



Verwaltungsgericht Hamburg

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache



- Antragsteller -

g e g e n

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

- Antragsgegnerin -

hat das Verwaltungsgericht Hamburg, Kammer 75, am 1. Juli 2017 durch

den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Dr. Laker,
die Richterin am Verwaltungsgericht Dannemann,
den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Götz,

beschlossen:

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers vom 1. Juli 2017 gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 1. Juli 2017 wird wiederhergestellt, soweit er die Auflagen in Ziffern 1, 3 und 4 betrifft.

Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens tragen der Antragsteller und die Antragsgegnerin jeweils zur Hälfte.

Der Streitwert wird auf 2.500,- Euro festgesetzt.

Rechtsmittelbelehrung:

Gegen diesen Beschluss steht den Beteiligten und sonst von der Entscheidung Betroffenen die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht zu. Sie ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe des Beschlusses schriftlich oder durch ein mit einer qualifizierten elektronischen Signatur versehenes und elektronisch übermitteltes Dokument (§ 55a der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – i.V.m. der Verordnung über den elektronischen Rechtsverkehr in Hamburg vom 28. Januar 2008 in der jeweils geltenden Fassung) beim Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen.

Die Beschwerdefrist wird auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist beim Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder in elektronischer Form (s.o.) eingeht.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, schriftlich oder in elektronischer Form (s.o.) einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern ist oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Eine Beschwerde in Streitigkeiten über Kosten, Gebühren und Auslagen ist nur zulässig, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 EUR übersteigt.

Der Beschwerde sowie allen Schriftsätzen sollen – sofern sie nicht in elektronischer Form eingereicht werden – Abschriften für die Beteiligten beigelegt werden.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer im Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem 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.

Hinsichtlich der Festsetzung des Streitwertes steht den Beteiligten die Beschwerde an das Hamburgische Oberverwaltungsgericht zu. Die Streitwertbeschwerde ist schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle oder in elektronischer Form (s.o.) beim Verwaltungsgericht Hamburg, Lübeckertordamm 4, 20099 Hamburg, einzulegen.

Sie ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt hat, einzulegen.

Soweit die Beschwerde gegen die Streitwertfestsetzung nicht durch das Verwaltungsgericht zugelassen worden ist, ist eine Beschwerde gegen die Streitwertfestsetzung nur gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 EUR übersteigt.

Gründe

I.

Der Antragsteller ist Anmelder und vorgesehener Leiter einer geplanten Veranstaltung mit dem Tenor „Antikapitalistisches Camp - Alternativen zum Kapitalismus leben und sichtbar machen“. Die Veranstaltung soll nach derzeitigem Stand von Sonntag, dem 2. Juli, bis Sonntag, dem 9. Juli 2017, in der Form eines politischen Protestcamps auf der Entenwerder Halbinsel im Hamburger Stadtteil Rothenburgsort stattfinden. Der Antragsteller rechnet mit bis zu 5.000 Teilnehmern aus aller Welt, wobei bis zu 3.000 Personen in 1.500 Zelten wohnen und übernachten können. Das Camp soll in sogenannte Barrios eingeteilt werden, die teils thematische Schwerpunkte setzen sollen – so u.a. das Klima-Barrio, das Queer-Fem-Barrio oder das Anarchistische Barrio.

Während seiner Dauer soll das Camp nach Angaben des Antragstellers einen durchgängig bei Tag und bei Nacht wahrnehmbaren Ort des Protestes gegen das am 7. und 8. Juli 2017 in Hamburg stattfindende Zusammentreffen der Staats- und Regierungschefs der Gruppe der 20 größten Industrie- und Schwellenländer (G20-Gipfel) darstellen. Hierzu sollen unter anderem auf einer Bühne, in drei Zirkuszelten und einer Vielzahl von weiteren Zelten, Jurten und Pavillons zahlreiche Kundgebungen, Veranstaltungen und Workshops größtenteils politischen Inhalts stattfinden, die sowohl für Campbewohner als auch für die interessierte Öffentlichkeit zugänglich sein sollen.

Der Antragsteller gibt an, dass die Veranstaltenden Infrastruktureinrichtungen wie Wasserversorgung und Abwasserentsorgung, Toiletten und Waschmöglichkeiten, Stromversorgung und Müllentsorgung stellen wollen. Das Camp werde ohne Tauschlogik und Profit die Versorgung der Teilnehmer mit Essen und Getränken gewährleisten, wozu drei Küchen betrieben werden sollen.

Mit Schreiben vom 24. April 2017 meldete der Antragsteller zunächst ein ähnlich konzipiertes Protestcamp auf der Festwiese des Stadtparks als Versammlung an. Die Antragsgegnerin vertrat insoweit die Auffassung, dass das Protestcamp keine Versammlung sei. Nach einem Gespräch anlässlich der Anmeldung des Protestcamps im Stadtpark am 2. Mai 2017 verbeschied sie den Antragsteller nicht versammlungsrechtlich, sondern be-

rief sich auf ein grünanlagenrechtliches Verbot, auf öffentlichen Grün- und Erholungsanlagen zu zelten.

