



# Verwaltungsgericht Braunschweig

## Beschluss

**5 B 340/22**

In der Verwaltungsrechtssache

xxx,  
xxx Braunschweig

– Antragsteller –

Prozessbevollmächtigter:  
Rechtsanwalt Tronje Döhmer KD Mainlaw,  
Finkenstraße 3, 35641 Schöffengrund - 23-22/00060 kdm Sch td -

gegen

Stadt Wolfsburg  
vertreten durch den Oberbürgermeister,  
Porschestraße 49, 38440 Wolfsburg

– Antragsgegnerin –

Beigeladen:  
Stadt Braunschweig - Rechtsreferat -  
vertreten durch den Oberbürgermeister,  
Bohlweg 30, 38100 Braunschweig

wegen Versammlungsrecht  
- hier: Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO -

hat das Verwaltungsgericht Braunschweig - 5. Kammer - am 10. November 2022 beschlossen:

Der Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die diese selbst trägt.

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 5.000,00 EUR festgesetzt.

Der Antrag auf Gewährung von Prozesskostenhilfe wird abgelehnt. Insofern ergeht die Entscheidung gerichtskostenfrei. Außergerichtliche Kosten der Beteiligten werden nicht erstattet.

## **Gründe**

### **I.**

Der Antragsteller wendet sich gegen Auflagen für eine Fahrraddemonstration mit Auftakt-, Zwischen- und Abschlusskundgebungen.

Am 15.10.2022 zeigte der Antragsteller bei der Beigeladenen eine am 13.11.2022 geplante Fahrraddemonstration an. Für die Versammlung kündigte er den vorläufigen Arbeitstitel „Kein Ausbau der A 39 - keine neue Autofabrik bei Warmenau - Verkehrswende jetzt!“ an. Er selbst sei Versammlungsleiter.

Die Demonstration soll danach mit einer Auftaktkundgebung auf dem Kohlmarkt in Braunschweig um 10:00 Uhr beginnen. Nach deren Abschluss um 10:15 Uhr sollen sich die Teilnehmer mit Fahrrädern in Richtung Anschlussstelle Scheppau der BAB 39 in Bewegung setzen. Der Aufzug soll dort auf die BAB 39 in Richtung Wolfsburg fahren. An der Anschlussstelle sowie auf einer Brücke über den Mittellandkanal sind Zwischenkundgebungen geplant. An der Anschlussstelle Weyhausen ist nach einer Zwischenkundgebung die Weiterfahrt in Richtung Warmenau und Kästorf geplant, wo eine weitere Zwischenkundgebung stattfinden soll. Im weiteren Verlauf soll der Demonstrationzug nach Brackstedt (Zwischenkundgebung) und von dort zum Gelände der geplanten Trinity-Fabrik des Volkswagenkonzerns führen, wo an der dortigen „Dauer-mahnwache“ eine Zwischenkundgebung vorgesehen ist. Um 17:00 Uhr soll die Versammlung in der Nähe an einer „großen Eiche“ beendet werden.

Unter dem 20.10.2022 bestimmte die Polizeidirektion Braunschweig gemäß § 24 Abs. 2 Satz 2 NVersG die Antragsgegnerin zur für die gesamte Versammlung örtlich zuständigen Versammlungsbehörde.

Mit E-Mail vom 25.10.2022 übermittelte der Antragsteller einen Zeitplan für die jeweiligen Kundgebungen (danach Auftakt- und Abschlusskundgebung nebst sieben Zwischenkundgebungen, Ende: 19:00 Uhr) und gab die Teilnehmerzahl mit ca. 250 an.

Die Polizeiinspektion Wolfsburg-Helmstedt erstellte mit Datum vom 4.11.2022 unter Beteiligung des Polizeikommissariats Bundesautobahn Braunschweig und der Autobahn GmbH eine Gefahrenprognose zu der angezeigten Versammlung, insbesondere zur Nutzung der BAB 39.

Am 7.11.2022 fand ein Kooperationsgespräch statt.

Mit Bescheid vom 8.11.2022 verfügte die Antragsgegnerin Auflagen. Sie setzte u. a. unter Verweis auf §§ 3 und 5 des Niedersächsischen Gesetzes über die Feiertage (NFeiertagsG) den Beginn der Versammlung auf 11:00 Uhr fest (Ziffer 3.). Ferner untersagte sie – der o. g. Gefahrenprognose der Polizeiinspektion Wolfsburg-Helmstedt folgend – das Befahren der BAB 39 und bestimmte eine alternative Streckenführung entlang der BAB 39 zwischen den Anschlussstellen Scheppau und Weyhausen (Ziffer 4.). Unter Ziff. 6. regelte sie „verkehrliche Beschränkungen“. Sie bestimmt unter Ziff. 6. c., dass nur entsprechend des Rechtsfahrgebotes der StVO gefahren werden dürfe. Es sei ausschließlich der rechte Fahrstreifen zu nutzen. Unter Ziff. 6. d. wird verfügt, Einmündungen von Nebenstraßen seien durch Ordner des verantwortlichen Versammlungsleiters temporär freizuhalten. Ziff. 6. f. enthält folgenden Wortlaut: „Die Teilnehmer an der Versammlung genießen kein Vorrecht im öffentlichen Straßenraum. Sie haben die Straßenverkehrsvorschriften – insbesondere bei der Querung von öffentlichen Straßen zu beachten. Die Teilnehmer sind vor dem Start der Versammlung von ihnen darauf besonders hinzuweisen.“ Mit Ziffer 8. wird die sofortige Vollziehung des Auflagenbescheids angeordnet.

