



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

5 V 2212/20

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

– Antragstellerin –

Prozessbevollmächtigter:

[REDACTED]
[REDACTED]

g e g e n

die Stadt Bremerhaven, vertreten durch den Magistrat,
Hinrich-Schmalfeldt-Straße/Stadthaus 1, 27576 Bremerhaven

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]
[REDACTED]
[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - durch Richterinnen Dr. Jörgensen, Richter Dr. Sieweke und Richter Lange am 15. Oktober 2020 beschlossen:

Das Verfahren wird eingestellt, soweit die Beteiligten es übereinstimmend für erledigt erklärt haben.

Die aufschiebende Wirkung der Klage vom 13.10.2020 (Aktenzeichen 5 K 2233/20) gegen die Verfügung des Bürger- und Ordnungsamtes der Antragsgegnerin vom 12.10.2020 wird im Hinblick auf Ziffer I. Nr. 7 und Ziffer II. in Gänze und im Hinblick auf Ziffer I. Nr. 10 mit der Maßgabe wiederhergestellt, dass die eingesetzten Lautsprecher und Megaphone eine Lautstärke von

85 dB(A) als Messwert, gemessen in einem Meter Abstand von der Emissionsquelle, nicht überschreiten dürfen.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragsgegnerin.

Der Streitwert wird auf 2.500,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I. Die Antragstellerin wendet sich im einstweiligen Rechtsschutzverfahren gegen zwei Auflagen zur Durchführung einer Versammlung sowie gegen die Androhung eines Zwangsmittels.

Sie versteht sich ausweislich ihres Parteiprogrammes als soziale Heimatpartei der Deutschen, die sich zu einem lebensrichtigen Menschenbild bekennt und konsequent für nationale Identität, nationale Souveränität und nationale Solidarität einsetzt.

Der Senator für Inneres der Freien Hansestadt Bremen wies mit einem „Erlass zum Umgang mit dem öffentlichen Zeigen von Reichskriegsflaggen“ vom 14.09.2020 darauf hin, dass die Reichskriegsflagge ein Symbol nationalsozialistischer Anschauungen und/oder von Ausländerfeindlichkeit sei. Die Verwendung in der Öffentlichkeit stelle eine nachhaltige Beeinträchtigung der Voraussetzungen für ein geordnetes staatsbürgerliches Zusammenleben und damit eine Gefahr für die öffentliche Ordnung dar. Regelmäßig werde dadurch der Ordnungswidrigkeitentatbestand des § 118 Abs. 1 OWiG erfüllt, weshalb stets ein Ordnungswidrigkeitenverfahren einzuleiten sei. Als Anlagen zu diesem Erlass sind die Kriegsflagge des Norddeutschen Bundes/Deutschen Reiches von 1867 bis 1921, die Kriegsflagge des Deutschen Reiches von 1922 bis 1933, die Kriegsflagge des Deutschen Reiches von 1933 bis 1935 sowie die Reichsflagge ab 1892/Flagge des „Dritten Reichs“ von 1933 bis 1935 beigelegt.

Mit Schreiben vom 24.09.2020 und 06.10.2020 meldete die Antragstellerin für den 17.10.2020 in der Zeit von 12.00 bis 14.00 Uhr eine Kundgebung in Bremerhaven mit 30 Teilnehmern unter dem Motto „Ja zur Tradition: Kein Verbot stoppt Schwarz-Weiß-Rot!“ an. Als Hilfsmittel wurden „Schwarz-Weiß-Rot- und Reichskriegsfahnen des Kaiserreichs“, ein Infostand, ein Lautsprecherwagen (Lautsprecher- und Megaphon-Einsatz), Transparente und Stromerzeuger angegeben.

Mit Bescheid vom 12.10.2020 verfügte das Bürger- und Ordnungsamt der Antragsgegnerin neben Auflagen zur Verhütung und Bekämpfung des Coronavirus u.a., dass während der

geplanten Versammlung Reichskriegsflaggen und Symbole, die Inhalt des Erlasses vom 14.09.2020 seien, sowie ähnliche oder verfremdete Abwandlungen der Reichskriegsflagge oder auf ihr basierende Flaggen nicht gezeigt werden dürften. Dies gelte insbesondere für alle drei Varianten der Reichskriegsflagge (1867/1871 bis 1892, 1892 bis 1903, 1903 bis 1919/1921). Die Reichsflagge (Handelsflagge des Norddeutschen Bundes 1867 bis 1871, Nationalflagge des Deutschen Reiches 1871 bis 1919 und 1933 bis 1935), Schwarz-Weiß-Rot ohne weitere Elemente, sei eine Reichskriegsflagge im Sinne des Erlasses. Die entsprechenden Motive dürften auch nicht auf sonstigen Gegenständen (insbesondere Kleidungsstücken, Transparenten und Plakaten) geführt werden (Ziffer I. Nr. 7 der Verfügung). Zudem dürften Lautsprecher nur so betrieben werden, dass eine Lautstärke von 55 dB(A) als Messwert, gemessen vor den Fenstern der nächstgelegenen Wohnhäuser, nicht überschritten wird (Ziffer I. Nr. 10 der Verfügung). Unter Ziffer II. der Verfügung drohte die Versammlungsbehörde für den Fall der Nichtbeachtung der Auflagen die Anwendung unmittelbaren Zwangs in der Form an, dass die Versammlung bei einer groben Nichtbeachtung der Auflagen aufgelöst werde. Die sofortige Vollziehung der Ziffer II. der Verfügung wurde unter Ziffer III. angeordnet.

Zur Begründung wurde ausgeführt, dass eine Sanktionierung des öffentlichen Zeigens von Reichskriegsflaggen als eine Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung nach § 118 OWiG möglich sei, wenn aufgrund der Gesamtumstände eine Unterstützung von nationalistischen Positionen angenommen werden müsse, die die Öffentlichkeit belästigten. Aufgrund des Erlasses vom 14.09.2020 sei beim öffentlichen Zeigen der Reichskriegsflagge in jedem Fall ein Ordnungswidrigkeitenverfahren einzuleiten. Dieser Erlass sei als Reaktion auf die Erfahrungen im August 2020, als Demonstranten versucht hätten, in das Reichstagsgebäude einzudringen, verfügt worden. Aus einer Gesamtschau ergebe sich vorliegend, dass die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet sei. Die angemeldete Versammlung beabsichtige, ein Klima der Gewaltdemonstration und potentieller Gewaltbereitschaft zu erzeugen (militantes Auftreten), und verfolge das Ziel, ein Klima der Einschüchterung (Schaffung von Angsträumen) und eine Zurschaustellung der eigenen Macht zu erzeugen. Im Hinblick auf die Aussagekraft und Intensität der Versammlung bleibe sie nicht hinter strafbaren Äußerungen zurück, sondern stehe diesbezüglich in nichts nach. Die Reichsflaggen seien dabei das Symbol rechtsextremer Ideologien, nationalsozialistischer Anschauungen und/oder Ausländerfeindlichkeiten. Sie dienten als Ersatz für verbotene Flaggen des nationalsozialistischen Regimes und drückten eine Identifikation mit den Riten und Symbolen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft aus. Die beschränkenden Maßnahmen seien unverzichtbar. Den Versammlungsteilnehmern sei es möglich, auch ohne das Zeigen der untersagten Flaggen durch den Informationsstand und Lautsprecherdurchsagen ihr Thema in die Öffentlichkeit

zu transportieren. Die Auflage zur Beschränkung der Lautstärke wurde nicht begründet. Die beigefügte Rechtsbehelfsbelehrung wies auf die Statthaftigkeit eines Widerspruchs gegen die Verfügung hin. Ziffer I. der Verfügung sei kraft Gesetzes sofort vollziehbar; für Ziffer II. sei die sofortige Vollziehung angeordnet worden.

