Bundesverwaltungsgericht
6. Senat
Simsonplatz 1
04107 Leipzig

118/26W39 wy 02.11.2026

BVerwG 6 C 4.26
Verwaltungsstreitsache
Hanni Gramann ./. Freie und Hansestadt Hamburg

Die Klägerin **beantragt**,

1. das Urteil des Hamburgischen Oberverwaltungsgerichts vom 13. August 2026, 4 Bf 113/22 aufzuheben und die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 25. Februar 2022, Az. 3 K 1611/18 zurückzuweisen;
2. hilfsweise, das angefochtene Urteil aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht Hamburg zurückzuverweisen.

Vorbemerkung

Die Revision stellt weder die erheblichen Sicherheitsanforderungen des G20-Gipfels im Jahr 2017 noch die grundsätzliche Zulässigkeit räumlich und zeitlich begrenzter Versammlungsverbote durch Allgemeinverfügungen infrage.

Die Revision betrifft die rechtliche Grundsatzfrage, ob eine Versammlung, für die keine tragfähigen individuellen Anhaltspunkte für eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit festgestellt sind, bzw. sogar verneint wurden, aufgrund ihrer

bloßen Präsenz in einem Gesamtprotestgeschehen als verantwortliche Gefahrenverursacherin behandelt werden darf.

Das Berufungsgericht leitet in dem angefochtenen Urteil des OVG Hamburg aus der tatsächlichen Gesamtbetrachtung des Protestgeschehens rechtsfehlerhaft eine rechtliche Gesamtzurechnung der prognostizierten Gefahren zu jeder einzelnen Versammlung ab.

Diese Zurechnungskonstruktion hat keine Grundlage in § 15 Abs. 1 VersG und ist nicht mit Art. 8 Abs. 1 GG vereinbar.

Die Berücksichtigung des Gesamtgeschehens bei der Gefahrenprognose entbindet die Versammlungsbehörde nicht von der Prüfung, aus welchem Rechtsgrund die einzelne Versammlung für die prognostizierten Gefahren einzustehen hat. Das Berufungsgericht lässt hierfür die Inanspruchnahme von Verkehrsraum und Polizeikräften sowie die Einschränkung flexibler Fahrtrouten genügen, und zwar unabhängig von Größe, Dauer oder Zielrichtung der jeweiligen Versammlung.

Damit macht das OVG Hamburg allgemeine Begleiterscheinungen der Ausübung der durch Art. 8 Abs. 1 GG geschützten Versammlungsfreiheit zum Anknüpfungspunkt einer Verantwortlichkeit, ohne die versammlungsspezifischen Anforderungen an die Auslegung von § 15 Abs. 1 VersG gewürdigt zu haben.

Auf Grundlage dieser Zurechnungskonstruktion hat das Berufungsgericht die Voraussetzungen einer Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher unter dem Gesichtspunkt des polizeilichen Notstands ohne notwendige Prüfung umgangen.

I. Sachverhalt und Prozessgeschichte

Anlässlich des am 7. und 8. Juli 2017 in Hamburg ausgerichteten G20-Gipfels erließ die Beklagte am 1. Juni 2017 eine auf § 15 Abs. 1 VersG gestützte Allgemeinverfügung (Amtlicher Anzeiger vom 9. Juni 2017, S. 869), mit welcher sie unter Ziffer I. 1. für den Zeitraum vom 7. Juli 2017, 6:00 Uhr, bis zum 8. Juli 2017, 17:00 Uhr, die Durchführung aller angemeldeten und nicht angemeldeten öffentlichen Versammlungen sowie Aufzüge unter freiem Himmel in einem räumlichen Bereich untersagte, der vom Hamburger Flughafen bis in die gesamte Hamburger Innenstadt reichte und ein rund 36 Quadratkilometer großes Areal umfasste (OVG Hamburg, Urteil vom 13. August 2026, UA, S. 2 f.)

Die Beklagte begründete diese Maßnahme im Wesentlichen damit, dass im Vorfeld des Gipfels zu massiven Verkehrsblockaden aufgerufen worden sei und Fahrzeugkolonnen der Schutzpersonen bei Stillstand ein Anschlagsziel böten, sodass jede Versammlung innerhalb des Korridors die Durchführung des Gipfels und die Sicherheit der Staatsgäste gefährde, wobei vor dem Hintergrund einer unbestimmten Vielzahl potentieller Demonstranten eine Gesamtbetrachtung des Protestgeschehens maßgeblich sei (OVG Hamburg, UA, S. 30, 39).

Die Klägerin zeigte bei der Beklagten am 15. und 16. Juni 2017 zwei stationäre

Versammlungen mit jeweils fünfzig erwarteten Teilnehmern für den 7. Juli 2017 an (OVG Hamburg, UA, S. 7 f.).

Die erste Kundgebung sollte in der Großen Reichenstraße vor dem historischen Afrikahaus und die zweite Kundgebung am Neuen Jungfernstieg vor dem Gebäude der Hamburger Geschäftsstelle des Afrika-Vereins der deutschen Wirtschaft stattfinden (OVG Hamburg, UA, S. 7).

Zweck beider Versammlungen war es, mit Blick auf den von der deutschen G20-Präsidentschaft gesetzten Schwerpunkt auf die Freihandelspolitik der Industrie- und Schwellenländer sowie deren Ursachenbeitrag zu Migrations- und Fluchtbewegungen in Afrika friedlich hinzuweisen und hierfür ganz bewusst historisch und gegenwärtig symbolträchtige Orte aufzusuchen (OVG Hamburg, UA, S. 7).

Mit Bescheid vom 19. Juni 2017 teilte die Beklagte der Klägerin mit, dass die beiden Versammlungen in den ausgewählten Straßen aufgrund der Allgemeinverfügung verboten seien (OVG Hamburg, UA, S. 8).

Eilanträge der Klägerin blieben damals vor dem Verwaltungsgericht Hamburg (Beschluss vom 30. Juni 2017 – 3 E 6460/17) und dem Hamburgischen Oberverwaltungsgericht (Beschluss vom 6. Juli 2017 – 4 Bs 155/17) ohne Erfolg (OVG Hamburg, UA, S. 8).

Das Verwaltungsgericht Hamburg gab der daraufhin erhobenen Fortsetzungsfeststellungsklage mit Urteil vom 25. Februar 2022 vollumfänglich statt und stellte fest, dass die Allgemeinverfügung der Beklagten vom 1. Juni 2017, soweit sie unter Ziffer I. 1. die Versammlungen der Klägerin betraf, rechtswidrig gewesen ist und die Klägerin in ihren Rechten verletzt hat (VG Hamburg, Az.: 3 K 1611/18, UA, S. 2).

Das Verwaltungsgericht führte tragend aus, dass § 15 Abs. 1 VersG eine gesteigerte, auf die konkrete Versammlung bezogene Gefahr verlangt, die durch die vorliegenden Erkenntnisse nicht belegt sei und dass der Erlass einer Allgemeinverfügung die materiellen Eingriffsvoraussetzungen nicht herabsenken könne, sodass eine Gesamtbetrachtung des Protestgeschehens unzulässig sei und die Heranziehung von Nichtstörern den nicht dargelegten Voraussetzungen des polizeilichen Notstands unterliege (VG Hamburg, UA, S. 15, 27 ff., 30 ff.).

Auf die Berufung der Beklagten änderte das Hamburgische Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 13. August 2026 die erstinstanzliche Entscheidung und wies die Klage ab (OVG Hamburg, UA, S. 2). Obwohl das Oberverwaltungsgericht ausdrücklich feststellte, dass aus den Versammlungen der Klägerin für sich genommen keine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit hervorgegangen sei und keine Blockadeabsichten bestanden hätten (OVG Hamburg, UA, S. 32 - 37), sah es das Verbot aufgrund einer Gesamtbetrachtung als rechtmäßig an, weil die Versammlungen Teil eines Gesamtprotestgeschehens gewesen seien und durch Verkehrsraumbelegung und Polizeikräftebindung zur Unbeherrschbarkeit der Lage beigetragen hätten (OVG Hamburg, UA, S. 38, 51).

II. Zulässigkeit der Revision

Das Berufungsgericht hat die Revision gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassen; entscheidungserheblich sei die bislang höchstrichterlich nicht geklärte Frage, ob eine (je)der einzelnen Versammlung zurechenbare unmittelbare Gefahr i.S.d. § 15 Abs. 1 VersG auch dann vorliegt, wenn sich diese Gefahr nicht allein aus der individuellen Versammlung, sondern erst bei einer Betrachtung des aus einer Vielzahl von Versammlungen bestehenden Gesamtgeschehens ergibt.

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Hamburg vom 13.08.2026 wurde der Bevollmächtigten der Klägerin am 03.09.2026 zugestellt.

Die Revision wurde mit Schriftsatz vom 02.10.2026 form und fristgerecht eingelegt und wird mit diesem Schriftsatz innerhalb der Zweimonatsfrist des § 139 Abs. 3 Satz 1 VwGO begründet.

III. Begründetheit der Revision

Die Revision ist begründet.

Das Berufungsgericht hat die bundesrechtlichen Anforderungen an die unmittelbare Gefahr und deren Zurechnung nach § 15 Abs. 1 VersG im Lichte von Art. 8 Abs. 1 GG verkannt. Obwohl von den Versammlungen der Klägerin bei individueller Betrachtung keine Gefahr ausging, hat es deren Verantwortlichkeit über eine Gesamtbetrachtung des Protestgeschehens begründet. Diese Gesamtzurechnung ersetzt die gesetzlich gebotene versammlungsbezogene Prüfung und entzieht der Klägerin den Schutz der besonderen Voraussetzungen einer Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher. Zudem verletzt die Verhältnismäßigkeitsprüfung des Berufungsurteils die bundesrechtlichen Anforderungen an Beschränkungen der Versammlungsfreiheit.

Ausgehend von den tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts (dazu unter 1.) verletzt die Berufungsentscheidung die Anforderungen an Gefahrenprognose, Zurechnung und Differenzierung versammlungsrechtlicher Gefahren (dazu unter 2.). Die Gesamtzurechnung umgeht zudem die Voraussetzungen des polizeilichen Notstands (dazu unter 3.), lässt sich nicht durch die Handlungsform der Allgemeinverfügung rechtfertigen (dazu unter 4.) und überschreitet die gesetzliche Eingriffsermächtigung (dazu unter 5.). Unabhängig davon ist das Verbot unverhältnismäßig (dazu unter 6.).

Da die tatsächlichen Feststellungen der Vorinstanz für eine abschließende Entscheidung ausreichen, ist das angefochtene Urteil aufzuheben und die Berufung der Beklagten gegen das zutreffende Urteil des Verwaltungsgerichts Hamburg zurückzuweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO).

1. Gegenstand des revisionsrechtlichen Angriffs und tatsächliche Ausgangspunkte

Ausgangspunkt der revisionsrechtlichen Prüfung ist die Feststellung des Berufungsgerichts, dass von den Versammlungen der Klägerin bei individueller Betrachtung keine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausging. Die dieser Feststellung zugrunde liegenden tatsächlichen Umstände sind nach § 137 Abs. 2 VwGO zugrunde zu legen.

