



Niedersächsisches Oberverwaltungsgericht

Beschluss

14 ME 3/25
5 B 154/25

In der Verwaltungsrechtssache



– Antragsteller und Beschwerdeführer –

Prozessbevollmächtigter:
Rechtsanwalt Ludwig,
Akazienweg 3, 39418 Staßfurt
- 2025000075 -

gegen

Stadt Osnabrück,
vertreten durch die Oberbürgermeisterin,
Luisenstraße 18, 49074 Osnabrück
- 30-1146/2025 -

– Antragsgegnerin und Beschwerdegegnerin –

wegen Versammlungsrecht

- Beschwerde im Verfahren des vorl. Rechtsschutzes -

hat das Niedersächsische Oberverwaltungsgericht - 14. Senat - am 12. September 2025
beschlossen:

- I. Auf die Beschwerde des Antragstellers wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Osnabrück - 5. Kammer - vom 10. September 2025 unter Zurückweisung der Beschwerde im Übrigen geändert und die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers (5 A 406/25) gegen die Auf-

lagen Nr. 5 Sätze 2, 3 und 4 nach Maßgabe der folgenden Auflage wiederhergestellt:

Die Einhaltung der Auflagen zur Lärmreduzierung in Ziffer 5 des Bescheids vom 22. August 2025 kann auch in der Weise erfolgen, dass der oder auch mehrere Lautsprecher so eingestellt und ausgerichtet werden, dass der von diesen verursachte Schalldruckpegel an allen Tischen der Außengastronomie am Platz „Nikolaiort“ 70 dB(A) nicht überschreitet.

II. Die Kosten des Verfahrens trägt der Antragsteller zu 2/3, die Antragsgegnerin trägt sie zu 1/3.

III. Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren auf 5.000 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

Der Antragsteller möchte auf dem Platz „Nikolaiort“ in der Innenstadt der Antragsgegnerin eine Versammlung mit einer von ihm erwarteten Teilnehmerzahl von 30 bis 50 Personen durchführen. Vergleichbare Versammlungen fanden dort bereits seit dem Sommer 2023 durchschnittlich etwa einmal im Monat statt. Eine für den 28. Juni 2025 angemeldete Versammlung kam nicht zur Durchführung, da die Antragsgegnerin - letztinstanzlich bestätigt durch Senatsbeschluss vom 27. Juni 2025 - 14 ME 1/25 - den Antragsteller auf einen alternativen Standort verwiesen hatte, den dieser ablehnte. Eine vergleichbare Beschränkung für eine für den 12. Juli 2025 geplante Veranstaltung setzte der Senat unter der Auflage außer Vollzug, dass der Antragsteller bestimmte Lärmbegrenzungen und Pausenregelungen bei der Lautsprechernutzung zu beachten habe (Beschl. v. 11.7.2025 - 14 ME 2/25 -). Auch diese Versammlung wurde nicht durchgeführt. Für die nunmehr für den 13. September 2025 vorgesehene Versammlung erließ die Antragsgegnerin in Anlehnung an die damaligen Maßgaben des Senats unter Anordnung der sofortigen Vollziehung durch Bescheid vom 22. August 2025 folgende Auflagen:

„5. Werden akustische Verstärkereinrichtungen verwendet, ist die Lautstärke so zu einzustellen, dass unbeteiligte Personen nicht gestört werden. [Von einer Störung in diesem Sinne muss regelmäßig ausgegangen werden, wenn 70 dB (A) überschritten werden.] gemessen 1,0 m vor dem Lautsprecher/ Verstärker. Der Einsatz von lediglich 1 Lautsprecher/ Verstärker wird erlaubt. Dieser hat einen Abstand von mindes-

tens 5,0 m von dem jeweils „ersten“ Tisch der Außengastronomie einzuhalten. Die Verwendung von akustischen Verstärkereinrichtungen in der Zeit von 14.45 - 15.10 Uhr und 15.55 - 16.20 Uhr wird untersagt. Während des Infostandes von 13.30 Uhr bis 14.00 Uhr ist die Verwendung von akustischen Verstärkern nicht zulässig.