Unter dem 12.10.2020 erhob die Antragstellerin Widerspruch gegen Ziffer I. Nr. 7 und Nr. 10 und Ziffer II.

Am 13.10.2020 hat sie um einstweiligen Rechtsschutz nachgesucht. Im Hinblick auf Ziffer I. der angegriffenen Verfügung fehle es bereits an einer ordnungsgemäßen Anordnung der sofortigen Vollziehung, weshalb der eingelegte Rechtsbehelf in der Hauptsache aufschiebende Wirkung entfalte. Das Flaggenverbot sei rechtswidrig, weil von dem Zeigen der untersagten Flaggen keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehe. Es sei bereits fraglich, ob die auf die öffentliche Ordnung abstellende Vorschrift des § 118 OWiG einen Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit begründen könne. Insoweit sei der versammlungsspezifische Kontext zu beachten. Die kritische Auseinandersetzung mit dem Erlass des Innensensors, der in klarem Widerspruch zur obergerichtlichen Rechtsprechung stehe, stelle das zentrale Anliegen der Versammlung dar; die Flaggen seien unabdingbarer Bestandteil der beabsichtigten Meinungskundgabe und nicht bloß sekundäres Beiwerk. Meinungsbezogene Beschränkungen einer Versammlung wegen eines Verstoßes gegen die öffentliche Ordnung seien nur insofern zulässig, als die Störung nicht aus der geäußerten Meinung, sondern aus der spezifischen Art und Weise ihrer Darbietung resultiere. Daran fehle es hier. Ob eine Ordnungswidrigkeit nach § 118 OWiG vorliege, müsse anhand einer sorgfältigen einzelfallbezogenen Abwägung beurteilt werden. Zudem seien keine tatsächlichen Anhaltspunkte für die von der Versammlungsbehörde unterstellten Absichten und Ziele der Versammlungsteilnehmer dargelegt worden. Allein die Verwendung der untersagten Flaggen, die überhaupt nichts mit dem Nationalsozialismus zu tun hätten, schüchtere niemanden ein. Sie – die Antragstellerin – sei mit einer Begrenzung der maximalen Anzahl an Flaggen einverstanden. Die Beschränkung der Lautstärke auf 55 dB(A) sei bereits mangels Begründung rechtswidrig und auch zu unbestimmt, da nicht erkennbar sei, ob es sich um einen Spitzenpegel oder einen Dauerschallpegel handle. Zudem sei die Festlegung von 55 dB(A) unverhältnismäßig niedrig. Aufgrund der Rechtswidrigkeit der Grundverfügungen sei auch die Zwangsmittellandrohung im angegriffenen Umfang rechtswidrig. Hinzu komme, dass die Auflösung der Versammlung kein zulässiges Zwangsmittel, sondern ein eigenständiger Verwaltungsakt sei, der wiederum mittels unmittelbaren Zwangs durchgesetzt werden könne.

Mit gerichtlichem Schreiben vom 13.10.2020 hat das Gericht die Beteiligten darauf hingewiesen, dass ein Widerspruch gegen die angegriffenen Auflagen gemäß Art. 8 Abs. 1 Nr. 7 BremAGVwGO unstatthaft sein dürfte. Daraufhin hat die Antragstellerin Klage erhoben (Aktenzeichen 5 K 2233/20) und im einstweiligen Rechtsschutzverfahren beantragt,

1. festzustellen, dass die Anfechtungsklage vom 13.10.2020 gegen die Ziffer I. Nr. 7 und Nr. 10 des Bescheids vom 12.10.2020 aufschiebende Wirkung hat,

hilfsweise,

die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage vom 13.10.2020 gegen die Ziffer I. Nr. 7 und Nr. 10 des Bescheids vom 12.10.2020 wiederherzustellen,
2. die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage vom 13.10.2020 gegen die Ziffer II. des Bescheids vom 12.10.2020 anzuordnen, soweit sich die Zwangsmittelandrohung auf eine Zuwiderhandlung gegen die Ziffer I. Nr. 7 und Nr. 10 bezieht.

Mit ergänzendem Schreiben vom 14.10.2020 hat das Bürger- und Ordnungsamt die sofortige Vollziehung der Ziffer I. der Verfügung vom 12.10.2020 nachträglich angeordnet. Aus der Begründung des Bescheides vom 12.10.2020 ergebe sich zweifelsfrei, dass (auch) der Sofortvollzug der Auflagen habe angeordnet werden sollen. Die Anordnung des Sofortvollzuges sei erforderlich, da eine Entscheidung in einem eventuellen Hauptsacheverfahren nicht abgewartet und die aufschiebende Wirkung nicht hingenommen werden könne. Es sei der Antragstellerin zuzumuten, das Zeigen der Reichskriegsflagge zu unterlassen.

Daraufhin hat die Antragstellerin den Antrag auf Feststellung der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage für erledigt erklärt. Die Anordnung des Sofortvollzuges sei im Hinblick auf die Schallpegelbegrenzung nicht ordnungsgemäß begründet worden. Sie beantragt nunmehr,

1. die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage vom 13.10.2020 gegen die Ziffer I. Nr. 7 und Nr. 10 des Bescheids vom 12.10.2020 wiederherzustellen,
2. die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage vom 13.10.2020 gegen die Ziffer II. des Bescheids vom 12.10.2020 anzuordnen, soweit sich die Zwangsmittelandrohung auf eine Zuwiderhandlung gegen die Ziffer I. Nr. 7 und Nr. 10 bezieht.

Die Antragsgegnerin tritt dem Eilantrag entgegen. Sie verweist auf die Ausführungen in dem angegriffenen Bescheid und trägt ergänzend vor, dass ein Verstoß gegen die öffentliche Ordnung dann, wenn die Schwelle des Verstoßes gegen § 118 OWiG erreicht sei, gleichermaßen einen Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit begründe. Die demonstrative Zurschaustellung von Reichskriegsflaggen könne eine Einschüchterungswirkung entfalten oder jedenfalls beabsichtigen. Maßgeblich sei auch, wer die Flagge zeige. Eine Einschüchterungswirkung sei ganz im Sinne der Programmatik der Antragstellerin. Ein gewisses Einschüchterungspotential werde bereits durch das Motto der Versammlung aufgebaut, indem damit gedroht werde, sich über das „Verbot“ der Reichskriegsflaggen hinwegzusetzen und sich den Mitteln des demokratischen Rechtsstaates nicht zu beugen. Ein friedliches Zeigen der Flagge als Beitrag zur öffentlichen Diskussion über die Sinnhaftigkeit eines Verbotes sei darin nicht zu sehen. Die Antragsgegnerin hat sich der teilweisen Erledigungserklärung mit Schriftsatz vom 15.10.2020 angeschlossen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte verwiesen.

