



Staats- und Gesellschaftswissenschaften (SGW)

Justiz-/Freiheits-Grundrechte (GrR)

Reader HS II

bitte zu den KS-Blöcken mitbringen!



Modul 14: „Die bundespolizeilichen Spektren der Prävention und Repression II: Überwachungsmaßnahmen und Ermittlungstätigkeiten“

Modul 15: „Polizeiführung“



Unterrichtsreader im Fach Grundrechte (GrR) für die

Lehrveranstaltung **14.12:** „Rechtsstaatliche grundrechtsgleiche Rechte“ (Art. 19 IV, 101, 103, 104 GG)

Lehrveranstaltung **15.14:** „Freiheitsrechte in der polizeilichen Sicherheitspraxis II“ (Art. 5, 8, 9, 11, 12, 14 GG)

herausgegeben von **Professor Dr. Martin H. W. Möllers** (www.Möllers.info / www.JBÖS.de).



Polizeiliches Fachlexikon:

Möllers, Martin H. W. (Hg.): Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., Verlag C. H. Beck: München 2010, Großformat, XI, 2.431 Seiten, ISBN 978-3-406-59525-7, 118,00 €.

Darin lexikalisch sortiert: **Alle** Fächer **aller** Studienbereiche des Grund- und Hauptstudiums!



Literaturhinweis zur Diplomarbeit:

Möllers, Martin H. W.: Bachelor-, Master- und Diplomarbeiten an den Hochschulen der Polizei – Themenfindung, Literaturrecherche, Fußnotenapparat, Zitiertechnik und Kriterien für die Bewertung, mit einem Kapitel zur Diplomarbeiten-Präsentation, Blaue Reihe: Studienbücher für die Polizei, 3., überarbeitete und erweiterte Auflage, Verlag für Polizeiwissenschaft: Frankfurt/M, 2014, 266 Seiten, ISBN 978-3-86676-264-0, 19,80 €.

Möllers, Martin H. W. / Spohrer, Hans-Thomas: Fragebogen und Experteninterview in Studien der Polizei – Ein Leitfaden, Verlag für Polizeiwissenschaft: Frankfurt/M 2016, 130 Seiten (**neu**).

Literaturhinweis zu den Grundrechten bei der Bundespolizei:

Möllers, Martin H. W.: Polizei und Grundrechte. Ein Lehrbuch zu den Menschenrechten in der polizeilichen Praxis, Blaue Reihe: Studienbücher für die Polizei, 3. Aufl., Verlag für Polizeiwissenschaft: Frankfurt/M 2015. 505 Seiten, ISBN 978-3-86676-397-5, 26,90 €.

Möllers, Martin H. W.: Grundrechtsschutz bei Polizeimaßnahmen. Kurzlehrbuch und Musterklausuren, Verlag für Polizeiwissenschaft: Frankfurt/M 2013. 237 und 130 Seiten, ISBN 978-3-86676-145-2, 16,90 € bzw. 14,90 €.



Lernbuch für das Studium bei der Bundespolizei:

Möllers, Martin H. W. / Spohrer, Hans-Thomas: Wissenstest Staats- und Gesellschaftswissenschaften für die Polizei. 400 Fragen – 400 Antworten für Ausbildung, Prüfung und Praxis im Polizeivollzugsdienst des Bundes und der Länder, 3. Aufl., Lübecker Medien Verlag, im Kommunal- und Schul-Verlag: Pansdorf/Wiesbaden 2011, 479 Seiten, ISBN 978-3-941138-05-6, 34,80 €.

Inhaltsverzeichnis:

Aufgabe 1 zur Übung der LV 14.12: ‚Keine Überprüfung der Rechtmäßigkeit‘	2
Aufgabe 2 zur Übung der LV 14.12: ‚Keine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand‘	3
Aufgabe 3 zur Übung der LV 14.12: ‚Warten auf den ‚richtigen‘ Richter‘	4
Aufgabe 4 zur Übung der LV 15.14: ‚Atomkraft? Nein danke!‘	5
BVerfGE 69, 315-372 – Brokdorf-Beschluss	6
Fragen zur Entscheidung BVerfGE 69, 315-372 – Brokdorf-Beschluss	17
Aufgabe 5 zur Übung der LV 15.14: ‚Baugesellschaft Bandera GmbH‘	18
Aufgabe 6 zur Übung der LV 15.14: ‚Bartels Aufwiegelung‘	19
Aufgabe 7 zur Übung der LV 15.14: ‚Falsche Verdächtigung‘	20
Referatsthemenbeispiele für einen Vortrag von 15 Minuten Dauer	21

Aufgabe 1 [SVR – „Keine Überprüfung der Rechtmäßigkeit“]:

(max. 70 Leistungspunkte)¹

Sachverhalt: Gegen PHK Huber (H) wird am 10. April von der Staatsanwaltschaft ein Ermittlungsverfahren wegen Verletzung von Dienstgeheimnissen gem. § 353b StGB eingeleitet. Nach Vernehmung einer Zeugin auf der zuständigen Polizeidienststelle wird am selben Tag durch die zuständigen Ermittlungsbeamten die Durchsuchung der von H alleine genutzten Privatwohnung wegen Gefahr im Verzug angeordnet sowie von 15:20 Uhr bis 16:00 Uhr, von 17:00 Uhr bis 18:00 Uhr und am nächsten Tag durchsucht. Das Vorliegen von Gefahr im Verzug wird im Protokoll nur durch einen formularmäßigen Hinweis festgehalten.

