

Az.: 6 B 399/21  
6 L 823/21



## **SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT**

### **Beschluss**

In der Verwaltungsrechtssache

des

- Antragsteller -  
- Beschwerdeführer -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Landkreis Görlitz  
vertreten durch den Landrat  
Bahnhofstraße 24, 02826 Görlitz

- Antragsgegner -  
- Beschwerdegegnerin -

beigeladen:

wegen

Versammlung am 29.10.2021 "A4 als Schleuseroute stoppen!"  
Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO  
hier: Beschwerde

hat der 6. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Dehoust, den Richter am Oberverwaltungsgericht Groschupp und den Richter am Landessozialgericht Guericke

am 29. Oktober 2021

### **beschlossen:**

Die Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Dresden vom 28. Oktober 2021 - 6 L 823/21 - wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen im Beschwerdeverfahren trägt der Antragsteller. Im Übrigen trägt die Beigeladene ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

Der Streitwert auf 5.000,00 Euro festgesetzt.

### **Gründe**

- 1 Die Beschwerde hat keinen Erfolg.
- 2 Herr R..... A..... zeigte gegenüber der Antragsgegnerin am 18. Oktober 2021 für die Partei „F.....“ eine Versammlung unter dem Thema "A4 als Schleuseroute stoppen!" an. Als Versammlungsort wird "Auf der Autobahn A4 in Richtung D....., direkt auf der Höhe vom H..... (An der A..... X in XXXXX G.....)" bezeichnet, explizit soll nur die Fahrspur Richtung D..... für die Kundgebung genutzt werden. Zeit der Veranstaltung soll der 29. Oktober 2021 von 19.00 Uhr bis 20.00 Uhr sein.
- 3 Der Landkreis Görlitz untersagte mit Bescheid vom 26. Oktober 2021 die auf der Autobahn A4 geplante Versammlung für das Gebiet des Landkreises Görlitz. Das Verwaltungsgericht hat den Antrag, die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragsteller gegen den Bescheid des Antragsgegners vom 26. Oktober 2021 anzuordnen, mit Beschluss vom 28. Oktober 2021 - 6 L 823/21 - abgelehnt.

- 4 Die mit der Beschwerde vorgebrachten Gründe, auf deren Prüfung der Senat nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO grundsätzlich beschränkt ist, rechtfertigen die Änderung des angefochtenen Beschlusses des Verwaltungsgerichts nicht.
- 5 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. Als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe ist die Versammlungsfreiheit für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend. In ihrer idealtypischen Ausformung sind Demonstrationen die gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen, bei der die Teilnehmer in der Gemeinschaft mit anderen eine Vergewisserung dieser Überzeugungen erfahren und andererseits nach außen - schon durch die bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens und die Wahl des Ortes - im eigentlichen Sinne des Wortes Stellung nehmen und ihren Standpunkt bezeugen. Vom Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters ist grundsätzlich die Entscheidung über die Durchführung der Versammlung als Aufzug, die Auswahl des Ortes und die Bestimmung der sonstigen Modalitäten der Versammlung umfasst (BVerfG, Beschl. v. 5. September 2003 - 1 BvQ 32/03 -, juris Rn. 38; SächsOVG, Beschl. v. 11. Dezember 2020 - 6 B 432/20 -, juris Rn. 9).
- 6 Nach Art. 8 Abs. 2 GG kann dieses Recht für Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden. Ein solches Gesetz stellt § 15 Abs. 1 SächsVersG dar, wonach die zuständige Behörde die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder von bestimmten Beschränkungen abhängig machen kann, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist. Versammlungsrechtliche Beschränkungen sind im Lichte der grundlegenden Bedeutung von Art. 8 Abs. 1 GG auszulegen. Eingriffe in die Versammlungsfreiheit sind nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zulässig (vgl. zum Vorstehenden BVerfG, Beschl. v. 30. August 2020 - 1 BvQ 94/20 -, juris Rn. 14 m. w. N.).
- 7 Das der zuständigen Behörde durch § 15 Abs. 1 SächsVersG eingeräumte Entschließungsermessen ist grundrechtlich gebunden. Die Versammlungsfreiheit hat nur dann zurückzutreten, wenn eine Abwägung unter Berücksichtigung der Bedeutung des Freiheitsrechtes ergibt, dass dies zum Schutz anderer mindestens gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist. Dabei kollidierende Grundrechtspositionen sind hierfür in ihrer Wechselwirkung zu erfassen und nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz so