Der Antragsteller suchte daraufhin um verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutz nach und beantragte, die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, Aufbau, Durchführung und Abbau des von ihm angemeldeten Protestcamps im Stadtpark in der von ihm beabsichtigten Form zu dulden.

Das Verwaltungsgericht Hamburg gab dem Antrag des Antragstellers mit Beschluss vom 7. Juni 2017 (Az: 19 E 5697/17) überwiegend statt. Im Wege einer Gesamtabwägung gelangte es zu der Einschätzung, das Protestcamp auf der Festwiese des Stadtparks habe insgesamt den Charakter einer Versammlung. Eine Pflicht der Antragsgegnerin zur Duldung bestehe so lange, bis sie einen versammlungsrechtlichen Bescheid gegenüber dem Antragsteller bekanntgibt.

Auf die Beschwerde der Antragsgegnerin lehnte das Oberverwaltungsgericht den Antrag des Antragstellers mit Beschluss vom 22. Juni 2017 (Az: 4 Bs 125/17) ab. Der Antragsteller habe einen Anordnungsanspruch auf Durchführung des von ihm beabsichtigten Protestcamps auf der Festwiese des Stadtparks nicht glaubhaft gemacht, da das Protestcamp in einer wertenden Gesamtschau nicht den Charakter einer von Art. 8 Abs. 1 GG geschützten Versammlung habe.

Der Antragsteller rief daraufhin das Bundesverfassungsgericht an und beantragte dort, die Antragsgegnerin im Wege einer einstweiligen Anordnung zu verpflichten, die Vorbereitung, den Aufbau und die Durchführung des Protestcamps auf der Festwiese des Stadtparks in der vom ihm vorgesehenen Form zu dulden.

Das Bundesverfassungsgericht gab dem Antrag des Antragstellers mit Beschluss vom 28. Juli 2017 (Az: 1 BvR 1387/17) insoweit statt als, es die Antragsgegnerin verpflichtete, über die Duldung der beabsichtigten Veranstaltung im Stadtpark als Versammlungsbehörde versammlungsrechtlich zu entscheiden. Nach einer Folgenabwägung gab das Bundesverfassungsgericht der Antragsgegnerin dabei auf, einen Ausgleich vorzunehmen, der dem Antragsteller die Durchführung eines Protestcamps anlässlich des G20-Gipfels möglichst weitgehend ermöglicht, andererseits müssen aber nachhaltige Schäden des Stadtparks verhindert und die diesbezüglichen Risiken für die öffentliche Hand möglichst gering gehalten werden. Es ordnete zugleich an, dass die Versammlungsbehörde das vom An-

tragsteller geplante Protestcamp im Stadtpark vorsorglich den Regeln des Versammlungsrechts zu unterstellen hat.

Eine versammlungsrechtliche Entscheidung erging insoweit zunächst nicht.

Am 29. Juni 2017 fand ein Kooperationsgespräch zwischen den Beteiligten statt, welches abgebrochen wurde. Der Antragsteller behauptet dazu, die Vertreter der Versammlungsbehörde hätten mitgeteilt, im Protestcamp werde nicht genächtigt werden dürfen, Küchen würden nicht zugelassen und nur einige Toiletten würden erlaubt.

Der Antragsteller wendete sich daraufhin erneut an das Bundesverfassungsgericht und beantragte, den verfassungsgerichtlichen Beschluss vom 28. Juli 2017 klarstellend dahingehend zu ergänzen, dass auf dem jeweiligen Versammlungsgelände das Übernachten der Teilnehmer zuzulassen, die Aufstellung von Zelten zu Übernachtungszwecken in ausreichender Zahl zu gestatten, die Versorgung der Teilnehmer mit Essen und Getränken zu erlauben und die Aufstellung von Toiletten in ausreichender Form zu gestatten ist.

Das Bundesverfassungsgericht lehnte den Antrag auf Erlass einer entsprechenden einstweiligen Anordnung mit Beschluss vom 30. Juni 2017 (Az: 1 BvR 1387/17) ab. Der Antragsteller habe noch nicht die bestehenden Möglichkeiten, fachgerichtlichen Rechtsschutz zu erlangen, ausgeschöpft.

Mit Schreiben vom 30. Juni 2017 teilte Antragsteller der Antragsgegnerin mit, dass im Hinblick auf die Ablehnung der Antragsgegnerin und in Ansehung der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts die geplante Veranstaltung nunmehr „hilfsweise“ so angemeldet werde, dass die Versammlung im dargestellten Rahmen auf der Entenwerder Halbinsel im Hamburger Stadtteil Rothenburgsort durchgeführt würde.

