Ursachen im Spiel sein. Der Tiefpunkt der Arbeitslosigkeit dürfte erreicht sein. Bei einer Wachstumsabschwächung sind wieder steigende Werte zu erwarten. Der Produktivitätsanstieg bzw. die Beschäftigungsschwelle liegt in 03 bei ca. 1 % – was auf geringe Produktivitätsreserven hindeutet und eine angebotsseitige Teilerklärung für den hohen Anstieg der Verbraucherpreise darstellen könnte.

III. Haushaltssituation in 03/Relevante Daten

	02	03	Absolute Veränderung	Relative Veränderung
Neuverschuldung	70	100	+ 30 Mrd.	–
Bruttoinvestitionen	70	85	+ 15 Mrd.	–
Staatskonsum	850	950	+ 100 Mrd.	+ 11,8 %
Beamte	1,9 Mio.	2,0 Mio.	+ 100.000	+ 5,3 %
Sozialversicherungspfl. Beschäftigte	39,8 Mio.	40,8 Mio.	+ 1 Mio.	+ 2,5 %

Die Hauhaltssituation in 03 ist extrem prozyklisch. Insgesamt verletzt der Staat seine Pflicht zur Beachtung des Gesamtwirtschaftlichen Gleichgewichts bei der Haushaltsführung nach Art. 109 GG. Zur Begründung: Das hohe BIP-Wachstum – in Verbindung mit der hohen Inflation – hätte normalerweise zu deutlich mehr staatlichen Einnahmen und zu einem relativ geringeren Anstieg der öffentlichen Ausgaben führen müssen, mit der Folge eines Rückgangs beim Gesamtdefizit im öffentlichen Gesamthaushalt. Insbesondere die Lage der Sozialversicherungshaushalte hat sich in 03 deutlich verbessert, denn die Zahl der Arbeitslosen ist um 0,5 Mio. gesunken, während die Zahl der sozialversicherungspflichtig Beschäftigten deutlich um 1,0 Mio. gestiegen ist. Trotz der guten Beschäftigungsentwicklung und des hohen Wachstums wurde hier die staatliche Neuverschuldung unzulässigerweise sogar über die verfassungsrechtliche Investitionsgrenze hinaus ausgeweitet. Die investiven Ausgaben sind (brutto) nur um 15 Mrd. Euro gestiegen, die Neuverschuldung um 30 Mrd. Euro. Die Daten des SV zeigen auch, wofür das Geld verwendet worden ist: Die Steigerung des Staatskonsums in 03 um absolut 100 Mrd. Euro und um nominal ca. 11,8 % liegt fast doppelt so hoch wie der Anstieg des nominalen BIP (mit + 6,7 %). Auch wenn man eine Preissteigerungskomponente abzieht, bleibt das Realwachstum des „unentgeltlichen Angebots staatlicher Leistungen" = Staatskonsum extrem hoch.

Die Ausweitung des Staatkonsums über Kredite ist in dieser konjunkturellen Situation völlig unzulässig. Die Zahl der Beamten im SV ist absolut um 100.000 Personen auf 2 Mio. gestiegen. Das entspricht einem Anstieg von 5,3 %, ist also relativ stark und liegt über dem allgemeinen Beschäftigungszuwachs von 2,8 %. Auch die Staatskonsumquote (Anteil des Staatskonsums am BIP) liegt mit 37,4 % extrem hoch (zum Vergleich: In Deutschland bei ca. 20 %). Hätte der Staat nicht seinen „Staatskonsum", sondern stattdessen seine Investitionen gesteigert, wäre die Lage anders zu bewerten: Eine erhöhte einmalige Kreditaufnahme wäre verfassungsrechtlich zulässig und würde wohl auch aus EU-Perspektive wohlwollender beurteilt (Vgl. Art. 104 (3) EG-Vertrag: ... In diesem Bericht wird berücksichtigt, ob das öffentliche Defizit die öffentlichen Ausgaben für Investitionen übertrifft,...). Insgesamt würde aber auch in einem solchen Fall die staatliche Pflicht zur Vermeidung eines prozyklischen Verhaltens verletzt.

IV. Privatisierungserlöse

Bei Verwendung der Privatisierungseinnahmen zur unmittelbaren (!) Haushaltsentlastung würde zwar die Nettokreditaufnahme einmalig (!) sinken, aber keine nachhaltige (!) Wirkung erreicht. Deshalb – und vor dem Hintergrund des „Gegenwertprinzips", welches in diesem Fall eine „Bilanzverkürzung" ausweist – ist eine Schuldentilgung (außerhalb des Haushalts) mit nachfolgender dauerhafter Entlastung bei den laufenden Zinszahlungen (im Haushalt) geboten.

Regierungsdirektor Klaus Weber, Regierungspräsidium Chemnitz

Der praktische Fall: „Staatsbesuch in Dresden"

A. Sachverhalt

Rechtsanwalt
Anton Müller
Elbuferstr. 15
01234 Dresden

Dresden, den 16.8.2005

An das
Verwaltungsgericht

01234 Dresden

Sehr geehrte Damen und Herren,

unter Vorlage entsprechender Vollmachten erhebe ich Klage namens und in Vollmacht

1. des Ortsvereins Dresden der „Deutschen Vereinigung für Menschenrechte e.V.", vertreten durch den Vorsitzenden Max Eberle,

2. des Herrn Herbert Hartmann, Dresden

gegen den Freistaat Sachsen, vertreten durch die Polizeidirektion Dresden,

und **beantrage** festzustellen, dass

1. das Vorfahren des Polizeibusses am 30.5.2004 gegen 11 Uhr vor den Stand der Mahnwache der „Deutschen Vereinigung für Menschenrechte" für die Dauer von 3 Minuten, und

2. das zum gleichen Zeitpunkt stattgefundene Aufspielen des Musikkorps der Vollzugspolizei für die Dauer von 3 Minuten

rechtswidrig gewesen ist.

Begründung:

1. Der Kläger zu 1. hat die Versammlung vom 30.5.2004 angemeldet und durchgeführt. Der Kläger zu 2. hat an der Demonstration teilgenommen und ist Mitglied der „Deutschen Vereinigung für Menschenrechte e.V.".

2. Zum Sachverhalt trage ich Folgendes vor:
Anlässlich eines Staatsbesuches des nordkoreanischen Ministerpräsidenten LuWang in Deutschland in der Zeit vom 27.5. bis 4.6.2004 hielt sich dieser auch in der sächsischen Landeshauptstadt Dresden auf. Dies war beiden Klägern durch Berichte in den Medien bekannt.

Der Staatsgast führte Gespräche mit der Regierung des Freistaates Sachsen über Wirtschaftbeziehungen und besichtigte anschließend Sehenswürdigkeiten in Dresden.

Um auf die berechtigten Anliegen der Kläger gegenüber dem Führer des diktatorischen Regimes in Nordkorea aufmerksam zu machen, meldete der Kläger zu 1 (als in Deutschland bekannte und anerkannte Menschenrechtsorganisation) am 3.5.2004 eine Veranstaltung vor dem Dresdner Zwinger bei der Stadt Dresden an. Er wollte hierbei mit der Anwesenheit von ca. 20 Personen und Vorzeigen von Transparenten als „Mahnwache" gegen diesen Staatsbesuch demonstrieren.

Gegen 10.30 Uhr am 30.5.2004 hatte der Kläger zu 1 seinen Informationsstand vor der Einfahrt in den Dresdner Zwinger entsprechend der Anmeldung aufgebaut und erwartete den Fahrzeugkonvoi (mit dem nordkoreanischen Ministerpräsidenten) in einem Abstand von ca. 50 m zur Fahrbahn mit Transparenten und Stirnbändern mit nordkoreanischen Schriftzeichen. Der Kläger zu 2 befand sich zu diesem Zeitpunkt zusammen mit ca. 15 Vereinsmitgliedern am Informationsstand.

Dieser Standort (einschl. der auf den Transparenten und Stirnbändern angebrachten Texte, auf deutsch z. B. „Menschenrechte beachten!" oder „Keine Atomwaffen") wurde gemeinsam mit der Stadt Dresden festgelegt (50 m Abstand vom Straßenrand). Auch von der Verwendung der Stirnbänder und Transparente hatte die Stadt Dresden infolge der Anmeldung der Versammlung und entspr. Absprachen Kenntnis.

Als sich nun der Fahrzeugkonvoi aus der Radeberger Straße näherte, um in den Zwinger einzubiegen, fuhr plötzlich und für die Kläger unerwartet ein Polizeibus des Polizei-Musikkorps der Vollzugspolizei unmittelbar vor den Stand der Mahnwache, sodass kein Sichtkontakt mehr zwischen den Teilnehmern der Mahnwache und den herannahenden Fahrzeugen bestand. Gleichzeitig spielte das in den Zwingerplatz vorrückende Musikkorps der Polizeidirektion Dresden auf und intonierte Marschmusik. Nachdem der Fahrzeugkonvoi den Zwingerplatz auf der gegenüberliegenden Seite in Richtung Elbufer verließ, fuhr der Polizeibus wieder auf seinen ursprünglichen Standplatz zurück und das Polizei-Musikkorps beendete seine „musikalische Darbietung". Beide Vorgänge spielten sich innerhalb weniger Minuten ab. Soweit zum Sachverhalt, der auch aus Presseberichten im Wesentlichen bekannt ist.

3. Die beiden mit der Feststellungsklage nunmehr angegriffenen polizeilichen Maßnahmen (Vorfahrt des Busses und Aufspielen von Marschmusik) verstoßen sowohl gegen Art. 5 als auch Art. 8 des Grundgesetzes.

Die berechtigten Anliegen beider Kläger, in friedlicher Art und Weise auf die Missstände und Menschenrechtsverletzungen in Nordkorea aufmerksam zu machen, wurde von der Vollzugspolizei in unangemessener Weise vereitelt. Es muss doch in unserem Rechtsstaat möglich sein, bei Besuchen ausländischer Diktatoren auf Missstände im Zusammenhang mit den Menschenrechten durch beschriftete Stirnbänder und Sprechchöre (z. B. „Menschenrechte beachten" oder „Keine Atomwaffen") in friedlicher Weise aufmerksam zu machen. Es ist bekannt, dass sich der klägerische Verein sowie seine Mitglieder seit der Vereinsgründung im Jahre 1987 immer nur in gewaltfreier und friedlicher Form äußerten.

Das Vorgehen der Vollzugspolizei hat faktisch dazu geführt, dass der „Staatsgast" aus Nord-Korea die friedlichen Proteste weder sehen noch hören konnte. Es kann doch nicht im Interesse Deutschlands sein, die aus vielen Medienberichten bekannten menschenrechtswidrigen Zustände in Nordkorea zu verschweigen.

4. Es liegen somit durch die dargelegte Vorgehensweise der Vollzugspolizei nicht zu rechtfertigende Eingriffe in Grundrechtspositionen beider Kläger vor, deren Rechtswidrigkeit nunmehr bei Gericht festgestellt werden muss.

Müller
Rechtsanwalt

Polizeidirektion Dresden — Dresden, den 10.9.2005

An das
Verwaltungsgericht

01234 Dresden

3 K 814/05

In dem Rechtsstreit

1. „Deutsche Vereinigung für Menschenrechte e.V.", 2. Herbert Hartmann	gegen	den Freistaat Sachsen, vertreten durch die Polizeidirektion Dresden

wegen Feststellungsklage

beantragen wir, die Klage abzuweisen.

