



Verwaltungsgericht Hamburg

Urteil

Im Namen des Volkes

In der Verwaltungsrechtssache

- Kläger -

g e g e n

die Freie und Hansestadt Hamburg, vertreten durch die Behörde für Inneres und Sport

- Beklagte -

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 21, aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 4. Mai 2022 durch

für Recht erkannt:

Es wird festgestellt, dass die Absperrung des Zugangs zum Versammlungsort auf der Entenwerder Halbinsel für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Versammlung mit dem Tenor „Alternativen zum Kapitalismus leben und sichtbar machen“ durch Einsatzkräfte der Polizei am 2. Juli 2017 im Zeitraum von 12.00 Uhr bis 20.24 Uhr rechtswidrig war.

Es wird festgestellt, dass die erteilte mündliche Verfügung seitens der Beklagten, wonach auf der Entenwerder Halbinsel, beginnend am 2. Juli 2017, 12.00 Uhr kein Protestcamp mit dem Tenor „Alternativen zum Kapitalismus leben und sichtbar machen“ errichtet werden dürfe, rechtswidrig war und den Kläger in seinen Rechten verletzt hat.

Es wird festgestellt, dass die Auflage Ziffer 3 in der Anmeldebestätigung der Beklagten vom 2. Juli 2017, soweit darin das Aufstellen von Schlafzelten, das Errichten von Duschen

sowie der Aufbau von Küchen vollständig verboten wurde, rechtswidrig war und den Kläger in seinen Rechten verletzt hat.

Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens tragen der Kläger zu 40 % und die Beklagte zu 60 %.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des jeweils vollstreckbaren Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in Höhe von 110 % des jeweils 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, 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, einzureichen. Die Begründungsfrist kann auf einen vor ihrem Ablauf 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 Prozesskostenhilfverfahren, 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

Der Kläger begehrt die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Absperrung des Zugangs zu einer von ihm geplanten Veranstaltung auf der Halbinsel Entenwerder anlässlich des G20-Gipfels in Hamburg 2017 sowie damit verbundener Auflagen und weiterer polizeilicher Maßnahmen.

Der Kläger plante anlässlich des G20-Gipfeltreffens eine Veranstaltung in Form eines Protestcamps mit der Bezeichnung „Alternativen zum Kapitalismus leben und sichtbar machen“, die zunächst auf dem Gelände des Hamburger Stadtparks stattfinden sollte.

Mit Schreiben vom 24. April 2017 meldete er die geplante Veranstaltung als Versammlung bei der Versammlungsbehörde an. Dem Antrag zufolge lag der Veranstaltung folgendes Konzept zugrunde:

Die Veranstaltung sollte am 30. Juni 2017 beginnen und am 9. Juli 2017 enden, wobei mit dem Aufbau bereits am 23. Juni 2017 begonnen werden sollte. Das Camp sollte ursprünglich als Dauerkundgebung durchgängig auf dem Gelände des Hamburger Stadtparks in stationärer Form stattfinden. Es wurden bis zu 10.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus aller Welt erwartet. Es sollte sich um ein politisches Camp handeln, das während seiner Dauer einen durchgängig bei Tag und Nacht sichtbaren Ort des Protestes darstellen sollte. Damit sollte der Protest gegen den G20-Gipfel nach außen hin sichtbar gemacht werden. Hierzu sollten unter anderem auf einer Bühne, in einem Zirkuszelt und in zwei Workshop-Zelten zahlreiche Kundgebungen, Veranstaltungen und Workshops zu verschiedenen – vorrangig politischen – Inhalten stattfinden, die sowohl von Camp-Bewohnern als auch von der interessierten Öffentlichkeit besucht werden können sollten.

Laut dem Kläger sollte sich das Camp als solches als Alternative zum Kapitalismus verstehen und die Versorgung von Menschen ohne Tauschlogik und Profit gewährleisten und vorleben. Geplant war dazu die Bereitstellung mehrerer Küchen sowie einer Infrastruktur bestehend aus Toiletten und Waschmöglichkeiten, einer Wasser- und Abwasserversorgung, einer Stromversorgung sowie einer Müllversorgung. Zudem sollten auf dem Gelände des Stadtparks Zelte für und von allen Teilnehmerinnen und Teilnehmern zum Übernachten aufgestellt werden. Der Kläger führte dazu aus, dass die Dauerkundgebung eine Anwesenheit bei Tag und Nacht erfordere. Dies sei auch deshalb erforderlich, weil die Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus aller Welt stammen würden.

Der Kläger vertrat dabei die Auffassung, dass das Camp als Ganzes eine Versammlung darstelle und daher Art. 8 Abs. 1 GG unterfalle. Die Versammlungsbehörde teilte ihm daraufhin mit, dass das Camp jedenfalls nicht in der Gesamtheit eine Versammlung darstelle und verwies den Kläger an das für die Erteilung einer Genehmigung für die Nutzung des Stadtparks zuständige Bezirksamt. Das Bezirksamt-Nord untersagte ihm daraufhin die Genehmigung, was vorwiegend mit dem Schutz der Grünflächen sowie dem fehlenden Sicherheits- und Rettungskonzept begründet wurde.

Der Kläger ersuchte am 24. Mai 2017 Eilrechtsschutz beim Verwaltungsgericht Hamburg, gerichtet auf die antragsgemäße Duldung des Protestcamps im Stadtpark. Der Antrag wurde im Wesentlichen damit begründet, dass das Camp in seiner Gesamtheit der Versammlungsfreiheit unterfalle.

Mit Beschluss vom 7. Juni 2017 (Az.: 19 E 5697/17) verpflichtete das Verwaltungsgericht Hamburg die Beklagte im Wege der einstweiligen Anordnung, die Durchführung des Camps im Stadtpark vom 30. Juni 2017 bis zum 9. Juli 2017 sowie den Auf- und Abbau des Camps ab dem 23. Juni 2017 bzw. bis zum 11. Juli 2017 zu dulden. Die Wirkung der einstweiligen Anordnung erlösche mit der Bekanntgabe eines auf diese Veranstaltung bezogenen versammlungsrechtlichen Bescheids.

Das Gericht führte aus, dass zwar Zweifel bestünden, ob das Camp in Gänze der Versammlungsfreiheit unterfalle, diese jedoch zugunsten des Klägers aufzulösen seien. Entscheidend bei derartigen gemischten Veranstaltungen sei, ob diese ihrem Gesamtgepräge nach eine Versammlung darstellten. Da ein eindeutiges Gepräge des Camps hinsichtlich solcher Elemente, die auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet seien, und solcher, die diesen Zweck nicht erfüllten, nicht erkennbar sei, sei das Protestcamp zunächst als Versammlung zu behandeln.

Am 12. Juni 2017 legte die Beklagte Beschwerde beim Hamburgischen Obergericht ein und führte aus, dass das Camp insbesondere in Bezug auf die geplante Infrastruktur keine Versammlung darstelle.

Auf die Beschwerde hin lehnte das Hamburgische Obergericht den Eilantrag des Klägers mit Beschluss vom 22. Juni 2017 (Az.: 4 Bs 125/17) ab. Bei einer Gesamtschau des Konzepts des Protestcamps bestehe ein Übergewicht der nicht auf die Meinungskundgabe gerichteten Elemente der Veranstaltung. Aus der maßgeblichen Sicht eines verständigen Dritten am Ort der geplanten Versammlung habe das Protestcamp seinem Gesamtgepräge nach nicht den Charakter einer Versammlung.

Am 24. Juni 2017 stellte der Kläger einen Eilantrag beim Bundesverfassungsgericht, gerichtet auf den Erlass einer einstweiligen Anordnung, die Beklagte zur Duldung des Protestcamps mitsamt des Aufbaus zu verpflichten. Mit Beschluss vom 28. Juni 2017 (Az.: 1 BvR 1387/17) verpflichtete das Bundesverfassungsgericht die Beklagte, 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 schütze, schwierige und in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung ungeklärte Fragen auf. Diese Fragen könnten im Rahmen des Eilrechtsschutzes nicht beantwortet werden, sondern müssten – nach Aufbereitung durch die Fachgerichte – einem Verfahren in der Hauptsache vorbehalten bleiben. Die allein

mögliche Folgenabwägung falle teilweise zugunsten des Klägers aus. Als Regelung im Rahmen des Eilrechtsschutzes sei ein Ausgleich geboten, der dem Kläger die Durchführung eines Protestcamps anlässlich des G20-Gipfels möglichst weitgehend ermögliche, andererseits müssten aber nachhaltige Schäden des Stadtparks verhindert und diesbezüglich Risiken für die öffentliche Hand möglichst gering gehalten werden. Wörtlich führte 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 zu begrenzen und mit Auflagen zu verstehen, 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 nichtberücksichtigte) 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. Insbesondere 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 fand ein Kooperationsgespräch zwischen dem Kläger, seinem Prozessbevollmächtigten und der Beklagten statt, welches ohne Ergebnis verlief. Insbesondere wurde keine Einigung hinsichtlich der vom Kläger begehrten Schlafzelte erzielt. Der Kläger beantragte am 30. Juni 2017 eine Konkretisierung und Ergänzung des Beschlusses beim Bundesverfassungsgericht vom 28. Juni 2017. Dieser Antrag wurde mit Beschluss vom gleichen Tag (Az.: 1 BvR 1387/17) mangels Ausschöpfung des Rechtsweges abgelehnt.

Der Kläger änderte sodann am 30. Juni 2017 hilfsweise seine bisherige Anmeldung. Nunmehr übersandte er um ca. 23.00 Uhr die hilfsweise Anmeldung des Protestcamps im Elbpark Entenwerder im Stadtteil Rothenburgsort. Die Versammlung werde am Sonntag, den 2. Juli 2017, um 12 Uhr beginnen. Ab diesem Zeitpunkt werde der Aufbau und parallel bzw. anschließend das Veranstaltungsprogramm starten. Die Versammlung werde am Sonntag, den 9. Juli 2017 um 18.00 Uhr enden und der Abbau werde bis zum 11. Juli 2017 um 24.00 Uhr abgeschlossen sei. Die Versammlung werde für bis zu 5.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer ausgerichtet sein. Die Anmeldung enthielt auch eine Liste mit der geplanten Infrastruktur, wozu 6 mobile Toiletten, Waschmöglichkeiten, Küchen sowie bis zu 1.500 kleine Schlafzelte für bis zu 3.000 Menschen gehörten. Der Anmeldung

zufolge sollte auf dem Camp-Gelände ein umfassendes politisches Programm stattfinden, und zwar in der Form von Kundgebungen, Veranstaltungen und Workshops. Hinsichtlich der Einzelheiten verwies der Kläger auf das bereits vorliegende Programm und den Veranstaltungskalender. Die Dauerkundgebung sei nur dadurch möglich, dass ein großer Teil der Teilnehmerinnen und Teilnehmer durchgängig anwesend sei, weshalb Zelte zur Übernachtung für bis zu 3.000 Menschen erforderlich seien.