PHK Huber (H) erhebt gegen die Durchsuchung Beschwerde beim zuständigen Amtsgericht, um die Rechtswidrigkeit der Maßnahme feststellen zu lassen. Er vertritt die Auffassung, dass verfassungsrechtliche Anforderungen nach einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 103, 142) nicht erfüllt sind, zum Beispiel sei die Begründung für die Annahme von Gefahr im Verzug nicht erkennbar und die ordnungsgemäße Dokumentation von Gefahr im Verzug durch den zuständigen Beamten sei nicht erfolgt.

Der Richter am Amtsgericht verweigert die Überprüfung der Rechtmäßigkeit der polizeilichen Maßnahme mit der Begründung, dass der Anfangsverdacht der Verletzung von Dienstgeheimnissen die Durchsuchung der Privatwohnung rechtfertige. Ein richterlicher Beschluss sei nicht erforderlich gewesen. Ob im Einzelfall Gefahr im Verzug vorliegt, entscheide der Beamte nach pflichtgemäßem Ermessen. Eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Durchsuchung habe sich mit deren Erledigung erübrigt. Daher weigert sich der Richter, die Rechtmäßigkeit der polizeilichen Wohnungsdurchsuchung zu überprüfen.

Aufgabenstellung:

1. Nennen Sie ohne weitere Prüfung, aber in einschlägiger Reihenfolge, welche formellen und materiellen Grundrechte von PHK Huber (H) durch die Maßnahme des Richters am Amtsgericht tangiert sein könnten. (max. 7 LP)
2. Prüfen Sie gutachterlich jeweils den Grundrechtstatbestand aller hier in Betracht zu ziehenden *speziellen* Grundrechte. (max. 37 LP)
3. Erläutern Sie, wie im vorliegenden Fall das Individualinteresse des H an der Ausübung seiner Justizgrundrechte zu bewerten ist. (max. 10 LP)
4. Wenn das Innenministerium von Afghanistan die Bundesrepublik in Deutschland wegen einer Handlung eines Bundespolizisten im afghanischen Auslandseinsatz verklagen will, hat es dann auch Anspruch auf rechtliches Gehör? Beantworten Sie die Frage mit Blick auf Art. 19 Abs. 3 GG, indem Sie den persönlichen Schutzbereich logisch-konstruktiv prüfen, indem Sie davon ausgehen, dass der zuständige Richter sich weigert, das afghanische Innenministerium anzuhören. (max. 16 LP)

¹ Alle Originaltexte können heruntergeladen werden unter www.Möllers.info. Fachinformation zu allen polizeirelevanten Themen gibt: Möllers (Hg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010 mit Literaturnachweisen (Diplomarbeit!) zum jeweiligen Stichwort; Suchmaschine zur SGW-Thematik: www.JBÖS.de/suche/.

Aufgabe 2 [SVR – „Keine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand“]:

(max. 34 Leistungspunkte)

Sachverhalt: Im österreichischen Salzburg ist die Hochbaugesellschaft mbH ansässig. Sie wickelt ein Geschäft ab mit der Zement AG, die in München ihren Sitz hat. Wegen Differenzen bei der Vertragsauslegung wird vor dem Landgericht in München ein Zivilgerichtsverfahren eröffnet, bei dem sich die Hochbaugesellschaft mbH durch ihren Geschäftsführer (G) vertreten lässt. Bei seiner Anreise nach München wird G von Beamten der Bundespolizei auf Grund eines anonymen Hinweises irrtümlich zunächst vorläufig festgenommen und – ohne einem Richter vorgeführt worden zu sein – erst nach Sachverhaltsaufklärung rund sechs Stunden später wieder auf freien Fuß gesetzt. Dadurch versäumt G seinen Gerichtstermin, den er für die Hochbaugesellschaft mbH wahrnehmen wollte, sodass gegen diese ein Versäumnisurteil ergeht. Die Wiedereinsetzung in den vorigen Stand wird der Hochbaugesellschaft mbH aus Salzburg durch die Zivilkammer am LG München mit dem Hinweis verwehrt, dass eine zusätzliche mündliche Verhandlung wegen Überlastung des Gerichts zeitlich nicht mehr machbar sei.