Die Darlegungen der Kläger zum Sachverhalt sind im Wesentlichen zutreffend.

Insbesondere hat der Kläger zu 1 seine „Mahnwache" bei der Stadt Dresden als zuständige Behörde nach dem Versammlungsgesetz angezeigt.

Die Klage ist aber weder zulässig noch begründet.

1. Die Kläger haben eine Feststellungsklage erhoben, jedoch die Mindestklagefrist von einem Jahr nicht eingehalten. Der Vorfall ereignete sich am 30.5.2004, Klage wurde jedoch erst am 16.8.2005 erhoben. Ein Feststellungsinteresse ist nach diesem Zeitablauf auch nicht mehr ersichtlich. Außerdem waren die von der Vollzugspolizei ergriffenen Maßnahmen Verwaltungsakte, weshalb die Feststellungsklage nicht zulässig ist.

2. Die Klage ist auch nicht begründet. Es handelte sich um einen Staatsbesuch in Deutschland, bei dem wg. der Person des nordkoreanischen Ministerpräsidenten als Staatsgast die höchste Sicherheitsstufe angesagt war. Darum benutzte der Konvoi auch gepanzerte Limousinen, außerdem waren vor Ort zivile und uniformierte Einsatzkräfte zur Sicherung des Staatsbesuches tätig.

Es muss nicht näher erläutert werden, dass die Beziehungen zu anderen Staaten für Deutschland als exportorientiertes Land mit den entsprechenden wirtschaftlichen Interessen

eine hohe Bedeutung haben. Auf der Tagesordnung des Staatsbesuchs stand auch der Abschluss mehrerer handelsrechtlicher Abkommen zwischen Nordkorea und Deutschland mit erheblicher Bedeutung für die deutsche Exportwirtschaft. Deshalb konnten Störungen dieses hochrangigen Staatsbesuches nicht hingenommen werden.

Immerhin handelte es sich bei dem Staatsgast um den Ministerpräsidenten des Landes Nordkorea, der erstmals in Deutschland weilte.

Daher waren die von den Klägern vorgetragenen Abschirmungsmaßnahmen erforderlich und unter Abwägung ihrer Grundrechte verhältnismäßig. Auch bei zukünftigen ähnlichen Staatsbesuchen besteht die innerdienstliche Festlegung, entsprechend zu verfahren.

Schmitthuber
Polizeidirektor

Rechtsanwalt
Anton Müller Dresden, den 27.9.2005

An das
Verwaltungsgericht

01234 Dresden

3 K 814/05

In dem Rechtstreit

1. Deutsche Vereinigung für Menschenrechte, gegen den Freistaat Sachsen
2. Herbert Hartmann

nehme ich zu dem Schriftsatz der Polizeidirektion Dresden vom 10.9.2005 wie folgt Stellung:

1. Nach meiner Auffassung durfte die Vollzugspolizei hier überhaupt nicht tätig werden. Denn zuständige Behörde nach dem Versammlungsgesetz ist die Stadt Dresden, bei der die „Mahnwache" schließlich angemeldet war. Die Vollzugspolizei durfte sich deshalb überhaupt nicht einmischen.

2. Die Bedenken zur Zulässigkeit der Klage kann ich nicht nachvollziehen. Nach meiner Kenntnis gibt es bei einer Feststellungsklage überhaupt keine Klagefrist. Ob die Maßnahmen der Behörde Verwaltungsakte waren oder nicht, kann doch für die Frage, ob der Einsatz rechtmäßig war oder nicht, unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten keine Rolle spielen.

3. Sowohl die Grundrechte des Vereins „Deutsche Vereinigung für Menschenrechte e.V." (Kläger zu 1) als auch die des Klägers zu 2. als Teilnehmer an der Demonstration sind erheblich beeinträchtigt worden. Denn im entscheidenden Moment, der Vorbeifahrt des Fahrzeugkonvois, war die Mahnwache für die Fahrzeuginsassen (und damit auch für den nordkoreanischen Ministerpräsidenten) weder optisch noch akustisch wahrnehmbar. Auch ein ausländischer Staatsgast muss zumindest in Deutschland Kritik ertragen können. Damit muss auch die Bundesrepublik Deutschland leben, sonst stellt sie sich auf eine Stufe mit der Diktatur in Nordkorea. Jeder politische Interessierte kennt doch aus zahlreichen Medienberichten die dortige Menschenrechtssituation und die Nahrungsmittelknappheit, zahlreiche Menschen sollen bereits verhungert sein.

Und dagegen soll man nicht friedlich protestieren dürfen?

4. Ich bitte um baldige Terminierung und Entscheidung, zumal (aktuellen Presseberichten zufolge) der nordkoreanische Außenminister im Frühjahr 2006 einen Besuch Dresdens angekündigt hat und beide Kläger auch in diesem Falle wieder friedliche Protestmaßnahmen beabsichtigen. Sie müssen dann wiederum mit entsprechenden polizeilichen Maßnahmen rechnen und wollen deshalb vorab Klarheit durch gerichtliche Feststellung haben.

Anton Müller
Rechtsanwalt

Polizeidirektion Dresden Dresden, den 15.10.2005

An das
Verwaltungsgericht

01234 Dresden

3 K 814/05

In dem Rechtsstreit

1. Deutsche Vereinigung für Menschenrechte e.V., gegen den Freistaat Sachsen vertreten durch die
2. Herbert Hartmann Polizeidirektion Dresden

gibt der Schriftsatz des Prozeßbevollmächtigten der Kläger vom 27.9.2005 Anlass zu folgender Stellungnahme:

Entgegen der Auffassung der Kläger war die Vollzugspolizei zuständig. Oder hätte man zur Abwehr der Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung warten müssen, bis die Stadt Dresden als Polizeibehörde tätig wird?

Es handelte sich um polizeiliche Maßnahmen des Vollzugsdienstes und somit um Verwaltungsakte zur Gefahrenabwehr.

Der hochrangige Staatsgast musste vor Demonstrationen geschützt und abgeschirmt werden, weil er derartige Vorfälle und kritische Situationen aus seinem Heimatland nicht kennt.

Außerdem haben die Teilnehmer der Mahnwache einschl. des Klägers zu 2. Taschen und Rucksäcke mitgeführt, die geeignet waren, Wurfgegenstände zu beinhalten.

Aus Gründen der Gefahrenabwehr (§ 15 Versammlungsgesetz bzw. § 3 I Sächsisches Polizeigesetz) musste die Vollzugspolizei zu den entsprechenden Maßnahmen greifen, die, wie die Kläger selbst vortrugen, bereits nach wenigen Minuten beendet waren. Ein Verstoß gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip war deshalb nicht gegeben.

Schmitthuber
Polizeidirektor

Bearbeitervermerk: In der mündlichen Verhandlung am 28.11.2005 beim VG Dresden haben die Parteien die schriftlich gestellten Anträge wiederholt.

Aufgabe:

1. Bereiten Sie gutachterlich die Entscheidung des VG Dresden vor. Dabei sind alle entscheidungserheblichen Fragen anzusprechen und zu begründen. Soweit nach Ansicht des Bearbeiters ein Eingehen auf alle berührten Rechtsfragen nicht erforderlich ist, sind diese in einem Hilfsgutachten zu erörtern.

2. Fertigen Sie anschließend den Tenor der Entscheidung des VG Dresden entspr. der von Ihnen getroffenen gutachterlichen Lösung.

B. Lösungsvorschlag[1]

I. Zulässigkeit der Klage[2]

1. Verwaltungsrechtsweg, § 40 I VwGO[3]

a) Es handelt sich um eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit, gestritten wird um die Recht-mäßigkeit einer polizeilichen Eingriffs-Maßnahme auf der Grundlage des Versammlungs- oder Polizeirechts (Subordinations- oder Sonderrechtstheorie).

b) Es liegt eine Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art vor (obwohl Grundrechts verletzungen gerügt werden), da es in diesem Sinne keine verfassungsrechtlichen Streitigkeiten zwischen Staat und Bürger gibt[4].

c) Eine ausdrückliche Zuweisung durch Bundesgesetz zu einem anderen Gericht liegt nicht vor.

2. Statthaftigkeit der Feststellungsklage, § 43 VwGO

a) Statthafte Klageart ist hier die (nachträgliche) Feststellungsklage nach § 43 I VwGO[5].

aa) Eine sog. Fortsetzungsfeststellungsklage analog § 113 I 4 VwGO scheidet aus, da es sich bei den mit der Klage angegriffenen Maßnahmen der Polizei nicht um Verwaltungsakte i.S. des § 35 VwVfG handelt[6]. Insbes. fehlt es bei den beiden hier vorliegenden polizeilichen Maßnahmen an dem Tatbestandsmerkmal der „Regelung" (eine für den Betroffenen verbindliche Regelung von Rechten und Pflichten oder eines Rechtsverhältnisses mit dem Anspruch unmittelbarer Verbindlichkeit und mit Bestandskraft fähiger Wirkung[7]). Im konkreten Fall hat auch das VG München die Handlungsform des Verwaltungsaktes (bei den genannten beiden polizeilichen Maßnahmen) ausdrücklich verneint und das Vorziehen des Busses und den Aufmarsch der spielenden Musikkapelle (zutreffend) als sog. „Realakte" (schlicht hoheitliches Handeln der Behörde ohne Regelungswirkung[8]) bezeichnet[9].

bb) Dabei geht es bei der Feststellungsklage um die Frage des Bestehens eines Rechtsverhältnisses, das sich inzwischen auch erledigt haben kann[10]. Denn auch vergangene Rechtsverhältnisse sind einer Feststellungsklage zugänglich, insbes. bei grundrechtsrelevanten polizeilichen Maßnahmen[11].

Das konkrete „Rechtsverhältnis" (die sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer öffentlich-rechtlichen Rechtsnorm ergebenden rechtlichen Beziehungen einer Person zu einer anderen Person oder zu einer Sache, kraft dessen eine der beteiligten Personen etwas bestimmtes tun muss, kann oder darf oder nicht zu tun braucht[12]) besteht darin, dass hier konkrete Grundrechtseingriffe gegenüber beiden Klägern vorlagen. Somit sind Gegenstand des Rechtsverhältnisses subjektive öffentliche Rechte der Kläger, sog. Beherrschungsrechte wie z. B. die Freiheitsgrundrechte[13].

cc) Auch § 43 II 1 VwGO (sog. Subsidiarität der Feststellungsklage[14]) mit den dort genannten Klagearten findet wegen der für die Kläger unerwarteten und nicht angekündigten polizeilichen Maßnahmen keine Anwendung[15].

b) Eine Klagefrist gibt es bei der allgemeinen (nachträglichen) Feststellungsklage nicht[16]. Das BVerwG[17] hat nunmehr sogar in einem Falle der Fortsetzungsfeststellungsklage eine Fristbindung verneint.

c) Die Kläger müssen ein berechtigtes Interesse an der Feststellung haben, § 43 I letzter Halbsatz VwGO[18]. Das liegt insbes. vor bei einem Interesse an Rehabilitierung und bei Gefahr einer Wiederholung der Beeinträchtigung[19].

aa) Es besteht Wiederholungsgefahr[20]. Auch in Zukunft können die gleichen tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse wie bei der Beurteilung der erledigten Maßnahmen vorliegen, wobei die Frage der „Gleichartigkeit" nicht überbewertet werden darf. Eine rein theoretisch bestehende Wiederholungsgefahr reicht jedoch nicht aus. Wiederholungsgefahr ist aber zu bejahen, wenn ausreichend Anhaltspunkte dafür bestehen, dass der Eintritt eines vergleichbaren Sachverhalts in absehbarer Zeit möglich erscheint [21].