Der Kläger führte ferner aus, dass man sich am 2. Juli 2017 um 12.00 Uhr vor Ort einfinden könne, um ggf. noch offene Fragen klären zu können. Ferner wies er darauf hin, dass beim Aufbau des Camps alle Fragen der Sicherheit, insbesondere des Brandschutzes, beachtet würden. Darüber hinaus regte er die Beteiligung der Feuerwehr an. Im Übrigen wird auf das Schreiben vom 30. Juni 2017 (Ordner IV, Abteil 12, Bl. 14 ff.) verwiesen.

Die Beklagte erklärte daraufhin gegenüber dem Kläger, dass es sich bei dem neuen Standort ebenfalls um eine geschützte Grün- und Erholungsanlage handle und dass ggf. beschränkende Verfügungen notwendig seien.

Am 1. Juli 2017 erließ die Beklagte unter Anordnung der sofortigen Vollziehung eine Anmeldebestätigung mit beschränkenden Verfügungen. Es werde die Durchführung des Protestcamps in Form einer Versammlung sowohl im Stadtpark als auch im Elbpark Entenwerder untersagt. Stattdessen sei die Veranstaltung auf dem Frascatiplatz in Hamburg-Bergedorf durchzuführen. Das Aufstellen von Schlafzelten, das Errichten von Duschen sowie der Aufbau der Küchen sei untersagt. In der Begründung bezog sich die Beklagte überwiegend auf den Stadtpark als ursprünglich begehrten Veranstaltungsort und führte lediglich aus, dass hinsichtlich der Nutzung des Elbparks Entenwerder die gleichen Erwägungen bestünden. Es liege seitens des Klägers kein Konzept vor, welches den gefahrenabwehrrechtlichen technischen und sonstigen Anforderungen entspreche. Es bestehe eine Gefährdung der Grün- und Erholungsanlagen.

Am gleichen Tag erhob der Kläger Widerspruch gegen den Bescheid vom 1. Juli 2017 und stellte gleichzeitig einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs beim Verwaltungsgericht Hamburg und des Weiteren einen Antrag auf Duldung des Protestcamps im Elbpark Entenwerder.

Mit Beschluss vom 1. Juli 2017 (Az.: 75 G 3/17) stellte das Gericht die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs wieder her, soweit er die Untersagung der Durchführung der Veranstaltung an dem Standort Elbpark Entenwerder und die Untersagung der Infrastruktur bzw. Begrenzung der Workshop-Zelte betraf. Zur Begründung führte die Kammer aus, dass es offen bleiben könne, ob die Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG einschlägig seien,

denn jedenfalls habe die Beklagte ermessensfehlerhaft gehandelt. Dadurch, dass die Beklagte auf der Rechtsfolgenseite keine Erwägungen zum Elbpark Entenwerder angestellt habe, sondern der Bescheid vom 1. Juli 2017 derartige Erwägungen nur in Bezug auf den Stadtpark enthalte, liege ein Ermessensausfall vor. Dies gelte auch für die Auflagen zu den Ziffern 3 und 4.

Hinsichtlich des Antrags zum Erlass einer einstweiligen Anordnung, gerichtet auf die Duldung des Camps am Standort Elbpark Entenwerder, legte das Gericht dar, dass ein Antrag nach § 123 Abs. 1 VwGO unzulässig sei, da das begehrte Rechtsschutzziel bereits durch die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung im tenorierten Umfang erreicht sei. Danach sei es dem Kläger vorläufig erlaubt, das Protestcamp nach Maßgabe der Anmeldung vom 30. Juni 2017 einzurichten.

Dieser Beschluss wurde der Polizei um 0.15 Uhr des 2. Juli 2017 übersandt. Die Beklagte entschied sich dafür, keine Beschwerde gegen die verwaltungsgerichtliche Entscheidung vom 1. Juli 2017 einzulegen. Um 2.39 Uhr entschied der Polizeiführer, den Campaufbau während der Prüfung des Standortes Elbpark Entenwerder zunächst zu untersagen bis eine neue Verfügung erstellt werde.

Am 2. Juni 2017 fand sich der Kläger gemeinsam mit seinem Prozessbevollmächtigten gegen 12.00 Uhr auf dem Zugang der Halbinsel Entenwerder ein. Zu diesem Zeitpunkt hatte die Polizei den Zugang mit Fahrzeugen und einer Vielzahl von Einsatzkräften abgesperrt. Der Einsatzleiter der Polizei vor Ort teilte dem Kläger mit, dass der Zugang zum Elbpark Entenwerder nicht gewährt werde und eine dortige Versammlung bis zum Ergehen einer neuen schriftlichen Verfügung seitens der Versammlungsbehörde verboten sei.

Aus dem Vermerk von LBP 40, EPHK XXX vom 16. März 2018 (vgl. Ordner VI, Abteil 1) geht Folgendes hervor:

„Um 12.19 Uhr wurde mir dann durch Peter 100 fernmündlich die nachstehende Entscheidung des PF mitgeteilt:

Die bekannte Verfahrensweise im Umgang mit Protestcamps hat weiterhin Bestand, auf der Halbinsel ‚Entenwerder‘ wird kein Camp eingerichtet. Den Teilnehmern vor Ort ist mitzuteilen, dass der Frascatiplatz in Bergedorf als Ausweichfläche für Camps angeboten wird und derzeit durch die Versammlungsbehörde eine entsprechende Schriftlage erstellt wird.

Diese Zwischenverfügung und die sich daraus ergebende Rechtslage erläuterte ich anschließend in Gegenwart des PHK XXX dem Rechtsanwalt XXX sowie dem Versammlungsleiter XXX in einem weiteren persönlichen Gespräch an meinem Befkw“.

Der Prozessbevollmächtigte des Klägers teilte vor Ort mit, dass er damit nicht einverstanden sei. Zudem erhob er auch schriftlich Widerspruch gegen die mündlich erlassene Verfügung.

Um ca. 14.20 Uhr fuhr ein Vertreter der Versammlungsbehörde zur Halbinsel Entenwerder, um ein Kooperationsgespräch mit dem Kläger zu führen. Er stellte dabei klar, dass keine Zelte zu Übernachtungszwecken erlaubt seien. Den Vorschlag lehnte der Kläger sodann ab.

Der Kläger beantragte gegen 15.00 Uhr erneut Eilrechtsschutz beim Verwaltungsgericht Hamburg gegen das Absperrern des Geländes durch die Polizei mit dem Begehren, die Beklagte vorläufig zu verpflichten, den Campaufbau auf der gesamten Elbinsel Entenwerder entsprechend der Anmeldung zu dulden.

Gegen 15.30 Uhr wurde den Polizeibeamten vor Ort mitgeteilt, dass nunmehr Frau XXX als Versammlungsleiterin vor Ort agiere.

Das Verwaltungsgericht Hamburg räumte der Beklagten mit der Erstverfügung eine Frist zur Stellungnahme bis 18.00 Uhr ein. Zudem wurde der Beklagten zugestanden, eine bereits angekündigte schriftliche Verfügung bis 18.30 Uhr fertigzustellen.

Diese wurde dem Kläger wie auch dem Gericht gegen 18.45 Uhr zugestellt. Mit dieser Verfügung vom 2. Juli 2017 wurde die Durchführung der Veranstaltung entsprechend der Anmeldung untersagt (Ziffer 1) und nur für einen Teilabschnitt im Elbpark Entenwerder (Ziffer 2) unter Beachtung von Auflagen bestätigt. Nach Ziffer 3 der Anmeldebestätigung untersagte die Beklagte das Aufstellen von Schlafzelten, das Errichten von Duschen sowie den Aufbau von Küchen. Zudem wurde in Ziffer 4 die Anzahl der Workshop-Zelte auf maximal 10 beschränkt und aufgegeben, die Zelte geöffnet zu halten und der Öffentlichkeit zugänglich zu machen.

Die Ziffer 1 begründete die Beklagte damit, dass das Camp im angemeldeten Umfang auf der gesamten Fläche eine konkrete Gefahr darstelle. Es seien mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit Schäden an den Grünflächen des Elbparks zu erwarten. So seien die Pflanzen und Tiere dort besonders schutzwürdig. Dies sei bei einer Teilnehmerzahl von 5.000 Personen, die dort größtenteils auch campieren würden, nicht möglich. Es seien erhebliche Schäden an der Rasenfläche zu erwarten. Der Kläger habe bisher keine Sicherungsmaßnahmen vorgelegt, die jedoch für den Erhalt der Grünanlage erforderlich seien. Das gelte sowohl für den Stadtpark als auch für die beanspruchte Grünanlage auf der Halbinsel Entenwerder. Das öffentliche Interesse an der Nutzung und Bewahrung des

Elbparks Entenwerder als Grün- und Erholungsanlage – mithin die Grundrechte der betroffenen Bevölkerung – überwiege hier das Grundrecht aus Art. 8 GG des Klägers und der zu erwartenden Teilnehmer. Die Durchführung der beantragten Versammlung in dem beantragten Umfang widerspreche dem Bestimmungszweck des Elbparks Entenwerder in gravierender Weise. Für die eigentlichen Zwecke – Förderung der Gesundheit und Erholung – würde der Park für 8 Tage zuzüglich der für die Beseitigung der Schäden benötigten Zeit nicht zur Verfügung stehen. Darüber hinaus sei zu erwarten, dass das Camp als Ausgangspunkt für zahlreiche Blockade-, Stör- und Protestaktionen gegen den G20-Gipfel fungieren werde. Die Auflagen zu den Ziffern 3 und 4 seien zum Ausschluss nicht versammlungsimmanenter Infrastruktur erforderlich. Der Kläger habe nicht glaubhaft gemacht, dass das Übernachten auf dem Gelände und die dafür erforderliche Infrastruktur ein funktioneller oder symbolischer Teil der Meinungskundgabe sei. Vor diesem Hintergrund sei eine Reduzierung des Camps geboten. Die Beklagte teilte außerdem mit, dass die alte Verfügung vom 1. Juli 2017 durch die neue Verfügung vom 2. Juli 2017 aufgehoben werde, soweit sie den Elbpark Entenwerder betreffe.

Ab 20.24 Uhr wurde die polizeiliche Absperrung aufgehoben.

Gegen die Verfügung vom 2. Juli 2017 suchte der Kläger am gleichen Tag um verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutz.

