



## **Verwaltungsgericht Hamburg**

# **Urteil**

### **Im Namen des Volkes**

In der Verwaltungsrechtssache

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 3, aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 25. Februar 2022 durch ...

### **für Recht erkannt:**

Es wird festgestellt, dass die Allgemeinverfügung der Beklagten vom 1. Juni 2017, soweit sie unter Ziffer I. 1. die angemeldeten Versammlungen der Klägerin betrifft, rechtswidrig gewesen ist und die Klägerin in ihren Rechten verletzt hat.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Beklagte.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar gegen Sicherheitsleistung in Höhe von 110 % des jeweils zu vollstreckenden Betrages.

Die Berufung wird zugelassen.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen dieses Urteil steht den Beteiligten die Berufung an das Hamburgische Obergerverwaltungsgericht 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 Obergerverwaltungsgericht, 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 Obergerverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Hamburgischen Obergerverwaltungsgericht 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 Klägerin begehrt die Feststellung der Rechtswidrigkeit einer versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügung, soweit diese sich auch auf zwei Versammlungen bezog, die sie im Zusammenhang mit dem G20-Gipfel im Jahr 2017 durchführen wollte.

Am 7. und 8. Juli 2017 fand in den Messehallen in Hamburg der G20-Gipfel statt, an dem zahlreiche Staats- und Regierungschefs sowie Chefs von internationalen Organisationen teilnahmen, für die die Bundesrepublik Deutschland während ihres Aufenthalts in Hamburg die erforderlichen Schutzmaßnahmen zu gewährleisten hatte. Zu den zu ergreifenden Schutzmaßnahmen zählten unter anderem die polizeiliche Begleitung der Transportfahrten vom Hamburger Flughafen zu den Veranstaltungsorten und Unterbringungshotels sowie zwischen diesen jeweiligen Orten einschließlich der Rückwege, die Sicherung der Veranstaltungsorte und Hotels sowie verkehrssichernde und -lenkende Maßnahmen. Die Örtlichkeiten für die Programmpunkte des Gipfels sowie die Hotels für die Unterbringung der Staatsgäste befanden sich im Hamburger Innenstadtbereich und im Stadtteil HafenCity.

Im Hinblick auf den G20-Gipfel erließ die Beklagte am 1. Juni 2017 unter Anordnung der sofortigen Vollziehung gestützt auf § 15 Abs. 1 VersG eine versammlungsrechtliche Verfügung in Form der Allgemeinverfügung (im Folgenden: Allgemeinverfügung) und gab sie gemäß § 41 Abs. 4 Satz 1 HmbVwVfG im Amtlichen Anzeiger vom 9. Juni 2017 (S. 869) bekannt. In dieser Allgemeinverfügung war unter Ziffer I. 1. bestimmt, dass in der Zeit vom 7. Juli 2017 ab 6:00 Uhr bis 8. Juli 2017, 17:00 Uhr innerhalb eines im Einzelnen dargestellten Bereiches, der vom Flughafen bis in die Hamburger Innenstadt reichte und ein 36 km<sup>2</sup> großes Areal umfasste, angemeldete und nicht angemeldete Versammlungen sowie Aufzüge unter freiem Himmel nicht durchgeführt werden dürfen.

Zur Begründung führte die Beklagte aus, dass die Verfügung als Allgemeinverfügung ergehe, weil zum Zeitpunkt des Erlasses nicht abschließend bekannt sei, welche Personen (z.B. auch aus dem Ausland) in dem genannten Zeitraum in den in der Verfügung benannten Bereichen Versammlungen abhalten wollen. Mit Stand vom 31. Mai 2017 seien bereits 18 Versammlungen angemeldet worden. Mit der Anmeldung weiterer Versammlungen sei zu rechnen. Weiter sei davon auszugehen, dass der Versuch unternommen werden würde, nicht angemeldete Versammlungen durchzuführen.

Für den genannten Zeitraum bestehe innerhalb der in der Verfügung bezeichneten Bereiche eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Versammlungen und Aufzüge unter freiem Himmel würden mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu Blockaden der für den G20-Gipfel erforderlichen Fahrstrecken (Protokollstrecken sowie Rettungs- und

Evakuierungswege) und damit zu einer unmittelbaren Gefahr für Leib und Leben der Staatsgäste, Versammlungsteilnehmer, Polizeikräfte und von unbeteiligten Dritten führen. Zugleich würde die Durchführung des G20-Gipfels gefährdet werden. Vor dem Hintergrund, dass die Allgemeinverfügung alle Versammlungsteilnehmer, das heißt eine unbestimmte Vielzahl potentieller Adressaten betreffe, komme es auf eine Gesamtbetrachtung dahingehend an, ob aus dem Kreis aller Teilnehmer von Demonstrationen und sonstigen Aktionen eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu erwarten sei. Dies sei im vorliegenden Fall nach der vom Landeskriminalamt vorgenommenen Lagebeurteilung zu bejahen.

Zur Begründung ihrer Gefahrenprognose nahm die Beklagte zunächst Bezug auf Erfahrungen aus früheren Veranstaltungen. So seien etwa die Gipfeltreffen der G7- bzw. G8-Staaten und andere politisch geprägte Ereignisse von internationaler Bedeutung in der Vergangenheit Ziel von Protestkundgebungen gewesen, bei denen es zu gewaltsamen Ausschreitungen sowie Blockadeaktionen gekommen sei. Zu den Organisatoren entsprechender Demonstrationen hätten mit der Gruppe Attac und der Interventionistischen Linken auch Akteure gezählt, die nunmehr in Bündnissen gegen den G20-Gipfel in Hamburg vertreten seien.

Der Widerstand gegen den G20-Gipfel werde sowohl von bürgerlich-linksalternativen Gruppierungen als auch durch linksextremistische und autonome Klientel organisiert. Wegen der Einzelheiten zu den verschiedenen Bündnissen und Gruppen, ihren Schwerpunkten und der im Zusammenhang mit dem G20-Gipfel geplanten Versammlungen und weiteren Aktionen wird auf Seite 16 ff. der Allgemeinverfügung Bezug genommen. Gemäß der Einschätzung des Landeskriminalamtes biete der G20-Gipfel für die linksextremistischen und autonomen Strukturen in Hamburg die Gelegenheit, ihren Status als eine der führenden linken Szenen des Landes zu manifestieren. Nach den Erklärungen der linken Szene würden die Auswahl Hamburgs als Austragungsort des Gipfels sowie das zu erwartende Polizeiaufgebot als Provokation empfunden, sodass davon auszugehen sei, dass bewusst die Konfrontation mit der Polizei gesucht und eine Eskalation provoziert werden würde. Es werde sich bei dem G20-Gipfel um das innerstädtisch bundesweit größte demonstrative und durch andere Aktionen und Gewalttätigkeiten begleitete Ereignis in den letzten Jahrzehnten handeln, wobei mit der Anreise von mehreren tausend gewaltbereiten Linksextremisten aus Deutschland und dem benachbarten Ausland zu rechnen sei. So sei etwa die Teilnahme von 7.000 bis 8.000 gewaltbereiten Linksextremisten bei einem Aufzug am 6. Juli 2017 wahrscheinlich. Neben Publikationen und Aufrufen im Internet und in sozialen Medien würden bundes- und europaweit Informations- und Mobilisierungsveranstaltungen durchgeführt

und sei bereits mit logistischen Vorbereitungen für die Gegenveranstaltungen zum G20-Gipfel begonnen worden. Bereits seit geraumer Zeit sei zudem eine militante Kampagne in Bezug auf den G20-Gipfel, begleitet durch Mobilisierungsstraftaten, festzustellen. Im Themenzusammenhang G20 seien mit Stand vom 31. Mai 2017 insgesamt 152 Straftaten in Hamburg sowie 87 Taten im übrigen Bundesgebiet zu verzeichnen. Wegen der exemplarischen Benennung von in den Jahren 2016 und 2017 von G20-Gegnern verübten Straftaten wird auf Seite 21 ff. der Allgemeinverfügung verwiesen.

Bei den nach den vorliegenden Erkenntnissen anlässlich des Gipfeltreffens zu erwartenden verschiedenen Protest- und Aktionsformen werde es sich vornehmlich um Versuche handeln, mittels Menschenmasse den G20-Gipfel als solchen und vor allem die Zu- und Abfahrtswege vom Flughafen zu den Veranstaltungsorten und den Hotels zu blockieren. Diese Einschätzung werde durch im Internet veröffentlichte Ankündigungen von diversen linken Gruppierungen (u.a. auch von Attac und der Interventionistischen Linken) und Auszüge aus Interviews mit Personen aus der linken Szene gestützt. Wegen der im einzelnen dokumentierten Aussagen, auf deren Grundlage die Beklagte Gewalttaten, sonstige militante Aktionen und verschiedenartige Blockaden befürchtete, wird auf Seite 28 ff. der Allgemeinverfügung verwiesen. Die Beklagte führte aus, dass die angekündigten Verhinderungsblockaden den Straftatbestand des § 240 StGB erfüllten und schon aus diesem Grund eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellen würden. Dies gelte wegen der erheblichen Gefährdungslage ebenfalls für sogenannte demonstrative Blockaden. Auch Versammlungen mit einer niedrigen Teilnehmerzahl könnten zu einer faktischen bzw. beabsichtigten Blockade führen, insbesondere wenn diese – was angesichts der Ankündigung entsprechender Aktionen zu erwarten sei – an diversen oder sämtlichen Knotenpunkten durchgeführt würden. Selbst wenn Versammlungsteilnehmer keine Blockadeabsicht verfolgen sollten, seien faktische Blockaden bzw. die Verstopfung der Rettungs- und Evakuierungswege sowie der Protokollstrecken aufgrund der Masse der Demonstranten sicher zu erwarten, weil das insgesamt zu erwartende Teilnehmerpotential bei angemeldeten und nicht angemeldeten Versammlungen im Zeitraum vom 7. Juli bis 8. Juli 2017 etwa 100.000 Personen betragen dürfte. Für Versammlungen, die zunächst weder eine Blockade beabsichtigten noch angesichts der erwarteten niedrigen Teilnehmerzahl selbst herbeiführen könnten, bestehe das Risiko, dass sie zum Zulaufpunkt für Personen mit Blockadeabsichten würden. Gerade von Versammlungsteilnehmern, die sich einer Versammlung anschließen, zu der sie keinen Bezug hätten, seien Störungen oder Blockaden zu erwarten. Hierbei müsse gesehen werden, dass eine Reglementierung von Versammlungen auf eine bestimmte (geringe) Teilnehmerzahl rechtlich nicht zulässig und faktisch nicht umsetzbar

wäre, da öffentliche Versammlungen für jedermann öffentlich zugänglich seien. Eine erkennbare Trennung bzw. Differenzierung zwischen Störern und Nichtstörern wäre aufgrund der vielfältig zu erwartenden Widerstandsformen mit einer Vielzahl von agierenden Personen und Personengruppen nicht möglich.

