiten ausgeschöpft sind, ist auch dem Grundsatz der Subsidiarität entsprochen.

(c) Die Verfassungsbeschwerde ist zur Entscheidung anzunehmen, da sie zur Durchsetzung des Rechts auf Versammlungsfreiheit des Beschwerdeführers angezeigt ist, § 93a II lit b) BVerfGG.

### **2. Begründetheit**

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet. Das Urteil des VG Köln vom 29.11.2018, das Urteil des OVG Münster vom 04.02.2020 sowie der Beschluss des BVerwG vom 15.10.2020 verletzen die Beschwerdeführer in ihrem Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG.

Das OVG Münster und nachfolgend das BVerwG haben die Rechtmäßigkeit der Auflage Nr. 1 der Verfügung der Versammlungsbehörde vom 21.04.2017 nach Maßgabe von § 15 Abs. 1 VersG bestätigt. Durch diese Entscheidungen werden die Beschwerdeführer in ihrem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG insbesondere unter den folgenden drei Gesichtspunkten verletzt:

a. Zum einen lassen die angegriffenen Entscheidungen nicht hinreichend konkrete und bloße vage Tatsachen für die Annahme einer konkreten Gefahr für ein anderes Rechtsgut, zu dessen Schutz der Eingriff in Art. 8 GG erfolgt, ausreichen. Der gerichtlich festgestellte

Sachverhalt reicht im Rahmen einer Gefahrenprognose nicht aus, um einen Eingriff in Art. 8 GG zu rechtfertigen, wenn man berücksichtigt, dass mit Blick auf die Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit keine zu geringen Anforderungen zu stellen sind (siehe sogleich unter **a.**).

**b.** Zum anderen wird es in den gerichtlichen Entscheidungen für zulässig erachtet, dass die Versammlungsbehörde als Grundrechtsverpflichtete im Rahmen ihrer Entscheidung über den Eingriff in Art. 8 GG ausschließlich auf Angaben privater Dritter zurückgreift, ohne eine eigene Gefahrenanalyse durchzuführen. Eine insoweit vorliegende faktische Übertragung hoheitlicher Entscheidungen auf einen privaten Dritten widerspricht der Grundrechtsverpflichtung des Staates (siehe sogleich unter **b.**).

**c.** Schließlich verletzen die gerichtlichen Entscheidungen Art. 8 GG, weil ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gegeben ist und ein angemessener Ausgleich der betroffenen Rechtsgüter nicht stattgefunden hat (siehe sogleich unter **c.**)

Ausgangspunkt der verfassungsrechtlichen Beurteilung ist das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters hinsichtlich des Ortes der Versammlung.

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 (etwa BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 2001 – 1 BvR 1190/90 – Rn 40, zitiert nach juris). Als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe ist die Versammlungsfreiheit für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 – 1 BvR 699/06 –, Rn 63, zitiert nach juris). Von der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 GG ist prinzipiell auch die Auswahl des Ortes und die Bestimmung der sonstigen Modalitäten der Versammlung umfasst.

**a.**

Eine von der zuständigen Versammlungsbehörde angeordnete Verlegung des Ortes ist nur in den Fällen verfassungsmäßig gerechtfertigt, in denen bei Durchführung der Versammlung an dem geplanten Ort andere geschützte Interessen oder Rechtsgüter beeinträchtigt werden, d.h. eine unmittelbare konkrete Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung droht (§ 15 Abs. 1 VersG). Wegen der besonderen Bedeutung der Versammlungsfreiheit darf die Behörde bei einer Verlegung des Versammlungsortes im Wege des Auflagenerlasses keine zu geringen

Anforderungen an diese Gefahrenprognose stellen, was auch vom OVG Münster (vgl. zitierte Entscheidungen auf S. 13 des OVG-Urteils) und dem BVerwG, dem Grunde nach nicht infrage gestellt wird.

Demnach sind als Grundlage der Gefahrenprognose konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte erforderlich; bloße Verdachtsmomente oder Vermutungen reichen hierzu nicht aus (BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2010 – 1 BvR 2636/04 –, Rn 17, zitiert nach juris; BVerfG Beschluss vom 19. Dezember 2007 - 1 BvR 2793/04 -, NVwZ 2008, S. 671, 672; BVerfG, Beschluss vom 7. November 2008 - 1 BvQ 43/08 -, Rn. 17, zitiert nach juris). Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von Gründen für ein Verbot oder eine Auflage liegt dabei bei der Behörde (BVerfG, Beschluss vom 4. September 2009 - 1 BvR 2147/09 -, NJW 2010, S. 141, 142). Maßgeblicher Zeitpunkt ist derjenige der Behördenentscheidung.