Der Angriff richtet sich gegen den anschließenden Übergang des Berufungsgerichts zu einer Gesamtzurechnung: Die Einbindung in das Gesamtprotestgeschehen kann nicht die Prüfung ersetzen, weshalb die Klägerin für die dort prognostizierten Gefahren als eigene Verursacherin einzustehen hat.

So hält das Berufungsgericht fest:

„Eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ergab sich – bei isolierter Betrachtung – nicht allein und für sich genommen aus den vorliegenden individuellen Erkenntnissen zu den beiden Versammlungen der Klägerin.“ (OVG Hamburg, UA, S. 32)

Weiter hält es fest, die Aufrufe von Attac trugen

„*die Prognose einer durch Blockaden oder Ausschreitungen begründeten unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit bei alleiniger Durchführung der von der Klägerin angemeldeten Versammlungen*" nicht (OVG Hamburg, UA, S. 32), weil „*ein belastbarer Bezug der Aufrufe zu den von der Klägerin angemeldeten Versammlungen nicht feststellbar war und es gegenteilige Indizien gab*“ (OVG Hamburg, UA, S. 34).

Zudem fehlte es nach den Feststellungen des Berufungsgerichts an tatsächlichen Anknüpfungspunkten für eine Gefahrengeneigtheit der klägerischen Versammlungen aufgrund der Versammlungsorte:

„Eine von den von der Klägerin angemeldeten Versammlungen bei isolierter Betrachtung ausgehende unmittelbare Gefahr ergab sich ferner auch nicht daraus, dass diese erst am 15. und 16. Juni 2017 – also nach der Veröffentlichung der Allgemeinverfügung im Amtlichen Anzeiger vom 9. Juni 2017 – bei der Beklagten angemeldet wurden, zu diesem Zeitpunkt bereits einige Unterbringungsorte der Staatsgäste des G20-Gipfels öffentlich bekannt waren und die vorgesehenen Versammlungsorte in fußläufiger Nähe zu einzelnen dieser Hotels lagen. Soweit die Beklagte aus diesen Umständen darauf schließen wollte, dass die Klägerin eine Blockade der am Versammlungsort gelegenen Straßen oder der zwischen dem Veranstaltungsort des Gipfels in den Messehallen und den Hotels bestehenden Verbindungsstraßen beabsichtigte, handelte es sich hierbei um bloße Vermutungen, für die es an belastbaren tatsächlichen Anhaltspunkten fehlte. Die Wahl der Versammlungsorte in der Großen Reichenstraße und in der Straße Neuer Jungfernstieg hat die Klägerin nachvollziehbar mit deren Bezügen zu Afrika und den Themen ihrer Versammlungen begründet. Davon abweichende Motive waren nicht erkennbar [...].“ (OVG Hamburg, UA, S. 37 f.).

Weiter fehlte es nach den Feststellungen des Berufungsgerichts an tragfähigen Anhaltspunkten dafür, dass gerade die beiden Versammlungen der Klägerin als Zulaufpunkte für Personen mit Blockadeabsichten oder unfriedlichen Zielsetzungen dienen würden. Die Annahme einer Zweckveranlassung trugen die festgestellten Umstände ebenfalls nicht (OVG Hamburg, UA, S. 36 f.).

Gleichwohl bejaht das Berufungsgericht eine unmittelbare Gefahr aufgrund der Einbindung der Versammlungen in das Gesamtprotestgeschehen. Jede Versammlung habe unabhängig von Größe, geplanter Dauer oder Zielrichtung Verkehrsraum belegt, Polizeikräfte gebunden und flexible Routenplanung erschwert (OVG Hamburg, UA, S. 51). Im Wege der wechselseitigen Zurechnung begründe damit jede Versammlung, ungeachtet ihrer tatsächlichen Modalitäten, des Teilnehmendenkreises des Ortes und des Zusammenhangs zum Gipfelgeschehen, eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit.

Auf diese Weise erklärt das Berufungsgericht auch individuell ungefährliche Versammlungen zu verantwortlichen Gefahrenquellen. Diese rechtliche Gleichsetzung ist mit § 15 Abs. 1 VersG und Art. 8 Abs. 1 GG nicht vereinbar.

2. Verletzung von § 15 Abs. 1 VersG und Art. 8 Abs. 1 GG durch rechtsfehlerhafte Gefahrenzurechnung im Wege der „Gesamtbetrachtung“

Die vom Berufungsgericht vorgenommene Gesamtzurechnung ist rechtswidrig.

Die Gesamtzurechnung ersetzt die gebotene Konkretisierung des eigenen Gefahrenbeitrags der Versammlung durch eine von Größe und Dauer abstrahierende Gesamtverantwortung.

Der Hauptrechtsfehler liegt nicht in der tatsächlichen Berücksichtigung weiterer Versammlungen im Rahmen der Gefahrenprognose, sondern in dem hieraus abgeleiteten Verzicht auf die gesetzlich erforderliche und grundrechtlich vorausgesetzte individuelle Zurechnung eines Gefahrenbeitrags.

Die Gesamtbetrachtung des Berufungsgerichts führt so im Ergebnis zu einer Relativierung der Anforderungen an eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit, die nicht mit § 15 Abs. 1 VersG im Lichte der durch Art. 8 Abs. 1 GG gebotenen Auslegung vereinbar ist.

Die Gesamtzurechnung beruht auf einer unzureichend konkretisierten Gefahrenprognose (dazu unter a)), verfehlt die Anforderungen an den individuellen Verursachungsbeitrag (dazu unter b)) und hebt die gebotene Differenzierung zwischen den Versammlungen der Klägerin und Drittgefahren auf (dazu unter c)).

a) Verkennung der Anforderung an Gefahrenprognose

Das Berufungsgericht hat die Anforderungen an die unmittelbare Gefahr i.S.d. § 15 Abs. 1 VersG verkannt. Es hat die Unvorhersehbarkeit der Entwicklung des Protestgeschehens zur Begründung einer Gefahr herangezogen, ohne hinreichend

zwischen einer konkret zu erwartenden Gefahr und der bloßen Möglichkeit einer gefährlichen Entwicklung zu unterscheiden.

Die typisierte Beschreibung möglicher Entwicklungen trägt keine konkrete unmittelbare Gefahr (dazu unter aa)). Auch der hohe Rang der geschützten Rechtsgüter ersetzt die erforderliche Konkretisierung nicht (dazu unter bb)).

aa) Versammlungsbezogene und tatsachengestützte Gefahrenprognose

Gemäß § 15 Abs. 1 VersG kann die zuständige Behörde die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist. Die Formulierung „bei Durchführung der Versammlung“ verlangt eine auf die konkrete Versammlung bezogene Prüfung und einen hinreichend bestimmten Zusammenhang mit der prognostizierten Gefahr (BVerfG, Beschluss vom 21. April 1998 – 1 BvR 2311/94 - Rn. 25).

Das Tatbestandsmerkmal der „unmittelbaren Gefährdung“ stellt gesteigerte Anforderungen an die Gefahrenprognose.

Erforderlich ist, dass der Eintritt eines Schadens bei ungehindertem Fortgang mit hoher Wahrscheinlichkeit (st. Rspr. des BVerfG, vgl. Beschluss vom 19. Dezember 2007 - 1 BvR 2793/04 -, juris Rn. 20 mwN.) bzw. „fast mit Gewissheit“ (BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2008 - 6 C 21.07 - Rn. 14) bevorsteht (vgl. auch Barczak in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 15 VersG Rn. 171). Die Prognose muss auf konkreten und nachvollziehbaren tatsächlichen Anhaltspunkten beruhen. Bloße Vermutungen, allgemeine Befürchtungen oder die fehlende Möglichkeit, einen Schadenseintritt auszuschließen, reichen nicht aus. Bestehen neben gefahrbegründenden Umständen auch Gegenindizien, sind diese in die Bewertung einzubeziehen. Die Darlegungs- und Beweislast für die tatsächlichen Voraussetzungen eines Versammlungsverbots liegt grundsätzlich bei der Behörde. Diesen Maßstab legt auch das Berufungsgericht seiner Entscheidung zunächst zugrunde (OVG Hamburg, UA, S. 25 f.; vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 2007 – 1 BvR 2793/04 –, juris Rn. 20; Beschluss vom 20. Dezember 2012 – 1 BvR 2794/10 –, juris Rn. 17).

Die Subsumtion des Berufungsgerichts wird diesen Anforderungen jedoch nicht gerecht. Das Berufungsgericht stützt die angenommene Gefährlichkeit des Gesamtgeschehens wesentlich darauf, dass sich weder Ort noch Umfang des Zulaufs, der Verdichtung und des Zusammenschlusses von Versammlungen verlässlich vorhersagen ließen. Es betont, ein entsprechender Zulauf habe grundsätzlich bei jeder Versammlung eintreten können und die Entwicklung sei insgesamt unvorhersehbar gewesen (OVG Hamburg, UA, S. 42 f.). Damit beschreibt es zunächst Unsicherheiten des weiteren Geschehensablaufs anlässlich des G20-Gipfels. Solche Unsicherheiten belegen für sich genommen noch nicht, dass die prognostizierten Gefahren mit der für § 15 Abs. 1 VersG erforderlichen Wahrscheinlichkeit eintreten werden.

Die vom Berufungsgericht beschriebenen Umstände kennzeichnen vielmehr eine typisierte Gefahrenlage: Eine Vielzahl von Versammlungen kann zu erhöhtem Zulauf, räumlichen Verdichtungen und einer erschwerten Freihaltung von Verkehrswegen führen. Damit sind allgemeine Gefährdungsmöglichkeiten einer bestimmten Veranstaltungssituation beschrieben, nicht aber die tatsächlichen Voraussetzungen einer konkreten unmittelbaren Gefahr festgestellt. Der Schluss von der generellen Eignung einer solchen Lage, gefährliche Entwicklungen hervorzubringen, auf deren mit hoher Wahrscheinlichkeit bevorstehenden Eintritt bedarf zusätzlicher tatsächlicher Anhaltspunkte.

Auch die räumlich sehr weite und die zeitliche Begrenzung der Allgemeinverfügung auf das Gipfelgeschehen ersetzt diese Konkretisierung nicht.

Sie bestimmen den Rahmen der Prognose, belegen aber nicht, dass sich die typischerweise möglichen Verdichtungen und Verkehrsbehinderungen im maßgeblichen Zeitraum mit hoher Wahrscheinlichkeit zu gefährlichen Blockaden der Transport- oder Rettungswege entwickeln werden.

Das Berufungsgericht überspringt die erforderliche Konkretisierung, indem es die Vielzahl erwarteter Versammlungen und die Unvorhersehbarkeit ihrer Entwicklung als hinreichenden Beleg einer unmittelbaren Gefahr behandelt. Die Begründung verbleibt damit auf der Ebene einer aus typisierten Abläufen abgeleiteten Gefahrenannahme.

§ 15 Abs. 1 VersG verlangt demgegenüber eine anhand konkreter tatsächlicher Umstände dargelegte Prognose eines mit hoher Wahrscheinlichkeit bevorstehenden Schadenseintritts, in Bezug auf eine konkrete Versammlung. Die Beschreibung einer allgemein gefahrenträchtigen Situation genügt hierfür nicht.

bb) Hochrangige Schutzgüter ersetzen nicht konkreten Versammlungsbezug

Das Berufungsgericht führt aus, bei der unmittelbaren Gefahr handele es sich um einen „dynamischen Begriff“, der in erster Linie auf ein besonders hochrangiges Schutzgut abstelle und bei dem an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts umso geringere Anforderungen zu stellen seien, je größer und folgenschwerer der drohende Schaden sei (OVG Hamburg, UA, S. 24 f). Diese Erwägung rechtfertigt jedoch keine Abkehr von der versammlungsbezogenen Konkretisierung der Gefahr. Der Rang des Schutzguts kann den fehlenden Zurechnungszusammenhang nicht ersetzen.

