



## Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

5 V 807/21

### Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]  
[REDACTED]

– Antragsteller –

Prozessbevollmächtigter:

[REDACTED]  
[REDACTED]

**g e g e n**

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres,  
Contrescarpe 22 - 24, 28203 Bremen,

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]  
[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - durch die Präsidentin des Verwaltungsgerichts Dr. Jörgensen, den Richter am Verwaltungsgericht Lange und die Richterin Dr. Niemann am 28. April 2021 beschlossen:

**Die aufschiebende Wirkung der Klage (5 K 806/21) gegen die Auflage unter Ziffer 7 des Bescheides des Ordnungsamtes Bremen vom 21.04.2021 wird antragsgemäß wiederhergestellt, soweit die Auflage dem Antragsteller untersagt, Zelte dauerhaft zur Lagerung von Sachen und/oder zum Aufenthalt und/oder Schlafen von Teilnehmern aufzubauen und dauerhaft eine Bühne und sonstige Gegenstände aufzustellen.**

**Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragsgegnerin.**

**Der Streitwert wird auf 2.500,00 Euro festgesetzt.**

## **Gründe**

### **I.**

Der Antragsteller wendet sich im einstweiligen Rechtsschutzverfahren gegen eine versammlungsrechtliche Auflage.

Er gehört einem Zusammenschluss von Personen an, der sich für eine klimagerechte Politik einsetzt. Mitte März wandte sich eine Person dieses Zusammenschlusses an das Ordnungsamt Bremen (im Folgenden: Versammlungsbehörde). Es sei ein rund um die Uhr besetztes Protestcamp neben dem Bremer Rathaus auf der Seite des Doms geplant, das erst enden solle, wenn es die Umstände erlaubten. Neben weiteren organisatorischen Fragen erkundigte er sich auch danach, ob die Teilnehmenden wach sein müssten oder nachts auch schlafen dürften. Am Folgetag meldete diese Person das Protestcamp mit Kundgebung ab dem 26.03.2021 an und übersandte ein Hygienekonzept. Im Rahmen der sich anschließenden Korrespondenz zwischen den Organisatoren des Protestcamps und der Versammlungsbehörde wiesen erstere darauf hin, dass sich 100 Teilnehmende angemeldet hätten, diverse Aufbauten und Zelte beabsichtigt seien und mit einer Dauer von bis zu einem Jahr gerechnet werde. Die Versammlungsbehörde gab zu bedenken, dass sich der Versammlungsort neben dem Bremer Regierungssitz als UNESCO-Weltkulturerbe befinde und eine mehrtägige akustische Beschallung in unmittelbarer Hörweite zum Sitz des Bürgermeisters zu befürchten sei, was insbesondere aufgrund der aktuellen Abstimmungen der Landesregierungen mit der Bundeskanzlerin zur Bekämpfung der Corona-Pandemie zu berücksichtigen sei. Zudem werde der Bereich als Lieferzufahrt durch Lastkraftwagen und Transporter genutzt und als Zugang zum Gebäude benötigt. Der sogenannte Grasmarkt sei daher für das geplante Vorhaben schlicht zu klein.

Unter dem 26.03.2021 meldeten die Organisatoren die Versammlung, die nunmehr am 23.04.2021 starten solle, erneut an. Es würden 30 Teilnehmende erwartet. Thema der Versammlung sei die Klimakrise und die Nichteinhaltung des Pariser Abkommens. Als weitere Materialien wurden Zelte, Pavillons, eine Bühne, Schlafmöglichkeiten aus Paletten, Blumen und Sitzgelegenheiten angegeben. Das Protestcamp solle zusätzlich mit klimapolitischen Transparenten, Bannern, Schildern und Infotafeln geschmückt werden. Es seien tägliche Vorträge, Sprechchöre und Durchsagen geplant, aber keine durchgehend laute Beschallung. Der Grasmarkt sei ihnen als Versammlungsort besonders wichtig, da sich der Protest an die Öffentlichkeit, aber auch direkt an die Politik wende. Um mehr Platz zu haben, solle die Versammlungsfläche auf den Domshof (Fläche direkt hinter dem Dom)

ausgeweitet werden. Der Anmeldung waren Skizzen zu den Aufbauten auf dem Grasmarkt und dem oberen Domshof beigefügt; auf diese wird verwiesen. Noch am selben Tag teilte die Versammlungsbehörde mit, dass die angemeldete Kundgebungsfläche bereits von anderen Versammlungen belegt werde und daher nicht zur Verfügung stehe.

Am 01.04.2021 und 16.04.2021 fanden Kooperationsgespräche statt, in denen es u.a. um die Frage der Durchführung des Protestcamps an einem anderen Standort ging. Mit den von der Versammlungsbehörde vorgeschlagenen Alternativstandorten erklärten sich die Organisatoren nicht einverstanden. Die Versammlungsbehörde holte im weiteren Verlauf Stellungnahmen der Polizei Bremen, der Feuerwehr Bremen sowie der Immobilien Bremen (Anstalt des öffentlichen Rechts) zu etwaigen Bedenken gegen die Durchführung eines Protestcamps auf dem Grasmarkt und auf dem oberen Domshof ein; auch auf diese wird verwiesen.

