

Verwaltungsgericht Dresden
Hans-Oster-Straße 4
01099 Dresden

per beA

KLAGEBEGRÜNDUNG

In der Verwaltungsstreitsache

./ Landeshauptstadt Dresden

bedanke ich mich für die gewährte Fristverlängerung und begründe die
Klage vom 31. August 2021 wie folgt:

A. Sachverhalt

Die Klage wendet sich gegen mit Bescheid vom 31. August 2020 verfügte versammlungsrechtliche Auflagen der Beklagten im Zusammenhang mit einer vom 25. August bis 23. September durchgeführten Versammlung unter dem Motto „Klimacamp – wir campen bis ihr handelt“.

Mit E-Mail vom 21. August 2020 zeigte der Kläger eine stationäre Versammlung unter dem Motto „Klimacamp – wir campen bis ihr handelt“ bei der Versammlungsbehörde der Beklagten an. Die Versammlung sollte ab dem 25. August 2020 für eine zunächst unbegrenzte Zeit stattfinden. Als Kundgebungsmittel zeigte der Kläger Lautsprechertechnik, Transparente, Schilder, Fahnen, Megafone, Lastenfahrrad, Tische, Stühle, einen Pavillon und andere Campingutensilien an (Bl. 1 f. d.A.).

Mit E-Mail vom 21. August 2020 bestätigte die Versammlungsbehörde der Beklagten den Eingang der Anzeige und kündigte u.a. an, das Nächtigen im

Rahmen der Versammlungsfläche und im unmittelbaren Umfeld auf öffentlichem Grund und Boden sowie den Einsatz und die Verwendung von jeglichen Utensilien, die dem Campen dienen, untersagen zu wollen (Bl. 4 d.A.). Die Beklagte begründete dies damit, dass das Nächtigen am Versammlungsort gem. § 12 a) der Polizeiverordnung der Beklagten als Kreispolizeibehörde zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Dresden (PolVO Sicherheit und Ordnung) verstoße. Das zeitweilige Schlafen von Versammlungsteilnehmenden am Versammlungsort sei nicht vom Versammlungsrecht geschützt; die Teilnehmenden einer Dauerversammlung sollten Schlafpausen in Räumen abseits des Versammlungsorts absolvieren (Bl. 4 d.A.). Die Verwendung der zum Zweck des Campens angezeigten Utensilien stelle einen Verstoß gegen die objektive Rechtsordnung in Gestalt von § 18 Abs. 1 S. 1 und 2 SächsStrG dar, da es sich um eine straßenrechtliche Sondernutzung handele, die nicht von der gem. Art. 8 Abs. 1 GG geschützten Versammlungsfreiheit umfasst sei. Zelte und Pavillons dienten nicht der Meinungskundgabe, sondern ausschließlich als Infrastruktur für die Versammlung. Einrichtungen, die der Unterbringung, Verpflegung und Schutz der Versammlungsteilnehmer*innen dienten, seien von der Versammlungsfreiheit nicht geschützt, da diese keinen Anspruch auf „möglichst optimale Rahmenbedingungen“ gewähre. Auf eine Kommunikationsfunktion für die Versammlung selbst komme es nicht an. Als Versammlung unter freiem Himmel seien nur solche Veranstaltungen geschützt, die nicht durch feste Außenwände von ihrer Umgebung getrennt seien (Bl. 5 d.A.).

Mit E-Mail vom 23. August 2020 nahm der Kläger zur E-Mail der Beklagten vom 21. August 2020 Stellung und begründete das Anliegen, am Versammlungsort zu nächtigen und die angezeigte Infrastruktur einzubringen wie folgt: Das Verbot des Nächtigens am Versammlungsort

und der Einbringung von Campinginfrastruktur mache eine ihrem Sinn entsprechende Durchführung der angezeigten Versammlung unmöglich. Bei der Versammlung handele es sich um eine Dauerkundgebung, deren Zweck gerade in der ununterbrochenen Präsenz in der Nähe des Rathauses liege, um so Druck auf die Regierung der Landeshauptstadt Dresden zu erzeugen. Zudem diene die Versammlung dem Zweck, öffentliche Aufmerksamkeit für die Klimakrise zu erzeugen und Bürger*innen über die Folgen der Klimakrise aufzuklären und zu sensibilisieren. Von der ununterbrochenen Präsenz am Versammlungsort gehe eine besondere Symbolwirkung aus. Die Versammlungsfähigkeit könne nur dann aufrechterhalten werden, wenn die Teilnehmenden sich am Versammlungsort selbst ausruhen und regenerieren könnten. Unter diesen Umständen sei auch das Schlafen am Versammlungsort von Art. 8 Abs. 1 GG geschützt. Das Schlafen am Versammlungsort und das Aufstellen von Zelten und Pavillons habe symbolischen Charakter, da der Verzicht der Teilnehmenden auf den Komfort ihrer Wohnungen die Dringlichkeit des Anliegens der Versammlung unterstreiche und für Dritte die Absicht verdeutlicht werde, dass die Versammlung so lange wie nötig bestehen bleibe. Das Aufstellen von Zelten, Pavillons und Sitzgelegenheiten sei funktional für die Durchführung einer ununterbrochenen Dauerversammlung notwendig. Ohne ein Minimum an Infrastruktur sei der ununterbrochene Aufenthalt am Versammlungsort aufgrund einer erheblichen Gefährdung der Gesundheit der Teilnehmenden nicht möglich. Der temporäre Aufenthalt der Versammlungsteilnehmenden in Zelten führe nicht dazu, dass die Versammlung insgesamt nicht mehr als Versammlung unter freiem Himmel einzustufen sei. (Bl. 9 f. und 27 d.A.).

Am 24. August 2020 teilte die Versammlungsbehörde der Beklagten per E-Mail mit, dass sie an den beabsichtigten Auflagen festhalte.

Mit Bescheid vom 25. August 2020 erließ die Versammlungsbehörde der Beklagten einen zunächst bis 31. August 2020, 24 Uhr befristeten Bescheid, der u.a. den Einsatz von jeglichen Utensilien, die dem Campen dienen sowie das Nächtigen im Rahmen der Versammlung untersagte (Bl. 28 ff d.A.).

Am 27. August 2020 erließ die Versammlungsbehörde der Beklagten einen Änderungsbescheid, der die vormalig untersagte Nutzung ausgewählter Kundgebungsmittel, einen nach allen Seiten offenen Pavillon und bis zu fünf Sitzmöglichkeiten, erlaubte (Bl. 52 d.A.).

Am 31. August 2020 erließ die Versammlungsbehörde einen neuen, dem Kläger am 2. September 2020 bekanntgegebenen (Bl. 169 d. A.), Bescheid über die Bestätigung der Dauerversammlung zunächst für den Zeitraum bis zum 25. September 2020, der u.a. folgende Auflagen und damit gleichbleibende Beschränkungen enthielt (Bl. 130 ff. d.A.):

„B) 2.

Der Einsatz und die Verwendung von Zelten, zeltartigen Aufbauten (Pavillons), Überdachungen, Sitzgelegenheiten und jeglichen weiteren Utensilien die dem Campen dienen werden untersagt.

[...]

B) 4.

Das Nächtigen im Rahmen dieser Versammlung auf der Versammlungsfläche und im unmittelbaren Umfeld auf öffentlichen Grund und Boden wird untersagt.“

Als Rechtsgrundlage führte die Versammlungsbehörde der Beklagten für beide Auflagen § 15 Abs. 1 SächsVersG an, wiederholte sinngemäß die Begründung aus der E-Mail vom 21. August 2020, sowie aus dem Bescheid vom 24. August 2020 und ordnete die sofortige Vollziehbarkeit beider Auflagen an (Bl. 131 f. d.A.).