Zwar entzieht sich die Feststellung der Tatsachen, auf die sich die Gefahrenprognose gründet, sowie die Würdigung dieser Tatsachen grundsätzlich einer Kontrolle durch das Bundesverfassungsgericht.

Allerdings haben das VG Köln, das OVG Münster und das BVerwG bei der Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts den Einfluss der Versammlungsfreiheit nicht hinreichend beachtet. Die von den Gerichten herangezogenen Umstände sind nicht geeignet, eine von der Wahl des Versammlungsortes ausgehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit nahezulegen, die den Erlass einer gegenüber der Versammlung belastenden Auflage hätte rechtfertigen können.

Das OVG und das BVerwG stellen in ihren Entscheidungen fest, dass es unerheblich sei, dass die Bayer AG ihr Sicherheitskonzept erst später näher erläutert haben mag, da jedenfalls dessen relevante Eckpunkte – *Schaffung einer Sicherheitszone vor dem WCCB durch Aufstellen eines Zelts, in dem die Sicherheitsüberprüfung der ankommenden Teilnehmer der Hauptversammlung der Bayer AG erfolgen sollte, sowie eine räumliche Trennung der Besucher der Hauptversammlung und der Versammlungsteilnehmer durch eine Zaunanlage* – der Versammlungsbehörde bereits vor dem Ergehen der Auflage bekannt waren (S. 14 des Urteils des OVG).

Ferner wurde dargelegt, dass die Versammlungsbehörde keine weitergehenden Kenntnisse der Einzelheiten des Sicherheitskonzeptes der Bayer AG benötigte, um zu der Bewertung der

Konfliktlage zu gelangen (S. 18 des Urteils).

Das OVG und das BVerwG werden dabei ihren eigenen verfassungsrechtlichen Erwägungen nicht gerecht, dass nur aufgrund einer auf *konkrete Tatsachen* gestützten Gefahrenprognose, an welche mit Blick auf die Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit *keine zu geringen Anforderungen* zu stellen seien, Eingriffe in das Versammlungsrecht möglich sind.

Denn insoweit verkennen das OVG und das BVerwG, dass es für erforderliche Gefahrenprognose nicht bloß auf die Kenntnis der Eckpunkte eines nicht weiter definierten Sicherheitskonzeptes ankommen darf.

Die genannten Eckpunkte betreffen nämlich lediglich die Umsetzung der von der Bayer AG für notwendig erachteten Begegnung von (subjektiv) angenommenen Gefahrenbereichen. Die dahinterstehenden Gründe, also die festgestellten Gefahren selbst, werden durch die Kenntnis der Eckpunkte gerade nicht offenbar. Da Zweck von § 15 Abs. 1 VersG vor dem Hintergrund der Bedeutung des Art. 8 GG ist, nur hinreichend erkennbare, konkrete Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwenden, reicht es nicht aus, wenn die Behörde Kenntnis davon hat, dass ein privates Unternehmen solche Gefahren annimmt. Dabei steht nicht infrage, dass auch die Beeinträchtigung von berechtigten Sicherheitsinteressen eines privaten Unternehmens grundsätzlich eine Gefahr im Sinne von § 15 Abs. 1 VersG darstellen kann. Die Tatsache, dass ein privates Unternehmen ein Sicherheitskonzept aufstellt, weil es solche Gefahren annimmt, kann aber selbst noch keine Gefahr begründen. Deshalb war es auch der Versammlungsbehörde gar nicht möglich, die das Sicherheitskonzept der Bayer AG begründenden Gefahranahmen zur Grundlage ihrer Entscheidung zu machen.