Am 8.11.2022 hat der Antragsteller Klage erhoben (5 A 339/22) und einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gemäß § 80 Abs. 5 VwGO gestellt. Er wendet sich gegen die Auflagen zu Ziffern 3., 4., 6. c., 6. d. und 6 f. des Bescheides vom 8.11.2022. Im Hinblick auf die Verlegung des Beginns der Versammlung auf 11:00 Uhr hat die Kammer die Stadt Braunschweig beigeladen.

Der Antragsteller trägt im Wesentlichen vor, die Untersagung der Versammlung vor 11:00 Uhr sei ein rechtswidriger Eingriff in sein Recht auf Versammlungsfreiheit. Die im Grundgesetz geschützte Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) dürfe nicht durch ein Landesgesetz eingeschränkt werden. Im Übrigen sei er bereit, der Feiertagsruhe dadurch Rechnung zu tragen, dass um 10:00 Uhr auf dem Kohlmarkt eine Schweigeminute für die Opfer des Autoverkehrs dieses Jahres abgehalten werde. Anschließend solle auf

dem nicht von Wohnbebauung umgebenen Platz der deutschen Einheit oder auf dem Schlossplatz, der ebenfalls nicht von Wohnbebauung begrenzt werde und auf dem angesichts des Verkehrslärms ohnehin niemand gestört werden könne, eine Zwischenkundgebung stattfinden. Einer Verschiebung auf 11:00 Uhr könne er nicht zustimmen, da dann das Ende der Tour in die Dunkelheit fallen würde. Auf dieses, bereits vor Erlass des Bescheides angebotene Entgegenkommen hätte sich die Antragsgegnerin einlassen müssen.

Die Untersagung der Nutzung der BAB 39 sei ebenfalls rechtswidrig. Insofern habe keine ausreichende Güterabwägung stattgefunden. Das Versammlungsthema weise einen starken Bezug zur A 39 auf, da sich die Demonstration gegen den Weiterbau dieser Autobahn und gegen den durch die Autobahn induzierten CO<sub>2</sub>-Ausstoß wende. Die BAB 39 liege außerdem an dem geplanten Großgewerbegebiet Schleppau und führe zu der von Volkswagen geplanten Trinity-Fabrik in Wolfsburg-Warmenau. Es gehe darum, der Klimakatastrophe nicht auch noch durch eine Ausweitung des Autoverkehrs Vorschub zu leisten. Vor diesem Hintergrund sei der Versammlungsfreiheit gegenüber dem ungestörten, klimazerstörenden Autoverkehr selbst an einem Sonntag der Vorrang einzuräumen.

Die von der Antragsgegnerin und der Polizeiinspektion vorgetragenen Bedenken seien nicht durchgreifend. Die Demonstration solle zu einer verkehrsarmen Zeit am Sonntag stattfinden, wenn auf der A 39 wie auf anderen Autobahnen der Schwerlastverkehr untersagt sei und auch kein Berufsverkehr zum Volkswagenwerk stattfinde. Es sollte lediglich ein Abschnitt von 19,2 km für drei Stunden befahren werden. Die dadurch entstehenden Verzögerungen bewegten sich in einem üblichen Rahmen und seien hinzunehmen. Zu Staus komme es auf Autobahnen immer wieder. Eine erhöhte Gefahr durch etwaige Auffahrunfälle werde nicht begründet. Die sogar geringeren Gefahren durch eine geplante Sperrung der Autobahn gegenüber den Gefahren von einem nicht geplanten Stau aufgrund eines Unfalls seien angesichts des überwiegenden Rechtsgutes der Versammlungsfreiheit kein ausreichender Grund für die Beschränkung. Durch Verkehrsinformationen könne auf die Sperrung der Autobahn hingewiesen werden. Sofern jetzt nicht mehr viel Zeit bleibe, sei dies der Verzögerungstaktik der Antragsgegnerin mit einem späten Kooperationsgespräch zuzuschreiben. Die Gegenfahrbahn müsse nicht gesperrt werden, zumal dort vielfach eine Geschwindigkeitsreduzierung auf 100 km/h vorgeschrieben sei. Ausreichend sei eine Reduzierung der Geschwindigkeit, die im Übrigen auch in Fahrtrichtung Wolfsburg im Vorfeld der Sperrung bei Scheppau gefahrminierend erfolgen könne. Eine viel größere Gefahr bestehe bei einer Nutzung von Bundes- und Landesstraßen durch die Demonstration, weil dort der Gegenverkehr viel näher an dem Fahrradkorso vorbeifahre.

Die Gefahrenprognose der Polizeiinspektion sei in vielerlei Hinsicht nicht nachvollziehbar. Die Polizei verwickelte sich insofern in einen Widerspruch, als zum einen die Verkehrsdichte als Gefahr begründend hervorgehoben werde und zum anderen auf einen geringen Verkehr, der zu höheren Geschwindigkeiten führe, abgestellt werde. Rettungsfahrzeuge könnten auf einer nur von Fahrradfahrern genutzten Autobahn besser vorankommen. Eine Sperrung einer Autobahn sei im Übrigen kein außergewöhnlicher Vorgang und könne schnell und sicher vorgenommen werden. Die angeführten Zahlen zur Verkehrsbelastung seien nicht brauchbar, weil sie nicht für einen Sonntag erhoben worden seien.

Der Bescheid leide jedenfalls an einem Ermessensfehler, weil als milderes Mittel nicht eine Nutzung der BAB 39 nördlich des Autobahnkreuzes Wolfsburg/Königslutter ermöglicht werde. Dies habe er angeboten. Die Antragsgegnerin sei aber von vornherein auf eine vollständige Ablehnung einer Fahrraddemonstration auf der BAB 39 fixiert gewesen. Insofern müsse berücksichtigt werden, dass eine – durch die Rechtsprechung ja ermöglichte – Demonstration auf einer Autobahn gar nicht stattfinden könne, wenn selbst an einem Sonntag mit wenig Verkehr dort nicht demonstriert werden dürfe.

