

VG Stuttgart Beschluß vom 20.11.2014, 5 K 5117/14

Nutzung der Kopfbahnsteighalle des Stuttgarter Hauptbahnhofs für stationäre Versammlungen

Leitsätze

[REDACTED]

Tenor

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen trägt die Antragstellerin.

Der Streitwert wird auf 15.000,00 EUR festgesetzt.

Gründe

- 1 Der am 17.11.2014 gestellte Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin gegen Nrn. 1, 2 und 4 des Bescheids der Antragsgegnerin vom 07.11.2014, mit dem die Nutzung der Kopfbahnsteighalle des Stuttgarter Hauptbahnhofs vor dem Nordausgang für jeweils stationäre Versammlungen von 18:00 Uhr bis 18:45 Uhr am 24.11., 01.12. und 22.12.2014 im Rahmen der sogenannten „Montagsdemos gegen Stuttgart 21“ (es handelt sich um die 248., 249. und 252. Montagsdemonstration) verboten (Nr. 1) und der Antragstellerin als Alternativstandort für die drei Auftaktkundgebungen die Lautenschlagerstraße zugewiesen wurde (Nr. 2), sowie der Antragstellerin auferlegt wurde, bei einer Anzahl von 1.000 Versammlungsteilnehmern 20 Ordner einzusetzen (Nr. 4), ist zulässig (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 5 Satz 1 VwGO), aber nicht begründet.
- 2 In formeller Hinsicht genügt die Anordnung der sofortigen Vollziehung im Bescheid der Antragsgegnerin vom 07.11.2014 den - allein verfahrensrechtlichen - Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO.
- 3 Bei der Entscheidung über den vorliegenden Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO hat das Gericht in der Sache eine eigenständige Abwägung der widerstreitenden Interessen vorzunehmen. Abzuwägen sind das private Interesse der Antragstellerin am vorläufigen Aufschub der angegriffenen versammlungsrechtlichen Maßnahmen und das öffentliche Interesse an deren sofortigem Vollzug. Dabei sind die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache als wesentliches Kriterium zu berücksichtigen. Ist nach der im Verfahren des Eilrechtsschutzes allein möglichen und gebotenen summarischen Prüfung davon auszugehen, dass der Rechtsbehelf in der Hauptsache voraussichtlich Erfolg haben wird, überwiegt regelmäßig das private Aussetzungsinteresse. Erweist sich demgegenüber der Verwaltungsakt als rechtmäßig, so überwiegt in der Regel das öffentliche Vollzugsinteresse. Lässt sich hingegen eine Aussage über die vermutliche Rechtmäßigkeit oder Rechtswidrigkeit der mit dem Rechtsbehelf angegriffenen Verfügung in den Kategorien der Offensichtlichkeit oder der deutlich überwiegenden Wahrscheinlichkeit im Eilverfahren nicht treffen, so ist eine am Einzelfall orientierte Abwägung durch das erkennende Gericht vorzunehmen.
- 4 Der Widerspruch der Antragstellerin muss erfolglos bleiben. Sowohl die untersagte Nutzung der Kopfbahnsteighalle des Stuttgarter Hauptbahnhofs vor dem dortigen Nordausgang (1.) als auch die Verpflichtung, bei einer Anzahl von 1.000 Versammlungsteilnehmern 20 Ordner einzusetzen, sind rechtmäßig (2.).
- 5 1. Nach § 15 Abs. 1 VersammlG kann die zuständige Behörde (nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 der Verordnung des Innenministeriums Baden-Württemberg über Zuständigkeiten nach dem Versammlungsgesetz - VersGZuVO - v. 25.05.1977, GBl. S. 196 i.d.F. v. 17.12.2008, GBl. 2009, S. 5, die Kreispolizeibehörde, vgl. § 62 Abs. 3 PolG, § 15 Abs. 1 LVG) eine Versammlung oder einen 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. Von einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ist dann auszugehen, wenn der drohende Schadenseintritt so nahe ist, dass er jederzeit, unter Umständen sofort, eintreten kann (vgl. Dietel/Gintzel /Kniessel, VersammlG, 16. Aufl. 2011, § 15 Rn. 28). Die von der Behörde zu treffende Prognose bestimmt sich nach dem Gesetzeswortlaut nach den zur Zeit des Erlasses des Bescheids erkennbaren Umständen. Die zuständige Behörde darf ein Verbot oder eine Auflage nur erlassen, wenn bei verständiger Würdigung der erkennbaren Umstände die Durchführung der Versammlung oder des Aufzugs wahrscheinlich eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung verursacht. Die unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Ordnung reicht in aller Regel allein nicht aus (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.05.1985 - 1 BvR 233, 341/81 -, BVerfGE 69, 315 = NJW 1985, 2395, u. v. 23.06.2004 - 1 BvQ 19/04 -, NJW 2004, 2814).

- 6 Das verfügte Nutzungsverbot erweist sich bereits deshalb als rechtmäßig, weil der Antragstellerin keine rechtliche Verfügungsbefugnis über den Versammlungsort zusteht. In der Rechtsprechung und Literatur ist zwar übereinstimmend anerkannt, dass die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) auch eine Gestaltungsfreiheit im Hinblick auf den Ort der Versammlung umfasst. Dies setzt aber die rechtliche Verfügungsbefugnis über den Versammlungsort voraus (vgl. BVerwG, Ur. v. 29.10.1992 - 7 C 34/91 -, BVerwGE 91, 135 = NJW 1993 609 <mit Anm. Schlink S. 610>; Beschl. v. 05.01.1996 - 1 B 151/95 -, Buchholz 11 Art. 8 Nr. 7; Zeidler, Allgemeines und Besonderes Polizeirecht für Baden-Württemberg, 1998, Rn. 1098; Kniessel/Poscher, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, K Rn. 72 f.). Über eine solche Befugnis verfügt die Antragstellerin nicht. Entgegen ihrer Ansicht kann sie sich nicht mit Erfolg auf die sogenannte Fraport-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Ur. v. 22.02.2011 - 1 BvR 699/06 -, BVerfGE 128, 226) zum Flughafen Frankfurt/Main berufen. Nach diesem Urteil gilt die Versammlungsfreiheit auch für Stätten außerhalb des öffentlichen Straßenraums, an denen in ähnlicher Weise ein öffentlicher Verkehr eröffnet ist und Orte der allgemeinen Kommunikation entstehen. Um einen derartigen Ort allgemeinen kommunikativen Verkehrs annehmen zu können, der neben dem öffentlichen Straßenraum für die Durchführung von Versammlungen in Anspruch genommen werden kann, sind zwei Voraussetzungen zu erfüllen. Zunächst können nur solche Orte erfasst werden, die der Öffentlichkeit allgemein geöffnet und zugänglich sind, was bedeutet, dass der Zugang nicht individuell kontrolliert und nur für einzelne, begrenzte Zwecke gestattet wird (BVerfG, Ur. v. 22.02.2011 - 1 BvR 699/06 -, Juris Rn. 69). Dieses Kriterium ist im Falle des der Öffentlichkeit allgemein zugänglichen Gebäudes des Stuttgarter Hauptbahnhofs zweifelsohne erfüllt. Hinzu kommen muss jedoch, dass dieser Ort auch als ein öffentlicher Kommunikationsraum nach dem Leitbild des öffentlichen Forums zu beurteilen ist. Dieses Leitbild wird nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dadurch charakterisiert, dass auf ihm eine Vielzahl von verschiedenen Tätigkeiten und Anliegen verfolgt werden kann und hierdurch ein vielseitiges und offenes Kommunikationsgeflecht entsteht. Abgegrenzt werden muss dies von Stätten, die der Allgemeinheit ihren äußeren Umständen nach nur zu ganz bestimmten Zwecken zur Verfügung stehen und entsprechend ausgestaltet sind (BVerfG, Ur. v. 22.02.2011 - 1 BvR 699/06 -, Juris Rn. 70). Danach kann an Orten, die in tatsächlicher Hinsicht ausschließlich oder ganz überwiegend nur einer bestimmten Funktion dienen, die Durchführung einer Versammlung nach Art. 8 Abs. 1 GG nicht begehrt werden, wohingegen dies dort anders ist, wo die Verbindung von Ladengeschäften, Dienstleistungsanbietern, Restaurationsbetrieben und Erholungsflächen einen Raum des Flanierens schafft und so Orte des Verweilens und der Begegnung entstehen. Das Bundesverfassungsgericht verweist zum Leitbild des öffentlichen Forums auf Rechtsprechung des kanadischen und US-amerikanischen Supreme Court (Ur. v. 22.02.2011 - 1 BvR 699/06 -, Juris Rn. 70; vgl. zur US-amerikanischen Rechtsprechung im Einzelnen: Wendt, Recht zur Versammlung auf fremdem Eigentum?, NVwZ 2012, 606; vgl. auch Enders/Hoffmann-Riem/Kniessel/Poscher/Schulze-Fielitz, Musterentwurf eines Versammlungsgesetzes, 2011, S. 63).