II. Das Verfahren war in entsprechender Anwendung des § 92 Abs. 3 Satz 1 VwGO einzustellen, soweit die Beteiligten den Rechtsstreit übereinstimmend für erledigt erklärt haben.

Im Übrigen handelt es sich bei den nunmehr verbleibenden Anträgen zu 1. und 2. entgegen der Formulierung der Antragstellerin bei verständiger Würdigung ihres Begehrens (§§ 122 Abs. 1, 88 VwGO) um einen einheitlichen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der erhobenen Klage gegen Ziffer I. Nr. 7 und Nr. 10 und Ziffer II. des angegriffenen Bescheides vom 12.10.2020. Die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Zwangsmittellandrohung entfällt nicht kraft Gesetzes. Der Sofortvollzug ist nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO durch die Behörde gesondert anzuordnen.

Der so verstandene Antrag ist nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO zulässig. Er hat auch in der Sache Erfolg. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung leidet zum Teil bereits an einem formellen Fehler (1). Zudem überwiegt im Rahmen der vorzunehmenden Interessenabwägung das Aussetzungsinteresse der Antragstellerin (2).

1. Die Versammlungsbehörde ist den formellen Anforderungen, die nach § 80 Abs. 3 VwGO an die Begründung der Anordnung des Sofortvollzuges zu stellen sind, bereits nicht in Gänze nachgekommen.

Erforderlich ist eine auf den konkreten Einzelfall abstellende, nicht lediglich formelhafte schriftliche Begründung des besonderen Interesses an der sofortigen Vollziehung. Dieses Erfordernis soll – neben der Information des Betroffenen und des mit einem eventuellen Aussetzungsantrag befassten Gerichts – vor allem die Behörde selbst zwingen, sich des Ausnahmecharakters der Vollziehungsanordnung bewusst zu werden und die Frage des Sofortvollzuges besonders sorgfältig zu prüfen (OVG Bremen, Beschl. v. 15.12.1989 – 1 B 100/89 –, juris Rn. 3; Gersdorf, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, 54. Edition Stand: 01.10.2019, § 80 Rn. 86).

Die Versammlungsbehörde hat es vorliegend unterlassen, das besondere Interesse an der sofortigen Vollziehung der Beschränkung der Lautstärke zu begründen. Eine den Anforderungen aus § 80 Abs. 3 VwGO gerecht werdende Begründung kann nicht in der Angabe im ergänzenden Schreiben vom 14.10.2020 gesehen werden, eine Entscheidung in einem eventuellen Hauptsacheverfahren könne nicht abgewartet werden; zudem könne nicht hingenommen werden, dass durch die Einlegung von Rechtsmitteln die beschränkenden Auflagen nicht eingehalten werden müssten (zweiter Absatz der Begründung). Es handelt sich dabei gerade um formelhafte, also für beliebige Fallgestaltungen passende Wendungen. Der dritte Absatz der Begründung bezieht sich dagegen ausschließlich auf die Begründung des Sofortvollzuges im Hinblick auf das Verbot, Reichskriegsflaggen zu zeigen.

2. Die aufschiebende Wirkung der Klage der Antragstellerin ist wiederherzustellen, da die vorzunehmende Interessenabwägung zu ihren Gunsten ausfällt.

a) Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO kann das Gericht in den Fällen, in denen die sofortige Vollziehung eines Verwaltungsaktes angeordnet worden ist, die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs ganz oder teilweise wiederherstellen. Das Gericht trifft dabei eine eigene, originäre Ermessensentscheidung. Es hat dabei abzuwägen zwischen dem von der Behörde geltend gemachten Interesse an der sofortigen Vollziehung ihres Bescheides und dem Interesse der Antragstellerin an der aufschiebenden Wirkung ihres Rechtsbehelfs. Im Rahmen dieser Abwägung sind die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs maßgeblich zu berücksichtigen. Erweist sich der angefochtene Verwaltungsakt bei der im einstweiligen Rechtsschutzverfahren allein möglichen und gebotenen summarischen Prüfung als offensichtlich rechtswidrig, überwiegt regelmäßig

das private Aussetzungsinteresse das gegenläufige öffentliche Vollzugsinteresse. Stellt sich der Verwaltungsakt hingegen als offensichtlich rechtmäßig dar, tritt das Interesse der Antragstellerin regelmäßig zurück; es bedarf in den Fällen der behördlichen Vollzugsanordnung grundsätzlich aber eines besonderen Interesses an der sofortigen Vollziehung.

b) Vorliegend überwiegt das Suspensivinteresse der Antragstellerin das öffentliche Vollziehungsinteresse. Die in der Hauptsache erhobene (nach einer Erledigung durch Zeitablauf umzustellende) Klage wird voraussichtlich Erfolg haben, da sich die mit ihr angegriffenen Regelungen der Verfügung vom 12.10.2020 nach summarischer Prüfung als offensichtlich rechtswidrig erweisen.

aa) Die Auflage in Ziffer I. Nr. 7, keine Reichskriegsflaggen und Symbole, die Gegenstand des Erlasses des Innensenators vom 14.09.2020 sind, sowie Abwandlungen der Reichskriegsflagge oder auf ihr basierende Flaggen zu zeigen, hält einer rechtlichen Überprüfung nicht stand. Zwar dürfte die – soweit ersichtlich – unterbliebene Anhörung nach § 28 Abs. 1 BremVwVfG in der Hauptsache nicht zur Aufhebung der Auflage (bzw. nach Erledigung durch Zeitablauf zur Feststellung der Rechtswidrigkeit) führen (1). Die Auflage ist nach der im einstweiligen Rechtsschutzverfahren allein möglichen summarischen Prüfung jedoch materiell rechtswidrig (2).