---

[1] Die Klausur (die den Anforderungen an eine Klausur in der 2. juristischen Staatsprüfung entspricht) ist dem Urteil des VG München vom 21.1.1999, NVwZ 2000, 461, nachgebildet; siehe zu diesem Urteil auch *Kniesel*, Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit, NJW 2000, 2859. Grundsätzlich zum Versammlungsrecht mit Hinweisen zum Prüfungsaufbau in einer Klausur siehe *Weber*, Rechtsgrundlagen des Versammlungsrecht, SächsVBl. 2002, 25 ff., und die Klausur „Ein unerwünschtes Treffen", VR 2003, 25 ff.
Zu versammlungsrechtlichen Klausuren mit Feststellungsklage siehe *Jahn*, „Der missglückte Parteitag", JuS 2001, 172 ff. und „Der verhinderte Demonstrant", JuS 1997, 1028 ff.

[2] Prüfungsaufbau entspr. *Kopp/Schenke*, VwGO, 13. Aufl. 2003, Anm. 17 ff. vor § 40 VwGO; VG München, Fn. 1, und VGH Mannheim, DVBl. 1998, 835, 836.

[3] BVerwG, NVwZ 1989, 1055 (1. Prüfungspunkt bei der Zulässigkeit der Klage), ebenso BVerwG, NJW 2000, 3584; *Kintz*, Öffentliches Recht im Assessorexamen, 2. Aufl. 2003, S. 57; *Kopp/Schenke*, Fn. 2, Anm. 17 vor § 40 VwGO; *Jahn*, Fn. 1, JuS 1997, 1027, 1029.

[4] *Kopp/Schenke*, Fn. 2, VwGO, Anm. 31 zu § 40 mit Hinweisen auf die Rspr.

[5] VG München, Fn. 1; VG Lüneburg, NVwZ-RR 2005, 248, 249; *Kintz*, Fn. 3, S. 86.

[6] BVerwG, NVwZ 1989, 1055; VG München, Fn. 1; KG, NVwZ 2000, 468, 472; VGH Mannheim, NVwZ 2001, 574; VG Frankfurt, NVwZ 2001, 1320; *Kintz*, Fn. 3, S. 84; „Die Fortsetzungsfeststellungsklage setzt den Rechtsstreit fort, der im Zusammenhang mit einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage bereits in Gang gekommen war oder an sich hätte stattfinden müssen" (*Pietzner/Ronellenfitsch*, Das Assessorexamen im öffentlichen Recht, 11. Aufl. 2005, S. 137); *Bosch/Schmidt*, Praktische Einführung in das verwaltungsgerichtliche Verfahren, 7. Aufl. 2001, S. 118.

[7] *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 8. Aufl. 2003, Anm. 47 zu § 35; *Kopp/Schenke*, Fn. 2, Anm. 23 im Anhang zu § 42 VwGO; *Weber*, Verwaltungsrechtliche Realakte, apf 2003, 27, 28, mit Hinweisen auf die Rspr. des BVerwG.

[8] Siehe dazu grundsätzlich *Weber*, Fn. 7, apf 2003, 27 ff.; *Bosch/Schmidt*, Fn. 6, S. 49 ff.; *Kintz*, Fn. 3, S. 88.

[9] VG München, Fn. 1 (konkret S. 463, linke Spalte); ebenso VGH Mannheim, DVBl. 1998, 836, 847 (Beschlagnahme eines Filmes als sog. „Verwaltungsrealhandlung"); VG Lüneburg, Fn. 5; OVG Lüneburg, NJW 2006, 391.

[10] VG München, Fn. 1; *Kopp/Schenke*, Fn. 2, Anm. 18 und 25 zu 43 VwVfG; *Kintz*, Fn. 3, S. 87; *Pietzner/Ronellenfitsch*, Fn. 6, S. 136.

[11] BVerwG, NVwZ 1999, 991; VGH Mannheim, DVBl. 1987, 835, und DVBl. 1998, 835, 837.

[12] BVerwG, NJW 1996, 2046; *Kintz*, Fn. 3, S. 86; *Kopp/Schenke*, Fn. 2, Anm. 11 zu § 43 VwGO.

[13] Das VG Lüneburg, Fn. 5, spricht ausdrücklich von der „grundlegenden Bedeutung des Freiheitsrechts des Art. 8 GG"; VGH Mannheim, NVwZ 2001, 574; *Kopp/Schenke*, Fn. 2, Anm. 11 zu § 43 VwGO; Beispiel bei *Kintz*, Fn. 3, S. 88: Feststellung der Rechtswidrigkeit des Einsatzes verdeckter Ermittler, um Genugtuung für den mit der Verletzung seiner Privatsphäre verbundenen Eingriff in sein Persönlichkeitsrecht zu erlangen.

[14] BVerwG, NJW 2000, 3584; *Kopp/Schenke*, Fn. 2, Anm. 26 ff. zu § 43 VwGO; *Kintz*, Fn. 3, S. 87; *Bosch/Schmidt*, Fn. 6, S. 190.

[15] VG München, Fn. 1.

[16] VG München, Fn. 1; VGH Mannheim, DVBl. 1998, 835, 837 und BVerwG, NVwZ 2000, 63, 64, mit dem Hinweis darauf, dass der Gesetzgeber in § 43 VwGO die gerichtliche Durchsetzung von Feststellungsbegehren nicht an Fristen gebunden habe; *Bosch/Schmidt*, Fn. 6, S. 191; *Kopp/Schenke*, Fn. 2, Anm. 1 zu § 43 VwGO.

[17] NVwZ 2000, 63 ff.

[18] VG München, Fn. 1; BVerwG, NVwZ 1989, 1055, 1056; VG Lüneburg, Fn. 5; *Kopp/Schenke*, Fn. 2, Anm. 24 zu § 43 VwGO; *Bosch/Schmidt*, Fn. 6, S. 189 ff.

[19] *Kopp/Schenke*, Anm. 23 zu § 43 VwGO mit Hinweisen auf die Rspr.; *Bosch/Schmidt*, S. 189 ff.

[20] BVerfG, NJW 2004, 2510, 2512; VGH Mannheim, NVwZ 2001, 574,

[21] VG München, Fn. 1.

Hier ist demnächst der Besuch des nordkoreanischen Außenministers angekündigt, bei welchem beide Kläger erneut demonstrieren wollen. Ähnliche Maßnahmen der Polizei (gegenüber beiden Klägern) wie beim Besuch des nordkoreanischen Ministerpräsidenten sind deshalb zu befürchten. „Die gerichtliche Entscheidung einer (nachträglichen) Feststellungsklage dient der Klärung der tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen für zukünftiges Verwaltungshandeln und ist deshalb für die Beteiligten als Richtschnur für künftiges Verhalten von Bedeutung"[22].

bb) Weiterhin besteht ein sog. Rehabilitationsinteresse[23]:

Ein solches besteht regelmäßig in Fällen tiefgreifender Grundrechtsbetroffenheit. Das „Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz"[24] gebietet es in diesen Fällen, dass die Betroffenen die Gelegenheit haben, die von dem Beklagten behauptete Berechtigung der schwerwiegenden, wenn auch erledigten Grundrechtseingriffe gerichtlich klären zu lassen[25].

3. Die Zuständigkeit des Gerichts ist unproblematisch[26].

4. Die Beteiligtenfähigkeit für den Kläger zu 1 ergibt sich aus § 61 Nr. 2 VwGO, für den Kläger zu 2 aus § 61 Nr. 1 VwGO. Die Beteiligungsfähigkeit des Beklagten ergibt sich aus § 71 I 5 SPolG.

5. Die Verbindung der Klagen ist zulässig. Diese sog. subjektive Klagehäufung[27] (2 Personen als Kläger) ergibt sich aus § 64 VwGO i.V. mit § 60 ZPO.

6. Die Klagebefugnis gemäß § 42 II VwGO (analog anzuwenden bei der Feststellungsklage) ist bei beiden Klägern gegeben[28].

a) Der Kläger zu 1 ist jedenfalls wegen einer möglichen Verletzung aus Art. 5 GG klagebefugt, wobei dieses Grundrecht auf juristische Personen des Privatrechts anwendbar ist. Auch eine mögliche Verletzung des Grundrechts aus Art. 8 GG ist nicht ausgeschlossen, da der Kläger zu 1 (eingetragener Verein, Art. 9 I GG) jedenfalls die Anmeldung der Versammlung vorgenommen hat und seine Mitglieder (darunter der Kläger zu 2.) an der Versammlung teilnahmen.

b) Der Kläger zu 2 war selbst Teilnehmer der Versammlung, sodass die Möglichkeit der Verletzung seiner Grundrechte aus den Art. 5 und 8 GG besteht[29].

c) Beide Kläger machen gezielte Eingriffe in ihre Grundrechte der Meinungs- und Versammlungsfreiheit infolge der polizeilichen Maßnahmen geltend. „Art. 5 und Art. 8 GG verbürgen elementare Grundrechte eines demokratischen Staates, deren Ausübung durch den Staat besonders geschützt werden muss. Durch die polizeilichen Maßnahmen wurde die Verwirklichung des angemeldeten Versammlungszwecks teilweise unmöglich gemacht, da die Demonstranten im entscheidenden Moment der Vorbeifahrt des Konvois von diesem aus optisch und akustisch nicht mehr wahrnehmbar waren. Obwohl sich der direkte Eingriff auf eine kurze Zeitspanne beschränkte, kam es den Versammlungsteilnehmern genau auf diese Minuten an, wie sich bereits aus der Versammlungsanmeldung ergab. [...] Das Gericht sieht deshalb im polizeilichen Vorgehen insgesamt eine nachhaltige Betroffenheit von Grundrechtspositionen der Kläger als gegeben an"[30].

d) Damit ist aber noch nicht gesagt, dass es sich bei diesen polizeilichen Maßnahmen um rechtswidrige Eingriffe in die Grundrechtspositionen der Kläger handelte. Das bedarf einer eingehenden Prüfung im Rahmen der Begründetheit der Klagen, siehe nachfolgend unter II.

7. Ein Rechtsschutzbedürfnis ist bei dieser Feststellungsklage ohne weitere zusätzliche Erwägungen für beide Kläger zu bejahen[31].

8. Die Feststellungsklagen sind zulässig[32].

II. Begründetheit

Die Feststellungsklage ist begründet, wenn die polizeilichen Maßnahmen (formell oder materielle) rechtswidrig waren und beide Kläger dadurch in ihren Rechten verletzt wurden, § 113 I 1 VwGO analog[33].

1. Rechtsgrundlage

Da hier in Grundrechte der Kläger eingegriffen wurde (wovon auch der Bekl. ausgeht, diese aber als rechtmäßig betrachtet), bedürfen die genannten polizeilichen Maßnahmen unter dem Gesichtspunkt des Gesetzesvorbehalts (Art. 20 III GG) einer Rechts- bzw. Ermächtigungsgrundlage[34].