6. Die Lautsprecher-/ Verstärkeranlage ist vom Versammlungsleiter oder einer von ihm beauftragten Person durch einen Limiter technisch so zu begrenzen, dass der vorgenannte Schalldruckpegel nicht überschritten werden kann. Der eingesetzte Limiter ist von der Versammlungsbehörde vor Beginn der Versammlung so mit einem oder mehreren dienstlichen Siegeln oder einer Plombe zu versehen, dass er ohne Beschädigung des/ der Siegel bzw. der Plombe nicht entfernt, verstellt oder technisch manipuliert werden kann.“

Den Antrag des Antragstellers auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seiner gegen diese Auflagen gerichteten Klage hat das Verwaltungsgericht mit Beschluss vom 10. September 2025 abgelehnt.

II.

Die dagegen gerichtete Beschwerde hat in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang Erfolg. In diesem Umfang ergibt sich auf der Grundlage des Beschwerdevorbringens, dass das Aussetzungsinteresse des Antragstellers das öffentliche Vollziehungsinteresse überwiegt, da sich die in Ziffer 5 des angegriffenen Bescheids verfüigten Auflagen ohne die im Tenor genannte Auflage als rechtswidrig erweisen und den Antragsteller in seinen Rechten verletzen dürften. Im Übrigen wird sich der angegriffene Bescheid dagegen als rechtmäßig erweisen.

Nach Art. 8 Abs. 1 GG haben alle Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe ist die Versammlungsfreiheit für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung konstituierend (vgl. BVerfG, Beschl. v. 26.7.2022 - 1 BvQ/22 -, juris Rn. 6 m.w.N.). Aus Art. 8 Abs. 1 GG folgt auch das Recht der Grundrechtsträger, insbesondere des Veranstalters, selbst über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Versammlung zu bestimmen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.12.2012 - 1 BvR 2794/10 -, juris Rn. 16 m.w.N.; BVerwG, Urt. v. 24.5.2022 - 6 C 9.20 -, juris Rn. 19 m.w.N.). 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 (vgl. BVerfG, Beschl. v. 18.7.2015 - 1 BvQ 25/15 -, juris Rn. 9 m.w.N.; Niedersächsisches OVG, Beschl. v. 22.4.2023 - 10 ME 56/23 -, juris Rn. 13; Beschl. v. 1.9.2011 - 11 ME 275/21 -, juris Rn. 9). Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit schützt dabei auch das

Interesse des Veranstalters, einen Beachtungserfolg nach seinen Vorstellungen zu erzielen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27.6.2022 - 1 BvQ 45/22 -, juris Rn. 6 m.w.N.; Niedersächsisches OVG, Beschl. v. 30.8.2023 - 10 LA 3/23 -, juris Rn. 30).

Gemäß Art. 8 Abs. 2 GG kann das Recht auf friedliche Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden. Für Niedersachsen ist in § 8 Abs. 1 NVersG bestimmt, dass die zuständige Behörde eine Versammlung unter freiem Himmel beschränken kann, um eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Der Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ umfasst die gesamte Rechtsordnung und damit auch straßenverkehrsrechtliche Vorschriften, die die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs regeln (vgl. Bayerischer VGH, Beschl. v. 12.5.2023 - 10 CS 23.847 -, juris Rn. 11; Niedersächsisches OVG, Beschl. v. 1.9.2021 - 11 ME 275/21 -, juris Rn. 10; BVerwG, BVerwG, Urt. v. 21.4.1989 - 7 C 50/88 -, juris, Rn. 15). Die „unmittelbare Gefahr“ 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. Als Grundlage der Gefahrenprognose sind konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte erforderlich, die bei verständiger Würdigung eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Gefahreneintritts ergeben; bloße Verdachtsmomente und Vermutungen reichen für sich allein nicht aus (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.12.2007 - 1 BvR 2793/04 -, juris Rn. 20; Niedersächsisches OVG, Beschl. v. 1.9.2021 - 11 ME 275/21 -, juris Rn. 10; Hessischer VGH, Beschl. v. 22.3.2024 - 8 B 560/24 -, juris Rn. 14). Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von Gründen für ein Verbot oder eine Beschränkung liegt grundsätzlich bei der Behörde (vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.12.2012 - 1 BvR 2794/10 -, juris Rn. 17; Beschl. v. 12.5.2010 - 1 BvR 2636/04 -, juris Rn. 19).