Für die Bundesrepublik und damit auch für das Hamburger Stadtgebiet liege überdies eine nach wie vor anhaltend hohe abstrakte Gefahr aus dem Bereich des islamistischen Terrorismus vor. Die Staatsgäste und die Vertreter des Gastgebers seien als lukrative öffentlichkeitswirksame Anschlagziele einzustufen, was eine besondere Gefährdung begründe. Die Staatsgäste seien teilweise in die höchsten polizeilichen Gefährdungsstufen eingestuft. Es bestehe eine Dauergefahr für das Leben dieser Schutzpersonen, was bedeute, dass zwar der Zeitpunkt des schädigenden Ereignisses ungewiss sei, mit ihm aber jederzeit gerechnet werden müsse, mithin die hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts über einen längeren Zeitraum hinweg zu jedem Zeitpunkt bestehe. Im Falle von Blockaden auf den Protokollstrecken würde ein Aufstoppen bzw. Anhalten die unmittelbare Gefahr für Leib und Leben der Schutzpersonen erheblich steigern, weil im Moment des Verweilens ein Anschlag oder direkter Angriff auf die Kolonne möglich sei. Ein statisches Ziel könne gegenüber einem beweglichen Ziel mit Kurz- und Langwaffen oder sonstigen Anschlagsmitteln zielgenauer getroffen werden.

Zudem bestehe die unmittelbare Gefahr, dass die von der Bundesregierung einberufene internationale Konferenz des G20-Gipfels als eine rechtmäßige Veranstaltung des Staates, welche selbständig vom Schutzgut der öffentlichen Sicherheit im Sinne von § 15 VersG umfasst sei, erheblich gestört und verzögert werde bzw. schlimmstenfalls nicht durchgeführt werden könne. Dies stelle das erklärte Ziel zahlreicher zu erwartender Teilnehmer an Aktionen und Versammlungen während des G20-Gipfels dar.

Bei einer Unpassierbarkeit der in den von der Allgemeinverfügung umfassten Bereichen liegenden Protokollstrecken und Rettungs- und Evakuierungswege wären darüber hinaus das Leben und die Gesundheit der Versammlungsteilnehmer selbst als unmittelbar gefährdet anzusehen.

Auf Seite 52 ff. der Allgemeinverfügung legte die Beklagte unter Schilderung der spezifischen örtlichen Verhältnisse im Einzelnen dar, warum sich nach ihrem Dafürhalten zur Absicherung der Protokollstrecken sowie der Rettungs- und Evakuierungswege – auch unter Berücksichtigung von Art. 8 GG – die Notwendigkeit der konkret verfügten räumlichen Beschränkung ergebe.

Soweit durch die Verfügung auch Nichtstörer in Anspruch genommen würden, sei dies aufgrund der beschriebenen Gemengelage und der dadurch entstehenden Unmöglichkeit einer eindeutigen Differenzierung zwischen friedlichen und blockierenden bis hin zu gewaltbereiten und gewalttätigen Versammlungsteilnehmern ausnahmsweise zulässig. Die beschriebenen Gefahren für Leib, Leben und Gesundheit von Schutzpersonen, Versammlungsteilnehmern, Polizeikräften und unbeteiligten Dritten könnten auch unter Heranziehung von landes- und bundesweit verfügbaren Polizeikräften nicht abgewehrt werden.

Die Verfügung der örtlichen Beschränkung von Versammlungen und Aufzügen unter freiem Himmel in Form der Allgemeinverfügung sei schließlich geeignet, erforderlich und angemessen und genüge damit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Die Verfügung sei insbesondere auch gegenüber Veranstaltern und Versammlungsteilnehmern angemessen, die nicht die Absicht hätten, sich an durch Art. 8 GG nicht gedeckten Versammlungsblockaden oder anderen rechtswidrigen Aktionen zu beteiligen. Denn es sei zu prognostizieren, dass auch von diesen die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdende Blockaden ausgehen würden, weil mit einem ungehinderten Zulauf von Versammlungsteilnehmern, die Blockaden beabsichtigten oder militante Aktionen planten, zu rechnen bzw. ein solcher Zulauf nicht zu verhindern sei und zudem angesichts der besonderen Gemengelage die unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit nicht anders abgewendet werden könne. Wegen der näheren Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit wird auf Seite 57 ff. der Allgemeinverfügung Bezug genommen.

Am 14. bzw. am 15. Juni 2017 meldete die Klägerin, die sich bei Attac Deutschland engagiert, bei der Beklagten für den 7. Juli 2017 zwei Versammlungen unter freiem Himmel mit dem Tenor/Motto „Freihandel Macht Flucht“ an. Vorgesehen waren eine Versammlung in der Zeit von 12:00 Uhr bis 14:00 Uhr in der Großen Reichenstraße 27 und eine Versammlung in der Zeit von 12:00 Uhr bis 16:00 Uhr am Neuen Jungfernstieg 21. Als Veranstalter wurde jeweils Attac Deutschland benannt. Die erwartete Teilnehmerzahl war je Versammlung mit 50 Personen angegeben. Es sollte blaue Folie (4x5 Meter) auf dem Boden ausgebreitet werden, auf der zwei Personen in einem Schlauchboot „schwimmen“ sollten. Auf der blauen Fläche sollten außerdem Schuhe, Kartons, Rucksäcke sowie einige Teilnehmerinnen und Teilnehmer „treiben“. Geplant waren zudem Redebeiträge zu migrationspolitischen Themen und das Abspielen von Musik.

Zu den Versammlungen erklärte die Klägerin, sie habe die Örtlichkeiten gewählt, weil die Bundesregierung Afrika in das Zentrum der laufenden G20-Präsidentschaft gestellt habe. Die Versammlung in der Großen Reichenstraße habe vor einem Kontorhaus – dem Afrikahaus – stattfinden sollen, das an das historische koloniale Erbe Hamburgs erinnere. Dort

hätten sich der aktuelle Stand der handelspolitischen Beziehungen zwischen den G20-Staaten und den afrikanischen Staaten und deren Auswirkungen auf die Migration besonders anschaulich thematisieren lassen. Aus den gleichen Gründen habe die Versammlung am Neuen Jungfernstieg vor der Hamburger Geschäftsstelle des Afrika-Vereins der deutschen Wirtschaft stattfinden sollen.

Beide Versammlungsorte befinden sich in zentraler Innenstadtlage und wurden vom räumlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung erfasst. In der Straße Neuer Jungfernstieg befindet sich das Hotel Vier Jahreszeiten, in dem nach Presseberichten während des G20-Gipfels die Delegation des Königreichs Saudi-Arabien übernachtet hat. In einigen hundert Metern Entfernung von der Großen Reichenstraße 27 befinden sich das Hotel Park Hyatt (Bugenhagenstraße), in dem der Präsident der Russischen Föderation untergebracht werden sollte, sowie das Hotel Sofitel (Alter Wall), in dem der türkische Staatspräsident übernachten sollte (vgl. <http://www.abendblatt.de/hamburg/g20/article211037215/Die-Hotels-Wo-Putin-Merkel-und-Macron-schlafen.html>, zuletzt aufgerufen am 12.4.2022).

Mit Schreiben vom 19. Juni 2017 gab die Beklagte der Klägerin auf ihre Versammlungsanmeldungen die Allgemeinverfügung zur Kenntnis. Aufgrund dieser Verfügung seien die von ihr angemeldeten Versammlungen an den angegebenen Versammlungsorten untersagt.

Unter dem 26. Juni 2017 erhob die Klägerin Widerspruch gegen die Allgemeinverfügung. Einen Eilantrag der Klägerin auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs lehnte das Verwaltungsgericht Hamburg mit Beschluss vom 30. Juni 2017 (Az. 3 E 6460/17) ab. Die gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts gerichtete Beschwerde der Klägerin wies das Hamburgische Obergericht mit Beschluss vom 6. Juli 2017 (Az. 4 Bs 155/17) zurück.

Am 20. März 2018 hat die Klägerin Klage erhoben. Die Klage sei als Fortsetzungsfeststellungsklage (analog) zulässig. Das erforderliche Feststellungsinteresse folge aus der tiefgreifenden Verletzung ihrer Grundrechte, Art. 19 Abs. 4 GG, einer drohenden Wiederholungsgefahr und ihrem Rehabilitationsinteresse. Die Klage sei auch begründet. Die Allgemeinverfügung sei rechtswidrig gewesen und habe sie in ihren Grundrechten verletzt. Ein „Versammlungstotalverbot“ habe auf der Grundlage von § 15 Abs. 1 VersG nicht ausgesprochen werden dürfen. Ein Versammlungsverbot bedürfe zwingend einer hinreichenden Gefahrenprognose mit Einzelfallbezug, an der es hier gefehlt habe. Zum Zeitpunkt des Erlasses der Allgemeinverfügung habe die Beklagte von den von ihr beabsichtigten Versammlungen keine Kenntnis gehabt. Damit habe sich die Gefahrenprognose der Beklagten gar nicht auf ihre Versammlungen beziehen können. Von den von ihr angemeldeten Versammlungen wäre zudem keine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgegangen.

Konkrete, nachvollziehbare Anhaltspunkte für einen wahrscheinlichen Schadenseintritt hätten zu keinem Zeitpunkt vorgelegen. Es hätte sich bei ihren Versammlungen um friedliche und bunte Veranstaltungen gehandelt, bei denen Meinungsäußerungen getätigt werden sollten. Ihre Versammlungen wären auch wegen der niedrigen Teilnehmerzahlen nicht sicherheitsrelevant gewesen. Sie hätten zudem zu einer Zeit stattgefunden, zu der der G20-Gipfel bereits begonnen gehabt hätte. Die Beklagte habe auch nicht pauschal auf unfriedliche Veranstaltungen der Vergangenheit verweisen dürfen, ohne wiederum Positivbeispiele friedlicher Versammlungen zu berücksichtigen. Ankündigungen Dritter, insbesondere aus dem Internet, müsse sie, die Klägerin, sich im Rahmen einer Gefahrenprognose nicht zu rechnen lassen. Zur Begründung der Prognose hätten zudem nicht einzelne lokale Ereignisse im Vorfeld des G20-Gipfels herangezogen werden dürfen, auch wenn diese einen politischen bzw. ideologischen Bezug zu G20 erkennen lassen sollten. Auch im gerichtlichen Eilverfahren habe die Beklagte nicht dargelegt, warum von ihren Versammlungen Gefahren ausgegangen wären. Es sei pauschal darauf verwiesen worden, dass sie die Versammlungen für Attac angemeldet habe. Dass sich Attac unmittelbar vor dem G20-Gipfel öffentlich von Gewalt distanziert habe, sei unerwähnt geblieben.

Das Versammlungsverbot habe ferner nicht auf einen polizeilichen Notstand gestützt werden dürfen. Die Beklagte habe die Voraussetzungen einer Notstandslage nicht substantiell und überprüfbar dargelegt. Das Verbot sämtlicher Versammlungen in dem in Rede stehenden Gebiet sei außerdem unverhältnismäßig gewesen und daher ermessensfehlerhaft ausgesprochen worden.

Die Klägerin beantragt,

festzustellen, dass die Allgemeinverfügung der Beklagten vom 1. Juni 2017, soweit sie unter Ziffer I. 1. die von ihr angemeldeten Versammlungen betrifft, rechtswidrig gewesen ist und sie in ihren Rechten verletzt hat.

Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

Zur Begründung nimmt sie Bezug auf die Allgemeinverfügung, auf die vorgelegten Sachakten, die Beschlüsse des Verwaltungsgerichts Hamburg und des Hamburgischen Obergerichtes im vorangegangenen Eilverfahren sowie die dort eingereichten Schriftsätze, mit denen sie bereits weitere Erkenntnisse zur Gefahrenlage vorgetragen hatte.



