

Verwaltungsgericht Köln

Beschluss

20 L 2036/20

In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

des

Antragstellers,

Prozessbevollmächtigte:

gegen

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

Antragsgegner,

wegen BAB 565

hat die 20. Kammer des Verwaltungsgerichts Köln am 04.11.2020 durch

beschlossen:

-2-

- Der Antrag wird abgelehnt.
 Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.
- 2. Der Streitwert wird auf 5.000 EUR festgesetzt.

Gründe

Der Antrag,

die aufschiebende Wirkung der noch zu erhebenden Klage gegen die Verfügung vom 27.10.2020 insoweit wiederherzustellen, als durch diese die angemeldete Route ab Friederich-Herzebruch-Straße, Karlrobert-Kreiten-Straße, Am Botanischen Garten, Reuterstraße, Auffahrt BAB 565, Abfahrt Tannenbusch Nord, Abfahrt auf Reuterstraße, Jagdweg, Sternenburgstraße untersagt wird,

hat keinen Erfolg.

Gemäß § 80 Abs. 5 VwGO kann das Gericht nach Anordnung der sofortigen Vollziehung belastender Verwaltungsakte die aufschiebende Wirkung der Klage ganz oder teilweise wiederherstellen. Die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ist geboten, wenn das Interesse des Antragstellers am Aufschub der Durchsetzung der angegriffenen Verfügung das öffentliche Interesse an ihrer sofortigen Vollziehung überwiegt. Vorliegend fällt bei Überprüfung der angegriffenen, auf § 15 Abs. 1 VersG gestützten Maßnahme die anzustellende Interessenabwägung auch unter Berücksichtigung der hohen Anforderungen, die an einen Eingriff in das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit zu stellen sind, zu Lasten des Antragstellers aus.

Bei ihrer Entscheidung orientiert sich die Kammer an den Grundsätzen, die das Bundesverfassungsgericht zur Inanspruchnahme des Grundrechts der Versammlungsfreiheit und zur Auslegung des § 15 VersG im Einzelnen ausgeführt hat,

vgl. Beschluss vom 21.04.1998 - 1 BvR 2311/94 -, NVwZ 1998, 834; Beschluss vom 02.12.2005 - 1 BvQ 35/05 -, juris; Beschluss vom 18.07.2015 - 1 BvQ 25/15 -, juris.

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

-3-

versammlungsrechtliche Auflagen ein Mittel, gefährdeten Rechtsgütern Dritter Rechnung zu tragen und praktische Konkordanz zwischen dem verfassungsrechtlich geschützten Gut der Versammlungsfreiheit sowie anderen, ebenfalls verfassungsrechtlich geschützten und schutzbedürftigen Rechtsgütern herzustellen. Im Einzelnen ist Folgendes zu beachten:

- Das von der Norm eingeräumte Entschließungsermessen ist grundrechtlich gebunden. Die Versammlungsfreiheit hat nur dann zurückzutreten, wenn eine Abwägung unter Berücksichtigung der Bedeutung des Freiheitsrechts ergibt, dass dies zum Schutz anderer, mindestens gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist.
- Die behördliche Eingriffsbefugnis ist durch die Voraussetzungen einer "unmittelbaren Gefährdung" der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung bei "Durchführung der Versammlung" begrenzt. Zwischen der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und der Durchführung der Versammlung muss somit ein hinreichend bestimmter Kausalzusammenhang bestehen.
- Zum Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung müssen "erkennbare Umstände" dafür vorliegen, dass eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Das setzt nachweisbare Tatsachen als Grundlage der Gefahrenprognose voraus; bloße Vermutungen reichen nicht aus.

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 21.04.1998 und vom 02.12.2005 a.a.O.

Die vom Antragsgegner in diesem Sinne getroffene Gefahrenprognose und vorgenommene Abwägung ist im Ergebnis nicht zu beanstanden. Der Antragsgegner hat seine Gefahrenprognose, dass durch die Durchführung der von dem Antragsteller angemeldeten Versammlung auf der Trasse der Bundesautobahn (BAB) 565 im Bereich zwischen den Auffahrten Tannenbusch und Endenich eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu befürchten gewesen wäre, durch nachweisbare Tatsachen belegt.

