

## Entscheidung : URTEIL

---

Sachgebiet(e)  
Gerichtstyp OVG  
Gerichtsort Koblenz  
Datum 10.02.2010  
Aktenzeichen 7 A 11095/09.OVG  
Titel Versammlungsrecht  
Text  
Oberverwaltungsgericht  
Rheinland-Pfalz  
Urteil  
Im Namen des Volkes  
In dem Verwaltungsrechtsstreit  
....

- Klägerin und Berufungsbeklagte -

Prozessbevollmächtigter: Rechtsanwalt Martin Heiming, Handschuhsheimer  
Landstraße 41, 69121 Heidelberg,

gegen

die Stadt Neustadt an der Weinstraße, vertreten durch den Oberbürgermeister,  
Marktplatz 1, 67433 Neustadt an der Weinstraße,

- Beklagte und Berufungsklägerin -

wegen Versammlungsrechts

hat der 7. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der  
mündlichen Verhandlung vom 10. Februar 2010, an der teilgenommen haben

Vorsitzende Richterin am Oberverwaltungsgericht Wünsch  
Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Stahnecker  
Richter am Verwaltungsgericht Schnug  
ehrenamtlicher Richter Kaufmann Geiger  
ehrenamtliche Richterin Hausfrau Hagedorn

für Recht erkannt:

Die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Neustadt an der  
Weinstraße vom 19. Mai 2009 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte kann die  
Vollstreckung gegen Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des  
vollstreckungsfähigen Betrages abwenden, wenn nicht die Klägerin vor der Vollstreckung  
Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Die Revision wird nicht zugelassen.

## Tatbestand

Die Beteiligten streiten über die Rechtmäßigkeit einer versammlungsrechtlichen Auflage zum Einsatz von Ordnern.

Die Klägerin meldete bei der Beklagten für den 31. Mai 2008 eine Demonstration durch die Innenstadt von Neustadt an der Weinstraße unter dem Motto "Gegen Polizeigewalt und Willkür! Don't hide - Gegen jede Repression!" an, für die sie etwa 200 Teilnehmer erwartete.

Mit Bescheid vom 29. Mai 2008 verfügte die Beklagte mehrere Beschränkungen hinsichtlich Ort, Zeit sowie Art und Weise der Durchführung der Versammlung. Gegenstand des Berufungsverfahrens ist allein noch die Auflage Nr. 2. Darin wurde die Klägerin verpflichtet, "zur Erfüllung der Pflichten gem. § 18 Abs. 2 VersG" je 25 Kundgebungsteilnehmer einen Ordner - mindestens aber 6 Ordner - zur Aufrechterhaltung der Ordnung zu bestellen (Nr. 2.1). Die Ordner hatten sich ferner am Veranstaltungstag um 10:00 Uhr beim Einsatzleiter der Polizei vor Ort zu melden (Nr. 2.2) und gegenüber der Polizei mit Personalausweis oder Reisepass auszuweisen (Nr. 2.3).

Die Beklagte begründete den Erlass aller für sofort vollziehbar erklärten Beschränkungen damit, dass sie erforderlich seien, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten, insbesondere die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs, Leben, Körper und Gesundheit der Teilnehmer und Passanten, Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung, zur Verhinderung von Ausschreitungen und Sachbeschädigungen.

Nachdem die Klägerin am 30. Mai 2008 gegen diesen Bescheid Widerspruch eingelegt hat, wurde die Demonstration unter Einhaltung der Auflagen am 31. Mai 2008 durchgeführt.

Mit ihrer auf Feststellung der Rechtswidrigkeit des Auflagenbescheides gerichteten Klage hat die Klägerin geltend gemacht, bei weiteren Übergriffen der Polizei werde sie in Neustadt wieder eine Versammlung anmelden. Die Beklagte habe für die Prognose einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, die für den Erlass von Auflagen erforderlich sei, keine hinreichenden Tatsachen dargelegt.

Die Beklagte hat mit der Klageerwiderung vorgetragen: Die von der Klägerin angemeldete Demonstration müsse im Kontext gesehen werden mit den Ereignissen rund um die vorausgegangene Demonstration der dem rechtsextremen Spektrum zuzuordnenden "Bürgerinitiative für soziale Gerechtigkeit" am 1. Mai 2008 ebenfalls in Neustadt. Damals hätten autonome Antifa-Gruppen zu unangemeldeten Gegendemonstrationen sowie zu gezielten Aktionen gegen den Aufzug von rechts und gegen das Personal von Polizei und Stadtverwaltung aufgerufen. Der dabei angeschlagene aggressive Ton habe Gewaltbereitschaft erkennen lassen. Dazu sei propagiert worden, die Stadt Neustadt und die Polizei stünden auf der Seite der Nazis. Bereits im Vorfeld der Demonstration seien Sachbeschädigungen durch Sprühen von Parolen erfolgt. Während der Demonstration seien Barrikaden errichtet und in Brand gesetzt, Pflastersteine aus dem Straßenbelag ausgegraben, Steine und andere Gegenstände auf Demonstrationsteilnehmer und Gebäude geworfen sowie Polizeibeamte angegriffen worden. 12 Polizeibeamte seien trotz Schutzausrüstung verletzt worden. Scheiben seien an verschiedenen Stellen der Innenstadt eingeworfen bzw. schwer beschädigt worden.