Am 19.04.2021 meldeten die Organisatoren eine Auftaktversammlung für den 23.04.2021 auf dem Domshof an. Als Versammlungsleiter wurde der Antragsteller angegeben. Zugleich wurde mitgeteilt, dass das Versammlungsthema angepasst werde. Das Thema werde um den Satz „Die Klimakrise nicht verschlafen!“ ergänzt. Auf dieses „Verschlafen“ solle durch symbolische Aktionsformen hingewiesen werden, indem die Zelte die politischen Institutionen und die schlafenden Menschen die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in der Politik symbolisierten. Dies werde der Öffentlichkeit durch geeignete Mittel wie Transparente oder Plakate präsentiert. Insgesamt seien nunmehr vier kleine Zelte geplant, die der Ausübung der beschriebenen Aktionsform sowie als Rückzugsort und zum kurzfristigen Ausruhen dienten, sowie ein Awareness-Zelt und ein Zelt zur wettergeschützten Lagerung.

Mit Verfügung vom 21.04.2021 bestätigte die Versammlungsbehörde die angemeldete stationäre Dauerversammlung auf dem Grasmarkt „für den Zeitraum vom 23.04.2021, 17.00 Uhr zunächst bis zum 07.05.2021 um 15.00 Uhr“. Von der Bestätigung sei die Aufstellung zweier Pavillons und Sitzgelegenheiten für insgesamt 10 Personen (Stühle, Sofas, Hocker etc.) umfasst. Zudem wurde die Auftaktkundgebung am 23.04.2021 bestätigt. Es wurden verschiedene Auflagen erlassen. Unter Ziffer 7 heißt es:

*„Es dürfen keine Zelte dauerhaft zur Lagerung von Sachen und/oder zum Aufenthalt und/oder Schlafen von Teilnehmern aufgebaut werden. Der Aufbau von sanitären Einrichtungen auf der bestätigten Fläche sowie das dauerhafte Aufstellen einer Bühne und von sonstigen Gegenständen wird untersagt.“*

Zur Begründung der Auflage unter Ziffer 7 wird im Wesentlichen ausgeführt, dass zwar die geplanten Aktionen im Rahmen des Protestcamps von der Versammlungsfreiheit umfasst seien, dies aber nicht in vollem Umfang für die geplanten Materialien gelte. Daran ändere auch die nachgeschobene Erweiterung des Versammlungsthemas nichts, da dies ein untunliches Mittel sei, um den von vornherein angestrebten Nutzungscharakter eines Camps mit Nächtigungsmöglichkeiten zu verwirklichen. Die Frage der Reichweite des Art. 8 Abs. 1 GG im Kontext von Protestcamps sei in der Rechtsprechung nicht abschließend geklärt. Vorliegend seien die Teilnehmenden gerade nicht auf die betreffende Infrastruktur angewiesen, um an der Versammlung teilnehmen zu können. Die Stadtgemeinde Bremen biete vielseitige Übernachtungsmöglichkeiten. Diese seien durch den ÖPNV auch schnell zu erreichen. Die Zelte seien keine notwendige Infrastruktur und nicht erforderlich, um dem Anliegen Ausdruck zu verleihen. Sie sollten lediglich den Protest vereinfachen. Aus Sicht eines durchschnittlichen Beobachters spiele es keine Rolle, ob eine Mahnwache oder ein Protestcamp durch Bewohner als Unterbringungs- (und Versorgungs-)einrichtung genutzt und ob darin geschlafen werde. Das Protestcamp stelle sich danach als eine Art Zeltlager und nicht als Versammlung dar. Das dauerhafte Aufhalten – auch im Schlafzustand – sei für den Versammlungszweck nicht notwendig. Das pauschale Zulassen von Zelten könne zu einer weitreichenden Inanspruchnahme des öffentlichen Raums zu Lasten der sonstigen Nutzerinnen und Nutzer führen, wenn nur jeweils ein kommunikatives Anliegen ins Feld geführt werden müsse. Unabhängig davon, ob die geplante Bühne und weitere Gegenstände vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit geschützt seien, sei eine Beschränkung des Selbstbestimmungsrechts bei einem Zeitraum von ca. einem Jahr verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Es müsse im Wege der praktischen Konkordanz ein Ausgleich der verschiedenen Nutzungsinteressen hergestellt werden. Dabei seien als bereits angemeldete und voraussichtlich erfolgende Nutzungen die kommerziellen Interessen Dritter wie Schaustellerinnen und Schausteller, Versammlungen Dritter, sonstige Sondernutzungen beruflicher oder kultureller Art, Tourismus (Kultur/Wirtschaft) und die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Rathauses zu berücksichtigen. Es sei nicht vorgetragen worden, warum die einzusetzenden Materialien nicht jeweils zu den konkret geplanten Aktionen aufgestellt und nachher wieder abgeräumt werden könnten. Die Anordnung der sofortigen Vollziehung sei im öffentlichen Interesse erforderlich, da eine Entscheidung in einem eventuellen Hauptsacheverfahren nicht abgewartet und insbesondere nicht hingenommen werden könne, dass durch das Einlegen von Rechtsmitteln, welche dann aufschiebende Wirkung hätten, die Auflagen nicht eingehalten werden müssten.

Das Protestcamp wurde am 23.04.2021 entsprechend den Auflagen aufgebaut und die angemeldete Auftaktkundgebung durchgeführt.