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). Bloße Belästigung

gen Dritter, die sich aus der Gruppenbezogenheit der Grundrechtsausübung ergeben und sich ohne Nachteile für den Versammlungszweck nicht vermeiden lassen, müssen zwar grundsätzlich hingenommen werden (BVerfG, Urt. v. 22.2.2011 - 1 BvR 699/06 -, juris Rn. 40). Auch im Rahmen einer Versammlung sind allerdings Tätigkeiten unzulässig, die anderen eine Meinung mit nötigen Mitteln aufdrängen. Das Versammlungsrecht gibt dem Einzelnen kein Recht zum Übergriff in den geschützten Rechtskreis Dritter (vgl. BVerwG, Beschl. v. 23.5.2023 - 6 B 33.22 -, juris Rn. 17; Urt. v. 24.5.2022 - 6 C 9.20 -, juris Rn. 24). Rechtsgüterkollisionen können im Rahmen versammlungsrechtlicher Beschränkungen ausgeglichen werden (vgl. Niedersächsisches OVG, Beschl. v. 1.9.2021 - 11 ME 275/21 -, juris Rn. 11; Sächsisches OVG, Beschl. v. 29.10.2021 - 6 B 399/21 -, juris Rn. 7). Maßgeblich sind dabei stets die besonderen Umstände des jeweiligen Einzelfalls, insbesondere die Art und das Maß der Auswirkungen auf betroffene Dritte und deren Grundrechte. Wichtige Abwägungselemente sind unter anderem die Dauer und Intensität der Aktion, die Frequenz, in der gleichartige Versammlungen ggf. wiederholt werden, deren vorherige Bekanntgabe, etwaige Ausweichmöglichkeiten, die Dringlichkeit eventuell verhinderter Anliegen, aber auch der Sachbezug zwischen den beeinträchtigten Personen und dem Protestgegenstand. Im Rahmen der Abwägung ist auch zu berücksichtigen, ob und in welchem Maße 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 Rn. 64 m.w.N.; Niedersächsisches OVG, Beschl. v. 1.9.2021 - 11 ME 275/21 -, juris Rn. 11; Bayerischer VGH, Beschl. v. 17.10.2016 - 10 CS 16.1468 -, juris Rn. 30).

Gemessen hieran erweisen sich die Auflagen 5 und 6 nur teilweise als rechtmäßig.

Die Auflagen 5 und 6 enthalten mehrere Regelungsgehalte. Auflage 5 Satz 1 enthält - erstens - die Vorgabe, die Lautstärke akustischer Verstärkereinrichtungen so einzustellen, dass unbeteiligte Personen nicht gestört werden. Auch wenn insoweit kein konkreter Immissionspegel genannt wird, ergibt sich aus den Sätzen 2, 3 und 4 der Auflage in Verbindung mit der Begründung des Bescheids, dass die Antragsgegnerin die Störungsgrenze insoweit bei einem Maximalwert von 70 dB(A) angesetzt hat. Unmittelbar regeln die Sätze 2, 3 und 4 zusammen mit Auflage 6 - zweitens - einen Weg, die Einhaltung dieses Immissionspegels ohne die Notwendigkeit von Lärmmessungen sicherzustellen. Drittens nimmt das Verbot der Lautsprechernutzung in den Zeiten von 13:30 Uhr bis 14.00 Uhr (Infostand ohne Kundgebung), von 14:45 Uhr bis 15:10 Uhr sowie von 15:55 Uhr bis 16:20 Uhr in den Sätzen 5 und 6 der Auflage 5 der Versammlung den Charakter einer mehrstündigen „Dauerbeschallung“.

Von diesen Regelungsgehalten ist lediglich der zweite teilweise zu beanstanden.

1.