Die von der Klägerin angemeldete Versammlung stehe mit der Demonstration am 1. Mai 2008 im Zusammenhang. Denn das Ziel der angemeldeten Versammlung sei der Protest gegen die angeblich willkürlichen Übergriffe der Polizei am 1. Mai 2008 gewesen. Sie - die Beklagte - habe befürchten müssen, dass der gleiche linksautonome Personenkreis wie am 1. Mai 2008 erneut anreise. Auf den einschlägigen Internetseiten sei hierzu auch gezielt aufgerufen worden. Durch die thematische Verbindung mit der Demonstration am 1. Mai 2008 habe angesichts der damals gemachten Erfahrungen mit gewaltbereiten Linken angenommen werden müssen, dass es mit hoher Wahrscheinlichkeit wieder zu gewalttätigen Auseinandersetzungen und einer Verletzung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung kommen werde. Dies besonders auch im Hinblick darauf, dass die oben genannte "Bürgerinitiative" und andere rechte Gruppen sich für die am 1. Mai 2008 erlittene "Schmach" an der Antifa durch gewalttätige Gegendemonstrationen "rächen" würden.

Aufgrund der erwarteten großen Anzahl von Demonstrationsteilnehmern und im Hinblick auf die oben geschilderten Ereignisse sowie für den Fall, dass sich auch nur vereinzelt gewaltbereite Personen unter den Demonstrationsteilnehmern befunden hätten, sei absehbar gewesen, dass die Versammlungsleitung ihre Ordnungsaufgabe ohne eine

angemessene Anzahl von Ordnern im Ernstfall nicht würde erfüllen können. Aus diesen Gründen sei es erforderlich gewesen, den Veranstalter zur Stellung von Ordnern zu verpflichten, um den oben beschriebenen Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bereits im Vorfeld zu begegnen und die Gefahr soweit wie möglich zu minimieren, wobei auch die deeskalierende Wirkung eigener Anweisungen der Versammlungsleitung berücksichtigt worden sei. Dass sich ein eingesetzter Ordner ausweisen müsse, ergebe sich aus dem Gesetz. Die Aussage der Klägerin, dass sich in dem Fall niemand finden würde, um sich als Ordner zur Verfügung zu stellen, sei als weiteres Indiz dafür zu sehen, dass an der Versammlung gewaltbereite und bereits einschlägig in Erscheinung getretene Personen teilnehmen und sich nicht zu erkennen geben wollten.

Das Verwaltungsgericht hat mit Urteil vom 19. Mai 2009 festgestellt, dass die Auflage Nr. 2 sowie zwei weitere Auflagen in dem Bescheid vom 29. Mai 2008 rechtswidrig gewesen sind. Im Übrigen hat es die Klage abgewiesen. Hinsichtlich der in Nr. 2 der Auflagen angeordneten Verpflichtung zum Einsatz von Ordnern hat es im Wesentlichen ausgeführt, diese Auflagenentscheidung sei nicht zur konkreten Gefahrenabwehr getroffen worden. Auch wenn die Annahme gerechtfertigt sei, dass gewaltbereite linksautonome Gruppierungen am 31. Mai 2008 anlässlich der von der Klägerin veranstalteten Versammlung Sach- und Personenschäden anrichten könnten, sei es nicht Aufgabe der Versammlungsleitung bzw. der Ordner, im Einzelfall bestehende allgemeine Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Die Befugnis hierzu stehe nur den allgemeinen Ordnungsbehörden und der Polizei zu. Außerdem bestehe für die Feststellung der Identität von Ordnern keine Rechtsgrundlage im Versammlungsgesetz.

Der Senat hat die Berufung der Beklagten gegen dieses Urteil zugelassen, soweit darin festgestellt wird, dass die Auflage Nr. 2 in dem Bescheid der Beklagten vom 29. Mai 2008 rechtswidrig gewesen ist.

Zur Berufungsbegründung trägt die Beklagte vor, Teilnehmer einer politisch linksextremen Versammlung - wie hier - stünden dem Staat und seinen Ordnungskräften regelmäßig feindlich ablehnend gegenüber. Von ihnen sei zudem ein gewalttätiger Versammlungsverlauf zu erwarten gewesen. Das lasse sich schon aus dem gegen die Polizei gerichteten Versammlungsmotto ableiten. Es entspreche bundesweiter polizeilicher Erkenntnis, dass solche politisch linksextremen Kundgebungen auch einen gewalttätigen Verlauf nähmen. Mit der Verpflichtung zum Ordnerinsatz habe eher als ohne sie gewährleistet werden können, dass behördliche bzw. polizeiliche Anordnungen zur Unterbindung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung insbesondere wegen Gewalttätigkeiten während der Versammlung umgesetzt würden.

Die Beklagte beantragt,

unter teilweiser Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße vom 19. Mai 2009 die Klage gegen die Auflage Nr. 2 des Bescheides vom 29. Mai 2008 abzuweisen.