Aufgabenstellung:

1. Welches Grundrecht könnte durch die Maßnahme der Bundespolizei gegen G betroffen sein? Nennen Sie – ohne weitere Prüfung – das einschlägigste Grundrecht, das verletzt sein könnte. (max. 4 LP)
2. Prüfen Sie den Grundrechtstatbestand des einschlägigsten Grundrechts, das betroffen sein könnte, weil G vorläufig festgenommen wurde und – ohne einem Richter vorgeführt worden zu sein – erst nach rund sechs Stunden wieder freigekommen ist. (max. 12 LP)
3. Welches Grundrecht könnte durch die Maßnahme der Zivilkammer am LG München gegen die Hochbaugesellschaft mbH betroffen sein? Nennen Sie – ohne weitere Prüfung – das einschlägigste Grundrecht, das verletzt sein könnte. (max. 2 LP)
4. Ist der sachliche Schutzbereich des Art. 103 Abs. 1 GG bei der Maßnahme der Zivilkammer am LG München gegen die Hochbaugesellschaft mbH betroffen? Beantworten Sie *gutachterlich* die Frage. (max. 5 LP)
5. Beantworten Sie in einem Satz – ohne gutachterliche Prüfung – die Frage, ob durch die Maßnahme der Bundespolizei gegen G auch der Grundrechtstatbestand des Art. 103 Abs. 1 GG erfüllt gewesen sein könnte. (max. 2 LP)
6. Ist die Hochbaugesellschaft mbH bei der Maßnahme der Zivilkammer am LG München überhaupt Grundrechtsträgerin? Beantworten Sie *gutachterlich* die Frage, indem Sie den persönlichen Schutzbereich prüfen. (max. 9 LP)

Aufgabe 3 [SVR – „Warten auf den ‚richtigen‘ Richter“]:

(max. 55 Leistungspunkte)

Sachverhalt: PHK Fahnder (F) sucht seit Längerem nach dem Täter, der seit Monaten in seinem Revier Eisenbahnwaggons und Häuserwände mit sexistischem Graffiti beschmiert. Als zwei seiner Mitarbeiter Werner Schötteldreier (S) abends um 22:00 Uhr festnehmen, der aus dem Bahnhofssupermarkt drei Dosen Sprühfarbe gestohlen hat und dabei auf frischer Tat ertappt worden war, glaubt F, dass S sein gesuchter Graffiti-Täter ist. Nach dessen Vernehmung auf der Polizeidienststelle, bei der S den Diebstahl zugibt, aber immer wieder seine Unschuld an den „Schmierereien“ beteuert, will F den S dem Haftrichter vorführen. Dabei stellt F fest, dass nächtlichen Notdienst der Familienrichter Müller hat, der auf der Dienststelle als zu „täterfreundlich“ angesehen wird. Da in rund fünf Stunden die als durchgreifende Strafrichterin bekannte Frau Dr. Schobel-Block ihren Dienst antreten wird, die insbesondere gegen Graffiti-Sprayer Wut hat, weil auch ihr eigenes Haus häufiger mit Graffiti besprüht wird, sperrt F den S gegen seinen Willen für fünf Stunden in die Gewahrsamszelle, um ihn später der Strafrichterin vorzuführen. Nur so erscheint dem F der Fahndungserfolg auch gesichert.

Aufgabenstellung:

1. Welche Justizgrundrechte könnten dadurch betroffen sein, dass F den S für fünf Stunden in die Gewahrsamszelle einsperrt, um auf die Strafrichterin zu warten? Nennen Sie – ohne weitere Prüfung – alle Justizgrundrechte, die verletzt sein könnten. (max. 6 LP)
2. Prüfen Sie die Grundrechtstatbestände aller Justizgrundrechte, die betroffen sein könnten, weil F den S für fünf Stunden in die Gewahrsamszelle einsperrt, um auf die Strafrichterin zu warten. (max. 26 LP)
3. Stellen Sie fest, ob die Maßnahme des F gegen S intensiv war. (max. 5 LP)
4. Stellen Sie fest, wie das Gemeinwohlinteresse an der Maßnahme des F gegen S gewichtet werden muss, wenn davon ausgegangen werden kann, dass Familienrichter Müller den S mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit auf freien Fuß gesetzt hätte, die Strafrichterin Dr. Schobel-Block aber nicht. (max. 10 LP)
5. Stellen Sie das Individualinteresse des S an seinen Justizgrundrechten fest und geben Sie eine abschließende Beurteilung ab, ob die Maßnahme des F verfassungsgemäß oder nicht war. (max. 8 LP)

Aufgabe 4 [GrR – „Atomkraft? Nein danke!“]:

(max. 65 Leistungspunkte)²

Sachverhalt: Anlässlich geplanter Atommülltransporte findet in Dannenberg im Wendland eine Großdemonstration statt. Dazu wird auch die BPOL zur Unterstützung angefordert. Die Zugführerin PHK'in Wagner (W) erhält den Einsatzbefehl, mit ihrem Zug aggressive Demonstranten an einem festgelegten Streckenabschnitt abzudrängen. Im Zug von W befindet sich PM Otten (O). O will während des Einsatzes einen Button an der Brust tragen, der die Aufschrift trägt: „Atomkraft? Nein danke!“. Er ist der Meinung, dass sein Button deeskalierend wirken wird, weil er damit den unfriedlichen Versammlungsteilnehmern gegenüber zum Ausdruck bringe, eigentlich auf ihrer Seite zu stehen. W verbietet O, während des Einsatzes diesen Button zu tragen.