(1) Die Auflage in Ziffer I. Nr. 7 der angegriffenen Verfügung leidet ebenso wie die Auflage zur Beschränkung der Lautstärke an einem Anhörungsdefizit. Es ist nicht ersichtlich, dass die Antragstellerin vor Erlass des sie belastenden Verwaltungsaktes nach § 28 Abs. 1 BremVwVfG angehört wurde (zu diesem Erfordernis siehe Dürig-Friedl, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 1. Aufl. 2016, § 15 Rn. 89). Eine Anhörung war auch nicht nach § 28 Abs. 2 Nr. 1 BremVwVfG aufgrund von Gefahr im Verzug entbehrlich. Vor Erlass der Verfügung vom 12.10.2020 bestand die Möglichkeit einer wenn auch kurzen Anhörungsfrist zur beabsichtigten Auflagenerteilung. Es ist jedoch zu berücksichtigen, dass es sich bei der unterbliebenen Anhörung um einen nach § 45 Abs. 1 und 2 BremVwVfG bis zum Abschluss der letzten Tatsachenentscheidung heilbaren Verfahrensfehler handelt und mit hinreichender Sicherheit angenommen werden kann, dass die absehbare Heilung nicht zu einer Änderung des Verwaltungsaktes führen wird (vgl. Külpmann, in: Finkelnburg/Domberg/Külpmann, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, Rn. 956).

(2) Die Auflage in Ziffer I. Nr. 7 erweist sich offensichtlich als materiell rechtswidrig.

Nach § 15 Abs. 1 Alt. 2 VersG kann die zuständige Behörde die Versammlung 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 unmittelbar gefährdet ist. Die von § 15 Abs. 1 VersG erfassten Schutzgüter sind dann unmittelbar gefährdet, wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts besteht. Die Versammlungsbehörde muss eine gesicherte Gefahrenprognose erstellen und sich auf konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte beziehen können; bloße Verdachtsmomente und Vermutungen reichen nicht aus (Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 17. Aufl. 2016, § 15 Rn. 27). Daran fehlt es hier. Es liegt weder eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit (a) noch für die öffentliche Ordnung (b) vor.

(a) Die Prognose der Versammlungsbehörde, die öffentliche Sicherheit werde durch das beabsichtigte Zeigen der vom Erlass vom 14.09.2020 erfassten Flaggen unmittelbar gefährdet, ist nicht gerechtfertigt.

Das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit umfasst – wie im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht – die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des einzelnen sowie der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates oder sonstiger Träger der Hoheitsgewalt (vgl. § 2 Nr. 2 BremPolG; Kniesel, a.a.O. Rn. 31, 34).

Die objektive Rechtsordnung wird im Zuge der Durchführung der geplanten Kundgebung aller Voraussicht nach nicht verletzt. Es ist zu berücksichtigen, dass mit dem Zeigen von symbolträchtigen Gegenständen wie einer Fahne von der Meinungsfreiheit Gebrauch gemacht wird. Beschränkungen, die mit dem Inhalt einer Meinungsäußerung begründet werden, sind am Maßstab des Art. 5 Abs. 2 GG zu beurteilen (vgl. BVerfG, Entsch. v. 29.03.2002 – 1 BvQ 9/02 –, juris Rn. 15; VGH BW, Beschl. v. 15.06.2005 – 1 S 2718/04 –, juris Rn. 20). Die Meinungsfreiheit ist für die freiheitlich demokratische Grundordnung des Grundgesetzes schlechthin konstituierend. Es gilt die Vermutung zugunsten freier Rede in öffentlichen Angelegenheiten. Die Bürger sind grundsätzlich auch frei, grundlegende Wertungen der Verfassung in Frage zu stellen oder die Änderung tragender Prinzipien zu fordern. Eine Grenze besteht nach Art. 5 Abs. 2 GG, soweit Meinungsäußerungen auf verfassungsgemäße Weise rechtlich verboten, insbesondere unter Strafe gestellt sind (VG Bayreuth, Beschl. v. 29.10.2010 – B 1 S 10.954 –, juris Rn. 33 m.w.N.). In den Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG sind danach auch rechtsextreme Meinungen geschützt (BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss v. 04.02.2010 – 1 BvR 369/04 –, juris Rn. 25 m.w.N.). Ein Verbot bestimmter Inhalte einer Versammlung kommt daher nur in Betracht, wenn die

Voraussetzungen aus Art. 5 Abs. 2 GG vorliegen (BVerfG, Beschl. v. 23.06.2004 – 1 BvQ 19/04 –, juris Rn. 19).

Kann danach insbesondere die hohe Wahrscheinlichkeit einer Begehung von Straftaten eine die Versammlung einschränkende Auflage rechtfertigen, ist zu konstatieren, dass das Mitführen und Zeigen der angemeldeten Schwarz-Weiß-Rot- und Reichskriegsfahnen des Kaiserreichs nicht strafbar ist. Es wird ohne das Hinzutreten weiterer Umstände weder der Tatbestand der Volksverhetzung des § 130 StGB noch der Straftatbestand des § 86a Abs. 1 Nr. 1 StGB, der die Verwendung von Kennzeichen bestimmter politischer Organisationen unter Strafe stellt, erfüllt. Denn dem bloßen Zeigen der Reichskriegsflaggen kann nicht der für eine Strafbarkeit nach § 130 StGB notwendige Erklärungsgehalt entnommen werden, dass dadurch zum Hass aufgestachelt wird (vgl. dazu ausführlich: VGH BW, Beschl. v. 15.06.2005 – 1 S 2718/04 –, juris Rn. 21 ff.). Es ist vorliegend weder vorgetragen worden noch ersichtlich, dass im Zuge der Kundgebung, die sich ihrem Motto nach gegen das sogenannte Reichskriegsflaggenverbot richtet, weitere Umstände hinzutreten, die eine Strafbarkeit nach § 130 StGB begründen. Anders als die Reichskriegsflagge in seiner Fassung ab 1935 mit abgebildetem Hakenkreuz kann in dem Zeigen der im Erlass vom 14.09.2020 aufgenommenen Flaggen, deren Ursprünge und überwiegende staatliche Verwendung im Kaiserreich liegen, auch nicht das Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen gesehen werden. Dass eine Affinität des äußersten rechten Randes des politischen Spektrums zur schwarz-weiß-roten Fahne besteht, macht diese nicht zum Kennzeichen einer verbotenen nationalsozialistischen Organisation im Sinne von § 86a Abs. 1 Nr. 1 StGB (VGH BW, a.a.O. Rn. 22).

Eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit kann auch nicht mit einer wahrscheinlichen Begehung einer Ordnungswidrigkeit nach § 118 Abs. 1 OWiG begründet werden. Danach handelt ordnungswidrig, wer eine grob ungehörige Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Allgemeinheit zu belästigen oder zu gefährden und die öffentliche Ordnung zu beeinträchtigen. Zwar ist ein Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit grundsätzlich auch dann anzunehmen, wenn die Versammlung eine Ordnungswidrigkeit darstellt (vgl. VG Sigmaringen, Urt. v. 19.01.2011 – 1 K 1561/10 –, juris Rn. 31; VG München, Beschl. v. 02.03.2015 – M 7 S 15.786 –, juris Rn. 18; VG Karlsruhe, Beschl. v. 02.06.2005 – 6 K 1058/05 –, juris Rn. 16), sodass auch § 118 OWiG im Rahmen von Versammlungen und der Beurteilung, ob dieses Schutzgut verletzt wird, von Bedeutung sein kann (Kniesel, a.a.O. Rn. 36). Ohne dass es auf das Vorliegen der weiteren Tatbestandsvoraussetzungen ankommt, kann vorliegend bei verfassungskonformer Auslegung des Tatbestandes aber bereits keine Beeinträchtigung der öffentlichen Ordnung angenommen werden.