Ergänzend bringt sie vor, dass sich die bei Erlass der Allgemeinverfügung angestellte Gefahrenprognose durch die tatsächlichen Ereignisse während der Geltungsdauer der Allgemeinverfügung bestätigt habe. Was den Einwand der Klägerin betreffe, die Allgemeinverfügung habe keine auf sie bezogene individuelle Gefahrenprognose enthalten, sei dem entgegenzutreten. Aufgrund der Einbindung der Klägerin in die Organisation Attac, die zu Blockaden aufgerufen habe, habe auch im Hinblick auf die Versammlungen der Klägerin eine konkrete Gefahrenlage bestanden. Es sei im Übrigen aber gar nicht darauf angekommen, ob die Klägerin oder Teilnehmer der von ihr angemeldeten Versammlungen bzw. mit diesen in Verbindung stehende Personen selbst in der Vergangenheit versammlungsspezifische Rechtsverletzungen zu verantworten gehabt oder solche von ihnen gedroht hätten, da die relevanten Gefahren auch von friedlichen Versammlungen ausgegangen wären. Auch bei solchen Versammlungen und bei geplant kleineren Versammlungen mit ca. 50 Personen, wie denen der Klägerin, hätte die Gefahr bestanden, dass Gewalttätige und/oder Personen mit Blockadeabsicht den Versammlungen zugelaufen wären.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte dieses Verfahrens und des parallelen Eilverfahrens 3 E 6460/17 sowie auf die Sachakte der Beklagten (Bände 1 bis 5) Bezug genommen, die Gegenstand der mündlichen Verhandlung gewesen sind.

### **Entscheidungsgründe**

I. Die Klage ist zulässig (hierzu unter 1.) und begründet (hierzu unter 2.).

1. Die Klage ist als Fortsetzungsfeststellungsklage entsprechend § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO statthaft und auch im Übrigen zulässig. Nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO spricht das Gericht, wenn sich ein Verwaltungsakt vorher, das heißt vor Entscheidung über eine erhobene Anfechtungsklage, durch Rücknahme oder auf andere Weise erledigt hat, auf Antrag durch Urteil aus, dass der Verwaltungsakt rechtswidrig gewesen ist, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an dieser Feststellung hat. Erledigt sich der Verwaltungsakt – wie hier die streitige Allgemeinverfügung mit Ablauf des Zeitraums, für den das Versammlungsverbot galt – bereits vor Klageerhebung, findet § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO entsprechende Anwendung (vgl. BVerwG, Urt. v. 24.11.2010, 6 C 16.09, juris Rn. 26; Urt. v. 25.9.2008, 7 A 4.07, juris Rn. 14; VGH Mannheim, Urt. v. 27.1.2015, 1 S 257/13, juris Rn. 23).

Die Klägerin konnte die Fortsetzungsfeststellungsklage auch noch am 20. März 2018, und damit mehr als acht Monate nach Erledigung der Allgemeinverfügung, erheben. Hat sich

ein Verwaltungsakt – wie hier – vor Eintritt der Bestandskraft erledigt, so ist eine Klage, die auf Feststellung seiner Rechtswidrigkeit gerichtet ist, nicht an die Klagefrist des § 74 Abs. 1 VwGO gebunden, sondern in zeitlicher Hinsicht nur durch eine Verwirkung – wofür hier nichts spricht – begrenzt (vgl. BVerwG, Urt. v. 14.7.1999, 6 C 7/98, juris Rn. 19 ff.).

Die Klägerin hat zudem ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit der Allgemeinverfügung (sog. Fortsetzungsfeststellungsinteresse), soweit diese sich auf die von ihr geplanten Versammlungen bezog. Ein solches Interesse folgt hier jedenfalls aus dem Umstand, dass es sich bei dem Verbot der von ihr angemeldeten Versammlungen um einen schwerwiegenden Eingriff in ihr Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG handelte. 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 (vgl. BVerfG, Beschl. v. 3.3.2004, 1 BvR 461/03, juris Rn. 37; weitergehend BVerwG, Urt. v. 16.5.2007, 6 C 23.06, juris Rn. 12). Derartige Eingriffe sind die schwerste mögliche Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit. Zur Verwirklichung des aus Art. 19 Abs. 4 GG folgenden Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz ist es daher notwendig, die Allgemeinverfügung, mit der der Klägerin die Durchführung der von ihr beabsichtigten Versammlung untersagt wurde (siehe hierzu unter I. 2. a)), einer gerichtlichen Hauptsacheprüfung zugänglich zu machen. Denn bei Versammlungsverboten wäre andernfalls aufgrund ihrer typischerweise kurzfristigen Erledigung ohne die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses eine gerichtliche Überprüfung in der Hauptsache regelmäßig nicht möglich (vgl. zu diesem Aspekt BVerwG, Urt. v. 12.11.2020, 2 C 5.19, juris Rn. 15 m.w.N.; VGH Mannheim, Urt. v. 18.11.2021, 1 S 803/19, juris Rn. 33 m.w.N.).

2. Die Klage ist auch begründet.

Gegenstand der gerichtlichen Prüfung ist dabei allein die Rechtmäßigkeit der Allgemeinverfügung der Beklagten vom 1. Juni 2017, soweit diese die Klägerin und die von ihr angemeldeten Versammlungen betraf. Denn die mit der Allgemeinverfügung getroffene Regelung war teilbar, da sie nicht nur einheitlich befolgt werden konnte (vgl. OVG Lüneburg, Beschl. v. 18.10.2004, 1 ME 205/04, juris Rn. 14 f.; so auch zu versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen OVG Bautzen, Beschl. v. 28.8.2015, 3 B 276/15, juris; OVG Greifswald, Beschl. v. 31.5.2007, 3 M 53/07, juris Rn. 33, 49).

In Bezug auf die von der Klägerin angemeldeten Versammlungen war die Allgemeinverfügung rechtswidrig und hat die Klägerin in ihrem Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG verletzt (§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog).

Mit der Allgemeinverfügung hatte die Beklagte ein Versammlungsverbot verhängt, das sich (auch) auf die Versammlungen der Klägerin erstreckte (hierzu unter a)). Es ist grundsätzlich möglich, ein Versammlungsverbot in Form einer Allgemeinverfügung gemäß § 35 Satz 2 HmbVwVfG zu erlassen (hierzu unter b)). Die materiellen – tatbestandlichen – Voraussetzungen für ein Versammlungsverbot gemäß § 15 Abs. 1 VersG lagen in Bezug auf die Versammlungen der Klägerin allerdings nicht vor (hierzu unter c)).

a) Durch die Allgemeinverfügung wurde der Klägerin die Durchführung der beiden unter dem Tenor/Motto „Freihandel Macht Flucht“ für den 7. Juli 2017 in der Zeit von 12:00 bis 14:00 Uhr in der Großen Reichenstraße 27 sowie in der Zeit von 12:00 bis 16:00 Uhr am Neuen Jungfernstieg 21 angemeldeten Versammlungen im rechtlichen Sinne untersagt.

Zwar hat die Beklagte mit der Allgemeinverfügung nicht ausdrücklich ein Verbot von Versammlungen ausgesprochen, sondern unter Ziffer I. 1. der Allgemeinverfügung geregelt, dass Versammlungen in der Zeit vom 7. Juli 2017 ab 6:00 Uhr bis zum 8. Juli 2017 um 17:00 Uhr nur außerhalb eines näher umschriebenen Bereichs, der die Orte der von der Klägerin geplanten Versammlungen umfasste, stattfinden dürfen. Da die von Art. 8 Abs. 1 GG geschützte Versammlungsfreiheit jedoch auch ein Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung beinhaltet (vgl. BVerfG, Beschl. v. 22.2.2011, 1 BvR 2699/06, juris Rn. 64), ist die umfassende zeitliche und räumliche Beschränkung von Versammlungen, wie sie durch die Allgemeinverfügung erfolgt ist, ihrer Wirkung nach einem Verbot gleichzusetzen (so auch OVG Hamburg, Beschl. v. 3.7.2017, 4 Bs 142/17, juris Rn. 21; vgl. zur Verbotswirkung von zeitlichen und räumlichen Versammlungsbeschränkungen BVerfG, Beschl. v. 6.6.2007, 1 BvR 1423/07, juris Rn. 30; VG Berlin, Urt. v. 23.2.2005, 1 A 49.03, juris Rn. 17). Dies gilt vorliegend ferner deshalb, weil die Klägerin nachvollziehbar dargelegt hat, wegen der Thematik, die Gegenstand der Versammlungen sein sollte – die Freihandelspolitik der G20-Staaten und ihr Beitrag zu Fluchtbewegungen –, die Versammlungsorte in der Großen Reichenstraße vor dem sogenannten Afrikahaus und am Neuen Jungfernstieg vor dem Haus der Hamburger Geschäftsstelle des Afrika-Vereins der deutschen Wirtschaft bewusst ausgewählt zu haben. Denn die Versammlungsfreiheit schützt auch das Interesse des Veranstalters, einem symbolhaltigen Ort möglichst nahe zu kommen, um so nach seinen Vorstellungen auf einen Beachtungserfolg zu zielen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 6.6.2007, 1 BvR 1423/07, juris Rn. 23). Eine Verlegung der Versammlungen der Klägerin an einen anderen Ort hätte eine Vereitelung des Versammlungszwecks, wie er von der Klägerin in Ausübung ihres Selbstbestimmungsrechts festgelegt worden war, bedeutet.

b) Es ist dem Grunde nach nicht zu beanstanden, bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG (hierzu sogleich unter I. 2. c)) ein räumlich und zeitlich beschränktes Versammlungsverbot in Form einer Allgemeinverfügung nach § 35 Satz 2 HmbVwVfG zu erlassen, anstatt mittels einzelner Verwaltungsakte Verbote für konkrete Versammlungen auszusprechen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 6.6.2007, 1 BvR 1423/07, juris Rn. 17 ff.; Beschl. v. 26.3.2001, 1 BvQ 15/01, juris Rn. 15 ff.; OVG Hamburg, Beschl. v. 3.7.2017, 4 Bs 142/17, juris Rn. 22 m.w.N.).