Am selben Tag hat der Antragsteller beim Verwaltungsgericht Hamburg um Eilrechtsschutz nachgesucht. Zur Begründung führt der Antragsteller im Wesentlichen aus, dass die Antragsgegnerin, die Versammlung, welche ursprünglich als Dauerkundgebung durchgängig auf dem Gelände des Stadtparks habe stattfinden sollen, bislang verhindert habe. Zwar existiere keine wirksame Verbotsvorgung. Die Antragsgegnerin habe ihm jedoch immer wieder damit gedroht, eine Durchführung der angemeldeten Versammlung im Stadtpark in jedem Fall – auch ohne Verbot – mit polizeilichen Mitteln zu verhindern. Die Antragsgegnerin habe die Sache zudem so sehr verzögert, dass der Beginn des Pro-

testcamps habe verschoben werden müssen. Sie verhalte sich während des gesamten Verfahrens versammlungsfeindlich und rechtsstaatswidrig. Er habe sich nunmehr entschlossen, die bisherige Anmeldung der Versammlung im Stadtpark hilfsweise zu ändern. Der Antrag sei zulässig, insbesondere bestehe ein Rechtsschutzinteresse an einer gerichtlichen Entscheidung. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sei derzeit der einzig mögliche Rechtsbehelf. Die Antragsgegnerin werde zweifellos auch ohne entsprechende Verfügung den Aufbau des Camps mittels unmittelbaren Zwangs verhindern. Im Übrigen wird auf den Schriftsatz des Antragstellers vom 30. Juni 2017 Bezug genommen.

Der Antragsteller beantragte zunächst,

die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, den Aufbau und die Durchführung der Versammlung mit dem Tenor "Alternativen zum Kapitalismus leben und sichtbar machen" gemäß der hilfsweisen Anmeldung des Antragstellers vom 30. Juni 2017 (Anlage 1) – einschließlich der gesamten darin aufgeführten Infrastruktur – auf der Entenwerder Halbinsel im Stadtteil Rothenburgsort (gemäß als Anlage 2 beigefügter Skizze), die vom 2. Juli 2017 bis zum 9. Juli 2017 in der Form eines politischen Protestcamps mit bis zu 5.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern durchgeführt werden wird, sowie den am 2. Juli 2017 beginnenden Aufbau und den bis zum 11. Juli 2017 erfolgenden Abbau zu dulden.

Am 1. Juli 2017 gab die Antragsgegnerin dem Antragsteller mit Bezug auf seine schriftliche Anmeldung vom 24. April 2017 und dem anschließenden Schriftverkehr eine „Anmeldebestätigung mit beschränkenden Verfügungen“ bekannt. Darin verfügte sie – jeweils unter Anordnung der sofortigen Vollziehung – folgende Auflagen:

„1. Es ist untersagt, in dem von Ihnen angemeldeten Zeitraum vom 30.06.2017 bis zum 09.07.2017 ein Protestcamp in Form einer Versammlung im Stadtpark oder wie am 30.06.2017 beantragt im Elbpark Entenwerder durchzuführen. Darunter fällt auch der angemeldete Zeitraum für das Aufbauen ab dem 26.06.2017 bis zum geplanten Abbauende am 11.07.2017.

2. Stattdessen ist die Versammlung auf dem Frascatiplatz in Hamburg-Bergedorf, 21037 Hamburg durchzuführen. Zuvor haben Sie die notwendigen Voraussetzungen für den Aufbau des Zirkuszeltes, der Bühne und der Sanitäreinrichtungen (z.B. Dixi Toiletten) zu schaffen. Darüber hinaus sind die erforderlichen Schnittstellen zur Strom- und Wasser-versorgung herzustellen.

3. Untersagt sind das Aufstellen von Schlafzelten, das Errichten von Duschen sowie der Aufbau von Küchen.
4. Es dürfen maximal 10 Workshop-Zelte, die der öffentlichen Meinungskundgabe dienen (Größe ca. 5 x 10 m oder rund) aufgebaut werden, die bei Bedarf auch als Ruherückzugs-zone genutzt werden können. Die Zelte sind geöffnet zu halten und für die Öffentlichkeit zugänglich zu machen.
5. Durch den Versammlungsleiter ist für jeweils 50 Teilnehmer ein Ordner einzusetzen. Die zum Einsatz kommenden Ordner sind entsprechend den Bestimmungen des Versammlungsgesetzes zu kennzeichnen (weiße Armbinde mit der Aufschrift „Ordner“). Die Ordner sind durch den Versammlungsleiter in Anwesenheit der Polizei vor Ort in ihre Aufgaben einzuweisen und über ihre Rechte und Pflichten zu belehren. Die Ordner müssen volljährig und im Besitz eines gültigen Personalausweises sein, der auf Verlangen vorzuzeigen ist.“

Wegen der Begründung wird auf den Bescheid vom 1. Juli 2017 Bezug genommen.

Unter dem 1. Juli 2017 erhob der Antragsteller Widerspruch gegen den Bescheid vom selben Tag.