Am 25.04.2021 hat der Antragsteller Klage erhoben (5 K 806/21) und um einstweiligen Rechtsschutz nachgesucht. Der Aufbau von Zelten und der Bühne könne nur nach § 15 Abs. 1 VersG untersagt werden, dessen Voraussetzungen nicht vorlägen. Es bestehe vorliegend aufgrund der angestrebten Symbolisierung eine konzeptionelle und inhaltliche Verknüpfung der Übernachtungsinfrastruktur mit der Versammlung. Zudem solle das Thema der Klimakrise durch die permanente Anwesenheit vor dem Rathaus auch permanent für Politik und Gesellschaft sichtbar sein. Dem Schlafen vor dem Rathaus sei daher ein an die Öffentlichkeit gerichteter kommunikativer Inhalt beizumessen. Die Versammlungsbehörde greife in unzulässiger Weise in das Selbstbestimmungsrecht über den kommunikativen Inhalt ein. Eine Infektionsgefahr bestehe nicht, da nur eine Person in einem Zelt schlafen werde. Der funktional-versammlungsspezifische Zweck der geplanten Bühne sei offensichtlich, da diese zur optischen Wahrnehmbarkeit der jeweiligen Sprecherinnen und Sprecher notwendig sei. Die kleine Bühne könne im Bedarfsfall auch kurzfristig versetzt werden. Räumlich kollidierende Nutzungen seien im Bescheid nicht konkret benannt worden, obwohl dies angesichts der Geltungsdauer vorerst bis zum 07.05.2021 möglich sein müsste. Die Auflage, keine „sonstigen Gegenstände“ aufzubauen, sei bereits zu unbestimmt. Zudem werde durch dieses Verbot das Grundprinzip des Art. 8 Abs. 1 GG umgekehrt, indem die Modalitäten der Durchführung unter einen Erlaubnisvorbehalt gestellt würden.

Er beantragt,

die aufschiebende Wirkung der Klage gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 21.04.2021 hinsichtlich der Auflage zu 7. anzuordnen, soweit ihm untersagt wird, Zelte zur dauerhaften Lagerung von Sachen und/oder zum Aufenthalt und/oder zum Schlafen von Teilnehmern aufzubauen und soweit ihm das dauerhafte Aufstellen einer Bühne und von sonstigen Gegenständen untersagt wird.

Die Antragsgegnerin ist dem Eilantrag entgegengetreten. Es sei bereits fraglich, ob das bloße und nicht sichtbare Nächtigen in den Zelten als Versammlung anzusehen sei. Eine unmittelbare Kundgabe werde damit nicht erzielt. Aufgrund der derzeit geltenden Ausgangsbeschränkung sei in der Zeit von 22.00 bis 5.00 Uhr auch keine Öffentlichkeit vorhanden, die von den Personen Kenntnis nehmen könne. Das „Verschlafen“ könne auch problemlos mit anderen Stilmitteln dargestellt werden, ohne dort tatsächlich zu übernachten, und der Versammlungszweck werde auch ohne das dortige Nächtigen

erreicht. Die Versammlung werde durch den vorübergehenden Abbau der Bühne nicht beeinträchtigt, zumal nicht durchgehend Kundgebungen geplant seien.

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

## II.

Der nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO als Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage statthafte und auch im Übrigen zulässige Eilantrag hat in der Sache Erfolg.

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung der Auflage unter Ziffer 7 ist formell fehlerhaft (1.). Zudem überwiegt im Rahmen der vorzunehmenden Interessenabwägung das Suspensivinteresse des Antragstellers (2.).

1. Die Anordnung des Sofortvollzuges der streitgegenständlichen Auflage genügt bereits nicht den formellen Anforderungen, die nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO an sie zu stellen sind.

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 Rechtsschutzantrag 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, 56. Edition Stand: 01.10.2019, § 80 Rn. 86). Die Vollziehungsanordnung wurde vorliegend formelhaft und ohne jeglichen Bezug zum Einzelfall mit Passagen begründet, die auf jede beliebige Fallgestaltung zutreffen würde; dies wird dem Begründungserfordernis nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO nicht gerecht (so bereits VG Bremen, Beschl. v. 15.10.2020 – 5 V 2212/20 –, juris Rn. 22 - 24 bei einer entsprechenden Begründung in einer versammlungsrechtlichen Verfügung). Es fehlt auch an einer Bezugnahme auf die Begründung der Annahme einer Gefahr für ein öffentliches Schutzgut, aus der der notwendige Einzelfallbezug hergeleitet werden könnte (vgl. VG Hamburg, Beschl. v. 21.08.2021 – 13 E 3563/20 –, S. 2 des Beschlusses).

2. Auch die Interessenabwägung fällt zugunsten des Antragstellers aus.

**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 des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung seines 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 des Antragstellers regelmäßig zurück; es bedarf in den Fällen der behördlichen Vollzugsanordnung grundsätzlich aber eines besonderen Interesses an der sofortigen Vollziehung.

**b)** Ausgehend davon überwiegt vorliegend das Interesse des Antragstellers, von der Vollziehung der Auflage unter Ziffer 7 verschont zu bleiben. Die in der Hauptsache erhobene Klage wird voraussichtlich Erfolg haben, da sich die mit ihr angegriffene Auflage nach der im einstweiligen Rechtsschutzverfahren allein möglichen summarischen Prüfung als offensichtlich rechtswidrig erweist.

**aa)** 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 und Ordnung bei der 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 (vgl. Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, Teil II § 15 Rn. 27).