Der Umstand, dass die für ein Versammlungsverbot in Hamburg – mangels einer landesgesetzlichen Regelung (vgl. Art. 125a Abs. 1 GG) – weiterhin zur Verfügung stehende Rechtsgrundlage des § 15 Abs. 1 VersG nach ihrem Wortlaut vorsieht, dass die zuständige Behörde „die“ Versammlung verbieten kann, wenn dafür die weiteren Voraussetzungen der Vorschrift vorliegen, bedeutet nicht, dass die Anwendbarkeit der Norm auf jeweils einzelne Versammlungen beschränkt wäre (vgl. Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, 2. Aufl. 2020, § 15 VersG, Rn. 366 ff.). Die Heranziehung der allgemeinen verwaltungsverfahrensrechtlichen Vorschrift des § 35 Satz 2 HmbVwVfG und damit der Erlass von Versammlungsverboten im Wege einer Allgemeinverfügung werden durch § 15 Abs. 1 VersG nicht ausgeschlossen. Als Allgemeinverfügung kann ein Verwaltungsakt gemäß § 35 Satz 2 HmbVwVfG unter anderem dann ergehen, wenn er sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis richtet. Dies ist bei versammlungsbeschränkenden Maßnahmen gegeben, wenn diese sich vor dem Hintergrund eines bestimmten Ereignisses oder Anlasses an alle Personen wenden, die zu einem bestimmten Zeitpunkt oder innerhalb eines bestimmten Zeitraums an einem bestimmten Ort oder innerhalb eines näher bezeichneten räumlichen Bereichs zu Versammlungen zusammenzukommen beabsichtigen, sodass die von § 35 Satz 2 HmbVwVfG vorausgesetzte konkret-generelle Regelung vorliegt (vgl. OVG Lüneburg, Urt. v. 29.5.2008, 11 LC 138/06, juris Rn. 40). Diese Voraussetzungen waren vorliegend erfüllt. Anlass für die Allgemeinverfügung war der am 7. und 8. Juli 2017 in Hamburg durchgeführte G20-Gipfel. Lediglich in Bezug auf diese konkrete Veranstaltung und für einen bestimmten Zeitraum untersagte die Allgemeinverfügung die Durchführung von öffentlichen Versammlungen innerhalb eines bestimmten, durch Straßenzüge definierten räumlichen Bereichs. Mit der Allgemeinverfügung durfte die Beklagte dem Umstand begegnen, dass ihr zum Zeitpunkt des Erlasses der Allgemeinverfügung nicht abschließend bekannt war, welche Personen im erfassten Zeitraum in den erfassten Bereichen Versammlungen abhalten wollten (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.1.2021, 6 C 26.19, juris Rn. 27 f.).

c) Die Untersagung der von der Klägerin beabsichtigten Versammlungen durch die Allgemeinverfügung vom 1. Juni 2017 war aber in materieller Hinsicht rechtswidrig. Die tatbestandlichen Voraussetzungen für eine Maßnahme gemäß § 15 Abs. 1 VersG (hierzu unter aa)) lagen insoweit nicht vor (hierzu unter bb)).

aa) Nach § 15 Abs. 1 VersG kann die zuständige Behörde eine Versammlung oder einen Aufzug insbesondere verbieten, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist.

Die Tatbestandsvoraussetzungen der Norm sind unter Beachtung der durch Art. 8 Abs. 1 GG grundrechtlich geschützten Versammlungsfreiheit auszulegen. Art. 8 Abs. 1 GG schützt die Freiheit, mit anderen Personen zum Zwecke einer gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung örtlich zusammen zu kommen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.10.2001, 1 BvR 1190/90, juris Rn. 41), wie es die Klägerin im Rahmen der von ihr angemeldeten Veranstaltungen beabsichtigte. Als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe, die auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugutekommt, ist die Versammlungsfreiheit für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend (vgl. BVerfG, Urt. v. 22.2.2011, 1 BvR 699/06, juris Rn. 101; Beschl. v. 14.5.1985, 1 BvR 233/81 u.a., juris Rn. 63).

Gemäß Art. 8 Abs. 2 GG kann die Versammlungsfreiheit, soweit es um Versammlungen unter freiem Himmel – wie vorliegend die Versammlungen der Klägerin – geht, durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden. Ein Gesetz in diesem Sinne ist die von der Beklagten herangezogene Rechtsgrundlage des § 15 Abs. 1 VersG. Mit Blick auf die grundlegende Bedeutung der Versammlungsfreiheit kommt ein Verbot im Sinne von § 15 Abs. 1 VersG im Wesentlichen nur zur Abwehr von Gefahren für elementare Rechtsgüter in Betracht, deren Schutz regelmäßig in der positiven Rechtsordnung und damit im Rahmen der öffentlichen Sicherheit verwirklicht wird (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985, 1 BvR 233/81 u.a., juris Rn. 78). Die Versammlungsfreiheit hat nur dann zurückzutreten, wenn eine Abwägung unter Berücksichtigung der Bedeutung des Freiheitsrechts ergibt, dass dies zum Schutz anderer, mindestens gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.4.1998, 1 BvR 2311/94, juris Rn. 27).

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).

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 Gefahrprognose (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).

bb) Gemessen an diesen Vorgaben war die öffentliche Sicherheit bei Durchführung der von der Klägerin angemeldeten Versammlungen nicht unmittelbar gefährdet.

Dabei kann dahinstehen, ob die Beklagte ihre Gefahrenprognose bis zum zeitlichen Ablauf des Versammlungsverbots (vgl. zum für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit maßgeblichen Zeitpunkt bei einer Fortsetzungsfeststellungsklage VGH München, Urt. v. 10.7.2018, 10 B 17.1996, juris Rn. 23) in tatsächlicher Hinsicht ergänzen durfte, sie dies getan hat und das Gericht damit auch Umstände zu berücksichtigen hat, die nicht – wie es § 15 Abs. 1 VersG fordert – bereits „zur Zeit des Erlasses der Verfügung“ am 1. Juni 2017 erkennbar waren. Insofern hat die Beklagte mit ihren Schriftsätzen im gerichtlichen Eilverfahren 3 E 6460/17 und nachfolgend im Beschwerdeverfahren 4 Bs 155/17 weitere Umstände und Tatsachen angeführt, um ihre Gefahrenprognose zu belegen. Selbst bei Berücksichtigung auch jener Erkenntnisse (vgl. auch OVG Hamburg, Beschl. v. 4.7.2017, 4 Bs 142/17, juris Rn. 96 ff.: Berücksichtigung der „neuesten Erkenntnisse“; ebenso VG Hamburg, Beschl. v. 5.7.2017, 75 G 10/17, BA S. 27; vgl. auch OVG Lüneburg, Urt. v. 29.5.2008, 11 LC 138/06, juris Rn. 56) war die Prognose der Beklagten, es habe eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit vorgelegen, in Bezug auf die Versammlungen der Klägerin nicht gerechtfertigt.

Die Beklagte hat ihrer Gefahrenprognose ein Szenario zugrunde gelegt, bei dem Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit berührt gewesen wären (hierzu unter (1)). Die Annahme einer unmittelbaren Gefährdung dieser Schutzgüter bei Durchführung der Versammlungen der Klägerin konnte die Beklagte aber weder mit Erkenntnissen zu den Versammlungen der

Klägerin (hierzu unter (2)) noch mit Erkenntnissen zu der Gesamtgefahrenlage im Zusammenhang mit dem G20-Gipfel (hierzu unter (3)) begründen. Die Eingriffsmaßstäbe und damit die Anforderungen an die Darlegung einer unmittelbaren Gefährdung waren hier auch nicht aufgrund der für den Erlass des Versammlungsverbotes gewählten Handlungsform der Allgemeinverfügung (hierzu unter (4)) herabgesetzt.

(1) Die von der Beklagten in der Allgemeinverfügung angeführten Schutzgüter sind von der öffentlichen Sicherheit im Sinne des § 15 Abs. 1 VersG umfasst und wären durch Blockaden der für den G20-Gipfel erforderlichen Fahrstrecken gefährdet worden.

Dies gilt zunächst für die körperliche Unversehrtheit und das Leben der Teilnehmer des G20-Gipfels, zu deren Schutz die Bundesrepublik Deutschland und die Beklagte verfassungsrechtlich aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG (vgl. BVerfG, Beschl. v. 6.6.2007, 1 BvR 1423/07, juris Rn. 29) und völkerrechtlich (vgl. Art. 29 des Wiener Übereinkommens über diplomatische Beziehungen vom 18. April 1961, [BGBl. 1964 II S. 957]) verpflichtet waren (vgl. hierzu und zum Folgenden auch bereits OVG Hamburg, Beschl. v. 3.7.2017, 4 Bs 142/17, juris Rn. 30 ff.).

Wie die Beklagte dargelegt hat (S. 8 d. Allgemeinverfügung), hatten 42 Teilnehmer des G20-Gipfels eine relevante Sicherheitseinstufung gemäß den dafür einschlägigen Polizeidienstvorschriften. Vier Personen waren in die Gefährdungsstufe 1, drei Personen in die Gefährdungsstufe 2 und 35 Personen in die Gefährdungsstufe 3 eingestuft. Dabei bedeutet die Annahme der Gefährdungsstufe 1, dass die Person erheblich gefährdet ist und mit einem Anschlag zu rechnen ist. Der Beklagten oblag die Aufgabe, diese Gipfelteilnehmer bei ihrem Transport von dem im Norden Hamburgs gelegenen Flughafen zu den Veranstaltungsorten auf dem Messegelände und zu den Hotels, in denen sie untergebracht waren, sowie bei den Transporten zwischen diesen Orten vor Angriffen Dritter zu schützen. Der Transport der Gipfelteilnehmer wurde durch Fahrzeugkolonnen mit mindestens sechs bis acht Fahrzeugen durchgeführt, wobei die Anzahl der Kolonnenfahrzeuge nach oben nicht begrenzt war (S. 8 d. Allgemeinverfügung). Dabei war es ein wesentlicher Bestandteil des Sicherheitskonzepts der Transportfahrten, dass insbesondere im Fall der sogenannten „Schleusung“ der Fahrzeugkolonnen der Fahrzeugverband mit einer möglichst konstanten Geschwindigkeit ohne Anhalten vom Hamburger Flughafen durch das Stadtgebiet zu den Veranstaltungsorten geführt werden sollte (S. 8 d. Allgemeinverfügung). Nach den Berechnungen der Beklagten waren insgesamt 87 Fahrzeugkolonnen durch das innere Stadtgebiet polizeilich zu begleiten und zu schützen (S. 9 d. Allgemeinverfügung). Neben diesen von der Beklagten auch als „Protokollstrecken“ bezeichneten Transportrouten beabsichtigte



die Beklagte auch Rettungs- und Evakuierungswege bereitzuhalten. Zur Gewährleistung der Sicherheit der Gipfelteilnehmer plante die Beklagte jeweils erst kurz vor dem Beginn einer Fahrt die konkrete Transportstrecke auszuwählen und diese vom allgemeinen Fahrzeugverkehr freizuhalten. Nach den nachvollziehbaren Darlegungen der Beklagten wurde ferner jeweils erst sehr kurzfristig bekannt, wann welche Schutzperson anreist und welche konkreten Protokollstrecken genutzt werden sollten.

Nachvollziehbar erscheint ferner, dass die Beklagte auch aufgrund spontaner An- und Abreisen der Gipfelteilnehmer oder spontan angesetzter bilateraler Gespräche auch kurzfristig mit einem geringen zeitlichen Vorlauf Transportstrecken bereitstellen und absichern musste. Es ist auch plausibel, dass die Beklagte bei der Auswahl der Transportstrecken kurzfristig und flexibel auf Verkehrsstockungen, Notfalleinsätze oder eine Belegung der Transportstrecke durch andere Gipfelteilnehmer zu reagieren hatte, wobei zu sehen ist, dass in den von der Verfügung umfassten Bereichen nur wenige für die Kolonnen geeignete Strecken zur Verfügung standen, die kurzfristig und flexibel für die Schleusung bzw. Lotsung sowie zur Evakuierung und Notfallrettung genutzt werden konnten (S. 10 d. Allgemeinverfügung).