Nach Aufhebung der Absperrung errichteten vereinzelte Teilnehmerinnen und Teilnehmer Schlafzelte. Die Polizei forderte daraufhin Frau XXX als Versammlungsleiterin auf, die Schlafzelte entfernen zu lassen, da dies anderenfalls mittels unmittelbaren Zwangs erfolgen würde.

Nach vorheriger Ankündigung betraten Einsatzkräfte der Polizei gegen 22.30 Uhr das Gelände, um die Zelte zu entfernen. Es wurden diverse Schlafzelte sichergestellt. Bei dem Einsatz wurde in verschiedenen Fällen unmittelbarer Zwang gegen Teilnehmerinnen und Teilnehmer angewendet, bei dem auch Pfefferspray eingesetzt wurde. Zudem kam es zu Identitätsfeststellungen durch die Polizei.

Mit Beschluss vom 2. Juli 2017 lehnte das Verwaltungsgericht (Az.: 75 G 8/17) den Antrag ab. Die Auflagen seien rechtmäßig. Die Schlafzelte sowie die weitere Infrastruktur seien keine notwendige versammlungsimmanente Infrastruktur. Diese diene lediglich der Versorgung und dem leichteren Zugang der übernachtenden Personen zu den auf dem Gelände geplanten sowie zu anderen Veranstaltungen. Auch sei die Beschränkung auf einen Teilbereich des Elbparks gerechtfertigt, um nachhaltige Schäden am Elbpark und den damit verbundenen öffentlichen Belangen zu verhindern.

Auf die Beschwerde des Klägers vom 4. Juli 2017 änderte das Hamburgische Obergerverwaltungsgericht mit Beschluss vom 5. Juli 2017 (Az.: 4 Bs 148/17) den Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 2. Juli 2017 ab und stellte die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs wieder her, soweit die Beklagte darin auch das Aufstellen von bis zu 300 Schlafzelten für jeweils max. 2-3 Personen, das Errichten von Waschgelegenheiten sowie den Aufbau einer Küche zur Selbstversorgung bis zum 9. Juli 2017 untersagt hat. Gleichzeitig entschied das Gericht, dass der Kläger vor dem Aufbau die notwendigen sicherheitsbezogenen Voraussetzungen für den Aufbau inklusive der ggf. noch einzuholenden Vorgaben der Feuerwehr und des zuständigen Bezirksamts zu schaffen habe. Ausgehend von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (Az.: 1 BvR 1387/17) sei das Protestcamp vorsorglich den Regeln des Versammlungsrechts zu unterstellen. Einschränkungen seien zum Schutz der Grünflächen möglich. Untersagt werden könnten u.a. solche Zelte und sonstige Infrastruktur, die allein der Beherbergung von Personen dienen sollten, welche anderweitig an Versammlungen teilnehmen wollten. Dies bedeute jedoch, dass es Teilnehmern, die an den politischen Veranstaltungen innerhalb des Camps teilnähmen, möglich sein müsse, Schlafzelte nebst der weiteren Infrastruktur zu errichten. Dies sei als Teil der Versammlung anzusehen. Es seien keine Gefahren für Rechtsgüter Dritter feststellbar, die dem Aufstellen von 300 Schlafzelten entgegenstünden.

Zu einer Errichtung des Camps kam es in der Folge jedoch nicht mehr.

Der Kläger hat am 11. Januar 2018 Klage erhoben. Das Versperren des Zugangs zur Halbinsel Entenwerder durch die Einsatzkräfte der Polizei sei rechtswidrig gewesen. Er habe einen grundrechtlich geschützten Anspruch aus Art. 8 Abs. 1 GG auf Durchführung der angemeldeten Versammlung gehabt. Dass das gesamte Protestcamp als Versammlung anzusehen sei, folge schon aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (Az.: 1 BvR 1387/17). Der Beschluss entfalte auch eine Präjudizwirkung für das Hauptsacheverfahren. Die Infrastruktur und insbesondere die Schlafzelte seien notwendiger Bestandteil der Versammlung. Ort und Typus einer Veranstaltung seien der Gestaltungsfreiheit des Versammlungsleiters überlassen. Der Versammlungsbegriff dürfe nicht zu eng ausgelegt werden. Ein solches Camp sei im Gegensatz zu einer klassischen Kundgebung oder Demonstration eine eigenständige Form einer Versammlung, zu der auch das Übernachten in Zelten gehöre. Der Bestand einer solchen Zeltstadt drücke die Dauerhaftigkeit und Entschlossenheit aus, für die das Camp stehe. Die Meinungskundgabe wirke auch nachts fort, wenn keine Veranstaltungen stattfänden. Für das Absperrern des Geländes habe keine Rechtsgrundlage vorgelegen.

Der Auflagenbescheid vom 1. Juli 2017 sei infolge des erfolgreichen Eilantrags nicht maßgeblich gewesen. Die neue Verfügung vom 2. Juli 2017 sei ihm erst um 18.45 Uhr zugegangen. Zwischenzeitlich habe keine Verfügung bestanden. Der von der Beklagten behaupteten mündlichen Zwischenverfügung fehle es an der Regelungswirkung. Selbst bei unterstelltem Vorliegen einer solchen sei diese nicht vollziehbar gewesen, da er Widerspruch eingelegt habe. Eine sofortige Vollziehung sei nicht angeordnet worden. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO sei hier nicht einschlägig. Für eine solche Zwischenverfügung sei die Versammlungsbehörde zuständig. Vorliegend habe jedoch der Einsatzleiter der Polizei vor Ort entschieden. Die von der Beklagten angeführte Gefährdungslage hinsichtlich des Deich- und Hochwasserschutzes, des Schutzes der Grünanlagen sowie des Brandschutzes sei nicht gegeben gewesen.

Der Kläger beantragt,

1. es wird festgestellt, dass die Absperrung des Zugangs zum Versammlungsort auf der Entenwerder Halbinsel für die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Versammlung mit dem Tenor „Alternativen zum Kapitalismus leben und sichtbar machen“ durch Einsatzkräfte der Polizei am 2. Juli 2017 im Zeitraum von 12.00 bis 20.24 Uhr rechtswidrig war und den Kläger in seinen Rechten verletzt hat,
2. es wird festgestellt, dass die erteilte mündliche Verfügung seitens der Beklagten, wonach auf der Halbinsel Entenwerder, beginnend am 2. Juli 2017, 12.00 Uhr kein Protestcamp mit dem Tenor „Alternativen zum Kapitalismus leben und sichtbar machen“ errichtet werden dürfe, rechtswidrig war und den Kläger in seinen Rechten verletzt hat,
3. es wird festgestellt, dass die Auflage Ziffer 3 in der Anmeldebestätigung der Beklagten vom 2. Juli 2017, soweit darin das Aufstellen von Schlafzelten, das Errichten von Duschen sowie der Aufbau von Küchen vollständig verboten wurde, rechtswidrig war und den Kläger in seinen Rechten verletzt hat,
4. es wird festgestellt, dass die folgenden polizeilichen Maßnahmen auf dem vorgenannten Gelände des Elbparks Entenwerder am Abend des 2. Juli 2017 ab 22.00 Uhr rechtswidrig waren und den Kläger in seinen Rechten verletzt haben:
 - a) die Entfernung von Schlafzelten von dem Versammlungsort,

b) die Feststellung der Personalien von Versammlungsteilnehmerinnen und -teilnehmern, die sich in dort aufgestellten Schlafzelten befanden.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Der Antrag zu 4. sei bereits unzulässig. Soweit polizeiliche Maßnahmen zur Durchsetzung der polizeilichen Verfügung vom 2. Juli 2017 erforderlich gewesen seien, seien diese gegen einzelne Teilnehmerinnen und Teilnehmer gerichtet gewesen. Als Anmelder der Versammlung habe er kein berechtigtes Interesse an der Feststellung, da es sich um Maßnahmen nach Beginn der Versammlung handele. Zudem habe Frau XXX zu dem Zeitpunkt die Versammlungsleitung inne gehabt. Inhaltlich seien die vorläufige Untersagung der Errichtung des Protestcamps sowie die Absperrung des Geländes nicht zu bestehen. Es habe erhebliche Bedenken gegen die Nutzbarkeit der Fläche gegeben. Dies gelte auch für die Leistungsfähigkeit des Klägers im Hinblick auf die Organisation eines Protestcamps in der beabsichtigten Größe. Insbesondere habe es an einem tragfähigen Sicherheits- und Rettungskonzept gefehlt. Dies habe nach dem Standortwechsel eine erneute intensive Prüfung des Standortes Entenwerder erforderlich gemacht. Zu diesem Zweck sei eine Zwischenverfügung notwendig gewesen, die der verantwortliche Hundertschaftsführer erlassen habe. Diese stelle auch einen Verwaltungsakt dar. Der Einsatzleiter sei auch für den Erlass zuständig gewesen, da es sich um eine unaufschiebbare Anordnung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO gehandelt habe. Die Verfügung auf der Grundlage von § 15 Abs. 1 VersG sei auch rechtmäßig ergangen. Es habe einen Auflagenbescheid zum Schutz der Grünflächen gebraucht, da der Aufbau des Camps unmittelbar bevorgestanden habe und bislang kein Rettungs- oder Sicherheitskonzept vorgelegen habe. Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts habe dem Erlass einer solchen Verfügung nicht entgegen gestanden, sondern eine solche ausdrücklich ermöglicht. Die Beklagte habe ferner nicht gegen Beschlüsse aus dem Eilverfahren verstoßen, da man keine inhaltsgleiche neue Entscheidung getroffen habe. Der Bescheid vom 2. Juli 2017 habe die Prüfung der Fläche in dem Elbpark Entenwerder erstmals zum Gegenstand gehabt. Bei der Verfügung handele es sich um einen sog. „ersetzenden Zweitbescheid“. Nach dem Erlass der entsprechenden Verfügung sei das Gelände entsprechend freigegeben worden.