Zwar hat das Oberlandesgericht Koblenz in dem von der Antragsgegnerin zitierten Beschluss entschieden, dass das Hissen der Reichskriegsflagge im Einzelfall einen Verstoß gegen § 118 OWiG und eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darstellen kann (OLG Koblenz, Beschl. v. 14.01.2010 – 2 SsBs 68/09 –, juris Rn. 4 ff.). Zutreffend weist die Antragstellerin jedoch darauf hin, dass diese Entscheidung das Hissen auf einem privaten Grundstück betraf und insoweit insbesondere die grundrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG nicht zu berücksichtigen war. Für den in § 118 Abs. 1 OWiG verwendeten Begriff der öffentlichen Ordnung ist kennzeichnend, dass er auf ungeschriebene Regeln verweist, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden und mit dem Wertgehalt des Grundgesetzes zu vereinbarenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebietes angesehen wird, wobei die grundrechtlichen Wertmaßstäbe bei der Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffes miteinzubeziehen sind (vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.06.2014 – 1 BvR 980/13 – juris Rn. 24 m.w.N.). Vorliegend sind die Grundrechte der Antragstellerin aus Art. 5 und 8 GG betroffen und zu berücksichtigen. Dies hat zur Folge, dass eine Ordnungswidrigkeit nach § 118 OWiG abzulehnen sein dürfte.

Wie bereits dargelegt, wird das Recht der freien Meinungsäußerung aus Art. 5 Abs. 1 GG, soweit es den Inhalt der Meinung betrifft, allein durch die Strafgesetze beschränkt. Eine weitere Einschränkung der Meinungsfreiheit durch einen Rückgriff auf die öffentliche Ordnung ist nicht zulässig. Die öffentliche Ordnung kann, insbesondere wenn die Meinung im Rahmen einer Versammlung nach Art. 8 GG geäußert wird, nur dann eine weitere Beschränkung erlauben, wenn die Umstände, unter denen die Meinung zum Ausdruck gebracht wird, dies erfordern (VG Sigmaringen, a.a.O. Rn. 38). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sind Beschränkungen der Versammlungsfreiheit nach § 15 VersG zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Ordnung nur dann zulässig, wenn diese sich nicht auf den Inhalt, sondern die Art und Weise der Durchführung der Versammlung beziehen. Der Inhalt einer Meinungsäußerung, der im Rahmen des Art. 5 GG nicht unterbunden werden darf, kann auch nicht zur Rechtfertigung von Maßnahmen herangezogen werden, die das Grundrecht des Art. 8 GG beschränken. Solange Strafgesetze nicht verletzt werden, stehen die Inhalte einer Versammlung nicht zur Disposition der Versammlungsbehörden; dies folgt aus dem in Art. 5 GG verankerten Gebot der Meinungsneutralität und dem Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts für Parteiverbot und Grundrechtswirkung. Verfassungsrechtlich unbedenklich sind danach Beschränkungen, die sich gegen ein aggressives und provokatives, die Bürger einschüchterndes Verhalten der Teilnehmer

richten, durch das ein Klima der Gewaltdemonstration und potentieller Gewaltbereitschaft erzeugt wird, oder wenn sich die Versammlung durch sein Gesamtgepräge mit den Riten und Symbolen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft identifiziert und durch Wachrufen der Schrecken des vergangenen totalitären und unmenschlichen Regimes andere Bürger einschüchtert (BVerfG, Beschl. v. 23.06.2004 – 1 BvQ 19/04 –, juris Rn. 23). Insoweit kommt es auf eine Gesamtschau des – auch durch eingesetzte Gestaltungsmittel wie Fahnen bewirkten – Erscheinungsbildes an.

Die Art und Weise der Durchführung der geplanten Versammlung rechtfertigt nach summarischer Prüfung nicht die Prognose, dass die geplante Kundgebung nach einer Gesamtschau ein derart einschüchterndes Erscheinungsbild erzeugt.

Richtet sich eine Auflage im Schwerpunkt gegen die inhaltliche Aussage und nicht gegen die Modalitäten der Versammlung, kann die öffentliche Ordnung nicht als Grundlage für eine etwaige Auflage herangezogen werden (vgl. BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss v. 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04 –, juris Rn. 21). Vorliegend besteht ein untrennbarer Zusammenhang zwischen der Form und dem Inhalt der Meinungsäußerung. Die Verwendung der Flaggen hat einen konkreten Bezug zum Motto der Kundgebung und soll der Kritik der Versammlungsteilnehmer an der seit September 2020 bestehenden Erlasslage im Umgang mit diesen besonderen Ausdruck verleihen. Die Versammlungsbehörde begründet die Auflage in Ziffer I. Nr. 7 maßgeblich damit, dass durch die Verwendung der Flaggen gezielt ein Klima der Gewaltdemonstration, Gewaltbereitschaft, Einschüchterung und Zurschaustellung der eigenen Macht geschaffen werde. Sie bezieht sich damit vorrangig auf das durch die Verwendung der Flaggen erzeugte Erscheinungsbild und nicht allein auf den dadurch vermittelten Inhalt der Meinungsäußerung. Die Versammlungsbehörde unterlässt es jedoch, konkrete Anhaltspunkte dafür zu benennen, weshalb von der Kundgebung der Antragstellerin eine derartige einschüchternde Wirkung ausgehen wird. Die Verfügung vom 12.10.2020 geht auf Seite 7 abstrakt auf die Umstände ein, die vorliegen müssen, damit in einer Gesamtschau von einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung auszugehen ist und stellt auf eine einschüchternde Absicht und ein militantes Auftreten der Versammlungsteilnehmer ab, die mangels Bezug zum konkreten Einzelfall aber nicht begründet wird. Zutreffend ist zwar insoweit, dass Art. 8 GG Aufzüge und Kundgebungen, nicht jedoch Aufmärsche mit paramilitärischen oder anderweitig einschüchternden Begleitumständen schützt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2001 – 1 BvQ 13/01 – juris Rn. 30). Nach der einhelligen Rechtsprechung kommt es darauf an, ob Versammlungen des rechten Spektrums ihrem Gesamtgepräge nach den Anschein erwecken, an frühere Fahnenaufmärsche der Nationalsozialisten anzuknüpfen. Bei der rechtlichen Beurteilung

der konkret in den Blick zu nehmenden Versammlung kann bedeutsam werden, dass einzelne je für sich unbedenkliche Verhaltensweisen in ihrer Gesamtheit der Versammlung einen die schutzfähigen Anschauungen über ein friedliches Zusammenleben der Bürger bedrohenden Charakter verschaffen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2001 – 1 BvQ 13/01 – juris Rn. 30). In den Blick zu nehmen sind daher neben dem Einsatz von Reichskriegsflaggen weitere Gestaltungsmittel wie Fackeln, das Schlagen mitgeführter Trommeln, das Marschieren in Formation, das Skandieren von Parolen oder das Zeigen von Zahlen- und Buchstabenkombinationen als Geheimzeichen (siehe dazu Kniesel, a.a.O. Rn. 110). Auch kann sich aus der Kumulation mit dem Motto der Versammlung oder dem gewählten Ort und Datum der Versammlung in der Gesamtschau ein einschüchterndes, aggressives und an die nationalsozialistische Gewaltherrschaft erinnerndes Gepräge ergeben (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 07.01.2020 – 15 A 4693/18 –, juris Rn. 20).