Blockaden der Transportfahrten der Gipfelteilnehmer wären geeignet gewesen, das Leben und die körperliche Unversehrtheit der Gipfelteilnehmer zu gefährden (vgl. hierzu und zum Folgenden auch bereits OVG Hamburg, Beschl. v. 3.7.2017, 4 Bs 142/17, juris Rn. 66 ff.). Denn im Falle einer Blockade der Transportkolonnen, durch die gegebenenfalls auch der Rückzug oder die Evakuierung der Kolonne beeinträchtigt worden wäre, wären die in den Fahrzeugen befindlichen Gipfelteilnehmer und ihr Begleitpersonal zu einem leichteren Ziel etwaiger gewaltsamer Anschläge geworden. Die Beklagte hat die Staatsgäste des G20-Gipfels nachvollziehbar als attraktive Ziele von Gefährdungen durch extremistische Täter oder irrational motiviert handelnde Personen angesehen (S. 40 f., 49 d. Allgemeinverfügung). Sie hat in der Begründung der Allgemeinverfügung hierzu nachvollziehbar ausgeführt, dass ein statisches Ziel gegenüber einem beweglichen Ziel mit Kurz- und Langwaffen oder sonstigen Anschlagsmitteln zielgenauer getroffen werden kann (S. 50 d. Allgemeinverfügung).

Schließlich hätten etwaige Blockaden der in den von der Allgemeinverfügung umfassten Bereichen liegenden Protokollstrecken und Rettungs- und Evakuierungswege auch zu Gefährdungen von Leib und Leben der Teilnehmer möglicher Versammlungen und unbeteiligter Dritter führen sowie eine Gefährdung der Durchführung des G20-Gipfels, einer rechtmäßigen Veranstaltung des Staates, welche selbständig vom Schutzgut der öffentlichen

Sicherheit im Sinne von § 15 Abs. 1 VersG umfasst ist, begründen können (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 3.7.2017, 4 Bs 142/17, juris Rn. 71 f., 140). Sogenannte Verhinderungsblockaden, die nicht nur kurzfristig und symbolisch Protest ausdrücken sollen, sondern auf die Verhinderung dessen gerichtet sind, was politisch missbilligt wird (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 3.7.2017, 4 Bs 142/17, juris Rn. 70 m.w.N.), hätten zudem bereits unter dem Gesichtspunkt des § 240 StGB eine Störung der öffentlichen Sicherheit bedeutet.

(2) Die Umstände, die die Beklagte in Bezug auf die Klägerin und die von ihr angemeldeten Versammlungen vorgebracht hat, tragen die Prognose, es werde bei der Durchführung ihrer Versammlungen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu den befürchteten Blockaden und der damit verbundenen unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit kommen, indes nicht.

Ihrer mit der Allgemeinverfügung angestellten Gefahrenprognose konnte die Beklagte denknötwendig keine auf die Versammlungen der Klägerin bezogenen Erkenntnisse zugrunde legen, da die Klägerin ihre Versammlungen erst nach Erlass der Allgemeinverfügung bei der Beklagten angemeldet hat.

Auch zu einem späteren Zeitpunkt hatte die Beklagte – ungeachtet der Frage der Berücksichtigungsfähigkeit von erst nach Erlass der Allgemeinverfügung vorgebrachten Umständen – keine konkreten, auf die Versammlungen der Klägerin bezogenen Anhaltspunkte, die hinreichend sicher die Annahme gerechtfertigt hätten, dass es bei den Versammlungen der Klägerin zu Blockaden von Fahrstrecken gekommen wäre. Im Einzelnen:

Die Beklagte hatte mit Schriftsatz im Eilverfahren 3 E 6460/17 vom 28. Juni 2017, auf den sie mit der Klagerwiderung (Bl. 56 d.A.) verweist, zur Gefahrenlage bezogen auf die Versammlungen der Klägerin – teilweise unter Bezugnahme auf die Begründung der Allgemeinverfügung – wie folgt vorgetragen: Die Klägerin sei, wie sich aus Internetveröffentlichungen ergebe, langjähriges Mitglied des Koordinationskreises von Attac. In den Versammlungsanmeldungen habe sie Attac als Veranstalter der Versammlungen angegeben und als Leiter der Versammlungen X benannt, der ebenfalls Attac zuzurechnen sei. Attac Deutschland und Attac Hamburg hätten sich dem „Bündnis gegen den G20-Gipfel“, das für die Organisation einer Großdemonstration am 8. Juli 2017 verantwortlich sei, angeschlossen. Auch Thomas Eberhardt-Köster von Attac, der in einem Interview mit der „Zeit Online“ erklärt hatte: *„(...) Wir wollen (...) mit zivilem Ungehorsam ihre Machtinszenierung durchkreuzen (...). Und da finde ich es durchaus legitim, an bestimmten Stellen Formen zivilen Ungehorsams einzusetzen. (...) Wenn wir zivilen Ungehorsam ankündigen, etwa eine Blockade, dann machen wir das auch. (...) Es ist in einer bestimmten Situation auch legitim*

*und richtig, Regeln zu übertreten. (...)*“ (S. 29 d. Allgemeinverfügung), sei mit der Klägerin verbunden. Attac habe ferner für den Zeitraum vom 24. bis 28. Mai 2017 im Internet eine „Bildungsveranstaltung“ zum Thema „Kreativer Protest“ mit „Aktionstraining“ angekündigt (S. 31 d. Allgemeinverfügung) und eine Einladung zu „Aktions- und Blockadetrainings“ der „Aktionskonferenz II gegen den G20-Gipfel“ auf seinen eigenen Internetseiten veröffentlicht (S. 30 d. Allgemeinverfügung; siehe auch S. 29 d. Allgemeinverfügung, zweiter Absatz, zu durchgeführten Aktionstrainings und deren Zweck). Bei letzterer Veröffentlichung habe sich auch der Aufruf gefunden: *„Block G20 – colour the red zone! (...) Am Freitag, den 7.7.2017 soll in Hamburg mit dem mutigen und rebellischen Geist der Vielen das Spektakel der Mächtigen blockiert werden. Mehr dazu auf [www.blockg20.org](http://www.blockg20.org)“*. Hierzu habe Attac auf einer anderen Internetseite eine weitergehende Ankündigung veröffentlicht (Sachakte Band 4, Bl. 56 f. – Anlage 14):

#### **Aktionstag BlockG20 – "Colour the red zone"**

Für den 7. Juli ruft das Bündnis BlockG20 unter dem Motto "colour the red zone – die rote Zone bunt machen" zu Aktionen des kreativen Zivilen Ungehorsams und des bunten Widerstands gegen den G20-Gipfel auf. Attac-Aktive beteiligen sich an den Aktionen, bei mehreren Bildaktionen in der Innenstadt weisen sie auf die Folgen der ungebremsten wachstumsorientierten Politik der G20 hin.

Der Ablauf des Aktionstages – bunte Straßen in drei Akten:

#### **Der Vormittag**

Am frühen Morgen wird versucht, die Straßen rund um die Messe zu verstopfen, um Sand im Getriebe des Gipfelablaufs zu sein. Tausende entschlossene Menschen demonstrieren damit ihren Widerstand gegen ein Gesellschaftsmodell, das für die globale Ungleichheit, für Klimawandel, für Armut, Hunger sowie weltweite Fluchtbewegungen mitverantwortlich ist. Attacis schließen sich einem der geplanten "Aktionsfinger" an.

#### **Attac-Aktionen am Nachmittag**

Ab Mittag ist Zeit für inhaltliche Aktionen in der Innenstadt. Wir lassen uns das verfassungsmäßige Recht, uns gewaltfrei im öffentlichen Raum zu versammeln, nicht nehmen. Für den frühen Nachmittag werden im Attac-Netzwerk vier Aktionen vorbereitet:

- **Neoliberalismus ins Museum!**

(...)

- **Finanzmärkte und Steuern: Steuerbetrüger markieren**

(...)

- **Wachstumswahn lässt Erde platzen**

(...)

- **Freihandel als Fluchtursache**

Die Attac-Kampagne "CETA und TTIP in die Tonne!" macht gemeinsam mit dem Hamburger Flüchtlingsrat vor dem Afrikahaus klar: Freihandel ist Fluchtursache! Es sind unter anderem Verträge wie die Handelsabkommen mit afrikanischen Ländern (EPAs), welche in ihrer Existenz bedrohte Menschen zur Flucht zwingen.

### **Der Spätnachmittag/Abend**

Den Abend begehen die 20 Staatschefinnen und -chefs mit einem Konzert in der neuen Elbphilharmonie. Im Umfeld der Elphi werde sehr viele Menschen erneut zeigen, dass sie mit den Entscheidungen des G20-Gipfels und den fehlenden Weichenstellungen hin zu mehr globaler Gerechtigkeit nicht einverstanden sind. Attac-Aktive beteiligen sich als "Oranger Block": Wir sind orange, kreativ, entschlossen, gewaltfrei.

Zu dem für den 7. Juli 2017 geplanten „Aktionstag“ (vgl. hierzu auch S. 18 f. d. Allgemeinverfügung unter „(c) Geplante Aktionen“) veröffentliche Attac ferner die folgende Erklärung (S. 32 d. Allgemeinverfügung): *„Wir wollen eine angekündigte, regelüberschreitende Aktion vorbereiten und durchführen. Was wir tun werden, ist nicht unbedingt und immer legal, (...). Wir werden uns gemeinsam mit Zehntausenden die Straßen im Herzen Hamburgs wieder aneignen. Anwohner\*innen werden zusammen mit Aktivist\*innen aus vielen verschiedenen Ländern das Gipfeltreffen blockieren. Wir werden uns in mehreren Fingern oder vergleichbaren Strukturen organisieren, autonom handelnd und doch koordiniert. Wir werden aus allen Richtungen auf die Orte des Gipfeltreffens zuströmen, auf die Messehallen, auf das Rathaus und die Elbphilharmonie, kurz: auf die rote Zone, die für das Treffen abgeriegelt wird. Wo uns die Polizei daran hindern will, finden wir andere Wege zu unserem Ziel. Wo es nötig sein wird, werden wir Hindernisse überwinden und ggf. Polizeiketten durchfließen. Wir gehen so weit wir kommen. Schon auf unserem Weg zeigen wir unsere linken, gesellschaftlichen Gegenentwürfe auf, mit vielfältigen und kreativen Formen wie Raves, Versammlungen und der Aneignung von öffentlichem Raum und Leerstand. Wir behalten uns vor, über Nacht zu bleiben. Viele von uns werden sich in zahlreich stattfindenden Aktionstrainings auf diese Aktion vorbereiten. Unser Ziel ist es, den reibungslosen Ablauf des Gipfels spürbar zu stören. Gemeinsam erobern wir uns die Stadt zurück, zusammen umzingeln, stören und blockieren wir ihre selbstgerechte Inszenierung als Forum der Weltenretter. Denn sie sind die Brandstifter. Wir setzen sie fest, weil ihre Grenzen Millionen Menschen und ihre Hamburger Gitter einer ganzen Stadt die Bewegungsfreiheit nehmen. Das Wort »Zufahrtswege« wird es an diesem Tag nur in Verbindung mit dem Wort »verstopft« geben. Unsere Aktionsform sind angekündigte Massenblockaden, die aus Menschen bestehen*