Auch wenn der Rang der möglichen gefährdeten Rechtsgüter wie Leben und körperliche Unversehrtheit der Staatsgäste oder der eingesetzten Polizeibeamten in die Gefahrenprognose einzustellen ist, so kann aber die „Je-desto-Formel“ weder eine konkrete Tatsachengrundlage noch einen fehlenden individuellen Zurechnungszusammenhang ersetzen. Andernfalls liefen die Anforderungen an die Unmittelbarkeit und der Schutz vor Verboten auf bloßer Verdachtsbasis leer (vgl. BVerfGE 69, 315 (353); BVerfG, Beschluss vom 6. Juni 2007 – 1 BvR 1423/07; Beschluss vom 4. September 2009 – 1 BvR 2147/09 – Rn. 9 ff.; Beschluss vom 21. April 1998, 1 BvR 2311/94, Rn. 30).

Würde man mit dem Berufungsgericht genügen lassen, dass bei hochrangigen Schutzgütern bereits ein denkbarer, unberechenbarer Kausalverlauf ausreicht, um eine unmittelbare Gefahr flächendeckend im gesamten Straßenraum der Hamburger Innenstadt anzunehmen, könnten Versammlungen bei internationalen Großereignissen stets pauschal verboten werden.

Die hypothetische Nutzbarkeit der Kundgebungsorte für Transportfahrten und das typisierte Schadenspotential eines Anschlags begründen deshalb noch keine Verantwortlichkeit der Klägerin. Auch bei Großereignissen und hochrangigen betroffenen Rechtsgütern bedarf es einer konkreten Prognose, dass bei Durchführung der betroffenen Versammlung mit hoher Wahrscheinlichkeit ein Schaden eintreten wird. Hiervon gesondert ist zu prüfen, ob die Versammlung hierfür selbst verantwortlich ist oder nur unter den Voraussetzungen des polizeilichen Notstands in Anspruch genommen werden darf. Von den Versammlungen der Klägerin ging bei individueller Betrachtung gerade keine Gefahr aus. Der allgemeine Schutzbedarf des Gipfels darf diese Feststellung nicht durch eine pauschale Annahme typisierter Gefahrverläufe überspielen. Eine solche Auslegung würde den Gehalt von Art. 8 Abs. 1 GG bei internationalen Großereignissen mit Gästen mit hoher Sicherheitseinstufung leerlaufen lassen, weil die Sicherheitslage im städtischen Umfeld abstrakt immer verdichtet ist.

b) Rechtsfehlerhafte Gefahrenzurechnung im Wege der „Gesamtbetrachtung“

Das Berufungsgericht hat den erforderlichen Zusammenhang zwischen der Durchführung der Versammlungen der Klägerin und den prognostizierten Gefahren nicht hinreichend bestimmt. Es ersetzt die konkrete Feststellung eines rechtlich erheblichen Verursachungsbeitrags durch die allgemeine Annahme, jede Versammlung beanspruche Verkehrsraum und schränke dadurch die Handlungsmöglichkeiten der Sicherheitsbehörden ein.

Weder die allgemeine Inanspruchnahme von Verkehrsraum (dazu unter aa)) noch die konkreten Modalitäten der Versammlungen der Klägerin (dazu unter bb)) begründen den angenommenen Verursachungsbeitrag der klägerischen Versammlungen; auch die Bindung von Polizeikräften begründet keine eigene Verantwortlichkeit (dazu unter cc)); der Rückgriff auf kumulative Kausalität schließt diese Zurechnungslücken nicht (dazu unter dd)).

aa) Inanspruchnahme von Verkehrsraum ist kein hinreichender Verursachungsbeitrag

Das Merkmal „bei Durchführung der Versammlung“ in § 15 Abs. 1 VersG verlangt einen hinreichend bestimmten Kausalzusammenhang zwischen der konkreten Versammlungsdurchführung und der drohenden Gefahr. Die Gefahr muss ihre Ursache spezifisch in der Versammlung und deren Ablauf haben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. April 1998 – 1 BvR 2311/94 – Rn. 25; Barczak in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht des Bundes und der Länder, 2. Aufl. 2020, § 15 VersG Rn. 177). Das Bundesverwaltungsgericht betont die Notwendigkeit einer tatsachengestützten und konkreten Gefahrenprognose, an die

mit Blick auf die Versammlungsfreiheit keine zu geringen Anforderungen zu stellen sind (BVerwG, Beschluss vom 15. Oktober 2020 – 6 B 22.20 –, Rn. 9).

Eine alleinige Verursachung ist hierfür nicht erforderlich. Auch ein Mitverursachungsbeitrag kann die Verantwortlichkeit begründen. Erforderlich bleibt aber die konkrete Bestimmung dieses Beitrags zu der prognostizierten Gefahr und seiner rechtlichen Zurechenbarkeit (Barczak a.a.O., Rn. 177). Die Entbehrlichkeit einer alleinigen Verursachung führt nicht dazu, dass ein individuell feststellbarer Verursachungsbeitrag entbehrlich wird.

Das Berufungsgericht verkennt diese Maßstäbe. Das Berufungsgericht leitet aus einer „Gesamtbetrachtung" des Protestgeschehens einen weitgehend voraussetzungslosen Mitverursachungsbeitrag jeder Versammlung ab.

Es führt aus:

„In der zuvor dargestellten Gemengelage wäre jede einzelne Versammlung - auch diejenigen der Klägerin mit je 50 erwarteten Teilnehmern - Teil jener Gesamtheit von Versammlungen gewesen, deren kumulative Wirkung unter Berücksichtigung der Unvorhersehbarkeit der Entwicklung des Gesamtprotestgeschehens und sonstiger Belastungen des Stadtgeschehens die Funktionsfähigkeit des Sicherheitskonzepts und damit die störungsfreie Durchführung des G20-Gipfels beeinträchtigt hätte, da jede Versammlung - unabhängig von ihrer Größe, geplanten Dauer oder Zielrichtung - Verkehrsraum belegt, Polizeikräfte gebunden, die Flexibilität der Routenplanung verringert und somit zur Unbeherrschbarkeit der Gefährdungslage und der Verwirklichung der Gefahren beigetragen hätte. Auf ein Verschulden oder einen auf Störungen gerichteten Handlungswillen der Versammlungsteilnehmer, die mangels Kenntnis, der je nach Situation benötigten Transportrouten und Rettungswege bereits durch ihre Anwesenheit in dem streitgegenständlichen Bereich zu einer Gefahrenquelle und damit zu Störern geworden wären, kam es dabei nicht an" (OVG Hamburg, UA, S. 51).

Damit bestimmt das Berufungsgericht nicht den konkreten Beitrag der jeweiligen Versammlung zu der Verursachung etwaiger Gefahren. Es beschreibt vielmehr allgemeine Begleiterscheinungen von Versammlungen im öffentlichen Raum. Aus der Verkehrsraumbeanspruchung als solcher, folgt jedoch noch nicht, dass eine bestimmte Versammlung die benötigten Transport- oder Rettungswege einer in gefahrbegründender Weise beeinträchtigt.

Vielmehr sind nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die mit friedlichen Versammlungen unvermeidbar verbundene Verkehrsbehinderungen und Erschwernisse Dritter als sozialadäquate Nebenfolgen grundrechtlicher Freiheitsausübung hinzunehmen. Ob darüberhinausgehende Beeinträchtigungen Beschränkungen rechtfertigen, ist anhand ihrer konkreten Auswirkungen und der betroffenen Rechtsgüter zu bestimmen (BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 2001 – 1 BvR 1190/90, Rn. 51 f.).

Der Schluss des Berufungsgerichts überspringt den entscheidenden Prüfungsschritt. Erforderlich ist gerade die Feststellung, weshalb und unter welchen

konkreten Umständen die jeweilige Versammlung zu den prognostizierten Gefahren beiträgt.

Verkehrsbehinderungen sind nach Gewicht, Auswirkungen und Möglichkeiten einer begrenzenden Ausgestaltung zu bewerten. Der Hinweis, auch die Versammlungen der Klägerin seien Teil des Gesamtgeschehens, beantwortet diese Fragen nicht. Folgte man dieser Argumentation, führte die bloße Anwesenheit im öffentlichen Straßenraum dazu, dass jedwede friedliche Versammlung unabhängig von ihren Modalitäten die Gefahrenschwelle überschritte und als Verhaltensstörerin behandelt würde. Die Inanspruchnahme von Straßenraum zur kollektiven Meinungskundgabe ist aber - wie oben dargelegt - inhärent mit der Ausübung des der Versammlungsfreiheit und für sich genommen kein Gefahrenbeitrag.

bb) Keine Mitverursachung einer Gefahr durch Versammlungen der Klägerin

Die konkreten Modalitäten der Versammlungen der Klägerin tragen die angenommene Mitverursachung nicht. Von den Versammlungen der Klägerin ging - nach den bindenden Feststellungen des Berufungsgerichts - bei individueller Betrachtung keine Gefahr aus. Vorgesehen waren zwei stationäre Kundgebungen mit jeweils fünfzig erwarteten Teilnehmenden und einer Dauer von zwei beziehungsweise vier Stunden (OVG Hamburg, UA, S. 7, 32 - 37).

Teilnehmerzahl, räumliche Ausgestaltung und Dauer sind für die Bestimmung eines Verursachungsbeitrags wesentlich. Sie bestimmen den Umfang der beanspruchten Fläche und die möglichen Überschneidungen mit anderen Nutzungen. Sie sind deshalb keine unerheblichen Einzelheiten, sondern die tatsächlichen Anknüpfungspunkte für die Prüfung, ob die Versammlungen zu den befürchteten Blockadewirkungen beitragen.

Das Berufungsgericht erklärt gerade diese Umstände für die Verantwortlichkeit als unerheblich. Sein von Größe und Dauer abstrahierender Ansatz löst die Zurechnung damit von den konkreten Durchführungsbedingungen.

Die potentielle Relevanz der gewählten Orte für Transportfahrten schließt diese Begründungslücke nicht. Das Berufungsgericht stellt zwar fest, dass beide Orte für solche Fahrten tatsächlich in Betracht kamen (OVG Hamburg, UA, S. 53). Daraus folgt aber noch nicht, dass jede räumlich und zeitlich begrenzte Versammlung dort die erforderlichen Verkehrswege in gefahrbegründender Weise beeinträchtigt. Der pauschalierende Maßstab des Berufungsgerichts blendet gerade die Modalitäten aus, anhand derer sich ein Verursachungsbeitrag bestimmen und gegebenenfalls durch Auflagen begrenzen lässt.

cc) Beanspruchung von Polizeikräften kein Verursachungsbeitrag

Dasselbe gilt für das Argument der Bindung von Polizeikräften: Aus Art. 8 Abs. 1 GG folgt eine verfassungsrechtliche Schutzpflicht des Staates zugunsten friedlicher Versammlungen. Der staatliche Begleit- und Sicherungsaufwand ist die Erfüllung dieser Verfassungspflicht und darf den Grundrechtsträgerinnen nicht als

zurechenbare Störung zur Last gelegt werden (BVerfGE 69, 315 (353 f; 360ff); BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 2012 – 1 BvR 2794/10, Rn. 17).

Das Berufungsgericht stellt darauf ab, dass die Versammlungen Polizeikräfte gebunden und die zu ihrer Absicherung eingesetzten Fahrzeuge und Geräte zusätzlichen Verkehrsraum beansprucht hätten. Dadurch seien die verfügbaren Bewegungskorridore weiter verengt und die Handlungsmöglichkeiten der Einsatzführung eingeschränkt worden (OVG Hamburg, UA, S. 42 f., 51).

Diese Erwägung unterscheidet nicht hinreichend zwischen den Auswirkungen der Versammlung und den Folgen ihrer staatlichen Sicherung.

Aus Art. 8 Abs. 1 GG folgt die Pflicht, friedliche Versammlungen grundsätzlich auch vor Störungen durch Dritte zu schützen. Der hierfür erforderliche Begleit- und Sicherungsaufwand ist zunächst die Erfüllung dieser Schutzpflicht, nicht eine eigene Störung der geschützten Versammlung (s.o.).

Das schließt eine Berücksichtigung tatsächlicher Kapazitätsgrenzen und der räumlichen Auswirkungen erforderlicher Sicherungsmaßnahmen nicht aus. Nicht gerechtfertigt ist aber die Annahme, diese Umstände ohne eigenständige Verantwortlichkeitsprüfung der Versammlung als eigene Gefahrenverursachung zurechnen zu können.

Insbesondere ist zu unterscheiden, ob die Sicherungsmaßnahmen wegen eigener gefahrbegründender Auswirkungen der konkreten Versammlung oder zum Schutz vor selbständig handelnden Dritten erforderlich sind.

Das Berufungsgericht leitet den umfassenden Begleitbedarf wesentlich aus dem erwarteten Auftreten gewaltbereiter Personen und der fehlenden Vorhersehbarkeit ihrer Verteilung auf einzelne Versammlungen ab (OVG Hamburg, UA, S. 42 f.). Damit beruht der angenommene Sicherungsaufwand gerade auf Drittgefahren.

Diese werden indes nicht dadurch zu eigenen Gefahren der friedlichen Versammlung, dass ihre Abwehr Polizeikräfte und Verkehrsflächen beansprucht. Andernfalls erzeugte die Erfüllung der staatlichen Schutzpflicht selbst den Verbotsgrund: Die Versammlung benötigte Schutz vor Dritten, dieser Schutz beanspruchte Ressourcen, und die Ressourcenbeanspruchung machte die Versammlung zur verantwortlichen Gefahrenquelle. Ein solcher Zirkelschluss ist mit Art. 8 Abs. 1 GG nicht vereinbar. Soweit die verfügbaren Mittel zum Schutz friedlicher Versammlungen neben den weiteren Sicherheitsaufgaben nicht ausreichen, ist dies nach den besonderen Voraussetzungen des polizeilichen Notstands zu prüfen (s.u. unter 3.).

dd) Kumulative Kausalität ersetzt fehlenden individuellen Verursachungsbeitrag nicht

Der Rückgriff des Berufungsgerichts auf eine kumulative Kausalität kann die dargestellten Zurechnungsmängel nicht beheben. Er erklärt, weshalb mehrere

Beiträge zusammen eine Gefahr hervorrufen können. Er ersetzt aber nicht die Feststellung, dass die konkrete Versammlung einen solchen Beitrag leistet.

Das Berufungsgericht hält die Bestimmung eines anteiligen Verursachungsbeitrags bei einer erst durch das Zusammenwirken isoliert unbedenklicher Handlungen entstehenden Gefahr weder für sinnvoll möglich noch für rechtlich geboten (OVG Hamburg, UA, S. 51 f.).

Die vom Berufungsgericht herangezogenen Gesichtspunkte begründen allerdings keinen Verursachungsbeitrag der Versammlungen der Klägerin. Die allgemeine Inanspruchnahme von Straßenraum belegt keine konkrete Blockadewirkung. Der wegen Drittgefahren erforderliche Sicherungsaufwand begründet keine eigene Störung.

Indem das Berufungsgericht jede Versammlung pauschal als Verstärkung eines Gesamtgeschehens behandelt, ersetzt es die individuelle Zurechnung durch eine unterschiedslose Gesamtverantwortung.

Eine individuell ungefährliche Versammlung wird allein deshalb zur verantwortlichen Gefahrenquelle erklärt, weil sie innerhalb des von der Versammlungsbehörde festgelegten Anwendungsbereichs stattfindet. § 15 Abs. 1 VersG trägt diese Rückverteilung der Gesamtgefahr auf sämtliche Versammlungen nicht. Andernfalls ließe sich jede individuell ungefährliche Versammlung allein durch die Wahl eines hinreichend weiten Betrachtungsrahmens zur Verhaltensstörerin erklären.

c) Rechtsfehlerhafte Aufhebung der Differenzierung zwischen Versammlungen der Klägerin und Drittgefahren

Die vom Berufungsgericht vorgenommene Gesamtzurechnung verletzt das aus Art. 8 Abs. 1 GG folgende Gebot, zwischen friedlicher Grundrechtsausübung und rechtswidrigem Verhalten Dritter zu differenzieren.

Dieses Differenzierungsgebot verlangt, sowohl den Schutz der friedlichen Teilnehmenden als auch die Eigenständigkeit organisatorisch und personell voneinander unabhängiger Versammlungen zu wahren. Die Gefahren gewalttätiger oder auf Blockaden gerichteter Aktionen dürfen einer friedlichen Versammlung nicht allein wegen ihres räumlichen und zeitlichen Zusammentreffens oder der erschwerten polizeilichen Trennung zugerechnet werden.

Fehlt ein tragfähiger Grund eigener Verantwortlichkeit, richtet sich die Inanspruchnahme der friedlichen Versammlung nach den besonderen Voraussetzungen des polizeilichen Notstands. Diese Unterscheidung darf nicht durch die Zusammenfassung sämtlicher Versammlungen zu einem einheitlichen Gesamtprotestgeschehen aufgehoben werden.

Weder die Einbindung in das Gesamtprotestgeschehen (dazu unter bb)) noch die vermeintliche Schutzfunktion für gewaltbereite Dritte vermögen eine wechselseitige Verantwortlichkeit unabhängiger Versammlungen zu begründen (dazu unter

cc)). Auch die Unübersichtlichkeit des Geschehens hebt die gebotene Unterscheidung nicht auf (dazu unter dd)).

aa) Maßstäbe des versammlungsrechtlichen Differenzierungsgebots

Art. 8 Abs. 1 GG schützt die friedliche Versammlung auch dann, wenn in ihrem Umfeld mit rechtswidrigen Handlungen Dritter zu rechnen ist. Der Schutz entfällt nicht schon deshalb, weil einzelne Personen gewalttätig werden oder andere Akteure den Anlass der Versammlung für eigene Störaktionen nutzen. Das Bundesverfassungsgericht hat im Brokdorf-Beschluss festgestellt, dass friedlichen Versammlungsteilnehmenden das rechtswidrige oder gewalttätige Verhalten dritter Personen oder Ausschreitungen im weiteren Umfeld nicht zugerechnet werden darf (BVerfGE 69, 315 (360 f.)).

Gehen die maßgeblichen Gefahren von selbständig handelnden Dritten aus, müssen sich die Maßnahmen primär gegen diese richten. Die friedliche Versammlung ist grundsätzlich zu schützen; ihre Inanspruchnahme kommt nur unter den besonderen Voraussetzungen des polizeilichen Notstands in Betracht (BVerfG, Beschluss vom 10. Mai 2006 – 1 BvQ 14/06 –, BVerfGK 8, 79 (80 ff.); Beschluss vom 12. Mai 2010 – 1 BvR 2636/04 –, BVerfGK 17, 303 (308 ff); BVerwG, Beschluss vom 5. März 2020 – 6 B 1.20 –, Rn. 9 f.). Eine allgemeine Pflicht des Veranstalters, fremde Gewalttätigkeiten oder einen unfriedlichen Verlauf auszuschließen, besteht nicht (BVerfG, Beschluss vom 1. Mai 2001 – 1 BvQ 21/01, Rn. 14)

Das Verwaltungsgericht Hamburg hat in seinem erstinstanzlichen Urteil zutreffend hervorgehoben, dass die Frage einer versammlungsübergreifenden Gesamtbetrachtung von der Konstellation abzugrenzen ist, ob und unter welchen Voraussetzungen Ausschreitungen Einzelner oder einer Minderheit innerhalb einer Versammlung das Verbot dieser konkreten Versammlung rechtfertigen können (VG Hamburg, UA, S. 29).

Innerhalb einer einheitlichen Versammlung stehen die Teilnehmenden in einem tatsächlichen kommunikativen und organisatorischen Zusammenhang unter einer gemeinsamen Leitung und verfolgen ein gemeinsames Anliegen am selben Ort; selbst dieser Zusammenhang führt jedoch nicht dazu, dass Gewalttätigkeiten Einzelner oder einer Minderheit den Grundrechtsschutz der friedlichen Teilnehmer entfallen lassen.

Das Bundesverfassungsgericht unterscheidet vielmehr zwischen einer insgesamt unfriedlichen Versammlung und Ausschreitungen Einzelner, bei denen der Schutz der friedlichen Teilnehmer erhalten bleibt (BVerfGE 69, 315 (360 ff.), insbesondere Leitsatz 4; ergänzend BVerfG, Beschluss vom 30. April 2007 – 1 BvR 1090/06 –, Rn. 22).

Wenn bereits innerhalb einer Versammlung fremde Ausschreitungen nicht unterschiedslos zugerechnet werden dürfen, bedarf eine Zurechnung zwischen organisatorisch selbständigen Versammlungen erst recht konkreter Gründe. Ein gemeinsamer Anlass, eine ähnliche politische Zielrichtung sowie räumliche und

zeitliche Nähe begründen für sich genommen keine gegenseitige Verantwortlichkeit.

bb) Auch eine Einbindung in ein Gesamtprotestgeschehen begründet keine wechselseitige Zurechnung

Dieser Ansatz des Berufungsgerichts ist mit dem aus Art. 8 GG folgenden Differenzierungsgebot nicht vereinbar und führt dazu, dass friedliche Versammlungen pauschal für Gefahren durch selbstständig handelnde Dritte in Anspruch genommen werden können. Es stellt fest, dass von den Versammlungen der Klägerin bei individueller Betrachtung keine Gefahr ausging. Auch tragfähige Anhaltspunkte dafür, dass gerade sie als Zulaufpunkte für Personen mit Blockadeabsichten oder unfriedlichen Zielsetzungen dienen würden, fehlten (OVG Hamburg, UA, S. 32 - 37). Gleichwohl rechnet es ihnen die Gefahren eines Gesamtgeschehens zu, das auch gewaltbereite Protestierende und angekündigte Blockadeaktionen umfasst.

Die Zugehörigkeit zum Protest gegen denselben Gipfel trägt diese Zurechnung nicht. Sie begründet weder einen gemeinsamen organisatorischen Zusammenhang noch ein zurechenbares Zusammenwirken. Ein gemeinsames politisches Anliegen – Protest gegen den G20-Gipfel - ist keine gemeinsame gefahrenabwehrrechtliche Verantwortlichkeit.

Auch die erwartete Teilnahme von 7.000 bis 8.000 gewaltsuchenden Personen beschreibt lediglich das prognostizierte Gefahrenpotential des Gesamtgeschehens (OVG Hamburg, UA, S. 45). Sie ist kein Grund, weshalb die Klägerin hierfür einzustehen hat. Das Berufungsgericht ersetzt den fehlenden individuellen Zurechnungsgrund damit durch die Gefährlichkeit anderer Akteure. Diese unterschiedslose Zurechnung fremden Verhaltens verstößt gegen das Differenzierungsgebot.

Hinzukommt die Fraglichkeit der betreffenden Erkenntnisse. Soweit diese fraglichen Erkenntnisse auf Auskünften des Bundesamtes für Verfassungsschutz beruhten, als Hans-Georg Maaßen noch Präsident war, wurde ohnehin mit Blick auf dessen Gesinnung in der mündlichen Verhandlung der Verwertung dieser Erkenntnisse förmlich widersprochen UA, S. 48 ff). Auch mit Hinweis auf die Tatsache, dass eine Gesinnung wie die, die den ehemaligen Präsidenten des Bundesamtes für Verfassungsschutz bekanntermaßen auszeichnet, nicht über Nacht entsteht. Sondern mit hoher Wahrscheinlichkeit während seiner Amtszeit bestand und die Auskünfte seines Amtes damit einseitig und zum Nachteil der Versammlungen anlässlich der Gipfeltageerfolgt sind.

cc) Vermeintliche Schutzfunktion für gewaltbereite Dritte hebt Zurechnungsgrundsätze nicht auf

Die Klägerin muss sich das Gefahrenpotential Dritter auch nicht deshalb zurechnen lassen, weil die friedlichen Versammlungen angeblich Störern Deckung bieten könnten. Das Berufungsgericht führt dazu aus:

„Die zu erwartende große Anzahl von Versammlungen im Bereich der Allgemeinverfügung hätte dabei auch eine Schutzfunktion für gewaltbereite Störer entfaltet, da diese in der Masse der Versammlungsteilnehmer - insbesondere bei Verdichtungen und faktischen Zusammenschlüssen verschiedener Versammlungen - nur noch schwer individuell erkennbar gewesen wären und dies eine trennscharfe Differenzierung zwischen friedlichen Teilnehmern und gewaltbereiten Störern und damit ein zielgerichtetes Einschreiten für die Polizei erheblich erschwert hätte“ (OVG Hamburg, UA, S. 50).

Diese Aussage verkennt grundsätzlich die Bedeutung der staatlichen Schutzpflichten für friedliche Versammlungen aus Art. 8 Abs. 1 GG. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist es die vorrangige Pflicht der Polizei, friedliche Versammlungen vor gewalttätigen Übergriffen und Störungen Dritter abzuschirmen, anstatt friedliche Versammlungen in Anspruch zu nehmen, weil sie befürchtet, gewaltbereite Störer andernfalls nicht isolieren zu können (BVerfGE 69, 315 (360 f.; BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2010 - 1 BvR 2636/04 -, Rn. 18).

Das Berufungsgericht beschreibt eine Erschwerung des polizeilichen Vorgehens gegen selbständig handelnde Dritte. Daraus folgt indes keine eigene Verantwortlichkeit der friedlichen Versammlung. Die Möglichkeit, dass Dritte eine Menschenmenge als Deckung nutzen, macht die geschützte Versammlung nicht zu ihrer verantwortlichen Unterstützerin. Andernfalls würde die bloße Anwesenheit friedlicher Grundrechtsträger genügen, um ihnen die Handlungsmöglichkeiten rechtswidrig handelnder Personen zur Last zu legen. Gerade für die Versammlungen der Klägerin fehlten indes tragfähige Anhaltspunkte eines Zulaufs blockadewilliger oder unfriedlicher Personen (OVG Hamburg, UA, S. 36). Die typisierte Vorstellung, friedliche Menschenmengen könnten gewaltbereiten Personen Deckung bieten, ersetzt nicht die Feststellung des Gefahrenpotentials einer konkreten Versammlung.

Auch die vom Berufungsgericht zitierte Entscheidung des OVG Bautzen (Beschluss vom 19. April 2018, 3 B 126/18) trägt diese Auslegung nicht. Die Entscheidung betrifft ein Alkoholverbot bei einer konkret durch Programm, Teilnehmerstruktur und erwartete Begegnungen mit Gegenveranstaltungen geprägten Veranstaltung. Das Gericht leitet die Gefahr aus diesen besonderen Umständen und der enthemmenden Wirkung des Alkohols ab (OVG Bautzen, Beschluss vom 19. April 2018, 3 B 126/18, Rn. 13, 15 - 17). Eine voraussetzungslose Zurechnung der Gefährlichkeit eines Gesamtprotestgeschehens folgt daraus nicht.

Vorliegend hat das Berufungsgericht dem entgegen bindend festgestellt, dass von den Versammlungsteilnehmenden der Klägerin keinerlei Gewalttätigkeiten drohten oder gerade diese Versammlungen als Zulaufpunkte für Personen mit Blockadeabsichten oder unfriedlichen Zielsetzungen dienen würden (OVG Hamburg, UA, S. 32 - 36).

Ebenso wenig begründet der besondere Grundrechtsschutz der Versammlungsfreiheit eine solche Verantwortlichkeit. Das Berufungsgericht stellt ergänzend darauf ab, dass gegen nicht durch Art. 8 Abs. 1 GG geschützte Menschenansammlungen

leichter nach dem allgemeinen Polizeirecht eingeschritten werden könne (OVG Hamburg, UA, S. 51). Die erhöhten Eingriffsschwellen der Versammlungsfreiheit sind jedoch Bestandteil des grundrechtlichen Schutzes. Ihre Geltung ist kein Gefahrenbeitrag, den sich die Klägerin entgegenhalten lassen muss.

dd) Eine mögliche Unübersichtlichkeit hebt Zurechnungsgrundsätze nicht auf

Das Berufungsgericht begründet die Absenkung der Zurechnungsanforderungen schließlich damit, dass bei einer Vielzahl von Versammlungen die Beherrschbarkeit abnehme und das Gesamtereignis unübersichtlich werde (OVG Hamburg, UA, S. 38 f., 50 f.).

Die tatsächliche Schwierigkeit, Störer und Nichtstörer auseinanderzuhalten, hebt deren unterschiedliche rechtliche Stellung nicht auf. Andernfalls verlöre das Differenzierungsgebot gerade in den Situationen seine Wirkung, in denen friedliche Grundrechtsträger besonders auf seinen Schutz angewiesen sind.

Das Berufungsgericht kehrt diesen Zusammenhang um.

Weil sich gewaltbereite Personen im Gesamtgeschehen schwerer isolieren lassen, behandelt es auch die individuell ungefährlichen Versammlungen als verantwortliche Gefahrenquellen. An die Stelle der gebotenen Unterscheidung tritt damit eine unterschiedslose Gesamtverantwortung. Die Grenzen polizeilicher Trennung und Sicherung sind jedoch nach den Voraussetzungen des polizeilichen Notstands zu prüfen. Sie dürfen nicht dazu dienen, Nichtverantwortliche zu Verantwortlichen zu erklären und die Prüfung der Voraussetzungen des polizeilichen Notstands dadurch entbehrlich zu machen. Genau dies bewirkt die wechselseitige Gesamtzurechnung, auf deren Grundlage das Berufungsgericht diese Prüfung ausdrücklich unterlässt (OVG Hamburg, UA, S. 57; vgl. dazu sogleich unter 3.).

3. Umgehung der Tatbestandsvoraussetzungen des polizeilichen Notstands bei Inanspruchnahme von Nichtstörern

Selbst wenn man entgegen den vorstehenden Ausführungen auch des Berufungsgerichts eine konkrete unmittelbare Gefahr angenommen wollte, durfte das Berufungsgericht die Voraussetzungen der Inanspruchnahme der Klägerin als Nichtverantwortliche nicht ungeprüft lassen.

Das Berufungsgericht behandelt die bei individueller Betrachtung ungefährlichen Versammlungen der Klägerin durch die Gesamtzurechnung als Verhaltensstörerin und hält deshalb eine Prüfung des polizeilichen Notstands für entbehrlich. Damit entzieht es der Klägerin gerade den Schutz derjenigen Anforderungen, die ein Einschreiten gegen Nichtverantwortliche wegen anderweitig verursachter Gefahren begrenzen.

Nach den allgemeinen Grundsätzen des Gefahrenabwehrrechts darf ein versammlungsrechtliches Verbot grundsätzlich nur an das Verhalten des Verantwortlichen (Verhaltensstörer) anknüpfen (vgl. Barczak, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth,

Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, § 15 VersG Rn. 205). Gehen Gefahren - wie vorliegend - ausschließlich von Dritten oder unkontrollierbaren Massenphänomenen aus, kann gegen eine an sich friedliche Versammlung nur unter den strengen Voraussetzungen des polizeilichen Notstands eingeschritten werden (st. Rspr.; vgl. VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 6. November 2013 – 1 S 1640/12 –, BVerwG, Beschluss vom 1. Oktober 2008 - 6 B 53.08 -, Rn. 5).

Die Inanspruchnahme von Nichtstörern im Versammlungsrecht unter dem Gesichtspunkt des polizeilichen Notstands unterliegt strengen Schranken, die Ausfluss des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes und von Art. 8 Abs. 1 GG sind (vgl. BVerfGE 69, 315 (360 f.); BVerwG, Beschluss vom 05. März 2020 – 6 B 1/20, Rn. 9; Deiseroth/Kutscha, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, Art. 8 GG Rn. 215). Diese Voraussetzungen verlangen insbesondere, dass die Gefahr nicht auf andere Weise abgewehrt werden kann und hierfür auch unter Einbeziehung verfügbarer Amts- und Vollzugshilfe keine ausreichenden Mittel und Kräfte zur Verfügung stehen. Die Behörde muss die tatsächlichen Grundlagen dieser Annahme substantiiert und gerichtlich überprüfbar darlegen. Der pauschale Hinweis auf eine unübersichtliche Lage oder unzureichende Polizeikräfte genügt nicht (BVerwG, Beschluss vom 1. Oktober 2008 – 6 B 53.08 –, Buchholz 402.44 VersG Nr. 16 Rn. 5; Beschluss vom 5. März 2020 – 6 B 1.20 –, Rn. 10 f.).

Die Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher bleibt gegenüber dem Vorgehen gegen die Störer und dem Einsatz verfügbarer eigener und externer Mittel subsidiär. Auch bei Vorliegen eines polizeilichen Notstands ist gesondert zu prüfen, ob weniger belastende Beschränkungen ausreichen und die verbleibende Belastung der friedlichen Versammlung verhältnismäßig ist. Ein Verbot ist nur als letztes Mittel zulässig (vgl. BVerfGE 69, 315 (360 ff.); BVerwG, Beschluss vom 5. März 2020 – 6 B 1.20 –, Rn. 8 – 10).