Die Klägerin beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie vertritt die Auffassung, § 15 VersG ermächtige nicht zum Erlass einer Auflage, Ordner zu bestellen. § 9 VersG enthalte eine detaillierte Regelung über den Einsatz von Ordnern, nicht jedoch eine gesetzliche Verpflichtung zu ihrem Einsatz. Eine solche dürfe nicht sozusagen durch die Hintertür des § 15 in das Versammlungsgesetz hineingelesen werden. Außerdem sei die Auflage zum Einsatz von Ordnern untauglich. Ordner hätten keine Möglichkeiten und Befugnisse, zur Gefahrenabwehr einzuschreiten. Die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit sei allein Aufgabe der Polizei. Jedenfalls habe die Beklagte keine ausreichende Begründung gegeben, weshalb mit gewalttätigen Aktionen zu rechnen gewesen sei.

Hinsichtlich des Vorbringens der Beteiligten einschließlich des Beistands der Beklagten, Polizeihauptkommissar W. von der Polizeidirektion Neustadt an der Weinstraße, in der mündlichen Verhandlung des Senats vom 10. Februar 2010 wird auf die Sitzungsniederschrift Bezug genommen. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze und die vorgelegten Behördenakten verwiesen, deren Inhalt Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen ist.

Entscheidungsgründe

Die Berufung ist unbegründet.

Das Verwaltungsgericht hat im Ergebnis zu Recht festgestellt, dass die Auflage Nr. 2 im Bescheid der Beklagten vom 29. Mai 2008 rechtswidrig gewesen ist.

1. Die diesbezüglich allein noch anhängige Klage ist zulässig.

Sie ist als Fortsetzungsfeststellungsklage entsprechend § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO statthaft. Nach § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO spricht das Gericht, wenn sich ein Verwaltungsakte vorher durch Rücknahme oder auf andere Weise erledigt hat, auf Antrag durch Urteil aus, dass der Verwaltungsakte rechtswidrig gewesen ist, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an dieser Feststellung hat. Die in der Auflage Nr. 2 verfügten Beschränkungen sind keine Nebenbestimmungen zu einem begünstigenden Verwaltungsakt, sondern selbständige Verwaltungsakte (vgl. BVerfG, NVwZ 2007, 1183), die sich mit der Durchführung der Versammlung erledigt haben. Es ist unschädlich, dass die Erledigung vor Klageerhebung eingetreten ist, da § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO analog auch auf diesen Fall anzuwenden ist (vgl. BVerwGE 12, 87; stRspr.).

Die Klägerin hat auch ein berechtigtes Interesse an der begehrten Feststellung. Ein solches Interesse ist bei Vorliegen einer Wiederholungsgefahr stets anzunehmen. Das Erfordernis der Wiederholungsgefahr setzt zum einen die Möglichkeit einer erneuten Durchführung einer vergleichbaren Versammlung durch die Klägerin voraus, zum anderen, dass die Behörde voraussichtlich auch zukünftig an ihrer Rechtsauffassung festhalten wird (vgl. BVerfG, NJW 2004, 2510). Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt, nachdem die Klägerin erklärt hat, bei weiteren Übergriffen der Polizei in Neustadt wieder eine Versammlung anzumelden, und die Beklagte zu erkennen gegeben hat, dass sie in einer vergleichbaren Situation erneut entsprechende Beschränkungen erlassen würde.

Da sich die verfügten Beschränkungen in der Auflage Nr. 2 des angegriffenen Bescheides vor Eintritt der Bestandskraft erledigt haben, ist die auf Feststellung deren Rechtswidrigkeit gerichtete Klage nicht an die für eine Anfechtungsklage vorgesehene Frist des § 74 Abs. 1 VwGO gebunden (vgl. BVerwGE 109, 203).

2. Die diesbezügliche Klage ist auch begründet. Die Auflage Nr. 2 im Bescheid der Beklagten vom 29. Mai 2008 ist rechtswidrig gewesen.

Eine Verpflichtung des Versammlungsleiters zur Verwendung von Ordnern, wie in Nr. 2.1 der Auflagen im Bescheid der Beklagten vom 29. Mai 2008 angeordnet, kann zwar entgegen der Auffassung der Klägerin grundsätzlich auf § 15 Abs. 1 Versammlungsgesetz - VersG - gestützt werden (a), die Voraussetzungen hierfür sind jedoch im vorliegenden Fall nicht gegeben (b), so dass die beschränkenden Verfügungen in Nr. 2 der Auflagen insgesamt rechtswidrig gewesen sind (c).

a) Nach § 15 Abs. 1 VersG kann die zuständige Behörde die Versammlung oder den Aufzug 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 oder des Aufzugs unmittelbar gefährdet ist. Die öffentliche Sicherheit im Sinne dieser Bestimmung umfasst den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2008 - 6 C 21/07 -, juris, Rn. 13 = BVerwGE 131, 216).

Eine Pflicht des Leiters einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel oder eines Aufzugs, Ordner zu verwenden, kann demnach durch eine beschränkende Verfügung (Auflage) nach § 15 Abs. 1 VersG im Falle einer entsprechenden Gefährdung begründet werden. Die Systematik der Regelungen des Versammlungsgesetzes steht dem nicht entgegen (im Ergebnis ebenso: BayVGH, NJW 1981, 2428 und Beschluss vom 23. Oktober 2008 - 10 ZB 07.2665 -, juris, Rn. 16; Diemel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, 15. Aufl. 2008, § 15 Rn. 48, § 18 Rn. 16 und § 19 Rn. 21; Köhler/Dürig-Friedl, Demonstrations- und Versammlungsrecht, 4. Aufl. 2001, § 15 VersG Rn. 16; Ridder u. a. Versammlungsrecht, 1992, § 15 VersG Rn. 218).