Mit Schriftsatz vom 1. Juli 2017 führte der Antragsteller im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens im Wesentlichen weiter aus, dass der Verweis auf die Fläche des vom Hamburger Hauptbahnhof 18 Kilometer entfernten Frascatiplatzes nur als Verhöhnung angesehen werden könne. Dieser liege inmitten eines Gewerbegebietes und habe keinerlei Außenwirkung für die Durchführung der Veranstaltung. Unabhängig von Übernachtungen der Teilnehmer sei dieser Platz, für dessen Überlassung die Antragsgegnerin Geld verlange, ungeeignet. Die Geeignetheit des Versammlungsortes Elbpark Entenwerder ergebe sich u.a. auch daraus, dass dort regelmäßig Konzerte und ähnliche Veranstaltungen stattfänden. Die Antragsgegnerin gehe auf die konkrete Anmeldung für Entenwerder jedoch gar nicht ein und spreche weiterhin von 10.000 Teilnehmern, obwohl die Zahl auf 5.000 reduziert worden sei. Die angebliche Gefahrenlage in Bezug auf den Stadtpark habe mit diesem Ort jedenfalls nichts zu tun. Im Übrigen wird auf den Schriftsatz des Antragstellers vom 1. Juli 2017 Bezug genommen.

Der Antragsteller beantragt nunmehr zusätzlich,

die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs vom 1. Juli 2017 gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 1. Juli 2017 wiederherzustellen, 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.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Zur Begründung ihres Antrags führt die Antragsgegnerin im Wesentlichen aus, dass der Eilantrag nach § 123 VwGO aufgrund des zwischenzeitlich erlassenen Bescheids vom 1. Juli 2017 unzulässig sei. Darüber hinaus sei weder ein Anordnungsanspruch noch ein Anordnungsgrund glaubhaft gemacht. Zur Frage der Geeignetheit der Fläche auf der Halbinsel Entenwerder verweist die Antragsgegnerin auf eine Stellungnahme des Bezirksamtes vom 1. Juli 2017. Hieraus sei abzuleiten, dass die in dem Bescheid vom 1. Juli 2017 auf den Stadtpark bezogenen beschriebenen Gefahren für das Grün- und Erholungsanlagengelände Entenwerder Elbpark übertragbar seien. Hinzu komme eine weitere Gefahr, die dem Umstand geschuldet sei, dass die fragliche Fläche im Überflutungsgebiet liege und bei Hochwasser gefährdet sei. Im Übrigen wird auf die beiden Schriftsätze der Antragsgegnerin vom 1. Juli 2017 Bezug genommen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Vortrags der Beteiligten wird auf die ausgetauschten Schriftsätze der Beteiligten verwiesen, die bei der Entscheidung vorlagen.

II.

Soweit der Antragsteller gegen die im Bescheid vom 1. Juli 2017 verfügten Auflagen unter Ziffern 1, 3 und 4 die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs beantragt, hat der Antrag Erfolg (hierzu 1). Der weiter aufrecht erhaltene Antrag auf Duldung des Protestcamps in dem Elbpark Entenwerder in dem beantragten Zeitraum gemäß § 123 VwGO bleibt erfolglos (hierzu 2).

1. Der nach § 80 Abs. 5 VwGO zulässige Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen die mit Bescheid vom 1. Juli 2017 verfügten Auflagen unter Ziffern 1, 3 und 4 führt in der Sache zum Erfolg. Die Erwei-

terung des ursprünglich gestellten Antrags nach § 123 Abs. 1 VwGO auf Duldung des Protestcamps ist zulässig (hierzu a). Die Anordnung der sofortigen Vollziehung des Versammlungsverbots ist zwar formell ordnungsgemäß (hierzu b), aber das Interesse des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfs überwiegt das öffentliche Vollzugsinteresse (hierzu c).

a) Verfahrensgegenstand ist nunmehr neben dem mit Schriftsatz vom 30. Juni 2017 gestellten Antrag nach § 123 Abs. 1 VwGO auch der mit Schriftsatz vom 1. Juli 2017 gestellte Antrag des Antragstellers, die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 1. Juli 2017 wieder herzustellen, soweit es seine Ziffern 1, 3 und 4 betrifft.

Nach § 91 Abs. 1 VwGO, der im Verfahren nach § 123 VwGO entsprechend anwendbar ist (vgl. Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth/von Albedyll, Verwaltungsgerichtsordnung, 6. Aufl., 2014, § 91, Rn. 2; Thür. OVG, Beschl. v. 18.1.2017, 1 EO 851/13, juris, Rn. 39), ist eine Änderung des Antrags zulässig, wenn die übrigen Beteiligten einwilligen oder das Gericht die Änderung für sachdienlich hält. Eine Antragsänderung liegt vor, wenn der Streitgegenstand eines anhängigen Verfahrens durch Erklärung des Antragstellers geändert wird. Fügt der Kläger seinem bisherigen Antrag einen weiteren oder mehrere Anträge hinzu, dann ändert sich damit zumeist auch der Klagegrund; der das Begehren stützende Lebenssachverhalt wird also ausgeweitet. Die darin liegende Klageerweiterung wird üblicherweise und zutreffend als Klageänderung verstanden, weil sie durch eine Veränderung des Klagegrundes gekennzeichnet ist (Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, 32. EL Oktober 2016, § 91, Rn. 21). So verhält es sich hier. Der Antragsteller hat zusätzlich zu seinem ursprünglich auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Ziel der Duldung der von ihm am 30. Juni 2017 angemeldeten Veranstaltung gerichteten Antrag nunmehr einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs gegen den während des laufenden Verfahrens erlassenen Bescheid der Antragsgegnerin gestellt, mit dem diese die Veranstaltung mit Auflagen versehen hat. Insoweit handelt es sich um eine maßgebliche Erweiterung des Streitgegenstandes, die nicht mehr von den keine Klageänderung darstellenden Fallgruppen des § 173 Satz 1 2. Halbsatz 2. Alt. VwGO i.V.m. § 264 ZPO erfasst wird.