Es ist vorliegend weder nachvollziehbar vorgetragen worden noch ersichtlich, dass solche einschüchternden Begleitumstände anzunehmen sind, die in einem Zusammenwirken die Annahme eines derart bedrohlichen Charakters begründen. Zunächst handelt es sich bei der geplanten Versammlung nicht um einen Aufzug, sondern um eine stationäre Kundgebung, bei der eine Begleitung mittels weiterer Gestaltungsmittel wie Trommeln und/oder Fackeln nicht vorgesehen ist. Es ist auch nicht mit hinreichender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass es im Zuge der Versammlung zum Skandieren von ausländerfeindlichen oder anderweitig einschüchternden Parolen kommen wird, die zugleich den Straftatbestand des § 130 StGB eröffnen dürften. Das Motto der Versammlung ist der Umgang mit sogenannten Reichskriegsflaggen. Insoweit kann ohne konkrete Anhaltspunkte nicht davon ausgegangen werden, dass Anhänger der Antragstellerin als Partei, die eine nationalistische Einwanderungspolitik verfolgt, auch bei Versammlungen zu anderen Themen zwingend derartige Parolen skandieren. Zudem erwartet die Antragstellerin lediglich 30 Versammlungsteilnehmer; eine darüberhinausgehende Teilnehmeranzahl ist ihr aufgrund der nicht angegriffenen Auflage in Ziffer I. Nr. 1 der Verfügung vom 12.10.2020 auch untersagt. Handelt es sich danach gemessen an der Teilnehmerzahl sowie den zeitlichen und örtlichen Gegebenheiten um eine eher unbedeutende Kundgebung, die hinsichtlich ihrer Intensität von dem bereits angekündigten Protest eines Aktionsbündnisses überlagert werden dürfte, ist nicht erkennbar, weshalb von dieser Versammlung ohne Vorliegen konkreter Tatsachen eine bedrohliche Wirkung ausgehen wird. Die Annahme, die einschüchternde Wirkung ergebe sich aus dem bloßen Zeigen der untersagten Flaggen, weil ein Beobachter dies so verstehen könne, dass zu Einschüchterung, Diskriminierung und Gewalt gegenüber den in Deutschland lebenden Ausländern aufgerufen werde, ist vorliegend nicht gerechtfertigt.

Allein der Einsatz von schwarz-weiß-roten Flaggen sowie Reichskriegsflaggen auf einer Versammlung des rechten Spektrums genügt auch beim Auftreten stadtbekannter Rechtsextremisten nicht, um einen Verstoß gegen die öffentliche Ordnung anzunehmen (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 14.05.2018 – 15 B 643/18 –, juris Rn. 28; VG Augsburg, Urte. v. 04.04.2007 – Au 4 K 06.1058 –, juris Rn. 49; VG Würzburg, Urte. v. 19.12.2013 – W 5 K 13.265 –, juris Rn. 64). Zu berücksichtigen ist insoweit auch, dass die Verwendung der untersagten Flaggen gerade einen unmittelbaren Bezug zum Versammlungsmotto haben und sie nicht eingesetzt werden, um eine in einem anderen Motto zum Ausdruck kommende Drohkulisse aufzubauen oder zu verstärken. Die Verwendung dient vielmehr der kritischen Auseinandersetzung mit der Einschätzung des Innenressorts, das bloße Zeigen dieser – strafrechtlich nicht verbotenen – Flaggen begründe regelmäßig eine Ordnungswidrigkeit. Soweit die Antragsgegnerin darauf abstellt, auch durch das Motto der Versammlung werde ein gewisses Einschüchterungspotential aufgebaut, kann ihr nicht gefolgt werden. Die von ihr angenommene fehlende Bereitschaft der Versammlungsteilnehmer, sich rechtsstaatlich getroffenen Entscheidungen zu beugen und eine rechtsstaatliche Durchsetzung von Verboten zu respektieren, ist lediglich eine, eher weit hergeholte mögliche Interpretation des Versammlungsmottos. Insbesondere, da es derzeit an einem ausdrücklich geregelten Verbot des öffentlichen Zeigens von Reichs(kriegs)flaggen fehlt und der Erlass vom 14.09.2020 lediglich eine verwaltungsinterne Handlungsanweisung an die Ordnungsbehörden darstellt, kann dem Motto keine in den Raum gestellte Drohung beigemessen werden, sich – zukünftig – rechtsstaatsfeindlich zu betätigen. Vor dem Hintergrund der aktuellen Überlegungen eines bundeseinheitlichen Vorgehens gegen das öffentliche Zeigen solcher Flaggen zielt die geplante Kundgebung der Antragstellerin vielmehr in zulässiger Weise auf eine Teilhabe an dem in Gang gesetzten Meinungsbildungsprozess. Auch der nach Rücksprache mit der Versammlungsbehörde geänderte Ort sowie das Datum der Versammlung sind – soweit ersichtlich – ohne jegliche historische Symbolkraft, die in einer Gesamtschau einen bedrohlichen Charakter begründen könnte. Das Datum der Kundgebung ist erkennbar zeitnah zur Bekanntgabe des Erlasses vom 14.09.2020 gewählt worden. Geht die Versammlungsbehörde (auch) aufgrund des Mitführens „einer Vielzahl an Reichsflaggen“ von einem militanten Auftreten der Versammlungsteilnehmer aus, wäre als milderer, aber gleich wirksames Mittel über eine – auch von der Antragstellerin in Aussicht gestellte – Begrenzung der Anzahl der Flaggen nachzudenken (vgl. dazu BVerfG, Entsch. v. 29.03.2002 – 1 BvQ 9/02 –, juris Rn. 9). So drängt es sich auf, dass angesichts der bereits dargelegten Rahmenbedingungen der geplanten Kundgebung jedenfalls durch eine Reduzierung der Flaggen jedweder paramilitärische Eindruck verhindert werden könnte. Mangels hinzutretender Begleitumstände kam es darauf vorliegend nicht entscheidend an.

(b) Im Hinblick auf eine Gefährdung der in § 15 Abs. 1 VersG genannten öffentlichen Ordnung kann nach vorstehenden Ausführungen nichts anderes gelten.

bb) Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ist auch begründet, soweit sich die erhobene Klage gegen die Beschränkung der Lautstärke in Ziffer I. Nr. 10 der Verfügung vom 12.10.2020 richtet.