Art. 8 GG gewährleistet die Freiheit des Antragstellers und der Teilnehmenden, ihre Versammlung zu gestalten und selbst über Art und Umstände der Ausübung ihres Grundrechts zu bestimmen, also zu entscheiden, welche Maßnahmen sie zur Erregung der öffentlichen Aufmerksamkeit für ihr Anliegen einsetzen will. Diese Freiheit umfasst auch die Wahl des Versammlungsortes. Das von Art. 8 GG gewährleistete Selbstbestimmungsrecht gilt jedoch nicht uneingeschränkt, sondern hat unter Umständen

hinter kollidierenden Rechten Dritter und gewichtigen öffentlichen Sicherheitsbelangen zurückzutreten. Maßgeblich sind insoweit Art und Maß der Auswirkungen auf betroffene Dritte und deren Grundrechte (BVerfG, Beschl. v. 24.10.2001 – 1 BvR 1190/90 –, juris Rn. 63, 64). So können unzumutbare Lärmbelästigungen, Beeinträchtigungen der Leichtigkeit und Sicherheit des Straßenverkehrs, aber auch die Verringerung des Infektionsrisikos zum Schutz der Gesundheit der Versammlungsteilnehmenden, eingesetzter Ordnungskräfte und gegebenenfalls zu erwartender Gegendemonstranten nach einer Interessenabwägung Eingriffe in das Gestaltungsrecht des Veranstalters rechtfertigen (zu letzterem und der Verkürzung der Versammlungsdauer siehe VG Bremen, Beschl. v. 22.10.2020 – 5 V 2328/20 –, juris Rn. 50).

**bb)** Die Kammer hat vorliegend allein die Rechtmäßigkeit der Auflage unter Ziffer 7 für den Zeitraum bis zum 07.05.2021, 15.00 Uhr zu bewerten, da die Versammlungsbehörde die angemeldete Versammlung auf dem Grasmarkt zunächst bis zu diesem Zeitpunkt „bestätigt“ hat. Über diesen Zeitpunkt hinaus hat die Versammlungsbehörde bislang keine Entscheidung zur Fortdauer der Versammlung getroffen, sie also weder „bestätigt“ noch verboten. Damit entfalten auch die erteilten Auflagen zunächst lediglich Wirkung bis zu diesem Zeitpunkt.

Hinsichtlich dieses allein in den Blick zu nehmenden Zeitraumes lässt sich nicht feststellen, dass die tatbestandlichen Voraussetzungen nach § 15 Abs. 1 Alt. 2 VersG für die Untersagung des Aufbaus von Zelten, die dauerhaft der Lagerung von Sachen und/oder dem Aufenthalt und/oder Schlafen von Teilnehmenden dienen, oder des Aufstellens einer Bühne und von sonstigen Gegenständen vorliegen.

**(1)** Der Teil der Auflage, der es dem Antragsteller untersagt, „sonstige Gegenstände“ aufzustellen, ist bereits zu unbestimmt, um Rechtswirkungen entfalten zu können. Gemäß § 37 Abs. 1 BremVwVfG muss ein Verwaltungsakt inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Das Bestimmtheitsgebot verlangt, dass der Inhalt der getroffenen Regelung aus dem Entscheidungssatz in Zusammenhang mit den Gründen und den sonstigen bekannten oder ohne Weiteres erkennbaren Umständen für den Adressaten so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar ist, dass er sein Verhalten danach richten kann. Ein Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz liegt vor, wenn der Inhalt des Verwaltungsaktes auch durch Auslegung – maßgeblich ist der Empfängerhorizont – nicht zweifelsfrei ermittelt werden kann (OVG SL, Beschl. v. 26.03.2021 – 2 B 84/21 –, juris Rn. 10). Gemessen daran lässt sich nicht mit der notwendigen Bestimmtheit feststellen, welche weiteren Gegenstände der Antragsteller neben den Zelten und einer kleinen Bühne nicht aufstellen darf. Einer Präzisierung hätte es insbesondere deshalb bedurft, weil die Bestätigung



ausdrücklich die Aufstellung zweier Pavillons und Sitzgelegenheiten für insgesamt zehn Personen umfasst und die Sitzgelegenheiten mit „Stühle, Sofas, Hocker etc.“ umschrieben werden und der vorgelegte Aufbauplan neben Zelten, einer Bühne und Pavillons lediglich Hochbeete als möglicherweise sonstige Gegenstände aufführt. Die Weite des Begriffs „Gegenstände“ und der unpräzisen Ergänzungen „sonstige“ (Entscheidungssatz) bzw. „weitere“ (Begründung, S. 18 des Bescheides), die gerade nicht auf die Vergleichbarkeit zur Bühne abstellen, hat zur Folge, dass aus objektiver Empfängersicht nicht hinreichend klar wird, welche Gegenstände aufgebaut werden dürfen und welche nicht. Unklar bleibt insbesondere, ob die ebenfalls angemeldeten Transparente dauerhaft aufgestellt oder lediglich vorübergehend gezeigt werden dürfen und ob sich die Untersagung auch auf die im Aufbauplan eingezeichneten Hochbeete bezieht.

**(2)** Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin unterfällt die angemeldete Versammlung aufgrund der Besonderheiten des vorliegend zu beurteilenden Einzelfalles in Gänze, d.h. einschließlich der Zelte zur Lagerung und/oder zum Aufenthalt bzw. Schlafen von Teilnehmenden sowie der Bühne dem Schutzbereich der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG und nicht allein die im Rahmen des geplanten Protestcamps beabsichtigten Aktivitäten.