Ob eine Änderung des Antrags im Sinne des § 91 Abs. 1 VwGO sachdienlich ist, entscheidet das Verwaltungsgericht nach seinem Ermessen. Sachdienlichkeit liegt vor, wenn die Antragsänderung der endgültigen Ausräumung des sachlichen Streitstoffs zwischen

den Beteiligten im laufenden Verfahren zu dienen geeignet ist und der Streitstoff im Wesentlichen derselbe bleibt, wobei es im Ergebnis auf eine rechtseffektive und rechtseffiziente Konfliktlösung unter Wahrung der Belange der Beteiligten ankommt (vgl. Soedan/Ziekow, VwGO, 4. Aufl. 2014, § 91 Rn. 36 m.w.N.). Nach diesen Grundsätzen ist die Antragsänderung vorliegend sachdienlich. Denn in der Sache geht es auch bei dem Antrag gemäß § 80 Abs. 5 VwGO um die versammlungsrechtliche Bewertung der vom Antragsteller angemeldeten Veranstaltung. Soweit sich der Streitgegenstand durch den nach Antragstellung erfolgten Erlass des Auflagenbescheids der Antragsgegnerin erweitert und nunmehr auch (teilweise) die darin enthaltenen Auflagen zum Gegenstand hat, gebietet es die Gewährung effektiven Rechtsschutzes angesichts des verbleibenden, knappen Zeitraums bis zur beabsichtigten Errichtung des Camps die sich aus dem bezeichneten Bescheid ergebenden Fragen im laufenden Verfahren zu entscheiden, anstatt den Antragsteller auf die Einleitung eines weiteren, mit weiterem Zeitaufwand verbundenen Verfahrens auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes zu verweisen.

b) Die Anordnung der sofortigen Vollziehung der Verfügung vom heutigen Tag nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO hat die Antragsgegnerin gemäß § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO gerade noch hinreichend begründet, indem sie in der Begründung darauf abstellt (S. 22 f. d. Bescheids vom 1.7.2017), dass nur durch die Anordnung der sofortigen Vollziehung der angeordneten Auflagen gewährleistet sei, dass die mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eintretenden Gefahren und Störungen für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abgewehrt werden könnten, und dass das Erfordernis der Anordnung der sofortigen Vollziehung sich im Übrigen aus der Begründung der Auflagen zum Protestcamp ergebe.

c) Nach der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gebotenen und möglichen Prüfung der Sach- und Rechtslage (vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.12.2012, 1 BvR 2794/10, juris, Rn. 18) unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlich gebotenen Schutzfunktion eines verwaltungsgerichtlichen Eilverfahrens in versammlungsrechtlichen Verfahren überwiegt das Interesse des Antragstellers an der vorläufigen Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs gegen die Verfügung vom 1. Juli 2017 das öffentliche Vollzugsinteresse, soweit sie die Auflagen unter Ziffern 1, 3 und 4 betrifft.

Im Verfahren gemäß § 80 Abs. 5 VwGO ist der Rechtsschutzanspruch des Bürgers umso stärker, je schwerwiegender die ihm auferlegte Belastung wiegt und je mehr die Maßnahmen der Verwaltung Unabänderliches bewirken (vgl. BVerfG, Beschl. v. 21.04.1998, 1

BvR 2311/94, juris, Rn. 25). Insbesondere im Bereich des Versammlungsrechts muss das verwaltungsgerichtliche Eilverfahren zum Teil Schutzfunktionen übernehmen, die sonst das Hauptsacheverfahren erfüllt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 3.3.2004, 1 BvR 461/03, juris, Rn. 33). Die Verwaltungsgerichte müssen daher schon im Eilverfahren durch eine intensivere Prüfung dem Umstand Rechnung tragen, dass der Sofortvollzug der umstrittenen Maßnahme in der Regel zur endgültigen Verhinderung der Versammlung in der beabsichtigten Form (auch im Falle einer Dauerkundgebung wie hier) führt. Soweit möglich, ist die Rechtmäßigkeit der Maßnahme daher nicht nur summarisch zu prüfen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 3.3.2004, a.a.O., Rn. 33). Sofern dies nicht möglich ist, haben die Fachgerichte jedenfalls eine sorgfältige Folgenabwägung vorzunehmen und diese hinreichend substantiiert zu begründen (BVerfG, Beschl. v. 20.12.2012, 1 BvR 2794/10, juris, Rn. 18).