Nach § 7 Abs. 1 VersG muss jede öffentliche Versammlung einen Leiter haben. Der Leiter bestimmt den Ablauf der Versammlung. Er hat während der Versammlung für Ordnung zu sorgen (§ 8 S. 1 und 2 VersG). Nach § 9 Abs. 1 S. 1 VersG kann sich der Leiter bei Durchführung seiner Rechte aus § 8 der Hilfe einer angemessenen Zahl ehrenamtlicher Ordner bedienen. Diese Regelung für öffentliche Versammlungen in geschlossenen Räumen ist gemäß § 18 Abs. 1 VersG für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel entsprechend anzuwenden. Für Aufzüge, d. h. für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel, die sich fortbewegen, bestimmt § 19 Abs. 1 VersG: Der Leiter des Aufzugs hat für den ordnungsgemäßen Ablauf zu sorgen. Er kann sich der Hilfe ehrenamtlicher Ordner bedienen, für welche § 9 Abs. 1 und § 18 VersG gelten.

Das Versammlungsgesetz räumt demnach dem Leiter einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel oder eines Aufzugs das Recht ein, Ordner einzusetzen, bestimmt indes hierzu keine gesetzliche Verpflichtung. Die Bestimmungen über die Verwendung von Ordnern sind jedoch nicht als eine abschließende Regelung zu verstehen, die einen

Rückgriff auf die allgemeine Befugnisnorm des § 15 Abs. 1 VersG ausschließt. Es lassen sich dem Versammlungsgesetz keine Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass eine Verpflichtung zur Verwendung von Ordnern im Einzelfall durch eine Auflage zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung nach der Konzeption des Gesetzes ausgeschlossen sein soll. Weder der von der Klägerin angeführte Umstand, dass das Versammlungsgesetz eine gesetzliche Pflicht hierzu nicht bestimmt, noch die detaillierte Regelung über die personellen Anforderungen an die Ordner (vgl. § 18 Abs. 1 i. V. m. § 9 Abs. 1 VersG: Waffenlosigkeit, Volljährigkeit, Ehrenamtlichkeit und neutrale Kennzeichnung) rechtfertigen die Annahme einer solchen Sperrwirkung der Regelung über die Verwendung von Ordnern.

Eine beschränkende Verfügung (Auflage), mit der dem Versammlungsleiter die Bestellung von Ordnern aufgegeben wird, scheidet entgegen der Auffassung der Klägerin auch nicht deswegen von vornherein aus, weil sie zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung im Sinne von § 15 Abs. 1 VersG untauglich wäre. Eine solche Ordneraufgabe kann vielmehr durchaus ein geeignetes Mittel zur Gefahrenabwehr sein.

Zwar ist es nicht Aufgabe des Versammlungsleiters, sondern der Polizei, die öffentliche Sicherheit aufrecht zu erhalten, soweit von außen auf die Versammlung eingewirkt werden soll, d. h. gegen Störungen durch Nichtteilnehmer vorzugehen (vgl. BayVG, Beschluss vom 23. Oktober 2008, a. a. O., Rn. 16; Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., § 19 Rn. 6). Dem Leiter einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel oder eines Aufzugs kommt aber auch eine Ordnungsfunktion zu. Er hat nämlich - wie bereits ausgeführt - während der Versammlung für Ordnung bzw. für den ordnungsgemäßen Ablauf des Aufzugs zu sorgen (vgl. § 18 Abs. 1 i. V. m. § 8 S. 2 VersG, § 19 Abs. 1 S. 1 VersG). Seine Ordnungsfunktion ist allerdings personell begrenzt auf Teilnehmer und sachlich begrenzt auf die Abwehr von Störungen, die der Versammlung bzw. dem Aufzug oder Außenstehenden durch Teilnehmer drohen. Sie umfasst indes neben der Abwehr von Störungen des äußeren Verlaufs der Versammlung bzw. des Aufzugs auch die Wahrung der Sicherheit in der Versammlung bzw. in dem Aufzug. Störungen einer Versammlung oder eines Aufzugs können sich mithin auch durch eine Gefährdung friedlicher Teilnehmer ergeben, die von bewaffneten oder gewalttätigen Teilnehmern ausgeht (vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., § 8 Rn. 15 und § 19 Rn. 6). Dies stellt zugleich eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar.