Die Verkehrsbeschränkungen zu 6. c., 6 d. und 6. f. seien nicht nur rechtswidrig, sondern auch nicht praktikabel. Eigene Ordner könnten beispielsweise nicht Straßensperren durchführen. Dies sei Aufgabe der Polizei.

Der Antragsteller beantragt,

die aufschiebende Wirkung seiner Klage gegen die Auflagen zu Ziffer 3., 4., 6. c., 6 d. und 6. f. wiederherzustellen und ihm Prozesskostenhilfe zu bewilligen.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung abzulehnen.

Sie vertieft ihre Argumentation aus dem Bescheid vom 8.11.2022 und hebt insbesondere hervor, dass die Polizeiinspektion Wolfsburg-Helmstedt eine zutreffende Rechtsgüterabwägung vorgenommen habe, die im Ergebnis ein Befahren der BAB 39 nicht zulasse.

Die Beigeladene stützt sich zu dem auf 11:00 Uhr verschobenen Versammlungsbeginn ebenfalls auf den angefochtenen Bescheid vom 8.11.2022. Sie hat keinen Antrag gestellt.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf das wechselseitige Vorbringen der Beteiligten und die Verwaltungsvorgänge der Antragsgegnerin Bezug genommen.

## II.

Der zulässige Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gemäß § 80 Abs. 5 VwGO hat keinen Erfolg.

Die Antragsgegnerin hat die sofortige Vollziehung in Ziffer 8. des Bescheides vom 8.11.2022 gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO den Anforderungen des § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO entsprechend formell rechtmäßig angeordnet. Das besondere Vollzugsinteresse ist schriftlich in ausreichender Form begründet worden.

Der Antrag ist auch aus materiell-rechtlichen Gründen unbegründet.

Ein Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO ist begründet, wenn eine Interessenabwägung ergibt, dass das Interesse eines Antragstellers daran, den angefochtenen Verwaltungsakt zunächst nicht befolgen zu müssen (Aussetzungsinteresse) das Interesse der Allgemeinheit am Vollzug dieses Verwaltungsakts (Vollzugsinteresse) überwiegt. Diese Interessenabwägung richtet sich in erster Linie nach den Erfolgsaussichten der Klage in der Hauptsache, weil ein Vollzugsinteresse nur an einem rechtmäßigen Verwaltungsakt bestehen kann. Hier überwiegt das Vollzugsinteresse, weil die angefochtenen Auflagen nach summarischer Prüfung im vorläufigen Rechtsschutzverfahren rechtmäßig sind.

So hat die Antragsgegnerin den Beginn der Versammlung voraussichtlich rechtmäßig auf 11:00 Uhr festgesetzt (Ziff. 3.). Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG kann nach Art. 8 Abs. 2 GG durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden. Damit sind nicht nur Bundes-, sondern auch Landesgesetze wie das Niedersächsische Gesetz über die Feiertage (NFeiertagsG) gemeint. Nach § 3 NFeiertagsG sind die Sonntage und die staatlich anerkannten Feiertage Tage allgemeiner Arbeitsruhe. An diesen Tagen sind nach § 5 Abs. 1 a) NFeiertagsG während der Zeit von 7:00 bis 11:00 Uhr morgens öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und öffentliche Aufzüge, die nicht mit dem Gottesdienst zusammenhängen, verboten, soweit sie nicht nach Bundesrecht besonders zugelassen oder nach Landesrecht gestattet und unaufschiebbar sind. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 2 GG) wird nach der ausdrücklichen gesetzlichen Formulierung insoweit eingeschränkt. Da Ausnahmen nach Bundes- und Landesrecht hier nicht ersichtlich sind, sind öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und öffentliche Aufzüge, wie sie der Antragsteller vor 11:00 Uhr plant, verboten. Ausnahmen sieht das NFeiertagsG

selbst nicht vor. § 6 Abs. 2 d NFeiertagsG, der sich auf den Volkstrauertag bezieht, ist aber nicht einschlägig, weil sonst die Versammlung auch nach 11:00 Uhr hätte verboten werden müssen. Die Sonntagsruhe hat der Antragsteller jedenfalls einzuhalten, selbst wenn Versammlungsbehörden bei anderen Versammlungen in der Vergangenheit darauf nicht geachtet haben sollten. Das Angebot, nach einer Gedenkminute für die Opfer des Straßenverkehrs die für den Kohlmarkt geplante Auftaktveranstaltung auf dem Platz der deutschen Einheit oder auf dem Schlossplatz stattfinden zu lassen, wird den Vorgaben des NFeiertagsG nicht gerecht. Denn dabei handelt es sich um die Auftaktkundgebung, die der Antragsteller ursprünglich für den Kohlmarkt vorgesehen hatte, und die § 5 Abs. 1 NFeiertagsG unterfällt.

Nach vorläufiger Würdigung erweist sich auch die Untersagung der Nutzung der BAB 39 für den Fahrradaufzug als rechtmäßig. Die Antragsgegnerin hat den Antragsteller insoweit zu Recht auf eine „alternative Streckenführung“ verwiesen. Mit der Auflage zu Ziffer 4. des Bescheides vom 8.11.2022 hat sie in Anwendung des § 8 Abs. 1 NVersG die von dem Antragsteller angezeigte Versammlung zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit rechtmäßig beschränkt.