*werden, sowie Materialblockaden. Kreative Hilfsmittel wie Großpuppen, Absperrbänder, Luftmatratzen, Fahrrad-Tandems, Einkaufswägen, Banner, Regenschirme etc. werden dabei zum Einsatz kommen. Wir werden dabei der Selbstinszenierung der Macht die Bilder eines kreativen und bunten Widerstands entgegensetzen. Viele von uns werden ihr Recht auf körperliche Unversehrtheit durch körperschützende Materialien verteidigen. Von uns wird dabei keine Eskalation ausgehen. Wir werden laut sein, auch stellvertretend für diejenigen, die nicht in Hamburg sein können.“*

Die vorgenannten Erkenntnisse boten keine ausreichend tragfähige Grundlage für die Annahme, dass es aus den von der Klägerin angemeldeten Versammlungen zu unmittelbaren Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit im Sinne von § 15 Abs. 1 VersG kommen würde. Weder hatte die Beklagte konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die Klägerin und/oder die planmäßigen Besucher der Versammlungen aus den Veranstaltungen heraus Blockaden verursachen würden, noch gab es konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die Versammlungen der Klägerin von veranstaltungsfremden Störern zu diesem Zweck „gekapert“ werden sollten. Insoweit sind die Einbindung der Klägerin in die Organisation Attac, die von ihr nicht in Abrede gestellt worden ist, und die Hinweise der Beklagten auf die von Attac im Vorfeld des G20-Gipfels durchgeführten und die von ihr geplanten bzw. angekündigten und unterstützten Aktivitäten nicht ausreichend, auch wenn Attac, wie die Beklagte in ihrer Allgemeinverfügung (S. 12) dargelegt hat, Mitglied des Blockupy-Bündnisses gewesen ist, das Hauptorganisator für die Proteste gegen die EZB-Eröffnung in den Jahren 2014 und 2015 war, bei denen es zu gewaltsamen Ausschreitungen gekommen ist. Im Einzelnen:

Die Blockadeankündigungen bezogen sich schon nicht explizit auf Versammlungen und damit erst recht nicht auf diejenigen der Klägerin (anders etwa als im Fall der örtlichen Verlegung der Schlusskundgebung der Großdemonstration am 8.7.2017, vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 3.7.2017, 4 Bs 144/17, juris Rn. 44; siehe auch Beschl. v. 3.7.2017, 4 Bs 142/17, juris Rn. 138: Annahme aufgrund konkreter Umstände, dass ein bestimmtes Viertel als Ausgangspunkt für Blockaden genutzt werden sollte). Anhaltspunkte dafür, dass bei den Aktions- und Blockadetrainings auch die Möglichkeit thematisiert worden ist, die von der Klägerin geplanten Versammlungen für Blockaden zu nutzen, hatte die Beklagte nicht.

Der unter dem Titel „Aktionstag BlockG20 – Colour the red zone“ veröffentlichte Zeitplan für den „Aktionstag“ lässt im Gegenteil vermuten, dass Attac bzw. das Bündnis „BlockG20“ Blockadeaktionen am 7. Juli 2017 vor allem zeitlich vor den von der Klägerin geplanten Versammlungen beabsichtigt hat, denn der Aufruf, „die Straßen rund um die Messe zu verstopfen“, bezieht sich auf den „frühen Morgen“. Im Zusammenhang mit dem hier relevanten

Programmpunkt „Freihandel als Fluchtursache“ finden sich hingegen keine entsprechenden Aufforderungen. Weiter heißt es, dass für die „inhaltliche(n) Aktionen in der Innenstadt“, unter die offensichtlich die Versammlungen der Klägerin fallen sollten, „ab Mittag“ Zeit sei. Insofern erfolgt eine deutliche Abgrenzung der Programmpunkte „Blockade“ und „inhaltliche Aktionen“, auch durch die zeitliche Aufgliederung in „Der Vormittag“ und „Attac-Aktionen am Nachmittag“. Der Zeitplan erschließt sich vor dem Hintergrund, dass der G20-Gipfel am 7. Juli 2017 um 10:00 Uhr in den Messehallen begonnen hat (S. 7 d. Allgemeinverfügung), sodass Blockaden, um die Durchführung des Gipfels effektiv zu stören, bereits zuvor hätten erfolgen müssen (vgl. in diesem Zusammenhang auch zum Verbot einer Versammlung, die am 7.7.2017 um 7:00 Uhr beginnen sollte: VG Hamburg, Beschl. v. 5.7.2017, 75 G 10/17, BA S. 29). Es war anzunehmen, dass sich die Gipfelteilnehmer während der von der Klägerin geplanten Versammlungen grundsätzlich in den Messehallen befunden hätten. Ab 16:00 Uhr war für den Gipfel schließlich ein Programmpunkt in der Elbphilharmonie vorgesehen (S. 7 d. Allgemeinverfügung). Um 16:00 Uhr sollten die Versammlungen der Klägerin bereits beendet sein; im Zusammenhang mit dem Programmpunkt in der Elbphilharmonie sah das Programm für den Aktionstag wiederum einen gesonderten „Akt“ vor („Der Spätnachmittag/Abend“), was dagegenspricht, dass Attac bzw. das Bündnis „BlockG20“ beabsichtigte, die Versammlungen der Klägerin zu nutzen, um die Fahrten der Staatsgäste in die Elbphilharmonie zu blockieren. Vielmehr sollten sich als Element dieses „Akts“ „Attac-Aktive“ an Protesten „im Umfeld der Elphi“ als „Oranger Block“ beteiligen.

Zwar weist die Beklagte nachvollziehbar darauf hin, dass während des Gipfels jederzeit mit An- und Abreisen von Staatsgästen sowie Fahrten zu bilateralen Gesprächsterminen zu rechnen war. Konkrete Hinweise darauf, dass aus den von der Klägerin geplanten Versammlungen heraus, das heißt am 7. Juli 2017 zwischen 12:00 Uhr und 16:00 Uhr, Blockaden der für derartige – für blockadewillige Personen nicht vorhersehbare – Fahrten erforderlichen Strecken – insbesondere von den Messehallen zu den Hotels – erfolgen sollten, ergaben sich aus den vorliegenden Erkenntnissen aber nicht. Allein der Umstand, dass sich auf der Internetseite <http://www.blockg20.org/> – organisiert u.a. von Attac – kurz vor dem Gipfel (vgl. VG Hamburg, Beschl. v. 5.7.2017, 75 G 10/17, BA S. 27; Beschl. v. 4.7.2017, 75 G 4/17, BA S. 10) sogenannte „Aktionskarten“ befunden haben, die die möglichen Transportwege im Geltungsbereich der Allgemeinverfügung offengelegt haben, reichte insoweit nicht. Die Beklagte hatte auch keine Anhaltspunkte dafür, dass die Klägerin die Versammlungsorte deshalb gewählt hat, weil sie sich in der Nähe von Hotels befanden, in denen Staatsgäste untergebracht waren, um aus den Versammlungen heraus Wege zu bzw. von den Hotels oder neuralgische Punkte zu blockieren (vgl. dagegen VG Hamburg, Beschl. v.

29.6.2017, 3 E 6341/17, BA S. 8 ff. zu einer „Dauermahnwache“ vor einem Hotel, in dem ein Staatsgast untergebracht war).

Schließlich war von den Versammlungen der Klägerin auch nicht „aufgrund der Masse der Demonstranten“ mit hoher Wahrscheinlichkeit eine „faktische Blockade“ zu erwarten (vgl. hierzu S. 46 f. d. Allgemeinverfügung), denn an den Versammlungen der Klägerin sollten jeweils lediglich 50 Personen teilnehmen. Zwar weist die Beklagte zu Recht darauf hin, dass auch aus Versammlungen mit einer geringen Teilnehmerzahl eine Blockade entstehen kann, beispielsweise indem sich Personen auf die Straße legen (S. 47 d. Allgemeinverfügung). Hierfür fehlte es in Bezug auf die Versammlungen der Klägerin aber an konkreten Anhaltspunkten. Auch insoweit handelte es sich um ein lediglich abstrakt mögliches Szenario.

(3) Auch bei einer Zusammenschau der vorgenannten Umstände mit den Darlegungen der Beklagten zu der Gesamtgefahrenlage während des G20-Gipfels ergab sich keine tragfähige Prognose dahingehend, es werde bei der Durchführung der Versammlungen der Klägerin mit hoher Wahrscheinlichkeit zu den befürchteten Blockaden und der damit verbundenen unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit kommen.

Zwar hatte die Beklagte umfassende Erkenntnisse darüber, dass es im räumlichen und zeitlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung – auch im Zusammenhang mit etwaigen Versammlungen – zu Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit kommen würde (hierzu unter (a)). Hieraus konnte sie aber nicht ohne Weiteres schließen, dass es auf allen Versammlungen und damit auch auf denen der Klägerin zu unmittelbaren Gefährdungen im Sinne von § 15 Abs. 1 VersG kommen würde (hierzu unter (b)).

(a) Die Beklagte ging nachvollziehbar davon aus, dass während des G20-Gipfels mit gewalttätigen Ausschreitungen und militanten Aktionen zu rechnen war und hierfür auch Versammlungen genutzt werden sollten.

Insofern hat sie zunächst dargelegt, dass die Staatsgäste – als hochrangige Repräsentanten ihrer Staaten – des G20-Gipfels, bei dem es sich um das innerstädtisch bundesweit größte demonstrative und durch andere Aktionen und Gewalttätigkeiten begleitete Ereignis in den letzten Jahrzehnten handelte, Ziele von Gefährdungen insbesondere durch extremistische Gewalttäter aus dem Spektrum islamistischer Terrororganisationen oder durch politisch oder irrational motiviert handelnde Täter gewesen wären (S. 20, 38 ff., 49 d. Allgemeinverfügung; vgl. auch OVG Hamburg, Beschl. v. 3.7.2017, 4 Bs 142/17, juris Rn. 68).

Nach den von der Beklagten vorgelegten Informationen gab es zudem Anhaltspunkte dafür, dass während der Durchführung der Transportfahrten der Gipfelteilnehmer strategische Blockaden der Transportfahrten erfolgen sollten. Die Beklagte stützte diese Prognose in der Begründung ihrer Allgemeinverfügung nachvollziehbar insbesondere auf zahlreiche im Internet veröffentlichte Ankündigungen und Interviewauszüge (S. 28 ff. d. Allgemeinverfügung), die die Beklagte in der dem Gericht vorgelegten Sachakte (Bände 2 und 4) dokumentiert hat. Die Äußerungen wurden von der Kammer 16 des Verwaltungsgerichts Hamburg in ihrem in einem Eilverfahren zu der Allgemeinverfügung ergangenen Beschluss vom 27. Juni 2017 (16 E 6288/17, BeckRS 2017, 120674, Rn. 38-67; siehe auch OVG Hamburg, Beschl. v. 3.7.2017, 4 Bs 142/17, juris Rn. 34-65, 138; vgl. ferner die Darstellung von weiteren, nach Erlass der Allgemeinverfügung erlangten Erkenntnissen bei OVG Hamburg, Beschl. v. 3.7.2017, 4 Bs 142/17, juris Rn. 97 ff.) aufbereitet, weswegen an dieser Stelle von einem erneuten Abdruck der einzelnen Äußerungen abgesehen wird. Aus diesen Quellen ergab sich, dass von Teilnehmern etwaiger Versammlungen zu erwarten war, dass sie als Ausdrucksform ihres Protests gegen die Veranstaltung des G20-Gipfels und gegen seine Teilnehmer gezielte strategische Blockaden der Transportkolonnen vornehmen würden und sich auf diese Blockaden durch ein gezieltes Training in Gruppen vorbereiteten. Die von der Beklagten angeführten Äußerungen belegten dabei die Gewaltbereitschaft einzelner potentieller Demonstrationsteilnehmer, wobei die Beklagte dargetan hat, dass sie allein in Bezug auf die Anzahl der gewaltbereiten Linksextremisten mit einer Mobilisierung von 7.000 bis 8.000 Teilnehmern, auch aus dem Ausland, rechnete (S. 45 d. Allgemeinverfügung).