Nach diesen Maßstäben hätte eine Inanspruchnahme der Klägerin nur unter den Voraussetzungen des polizeilichen Notstands erfolgen dürfen. Von den Versammlungen der Klägerin ging bei individueller Betrachtung keine Gefahr aus. Auch eine Zweckveranlassung lag nach der Würdigung des Berufungsgerichts nicht vor; tragfähige Anhaltspunkte für einen spezifischen Zulauf blockadewilliger oder unfriedlicher Personen fehlten (OVG Hamburg, UA, S. 32 - 37).

Dass das Berufungsgericht die Klägerin gleichwohl als Verhaltensstörerin behandelt, beruht ausschließlich auf der vorstehend beanstandeten wechselseitigen Gesamtzurechnung. Weder die allgemeine Beanspruchung von Verkehrsraum und Polizeikräften noch die vermeintliche Schutzfunktion für gewaltbereite Dritte trägt diesen Zurechnungsschritt. Soweit das Verbot auf Gefahren durch Dritte und auf begrenzte Möglichkeiten ihrer polizeilichen Abwehr gestützt wird, betrifft dies deshalb die Voraussetzungen einer Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher.

Das Berufungsgericht hat diese Prüfung ausdrücklich unterlassen:

„Da die öffentliche Sicherheit, wie dargelegt, bei der hier gebotenen und zulässigen Gesamtbetrachtung bei Durchführung der Versammlungen der Klägerin

gefährdet war, kommt es auf die Frage, ob die Voraussetzungen für das Vorliegen eines polizeilichen Notstands erfüllt waren, nicht mehr an. Daher bedarf es auch keiner Befassung mit der von den Beteiligten in der mündlichen Verhandlung vom 13. August 2026 diskutierten Frage der Zahl der während der Gipfeltage zur Verfügung stehenden Einsatzkräfte der Polizei. Ebenso wenig musste der Senat, den von der Klägerin in der Berufungserwiderung vom 15. Dezember 2023 geäußerten Beweisanregungen nachgehen" (OVG Hamburg, UA, S. 57).

Deshalb hat das Berufungsgericht weder die Zahl der verfügbaren Einsatzkräfte abschließend geprüft noch die hierauf gerichteten Beweisanregungen weiter behandelt (OVG Hamburg, UA, S. 57). Die fehlende Prüfung ist damit unmittelbare Folge des unzutreffenden Zurechnungsmaßstabs.

Der Schluss des Berufungsgerichts vermengt das Vorliegen einer Gefahr mit der Berechtigung, gerade gegen die Klägerin einzuschreiten. Dass im Gesamtgeschehen eine unmittelbare Gefahr besteht, beantwortet noch nicht, ob eine für diese Gefahr nicht verantwortliche Versammlung untersagt werden darf. Hierfür gelten die zusätzlichen Voraussetzungen des polizeilichen Notstands.

Die Gesamtzurechnung verändert diesen Prüfungsmaßstab zulasten der Klägerin; aus einer bei individueller Betrachtung ungefährlichen Versammlung wird eine Verhaltensstörerin, sodass die Darlegung fehlender anderweitiger Abwehrmöglichkeiten und unzureichender verfügbarer Mittel durch die Versammlungsbehörde entbehrlich gemacht wird. Die Schwierigkeiten der Gefahrenabwehr, die innerhalb der Notstandsprüfung konkret darzulegen wären, werden bereits zur Begründung eigener Verantwortlichkeit herangezogen und dadurch der gerichtlichen Kontrolle entzogen.

Dies lässt die Schutzfunktion der strikten Voraussetzungen der Inanspruchnahme von Nichtstörern gerade bei komplexen Großereignissen leerlaufen. Je schwieriger die Polizei das Verhalten Dritter kontrollieren kann, desto eher ließen sich nach dem Ansatz des Berufungsgerichts sämtliche friedlichen Versammlungen als Verantwortliche behandeln. Die tatsächliche Schwierigkeit der Gefahrenabwehr würde damit die rechtlichen Voraussetzungen der Inanspruchnahme friedlicher Versammlungen absenken. Mit § 15 Abs. 1 VersG in der durch Art. 8 Abs. 1 GG vorgegebenen Auslegung ist die so bewirkte Herabsetzung der Eingriffsschwelle in das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nicht vereinbar.

Auch die von der Beklagten angeführten Entscheidungen des VGH Baden-Württemberg (Urteil vom 6. November 2013 – 1 S 1640/12) und des VGH München (Beschluss vom 13. September 2023 – 10 CS 23.1650) stützen die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts nicht, sondern verlangen ausnahmslos den Nachweis des Vorliegens der Notstandsvoraussetzungen, wenn gegen Nichtstörer vorgegangen werden soll.

4. Unzulässige Herabsetzung der materiellen Eingriffsschwelle durch Handlungsform der Allgemeinverfügung

Das Berufungsurteil verkennt die verfassungsrechtliche Funktion des Verwaltungsverfahrensrechts. Die Handlungsform der Allgemeinverfügung erlaubt die gebündelte Regelung mehrerer Sachverhalte, schafft aber weder einen eigenen zusätzlichen Zurechnungsgrund noch erleichterte Voraussetzungen für die Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher. Das Berufungsgericht erkennt diese Bindung im Ausgangspunkt an, löst sie bei der Subsumtion jedoch rechtsfehlerhaft durch die Gesamtzurechnung auf.

a) Unveränderte materielle Anforderungen für jede erfasste Versammlung

Die personenbezogene Allgemeinverfügung nach § 35 Satz 2 Alt. 1 HmbVwVfG ist ein Unterfall des Verwaltungsakts. Als konkret-generelle Regelung richtet sie sich an einen nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis. Ihre Besonderheit betrifft den Adressatenkreis, nicht die materiellen Voraussetzungen der jeweiligen Eingriffsgrundlage (vgl. Schoch/Schneider/Knauff, VwVfG, Stand: August 2022, § 35 Rn. 14, 196 f.; Stelkens/Bonk/Sachs/U. Stelkens, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 35 Rn. 267, 269).

Ein auf § 15 Abs. 1 VersG gestütztes Versammlungsverbot setzt deshalb auch bei der Handlungsform der Allgemeinverfügung voraus, dass die materiellen Tatbestandsvoraussetzungen hinsichtlich jeder erfassten Versammlung erfüllt sind.

Hierzu gehören sowohl die konkrete unmittelbare Gefahr als auch der der Rechtsgrund für die Inanspruchnahme der jeweiligen Versammlung. Fehlt die eigene Verantwortlichkeit, bleiben die besonderen Voraussetzungen der Inanspruchnahme bei Nichtstörern maßgeblich. Die Zusammenfassung mehrerer Versammlungen in einer Regelung verändert den Eingriffsmaßstab nicht (vgl. VGH München, Beschluss vom 13. September 2023 – 10 CS 23.1650 –, Rn. 36; ebenso der Ausgangspunkt des Berufungsgerichts, OVG Hamburg, UA, S. 27).

Eine Gesamtgefahrenlage kann dabei tatsächlicher Kontext sowohl einer Einzelverfügung als auch einer Allgemeinverfügung sein. Ihre Berücksichtigung beantwortet aber nicht, welche erfasste Versammlung untersagt werden darf. Die Handlungsform erweitert weder die Eingriffsbefugnis noch den Kreis der materiell Verantwortlichen.

b) Rechtsfehlerhafte Gesamtzurechnung im Anwendungsbereich der Allgemeinverfügung

Das Berufungsgericht führt im Ausgangspunkt zutreffend aus:

„Durch § 35 Satz 2 HmbVwVfG werden die materiellen Anforderungen an einen Verwaltungsakt nicht modifiziert. Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG müssen damit - insbesondere vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Gewährleistung des Art. 8 Abs. 1 GG und dem qualifizierten Gesetzesvorbe-

halt in Art. 8 Abs. 2 GG für Verbote und Beschränkungen von Versammlungen - in vollem Umfang erfüllt sein und zwar im Hinblick auf jeden Sachverhalt, der von der Allgemeinverfügung erfasst wird [...]. Die behördliche Wahl des Mittels der Allgemeinverfügung zieht keine Absenkung des grundrechtlichen Schutzniveaus der Versammlungsfreiheit nach sich [...].“ (OVG Hamburg, UA, S. 27 f.)

Seine anschließende Subsumtion wahrt diese Bindung jedoch nicht. Das Berufungsgericht begründet die unmittelbare Gefahr mit der Kumulation der bereits angemeldeten und noch erwarteten Versammlungen im Geltungsbereich der Allgemeinverfügung (OVG Hamburg, UA, S. 38 f.). Es rechnet diese Gesamtgefahr sodann jeder einzelnen Versammlung zu, weil jede unabhängig von Größe, Dauer und Zielrichtung Verkehrsraum beanspruche und Polizeikräfte binde (OVG Hamburg, UA, S. 51).

Damit ersetzt es die vollständige Prüfung der Eingriffsvoraussetzungen für jede erfasste Versammlung durch deren Zugehörigkeit zu einem zusammengefassten Gesamtgeschehen. Gerade die Versammlungen der Klägerin verdeutlichen den Rechtsfehler dieser Betrachtungsweise. Obwohl von ihnen bei individueller Betrachtung keine Gefahr ausging, soll ihre Einbeziehung in den räumlichen und zeitlichen Regelungsbereich genügen, um sie als verantwortliche Gefahrenquellen zu behandeln. Der Geltungsbereich der Allgemeinverfügung ist jedoch kein materieller Zurechnungstatbestand.

Die Behörde kann durch die Zusammenfassung mehrerer Versammlungen nicht die Verantwortlichkeit begründen, die mit Blick auf die einzelne Versammlung fehlt. Andernfalls hinge das grundrechtliche Schutzniveau davon ab, wie weit die Versammlungsbehörde den räumlichen und zeitlichen Anwendungsbereich zieht. Die Wahl und Ausgestaltung der Handlungsform würde über die Reichweite der Eingriffsbefugnis entscheiden. Das widerspricht der Bindung der Allgemeinverfügung an die Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage gem. § 15 Abs. 1 VersG. Mit anderen Worten: Die Versammlungsbehörde hätte es, legt man die Rechtsauffassung des Berufungsgerichts zu Grunde, in der Hand, durch die Wahl der Handlungsform der Allgemeinverfügung, einen Verwaltungsakt zu erlassen, der als Einzelverfügung nicht rechtmäßig ergehen könnte.

Dies schließt nicht aus, dass die Versammlungsbehörden flächenbezogene Versammlungsverbote rechtmäßig im Wege der Allgemeinverfügung erlassen können. Gleichartige tatsächliche Umstände können die Eingriffsvoraussetzungen hinsichtlich mehrerer Versammlungen erfüllen und auch eine Gefahrenprognose durch eine Einbeziehung des Kontexts der Versammlungen tragen. Erforderlich bleibt aber, dass diese Umstände anhand konkreter Tatsachen so dargelegt sind, dass sie das Verbot jeder erfassten Versammlung rechtfertigen. Die Befugnis, mehrere Entscheidungen zusammenzufassen, ist keine Befugnis, fehlende materielle Voraussetzungen durch eine wechselseitige Zurechnung zu ersetzen.