Dabei ist nach der Rechtsprechung des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts (Beschl. v. 1.9.2021 - 11 ME 275/21 -, juris Rn. 9 - 13), der die Kammer folgt, hinsichtlich der Nutzung von Autobahnen für Versammlungen bzw. Fahrraddemonstrationen von folgenden Rechtsgrundsätzen auszugehen:

„Nach Art. 8 Abs. 1 GG haben alle Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Eine Versammlung ist eine örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung (BVerfG, Beschl. v. 7.3.2011 - 1 BvR 388/05 -, juris, Rn. 32, m.w.N.). Dazu gehören auch solche Zusammenkünfte, bei denen die Versammlungsfreiheit zum Zwecke plakativer oder aufsehenerregender Meinungskundgabe in Anspruch genommen wird. Der verfassungsrechtliche Schutz ist auch nicht auf Veranstaltungen beschränkt, auf denen argumentiert und gestritten wird, sondern umfasst vielfältige Formen gemeinsamen Verhaltens bis hin zu nicht verbalen Ausdrucksformen (ständige Rspr., vgl. z.B. BVerfG, Beschl. v. 7.3.2011 - 1 BvR 388/05 -, juris, Rn. 32, m.w.N.). Art. 8 Abs. 1 GG gewährleistet auch das Recht, selbst zu bestimmen, wann, wo und unter welchen Modalitäten eine Versammlung stattfinden soll (vgl. BVerfG, Urt. v. 22.2.2011 - 1 BvR 699/06 -, juris, Rn. 64). Die Bürger sollen damit selbst entscheiden können, wo sie ihr Anliegen - gegebenenfalls auch mit Blick auf Bezüge zu bestimmten Orten oder Einrichtungen - am Wirksamsten zur

Geltung bringen können (Senatsbeschl. v. 26.8.2020 - 11 LC 251/19 -, juris, Rn. 40, m.w.N.). Damit fällt die von dem Antragsteller geplante Fahrraddemonstration unstreitig unter den Schutz der Versammlungsfreiheit (vgl. Senatsbeschl. v. 4.6.2021 - 11 ME 126/21 -, juris, Rn. 7).

Gemäß Art. 8 Abs. 2 GG kann das Recht auf friedliche Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden. Ein solches Gesetz stellt § 8 Abs. 1 des Niedersächsischen Versammlungsgesetzes (NVersG) dar, wonach die zuständige Behörde Beschränkungen zu einer angezeigten Versammlung verfügen kann, um eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Der Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ umfasst dabei den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen. Der Schutz der „öffentlichen Sicherheit“ erstreckt sich somit auch auf straßenverkehrsrechtliche Vorschriften, die die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs regeln (BVerwG, Urt. v. 21.4.1989 - 7 C 50/88 -, juris, Rn. 15; Hessischer VGH, Beschl. v. 31.7.2008 - 6 B 1629/08 -, juris, Rn. 10). Die „unmittelbare Gefährdung“ i.S.d. § 8 Abs. 1 NVersG erfordert eine konkrete Sachlage, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgüter führt. Außerdem müssen zum Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung erkennbare Umstände dafür vorliegen, dass eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Das setzt nachweisbare Tatsachen als Grundlage der Gefahrenprognose voraus; bloße Vermutungen reichen nicht (BVerfG, Beschl. v. 29.3.2002 - 1 BvQ 9/02 -, NVwZ 2002, 983; dasselbe, Beschl. v. 21.4.1998 - 1 BvR 2311/94 -, juris).

Das der zuständigen Behörde durch § 8 Abs. 1 NVersG eingeräumte Entschließungsermessen ist grundrechtlich gebunden. Die Versammlungsfreiheit hat nur dann zurückzutreten, wenn eine Abwägung unter Berücksichtigung der Bedeutung des Freiheitsrechtes ergibt, dass dies zum Schutz anderer mindestens gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist. Dabei kollidierende Grundrechtspositionen sind hierfür in ihrer Wechselwirkung zu erfassen und nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz so in Ausgleich zu bringen, dass sie für alle Beteiligten möglichst weitgehend wirksam werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 11.4.2018 - 1 BvR 3080/09 -, juris, Rn. 32). Zu beachten ist auch, dass vom Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters nicht die Entscheidung umfasst ist, welche Beeinträchtigungen die Träger der kollidierenden Rechtsgüter hinzunehmen haben. Insofern ist auch zu prüfen, ob das Selbstbestimmungsrecht unter hinreichender Berücksichtigung

der gegenläufigen Interessen Dritter oder der Allgemeinheit ausgeübt worden ist (vgl. BVerfG, Beschl. 24.10.2001 - 1 BvR 1190/90 -, juris, Rn. 63). Rechtsgüterkollisionen können im Rahmen versammlungsrechtlicher Beschränkungen ausgeglichen werden (st. Senatsrspr., siehe z.B. Beschl. v. 19.2.2021 - 11 ME 34/21 - juris, Rn. 7, und Beschl. v. 4.6.2021 - 11 ME 126/21 -, juris, Rn. 9). Maßgeblich sind dabei stets die besonderen Umstände des jeweiligen Einzelfalls, insbesondere die Art und das Maß der Auswirkungen auf betroffene Dritte und deren Grundrechte (vgl. BVerfG, Beschl. 24.10.2001 - 1 BvR 1190/90 -, juris, Rn. 64). Wichtige Abwägungselemente sind unter anderem die Dauer und Intensität der Aktion, deren vorherige Bekanntgabe, evtl. Ausweichmöglichkeiten, die Dringlichkeit evtl. verhinderter Anliegen, aber auch der Sachbezug zwischen den in ihrer Fortbewegungsfreiheit beeinträchtigten Personen und dem Protestgegenstand (BVerfG, Beschl. v. 24.10.2001 - 1 BvR 1190/90 -, juris, 64, m.w.N.). Stehen die äußere Gestaltung und die durch sie ausgelösten Behinderungen in einem Zusammenhang mit dem Versammlungsthema oder betrifft das Anliegen auch die von der Demonstration nachteilig Betroffenen, kann die Beeinträchtigung ihrer Freiheitsrechte unter Berücksichtigung der jeweiligen Umstände möglicherweise in größerem Maße hinzunehmen sein, als wenn dies nicht der Fall ist. Demgemäß ist im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen, ob und wie weit die Wahl des Versammlungsortes und die konkrete Ausgestaltung der Versammlung sowie die von ihr betroffenen Personen einen Bezug zum Versammlungsthema haben (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.10.2001 - 1 BvR 1190/90 -, juris, 64; Senatsbeschl. v. 4.6.2021 - 11 ME 126/21 -, juris, Rn. 9; Hessischer VGh, Beschl. v. 30.10.2020 - 2 B 2655/20 -, juris, Rn. 5).