Am 25. August 2020 hatte der Kläger Widerspruch gegen die im Bescheid vom selben Tag verfügten Auflagen unter den Ziffern B) 2.) und 4.) eingereicht, der der Versammlungsbehörde der Beklagten am 1. September 2020 zuzuging (Bl. 86 f. d.A.). Am 28. August 2020 hatte der Kläger beim Verwaltungsgericht Dresden um vorläufigen Rechtsschutz nachgesucht, mit dem er sinngemäß begehrte, die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen die Ziffern B) 2. und 4. des Bescheids vom 25. August 2020 wiederherzustellen (Bl. 100 ff., 144 d.A.).

Mit Beschluss vom 4. September 2020 lehnte das Verwaltungsgericht Dresden unter dem Aktenzeichen 6 L 600/20 den Antrag des Klägers auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs ab (Bl. 171 ff. d.A.).

Die Versammlung wurde am 23. September 2020 beendet (Bl. 188 d.A.).

B. Rechtliche Würdigung

Die Klage ist als Fortsetzungsfeststellungsklage gem. § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO analog zulässig und begründet.

I. Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist zulässig.

1. Insbesondere ist die Klage als Fortsetzungsfeststellungsklage analog § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO statthaft, da der Kläger die Feststellung der Rechtswidrigkeit von bereits vor Klageerhebung erledigten Verwaltungsakten begehrt.

Vgl. zur analogen Anwendung der Vorschrift bei Erledigung vor Klageerhebung etwa: BVerwG, Urteile vom 17. Oktober 1990 – 1 C 12/88 –, juris, Rn. 19; Beschluss vom 27. Juni 1985 – 2 B 81/84 –, juris, Rn. 3; Urteil vom 1. Juli 1975 – I C 35.70 –, juris; Rn. 23.

Bei den angegriffenen versammlungsrechtlichen Auflagen in Ziffern B) 2 und 4 des Bescheids vom 31. August 2020 handelt es sich um selbstständige Verwaltungsakte gem. § 1 SächsVwVfG i.V.m. § 35 S. 1 VwVfG. Die Auflagen ist spätestens seit der Beendigung der Versammlung am 23. September 2020 gem. § 1 SächsVwVfG § 43 Abs. 2 Var. 5 VwVfG erledigt.

2. Der Kläger hat ein Interesse gem. § 113 Abs. 1 S. 4 VwGO an der Feststellung, dass die angegriffenen Auflagen des Bescheids vom 31. August 2020 rechtswidrig waren.

Als Fortsetzungsfeststellungsinteresse kommt jedes nach Lage des Falles anzuerkennendes schutzwürdige Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art in Betracht. Entscheidend ist, dass die gerichtliche Entscheidung geeignet ist, die Position des Rechtsschutzsuchenden in den genannten Bereichen zu verbessern. (BVerwG, Urteil vom 20. Juni 2013 – 8 C 39.12 –, juris, Rn. 19, m. w. N).

Vorliegend besteht im Hinblick auf die von der Rechtsprechung hierzu entwickelten Fallgruppen ein Feststellungsinteresse des Klägers unter den Gesichtspunkten der Wiederholungsgefahr und wegen eines tiefgreifenden Grundrechtseingriffs.

3. Das Feststellungsinteresse wegen der Gefahr einer Wiederholung setzt in versammlungsrechtlichen Streitigkeiten zum einen die Möglichkeit einer erneuten Durchführung einer vergleichbaren Versammlung durch den Kläger voraus, zum anderen, dass die Behörde voraussichtlich auch zukünftig an ihrer Rechtsauffassung festhalten wird (BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004 – 1 BvR 461/03, Rn. 41). Diese Voraussetzungen sind vorliegend gegeben. Die fortdauernde Klimakrise wird es aus Sicht des Klägers auch zukünftig notwendig machen, vergleichbare Versammlungen wie Klimacamps zu veranstalten, um die Öffentlichkeit auf die Klimakrise aufmerksam zu machen und die Politik zu Klimaschutzmaßnahmen aufzufordern. Folglich besteht auch weiterhin die konkrete Möglichkeit, dass der in Dresden wohnhafte Kläger zukünftig ähnlich gelagerte Versammlungen durchführt, die von der Beklagten wiederum mit ähnlichen Auflagen eingeschränkt werden. Daher wird sich auch in Zukunft die Frage stellen, ob und inwieweit es in Dresden möglich ist, Infrastruktur zum dauerhaften Aufenthalt am Versammlungsort einzubringen und am Versammlungsort zu nächtigen. Es ist auch nicht erkennbar, dass die Beklagte an ihrer Auffassung hinsichtlich des Umfangs der Versammlungsfreiheit mit Blick auf das Campen und Nächtigen in Klimacamps nicht festhalten wollte. Da die Beklagte auch im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes an ihrer Rechtsauffassung festhielt, ist davon auszugehen, dass sie Beschränkungen der Durchführung weiterer vergleichbarer

Versammlungen des Klägers mit den gleichen Gründen rechtfertigen wird (BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004 – 1 BvR 461/03, Rn. 43).

4. Der Kläger kann das Fortsetzungsfeststellungsinteresse zudem aus dem Vorliegen eines tiefgreifenden Grundrechtseingriffs ableiten. Der Eingriff in grundrechtlich geschützte Bereiche verbunden mit dem verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch auf effektiven Rechtsschutz begründet ein schützenswertes ideelles Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit erledigter Verwaltungsakte. Vorliegend ist dieses Interesse gegeben, da mit dem Eingriff in den Schutzbereich der durch Art. 8 Abs. 1 GG gewährten, besonders bedeutsamen Versammlungsfreiheit, ein tiefgreifender Grundrechtseingriff in Rede steht (BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2007 – 6 C 23/06 – juris Rn. 12). Zwar begründet nicht jeder Eingriff in die Versammlungsfreiheit ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse. Ein solches Interesse besteht aber dann, wenn die Versammlung in Folge von versammlungsbehördlichen Auflagen nur in einer Weise durchgeführt werden konnte, die ihren spezifischen Charakter verändert, insbesondere die Verwirklichung ihres kommunikativen Anliegens wesentlich erschwert hat (BVerfG, Beschl. v. 03.03.2004 - 1 BvR 461/03 -, BVerfGE 110, 77; BVerwG, Urt. v. 16.05.2013 - 8 C 14.12). Nach diesem Maßstab ist vorliegend das besondere Fortsetzungsfeststellungsinteresse wegen eines tiefgreifenden Grundrechtseingriffs zu bejahen. Mit Blick auf das verfassungsrechtlich geschützte Recht des Veranstalters, selbst darüber zu bestimmen, wann, wo und unter welchen Modalitäten eine Versammlung stattfinden soll (BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81, Rn. 61), stellen die Auflagen, die das Einbringen jeglicher Campinginfrastruktur und das Nächtigen untersagten, eine schwerwiegende Grundrechtsbeeinträchtigung dar. Denn die in

Ziff. B) 2. Und 4. des Bescheids vom 31. August 2020 verfügten Auflagen veränderten den spezifischen Charakter der vom Kläger angezeigten Versammlung und erschwerten die Verwirklichung ihres kommunikativen Anliegens. Die vom Kläger angezeigte Versammlung war so konzipiert, dass durch die Dauermahnwache, also den dauerhaften, ununterbrochenen Aufenthalt am Versammlungsort für zunächst unbestimmte Zeit, die besondere Dringlichkeit der Klimakrise verdeutlicht werden sollte. Durch die streitgegenständlichen Auflagen wurde die Versammlung zwar nicht gänzlich verboten, aber durch das Verbot jeglicher Campinginfrastruktur und des Nüchterns am Versammlungsort derart beschränkt, dass die zentrale Kundgabemodalität, der ununterbrochene Aufenthalt am Versammlungsort, verhindert wurde. Die streitgegenständlichen Auflagen kommen damit dem Verbot einer Versammlung nach Art der Dauermahnwache gleich. Unter dem Motto „Wir campen bis ihr handelt“ war die Nutzung von Campinginfrastruktur für das Wesen der Versammlung als „Klimacamp“ essentiell. Ohne ein Minimum an Witterungsschutz und der Möglichkeit zu schlafen, war es den Teilnehmenden der Versammlung nicht möglich, sie ununterbrochen aufrecht zu erhalten, sodass der damit angestrebte Zweck nicht mehr erreicht werden konnte. Mit Hinblick auf den Anspruch auf effektiven Rechtsschutz besteht das Feststellungsinteresse darin, dass sich in versammlungsrechtlichen Streitigkeiten mit der Durchführung der Versammlung der streitgegenständliche Verwaltungsakt in der Regel erledigt, bevor dessen Rechtmäßigkeit in einem Hauptsacheverfahren einer umfassenden gerichtlichen Prüfung unterzogen werden kann.