Aufgabenstellung:

1. Welche Grundrechte von O könnten durch die konkret genannte Maßnahme von W tangiert sein? Zählen Sie – ohne weitere Prüfung – nur die in Frage kommenden Grundrechte mit genauer Grundgesetzangabe und in einschlägiger Reihenfolge auf. (max. 5 LP)
2. Prüfen Sie *logisch-konstruktiv* den Grundrechtstatbestand des hier einschlägigsten Grundrechts. (max. 18 LP)
3. Erläutern Sie in einem Satz, was unter den „allgemeinen Gesetzen“ im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG zu verstehen ist. (max. 6 LP)
4. Nennen Sie die beiden grundgesetzlichen Rechtsgüter, die sich hier im Sachverhalt gegenüber stehen. (max. 6 LP)
5. Stellen Sie fest, ob das Verbot, den Button im Einsatz zu tragen, für O einen intensiven Eingriff darstellte. (max. 4 LP)
6. Schätzen Sie das Gewicht des Gemeinwohlinteresses an der Maßnahme von W ab. (max. 10 LP)
7. Schätzen Sie das Individualinteresse von O an der Ausübung seines Grundrechts ab. (max. 6 LP)
8. War das Buttontrageverbot verfassungsgemäß? Führen Sie eine Güterabwägung bezüglich der Maßnahme von W durch und geben Sie eine abschließende Bewertung ab. (max. 6 LP)
9. Angenommen, auf dem Button hätte nicht „Atomkraft? Nein danke!“, sondern „Jesus Christus verbietet Atomenergie“ gestanden. Erläutern Sie in einem Satz, ob in diesem Fall die Meinungsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1, 1. Alt. GG als einschlägigstes Grundrecht für das Button-Trageverbot der W in Betracht zu ziehen ist. (max. 4 LP)

2 Alle Originaltexte können heruntergeladen werden unter www.Möllers.info. Fachinformation zu allen polizeirelevanten Themen gibt: Möllers (Hg.), Wörterbuch der Polizei, 2. Aufl., München 2010 mit Literaturnachweisen (**Diplomarbeit !**) zum jeweiligen Stichwort; Suchmaschine zur SGW-Thematik: www.JBÖS.de/suche/.

BVerfGE 69, 315-372 – Brokdorf-Beschluss³

1. Das Recht des Bürgers, durch Ausübung der Versammlungsfreiheit aktiv am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess teilzunehmen, gehört zu den unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens. Diese grundlegende Bedeutung des Freiheitsrechts ist vom Gesetzgeber beim Erlass grundrechtsbeschränkender Vorschriften sowie bei deren Auslegung und Anwendung durch Behörden und Gerichte zu beachten.

2. Die Regelung des Versammlungsgesetzes über die Pflicht zur Anmeldung von Veranstaltungen unter freiem Himmel und über die Voraussetzungen für deren Auflösung oder Verbot (§§ 14, 15) genügt den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn bei ihrer Auslegung und Anwendung berücksichtigt wird, dass

a) die Anmeldepflicht bei Spontandemonstrationen nicht eingreift und ihre Verletzung nicht schematisch zur Auflösung oder zum Verbot berechtigt,

b) Auflösung und Verbot nur zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und nur bei einer unmittelbaren, aus erkennbaren Umständen herleitbaren Gefährdung dieser Rechtsgüter erfolgen dürfen. (316)⁴

3. Die staatlichen Behörden sind gehalten, nach dem Vorbild friedlich verlaufener Großdemonstrationen versammlungsfreundlich zu verfahren und nicht ohne zureichenden Grund hinter bewährten Erfahrungen zurückzubleiben. Je mehr die Veranstalter ihrerseits zu einseitigen vertrauensbildenden Maßnahmen oder zu einer demonstrationsfreundlichen Kooperation bereit sind, desto höher rückt die Schwelle für behördliches Eingreifen wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit.

4. Steht nicht zu befürchten, dass eine Demonstration im Ganzen einen unfriedlichen Verlauf nimmt oder dass der Veranstalter und sein Anhang einen solchen Verlauf anstreben oder zumindest billigen, bleibt für die friedlichen Teilnehmer der von der Verfassung jedem Staatsbürger garantierte Schutz der Versammlungsfreiheit auch dann erhalten, wenn mit Ausschreitungen durch Einzelne oder eine Minderheit zu rechnen ist. In einem solchen Fall setzt ein vorbeugendes Verbot der gesamten Veranstaltung strenge Anforderungen an die Gefahrenprognose sowie die vorherige Ausschöpfung aller sinnvoll anwendbaren Mittel voraus, welche den friedlichen Demonstranten eine Grundrechtsverwirklichung ermöglichen.

5. Die Verwaltungsgerichte haben schon im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes durch eine intensivere Prüfung dem Umstand Rechnung zu tragen, dass der Sofortvollzug eines Demonstrationsverbotes in der Regel zur endgültigen Verhinderung der Grundrechtsverwirklichung führt.

6. ...

Beschluss des Ersten Senats vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233, 341/81 –

Sachverhalt: Anfang 1981 riefen zahlreiche Bürgerinitiativen zu einer Großdemonstration am 28. Februar 1981 gegen den Bau des Kernkraftwerks in Brokdorf auf. Noch vor Anmeldung der Versammlung erließ der zuständige Landrat ein generelles Versammlungsverbot mittels Allgemeinverfügung für das Baugelände auf einer Fläche von etwa 210 qkm im Umkreis und ordnete dessen Sofortvollzug an. Diese Verfügung wurde mit polizeilichen Erkenntnissen begründet, aus denen sich ergeben habe, dass sich unter den erwarteten ca. 50.000 Demonstrationsteilnehmern eine erhebliche Zahl gewaltbereiter Personen befänden, die eine gewaltsame Besetzung und Zerstörung des Baugeländes und weitere Gewalttaten beabsichtigten. Auf die spätere Anmeldung der Veranstalter hin verwies der Landrat auf das bereits verfügte Versammlungsverbot. Einige der Veranstalter, die späteren Beschwerdeführer vor dem Bundesverfassungsgericht, legten hiergegen und gegen die Allgemeinverfügung Widerspruch ein und beantragten bei Gericht die Wiederherstellung

³ Aus: Grimm, Dieter / Kirchhof, Michael / Eichberger, Michael (Hg.): Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts. Studienauswahl in 2 Bänden. Bearbeitet von Michael Eichberger, 3., erweiterte Aufl., Verlag J. C. B. Mohr: Tübingen 2007.

Neben der hier wiedergegebenen ersten Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu Art. 8 GG vgl. aus den folgenden Jahren noch: BVerfGE 82, 236 Startbahn West; BVerfGE 84, 203 – Versammlungsstörer; BVerfGE 85, 69 – Eilversammlung; BVerfGE 87, 399 – Versammlungsrecht BVerfGE 92, 1 – Sitzblockaden in Abweichung von BVerfGE 73, 206.

⁴ Mit dieser und den folgenden in Klammern gesetzten Zahlen wird der Beginn der Seitenzahl im Originaltext des Bands 69 der Entscheidungssammlung des Bundesverfassungsgerichts dokumentiert.

der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs. Dieser Antrag wurde vom Oberverwaltungsgericht Lüneburg in zweiter Instanz abgelehnt. Zur Begründung verwies das Oberverwaltungsgericht auf die verspätete Anmeldung der Demonstration und die erwarteten Ausschreitungen. Die gebotene Interessenabwägung führe daher zur Ablehnung des Antrags der Beschwerdeführer auf vorläufigen Rechtsschutz.

Die gegen den Sofortvollzug der Allgemeinverfügung und die Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts eingelegten Verfassungsbeschwerden hatten teilweise Erfolg.

Aus den Gründen:

(329)B.

Die Verfassungsbeschwerden sind zulässig. ...

Durch den Sofortvollzug der Demonstrationsverbote und deren gerichtliche Bestätigung sind die Beschwerdeführer gehindert worden, an den der Behörde angegebenen Orten zum vorgesehenen Termin befugtermaßen zu demonstrieren. In diesen Akten der öffentlichen Gewalt erblicken die Beschwerdeführer einen Eingriff in ihre grundrechtlich geschützten Rechtspositionen. Da sie diese Akte gerichtlich angefochten haben und da insoweit der Rechtsweg erschöpft ist, sind für ihre fristgerecht eingelegten Verfassungsbeschwerden die gesetzlich vorgeschriebenen Zulässigkeitsvoraussetzungen gegeben (Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a, Art. 94 Abs. 2 GG, §§ 90 ff. BVerfGG). Der Zulässigkeit ihrer Verfassungsbeschwerden steht nach gefestigter Rechtsprechung nicht entgegen, dass der Rechtsweg im Verfahren der Hauptsache **(340)** nicht erschöpft ist; denn gegenüber diesem Verfahren ist das vorläufige Verfahren gemäß § 80 Abs. 5 VwGO rechtlich selbstständig (BVerfGE 53, 30 [52]⁵; 59, 63 [82] m.w.N.). ...

(341) 2. Den Verfassungsbeschwerden fehlt auch nicht das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Dieses ist insbesondere nicht dadurch entfallen, dass der Demonstrationstermin verstrichen und damit der Sofortvollzug des Verbotes gegenstandslos geworden ist. Nach gefestigter Rechtsprechung besteht ein Rechtsschutzbedürfnis selbst nach Erledigung des mit der Verfassungsbeschwerde verfolgten Begehrens jedenfalls dann fort, wenn anderenfalls die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage von grundsätzlicher Bedeutung unterbleiben würde und der Eingriff ein besonders bedeutsames Grundrecht betraf (vgl. BVerfGE 33, 247 [257ff.]; 50, 244 [247f.], 53, 30 [54]⁶). Dass diese Voraussetzungen vorliegen, ergibt sich bereits aus den bisherigen Erwägungen.