In Bezug auf den Ort der Versammlung ist zudem berücksichtigen, dass die Versammlungsfreiheit kein Zutrittsrecht zu beliebigen Orten verschafft. Insbesondere gewährt sie dem Bürger keinen Zutritt zu Orten, die der Öffentlichkeit - wie beispielsweise Privatgrundstücke - nicht allgemein zugänglich sind oder zu denen schon den äußeren Umständen nach nur zu bestimmten Zwecken Zugang gewährt wird (BVerfG, Urt. v. 22.2.2011 - 1 BvR 699/06 -, juris, Rn. 69; Senatsbeschl. v. 26.8.2020 - 11 LC 251/19 -, juris, Rn. 41). Demgegenüber gehört der öffentliche Straßenraum grundsätzlich zu den Orten, an denen ein allgemeiner öffentlicher Verkehr eröffnet ist (BVerfG, Urt. v. 22.2.2011 - 1 BvR 699/06 -, juris, Rn. 66 ff., m.w.N.). Vor allem innerörtliche Straßen werden heute als Stätten des Informations- und Meinungsaustausches sowie der Pflege menschlicher Kontakte angesehen (BVerfG, Urt. v. 22.2.2011 - 1 BvR 699/06 -, juris, Rn. 67; Senatsbeschl. v. 26.8.2020 - 11 LC 251/19 -, juris, Rn. 41). Bei Bundesautobahnen stellt sich die

Situation allerdings anders dar, da diese an sich nach § 1 Abs. 3 FStrG „nur für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt“ sind und tatsächlich ganz überwiegend ausschließlich im Rahmen dieses Widmungszwecks genutzt werden. Dies bedeutet jedoch nicht, dass es sich dabei grundsätzlich um versammlungsfreie Räume handelt. Denn zum einen können ggf. entgegenstehende allgemeine straßen- und straßenverkehrsrechtliche Bestimmungen auch partiell durch das Versammlungsrecht überlagert werden, sofern dies für eine effektive Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit erforderlich ist (BVerfG, Urt. v. 22.2.2011 - 1 BvR 699/06 -, juris, Rn. 67). Zum anderen folgt auch aus den einfachrechtlichen Bestimmungen des Straßenrechts nur, dass jegliche mit der Widmung für den Kraftfahrzeugschnellverkehr nicht vereinbare Nutzung nicht mehr zum Gemeingebrauch gehört, sondern eine grundsätzlich erlaubnispflichtige Sondernutzung darstellt (siehe § 8 Abs. 1 Sätze 1 und 2 FStrG und § 29 StVO; vgl. auch: Hessischer VGH, Beschl. v. 31.7.2008 - 6 B 1629/08 -, juris, Rn. 12). Damit sind Autobahnen, anders als etwa im Privateigentum stehende Grundstücke, auch einfachrechtlich grundsätzlich anderen Nutzungen außerhalb des Widmungszwecks nach § 1 Abs. 3 FStrG zugänglich (Senatsbeschl. v. 4.6.2021 - 11 ME 126/21 -, juris, Rn.10; vgl. auch: Hessischer VGH, Beschl. v. 31.7.2008 - 6 B 1629/08 -, juris, Rn. 12; derselbe, Beschl. v. 30.10.2020 - 2 B 2655/20 -, juris, Rn. 6; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschl. v. 3.11.2017 - 15 B 1370/17 -, juris, Rn. 15 ff.; OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 27.7.1993 - 2 M 24/93 -, juris, Rn. 8).

Ob eine Autobahn für eine Versammlung genutzt werden kann, ist dabei anhand einer Prüfung und Bewertung der konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalls zu beurteilen (Senatsbeschl. v. 4.6.2021 - 11 ME 126/21 -, juris, Rn. 10; vgl. auch Hessischer VGH, Beschl. v. 31.7.2008 - 6 B 1629/08 -, juris, Rn. 17). Bei der widmungsfremden Nutzung von Autobahnen ist unter anderem zu prüfen, ob die beabsichtigte Nutzung einer Autobahn einen direkten Bezug zum Versammlungsthema hat (vgl. Hessischer VGH, Beschl. v. 31.7.2008 - 6 B 1629/08 -, juris, Rn. 15; derselbe, Beschlüsse v. 4.6.2021 - 2 B 1193/21 und 2 B 1201/21 -, juris, jeweils Rn. 6). Darüber hinaus kommt es maßgeblich darauf an, welche Gefahren durch die beabsichtigte Nutzung einer Autobahn für die Versammlungsteilnehmer und andere Verkehrsteilnehmer entstehen, wie lange und wie intensiv die Beeinträchtigungen und die Gefahren für die anderen Verkehrsteilnehmer sind, welche Verkehrsbedeutung dem betroffenen Autobahnabschnitt zukommt, mit welchem Verkehrsaufkommen im Zeitpunkt der Versammlung zu rechnen ist, inwieweit den durch eine Versammlung auf einer Autobahn begründeten Gefahren durch ein Sicherungskonzept begegnet werden kann und ob zumutbare und praktikable