Zwar sind – wovon auch der Antragsgegner ausgegangen ist – Bundesfernstraßen, auch Bundesautobahnen, wenn sie auch von ihrem eingeschränkten Widmungszweck her anders als andere öffentliche Verkehrsflächen nicht der Kommunikation dienen, sondern ausschließlich dem Fahrzeugverkehr, nicht generell ein "versammlungsfreier Raum".

> Vgl. hierzu: Hessischer VGH, Beschlüsse vom 09.08.2013 - 2 B 1740/13, 14.06.2013 - 2 B 1359/08 - und vom 31.07.2008 - 6 B 1629/08 -; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 27.07.1993 - 2 M 24/93 -; VG Schleswig, Urteil vom 22.05.2005 - 3 A 338/01 - mit Hin

-4-

weis auf: Bundesverfassungsgericht, Beschluss vom 24.10.2001 – 1 BvR 1190/90, 1 BvR 2173/93, 1 BvR 433/96 -; a.A.: OVG Lüneburg, Urteil vom 18.05.1994 – 13 L 1978/92 -; sämtlich: juris.

Es ist aber zu berücksichtigen, dass Verkehrsinteressen im Rahmen von versammlungsrechtlichen Anordnungen gemäß § 15 Abs. 1 VersG erhebliche Bedeutung beigemessen werden darf. Das Interesse des Veranstalters und der Versammlungsteilnehmer an der ungehinderten Nutzung einer Bundesfernstraße hat je nach Lage der Dinge im Einzelfall hinter die Belange der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zurückzutreten. Für Bundesautobahnen gilt dies in herausgehobener Weise, weil sie gemäß § 1 Abs. 3 FStrG nur für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt sind.

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 30.10.2020 – 15 B 1630/20 -; Beschluss vom 08.11.2017 – 15 B 1370/17 -, juris; Hess. VGH, Beschlüsse vom 09.08.2013 - 2 B 1740/13 -, juris Rn. 5 ff., vom 14.06.2013 - 2 B 1359/13 -, juris Rn. 2 f., und vom 31.07.2008 - 6 B 1629/08 -, juris Rn. 10 ff.; OVG LSA, Beschluss vom 27.07.1993 - 2 M 24/93 -, juris Rn. 8; VG Karlsruhe, Beschluss vom 22.06.2017 -, juris Rn. 9; VG München, Beschluss vom 22.06.2016 - M 7 S 16.2621 -, juris Rn. 16 ff.

Geht es - wie vorliegend - um die Eignung eines Versammlungsortes oder gegebenenfalls dessen Verlegung von dem angemeldeten an einen anderen Ort, ist bei der Abwägung zu berücksichtigen, dass Art. 8 Abs. 1 GG prinzipiell auch die Auswahl des Ortes umfasst. Die Behörde hat im Regelfall lediglich zu prüfen, ob durch die Wahl des konkreten Versammlungsorts Rechte anderer oder sonstige verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter der Allgemeinheit beeinträchtigt werden. Neben einer Modifikation des geplanten Ablaufs kommen versammlungsrechtliche Auflagen in Betracht, um eine praktische Konkordanz beim Rechtsgüterschutz herzustellen. 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.

05.11.2020-10:24

- 5 -

Vgl. insoweit BVerfG, Beschluss vom 18.07.2015 - 1 BvQ 25/15 -, juris Rn. 9, Urteil vom 22.02.2011 - 1 BvR 699/06 -, juris Rn. 64, Beschlüsse vom 02.12.2005 - 1 BvQ 35/05 -, juris Rn. 23 ff., vom 05.09.2003 - 1 BvQ 32/03 -, juris Rn. 38, vom 04.09.2002 - 1 BvQ 1/02 -, juris Rn. 3, und vom 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 -, juris Rn. 61 - Brokdorf; OVG NRW, Beschlüsse vom 30.10.2020, - 15 B 1630/20 -, vom 27.04.2017 - 15 B 491/17 -, juris Rn. 10, vom 30. 01. 2017 - 15 A 296/16 -, juris Rn. 14, vom 29. Dezember 2016 - 15 B 1500/16 -, juris Rn. 21 ff., und vom 24.10.2015 - 15 B 1226/15 -, juris Rn. 10 ff.; Nds. OVG, Beschluss vom 22.04.2016 - 11 ME 82/16 -, juris Rn. 22 ff.