Die Einschätzung, dass diese Personen nicht nur gewaltbereit, sondern gewaltsuchend sein würden und zu erwarten war, dass sie während des G20-Gipfels das Ziel haben würden, dort Gewalt auszuüben und militante Aktionen durchzuführen, wird durch die von der Beklagten als „Mobilisierungsstraftaten“ bezeichneten Vorfälle bestätigt, bei denen es überwiegend in Hamburg, aber auch andernorts in der Bundesrepublik vor allem zu Brandanschlägen auf private und dienstliche Fahrzeuge gekommen ist und sonstige Sachbeschädigungen verübt wurden. Die in diesem Zusammenhang erfolgten Bekennerschreiben (Sachakte, Band 3) haben einen Bezug zum G20-Gipfel aufgewiesen und zu weiterer Gewalt und Sabotageaktionen aufgerufen.

Die Beklagte stützte ihre Einschätzung weiter auf Vorkommnisse in der Vergangenheit. So verwies sie auf bisherige Erfahrungen mit gewalttätigen Protesten gegen internationale Gipfeltreffen (G8-Gipfel in Heiligendamm 2007, Nato-Gipfel 2009 in Baden-Württemberg und Frankreich), gegen die Europäische Zentralbank (EZB) in Frankfurt am Main in den Jahren



2014 und 2015 sowie einen Einsatz im Zusammenhang mit der Versammlung „Kampagne Flora bleibt unverträglich“ in Hamburg am 21. Dezember 2013. Sie hat dargelegt, dass es insbesondere im Rahmen des G8-Gipfels in Heiligendamm 2007 zu Blockadeaktionen gekommen war (S. 11 d. Allgemeinverfügung). Ferner hat sie geltend gemacht, dass die den G20-Gipfel betreffenden Blockadeankündigungen teilweise auch Bezugnahmen auf frühere Ereignisse enthielten (S. 19 d. Allgemeinverfügung: „*Wir handeln in der Tradition von Block G8 aus Heiligendamm [...] oder Blockupy*“) und Gruppen, die in der Vergangenheit internationale Gipfeltreffen zum Ziel von Protestkundgebungen gemacht hatten – neben Attac insbesondere die Interventionistische Linke –, auch gegen den G20-Gipfel mobilisiert haben (S. 13, 16, 46 d. Allgemeinverfügung).

Verstärkend sei zu berücksichtigen gewesen, dass nach den Erklärungen der linken Szene die Auswahl Hamburgs als Austragungsort des Gipfels sowie das zu erwartende Polizeiaufgebot als Provokation empfunden worden sei und deshalb von bewussten Konfrontationen mit der Polizei ausgegangen werden musste (S. 45 d. Allgemeinverfügung).

(b) Die Prognose, dass es bei jeder Versammlung im räumlichen und zeitlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung, also auch bei denen der Klägerin, zu einer unmittelbaren Gefährdung kommen würde, war auf der Grundlage der vorstehenden Erkenntnisse allerdings nicht gerechtfertigt.

Die Beklagte ging davon aus, dass auch grundsätzlich friedlich und gewaltfrei angelegte Versammlungen – was nach den obigen Ausführungen mangels gegenteiliger Anhaltspunkte auf die Versammlungen der Klägerin zugetroffen hätte – einen Anlaufpunkt für gewaltbereite und gewalttätige Personen und Personen mit einer strategischen Blockadeabsicht dargestellt hätten und es so aus geschützten Versammlungen heraus zu Straftaten und Blockaden gekommen wäre (S. 44, 48 f., 60, 64 f. d. Allgemeinverfügung). Nach Einschätzung der Beklagten seien gerade von Versammlungsteilnehmern, die sich einer Versammlung anschließen, zu der sie keinen Bezug haben, Störungen oder Blockaden zu erwarten. Es liege „im Bereich des Wahrscheinlichen, dass linksextremistische Klientel solche Versammlungen für eigene Zwecke nutzen würde, um unter dem Schutz des Versammlungsrechts agieren zu können“; es sei zu befürchten gewesen, dass „friedliche Versammlungen genutzt werden, um möglichst dicht an die Veranstaltungsorte und/oder Protokollstrecken zu gelangen“ (S. 48 d. Allgemeinverfügung).

In diesem Zusammenhang ist zunächst festzuhalten, dass die Versammlungsverbotzone nicht gleichzeitig auch ein allgemeines Betretungsverbot mit sich gebracht hat. Lediglich im unmittelbaren Nahbereich rund um die Messehallen und die Elbphilharmonie war jeweils

eine Sicherheitszone dergestalt eingerichtet worden, dass dort nur berechtigten Personen Zutritt gewährt wurde (S. 10 d. Allgemeinverfügung). Im Übrigen war der von der Versammlungsverbotszone räumlich umfasste Bereich für jedermann frei zugänglich, sodass Personen mit Blockadeabsichten sich ohne Weiteres dorthin hätten begeben und, was auch die Beklagte erkannt hat, „Ansammlungen ohne Versammlungscharakter“ (S. 44 d. Allgemeinverfügung) hätten bilden können. Hierfür wäre eine Versammlung als Zulaufpunkt nicht erforderlich gewesen. Insofern stand bereits keine versammlungsspezifische Gefahr, also eine Gefahr, die ihre Ursache spezifisch in der Versammlung und deren Ablauf hat (vgl. OVG Bautzen, Beschl. v. 19.4.2018, 3 B 126/18, juris Rn. 13), in Rede. Dies gilt auch im Hinblick auf die allgemeine Befürchtung der Beklagten (S. 43 f. d. Allgemeinverfügung), dass Personen aus dem Schutz einer – grundsätzlich friedlich angelegten – Versammlung heraus Gewalttaten verüben würden. So fehlt der mit der Durchführung der Versammlung erforderliche Kausalzusammenhang, wenn Störungen der öffentlichen Sicherheit vorwiegend aufgrund des Verhaltens Dritter zu befürchten sind, während sich Veranstalter und Versammlungsteilnehmer überwiegend friedlich verhalten (vgl. VGH München, Beschl. v. 26.9.2016, 10 CS 16.1468, juris Rn. 36).

Im Übrigen wird die Prognose, dass auch bei der Durchführung von grundsätzlich friedlich und gewaltfrei angelegten Versammlungen unabhängig von der Teilnehmerzahl, dem Thema der Versammlung und dem konkreten Versammlungsort innerhalb der Verbotszone mit hoher Wahrscheinlichkeit von Blockaden auszugehen gewesen wäre, von den getroffenen tatsächlichen Feststellungen nicht gestützt. Es war nicht „fast mit Gewissheit“ (vgl. BVerwG, Urt. v. 25.6.2008, 6 C 21.07, juris Rn. 14) bei jeder Versammlung innerhalb der Verbotszone – und damit auch bei den Versammlungen der Klägerin – mit einem Zulauf von gewalttätigen bzw. Blockaden beabsichtigenden Versammlungsteilnehmern zu rechnen. Vielmehr handelt es sich um eine bloß abstrakte Möglichkeit.

Keine der für die Gefahrenprognose herangezogenen Internet- und Interview-Äußerungen ist dahingehend formuliert, dass sie das „Kapern“ von Versammlungen in Aussicht stellt oder hierzu aufruft, weder allgemein noch im Hinblick auf einen bestimmten nach Größe, Thematik bzw. Ort abgrenzbaren Versammlungstypus. Die Äußerungen – auch in den Bekennerschreiben zu den „Mobilisierungsstraftaten“ – erschöpfen sich insoweit in vage gehaltenen und auf die Beeinträchtigung der Durchführung des G20-Gipfels gerichteten Erklärungen und Aufrufen. Allein aus der Vielzahl der von unterschiedlichen Organisationen und Personen kundgetanen Blockadeaufrufe, Unterstützungsbekundungen im Hinblick auf Blockaden und der dabei teilweise zum Ausdruck gebrachten Gewaltbereitschaft konnte nicht zwingend geschlossen werden, dass blockadewillige Personen zur Umsetzung ihrer

Ziele jedwede Versammlung in der Verbotszone, etwa auch eine solche am Zonenrand und ohne inhaltlichen Bezug zu der G20-Thematik, als für Blockaden geeignet erachtet und hierzu genutzt hätten. Auch ist den Berichten der Beklagten über Erfahrungen aus vergleichbaren Veranstaltungen, bei denen es zu Gewalttätigkeiten und Blockaden gekommen ist, nicht zu entnehmen, dass hierbei friedlich und gewaltfrei angelegte Versammlungen zweckentfremdet worden sind, sodass die Beklagte sich nicht auf entsprechende Erfahrungswerte berufen kann.

Ferner lagen keine konkreten Anhaltspunkte dafür vor, dass Gefährdungslagen im Sinne von § 15 Abs. 1 VersG jedenfalls im Hinblick auf solche Versammlungen eingetreten wären, die denen der Klägerin – etwa aufgrund der geringen Teilnehmerzahl, der stationären Durchführung und des grundsätzlich legitimen Kommunikationsinteresses ohne Verhinderungsabsicht – vergleichbar gewesen wären.

Schließlich folgte die Konkretheit der Gefährdungslage nicht daraus, dass es sich bei dem „von unterschiedlichen Akteuren und vielfältigen Widerstandsformen geprägte(n) Sachverhalt“ um eine „kaum überschaubare Gemengelage“ (S. 43 d. Allgemeinverfügung) gehandelt habe, wobei nach Einschätzung der Beklagten im Rahmen von Versammlungen die Problematik bestanden hätte, zwischen Störern und Nichtstörern zu differenzieren bzw. diese voneinander zu trennen (S. 44, 56 d. Allgemeinverfügung; s.a. OVG Hamburg, Beschl. v. 3.7.2017, 4 Bs 142/17, juris Rn. 111), sodass nicht zuletzt in Anbetracht der erwarteten Zahl an Versammlungsteilnehmern (100.000 Personen, S. 46 f. d. Allgemeinverfügung) die Durchführung von Versammlungen in der Verbotszone die Polizei vor besondere Herausforderungen gestellt hätte. Hiermit ist die Frage angesprochen, ob die Beklagte aufgrund eines polizeilichen Notstands gegen Versammlungen als Nichtstörer vorgehen durfte. Auf diese Frage kommt es vorliegend allerdings nicht an, da auch die Inanspruchnahme einer Versammlung als Nichtstörer zunächst voraussetzt, dass bei der Durchführung dieser Versammlung eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung vorliegt (vgl. BVerwG, Beschl. v. 21.8.1985, 1 B 11.85, juris Rn. 5). Die Bejahung der Voraussetzungen eines polizeilichen Notstands kann nicht die Prognose einer unmittelbaren Gefährdung ersetzen. Die Frage, ob ein polizeilicher Notstand vorliegt, ist von der Frage, ob die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet ist, strikt zu trennen (vgl. VG Lüneburg, Urt. v. 16.3.2006, 3 A 143/04, juris Ls. 1, Rn. 53).