Umleitungsmöglichkeiten bestehen, die die Gefahren und die Beeinträchtigungen ausreichend reduzieren können (vgl. Hessischer VGH, Beschl. v. 31.7.2008 - 6 B 1629/08 -, juris, Rn. 13 ff.).“

Nach diesen Rechtsgrundsätzen hat die Antragsgegnerin zu Recht auf der Grundlage einer Gefahrenprognose der Polizei entschieden, dass die Versammlungsteilnehmer zum Schutz hochrangiger und dem Versammlungsgrundrecht gleichwertiger Rechtsgüter eine Strecke neben der BAB 39 nutzen müssen. Die Ortsverlegung ist nach vorläufiger Prüfung frei von Ermessensfehlern, insbesondere verhältnismäßig.

Eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit besteht hier bei einer Nutzung der Autobahn in einer mit hoher Wahrscheinlichkeit eintretenden Gefährdung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs. Daran anknüpfend sind die Rechtsgüter Leib und Leben der Verkehrs- und der Demonstrationsteilnehmer unmittelbar gefährdet.

Wenn der Demonstrationzug über die BAB 39 geführt würde, wäre eine Vollsperrung der Autobahn in Fahrtrichtung Wolfsburg notwendig. Die Sperrung wiederum hätte eine erhebliche Staubildung an der Anschlussstelle Scheppau mit Rückstau auf die Autobahn zur Folge. Mit einer Staubildung auf Autobahnen geht das Risiko einher, dass die ankommenden Fahrzeuge an den Stauenden ihre Geschwindigkeit und die Nähe zum Stauende falsch einschätzen, Mindestabstände nicht einhalten und es zu Verkehrsunfällen mit Personen- und Sachschäden kommt (vgl. etwa Nds. OVG, Beschl. v. 1.9.2021, a. a. O. Rn 15 zur Begründung des VG Hannover in dem Beschluss vom 25.8.2021 - 10 B 4733/21 -). An der Anschlussstelle Scheppau wird es also zu einem Rückstau kommen, der ausgesprochen unfallträchtig ist. Selbst wenn der Fahrradaufzug dadurch nicht gefährdet wird, besteht jedenfalls eine hohe Gefahr für ankommende und bereits wartende Fahrzeuge. Diese Gefahr besteht auch bei einem am Sonntag geringeren Fahrzeugaufkommen. Zu dieser Zeit wird die Autobahn im Bereich Scheppau allerdings auch deshalb jedenfalls mit Pkw weiterhin stark befahren sein, weil dieses Teilstück der BAB 39 eine Verbindung zwischen der Nord-Süd-Autobahn BAB 7 und der A2 mit Fahrtrichtung Berlin herstellt.

Auch in der anderen Fahrtrichtung ist mit einer Staubildung zu rechnen. Denn auch die Gegenfahrbahn muss gesperrt werden, weil Verkehrsteilnehmer durch die zahlreichen Radfahrer, mit denen auf einer Autobahn grundsätzlich nicht zu rechnen ist, abgelenkt würden. Dass Überraschung und Abgelenktheit – auch auf der Gegenfahrbahn – zu Unfällen führen können, liegt auf der Hand (vgl. erneut Nds. OVG, Beschl. v. 1. 9. 2021, Rn. 17 unter Verweis auf weitere obergerichtliche Rechtsprechung, Beschl. v. 4.6.2021 - 11 ME 126/21-, juris Rn 14).

Ferner verursacht das erhöhte Verkehrsaufkommen auf den Ausweichrouten in beiden Fahrtrichtungen eine erhöhte Unfallgefahr, nicht nur durch Auffahrunfälle.

Ein weiteres Gefahrenpotenzial liegt darin, dass an der Anschlussstelle Scheppau der von der Autobahn geleitete Fahrzeugverkehr unmittelbar den dort auf die Autobahn fahrenden Radfahrern begegnen wird, was vor allem auf der Ab-/Auffahrrampe die Gefahr begründet, dass ein Fahrzeug in die Fahrradkolonne gerät.

Die Gefährdung besteht über einen langen Zeitraum, was ebenfalls für die Einschränkung des Versammlungsgrundrechts spricht. Zwar gibt der Antragsteller lediglich einen Zeitraum von ca. drei Stunden (12:15 Uhr bis 15:10 Uhr) für den Aufenthalt auf der BAB 39 an. Doch sein Zeitplan ist nach vorläufiger Prüfung nicht realistisch, so dass damit zu rechnen ist, dass der erst um 11:15 Uhr startende Aufzug die Autobahn später als vom Antragsteller geplant (dann 13:15 Uhr) erreichen wird, zumal auch langsame und ungeübte Radfahrer wie Familien mit Kindern unter den Teilnehmern sein werden. Außerdem benötigt die Sperrung eine Vorlaufzeit. Nach Passieren des Aufzuges ist eine gewisse Zeit für die Kontrolle der Fahrbahn (zurückgebliebene Personen, Gepäckstücke etc.) notwendig. Die Sperren müssen von den Anschlussstellen entfernt werden. All dies dauerte deutlich länger als drei Stunden.

Gefahrerhöhend wirkt sich dieser Umstand zusammen mit der Verschiebung um eine Stunde aus, weil dann die Abenddämmerung einsetzt und eine Sperrung der Autobahn eine umso höhere Aufmerksamkeit der Autofahrer verlangt.