Dieses schutzwürdige Interesse kann auch für die Beschwerdeführer bejaht werden, obwohl diese nach Zurückweisung ihres Widerspruchs keine Klage in der Hauptsache erhoben haben. Gegen ihre Verfassungsbeschwerde, die bereits in der Nacht vor der geplanten Demonstration erhoben worden war, bestanden ursprünglich keinerlei Zulässigkeitsbedenken (vgl. den Beschluss über die beantragte einstweilige Anordnung, BVerfGE **(342)** 56, 244 [246]). Ihr Rechtsschutzbedürfnis könnte daher lediglich durch nachträgliche Umstände fortgefallen sein. Über das mit ihrer Verfassungsbeschwerde verfolgte Begehren muss aber im Verfahren der Beschwerdeführer zu II. ohnehin entschieden werden; daher besteht kein Anlass, an den Fortbestand des Rechtsschutzbedürfnisses für die Beschwerdeführer zu I. als Voraussetzung der Zulässigkeit strenge Anforderungen zu stellen (vgl. BVerfGE 50, 290 [320]⁷; 62, 117 [144]). Da – wie erwähnt – das Verfahren gemäß § 80 Abs. 5 VwGO für die verfassungsgerichtliche Überprüfung als rechtlich selbstständig anzusehen ist und da die Beschwerdeführer zu I. an der verfassungsgerichtlichen Klärung interessiert sind, unter welchen Voraussetzungen der Sofortvollzug des Demonstrationsverbotes angeordnet werden durfte, nötigt der bloße Umstand, dass sie nach Verstreichen des Demonstrationstermins keine verwaltungsgerichtliche Klage in der Hauptsache mehr erhoben haben, nicht zu der Annahme, das ursprünglich vorhandene Rechtsschutzinteresse sei nachträglich fortgefallen.

C.

Die Verfassungsbeschwerden sind begründet, soweit sie sich dagegen richten, dass das Oberverwaltungsgericht auf die Beschwerde der Beigeladenen den Sofortvollzug des Demonstrationsverbotes

⁵ BVerfGA Nr. 42.

⁶ BVerfGA Nr. 42.

⁷ BVerfGA Nr. 41.

über den vom Verwaltungsgericht gebilligten Umfang hinaus bestätigt hat. Die mittelbar beanstandeten Vorschriften des Versammlungsgesetzes halten, soweit sie für die angegriffenen Entscheidungen erheblich sind, einer verfassungsgerichtlichen Überprüfung im Ergebnis stand.

I.

Verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab ist das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG).

1. Die in den Ausgangsverfahren angegriffenen Maßnahmen sowie die zu Grunde liegenden gesetzlichen Vorschriften beschränkten die Beschwerdeführer in der Freiheit, die geplanten Demonstrationen durchzuführen. Diese Freiheit ist in Art. 8 GG (343) gewährleistet, der Versammlungen und Aufzüge – im Unterschied zu bloßen Ansammlungen oder Volksbelustigungen – als Ausdruck gemeinschaftlicher, auf Kommunikation angelegter Entfaltung schützt. Dieser Schutz ist nicht auf Veranstaltungen beschränkt, auf denen argumentiert und gestritten wird, sondern umfasst vielfältige Formen gemeinsamen Verhaltens bis hin zu nicht verbalen Ausdrucksformen. Es gehören auch solche mit Demonstrationscharakter dazu, bei denen die Versammlungsfreiheit zum Zwecke plakativer oder aufsehenerregender Meinungskundgabe in Anspruch genommen wird. Da in den Ausgangsverfahren Anhaltspunkte dafür fehlen, dass die Äußerung bestimmter Meinungsinhalte – etwa in Aufrufen, Ansprachen, Liedern oder auf Transparenten – behindert werden sollte, bedarf es keiner Prüfung, in welcher Weise bei Maßnahmen gegen Demonstrationen ergänzend zu Art. 8 GG auch das Grundrecht der Meinungsfreiheit als Prüfungsmaßstab herangezogen werden könnte.