(a) Die Kammer teilt nicht die rechtlichen Bedenken der Antragstellerin an der formellen Rechtmäßigkeit dieser Auflage, soweit sie die fehlende Bestimmtheit rügt. Die Angabe, eine Lautstärke von 55 dB(A) dürfe nicht überschritten werden, ist gemessen an den Anforderungen des § 37 Abs. 1 BremVwVfG hinreichend bestimmt und gibt ausreichend deutlich zu erkennen, dass in der Spitze ein dB(A)-Wert von 55 nicht überschritten werden darf. Damit einher geht auch das Recht, im Durchschnitt einen Schallpegel von 55 dB(A) einzuhalten. Dass es sich nicht um einen Mittelungspegel handelt, wird auch ohne ergänzende Angabe, dass 55 dB(A) zu keiner Zeit überschritten werden dürfen, hinreichend deutlich.

(b) Zutreffend weist die Antragstellerin jedoch darauf hin, dass die erlaubte Lautstärke unverhältnismäßig niedrig ist.

Der Einsatz von Lautsprechern ist als typisches Hilfsmittel einer Versammlung grundsätzlich durch Art. 8 GG gewährleistet (BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss v. 26.06.2014 – 1 BvR 2135/09 –, juris Rn. 11). Dennoch sind die Lautstärke beschränkende Verfügungen zulässig, wenn eine Abwägung ergibt, dass der Schutz von Gemeinschaftsinteressen gegenüber der Meinungsäußerungsfreiheit Vorrang hat. Lärmschutzaufgaben sind versammlungsrechtlich nicht nur zum Schutz vor Gesundheitsgefahren zulässig. Der Schutz unbeteiligter Dritter vor Immissionen, die von einer Versammlung ausgehen, greift vielmehr schon unterhalb der Schwelle der andernfalls drohenden Gesundheitsgefahr ein (NdsOVG, Beschl. v. 10.11.2010 – 11 LA 298/10 –, juris Rn. 7; OVG LSA, Beschl. v. 13.02.2012 – 3 L 257/10 –, juris Rn. 13). Im Rahmen einer Gesamtabwägung mit den im konkreten Sachverhalt tangierten Interessen ist zu beurteilen, welche Beschränkungen verhältnismäßig sind.

Nach der im Eilrechtsschutzverfahren allein möglichen summarischen Prüfung hält die Kammer den hier festgesetzten Wert von 55 dB(A) für unangemessen niedrig. Die Antragsgegnerin hat die Entscheidung, einen Wert von 55 dB(A) zuzulassen, weder im angegriffenen Bescheid noch im gerichtlichen Verfahren begründet. Sie hat es damit unterlassen, der Antragstellerin (und dem Gericht) die maßgeblichen Erwägungen für die

Beschränkung an die Hand zu geben, anhand derer die Rechtmäßigkeit dieser Auflage beurteilt werden könnte. Soweit sie sich an den Maximalwerten der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA Lärm) orientiert haben sollte, fehlt es an Erkenntnissen, um was für eine Gebietsart es sich bei dem gewählten Versammlungsort und dessen Umgebung handelt. Die TA Lärm sieht für allgemeine Wohngebiete tagsüber einen Immissionsrichtwert von 55 dB(A) und für Kern-, Dorf- und Mischgebiete einen Immissionsrichtwert von 60 dB(A) vor. Es ist weder vorgetragen worden noch bei lebensnaher Betrachtung davon auszugehen, dass es sich bei dem Theodor-Heuss-Platz in Bremerhaven um ein (faktisches) allgemeines Wohngebiet im Sinne des § 4 BauNVO handelt. Dürfte es sich danach jedenfalls um ein (faktisches) Misch- oder Kerngebiet handeln, wären bereits nach der TA Lärm 60 dB(A) zulässig. Zu berücksichtigen ist zudem, dass Versammlungen wegen ihrer besonderen Bedeutung im demokratischen Staat in besonderem Maß privilegiert werden und beträchtliche Lärmentwicklungen als Teilbestandteil einer freien Demonstration – auch während ortsüblicher Ruhezeiten in der Mittagszeit – hinzunehmen sind (vgl. Leist, Versammlungsrecht und Rechtsextremismus, S. 323 f. m.w.N.). Widerstreitende Interessen von Anwohnern, Passanten oder Gewerbetreibenden (Art. 2 Abs. 2 Satz 1, Art. 12, Art. 14 GG) sind vorliegend nicht vorgetragen worden und aufgrund der auf zwei Stunden begrenzten Kundgebung im Innenstadtbereich auch nicht ersichtlich. Bei der Beschränkung der Lautstärke darf zudem eine etwaige Lärmentwicklung von – wie hier konkret angekündigten – Gegendemonstranten nicht unberücksichtigt bleiben (vgl. VG Würzburg, Urt. v. 21.01.2015 – W 5 K 13.346 –, juris Rn. 111).

Die hier tenorierte Beschränkung auf 85 dB(A), auf die sich das Begehren der Antragstellerin unter Beachtung ihrer Antragsbegründung bezieht, ergibt sich aus dem Erfordernis, die Versammlung nicht ohne jegliche Beschränkung der Lautstärke stattfinden zu lassen. Sie orientiert sich an der Verordnung zum Schutz der Beschäftigten vor Gefährdungen durch Lärm und Vibrationen vom 6. März 2007 (LärmVibrationsArbSchV), nach der der Arbeitgeber dafür zu sorgen hat, dass grundsätzlich ein maximal zulässiger Expositionswert von 85 dB(A) nicht überschritten wird. Insoweit war zu berücksichtigen, dass die polarisierende Versammlung der Antragstellerin den Einsatz zahlreicher Polizeieinsatzkräfte erforderlich machen dürfte, die ihren Dienst nahe der Emissionsquellen verrichten (vgl. dazu VG München, Urt. v. 24.07.2013 – M 7 K 13.2850 –, juris Rn. 21).

Zudem dürfte die Auflage im Hinblick auf die Messung des maßgeblichen Wertes („vor den Fenstern der nächstgelegenen Wohnhäuser“) angesichts der örtlichen Gegebenheiten kaum eingehalten werden können.

Vor diesem Hintergrund war dem gegen Ziffer I. Nr. 10 gerichteten Antrag mit der Maßgabe stattzugeben, dass der Wert von 85 dB(A) in einem Meter Abstand von der jeweiligen Emissionsquelle entscheidend ist (vgl. dazu NdsOVG, Beschl. v. 10.11.2010 – 11 LA 298/10 –, juris Rn. 12).

cc) Auch der gegen Ziffer II. der Verfügung vom 12.10.2020 gerichtete Antrag ist begründet.