Im Hinblick auf die Argumentation des Antragstellers ist zu ergänzen, dass die von ihm geplante Versammlung nach den vorstehenden Ausführungen eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit neu begründet. Ohne Fahrraddemonstration gäbe es diese Gefährdung der Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs sowie von Leib und Leben anderer nicht. Deshalb kommt es nicht darauf an, dass aufgrund von Hindernissen gleich welcher Art auf einer Autobahn (Baustelle, Unfall) häufiger ebenfalls Sperrungen bzw. Teilsperren erforderlich werden und nachfolgende Staubildungen zu einer, womöglich noch größeren Gefährdung als bei einer geplanten Ableitung des Verkehrs führen. Es kommt zudem vorrangig auch nicht auf eine Abwägung zwischen einem ungestörten Fahrzeugverkehr am Sonntag und dem Demonstrationsgrundrecht des Antragstellers an. Diesem steht vor allem die beschriebene Gefahr aufgrund der Staubildung gegenüber.

In die Abwägung ist von der Antragsgegnerin zu Recht aber auch der ganz erhebliche Aufwand für die Sperrung von 15 Anschlussstellen und des Autobahnkreuzes Wolfs-

burg/Königslutter eingestellt worden. Insoweit wird auf die Gefahrenprognose der Polizeistation Wolfsburg-Helmstedt vom 4.11.2022 verwiesen. Im Hinblick auf die Leichtigkeit des Verkehrs durfte die Antragsgegnerin auch berücksichtigen, dass der Verkehr eines nicht kurzen Teilstücks der A 39 von insgesamt 19,2 km andere Verkehrswege nutzen muss und die allgemeine Handlungsfreiheit dieser Verkehrsteilnehmer durch die Planungen des Antragstellers daher nicht unerheblich eingeschränkt werden müsste.

Schließlich dürfen auch die Nachteile für Rettungsfahrzeuge berücksichtigt werden, ohne dass hier auf Einzelheiten eingegangen werden muss.

Die Antragsgegnerin hat die sich gegenüberstehenden Rechtsgüter ermessenfehlerfrei abgewogen und im Hinblick auf den Grundsatz der praktischen Konkordanz zu einem Ausgleich gebracht, der rechtlich nicht zu beanstanden ist. Die Verfügung zu 4. erweist sich daher als verhältnismäßig.

Denn die Antragsgegnerin hat eine alternative Route vorgegeben, die parallel zur BAB 39 verläuft und diese mehrfach kreuzt. Auf diese Weise können die Demonstrationsteilnehmer ihr – tatsächlich eng mit dieser Autobahn verknüpftes Anliegen – in einer öffentlichkeitswirksamen Weise zur Geltung bringen. Dies rechtfertigt im Hinblick auf die hohe Gefahr für die öffentliche Sicherheit die von dem Antragsteller beanstandete Einschränkung der Nutzung der BAB 39.

Die Antragsgegnerin musste auch nicht dem Wunsch des Antragstellers nachkommen, zumindest ein Teilstück der BAB 39 nördlich des Autobahnkreuzes nutzen zu dürfen. Ein Befahren der Autobahn lediglich in diesem Bereich, etwa im Stadtgebiet der Antragsgegnerin, stellt kein gleich wirksames, das Demonstrationsgrund aber weniger einschränkendes milderes Mittel dar. Dort dürfte der Autoverkehr am Sonntag geringer sein als auf dem Teilstück ab Scheppau bis zum Autobahnkreuz. Denn der Berufsverkehr zum Volkswagenwerk entfällt. Gleichwohl wird dieses Autobahnteilstück auch an Sonntagen als schnelle Verbindung zur Stadt Wolfsburg so stark frequentiert werden, dass bei einer Sperrung mit einer sofortigen Staubbildung an der Anschlussstelle mit Rückstau auf die Autobahn zu rechnen ist. Die oben beschriebenen Gefahren entstehen also auch bei einer Sperrung auf diesem Teilstück. Ferner kommt auch hier zum Tragen, dass die Sperrung für einen sehr langen, zeitlich nicht genau absehbaren Zeitraum wird erfolgen müssen. Anders wäre es beispielsweise, wenn die Demonstration in der umgekehrten Richtung verlaufen würde, also schon nach wenigen Kilometern am Sonntagmittag für eine kurze Strecke die BAB 39 mit Fahrrädern zu Demonstrati-

onszwecken genutzt werden sollte. Dies entspricht aber nicht der von dem Antragsteller angemeldeten Versammlung, die die Stadt Wolfsburg erst in den Nachmittagsstunden kurz vor Einbruch der Dunkelheit erreichen wird (Zwischenkundgebung beispielsweise auf der Brücke über den Mittellandkanal geplant für 14:30 Uhr, jetzt mit späterem Beginn nicht vor 15:30 Uhr, Sonnenuntergang 16:27 Uhr). Insgesamt vermag die Kammer deshalb nicht zu erkennen, dass bei einer nur teilweisen Beschränkung der Autobahnnutzung nennenswert geringere Gefahren für die öffentliche Sicherheit entstehen.

Die Auflagen zu den verkehrlichen Beschränkungen unter Ziffer 6. des Bescheides vom 8.11.2022 sind ebenfalls rechtmäßig.

So besteht kein Zweifel daran, dass der Verweis auf das Rechtsfahrgebot und die Nutzung ausschließlich des rechten Fahrstreifens in Ziffer 6. c. eine verhältnismäßige Beschränkung des Aufzuges darstellt. Auch bei 250 Fahrrädern ist die Nutzung beider Fahrstreifen, die zu weiteren erheblichen Straßensperrungen führen würde, nicht erforderlich, um die Demonstration sicher durchzuführen. Der Demonstrationzug wird dadurch länger, was dessen kommunikative Wirkung nicht berührt.