Anmerkung: *Hier muss der Bearbeiter erkennen, dass es bei der Frage nach dem Gesetzesvorbehalt nicht darauf ankommt, ob die Behörde mittels Verwaltungsakt handelte; denn, wie der vorliegende Fall zeigt, können auch behördliche Maßnahmen in Form von (nur) „Realakten" zu erheblichen Grundrechtsbeeinträchtigungen führen und bedürfen somit auch einer Rechts- bzw. Ermächtigungsgrundlage*[35].

a) Aus der Sicht der Polizei handelte es sich um Maßnahmen der Gefahrenabwehr, weshalb hier nur polizeirechtliche Normen als Rechtsgrundlage in Betracht kommen.

---

[22] VG München, Fn. 1; BVerfG, Fn. 20: Anhaltspunkte, dass die Behörde die Beschränkung der Durchführung einer Versammlung voraussichtlich wieder mit den gleichen Gründen rechtfertigen wird.

[23] VG München, Fn. 1; VG Lüneburg, Fn. 5; BVerfG, NVwZ 1999, 290, 291 ff. und NJW 2004, 2510, 2512.

[24] BVerfG, Fn. 23 (beide Entscheidungen des BVerfG zum Versammlungsrecht).

[25] VG München, Fn. 1, unter Hinweis auf die Rspr. des BVerfG; VGH Mannheim, DVBl. 1987, 835, 837; VG Lüneburg, Fn. 5; ähnlich bereits VG Hamburg, NVwZ 1987, 830, 831, *„Hamburger Kessel"*. Grundsätzlich dazu das BVerfG in NVwZ 1999, 290, 292: *„Das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz gebietet, dass der Betroffene Gelegenheit erhält, in Fällen tiefgreifender, tatsächlich jedoch nicht mehr fortwirkender Grundrechtseingriffe auch dann die Rechtmäßigkeit des Eingriffs gerichtlich klären zu lassen, wenn die direkte Belastung durch den angegriffenen Hoheitsakt sich nach dem typischen Verfahrensablauf auf eine Zeitspanne beschränkt, in welcher der Betroffene die gerichtliche Entscheidung kaum erlangen kann."* (unter Hinweis auf BVerfG, NJW 1997, 2163).

[26] Siehe dazu BVerwG, NJW 2000, 3584, und *Clausing*, Aktuelles Verwaltungsprozessrecht, JuS 2001, 998.

[27] *Kopp/Schenke*, Fn. 2, Anm. 1 zu § 64 VwGO; *Kintz*, Fn. 3, S. 57; *Bosch/Schmidt*, Fn. 6, S. 86.

[28] BVerwG, DVBl. 1993, 888, und NJW 2000, 3584, 3585; VG München, Fn. 1; *Kintz*, Fn. 3, S. 94; *Clausing*, Fn. 26, JuS 2001, 999; VGH Mannheim, NVwZ 1987, 237 (versammlungsrechtliche Fortsetzungsfeststellungklage).

[29] VG München, Fn. 1.

[30] VG München, Fn. 1, konkret S. 462.

[31] *Kintz*, Fn. 3, S. 97.

[32] So ausdrücklich auch das VG München, Fn. 1; Zu einer unzulässigen Fortsetzungsfeststellungsklage wg. fehlendem Feststellungsinteresse siehe z. B. OVG Münster, NVwZ-RR 2003, 696.

[33] *Kopp/Schenke*, Fn. 2, Anm. 147 zu 113 VwGO; VG München, Fn. 1.

[34] Art. 20 III GG, Gesetzesvorbehalt in der Eingriffsverwaltung; BVerfG, NJW 2005, 3202. *„Eingriffe in die Versammlungsfreiheit sind nur auf Grund einer gesetzlichen Ermächtigung zulässig, Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, Art. 20 III GG."*, so das VG Hamburg, NVwZ 1987, 830, 831 *„Hamburger Kessel"*; OVG Bautzen, NVwZ-RR 1995, 443; BVerwG, NJW 1982, 1008, und NVwZ 1999, 991, 992; VG Halle, NVwZ 1994, 719; *Jahn*, „Der missglückte Parteitag" (versammlungsrechtliche Klausur), JuS 2001, 172, 175.

[35] VG München, Fn. 1; VGH Mannheim, DVBl. 1998, 835, 837; VG Hamburg, Fn. 34; *Weber*, Fn. 7, apf 2003, 27, 29, mit umfangreichen Hinweisen auf die Rspr.; OVG Lüneburg, Fn. 9, S. 393.

Vorab ist über § 3 I, 2. Halbsatz, des Sächsischen Polizeigesetzes (sog. Generalklausel des Polizeirechts) der Vorrang polizeirechtlichen Sonderrechts zu beachten. Das VersG geht nämlich als (bundesrechtliches) Spezialgesetz[36] dem allgemeinen Polizeirecht (als nur landesrechtlicher Normierung) vor[37] und regelt abschließend die möglichen Maßnahmen der Polizei gegenüber Versammlungen und deren Teilnehmer[38].

b) In Betracht kommt insoweit konkret § 15 des Versammlungsgesetzes als sonderrechtliche Vorschrift gegenüber der polizeirechtlichen Generalklausel.

aa) Es bietet sich an, vorab § 15 I des Versammlungsgesetzes als Rechtsgrundlage für beide polizeiliche Maßnahmen kurz zu prüfen. Aber sowohl das dort genannte Verbot als auch die „Auflage" sind behördliche Entscheidungen, die vor Durchführung einer Versammlung ergehen, also präventive Maßnahmen[39].

Das trifft hier nicht zu, zumal die Veranstaltung angemeldet war und die zuständige Behörde (Stadt Dresden[40]) nach erfolgter Anmeldung (§ 14 VersG) durch den Veranstalter der Versammlung keine Bedenken gegen die Durchführung der Veranstaltung hatte (unter Beachtung des verabredeten Abstandes von 50 m des Info-Standes zur Fahrbahn).

bb) In Betracht als Rechtsgrundlage für die beiden genannten polizeilichen Maßnahmen kommt aber § 15 II des Versammlungsgesetzes[41]. Damit scheidet vorab die Anwendung der polizeirechtlichen Generalklausel wg. des Vorbehalts des Versammlungsgesetzes aus[42].

2. Formelle Rechtmäßigkeit

Grundsätzlich sind bei der formellen Rechtsmäßigkeit einer behördlichen Maßnahme „Zuständigkeit, Form und Verfahren" (siehe § 46 VwVfG) zu prüfen.

a) Zuständigkeit

aa) Sachlich zuständig zum Vollzug des Versammlungsgesetzes[43] ist nach § 1 I der VO des Sächsischen Staatsministeriums des Innern vom 7.5.1991[44] die Kreispolizeibehörde, also die Stadt Dresden (§ 64 I 3 SPolG).

bb)
Ist jedoch sofortiges Tätigwerden erforderlich (Gefahr im Verzug, wie hier aus Sicht der Vollzugspolizei zu bejahen[45], gem. § 60 II des SPolG i.V. mit § 1 III Nr. 3 der VO des SMI), besteht eine sachliche Zuständigkeit des Polizeivollzugsdienstes.

cc) Die örtliche Zuständigkeit der Polizeidirektion Dresden ergibt sich daraus, dass die polizeilichen Maßnahmen in Dresden durchgeführt wurden (§ 76 SPolG i. V. mit § 2 I der genannten VO[46]).

dd) Diese Zuständigkeitsprüfung ist auch bei einem sog. Realakt vorzunehmen[47].

b) Die Prüfungspunkte „Form und Verfahren" entfallen, da diese im engen Zusammenhang mit dem VwVfG stehen und die Regelungen des VwVfG bei behördlichen Maßnahmen in Form eines sog. Realaktes keine Anwendung finden[48].

c) Die genannten polizeilichen Maßnahmen (sog. Realakte) sind formell rechtmäßig.

3. Materielle Rechtmäßigkeit

a) Nach § 15 II des Versammlungsgesetzes „kann" (Rechtsfolge, siehe nachfolgend unter d, ee) die zuständige Behörde eine Versammlung auflösen", wenn die Voraussetzungen zu einem Verbot nach Absatz 1 gegeben sind" (die Übrigen in § 15 II genannten Tatbestandsalternativen kommen im konkreten Fall nicht in Betracht[49]).

Nach § 15 I des Versammlungsgesetzes „kann (Rechtsfolge) die zuständige Behörde die Versammlung verbieten" ... „wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung ... unmittelbar gefährdet ist".

b) Die §§ 14 ff. VersG konkretisieren die Schranke des Art. 8 II GG für Versammlungen unter freiem Himmel, konkret für „öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel", in Form eines ausdrücklichen Gesetzesvorbehalts[50].

aa) Eine Versammlung liegt vor, wenn mehrere Personen[51] (wie hier gegeben) zum Zweck gemeinsamer Meinungsbildung und -äußerung zusammenkommen[52] einschl. der Befugnis, über Ort, Zeit, Art und Inhalt der Veranstaltung selbst zu bestimmen[53]. Art. 8 GG und das VersG schützen damit

---

[36] Art. 74 I 3 GG.

[37] Sog. „Polizeifestigkeit des Versammlungsgesetzes"; BVerfG, NVwZ 2005, 80, 81; VG Hamburg, Fn. 34 („*Hamburger Kessel*"); *Gusy*, Aktuelle Fragen des Versammlungsrechts, JuS 1993, 555, 556; *Weber*, Fn. 1, SächsVBl. 2002, 25, 27; OVG Bremen, DÖV 1987, 253. VGH Mannheim, NVwZ 1998, 761, 762; Dabei ist auch bedeutsam, dass das Versammlungsgesetz Teil des Bundesrechtes ist (Art. 74 I Nr. 3 GG), während das allgemeine Polizeirecht „nur" landesrechtrechtliche Bedeutung hat.
Das schließt aber nicht aus, dass Eingriffe in das Versammlungsrecht außerhalb des VersG, z. B. auf Grundlage des Bauordnungsrecht vorgenommen werden können (*Gusy*, JuS 1993, 555, 556; *Weber*, Fn. 1, SächsVBl. 2002, 25, 28); BVerwGE 80, 158, 159; VGH Mannheim, NVwZ 1998, 761, 763).

[38] BVerwGE 80, 158, 159 (Ausschlusswirkung des Versammlungsgesetzes); VG Hamburg, Fn. 34; VG Karlsruhe, NZV 2005, 607; *Schoch*, Grundfälle zum Polizei- und Ordnungsrecht, JuS 1994, 480.

[39] BVerfG NJW 1985, 2395, 2400 „*Brokdorf*" (grundlegende und nach wie vor maßgebliche Entscheidung des BVerfG zum Versammlungsrecht); OVG Bautzen, SächsVBl. 1998, 6, 9; *Weber*, Fn. 1, SächsVBl. 2003, 25 ff.

[40] Siehe anschließend unter 2 a).

[41] VG München, Fn. 1.

[42] Dadurch ist die Anwendung des allgemeinen (landesrechtlichen) Polizeirechts (als Rechtsgrundlage für die polizeilichen Maßnahmen) auf den Sachverhalt nicht definitiv ausgeschlossen. Ausgangspunkt der nachfolgenden Prüfung ist aber § 15 II i.V. mit § 15 I VersG. Sollte diese Norm die polizeilichen Maßnahmen nicht tragen, ist abschließend noch die Frage der Anwendung der polizeirechtlichen „Generalklausel" zu diskutieren, siehe später unter 3 i).