in Ausgleich zu bringen, dass sie für alle Beteiligten möglichst weitgehend wirksam werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 11. April 2018 - 1 BvR 3080/09 -, juris Rn. 32). Rechtsgüterkollisionen können im Rahmen versammlungsrechtlicher Beschränkungen ausgeglichen werden. Maßgeblich sind dabei stets die besonderen Umstände des jeweiligen Einzelfalls, insbesondere die Art und das Maß der Auswirkungen auf betroffene Dritte und deren Grundrechte (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24. Oktober 2001 - 1 BvR 1190/90 -, juris, Rn. 64). Wichtige Abwägungselemente sind unter anderem die Dauer und Intensität der Aktion, deren vorherige Bekanntgabe, evtl. Ausweichmöglichkeiten, die Dringlichkeit evtl. verhinderter Anliegen, aber auch der Sachbezug zwischen den in ihrer Fortbewegungsfreiheit beeinträchtigten Personen und dem Protestgegenstand (BVerfG, Beschl. v. 24. Oktober 2001 a. a. O. m. w. N.).

- 8 Nach inzwischen herrschender obergerichtlicher Rechtsprechung schließt die spezifische Widmung der Autobahnen für den überörtlichen Kraftfahrzeugverkehr deren Nutzung für Versammlungszwecke nicht generell aus (SächsOVG, Beschl. v. 8. Oktober 2021 - 6 B 376/21 -, juris Rn. 7; NdsOVG, Beschl. v. 4. Juni 2021 - 11 ME 126/21 -, juris Rn. 10; OVG Hamburg, Beschl. v. 11. Dezember 2020 - 4 Bs 229/20 -, <https://openjur.de/u/2310347.html>; HessVGH, Beschl. v. 30. Oktober 2020 - 2 B 2655/20 -, juris, Rn. 6; OVG NRW, Beschl. v. 3. November 2017 - 15 B 1370/17 -, juris, Rn. 15 ff.; OVG LSA, Beschl. v. 27. Juli 1993 - 2 M 24/93 -, juris, Rn. 8). Allerdings kommt eine Nutzung zu Versammlungszwecken nur in eng begrenzten Ausnahmefällen in Betracht, da Bundesautobahnen nach § 1 Abs. 3 Satz 1 FStrG Bundesfernstraßen sind, die nur für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt und so angelegt sind, dass sie frei von höhengleichen Kreuzungen und für Zu- und Abfahrt mit besonderen Anschlussstellen ausgestattet sind. Während bei innerörtlichen Straßen und Plätzen, bei denen die Widmung die Nutzung zur Kommunikation und Informationsverbreitung einschließt, Einschränkungen oder gar ein Verbot von Versammlungen aus Gründen der Verkehrsbehinderung nur unter engen Voraussetzungen in Betracht kommen, darf Verkehrsinteressen bei öffentlichen Straßen, die allein dem Straßenverkehr gewidmet sind, größere Bedeutung beigemessen werden, so dass das Interesse des Veranstalters und der Sammlungsteilnehmer an der ungehinderten Nutzung einer solchen Straße gegebenenfalls zurückzutreten hat (SächsOVG, Beschl. v. 8. Oktober 2021 a. a. O.). Stehen die äußere Gestaltung und die durch sie ausgelösten Behinderungen in einem Zusammenhang mit dem Sammlungsthema oder betrifft das Anliegen auch die von der Demonstration nachteilig Betroffenen, kann die Beeinträchtigung ihrer Freiheitsrechte unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände möglicherweise eher sozial erträglich und dann in größerem Maße hinzunehmen sein, als wenn dies nicht der Fall ist. Dem-

gemäß ist im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen, ob und wie weit die Wahl des Versammlungsortes und die konkrete Ausgestaltung der Versammlung sowie die von ihr betroffenen Personen einen Bezug zum Versammlungsthema haben (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24. Oktober 2001 a. a. O. Rn. 64; HessVGH, Beschl. v. 30. Oktober 2020 a. a. O. Rn. 5). Daraus resultiert ein unmittelbarer Bezug zwischen dem Recht, eine Versammlung auf einer Autobahn abzuhalten, und dem Thema der Versammlung. Je konkreter ein örtlicher Bezug zu einem bestimmten Autobahnabschnitt ist, desto eher vermag das Versammlungsrecht das Interesse an der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs ausnahmsweise zu verdrängen. Demgegenüber ist das Versammlungsrecht stärker eingeschränkt, wenn der Bezug zur Autobahn eher lockerer und auch auf andere Abschnitte oder andere Autobahnen sinngemäß übertragbar ist.