In der Rechtsprechung und Literatur ist nicht abschließend geklärt, ob und in welchem Umfang die Einrichtung von Protestcamps und die Errichtung von Infrastruktureinrichtungen bei Dauermahnwachen unter Inanspruchnahme öffentlicher Flächen vom Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG umfasst sind, und ob hierzu auch die längerfristige Inanspruchnahme öffentlicher Anlagen gehört (vgl. OVG Bln-Bbg, Beschl. v. 29.08.2020 – OVG 1 S 101/20 –, juris Rn. 12). Während in der Literatur aus Protest errichteten Zeltlagern zum Teil die Versammlungseigenschaft abgesprochen wird, da es sich dabei überwiegend um Selbsthilfeaktionen handle, bei zeitlich unbefristet errichteten Zeltlagern auf öffentlichen Plätzen das als konstitutiv herausgestellte Merkmal der „kürzeren Dauer“ fehle und Überschneidungen zur individuellen Lebensgestaltung unvermeidlich seien (so Dürig-Friedl, in: Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht 2016, Einl. Rn. 27, 37; Kanther, NVwZ 2001, 1239 [1242]), wird die Frage der Schutzbereichseröffnung in der Rechtsprechung mitunter offengelassen und zugunsten der Versammlungsteilnehmenden unterstellt (so z.B. BVerfG, Einstweilige Anordnung v. 28.06.2017 – 1 BvR 1387/17 –, juris Rn. 22, 23; HmbOVG, Beschl. v. 05.07.2017 – 4 Bs 148/17 –, juris Rn. 49; OVG SL, Beschl. v. 26.03.2021 – 2 B 84/21 –, juris Rn. 14). Zur Frage der Zuordnung von infrastrukturellen Begleiteinrichtungen – zu denen grundsätzlich auch Zelte zum Übernachten zählen – zum Schutzbereich der Versammlungsfreiheit wird vertreten, dass diese nicht in jedem Fall gegeben, sondern nur dann anzunehmen sei,

wenn die jeweils in Rede stehenden Gegenstände und Hilfsmittel zur Verwirklichung des Versammlungszwecks funktional, symbolisch oder konzeptionell im Sinne der konkreten kollektiven Meinungskundgabe notwendig seien (so zuletzt OVG SL, Beschl. v. 26.03.2021 – 2 B 84/21 –, juris Rn. 14 zu einem sogenannten Klimacamp mit Verweis u.a. auf OVG NRW, Beschl. v. 16.06.2020 – 15 A 3138/18 –, juris Rn. 56 ff.). Ob diese Notwendigkeit gegeben ist, sei von den Versammlungsbehörden nach einem objektiven Maßstab im Einzelfall zu beurteilen, bei der sich die rechtliche Beurteilung, ob überhaupt eine Versammlung vorliege, danach richte, ob sich die Veranstaltung aus der Sicht eines durchschnittlichen Betrachters als Versammlung darstelle, und ob der Veranstalter sein Konzept schlüssig dargelegt habe (OVG NRW, Beschl. v. 16.06.2020 – 15 A 3138/18 –, juris Rn. 58).

Vorliegend ergibt sich die Zuordnung der Versammlung in ihrer Gesamtheit zum Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG bereits aus dem Umstand, dass das geplante Übernachten in den Zelten einen versammlungsspezifischen, inhaltlichen Bezug zum Versammlungsthema aufweist und das Protestcamp konzeptionell so ausgelegt ist – und zwar seit der ersten Kontaktaufnahme mit der Versammlungsbehörde –, dass die ununterbrochene Präsenz unmittelbar vor dem Bremer Rathaus und damit die dauerhafte Konfrontation der aus Sicht der Versammlungsteilnehmenden verantwortlichen Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger beabsichtigt ist. Aufgrund des zeitlich nicht befristeten, aber ausweislich der Kooperationsgespräche auf ein Jahr ausgelegten Protestes ist grundsätzlich auch die Notwendigkeit begründet, Möglichkeiten der Teilnehmenden zur Erholung zu schaffen (vgl. VG Augsburg, Urt. v. 06.11.2020 – Au 8 K 20.1179 –, juris Rn. 38; VG Berlin, Beschl. v. 05.06.2019 – 1 L 179/19 –, juris Rn. 25). Die streitgegenständlichen Infrastruktureinrichtungen zur Übernachtung sowie die geplante Bühne auf der Erweiterungsfläche am oberen Domshof sind auch nicht als Hilfsmittel zu betrachten, die losgelöst vom eigentlichen Versammlungsort aufgestellt werden sollen, wobei sich die Frage der Zuordnung besonders stellen würde. Die dazu ergangenen Entscheidungen haben gemein, dass es sich um Proteste an dezentral gelegenen Orten handelte und die Teilnahme an diesen Protesten für den Großteil der Teilnehmenden bereits aus logistischen Gründen nur durch das Übernachten in einem eingerichteten Camp möglich war (vgl. BVerfG, Einstweilige Anordnungen v. 21.09.2020 – 1 BvR 2152/20 u. 1 BvR 2146/20 –, juris zum Dannenröder Forst; OVG NRW, Beschl. v. 16.06.2020 – 15 A 3138/18 –, juris zum Klimacamp im Rheinland 2017; BVerwG, Urt. v. 25.10.2017 – 6 C 46/16 –, juris zum G8-Gipfel in Heiligendamm). Die aktuell in mehreren deutschen Städten eingerichteten Klimacamps zeichnen sich demgegenüber dadurch aus, dass sie an zentral gelegenen Orten errichtet werden und eine Teilnahme an den im und rund um das Camp stattfindenden Aktionen nicht zwingend ein Übernachten am Versammlungsort erfordert.