Dem entspricht auch die jüngere fachgerichtliche Rechtsprechung zu versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen. Sie betont zutreffend den Individualschutz bei versammlungsrechtlichen Allgemeinverfügungen; die tatbestandlichen Voraussetzungen der Eingriffsgrundlage sind „im Hinblick auf jeden Sachverhalt,

der von der Allgemeinverfügung erfasst wird“ in vollem Umfang zu prüfen; auf eine „konkrete, den Anforderungen der Versammlungsfreiheit genügende Gefahrenprognose zu jeder erfassten Versammlung“ kann die Versammlungsbehörde nicht verzichten (VGH München, Beschluss vom 13. September 2023 – 10 CS 23.1650, Rn. 36; VG Cottbus, Beschluss vom 4. Februar 2022 – 3 L 29/22 –, juris Rn. 15; VG Hamburg Beschluss vom 8 Dezember 2023 – 5 E 5290/23, Rn. 18.).

Auch die von der Beklagten herangezogene Rechtsprechung zu Versammlungsverboten anlässlich von Castor-Transporten trägt die vom Berufungsgericht vorgenommene Gesamtzurechnung nicht. Die Berücksichtigung eines übergreifenden Protestgeschehens bei der Gefahrenprognose ist von der Frage zu unterscheiden, unter welchen Voraussetzungen die einzelne Versammlung für die prognostizierten Gefahren in Anspruch genommen werden darf.

Dies verdeutlicht das Urteil des VGH Baden-Württemberg (VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 6. November 2013 – 1 S 1640/12). Der Verwaltungsgerichtshof hielt eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit aufgrund der Erfahrungen mit früheren Castor-Transporten zwar für naheliegend, ließ diese Frage aber letztlich offen. Selbst eine solche Gefahr rechtfertige kein umfassendes Verbot auch friedlicher Versammlungen. Deren Inanspruchnahme setze vielmehr einen polizeilichen Notstand voraus. Weil dessen tatsächliche Voraussetzungen nicht feststellbar waren, erklärte der Verwaltungsgerichtshof die Allgemeinverfügung für rechtswidrig.

Die Entscheidung stützt damit nicht die Entbehrlichkeit der Notstandsprüfung, sondern gerade deren Notwendigkeit. Auch aus dem Urteil des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts (OVG Lüneburg, Urteil vom 29. Mai 2008 - 11 LC 138/06) und dem hierzu ergangenen Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Beschluss vom 1. Oktober 2008 - 6 B 53.08) folgt nichts anderes. Das erkennende Gericht hat ausdrücklich die besonderen Anforderungen an ein Einschreiten unter dem Gesichtspunkt des polizeilichen Notstands hervorgehoben. Vorrangig ist gegen außerhalb der angemeldeten Versammlung handelnde Dritte vorzugehen; erforderlich sind eine hohe Wahrscheinlichkeit des Gefahreneintritts und die vorherige Ausschöpfung der Mittel, die eine Grundrechtsverwirklichung friedlicher Demonstranten ermöglichen. Der für die Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher erforderliche Wahrscheinlichkeitsgrad liegt dabei nicht unter demjenigen eines Einschreitens gegen Verantwortliche (BVerwG, Beschluss vom 1. Oktober 2008 – 6 B 53.08 –, Rn. 5).

Die Castor-Rechtsprechung bestätigt somit die Möglichkeit, eine komplexe Gefahrenlage unter Einbeziehung des Gesamtgeschehens zu beurteilen. Sie rechtfertigt aber nicht den anschließenden Verzicht auf die Unterscheidung zwischen Verantwortlichen und Nichtverantwortlichen.

Auch der Gegenstand der gerichtlichen Kontrolle bleibt auf den konkreten Eingriff bezogen. Das Berufungsgericht erkennt an, dass die Allgemeinverfügung teilbar und ihre Rechtmäßigkeit nur hinsichtlich der beiden Versammlungen der Klägerin zu prüfen ist (OVG Hamburg, UA, S. 22, 53). Daraus folgt, dass auch die materielle Rechtfertigung anhand der für diese Versammlungen maßgeblichen

Umstände beurteilt werden muss.

Die vom Berufungsgericht vorgenommene Gesamtzurechnung führt somit gerade zu der Absenkung der materiellen Eingriffsvoraussetzungen, die es seinem Obersatz zufolge ausschließt. Das Verbot gegenüber der Klägerin wird nicht durch die Wahl der Allgemeinverfügung rechtmäßig. Es bleibt an den Anforderungen des § 15 Abs. 1 VersG und des Art. 8 Abs. 1 GG zu messen, die durch die zusammenfassende Regelung weder verändert noch verkürzt werden.

5. Unzulässige richterliche Rechtsfortbildung

Die vom Berufungsgericht vorgenommene Gesamtzurechnung verletzt zugleich den aus Art. 8 Abs. 2 und Art. 20 Abs. 3 GG folgenden Vorbehalt des Gesetzes.

Das Berufungsgericht ersetzt die konkrete, versammlungsbezogene Gefahrenprognose durch eine typisierende Betrachtung und verwischt damit die Grenze zwischen einer konkret-generellen Einzelfallregelung durch Allgemeinverfügung und einer abstrakt-generellen Gefahrenregelung durch Rechtsverordnung.

Die materiellen Anforderungen an den Eingriff, der auf § 15 Abs. 1 VersG gestützt ist, dürfen nicht durch den Rückgriff auf eine typisierte Gefahrenlage herabgesenkt werden.

Die wesentlichen Entscheidungen über Voraussetzungen und Schwellen grundrechtlicher Eingriffe sind dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten (vgl. BVerfGE 49, 89 (126); BVerfGE 111, 191 (217).

Die Gerichte dürfen gesetzliche Eingriffsbefugnisse auslegen und konkretisieren, nicht aber deren begrenzende Voraussetzungen durch einen eigenständigen, weitergehenden Eingriffsmaßstab ersetzen. Dies gilt insbesondere für die Voraussetzungen, unter denen eine Versammlung ohne eigene Verantwortlichkeit wegen anderweitig verursachter Gefahren untersagt werden darf, weil dies sonst zu einer Absenkung des grundrechtlichen Schutzes aus Art. 8 Abs. 1 GG im Wege der Verwaltungspraxis führte.

§ 15 Abs. 1 VersG ermächtigt zur Abwehr einer konkreten unmittelbaren Gefahr. Diese Anforderung gilt auch bei einem Verbot durch Allgemeinverfügung. Die Allgemeinverfügung bleibt als Unterfall des Verwaltungsakts eine konkret-generelle Regelung; sie erlaubt die zusammenfassende Entscheidung über einen bestimmten Lebenssachverhalt, nicht aber den Verzicht auf die materiell erforderliche konkrete Gefahr (vgl. oben 4.). Eine Gefahrenabwehrverordnung knüpft demgegenüber an eine abstrakte Gefahr an, die sich aus einer typisierend bestimmten Situation ergibt. Eine Ermächtigung, solche abstrakten Gefahren durch Rechtsverordnung zu regeln, enthält § 15 Abs. 1 VersG nicht (vgl. Ernst, VerwArch 2026, 160, 163, 169).

Das Berufungsgericht löst diese Grenze auf. Sein Maßstab stellt nicht mehr auf die konkreten Modalitäten der jeweiligen Versammlung ab; vielmehr soll jede

Versammlung unabhängig von Größe, Dauer und Zielrichtung Verkehrsraum und Polizeikräfte beanspruchen und dadurch zur Gefährlichkeit des Gesamtgeschehens beitragen (OVG Hamburg, UA, S. 51).

Dies ist der Sache nach eine typisierte Gefahr. Wenn eine Vielzahl von Versammlungen mit einem besonders schutzbedürftigen Großereignis zusammentrifft, soll bereits die typische Ressourcen- und Flächenbeanspruchung die Verantwortlichkeit jeder einzelnen Versammlung begründen.

Das Berufungsgericht leitet die Gefährlichkeit der einzelnen Versammlung aus ihrer Zugehörigkeit zu einer allgemein beschriebenen Situation ab, statt anhand ihrer konkreten Durchführung eine unmittelbare Gefahr und den Rechtsgrund ihrer Inanspruchnahme festzustellen. Dass von den Versammlungen der Klägerin bei individueller Betrachtung keine Gefahr ausging, verliert unter diesem Maßstab seine begrenzende Bedeutung. Gerade die Modalitäten, die eine Einzelfallprüfung ermöglichen - Teilnehmerzahl, Dauer, Ortsfestigkeit und räumliche Ausgestaltung - behandelt das Berufungsgericht für die Zurechnung als unerheblich.

Damit erhält die Allgemeinverfügung materiell die Funktion einer abstrakt-generellen Regelung. Für die Fallgruppe der im Anwendungsbereich stattfindenden Versammlungen wird die typische Verkehrsraum- und Ressourcenbeanspruchung als hinreichender Zurechnungsgrund behandelt. Das Berufungsgericht lässt eine typisierte Gefahrenlage unter der Handlungsform des Verwaltungsakts genügen, obwohl § 15 Abs. 1 VersG gerade eine konkrete unmittelbare Gefahr verlangt.

Der besondere Schutzbedarf internationaler Großveranstaltungen verlangt nachvollziehbar wirksame Sicherheitsmaßnahmen innerhalb der gesetzlichen Befugnisse. Er erlaubt aber nicht, die für eine Allgemeinverfügung erforderliche konkrete Gefahrenprognose durch einen materiell verordnungsähnlichen, typisierenden Eingriffsmaßstab zu ersetzen. Soweit außergewöhnliche Großlagen weitergehende Befugnisse zur Regelung abstrakter Gefahren erfordern, ist deren Schaffung Sache des Gesetzgebers und an Art. 8 GG zu messen. Ein solcher Regelungsbedarf darf nicht durch richterliche Erweiterung des § 15 Abs. 1 VersG vorweggenommen werden (vgl. VG Hamburg, UA, 31 f.).

6. Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes

Das Verbot der Versammlungen der Klägerin war auch unverhältnismäßig.

Auch wenn man unterstellt, dass bei Durchführung der Versammlungen eine der Klägerin zurechenbare unmittelbare Gefahr ausging, hätte das Berufungsgericht die grundrechtlich geschützten Belange der Klägerin nicht vollständig hinter den Sicherheitsinteressen zurückstehen lassen dürfen. Das Berufungsgericht hat die Prüfung milderer Mittel rechtsfehlerhaft verkürzt, das besondere Gewicht des Ortsbezugs der klägerischen Versammlungen verkannt und die Bedeutung des allgemeinen Gleichheitssatzes gem. Art. 3 Abs. 1 GG verkannt.

a) Maßstab der Verhältnismäßigkeitsprüfung

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und des Bundesverwaltungsgerichts ist das Verbot einer Versammlung stets ultima ratio, die nur in Betracht kommt, wenn alle milderen Mittel - wie räumliche Verlegungen, zeitliche Modifikationen oder Auflagen - zur Gefahrenabwehr nachweisbar ungeeignet sind. Die Versammlungsfreiheit muss nur zurücktreten, soweit dies zum Schutz der entgegenstehenden Rechtsgüter erforderlich ist (BVerfGE 69, 315 (353 f.); BVerfG, Beschluss vom 6. Juni 2007 – 1 BvR 1423/07 –, Rn. 17, 23, 38, BVerwG, Beschluss vom 5. März 2020 – 6 B 1.20 – Rn. 8, 21).