- 9 Gemessen an diesen Grundsätzen wird mit dem Thema "A4 als Schleuseroute stoppen!" zwar - wie vom Verwaltungsgericht zutreffend festgestellt - ein konkreter örtlicher Bezug hergestellt, da die thematisierte Migration dort (auch) stattfindet. Da sie indes nicht nur dort, sondern auch an anderen Grenzübergängen, wie die zu Tschechien, Österreich und zur Schweiz, und auf Bundesfernstraßen und Straßen geringerer Ordnung sowie zu Fuß oder per Bahn erfolgt, ist der Bezug zur Autobahn nicht so eng, wie dies etwa bei Protesten gegen den Ausbau eines bestimmten Autobahnabschnitts auf diesem Teil der Autobahn der Fall ist. Ein solch lockerer Bezug zur Autobahn kann eine zur Durchführung der Veranstaltung in der angemeldeten Form erforderliche Sperrung einer Richtungsfahrbahn der Autobahn jedenfalls bei der hier gegebenen hohen Verkehrsbelastung grundsätzlich nicht rechtfertigen.
- 10 Ungeachtet dessen käme im Fall der Antragsteller auch dann, wenn man einen engen Zusammenhang zur Autobahn unterstellt, eine Sperrung der BAB 4 aus den vom Verwaltungsgericht dargelegten Gründen, auf die der Senat gemäß § 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO verweist, nicht in Betracht. Das Beschwerdevorbringen ist - selbst in Erwägung einer zeitlichen Veränderung der Versammlung - nicht geeignet, die vom Verwaltungsgericht zugrunde gelegte Sperrung der BAB 4 zumindest in Fahrtrichtung D..... infrage zu stellen. Der Senat hat im Beschluss vom 8. Oktober 2021 (a. a. O.) die Gefahren dargelegt, die bei Gleichzeitigkeit von Autobahnverkehr und Versammlung in einem Abschnitt zu erwarten wären:

"Insbesondere wäre im Bereich des Fahrradkorsos zu befürchten, dass die Fahrzeugführer in diesem Bereich zumindest in Fahrtrichtung Aachen durch Plakate, Lärm durch Lautsprecher und desgleichen erheblich abgelenkt wären, zumal diese vom Versammlungsgeschehen indirekt angesprochen werden. Zudem

könnten Steine oder Gegenstände aufgewirbelt werden. Eine zumindest einseitige Sperrung der BAB 4 wäre deshalb wegen der für die Fahrradkorsoteilnehmer bestehenden Gefahren erforderlich. Die Polizeidirektion hat in ihrer Stellungnahme dargelegt, dass ein Sicherheitsabstand von nur einem Fahrstreifen zwischen fließendem Verkehr und Fahrradkorso nicht ausreichend wäre, insbesondere wenn eine höhere Geschwindigkeit des fließenden Verkehrs möglich sein sollte."

- 11 An diesen Erwägungen hält der Senat fest. Da die BAB 4 im fraglichen Abschnitt über zwei Richtungsfahrstreifen und einen Standstreifen verfügt, gelten die vorliegenden Betrachtungen auch für den Fall, dass sich die Versammlung auf den Standstreifen beschränken würde und für den motorisierten Verkehr (nur) der linke Fahrstreifen zur Verfügung stünde. Auch hier wäre die temporäre Sperrung zumindest einer Richtungsfahrbahn zur Gewährleistung der Sicherheit von Versammlungsteilnehmern und Auto- und Motorradfahrern erforderlich, wie dies auch in der polizeilichen Einschätzung in der Verwaltungsakte für den Senat nachvollziehbar ausgeführt wird.
- 12 Eine aufnahmefähige Ausweichstrecke wäre auch nicht gegeben. Angesichts der überdurchschnittlichen Belastung der BAB 4 mit Schwerlastverkehr kämen von vornherein nur Ausweichstrecken in Betracht, die mit vorrangberechtigten Verkehrswegen sich nicht kreuzen und ausreichend ausgebaut sind. Dies ist bei den geprüften Ausweichstrecken schon aus den im Beschluss genannten Gründen nicht der Fall. Hinzu kommt, dass am Versammlungstag mit erhöhtem Pendlerverkehr zu rechnen ist und das Verkehrsaufkommen an Schwerlastverkehr - bei einer durchschnittlichen täglichen Verkehrsbelastung von 27.700 Fahrzeugen - angesichts des auf den 1. November fallenden Feiertags in P... und des beginnenden Wochenendes noch höher einzuschätzen ist. Zudem enden in Sachsen die Herbstferien.
- 13 Für die an einer Bundesautobahn gelegenen Parkplätze sind die vom Senat für Fahrbahnen von Bundesautobahnen herangezogenen Grundsätze nicht uneingeschränkt übertragbar. Unbewachte Parkplätze, die Teile des Straßenkörpers sind (P oder PWC unbewacht, vgl. § 1 Abs. 1 FStrG), dienen zwar ausschließlich dazu, im Interesse der Schnelligkeit und Leichtigkeit sowie der Sicherheit des Verkehrs Gelegenheiten für Pausen zu bieten und räumen Berufskraftfahrern die Möglichkeit ein, die gesetzlich geregelten Lenkzeiten einzuhalten (BVerwG, Urt. v. 25. März 2015 - 9 A 1.14 -, juris Rn. 23). Nach den Ausführungen der Beigeladenen sind die Parkplätze und Rastanlagen für den weiträumigen Verkehr erforderlich, damit alle Verkehrsteilnehmer die notwendigen Erholungspausen einlegen und sich bei Bedarf versorgen können,