Die Auflagen zu Ziffer 3 des Auflagenbescheides vom 2. Juli 2017 seien rechtmäßig ergangen. Insbesondere sei hier nicht von einem Präjudiz durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts auszugehen. Die Frage, ob auch die Infrastruktur des Camps von Art. 8 GG erfasst werde, könne nicht pauschal beantwortet werden. Eine pauschale Gesamtbetrachtung könne hier nicht erfolgen. Es sei vielmehr angezeigt, die einzelnen Elemente einer konkreten Prüfung zu unterziehen, ob diese einen inhaltlichen Bezug zur kollektiven Meinungskundgabe aufwiesen. Es müsse geprüft werden, ob dem eingebrachten Gegenstand eine funktionale oder symbolische Bedeutung zukomme. Nicht schon in der Errichtung des Camps verbunden mit der optischen Präsenz sei eine kollektive Meinungsäußerung zu sehen, die dem Schutz von Art. 8 GG unterfalle. Es sei vielmehr auf einen Außenstehenden abzustellen, der sich zum Zeitpunkt der Veranstaltung an ihrem Ort befinde. Für diesen sei das Camp als Zeltlager bzw. als Sammel- und Kristallisationspunkt der europäischen linksextremistischen Szene erkennbar gewesen. Selbst der beschränkte Rahmen von 300 Zelten wäre für das Camp prägend gewesen. Die politischen Botschaften seien in gleichem Maße erkennbar gewesen, hätte man die Unterbringung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer anderweitig geregelt. Es sei auch die ursprüngliche Lageeinschätzung des Landesamts für Verfassungsschutz zu berücksichtigen. Danach sei zu erwarten gewesen, dass sich die Teilnehmerinnen und Teilnehmer an anderen gewalttätigen Demonstrationen beteiligten. Das Camp sei als Dreh- und Angelpunkt für die Logistik (Versorgung, Übernachtung) kaum entbehrlich. Es sei den Teilnehmerinnen und Teilnehmern möglich gewesen, selbst für ihre Übernachtung und Verpflegung zu sorgen. Das sei auch während des G20-Gipfels möglich gewesen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakten Band I und II und den Sachakten Band I bis IV Bezug genommen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

Entscheidungsgründe

Die Klage ist – bis auf den Antrag zu 4. - zulässig (hierzu I.) und hat insoweit auch in der Sache Erfolg (hierzu II.).

I. 1. Soweit der Kläger mit dem Antrag zu 4. die Feststellung begehrt, festzustellen, dass polizeiliche Maßnahmen gegen einzelne Teilnehmerinnen und Teilnehmern bzw. die Entfernung von Schlafzelten von dem Versammlungsort rechtswidrig gewesen sind und ihn in seinen Rechten verletzt haben, ist die Klage – unabhängig von der Frage, ob der Kläger zum Zeitpunkt der polizeilichen Maßnahmen überhaupt noch Versammlungsleiter war oder zu diesem Zeitpunkt Frau XXX die Versammlungsleitung inne hatte – unzulässig. Statthafte Klageart für die vom Kläger beehrte Feststellung, dass diese polizeilichen Maßnahmen rechtswidrig waren, ist die allgemeine Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO (vgl. OVG Bautzen, Urt. v. 17.8.2016, 3 A 64/14, juris, Rn. 26). Nach § 43 Abs. 1 VwGO kann die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses oder der Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat. Vorliegend ist die allgemeine Feststellungsklage insoweit mangels Rechtsbetroffenheit des Klägers unzulässig. Unabhängig von der Frage, ob die allgemeine Feststellungsklage grundsätzlich eine Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO voraussetzt (zum Meinungsstreit vgl. nur Wahl/Schütz, Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 42. EL Februar 2022, § 42, Rn. 23 ff. m.w.N.), gilt auch bei Feststellungsklagen, dass als Sachurteilsvoraussetzung die Möglichkeit einer Rechtsbeeinträchtigung zu fordern ist, um Popularklagen auszuschließen (OVG Bautzen, Urt. v. 17.8.2016, 3 A 64/14, juris, Rn. 29). Dies folgt entweder unmittelbar aus der systematischen Auslegung des in § 43 Abs. 1 VwGO normierten Tatbestandsmerkmals eines streitigen Rechtsverhältnisses oder aus einer analogen Anwendung des unmittelbar nur für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen geltenden § 42 Abs. 2 VwGO (OVG Bautzen, Urt. v. 17.8.2016, 3 A 64/14, juris, Rn. 29). Jedenfalls bedarf es in beiden Fällen eines berechtigten Interesses des Klägers an der beehrten Feststellung, an der es vorliegend fehlt.

In seiner Eigenschaft als Anmelder der Versammlung kann er sich nicht auf ein berechtigtes Interesse im Sinne von § 43 Abs. 1 VwGO berufen. Denn die streitgegenständlichen Maßnahmen liegen zeitlich nach dem Beginn der Veranstaltung. Seine Verantwortlichkeit als Anmelder der Veranstaltung endet jedoch mit dem Beginn dieser (vgl. Groscurth, in: Peters/Janz, 2. Aufl. 2021, Abschnitt G, Rn. 118; OVG Bautzen, Urt. v. 17.8.2016, 3 A 64/14, juris, Rn. 34.).

Auch für den Fall, dass der Kläger zu dem Zeitpunkt der Maßnahmen noch Versammlungsleiter gewesen sein sollte, steht ihm kein berechtigtes Interesse zu, da dieses im Hinblick auf Auflagen oder Maßnahmen, die während der Dauer der Versammlung ergehen, auf solche beschränkt ist, die sich gegen die Versammlung insgesamt richten (OVG Bautzen, Urt. v. 17.8.2016, 3 A 64/14, juris, Rn. 35, m.w.N., ein etwas weiteres Verständnis wohl VG Göttingen, Urt. v. 6.11.2013, 1 A 98/12, juris, Rn. 19). Denn dem Versammlungsleiter kommt keine „Sachwaltereigenschaft“ zu, die es ihm ermöglicht, sämtliche rechtlichen Interessen der Versammlungsteilnehmer zu vertreten (OVG Bautzen, Urt. v. 17.8.2016, 3 A 64/14, juris, Rn. 35). Vorliegend sind von der Entfernung von Schlafzelten und der Feststellung der Personalien lediglich einzelne Teilnehmerinnen und Teilnehmer betroffen. Angesichts der erheblichen Zahl geplanter Teilnehmerinnen und Teilnehmer berührt dies nicht die Versammlung im Gesamten, sondern partiell eine kleine Anzahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmern als Individuen.

2. Im Übrigen – hinsichtlich der Anträge zu 1. bis 3. – ist die Klage als allgemeine Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO statthaft, und zwar auch insoweit, als sie durch Zeitablauf erledigte Verwaltungsakte betrifft (vgl. BVerwG, Urt. v. 16.5.2007, 6 C 23/06, juris, Rn. 11 u. 13; OVG Münster, Beschl. v. 16.6.2020, 15 A 3138/18, juris, Rn. 24). Zwischen den Beteiligten war eine Rechtsbeziehung in Gestalt eines konkreten, streitigen und mithin feststellungsfähigen Rechtsverhältnisses dadurch entstanden, dass die Beklagte ihren Maßnahmen die Auffassung zugrunde gelegt hat, dass die vom Kläger geplante Veranstaltung in ihrer Gesamtheit nicht dem Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG unterfällt (so auch VG Hamburg, Urt. v. 15. Juli 2020, 10 K 307/18, juris, Rn. 49).

Dem Kläger steht auch ein berechtigtes Feststellungsinteresse zu. In versammlungsrechtlichen Verfahren sind dabei die für die Beurteilung des Rechtsschutzinteresses bei einer Feststellungsklage geltenden Anforderungen unter Berücksichtigung der Besonderheit der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG anzuwenden. Allerdings begründet nicht jeder Eingriff in die Versammlungsfreiheit ein Feststellungsinteresse. Ein solches Interesse besteht insbesondere, wenn die angegriffene Maßnahme die Versammlungsfreiheit schwer beeinträchtigt, wenn die Gefahr einer Wiederholung besteht oder wenn aus Gründen der Rehabilitation ein rechtlich anerkennungswertes Interesse an der Klärung der Rechtmäßigkeit angenommen werden kann (zum Vorstehenden OVG Münster, Beschl. v. 16.6.2020, 15 A 3138/18, juris, Rn. 29, m.w.N.).

Vorliegend ist – unabhängig von einer möglichen Wiederholungsgefahr – eine schwere Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit gegeben, da durch die Maßnahmen der

Beklagten die vom Kläger geplante Veranstaltung als einheitliches Konzept nicht umgesetzt werden konnte. Die Bedeutung der Versammlungsfreiheit in einer Demokratie gebietet stets die Möglichkeit nachträglichen Rechtsschutzes, wenn die Grundrechtsausübung durch ein Versammlungsverbot tatsächlich unterbunden oder die Versammlung aufgelöst worden ist. Dies greift auch für den Fall, dass die Versammlung zwar durchgeführt werden konnte, aber infolge von Auflagen nur in einer Weise, die ihren spezifischen Charakter verändert, insbesondere die Verwirklichung ihres kommunikativen Anliegens wesentlich erschwert hat (vgl. BVerfG, Beschl. v. 3.3.2004, 1 BvR 461/03, juris, Rn. 37). Zudem ist bei der Frage des Feststellungsinteresses auch der Gedanke der Garantie effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 GG zu berücksichtigen (so VG Hamburg, Urt. v. 15.7.2020, 10 K 307/18, juris, 51). Das Bundesverfassungsgericht hat in seinem Beschluss vom 28. Juni 2017 (1 BvR 1387/17, juris, Rn. 21 ff.) hinsichtlich der vorliegenden Versammlung ausgeführt, dass ein solches Protestcamp schwierige und in der verfassungsrechtlichen Rechtsprechung ungeklärte Fragen hinsichtlich der Versammlungsfreiheit aufwerfe. Angesichts dieser neuen Formen und Qualität stellen sich weitreichende Folgefragen im Hinblick auf die Offenheit des Versammlungsgrundrechts für Fortschreibungen. Diese Fragen könnten im Rahmen des Eilrechtsschutzes nicht beantwortet werden, sondern müssten – nach Aufbereitung durch die Fachgerichte – einem Verfahren in der Hauptsache vorbehalten bleiben.

Die Zulässigkeit der Feststellungsklage scheitert – soweit sie durch Zeitablauf erledigte Verwaltungsakte betrifft – schließlich nicht an dem Subsidiaritätsgebot des § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Der Kläger kann nicht auf eine Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO betreffend die Rechtswidrigkeit der Verwaltungsakte gemäß § 43 Abs. 2 HmbVwVfG wegen Zeitablaufs verwiesen werden.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist § 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO seinem Zweck entsprechend einschränkend auszulegen und anzuwenden. Die Vorschrift steht der Feststellungsklage nicht entgegen, wenn eine Umgehung der besonderen Bestimmungen für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen – bzw. für an deren Stelle tretende Fortsetzungsfeststellungsklagen – nicht droht und die Feststellungsklage den effektiveren Rechtsschutz bietet (BVerwG, Urt. v. 29.4.1997, 1 C 2/95, juris, Rn. 21 und v. 22.8.2007, 6 C 22/06, juris, Rn. 11). Beide Voraussetzungen sind im vorliegenden Fall erfüllt.