5. Mangels Ablaufs der Widerspruchsfrist nach § 70 Abs. 1 S. 1 VwGO vor Erledigung des am 31. August 2020 bekanntgegebenen Bescheids (§ 1

SächsVwVfG i.V.m. § 41 Abs. 1VwVfG) durch Beendigung der
Versammlung am 23. September 2020 war vor Erhebung der
Fortsetzungsfeststellungsklage kein Vorverfahren durchzuführen
(BVerwG, Urteil vom 9. Februar 1967 – I C 49/64, BVerwGE 26, 161
(165)). Die Fortsetzungsfeststellungsklage unterliegt bei
vorprozessualer Erledigung des streitgegenständlichen
Verwaltungsakts zudem keiner Fristbindung (BVerwGE 109, 203 =
NVwZ 2000, 63 (64) m. w. N).

II. Die Klage ist auch begründet. Die von der Beklagten verfügten und im Antrag zu 1. genannten Auflagen sind rechtswidrig gewesen (§ 113 Abs. 1 S. 4 VwGO).

1. Rechtsgrundlage der in Ziff. B) 2. Und 4.) des streitgegenständlichen Bescheids verfügten Beschränkungen ist § 15 Abs. 1 SächsVersG. Danach 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 oder des Aufzugs unmittelbar gefährdet ist. Unter Berücksichtigung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit darf die Behörde dabei keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose stellen. Als Grundlage der Gefahrenprognose sind konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte erforderlich; bloße Verdachtsmomente oder Vermutungen reichen hierzu nicht aus (BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2010 – 1 BvR 2636/04 - NVwZ-RR 2010, 625).

Die Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 SächsVersG lagen hier nicht vor. Insbesondere hätte das Klimacamp nach dem Konzept des Klägers keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung aufgrund eines Verstoßes gegen § 18 Abs. 1 Satz 1 oder 1 SächsStrG und § 12 a) PolVO dargestellt, da auch die Einbringung von Campinginfrastruktur und das Nächtigen am Versammlungsort von dem Recht des Klägers auf Versammlungsfreiheit gem. Art. 8 Abs. 1 GG geschützt waren. Dies bedeutet, dass diese Versammlungsbestandteile, auch wenn sie nach anderen Rechtsvorschriften erlaubnispflichtig wären, keiner Erlaubnis nach diesen Rechtsvorschriften bedürfen und insoweit hätten privilegiert werden müssen.

- a. Bei dem vom Kläger angezeigten und vom 25. August bis 23. September 2020 durchgeführten Klimacamp handelt es sich um eine Versammlung i.S.d. § 15 Abs. 1 SächsVersG und Art. 8 Abs. 1 GG.

Versammlungen i.S.d. Art. 8 Abs. 1 GG sind örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtete Erörterungen oder Kundgebungen (BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 2001 – 1 BvR 1190/90, 1 BvR 2173/93, 1 BvR 433/96, Rn. 41; BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2007 – 6 C 23/06, Rn. 15).

- aa. Das vom Kläger angezeigte Klimacamp in Dresden war nach diesem Maßstab auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet. Der Kläger hat durch seine Versammlungsanzeige und den Schriftwechsel mit der Beklagten im Vorfeld der Versammlung ausführlich erläutert, dass und wie das Klimacamp der Teilnahme an der öffentlichen Debatte dienen sollte (Bl. 1, 9 ff., 27 d. A.). Der Kläger verfolgte mit dem Klimacamp die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung auf mehreren Ebenen: Zweck der Veranstaltung, die der Kläger als stationäre Versammlung mit unbegrenzter Zeitdauer an der Ecke Kreuzstraße/An der Kreuzkirche seit dem 25. August 2020 angezeigt hatte, war, durch die dauerhafte Präsenz politischen Druck auf die Regierung der Landeshauptstadt Dresden sowie auf die Regierung des Landes Sachsen auszuüben sowie die Bevölkerung über die Dringlichkeit der Klimakrise aufzuklären und Aufsehen zu erregen, um Bürgerinnen und Bürger für die Problematik zu sensibilisieren. Die dauerhafte Anwesenheit an einem zentralen Ort der Innenstadt in unmittelbarer Nähe der Entscheidungsträger, die Maßnahmen gegen die Klimakrise ergreifen können, sollte dabei der „gemeinsame[n] körperliche[n] Sichtbarmachung“ (BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985, 1 BvR 233/81, Rn. 63) der gemeinsamen Überzeugung dienen,

dass die Politikerinnen und Politiker der Stadt Dresden unmittelbar Maßnahmen gegen die Klimakrise ergreifen müssten. Die besondere Versammlungsform des ununterbrochenen Aufenthalts erzeugte zudem ein großes Berichterstattungsinteresse. Zahlreiche Medien berichteten fortlaufend über die Situation im Camp, sodass das Klimacamp auch über die unmittelbare räumliche Durchführung des Camps hinaus öffentliche Aufmerksamkeit erregte (vgl. etwa Bl. 49 d.A.). Zudem fanden während der Durchführung des Klimacamps im und um das Camp ein umfangreiches Veranstaltungsprogramm statt, das an die Teilnehmenden wie auch interessierte Passantinnen und Passanten gerichtet war. Die Teilnehmenden des Camps nutzten dauerhaft Transparente und Plakate, die Vorbeigehende auf die Klimakrise aufmerksam machen sollten, und eröffneten den Passanten die Möglichkeit, über das Versammlungsthema in Kontakt zu treten. Nachdem die Beklagte das Aufstellen eines Pavillons gestattete, richteten die Teilnehmenden des Camps dort einen Informationsstand ein, an dem Passanten jederzeit in Kontakt und Austausch mit den Teilnehmenden des Camps treten konnten. Neben diesen dauerhaften Aktivitäten boten die Teilnehmenden des Camps zahlreiche weitere Veranstaltungsformate an, um Politikerinnen und Politiker und die Öffentlichkeit auf die Klimakrise aufmerksam zu machen. So fanden im Klimacamp regelmäßig Vorträge mit Bezug zum Versammlungsthema statt, u.a. zu Klimawandel und Kapitalismus sowie Informationsveranstaltungen zum Braunkohletagebau in Garzweiler. Zudem führten die Teilnehmenden des Camps öffentlich zugängliche Workshops und Gesprächsrunden durch, u.a. zu nachhaltiger Kosmetik und eine Diskussion mit einer Teilnehmerin der Greta-Thunberg-Akademie. Als weitere Aktivität fanden öffentliche Gespräche mit Politikerinnen und Politikern statt, darunter

dem Bildungsbürgermeister der Beklagten und dem sächsischen Umweltminister (vgl. die Veranstaltungshinweise auf dem Twitter-Account des Klimacamps Dresden, abrufbar unter: https://twitter.com/klimacamp_dd).