Das dauerhafte Verweilen an dem Versammlungsort, das auch die Nachtstunden umfasst, ist jedoch gerade Teil des Protestes und dient nicht allein der Bequemlichkeit der Teilnehmenden. Durch die dauerhafte Präsenz der Teilnehmenden am Veranstaltungsort unter Verwendung entsprechender Transparente mit Bezügen zur Klimapolitik kommt zum Ausdruck, dass sogenannte Klimacamps als solche auf die Einflussnahme auf die öffentliche Meinung gerichtet sind. Die kollektive Meinungskundgabe findet nicht allein im Rahmen der jeweils durchgeführten Aktionen, sondern durch das errichtete Camp selbst als neue Form des Protestes statt. Finden – wie vorliegend – am Veranstaltungsort, d.h. im Protestcamp selbst, Aktionen mit Bezug zum Versammlungsthema statt, weist das dauerhafte Campieren auch einen inhaltlichen Bezug zum Versammlungsthema auf und lässt die Versammlungseigenschaft nicht entfallen (vgl. VG Augsburg, Urt. v. 06.11.2020 – Au 8 K 20.1179 –, juris Rn. 38; offengelassen: OVG SL, Beschl. v. 26.03.2021 – 2 B 84/21 –, juris Rn. 14).

Entscheidend kommt vorliegend hinzu, dass dem Übernachten am Versammlungsort aufgrund der Erweiterung des Versammlungsmottos am 19.04.2021 („Die Klimakrise nicht verschlafen!“) neben dem konzeptionellen ein symbolischer Zusammenhang mit dem Versammlungszweck beizumessen ist. Das Übernachten ist danach zur Verwirklichung der konkreten kollektiven Meinungskundgabe notwendig. Der notwendige inhaltlich-symbolische Bezug wird dadurch herbeigeführt, dass die aufgestellten Zelte die politischen Institutionen symbolisieren sollen, die das Thema der Erderwärmung und Nichteinhaltung des Pariser Klima-Abkommens aus Sicht der Teilnehmenden „verschlafen“ haben. Dazu sollen die in den Zelten schlafenden Personen die Entscheidungsträgerinnen und Entscheidungsträger in der Politik symbolisieren. Damit ist das Aufstellen und die Nutzung der Zelte ein Element der kollektiven Meinungskundgabe und Teil der – neuartigen – gewählten Protestform. Dem steht nicht entgegen, dass dieser symbolische Charakter erst nach den beiden Kooperationsgesprächen mit der Versammlungsbehörde und der Äußerung deren Bedenken mitgeteilt wurde (siehe zu einem ähnlichen Sachverhalt VG Berlin, Beschl. v. 05.06.2019 – 1 L 179/19 –, juris Rn. 29, das darauf verweist, dass diese nachträgliche Ergänzung „verfahrensangepasst“ sei). Denn auch die Versammlungsbehörde weist darauf hin, dass sich die rechtliche Beurteilung, ob eine Versammlung vorliegt, nach einem objektiven Maßstab aus Sicht eines durchschnittlichen Betrachters richtet. Entscheidend ist danach, ob der nunmehr beabsichtigte Symbolcharakter evident vorgeschoben ist und nach außen nicht erkennbar zutage tritt oder tatsächlich objektiv feststellbar sein wird (so wohl auch VG Hamburg, Beschl. v. 21.08.2021 – 13 E 3563/20 –, S. 8 f. des Beschlusses). Die Kammer hat vorliegend keine Zweifel, dass die Organisatoren der Versammlung die Zelte – wenn auch als Reaktion auf die Bedenken der Versammlungsbehörde – tatsächlich als Element der nonverbalen

Meinungskundgabe nutzen wollen und werden. Wenngleich es die Kooperationsobliegenheit des Anmelders einer Versammlung gebietet, bei einer Dauerversammlung wie der vorliegenden die Versammlung mit ausreichend zeitlichem Vorlauf anzumelden, um der Versammlungsbehörde zu ermöglichen, in adäquater Weise Vorkehrungen – im Interesse der Allgemeinheit und Dritter, aber auch der Versammlungsteilnehmenden – treffen zu können, kann der Veranstalter einer Versammlung dem Grunde nach bis kurz vor Beginn der geplanten Versammlung einzelne Elemente der Versammlung festlegen; dies ergibt sich bereits daraus, dass Versammlungen gemäß § 14 Abs. 1 VersG grundsätzlich spätestens 48 Stunden vorher anzumelden sind. Auch ohne Kenntnis von den Bedenken der Versammlungsbehörde hätten die Organisatoren mithin am 19.04.2021 noch auf den symbolischen Charakter der Übernachtungsmöglichkeiten hinweisen können.

Auch die für den oberen Domshof vorgesehene Bühne ist Teil des geplanten Ensembles, soll der Optimierung der verbalen Meinungskundgabe dienen und ist grundsätzlich vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit gedeckt.