Hieran ändern auch die Feststellungen des OVG und des BVerwG nichts, dass die Versammlungsbehörde im Vorfeld der Versammlung hinreichend konkret dargelegt habe, dass die Sicherheitsinteressen der Bayer AG bei einer Durchführung der geplanten Versammlung beeinträchtigt würden (S. 15 des Urteils). Auch hier wird mit Blick auf etwaig beeinträchtigte Sicherheitsinteressen der Bayer AG lediglich ausgeführt, dass es ihr aus Sicht der Versammlungsbehörde ohne Sicherheitsbereich vor dem WCCB nicht möglich gewesen wäre, die *erforderlichen* Sicherheitsüberprüfungen durchzuführen. Zwar hat die Versammlungsbehörde ihre Verfügung tatsächlich mit dieser Argumentation begründet (S. 7 des Bescheids). Umstände, die die *Erforderlichkeit* der genannten Sicherheitsüberprüfungen in einem gesonderten

Zelt in einem abgesperrten Bereich (dem angemeldeten Versammlungsort) begründen – und nur dann könnte das Vorliegen einer Gefahr begründet werden –, kannte die Versammlungsbehörde aber gerade nicht. Eine solche Kenntnis und solche Umstände im Zeitpunkt der Behördenentscheidung stellen auch das OVG und das BVerwG nicht fest.

Dass sich die Versammlungsbehörde, wie das OVG weiter feststellt (S. 15 des Urteils unten), darauf gestützt hätte, dass hierdurch verhindert werden sollte, dass sich etwaige Konflikte vom Vorplatz ins WCCB hineinverlagern und/oder sich Unbefugte zum WCCB Zutritt verschaffen könnten, ergibt sich aus der Auflagenbegründung nicht. Ganz abgesehen davon, dass solche konkreten Anhaltspunkte vom OVG nicht festgestellt wurden, wurden sie vielmehr erst von der Bayer AG im gerichtlichen Verfahren vorgetragen. Gleiches gilt für die vom OVG angeführten Argumente, dass die für die Sicherheitsüberprüfung vorgesehenen acht Sicherheitsschleusen nicht im Foyer des WCCB aufbaut werden könnten, da sie dort notwendige Rettungs- und Fluchtwege blockierten (S. 16 des Urteils). Dem Urteil des OVG ist zu entnehmen, dass diese konkreteren Umstände nicht im Zeitpunkt der Behördenentscheidung vorlagen.

Die Versammlungsfreiheit gebietet es aber, dass eine Beschränkung nur bei Vorliegen konkreter Gefahrenmomente vorgenommen werden darf, die zum Zeitpunkt der beschränkenden Verfügung Grundlage der *behördlichen* Entscheidung waren. Dass etwaige Gefahrenmomente Grundlage des Sicherheitskonzepts der Bayer AG waren, ist demnach irrelevant.

Für das Vorliegen einer konkreten Gefahr iSd § 15 VersG kann das bloße Vorliegen eines von einem Veranstalter geplanten Sicherheitskonzepts, von welchem der Versammlungsbehörde zudem nur die Eckpunkte bekannt sind, nicht ausreichen.

Die festgestellten Tatsachen tragen somit nicht die Annahme einer konkreten Gefahr i.S.d § 15 VersG, so dass die Beschwerdeführer in ihrem Grundrecht aus Art. 8 GG verletzt sind.

**b.**

Die angegriffenen gerichtlichen Entscheidungen verkennen ferner, dass es für einen auf § 15 Abs. 1 VersG beruhendem Eingriff in Art. 8 GG darauf ankommt, dass die den Verwaltungsakt erlassende Behörde im Zeitpunkt des Erlasses *selbst* über hinreichende Kenntnisse über das Vorliegen einer Gefahr verfügen und eine *eigene* Gefahrenprognose durchführen muss.

Dabei kann sie sich, wie vom OVG Münster und vom BVerwG ausgeführt, zwar ihre Erkenntnisgrundlage auch durch Angaben der an einem Verwaltungsverfahren Beteiligten bzw. von einer bevorstehenden Verwaltungsmaßnahme Betroffenen schaffen und verbreitern.

Allerdings muss die Behörde die ihr gegenüber gemachten Angaben selbst prüfen und danach eigens zu der Erkenntnis gelangen, ob und wenn ja, welche Umstände konkret eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung begründen. Bloße Angaben privater Personen zu ihrerseits lediglich verdachtsgeleiteten Gefahrmomenten stellen keine nachvollziehbaren tatsächlichen Anhaltspunkte dar, wie sie für eine Gefahrenprognose im Rahmen des § 15 Abs. 1 VersG erforderlich sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2010 – 1 BvR 2636/04 –, Rn 23, zitiert nach juris).