[43] Siehe dazu VG Düsseldorf, NVwZ-RR 1992, 185, 186: Wg. fehlender sachlicher Zuständigkeit der Behörde zur Räumung eines Zeltlagers (Versammlung) Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs im Eilverfahren durch das VG. Die Behörde hatte die sonderrechtliche Zuständigkeit aus der entspr. landesrechtlichen VO über Zuständigkeiten nach dem Versammlungsgesetz nicht beachtet (und war deshalb sachlich nicht zuständig) weil sie die polizeiliche Maßnahme auf die sog. Generalklausel gestützt und daraus ihre sachliche Zuständigkeit abgeleitet hatte.
Siehe auch *Jahn*, „Das voreilige Versammlungsverbot" (Klausur), JuS 2002, 1109, 1113: Erlass eines Versammlungsverbotes von einer unzuständigen Behörde und deshalb Aufhebung.

[44] GVBl. S. 231.

[45] Siehe dazu *Weber*, Fälle zum Verwaltungsvollstreckungsrecht, VR 2004, 181, 192, Fn. 115; zu entspr. Bedenken VGH Mannheim, NVwZ 1987, 237 (versammlungsrechtliche Fortsetzungsfeststellungsklage).

[46] Diese Norm lautet wie folgt: „Örtlich zuständig ist die Kreispolizeibehörde, in deren Bezirk die Versammlung oder der Aufzug stattfindet."

[47] *Weber*, Fn. 7, apf 2003, 27, 29, mit Hinweisen auf die Rspr.

[48] *Weber*, Fn. 7; zur Frage der formellen Rechtmäßigkeit eines Versammlungsverbots (belastender Verwaltungsakt) siehe z. B. OVG Weimar, NVwZ-RR 1997, 287, 288.

[49] Siehe dazu *Weber*, Fn. 1, SächsVBl. 2002, 25, 29.

[50] BVerfG, Fn. 39, „*Brokdorf*", und NVwZ 1998, 834, 835; *Weber*, Fn. 1, SächsVBl. 2002, 25 ff.; Schoch, Fn. 38, JuS 1994, 481.

[51] Mindestens 2 Personen (*Weber*, Fn. 1, SächsVBl. 2002, 25, 25, mit Hinweisen auf die Rspr.).

[52] BVerwG, NZV 1989, 325, 326; OVG Berlin, LKV 1999, 372, 373.

[53] BVerfG, Fn. 39, und NJW 2004, 2510, 2512.

das unbehinderte Zusammenkommen mit anderen Personen zum Zwecke der gemeinsamen Meinungsbildung und Meinungsäußerung, sog. kollektive Aussage. Nicht geschützt wird die bloße „Ansammlung", die als eine zufällige entstandene Personenmehrheit nicht unter den Versammlungsbegriff fällt[54].

bb) Mittlerweile hat sich das BVerfG für den sog. „engen" Versammlungsbegriff entschieden: „Versammlungen i.S. des Art. 8 GG sind örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung"[55], wobei im Zweifel der hohe Rang der Versammlungsfreiheit bewirkt, dass die Veranstaltung wie eine Versammlung zu behandeln ist[56]. Demnach lag in der Durchführung der angemeldeten Mahnwache eine „Versammlung" vor (auch unter Zugrundelegung des „engen" Versammlungsbegriffes).

cc) Diese Versammlung ist öffentlich, wenn der Zutritt zu ihr nicht auf einen individuell bezeichneten Personenkreis beschränkt, sondern grundsätzlich jedermann gestattet ist[57], wenn also eine Zutrittsmöglichkeit für jedermann besteht, was bei Versammlungen unter freiem Himmel zwangsläufig gegeben ist[58].

dd) Die öffentliche Versammlung muss „unter freiem Himmel" stattgefunden haben. Das ist dann der Fall, wenn (entgegen dem Wortlaut) eine seitliche Begrenzung nicht gegeben ist (z. B. Zaun oder Mauer), also eine Störanfälligkeit und Gefahrenträchtigkeit der Versammlung durch ihre Ausrichtung auf Berührung mit der Außenwelt besteht[59]. Das ist hier der Fall.

ee) Diese Versammlung war auch „friedlich und ohne Waffen" (Art. 8 I GG). Denn unfriedlich ist eine Versammlung erst, wenn Handlungen von einiger Gefährlichkeit durch aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen oder sonstige Gewalttätigkeiten stattfinden[60].

ff) Demnach handelte es sich im konkreten Fall bei der angemeldeten[61] „Mahnwache" um eine „öffentliche Versammlung unter freiem Himmel" i.S. des VersG. § 15 II VersG ist deshalb anwendbar.

c) Zusammenfassend kann festgehalten werden, dass der Schutzbereich des Art. 8 I GG (Versammlungsfreiheit) einschlägig ist[62], da die Art und Weise der Durchführung einer Versammlung hier durch konkrete staatliche Maßnahmen beschränkt wurde[63]. Deshalb ist nachfolgend zu prüfen, ob es die Schranke des Art. 8 II GG (sog. einfacher Gesetzesvorbehalt[64], konkret § 15 VersG) hier ermöglichte, den (unstreitigen) Grundrechtseingriff gegenüber beiden Klägern zu rechtfertigen.

d) Die Durchführung (bzw. das Stattfinden) dieser grundrechtlich geschützten Versammlung (in Form der „Mahnwache") muss zu einer „unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung" geführt haben (Tatbestand des § 15 I VersG). Dabei ist zu beachten, dass durch das zusätzliche Tatbestandsmerkmal der „Unmittelbarkeit" der Gefahrenlage die Eingriffsvoraussetzungen stärker als im allgemeinen Polizeirecht eingeengt werden[65]. Wird der Tatbestand (entweder „öffentliche Sicherheit" oder nachrangig die „öffentliche Ordnung") bejaht, „kann" (Rechtsfolge) die Behörde tätig werden.

aa) *„Insgesamt ist § 15 VersG jedenfalls dann mit Art. 8 GG vereinbar, wenn bei seiner Auslegung und Anwendung sichergestellt bleibt, dass Verbote und Auflösungen nur zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und nur bei einer unmittelbaren, aus erkennbaren Umständen herleitbaren Gefährdung dieser Rechtsgüter erfolgen"*[66].

Das BVerfG[67] hat dann im Anschluss an die „Brokdorf-Entscheidung" konkret im Zusammenhang mit der Prüfung der Voraussetzungen des § 15 I VersG ausgeführt:

„Die Tatbestandsvoraussetzungen dieser Norm sind unter Beachtung der grundrechtlichen Maßgaben auszulegen.

***Erstens** ist das von der Norm eingeräumte Entschließungsermessen grundrechtlich gebunden. Die Versammlungsfreiheit hat nur dann zurückzutreten, wenn eine Abwägung unter Berücksichtigung der Bedeutung des Freiheitsrechts ergibt, dass dies zum Schutz anderer, mindestens gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist.*

***Zweitens** ist die behördliche Eingriffsbefugnis durch die Voraussetzungen einer „unmittelbaren Gefährdung" der öffentlichen Sicherheit „bei Durchführung der Versammlung" begrenzt. Zwischen der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und der Durchführung der Versammlung muss somit ein hinreichend bestimmter Kausalzusammenhang bestehen. Die „unmittelbare Gefährdung" setzt eine konkrete Sachlage voraus, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgüter führt.*

***Drittens** müssen zum Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung „erkennbare" Umstände dafür vorliegen, dass eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Das setzt nachweisbare Tatsachen als*

---

[54] BVerfG, Fn. 39; BVerwG, NZV 1989, 325, 326; *Gusy*, Fn. 37, JuS 1993, 556; z. B. sog. „Gaffer" bei einem Verkehrsunfall (siehe § 21 I 2 SPolG, Platzverweis).

[55] BVerfG, DÖV 2001, 907 (*„Love- und Fuckparade" in Berlin*), und NVwZ 2005, 1055, 1056; *Hoffmann-Riem* (Richter des BVerfG), Demonstrationsfreiheit auch für Rechtsextremisten?, NJW 2004, 2777, 2779; kritisch zu dieser „engen" Auffassung *Wiefelspütz*, Ist die Love-Parade eine Versammlung?, NJW 2002, 274, und *Möllers*, Wandel der Grundrechtsjudikatur, NJW 2005, 1973, 1974.

[56] BVerfG, DÖV 2001, 907, 908. Zum Versammlungsbegriff siehe auch *Burkiczak*, „Die Fun-Parade", VR 2003, 203, 205, und *Weber*, Fn. 1, SächsVBl. 2002, 25.

[57] BayObLG, NVwZ-RR 1995, 202.

[58] *Weber*, Fn. 1, SächsVBl. 2002, 25, 28.; VG Düsseldorf, NVwZ-RR 1992, 185, 186; VGH Mannheim, NVwZ 1998, 761, 763.

[59] *Gusy*, Fn. 37, JuS 1993, 555, 556: Ob ein Dach vorhanden ist, ist demgegenüber gleichgültig; *Seidel*, Das Versammlungsrecht auf dem Prüfstand, DÖV 2002, 283, 284. Nicht unter freiem Himmel ist also auch eine Versammlung im Stadion von Borussia Dortmund, weil nach außen abgegrenzt mit Kontrollmöglichkeit des Zu- und Abganges.

[60] BVerfG, Fn. 37.

[61] Siehe § 14 VersG, grundsätzliche Anmeldepflicht bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel mit Ausnahme der sog. Eil- oder Spontanversammlungen (BVerfG, NJW 1992, 890 und Fn. 37); *Seidel*, Fn. 59; *Gusy*, Fn. 37, JuS 1993, 555, 557.

[62] VG München, Fn. 1; BVerwG, NVwZ 1999, 991: „Eingriff in den Schutzbereich dieses besonders bedeutsamen Grundrechts (Art. 8 GG) durch Versammlungsverbot ..."; zum grundrechtlichen „Schutzbereich" allgemein siehe *Schwerdtfeger*, Öffentliches Recht in der Fallbearbeitung, 10. Aufl. 1997, S. 198 ff. Nicht weiter ausgeführt werden muss, dass es sich bei dem Kläger zu 2. um einen Deutschen i.S. des Art. 116 I GG handelt.

[63] BVerfG, NJW 2004, 2814, 2815.

[64] *Schwerdtfeger*, Fn. 62, S. 200; *Kahl*, „Kurz entschlossener Protest" (versammlungsrechtliche Klausur), JuS 2000, 1090, 1092.

[65] OVG Weimar, NVwZ-RR 1997, 287, 288; BVerwG, NZV 1989, 325, 327.

[66] BVerfG, Fn. 39, *„Brokdorf"*; „Angesichts der Bedeutung der Grundrechte aus Art. 8 und 5 GG sind die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 15 I VersG eng auszulegen" (OVG Greifswald, LKV 1999, 231, 232).

[67] NVwZ 1998, 834, 835 (unter ausdrücklichem Hinweis auf BVerfG, Fn. 39, *„Brokdorf"*; OVG Bautzen, SächsVBl. 1998, 6, 8.

Grundlage der Gefahrenprognose voraus, bloße Vermutungen reichen nicht aus."