- 7 Gemessen hieran erfüllt die der Kammer hinreichend bekannte Kopfbahnsteighalle des Stuttgarter Hauptbahnhofs nicht die Anforderungen, die an einen Ort allgemeinen kommunikativen Verkehrs im Sinne des Leitbildes des öffentlichen Forums zu stellen sind. Die Kopfbahnsteighalle und der Stuttgarter Hauptbahnhof insgesamt weisen gravierende Unterschiede zu der der Fraport-Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zugrundeliegenden Örtlichkeit, den für den allgemeinen Publikumsverkehr zur Verfügung stehenden Bereich des Frankfurter Flughafens (Terminal 1), auf. Dort sind großflächige Bereiche - die auch mit den Slogans „City in der City“, „Einkaufen und Erleben“ und „Auf 4000 Quadratmeter zeigt sich der neue Marktplatz in neuem Gewand und freut sich auf Ihren Besuch!“ beworben werden - mit vielfältigen Einkaufs-, Gastronomie- und sonstigen Dienstleistungsangeboten sowie einer großzügigen Raumbestaltung mit entsprechenden Erholungsflächen entstanden und dadurch Orte des Flanierens, Verweilens und der Begegnung geschaffen worden. Entsprechendes ist im Falle des Stuttgarter Hauptbahnhofs, insbesondere der hier im Streit stehenden Kopfbahnsteighalle, nicht anzunehmen. Maßgeblich hierfür sind sowohl die stark zweckorientierte räumlich-architektonische Gestaltung der Kopfbahnsteighalle als auch die konkrete Anordnung und Ausgestaltung des vorhandenen Gastronomie- und Geschäftsangebots. Beides führt dazu, dass die Kopfbahnsteighalle ganz überwiegend einer bestimmten Funktion - der Abwicklung des Bahnreiseverkehrs - zu dienen bestimmt ist und die Funktion als Bahnhof für den Eisenbahnverkehr gänzlich dominiert. Der Kopfbahnsteighalle kommt aufgrund ihrer Architektur als Vorbau und unmittelbarer Zu- und Abgang zu den Bahngleisen primär eine Verteilungs- und Zugangsfunktion zu den Gleisen zu und dient damit unmittelbar der Erschließung der Gleise und damit der Bewältigung und Abwicklung des Reiseverkehrs. Auch die Art und Ausgestaltung des Dienstleistungsangebots, das sich ganz überwiegend auf Einkauf- und Mitnahmemöglichkeiten von Speisen, insbesondere Schnellimbissen, sowie den Erwerb von Reiselektüre bezieht, offenbart, dass die vorhandene Gastronomie und die Ladengeschäfte primär der Versorgung von an- und abreisenden Personen samt deren Begleitpersonen zum und vom Bahnhof zu dienen bestimmt sind. Großzügige Restaurationsbetriebe mit ansprechenden Sitzgelegenheiten, über den Reisebedarf hinausgehende Einkaufsmöglichkeiten (wie etwa Bekleidung, Lederwaren, Schuhe, Baby- und Kinderartikel, Spielwaren, Sportartikel, Unterhaltungselektronik, Computer, Elektrohaushaltswaren, Foto- und Optik-Sortimente, Einrichtungszubehör, Haus- und Heimtextilien, Bastelartikel, Kunst und Antiquitäten, Tiere und Tiernahrung) oder auch Erholungsflächen als Flächen der zwischenmenschlichen Begegnung und des Austausches sind in der Kopfbahnsteighalle nicht vorhanden. Sitzgelegenheiten außerhalb des gastronomischen Bereichs sind für Personen, die sich mangels eines gültigen Fahrscheins nicht im ohnehin sehr kleinen Warteraum auf der Nordseite der Kopfbahnsteighalle schräg gegenüber dem Mittelausgang aufhalten dürfen, erschöpfen sich auf zwei Sitzbänke unmittelbar vor dem Warteraum sowie auf eine Sitzgelegenheit am Fuße einer Werbesäule in Gestalt von Schokoladetafeln eines Schokoladeproduzenten inmitten der Kopfbahnsteighalle zwischen zwei Verkaufskiosken. Auf ein Flanieren oder längerfristiges Verweilen ist die Halle offensichtlich weder räumlich noch von der Ausstattung her ausgerichtet; sie dient vielmehr der unmittelbaren Abwicklung des Personennah- und Fernverkehrs. Als „Ort der Begegnung“ dient sie nahezu ausschließlich der Begegnung zwischen an- und abreisenden