Die Versammlungsbehörde hat eine eigene Prüfung der für § 15 Abs. 1 VersG relevanten Gefahrenlage auch nach den vom OVG Münster getroffenen Feststellungen mit Blick auf die von der Bayer AG vorgebrachten Sicherheitsaspekte gar nicht vornehmen können und folglich auch nicht vorgenommen. Denn zum Zeitpunkt des Erlasses des Auflagenbescheides lag der Versammlungsbehörde das Sicherheitskonzept, auf das sich auch die Gerichte im Rahmen ihrer Prüfung stützen, nicht vor. Lediglich, wie vom OVG festgestellt, waren Eckpunkte – Schaffung einer Sicherheitszone vor dem WCCB durch Aufstellen eines Zelts, in dem die Sicherheitsüberprüfung der ankommenden Teilnehmer der Hauptversammlung der Bayer AG erfolgen sollte, sowie eine räumliche Trennung der Besucher der Hauptversammlung und der Versammlungsteilnehmer durch eine Zaunanlage – vor dem Ergehen der Auflage bekannt (siehe oben).

Ungeachtet der fehlenden Tragfähigkeit dieser Gefahrenaspekte hat eine *eigene* Prüfung der Gefahrenlage durch die Versammlungsbehörde auch nach den Feststellungen des OVG nicht stattgefunden. Ausführungen zu eigenen gewonnenen Erkenntnissen der Versammlungsbehörde sind dem Urteil des OVG und dem Beschluss des BVerwG nicht zu entnehmen, was sich unter anderem in der Aussage des OVG manifestiert, dass es unerheblich sei, ob die Behörde Details kannte.

Anhand dessen wird nicht nur bestätigt, dass die Versammlungsbehörde nur die vagen Eckpunkte kannte, sondern dies korrespondiert mit dem gesamten gerichtlichen Verfahren, in welchem nahezu ausschließlich die Bayer AG inhaltliche Schriftsätze verfasst hat, während die Versammlungsbehörde deren Inhalt später in gröberer Form wiederholt hat.

Die bloßen Vermutungen der Versammlungsbehörde, die sich nicht auf eigene Nachforschungen stützen, sondern deren Grundlage allein das von der Bayer AG erarbeitete und für notwendig erachtete Sicherheitskonzept ist, wird den hohen Anforderungen, die an die Gefahrenprognose unter Berücksichtigung der hohen Bedeutung des Art. 8 GG zu stellen sind, nicht gerecht.

Sollte sich die jeweils entscheidende Behörde pauschal auf durch private Dritte angeführte, noch nicht näher konkretisierte, Sicherheitsbedenken stützen können, wenn sie eine die Versammlungsfreiheit beschränkende Verfügung erlässt, begründet dies die Gefahr, dass insbesondere private Großunternehmen, bei denen Sicherheitsaspekte im Rahmen von Großveranstaltungen wie einer Aktionärshauptversammlung durchaus immer relevant werden können, unliebsame Versammlungen durch das Vorlegen eines als zwingend erachteten Sicherheitskonzeptes verhindern oder zumindest verdrängen und damit letztlich deren Wirkmöglichkeiten schmälern könnten.

Das Recht auf Versammlungsfreiheit, welches ausweislich der Anforderungen an § 15 Abs. 1 VersG auch die Berechtigung mitumfasst, Beschränkungen bei Fehlen konkreter Gefahrenmomente nicht hinnehmen zu müssen (s.o.), würde dadurch praktisch ausgehöhlt. Gleichzeitig würde dies faktisch zu einer Kompetenzübertragung der Versammlungsbehörde als Hoheitsträger an ein Privatrechtssubjekt führen. Dass eine solche Vorgehensweise in der Praxis der mitunter erheblichen personalen Belastung der Versammlungsbehörde geschuldet sein mag, kann nicht zulasten der verfassungsrechtlich verbürgten Versammlungsfreiheit als demokratiekonstituierendes Grundrecht gehen. Allein der Hoheitsträger als Grundrechtsverpflichteter ist berechtigt, die Versammlungsfreiheit einzuschränken.

Das OVG und das BVerwG setzen sich in ihren Entscheidungen nicht mit *konkreten*, der Versammlungsbehörde als Hoheitsträger zum Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen, die eine Gefahr für Sicherheitsinteressen der Bayer AG begründen könnten, auseinander. Nur die Kenntnis solcher Umstände durch die Versammlungsbehörde wäre aber geeignet gewesen, in verfassungsgemäßer Weise in die Versammlungsfreiheit der Beschwerdeführer einzugreifen. Indem das OVG und das BVerwG feststellen, dass der Versammlungsbehörde ohne Kenntnisse der Einzelheiten des Sicherheitskonzeptes, also der dem Konzept zugrundeliegenden festgestellten Gefahren, entscheiden konnte, und im Übrigen nur die von der Bayer AG vorgebrachten Gefahren anführen, verkennen sie somit die Bedeutung der Ver-

sammlungsfreiheit der Beschwerdeführer, weshalb die Entscheidung die Beschwerdeführer in ihrem Recht aus Art. 8 Abs. 1 GG verletzt.