Angesichts der sich aus den Verwaltungsvorgängen und aus der angefochtenen Anmeldebestätigung ergebenden Stellungnahmen und Bewertungen zu den Auswirkungen der Autobahnsperrung auf den Autobahnverkehr im Umfeld der Sperrung und insbesondere auch auf den innenstädtischen Verkehr in der Stadt Bonn ist es bei der im vorliegenden Verfahren allein möglichen summarischen Prüfung nicht zu beanstanden, dass der Antragsgegner dem Schutzgut der Sicherheit und Leichtigkeit des (Autobahn-) Verkehrs den Vorrang gegenüber dem Grundrecht des Antragstellers aus Art. 8 GG eingeräumt und die Aufzugsstrecke der angemeldeten Versammlung im Wesentlichen dahingehend modifiziert hat, dass der Autobahnabschnitt ausgespart werden muss.

Wie der Antragsgegner in der angegriffenen Verfügung näher ausgeführt hat, würde die Durchführung der Versammlung in der angemeldeten Form bestimmte Sperrmaßnahmen auf der BAB 565 erfordern, und zwar ab der Auffahrt Bonn-Beuel bis zur Auffahrt/Abfahrt Bonn-Hardtberg, um die sichere Zufahrt im Bereich des Endenicher Eis auf die Reuterstraße zu ermöglichen. Wie sich aus der Antragserwiderung des Antragsgegners vom 03.11.2020 ergibt, ist die Tatsachengrundlage und Begründung der angegriffene Verfügung wegen der nach Erlass der Verfügung bekannt gewordenen geänderten fachlichen Einschätzungen der Behörden, wegen der inzwischen eingetretenen coronabedingten Einschränkungen - insbesondere der mutmaßliche Wegfall eines Teils des Ausflugsverkehrs und der Verzicht auf den verkaufsoffenen Sonntag am 08.11.2020 in Bonn – und der vom Antragsteller gewünschten Verschiebung der Veranstaltung auf den Nachmittag zu ändern. Insbesondere sei davon auszugehen, dass eine Sperrung der Autobahn erst ab dem Autobahnkreuz Bonn-Nord erforderlich wäre und wegen des Verkehrsaufkommens ein ursprünglich angenommener Zuschlag von rund 500 zusätzlichen Kraftfahrzeugen (wegen des nachmittäglichen Rückreiseverkehrs und des Ausflugsverkehrs) gegenüber dem durchschnittlich gezählten Verkehrsaufkommen entfalle.