Nach alledem erschien es unter Berücksichtigung der Gesamtgefahrenlage, die sich unzweifelhaft von bisherigen versammlungsrechtlichen Lagen in Hamburg erheblich unterschieden hat (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 3.7.2017, 4 Bs 142/17, juris Rn. 73 ff., 111),

zwar denkbar, dass es bei Durchführung der Versammlungen der Klägerin – wie bei weiteren von der Allgemeinverfügung erfassten Versammlungen – zu Gefährdungen gekommen wäre. Die Tatsachenbasis ließ den Schluss auf einen mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwartenden Schadenseintritt insoweit aber nicht zu. Bezogen auf die beiden Versammlungen der Klägerin lag damit allenfalls eine aus einer typisierten Situation resultierende Gefahr vor, also eine abstrakte Gefahrenlage: Es war nicht ausgeschlossen bzw. denkbar, dass es (auch dort) zu Blockaden und Gefährdungen kommen konnte. Die im Rahmen des § 15 Abs. 1 VersG zu fordernde Konkretetheit bestand indes nicht. Die zahlreich vorliegenden Hinweise, aus denen sich ergab, dass die Durchführung des G20-Gipfels substantiell gestört werden sollte, konnten den fehlenden Nachweis einer qualifizierten – konkreten und unmittelbaren – Gefährdungslage in Bezug auf die Versammlungen der Klägerin nicht ersetzen.

Eine andere qualitative Bewertung der Gefahrenlage war auch nicht aufgrund der besonderen Wertigkeit der im Falle der Gefahrrealisierung betroffenen Rechtsgüter – insbesondere Leib und Leben von besonders gefährdeten Staatsgästen – veranlasst. An die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts sind zwar umso geringere Anforderungen zu stellen, je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist. Dieser Gesichtspunkt kann allerdings auch bei noch so großen drohenden Schäden nicht dazu führen, dass die Anforderungen, die an die Qualität der Gefahr im Sinne des § 15 Abs. 1 VersG zu stellen sind, reduziert werden. Er hat vielmehr zur Folge, dass nach dem Ausmaß des drohenden Schadens abgestuft werden muss: Bei geringstmöglichen Schäden für ein gerade noch als „wichtig“ einzustufendes Rechtsgut ist eine höhere Schadenswahrscheinlichkeit erforderlich, während bei größtmöglichen denkbaren Schäden das Mindestmaß einer gerade noch als „hoch“ einzustufenden Wahrscheinlichkeit ausreicht (vgl. Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2021, Kapitel B. Rn. 75a). Es muss aber immer eine konkrete Gefahr vorliegen. Selbst eine Bedrohung für das Leben eines Staatsoberhauptes kann daher, solange sie lediglich abstrakt gegeben ist, beschränkende Verfügungen gegen eine Versammlung nicht rechtfertigen (Ullrich/von Coelln/Heusch, Handbuch Versammlungsrecht, 2021, Rn. 629).

(4) Auf die Darlegung einer unmittelbaren – konkreten – Gefahr im Sinne von § 15 Abs. 1 VersG in Bezug auf die Versammlungen der Klägerin konnte nicht deshalb verzichtet werden, weil das Versammlungsverbot im Wege der Allgemeinverfügung gemäß § 35 Satz 2 HmbVwVfG erlassen worden ist und sich somit nicht nur auf die Versammlungen der Klägerin, sondern auf eine Vielzahl weiterer Versammlungen bezogen hat.

Entgegen der im vorangegangenen Eilverfahren unter Bezugnahme auf eine Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Mannheim (Urt. v. 6.11.2013, 1 S 1640/12, juris Rn. 52; s.a. OVG Lüneburg, Beschl. v. 6.11.2004, 11 ME 322/04, juris Rn. 13) vertretenen Auffassung (Beschl. v. 30.6.2017, 3 E 6460/17, BA S. 9; s.a. OVG Hamburg, Beschl. v. 3.7.2017, 4 Bs 142/17, juris Rn. 28) hält die erkennende Kammer eine „Gesamtbetrachtung“ dahingehend, ob aus dem Kreis aller Teilnehmer von Demonstrationen und sonstigen Aktionen im Geltungsbereich der Allgemeinverfügung eine unmittelbare Gefährdung für die öffentliche Sicherheit zu erwarten war, nicht für ausreichend.

Die Frage der Zulässigkeit einer Gesamtbetrachtung ist dabei abzugrenzen von der Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen Ausschreitungen Einzelner oder einer Minderheit ein Verbot einer Versammlung rechtfertigen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985, 1 BvR 233/81 u.a., juris Rn. 89 ff.). Denn in jenen Fällen liegt objektiv eine im Sinne von § 15 Abs. 1 VersG störende Versammlung vor; die Pflicht zur optimalen Wahrung der Versammlungsfreiheit mit den daraus folgenden verfahrensrechtlichen Anforderungen gebietet es hier, dass ein Versammlungsverbot nur unter strengen Voraussetzungen und unter verfassungskonformer Anwendung des § 15 VersG statthaft ist (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985, 1 BvR 233/81 u.a., juris Rn. 93). Abzugrenzen ist die Frage nach der Zulässigkeit einer Gesamtbetrachtung auch von der Konstellation, bei der sich der Veranstalter und sein Anhang friedlich verhalten und Störungen lediglich von Außenstehenden (Gegendemonstrationen, Störergruppen) ausgehen. Auch insoweit liegt eine unmittelbare Gefährdung im Sinne von § 15 Abs. 1 VersG vor. Behördliche Maßnahmen müssen sich in diesen Fällen primär gegen die Störer richten; nur unter den besonderen Voraussetzungen des polizeilichen Notstandes darf gegen die Versammlung als ganze eingeschritten werden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985, 1 BvR 233/81 u.a., juris Rn. 91).

Eine Gesamtbetrachtung dergestalt, dass es für die Bejahung der Tatbestandsvoraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG im Hinblick auf jede von einer Allgemeinverfügung erfasste Versammlung genügt, wenn eine unmittelbare Gefährdung lediglich bei einigen oder der Mehrheit der Versammlungen im räumlichen und zeitlichen Geltungsbereich einer Allgemeinverfügung vorliegt, hätte dementsprechend zur Folge, dass von der Untersagung Versammlungen erfasst wären, bei deren Durchführung eine unmittelbare Gefahr nicht bestünde. Eine solche Ausnahme vom Erfordernis der unmittelbaren Gefährdung findet keine Stütze in § 15 Abs. 1 VersG. Die Vorschrift setzt eine unmittelbare – konkrete – Gefahr im Zurechnungszusammenhang mit einer konkreten Veranstaltung („die“ Versammlung) voraus. Dies schließt – wie dargelegt – den Erlass eines Versammlungsverbots mittels einer Allgemeinverfügung, die generell-konkret wirkt, zwar nicht aus. Die aus § 35 Satz 2

HmbVwVfG folgende verfahrensrechtliche Zulässigkeit eines versammlungsrechtlichen Verbots mittels Allgemeinverfügung senkt indes nicht die Eingriffsmaßstäbe herab, die nach dem materiellen Recht – hier: Erfordernis einer unmittelbaren konkreten Gefahr bezogen auf jede erfasste Versammlung – gelten. Auch wenn es sich bei einer Allgemeinverfügung, die das Verbot mehrerer Versammlungen enthält, nicht um einen „Sammelverwaltungsakt“ handelt, der mehrere gleichlautende Verwaltungsakte bündelt, sondern ein einziger Verwaltungsakt vorliegt (vgl. zur Abgrenzung Kopp/Ramsauer, VwVfG, 22. Aufl. 2021, § 35 Rn. 162a), werden doch mehrere Einzelfälle geregelt, für die jeweils die Tatbestandsvoraussetzungen der materiellen Rechtsgrundlage gegeben sein müssen. Die Allgemeinverfügung wird durch die Begriffsmerkmale des Verwaltungsakts geprägt und weist lediglich hinsichtlich des bzw. der Regelungsadressaten Besonderheiten auf. Gelten für die generell-konkrete Regelung einer Allgemeinverfügung i.S.v. § 35 Satz 2 HmbVwVfG dieselben Rechtsgrundsätze, die für den Verwaltungsakt i.S.v. § 35 Satz 1 HmbVwVfG als individuell-konkrete Regelung auch sonst Anwendung finden, sind an eine durch Allgemeinverfügung vorgenommene Einschränkung des Versammlungsrechtes keine anderen Anforderungen an die Gefahrenprognose bezogen auf jede hiervon erfasste Versammlung zu stellen als an einen individuell-konkreten Einzelverwaltungsakt (vgl. VG Lüneburg, Urt. v. 16.3.2006, 3 A 143/04, juris Rn. 65).

Die Kammer weist abschließend zur Einordnung ihrer Erwägungen auf Folgendes hin: Es erscheint nicht ausgeschlossen, dass eine Allgemeinverfügung, wie sie vorliegend streitgegenständlich ist, in einer mit Art. 8 Abs. 1 GG zu vereinbarenden Weise erlassen werden könnte. Hierfür bedürfte es aber einer geeigneten gesetzlichen Grundlage. § 15 Abs. 1 VersG, der im Tatbestand das Vorliegen einer (gesteigerten) konkreten Gefahr für jede von einem Verbot erfasste Versammlung vorsieht und nach Auffassung der Kammer einer erweiternden Auslegung hin zu einer „Gesamtbetrachtung“ nicht zugänglich ist (s.o.), kann insoweit nicht herangezogen werden. Die Vorschrift gelangt in Fällen, die durch eine außergewöhnliche Gefahren- und Gemengelage gekennzeichnet sind, wie sie bei Erlass des § 15 Abs. 1 VersG im Jahr 1953 und bei späteren Novellierungen (vgl. hierzu nur Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, 2. Aufl. 2020, § 15 VersG, Rn. 1 ff. m.N. zu den Gesetzgebungsmaterialien) nicht vorstellbar war und damit vom Gesetzgeber nicht in den Blick genommen werden konnte, an ihre Grenzen. Die Voraussetzungen zu bestimmen, die erfüllt sein müssen, um ein an einen bestimmten Personenkreis gerichtetes Versammlungsverbot auch dann erlassen zu können, wenn nicht von jeder betroffenen Versammlung eine (gesteigerte) konkrete Gefahr ausgeht, kann aber

nicht im Wege der richterlichen Rechtsfortbildung erfolgen, sondern ist Sache des Gesetzgebers.

II. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung zur vorläufigen Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 VwGO i.V.m. § 709 Satz 1 und 2 ZPO.

III. Die Berufung war gemäß § 124a Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen. Die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen § 35 Satz 2 HmbVwVfG i.V.m. § 15 Abs. 1 VersG ermöglicht, eine versammlungsrechtliche Verbotzone einzurichten, die auch Versammlungen erfasst, bei deren Durchführung keine unmittelbare Gefährdung besteht, hat grundsätzliche Bedeutung.