Die Versammlungsbehörde muss konkret begründen, weshalb grundrechtsschonendere Durchführungsmodalitäten den erforderlichen Schutz nicht gewährleisten. Die Darlegungs- und Beweislast für die tatsächlichen Voraussetzungen der Beschränkung liegt grundsätzlich bei der Behörde (BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 2012 – 1 BvR 2794/10 –, juris Rn. 17; ebenso der Ausgangspunkt des Berufungsgerichts, OVG Hamburg, UA, S. 26).

aa) Unzureichende Würdigung milderer Mittel

Das Berufungsgericht verlangt für weniger eingriffsintensive Maßnahmen, dass deren Sicherheitsrelevanz ausgeschlossen werden kann (OVG Hamburg, UA, S. 54 f.). Damit kehrt es die Rechtfertigungslast um: Nicht die Klägerin musste die vollständige Unbedenklichkeit ihrer Versammlungen nachweisen. Die Beklagte musste begründen, weshalb Auflagen die konkret prognostizierten Gefahren nicht ebenso wirksam abwehren konnten. Die bloße Möglichkeit einer Sicherheitsbeeinträchtigung genügt hierfür nicht.

Vorliegend drängten sich modifizierende Auflagen zur räumlichen Ausgestaltung oder zeitlichen Abstimmung geradezu auf. Bei zwei stationären Kundgebungen mit jeweils fünfzig erwarteten Teilnehmenden und einer Dauer von zwei beziehungsweise vier Stunden waren insbesondere begrenzte Teilflächen, die Freihaltung der Fahrbahn und zeitliche Abstimmungen anhand der konkreten örtlichen Verhältnisse zu prüfen.

Die allgemeinen Nachteile fester Routen oder umfassend freigegebener Straßen beantworten nicht ohne Weiteres, weshalb eine solche begrenzte Durchführung nicht ebenso wirksam gesichert werden konnte. Dass das Berufungsgericht die Schaffung temporärer „Freifenster“ oder versammlungsrechtlicher Korridore mit dem Argument verwarf, dies lasse Rückschlüsse auf potenzielle Fahrtrouten zu (OVG Hamburg, UA, S. 57), verkennt den verfassungsrechtlichen Rang der Versammlungsfreiheit. Der Grundsatz praktischer Konkordanz gebietet es, Einsatzkonzepte so auszugestalten, dass die Ausübung der Versammlungsfreiheit nicht pauschal hinter der Freihaltung des gesamten Straßenraums für etwaige Transportfahrten zurücksteht.

b) Die Angemessenheitsprüfung verkennt das Gewicht des Ortsbezugs der klägerischen Kundgebungen

Das Berufungsgericht hat das besondere Gewicht der gewählten Versammlungsorte nicht hinreichend in der Abwägung berücksichtigt. Es erkennt deren Bedeutung für das Kommunikationsanliegen der Klägerin zunächst ausdrücklich an, relativiert den Eingriff bei der Angemessenheit jedoch mit der Möglichkeit, inhaltlich gleichgerichtete Proteste an anderen Orten durchzuführen.

Art. 8 Abs. 1 GG schützt auch die Entscheidung des Veranstalters über den Ort seiner Versammlung und sein Interesse, durch die Nähe zu einem symbolträchtigen Ort den angestrebten Beachtungserfolg zu erzielen. Die Möglichkeit, dieselbe Meinung andernorts zu äußern, ist deshalb nicht ohne Weiteres eine gleichwertige Verwirklichung des konkreten Kommunikationsanliegens (BVerfGE 69, 315 (343); BVerfG, Beschluss vom 6. Juni 2007 – 1 BvR 1423/07 –, juris Rn. 23).

Die Klägerin hatte die Orte nicht lediglich wegen ihrer zentralen Lage oder der Nähe zum Gipfelgeschehen gewählt. Das Afrikahaus sollte den Bezug zum kolonialen Erbe Hamburgs, die Geschäftsstelle des Afrika-Vereins den Bezug zu den gegenwärtigen Wirtschaftsbeziehungen vermitteln. Beide Orte waren damit Bestandteil des Konzepts, die Zusammenhänge zwischen Handelspolitik, Migration und Flucht zu thematisieren (OVG Hamburg, UA, S. 7).

Das Berufungsgericht bestätigt diese besondere Verbindung von Versammlungsthema und Versammlungsort. Es führt aus, dass eine Verweisung an Orte außerhalb der Verbotszone den spezifischen Charakter der Kundgebungen erheblich verändert hätte und die Maßnahme deshalb ihrer Wirkung nach einem Verbot gleichzusetzen sei (OVG Hamburg, UA, S. 21).

Auch bei der Prüfung milderer Mittel erkennt es an, dass der angestrebte Kundgebungserfolg an einem anderen Standort nicht in gleicher Weise erreichbar gewesen wäre (OVG Hamburg, UA, S. 55).

Bei der Angemessenheit stellt das Berufungsgericht demgegenüber darauf ab, die Einschränkungen hätten in erster Linie die Ortswahl betroffen und inhaltlich gleichgerichtete Proteste seien weiterhin möglich gewesen (OVG Hamburg, UA, S. 56 f.). Diese Erwägung erklärt nicht, weshalb der zuvor anerkannte Verlust des spezifischen Kommunikationsanliegens nunmehr lediglich als räumliche Beschränkung zu verstehen sein soll.

Für die Kundgebung am Afrikahaus verweist das Berufungsgericht auf dessen Südseite an der Willy-Brandt-Straße. Dort hätte die Klägerin außerhalb der Verbotszone, aber weiterhin in der Nähe des gewählten Gebäudes demonstrieren können (OVG Hamburg, UA, S. 56).

Entscheidend ist jedoch nicht allein die Entfernung. Zu prüfen war auch, ob die geplante Darstellung dort ähnlich gut hätte umgesetzt werden können und ob ihr Bezug zum Afrikahaus für das Publikum ebenso erkennbar gewesen wäre. Das Berufungsgericht geht selbst davon aus, dass die Kundgebung dort nur einen geringeren Beachtungserfolg erzielt hätte. Diesen Nachteil musste es bei der Abwägung berücksichtigen.

Für die zweite Kundgebung vor der Geschäftsstelle des Afrika-Vereins nennt das Urteil zudem keinen vergleichbaren Ersatzort. Die Alternative am Afrikahaus kann daher allenfalls den Eingriff in das Versammlungsgrundrecht der Klägerin in Bezug auf die erste Kundgebung abmildern, nicht aber die Belastung durch das Verbot beider Kundgebungen gleichermaßen relativieren.

c) Verkennung von Art. 3 Abs.1 GG

Ebenfalls zur Unverhältnismäßigkeit der Allgemeinverfügung in Bezug auf die Versammlungen der Klägerin führt die Erwägung des Berufungsgerichts, eine Durchführung der Versammlungen der Klägerin habe aus Gründen des allgemeinen Gleichheitssatzes gem. Art. 3 Abs. 1 GG unterbleiben müssen, weil sonst eine unkontrollierbare „Präzedenzwirkung" für andere Versammlungen entstanden wäre (OVG Hamburg, UA, S. 41).

Art. 3 Abs. 1 GG schafft indes keine eigenständige Verbotsbefugnis. Er verlangt die Anwendung gleicher Maßstäbe auf vergleichbare Sachverhalte. Auch zwischen friedlichen Versammlungen können Ort, Zeit, Größe und Durchführungsmodalitäten erhebliche gefahrenbezogene Unterschiede begründen.

Die Annahme, eine begrenzte Zulassung der Versammlungen der Klägerin führe zwangsläufig zur Zulassung einer unbeherrschbaren Vielzahl weiterer Veranstaltungen, setzt deshalb voraus, dass tragfähige Differenzierungen und für vergleichbare Versammlungen gleichermaßen geltende Beschränkungen ausscheiden. Dies ist nicht der Fall. Ob Ort, Zeit, Größe und Durchführungsmodalitäten eine begrenzte Zulassung ermöglichten, war für die konkret erwarteten vergleichbaren Versammlungen zu prüfen.

Der pauschale Hinweis auf die Wirkung weiterer Zulassungen ersetzt diese Prüfung nicht. Tragfähige Differenzierungskriterien lagen in Teilnehmerzahl, Ortsfestigkeit und Kooperationsbereitschaft klar vor. Ein Versammlungsverbot darauf zu stützen, man dürfe friedliche Versammlungen wegen einer drohenden „Präzedenzwirkung" nicht zulassen, würde den Gewährleistungsgehalt von Art. 8 Abs. 1 GG aushöhlen.

IV. Entscheidung in der Sache durch das Bundesverwaltungsgericht, § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO

Das angefochtene Urteil beruht auf den dargestellten Verletzungen des § 15 Abs. 1 VersG und des Art. 8 Abs. 1 GG. Das Berufungsgericht hat das Verbot tragend mit einer Gesamtbetrachtung begründet, die eine typisierte Gefahrenannahme an die Stelle der konkreten versammlungsbezogenen Prognose setzt und die daraus abgeleiteten Gefahren unterschiedslos jeder erfassten Versammlung zurechnet. Ohne diese rechtsfehlerhafte Gesamtzurechnung trägt seine Begründung die Abweisung der Klage nicht. Das Urteil ist daher aufzuheben.

Der Rechtsstreit ist auf der Grundlage der getroffenen Feststellungen zur eigenen Sachentscheidung nach § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO reif. Von den Versamm-

lungen der Klägerin ging bei individueller Betrachtung keine Gefahr aus. Auch tragfähige Anhaltspunkte dafür, dass gerade diese Versammlungen als Zulaufpunkte für Personen mit Blockadeabsichten oder unfriedlichen Zielsetzungen dienen würden, fehlten (OVG Hamburg, UA, S. 32 - 37). Die darüber hinaus herangezogenen allgemeinen Möglichkeiten von Zulauf, Verdichtung und Bindung von Polizeikräften tragen nach den vorstehenden Maßstäben keine konkrete unmittelbare Gefahr bei Durchführung der beiden Versammlungen. Sie verbleiben auf der Ebene einer typisierten Gefahrenannahme.

Die unterbliebene Prüfung des polizeilichen Notstands steht einer eigenen Sachentscheidung deshalb nicht entgegen. Dessen Voraussetzungen können eine fehlende konkrete unmittelbare Gefahr nicht ersetzen. Auch die Inanspruchnahme einer Versammlung als Nichtverantwortliche setzt voraus, dass eine solche Gefahr besteht. Fehlt es bereits daran, kommt es auf die Zahl der verfügbaren Polizeikräfte und die Ausschöpfung weiterer Unterstützungsmöglichkeiten nicht mehr an. Dies entspricht dem vom Verwaltungsgericht zugrunde gelegten rechtlichen Ausgangspunkt, wie ihn das Berufungsurteil wiedergibt (OVG Hamburg, UA, S. 13).

Die Allgemeinverfügung war, soweit sie die beiden Versammlungen der Klägerin betraf, rechtswidrig und verletzte die Klägerin in ihrem Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG. Folglich ist das Berufungsurteil aufzuheben und die Berufung der Beklagten gegen das stattgebende Urteil des Verwaltungsgerichts zurückzuweisen.

Sollte der Senat demgegenüber eine konkrete unmittelbare Gefahr aufgrund der bisherigen Feststellungen nicht bereits verneinen und weitere Feststellungen für erforderlich halten, ist die Sache nach § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO zurückzuverweisen.

Verleih, Rechtsanwältin