Personen und deren Begleitpersonen anlässlich der Abfahrt oder der Ankunft von Reisenden. Der „kommunikative Verkehr“ wird folglich geprägt in Gestalt von privaten oder geschäftlichen Kontakten zwischen Menschen im unmittelbaren Zusammenhang mit Bahnreisen jenseits politischer Auseinandersetzungen in Form von kollektiven Meinungskundgaben und der Konfrontation des Publikums mit gesellschaftlichen Konflikten oder sonstigen Themen.

- 8 Nach alledem ist vorliegend der sachliche Anwendungsbereich des Art. 8 Abs. 1 GG nicht eröffnet. Die Antragstellerin hat auch nicht geltend gemacht und es ist auch nicht ansatzweise etwas dafür ersichtlich, dass die Beigeladene mit der beabsichtigten Nutzung des vorgesehenen Versammlungsortes für Auftaktkundgebungen anlässlich der drei vorgesehenen Versammlungen einverstanden ist.
- 9 Die anstelle der Fläche in der Kopfbahnsteighalle der Antragstellerin zugewiesene Fläche für die drei Auftaktkundgebungen in der Lautenschlagerstraße (Nr. 2 des Bescheids v. 07.11.2014) ist für die angemeldete Teilnehmerzahl von jeweils 1.000 Personen ausreichend groß und im Übrigen auch geeignet (vgl. VGH Bad.-Württ., Beschl. v. 12.12.2013 - 1 S 2532/13 -).
- 10 2. Auch die Verpflichtung, bei einer Anzahl von 1.000 Veranstaltungsteilnehmern 20 Ordner einzusetzen (Nr. 4 des Bescheids), ist rechtmäßig. Die Antragstellerin hat keinen Antrag auf Genehmigung von Ordnern nach § 18 Abs. 2 VersammlG gestellt. Sie geht daher im Schriftsatz ihres Prozessbevollmächtigten vom 17.11.2014 zutreffend davon aus, dass es sich im Hinblick auf diese Zahl von Ordnern um eine Auflage nach § 15 Abs. 1 VersammlG handelt. Die tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Vorschrift sind erfüllt. Die Kammer hat in dem ebenfalls die Antragstellerin betreffenden Beschluss vom 06.12.2013 (5 K 4870/13) ausgeführt, dass mit der Verpflichtung zur Stellung von Ordnern der reibungslose Ablauf der Demonstration und damit der Schutz hochrangiger Rechtsgüter wie Leben und Gesundheit der Veranstaltungsteilnehmer verfolgt wird. Die Verwendung von Ordnern bedarf polizeilicher Genehmigung (§ 18 Abs. 2 Satz 1 VersammlG). Sie ist bei der Anmeldung zu beantragen (§ 18 Abs. 2 Satz 2 VersammlG). Dem hat die Antragstellerin weder in der sich auf das ganze Jahr 2014 erstreckenden versammlungsrechtlichen Anmeldung zum Thema „Montagsdemo gegen Stuttgart 21“ vom 01.12.2013 Rechnung getragen, noch in der Modifizierung dieser Anmeldung vom 24.10./31.10.2014 bezüglich des Ortes der Auftaktkundgebungen für die hier streitgegenständlichen Versammlungen am 24.11., 01.12. und 22.12.2014. Die Antragstellerin hat auch nicht anlässlich der beiden Kooperationsgespräche am 08.01. und 24.10.2014 die Verwendung von Ordnern beantragt. Aus dem Ergebnisprotokoll vom 09.01.2014 anlässlich des Kooperationsgesprächs am 08.01.2014 geht hervor, dass die Anzahl von Ordnern thematisiert wurde (Blatt 55 der versammlungsrechtlichen Akten). Die Antragstellerin war bei diesem Gespräch zusammen mit ihrem damaligen Verfahrens- und Prozessbevollmächtigten, Rechtsanwalt ..., anwesend, ferner die beiden Herren ... und ..., welche im Ergebnisprotokoll neben der Antragstellerin als „Organisatoren der Montagsdemo gegen S 21“ genannt sind. Vor dem Hintergrund, dass auf der Grundlage des versammlungsrechtlichen Bescheids der Antragsgegnerin vom 02.12.2013, der vom Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg mit Beschluss vom 12.12.2013 (1 S 2532/13) bestätigt wurde, der Antragstellerin anstelle des Arnulf-Klett-Platzes die Lautenschlagerstraße als Ort für die Auftaktkundgebungen am 09.12., 16.12. und 23.12.2013 zugewiesen wurde, und dann gleichwohl eine erhebliche Anzahl von