Die dargestellte Problematik erfährt vorliegend dadurch eine Verschärfung, dass im Konflikt um einen Versammlungsort die von den Versammlungsveranstaltern, Anmeldern und Teilnehmern adressierte Partei – hier die Bayer AG - mit eigenen Sicherheitserwägungen den Versammlungsraum sperrt und damit die an sie adressierte Versammlung ganz oder teilweise ihrer Wirkung beraubt. In einer solchen Konfliktlage subjektiver privater Interessen muss der ohnehin verfassungsrechtlich bestehende Grundsatz, dass Eingriffe in das Versammlungsrecht eine auf konkrete Tatsachen gestützten Gefahrenprognose erfordern, an welche keine zu geringen Anforderungen zu stellen sind, besonders sorgfältig durch die Versammlungsbehörde geprüft werden. Es ist allein die Versammlungsbehörde, welche eine Gefahrenprognose tätigen darf. Dieser Prognose dürfen nicht allein Angaben privater, selbst betroffener und damit auch interessensgeleiteter Dritter, zugrunde gelegt werden. Andernfalls wird das grundgesetzliche Recht auf Versammlung konterkariert und seines Wesenskerns entfremdet.

**c.**

Auch unter Zugrundelegung des Vorliegens einer konkreten Gefahr i.S.d. § 15 VersG verletzen die angegriffenen Entscheidungen das Grundrecht aus Art. 8 GG. Denn die vom VG, OVG und BVerwG bestätigte Auflage der Versammlungsbehörde stellt keinen angemessenen Ausgleich der betroffenen Interessen her.

Selbst wenn sich die Räumlichkeiten des WCCB nicht dazu eignen, 3.500 Aktionäre innerhalb eines Zeitfensters von ca. 45 Minuten einer Sicherheitsüberprüfung (Durchleuchtung an 8 Kontrollstellen) zu unterziehen, so dürfte die zeitliche Verzögerung – wenn überhaupt als Gefahr zu qualifizieren – eine marginale Beeinträchtigung darstellen, welche mit der Versammlungsfreiheit abzuwägen ist.

Die angegriffenen Entscheidungen der Gerichte verkennen die besondere Bedeutung der Versammlungsfreiheit insbesondere auch vor dem Hintergrund, dass die Versammlung zeitlich vor Erlass der Straßensperreraubnis angemeldet wurde. Zwar gilt das sog. Erstanmelderprivileg nicht uneingeschränkt, aber soll eine deutliche Zeit vorher angemeldete Versammlung eingeschränkt werden, so sind an die Gefahrenprognose erst recht keine zu geringen Anforderungen zu stellen.

Zudem fand die Jahreshauptversammlung der Bayer AG zu einer Zeit statt, in der die politisch brisante und durchaus umstrittene Entscheidung der Bayer AG, den Konzern Monsanto zu übernehmen, im Raum stand. Mit Blick hierauf wird deutlich, dass es wesentlicher Bestandteil des Versammlungszwecks war, gemäß dem eigenen Gestaltungsermessens direkt gegenüber dem Eingangsbereich zu demonstrieren. Auch diesbezüglich ist die zeitlich vorangegangene Anmeldung der Versammlung in den angegriffenen gerichtlichen Entscheidungen im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung nicht berücksichtigt worden.

Schließlich fehlt es sowohl in den Entscheidungsbegründungen des VG und OVG als auch des BVerwG an Erwägungen hinsichtlich eines milderen Mittels als eine vollständige Versetzung der Kundgebung. So hätte der Vorplatz, wie von den Beschwerdeführern angeführt, geteilt und das Zelt etwas versetzt errichtet werden können.

Allein die vollständig fehlende Erwägung eines milderen Mittels führt dazu, dass die gegenständlichen gerichtlichen Entscheidungen die Beschwerdeführer wegen Außerachtlassung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes in ihrem Grundrecht aus Art. 8 GG verletzen.

Aus den dargelegten Gründen ist die Verfassungsbeschwerde begründet.

Forst/Rechtsanwalt