Eine Fortsetzungsfeststellungsklage, die einen vor Klageerhebung und vor Eintritt der Bestandskraft erledigten Verwaltungsakt zum Gegenstand hat, ist nicht an die Einhaltung der Klagefrist aus § 74 VwGO gebunden (vgl. BVerwG, Urt. v. 14.7.1999, 6 C 7/98, juris,

Rn. 20; Kopp/Schenke, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 113, Rn. 128). Vor diesem Hintergrund ist es unschädlich, dass der Kläger die Feststellungsklage erst am 11. Januar 2018 erhoben hat, obwohl die Verfügungen am 2. Juli 2017 bekanntgegeben worden waren. Hinsichtlich des Antrags zu 1. wurde das Fristerfordernis nicht unterlaufen, da es sich bei der Absperrung um einen Realakt handelt, bei dem auch vor Erledigung nicht die Anfechtungsklage, sondern ebenfalls die Feststellungsklage einschlägig gewesen wäre. Auch bietet die Feststellungsklage im Vergleich mit einer auf die Rechtmäßigkeit der Verfügungen bezogenen Fortsetzungsfeststellungsklage wirkungsvolleren Rechtsschutz. Sie ermöglicht es, den die Beteiligten interessierenden versammlungsrechtlichen Schutz des Protestcamps einschließlich der von diesem in Anspruch genommenen Infrastruktur in den Mittelpunkt der Entscheidung zu stellen (in diesem Sinne nunmehr BVerwG, Urt. v. 24.5.2022, 6 C 9/20, juris, Rn. 15)

II. Die Klage hat – soweit sie zulässig ist – in der Sache Erfolg. Die Absperrung zur Entenwerder Halbinsel am 2. Juli 2017 im Zeitraum von 12.00 Uhr bis 20.24 Uhr war rechtswidrig (hierzu 1.). Auch die erteilte mündliche Verfügung seitens der Beklagten, wonach auf der Entenwerder Halbinsel die Veranstaltung nicht errichtet werden dürfe, war rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (hierzu 2.). Auch die Auflage Ziffer 3 in der Anmeldebestätigung vom 2. Juli 2017, soweit darin das Aufstellen von Schlafzelten, das Errichten von Duschen sowie der Aufbau von Küchen vollständig verboten wurde, war rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten (hierzu 3.)

1. Die Absperrung des Zugangs zur Entenwerder Halbinsel am 2. Juli 2017 im Zeitraum von 12.00 Uhr bis 20.24 Uhr durch die Einsatzkräfte der Polizei war rechtswidrig.

Die Absperrung durch die Beklagte stellt eine Maßnahme der Verwaltungsvollstreckung in Form des unmittelbaren Zwangs dar (hierzu a). Die Voraussetzungen der Verwaltungsvollstreckung waren vorliegend nicht erfüllt (hierzu b).

a) In Ermangelung einer eigenständigen Regelung zur Vollstreckung im Versammlungsgesetz findet unabhängig von der Frage, ob eine Versammlung vorliegt, das Hamburgische Verwaltungsvollstreckungsgesetz (HmbVwVG) Anwendung. § 15 HmbVwVG verweist hinsichtlich der Anwendung unmittelbaren Zwangs auf den Dritten Teil des Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (SOG). Nach § 18 Abs. 1 SOG ist unmittelbarer Zwang die Einwirkung auf Personen oder Sachen durch körperliche Gewalt, durch Hilfsmittel der körperlichen Gewalt und durch Waffen. Nach § 18 Abs. 2 SOG ist körperliche Gewalt jede unmittelbare körperliche Einwirkung auf Personen oder Sachen. Vorliegend wurde dem Kläger und den übrigen Versammlungsteilnehmerinnen und -

teilnehmern durch die Absperrung der Polizeikräfte der Zutritt zum Gelände des geplanten Veranstaltungsortes verwehrt. Diese hätten die Halbinsel Entenwerder nur durch die Überwindung in ihrem Weg befindlicher körperlicher Hindernisse erreichen können.

b) Die Voraussetzungen der Verwaltungsvollstreckung lagen jedoch nicht vor, da es sowohl an einem vollstreckbaren Verwaltungsakt fehlte (hierzu aa) als auch die Voraussetzungen für eine Vollstreckungsmaßnahme zur Gefahrenabwehr nicht erfüllt waren (hierzu bb).

aa) Nach § 3 Abs. 1 HmbVwVG findet die Verwaltungsvollstreckung aus folgenden vollstreckbaren Titeln statt: 1. Verwaltungsakten, 2. öffentlich-rechtlichen Verträgen, soweit eine Partei sich der sofortigen Vollstreckung aus dem Vertrag unterworfen hat, 3. besonderen Verzeichnissen, Tabellen und ähnlichen Urkunden, 4. gerichtlichen Entscheidungen, soweit sie von einer Behörde zu vollziehen sind, 5. einer gesetzlich zugelassenen Selbstveranlagung hinsichtlich öffentlich-rechtlicher Pflichten und 6. einem Beitragsnachweis einer Arbeitgeberin oder eines Arbeitgebers nach § 28f Abs. 3 SGB IV. Vorliegend kommt lediglich der Verwaltungsakt in Betracht. Dieser ist in der Entscheidung der Polizeiführung vom 2. Juli 2017 um 2.39 Uhr zu sehen, den Campaufbau bis zum Ergehen einer neuen (schriftlichen) Verfügung zu untersagen. Durch die Äußerung des Polizeibeamten vor Ort am 2. Juli 2017 um ca. 12 Uhr ist der Verwaltungsakt nach § 41 HmbVwVfG bekanntgegeben worden.

Dieser war jedoch nicht vollstreckbar. Aus einem Verwaltungsakt darf nach § 3 Abs. 3 HmbVwVG nur vollstreckt werden, wenn 1. der Verwaltungsakt unanfechtbar geworden ist, 2. seine sofortige Vollziehung angeordnet worden ist oder 3. einem Rechtsbehelf gegen den Verwaltungsakt keine aufschiebende Wirkung zukommt. Diese Voraussetzungen sind nicht erfüllt.

Da der Verwaltungsakt unmittelbar vor der Vollstreckung erst bekanntgegeben wurde, ist er zu diesem Zeitpunkt nicht unanfechtbar geworden. Auch die sofortige Vollziehung wurde seitens der Beklagten nicht angeordnet.

Schließlich war gesetzlich nicht vorgesehen, dass einem Rechtsbehelf gegen den hier in Rede stehenden Verwaltungsakt – entgegen § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO – keine aufschiebende Wirkung zukommt.

Eine von Gesetzes wegen ergebende sofortige Vollstreckbarkeit könnte vorliegend allenfalls aus § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO folgen. Die Voraussetzungen sind jedoch nicht erfüllt. Danach entfällt die aufschiebende Wirkung eines Widerspruchs (bzw. einer Anfechtungsklage) bei unaufschiebbaren Anordnungen und Maßnahmen von

Polizeivollzugsbeamten. Vorliegend dürfte wohl ein Polizeivollzugsbeamter i.S.d. Vorschrift gehandelt haben, obwohl diese Norm nur die Vollzugspolizei im institutionellen Sinne betrifft (zu der insbesondere die Verkehrs-, Kriminal-, Bereitschafts- und Wasserschutzpolizei sowie die Bundespolizei zählen) und nicht die allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsbehörden umfasst (Puttler, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, Rn. 64), da in Hamburg die Behörde für Inneres und Sport für die Durchführung des Versammlungsgesetzes zuständig ist (vgl. VersammlZustAnO vom 10.12.1968, Amtl. Anz. 1968, 1513, zuletzt geändert durch Art. 37 der Anordnung vom 26. Oktober 2010, Amtl. Anz. 2132).

Allerdings ist die Anordnung nicht unaufschiebbar. Unaufschiebbarkeit bedeutet, dass ein sofortiges polizeiliches Eingreifen erforderlich sein muss, oder der mit dem Verwaltungsakt verfolgte Zweck mit hoher Wahrscheinlichkeit nur bei sofortiger Durchsetzung zu erreichen sein wird (Puttler, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, Rn. 64). Nur bei strikter Beachtung des Merkmals der Unanfechtbarkeit ist § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO mit der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG zu vereinbaren (Finkelnburg, in: Finkelnburg/Dombert/Külpmann, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 7. Aufl. 2017, Rn. 698). Hatte die Vollzugspolizei die Zeit, einen schriftlichen Verwaltungsakt zu erlassen, deutet dies darauf hin, dass keine Unaufschiebbarkeit der Maßnahme vorgelegen hat. In diesem Fall steht der Behörde die Anordnung der sofortigen Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO offen (Finkelnburg, a.a.O., Rn. 698, für eine widerlegbare Vermutung, dass § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO in diesen Fällen nicht einschlägig ist, VG Frankfurt, Beschl. v. 5.10.1989, V/2 H 1826/89, BeckRS 1989, 113604). Vorliegend hätte die Beklagte gerade unter Berücksichtigung der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG den bereits am 2. Juli 2017 um 2.39 Uhr beschlossenen Verwaltungsakt mit dem Inhalt, den Campaufbau bis zum Ergehen einer neuen (schriftlichen) versammlungsrechtlichen Verfügung zu verbieten, schriftlich erlassen und die sofortige Vollziehbarkeit anordnen können. Sie kann sich nicht darauf stützen, dass nunmehr über neun Stunden später ein sofortiges Einschreiten erforderlich gewesen sein sollte, welches durch ihr Unterlassen selber (auch) herbeigeführt wurde. Das Gericht legt hierbei – auch aus eigener Anschauung – zugrunde, dass in dem streitgegenständlichen Zeitraum (fast) eine ständige Arbeitsfähigkeit bei der Versammlungsbehörde vorhanden war, um die im Rahmen des G20-Gipfels anfallende Arbeitslast zu bewältigen. Auch seitens der Verwaltungsgerichtsbarkeit war eine besondere Erreichbarkeit gewährleistet, um effektiven Rechtsschutz garantieren zu können. Der Beklagten wäre es somit in Anbetracht dieser besonderen Konstellation möglich gewesen, nachts eine versammlungsrechtliche

Zwischenverfügung zu erlassen und diese nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO für sofort vollziehbar zu erklären, um dem Kläger vor dem geplanten Eintreffen auf der Entenwerder Halbinsel die Möglichkeit zu eröffnen, hiergegen einstweiligen Rechtsschutz beim Verwaltungsgericht zu suchen. Ein solches Vorgehen wäre für die Beklagte mit einem verhältnismäßig geringen Aufwand verbunden. Überdies ist zu berücksichtigen, dass die Beklagte bereits am 2. Juli 2017 um 0.15 Uhr mit der Errichtung des geplanten Camps um 12.00 Uhr hat rechnen müssen, da mit Beschluss vom 1. Juli 2017 (75 G 3/17) die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs hinsichtlich des Versammlungsverbotes an diesem Standort wiederhergestellt wurde und der Antrag nach § 123 VwGO, den geplanten Aufbau (und Abbau) des Camps zu dulden, mangels Zulässigkeit abgelehnt wurde. Die Kammer führte insoweit aus:

„Sein mit diesem Antrag verbundenes Rechtsschutzziel kann der Antragsteller nämlich bereits mit seinem (erfolgreichen) Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs vom 1. Juli 2017 gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 1. Juli 2017, soweit der Bescheid in Ziffer 1. ein Verbot des Aufbaus und der Durchführung der Versammlung im Elbpark Entenwerder enthält, in Ziffer 3. die Aufstellung von Schlafzelten, das Errichten von Duschen sowie der Aufbau von Küchen untersagt werden und in Ziffer 4. eine Beschränkung der Infrastruktur der Versammlung enthalten ist, wonach nur die Aufstellung von maximal 10 Workshop-Zelten bewilligt wird, erreichen. Mit der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs vom 1. Juli 2017 im genannten Umfang ist es dem Antragsteller vor dem Hintergrund der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 28. Juli 2017 (a.a.O.) und unter Zugrundelegung der obigen Ausführungen unter 1. vorläufig erlaubt, das Protestcamp nach Maßgabe der Anmeldung vom 30. Juni 2017 einzurichten. Soweit der Antragsteller ausgeführt hat, dass die Antragsgegnerin (auch ohne entsprechende Verfügung) den Aufbau des Camps mittels unmittelbaren Zwangs verhindern werde, ist nicht ersichtlich, dass die Antragsgegnerin in Ansehung des hiesigen Beschlusses dennoch faktische Verhinderungsmaßnahmen ergreifen wird, solange dieser nicht durch einen entsprechenden Beschluss in einem etwaigen Beschwerdeverfahren aufgehoben worden ist.“

Die Ausführungen des Gerichts in diesem Beschluss und das Verhalten des Klägers, mittels einstweiligen Rechtsschutzes nach § 123 VwGO die vorläufige Duldung des Aufbaus gerichtlichen klären zu lassen, zeigen deutlich, dass die Beklagte spätestens mit dem Ergehen des Beschlusses sicher mit dem Aufbau des Camps seitens des Klägers und der Teilnehmerinnen und Teilnehmer rechnen musste. Zur Gewährung von effektiven Rechtsschutz hätte die Beklagte somit (zumindest) eine für sofort vollziehbare Zwischenverfügung erlassen müssen. Ein Zuwarten der weiteren Lage, um anschließend „unaufschiebbare“ Maßnahmen zu erlassen, ist nicht von § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 VwGO gedeckt.

bb) Es liegen auch nicht die Voraussetzungen von § 27 HmbVwVG vor. Danach kann bei der Ersatzvornahme und der Anwendung unmittelbaren Zwanges von § 3 Abs. 3, § 6 Abs. 1

und 3, § 8, § 18 Abs. 1, § 23 Abs. 5 sowie §§ 24 und 25 HmbVwVG abgewichen werden, wenn (1.) eine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung auf andere Weise nicht beseitigt werden kann, (2.) dies zum Schutz der Allgemeinheit oder einer oder eines Einzelnen vor einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erforderlich ist, oder (3.) eine rechtswidrige Tat, die einen Straf- oder Bußgeldtatbestand verwirklicht, anders nicht verhindert werden kann. Es handelt sich hierbei um eine Ausnahmegesetzvorschrift, um die Gefahrenabwehr zu ermöglichen.

Unabhängig davon, dass es sich vorliegend bei der Veranstaltung um eine Versammlung handelt (siehe unten) und daher die in Betracht kommenden Vorschriften des Gesetzes über Grün- und Erholungsanlagen (GrAnIG) in der Weise verdrängt werden, dass die Erlaubnisfreiheit öffentlicher Versammlungen unter freiem Himmel einschlägige spezialgesetzliche Erlaubnisvorbehalte suspendiert, liegt keine Störung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung i.S.d. § 27 Abs. 1 Nr. 1 HmbVwVG vor, da ein Schaden vor dem Betreten der Fläche noch nicht eingetreten ist. Die Anwendung des unmittelbaren Zwanges ist auch nicht zum Schutz der Allgemeinheit oder einer oder eines Einzelnen vor einer unmittelbar bevorstehenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung erforderlich. Es stand der Beklagten weiterhin offen, als mildere Maßnahme eine sofort vollziehbare (Zwischen-)Verfügung zu erlassen, gegen die der Kläger hätte einstweiligen Rechtsschutz nachsuchen können. Aus diesem Grunde greift auch § 27 Abs. 1 Nr. 3 HmbVwVG nicht, da ein Verstoß gegen § 8 Abs. 1 Nr. 3 GrAnIG (Benutzung über die Zweckbestimmung hinaus) – der ohnehin durch die Erlaubnisfreiheit der öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel suspendiert wurde – auch anders hätte verhindert werden können, indem die Beklagte eine sofort vollziehbare (Zwischen-)Verbotsverfügung erlassen hätte.

2. Die mündlich erteilte Verfügung seitens der Beklagten, wonach auf der Entenwerder Halbinsel, beginnend am 2. Juli 2017, 12.00 Uhr kein Protestcamp errichtet werden dürfe, war rechtswidrig und verletzt den Kläger in seinen Rechten.

Als Ermächtigungsgrundlage kommt allein § 15 Abs. 1 VersG in Betracht. Danach kann die zuständige Behörde die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist. Diese Voraussetzungen waren vorliegend nicht erfüllt. Bei der vorgesehenen Veranstaltung handelte es sich um eine Versammlung (hierzu a.), deren Verbot die tatbestandsmäßigen Voraussetzungen nicht erfüllt (hierzu b.)

a) Das Protestcamp mit der Bezeichnung „Alternativen zum Kapitalismus leben und sichtbar machen“ stellte eine Versammlung im Sinne von Art. 8 GG – und damit auch im Sinne von § 1 VersG – dar.

Bei Versammlungen handelt es sich um örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung (BVerfG, Beschl. v. 17.4.2020, 1 BvQ 37/20, juris, Rn. 17). Versammlungen sind durch Art. 8 GG als Ausdruck gemeinschaftlicher, auf Kommunikation angelegter Entfaltung geschützt und stellen eine für die Demokratie unentbehrliche Form der Meinungsäußerung und -bildung dar, wobei Art. 8 GG den gesamten Vorgang des Sich-Versammelns schützt (BVerfG, Beschl. v. 17.4.2020, 1 BvQ 37/20, juris, Rn. 17, Beschl. v. 7.11.2015, 2 BvQ 39/15, juris, Rn. 11; BVerwG, Urt. v. 25.10.2017, 6 C 46/16, juris, Rn. 28 und 31 f.). Entscheidend ist, dass die Meinungsbildung und -äußerung mit dem Ziel erfolgt, auf die Öffentlichkeit mit dem Anliegen der Versammlung entsprechend einzuwirken. Die Erörterung und Kundgebung muss dabei Angelegenheiten betreffen, die zur öffentlichen Meinungsbildung bestimmt und geeignet sind (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 (BVerfG, Beschl. v. 24.10.2001, 1 BvR 1190/90, juris, Rn. 63). Von dem Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters nach Art. 8 GG ist prinzipiell die Auswahl des Ortes und die Bestimmung der sonstigen Modalitäten der Versammlung umfasst. Dies betrifft zudem den Zeitpunkt und die Dauer einer Versammlung, ohne dass es eine zeitliche Höchstgrenze für Versammlungen gibt (VGH München, Urt. v. 8.3.2022, 10 B 21.1694, juris, Rn. 83). 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 die Modifikation des geplanten Ablaufs ausräumen oder aber es kommen versammlungsrechtliche Auflagen in Betracht, um eine praktische Konkordanz beim Rechtsgüterschutz herzustellen (BVerfG, Beschl. v. 18.7.2015, 1 BvQ 25/15, juris, Rn. 9). Dabei ist zu berücksichtigen, dass kein numerus clausus der Versammlungstypen besteht. Vielmehr ist der Versammlungsbegriff generell offen für Fortschreibungen (BVerfG, Beschl. v. 28.6.2017, 1 BvR 1387/17, juris, Rn. 22; Friedrich, DÖV 2019, 55, 55; Hartmann, NVwZ 2018, 200, 204 ff.).

Bei der Beurteilung von Protestcamps mit Infrastruktureinrichtung wird hierbei in zwei Schritten vorgegangen (Fischer, NVwZ 2022, 353, 354; dieser Vorgehensweise folgend

zunehmend BVerwG, Urt. v. 24.5.2022, 6 C 9/20, juris, Rn. 16). Im ersten Schritt ist zu bewerten, ob eine Veranstaltung überhaupt eine Versammlung i.S.d. Art. 8 GG darstellt, weil sie neben „versammlungsspezifischen“ Elementen – also solchen, die auf die öffentliche Meinungsbildung und -kundgabe abzielen und damit entsprechend des oben dargestellten Maßstabes zum Wesensmerkmal der Versammlung beitragen – bedeutsame diesem Zweck nicht zuzurechnende Elemente enthalten kann. Auf dieser ersten Ebene ist das „Gesamtgepräge“ der Veranstaltung in den Blick zu nehmen. Enthält eine Veranstaltung sowohl Elemente, die auf eine Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet sind, als auch solche, die diesem Zweck nicht zuzurechnen sind, ist entscheidend, ob eine derart gemischte Veranstaltung ihrem Gesamtgepräge nach eine Versammlung ist. Hierbei ist in erster Linie auf die Sicht eines Außenstehenden abzustellen, der sich zum Zeitpunkt der Veranstaltung an ihrem Ort befindet, und ob der Veranstalter sein Konzept schlüssig dargelegt hat (BVerwG, Urt. v. 22.8.2007, 6 C 22/06, juris, Rn. 17). Kann ein Übergewicht des einen oder des anderen Bereichs nicht zweifelsfrei festgestellt werden, bewirkt der hohe Rang der Versammlungsfreiheit, dass die Veranstaltung wie eine Versammlung zu behandeln ist (BVerfG, Beschl. v. 27.10.2016, 1 BvR 458/10, juris, Rn. 112; BVerwG, Urt. v. 16.5.2007, 6 C 23/06, Rn. 16 ff. u. Urt. v. 22.8.2007, 6 C 22/06, juris, Rn. 22).

