

Ausfertigung

1 S 2351/14



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]

- Antragsteller -
- Beschwerdegegner -

prozessbevollmächtigt:
Rechtsanwälte Kugler u. Koll.,
Landhausstraße 68, 70190 Stuttgart, Az: 461/14 KU12/Pa

gegen

Landeshauptstadt Stuttgart - Amt für öffentliche Ordnung -,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Eberhardstraße 39, 70173 Stuttgart, Az: 32-04/21/33/14

- Antragsgegnerin -
- Beschwerdeführerin -

wegen versammlungsrechtlicher Verfügung
hier: Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO

hat der 1. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den
Präsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Ellenberger, den Richter am Ver-
waltungsgerichtshof Epe und den Richter am Verwaltungsgerichtshof Hettich

am 5. Dezember 2014

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragsgegnerin gegen den Beschluss des Verwaltungs-
gerichts Stuttgart vom 28. November 2014 - 5 K 5193/14 - wird zurückgewie-
sen.

- 2 -

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 5.000,-- EUR festgesetzt.

Gründe

I.

Der Antragsteller meldete am 07.10.2014 unter dem Motto „250. Montagsdemonstration gegen Stuttgart 21“ eine Versammlung für den 08.12.2014 an. Am 30.10.2014 wurde der Antragsgegnerin mitgeteilt, die Versammlung solle mit einer Kundgebung auf dem Arnulf-Klett-Platz/Schillerstraße (Bühne Höhe Lautenschlagerstraße) beginnen; der Aufzug solle dann durch die Friedrichstraße und die Bolzstraße zum Finanzministerium führen, wo sie ende. Die Antragsgegnerin verbot mit einer auf § 15 Abs. 1 VersammlG gestützten Verfügung vom 07.11.2014 die Nutzung des Arnulf-Klett-Platzes und der Schillerstraße für diese Versammlung (Nr. 1) und wies dem Antragsteller als Fläche für die Auftaktkundgebung die Lautenschlagerstraße zu (Nr. 2). Zudem gab sie ihm auf, bei einer Anzahl von 3.000 Versammlungsteilnehmern 60 Ordner einzusetzen (Nr. 4 Satz 1 der angefochtenen Verfügung). Sie ordnete die sofortige Vollziehung der Verfügung an. Der Antragsteller legte gegen die Verfügung Widerspruch ein und beantragte einstweiligen Rechtsschutz beim Verwaltungsgericht nach § 80 Abs. 5 VwGO.

Das Verwaltungsgericht stellte mit Beschluss vom 28.11.2014 die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen Nrn. 1 und 2 der Verfügung der Antragsgegnerin vom 07.11.2014 wieder her und lehnte im Übrigen den Antrag ab. Die Anordnung zum Einsatz von Ordnern sei rechtmäßig, die Untersagung der Nutzung des Arnulf-Klett-Platzes und der Schillerstraße für die Auftaktkundgebung und deren Verlegung in die Lautenschlagerstraße rechtswidrig. Die mit der Nutzung des Arnulf-Klett-Platzes und der Schillerstraße einhergehenden Verkehrsbeeinträchtigungen rechtfertigten nicht die Untersagung des vom Antragsteller gewählten Versammlungsortes. Die für den 08.12.2014 angemeldete Versammlung habe eine besondere Bedeutung.

Es handele sich um die 250. Montagsdemonstration fünf Jahre nach der ersten Montagsdemonstration gegen Stuttgart 21 im Jahr 2009. An ihr dürfte ein wesentlich stärkeres Interesse der Medien bestehen als an normalen Montagsdemonstrationen. Daher sei mit deutlich mehr Teilnehmern als bei einer normalen Montagsdemonstration zu rechnen. Am Arnulf-Klett-Platz sei eine möglichst große öffentliche Wahrnehmung der Versammlung eher gewährleistet als in der Lautenschlagerstraße. Bei der vorzunehmenden Gesamtabwägung sei für die vorliegende besondere Jubiläumsveranstaltung anders als bei normalen Montagsdemonstrationen dem von Art. 8 GG geschützten Interesse des Antragstellers an der Bestimmung des Versammlungsortes und einem möglichst großen Beachtungserfolg der Versammlung der Vorrang vor den Interessen der von der erforderlichen (Teil-)Sperrung des Arnulf-Klett-Platzes und der Schillerstraße betroffenen Verkehrsteilnehmer einzuräumen. Dies gelte unabhängig davon, ob mit 3.000 oder 5.000 Teilnehmern zu rechnen sei. Hinsichtlich des Einsatzes von Rettungsfahrzeugen sei von Bedeutung, dass nach den Aufnahmediensplänen für die Stuttgarter Kliniken das Katharinenhospital am 08.12.2014 keinen Notaufnahmedienservice habe, sondern das Karl-Olga-Krankenhaus in Stuttgart-Ost.

Gegen den Beschluss wendet sich die Antragsgegnerin mit der Beschwerde, der der Antragsteller entgegengetreten ist.

II.

Die zulässige Beschwerde ist nicht begründet. Die fristgerecht dargelegten Gründe, auf die sich die Prüfung des Senats beschränkt (§ 146 Abs. 4 Satz 3 und 6 VwGO), geben dem Senat keinen Anlass, über den Antrag des Antragstellers auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes abweichend vom Verwaltungsgericht zu entscheiden.

1. Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht auf Antrag die aufschiebende Wirkung eines Widerspruchs ganz oder teilweise wiederherstellen. Bei der Entscheidung hat das Gericht das Interesse des Antragstellers, dass die angefochtene Verbots- oder Auflagenverfügung vor dem rechtskräftigen Abschluss des Hauptsacheverfahrens nicht durchgesetzt wird, gegen das öffent-

liche Interesse an der sofortigen Vollziehung abzuwägen. Im Verfahren auf Wiederherstellung oder Anordnung der aufschiebenden Wirkung eines Widerspruchs, das für den Regelfall sicherstellt, dass die Verwaltungsbehörden keine irreparablen Maßnahmen durchführen, bevor die Gerichte deren Rechtmäßigkeit geprüft haben, ist der Rechtsschutzanspruch des Bürgers umso stärker, je schwerwiegender die ihm auferlegte Belastung wiegt und je mehr die Maßnahmen der Verwaltung Unabänderliches bewirken. Insbesondere im Bereich des Versammlungsrechts muss das verwaltungsgerichtliche Eilverfahren angesichts der Zeitgebundenheit von Versammlungen zum Teil Schutzfunktionen übernehmen, die sonst das Hauptsacheverfahren erfüllt. Die Verwaltungsgerichte müssen daher schon im Eilverfahren durch eine intensivere Prüfung dem Umstand Rechnung tragen, dass der Sofortvollzug der umstrittenen Maßnahme in der Regel zur endgültigen Verhinderung der Versammlung in der beabsichtigten Form führt. Soweit möglich, ist die Rechtmäßigkeit der Maßnahme nicht nur summarisch zu prüfen. Sofern dies nicht möglich ist, haben die Fachgerichte jedenfalls eine sorgfältige Folgenabwägung vorzunehmen und diese hinreichend substantiiert zu begründen (vgl. BVerfG [Kammer], Beschl. v. 20.12.2012 - 1 BvR 2794/10 - NVwZ 2013, 570).

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, die auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugute kommt, ist die Versammlungsfreiheit für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend (BVerfG, Beschl. v. 20.12.2012, a.a.O.). Damit die Bürger selbst entscheiden können, wann, wo und unter welchen Modalitäten sie ihr Anliegen am wirksamsten zur Geltung bringen können, gewährleistet Art. 8 Abs. 1 GG nicht nur die Freiheit, an einer öffentlichen Versammlung teilzunehmen oder ihr fern zu bleiben, sondern umfasst zugleich ein Selbstbestimmungsrecht über die Durchführung der Versammlung als Aufzug, die Auswahl des Ortes und die Bestimmung der sonstigen Modalitäten der Versammlung (BVerfG, Beschl. v. 20.12.2012, a.a.O.).

Ermächtigungsgrundlage für ein Verbot einer Versammlung und für beschränkende Auflagen ist § 15 Abs. 1 VersammlG. Nach dieser Bestimmung kann die zuständige Behörde 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 Aufzuges unmittelbar gefährdet ist. Dabei umfasst der Begriff der öffentlichen Sicherheit den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.05.1985 - 1 BvR 233, 341/81 - BVerfGE 69, 315).