Ordner unterstützen den Versammlungsleiter bei der Wahrnehmung seiner Ordnungsfunktion. Ihr Einsatz kann insbesondere bei großen Veranstaltungen geboten sein, wenn der Leiter ohne ihre Hilfe seine Pflicht, für Ordnung bzw. einem ordnungsgemäßen Ablauf zu sorgen, nicht erfüllen könnte (vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., § 18 Rn. 9 f.). Bei der Beseitigung von Störungen durch Teilnehmer haben der Leiter und von ihm eingesetzte Ordner zwar nur beschränkte Möglichkeiten, da das Recht, Teilnehmer, welche die Ordnung gröblich stören, von der Versammlung unter freiem Himmel oder dem Aufzug auszuschließen, allein der Polizei zusteht (vgl. §§ 18 Abs. 3, 19 Abs. 4 VersG). Der Leiter und seine Ordner können aber durch Zureden auf die Teilnehmer einwirken. Die Teilnehmer sind auch verpflichtet, die zur Aufrechterhaltung der Ordnung getroffenen Anordnungen des Leiters oder der von ihm bestellten Ordner zu befolgen (vgl. § 18 Abs. 1 i. V. m. § 10, § 19 Abs. 2 VersG). Soweit die Befugnisse des Leiters und seiner Ordner im Einzelfall zur Unterbindung von Störungen nicht ausreichen, müssen sie sich polizeilicher Hilfe bedienen. Gleichwohl kann der Einsatz von Ordnern gerade bei Demonstrationen, die sich nach ihrem Gegenstand gegen die Polizei richten, deeskalierend wirken, worauf die Beklagte zutreffend hingewiesen hat. Denn es ist davon auszugehen, dass Weisungen der Ordner von den Versammlungsteilnehmern eher akzeptiert werden als Anordnungen, die unmittelbar durch die Polizei erfolgen.

b) Die Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG, unter denen die Verpflichtung zur Verwendung von Ordnern angeordnet werden kann, sind im vorliegenden Fall nicht gegeben. Das auch für beschränkende Verfügungen (Auflagen) bestehende Erfordernis einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung (vgl. BVerfG, NVwZ 2008, 671) ist nicht erfüllt.

Der Begriff der unmittelbaren Gefahr in § 15 Abs. 1 VersG stellt besondere Anforderungen an die zeitliche Nähe des Schadenseintritts und damit auch strengere Anforderungen an den Wahrscheinlichkeitsgrad. Eine unmittelbare Gefährdung setzt eine Sachlage voraus, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden führt (vgl. BVerfG, NVwZ 2008, 671 m. w. N.), d. h. einen Sachverhalt, bei dem der Eintritt eines Schadens "fast mit Gewissheit" zu erwarten ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 25. Juni 2008, a. a. O., Rn. 14). Unter Berücksichtigung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit darf die Behörde beim Erlass von beschränkenden Verfügungen keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose stellen. Als Grundlage der Gefahrenprognose sind konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte erforderlich; bloße Vermutungen reichen nicht aus (vgl. BVerfG, NVwZ 2008, 671 [672] m. w. N.).

Hieran gemessen sind keine hinreichenden tatsächlichen Anhaltspunkte dargelegt oder sonst ersichtlich für die Annahme, der Eintritt eines Schadens sei mit der erforderlichen hohen Wahrscheinlichkeit zu erwarten gewesen.

Die Beklagte hat die Verpflichtung der Klägerin zur Bestellung von Ordnern ebenso wie weitere Auflagen in ihrem Bescheid vom 29. Mai 2008 damit begründet, sie sei erforderlich, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung zu gewährleisten, ohne konkrete Tatsachen hierfür in dem Bescheid anzuführen. Im erstinstanzlichen Klageverfahren hat sie ausgeführt, die von der Klägerin angemeldete Demonstration habe im Zusammenhang mit den Ereignissen rund um die vorausgegangene Demonstration einer rechtsextremen "Bürgerinitiative" am 1. Mai 2008 in Neustadt gesehen werden müssen, bei der es zu Gewaltaktionen durch linksextreme Gegendemonstranten gekommen sei. Aufgrund der erwarteten großen Anzahl von Demonstrationsteilnehmern und im Hinblick auf die Ereignisse vom 1. Mai 2008 sowie für den Fall, dass sich auch nur vereinzelt gewaltbereite Personen unter den Demonstrationsteilnehmern befunden hätten, sei absehbar gewesen, dass die Versammlungsleitung ihre Ordnungsaufgabe ohne eine angemessene Zahl von Ordnern im Ernstfall nicht würde erfüllen können. Aus diesen Gründen sei es erforderlich gewesen, den Veranstalter zur Stellung von Ordnern zu verpflichten, um den Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung bereits im Vorfeld zu begegnen und die Gefahr soweit wie möglich zu minimieren. Ergänzend macht die Beklagte im Berufungsverfahren geltend, es sei ein gewalttätiger Versammlungslauf zu erwarten gewesen. Mit der Verpflichtung zum Ordnereinsatz habe eher als ohne sie gewährleistet werden können, dass behördliche bzw. polizeiliche Anordnungen zur Unterbindung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung insbesondere wegen Gewalttätigkeiten während der Versammlung umgesetzt würden.

Damit wird deutlich, dass die Beklagte die Verpflichtung der Klägerin zum Einsatz von Ordnern nicht allein wegen der Größe der zu erwartenden Teilnehmerzahl angeordnet hat, sondern wegen von ihr erwarteter gewalttätiger Ausschreitungen. Grundlage der Gefahrenprognose der Beklagten ist der Zusammenhang der von der Klägerin für den 31. Mai 2008 angemeldeten Demonstration mit der vorangegangenen Demonstration einer rechtsextremen "Bürgerinitiative" vom 1. Mai 2008 ebenfalls in Neustadt, bei der es zu Gewaltaktionen mit Sach- und Personenschäden durch Gegendemonstranten des linksextremen Spektrums gekommen war. Sie erwartete deswegen die Teilnahme des im Wesentlichen gleichen Personenkreises aus der "linken Szene" wie am 1. Mai 2008 in Neustadt und erneute Gewaltaktionen aus ihren Reihen.