Sofern auf dieser ersten Ebene eine Veranstaltung aufgrund ihres Gesamtgepräges eine Versammlung darstellt, ist auf zweiter Ebene zu untersuchen, ob Infrastruktureinrichtungen dem Schutzbereich des Art. 8 GG unterfallen. Hierbei handelt es sich um eine Ausnahme von dem Grundsatz, dass, wenn nach dem Gesamtgepräge eine Versammlung vorliegt, sämtliche Elemente derselben in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit fallen (Fischer, NVwZ 2022, 353, 354 f. m.w.N.). Ob Infrastruktureinrichtungen (oder bestimmte Gegenstände) in den Schutzbereich des Art. 8 GG fallen, beurteilt sich danach, ob diese einen funktionalen oder symbolischen Bezug zur kollektiven Meinungskundgabe aufweisen (vgl. nur VGH München, Beschl. v. 12.4.2012, 10 CS 12.767, Rn. 10 m.w.N.; OVG Münster erweitert den Bezug um eine konzeptionelle Komponente, Beschl. v. 16.6.2020, 15 A 3138/18, juris, Rn. 56). Ob in diesem Sinne ein Versammlungsbezug vorliegt, ist von der Versammlungsbehörde nach einem objektiven Maßstab im Einzelfall zu beurteilen, deren Grundlage das Vorbringen der Veranstalter ist (OVG Münster, Beschl. v. 16.6.2020, 15 A 3138/18, juris, Rn. 58).

Diese beiden Ebenen sind jedoch nicht strikt voneinander getrennt, sondern können ineinandergreifen. So kann für die Beurteilung des Gesamtgepräges auf der ersten Ebene von Bedeutung sein, ob die vorhandene Infrastruktur versammlungsspezifischen Zwecken

dient, sowie kann hinsichtlich der auf zweiter Ebene gestellten Frage des funktionalen oder symbolischen Bezugs das auf erster Ebene entwickelte Kriterium des Gesamtpräges Anwendung finden, wenn die Infrastruktureinrichtung selbst gemischte Zwecksetzungen aufweist (hierzu Fischer, NVwZ 2022, 353, 354 f. m.w.N.).

Unter Beachtung dieses Maßstabes handelt es sich bei der Veranstaltung des Klägers „Alternativen zum Kapitalismus leben und sichtbar machen“ insgesamt um eine Versammlung i.S.d. Art. 8 GG. Unter Heranziehung des Gesamtpräges besteht kein Überwiegen der nicht versammlungsspezifischen Elemente. Dazu im Einzelnen:

Die vom Kläger geplante Veranstaltung wird dadurch bestimmt, dass entsprechend deren Ziel, aus antikapitalistischer Sicht einen Gegenentwurf zu den durch den G20-Gipfel repräsentierten Gesellschaftsmodellen zu diskutieren und zu leben, zahlreiche Veranstaltungen, die sich an den durch den G20-Gipfel bestimmten Themen orientieren, auf den geplanten Bühnen, dem Zirkuszelt sowie den Workshop-Zelten stattfinden sollten. So finden sich in dem Zeitplan (Anlage K 34) und dem vorläufigen Programm (Anlage K 33) überwiegend Themenkomplexe, die einen unmittelbaren Bezug zur Meinungsbildung- und -äußerung aufweisen, wie z.B. am 30. Juni 2017, Vormittag, Bühne 2 „Gezi Park ist überall“ und anschließend „G20 und Patriarchat“, am 1. Juli 2017, Nachmittag, Barrio 4, „Perspektiven auf eine gleichberechtigte Arbeitsteilung“, am gleichen Tag, Nacht WS 1 „Türkei – was läuft den[n] da?“, am 2. Juli 2017, Vormittag, Bühne 1 „G20 und Rassismus“, Barrio 1 „Klimawandel und Tierproduktion“, nachmittags, WS „G20 und Neokolonialismus“, Barrio 2 „Bericht aus Russland und Tschetschenien mit anschließender Diskussion“, nachts, WS 1 „Der tiefe Staat (BRD)“, am 4. Juli 2017, Vormittag, WS 1 „Kein Gott, kein Staat, kein Vaterland – eine Geschichte des Anarchismus, Nachmittag, Bühne2/Wiese „Queer-Feministische Perspektiven auf G7 und G20“, Abend, Barrio 2 „Vortrag: sexuelle Gewalt als staatlicher Terror gegen politischen Widerstand in Mexico“, am 5. Juli 2017, Vormittag, WS 1 „Neue Interpretationen der Kritik der politischen Ökonomie“, Nachmittag, WS 1 „Ein Gipfel ohne Afrika – Wie repräsentativ kann das sein?“, ebenfalls am Nachmittag „Vortrag und Diskussion: Faschismus im aktuellen kapitalistischen Kontext – G20“, am Abend, Barrio 2 „Geflüchtete Frauen in Hamburg“, am 5. Juli 2017, Vormittag, Barrio 1 „Ungehorsam für die Klimagerechtigkeit“, nachmittags, Bühne 1 „There will be no climate justice without gender justice“, am Abend WS1 „Ein Leben ohne Kapitalismus – Utopien entwickeln. Mit Projekten aus Spanien und Italien“, am 6. Juli 2017, Vormittag, WS 1 „Wert, Geld, Arbeit, was soll das eigentlich?“, am Nachmittag, WS 1 „Verteidigungspolitik – Ein Staat ohne Armee, funktioniert das?“, am Abend, WS 2 „Was Nelsen Mandela uns heute zu sagen hätte?“, am 7. Juli 2017, Vormittag, WS 1 „Warum leben wir immer noch im

Kapitalismus? Aus Fehlern der [...]“, am Abend, Barrio 3 „Kampf dem Sklavenhandel! Organisierung im Leiarbeitersektor“, am 8. Juli 2017, Nachmittag, Barrio 3 „Der Logistiksektor – Boomender Bereich des Niedriglohns“ und am 8. Juli 2017, Vormittag, Bühne 1 „Das war der Gipfel?! Kritischer Rückblick“. Diesen Formaten der Diskussion und der Meinungskundgabe ist Versammlungscharakter beizumessen (so explizit auch OVG Hamburg, Beschl. v. 22.6.2017, 4 Bs 125/17, juris, Rn. 51: „unzweifelhaft Versammlungscharakter“). Der Umstand, dass in dem Programm auch Sportangebote, wie z.B. Yoga, einige Filmvorführungen und sonstige Themen wie z.B. „Rotznasen – Kinderaktion“ oder „Choreografie Radioballet“ enthalten sind, lässt den versammlungsspezifischen Charakter aufgrund der untergeordneten Bedeutung dieser Elemente nicht entfallen.

Dies gilt auch für die geplanten Infrastrukturmaßnahmen. Im Schreiben vom 30. Juni 2017 zählte der Kläger insoweit Folgendes auf: 50 mobile Toiletten, 30 Pissairs, 10 Waschmöglichkeiten (je 8 Wasserhähne), 3 Küchen, 1 Bar, 1 Bühne für 1.000 Menschen und Infoturm (6x6m Grundfläche, 5m hoch). Zudem waren bis zu 1.500 kleine Schlafzelte für bis zu 3.000 Menschen zu Stoßzeiten vorgesehen. Entsprechend der obigen Ausführungen spielt die versammlungsrechtliche Bewertung dieser Infrastruktur (auf der zweiten Ebene) bereits in die erste Ebene hinein. Vorliegend kann es dahinstehen, ob zwischen der Infrastruktur (einschließlich Zelten) und dem Protestcamp ein symbolischer Bezug besteht, da zumindest ein funktionaler Zusammenhang vorliegt. In der Rechtsprechung herrscht ein heterogenes Meinungsbild vor, welche Verknüpfung zwischen den infrastrukturellen Einrichtungen mit der konkreten Meinungskundgabe bestehen muss (vgl. Fischer, NVwZ 353, 355 ff., hierauf ebenfalls verweisend nunmehr BVerwG, Ur. v. 24.5.2022, 6 C 9/20, juris, 23). Dieses reicht von einer inhaltlichen Verknüpfung der infrastrukturellen Einrichtung mit der konkreten Meinungskundgabe bis hin zu der Auffassung, dass ein logistischer Bezug ausreichen soll, wobei sich eine eher großzügigere Linie in der Rechtsprechung abzeichnet (hierzu m.w.N. Fischer, NVwZ 2022, 356 ff.). Vorliegend ist nach Auffassung der Kammer hinsichtlich der Beurteilung eines funktionalen Zusammenhangs eine wertende Gesamtbetrachtung anzustellen, bei der insbesondere die Entwicklungsoffenheit des Versammlungsbegriffs für neue Versammlungstypen, das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters, ein nachvollziehbares Gesamtkonzept und die örtlichen Gegebenheiten vor Ort einzubeziehen sind (so im Ergebnis auch Friedrich, DÖV 2019, 55, 58, der sich für den Schutz einer akzessorischen Infrastruktur ausspricht; so im Ergebnis auch Fischer, NVwZ 2022, 353, 359). Vorliegend hat der Kläger ein in sich stimmiges Gesamtkonzept präsentiert, welches in unmittelbarem Kontext mit dem G20-

Gipfel zu betrachten ist, der 2017 in Hamburg stattfand. Als Protestbewegung sollte das Camp während des gesamten Gipfels (einschließlich einer Aufbau- und Abbauphase) ein Gegengewicht zu dem Gipfel begründen. Vor diesem Hintergrund erklärt sich die Dauer des Camps. Die Veranstaltung sollte während dieser Zeit ein kommunikativer Ort sein, an dem permanent (der Kläger spricht insoweit davon, dass „auch in Zwischensituationen“ politisch kommuniziert werde) zwischen den einzelnen Teilnehmerinnen und Teilnehmern, z.B. zwischen den Workshops oder beim Essen, ein Austausch im Sinne einer Meinungsäußerung und -kundgabe erfolgen sollte. Die Durchführung einer solchen Veranstaltung ist bei diesem nachvollziehbaren Gesamtkonzept von dem Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters gedeckt und für einen Außenstehenden vor Ort aufgrund der Ausgestaltung des Camps mit seinen Bühnen und Workshopzelten und der räumlichen und zeitlichen Nähe zum stattfindenden G20-Gipfel erkennbar. Ein solches Protestcamp würde jedoch leerlaufen, würde man einen unmittelbaren inhaltlichen Bezug der Infrastruktur zu dem jeweiligen Veranstaltungstenor verlangen. Ausreichend – aber auch erforderlich – ist, dass sich die Infrastruktureinrichtung als Teil des schlüssigen Gesamtkonzepts darstellt und für deren Durchführung erforderlich ist. Wie oben ausgeführt, besteht für (einige) Zelte, Toiletten und Küchen ein ausreichender Bezug. Denn eine anderweitige Unterbringung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer würde nicht nur dem Konzept zuwiderlaufen, sondern wäre auch in tatsächlicher Hinsicht im damaligen Zeitraum sehr schwierig gewesen. Zwar weist der statistische 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) im Juli 2017 bei einer angebotenen Bettenkapazität von 60.984 eine Auslastung von (nur) 70,1 % aus. Allerdings dürfte in dieser Zeit eine Unterbringung in bestimmten Hotels für die Demonstrationsteilnehmerinnen und -teilnehmer nicht möglich sein, da in diesen ausschließlich Gipfelteilnehmerinnen und -teilnehmer und deren Entourage untergebracht waren und daher nicht zur Verfügung standen (zu diesem Aspekt, allerdings zu einer anderen Bewertung kommend VG Hamburg, Urt. v. 15. Juli 2020, 10 K 307/18, juris, Rn. 74). Aufgrund dieser kapazitären Engpässe auf der einen Seite und der hohen erwarteten Teilnehmerzahl auf der anderen Seite wäre eine gewerbliche Unterbringung, soweit überhaupt möglich, wohl mit hohen Kosten verbunden. Dadurch wäre zahlreichen Teilnehmerinnen und Teilnehmern eine Beteiligung wesentlich erschwert gewesen. Auch dieser Umstand spricht im Rahmen der Gesamtbewertung in der vorliegenden (besonderen) Situation für die Einbeziehung der vom Kläger vorgesehenen Infrastruktur zur Unterbringung der Teilnehmerinnen und Teilnehmer in den Versammlungsbegriff.