- bb. Der Schutz der Versammlungsfreiheit gem. Art. 8 Abs. 1 GG erstreckt sich auch auf die vom Kläger angezeigte Verwendung von Campinginfrastruktur und das nächtliche Schlafen am Versammlungsort. Diese Versammlungsmodalitäten sind aufgrund ihres funktionalen, konzeptionellen und symbolischen Zusammenhangs zu der Meinungskundgabe konstitutiver Bestandteil der Versammlung (dazu unter i.). Hilfsweise ist, wenn man wie die Beklagte den unmittelbaren Kundgabebezug der Campinginfrastruktur und des Nächtigen verneint und eine sog. „gemischte Veranstaltung“ annimmt, das vom Kläger angezeigte Klimacamp nach seinem Gesamtgepräge als Ganzes, also einschließlich der Campinginfrastruktur und des nächtlichen Schlafens, von Art. 8 Abs. 1 GG geschützt (dazu unter ii.).
- i. Die Versammlungsfreiheit gewährleistet das Recht, selbst zu bestimmen, wann, wo und mit welchen Modalitäten eine Versammlung stattfinden soll, und damit ein Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung (BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81, Rn. 61). Das Versammlungsgrundrecht ist nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht auf einzelne Versammlungsformen beschränkt, es gibt keinen „numerus clausus“ zulässiger Versammlungsweisen. Vielmehr ist der Schutzbereich von Art. 8 Abs. 1 GG offen für neue Entwicklungen, maßgeblich ist der kollektiv verfolgte Zweck der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung. Es ist allein Sache der Anmelderin oder des Anmelders zu bestimmen, mit

welchen friedlichen Mitteln dieser Versammlungszweck erreicht werden soll (BVerfG a.a.O., Rn. 60). In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist bisher nicht abschließend geklärt, in welchem Umfang und mit welchen Maßgaben der Schutzgehalt des Art. 8 Abs. 1 GG auch die Errichtung von Infrastruktureinrichtungen umfasst (BVerfG, Beschluss vom 28. Juni 2017 – 1 BvR 1387/17, Rn. 22; BVerfG, Beschluss vom 30. August 2020 – 1 BvQ 94/20, Rn. 13). Die obergerichtliche Rechtsprechung stellt insofern darauf ab, ob den Gegenständen oder Hilfsmitteln, die in eine Versammlung eingebracht werden sollen, eine funktionale, symbolische oder konzeptionelle Bedeutung zukommt, weil sie für die konkrete kollektive Meinungskundgabe als wesensnotwendig anzusehen sind (vgl. etwa OVG Bremen, Beschluss vom 4. Mai 2021 – 1 B 215/21 – juris Rn. 8; OVG Saarlouis, Beschluss vom 26. März 2021 – 2 B 84/21 – juris Rn. 14; OVG Berlin-Bbg, Beschluss vom 21. August 2020 – OVG 1 S 99/20 – juris Rn. 10; OVG NRW, Beschluss vom 16. Juni 2020 – 15 A 3138/18 – juris Rn. 56; SächsOVG, Beschluss vom 21. Juni 2019 – 3 B 177/19 – juris Rn. 17; BayVGH, Urteil vom 22. September 2015 – 10 B 14.2246 – juris Rn. 60). Ob bestimmte Gegenstände in diesem Sinne als wesensnotwendig anzusehen sind, ist im Einklang mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu gemischten Veranstaltungen nach einem objektiven Maßstab auf Grundlage des Vorbringens des Veranstalters zu beurteilen (BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2007 – 6 C 23.06 – juris Rn. 17; OVG NRW, Beschluss vom 16. Juni 2020 – 15 A 3138/18 – juris Rn. 58). Bei der Bewertung des Kundgabebezugs ist darauf abzustellen, ob die Elemente sich aus Sicht eines durchschnittlichen Betrachters als auf die Teilhabe an der Meinungsbildung gerichtet darstellen. Dabei können auch Umstände von Bedeutung sein, die nicht von einem Außenstehenden „vor Ort“

wahrgenommen werden können, etwa zurechenbare öffentliche Äußerungen im Vorfeld einer Veranstaltung (BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2007 – 6 C 23.06 – juris Rn. 17). Bei der Ausklammerung von an sich auf die Meinungsbildung gerichteten Elementen unter Hinweis auf die mangelnde Ernsthaftigkeit des Anliegens ist mit Blick auf die besondere Bedeutung der Versammlungsfreiheit Zurückhaltung zu üben und ein strenger Maßstab anzulegen (a.a.O.). Die Betrachtungsweise eines objektiven Betrachters hat dabei vor dem Hintergrund der vom Bundesverfassungsgericht betonten Offenheit des Versammlungsgrundrechts für Fortschreibungen angesichts neuer Formen und Qualität aktuellen politischen Protests (BVerfG, Beschluss vom 28. Juni 2017 – 1 BvR 1387/17 – Rn. 22) zu erfolgen und darf nicht dazu führen, dass neuen und ungewohnten Protestformen mangels Wiedererkennungswert von vorneherein stets der Schutz der Versammlungsfreiheit versagt wird. Auch solche Elemente, die sowohl kommunikativen wie nicht-kommunikativen Zwecken dienen, können unmittelbar von Art. 8 Abs. 1 GG geschützt sein, sofern sie einen erkennbaren inhaltlichen Bezug zur Meinungskundgabe aufweisen (BayVGH, Beschluss vom 20. April 2021 – 10 CS 12.845 – juris Rn. 18). Nicht von Art. 8 Abs. 1 GG geschützt ist dagegen die Errichtung von Einrichtungen, die ohne Bezug auf Akte der Meinungskundgabe *allein* der Beherbergung von Personen dienen sollen, die anderweitig an Versammlungen teilnehmen wollen (BVerfG, Beschluss vom 28. Juni 2017 – 1 BvR 1387/17 – juris Rn. 29; OVG Berlin-Bbg, Beschluss vom 7. Juni 2019 – OVG 1 S 54.19 Rn. 5; OVG Hamburg, Beschluss vom 5. Juli 2017 – 4 Bs 148/17 – juris Rn. 51).

- (a) Im vorliegenden Fall waren die angezeigten Campingutensilien funktional und konzeptionell wesensnotwendig für die

Meinungskundgabe. Aus dem Vortrag des Klägers wird deutlich, dass es ihm, jedenfalls nach Erlass des Änderungsbescheids vom 27. August 2020, der das Aufstellen einiger Sitzgelegenheiten und eines geöffneten Pavillons gestattete, vorrangig um das Aufstellen von Zelten ging, in denen die Versammlungsteilnehmer*innen sich ausruhen, schlafen und Schutz vor Witterung suchen können sollten (Bl. 10 d.A.).

Zelte, die die Teilnehmenden zu diesen Zwecken verwenden, sollten nicht lediglich der organisatorischen Durchführung der Versammlung dienen. Vielmehr sind sie selbst ein Mittel und damit Teil der Meinungskundgabe. Unter dem Motto „Klimacamp – wir campen bis Ihr handelt“ sollte die Versammlung als Dauermahnwache für zunächst unbegrenzte Zeit stattfinden, und zwar „dauerhaft“, „rund um die Uhr“ und ausdrücklich ohne „die Kundgebung (z.B. zum Schlafen) für längere Zeit zu verlassen“ (Bl. 10 d.A.). Gerade diese ununterbrochene und fortdauernde Anwesenheit der Teilnehmenden ist zentral für die Verwirklichung des Versammlungszwecks. Das geplante Ausruhen und Nächtigen in den Zelten war nach dem vom Kläger schlüssig dargelegten Veranstaltungskonzept *selbständiger* Kundgabebestandteil, der „die Verzweiflung [des Klägers] und der Teilnehmer über die Klimapolitik“, „die Entschlossenheit, solange [zu] bleiben bis gehandelt wird“ und die Überzeugung, „dass das gemeinsame Haus brennt und gehandelt werden muss, um zu löschen,“ zum Ausdruck bringen sollte. Der Aufenthalt zuhause, der symbolisch für ein „Weiter so“ steht, komme nicht mehr in Betracht (Bl. 120 d.A.). Anders als die Beklagte meint, dienten die Zelte und Sitzgelegenheiten nicht allein „der Unterbringung und Verpflegung der Teilnehmer“, der Schaffung „optimaler Rahmenbedingungen“ oder „Binnenkommunikation der Teilnehmer“ (Bl. 139 d.A.), sie sind

konzeptionell und funktional so eng mit dem Zweck der Versammlung verknüpft, dass sie für deren Kundgabeerfolg unerlässlich sind. Es geht an dieser Stelle mithin nicht um „optimale Rahmenbedingungen“ einer Versammlung, sondern um die Einbringung eines Minimums an Infrastruktur, dass für die Aufrechterhaltung der dauerhaften Versammlungsfähigkeit notwendig ist.