-6-

Die auf dieser Grundlage fortbestehende Einschätzung des Antragsgegners, dass die Sperrung der Autobahn eine erhebliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit bedeute, ist aus Sicht der Kammer rechtmäßig. Die Belange der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf der BAB 565 lassen es nach dem Inhalt der Akten und der hier anzustellenden summarischen Prüfung nicht zu, dass der Autobahnabschnitt für den Fahrradaufzug genutzt wird. Der fragliche Teil der BAB 565 steht mit den Autobahnen BAB 59, 61 und 555 in Verbindung. Der Fernverkehr aus der Richtung Koblenz bzw. aus der Eifel (BAB 61) wird hier auf Verbindungen nach Bonn, Köln (BAB 555 und BAB 59) und dem nördlichen Teil des Landes Nordrhein-Westfalen (BAB 59) geleitet. Der hier fragliche Abschnitt der BAB 565 dient darüber hinaus dem innerstädtischen Verkehr der Stadt Bonn, weil die Autobahn durch bzw. als brückenähnliche Konstruktion über die Stadt Bonn führt und über mehrere Auf- und Ausfahrten verfügt. Sie wird demnach für den Verkehr der Pendler und den innerstädtischen Verkehr als schnelle Verbindungsmöglichkeit genutzt. Nach den Verkehrszählungen fahren in Richtung Meckenheim rund 2.240 Fahrzeuge pro Stunde, in der Gegenrichtung nach Köln rund 1.500 Fahrzeuge. Eine Sperrung der Autobahn hätte eine entsprechende Verlagerung des Autobahnverkehrs auf das innerstädtische Netz zur Folge. Der Fernverkehr dürfte demnach versuchen, durch die Innenstadt einen Anschluss an die gewünschte Autobahnverbindung zu finden, und der innerstädtische Verkehr über die BAB 565 entfiele. Die Autobahnausfahrten und das innerstädtische Netz erlauben es nicht, die vorgenannten Mengen an Fahrzeugen aufzunehmen, sodass mit mutmaßlich kilometerlangen Rückstaus zu rechnen ist. Die Gefährdung der Autofahrer durch die entstehenden Stauenden ist u.a. in der allgemeinen Gefährdungsbewertung der Direktion Verkehr Füst vom 18.03.2015 dargelegt. Demnach ist bei Stauenden ein typisches Risiko, dass Fahrer ankommender Fahrzeuge ihre Geschwindigkeit und die Nähe zum Stauende falsch einschätzen. Ferner werden vielfach trotz ausreichender Sicht Hindernisse missachtet und Mindestabstände nicht eingehalten. Dies führt zu hohen Kollisionsgeschwindigkeiten, sodass schwerwiegende Unfallfolgen zu erwarten sind. Auf die in dem fraglichen Bereich bestehenden Geschwindigkeitsbegrenzungen auf 80 km/h kommt es nicht an. Der zu erwartende Rückstau aufgrund des langsamen Abfließens des Verkehrs in den Innenstadtbereich dürfte sich ohne weiteres bis nach Hardtberg erstrecken, wo eine Höchstgeschwindigkeit von 130 km/h zugelassen ist. Der aus den übrigen Fahrtrichtungen kommende Verkehr hat Beschränkungen auf 80 km/h und 60 km/h (BAB 555) bzw. auf 80 km/h (BAB 565 aus Beuel kommend) zu beachten, doch ist das Verkehrsaufkommen in beiden Richtungen erheblich und die Streckenführung nicht einfach, sodass die geringere Geschwindigkeit gerade auch aus den oben genannten Gründen keine Gewähr dafür bietet, dass Auffahrunfälle unterbleiben.

Die Gefährlichkeit von Stauenden zeigt sich u.a. an einem kürzlich geschehenen Unfall während einer Blockade der BAB 3 durch Demonstrationsteilnehmer. Ein Auto-

05.11.2020-10:24

-7-

fahrer ist auf das Stauende aufgefahren und dabei unter das Heck eines stehenden Lastkraftwagens geraten. Auf die Tatsache, dass derartige Gefahren auch bei gewöhnlichen Staus auftreten, kommt es nicht an. Maßgeblich ist nicht die Ursache des Staus, sondern die daraus für Dritte folgenden Gefahren, wobei die Gefährdung nicht nur für fahrlässig handelnde Verkehrsteilnehmer besteht, sondern insbesondere auch für Verkehrsteilnehmer, die sich am Stauende befinden und einer Kollision nicht ausweichen können.

Die Dauer der von der Versammlung verursachten Beeinträchtigungen ist im Übrigen nicht allein davon abhängig, dass die fragliche Strecke nicht besonders lang ist und voraussichtlich von lediglich 200 Teilnehmern befahren werden wird. Nach der Information des Landesbetriebs Straßenbau wird allein der Abbau der Absperrungen rund 20 bis 45 Minuten benötigen. Hinzu kommen mehr als 2 Stunden für das Wegräumen der Materialien. Schließlich muss die Fahrbahn gereinigt werden, wobei insbesondere liegen gebliebene Kleinteile zu beseitigen sind, um eine ungefährdete Benutzung der Autobahn zu gewährleisten. Vor diesem Hintergrund ist die Einschätzung des Antragsgegners, die Autobahn sei für rund 6 Stunden blockiert, sachlich begründet und nachvollziehbar.