Gemessen an diesem spezifischen Prüfungsmaßstab ist die angefochtene Verfügung vom 1. Juli 2017 rechtswidrig, soweit sie die Auflagen unter Ziffern 1, 3 und 4 betrifft.

Die durch die Verfügung geregelten Auflagen unter Ziffern 1, 3 und 4 finden ihre Rechtsgrundlage in § 15 Abs. 1 VersG.

Nach § 15 Abs. 1 VersG kann die zuständige Behörde eine Versammlung oder einen 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 Tatbestandsvoraussetzungen 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). Als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe, die auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugutekommt, ist die Versammlungsfreiheit für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985, 1 BvR 233/81, juris, Rn 63; Urf. v. 22.2.2011, 1 BvR 699/06, juris, Rn. 101) und wird im Vertrauen auf die Kraft der freien öffentlichen Auseinandersetzung grundsätzlich auch den Gegnern der Freiheit gewährt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 4.11.2009, 1 BvR 2150/08, juris, Rn. 67). Damit die Bürger selbst entscheiden können, wann, wo und unter welchen Modalitäten sie ihr Anliegen am wirksamsten zur Geltung bringen können, gewährleistet Art. 8 Abs. 1 GG nicht nur die Freiheit, an einer öffentlichen Versammlung teilzunehmen oder ihr fern zu

bleiben, sondern umfasst zugleich ein Selbstbestimmungsrecht über die Durchführung der Versammlung als Aufzug, die Auswahl des Ortes und die Bestimmung der sonstigen Modalitäten der Versammlung. (vgl. BVerfG, Beschl. v. 20.12.2012, 1 BvR 2794/10, juris, Rn.16, m.w.N.).

Voraussetzung einer das Versammlungsrecht beschränkenden Verfügung nach § 15 Abs. 1 VersG ist eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung. 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 (BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985, 1 BvR 233/81, juris, Rn. 77). Eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit setzt eine konkrete Sachlage voraus, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgüter führt (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). Unter Berücksichtigung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit sind bei Erlass beschränkender Verfügungen keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose zu stellen, die grundsätzlich der vollständigen gerichtlichen Überprüfung unterliegt. Als Grundlage der Gefahrenprognose sind konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte erforderlich. Bloße Vermutungen reichen nicht aus (BVerfG, Beschl. v. 19.12.2007, a.a.O., Rn 20, m.w.N.). Eine das Versammlungsrecht beschränkende Verfügung darf nur ergehen, wenn bei verständiger Würdigung sämtlicher erkennbarer Umstände die Durchführung der Versammlung so wie geplant mit Wahrscheinlichkeit eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit verursacht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.5.1985, 1 BvR 233/81, juris, Rn. 91). Dabei können an die Wahrscheinlichkeit der Schutzgutsverletzung umso geringere Anforderungen gestellt werden, je größer und folgenschwerer der drohende Schaden ist. Andererseits sind die Anforderungen an die Gefahrenprognose umso höher, je größer der Korridor und je länger der demonstrationsfreie Zeitraum ist (zum Vorstehenden: OVG Lüneburg, Urt. v. 29.5.2008, 11 LC 138/06, juris, Rn. 45).

Vorliegend finden diese Maßstäbe Anwendung, da das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung vom 28. Juni 2017 (1 BvR 1387/17, Rn. 29) angeordnet hat, dass die Versammlungsbehörde das von dem Antragsteller geplante Protestcamp (in seiner Gesamtheit) vorsorglich den Regeln des Versammlungsrechts zu unterstellen hat.

Im Hinblick auf die in Ziffer 1 verfügte Auflage kann dahinstehen, ob die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG für das Verbot der Durchführung der Versammlung in dem Elbpark Entenwerder vorliegen. Denn die Antragsgegnerin hat jedenfalls das ihr nach § 15 Abs. 1 VersG zustehende Ermessen nicht ausgeübt, so dass die unter Ziffer 1 verfügte Auflage rechtswidrig ist.

Die Entschließung zum Erlass eines Versammlungsverbots oder die Versammlung beschränkender Auflagen nach § 15 Abs.1 VersG steht im Ermessen der Antragsgegnerin. Bei der Ermessensausübung ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Versammlungsfreiheit nur dann zurückzutreten hat, 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 Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ist durch den Einsatz des jeweils mildesten Mittels zu wahren (zum Vorstehenden: OVG Lüneburg, Urt. v. 29.5.2008, 11 LC 138/06, juris, Rn. 45).