Anmerkung: *Zu den unter 1. genannten Ausführungen des BVerfG ist festzustellen, dass sie sich nicht mit dem Tatbestand der Norm, sondern mit der Rechtsfolge befassen („kann", d. h. Ermessen, Abwägung ...). Deshalb sind nur die vom BVerfG genannten Prüfungspunkte 2. und 3. bei der Auslegung des Tatbestandes des § 15 I VersG (anschließend unter bb) zu erörtern. Fehlt es an der Erfüllung des Tatbestandes mit den genannten Tatbestandsmerkmalen (unter Beachtung der Vorgaben des BVerfG), ist die Frage der Rechtsfolge „kann", untergliedert nach Entschließungs- und Handlungsermessen (Ob und wie) nicht mehr zu erörtern*[68] *(also der 1. Prüfungspunkt des BVerfG).*

bb) Tatbestand des § 15 I VersG

Der Begriff der „öffentlichen Sicherheit" umfasst den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen, wobei i. d. R. eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit angenommen wird, wenn eine strafbare Verletzung dieser Schutzgüter droht[69]. Diese „Rechtsgütergefährdungen müssen von der Versammlung selbst ausgehen"[70].

- Von einer **unmittelbaren** Gefährdung derartiger Schutzgüter (bei Durchführung der Versammlung als Mahnwache) kann hier jedoch nicht gesprochen werden (*siehe 2. Prüfungspunkt des BVerfG).*

  Denn die erforderliche behördliche Gefahrenprognose[71] im konkreten Fall, wobei Vermutungen und bloßer Verdacht nicht ausreichen[72], muss die konkrete Gefahrenlage ergeben, d. h. ein Eingriff in Art. 8 GG ist nur gerechtfertigt, wenn die Gefahr unmittelbar bevorsteht[73]. An diese behördliche bzw. polizeiliche „Gefahrenprognose" sind wegen der Bedeutung des Grundrechts des Art. 8 GG hohe Anforderungen zu stellen[74] *(siehe dazu auch die Ausführungen des BVerfG zum 3. Prüfungspunkt).*

- Der Kläger zu 1 ist eine Menschenrechtsorganisation, die bekanntermaßen gewaltfrei agiert, auch von dem Kläger zu 2 ist nicht ernsthaft zu erwarten gewesen, dass er Gewalt anwendet. Auch das Mitführen von Taschen und Rucksäcken durch die Versammlungsteilnehmer (Schriftsatz der PD Dresden vom 15.10.2005) kann keine konkrete Gefahrenlage begründen, zumal nach eigenem Vortrag des Bekl. zahlreiche Einsatzbeamte vor Ort anwesend waren, deren Einschreiten bei konkreter Gefahr (z. B. Auspacken der Taschen und Entnahme von Wurfgegenständen durch die Teilnehmer an der Versammlung) möglich war. Es sind keine Tatsachen vorgetragen worden, aus denen zum Zeitpunkt der polizeilichen Maßnahmen nach polizeilicher Gefahrenprognose auf eine konkrete Gefahr (für die genannten Schutzgüter) hätte geschlossen werden können, zumal der Standort der Mahnwache in Übereinstimmung mit der Stadt Dresden in 50 m Entfernung zur Fahrbahn festgelegt war. Auch die Aufschriften der Transparente und Stirnbänder der Versammlungsteilnehmer waren der Stadt Dresden bei der Anmeldung bekanntgegeben und nicht beanstandet worden, da ohne strafrechtliche Bedeutung.

- „Außenpolitisches Ansehen Deutschlands" als Schutzgut der „öffentlichen Sicherheit"?

  Der Hinweis der Vollzugspolizei betr. Beeinträchtigung außenpolitischer Belange der Bundesrepublik Deutschland durch das Verhalten der Kläger kann nicht die Notwendigkeit eines Eingriffes in die Versammlungsfreiheit begründen. Derartige Gründe müssten dann von gleichem Gewicht sein wie das elementare Grundrecht der Versammlungsfreiheit, wovon nicht auszugehen ist. Außenpolitische Belange (wie z. B. das Ansehen Deutschlands in der Welt) gehören deshalb nicht zum Schutzgut der öffentlichen Sicherheit. Da bestimmte Vorschriften (z. B. § 7 I des Passgesetzes oder § 45 I des Ausländergesetzes) diese Schutzrichtung aufweisen, ist außerhalb derartiger Normierungen wg. der hohen Bedeutung der Versammlungsfreiheit kein Raum hinsichtlich des Rückgriffs auf das generalklauselartig formulierte Schutzgut der „öffentlichen Sicherheit"[75].

Anmerkung: *Beide von den Klägern beanspruchten Grundrechte (Art. 5 und Art. 8 GG) sind (nach Ansicht des VG München im konkreten Fall) einheitlich zu prüfen und stehen nicht in einem Konkurrenzverhältnis*[76]*, denn die Versammlungsfreiheit wird als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe verstanden. Insbes. hat sich der Staat „versammlungsfreundlich" zu verhalten, zumal sich die Versammelten selbst friedlich und kooperativ verhielten. Insgesamt liegt nach Auffassung des VG München weder eine Rechtfertigung für einen Eingriff in Art. 5 noch in Art. 8 GG vor. Denn beide Grundrechte zählen zu den unentbehrlichen und grundlegenden Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens.*

cc) **Die neue Rspr. des BVerfG**[77] betr. Versammlungsrecht differenziert nunmehr jedoch nach den einzelnen Grundrech-

---

[68] So konkret auch *Enders*, „Frühling für Deutschland" (Klausur), JuS 2000, 883, 886 ff. Siehe dazu z. B. VGH Kassel, NVwZ-RR 1994, 86, 88 (vorab Tatbestand des § 15 I VersG, dann Ermessen, getrennt nach Entschließungs- und Auswahlermessen) und NVwZ 1994, 717, 718; OVG Weimar, DÖV 1998, 123, 125 (vorab Tatbestandsprüfung des § 5 VersG, da öffentliche Versammlung nicht unter freiem Himmel, dann Ermessen); VG Halle, NVwZ 1994, 719; VGH Mannheim, NVwZ 1995, 504; OVG Bautzen, NVwZ-RR 1995, 443; VG Hannover, NVwZ-RR 1997, 622, 623; *Siemen*, „Blockade eines Schlachthofes" (Klausur), JuS 2005, 251, 253 ff.

[69] BVerfG, Fn. 39, und DVBl. 2001, 1054; OVG Bautzen, SächsVBl. 1998, 6, 8; OVG Weimar, NVwZ-RR 1997, 287, 288; VG Karlsruhe, NZV 2005, 607 (§ 118 OWiG).

[70] VGH Mannheim, VBlBW 2002, 383, 384; BVerfG, NJW 2001, 1411, 1412, 1413: Diese von der Versammlung selbst ausgehenden Gefahren dürfen durch Maßnahmen gegen sie und ihre Teilnehmer abgewehrt werden.

[71] VGH Kassel, NVwZ 1994, 717, 718; OVG Bautzen, Fn. 69.

[72] BVerfG, NJW 1998, 3631, 3632; DVBl. 2000, 1121, 1122, und NJW 2005, 3202, 3203; OVG Bautzen, Fn. 69; BayVGH BayVBl. 2003, 52; *Enders*, Der Schutz der Versammlungsfreiheit, Jura 2003, 104 ff.; BVerfG, NJW 2001, 2069, 2070: fehlender hinreichender konkreter Bezug zur geplanten Veranstaltung, Fehlen tragfähiger tatsächlicher Anhaltspunkte; *Hoffmann-Riem*, Fn. 55, S. 2781.

[73] BVerfG, NVwZ 2002, 713; OVG Bautzen, Fn. 69; VG München, Fn. 1.

[74] BVerfG, NVwZ 1998, 834, 835, und NVwZ-RR 2002, 500; BVerwG, NVwZ 1999, 991, 993; OVG Bautzen, Fn. 69, VGH Mannheim, NVwZ 1995, 504, 505, und VBlBW 2002, 383, 384.

[75] OVG Berlin, NVwZ 2000, 1201, 1202; VG München, Fn. 1, S. 464; *Enders*, Jura 2003, 105; *Wiefelspütz*, Aktuelle Probleme des Versammlungsrechts in der Hauptstadt Berlin, DÖV 2001, 21, 26.

[76] Dazu kritisch Kniesel, Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit, NJW 2000, 2859.

[77] BVerfG, NJW 2004, 2814 (einstimmiger Beschluss des 1. Senats !).
Der Beschluss erging im Zusammenhang mit einem Versammlungsverbot einschl. Anordnung der sofortigen Vollziehung für eine geplante Kundgebung am 26.6.2004 in Bochum. Im Eilverfahren hat das VG die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs wiederhergestellt. Auf die Beschwerde der Behörde änderte das angerufenen OVG Münster mit Beschluss vom 21.6.2004 die Entscheidung des VG und lehnte den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ab. Das BVerfG stellte mit Beschluss vom 23.6.2004 im Wege der einstweiligen Anordnung die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs wieder her. Die Kundgebung am 26.6.2004 konnte also stattfinden.

ten der Art. 8 und Art. 5. Das „äußere" Versammlungsgeschehen unterliegt nach dieser neuen Rspr. dem Grundrecht aus Art. 8 GG und seinem Gesetzesvorbehalt (konkret hier das Abhalten der Mahnwache), das „meinungsinhaltliche" Versammlungsgeschehen unterliegt dem Grundrecht aus Art. 5 und dessen Gesetzesvorbehalt (konkret hier Transparente und Stirnbänder mit nordkoreanischen Schriftzeichen sowie Sprechchöre)[78]:

„Staatliche Beschränkungen des Inhalts und der Form einer Meinungsäußerung betreffen den Schutzbereich des ***Art. 5 I GG.*** *Ihre Rechtfertigung finden sie, auch wenn die Äußerung in einer oder durch eine Versammlung erfolgt, in den Schranken des Art. 5 II GG.*

Demgegenüber schützt ***Art. 8 I GG*** *die Freiheit, mit anderen Personen zum Zwecke einer gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung örtlich zusammenzukommen. Der Schutzbereich dieser Grundrechtsnorm (Anm.: Art. 8 GG) ist betroffen, wenn eine Versammlung verboten oder aufgelöst* ***oder die Art und Weise ihrer Durchführung durch staatliche Maßnahmen beschränkt wird.***

Die in den Abs. 2 von Art. 5 und Art. 8 GG enthaltenen Schranken sind auf die jeweiligen Schutzbereiche der betroffenen Grundrechtsnorm bezogen. Der Inhalt einer Meinungsäußerung, der im Rahmen des Art. 5 GG nicht unterbunden werden darf, kann daher auch nicht zur Rechtfertigung von Maßnahmen herangezogen werden, die das Grundrecht des Art. 8 GG beschränken."

Das BVerfG differenziert damit nach Gefahren, die aus bei der Versammlung geäußerten Inhalten drohen (Art. 5 II GG) und Gefahren aus den Umständen (Modalitäten) einer Versammlung (Art. 8 II GG)[79]. Der Schutzbereich des Art. 8 GG wird nach nunmehriger Auffassung des BVerfG „aufgelockert", während Eingriffe in den Schutzbereich des Art. 5 GG restriktiv bewertet werden[80].