Das Klimacamp war nach dem Konzept des Klägers so ausgelegt, dass zum einen durch den Aufenthalt, Tag und Nacht, während aller Jahreszeiten und jeglicher Witterungsbedingungen die Teilnehmenden dem Anliegen des Klimacamps besonderen Nachdruck verleihen sollten (Bl. 8 und 120 d.A.). Zum anderen sollte durch die ununterbrochene Durchführung der Versammlung in unmittelbarer Nähe zum Rathaus eine dauerhafte Konfrontation der entscheidungstragenden Personen der Beklagten mit der Klimakrise und den Forderungen der Klimacamps nach einer klimafreundlichen Politik stattfinden.

Die Einbringung der angezeigten Infrastruktur diene der Vermittlung dieser Zwecke. Die kollektive Meinungskundgabe sollte somit nicht allein im Rahmen der jeweils durchgeführten Aktionen, sondern durch das errichtete Camp selbst als Form der Dauermahnwache stattfinden. Finden – wie vorliegend – am Versammlungsort, d.h. im Klimacamp selbst, Aktionen mit Bezug zum Versammlungsthema statt, weist das dauerhafte Campieren auch einen inhaltlichen Bezug zum Versammlungsthema auf und lässt die Versammlungseigenschaft nicht entfallen (VG Bremen, Beschluss vom 28. April 2021 – 5 V 807/21 – juris Rn. 31).

Auch aus Sicht eines durchschnittlichen Beobachters stellen sich Zelte in diesem Zusammenhang als kundgabebezogen dar. Die räumliche

Verknüpfung war bereits durch die Nähe zum Rathaus sowie die Einbettung in den Zusammenhang mit den Transparenten, dem Informationsstand am Versammlungsort und den übrigen Protestaktionen erkennbar. Die Zelte selbst führen dem außenstehenden Beobachter die Dauerhaftigkeit des Aufenthalts und damit den besonderen Nachdruck des Anliegens des Klimacamps ständig vor Augen.

Denn für objektive Dritte verdeutlichen gerade die Zelte auf einen Blick, dass die Versammlung auf Dauer angelegt ist. Zusätzlich war aufgrund der Transparente und der davor aufgestellten Fahnen der konzeptionelle Zusammenhang zwischen den Zelten und dem Protestgegenstand auf den ersten Blick erfassbar (Bl. 88 d.A.). Insbesondere durch den Aufdruck „Klimacamp“ (Bl. 91 d.A.) konnte ein objektiver Dritter sofort erkennen, dass das dauerhafte Campen selbst Kundgebungsform ist. Das Klimacamp löst bei Vorbeiläufigen gerade den durch den Kläger bezweckten Störmoment im öffentlichen Raum aus. Im Zusammenspiel mit dem Namen „Klimacamp“ sowie den Transparenten wird der Hintergrund des Campens deutlich, sodass das Zelt eine Abgrenzung zum privaten Campen erfährt und die Notwendigkeit desselben an einem so zentralen Ort deutlich wird. Dieser Kundgabeerfolg wird ohne die entsprechende Infrastruktur zumindest teilweise vereitelt, wenn die Teilnehmenden den Versammlungsort für die Nachtruhe oder zum Witterungsschutz verlassen müssten. Eine Dauermahnwache wäre nicht mehr darstellbar.

Die Teilnehmenden des Camps haben zudem durch öffentliche Äußerungen, die nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ebenfalls bei der Bewertung des Kundgabebezugs zu berücksichtigen sind, auf die Bedeutung des

Campens für die Meinungskundgabe hingewiesen. So wurde von zahlreichen Medien kurz nach dem Beginn der Versammlung über das Ziel der Teilnehmenden, ununterbrochen und auch nachts zu demonstrieren, sowie die weiteren kundgabebezogenen Elemente des Klimacamps, wie Informationsveranstaltungen, Workshops und Vorträge, berichtet (vgl. etwa Bl. 49 d.A.). Für einen durchschnittlichen Beobachter wäre also durch einen Blick auf die angezeigte Campinginfrastruktur deutlich geworden, dass diese dazu dient, dem Anliegen der Teilnehmenden besonderen Nachdruck zu verleihen und einen ständigen öffentlichen Meinungs austausch zu ermöglichen.

Zudem ergibt sich vorliegend aus der selbst von der Beklagten ins Feld geführten Tatsache, dass die Versammlungsteilnehmenden mit wenig Aufwand deutlich angenehmere Schlafmöglichkeiten in Dresden wahrnehmen könnten, ein Indiz, dass die stationäre Errichtung und der Wille, im Klimacamp zu übernachten, auf die damit verbundene politische Betätigung zurückgeht, die nicht zuletzt im Motto des Klimacamps „Wir campen bis ihr handelt“ zum Ausdruck kommt. Durch die niedragschwellige Einladung zur Beteiligung handelt sich zudem bei dem Konzept des Klimacamps geradezu um ein Musterbeispiel dessen, was das BVerfG als „gemeinschaftliche Erörterung“ im Rahmen einer Versammlung beschreibt. Auch wenn die verfassungsrechtlichen Grenzen des symbolischen Übernachtens und Campens je nach Einzelfall gesondert zu ziehen sind, stellt das nächtliche Campen im vorliegenden Fall eindeutig einen eigenen politischen Kundgebungsakt dar und ist nicht allein als ermöglichende Nebentätigkeit zu qualifizieren. Die Beklagte hat hingegen bei ihrer Entscheidung über die Auflagen das Aufstellen von Campingutensilien lediglich unter dem Aspekt des (ermöglichten) Nächtgens gewürdigt und nicht berücksichtigt, dass das Campen sowie das Schlafen aus

Sicht der Teilnehmenden darüber hinaus eine inhaltliche Aussage enthält (vgl. dazu auch VG Augsburg, Beschluss vom 17. Juli 2020 – Au 8 S 20/1186, Rn. 37).

- (b) Der dauerhafte Aufenthalt setzt auch das Nächtigen am Versammlungsort voraus, das insoweit konzeptionell und symbolisch für den Versammlungszweck wesensnotwendig ist. Denn der ununterbrochene Aufenthalt am Versammlungsort kann faktisch nur dann gewährleistet werden, wenn die Teilnehmenden die Möglichkeit haben, sich am Versammlungsort selbst auszuruhen oder zu schlafen und sich dafür und für den Schutz vor ungünstigen Witterungsbedingungen und um minimale Sicherheitsvorkehrungen zu treffen in Zelte oder Pavillons zurückzuziehen (BayVGh, Urteil vom 22. September 2015 – 10 B 14.2246 – juris Rn. 49). Wenn die Teilnehmenden der Versammlung durchgehend und auch nachts demonstrieren, muss zwingend das Bedürfnis nach zeitweiligem Ausruhen oder Schlafen berücksichtigt werden, um Gesundheitsgefährdungen zu vermeiden. Daher sind Ruhepausen, die nötig sind, um eine effektive Kundgabe des Anliegens der Versammlungsteilnehmenden zu gewährleisten, von Art. 8 Abs. 1 GG geschützt (BayVGh, Urteil vom 22.9.2015 – 10 B 14.2246 – juris Rn. 62).