Gemessen an diesen Maßstäben erweist sich die mit der Verfügung unter Ziffer 1 angeordnete Auflage als ermessensfehlerhaft. Es handelt sich insoweit um einen Ermessensausfall, weil die Antragsgegnerin jedenfalls auf der Rechtsfolgenseite keine Erwägungen zum Veranstaltungsort Elbpark Entenwerder angestellt hat. Die dargelegte Einbeziehung des Elbparks Entenwerder bezieht sich nach dem Aufbau des Bescheides allein auf die Begründung der konkreten Gefahrenlage im Sinne der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG (vgl. S. 14 d. Verfügung vom 1.7.2017). Im Rahmen der Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit der unter Ziffer 1 verfügten Auflage (vgl. S. 18 ff. d. Verfügung vom 1.7.2017) nimmt die Antragsgegnerin hingegen nur auf den ursprünglich beantragten Versammlungsort des Stadtparkes Bezug. Mit keinem Wort erwähnt sie den Elbpark Entenwerder. So führt sie unter Punkt „I.3.1.“ aus, dass die Verlegung des Versammlungsorts geeignet sei, Blockaden von wichtigen Verbindungsrouten für die Gipfelteilnehmer und die Einsatz- und Rettungskräfte zu verhindern und unter Punkt „I.3.2.“ verweist sie zur Erforderlichkeit darauf, die Versagung des Camps für den Zeitraum, auf den sich die Allgemeinverfügung beziehe, könne lediglich vordergründig betrachtet für die Abwehr von sicher zu erwartenden Blockaden als sinnvoll angesehen werden. Diese genannten Ausführungen beziehen sich ersichtlich nur auf den Versammlungsort des Stadtparkes. Denn es ist nicht ersichtlich, dass der Elbpark Entenwerder an bestehenden Verbindungsrouten für das Gipfeltreffen liegt. Zudem liegt der Elbpark auch nicht innerhalb der von der Allgemeinverfügung umfassten Verbotszone. Unter Punkt „I.3.3.“ führt die Antragsgegner-

rin sodann zur Angemessenheit der Verlegung aus, der Antragsteller habe den „Ort Stadtpark“ nur gewählt, weil er zentral in der Stadt liege und eine gute Außenwirkung habe. Auch dieser Vortrag stellt einen eindeutigen Bezug zum Stadtpark her. Der Versammlungsort Elbpark Entenwerder findet keine Berücksichtigung.

Auch in den weiteren Ausführungen des Bescheids zeigt sich, dass der Elbpark Entenwerder von der Antragsgegnerin nicht hinreichend berücksichtigt worden ist. Der angegriffene Bescheid nimmt in Bezug auf die den Auflagen zugrunde gelegten Tatsachen einen unterschiedlichen Gegebenheiten nicht angemessene Gleichsetzung von Stadtpark und Elbpark Entenwerder vor und ist auch insoweit fehlerhaft. Soweit in dem angegriffenen Bescheid unter Punkt „I 1. d)“ dargelegt wird, dass für die „Grün- und Erholungsanlage Elbpark Entenwerder ... die unter 1.a – c dargelegten Gefahrenmomente gleichermaßen (gelten)“ und „somit der Elbpark Entenwerder ebenfalls“ ausscheidet, werden erhebliche, zwischenzeitlich eingetretene faktische Änderungen vernachlässigt und erkennbare Unterschiede zwischen Stadtpark und Elbpark Entenwerder ausgeblendet:

So geht der Bescheid (Seite 11 oben) noch von einer Nutzungsdauer des Stadtparks von „über zwei Wochen“ aus, während infolge Zeitablaufs nunmehr lediglich eine Nutzung des Elbparks Entenwerder von knapp 10 Tagen beantragt worden ist, was einer Reduzierung der Inanspruchnahme um jedenfalls ein Drittel der Zeit entspricht. Ferner geht der Bescheid von einer Teilnahme von 10.000 Personen aus (Seite 11), wohingegen nach der Anmeldung vom 30. Juni 2017 die Veranstaltung im Elbpark Entenwerder lediglich für „bis zu 5000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer“, mithin die Hälfte der ursprünglichen Zahl, ausgerichtet ist. Ob und inwieweit es auch für den Elbpark Entenwerder zutrifft, dass dieser – wie für den Stadtpark behauptet (Seite 12) – nicht über die „erforderlichen Ressourcen respektive Infrastruktur“ verfügt, es „weder Strom- noch Frisch- oder Abwasserleitungen“ gibt und „erforderliche Schnittstellen zu den entscheidenden Versorgungsleitungen ... nicht vorhanden“ sind, ist nicht dargetan. Jedenfalls dürfte sich für den im Stadtpark gelegenen und nach Angaben im Bescheid besonders schutzbedürftigen „Pumpenkeller“ keine Entsprechung im Elbpark Entenwerder finden. Schließlich fehlt es auch an Angaben für den Elbpark Entenwerder, die einer Nutzung des Stadtparks an Wochenenden in einer Größenordnung von 200.000 Besuchern (Seite 13) entsprechen.

Da somit der Widerspruch des Antragstellers gegen die Untersagung der Durchführung des Protestcamps im Elbpark Entenwerder (Auflage Ziffer 1 d. Bescheids v. 1. 7. 2017) aufschiebende Wirkung entfaltet, sieht die Kammer davon ab, zu dem von der Antragsgegnerin unter Auflage Ziffer 2 zugewiesenen Ersatzort, dem Frascatiplatz in Hamburg-

Bergedorf, weitere Ausführungen anzustellen. Das Gericht weist lediglich darauf hin, dass die im Rahmen von Art. 8 GG zu berücksichtigende Öffentlichkeitswirkung des Protestcamps fraglich erscheint, verlegte man dieses auf den örtlich eher abgelegenen Frascatiplatz.