Unter Berücksichtigung insbesondere der Angaben des Vertreters der Polizeidirektion Neustadt in der mündlichen Verhandlung des Senats konnte die Beklagte zwar davon ausgehen, dass auch Personen der "linken Szene" - autonome Linke und Antifa-Gruppen - an der von der Klägerin angemeldeten Demonstration teilnehmen würden, die zuvor als Gegendemonstranten bei der Demonstration am 1. Mai 2008 in Neustadt gewesen waren. Die bei Erlass des Bescheides vom 29. Mai 2008 erkennbaren Umstände rechtfertigen jedoch nicht die Annahme, dass es mit hoher Wahrscheinlichkeit erneut zu Gewaltaktionen bei der Demonstration am 31. Mai 2008 kommen würde.

Nachvollziehbar ist allerdings der Ausgangspunkt der Gefahrenprognose der Beklagten, dass zwischen der von der Klägerin für den 31. Mai 2008 angemeldeten Demonstration und der Demonstration vom 1. Mai 2008 in Neustadt ein Zusammenhang besteht. Denn das Motto der Demonstration "Gegen Polizeigewalt und Willkür! Don't hide - Gegen jede Repression!" nimmt thematisch auf Vorwürfe gegenüber der Polizei Bezug, wonach es bei der Demonstration am 1. Mai 2008 willkürliche Übergriffe seitens der Polizei gegeben habe. Außerdem haben ausweislich der von der Beklagten vorgelegten Internetausdrucke und eines Flugblattes auch sogenannte Antifa-Gruppen ausdrücklich einen Bezug zu "Polizeigewalt und Schikanen" am 1. Mai 2008 in Neustadt hergestellt und zur Teilnahme an der Demonstration am 31. Mai 2008 aufgerufen. Die Klägerin hat in der mündlichen Verhandlung des Senats bestätigt, dass sie zu der Frage, aus welchem Personenkreis die Teilnehmer kommen würden, im Rahmen des Kooperationsgesprächs mit der Beklagten und der Polizei keine Angaben machen können, weil es für sie selbst unklar gewesen sei, aus welchem Spektrum die Teilnehmer kommen würden.

Es bestanden daher konkrete Anhaltspunkte dafür, dass Personen aus dem linksextremen Spektrum - insbesondere Antifa-Gruppen - an der von der Klägerin angemeldeten Demonstration teilnehmen würden. Dies rechtfertigt jedoch nach Auffassung des Senats nicht den von der Beklagten gezogenen Schluss, dass mit hoher Wahrscheinlichkeit im Wesentlichen derselbe Personenkreis wie bei den Gegendemonstrationen am 1. Mai 2008 in Neustadt an der Demonstration am 31. Mai 2008 teilnehmen und erneut gewalttätige Aktionen unternehmen würde. Diese Schlussfolgerung lässt nämlich eine Reihe von gegenteiligen Indizien unberücksichtigt.

Der Vertreter der Polizeidirektion Neustadt hat in der mündlichen Verhandlung angegeben, dass es am 1. Mai 2008 eine Versammlung des rechten Spektrums mit ca. 250 Personen und Gegendemonstranten aus der "linken Szene" mit ca. 500 bis 600 Personen gegeben habe. Darunter sei ein "Schwarzer Block" mit etwa 350 Personen

gewesen, der sich auf Kleingruppen in der Stadt verteilt habe, von denen im Wesentlichen die Gewaltaktionen ausgegangen seien.

Im Vergleich sowohl zu den Gegendemonstrationen der "linken Szene" insgesamt als auch zu dem "Schwarzen Block" am 1. Mai 2008 in Neustadt war die von der Klägerin angemeldete Demonstration indes deutlich kleiner. Sie selbst erwartete bei der Anmeldung rund 200 Teilnehmer; tatsächlich kamen sogar nur etwa 120 Personen. Die Klägerin persönlich hatte bei der Demonstration bzw. den Gegendemonstrationen am 1. Mai 2008 in Neustadt auch nicht teilgenommen.

Außerdem hatten zur Demonstration am 31. Mai 2008 nicht nur Gruppierungen des linksextremen Spektrums wie Antifa-Gruppen aufgerufen, sondern auch die Jugendorganisation der Grünen Rheinland-Pfalz (Grüne Jugend). Nachdem über die gegen die Polizei anlässlich ihres Verhaltens am 1. Mai 2008 erhobenen Vorwürfe in der Presse berichtet worden war (vgl. den von der Beklagten vorgelegten Artikel der "Rheinpfalz" vom 27. Mai 2008), war auch von einem über die Kreise des linksextremen Spektrums hinausgehenden Interesse an dem mit der Demonstration vom 31. Mai 2008 verfolgten Anliegen auszugehen.