Die Auflage, bei Verwendung akustischer Verstärkereinrichtungen, die Lautstärke so zu einzustellen, dass unbeteiligte Personen nicht gestört werden - verstanden als Auflage, die Lautsprecheranlage so einzustellen und auszurichten, dass an sämtlichen Tischen der Außengastronomie ein maximaler Immissionspegel von 70 dB(A) nicht überschritten wird - ist voraussichtlich rechtmäßig. Der Senat hält ausdrücklich an seiner Einschätzung fest, dass für das vom Antragsteller angestrebte Veranstaltungsformat ein Immissionspegel von 70 dB(A) im Bereich der Außengastronomie voraussichtlich die absolute Obergrenze der von der Versammlungsfreiheit gedeckten akustischen Einwirkung auf die Umgebung des Versammlungsortes darstellt und dass künftige, bei gleichartigen Versammlungen unter Einhaltung dieses Pegels gesammelte Erfahrungswerte durchaus auch noch die Erforderlichkeit einer weiteren Lärmreduktion ergeben können. Dieser Wert berücksichtigt entgegen der Auffassung des Antragstellers nicht den Inhalt der kundgegebenen Meinungen, wohl aber den Umstand, dass es sich hierbei überhaupt um informationshaltige und damit die Aufmerksamkeit unbeteiligter Dritter in verstärktem Maße heischende Geräuschentwicklung handelt als beispielsweise Musik oder Verkehrslärm. Berücksichtigt ist ferner, dass die gleichartige Versammlungen in durchschnittlich monatlichem Abstand und über einen Zeitraum von mehreren Stunden zu einer für die Nutzung der Außengastronomie besonders relevanten Tageszeit stattgefunden haben und, soweit ersichtlich, auch in Zukunft stattfinden sollen. Unter diesen Voraussetzungen ist die Grenze dessen, was die Erholungssuchenden und ortsansässigen Gewerbetreibenden nach dem Maßstab der praktischen Konkordanz zur Entfaltung der Versammlungsfreiheit des Antragstellers und der übrigen freiwilligen Versammlungsteilnehmer hinnehmen müssen, nicht erst erreicht, wenn Gesundheitsgefahren drohen, sondern bereits dann, wenn das Anwesenheitsziel der unfreiwillig beschallten Gastronomiebesucher - Erholung und das Führen eigener Gespräche - nachhaltig gestört wird. Das ist bei einem langfristigen Immissionspegel von mehr als 70 dB(A) der Fall. Der Antragsteller (Schriftsatz vom 12.7.2025, S. 9) setzt diesen Wert selbst mit lautem Sprechen und Rufen gleich, das etwaige Gespräche der Gäste dann noch überlagern würde. Soweit der Antragsteller auf höhere Lärmpegel auf dem Platz bei Durchführung des „Tages der Niedersachsen“ am 30. August 2025 verweist, erkennt er bereits, dass es sich hierbei um eine an diesem Ort einmalige Veranstaltung handelte. Ob der Veranstaltung noch aus anderen Gründen - etwa, weil die gemessenen Pegel in Musik oder anderen gegenüber einer politischen Diskussion weniger informationshaltigen Geräuschen bestanden - die Vergleichbarkeit mit der streitgegenständlichen Versammlung fehlten, kann der Senat dahinstehen lassen. Die Behauptung des Antragstellers, ein Lärmpegel

von 70 dB(A) sei bereits der regelmäßige Hintergrundpegel am Nikolaiort und müsse daher von ihm übertönt werden, steht im Widerspruch zu der Tatsache, dass ihm die Einhaltung dieses Wertes bereits bei früheren Versammlungen aufgegeben wurde, er sich daran gehalten haben will und nicht geltend gemacht hat, dadurch unhörbar geworden zu sein.

Soweit der Antragsteller mit Schriftsatz vom 12. September 2025 – bei Gericht eingegangen um 16:31 Uhr – darauf verwiesen hat, dass das VG Minden in einer Entscheidung vom 10. September 2025 eine Demonstration in den Fußgängerzonen mit einem Lärmpegel von 70 dB(A) gemessen 5 Meter von der Schallquelle entfernt, d.h. umgerechnet mit einem Lärmpegel von 85 dB(A) 1 Meter von der Schallquelle entfernt als zulässig erachte habe, verfängt dieses nicht. Bei dieser Entscheidung handelt es sich um einen Vergleichsvorschlag gemäß § 106 Satz 2 VwGO, ohne dass ersichtlich wäre, welchen Aussagewert dieser Vergleichsvorschlag für die hier angezeigte Versammlung hat.

Mit seinem Vortrag, vorliegend sei bereits keine den Erlass von Auflagen rechtfertigende Gefahr festzustellen, da die Antragsgegnerin bislang keine aussagekräftigen Lärmmessungen mit geeichten Messgeräten am Nikolaiort vorgenommen habe, die eine Überschreitung ergeben hätten, dringt der Antragsteller ebenfalls nicht durch. Die konkrete Sachlage, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgüter führt, kann nicht nur im Vorliegen derartiger Messungen liegen, sondern sich auch aus einer Zusammenschau anderer Indizien ergeben. Der Senat hält die in seinem Beschluss vom 27. Juni 2025 (- 14 ME 1/25 - juris Rn. 17) angeführten Anhaltspunkte entgegen der Auffassung des Antragstellers weiterhin für ausreichend, für die Prognose, bei Untätigbleiben der Antragsgegnerin werde die Versammlung zu nach dem Vorstehenden nicht hinnehmbaren lärmbedingten Beeinträchtigungen der Rechte Dritter kommen. Die durch das Veranstaltungsformat eintretenden Beeinträchtigungen ergeben sich auch anschaulich aus den vom Verwaltungsgericht in seinem Beschluss vom 17. Juni 2025 - 5 B 120/25 - herangezogenen Video zu der letzten Versammlung des Antragstellers im Mai 2025 (<https://www.youtube.com/watch?v=Tdi1UK3c6Y8>; vgl. bereits Senatsbeschl. v. 27.6.2025 - 14 ME 1/25 -, juris Rn. 10).

3.

Nicht zu beanstanden ist auch die Entscheidung der Antragsgegnerin, durch Vorgabe der Verwendung eines zu verplombenden Limiters die Geräuscentfaltung der für die Versammlung verwendeten Lautsprecheranlage von vornherein auf den Maximalpegel

zu begrenzen, der den von Unbeteiligten im Bereich der Außengastronomie höchstens zu tolerierenden Immissionspegel zur Folge hat. In der Vergangenheit gab es wiederholt Meinungsverschiedenheiten darüber, ob der Antragsteller ihm vorgegebene Lärmwerte eingehalten hat. Eine effektive Kontrolle der Einhaltung könnte die Antragsgegnerin außer durch den Einsatz des Limiters lediglich dadurch gewährleisten, dass sie für die gesamte Länge der Veranstaltung städtische Beschäftigte zur Kontrolle abstellte. Das wäre angesichts der Größe der Veranstaltung, deren Vorgänger in der Regel von lediglich 20 Personen besucht wurden, insbesondere auch unter Berücksichtigung der Dauer unverhältnismäßig. Anlassbezogene Lärmmessungen nach Eingang von Beschwerden, die weniger Personal binden würden, wären nicht aussagekräftig, da die Versammlungsteilnehmer nicht gehindert wären, ihre Redelautstärke für die Dauer der Kontrolle zu senken. Dem Interesse, die Einhaltung der Lärmvorgaben durch Vorgabe des Limiters auf effektive, gleichwohl nicht mit unverhältnismäßigem Verwaltungsaufwand verbundene Weise sicherzustellen, überwiegende Belange des Antragstellers sind nicht erkennbar. Dass die Verwendung eines versiegelbaren Limiters ihm technisch unmöglich oder mit unverhältnismäßigen Kosten verbunden wäre, hat der Antragsteller im Vorfeld des Bescheiderlasses trotz Kenntnis der beabsichtigten Auflage nicht substantiiert dargelegt. Vielmehr deutete seine als Anlage 1 zur Antragsbegründung gereichte E-Mail, in der er die Offenlage von „sämtliche technischen Daten unserer Anlage (Leistung, Richtcharakteristik, Limit-Einstellungen)“ anbietet, darauf hin, dass diese bereits über einen Limiter verfügt.

Die mit Schriftsatz vom 12. September 2025 - bei Gericht eingegangen um 12.03 Uhr - aufgeworfenen Umsetzbarkeits- und Bestimmtheitsfragen stellen bei der dem Senat angesichts der verbleibenden Frist bis zur Versammlung nur möglichen Sachprüfung die Rechtmäßigkeit der Auflage 6 nicht in Frage. Mit allgemeinen Auslegungsmitteln lässt sich erkennen, dass die Auflage nur auf die Begrenzung des anlagenbedingten Zusatzlärms abzielt. Insoweit ist es nicht erforderlich, etwaige Spitzen des Hintergrundlärms bei der Limitereinstellung mitzuberücksichtigen. Vielmehr genügt es, den Emissionspegel der Anlage so zu begrenzen, dass eine Probemessung zu einem Zeitpunkt vor der Versammlung, zu dem die Hintergrundgeräusche möglichst gering sind, die Einhaltung des geforderten Immissionspegels ergibt. Dies erfordert auch nach dem Vortrag des Antragstellers, so wie ihn der Senat versteht, lediglich einen klassischen Input-Limiter. Auch die maßgebliche Messdauer lässt sich durch Auslegung ermitteln. Die Auflage zielt darauf ab, eine nachhaltige Störung von Gesprächen im umliegenden Außengastronomiebereich zu begegnen. Vor diesem Hintergrund sind auch die vom Antragsteller benannten kurzzeitigen Spitzen wie Zurufe ins Mikrofon oder Applaus zu limitieren, soweit dies mit gängigen Geräten technisch möglich ist. Schließlich ergibt sich bereits aus dem Wort-

laut der Auflage, dass lediglich die Versiegelung/Plombierung von der Behörde vorzunehmen ist. Die Einstellung obliegt hingegen dem Antragsteller und kann von der Behörde lediglich darauf überprüft werden, ob sie den vorgeschriebenen Effekt hat; dies schließt eine einvernehmliche Kalibrierung im Rahmen einer kooperativen Gestaltung des Versammlungsablaufs selbstverständlich nicht aus.

4.

Zu beanstanden ist allerdings die konkrete Art und Weise, in der die Antragsgegnerin die Möglichkeiten des Antragstellers, den Immissionspegel im Bereich der Außengastro- nomie zu beschränken, vorgegeben hat. Der Senat hat die diesbezüglichen, von der Antragsgegnerin übernommenen Maßgaben in seinem Beschluss vom 11. Juli 2025 - 14 ME 2/25 - formuliert, weil auch ohne Tests vor Ort oder Hinzuziehung schalltechni- scher Experten erkennbar war, dass sie auch bei voller Ausnutzung der geringen Di- stanzvorgaben und unter Berücksichtigung möglicher Schallreflexionen in etwa Immis- sionspegel von 70 dB(A) am Immissionsort sicherstellen würden, gleichzeitig aber dem Antragsteller größtmögliche Freiheit bei der Aufstellung und Ausrichtung seiner Laut- sprecheranlage ließ und weil dieser im vorangegangenen Verfahren keine Präferenz für andere, zur objektiv kontrollierbaren Sicherstellung des Immissionsziels gleich geeignete Ausrichtungs- und Einstellungsparameter seiner Anlage angedeutet hatte.

Im vorliegenden Verfahren war der Erkenntnishorizont der Antragsgegnerin jedoch ein anderer oder hätte dies sein könnten, wenn sie von der Möglichkeit des nach § 6 NVersG vorgesehenen Kooperationsgesprächs Gebrauch gemacht hätte. Das Kooperationsge- spräch dient gerade auch dem Zweck, die Möglichkeiten eines Austauschmittels zu von der Versammlungsbehörde geplanten Auflagen zu erkunden und so die Chance der Selbstbestimmung des Anmelders zu stärken (Kniesel/Poscher, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Rn. 278). Der Antragsteller hatte im Vorfeld des Bescheiderlasses mehrfach um ein solches Kooperationsgespräch gebeten, um na- mentlich „Messwerte mit unserer Anlage, Lautsprecherausrichtungen und Messpunkte festzulegen, um eine realistische und lebensnahe Lösung für das Problem Nikolaiort zu finden“ (E-Mail vom 22.8.2025, Anlage 3 zur Antragsbegründung). Wie er in der Antrags- begründung zutreffend ausgeführt hat, ist es möglich, dass eine Aufstellung des oder der Lautsprecher in größerem Abstand als fünf Meter vom nächstgelegenen Immissions- ort und eine gezielte Pegelausrichtung auf einen wenig störungsempfindlichen Teil des Nikolaiortes Spielräume bei der Höhe des Emissionspegels unmittelbar vor dem Laut- sprecher und ggf. auch für die Verwendung mehrerer Lautsprecher eröffnen könnte. So- weit das Verwaltungsgericht eine Modifikation der Lautsprecherausrichtung unter Beru- fung auf seinen Beschluss vom 8. Juli 2025 - 5 B 124/25 -, S. 10 f. BA, als ungeeignet

zur Pegelreduktion angesehen hat, vermag der Senat dem in dieser Allgemeinheit nicht zu folgen. Zutreffend dürfte sein, dass aufgrund der räumlichen Enge und des Schluchtencharakters des Nikolaiorts die Effekte von Pegelausrichtung und Lautsprecherplatzierung begrenzt sein dürften. Welche Effekte im Einzelnen zu erzielen wären, ließe sich jedoch nur im Rahmen von Testmessungen aufklären. Wären diese vom Antragsteller und der Antragsgegnerin gemeinsam durchgeführt worden, wäre es ggf. möglich gewesen, Aufstellung und Ausrichtung der Lautsprecher sowie deren Emissionspegel in einer aus Sicht des Antragstellers gegenüber den verfügbten Auflagen schonenderen, gleichwohl aber ohne Dauermessungen auf ihre Einhaltung überprüfbar Weise festzuschreiben.

Die mithin aus der fehlenden Durchführung eines Kooperationsgesprächs folgenden Zweifel daran, ob gegenüber den Vorgaben in Auflage 5, Satz 2 bis 4, auch andere gleich geeignete, den Antragsteller weniger belastende Mittel zu der gebotenen Lärmreduzierung am Nikolaiort bestehen und diese dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit genügen, gehen zu Lasten der Antragsgegnerin. Sie führen im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes zu der Prognose, dass die genannten Auflagen sich voraussichtlich als rechtswidrig erweisen werden und daher außer Vollzug zu setzen sind. Dem Antragsteller steht es nach Maßgabe der Auflage im Tenor demnach frei, die für ihn günstigste Verbindung von Lautsprecherzahl, -positionierung, -ausrichtung und -pegel zu wählen, die den Immissionswert von 70 dB(A) an allen Tischen der Außengastronomie einhält. Die im Tenor verfügte Maßgabe schließt insoweit lediglich die durch den Wegfall der Sätze 2 bis 4 der Auflage 5 entstandene Formulierungslücke. Die Verpflichtung, nach Aufstellung anhand einer Probemessung an den lärmexponiertesten Immissionsorten - statt in 1 m Entfernung zum Lautsprecher - die maximal zulässigen Emissionspegel zu ermitteln und anhand des Ergebnisses den Limiter einzustellen, bleibt davon unberührt. Im Rahmen der mithin eröffneten Gestaltungsmöglichkeiten steht es dem Antragsteller auch frei, im Vorfeld der Versammlung zu prüfen, ob der am Entscheidungstag um 14.43 Uhr bei Gericht eingegangene Kompromissvorschlag, den Immissionspegel in 1 m Entfernung vom Lautsprecher auf 85 dB(A) bei Beibehaltung des Mindestabstands von nur fünf Meter zum Rand der Außengastronomie zu beschränken, selbst bei der angebotenen Ausrichtung der Lautsprecher auf die Versammlungsfläche geeignet ist, die gebotenen Immissionswerte an der Außengastronomie zu erreichen; der Senat hält dies allerdings für sehr zweifelhaft.