Da bislang keine Ermessenserwägungen im Hinblick auf den Versammlungsort Elbpark Entenwerder getroffen worden sind, ist eine Ergänzung des Ermessens im Sinne des § 114 Satz 2 VwGO durch den weiteren Vortrag der Antragsgegnerin insbesondere in ihrem letzten Schriftsatz vom 1. Juli 2017 irrelevant. Aufgrund des schwerwiegenden Ermessensfehlers der Antragsgegnerin ist insoweit unerheblich, dass sie das ihr zustehende Ermessen auch noch im Rahmen des noch nicht abgeschlossenen Widerspruchsverfahrens ausüben kann. Denn dieser Umstand kann im vorliegenden Eilverfahren nicht berücksichtigt werden (vgl. Schoch, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Loseblatt, Februar 2016), § 80, Rn. 422).

Schließlich erweisen sich auch die unter Ziffern 3 und 4 verfügten Auflagen als rechtswidrig. Insoweit hat die Antragsgegnerin das ihr nach § 15 Abs. 1 VersG zustehende Ermessen ebenso wenig ordnungsgemäß ausgeübt. Zwar hat das Bundesverfassungsgericht mit seiner Entscheidung vom 28. Juni 2017 (a.a.O., Rn. 29) klargestellt, dass die Antragsgegnerin im Hinblick auf die von ihr zu treffende versammlungsrechtliche Entscheidung mit einem angemessenen Entscheidungsspielraum auszustatten sei, der sie berechtige, einen anderen Ort für die Durchführung des geplanten Protestcamps zuzuweisen, der in Blick auf die erstrebte Wirkung dem Anliegen des Antragstellers möglichst nahe komme; auch insoweit sei sie zum Erlass von Auflagen befugt, die eine Schädigung der Anlagen des zugewiesenen Ersatzortes möglichst weitgehend verhinderten, soweit erforderlich auch unter Beschränkung des Umfangs des geplanten Protestcamps. Vorliegend ist aber – wie oben ausgeführt – bereits die Versagung des Versammlungsorts Elbpark Entenwerder rechtswidrig. In Folge dessen hat die Antragsgegnerin den Umfang des geplanten Protestcamps samt der dafür erforderlichen Infrastruktur fehlerhaft für den Frascatiplatz und nicht für den Elbpark Entenwerder bemessen. Insoweit hat die Antragsgegnerin den Elbpark Entenwerder in ihren Ermessenserwägungen fehlerhaft unberücksichtigt gelassen.

Soweit die Antragsgegnerin im Hinblick auf die Begrenzung der Infrastruktur des Protestcamps darauf verweist, dass der Antragsteller zu keinem Zeitpunkt glaubhaft gemacht habe, dass das Übernachten auf dem Gelände und die dafür erforderliche Infrastruktur ein

funktioneller oder symbolischer Teil der Meinungskundgabe sei (vgl. S. 22 f. d. Bescheids v. 1.7.2017), verkennt sie die Ausführungen des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung vom 28. Juni 2017 (a.a.O., Rn. 29), die sich das Gericht zu Eigen macht. Darin hat das Bundesverfassungsgericht angeordnet, dass das Protestcamp in seiner Gesamtheit dem Schutz der Regelungen des Versammlungsrechts zu unterstellen ist, jedenfalls soweit die Errichtung von Zelten und Einrichtungen den aktiven Teilnehmern des Protestcamps dienen soll. Gegenteiliges trägt die Antragstellerin nicht vor.

2. Der Antrag, die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, den Aufbau und die Durchführung der Versammlung mit dem Tenor "Alternativen zum Kapitalismus leben und sichtbar machen" gemäß der hilfsweisen Anmeldung des Antragstellers vom 30. Juni 2017 sowie den am 2. Juli 2017 beginnenden Aufbau und den bis zum 11. Juli 2017 erfolgenden Abbau zu dulden, ist dagegen bereits unzulässig.

Zwar kann das Gericht nach § 123 Abs. 1 Satz 1 VwGO, auch schon vor Klageerhebung, eine einstweilige Anordnung in Bezug auf den Streitgegenstand treffen, wenn die Gefahr besteht, dass durch die Veränderung eines bestehenden Zustandes die Verwirklichung eines Rechts des Antragstellers vereitelt oder wesentlich erschwert werden könnte. Einstweilige Anordnungen sind auch zur Regelung eines vorläufigen Zustandes in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Nach § 123 Abs. 5 VwGO gelten die Vorschriften der Absätze 1 bis 3 jedoch nicht für die Fälle der §§ 80 und 80a VwGO.

Der Antrag des Antragstellers auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem vorgeannten Inhalt ist daher nicht statthaft. 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.

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung bestimmt sich nach §§ 52 Abs. 2, 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG.

Dr. Laker

Dannemann

Dr. Götz



Für die Richtigkeit der Abschrift
Hamburg, den 01.07.2017

Scheffler
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

Durch maschinelle Bearbeitung beglaubigt –
ohne Unterschrift gültig.