**(3)** Steht danach fest, dass das Protestcamp in seiner Gesamtheit von der Versammlungsfreiheit geschützt ist, besagt dies noch nichts darüber, ob das Aufstellen von Infrastruktureinrichtungen in rechtlich zulässiger Weise untersagt werden kann. Die Einbeziehung in den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG hat lediglich zur Folge, dass eine grundrechtsoptimierende Abwägung mit entgegenstehenden gesetzlichen Vorschriften zu erfolgen hat, die bei einer unterbliebenen Einbeziehung nicht angezeigt ist (zutreffend Kanther, NVwZ 2001, 1239 [1242]). Ist ein Protestcamp den Regeln des Versammlungsrechts zu unterstellen, ist die Versammlungsbehörde dem Grunde nach befugt, angemeldete Infrastruktureinrichtungen wie Zelte zu untersagen, wenn von ihnen eine Gefahr für ein öffentliches Schutzgut ausgeht, also die öffentliche Sicherheit in Gestalt der drei Teilschutzgüter der Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des einzelnen sowie der Errichtungen und Veranstaltungen des Staates oder sonstiger Träger der Hoheitsgewalt (vgl. § 2 Nr. 1 BremPolG) oder das Schutzgut der öffentlichen Ordnung betroffen ist. Im Rahmen der dann vorzunehmenden Abwägung, welche Interessen überwiegen, kann die Versammlungsbehörde auch berücksichtigen, ob die jeweilige Infrastruktureinrichtung zwingend notwendig ist, um den Versammlungszweck nicht zu gefährden (vgl. VG Berlin, Beschl. v. 05.06.2019 – 1 L 179/19 –, juris Rn. 31; HmbOVG, Beschl. v. 05.07.2017 – 4 Bs 148/17 –, juris Rn. 49 ff.).

Für den hier allein maßgeblichen Zeitraum bis zum 07.05.2021 lässt sich anhand des Vortrags der Beteiligten sowie des vorgelegten Verwaltungsvorgangs nicht feststellen,

dass der untersagte Aufbau von Zelten und einer Bühne zum Zwecke der Abwehr einer Gefahr für ein öffentliches Schutzgut gerechtfertigt ist. Insbesondere sind für diesen Zeitraum keine konkreten kollidierenden Rechte Dritter oder gewichtige öffentliche Sicherheitsbelange ersichtlich, hinter denen das Selbstbestimmungsrecht des Antragstellers zurücktreten müsste.

So stehen die bereits erteilten Arbeitsaufträge für Reparaturarbeiten an der Außenfassade und Fensterfront des Rathauses sowie auf dem oberen Domshof einer Inanspruchnahme der Flächen auf dem Grasmarkt und dem oberen Domshof durch die Versammlungsteilnehmenden mit Zelten und einer Bühne nicht entgegen. Die dafür zuständige Anstalt des öffentlichen Rechts (Immobilien Bremen) teilte auf Nachfrage der Versammlungsbehörde unter dem 07.04.2021 und 14.04.2021 mit, dass im Jahr 2021 Sanierungsarbeiten am Rathaus und an der Domfassade geplant seien und informierte sie darüber, wie lange diese Arbeiten voraussichtlich dauern werden. Da die Finanzierung dieser Arbeiten noch nicht in Gänze geklärt sei, könne jedoch noch nicht mitgeteilt werden, wann damit begonnen werde. Soweit die Versammlungsbehörde auf kollidierende Interessen Dritter bezüglich der Nutzung des gewählten Versammlungsortes verweist (S. 16, 18 und 19 des Bescheides), hat sie es nicht vermocht, konkret aufzuzeigen, dass etwaige Nutzungen bis zum 07.05.2021 bereits angemeldet oder geplant wären. Die Versammlungsbehörde geht im Rahmen der Begründung erkennbar von einer Inanspruchnahme des Versammlungsortes für die Dauer von einem Jahr aus, obwohl sich die Auflage unter Ziffer 7 der Verfügung – wie dargelegt – zunächst allein auf den Zeitraum bis zum 07.05.2021 erstreckt. Steht der Versammlungsort in der Zukunft aufgrund anderweitig beabsichtigter Nutzungen nicht zur Verfügung, ist es der Versammlungsbehörde grundsätzlich unbenommen, den Teilnehmenden des Protestcamps einen anderen Ort für die Durchführung des Protestcamps zuzuweisen (vgl. HmbOVG, Beschl. v. 05.07.2017 – 4 Bs 148/17 –, juris Rn. 49) oder als ultima ratio für diesen Versammlungsort ein entsprechendes Verbot nach § 15 Abs. 1 Alt. 1 VersG auszusprechen. Nach der Auskunft der Feuerwehr Bremen vom 15.04.2021 hat diese aus brandschutzrechtlicher Sicht keine Bedenken gegen den von den Organisatoren der Versammlung vorgelegten Aufbauplan, der sich auf den Grasmarkt und den oberen Domshof erstreckt. Die Organisatoren haben bereits vor Erlass des streitgegenständlichen Bescheides zugesagt, insbesondere die geforderten Mindestabstände von fünf Metern zu den Gebäuden einzuhalten. Die Vorgaben der Feuerwehr Bremen sind zudem als selbstständige Auflagen unter den Ziffern 1 bis 5 enthalten, die der Antragsteller nicht angegriffen hat. Der im Rahmen der vorgerichtlichen Korrespondenz, im streitgegenständlichen Bescheid nur rudimentär (vgl. S. 18 des Bescheides: „Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Rathauses“) thematisierte Einwand der