Nach alledem entspräche es der praktischen Konkordanz zwischen dem Grundrecht des Antragstellers aus Art. 8 Abs. 1 GG und der in der vorstehend beschriebenen Weise durch den angemeldeten Aufzug beeinträchtigten Sicherheit und Leichtigkeit des Autobahnverkehrs und des Innenstadtverkehrs in Bonn, den Aufzugsweg insoweit zu verlegen. Die Versammlungsteilnehmer sind nicht auf den gewünschten Ort des Aufzuges auf der Autobahn – als Bezugsobjekt – zwingend angewiesen, um ihr kommunikatives Anliegen zu transportieren.

Vgl. hierzu: OVG NRW, Beschlüsse vom 30.10.2020 und vom 30.01.2017, a.a.O., sowie VG Karlsruhe, Beschluss vom 22.06.2017, a.a.O. ("... die Öffentlichkeitswirkung also nur im Hinblick auf die Auswirkungen der Absperrung der Autobahn angestrebt werden kann.").

Dass der Antragsteller auf die Sperrung einer Autobahn angewiesen wäre, um das angestrebte Ziel wirksam zu fördern, ist nicht erkennbar. Es ist vielmehr sogar möglich, dass die für Verkehrsteilnehmer und Anwohner offensichtlichen Auswirkungen einer solchen Veranstaltung als Hinweis auf die Notwendigkeit einer funktionierenden und ausreichenden Infrastruktur und damit wie eine Werbung für den Ausbau einer belasteten oder überlasteten Autobahn verstanden werden. Das Ziel, den geplanten sechsspurigen Ausbau der BAB 565 kritisch darzustellen und in der Bevölkerung ein entsprechendes Bewusstsein zu wecken, lässt sich hier auch ohne eine vorüberge-

05.11.2020-10:24

-8-

hende Nutzung des Autobahnabschnitts durch fahrradfahrende Versammlungsteilnehmer erreichen. Die zugewiesene Strecke des Aufzugs führt zum Teil entlang der BAB 565 durch bewohnte Gebiete, sodass ein Zusammenhang zwischen dem Versammlungsthema und dem Gegenstand der Versammlung öffentlichkeitswirksam kommuniziert werden kann. Der Antragsteller befasst sich offenbar auf vielfache Weise medienwirksam mit dem Thema und versucht erfolgreich, zahlreiche Unterstützer für das Anliegen zu gewinnen.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1, 2 GKG und trägt der Tatsache Rechnung, dass die Entscheidung in der Hauptsache vorweggenommen wird.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen Ziffer 1 dieses Beschlusses kann innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe schriftlich bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, Beschwerde eingelegt werden.

Statt in Schriftform kann die Einlegung der Beschwerde auch als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer-Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) erfolgen.

Die Beschwerdefrist wird auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist schriftlich oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen, Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster, eingeht.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht schriftlich oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinander setzen.

Die Beteiligten müssen sich bei der Einlegung und der Begründung der Beschwerde durch einen Prozessbevollmächtigten vertreten lassen. Als Prozessbevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der

-9-

Schweiz, die die Befähigung zum Richteramt besitzen, für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts auch eigene Beschäftigte oder Beschäftigte anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Darüber hinaus sind die in § 67 Abs. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung im Übrigen bezeichneten ihnen kraft Gesetzes gleichgestellten Personen zugelassen.

Gegen Ziffer 2 dieses Beschlusses kann innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, Beschwerde eingelegt werden. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Die Beschwerde ist schriftlich, zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV bei dem Verwaltungsgericht Köln, Appellhofplatz, 50667 Köln, einzulegen.

Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 Euro übersteigt.

Die Beschwerdeschrift sollte zweifach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung eines elektronischen Dokuments bedarf es keiner Abschriften.