Es lagen mithin keine hinreichenden Anhaltspunkte dafür vor, dass "im Wesentlichen der gleiche Personenkreis" an der von der Klägerin angemeldeten Demonstration teilnehmen würde, der auch an den Gewaltaktionen des "Schwarzen Blocks" im Rahmen der Gegendemonstrationen am 1. Mai 2008 in Neustadt beteiligt war. Es war lediglich zu erwarten, dass neben anderen Versammlungsteilnehmern auch Personen des linksextremen Spektrums, wie insbesondere der Antifa-Gruppen, zur Demonstration am 31. Mai 2008 nach Neustadt kommen würden, darunter allerdings auch einzelne Personen des bereits am 1. Mai 2008 in Neustadt erschienen "Schwarzen Blocks".

Gegen die Annahme, dass bei einer Versammlungsteilnahme von Personen des "Schwarzen Blocks", die bereits am 1. Mai 2008 in Neustadt erschienen waren, mit hoher Wahrscheinlichkeit die Gefahr von Gewaltaktionen bestand, spricht zunächst die Zahl der zu erwartenden Personen des "Schwarzen Blocks", die am 31. Mai 2008 nur einen Bruchteil von 200 betrug und damit deutlich geringer als die Gruppe von rund 350 Personen am 1. Mai 2008 war. Die Beklagte hat jedenfalls keine konkreten polizeilichen Erkenntnisse vorgelegt, dass mit gewalttätigen Ausschreitungen durch diesen Personenkreis unabhängig von dessen Zahlenstärke zu rechnen war. Die pauschale Behauptung der Beklagten in der Berufungsbegründung, es entspreche bundesweiter polizeilicher Erkenntnis, dass politisch linksextreme Kundgebungen - wie hier - einen gewalttätigen Verlauf nehmen, reicht hierfür nicht aus.

Darüber hinaus unterscheidet sich die Demonstration vom 31. Mai 2008 sowohl in der Form als auch nach ihrem Gegenstand erheblich von den Gegen-demonstrationen am 1. Mai 2008, in deren Rahmen es zu Gewaltaktionen gekommen ist. Am 1. Mai 2008 ging nach Angaben des Vertreters der Polizei die Gewalt im Wesentlichen von Kleingruppen aus, die durch die Innenstadt von Neustadt zogen. Für den 31. Mai 2008 waren jedoch nicht mehrere kleinere Demonstrationen, sondern ein einheitlicher Aufzug durch die Innenstadt von der Klägerin geplant und angemeldet. Vor allem aber richteten sich die Gegendemonstrationen am 1. Mai 2008 im Ausgangspunkt gegen eine Versammlung des rechtsextremen Spektrums, während Gegenstand der Demonstration vom 31. Mai 2008 "Gegen Polizeigewalt und Willkür" sowie "Gegen jede Repression" war. Da davon auszugehen ist, dass die Versammlungs-teilnehmer des linksextremen Spektrums einschließlich Antifa-Gruppen und Personen des "Schwarzen Blocks" das Anliegen der Demonstration vom 31. Mai 2008 unterstützten, erscheint es jedenfalls nicht fernliegend, dass - wie von der Klägerin in der mündlichen Verhandlung des Senats geltend gemacht - auch die Personen des "Schwarzen Blocks" ein "Verantwortungsbewusstsein", d. h. kein Interesse daran hatten, durch Gewaltaktionen die Durchführung der Versammlung zu gefährden und eine Auflösung der Versammlung durch die Polizei zu riskieren oder gar gezielt zu provozieren. Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass bei dem Personenkreis des "Schwarzen Blocks", der bereits am 1. Mai 2008 in Neustadt erschienen war, unabhängig vom Anliegen der Versammlung mit hoher Wahrscheinlichkeit mit gewalttätigen Ausschreitungen zu rechnen war, sind den von der Beklagten und der Polizei dargelegten Erkenntnissen jedenfalls nicht zu entnehmen.

Nach Angaben der Beklagten hatten zudem bei der Demonstration des rechtsextremen Spektrums am 1. Mai 2008 autonome Antifa-Gruppen zu unangemeldeten Gegendemonstrationen und gezielten Aktionen gegen den Aufzug und gegen das Personal von Polizei und Stadtverwaltung aufgerufen, wobei der angeschlagene aggressive Ton Gewaltbereitschaft habe erkennen lassen. Bereits im Vorfeld der Demonstration am 1. Mai 2008 habe es Sachbeschädigungen durch Sprühen von Parolen in Neustadt gegeben. Vergleichbares hat sich im Vorfeld der von der Klägerin angemeldeten Demonstration nicht ereignet. Weder sind entsprechende Sachbeschädigungen bekannt geworden noch enthielten die vorgelegten Internetausdrucke Aufrufe zu gezielten Aktionen gegen die Polizei oder die Stadtverwaltung.

Die Beklagte hat ferner den Umstand, dass die Klägerin im Rahmen des Kooperationsgesprächs erklärt hat, im Falle einer Ausweispflicht für die eingesetzten Ordner werde sich niemand finden, um sich als Ordner zur Verfügung zu stellen, als Indiz dafür gesehen, dass an der Versammlung gewaltbereite und bereits einschlägig in Erscheinung getretene Personen teilnehmen und sich nicht zu erkennen geben wollten. Diese Schlussfolgerung vermag nicht zu überzeugen. Es erscheint vielmehr durchaus nachvollziehbar, dass es im Falle einer Ausweispflicht gegenüber der Polizei für die Klägerin schwierig war, zuverlässige Personen für die Aufgabe eines Ordners zu gewinnen im Hinblick auf deren Besorgnis, ihre Daten würden von der Polizei erfasst und gespeichert, selbst wenn die Besorgnis unbegründet ist, wie der Vertreter der Polizeidirektion Neustadt in der mündlichen Verhandlung des Senats erklärt hat.