- Zum **Schutzbereich des Art. 8 GG**: Es kann auf die obigen Ausführungen im Zusammenhang mit der Prüfung des Tatbestandes des § 15 I VersG verwiesen werden. Die Tatbestandsvoraussetzungen dieser Norm lagen nicht vor, der Eingriff in das Grundrecht aus Art. 8 GG (Versammlungsfreiheit) war nicht gerechtfertigt.

- Zu Art. 5 GG: **„Der Schutzbereich von Art. 5 I GG** umfasst die Meinungsäußerung auch in Form der Teilnahme an einer Demonstration. Geschützt wird auch der von staatlichen Eingriffen unbehinderte, mögliche Empfang der Meinungsäußerung beim gewünschten Adressaten ... Art 5 I GG gewährt auch das Recht, dass die Möglichkeit des Gehörtwerdens nicht durch die Polizei als Exekutivorgan des Staates verhindert wird. Insofern fungiert Art. 5 GG als Abwehrrecht, mit dem gerade die freie, von der Staatsgewalt nicht zensierte Meinungsäußerung ermöglicht und geschützt werden soll[81]. Das BVerfG[82] stellt jetzt dazu fest, dass „staatliche Beschränkungen des Inhalts und der Form einer Meinungsäußerung den Schutzbereich des Art. 5 I GG betreffen".

Schranken für die Freiheit der Meinungsäußerung ergeben sich aus Art. 5 II GG, d. h. staatliche Beschränkungen der Meinungsfreiheit finden ihre Rechtfertigung, auch wenn die Äußerung in einer oder durch eine Versammlung erfolgt, in den Schranken des Art. 5 II GG[83]. Die dort genannten „allgemeinen Gesetze" (die weiteren Schranken „der gesetzlichen Bestimmungen zum Schutze der Jugend und dem Recht der persönlichen Ehre" in Art. 5 II GG sind nicht einschlägig) sind nach ständiger Rspr. des BVerfG *„Gesetze, die sich nicht gegen die Meinungsfreiheit an sich oder gegen die Äußerung einer bestimmten Meinung richten, die vielmehr dem Schutz eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung, zu schützenden Rechtsgutes dienen"*. Dieses Rechtsgut muss in der Rechtsordnung allgemein und damit unabhängig davon geschützt sein, ob es durch die Meinungsäußerungen oder auf andere Weise verletzt werden kann. Soweit Rechtsnormen auslegungsbedürftig sind, darf die Auslegung nicht zur Außerachtlassung des Schutzgehaltes von Art. 5 I GG führen[84].

Zu diesen „allgemeinen Gesetzen" gehören z. B. Bestimmungen des StGB wie die §§ 86, 86 a, und 130 a und auch § 103 StGB[85], denn diese strafrechtlichen Bestimmungen schützen zugleich andere Rechtsgüter wie die Menschenwürde und das allgemeine Persönlichkeitsrecht. „Werden die entspr. Strafgesetze durch Meinungsäußerungen missachtet, so liegt darin zugleich eine Verletzung der öffentlichen Sicherheit (Anm.: also nicht der „öffentlichen Ordnung"!); eine so begründete Gefahr kann durch die Ordnungsbehörden abgewehrt werden, und zwar auch mit Auswirkungen auf Versammlungen"[86]. Dieser Fall liegt hier aber nicht vor, strafrechtlich relevante Meinungsäußerungen fanden nicht statt.

Demnach ist hier noch zu fragen, ob § 15 des Versammlungsgesetzes als „allgemeines Gesetz" i.S. von Art. 5 II GG anzusehen ist. Davon kann man nach den Ausführungen des BVerfG ausgehen. „Dass sich der Verbotstatbestand des § 15 VersG als solcher nicht gegen die Äußerung einer Meinung als solcher richtet und insofern ein „allgemeines Gesetz" darstellt, liegt auf der Hand"[87].

Somit ist auch § 15 VersG eine zulässige Schranke i.S. von Art. 5 II GG. Wie aber bereits im Zusammenhang mit der Schranke des Art. 8 II GG ausgeführt, lagen die Tatbestandsvoraussetzungen des § 15 I VersG nicht vor. Denn nach dem gesamten Verhalten der Demonstranten hätte die Vollzugspolizei den Zweck der Versammlung, nämlich Meinungskundgabe insbes. gegenüber dem Staatsgast, nicht beeinträchtigen dürfen. Insbes. fungiert Art. 5 I GG auch als Abwehrrecht gegenüber der Staatsgewalt im Zusammenhang mit unbehinderter Meinungsäußerung, die Demonstranten wurden

---

[78] Siehe zu dieser neuen Rspr. des BVerfG die Ausführungen von *Sachs*, JuS 2004, 1095 ff. (Besprechung der konkreten Entscheidung des BVerfG), und *Battis/Grigoleit*, Rechtsextremistische Demonstrationen und öffentliche Ordnung – Roma locuta, NJW 2004, 3459 ff.
Die Entscheidung des BVerfG betraf, wie aus Fn. 77 ersichtlich, ein sog. präventives Versammlungsverbot (vor Durchführung einer angemeldeten Versammlung), während in dem konkreten, vom VG München entschiedenen Fall es erst während des Ablaufs der Versammlung zu polizeilichen Maßnahmen kam. Das BVerfG hat aber grundsätzliche (versammlungsrechtlich relevante) Feststellungen zur Bedeutung der Grundrechte aus Art. 5 und 8 bei Versammlungen getroffen und versucht, dogmatische Grundlagen zur Abgrenzung der Reichweiten von Art. 5 und Art. 8 GG bei Versammlungen zu schaffen.

[79] *Sachs*, Fn. 78, JuS 2004, 1095, 1097; „Die Abgrenzung der beiden Schutzbereiche fällt schwer ...", so ausdücklich *Wege*, Präventive Versammlungsverbote auf dem verfassungsrechtlichen Prüfstand, NVwZ 2005, 900, 902.

[80] *Battis/Grogoleit*, Fn. 78, S. 3460; Sachs, Fn. 78, S. 1097; siehe dazu später unter e) bei der Prüfung des Tatbestandsmerkmals der „öffentlichen Ordnung".

[81] VG München, Fn. 1, S. 463.

[82] Fn. 77, S. 2815.

[83] BVerfG, Fn. 77, S. 2815

[84] BVerfG, Fn. 77, unter Hinweis auf seine ständige Rspr.

[85] BVerwG, NJW 1982, 1008, 1010.

[86] BVerfG, Fn. 77.

[87] *Battis/Grigoleit*, Fn. 78, S. 3461.

dabei unangemessen behindert. Die Kontaktaufnahme, also die Möglichkeit, von dem Staatsgast gesehen und gehört zu werden, wurde unterbunden und somit durch eine Art staatlicher Zensur nicht ermöglicht, dass der Staatsgast mit für aus seiner Sicht nachteiligen Meinungsäußerungen (aber ohne strafrechtlichen Bezug!) konfrontiert wurde. Das Intonieren der Marschmusik schirmte den Staatsgast zusätzlich ab und bewirkte eine akustische Ablenkung von den Sprechchören der Demonstranten. Der Schutzbereich des Art. 5 I GG war demnach betroffen.

– Eine Rechtfertigung für den Eingriff in die Meinungsfreiheit (Art. 5 GG) ist damit ebenso wenig gegeben wie bei Art. 8 GG (Versammlungsfreiheit).

dd) Abschließend ist festzustellen, dass (unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Vorgaben) die Tatbestandsvoraussetzungen des § 15 I VersG („unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit") nicht vorlagen. Sowohl die Schranken des Art. 8 II GG als auch des Art. 5 II GG ermöglichten die von der Vollzugspolizei vorgenommenen Maßnahmen nicht.

ee) Die Erörterung der Rechtsfolge („kann") des § 15 I VersG entfällt deshalb, d. h. die vom BVerfG (siehe oben unter der „Anmerkung zum Prüfungsaufbau") als 1. Prüfungspunkt angesprochene Abwägung entfällt[88].

Das VG München hat dazu (obwohl es auch den Tatbestand verneint hat), ausgeführt:

„Deutlich wird, dass jedenfalls das Vorziehen des Busses kein geeignetes Mittel zur Gefahrenabwehr war, vielmehr hätte sich, wenn überhaupt, angeboten, konkrete Maßnahmen gegen einzelne Teilnehmer der Versammlung einzuleiten[89]. *Das gilt auch für das Aufspielen der Musikkapelle der Vollzugspolizei, die offensichtlich nicht aus protokollarischen Gründen aufspielte, sondern zur akustischen Abschirmung des Staatsgastes eingesetzt wurde. Normalerweise wird nämlich bei Staatsbesuchen erst beim Aussteigen des Staatsgastes aufgespielt.*"

Anmerkung: *In der Klausur sind diese Ausführungen überflüssig, da, wie bereits dargelegt, nach Verneinung des Tatbestandes eine Prüfung der „Rechtsfolge" entfällt.*

e) Da das Tatbestandsmerkmal der „unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit" in § 15 I VersG zu verneinen ist, muss anschließend folgerichtig noch das Tatbestandsmerkmal der „unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Ordnung" geprüft werden. Für diesen Begriff ist kennzeichnend, *„dass er auf ungeschriebene Regeln verweist, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden und mit dem Wertgehalt des Grundgesetzes zu vereinbarenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird"*[90].

aa) In ständiger Rspr. hat das BVerfG früher die Möglichkeit der Einschränkung der Versammlungsfreiheit wegen einer evtl. „unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Ordnung" sehr zurückhaltend betrachtet[91]. Nun hat aber das BVerfG[92] betont, dass es verfassungsrechtlich unbedenklich ist, wenn § 15 I VersG Beschränkungen der Versammlungsfreiheit auch zur Abwehr von Gefahren für die „öffentliche Ordnung" erlaubt. Voraussetzung sei aber, dass diese nicht aus dem Inhalt der Äußerungen (Art. 5 GG), sondern aus der Art und Weise der Durchführung der Versammlung folgen (Art. 8 GG). So seien z. B. Beschränkungen der Versammlungsfreiheit in diesem Zusammenhang denkbar, die ein aggressives und provokatives, die Bürger einschüchterndes Verhalten der Versammlungsteilnehmer verhindern sollen, durch das ein Klima der Gewaltbereitschaft erzeugt werde[93].

bb) Derartige verfassungsrechtliche zulässige Beschränkungen der Versammlungsfreiheit scheiden im vorliegenden Falle aus, wie schon die Ausführungen im Zusammenhang mit der Prüfung des Tatbestandsmerkmal der „öffentlichen Sicherheit" zeigten. Das Tatbestandsmerkmal der „öffentlichen Ordnung" in § 15 I VersG ist insoweit als Beschränkung der Meinungsfreiheit des Art. 5 GG ungeeignet[94].

f) Außerdem fehlte es (das Vorliegen des Tatbestandes und der Rechtsfolge des § 15 I VersG unterstellt) an einer „Auflösung" i.S. des § 15 II VersG. Eine „Auflösung" setzt nämlich voraus, dass die Polizei eine ausdrückliche Auflösungsverfügung als gestaltenden Verwaltungsakt erlässt, denn eine Auflösung durch schlüssiges Verhalten kommt nicht in Betracht[95].

g) Denkbar ist nun noch eine Argumentation dahingehend, dass man eine „Auflösung" der Versammlung unterstellt und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit von einem geringfügigeren und damit nicht unverhältnismäßigen, also rechtmäßigen Eingriff in die Versammlungsfreiheit ausgehen könnte (weil die Versammlung nur für ca. 3 Minuten „unterbrochen" wurde). So könnte man auch den schriftsätzlichen Vortrag der Polizeidirektion Dresden beim VG, Schriftsatz vom 15.10.2005, verstehen.

aa) So hat das BVerwG[96] im Falle einer Mahnwache mit Vorzeigen von Transparenten die Sicherstellung des Transparentes auf der Grundlage von § 15 II VersG als weniger belastende Maßnahme als die vollständige Auflösung der Versammlung angesehen[97] (als sog. Minus-Maßnahme).

bb) Aber auch hier würde es im konkreten Fall an einer „unmittelbaren" Gefahr fehlen. Das BVerwG betont, dass dieses (mildere und angemessene) Mittel auch nur zur Abwehr einer von der Veranstaltung ausgehenden unmittelbaren Gefahr i.S. von § 15 I VersG eingesetzt werden dürfte. Die von den Kl. verwendeten Transparente und Stirnbänder sowie Sprechchöre hatten aber unbestritten keine strafbaren Inhalte, es fehlte an der Erfüllung des Tatbestandes des § 15 I VersG.