Veranstaltungsteilnehmern am 16.12. und 23.12.2013 sich auf dem Arnulf-Klett-Platz einfanden, was zu ganz erheblichen Verkehrsbeeinträchtigungen führte (vgl. Stuttgarter Zeitung v. 17.12.2013, S. 19, u. v. 24.12.2013, S. 21), regte ein Mitarbeiter der Antragsgegnerin beim Kooperationsgespräch am 08.01.2014 an, weitere Ordner einzusetzen, die mit einem konkreten Auftrag auf die Teilnehmer einwirken sollen. Dafür seien die bisher zwanzig Ordner zu wenig. Im Ergebnisprotokoll zum Kooperationsgespräch am 08.01.2014 ist in diesem Zusammenhang weiter ausgeführt:
- 11 *Herr ... merkt an, dass die Ordner kein Weisungsrecht haben. Außerdem führt er aus, dass am 30. Dezember Ordner die Teilnehmer auf den richtigen Versammlungsbereich hingewiesen haben, dies aber keine Wirkung gezeigt hätte. Der Einsatz von mehr Ordnern würde nur weiter zur Eskalation führen und wäre erfahrungsgemäß kontraproduktiv. Die Teilnehmer sind erwachsene Leute und die Einflussmöglichkeit der Organisatoren sei erschöpft. Er sieht den Vorschlag mehr Ordner einzusetzen als nächste „Bedrängnis“ der Stadt. Frau ... teilt diese Einschätzung und gibt an, dass am 09. Dezember 20 Ordner und weitere 20 Flyerverteiler die Teilnehmer über den Versammlungsbereich informiert haben.*
- 12 Der Antragstellerin ist folglich die Thematik der Anzahl von Ordnern mehr als ausreichend bekannt. Die von ihr erhobene Rüge im Schriftsatz ihres Prozessbevollmächtigten vom 17.11.2014, die Begründung der verfügbaren Anzahl von zwanzig Ordnern im Bescheid der Antragsgegnerin vom 07.11.2014 sei unzureichend, kann daher nicht verfangen. Von einer Begründung kann nach dem Gesetz sogar ganz abgesehen werden, soweit demjenigen, für den der Verwaltungsakt bestimmt ist oder der von ihm betroffen wird, die Auffassung der Behörde über die Sach- und Rechtslage bereits bekannt oder auch ohne Begründung für ihn ohne weiteres erkennbar ist (§ 39 Abs. 2 Nr. 2 LVwVfG). Die Äußerung der Antragstellerin im Kooperationsgespräch vom 08.01.2014 wirft im Übrigen die Frage auf, ob sie als Versammlungsleiterin mittlerweile überhaupt noch geeignet ist. § 8 VersammlG regelt die Aufgaben des Versammlungsleiters. Diese Bestimmung gilt auch für Versammlungen unter freiem Himmel (§ 18 Abs. 1 VersammlG). Nach § 8 VersammlG bestimmt der Leiter den Ablauf der Versammlung (Satz 1). Er hat während der Versammlung für Ordnung zu sorgen (Satz 2). Er kann die Versammlung jederzeit unterbrechen oder schließen (Satz 3). Er bestimmt, wann eine unterbrochene Versammlung fortgesetzt wird (Satz 4). Die Erforderlichkeit des Einsatzes von 20 Ordnern ergibt sich nicht zuletzt auch aus der Schilderung der Antragsgegnerin in ihrer Antragsrüge vom 19.11.2014 zur Demonstration vom 30.09.2014, bei der nach dem Polizeibericht vom 30.09.2014 Demonstrationsteilnehmer, die den

Gebhard-Müller-Platz blockierten, Rettungskräfte, die zu einem Verkehrsunfall im Wagenburgtunnel gerufen wurden, nicht durchließen.

- 13 Nach alledem erweist sich die Verpflichtung, bei einer Anzahl von 1.000 Versammlungsteilnehmern 20 Ordner einzusetzen, als rechtmäßig.
- 14 Die Kostenentscheidung folgt aus den §§ 154 Abs. 1, Abs. 3, 162 Abs. 3 VwGO. Es entspricht der Billigkeit, der unterlegenen Antragstellerin auch die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen aufzuerlegen, da diese einen Antrag gestellt und sich daher einem eigenen Kostenrisiko ausgesetzt hat.
- 15 Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf den §§ 39 Abs. 1, 52 Abs. 2, 53 Abs. 2 Nr. 2, 63 Abs. 2 Satz 1 GKG (je Versammlung 5.000,00 EUR). Sie berücksichtigt, dass durch die Entscheidung im vorläufigen Rechtsschutzverfahren die Entscheidung der Hauptsache faktisch vorweggenommen wird.