Die Anordnung in 6. d., Einmündungen von Nebenstraßen seien durch Ordner temporär freizuhalten, wird bereits in dem angefochtenen Bescheid flankiert von dem nachfolgenden Hinweis, eine detaillierte Abstimmung der Zuständigkeit erfolge vorab zwischen der Polizeiinspektion und dem Antragsteller als verantwortlichen Versammlungsleiter. Polizeiliche Einsatzkräfte und Ordner müssen gemeinsam einen sicheren Ablauf gewährleisten. Bei lebensnaher Betrachtung wird es hier letztlich nicht zu Problemen kommen. Ein Aufzug mit 250 Fahrrädern wird ohnehin möglichst geschlossen fahren und auch als Einheit wahrgenommen. Zu verhindern ist beispielsweise, dass sich aus Nebenstraßen einmündende Fahrzeuge nicht innerhalb des Demonstrationzugs bewegen. Dazu müssen auch Ordner im Sinne der Anordnung zu 6. d. beitragen.

Schließlich muss sich der Aufzug an die Straßenverkehrsordnung halten. Die Auflage zu Ziffer 6. f. ist rechtmäßig, wobei auch Anordnungen von Polizeikräften zu einer geschlossenen Fortbewegung beitragen werden, weshalb die Verfügung zur Beachtung der StVO bei der Querung von öffentlichen Straßen nicht zu einer Einschränkung des Demonstrationsrechts führen wird. Die Kammer verweist ergänzend auf § 27 Abs. 1 Satz 2 StVO.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen sind nach § 162 Abs. 3 VwGO nicht erstattungsfähig, weil die Beigeladene keinen Antrag gestellt hat.

Der Streitwert ist nach §§ 53 Abs. 2, 52 Abs. 2 GKG unter Berücksichtigung des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit (NVwZ Beilage 2/2013 zu Ziffer 1.5 Satz 2) festgesetzt worden. Der Auffangwert ist wegen einer abzusehenden Vorwegnahme der Hauptsache für das vorläufige Rechtschutzverfahren nicht reduziert worden.

Prozesskostenhilfe war dem Antragsteller mangels hinreichender Erfolgsaussichten nicht zu bewilligen (§ 166 VwGO i. V. m. § 114 ZPO).

### **Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen diesen Beschluss ist die Beschwerde an das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht in Lüneburg statthaft. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Beschlusses bei dem

Verwaltungsgericht Braunschweig,  
Wilhelmstraße 55, 38100 Braunschweig,  
oder  
Postfach 47 27, 38037 Braunschweig,

schriftlich einzulegen. Die Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist bei dem

Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht in Lüneburg  
Uelzener Straße 40, 21335 Lüneburg  
oder  
Postfach 2371, 21313 Lüneburg

eingeht. Die Beschwerde gegen Beschlüsse des Verwaltungsgerichts in Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, soweit sie nicht mit dem Antrag vorgelegt worden ist, einzureichen bei dem

Niedersächsischen Oberverwaltungsgericht in Lüneburg  
Uelzener Straße 40, 21335 Lüneburg  
oder  
Postfach 2371, 21313 Lüneburg

Die Beschwerde und die Begründung sind schriftlich einzureichen.

Ab dem 1. Januar 2022 müssen Rechtsanwälte, Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vorbereitende Schriftsätze und ihre Anlagen sowie schriftlich einzureichende Anträge und Erklärungen als elektronisches Dokument übermitteln. Gleiches gilt für die vorstehend bezeichneten vertretungsberechtigten Personen, für die ein sicherer Übermittlungsweg nach § 55a Absatz 4 Nummer 2 VwGO zur Verfügung steht. Die elektronische Form muss den Anforderungen aus § 55a VwGO und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (ERVV) entsprechen. Ist eine Übermittlung aus technischen Gründen vorübergehend nicht möglich, bleibt die Übermittlung nach den allgemeinen Vorschriften zulässig. Die

vorübergehende Unmöglichkeit ist bei der Ersatzeinreichung oder unverzüglich danach glaubhaft zu machen; auf Anforderung ist ein elektronisches Dokument nachzureichen.

Jeder Beteiligte muss sich von einem Rechtsanwalt oder Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz mit Befähigung zum Richteramt oder einer nach § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7, Abs. 4 Satz 4 VwGO zur Vertretung berechtigten Person oder Organisation als Bevollmächtigten vertreten lassen. Das Vertretungserfordernis gilt bereits für den Antrag bei dem Verwaltungsgericht.

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt. Die Beschwerde findet auch statt, wenn sie vom Gericht wegen der grundsätzlichen Bedeutung der zur Entscheidung stehenden Fragen zugelassen worden ist. Die Nichtzulassung ist unanfechtbar. Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder sich das Verfahren anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht Braunschweig,  
Wilhelmstraße 55, 38100 Braunschweig,  
oder  
Postfach 4727, 38037 Braunschweig,

schriftlich oder zu Protokoll der Geschäftsstelle eingelegt wird. Ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, kann die Beschwerde noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.

Gegen den Beschluss zur Prozesskostenhilfe ist die Beschwerde an das Niedersächsische Obergericht in Lüneburg statthaft. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Beschlusses bei dem

Verwaltungsgericht Braunschweig,  
Wilhelmstraße 55, 38100 Braunschweig,  
oder  
Postfach 47 27, 38037 Braunschweig,

schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle einzulegen. Die Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist bei dem

Niedersächsischen Obergericht  
Uelzener Straße 40, 21335 Lüneburg  
oder  
Postfach 2371, 21313 Lüneburg

eingeht.

Beglaubigt  
Braunschweig, 10.11.2022

- elektronisch signiert -  
Kuttig  
Justizangestellte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle