



## Verwaltungsgericht Hamburg Urteil

**Im Namen des Volkes**

In der Verwaltungsrechtssache

1. XXX e. V.,
2. XXX,
3. XXX e. V.,

- Kläger -

Prozessbevollmächtigte:  
zu 1-3: XXX,

g e g e n

die Freie und Hansestadt Hamburg,

vertreten durch die Behörde für Inneres und Sport  
-Polizei-  
Justitiariat (J),  
Bruno-Georges-Platz 1,  
22297 Hamburg,  
- XXX - ,

vertreten durch das Bezirksamt Altona,  
-Rechtsamt-,  
Platz der Republik 1,  
22765 Hamburg,

- Beklagte -

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 10, aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 15. Juli 2020 durch

den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht XXX,  
den Richter am Verwaltungsgericht XXX,  
den Richter XXX,  
die ehrenamtliche Richterin XXX  
den ehrenamtlichen Richter XXX

**für Recht erkannt:**

Die Klage wird abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens tragen die Kläger.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Kläger können die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, falls nicht die Beklagte vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe des zu vollstreckenden Betrages leistet.

Die Berufung wird zugelassen.

**Rechtsmittelbelehrung:**

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Hamburgische Oberverwaltungsgericht zu. Sie ist innerhalb eines Monats nach Zustellung des vollständigen Urteils bei dem Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder nach Maßgabe des § 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – in elektronischer Form einzulegen. Die Berufung muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Berufung ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung des vollständigen Urteils zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht zugleich mit der Einlegung der Berufung erfolgt, bei dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder in elektronischer Form (s.o.) einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf schriftlich oder in elektronischer Form (s.o.) gestellten Antrag von dem Vorsitzenden des Senats verlängert werden. Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten sowie die im Einzelnen anzuführenden Gründe der Anfechtung (Berufungsgründe).

Vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfefahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Bevollmächtigte sind Rechtsanwälte oder Rechtslehrer an einer der in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt zugelassen. Ferner sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen als Bevollmächtigte zugelassen. Ergänzend wird wegen der weiteren Einzelheiten auf § 67 Abs. 2 Satz 3, Abs. 4 und Abs. 5 VwGO verwiesen.

Auf die Möglichkeit der Sprungrevision nach § 134 VwGO wird hingewiesen.

**Tatbestand:**

Die Kläger, zwei Vereine und eine Privatperson, begehren die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Versagung einer Erlaubnis nach dem Grünanlagenrecht sowie einer Verhinderung und Beschränkung einer von ihnen geplanten Veranstaltung in Hamburg-Altona im Zusammenhang mit dem G20-Gipfel in Hamburg 2017.

Den Klägern, die in der XXX AG zusammenarbeiteten, ging es um die Errichtung eines Protestcamps in Hamburg-Altona. Mit E-Mail vom 19. April 2017 führte X1, ein Aktivist des Roten Aufbau Hamburg (RAH) gegenüber der Mitarbeiterin eines Unternehmens, welches mobile Toiletten für Veranstaltungen zur Verfügung stellt, aus, die Menschen würden „auf dem Camp eigentlich nur pennen, während des Tages sind sie eigentlich auf Aktionen gegen die G20 in Hamburg“. Zu einem unbekanntem Zeitpunkt führte er als „X2“ – hierbei handelt es sich nach Erkenntnissen des Landesamts für Verfassungsschutz um ein Pseudonym von X1 –, der sich als Pressesprecher des zum G20-Gipfel geplanten spektrenübergreifenden Camps im Altonaer Volkspark bezeichnete, aus: „Für uns ist das Camp ein Ort des Zusammenkommens und wir wollen die materielle Grundlage in Form von Schlafplätzen, Essensversorgung, Sanitäreanlage et cetera für die Proteste stellen“. In zwei weiteren E-Mails vom 29. und 30. Mai 2017 an andere Adressaten führte X1 aus:

„Wir verstehen das Camp als einen Ort des Zusammenkommens und des Rastens. Als Ort mehrerer Tage wird das Camp auch Raum für politische Debatten, Veranstaltungen und Kulturelles darstellen. Vor allem aber soll das Camp ganz praktisch eine materielle Grundlage in Form von Schlafplätzen, Essensversorgung, Sanitäreanlagen etc. sein – ein Ort also für ‚Out of Action‘ und jenseits der Aktionen.“

Der Kläger zu 1., die Fraktion der XXX in der Bezirksversammlung Altona, vertreten durch den Kläger zu 2. als ihren Fraktionsvorsitzenden, sowie die XXX AG (im Folgenden: Antragsteller) beantragten am 17. Mai 2017 bei der Beklagten – Bezirksamt Altona – die Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis zur Errichtung eines Protestcamps auf zwei Flächen. Das Konzept für das Camp sah vor, allen auswärtigen Teilnehmerinnen und Teilnehmern an den Demonstrationen gegen den G20-Gipfel und den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des „Alternativen Gipfels“ einen „verlässlichen Ort [zu] bieten, an dem sie gut versorgt werden und sich mit den anderen Menschen aus der Bundesrepublik und dem europäischen wie internationalen Ausland austauschen können“. Dazu war auf der größeren der Flächen („Fläche 1“) die Errichtung eines Zeltplatzes für bis zu 3.000 Menschen vorgesehen. Die „Fläche 1“ ist Teil des Altonaer Volksparks. Auf der kleineren, weiter nördlich

befindlichen „Fläche 2“ sollte ein nicht näher bezeichnetes begleitendes Kulturprogramm stattfinden. Wegen der örtlichen Lage im Einzelnen wird auf die grafische Darstellung Bezug genommen. Die „Fläche 2“ war von der Beklagten an einen Dritten verpachtet. Das Camp sollte vom 1. Juli 2017 bis zum 9. Juli 2017 zuzüglich je eine Woche für Auf- und Abbau stattfinden.

Am 24. Mai 2017 fand zu dem Antrag auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis ein Gespräch zwischen den Antragstellern und der Beklagten – Bezirksamt Altona – statt. Zum Abschluss wies XXX als Vertreter der XXX AG nochmals auf die Notwendigkeit hin, Übernachtungsmöglichkeiten für die anreisenden Gipfel-Gegner zu schaffen.

Die Beklagte – Bezirksamt Altona – lehnte den Antrag auf Erteilung einer Sondernutzungserlaubnis am 14. Juni 2017 ab: Der Altonaer Volkspark sei eine öffentliche Grün- und Erholungsanlage. Hierzu gehöre auch die „Fläche 1“. Da das Zelten und Lagern hier gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 8 und 14 der Verordnung zum Schutz der öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen (im Folgenden: HbgGrEAnISVO) verboten sei, bedürfe es nach § 4 Abs. 2 des Gesetzes über Grün- und Erholungsanlagen (im Folgenden: HbgGrEAnIG) einer Erlaubnis. Denn eine Versammlung im Sinne von Art. 8 GG liege nicht vor. Die Schaffung von Infrastrukturmaßnahmen – Zelte, Sitzgelegenheiten, Ver- und Entsorgungseinrichtungen – unterfielen lediglich dann dem Schutzbereich von Art. 8 GG, wenn die jeweils in Rede stehenden Gegenstände zur Verwirklichung des Versammlungszwecks funktional oder symbolisch für die kollektive Meinungskundgabe wesensnotwendig seien. Auch bei einer Gesamtbetrachtung der „Fläche 1“ und „Fläche 2“ ergebe sich nichts anderes. Es sei festzustellen, dass die „Fläche 1“ nicht vom Schutzbereich von Art. 8 GG umfasst werde, weil die Versammlungsfreiheit nur ein Zutrittsrecht zu Orten umfasse, die der Öffentlichkeit allgemein zugänglich seien. Orte, zu denen schon nach den äußeren Umständen nach nur zu bestimmten Zwecken Zugang gewährt werde und / oder nur einem bestimmten Personenkreis zugänglich seien, fielen nicht unter den Schutz dieses Grundrechts. Eine Erlaubnis im Ermessenswege gemäß § 4 Abs. 2 HbgGrEAnIG i.V.m. § 1 Abs. 4 HbgGrEAnISVO könne nicht ausgesprochen werden, weil die beantragte Nutzung der Zweckbestimmung des Altonaer Volksparks widerspreche. Für die „Fläche 2“ könne keine Erlaubnis erteilt werden, weil sie nicht Teil des Volksparks sei. Da sie ferner nicht Teil des gewidmeten Wegenetzes sei, könne auch eine Sondernutzungserlaubnis nach § 19 HWG nicht erteilt werden, zumal sie an Arenenbetreiber vermietet sei. Wegen der Einzelheiten wird auf den Bescheid Bezug genommen.

Am 19. Juni 2017 ersuchte die Leiterin des Bezirksamtes Altona das Polizeikommissariat 21 um Amtshilfe bei der Unterbindung des Entstehens bzw. Auflösens und der Räumung von jedwedem Lagern, insbesondere Zeltlagern oder Camps auf öffentlichem Grund im Zusammenhang mit dem G20-Gipfel.

Die Antragsteller erhoben am 21. Juni 2017 Widerspruch gegen die Ablehnung des Antrags durch das Bezirksamt Altona und begehrten hilfsweise eine Duldung der von ihnen angestrebten Nutzung. Außerdem meldeten sie das Camp im Widerspruchsschreiben „vorsorglich“ als Versammlung an: Insbesondere aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 8 GG ergebe sich, dass der Staat dafür Sorge zu tragen habe, dass legitime Proteste kollektiv mit Bezug zu Zeit und Ort des Geschehens möglich blieben. Es sei offenkundig, dass tausende friedliche Demonstranten nach Hamburg kämen und hier – kostengünstig – versorgt werden müssten. Daher sei ausnahmsweise auch ein mehrtägiges Camp mit Versorgungsinfrastruktur insgesamt als Versammlung anzusehen, die den Schutz von Art. 8 GG genieße. Die Menschen kämen „sowieso“. Würden sie nicht mit Essen, Trinken, Toiletten, Wasser, Informationen und Ruhemöglichkeit versorgt, bestünde die Gefahr von Chaos, Ver- und Entsorgungsproblemen sowie temporärer Obdachlosigkeit und – bei sommerlicher Witterung – möglicherweise massenhaften Gesundheitsproblemen. Es wäre also eigentlich Aufgabe der Beklagten, für Unterbringung und Versorgung anreisender friedlicher Bürger zu sorgen, solle nicht jede Grünanlage als „wildes Camp“ dienen. Der Verweis auf Hotels und Jugendherbergen sei angesichts der Zahl der Anreisenden unrealistisch. Das Gipfeltreffen selbst belege viele Unterbringungsmöglichkeiten. Hinzu komme die Unterbringung der internationalen Presse sowie der stets in der Stadt weilenden Geschäftsleute, Touristen und Studenten auf Wohnungssuche. Soweit der ablehnende Bescheid weitere Bedenken formuliere, sei er schon deshalb ermessensfehlerhaft, weil er die Erteilung von Begrenzungen und Auflagen nicht in Erwägung ziehen würde. Die „Fläche 2“ sei öffentlich zugänglich. Sie diene der Kommunikation und eine Erlaubniserteilung sei daher nicht ausgeschlossen.

Der Kläger zu 2. meldete die geplante Veranstaltung am 21. Juni 2017 auch bei der Beklagten – Behörde für Inneres und Sport – an, und zwar als „mehrtägige[ ] Kundgebung im Rahmen eines politisch-/kulturellen Festivals mit Camp-Begleitung zu Übernachtungszwecken“ für die Zeit vom 28. Juni 2017 bis zum 9. Juli 2017. Dem lag ein Konzept „Protestcamp im Altonaer Volkspark ist eine Versammlung!“ zugrunde. Neben dem politischen Protest solle das Camp auch der Bildungsarbeit dienen. Es würde im Rahmen des Camps Work-

shops zu Themen wie Militarismus, Fluchtursachen, Krieg, Sexismus und Politische Jugendarbeit geben. Das Camp sei Experimentierfeld linker Vergesellschaftung. Das äußere Bild des Camps sollte mit Plakaten, Transparenten, Fahnen und Schildern gestaltet werden. Wegen der Einzelheiten wird auf das Konzept Bezug genommen.

Die Beklagte – Behörde für Inneres und Sport – teilte dem Kläger zu 2. noch am selben Tag mit, dass sie die anstehende Entscheidung des Hamburgischen Obergerichtes (4 Bs 125/17, vorgehend VG Hamburg, Beschl. v. 7.6.2017, 19 E 5697/17) abwarten wolle. Das Obergericht entschied am 22. Juni 2017, dass die Beurteilung, ob eine bestehende gemischte Veranstaltung ihrem Gesamtgepräge nach eine Versammlung darstelle, im Wege einer Gesamtschau aller relevanten tatsächlichen Umstände vorzunehmen sei. Diese Voraussetzungen verneinte es für die im Hamburger Stadtpark geplante Veranstaltung („Antikapitalistisches Camp-Alternativen zum Kapitalismus leben und sichtbar machen“). Hierauf kam es – bezogen auf den Altonaer Volkspark – am 26. Juni 2017 zu einem Kooperationsgespräch mit der Beklagten – Behörde für Inneres und Sport –, zudem die Klägervertreterin eine geänderte Camp-Konzeption vorlegte. Diese sah nunmehr einen „Langzeitprotest gegen G20 in Hamburg – politische Dauerversammlung im Altonaer Volkspark“ unter dem Motto „Eine andere Welt ist möglich – fangen wir an, sie zu gestalten“ vor. Ausweislich des Kurzprotokolls vom 27. Juni 2017 stellte die Klägervertreterin die zu erwartenden Änderungen vor: Es solle Platz für 3.000 bis 7.000 Teilnehmer geschaffen werden. Zentraler Punkt werde eine Bühne sein, um die dann unterschiedliche Barrios – im Sinne von Stadtteilen oder Stadtvierteln – aufgebaut würden und auch zum Meinungsaustausch genutzt würden. Durch die Neuausrichtung sei die Versammlung als solche zu bezeichnen und nicht mehr als Camp.

Die Beklagte – Behörde für Inneres und Sport – teilte der Klägervertreterin mit Telefax vom 27. Juni 2017 mit, dass sie unter Berücksichtigung des Beschlusses des Hamburgischen Obergerichtes vom 22. Juni 2017 (4 Bs 125/17) davon ausgehe, dass die Veranstaltung auch mit der geänderten Camp-Konzeption keine Versammlung darstelle. Sollte die in Kürze zu erwartende Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (1 BvR 1387/17, betreffend das G20 Protestcamp im Hamburger Stadtpark) zu einer veränderten Einschätzung führen, würde es seitens der Beklagten zu einer unverzüglichen Kontaktaufnahme kommen.

Am 28. Juni 2017 lehnte das Verwaltungsgericht Hamburg (6 E 6478/17) den von den Klägern zu 1. und zu 2. gestellten Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ab: Der

Antrag sei nicht begründet, da die Kläger einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht hätten. Nach summarischer Prüfung unterfalle die von den Klägern angemeldete Versammlung bei der hier erforderlichen Gesamtschau aller Elemente nicht dem Schutzbereich der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 GG. Dem Schutzbereich unterfielen zwar das Motto und das von den Klägern formulierte Ziel der Veranstaltung. Auch der überwiegende Teil der in dem vorgelegten Ablaufplan genannten Veranstaltungen sei von der Versammlungsfreiheit geschützt. Allerdings bestünden Zweifel daran, dass die Kläger mit dem Ablaufplan die Planung einer mehrtägigen Versammlung glaubhaft gemacht hätten, da sich die meisten Ankündigungen auf Schlagworte und pauschale Beispiele bezögen, ohne dass eine konkrete zeitliche und örtliche Planung erkennbar wäre. Obwohl Zweifel an der Glaubhaftmachung bestünden, gehe das Gericht zugunsten der Kläger davon aus, dass die nach dem Vortrag geplanten Veranstaltungen zumindest überwiegend als Versammlung anzusehen seien. Soweit die Kläger vortrügen, das Camp sei in verschiedene Einheiten, so genannte Barrios, unterteilt, die selbstständig eigene Veranstaltungen in Zelten organisieren sollten, sei nicht sicher zu erkennen, dass es sich dabei um von der Versammlungsfreiheit geschützte Elemente handelte. Ein Teil der von den Klägern geplanten Infrastruktur und der nicht verbalen Ausdrucksformen unterfalle ebenfalls dem Schutz der Versammlungsfreiheit wie z.B. das Zirkuszelt und die Bühne, die für die Öffentlichkeit zugänglich seien und Veranstaltungsort verschiedener Veranstaltungen sein sollten. Gleiches gelte für die kleinen Versammlungszelte. Das Aufstellen von Zelten, in denen mehrere tausend Teilnehmer übernachten sollten, das Errichten von Duschen und einer Küche für die Teilnehmer seien hingegen nicht von der Versammlungsfreiheit geschützt. Die Kläger hätten bereits nicht glaubhaft gemacht, dass die Ausgestaltung der Versammlung eine Anwesenheit auch in der Nacht erfordere. Es sei nicht erkennbar, dass für das Ziel der Meinungskundgabe eine Übernachtungsmöglichkeit in einem öffentlichen Park für mehrere tausend Personen über zwölf Tage erforderlich sei. Ein inhaltlicher Bezug der Schlafzelte zu den Zielen der Veranstaltung ergebe sich nicht aus der geplanten Anordnung der Schlafzelte als Schriftzug #NoG20, da die äußere Anordnung der Zelte nichts an ihrem überwiegenden Zweck ändere, den Teilnehmern einen Rückzugsort und damit Ruhe und Erholung zu bieten. In der erforderlichen Gesamtschau der tatsächlichen Elemente der Veranstaltung komme die Kammer zu dem Ergebnis, dass die nicht auf die Meinungskundgabe gerichteten Elemente überwögen. Danach handele es sich bei der geplanten Versammlung nicht um eine durch Art. 8 Abs. 1 GG geschützte Versammlung, da aus der Sicht eines durchschnittlichen Betrachters diejenigen Elemente überwögen, die nicht dem Schutzzweck des

Art. 8 Abs. 1 GG unterfielen. Es überwiege der nicht der Versammlungsfreiheit unterstehende Zweck, den Teilnehmern Unterkunft und Verpflegung in einem gemeinsamen Camp zur Verfügung zu stellen.

Ebenfalls am 28. Juni 2017 entschied das Bundesverfassungsgericht (1 BvR 1387/17) über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung bezüglich der Duldung des Protestcamps im Hamburger Stadtpark. Es verpflichtet die Beklagte – vertreten durch die Behörde für Inneres und Sport –, über die Duldung der Veranstaltung mit dem Motto „Antikapitalistisches Camp - Alternativen zum Kapitalismus leben und sichtbar machen“ als Versammlungsbehörde nach Maßgabe der Entscheidungsgründe (II 2 b cc) versammlungsrechtlich zu entscheiden. Die vorliegende Verfassungsbeschwerde werfe mit der Frage, ob und in welchem Umfang Art. 8 Abs. 1 GG die Einrichtung von Protestcamps unter Inanspruchnahme öffentlicher Anlagen schütze, schwierige und in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung ungeklärte Fragen auf (BVerfG a.a.O., juris Rn. 21). Diese Fragen könnten im Rahmen des Eilrechtsschutzes nicht beantwortet werden, sondern müssten – nach Aufbereitung durch die Fachgerichte – einem Verfahren in der Hauptsache vorbehalten bleiben (BVerfG a.a.O., juris Rn. 23). Die allein mögliche Folgenabwägung falle teilweise zugunsten des Antragstellers aus. Als Regelung im Rahmen des Eilrechtsschutzes sei ein Ausgleich geboten, der dem Antragsteller die Durchführung eines Protestcamps anlässlich des G20-Gipfels möglichst weitgehend ermögliche, andererseits müssten aber nachhaltige Schäden des Stadtparks verhindert und die diesbezüglichen Risiken für die öffentliche Hand möglichst gering gehalten werden. Danach sei anzuordnen, dass die Versammlungsbehörde das vom Antragsteller geplante Protestcamp vorsorglich den Regeln des Versammlungsrechts zu unterstellen habe (BVerfG a.a.O., juris Rn. 29). Wörtlich führt das Gericht aus:

„Dabei ist sie hierbei jedoch mit einem angemessenen Entscheidungsspielraum auszustatten, der sie - soweit möglich in Kooperation mit dem Veranstalter - berechtigt, den Umfang des Camps so zu begrenzen und mit Auflagen zu versehen, dass eine nachhaltige Beeinträchtigung des Stadtparks durch langfristige Schäden hinreichend ausgeschlossen ist. Ist dies in einer dem Anliegen des Antragstellers entsprechenden Weise nicht möglich - wie nach den Akten durchaus naheliegend ist und wie sich im Übrigen insbesondere im Blick auf (hier noch nicht berücksichtigte) Sicherheitsbelange ergeben kann -, kann sie ihm stattdessen auch einen anderen Ort für die Durchführung des geplanten Protestcamps zuweisen, der in Blick auf die erstrebte Wirkung dem Anliegen des Antragstellers möglichst nahe kommt. Auch insoweit ist sie zum Erlass von Auflagen befugt, die eine Schädigung der Anlagen des zugewiesenen Ersatzortes möglichst weitgehend verhindern, soweit erforderlich auch unter Beschränkung des Umfangs des geplanten Protestcamps. Hierbei kann auch berücksichtigt werden, in welchem Umfang die Maßnahmen notwendige Infrastruktur zu eigenständigen Versammlungselementen darstellen und wieweit sie darüber hinausgehen. Ins-

besondere sind die Behörden berechtigt, die Errichtung von solchen Zelten und Einrichtungen zu untersagen, die ohne Bezug auf Akte der Meinungskundgabe allein der Beherbergung von Personen dienen sollen, welche anderweitig an Versammlungen teilnehmen wollen.“

Am 29. Juni 2017 legte der Kläger zu 1. ein nochmals überarbeitetes Veranstaltungskonzept vor. In diesem wurde jeweils das Rahmenprogramm in den Barrios u.a. weiter detailliert und ein Plan für Kundgebungen auf dem Veranstaltungsgelände aufgestellt. Das Konzept stellte sich zuletzt wie folgt dar: Vom 29. Juni bis 9. Juli 2017 sollte es eine Dauerwache zum Protest gegen die Politik der G20 geben. Im zentralen Versammlungszelt war täglich mindestens eine Kundgebung geplant. In sechs Barrios sollten ebenso Versammlungen stattfinden, etwa zu den Themen Krieg, Flucht, Freihandel, Gerechtigkeit und Obdachlosigkeit. In zwei der sechs Barrios sollten weiter täglich zwischen 23:00 Uhr und 8:00 Uhr Lesungen stattfinden. Im „XXX Barrio“ waren Lesungen „gegen die aktuelle Politik“ mit wechselnden Themen geplant. Im „Revolutionären Barrio“ stand jeweils „Das Kapital“ zur Lesung an. Die Zelte sollten so angeordnet werden, dass sie aus der Vogelperspektive den Schriftzug #NoG20 ergeben. Teilweise sollten die Zelte selbst als Symbol dienen, z.B. für die Lebenssituation von Flüchtlingen in Kriegsgebieten. Zudem waren Infostände zu Themen des G20-Gipfels vorgesehen. Die Teilnehmer an der Veranstaltung sollten auf dem Veranstaltungsgelände schlafen. Schließlich sollte es gemeinsame Kochstellen geben. Im Einzelnen wird insoweit Bezug genommen auf die Veranstaltungspläne.

Am 30. Juni 2017 kam es zu einem Kooperationsgespräch mit der Beklagten – Behörde für Inneres und Sport –, bei dem die Kläger zu 1. und 2. vertreten waren. Es konnte nur eine Einigung mit dem Kläger zu 1., nicht aber mit dem Kläger zu 2. erzielt werden. Der Kläger zu 1. machte hierbei deutlich, dass er die Kooperation nur eingehe, damit die Veranstaltung beginnen könne. Die Beklagte – Behörde für Inneres und Sport – bestätigte dem Kläger zu 1. hierauf noch am 30. Juni 2017 die Anmeldung einer Versammlung mit dem Motto „Eine andere Welt ist möglich – fangen wir an sie zu gestalten“ für den Zeitraum 1. Juli 2017 bis zum 9. Juli 2017 auf einer Fläche am Vorhornweg. Unter „Hinweise“ wurde ausgeführt, dass Folgendes vereinbart worden sei:

1. Es werden nur Zelte aufgebaut, die eine unmittelbare Funktion für die Versammlung erfüllen. Der Aufbau und die Nutzung von Schlafzelten ist untersagt.
2. Der Aufbau von Küchen findet nicht statt. Die Teilnehmer werden sich selbst versorgen.
3. Es werden keine Duschkabinen, Gartenduschen o.ä. aufgebaut.

Der Kläger zu 1. begann sodann am Mittag des 1. Juli 2017 mit dem Campaufbau.

Am 2. Juli 2017 führte das Hamburgische Obergerverwaltungsgerichts (4 Bs 137/17) in seiner Beschwerdeentscheidung, die nicht zum Erfolg des Antrags führte, zum Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 28. Juni 2017 (6 E 6478/17) aus, dass die in der Anmeldung vom 21. Juni 2017 beschriebene Dauerkundgebung in ihrer Gesamtheit als eine dem Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG unterfallende Versammlung zu behandeln sei.

Am 3. Juli 2017 meldete XXX eine Versammlung „Sleep in – Schlafen gegen Schlafverbot!“ mit erwarteten 750 Teilnehmern an; als Veranstalter wurde der Kläger zu 3. benannt. Die Beklagte – Behörde für Inneres und Sport – erließ am 4. Juli 2017 eine Anmeldebestätigung mit beschränkenden Verfügungen. Danach durften nur symbolisch maximal zehn Schlafzelte aufgebaut und bei Bedarf auch als „Ruherückzugszone“ genutzt werden. Einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz lehnte das Verwaltungsgericht Hamburg (75 G 9/17) noch am 4. Juli 2017 ab.

Am 5. Juli 2017 entschied das Hamburgische Obergerverwaltungsgericht (4 Bs 148/17, juris) auf eine Beschwerde des Anmelders des Protestcamps Entenwerder, dass das geplante Camp nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Beschl. v. 28.6.2017, 1 BvR 1387/17) vorsorglich den Regelungen des Versammlungsrechts zu unterstellen sei (OVG Hamburg a.a.O., juris Rn. 43). In welchem Umfang die Versammlungsbehörde Auflagen zum Schutz der Nutzung öffentlicher Flächen im Hinblick auf die Veranstaltung als Protestcamp vornehmen könne, orientiere sich u.a. daran, auf welchen Nutzerkreis die geplante Veranstaltung ihrem Konzept und ihren Kapazitäten nach ausgelegt sei. Das Gericht stellte die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen Nr. 3 der Auflage in dem angefochtenen Bescheid wieder her, soweit die Beklagte – Behörde für Inneres und Sport – darin auch das Aufstellen von bis zu 300 Schlafzelten für jeweils maximal 2-3 Personen, das Errichten von Waschgelegenheiten sowie den Aufbau einer Küche zur Selbstversorgung bis zum 9. Juli 2017 untersagt hatte.

Nach weiteren Kooperationsgesprächen erteilte die Beklagte – Behörde für Inneres und Sport – dem Kläger zu 1. noch am selben Tag, d.h. am 5. Juli 2017 für den neuen Veranstaltungsort am Vorhornweg, ebenfalls eine Grünanlage im Altonaer Volkspark, eine geänderte versammlungsrechtliche Anmeldebestätigung. Danach heißt es unter „Hinweisen“,

dass Folgendes vereinbart sei:

1. Es dürfen 300 Schlafzelte für jeweils maximal 2-3 Personen aufgebaut und genutzt werden.
2. Der Aufbau einer Küche mit bis zu 5 großen Kochern nach den noch einzuholenden Vorgaben der Feuerwehr und des Bezirksamtes Altona.
3. Es dürfen zwei Waschzelte mit Waschtischen aufgebaut und genutzt werden. Die Nutzung des Zu- und Abwassers erfolgt nach Rücksprache mit den zuständigen Wasserwerken.

Mit E-Mail vom 5. Juli 2017 teilte das Hamburgische Obergericht der Beklagten – Behörde für Inneres und Sport – mit, dass ein Gespräch mit der Klägervertreterin ergeben habe, dass der Beschwerdeführer mit der Veranstaltung „Sleep in“ sein Begehren nicht weiterverfolgen würde, wenn dem Kläger zu 1. Übernachtungszelte bewilligt würden. Ansonsten wäre der Beschwerdeführer auch mit einer Reduzierung der symbolischen Schlafzelte auf 100 – neben Koch- und Grillgelegenheiten – einverstanden.

Am 6. Juli 2017 beantragte der Kläger zu 1. die Aufhebung der Begrenzung der Schlafzelte. Das Kontingent von 300 Zelten sei erschöpft. Daraufhin erließ die Beklagte – Behörde für Inneres und Sport – gegenüber dem Kläger zu 1. folgende beschränkende Verfügung gemäß § 15 Abs. 1 VersG im Rahmen einer Anmeldebestätigung:

1. Es dürfen 300 Schlafzelte für jeweils maximal 2-3 Personen aufgebaut und genutzt werden. Um jedes Schlafzelt ist ein Radius von mindesten 3 Metern zum nächsten Zelt einzuhalten.
2. Der Aufbau einer Küche mit bis zu 5 großen Kochern nach den noch einzuholenden Vorgaben der Feuerwehr und des Bezirksamtes Altona.
3. Für jeweils 50 Teilnehmer ist ein Ordner einzusetzen.

Sie begründete dies damit, die Auflagen in Nr. 1 und Nr. 2 dienten der Begrenzung nicht versammlungsimmanenter Infrastruktur. Es gehe dem Kläger zu 1. vorrangig um die Schaffung von Schlafplätzen. Ausgehend von der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Beschl. v. 28.6.2017, 1 BvR 1387/17) werde das Protestcamp vorsorglich den Regeln des Versammlungsrechts unterstellt.

Gegen die Auflagen erhob der Kläger zu 1. am 6. Juli 2017 Widerspruch.

Die Kläger haben am 12. Januar 2018 Klage erhoben: Die Klage sei als Fortsetzungsfeststellungsklage zulässig. Das Feststellungsinteresse folge aus einem Eingriff in Art. 8 GG, Art. 19 Abs. 4 GG und Art. 11 EMRK. Die maßgeblichen Rechtsfragen hätten im Rahmen versammlungsrechtlicher Eilverfahren nicht geklärt werden können. Auch vom Bundesverfassungsgericht (Beschl. v. 28.6.2017, 1 BvR 1387/17) sei auf ein Hauptsacheverfahren verwiesen worden. Der Kläger zu 1. sei als Versammlungsanmelder und Versammlungsleiter, der Kläger zu 2. als Versammlungsanmelder und der Kläger zu 3. sei als Mitaufrufender und Mitveranstalter betroffen. Der Kläger zu 2. sei gegenüber dem Bezirksamt Altona nicht lediglich als Vertreter aufgetreten. Der Kläger zur 3. sei gegenüber dem Bezirksamt durch XXX vertreten gewesen.

Die Veranstaltung der Kläger sei als eine „gemeinschaftliche Protest- und Ruhezone“ von Art. 8 GG und Art. 11 EMRK geschützt. Protestcamps hätten sich seit Jahren als eigenständige Protestform entwickelt. Als kollektive Meinungskundgabe genossen sie den Schutz des Art. 8 GG in Form einer Dauerversammlung. Das habe auch das Bundesverfassungsgericht (Beschl. v. 28.6.2017, 1 BvR 1387/17) deutlich gemacht. Mehrtägige Proteste zu einem Geschehen wie dem G20-Gipfel benötigen eine Infrastruktur in Form von Schlafzelten, Versorgungsmöglichkeiten mit Essen und Trinken, Toiletten, Waschgelegenheiten und einem Sanitätszelt ähnlich wie die Infrastruktur bei einem Festival. Die Flächen im Altonaer Stadtpark seien für den Aufbau einer solchen Infrastruktur geeignet gewesen. Das gleiche gelte für die Fläche am Vorhornweg, die als „Spielfläche“ gewidmet sei und auch für Pfadfinder camps genutzt werde. Es könne von Protestteilnehmern nicht erwartet werden, sich auswärts, etwa in einem zwei Kilometer entfernten Supermarkt, zu versorgen oder sich für die Ruhezeiten eine abgelegene Unterbringung zu suchen. Hotels und Hostels seien schon langfristig ausgebucht und für viele Demonstrierende unbezahlbar gewesen. Freie kostengünstige Quartiere habe es nicht gegeben. Auch ein reines Schlafcamp sei von der Versammlungsfreiheit erfasst. X1 sei keine treibende Kraft bei der Camp-Organisation gewesen. Zelte mit Symbolgehalt seien nicht nur Zelte, die von der Beklagten – Behörde für Inneres und Sport – als „Lampedusa-Zelte“ bezeichnet worden sind. Die Beklagte habe sich nicht versammlungsfreundlich verhalten. Sie sei zum frühzeitigen Angebot einer alternativen Veranstaltungsfläche verpflichtet gewesen. Stattdessen haben sie die Kooperation verweigert. Es habe kein frühzeitiges rechtliches Gehör gegeben. Die Beklagte habe die Verfahrensabläufe verzögert und damit den Klägern den effektiven Rechtsschutz verwehrt. Es fehle zudem an einer Rechtsgrundlage für die Eingriffe durch die Beklagte. Eine nach § 15 Abs. 1 VersG erforderliche unmittelbare Gefahr habe nicht vorgelegen. Die erfolgte Einigung im Rahmen der Kooperationen habe nicht zu einem Verzicht auf die Rechte der

Kläger geführt. Versammlungen genössen nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts Vorfeldschutz. Die Versagung der Erlaubnis nach dem Grünanlagenrecht sei ermessensfehlerhaft, weil die Behörde für Inneres und Sport das Bezirksamt Altona im Vorfeld des G20-Gipfels dazu aufgefordert habe, keine positiven Bescheide zu erlassen. Die verdeckten Ermittlungen durch Sicherheitskräfte im Camp seien rechtswidrig gewesen.

Die Kläger beantragen,

1. festzustellen, dass die Versagung der Erlaubnis nach § 4 Abs. 2 des Gesetzes über Grün- und Erholungsanlagen mit Bescheid vom 14. Juni 2017 rechtswidrig gewesen ist und die Kläger in ihren Rechten verletzt hat,
2. festzustellen, dass die Verhinderung der Dauerversammlung „Protestcamp gegen G20 – eine andere Welt ist möglich“ am Vorhornweg in der Zeit vom 28. Juni 2017 bis zum 1. Juli 2017 rechtswidrig gewesen ist,
3. festzustellen, dass die Beschränkungen der Dauerversammlung „Protestcamp gegen G20 – eine andere Welt ist möglich“ durch die beschränkenden Verfügungen in den Bescheiden der Beklagten vom 30. Juni 2017, vom 5. Juli 2017 und vom 6. Juli 2017 zur Anzahl und Funktion der Zelte – insbesondere zum Verbot von Schlafzelten, zum Verbot von Küchen bzw. Beschränkungen der Kochstellen und zum Verbot von Duschen bzw. Beschränkungen von Waschgelegenheiten – rechtswidrig gewesen sind und die Kläger in ihren Rechten verletzt haben.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Das erstmals am 21. Juni 2017 als Versammlung angemeldete Camp habe zu keinem Zeitpunkt die für den Schutz durch Art. 8 Abs. 1 GG erforderlichen Voraussetzungen erfüllt. Erst die Eilsituation, die rechtlichen Unsicherheiten, ob und inwieweit Protestcamps dem Art. 8 Abs. 1 GG unterfallen könnten, und geschuldete Vorgaben des Bundesverfassungsgerichts (Beschl. v. 28.6.2017, 1 BvR 1387/17), das Camp Hamburger Stadtpark vorsorglich dem Versammlungsrecht zu unterstellen, hätten in der Folge dazu geführt, dass das Camp am Vorhornweg als Versammlung bestätigt worden sei. Aus heutiger Sicht unter Berücksichtigung des Verhaltens des Anmelders, der durchgängig und ausschließlich an der Schaffung von Schlafplätzen interessiert gewesen sei, könne nicht davon ausgegangen werden, dass das am 30. Juni 2017 zunächst ohne funktionslose Infrastruktur bestätigte

Camp der Meinungskundgabe gedient habe. Dies bestätige auch das Landesamt für Verfassungsschutz in seinem Bericht vom 15. März 2018. Jedenfalls sei festzustellen, dass die Anmeldung und Errichtung von Schlafzelten und Versorgungsinfrastruktur allein der Beherbergung von Personen gedient habe, welche anderweitig an Versammlungen hätten teilnehmen wollen. Die Gerichte hätten in den Eilverfahren die rechtlichen Kriterien für die Entscheidung über das Camp der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und Bundesverwaltungsgerichts über sogenannte „gemischte Versammlungen“ entnommen. Dies führe – ebenso wie die Anwendung einer Zweifelsregelung zugunsten der Versammlung – zu einer Überdehnung des Versammlungsrechts. Auch bei einer Gesamtbetrachtung sei jedoch das Vorliegen einer Versammlung abzulehnen. Art. 8 Abs. 1 GG habe keine leistungsrechtliche Dimension. Die fortschreitende Dauer und die Komplexität der Infrastruktur führe zu einer Belastung Dritter. Auch während des G20-Gipfels seien noch problemlos Übernachtungsplätze zu finden gewesen.

Die Sachakten der Beklagten (1 Hefter, bezeichnet als Sachakte und 4 Leitzordner, bezeichnet als Sachakte I usw.), der statistische Bericht des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein (Kennziffer: G IV 1 - m 7/17 HH), Beherbergung im Reiseverkehr in Hamburg Juli 2017, herausgegeben am 20. September 2017, die Presseerklärung vom 5. Mai 2017 „Protest soll aus der Stadt herausgehalten werden“ gemäß dem gerichtlichen Schreiben an die Klägervertreterin vom 10. Juli 2020, die Presseerklärung des Klägers zu 3. vom 9. Juli 2020 „G20-Protteste in Hamburg: Campverbot vor Gericht“ sowie die Gerichtsakten 6 E 6478/17, 75 G 9/17 und 75 G 12/17 waren Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

### **Entscheidungsgründe:**

Die als insgesamt zulässig behandelte Klage hat in der Sache keinen Erfolg.

1. Die Klage wird als insgesamt zulässig behandelt.

a) Die Klage ist mit ihren Anträgen zu 1. bis 3. statthaft.

Soweit die Kläger mit ihrem Antrag zu 1. die Feststellung begehren, dass die Versagung der Erlaubnis nach § 4 Abs. 2 HbgGrEAnIG rechtswidrig gewesen ist und sie in ihren Rechten verletzt hat, ist die Klage als Fortsetzungsfeststellungsklage in (doppelt) analoger Anwendung des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO statthaft. Die Antragsteller begehren den Erlass eines sie begünstigenden Verwaltungsaktes nach § 35 Satz 1 HmbVwVfG für eine Veranstaltung auf der „Fläche 1“ des Altonaer Volksparks. Für dieses Begehren wäre die Verpflichtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 2 VwGO bis zur Erledigung vor Klageerhebung die statthafte Rechtsschutzform gewesen.

Im Übrigen – hinsichtlich der Anträge zu 2. und 3. – ist die Klage als allgemeine Feststellungsklage gemäß § 43 VwGO statthaft, und zwar auch insoweit, als es um durch Zeitablauf erledigte Verwaltungsakte geht (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.5.2007, 6 C 23/06, BVerwGE 129, 42, juris Rn. 11, 13; vgl. auch OVG Münster, Urt. v. 16.6.2020, 15 A 3138/18, juris Rn. 24, 44). Die Befugnis der Beklagten, die mit den Anträgen zu 2. und 3. angegriffenen Einzelmaßnahmen gegenüber den Klägern zu ergreifen, stellt insgesamt ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis dar. Dieses ist maßgeblich davon geprägt, ob und inwieweit die von den Klägern auf der Fläche am Vorhornweg durchgeführte Veranstaltung „Eine andere Welt ist möglich – fangen wir an, sie zu gestalten“ am Schutz von Art. 8 GG teilhat. Die grundsätzliche Subsidiarität der Feststellungsklage (§ 43 Abs. 2 VwGO) steht der Zulässigkeit der Klage insoweit nicht entgegen (BVerwG a.a.O., juris Rn. 13).

b) Den Klägern steht ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse bzw. ein berechtigtes Feststellungsinteresse zu. Die Voraussetzungen des § 43 Abs. 1 VwGO decken sich bei Erledigung des Rechtsverhältnisses weitgehend mit denjenigen des Fortsetzungsfeststellungsinteresses nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO (BVerwG a.a.O., juris Rn. 12). In versammlungsrechtlichen Verfahren sind dabei die für die Beurteilung des Rechtsschutzinteresses bei einer (Fortsetzungs-)Feststellungsklage geltenden Anforderungen unter Berücksichtigung der Besonderheiten der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG anzuwenden.

Allerdings begründet auch hier nicht jeder Eingriff in die Versammlungsfreiheit ein (Fortsetzungs-)Feststellungsinteresse (OVG Münster a.a.O., juris Rn. 29).

Ein solches Interesse besteht jedoch vorliegend aufgrund der Garantie effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 GG, weil das Bundesverfassungsgericht (Beschl. v. 28.6.2017, 1 BvR 1387/17, juris) im vergleichbaren Fall des Protestcamps im Hamburger Stadtpark auf eine ungeklärte verfassungsrechtliche Rechtslage hingewiesen hat. Die Frage, ob und in welchem Umfang Art. 8 Abs. 1 GG die Einrichtung von Protestcamps unter Inanspruchnahme öffentlicher Anlagen schütze, werfe schwierige und in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung ungeklärte Fragen auf (BVerfG a.a.O., juris Rn. 21). Angesichts neuer Formen und Qualität aktuellen politischen Protests stellten sich hierbei weitreichende Folgefragen im Hinblick auf die Offenheit des Versammlungsgrundrechts für Fortschreibungen, seine rechtssichere Konturierung und möglicherweise erforderlich werdende Differenzierungen hinsichtlich seiner Einschränkung (BVerfG a.a.O., juris Rn. 22). Diese Fragen könnten im Rahmen des Eilrechtsschutzes nicht beantwortet werden, sondern müssen – nach Aufbereitung durch die Fachgerichte – einem Verfahren in der Hauptsache vorbehalten bleiben (BVerfG a.a.O., juris Rn. 23). Diese Bewertung trägt dem Umstand Rechnung, dass es den Klägern aufgrund des nur zwei Tage andauernden G20-Gipfels in Hamburg und der sich dynamisch verändernden Situation im Austausch mit der Beklagten nicht möglich war, vor Erledigung wirksamen Rechtsschutz gegen die streitgegenständlichen Maßnahmen zu erlangen (vgl. grundsätzlich dazu BVerwG, Urt. v. 16.5.2013, 8 C 14/12, BVerwGE 146, 303, juris Rn. 29 ff., 32).

c) Die Kammer geht im Folgenden davon aus, dass hinsichtlich aller drei Kläger eine Klagebefugnis analog § 42 Abs. 2 VwGO besteht.

Hinsichtlich des Klägers zu 1. folgt die Klagebefugnis bezüglich des Bescheides des Bezirksamts Altona vom 14. Juni 2017 aus § 4 Abs. 2 HbgGrEAnIG und im Übrigen aus einer möglichen Verletzung von Art. 8 GG.

Ob auch die Kläger zu 2. und 3. klagebefugt sind, bedürfte einer eingehenden Untersuchung: Soweit es den Antrag vom 17. Mai 2017 an das Bezirksamt Altona angeht, ist der Kläger zu 2. möglicherweise nur in seiner Funktion als Fraktionsvorsitzender und Vertreter der Fraktion der XXX in der Bezirksversammlung Altona aufgetreten. Ob der Kläger zu 3. durch die XXX AG bzw. XXX tatsächlich vertreten wurde, ist ungeklärt. Ebenso unklar ist, ob der Kläger zu 2. und der Kläger zu 3. noch in irgendeiner Form an der Veranstaltung am

Vorhornweg beteiligt waren. Dem geht die Kammer nicht weiter nach. Nach allgemeiner Auffassung darf das Gericht jedenfalls dann, wenn die Rechtsschutzvoraussetzungen zweifelhaft sind, die Klage aus materiellen Gründen abweisen. Denn der Zweck der Rechtsschutzvoraussetzungen besteht darin, die Gerichte nicht durch die Verhandlung und Entscheidung über Fragen zu belasten, für deren gerichtliche Durchsetzung kein Bedürfnis besteht. Dieser Zweck kann nicht mehr erfüllt werden, wenn die Abweisung der Klage als unbegründet einfacher ist als eine Prüfung der Rechtsschutzvoraussetzungen (BVerwG, Beschl. v. 11.11.1991, 4 B 190/91, Buchholz 310 § 113 VwGO Nr. 237, juris Rn. 6). So liegt es hier, weil die materiell-rechtlichen Fragen aufgrund der zulässigen Klage des Klägers zu 1. ohnehin zur Prüfung anstehen.

## 2. Die Klage hat in der Sache keinen Erfolg.

Die Beklagte hat durch das Bezirksamt Altona die begehrte Erlaubnis nach § 4 Abs. 2 HbgGrEAnIG rechtsfehlerfrei versagt (vgl. a)). Es ist rechtlich nicht zu beanstanden, dass die Beklagte durch die Behörde für Inneres und Sport die Veranstaltung am Vorhornweg unter dem Motto „Eine andere Welt ist möglich – fangen wir an, sie zu gestalten“ vom 28. Juni 2017 an verhindert (vgl. b)) und später gemäß Anmeldebestätigungen vom 30. Juni 2017, vom 5. Juli 2017 und vom 6. Juli 2017 beschränkt hat (vgl. c)).

a) Die Versagung der Erlaubnis nach § 4 Abs. 2 HbgGrEAnIG für die „Fläche 1“ ist rechtmäßig, denn die Kläger hatten keinen entsprechenden Anspruch auf Erteilung. Dies gilt unabhängig von der Frage, ob es sich bei dem am 17. Mai 2017 beantragten Camp um eine Versammlung im Sinne des Art. 8 GG gehandelt hat (vgl. aa)) oder nicht (vgl. bb)).

aa) Wenn es sich bei dem Camp um eine Versammlung gehandelt hat – wofür nach dem seinerzeitigen Planungsstand wenig sprach –, bedurfte es keiner Erlaubnis. Das Grünanlagenrecht wäre in der Weise verdrängt, dass die Erlaubnisfreiheit öffentlicher Versammlungen unter freiem Himmel einschlägige spezialgesetzliche Erlaubnisvorbehalte – hier nach § 4 Abs. 2 HbgGrEAnIG i.V.m. § 1 Abs. 4 HbgGrEAnISVO – suspendiert hätte (vgl. Friedrich, DÖV 2019, 55, 57 Fn. 18. m.w.N.). Es fehlte am Sachbescheidungsinteresse für die Erteilung einer Erlaubnis nach dem Grünanlagenrecht.

bb) Wenn es sich bei dem Camp nicht um eine Versammlung gehandelt hat – wofür nach dem seinerzeitigen Planungsstand überwiegendes sprach –, durfte die Erlaubnis nicht erteilt werden. Zwar räumt § 4 Abs. 2 HbgGrEAnIG der Behörde auf der Rechtsfolgenseite

Ermessens ein. Dieses Ermessen war jedoch dahin reduziert, dass die Erlaubnis zu versagen war. Jede andere Entscheidung hätte sich als ermessensfehlerhaft dargestellt. Die geplante Errichtung eines Zeltplatzes für bis zu 3.000 Menschen wäre mit dem Zweck des Parks gemäß § 1 Abs. 1 Satz 1 HbgGrEAnIG, der Gesundheit und Erholung der Bevölkerung zu dienen, nicht vereinbar gewesen. Es handelt sich um Grünanlagen im Sinne des Gesetzes, weil sie als solche bekannt gemacht worden sind (Amtlicher Anzeiger 2011, S. 2370 [ID-Nr. 002955] und S. 2371 [ID-Nr. 003327]). Die Erlaubnis darf demgemäß nur erteilt werden, wenn die Benutzung über den Rahmen der Zweckbestimmung der Anlagen hinausgeht. Hier widerspricht die Benutzung jedoch der Zweckbestimmung. Selbst die Flächen des Parks, die räumlich nicht in Anspruch genommen worden wären, hätten eine Entwertung erfahren. Jeglicher kontemplative Charakter des Parks wäre angesichts der vom Zeltplatz zu erwartenden Emissionen verlorengegangen oder zumindest wesentlich eingeschränkt worden.

Auf die Rechtmäßigkeit der Versagung der Erlaubnis für die „Fläche 2“ kommt es nicht an, weil sie keine Grünanlage im Sinne des Gesetzes über Grün- und Erholungsanlagen ist und damit nicht vom Antrag zu 1. umfasst wird.

b) Die mit dem Antrag zu 2. angegriffene zeitweise Verhinderung der Veranstaltung am Vorhornweg unter dem Motto „Eine andere Welt ist möglich – fangen wir an, sie zu gestalten“ ist rechtlich nicht zu beanstanden.

Die Beklagte – Behörde für Inneres und Sport – konnte die streitgegenständlichen Maßnahmen mit Rücksicht auf die seinerzeit unklare verfassungsrechtliche Bewertung von derartigen Veranstaltungen mit Zelten zu Übernachtungszwecken (BVerfG, Beschl. v. 28.6.2017, 1 BvR 1387/17, juris Rn. 22 f.) auf § 15 Abs. 1 VersG in analoger Anwendung stützen.

aa) Die Voraussetzungen dieser Rechtsgrundlage waren – bis auf das Vorliegen einer Versammlung – gegeben. Es lag eine unmittelbar bevorstehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit vor. Die Veranstaltung verstieß gegen das Gesetz über Grün- und Erholungsanlagen und die hierzu ergangene Verordnung. Wie bereits ausgeführt, dienen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 HbgGrEAnIG öffentliche Grün- und Erholungsanlagen im Sinne dieses Gesetzes der Gesundheit und Erholung der Bevölkerung. Nach § 4 Abs. 1 HbgGrEAnIG haben die Benutzer von öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen die Zweckbestimmung, wie sie sich aus der Natur der Anlage oder aus den nach § 3 erlassenen Vorschriften ergibt, zu

achten. Gemäß § 1 Abs. 3 Nr. 8 und 14 HbgGrEAnISVO in der bis zum 17. Oktober 2017 geltenden Fassung ist das Zelten und von 22.00 Uhr bis 6.00 Uhr das Lagern verboten.

Das Grünanlagenrecht war nicht suspendiert, weil es sich bei der geplanten Veranstaltung um eine Versammlung im Sinne von Art. 8 GG oder Art. 11 EMRK gehandelt hätte. Die streitgegenständliche Veranstaltung fällt unter keine der beiden Vorschriften.

Versammlungen sind durch Art. 8 Abs. 1 GG als Ausdruck gemeinschaftlicher, auf Kommunikation angelegter Entfaltung geschützt und stellen eine für die Demokratie unentbehrliche Form der Meinungsäußerung und -bildung dar. Art. 8 Abs. 1 GG schützt den gesamten Vorgang des Sich-Versammelns. Bei Versammlungen handelt es sich um eine örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung (vgl. etwa BVerfG, Beschl. v. 17.4.2020, 1 BvQ 37/20, juris Rn. 17). Entscheidend ist, dass die Meinungsbildung und Meinungsäußerung mit dem Ziel erfolgt, auf die Öffentlichkeit dem Anliegen der Versammlung entsprechend einzuwirken. Die Erörterung und Kundgebung muss dabei Angelegenheiten betreffen, die zur öffentlichen Meinungsbildung bestimmt und geeignet sind (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.5.2007, 6 C 23/06, juris Rn. 15). Der Schutz der Versammlungsfreiheit umfasst das Recht der Grundrechtsträger, selbst über Art und Umstände der Ausübung ihres Grundrechts zu bestimmen, also zu entscheiden, welche Maßnahmen sie zur Erregung der öffentlichen Aufmerksamkeit für ihr Anliegen einsetzen wollen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.10.2001, 1 BvR 1190/90 u.a., BVerfGE 104, 92, juris Rn. 63). Von dem Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters nach Art. 8 Abs. 1 GG ist prinzipiell die Auswahl des Ortes und die Bestimmung der sonstigen Modalitäten der Versammlung umfasst. Die Versammlungsbehörde hat im Normalfall lediglich zu prüfen, ob durch die Wahl des konkreten Versammlungsorts Rechte anderer oder sonstige verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter der Allgemeinheit beeinträchtigt werden. Ist dies der Fall, kann der Veranstalter die Bedenken durch eine Modifikation des geplanten Ablaufs ausräumen oder aber es kommen versammlungsrechtliche Auflagen in Betracht, um eine praktische Konkordanz beim Rechtsgüterschutz herzustellen. Art. 8 Abs. 1 GG schützt auch infrastrukturelle Ergänzungen der Versammlung in Form von Informationsständen, Sitzgelegenheiten, Imbissständen oder auch Zelten, sofern sie funktional-versammlungsspezifisch eingesetzt werden. Infrastrukturelle Begleiteinrichtungen einer Versammlung sind damit nicht in jedem Fall dem Schutzbereich der Versammlungsfreiheit zuzuordnen. Dies ist vielmehr nur dann anzunehmen, wenn die jeweils in Rede stehenden Gegenstände und Hilfsmittel zur Verwirklichung des Versammlungszwecks funktional oder symbolisch im Sinne der konkreten kollektiven

Meinungskundgabe notwendig sind (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 5.7.2017, 4 Bs 148/17, juris Rn. 51). Ob bestimmte Gegenstände oder infrastrukturelle Einrichtungen, die von den Veranstaltern der Versammlung zur Durchführung der Versammlung als notwendig erachtet werden, in diesem Sinne unmittelbar versammlungsbezogen sind, ist von der Versammlungsbehörde nach einem objektiven Maßstab im Einzelfall zu beurteilen. Grundlage für diese Beurteilung ist das Vorbringen der Veranstalter. Sie legen gegenüber der Versammlungsbehörde dar, welche Gegenstände sie zur Durchführung der Versammlung in der geplanten Form benötigen. Auch bei der Entscheidung darüber, ob überhaupt eine Versammlung vorliegt, richtet sich die rechtliche Beurteilung danach, ob sich die Veranstaltung aus der Sicht eines durchschnittlichen Betrachters als Versammlung darstellt, und ob der Veranstalter sein Konzept schlüssig dargelegt hat (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.8.2007, 6 C 22/06, juris Rn. 14, 17). Enthält eine Versammlung sowohl Elemente, die auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet sind, als auch solche, die diesem Zweck nicht zuzurechnen sind, ist entscheidend, ob diese „gemischte Versammlung“ ihrem Gesamtgepräge nach eine Versammlung ist. Bleiben insoweit Zweifel, so bewirkt der hohe Rang der Versammlungsfreiheit, dass die Veranstaltung wie eine Versammlung zu behandeln ist (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.5.2007, 6 C 23/06, juris Rn. 16). Zu vernachlässigen sind solche Anliegen und die ihrer Umsetzung dienenden Elemente, bei denen erkennbar ist, dass mit ihnen nicht ernsthaft die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung bezweckt wird, die mithin nur vorgeschoben sind, um den Schutz der Versammlungsfreiheit beanspruchen zu können. 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. 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. Abzustellen ist in erster Linie auf einen Außenstehenden, der sich zum Zeitpunkt der Veranstaltung an ihrem Ort befindet. Auf diesen Betrachter kommt es deshalb in erster Linie an, weil eine Versammlung vorrangig durch ihre Präsenz an einem bestimmten Ort zu einer bestimmten Zeit auf die öffentliche Meinung einwirken will. Es können aber auch Umstände von Bedeutung sein, die nicht von einem Außenstehenden „vor Ort“ wahrgenommen werden können. So liegt es etwa, wenn im Rahmen von den Veranstaltern zurechenbaren öffentlichen Äußerungen im Vorfeld der Veranstaltung zum Ausdruck gebracht wird, dass mit der Veranstaltung auf die öffentliche Meinungsbildung eingewirkt werden soll, diesen Äußerungen die Ernsthaftigkeit nicht abgesprochen werden kann und sie von einem durchschnittlichen Betrachter wahrgenommen

werden können. Solche Äußerungen sind jedenfalls dann von Relevanz, wenn bei der geplanten Veranstaltung selbst Elemente der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung für einen Außenstehenden erkennbar gewesen wären. In diesem Fall erweisen sich die Äußerungen im Vorfeld als gewichtiges Indiz dafür, dass die geplante Veranstaltung mit Ernsthaftigkeit auch auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet gewesen wäre. Im Anschluss an die Erfassung der zu berücksichtigenden Gesichtspunkte sind diese ihrer Bedeutung entsprechend zu würdigen und in ihrer Gesamtheit zu gewichten (BVerwG a.a.O., juris Rn. 17).

Nach diesen Grundsätzen (vgl. zum Ganzen OVG Münster, Urt. 16.6.2020, 15 A 3138/18, juris Rn. 46 - 61) ist für die Veranstaltung „Eine andere Welt ist möglich – fangen wir an, sie zu gestalten“ davon auszugehen, dass keine Versammlung vorliegt. Zwar hat die Veranstaltung schon deshalb Elemente einer Versammlung, weil hier politisch Gleichgesinnte angesichts des G20-Gipfels campieren und ihre Meinungen austauschen. Das folgt bereits aus den E-Mails von X1 vom 29. und 30. Mai 2017, wonach das Camp nicht nur dem Rasten dient, sondern als ein Ort des Zusammenkommens angesehen wird (enger möglicherweise BVerwG, Urt. v. 25.10.2017, 6 C 46/16, BVerwGE 160, 169, juris Rn. 25: „[...] kann in dem bloßen Aufenthalt von Personen in einem Camp zum Zweck der Unterkunft und deren Absicht, an Versammlungen teilzunehmen, für sich genommen noch keine gemeinsame Meinungsbildung und Meinungsäußerung (kollektive Aussage) mit dem Ziel der Einwirkung auf die öffentliche Meinungsbildung gesehen werden“). Zudem hat das Hamburgische Obergericht in seiner Beschwerdeentscheidung (Beschl. v. 2.7.2017, 4 Bs 137/17) ausgeführt:

„Der Inhalt und das Ziel der geplanten Meinungsäußerung, die der Antragsteller zu 1 selbst bestimmt, sind für sich genommen durch die Versammlungsfreiheit geschützt. Das Motto des Camps wird durch den von dem Antragsteller zu 1 als Anmelder der Veranstaltung hergestellten Bezug zu dem am 7./8. Juli 2017 stattfindenden G 20-Gipfel und das nachträglich eingereichte Programm sowie die geplanten Programmaktivitäten konkretisiert.

Die geplanten Veranstaltungen sind überwiegend ausweislich des mit dem Beschwerdeschriftsatz vom 29. Juli 2017 eingereichten Programms, das das Beschwerdegericht seiner Wertung zu Grunde legt, als Versammlung anzusehen. Danach sollen vormittags bis abends auf der Hauptbühne/Zirkuszelt und in Workshop- und ‚Barrio‘-Zelten Veranstaltungen stattfinden, die Themen und Meinungsäußerungen mit Kundgabecharakter aufweisen, die dem Ziel und den Inhalten der von verschiedenen Teilnehmergruppen geplanten Veranstaltung entsprechen. Daher besteht kein Zweifel daran, dass jedenfalls die geplanten Veranstaltungen als Protest gegen die Politik der G 20 und als kritisches Gegenforum auf die Befassung mit politischen Themen im Sinne einer Vergewisserung

von Überzeugungen unter den Teilnehmern und andererseits auf die Meinungskundgabe auch gegenüber Dritten ausgerichtet sind.

Soweit der Antragsteller zu 1 mit dem Konzept vom 26. Juni 2017 ausgeführt hat, in den sog. ‚Barrio-Zelten‘ stehe der Meinungsaustausch und das Erarbeiten von Positionen im Mittelpunkt, lässt sich seinem Vortrag allerdings nicht hinreichend deutlich entnehmen, ob diese für eine öffentliche Meinungsäußerung vorgesehen und auf die Kundgabe nach außen gerichtet sind. Der Antragsteller zu 1 betont selbst, dass es vor Ort entschieden werde, was die Barrios ausrichteten. Nur für einzelne ist ein zeitweises Programm vorgelegt worden (Jugendbarrio ‚Falken‘, geplant für 150 Jugendliche und junge Erwachsene; Attac - Barrio), das u.a. zahlreiche Bildungsveranstaltungen enthält. Zugunsten des Antragstellers zu 1 geht aber das Beschwerdegericht davon aus, dass diese auch für Interessierte zugänglich und daher auf Meinungskundgabe gerichtet sind, da der Antragsteller zu 1 ausgeführt hat, Menschen können sich über die Ziele und die Struktur der Dauerveranstaltung und der Proteste informieren.

Auch weitere von dem Antragsteller zu 1 gewählte Formen der Meinungskundgabe dürften dem Schutz des Art. 8 GG unterfallen:

Die vom Versammlungsrecht geschützten Veranstaltungen sind nicht auf Zusammenkünfte traditioneller Art beschränkt, sondern umfassen vielfältige Formen gemeinsamen Verhaltens (vgl. BVerfG, Beschl. v. 27.10.2016, 1 BvR 458/10, NVwZ 2017, 461, juris Rn. 110). Damit ist u.a. auch das Verwenden von nicht die (verbale) Kundgabe im engen Sinne betreffenden Elementen vom Schutzbereich umfasst.

Danach sind unzweifelhaft die in den einzelnen Abschnitten des Camps geplanten Transparente, Fahnen, Stellschilder und Plakate als Beitrag zur kollektiven Meinungskundgabe anzusehen. Gleiches gilt für diejenigen Elemente, die in engem funktionalen Zusammenhang mit den an die Teilnehmerinnen und Teilnehmer und die Öffentlichkeit gerichteten Kundgebungen stehen bzw. die Verlautbarung der Meinungskundgabe erst ermöglichen. Dazu zählen das Zirkuszelt bzw. die Hauptbühne, die für die Öffentlichkeit zugänglich und Ort verschiedener Veranstaltungen sein sollen. Ebenso dürften die kleineren Versammlungszelte, in denen Informationen und politische Meinungsbildung zu den Themen der Veranstaltung in Auseinandersetzung mit dem G 20-Gipfel, zu dem Protest und zu der Arbeit und den Diskussionsthemen der teilnehmenden Organisationen angeboten werden, überwiegend der öffentlichen Meinungskundgabe dienen. Soweit der Antragsteller zu 1 den Aufbau von Toiletten vorgesehen hat, mögen diese ebenso wie das Sanitärzelt jedenfalls teilweise ebenfalls der Durchführung der Veranstaltung dienen.“

Dem folgt die Kammer. Die Schlafzelte und deren Benutzungen, die einen wesentlichen Teil des Camps ausmachen, sind jedoch weder funktional notwendig (vgl. (1)) noch als Ausdruck einer Meinungskundgabe durch Symbole anzusehen (vgl. (2)). Auch das Gesamtgepräge führt nicht zur Annahme, dass eine Versammlung vorliegt (vgl. (3)).

(1) Die Schlafzelte sind für eine Teilnahme am G20-Protest im Rahmen der Veranstaltungen im Altonaer Volkspark nicht funktional notwendig gewesen. Der Aufenthalt in einem der

Unterkunft für potenzielle Demonstrationsteilnehmer dienenden Camp ist zwar unter dem Gesichtspunkt der Vorwirkungen der Versammlungsfreiheit durch Art. 8 Abs. 1 GG geschützt, wenn eine Versammlungsteilnahme ohne die Unterkunftsmöglichkeit nicht zu realisieren ist (BVerwG, Urt. v. 25.10.2017, 6 C 46/16, BVerwGE 160, 169, juris Rn. 27 ff.). So liegen die Dinge hier aber nicht. Anders als in dem vom Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fall zu dem in einer ländlich geprägten Region Mecklenburg-Vorpommerns ausgetragenen G8-Gipfel (BVerwG a.a.O., juris Rn. 29) standen beim G20-Gipfel in Hamburg ausreichend Übernachtungsmöglichkeiten um den Austragungsort des Gipfels herum zur Verfügung. Dies folgt aus dem statistischen Bericht des Statistischen Amtes für Hamburg und Schleswig-Holstein vom 20. September 2017 (G IV 1 - m 7/17 HH, Beherbergung im Reiseverkehr in Hamburg Juli 2017). Nach dessen Tabelle 2 – letzte Zeile für das Jahr 2017 – betrug die Auslastung der Bettenkapazität bei 60.984 angebotenen Betten 70,1%. Mit anderen Worten waren 17.685 Betten in Beherbergungsstätten frei. Selbst wenn von diesen Betten ein Teil für Demonstrationsteilnehmer „gesperrt“ gewesen sein sollten, weil in bestimmten Hotels ausschließlich Gipfelteilnehmer und deren Entourage untergebracht worden sein sollten, ist eine Erschöpfung der Unterbringungskapazität nicht ersichtlich. Vage und ohne Substanz bleibt der klägerische Vortrag, dass die Bewegungsfreiheit in Hamburg zu stark eingeschränkt gewesen ist, um sich von einem Hotel zum Veranstaltungsort bewegen zu können.

Das Argument, dass eine Hotelunterbringung zu kostspielig gewesen wäre und deshalb für Teilnehmer der klägerischen Veranstaltung nur ein Campieren in Betracht kam, überzeugt ebenso wenig wie der Vortrag, die Beklagte habe Gipfelgegnern eine Unterbringungsmöglichkeit zur Verfügung stellen müssen. Es darf die Schutzrichtung des Art. 8 GG nicht außer Acht gelassen werden. Art. 8 Abs. 1 GG ist ein Abwehrrecht des Bürgers gegen den Staat (vgl. BVerwG, Urt. v. 29.10.1992, 7 C 34/91, BVerwGE 91, 135, juris Rn. 14). Dies wurde vom Bundesverfassungsgericht in seiner Fraport-Entscheidung (Urt. v. 22.2.2011, 1 BvR 699/06, BVerfGE 128, 226, juris) lediglich dahin relativiert, dass es einen Anspruch geben kann, einen Ort allgemeinen kommunikativen Verkehrs als eine spezielle Versammlungsfläche zur Verfügung gestellt zu bekommen (BVerfG a.a.O., juris Rn. 69). Die Entscheidung besagt aber nicht, dass eine Schlafgelegenheit bzw. Platz für eine Schlafgelegenheit am Veranstaltungsort bereitgestellt werden muss. Vielmehr hat das Bundesverfassungsgericht im Zusammenhang mit dem G20-Gipfel in Hamburg nochmals betont, dass die Behörden berechtigt sind, „die Errichtung von solchen Zelten und Einrichtungen zu untersagen, die

ohne Bezug auf Akte der Meinungskundgabe allein der Beherbergung von Personen dienen sollen, welche anderweitig an Versammlungen teilnehmen wollen“ (BVerfG, Beschl. v. 28.6.2017, 1 BvR 1387/17, juris Rn. 29 a.E.).

(2) Die Schlafzelte sind nicht Ausdruck einer Meinungskundgabe durch Symbole. Im Konzept und dessen Konkretisierung durch den „Ablaufplan der Versammlung“ werden als Symbolgehalt der Zelte angeführt:

- Sie stellen ein politisches Symbol dar, um zu verdeutlichen, dass es keiner Luxus-hotels, Messehallen, Konzerthäuser und hunderter Meter langer Wagenkolonnen braucht, um Politik zu machen.
- Sie sind ein politisches Symbol, welches dem Luxus der G20 eine einfache und nicht verschwenderische Lebensweise entgegensetzt.
- Sie stellen als Protestform mit symbolischem Charakter bestimmte politische Themen in den Mittelpunkt der thematisch ausgerichteten „Barrios“.
- Sie sind eine Auseinandersetzung mit der gegenwärtigen Situation von Geflüchteten, die auf ihrer Flucht zum großen Teil in gigantischen Zeltstädten ausharren müssen, und der Obdachlosigkeit in Großstädten.
- Sie sind ein Gegenstandspunkt zur ökonomischen Auffassung, dass Wachstum eine Bedingung für Wohlstand ist.
- Sie stellen als offener Ort einen Gegensatz zu einer auf Privateigentum ausgerichteten Weltsicht dar und zeigen Perspektiven gemeinschaftlichen Lebens, bei denen alle an der Entscheidungsfindung und Organisation teilhaben.
- Sie stehen für G20-Protest, da im Vorfeld des Gipfels Protestcamps kriminalisiert und verboten wurden.
- Sie bilden das aus der Luft – vom Flugzeug – aus sichtbare Hashtag #NoG20.

Allein die Vielzahl der Deutungen zeigt, dass schon den Verfassern der Dokumente nicht vor Augen stand, wofür die geplanten und teilweise auch aufgestellten Zelte ein Symbol, d.h. ein Sinnbild, sein sollten. Hierzu ist festzustellen, dass Zelte in der europäischen Kultur – anders als etwa das christliche Kreuz, Taube, Ölweig, Justitia, Waage, rote Nelken, Hammer und Sichel – kein allgemein anerkanntes Sinnbild für eine bestimmte Sache sind. Ein Symbolgehalt könnte sich deshalb erst aus einem bestimmten Kontext ergeben, in dem die Zelte konkret stehen, welcher jedoch für Außenstehende erst wahrnehmbar werden muss, da sich eine konkrete Symbolik bei Zelten nicht aus sich selbst heraus ergibt. Dies gilt umso mehr, als die Zelte ihrer eigentlichen Zweckbestimmung, eine Schlafgelegenheit für die Nacht zu bieten, nicht sichtbar entzogen worden sind.

Ein inhaltlicher Bezug der Schlafzelte zu den Zielen der Veranstaltung ergibt sich nicht aus der geplanten Anordnung der Zelte zu dem Hashtag #NoG20. Die Kläger haben nicht zur Überzeugung der Kammer dargelegt, dass für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer nicht das Schlafen in den Zelten, sondern eine politische Aussage durch die Anordnung der Zelte im Vordergrund gestanden hat. Vielmehr hat der Kläger zu 2. in der Beschwerdebegründung mit Schriftsatz vom 1. Juli 2017 (dort S. 2, vgl. Bl. 190 d.A. 6 E 6478/17) gegenüber dem Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht (4 Bs 137/17) selbst vortragen lassen, dass auch „Schlafzelte [...] ohne gleichzeitige Funktion“ (Schriftzug) aufgestellt werden.

Zu keiner anderen Beurteilung führt der klägerische Vortrag in der mündlichen Verhandlung, das Protestcamp habe spiegelbildlich zum G20-Gipfel öffentlichen Raum beanspruchen sollen, um eine Gegenposition sichtbar zu machen. Die „Besetzung“ öffentlichen Raums als Symbol ist von Art. 8 GG nicht um ihrer selbst willen geschützt. Das Grundrecht schützt die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung, nicht aber die zwangsweise oder sonst wie selbsthilfeähnliche Durchsetzung eigener Forderungen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.10.2001, 1 BvR 1190/90 u.a., juris Rn. 44; auch Beschl. v. 7.3.2011, 1 BvR 388/05, juris Rn. 35). Gerade dies stand bei den Klägern aber im Vordergrund, wenn sie der Beanspruchung öffentlichen Raums durch den G20-Gipfel – symbolisch – durch die „Besetzung“ anderer, ihnen nach eigener Ansicht zu Unrecht vorenthaltener öffentlicher Flächen begegnen wollten. Das hiermit kommunizierte Anliegen, „Stärke“ gegenüber dem Staat zu zeigen, ist für sich genommen nicht vom Schutzbereich des Art. 8 GG erfasst.

(3) Nach dem Gesamtgepräge war es ein wesentliches Ziel, Schlafraum für G20-Gegner zu gewinnen, damit diese sich anderweitig im Hamburger Stadtgebiet an Demonstrationen und anderen Veranstaltungen beteiligen konnten. Die von Art. 8 GG geschützten Elemente der öffentlichen Meinungsbildung und Meinungskundgabe waren demgegenüber nach dem Eindruck der Kammer ein nur untergeordnetes Anliegen der Kläger. Das Hamburgische Obergerverwaltungsgericht hat in seiner Beschwerdeentscheidung (Beschl. v. 2.7.2017, 4 Bs 137/17) noch ausgeführt:

„Offen ist, ob die weitere vom Antragsteller zu 1 für das angemeldete Protestcamp geplante Infrastruktur wie Zelte, die zum Übernachten dienen sollen, und von Flächen für das Errichten eigener Zelte für bis zu 5.000 Personen sowie jedenfalls die Küche für diese Personenzahl vom Schutzbereich des Art. 8 GG erfasst werden. Denn der Antragsteller zu 1 hat mit seiner Anmeldung mitgeteilt, die Veranstaltung sei mit ca. 5.000 Personen zu dulden, tagsüber würden zeitweise etwa 3.000-7.000 Personen an Veranstaltungen teilnehmen. Angesichts

der Dauer der Protestveranstaltung rund um die Uhr benötigten sowohl die Teilnehmenden als auch die Helfer Ruhezeiten und die für einen dauerhaften Protest erforderliche Infrastruktur in Form u.a. von Wasch- und Duschgelegenheiten. Das Camp solle dabei nicht nur Schlafplätze bieten, sondern selbst Ausdruck der Meinungsbildung sein. Mit der Beschwerde hat der Antragsteller zu 1 nun vorgetragen, (nur) etwa 300-1.000 Personen würden sich durchgängig im Camp aufhalten. Daraus lässt sich schließen, dass weiterhin ein erheblicher Teil der Fläche des Camps für Ruhe- und Schlafzelte vorgesehen ist. Aus dem Vortrag des Antragstellers zu 1 ergibt sich zwar, dass auch (Dauer-) Mahnwachen geplant sind, die für sich genommen ein zeitweises Ausruhen der Demonstrierenden erfordern können (vgl. dazu OVG Hamburg, Beschl. v. 22.6.2017, Seite 11 BA m.w.N.). Nach der eigenen Darstellung des Antragstellers zu 1 sind allerdings außerdem Ruhe- und Schlafmöglichkeiten für etwa 60 Helfer (30 Personen Küche, 10 Personen Brandwache, 20 Personen Sicherheit pro Schicht) erforderlich. Zudem geht er von Schlafmöglichkeiten für Dauerteilnehmerinnen und -teilnehmer aus aller Welt aus (Schriftsatz vom 29.6.2017, vom 1.7.2017). Aus welchem Grund der Antragsteller zu 1, der auch in der Beschwerdeinstanz an seinem Antrag vom 27. Juni 2017, die Antragsgegnerin zu verpflichten, eine Veranstaltung für bis zu 5.000 Personen zu dulden, festgehalten hat, nun in seinem Beschwerdeschriftsatz lediglich von 300 - 1.000 Personen ausgeht, die auch auf dem Gelände übernachten wollen oder müssen, hat er nicht nachvollziehbar dargelegt. Aber auch diese Personenzahl würde deutlich über eine bloße Mahnwache hinausgehen. Mit der Beschwerde hat der Antragsteller zu 1 noch einmal darauf hingewiesen, die Dauerteilnehmerinnen und -teilnehmer, Ordner und Helfer benötigten außerhalb ihres Schichtdienstes Ruhezeiten (kleine Zelte). Zudem geht der Antragsteller zu 1 ausweislich seines Konzepts vom 21. Juni 2017, das er insoweit nicht modifiziert hat, davon aus, dass das Camp zumindest auch Schlafplätze bieten und für Personen die Mitwirkung an anderen Protesten ermöglichen soll, die somit nicht dauerhaft an der Veranstaltung im Volkspark teilnehmen, auch wenn er anstrebt, diese bei seinen Veranstaltungen zu ‚halten‘ (Schriftsatz v. 1.7.2017).

[...]

Daher soll die Veranstaltung auch kundgabefremde Elemente in Form von Infrastruktur enthalten, die nicht in funktionaler Hinsicht auf die Meinungsäußerung ausgerichtet sind.

Auch Teile des Programms dürften bisher nicht auf eine Kundgabe im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG gerichtet sein. Zwar hat der Antragsteller zu 1 mit Schriftsatz vom 29. Juni 2017 ein aktuelles Programm vorgelegt, das für jeden der Veranstaltungstage einen bestimmten Schwerpunkt im Hinblick auf die mit dem G 20-Gipfel zusammenhängenden Themen benennt, und er hat darauf hingewiesen, das Programm werde nicht hierarchisch vorgegeben und von den Teilnehmern entwickelt (Schriftsatz vom 1.7.2017). Dies ändert nichts daran, dass ein Programm auf der Hauptbühne, in den Workshop-Zelten und in den ‚Barrios‘ für die Dauer der geplanten Veranstaltung bisher nicht durchgängig vorgesehen ist. Für einzelne ‚Barrio-Zelte‘ wie z.B. das Kurdinnen-Barrio oder das IL-Barrio besteht bisher (tageweise) kein Programm. Außerdem enthält das Programm auch für die anderen Veranstaltungsorte zeitweise erhebliche Lücken. Soweit in den Abendstunden Veranstaltungen vorgesehen sind, sind diese zum Teil dem Thema der geplanten Veranstaltung nicht eindeutig zuzuordnen, teilweise finden auch keine Veranstaltungen statt (vgl. 2.7.2017: 16:00 bis 19:00 Uhr sowie Abendstunden). Auch wird in den Workshop- und Barrio-Zelten in der Zeit zwischen 10:00 Uhr und 12:00 Uhr praktisch kein Programm angeboten; gleiches

gilt für die Nachtstunden vom 23:00 bis 8:00 Uhr. In dieser Zeit finden nur wenige Veranstaltungen statt, die teilweise nur kulturell, insbesondere musikalisch bestimmt sind. Bei weiteren („Rap against G20“, „Bässe für Pässe“) wird nicht deutlich, ob es sich schwerpunktmäßig um Unterhaltung oder um politische Meinungskundgabe handelt.“

Diese Unsicherheiten in tatsächlicher Hinsicht konnten aufgrund des nunmehr im Klageverfahren vorliegenden Aktenmaterials ausgeräumt werden. Die Kammer folgt der Bewertung der Beklagten, dass das Protestcamp zu einem wesentlichen Teil als Massenunterkunft für den G20-Protest im Stadtgebiet geplant und angelegt war. Maßgeblich für die Kammer sind dabei die Indizien, die sich aus der Veranstaltungshistorie ergeben:

Zunächst hat X1 als Mitarbeiter in der XXX AG mit seiner E-Mail vom 19. April 2017 deutlich gemacht, dass die Menschen „auf dem Camp eigentlich nur pennen, während des Tages sind sie eigentlich auf Aktionen gegen die G20 in Hamburg“. Die weiteren Äußerungen von X1 gehen in die gleiche Richtung. Zu einem unbekanntem Zeitpunkt führte er unter dem Pseudonym „X2“, der sich als Pressesprecher des zum G20-Gipfel geplanten spektrenübergreifenden Camps im Altonaer Volkspark bezeichnete, weiter aus: „Für uns ist das Camp ein Ort des Zusammenkommens und wir wollen die materielle Grundlage in Form von Schlafplätzen, Essensversorgung, Sanitäranlage et cetera für die Proteste stellen“. In zwei weiteren E-Mails vom 29. und 30. Mai 2017 an andere Adressaten erklärte X1:

„Wir verstehen das Camp als einen Ort des Zusammenkommens und des Rastens. Als Ort mehrerer Tage wird das Camp auch Raum für politische Debatten, Veranstaltungen und Kulturelles darstellen. Vor allem aber soll das Camp ganz praktisch eine materielle Grundlage in Form von Schlafplätzen, Essensversorgung, Sanitäranlagen etc. sein – ein Ort also für ‚Out of Action‘ und jenseits der Aktionen.“

Das Vorbringen der Kläger in der mündlichen Verhandlung, X1 habe bei der Organisation der Veranstaltung keine wesentliche Rolle gespielt, wertet die Kammer als Schutzbehauptung. Damit ging es um ein Camp, das zu einem wesentlichen Teil der Unterkunft diene, um anderswo am Protest teilnehmen zu können. Das bestätigt auch der Antrag der XXX AG „Eine andere Welt ist möglich, fangen wir an zu zelten“ an das Bezirksamt Altona. Nach dem Konzept sollte der „Unmut über die G20 und deren Politik in alle Teile der Stadt getragen werden“. Dementsprechend hat XXX als weiterer Mitarbeiter der XXX AG in einem Gespräch mit Mitarbeitern des Bezirksamtes Altona am 24. Mai 2017 nochmals auf die Notwendigkeit hingewiesen, „Übernachtungsmöglichkeiten für die anreisenden Gipfel-Gegner zu schaffen“.

Das angestrebte Camp, das zu einem wesentlichen Teil der Unterkunft diene, um anderswo am Protest teilnehmen zu können, wurde im weiteren Verlauf nicht aufgegeben. Die Kläger haben die rechtlichen Erkenntnisse aus dem Beschluss des Hamburgischen Obergerichtes vom 22. Juni 2017 (4 Bs 125/17) und dem des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Juni 2017 (1 BvR 1387/17) im Zusammenhang mit dem Protestcamp im Hamburger Stadtpark im Wesentlichen nur zum Anlass genommen, ihr Konzept im Sinne einer „Papierlage“ durch kommunikative, auf den Meinungs austausch gerichtete Elemente „nachzubessern“, nicht aber ihr ursprüngliches Ziel aufzugeben. Dies wird zunächst durch die Bestrebungen von XXX deutlich, der am 3. Juli 2017 eine Versammlung „Sleep in – Schlafen gegen Schlafverbote!“ mit erwarteten 750 Teilnehmern anmeldete: Das Übernachten in 250 Zelten – Veranstalter war nach der Anmeldung der Kläger zu 3. – hatte hier keinen erkennbaren Symbolgehalt, sondern sollte lediglich dem von den Klägern geplanten Camp, das zu einem wesentlichen Teil der Unterkunft diene, zur Entstehung verhelfen. Mit E-Mail vom 5. Juli 2017 teilte das Hamburgische Obergericht der Beklagten – Behörde für Inneres und Sport – mit, dass ein Gespräch mit der Klägervertreterin ergeben habe, dass der Beschwerdeführer mit der Veranstaltung „Sleep in“ sein Begehren nicht weiterverfolgen würde, wenn dem Kläger zu 1. Übernachtungszelte bewilligt würden. Damit stand weiterhin nicht ein Protest im / durch das Camp im Vordergrund, sondern jedenfalls zu einem wesentlichen Teil die Schaffung von Übernachtungsplätzen für Gipfelgegner, welche sich auch bzw. vor allem an anderen Orten in Hamburg an Protesten gegen den G20-Gipfel beteiligen wollten. Dies wird bestätigt durch den Veranstaltungsort. Er ist für einen Protest uninteressant, weil der Altonaer Volkspark kaum Sichtbarkeit bietet (vgl. S. 23 der Klageschrift „[...] wegen der Abgelegenheit des Ortes [...]).“). Den Klägern muss ferner schon angesichts ihres Kooperationspartners Roter Aufbau Hamburg in der XXX AG klar gewesen sein, dass es um ein Camp ging, das zu einem wesentlichen Teil der Unterkunft diene, um anderswo am Protest teilnehmen zu können. Dass dieses Konzept bis zum Ende konsequent weiterverfolgt wurde, ergibt sich auch aus dem Behördenzeugnis des Landesamts für Verfassungsschutz vom 7. Juli 2017: Danach kehrten am 7. Juli 2017 so viele Verletzte von den nächtlichen Krawallen in das Camp zurück, dass dort „zunächst eine etwas gedrückte Stimmung herrschte“. Eine Vielzahl von autonomen Gruppen hielten sich im Camp auf, um sich von den nächtlichen Aktionen vom 6. Juli 2018 auszuruhen, um dann wieder zum Beginn des Nachmittags und des Abends ihre autonomen Aktionen wie am Vortag erneut zu starten. Ein Verwertungsverbot für diese nachrichtendienstlich gewonnenen Informationen besteht nicht. Die Kammer hat keine Anhaltspunkte dafür, dass diese Erkenntnisse in rechtlich unzulässiger Weise erlangt wurden (vgl. §§ 7, 8, 8a HmbVerfSchG). Auch

bestätigt die Presseerklärung des Klägers zu 3. vom 9. Juli 2020 anlässlich des Termins zur mündlichen Verhandlung in dieser Sache die Bewertung der Kammer. Dort wird XXX dahin zitiert: „Wer umstrittene Staatschefs [...] einlädt, der steht auch in der Pflicht, Versammlungen dagegen zu ermöglichen. Dazu gehören auch Orte zum Essen und Schlafen, ohne die Bürger\*innen, die von auswärts anreisen, nicht an mehrtätigen Proteste teilnehmen können.“ Entsprechend hat XXX in der mündlichen Verhandlung für den Kläger zu 1. ausgeführt, er habe lediglich sicherstellen wollen, dass die Benutzer des Camps die Fläche nicht zur Essensaufnahme oder zum Duschen verlassen mussten. Er habe natürlich nichts dagegen gehabt, dass die Teilnehmer sich an anderen Veranstaltungen, z.B. Demonstrationen, beteiligten. Entsprechend erklärte die Klägervorteilerin, dass es aus ihrer Sicht nicht zulässig sei, die Veranstaltungen einzeln zu betrachten und sie dahin zu untersuchen, ob sie unter Art. 8 GG fallen. Man müsse das Gesamtprotestgeschehen berücksichtigen. Dem ist zwar rechtlich nicht zu folgen, weil es sich bei dem Gesamtprotestgeschehen um eine Vielzahl einzelner Veranstaltungen verschiedener Personen und Gruppen gehandelt hat. Aus diesen Ausführungen ergibt sich aber, dass das streitbefangene Camp im Altonaer Volkspark im funktionalen Zusammenhang mit dem eigentlichen Protestgeschehen an anderen Orten gestanden hat.

Es bleibt daher auch retrospectiv dabei, dass das angestrebte Camp zu einem wesentlichen Teil der Unterkunft diente, um anderswo am Protest teilnehmen zu können. Damit unterfällt es nicht dem Schutz von Art. 8 Abs. 1 GG.

Aus Art. 11 EMRK folgt nicht anderes. Als Menschenrecht gewährt er zwar auch Personen Schutz, welche nicht die deutsche Staatsangehörigkeit haben bzw. nicht inländische juristische Personen sind. Dies spielt bei den Klägern jedoch keine Rolle. Von Bedeutung wäre daher allein, wenn Art. 11 EMRK in der Auslegung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte Camps wie das vorliegende dem Schutz von Art. 11 EMRK unterstellte. Das ist aber nicht der Fall. Die Versammlungsfreiheit wird vielmehr durch Art. 8 GG umfassend gewährleistet, so dass Art. 11 EMRK im Allgemeinen keinen darüberhinausgehenden Schutz gewährt (Arndt/Engels in: Karpenstein/Mayer, EMRK, 2. Auflage 2015, Art. 11 Rn. 1), was die geringe Bedeutung von Art. 11 EMRK in der deutschen Rechtsprechung (Ripke in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 1. Auflage 2015, C. Internationale und Europäische Gewährleistungen Rn. 39) erklärt.

bb) Ermessensfehler sind nicht ersichtlich. Da die Veranstaltung der Kläger, wie vorstehend unter aa) ausgeführt, keine Versammlung im Sinne von Art. 8 GG und Art. 11 EMRK war,

musste sie auch nicht als solche behandelt werden. Die auf Seiten der Kläger betroffenen, dem Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG unterfallenden Interessen stehen im Übrigen nicht erkennbar außer Verhältnis zu den von der Beklagten durchgesetzten Allgemeininteressen. Dies gilt nach dem Vorstehenden auch unter Berücksichtigung dessen, dass die von den Klägern beabsichtigte Veranstaltung einzelne Elemente der öffentlichen Meinungsbildung und Meinungskundgabe aufwies.

c) War nach vorstehenden Ausführungen zu b) die Verhinderung des Camps rechtlich zulässig, so ist es auch dessen Beschränkung. Die Kammer kann damit offenlassen, ob die „Hinweise“ in den Anmeldebestätigungen vom 30. Juni 2017 und vom 5. Juli 2017 – ebenso wie die „beschränkenden Verfügungen“ in der Anmeldebestätigung vom 6. Juli 2017 – die Rechtsqualität von Verwaltungsakten im Sinne von § 35 HmbVwVfG hatten.

3. Die Kostenentscheidung beruht auf §§ 154 Abs. 1, 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.

4. Die Berufung war gemäß § 124a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 wegen der grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache zuzulassen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 28.6.2017, 1 BvR 1387/17, juris Rn. 23).