2.⁸ Als Abwehrrecht, das auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugute kommt, gewährleistet Art. 8 GG den Grundrechtsträgern das Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung und untersagt zugleich staatlichen Zwang, an einer öffentlichen Veranstaltung teilzunehmen oder ihr fernzubleiben. Schon in diesem Sinne gebührt dem Grundrecht in einem freiheitlichen Staatswesen ein besonderer Rang; das Recht, sich ungehindert und ohne besondere Erlaubnis mit anderen zu versammeln, galt seit jeher als Zeichen der Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit des selbstbewussten Bürgers. In ihrer Geltung für politische Veranstaltungen verkörpert die Freiheitsgarantie aber zugleich eine Grundentscheidung, die in ihrer Bedeutung über den Schutz gegen staatliche Eingriffe in die ungehinderte Persönlichkeitsentfaltung hinausreicht. Im anglo-amerikanischen Rechtskreis war die im naturrechtlichen Gedankengut verwurzelte Versammlungsfreiheit schon früh als Ausdruck der Volkssouveränität und demgemäß als demokratisches Bürgerrecht zur aktiven Teilnahme am politischen Prozess verstanden worden (vgl. Quilisch, Die demokratische Versammlung, 1970, S. 36ff.; Schwäble, Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, 1975, S. 17ff.). Diese Bedeutung des Freiheitsrechts wird ebenfalls in den Stellungnahmen des Bundesministers des Innern, der Gewerkschaft der Polizei und des Bundesverbandes Bürgerinitiativen Umweltschutz hervorgehoben; im Schrifttum wird sie inzwischen durchgängig anerkannt. [*Wird ausgeführt.*]

a) In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, die sich bislang mit der Versammlungsfreiheit noch nicht befasst hat, wird die Meinungsfreiheit seit langem zu den unentbehrlichen und grundlegenden Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens gezählt. Sie gilt als unmittelbarer Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit und als eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt, welches für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung konstituierend ist; denn sie erst ermöglicht (345) die ständige geistige Auseinandersetzung und den Kampf der Meinungen als Lebenselement dieser Staatsform (vgl. BVerfGE 7, 198 [208]⁹; 12, 113 [125]; 20, 56 [97]; 42, 163 [169]). Wird die Versammlungsfreiheit als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe verstanden, kann für sie nichts grundsätzlich anderes gelten. Dem steht nicht entgegen, dass speziell bei Demonstrationen das argumentative Moment zurücktritt, welches die Ausübung der Meinungsfreiheit in der Regel kennzeichnet. Indem der Demonstrant seine Meinung in physischer Präsenz, in voller Öffentlichkeit und ohne Zwischenschaltung von Medien kundgibt, entfaltet auch er

⁸ In der Entscheidung versehentlich auch als „1.“ bezeichnet.

⁹ BVerfGA Nr. 6.

seine Persönlichkeit in unmittelbarer Weise. In ihrer idealtypischen Ausformung sind Demonstrationen die gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen, wobei die Teilnehmer einerseits in der Gemeinschaft mit anderen eine Vergewisserung dieser Überzeugungen erfahren und andererseits nach außen schon durch die bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens und des Umganges miteinander oder die Wahl des Ortes – im eigentlichen Sinne des Wortes Stellung nehmen und ihren Standpunkt bezeugen. Die Gefahr, dass solche Meinungskundgaben demagogisch missbraucht und in fragwürdiger Weise emotionalisiert werden können, kann im Bereich der Versammlungsfreiheit ebenso wenig maßgebend für die grundsätzliche Einschätzung sein wie auf dem Gebiet der Meinungs- und Pressefreiheit.

b) Die grundsätzliche Bedeutung der Versammlungsfreiheit wird insbesondere erkennbar, wenn die Eigenart des Willensbildungsprozesses im demokratischen Gemeinwesen berücksichtigt wird. Über die freiheitliche demokratische Ordnung heißt es im KPD-Urteil, sie gehe davon aus, dass die bestehenden, historisch gewordenen staatlichen und gesellschaftlichen Verhältnisse verbesserungsfähig und -bedürftig seien; damit werde eine nie endende Aufgabe gestellt, die durch stets erneute Willensentscheidung gelöst werden müsse (BVerfGE 5, 85 [197]). Der Weg zur Bildung dieser Willensentscheidung wird als ein Prozess von »trial and error« beschrieben, der durch ständige geistige Ausein- (346) andersetzung, gegenseitige Kontrolle und Kritik die beste Gewähr für eine (relativ) richtige politische Linie als Resultante und Ausgleich zwischen den im Staat wirksamen politischen Kräften gebe (aaO. [135]; vgl. auch BVerfGE 12, 113 [125]). An diese Erwägungen knüpft das spätere Urteil zur Parteienfinanzierung an und betont, in einer Demokratie müsse die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen und nicht umgekehrt verlaufen; das Recht des Bürgers auf Teilhabe an der politischen Willensbildung äußere sich nicht nur in der Stimmabgabe bei Wahlen, sondern auch in der Einflussnahme auf den ständigen Prozess der politischen Meinungsbildung, die sich in einem demokratischen Staatswesen frei, offen, unreglementiert und grundsätzlich »staatsfrei« vollziehen müsse (BVerfGE 20, 56 [98f.]).¹⁰