Schließlich hat die Beklagte ihre Gefahrenprognose, es werde angesichts der thematischen Verbindung mit der Demonstration am 1. Mai 2008 und den damals gemachten Erfahrungen mit gewaltbereiten Linken mit hoher Wahrscheinlichkeit wieder zu gewalttätigen Auseinandersetzungen kommen, ausdrücklich "besonders auch" darauf gestützt, dass die rechtsextreme "Bürgerinitiative" und andere rechte Gruppen sich für die am 1. Mai 2008 erlittene "Schmach" an der Antifa durch gewalttätige Gegendemonstrationen "rächen" würden. Diese in der Klageerwiderung gegenüber dem Verwaltungsgericht angegebene Begründung entsprach jedoch nicht den Tatsachen. Nach Angaben des Vertreters der Polizeidirektion Neustadt in der mündlichen Verhandlung des Senats, denen der Beklagtenvertreter nicht widersprochen hat, beruhten die Auflagen der Beklagten nicht auf der Annahme, es könne zu einer rechten gewalttätigen Gegendemonstration kommen.

Nach alledem bestanden zwar konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte dafür, dass ein Teil desjenigen Personenkreises, der am 1. Mai 2008 an den Gegendemonstrationen gegen die damalige rechtsextreme Demonstration teilgenommen hatte, bei denen es von Personen des "Schwarzen Blocks" zu Gewaltaktionen gekommen war, auch an der von der Klägerin angemeldeten Demonstration am 31. Mai 2008 teilnehmen würde. Es bestand daher auch durchaus die nicht völlig fernliegende Möglichkeit, dass einzelne Personen aus diesem Kreis bei der Demonstration am 31. Mai 2008 erneut gewalttätig würden. Aus den oben dargelegten Gründen fehlten aber hinreichende Anhaltspunkte für die Annahme, es werde mit der erforderlichen hohen Wahrscheinlichkeit, d. h. fast mit Gewissheit zu entsprechenden Gewaltaktionen kommen.

c) Ist demnach die in Nummer 2.1 der Auflagen im Bescheid der Beklagten vom 29. Mai 2008 angeordnete Verpflichtung der Klägerin zur Bestellung von Ordnern rechtswidrig, so ist für die ebenfalls die Verwendung von Ordnern betreffenden Auflagen in Nummern 2.2 und 2.3 von vornherein kein Raum. Es bedarf daher keiner Entscheidung, ob der Auffassung des Verwaltungsgerichts entgegen der in Rechtsprechung und Schrifttum vorherrschenden Meinung gefolgt werden kann, es fehle für die Feststellung der Identität von Ordnern eine Rechtsgrundlage im Versammlungsgesetz (vgl. einerseits: BayVGH, NJW 1981, 2428; SächsOVG, Beschluss vom 4. April 2002 - 3 BS 103/02 -, juris, Rn. 28; VG Würzburg, Urteil vom 12. März 2009 - W 5 K 08.1758 -, juris, Rn. 25; Dietel/Gintzel/Kniesel, a. a. O., § 18 Rn. 24; Köhler/Dürig-Friedl, a. a. O., § 18 VersG Rn. 2; andererseits: VG Gießen, Beschluss vom 30. Juli 2009 - 10 L 1583/09.GI -, juris; Ridder u. a., a. a. O., § 18 VersG Rn. 13).

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten beruht auf § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.

#### Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch **Beschwerde** zum Bundesverwaltungsgericht angefochten werden.

Die Beschwerde ist **innerhalb eines Monats** nach Zustellung dieses Urteils bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz**, Deinhardplatz 4, 56068 Koblenz, schriftlich oder in elektronischer Form einzulegen. Sie muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist **innerhalb von zwei Monaten** nach Zustellung des Urteils zu **begründen**. Die Begründung ist ebenfalls bei dem **Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz** schriftlich oder in elektronischer Form einzureichen. In der Begründung



muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senates der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder ein Verfahrensmangel, auf dem das Urteil beruhen kann, bezeichnet werden.

Die elektronische Form wird durch eine qualifiziert signierte Datei gewahrt, die nach den Maßgaben der Landesverordnung über den elektronischen Rechtsverkehr mit den öffentlich-rechtlichen Fachgerichtsbarkeiten vom 9. Januar 2008 (GVBl. S. 33) zu übermitteln ist.

Die Einlegung und die Begründung der Beschwerde müssen durch einen Rechtsanwalt oder eine sonstige nach Maßgabe des § 67 VwGO vertretungsbefugte Person oder Organisation erfolgen.

gez. Wünsch

gez. Dr. Stahnecker

gez. Schnug

### **Beschluss**

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Berufungsverfahren auf 900,00 € festgesetzt (§§ 47, 52 Abs. 1 GKB).

gez. Wünsch

gez. Dr. Stahnecker

gez. Schnug

[HTML-Download](#)

[zurück](#)

Quelle: Justiz Rheinland-Pfalz