Vorliegend muss die Kammer nicht dazu Stellung nehmen, ob entsprechend der Anmeldung des Klägers sämtliche Infrastruktureinrichtungen, einschließlich der 1.500 Schlafzelte, für die Verwirklichung des Gesamtkonzepts erforderlich waren, da zumindest in Anbetracht der Größe und Dauer der Veranstaltung ein Großteil der angemeldeten Infrastruktureinrichtungen vom Schutzbereich des Art. 8 GG umfasst ist. Daher ergibt diese versammlungsrechtliche Bewertung, dass unter Beachtung des Gesamtpräges der Veranstaltung kein Überwiegen der nicht versammlungsspezifischen Elemente vorliegt.

b) Das in der mündlichen Verfügung ausgesprochene Verbot erfüllt nicht die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG.

Nach § 15 Abs. 1 VersG kann die Behörde die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umstände die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist.

Der Begriff der öffentlichen Sicherheit umfasst den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.6.2008, 6 C 21.07, juris, Rn. 13). Während die öffentliche Ordnung die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden und mit dem Wertgehalt des Grundgesetzes zu vereinbarenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets anzusehen ist (BVerfG, Beschl. v. 7.4.2001, 1 BvQ 17/01, juris, Rn. 32).

Eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit setzt eine Sachlage voraus, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit, das heißt „fast mit Gewissheit“ (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.6.2008, 6 C 21.07, juris, Rn. 14; OVG Magdeburg, Beschl. v. 13.2.2012, 3 L 257/10, juris, Rn. 12; OVG Koblenz, Beschl. v. 27.5.2011, 7 B 10627/11, juris, Rn. 4; OVG Bautzen, Urt. v. 28.8.2009, 3 B 40/06, juris, Rn. 17; Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 628; siehe auch BT-Drs. 8/1845, S. 11: „mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit“), zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgüter führt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.12.2007,

1 BvR 2793/04, juris, Rn. 20; Beschl. v. 21.4.1998, 1 BvR 2311/94, juris, Rn. 27). Erforderlich ist damit im Rahmen des § 15 Abs. 1 VersG eine (gesteigerte) konkrete Gefahr. Abstrakte Gefahrenlagen reichen tatbestandlich nicht aus.

Unter Berücksichtigung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit sind bei Erlass von beschränkenden Verfügungen keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose zu stellen (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. 17; Beschl. v. 19.12.2007, 1 BvR 2793/04, juris, Rn. 20). Als Grundlage der Prognose sind konkrete und tatsächliche Anhaltspunkte („erkennbare Umstände“) erforderlich, die in nachvollziehbarer Weise auf eine unmittelbare Gefahr hindeuten und bei verständiger Würdigung eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts begründen. Bloße Verdachtsmomente oder Vermutungen reichen nicht aus. Gibt es neben Anhaltspunkten für die von der Behörde zugrunde gelegte Gefahrenprognose auch Gegenindizien, so sind auch diese in einer den Grundrechtsschutz hinreichend berücksichtigenden Weise einzubeziehen (vgl. – auch zum Folgenden – BVerfG, Beschl. v. 6.6.2007, 1 BvR 1423/07, juris, Rn. 17 m.w.N.). Folgen, deren Eintritt durch entsprechende hoheitliche Vorgaben ausgeschlossen werden können, sind nicht zu berücksichtigen. So dürfen in die Abwägung keine Annahmen über Gefahren eingehen, deren Eintritt bei Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durch geeignete Auflagen begrenzt oder ausgeschaltet werden können. Zwischen der erforderlichen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und der Durchführung der Versammlung muss ferner ein hinreichend bestimmter Kausalzusammenhang bestehen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.4.1998, 1 BvR 2311/94, juris, Rn. 27).

Wie im allgemeinen Polizeirecht gilt für das Versammlungsrecht, dass die Prognose sich auch an der Wertigkeit der betroffenen Rechtsgüter zu orientieren hat. Je größer der anzunehmende Schaden für ein hochwertiges Rechtsgut ist, desto geringer sind die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts (vgl. BVerwG, Urt. v. 26.2.1974, I C 31.72, juris, Rn. 41; OVG Hamburg, Beschl. v. 5.7.2017, 4 Bs 148/17, juris, Rn. 42). Andererseits sind die Anforderungen an die Gefahrenprognose bei einem Versammlungsverbot umso höher, je größer der von dem Versammlungsverbot erfasste räumliche Korridor und je länger der demonstrationsfreie Zeitraum ist (vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 29.5.2008, 11 LC 138/06, juris, Rn. 44; Kniesel/Poscher, NJW 2004, 424, 429). Die materielle Beweislast für das Vorliegen von Gründen für ein versammlungsrechtliches Verbot oder eine Auflage 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). Die Frage, ob bei der gebotenen ex-ante-Betrachtung konkrete Tatsachen vorlagen, die die Annahme einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung begründeten, unterliegt der vollen gerichtlichen Nachprüfung; die darin enthaltenen prognostischen Elemente rechtfertigen keine

Kontrollbeschränkung der Gerichte (vgl. VGH München, Urt. v. 10.7.2018, 10 B 17.1996, juris, Rn. 26).

Vorliegend lag bei der gebotenen ex-ante-Betrachtung keine unmittelbare Gefährdung vor, die ein zeitlich nicht absehbares vollständiges Versammlungsverbot auf der gesamten Fläche rechtfertigt. Die Beklagte trägt zwar vor, dass Gefahren für die Grün- und Erholungsanlagen und den Deichschutz bestanden und ein Sicherheits- und Rettungskonzept fehlten. Dieser Argumentation liegt allerdings zum einen die Auffassung der Beklagten zugrunde, dass es sich bei der Veranstaltung nicht um eine Versammlung nach Art. 8 GG handele, und daher das Grünanlagenrecht nicht suspendiert werde. Zum anderen hat die Beklagte keine konkreten Gefahren benannt, sondern abstrakt die Gefährdung bzw. den Gefahrenverdacht hinsichtlich des Hochwasserschutzes angeführt. Diese abstrakten Ausführungen genügen den oben genannten Maßstäben auch deshalb nicht, weil es sich bei der Fläche auf der Entenwerder Halbinsel um eine Örtlichkeit handelt, auf der in der Vergangenheit größere Konzerte stattgefunden haben und somit zurückliegend mehrfach für größere Personenansammlungen genutzt worden ist. Auch Aspekte der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch gewaltbereite Teilnehmerinnen und Teilnehmer, die das Camp als Rückzugsort und als Ort der Zusammenkunft, Organisation und Koordination der Blockade, Stör- und Protestaktionen nutzen würden, tragen kein vollständiges Verbot, zumal die Beklagte selbst ausführt, dass dieser Aspekt nicht Grundlage der mündlichen Zwischenverfügung gewesen ist, sondern die weitergehende Prüfung des Standortes Entenwerder unter den Aspekten der örtlichen Beschaffenheit, insbesondere des Deichschutzes, der Hochwassergefahr und der Bodenbeschaffenheit. Letztlich zeigt das weitere Vorgehen der Beklagten, eine Teilfläche des geplanten Veranstaltungsgeländes (unter Auflagen) freizugeben, dass eine vollständige Untersagung der Versammlung, deren zeitliche Ausgestaltung für den Kläger nicht abschätzbar war, nicht von einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung getragen wird.

3. Die Auflage Ziffer 3 in der Anmeldebestätigung der Beklagten vom 2. Juli 2017, soweit darin das Aufstellen von Schlafzelten, das Errichten von Duschen sowie der Aufbau von Küchen vollständig verboten wurde, war rechtswidrig und hat den Kläger in seinen Rechten verletzt.

Als Ermächtigungsgrundlage kommt erneut allein § 15 Abs. 1 VersG in Betracht, wonach die zuständige Behörde die Versammlung von bestimmten Auflagen abhängig machen kann, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die

öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist. Diese Voraussetzungen liegen nicht vor. Die Beklagte begründet die Auflage Ziffer 3 allein damit, dass die Infrastruktur nicht vom Schutzbereich des Art. 8 GG umfasst sei, da ihr keine unmittelbare funktionale oder symbolische Bedeutung zukomme. Zudem sei nicht erkennbar und objektiv feststellbar, ob die Übernachtungsgäste zum Zwecke der Teilnahme an Kundgebungen innerhalb des Camps und/ oder an externen Versammlungen nächtigen würden. Wie oben bereits ausgeführt, ist vorliegend die Infrastruktur in Form von Schlafzelten, Duschen und Küchen bei dem streitgegenständlichen Protestcamp vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit umfasst. Die Beklagte trägt nicht vor und es ist im Übrigen auch nicht ersichtlich, dass ohne ein vollständiges Verbot dieser Infrastruktureinrichtungen eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung besteht. Weder Aspekte, dass die Zelte als Rückzugsort und Koordinierungsstätten für gewaltbereite Teilnehmerinnen und Teilnehmer dienen könnten noch örtliche Beschaffenheiten, wie insbesondere Grünanlagen- und Deichschutz, rechtfertigen ein vollständiges Verbot.

III. Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 709, 711 ZPO.

IV. Die Berufung war gemäß § 123a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen. Die Frage, unter welchen Voraussetzungen Infrastruktureinrichtungen vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG geschützt sind bzw. diesbezüglich ein vollständiges Verbot nach § 15 Abs. 1 VersG möglich ist, hat grundsätzliche Bedeutung.

xxx

xxx

xxx