5.

Die in Auflage 5 Sätze 5 und 6 verfügten Vorgaben zu Pausenzeiträumen bei der Lautsprechernutzung begegnen demgegenüber keinen Bedenken. Der Senat hatte hierzu in seinem Beschluss vom 11. Juli 2025 - 1 ME 2/25 -, juris Rn. 18 ausgeführt:

„Das Verbot der Lautsprechernutzung in den Zeiten von 13:30 Uhr bis 14.00 Uhr (Info-stand ohne Kundgebung), von 14:45 Uhr bis 15:10 Uhr sowie von 15:55 Uhr bis 16:20 Uhr nimmt der Versammlung den Charakter einer mehrstündigen „Dauerbeschallung“ und öffnet zwei Fenster, innerhalb derer das Gastronomieangebot auf dem Nikolaiort vollständig oder zumindest in weiten Teilen in Anspruch genommen werden könnte, ohne dem Lautsprechereinsatz der Versammlung ausgesetzt zu sein. Die Länge der Zeitfenster von 25 Minuten hält der Senat darüber hinaus auch deshalb für sachgerecht, weil anderenfalls bei einem Beginn der Kundgebung um 14:00 Uhr und einem Rhythmus von 45 Minuten Lautsprechereinsatz und den bisher in Rede stehenden 15 Minuten Pause die dritte und letzte Pause im Zeitraum von 16:45 Uhr bis 17:00 Uhr läge und damit zu einer faktischen Verkürzung des bis 17:00 Uhr angesetzten Versammlungszeitraumes führte.“

Daran ist festzuhalten. Ein Immissionspegel von 70 dB(A) ist entgegen der Auffassung des Antragstellers keinesfalls unhörbar, sondern stellt unter Berücksichtigung der Informationshaltigkeit immer noch eine substantielle Beeinträchtigung des Gesprächsflusses an den Immissionsorten dar, der nur unter der Voraussetzung von Pausen mindestens in der genannten Länge zumutbar ist. Anders als hinsichtlich der Lautsprechereinstellung, -positionierung und -zahl bestand für die Antragsgegnerin insoweit auch kein Anlass, in einem Kooperationsgespräch alternative Pausenzeiten zu erörtern. Dass die Lage der Pausen als solche für das geplante Veranstaltungsformat ungünstig wäre, hat der Antragsteller im Vorfeld des Bescheiderlasses nicht geltend gemacht und insoweit auch keinen Gesprächsbedarf signalisiert. Soweit er im gerichtlichen Verfahren geltend gemacht hat, die Lautsprecherpausenregelung sei unverhältnismäßig, da das angestrebte Ziel auch durch die Aufhebung „starrer“ Zeitfenster bei gleichzeitiger Beibehaltung der Pausenlängen erreicht werden könnte, erkennt er, dass die Pausen ihre Funktion auch dadurch erfüllen, dass sie die Länge der ununterbrochenen Beschallungszeiträume begrenzen. Könnten diese nach Belieben der Versammlungsleitung verschoben werden, würde dieser Zweck verfehlt. Die vom Antragsteller beklagte Notwendigkeit, begonnene Redebeiträge bei Pausenbeginn abubrechen, bestünde nicht, wenn der Versammlungsleiter „die Uhr im Blick“ behielte und bei Redebeiträgen, die kurz vor Pausenanbruch begännen, auf das verbliebene Zeitfenster hinwies. Sollten die Antragsteller dennoch Lösungen bevorzugen, die bei gleichzeitiger Wahrung des Ziels, die Zeiträume

durchgehender Lautsprechernutzung - auf eine sinnvoll überprüfbare Weise - zu begrenzen, eine größere Flexibilität in Randbereichen dieser Zeiträume böte, wären sie gut beraten, der Antragsgegnerin ihre Wünsche im Zusammenhang mit der Versammlungsmeldung mitzuteilen; in diesem Fall wäre auch dieser Aspekt im Kooperationsgespräch zu erörtern.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

Clausen

Dr. Tepperwien

Kramer