



## VERWALTUNGSGERICHT STUTTGART

### Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]  
[REDACTED]

- Antragstellerin -

prozessbevollmächtigt:  
Rechtsanwalt Markus Haintz,  
Schumannstraße 21, 89555 Steinheim,  
Az.: 000395-23

gegen

**Stadt Schwäbisch Gmünd**

- Rechtsamt -,  
vertreten durch den Oberbürgermeister,  
Waisenhausgasse 1 - 3, 73525 Schwäbisch Gmünd

- Antragsgegnerin -

wegen Aufbauten bei Versammlungen,  
hier: Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes

hat das Verwaltungsgericht Stuttgart [REDACTED]  
[REDACTED]  
[REDACTED]

am 24. Mai 2023

beschlossen:

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin gegen die Verfügung der Antragsgegnerin vom 22.05.2023 wird wiederhergestellt.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragsgegnerin.

Der Streitwert wird auf 5.000,00 EUR festgesetzt.

## Gründe

Die Antragstellerin begehrt die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs gegen die bei den **Versammlungen auf dem Marktplatz in Schwäbisch Gmünd am 25.05.2023, 26.05.2023 und 27.05.2023 jeweils von 11:00 Uhr bis 17:00 Uhr unter dem Motto „Galerie der Pandemie“** verfügte Untersagung des Aufbaus von 10 Betonständen mit Stangen, Plakaten, Schnüren, eines Pavillions, eines kleinen Tisches mit Infomaterial und Lautsprecher sowie eines Fahrzeugs.

Der zulässige Antrag ist begründet.

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs ist wiederherzustellen, weil die Anordnung der sofortigen Vollziehung zwar formell ordnungsgemäß ist, die nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO vom Gericht vorzunehmende Interessenabwägung aber zugunsten der Antragstellerin ausfällt.

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung ist formell ordnungsgemäß, insbesondere nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO begründet worden. Die Antragsgegnerin hat in der Begründung der Vollziehungsanordnung hinreichend erkennen lassen, dass sie sich des Ausnahmecharakters der Anordnung der sofortigen Vollziehung bewusst war.

**In materieller Hinsicht war die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs wiederherzustellen, weil das Interesse der Antragstellerin an der Aussetzung der Vollziehung gegenüber dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehung überwiegt.** Bei einer Entscheidung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Var. 2 VwGO hat das Gericht eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehung der angegriffenen Verfügung und dem privaten Interesse der Antragstellerin, bis zum Abschluss des Hauptsacheverfahrens von Vollzugsmaßnahmen verschont zu bleiben, vorzunehmen. Die vom Gericht vorzunehmende Interessenabwägung hat sich an den voraussichtlichen Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache zu orientieren. Im Verfahren auf Wiederherstellung 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, jedenfalls aber eine sorgfältige Folgenabwägung vorzunehmen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20.12.2012 - 1 BvR 2794/10 -, juris).

Unter Beachtung dieser Grundsätze ist davon auszugehen, dass der Widerspruch voraussichtlich Erfolg haben wird. Die Untersagung des Aufbaus der angemeldeten Gegenstände durch die Verfügung der Antragsgegnerin vom 22.05.2023 dürfte rechtswidrig sein.

Bei den von der Antragstellerin angezeigten Veranstaltungen auf dem Marktplatz in Schwäbisch Gmünd am 25.05.2023, 26.05.2023 und 27.05.2023 jeweils von 11:00 Uhr bis 17:00 Uhr unter dem Motto „Galerie der Pandemie“ handelt es sich um durch Art. 8 Abs. 1 GG geschützte Versammlungen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 30.06.2020 - 1 BvQ 94/20 -, juris).

Eine Versammlung wird dadurch charakterisiert, dass eine Personenmehrheit durch einen gemeinsamen Zweck inhaltlich verbunden ist. Das Grundrecht schützt die Freiheit der Versammlung als Ausdruck gemeinschaftlicher, auf Kommunikation angelegter Entfaltung. Der besondere Schutz der Versammlungsfreiheit beruht auf ihrer Bedeutung für den Prozess der öffentlichen Meinungsbildung in der freiheitlich-demokratischen Ordnung des Grundgesetzes. Für die Eröffnung des Schutzbereichs von Art. 8 Abs. 1 GG reicht es wegen seines Bezugs auf den Prozess öffentlicher Meinungsbildung nicht aus, dass die Teilnehmer bei ihrer kommunikativen Entfaltung durch einen beliebigen Zweck verbunden sind. Vorausgesetzt ist vielmehr zusätzlich, dass die Zusammenkunft auf die Teilnahme an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet ist. Versammlungen im Sinne des Art. 8 GG und damit auch des Versammlungsgesetzes sind demnach örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zu gemeinschaftlicher, auf die

Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung. Entscheidend ist, dass die Meinungsbildung und -äußerung mit dem Ziel erfolgt, auf die Öffentlichkeit entsprechend einzuwirken. Die Erörterung und Kundgebung muss in Angelegenheiten erfolgen, die zur öffentlichen Meinungsbildung bestimmt und geeignet sind. Der Schutz der Versammlungsfreiheit umfasst nicht nur das gewählte Thema der Veranstaltung, sondern auch die Entscheidung, welche Maßnahmen der Veranstalter zur Erregung der öffentlichen Aufmerksamkeit für sein Anliegen einsetzen will (vgl. BVerwG, Urteil vom 16.05.2007 - 6 C 23/06 -, juris Rn. 15 m.w.N.). Von Art. 8 Abs. 1 GG sind nicht allein Veranstaltungen geschützt, bei denen Meinungen in verbaler Form kundgegeben oder ausgetauscht werden, sondern auch solche, bei denen die Teilnehmer ihre Meinungen zusätzlich oder ausschließlich auf andere Art und Weise - hier in Form des Aufhängens von Plakaten an zuvor aufgespannten Schnüren, bezeichnet als „Galerie der Pandemie“ - zum Ausdruck bringen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.10.2001 - 1 BvR 1190/90 -, u.a., juris Rn. 39). Gleichwohl reicht es für die Eröffnung des Schutzbereichs wegen seines Bezugs auf den Prozess öffentlicher Meinungsbildung nicht aus, dass die Teilnehmer bei ihrer gemeinschaftlichen kommunikativen Entfaltung durch einen beliebigen Zweck verbunden sind. Vorausgesetzt ist vielmehr zusätzlich, dass die Zusammenkunft auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.10.2001 - 1 BvR 1190/90 -, u.a., juris Rn. 41).

Danach liegen hier Versammlungen im Sinne von Art. 8 GG, § 15 VersG vor. Das Thema „Galerie der Pandemie“ betrifft eine die Öffentlichkeit berührende politische Fragestellung und zielt insoweit auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung. Dem Veranstaltungsthema wird auch durch Hilfsmittel, die in der Veranstaltung Verwendung finden sollten, Ausdruck verliehen. Auch die Anzahl der angekündigten sechs Versammlungsteilnehmer steht einer Versammlung nicht entgegen.

Es bedarf daher entgegen der Rechtsansicht der Antragsgegnerin keiner straßenrechtlichen Sondernutzungserlaubnis (vgl. VG Freiburg, Beschluss vom 26.07.2019 - 6 K 3099/19 -, n.v.).

Gegenstände und Hilfsmittel, die in eine Versammlung eingebracht werden, denen eine funktionale, chronische oder konzeptionelle Bedeutung für das Versammlungsthema zukommt und die für die konkrete kollektive Meinungskundgabe als wesensnotwendig anzusehen sind, werden vom Schutzgehalt der Versammlungsfreiheit umfasst. Eine funktionale Bedeutung ist anzunehmen, wenn ohne den Gegenstand oder das Hilfsmittel die Verwirklichung des Versammlungszwecks nicht oder nur teilweise zu realisieren wäre (vgl. BVerfG, Beschluss vom 26.06.2014 - 1 BvR 2135/09 -, juris Rn. 11; OVG der Freien Hansestadt Bremen, Beschluss vom 04.05.2021 - 1 B 215.21 -, NordÖR 2021, 537 ff; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 16.06.2020 - 15 A 3138.18 -, juris).

Da die von der Antragstellerin angemeldeten Gegenstände Versammlungsmittel sind, kann die Antragsgegnerin die Untersagung von deren Aufbau aufgrund der Polizeifeftigkeit des Versammlungsrechts hier nicht auf die polizeirechtliche Ermächtigungsggrundlage in §§ 1, 3 PolG stützen, weil das Versammlungsrecht diesbezüglich eine abschließende Spezialregelung enthält (vgl. BVerwG, Urteil vom 25.07.2007 - 6 C 39/06 -, juris Rn. 30).

Die Untersagung des Aufbaus der angemeldeten Gegenstände ist auch nicht nach § 15 Abs. 1 VersammlG rechtmäßig. Nach der die Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG), die nicht unbeschränkt gewährleistet ist (Art. 8 Abs. 2 GG), beschränkenden gesetzlichen Vorschrift des § 15 Abs. 1 VersammlG 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 beschränkende Verfügung soll Rechtsgütern dienen, deren Schutz im betroffenen Fall der Ausübung der Versammlungsfreiheit vorgeht, und sie soll den Gefahren auf eine Weise entgegenwirken, die stärker beeinträchtigende Maßnahmen, etwa ein Verbot der Versammlung, nicht erforderlich werden lassen. Eine das Versammlungsrecht beschränkende Verfügung darf nur ergehen, wenn bei verständiger Würdigung sämtlicher erkennbarer Umstände die Durchführung der Versammlung so wie geplant mit Wahrscheinlichkeit eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit verursacht. Dabei ist zu berücksichtigen, dass zwar dem Veranstalter einer Versammlung das Selbstbestimmungsrecht über die Durchführung

der Versammlung und dabei (zunächst) auch die Auswahl der Versammlungsmittel zusteht, das Selbstbestimmungsrecht aber nicht die Entscheidung umfasst, welche Beeinträchtigungen die Träger kollidierender Rechtsgüter hinzunehmen haben (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 16.07.2022 - 9 S 1561/22 -, juris Rn. 17 m.w.N.).