Im Lichte der Argumentation zu den Campingutensilien stellt das Nächtigen im Camp zudem eine in ihrer symbolischen Funktion von Art. 8 Abs. 1 GG geschützte Kundgabeform dar.

Dass die Versammlungsteilnehmenden gerade auf diese Weise ihre Meinung zum Ausdruck wollen, ist Kernbereich der von Art. 8 Abs. 1 GG geschützten Entscheidungsfreiheit über Form und Mittel der Versammlung (BVerfG, Beschluss vom 12. Juli 2001 –

1 BvQ 28/01 und 1 BvQ 30/01, Rn. 30). Die für die Versammlungsfreiheit idealtypische gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen, bei der die Teilnehmenden in der Gemeinschaft mit anderen eine Vergewisserung ihrer Überzeugungen erfahren und nach Außen kundtun, kann gerade durch die bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens, des Umgangs miteinander und die Wahl des Ortes entfaltet werden (BVerfGE 69, 315 <345>). 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, Beschluss vom 21. September 2020 – 1 BvR 2152/20 – juris Rn. 17). Das gemeinsame Nächtigen im Camp als Teil der ununterbrochenen physischen Präsenz im Camp um die besondere Dringlichkeit der Klimakrise zu verdeutlichen, stellt damit eine kollektive Meinungsäußerung dar. Die nach außen sichtbar gemachte Bereitschaft, sogar die Nacht dem Engagement für mehr Klimaschutz zu widmen und das Klimacamp langfristig aufrechtzuerhalten, bringt zum Ausdruck, wie dringend der Handlungsbedarf aus Sicht der Versammlungsteilnehmenden ist, Maßnahmen gegen die menschengemachte Klimakrise zu ergreifen. Die Alternative, dass die Teilnehmenden in Dresden die Nacht zuhause verbringen könnten (Bl. 151, 176 f. d.A.), stellt wegen der symbolischen Funktion des Schlafens im Camp gerade keine inhaltsgleiche Alternative dar, sondern würde den grundrechtlich geschützten Zweck, den ununterbrochenen Aufenthalt, und das gewählte Mittel der Versammlung, das ein Verlassen des Versammlungsorts gerade ausschließt, verfehlen (OVG Bremen,

Beschluss vom 4. Mai 2021 – 1 B 215/21, S. 5 f.; VG Bremen, Beschluss vom 28. April 2021 – 5 V 807/21, S. 11; VG Oldenburg, Beschluss vom 8. Juli 2021 – 7 B 2527/21, Rn. 32, 36; VG Oldenburg, Beschluss vom 12. Juli 2021 – 7 B 2319/21, Rn. 15).

- ii. Hilfsweise, für den Fall, dass entgegen der hiesigen Auffassung der Kundgabebezug der Campinginfrastruktur und des Nächtigens verneint wird, wäre das vom Kläger angezeigte Klimacamp aufgrund des Gesamtpräges der Versammlung als Ganzes, also einschließlich der Campinginfrastruktur und des Nächtigens von Art. 8 Abs. 1 GG geschützt.

Enthält eine Veranstaltung sowohl Elemente, die auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet sind, als auch solche, die diesem Zweck nicht zuzurechnen sind, ist nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts für die Eröffnung des Schutzbereichs von Art. 8 Abs. 1 GG entscheidend, ob diese „gemischte“ Veranstaltung ihrem Gesamtpräge nach eine Versammlung ist. Bleiben insoweit Zweifel, so bewirkt der hohe Rang der Versammlungsfreiheit, dass die Veranstaltung wie eine Versammlung behandelt wird (BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2007 – 6 C 23/06, Rn. 16; BVerfG, Beschluss vom 12. Juli 2001 – 1 BvQ 28/01 und 1 BvQ 30/01, Rn. 25 f.). Bei der Frage, welches Gesamtpräge einer Veranstaltung zukommt, ist zu berücksichtigen, dass die Beteiligten berechtigt sind, selbst darüber zu bestimmen, was sie zum Gegenstand öffentlicher Meinungsbildung machen und welcher Formen der kommunikativen Einwirkung sie sich bedienen wollen, die rechtliche Einordnung dieses Verhaltens als Versammlung steht den dazu berufenen Gerichten zu (BVerfG, Beschluss vom 12. Juli 2001 – 1 BvQ 28/01 und 1 BvQ 30/01, Rn. 30).

Die Beurteilung, ob eine „gemischte“ Veranstaltung nach ihrem Gesamtgepräge eine Versammlung darstellt, ist im Wege einer Gesamtschau aller relevanten tatsächlichen Umstände vorzunehmen. Die Gesamtschau hat in mehreren Schritten zu erfolgen. Im ersten Schritt sind alle diejenigen Modalitäten der geplanten Veranstaltung zu erfassen, die auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung zielen. In die Betrachtung einzubeziehen sind nur Elemente der geplanten Veranstaltung, die sich aus Sicht eines durchschnittlichen Betrachters als auf die Teilhabe an der Meinungsbildung gerichtet darstellen. Im Anschluss an die Erfassung der zu berücksichtigenden Gesichtspunkte sind diese ihrer Bedeutung entsprechend zu würdigen und in ihrer Gesamtheit zu gewichten. Im zweiten Schritt der Gesamtschau sind die nicht auf die Meinungsbildung zielenden Modalitäten der Veranstaltung, wie etwa Tanz, Musik und Unterhaltung, zu würdigen und insgesamt zu gewichten. In einem dritten Schritt sind die auf den ersten bei- den Stufen festgestellten Gewichte der die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung betreffenden Elemente einerseits und der von diesen zu unterscheidenden Elementen andererseits zueinander in Beziehung zu setzen und aus der Sicht eines durchschnittlichen Betrachters zu vergleichen. Überwiegt das Gewicht der zuerst genannten Elemente, ist die Veranstaltung ihrem Gesamtgepräge nach eine Versammlung. Im umgekehrten Fall genießt die Veranstaltung nicht den Schutz des Versammlungsrechts. Ist ein Übergewicht des einen oder des anderen Bereichs nicht zweifelsfrei festzustellen, ist die Veranstaltung wie eine Versammlung zu behandeln (BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2007 – 6 C 23.06 – Rn. 17 f.).

Wird die Versammlungseigenschaft einer Veranstaltung ihrem Gesamtgepräge nach festgestellt, muss sich der Schutz der

Versammlungsfreiheit auch auf jene Elemente erstrecken, die einzeln für sich genommen als nicht meinungsbildend einzustufen sind. Das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg hat entsprechend zur Anwendung der Gesamtgepräge-Rechtsprechung erläutert:

„Aus Sicht des Senats kann dies aber nicht dahin verstanden werden, dass der Antragsgegner befugt ist, vorgesehene Infrastruktur allein deshalb zu untersagen, weil er meint, sie sei nicht zwangsläufig für die Durchführung der Versammlung erforderlich, d.h. weil ihr für sich genommen keine funktionale oder symbolische Bedeutung für das Versammlungsthema zukomme und sie daher keinen inhaltlichen Bezug zur kollektiven Meinungskundgabe aufweise. Andernfalls liefere die vom Verwaltungsgericht zu Recht getroffene Feststellung, das geplante Protestcamp insgesamt den Regeln des Versammlungsrechts zu unterstellen, leer. [...]“ (OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 07. Juni 2019 – OVG 1 S 54.19 –, Rn. 5, juris).

Vorliegend überwiegen die kundgabebezogenen Elemente in der Gesamtschau die Elemente ohne Kundgabebezug, selbst wenn man die angezeigte Campinginfrastruktur und das Nächtigen auf Seite der nicht-kundgabebezogenen Elemente einstellt.