Da der Schutz der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs umfassend normiert ist, ist er Bestandteil der Rechtsordnung und damit Schutzgut der öffentlichen Sicherheit (vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetz, 16. Aufl., § 15 Rn. 186). Die Versammlungsbehörde muss in Ansehung aller Umstände des Einzelfalls konkret abwägen, welche Beeinträchtigungen des Straßenverkehrs zugunsten der Versammlungsfreiheit und welche Einschränkungen der Versammlungsfreiheit zugunsten des Straßenverkehrs als angemessen hingenommen werden müssen. Sie hat im Sinne praktischer Konkordanz für einen möglichst schonenden Ausgleich der widerstreitenden Interessen zu sorgen. Verkehrsbeeinträchtigungen, die sich zwangsläufig aus der nicht verkehrsüblichen Inanspruchnahme öffentlicher Verkehrsflächen für Versammlungszwecke ergeben, sind - anders als etwa gezielte Verkehrsbehinderungen (vgl. BVerfG, Urt. v. 11.11.1986 - 1 BvR 713/83 u.a. - BVerfGE 73, 206 <250>) - grundsätzlich hinzunehmen (Dietel/Gintzel/Kniesel, a.a.O., § 15 Rn. 188 m.w.N.; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 14.05.1985, a.a.O., S. 353; Senatsbeschluss vom 30.04.2002 - 1 S 1050/02 - VBIBW 2002, 383 <386>). Belästigungen, die sich aus der Massenhaftigkeit der Grundrechtsausübung ergeben und sich ohne Nachteile für den Veranstaltungszweck nicht vermeiden lassen, werden Dritte im Allgemeinen ertragen müssen. Im Rahmen der Abwägung darf die Zahl der durch die Versammlung beeinträchtigten Verkehrsteilnehmer einerseits und die Zahl der Demonstranten andererseits berücksichtigt werden. Auch die durch Widmung festgelegte Zweckbestimmung

der für die Versammlung vorgesehenen Verkehrsfläche sowie Dauer und Häufigkeit von Versammlungen zum selben Thema dürfen berücksichtigt werden (Senatsbeschluss vom 12.12.2013 - 1 S 2532/13 -; Dietel/Gintzel/Kniesel, a.a.O., § 15 Rn. 189).

Unter Berücksichtigung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit darf die Behörde beim Erlass von einschränkenden Verfügungen keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose stellen. Erforderlich sind daher zum Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung erkennbare konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte, aus denen sich die unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ergibt; bloße Vermutungen reichen nicht aus (BVerfG, Beschl. v. 19.12.2007 - 1 BvR 2793/04 - NVwZ 2008, 671).

2. Bei Zugrundelegung dieser Grundsätze führt die nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO zu treffende Abwägung zu dem Ergebnis, dass die Untersagung der Nutzung des Arnulf-Klett-Platzes und der Schillerstraße für die Auftaktkundgebung und die Zuweisung der Lautenschlagerstraße als Versammlungsort für die von dem Antragsteller angemeldete Versammlung rechtswidrig ist. Mit zutreffenden Erwägungen hat das Verwaltungsgericht im angefochtenen Beschluss auf die hervorgehobene Bedeutung der Versammlung am 08.12.2014 und das daher besondere Gewicht der Versammlungsfreiheit und der Auswahl eines Versammlungsortes, der eine hohe Aufmerksamkeit gewährleistet, abgestellt. Hierauf nimmt der Senat zur Vermeidung von Wiederholungen Bezug (§ 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO).

Ohne Erfolg macht die Antragsgegnerin mit der Beschwerde geltend, dass allein die Deklarierung einer Demonstration als Jubiläumsveranstaltung ohne jeden zeitlichen oder räumlichen Bezug zum angemeldeten Versammlungsort ein besonderes Gewicht der Versammlungsfreiheit nicht zu rechtfertigen vermöge und dass die Versammlung anders als diejenige vom 30.09.2014 - die einen direkten zeitlichen und örtlichen Bezug zum sog. "Schwarzen Donnerstag" vom 30.09.2010 gehabt habe und die auf der Schillerstraße und dem Arnulf-Klett-Platz habe stattfinden können - keine vergleichbaren zeitlichen oder räumlichen Bezugspunkte habe, sondern den normalen Montagsde-

monstrationen entspreche. Der Umstand, dass es sich um die 250. Montagsdemonstration handelt und diese fünf Jahre nach den ersten Montagsdemonstrationen vom Oktober und November 2009 stattfindet, begründet hinreichend die Prognose, dass mit deutlich mehr Versammlungsteilnehmern als bei einer normalen Montagsdemonstration zu rechnen ist. Aus welchen Gründen die Antragsgegnerin bei dieser Ausgangslage von einer bloßen „Deklaration“ als Jubiläumsveranstaltung ausgeht, ist unerfindlich. Der Wahl des Versammlungsorts kommt daher angesichts der besonderen Bedeutung der Versammlung und der Teilnehmerzahl, wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, eine wesentlich höhere Bedeutung zu als bei einer normalen Montagsdemonstration. In dieser Situation kommt den mit der Demonstration verbundenen Verkehrsbehinderungen und Einschränkungen für Dritte, auch wenn diese ohne Zweifel von erheblichem Ausmaß sind, geringeres Gewicht zu. Die Versammlungsfreiheit der Versammlungsteilnehmer hat insoweit hier Vorrang. Wie die Antragsgegnerin in der Beschwerdebegründung selbst ausführt, mussten Schillerstraße und Arnulf-Klett-Platz im Jahr 2014 insgesamt 26 Mal anlässlich von Montagsdemonstrationen gesperrt werden. Auch wenn in den meisten jener Fälle die Demonstrationen über nicht angemeldete Demonstrationstrecken geführt haben mögen und die Durchführung von Versammlungen auf nicht angemeldeten Flächen von der Antragsgegnerin lediglich hingenommen worden sein sollte, ist nicht ersichtlich, warum gerade für die vorliegende Demonstration mit hervorgehobener Bedeutung die Nutzung von Schillerstraße und Arnulf-Klett-Platz zu untersagen ist.

Zudem ist sehr fraglich, ob die zugewiesene Lautenschlagerstraße als Versammlungsfläche für die Versammlung vom 08.12.2014 geeignet ist. Die Antragsgegnerin geht selbst von einer Teilnehmerzahl von etwa 3.000 Demonstranten aus. Wie im streitgegenständlichen Bescheid ausgeführt und von der Antragsgegnerin in früheren Verfahren vor dem Senat vorgetragen, hält sie die Lautenschlagerstraße als Versammlungsort für eine Teilnehmerzahl von bis zu 3.000 Personen geeignet. Soweit die Antragsgegnerin erstinstanzlich ausgeführt hat, die Fläche in der Lautenschlagerstraße erlaube, ohne dass Versammlungsteilnehmer die Gehwege nutzen müssten, Versammlungen für 3.192 Personen und unter Benutzung der Gehwege von bis zu 3.973 Perso-

nen und die Polizei in einer E-Mail vom 13.11.2014 (Verwaltungsakte /24) mitgeteilt hat, unter gänzlicher Nutzung der Gehwege sei in der Lautenschlagerstraße weiterer Platz für ca. 800-900 Personen und unter Ausdehnung der Versammlungsfläche Lautenschlagerstraße in Richtung Kronenstraße für weit mehr als 5.000 Personen, vermag der Senat das nicht nachzuvollziehen. Ob nach den örtlichen Verhältnissen bei Einbeziehung der Gehwege die Sicherheit der Versammlungsteilnehmer, das Vorhandensein ausreichender Rettungswege und die Wahrnehmung aller im Zusammenhang mit dem Aufzug und dessen Umfeld wahrzunehmenden Polizeiaufgaben hinreichend gewährleistet sind, erscheint erheblich zweifelhaft.

Diese Zweifel, ob die Lautenschlagerstraße als Versammlungsort für mehr als 3.000 Personen geeignet ist, haben hier starkes Gewicht. Denn es liegen ernsthafte Anhaltspunkte dafür vor, dass mit mehr als 3.000 Teilnehmern zu rechnen ist. Selbst die Antragsgegnerin geht von zu erwartenden 3.000 Teilnehmern aus. Der Antragsteller rechnet mit 5.000 Teilnehmern. Soweit die Antragsgegnerin erstinstanzlich vorgetragen hat, die durchschnittliche Teilnehmerzahl der Montagsdemonstrationen gegen Stuttgart 21 habe im Jahr 2014 nur 1.000 Teilnehmer betragen, kommt es darauf nicht entscheidend an. Es ist offensichtlich, dass am 08.12.2014 deutlich mehr Teilnehmer zu erwarten sind. Für die Argumentation der Antragstellerin, es sei am 08.12.2014 mit einer maximal dreimal so hohen Teilnehmerzahl zu rechnen wie bei den übrigen Montagsdemonstrationen im Jahr 2014, kann der Senat eine sachliche Grundlage nicht erkennen. Nach dem eigenen erstinstanzlichen Vortrag der Antragsgegnerin war bei den bisherigen Jubiläumsversammlungen jeweils eine Teilnehmerzahl von mehr als 3.000 Teilnehmern zu verzeichnen, nämlich bei der 100. Versammlung am 21.11.2011 eine Zahl von 5.000 Teilnehmern, bei der 150. Versammlung am 26.11.2012 und bei der 200. Versammlung am 02.12.2013 jeweils 3.400 Teilnehmer. Diese Zahlen sprechen - auch angesichts der von der Antragsgegnerin angeführten Durchschnittsteilnehmerzahl für 2014 und des geltend gemachten Umstands, dass bei der Montagsdemonstration am 29.09.2014 trotz des besonderen Anlasses der Erinnerung an den sog. „Schwarzen Donnerstag“ nach Zählung der Antragsgegnerin nur