Soweit sich die für sofort vollziehbar erklärte Zwangsmittelandrohung auf Ziffer I. Nr. 7 bezieht, liegen die Vollstreckungsvoraussetzungen mangels zu vollstreckendem Verwaltungsakt nicht vor. Im Hinblick auf die Androhung von unmittelbarem Zwang für den Fall der Nichtbeachtung der Ziffer I. Nr. 10 ist die angedrohte Auflösung der Versammlung kein nach dem BremVwVG zulässiges Zwangsmittel. Zwar sieht dieses in §§ 13 Abs. 1 Nr. 3, 16 BremVwVG den in Ziffer II. ebenfalls angesprochenen unmittelbaren Zwang vor. Halten sich die Versammlungsteilnehmer jedoch nicht gegen ihnen auferlegte Auflagen zur Durchführung der Versammlung, kann die Versammlung nach § 15 Abs. 3 VersG aufgelöst werden. Die Auflösung stellt wiederum einen Verwaltungsakt dar, der unter den Voraussetzungen des § 11 BremVwVG mit Zwangsmitteln durchgesetzt werden kann. Solange die Versammlung nicht aufgelöst worden ist, verbleiben die Teilnehmer im Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG (zur Frage der Zulässigkeit sogenannter Minusmaßnahmen als milderer Mittel zur Auflösung siehe Dürig-Friedl, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 1. Aufl. 2016, § 15 Rn. 158 m.w.N.).

3. Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1, 161 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Danach waren der Antragsgegnerin die Kosten des Verfahrens aufzuerlegen.

In Bezug auf den übereinstimmend für erledigt erklärten Teil des Rechtsstreits entspricht es billigem Ermessen, die Kosten der Antragsgegnerin aufzuerlegen. Der zunächst anhängig gemachte Feststellungsantrag war in entsprechender Anwendung von § 80 Abs. 5 VwGO als Antrag auf Feststellung, dass der in der Hauptsache eingelegte Rechtsbehelf aufschiebende Wirkung hat, statthaft und auch im Übrigen zulässig. Die Beteiligten stritten vor der nachträglichen Anordnung des Sofortvollzuges der Ziffer I. über die Frage, ob dem gegen die Ziffer I. Nr. 7 und 10 eingelegten Rechtsbehelf aufschiebende Wirkung zukommt. Da die Antragsgegnerin ausweislich der Rechtsbehelfsbelehrung der Verfügung vom 12.10.2020 der Auffassung war, dass dies nicht der Fall ist, hatte die Antragstellerin unmittelbare Nachteile durch einen Sofortvollzug der zuständigen Behörden zu befürchten (Fall der sog. faktischen Vollziehung; siehe dazu Schoch, in: Schoch/Schneider/Bier, 38.

EL Januar 2020, VwGO § 80 Rn. 352 ff.). Der Antrag war bis zum Eintritt des erledigenden Ereignisses in Gestalt der nachträglichen Anordnung des Sofortvollzuges auch begründet. Dies ergibt sich bereits aufgrund des Verstoßes gegen § 80 Abs. 1 VwGO. Die am 13.10.2020 erhobene Anfechtungsklage gegen Ziffer I. Nr. 7 und Nr. 10 der streitgegenständlichen Verfügung entfaltete aufschiebende Wirkung.

Im Grundsatz haben Widersprüche und Anfechtungsklagen nach § 80 Abs. 1 VwGO aufschiebende Wirkung. Abweichend davon entfällt die aufschiebende Wirkung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 VwGO insbesondere dann, wenn dies durch Bundes- oder Landesrecht ausdrücklich vorgeschrieben ist (Nr. 3) oder die zuständige Behörde die sofortige Vollziehung besonders angeordnet hat (Nr. 4). Diese Voraussetzungen lagen bis zum ergänzenden Schreiben vom 14.10.2020 nicht vor.

Ein Sofortvollzug der angegriffenen Auflagen ergab sich weder aus Bundes- noch aus Landesrecht. Insbesondere entfiel die aufschiebende Wirkung nicht nach §§ 28 Abs. 3, 16 Abs. 8 IfSG. Nach diesen Vorschriften haben Widersprüche und Anfechtungsklagen gegen Schutzmaßnahmen nach § 28 Abs. 1 IfSG keine aufschiebende Wirkung. Allein die auf das Infektionsschutzrecht gestützten Auflagen dürften demnach kraft Gesetzes sofort vollziehbar sein, § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO. Vorliegend handelt es sich bei den von der Antragstellerin angegriffenen Auflagen aber nicht um Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Abs. 1 IfSG, sondern um Maßnahmen, die – wie die Versammlungsbehörde eingangs der Verfügung vom 12.10.2020 auch zutreffend angibt – auf § 15 Abs. 1 VersG gestützt wurden. Anders als den Auflagen unter Ziffer I. Nr. 1, Nr. 4, Nr. 5, Nr. 6 und Nr. 8 fehlt es bei den hier streitgegenständlichen Auflagen an einem Bezugspunkt zur Bekämpfung des Coronavirus. Die Versammlungsbehörde hatte den Sofortvollzug der angegriffenen Auflagen zunächst auch nicht ordnungsgemäß, d.h. hinreichend deutlich nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO angeordnet. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung in Ziffer III. der Verfügung vom 12.10.2020 beschränkt sich ausweislich des eindeutigen Wortlautes in der Tenorierung und des dritten Absatzes der Rechtsbehelfsbelehrung allein auf die Androhung des Zwangsmittels in Ziffer II. der Verfügung. Dass in der Begründung der Ziffern II. und III. auf ein „ggf. eingelegtes Rechtsmittel gegen die unter Ziffer I. getroffenen Anordnungen“ sowie die „beschränkenden Auflagen“ eingegangen wird, ändert daran nichts. Denn auch der zweite Absatz der Rechtsbehelfsbelehrung offenbart, dass die Versammlungsbehörde unzutreffend von einem kraft Gesetzes bestehenden Sofortvollzug ausgegangen ist. Ein objektiver Empfänger der Verfügung vom 12.10.2020 konnte in der Gesamtschau die Regelungen nur so verstehen, dass die sofortige Vollziehung allein für Ziffer II. der Verfügung angeordnet wurde. Der Erklärungsinhalt einer behördlichen Verfügung ist in entsprechender Anwendung der §§ 133, 157 BGB durch Auslegung zu

ermitteln; verbleiben danach Unklarheiten, geht dies zulasten der Verwaltung (vgl. VG Bremen, Beschl. v. 15.09.2020 – 5 V 1544/20 – m.w.N.).

4. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG und berücksichtigt Ziff. 45.4 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013. Aufgrund der Vorwegnahme der Hauptsache hatte eine Reduzierung nach Ziff. 1.5 Satz 1 zu unterbleiben.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist - abgesehen von der Streitwertfestsetzung - die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Beschlusses bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbrieffkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen und innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Beschlusses zu begründen. Die Beschwerde muss von einem Rechtsanwalt oder einem sonst nach § 67 Abs. 4 VwGO zur Vertretung berechtigten Bevollmächtigten eingelegt werden.

Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen. Die Beschwerde muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt oder das Verwaltungsgericht die Beschwerde zugelassen hat. Die Beschwerde ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt hat oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbrieffkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen.

Dr. Jörgensen

Dr. Sieweke

Lange