Die Versammlungsbehörde hat bei ihrer Ermessensentscheidung die durch die vorge-sehene Versammlung berührten unterschiedlichen Rechtsgüter und Interessen durch Abwägung des auf Seiten des Veranstalters zu beachtenden Grundrechts nach Art. 8 Abs. 1 GG mit gegenüberstehenden öffentlichen und privaten Interessen (hier das öf-fentliche Interesse an der Gewährleistung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs auf dem Marktplatz der Antragsgegnerin) unter Berücksichtigung aller relevanten Um-stände zu einem angemessenen Ausgleich zu bringen. Bei innerörtlichen Straßen und Plätzen, bei denen die Widmung die Nutzung zur Kommunikation und Informations-verbretung einschließt, kommen Einschränkungen oder gar ein Verbot aus Gründen der Verkehrsbehinderung nur unter engen Voraussetzungen in Betracht. Die Behörde kann deshalb die Nutzung des Platzes durch die Versammlung grundsätzlich nicht al-lein unter Hinweis auf diese zwangsläufig eintretenden Folgen untersagen, weil ande-renfalls über § 15 Abs. 1 VersammlG letztlich ein absolutes Verbot der Nutzung von Straßen und Plätzen für Versammlungszwecke statuiert würde, für das aus den oben dargelegten Gründen eine rechtliche Grundlage fehlt (vgl. zum Ganzen Hessischer VGH, Beschluss vom 31.07.2008 - 6 B 1629.08 -, juris Rn. 13, 16 m.w.N.).

Nach den allgemeinen Regeln des Verwaltungsrechts, die auf die Konzeption der Grundrechte als Abwehrrechte abgestimmt sind, liegt die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von Gründen für ein Verbot oder eine Auflage bei der Behörde (vgl. BVerfG, Beschluss vom 04.09.2009 - 1 BvR 2147/09 -, juris Rn. 13).

Dass bei Verwendung der von der Antragstellerin angemeldeten Versammlungsmittel eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bestünde, ist nicht zu erkennen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass es sich bei dem Markt-platz um eine öffentliche Straße in Form einer Fußgängerzone handelt, die ca. 27 m breit und ca. 200 m lang ist und die Versammlung auf einer Fläche von 100 qm statt-finden soll. Der bloße Hinweis auf eine Belästigung der Außengastronomie sowie die

Sicherheit und Leichtigkeit des Fußgängerverkehrs rechtfertigt insbesondere vor dem Hintergrund des kommunikativen Zwecks des innerstädtischen Platzes die Annahme einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 und 2 GKG. In Fällen der vorliegenden Art ist auch im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes regelmäßig der Auffangstreitwert von 5.000,00 EUR festzusetzen, da die Entscheidung einer Vorwegnahme der Hauptsache gleichkommt.

### Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist die **Beschwerde** an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in Mannheim, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim oder Postfach 103264, 68032 Mannheim, gegeben. Sie ist beim Verwaltungsgericht Stuttgart innerhalb von **zwei Wochen** nach Bekanntgabe der Entscheidung einzulegen. Die Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg eingeht. Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, beim Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Vor dem Verwaltungsgerichtshof muss sich jeder Beteiligte, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder die in § 67 Absatz 2 Satz 1 VwGO genannten Rechtslehrer mit Befähigung zum Richteramt oder die in § 67 Absatz 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen zugelassen. Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen. Ein Beteiligter, der nach Maßgabe des § 67 Abs. 4 Sätze 3 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

Hinsichtlich der Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an den Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg in Mannheim, Schubertstraße 11, 68165 Mannheim oder

Postfach 103264, 68032 Mannheim, gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200 € übersteigt. Diese Beschwerde kann von den Beteiligten selbst oder von einem Prozessbevollmächtigten eingelegt werden. Sie ist schriftlich, im Wege der elektronischen Kommunikation gemäß § 55a VwGO oder zu Protokoll des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle beim Verwaltungsgericht Stuttgart einzulegen und dann zulässig, wenn sie vor Ablauf von sechs Monaten nach Rechtskraft der Entscheidung in der Hauptsache oder anderweitiger Erledigung des Verfahrens eingelegt wird. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

**Hinweis:**

Hinsichtlich der Anforderungen an das elektronische Dokument und seine Übermittlung wird auf § 55a Abs. 2 bis 5 und – für die darin besonders genannten Beteiligten – auf § 55d der Verwaltungsgerichtsordnung verwiesen. Die Zusendung einer „schlichten“ E-Mail genügt nicht.

**Anschrift des Verwaltungsgerichts:**

Verwaltungsgericht Stuttgart, Augustenstraße 5, 70178 Stuttgart oder Postfach 10 50 52, 70044 Stuttgart