ohne die Autobahn zu verlassen. Gleichwohl treten neben den Aspekt des Straßenverkehrs auch kommunikative Zwecke. Ersichtlich wird dies auch durch die im Bereich von Autobahnparkplätzen installierten Picknickplätze (Tisch-Bank-Kombinationen). Auch hier resultieren die Schranken der Versammlungsfreiheit jedoch aus dem Schutz individueller Rechtsgüter oder zur Verfolgung legitimer, hinreichend gewichtiger öffentlicher Zwecke des gemeinen Wohls. Hierzu gehören z. B. bei Versammlungen, die im privaten Gelände eines Flughafens durchgeführt werden, vor allem die Sicherheit und Funktionsfähigkeit des Flughafenbetriebs (BVerfG, Ur. v. 22. Februar 2011 - 1 BvR 699/06 -, juris Rn. 67). Der Sicherheit und Funktionsfähigkeit des Flughafenbetriebs kommt erhebliches Gewicht zu und rechtfertigt Einschränkungen der Versammlungsfreiheit (BVerfG, Ur. v. 22. Februar 2011 a. a. O. Rn. 86 f.).

- 14 Autobahn-Parkplätzen kommt aus Gründen der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs eine wichtige Funktion zu, weshalb sie nicht mit verkehrsberuhigten Zonen im innerstädtischen Bereich vergleichbar sind. Stellplatzanlagen sollen in ausreichendem Umfang dem Zwang entgegenwirken, mangels geeigneter Stellplatzflächen Fahrzeuge in verkehrsgefährdender Weise abzustellen (BVerwG, Ur. v. 25. März 2015 a. a. O.) oder eine Fahrt ohne Einhaltung der vorgeschriebenen Ruhezeiten oder auch bei ausgeprägten Erscheinungen von Übermüdung fortsetzen zu müssen.
- 15 Die zur Herstellung der praktischen Konkordanz erforderliche Abwägung der betroffenen geschützten Rechtsgüter ergibt, dass dem öffentlichen Interesse an der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs nicht nur auf der Fahrbahn der Bundesautobahn, sondern nach den konkreten Umständen des Einzelfalls auch im Bereich des Parkplatzes der Vorrang gebührt. In Abwägung der widerstreitenden Belange erachtet es der Senat daher nicht als gerechtfertigt, die Versammlung im Rahmen einer Auflage - wie vom Antragsteller in der Beschwerde geltend gemacht - örtlich zu beschränken.
- 16 Eine Verlegung auf die Freiflächen vor den dortigen Standorten von Bundespolizei und Zoll scheidet aus, da es sich um sicherheitsrelevante, durch Schranken und Zäune vom allgemein zugänglichen Parkplatzbereich abgetrennte nicht öffentlich zugängliche Bereiche handelt und die Arbeitsfähigkeit der und der Zugang zu den Behörden ständig gewährleistet sein muss.
- 17 Als Versammlungsort käme nur der nördliche Fahrstreifen des Rastplatzes "An der N...." der BAB 4 Fahrtrichtung A..... einschließlich der diesem Fahrstreifen