1.600 Personen teilnahmen - dafür, dass am 08.12.2014 deutlich mehr als 3.000 Demonstranten zu erwarten sind.

Unbegründet ist das Beschwerdevorbringen der Antragsgegnerin, die Ausführungen im angefochtenen Beschluss zum Notaufnahmedienst seien nicht ganz zutreffend, da nach § 28 LKHG und dem Rettungsdienstplan 2014 das geeignete nächst gelegene Krankenhaus, mithin in bestimmten Notfällen auch das Katharinenhospital anzufahren sei und dass auch ein vom Karl-Olga-Hospital startender Rettungswagen durch eine Schillerstraße und Arnulf-Klett-Platz blockierende Versammlung behindert würde. Zwar kann eine maßgebliche Behinderung des Einsatzes von Rettungsdiensten Maßnahmen nach § 15 Abs. 1 VersammlG rechtfertigen (vgl. nur HessVGH, Beschl. v. 09.08.2013 - 2 B 1740/13 - juris). Jedoch fehlt es hier an einer ausreichenden Gefahrenprognose. In der streitigen Verfügung wird neben der Wiedergabe von Staulängen hierzu nur allgemein und pauschal ausgeführt, dass eine Versammlung auf dem Arnulf-Klett-Platz zur Beeinträchtigung von Rettungsfahrten führe und eine lange Sperrung zwischen Arnulf-Klett-Platz und Gebhard-Müller-Platz aus rettungstechnischer Sicht unzumutbar sei, sowie berichtet, dass am 29.09.2014 die Durchfahrtszeit eines RTW mit Signalhorn vom Pragsattel Nord zur Wolframstraße/Bürgerhospital 13 Minuten betragen habe. Eine tatsächlich fundierte Prognose der Antragsgegnerin, dass durch die angemeldete Versammlung eine nennenswerte Behinderung von Rettungsdiensten eintreten werde und dass dieser mit einer Verlegung der Auftaktkundgebung begegnet werden könne, fehlt jedoch. Auch mit der Beschwerdebegründung wird eine solche nicht dargelegt.

Ohne Erfolg macht die Antragsgegnerin mit der Beschwerde geltend, das Verwaltungsgericht hätte im angefochtenen Beschluss berücksichtigen müssen, dass der Antragsteller am 28.11.2014 eine geänderte Route (ergänzend ab Finanzministerium über Planie, Konrad-Adenauer-Straße, Schillerstraße zurück zum Hauptbahnhof) für den im Anschluss an die Auftaktkundgebung stattfindenden Demonstrationzug angemeldet habe, der die zu erwartenden Verkehrsbehinderungen ganz erheblich ausweite. Im vorliegenden Verfahren ist nur der Antrag des Antragstellers auf Wiederherstellung der aufschieben-

- 10 -

den Wirkung seines Widerspruchs gegen die Verfügung der Antragsgegnerin vom 07.11.2014 Streitgegenstand. Mit dieser sind in Nrn. 1 und 2 die Nutzung von Schillerstraße und Arnulf-Klett-Platz untersagt und die Lautenschlagerstraße als Versammlungsfläche zugewiesen worden. Soweit unter Nr. 3 dieser Verfügung die Aufzugsstrecke angegeben ist, handelt es sich - nach dem maßgeblichen objektiven Empfängerhorizont - nicht um eine auf § 15 Abs. 1 VersammlG gestützte Maßnahme (Auflage oder Verbot), sondern um eine sog. Anmeldebestätigung. Die von der Antragsgegnerin geltend gemachten weiteren Verkehrsbehinderungen aufgrund der Ergänzung der Anmeldung vom 28.11.2014 können daher - worauf der Senat die Beteiligten am 03.12.2014 bereits hingewiesen hat - im vorliegenden Verfahren bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit von Nrn. 1 und 2 der Verfügung vom 07.11.2014 nicht berücksichtigt werden.

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 2 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

PräsVGH Ellenberger
kann wegen Ortsabwesenheit nicht unterschreiben

Epe

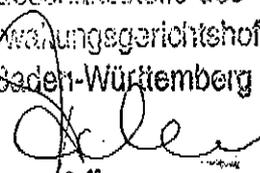
Epe

Hettich



Ausgefertigt
Mannheim, den 05. Dez. 2014

Geschäftsstelle des
Verwaltungsgerichtshofs
Baden-Württemberg


Adler
Gerichtsangehilfte