- (a) Bei der Gewichtung der auf die Meinungsbildung zielenden Modalitäten sind die oben unter aa.) dargelegten Elemente des Klimacamps einzustellen: Der dauerhafte Aufenthalt mit Transparenten, Spruchbändern und Fahnen in der Innenstadt, verbunden mit dem Angebot, ständig mit den Demonstrierenden in Kontakt zu treten; das Auslegen von Informationsmaterial und das Diskussionsangebot am Infostand sowie öffentliche Vorträge, Diskussionen, Workshops.

- (b) Bei der Ausklammerung von Elementen, die nicht auf die Meinungskundgabe gerichtet sind, ist wegen der besonderen Bedeutung der Versammlungsfreiheit ein strenger Maßstab anzulegen (BVerwG, Urteil vom 16.5.2007 – 6 C 23.06 – Rn. 17). Selbst wenn man davon ausgeht, dass bei dem maßgeblichen durchschnittlichen Beobachter Zweifel am Kundgabebezug eines Zelts und des Nächtigens besteht, wären diese Elemente daher der Meinungskundgabe zuzuordnen. Nur wenn man die Elemente für sich genommen und ohne den Kontext des Veranstaltungskonzepts betrachtet, kann ihnen der Kundgabebezug abgesprochen werden.
- (c) Bei der Gesamtabwägung überwiegen aus Sicht eines durchschnittlichen Betrachters die kundgabebezogenen Elemente. Vorliegend wäre für einen Betrachter aufgrund der Transparente, der davor aufgestellten Fahnen, der Spruchbänder, des Rahmenprogramms und der medialen Berichterstattung der Kundgabebezug der Versammlung auch dann deutlich erkennbar gewesen, wenn die Versammlung planmäßig mit einem Schlafzelt und Nachtschlaf durchgeführt worden wäre. Ein Zelt hätte aufgrund der Einbettung in die zuvor genannten Kundgabemittel den Gesamteindruck des Klimacamps als Versammlung nicht maßgeblich verändert. Insbesondere durch den Aufdruck „Klimacamp (Bl 91 d.A.) war ein objektiver Dritter sofort in der Lage die Zelte dem Protestanliegen zuzuordnen.



Das vorstehende Bild des Klimacamps (Bl. 89 d.A.) verdeutlicht dies: Denkt man etwa ein Schlafzelt oder ähnliche Camping-Utensilien hinzu, ändert sich für einen objektiven Dritten der Gesamteindruck des Klimacamps als Versammlung nicht. Auch ohne die Kenntnis des Rahmenprogramms und der öffentlichen Äußerungen der Teilnehmenden, ist deutlich zu erkennen, dass das Klimacamp insgesamt der Meinungskundgabe dient.

- b. Die Auflagen in Ziff. B.) 2. und 4.) des streitgegenständlichen Bescheids griffen demnach unverhältnismäßig in die Versammlungsfreiheit des Klägers ein. Denn die Beklagte hat zum einen den Kundgabebezug des Schlafens im Camp sowie der Camp-Utensilien unter Verletzung des Selbstbestimmungsrechts der Versammlungsteilnehmenden verkannt und sich zum anderen mit dem Gesamtgepräge der Veranstaltung nach dem vom Kläger dargelegten Konzept nicht auseinandergesetzt, da sie diese Modalitäten lediglich losgelöst von den übrigen, unstrittig kundgabebezogenen Elementen des Klimacamps, betrachtete. In die

nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts erforderliche Abwägung kundgabebezogener und nicht-kundgabebezogener Modalitäten der Versammlung ist die Beklagte nicht mehr eingetreten. Dies führt dazu, dass die Beklagte in unzulässiger Weise bestimmte Elemente aus dem Konzept der Versammlung herausgelöst hat, die aufgrund des Gesamtpräges der Veranstaltung dem Schutz der Versammlungsfreiheit hätten unterstellt werden müssen. Es ist gerade das Wesen „gemischter Veranstaltungen“, dass diese auch Elemente enthalten, die nicht auf die Meinungskundgabe gerichtet sind. Der Schutz von Art. 8 Abs. 1 GG erstreckt sich nach der Gesamtpräge-Rechtsprechung gerade auch auf diese Elemente, um so dem Selbstbestimmungsrecht der Veranstaltenden Rechnung zur Geltung zu verhelfen. Andernfalls kommt es wie vorliegend zu der Situation, dass durch die isolierte Betrachtung einzelner Modalitäten (hier: Infrastruktur, Nächtigen) und diesbezügliche Auflagen, das Wesen einer Versammlung in unzulässiger Weise durch die Versammlungsbehörde geändert würde.

- c. Auch wenn das Klimacamp in seiner Gesamtheit von der Versammlungsfreiheit gem. Art. 8 Abs. 1 GG geschützt ist, können Beschränkungen der Versammlung unter den Voraussetzungen von § 15 Abs. 1 SächsVersG rechtlich zulässig sein. Nach Art. 8 Abs. 2 GG kann die Versammlungsfreiheit für Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden. Derartige Beschränkungen sind im Lichte der grundlegenden Bedeutung von Art. 8 Abs. 1 GG auszulegen. Eingriffe in die Versammlungsfreiheit sind nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zulässig (BVerfG, Beschluss vom 21. November 2020 – 1 BvQ 135/20 – juris Rn. 6). Die Einbeziehung in den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG hat zur

Folge, dass eine grundrechtsoptimierende Abwägung mit entgegenstehenden gesetzlichen Vorschriften zu erfolgen hat, die bei einer unterbliebenen Einbeziehung nicht angezeigt ist (Kanter, NVwZ 2001, 1239, 1242). Dass die Versammlung zumindest teilweise in Zelten bzw. Pavillons stattfinden sollte, ändert nichts an der Bewertung, dass mangels Abgeschlossenheit nach außen von einer Versammlung unter freiem Himmel auszugehen ist. Versammlungen an Orten des allgemeinen kommunikativen Verkehrs sind stets zugleich Versammlungen „unter freiem Himmel“ (Gusy, in: von Mangoldt/Klein/Starck, GG, 7. Aufl. 2018, Art. 8 Rn. 55). Auch hier kommt es auf die Betrachtung des angezeigten Klimacamps insgesamt an, das stets für den Publikumsverkehr geöffnet war. Dies wäre nicht anders zu bewerten, wenn, wie vom Kläger beabsichtigt, einzelne Versammlungsteilnehmenden sich zwischenzeitlich in ein Zelt zurückziehen hätten können. Denn das Klimacamp im Übrigen wäre stets in der Form, die auch die Beklagte als Versammlung bestätigt hat, weiter zugänglich geblieben.

- d. Vorliegend hat die Beklagte keine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung gem. § 15 Abs. 1 SächsVersG dargelegt. Die von § 15 Abs. 1 SächsVersG 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). Die Beschränkungen müssen der Abwehr einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dienen, erforderlich und geeignet sein, die Gefahren zu verhindern, denen sie

begegnen sollen und sich auf das zum Schutz höherwertiger Rechtsgüter unbedingt notwendige Maß unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes beschränken (BayVGh, Urteil vom 22. September 2015 – 10 B 14.2246 – juris Rn. 53).

Eine solche Gefahrenlage für kollidierende Rechte Dritter oder gewichtige öffentlich-rechtlicher Sicherheitsbelange, hinter die das von Art. 8 Abs. 1 GG geschützte Selbstbestimmungsrecht des Klägers zurücktreten müsste, hat die Beklagte indes nicht dargelegt.