---

[88] Eine Abwägung kann nur in Betracht kommen, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen, d. h. wenn eine Rechtsgutverletzung festgestellt werden konnte; siehe dazu die entspr. Erörterungen bei Fn. 68.

[89] VG Hamburg, Fn. 34, *„Hamburger Kessel"*, S.832; dazu später unter h).

[90] BVerfG, Fn. 39, „Brokdorf", und NJW 2004, 2814, 2815; OVG Weimar, NVwZ-RR 1997, 287, 288.

[91] BVerfG, Fn. 39, und NJW 2000, 3053, 3055, sowie NJW 2001, 2072, 2074; ebenso OVG Bautzen, Fn. 69.

[92] Fn. 77, S. 2815.

[93] BVerfG, NJW 2001, 2069, 2071, und NVwZ 2004, 90, 91; typische Erwägungen bei rechtsradikalen Demonstrationen und in diesem Zusammenhang vom BVerfG erörtert (siehe dazu auch *Leist*, Verherrlichung von NS-Größen als Verbotsgrund für Versammlungen?, BayVBl. 2005, 234, 235). Es handelt sich dabei um die äußerliche „Art und Weise" der Versammlung (*Battis/Grigoleit*, Fn. 78, S. 3460); siehe dazu die Erörterungen unter Fn. 80 betr. die restriktive Auslegung des Art. 5 GG.

[94] BVerfG, Fn. 77, S. 2815; *Battis/Grigoleit*, Fn. 78, S. 3459 ff.

[95] VG Hamburg, Fn. 34, *„Hamburger Kessel"*; das BVerwG (NVwZ 1988, 250), das KG (NVwZ 2000, 468, 469) und das OVG Bremen (DÖV 1987, 253) sprechen von einer „Auflösungsverfügung".

[96] NJW 1982, 1008 (Spruchband mit strafrechtlich relevanten Äußerungen).

[97] Ebenso BVerwG, NVwZ 1988, 250; kritisch zu dieser Auffassung *Schoch*, Fn. 38, JuS 1994, 482.

h) Maßnahmen nach dem VersG gegen einzelne Störer[98]

In Betracht kommen dabei die §§ 17 a IV, 18 III und 19 IV VersG. Das BVerfG hat bereits in der sog. „Brokdorf-Entscheidung" darauf hingewiesen, dass vor einschneidenden Maßnahmen gegen die gesamte Veranstaltung, die den friedlichen Teilnehmern die Chance einer Grundrechtsausübung abschneiden, vorrangig Maßnahmen der „Isolierung unfriedlicher Teilnehmer" vorzunehmen sind[99]. Auch in diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass ein Platzverweis nach allgemeinem Polizeirecht wg. des Vorrangs der genannten versammlungsrechtlicher Normen ausscheidet[100].

aa) Ein kurzer Blick auf diese Normen wird aber zeigen, dass sie im vorliegenden Fall nicht einschlägig sind.

- § 17 a IV VersG (Ausschluss wg. passiver Bewaffnung oder Vermummung).
- §§ 18 III, 19 IV VersG (Ausschluss wg. „gröblicher Störung der Ordnung"): Es handelte sich bei dem Verhalten der Versammlungsteilnehmer nicht um „gröbliche Störungen der Ordnung", wie bereits die Erörterungen im Zusammenhang mit der Prüfung des § 15 I VersG zeigten[101].

bb) Erforderlich ist außerdem, dass dieser Ausschluss eines Versammlungsteilnehmers diesem gegenüber als belastender Verwaltungsakt ausgesprochen werden muss (§§ 41, 43 VwVfG), womit der versammlungsrechtliche Schutz der Teilnahme entfällt[102]. Wie oben bereits dargelegt, hat die Polizei aber bei Durchführung ihrer Maßnahmen keine Verwaltungsakte erlassen.

cc) Hinzu kommt, dass die Maßnahmen der Polizei im konkreten Fall nicht gegen einzelne Teilnehmer, sondern gegen die gesamte Versammlung gerichtet waren.

dd) Die Anwendung der genannten Normen als Rechtsgrundlagen für die beiden polizeilichen Maßnahmen scheidet damit aus.

i) Abschließend ist noch zu fragen, ob sich (nach Verneinung der Rechtsgrundlage des § 15 I i.V.m. § 15 II VersG und sonstiger versammlungsrechtlicher Eingriffsnormen für die polizeilichen Maßnahmen) ein Rückgriff auf das allgemeine Polizeirecht (und hier insbes. die Generalklausel des § 3 I SPolG) vertreten lässt.

aa) Das VG München hat vorab allgemeines (bayerisches) Polizeirecht geprüft und ist nur kurz auf die Sonderregelung des § 15 II VersG eingegangen[103].

bb) Diese Prüfungsreihenfolge (allgemeines Polizeirecht vor besonderem Polizeirecht !) verbietet sich aber angesichts der sog. „Polizeifestigkeit des Versammlungsgesetzes" (siehe oben unter I. bei Erörterung der in Betracht kommenden Rechtsgrundlagen für die beiden Maßnahmen), wonach zur Abwehr versammlungstypischer Gefahren (wie hier im konkreten Fall) nur das Instrumentarium des VersG zur Verfügung steht[104].

cc) Abgesehen davon gilt unbestritten der Grundsatz, dass vorrangig sonderpolizeirechtliche Rechtsgrundlagen zu erörtern sind, bevor man zur sog. Generalklausel als „Auffangnorm" zurückkehrt (*siehe dazu die umfangreichen Ausführungen unter 1. im Zusammenhang mit der Prüfung der Rechtsgrundlage für die polizeilichen Maßnahmen*). Die Anwendung des allg. Polizeirechts (Landesrecht) scheidet aber wg. des Fehlens einer vorhergehenden Auflösungsverfügung nach § 15 II VersG gegenüber den Teilnehmern der Versammlung aus, weil erst dann das allgemeine Polizeirecht anwendbar wird[105].

j) Eine Rechtfertigung für die vorgenommenen Grundrechtseingriffe gegen beide Kläger ist nicht erkennbar[106]. Beide polizeilichen Maßnahmen stellten deshalb ungerechtfertigte Grundrechtseingriffe sowohl in Art. 5 GG als auch Art. 8 GG der beiden Kläger dar. Beide Maßnahmen waren objektiv rechtswidrig und haben die Kläger in ihren Rechten verletzt[107].

III. Ergebnis: Die beiden Klagen sind zulässig und begründet.

IV. Tenor der Entscheidung des VG Dresden[108]:

1. Es wird festgestellt, dass das Vorfahren des Polizeibusses am 30.5.2004 gegen 11 Uhr vor den Stand der von der „Deutschen Gesellschaft für Menschenrechte e.V." durchgeführten Mahnwache sowie das zum gleichen Zeitpunkt stattgefundene Aufspielen des Polizeimusikkorps der Vollzugspolizei für die Dauer von ca. 3 Minuten rechtswidrig gewesen sind.
2. Der Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.
3. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Abschließender Hinweis:

Es handelt sich, wie bereits unter der Fn. 1 dargelegt, um eine Klausur auf dem Niveau der 2. juristischen Staatsprüfung. Damit ist aber nicht gesagt, dass der Bearbeiter diese Klausur in gleichem Umfang und in der Ausführlichkeit wie diese Musterlösung bearbeiten muss. Entscheidend ist, dass die Probleme erkannt und zumindest vertretbar in der vorgegebenen Zeit gelöst werden (z. B. bei der Zulässigkeit die richtige Klageart, bei der Begründetheit die Prüfung der zutreffenden Rechtsgrundlagen, die Handlungsform des Realaktes und die Erörterung der grundrechtlichen Problematik unter Beachtung der einschlägigen Rspr. des BVerfG).

Möller/Wilhelm
Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht
mit Verwaltungszwang und Bescheidtechnik
5. Auflage 2003
XXIV, 281 Seiten. Kart.
€ 26,–
ISBN 3-555-01288-6
Verwaltung in Praxis und Wissenschaft, Band 20
Dieses bewährte Lehrbuch vermittelt das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht und den Verwaltungszwang sowie die damit zusammenhängenden Bereiche des Rechtsschutzes und des Schadensersatz- und Entschädigungsrechts. Neben die wissenschaftlich analysierende Darstellung der Rechtsnormen, ergänzt durch didaktisch aufbereitete Aufbau- und Prüfungsschemata, treten in dieser Auflage erstmals ausformulierte Bescheidbeispiele und Hinweise auf typische Bearbeitungsprobleme.
Deutscher Gemeindeverlag
Deutscher Gemeindeverlag GmbH · 70549 Stuttgart

[98] Dieses Problem ist zwar vom VG München angesprochen worden, jedoch erfolgte keine Prüfung der genannten Normen; siehe dazu BVerfG, NVwZ 2005, 80, 81; *Weber*, Fn. 1, SächsVBl. 2002, 25, 29.
[99] BVerfG, Fn. 39, S. 2400.
[100] BVerfG, Fn. 37.
[101] Zu § 18 III VersG siehe VG Hamburg, Fn. 34.
[102] BVerfG, Fn. 37.
[103] VG München, Fn. 1; konkret S. 463, linke Spalte. Das VG hat dann im Zusammenhang mit der kurzen Prüfung des § 15 II VersG auch das Vorliegen einer unmittelbaren Gefahrenlage verneint.
[104] BVerwG, NZV 1989, 325, 327 und NJW 1988, 250, 251; VGH Mannheim, NVwZ 1999, 761, 763; VG Hamburg, Fn. 34, *„Hamburger Kessel"*, S. 832; VGH Kassel, DVBl. 1990, 1052, 1053; *Schoch*, Fn. 38, JuS 94, 480 ff.; *Gusy*, Fn. 37, JuS 1993, 555, 556; *Weber*, Fn. 1, SächsVBl. 2002, 25.
[105] BVerfG, Fn. 37.
[106] So ausdrücklich auch das VG München, Fn. 1, S. 462.
[107] VG München, Fn. 1, S. 462.
[108] *Kintz*, Fn. 3, S. 28; *Bosch/Schmidt*, Fn. 6, S. 264; *Jahn*, JuS 1997, 1027, 1029.