Lärmbelästigung des angrenzenden Rathauses rechtfertigt ebenfalls nicht die Untersagung von Zelten und einer Bühne bis zum 07.05.2021. Die Zelte selbst verursachen keinen Lärm und es ist weder dargelegt worden noch ersichtlich, dass der Aufenthalt der Versammlungsteilnehmenden in den Nachtstunden, der als solcher im Übrigen nicht untersagt ist, zu einer unzumutbaren Lärmbelästigung führen würde. Der Lautstärkepegel der verbalen Meinungskundgabe ist durch die Äußerung von einer kleinen Bühne ebenfalls nicht größer als ohne diese Erhöhung. Als milderes Mittel käme hier zudem eine Begrenzung des erlaubten dB(A)-Wertes in Betracht. Die vorgenannten Einwände der Versammlungsbehörde haben zudem gemein, dass sie sich gegen den Versammlungsort als solchen, nicht jedoch gegen das Aufstellen von Zelten oder einer Bühne richten.

Zwingende Gründe des Infektionsschutzes rechtfertigen ebenfalls nicht die Untersagung des Aufbaus von Zelten zum Aufenthalt oder Schlafen von Teilnehmenden. Die Organisatoren des Protestcamps haben zugesichert, dass sich pro Zelt lediglich eine Person aufhalten wird, sodass keine Gefahr besteht, dass die infektionsrechtlich gebotenen Schutzabstände nicht mehr eingehalten werden (anders OVG SL, Beschl. v. 26.03.2021 – 2 B 84/21 –, juris Rn. 15 ebenfalls zu einem Klimacamp). Sie haben zudem bereits im Rahmen der vorgerichtlichen Korrespondenz ein Hygienekonzept vorgelegt. Die im Bescheid lediglich in einem Satz erwähnten infektiologischen Gründe (S. 17 des Bescheides) werden nicht weiter ausgeführt; die „ggf.“ vorliegende Stellungnahme des Gesundheitsamtes wurde weder vorgelegt noch dazu ausgeführt. Auch Aspekte der Verkehrssicherheit können eine Untersagung des Aufbaus von Zelten und einer Bühne nicht rechtfertigen. Zwar handelt es sich beim Versammlungsort um einen zentral in der Bremer Innenstadt gelegenen Platz, der insbesondere in den warmen Monaten durchaus stark frequentiert ist. Das Aufstellen von Zelten beeinträchtigt die Verkehrssicherheit von Passanten jedoch nicht in erheblichem Maße, da dem Aufbauplan zu entnehmen ist, dass zwischen den angrenzenden Gebäuden und dem Protestcamp ein ausreichend großer Abstand zum Passieren eingehalten wird. Insbesondere in den späten Abend- und Nachtstunden dürfte der Versammlungsort aufgrund der auch von der Antragsgegnerin angesprochenen aktuell geltenden Ausgangsbeschränkung nach § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG kaum frequentiert sein. Soweit die Antragsgegnerin in der Antragserwiderung darauf verweist, dass mit dem bloßen und nicht sichtbaren Nächtigen keine unmittelbare Kundgabe erzielt werde, verkennt sie, dass jedenfalls das Aufstellen der Zelte – wie dargelegt – als nonverbale Meinungskundgabe anzusehen ist. Zelte und vergleichbare Einrichtungen eines Protestcamps dürfen zudem nicht allein deshalb untersagt werden, weil das Übernachten für sich genommen kundgabeneutral ist, wenn es den Nutzern – wie hier – darum geht, die (gerade) im Camp angebotenen Veranstaltungen zu besuchen bzw.

an ihnen teilzunehmen (vgl. HmbOVG, Beschl. v. 05.07.2017 – 4 Bs 148/17 –, juris Rn. 51). Auch die Annahme, das symbolisierte „Verschlafen“ könne auch mit anderen Stilmitteln dargestellt werden, ohne dort tatsächlich zu übernachten, und der Verweis auf die fehlende Öffentlichkeit aufgrund der Ausgangsbeschränkung sowie die Möglichkeit, anderweitig den Versammlungszweck zu erreichen, greifen in unzulässiger Weise in das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters ein. Denn eine Bewertung der Eignung oder der Sinnhaftigkeit einer Versammlung sowie der in ihrem Rahmen geplanten versammlungsspezifischen Aktionen und Ausdrucksformen im Hinblick auf den jeweils bezweckten Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung steht den grundrechtsgebundenen staatlichen Stellen nicht zu (BVerfG, Einstweilige Anordnung v. 21.09.2020 – 1 BvR 2152/20 –, juris Rn. 17 zum Protestcamp im Dannenröder Forst).

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2, 52 Abs. 1 GKG i.V.m. den Ziffern 45.4 und 1.5 Satz 2 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013. Aufgrund der Vorwegnahme in der Hauptsache hatte eine Reduzierung des Streitwertes 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-/Nachtbüro Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen und innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Beschlusses zu begründen. 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. 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 Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch einen Rechtsanwalt oder eine sonst nach § 67 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Sätze 4 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigte Person oder Organisation vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag, durch den ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird.

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-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen.

Dr. Jörgensen

Lange

Dr. Niemann