- aa. Die Beklagte begründete die Auflage unter B. 2) mit einem vermeintlichen Verstoß gegen § 18 Abs. 1 SächsStrG. Zur objektiven Rechtsordnung, deren Unverletzlichkeit Teil der öffentlichen Sicherheit ist, gehört auch das Sächsische Straßengesetz (SächStrG). Gem. § 14 Abs. 1 S. 1 SächsStrG ist die Benutzung der Straßen jedermann im Rahmen der Widmung und der verkehrsrechtlichen Vorschriften gestattet (Gemeingebrauch). Die Widmung beinhaltet die Öffnung für den kommunikativen Verkehr (Ernst, in: v. Münch/Kunig/Ernst, 7. Aufl. 2021, GG Art. 8 Rn. 72). Die Benutzung öffentlicher Wege und Straßen für Versammlungen zählt daher grundsätzlich zum erlaubnisfreien Gemeingebrauch (BayVGh, Beschluss vom 24. Februar 2017 – 10 ZB 15.1803 – juris Rn. 14). Im Normalfall einer wenige Stunden oder Tage dauernden Versammlung hat in der Regel die Benutzung der öffentlichen Fläche durch die Versammlung zu Versammlungszwecken gegenüber der Benutzung genau derselben Fläche durch die übrige Allgemeinheit zur Fortbewegung und Kommunikation den Vorrang, da die Inanspruchnahme der Fläche durch die Versammlung durch die Versammlungsfreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG besonders geschützt ist. Die Einrichtung eines Protestcamps mit umfangreichen Infrastruktureinrichtungen für einen längeren Zeitraum stellt eine

besonders intensive Nutzung dar, die den widmungsgemäßen Gebrauch durch die Allgemeinheit erheblich beeinträchtigen kann. Auch das Recht auf Versammlungsfreiheit führt daher nicht zwingend zu einer dauerhaften Befreiung von der Pflicht zur Einholung einer Sondernutzungserlaubnis (OVG Bremen, Beschluss vom 04. Mai 2021 – 1 B 215/21 – juris Rn. 17). Mit zunehmender Dauer der Benutzung öffentlicher Straßen, Wege und Plätze durch die Versammlung kommt dem Gemeingebrauch der Allgemeinheit an diesen öffentlichen Flächen daher wieder größeres Gewicht zu. Dies kann unter Berücksichtigung aller Umstände des Einzelfalls dazu führen, dass der Gemeingebrauch der Allgemeinheit gegenüber dem Gemeingebrauch der Versammlung überwiegt (VG Ansbach, Beschluss vom 27. Oktober 2021 – AN 4 S 21.01807 – juris Rn. 61).

Vorliegend wäre diese Grenze mit Blick auf die – wenn überhaupt nur geringfügige – Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs durch das Einbringen von Campinginfrastruktur und die Dauer der Versammlung von ca. vier Wochen indes keinesfalls erreicht. Maßgeblich für die Beurteilung ist allein der Zeitraum vom 25. August 2020 bis zum 25. September 2020, da die Versammlungsbehörde die angemeldete Versammlung bis zu diesem Zeitpunkt „bestätigt“ hatte und die streitgegenständlichen Auflagen ihre Wirkung somit lediglich bis zu diesem Zeitpunkt entfalteten. Insbesondere hat die Beklagte für diesen Zeitraum keine konkreten kollidierenden Rechte Dritter oder sonstiger schutzwürdiger Belange dargelegt, die das durch Art. 8 Abs. 1 GG geschützte Selbstbestimmungsrecht des Klägers überwögen.

Im Ausgangspunkt ist zu berücksichtigen, dass die Durchführung des Klimacamps den Gemeingebrauch nur geringfügig beeinträchtigte. Die Versammlungsbehörde bestätigte als Versammlungsort lediglich den Gehwegbereich der Kreuzstraße/Ecke an der Kreuzkirche und

verfügte, dass der ungehinderte Zugang zu Gebäuden, Geschäften und gastronomischen Einrichtungen, einschließlich deren Außenanlagen zu gewährleisten und eine Durchgangsbreite von mindestens drei Metern auf dem Gehweg einzuhalten sei (Ziff. B) 1. des streitgegenständlichen Bescheids). Die Versammlungsfläche war dementsprechend auf einen schmalen Streifen zwischen Hauswand und Gehweg der Kreuzstraße/Ecke an der Kreuzkirche begrenzt. Dort befinden sich große Poller; im Übrigen wird die Fläche zum Abstellen von Fahr- und Motorrädern genutzt (vgl. Bl. 21ff. d.A.). Sowohl für Fußgänger als auch für den motorisierten Verkehr war es für die Dauer des Klimacamps daher genauso so möglich, den Bereich an der Kreuzstraße/Ecke an der Kreuzkirche zu passieren. Eine Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs war allenfalls insoweit gegeben, als während der Durchführung des Klimacamps weniger Fahrräder am Gehwegrand abgestellt werden konnten. Tatsächliche Einschränkungen für Anliegerinnen und Anlieger, anliegende Gastronomie oder Kollisionen mit anderen Veranstaltungen im Zeitraum der Veranstaltung des Klimacamps hat die Versammlungsbehörde der Beklagten nicht dargelegt.

Das Einbringen von Campinginfrastruktur auf der bestätigten Versammlungsfläche wäre möglich gewesen, ohne dass damit eine stärkere Inanspruchnahme des öffentlichen Raums einhergegangen wäre. Es wäre etwa möglich gewesen, ein Schlafzelt aufzustellen, ohne dafür die bestätigte Versammlungsfläche zu erweitern. Das Aufstellen eines Zeltes hätte insoweit nicht zu einer erhöhten Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs geführt. Für Passanten- und motorisierten Verkehr hätte die Aufstellung eines Zeltes neben dem bestätigten Pavillon (vgl. die oben wiedergegebene Abbildung aus Bl. 89 d.A.) keinerlei zusätzliche Einschränkung bedeutet.

Der wenn überhaupt nur geringfügigen Beeinträchtigung des Gemeingebrauchs durch das Aufstellen eines Zelts für die Dauer von ca. vier Wochen steht ein erheblicher Eingriff in das für die Verwirklichung von Art. 8 Abs. 1 GG zentrale Selbstbestimmungsrecht des Klägers gegenüber. Wie oben ausführlich dargelegt, war es nach dem schlüssig dargelegten Konzept des Klägers wesensimmanenter Bestandteil der Versammlung, dass die Teilnehmenden sich dauerhaft, ohne Unterbrechung, nachts und auch schlafend am Versammlungsort aufhalten sollten.

bb. Rechtsgrundlage für die unter B) 4. verfügte Auflage war § 15 Abs. 1 SächsVersG i.V.m. einem Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit in Gestalt von § 12 a) der Polizeiverordnung der Landeshauptstadt Dresden als Kreispolizeibehörde zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung (PolVO Sicherheit und Ordnung). Gem. § 12 a) PolVO Sicherheit und Ordnung ist es untersagt, im öffentlichen Bereich zu lagern oder zu nächtigen. Die Versammlungsbehörde der Beklagten hat jedoch verkannt, dass das Schlafen am Versammlungsort entweder unmittelbar oder als Teil des Gesamtgepräges der Versammlung von Art. 8 Abs. 1 GG geschützt ist (s.o.). Ein etwaiger Verstoß gegen § 12 a) PolVO Sicherheit und Ordnung kann den Eingriff in das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit gem. Art. 8 Abs. 1 GG nicht rechtfertigen. Die Vorschrift des § 12 a) PolVO Sicherheit und Ordnung ist verfassungskonform-restriktiv im Lichte von Art. 8 Abs. 1 GG auszulegen (Schneider, in: BeckOK Grundgesetz, Epping/Hillgruber, 48. Edition Stand 15.08.2021, Art. 8 Rn. 40). Wenn das Nächtigen am Versammlungsort wie vorliegend als spezifische Form des Protests und besondere Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit dient, überwiegt das hohe Rechtsgut der Versammlungsfreiheit das gem. § 12

a) PolVO Sicherheit und Ordnung statuierte, pauschale Verbot des Nüchtigens (vgl. VGH München, Beschluss vom 12. April 2012 - 10 CS 12.767 - Rn. 12).

Rechtsanwalt