zuzuordnenden PKW-Stellflächen in Betracht. Zwar erachtet der Senat eine Absperrung dieses Bereiches als kurzfristig umsetzbar, ohne dass - worauf die Beigeladene im Beschwerdeverfahren hingewiesen hat - die anliegenden Bereiche der LKW-Stellplätze oder die Erreichbarkeit der auf dem Rastplatz angesiedelten Behörden- und Gewerbeobjekte relevant beeinträchtigt würden. Mit der Absperrung dieses Bereiches zur Durchführung einer Versammlung mit 100 Teilnehmern ginge aber der Wegfall eines Großteils der PKW-Stellplätze einher. Nach der angesichts der Kürze der verbleibenden Zeit allein möglichen Auswertung von Satellitenaufnahmen (<https://www.google.de/maps/@51.1866228,14.9938105,132m/data=!3m1!1e3?hl=de> - abgerufen am 28. Oktober 2021) würden von insgesamt ca. 70 PKW-Stellplätzen weniger als 20 PKW-Stellplätze verbleiben. Diese 20 PKW-Stellplätze stünden dann sowohl den Versammlungsteilnehmern als auch den unbeteiligten Verkehrsteilnehmern zur Verfügung.

- 18 Bei angemeldeten 100 Teilnehmern geht der Senat unter Berücksichtigung der Bildung von Fahrgemeinschaften und der Nutzung eines Reisebusses entsprechend des Beschwerdevortrags von zu erwartenden 30 bis 50 PKW aus. Bereits für diese Belastung reicht die Zahl der nach der Sperrung des nördlichen Parkplatzbereiches verbleibenden Stellflächen nicht aus. Für andere Verkehrsteilnehmer käme dies einer kompletten Sperrung der PKW-Stellflächen gleich. Diese erwartbare Situation könnte noch dadurch erschwert werden, dass - dem Senat aus vielfältigen Situationen bekannt - PKW-Stellplätze von LKW - insbesondere am Freitagabend und an Wochenenden - benutzt werden. Dies hat auch die Beigeladene so vorgetragen.
- 19 Der Senat erachtet daher die Gefahr, dass der Parkplatz durch Demonstrationsteilnehmer und sonstige Verkehrsteilnehmer verstopft wird und sich in der Folge eine Schlange von LKW, z. B. auf dem Standstreifen bildet und es hierdurch zu Verkehrsgefährdungen kommt. Offen bleiben kann, ob die zusätzliche Gefahr, dass Verkehrsteilnehmer keine andere Möglichkeit für eine kurzfristige Fahrpause haben, trotz Übermüdung ihre Fahrt mangels freier Stellflächen in verkehrsuntüchtigem Zustand fortsetzen müssen, gegeben ist, sodass mit der damit einhergehenden Gefährdung von Leib und Leben dieser und anderer Verkehrsteilnehmer das Versammlungsrecht dahinter zurücktreten muss.
- 20 Durch eine zeitliche Begrenzung der Versammlung auf z. B. 20 Minuten und/oder eine zeitliche Vorverlegung kann den dargelegten Gefahren angesichts der Sicherheitsrelevanz freier Stellflächen nicht begegnet werden.

- 21 Auch eine (ausnahmsweise) Nutzung von LKW-Stellplätzen durch PKW kommt nicht in Betracht, da ausweislich der Ausführungen der Beigeladenen in den Abendstunden stets festzustellen ist, dass die Park- und Rastplätze für LKW durch Fernfahrer, die ihre gesetzlichen Ruhezeiten einhalten, vollständig frequentiert werden. Es sei nicht unüblich, dass an einem Freitagabend sämtliche LKW-Stellplätze vollständig besetzt sind und teilweise sogar überlastet sind mit der Folge, dass LKW von Fahrern, die ihre Ruhezeiten einhielten, auch in den Bereichen der Randstreifen sowie der Beschleunigungs- und Verzögerungsstreifen abgestellt würden. Es sei somit davon auszugehen, dass am Freitagabend der Parkplatz „An der N....“ außerordentlich stark frequentiert ist. Eine zusätzliche Belastung dieses Parkplatzes durch die Teilnehmer der Versammlung führe dann zu einer erheblichen Erhöhung der Gefährdungslage. Es sei davon auszugehen, dass bereits die Fahrzeuge der Versammlungsteilnehmer dazu führten, dass die Park- und Rastanlage insgesamt überlastet und somit ein Verkehrsrückstau auf der BAB 4 Richtung P.... zu erwarten sei. Für den Senat ist kein Grund ersichtlich, diese Erwägungen für die Abendstunden des heutigen Tags, der in P.... und B..... ein verlängertes Wochenende einläutet, in Zweifel zu ziehen.
- 22 Das gleiche gilt erst recht für die beiden vom Antragsteller benannten PWC entlang der BAB 4, die über eine deutlich geringere Anzahl von Stellplätzen verfügen als der Parkplatz "An der N....".
- 23 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO.
- 24 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG.
- 25 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO; § 68 Abs. 1 Satz 5, § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.  
Dehoust

Groschupp

Guericke