An diesem Prozess sind die Bürger in unterschiedlichem Maße beteiligt. Große Verbände, finanzstarke Geldgeber oder Massenmedien können beträchtliche Einflüsse ausüben, während sich der Staatsbürger eher als ohnmächtig erlebt. In einer Gesellschaft, in welcher der direkte Zugang zu den Medien und die Chance, sich durch sie zu äußern, auf wenige beschränkt ist, verbleibt dem Einzelnen neben seiner organisierten Mitwirkung in Parteien und Verbänden im Allgemeinen nur eine kollektive Einflussnahme durch Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit für Demonstrationen. Die ungehinderte Ausübung des Freiheitsrechts wirkt nicht nur dem Bewusstsein politischer Ohnmacht und gefährlichen Tendenzen zur Staatsverdrossenheit entgegen. Sie liegt letztlich auch deshalb im wohlverstandenen Gemeinwohlinteresse, weil sich im Kräfteparallelogramm der politischen Willensbildung im Allgemeinen erst dann eine relativ richtige Resultante herausbilden kann, wenn alle Vektoren einigermaßen kräftig entwickelt sind.

Nach alledem werden Versammlungen in der Literatur zutreffend als wesentliches Element demokratischer Offenheit bezeichnet: »Sie bieten ... die Möglichkeit zur öffentlichen Einflussnahme auf den politischen Prozess, zur Entwicklung pluralistischer Initiativen und Alternativen oder auch zu Kritik und Pro- (347) test ...; sie enthalten ein Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie, das geeignet ist, den politischen Betrieb vor Erstarrung in geschäftiger Routine zu bewahren« (Hesse, aaO., S. 157; übereinstimmend Blumenwitz, aaO. [132f.]). Namentlich in Demokratien mit parlamentarischem Repräsentativsystem und geringen plebiszitären Mitwirkungsrechten hat die Versammlungsfreiheit die Bedeutung eines grundlegenden und unentbehrlichen Funktionselementes. Hier gilt – selbst bei Entscheidungen mit schwerwiegenden, nach einem Machtwechsel nicht einfach umkehrbaren Folgen für jedermann – grundsätzlich das Mehrheitsprinzip. Andererseits ist hier der Einfluss selbst der Wählermehrheit zwischen den Wahlen recht begrenzt; die Staatsgewalt wird durch besondere Organe ausgeübt und durch einen überlegenen bürokratischen

¹⁰ Zum Begriff der Staatsfreiheit des demokratischen Willensbildungsprozesses siehe das jüngste Parteienfinanzierungsurteil vom 9. April 1992 (BVerfGE 92, 145 [152f.]).

Apparat verwaltet. Schon generell gewinnen die von diesen Organen auf der Grundlage des Mehrheitsprinzips getroffenen Entscheidungen an Legitimation, je effektiver Minderheitenschutz gewährleistet ist; die Akzeptanz dieser Entscheidungen wird davon beeinflusst, ob zuvor die Minderheit auf die Meinungs- und Willensbildung hinreichend Einfluss nehmen konnte (vgl. BVerfGE 5, 85 [198f.]). Demonstrativer Protest kann insbesondere notwendig werden, wenn die Repräsentativorgane mögliche Missstände und Fehlentwicklungen nicht oder nicht rechtzeitig erkennen oder aus Rücksichtnahme auf andere Interessen hinnehmen (vgl. auch BVerfGE 28, 191 [202]). In der Literatur wird die stabilisierende Funktion der Versammlungsfreiheit für das repräsentative System zutreffend dahin beschrieben, sie gestatte Unzufriedenen, Unmut und Kritik öffentlich vorzubringen und abuarbeiten, und fungiere als notwendige Bedingung eines politischen Frühwarnsystems, das Störpotenziale anzeige, Integrationsdefizite sichtbar und damit auch Kurskorrekturen der offiziellen Politik möglich mache (Blanke/Sterzel, aaO. [69]).

II.

Die für die Ausgangsverfahren maßgeblichen Vorschriften des **(348)** Versammlungsgesetzes genügen den verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn sie unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Bedeutung der Versammlungsfreiheit ausgelegt und angewendet werden.

1. Trotz ihres hohen Ranges ist die Versammlungsfreiheit nicht vorbehaltlos gewährleistet. Art. 8 GG garantiert lediglich das Recht, sich »friedlich und ohne Waffen zu versammeln« (vgl. dazu unten III. 3. a)¹¹, und stellt zudem dieses Recht für Veranstaltungen unter freiem Himmel unter Gesetzesvorbehalt. Damit trägt die Verfassung dem Umstand Rechnung, dass für die Ausübung der Versammlungsfreiheit unter freiem Himmel wegen der Berührung mit der Außenwelt ein besonderer, namentlich organisations- und verfahrensrechtlicher Regelungsbedarf besteht, um einerseits die realen Voraussetzungen für die Ausübung zu schaffen, andererseits kollidierende Interessen anderer hinreichend zu wahren.

Während die Weimarer Verfassung in Art. 123 ausdrücklich bestimmte, dass Versammlungen unter freiem Himmel »durch Reichsgesetz anmeldepflichtig gemacht und bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verboten werden« konnten, begnügt sich das Grundgesetz mit einem einfachen, scheinbar gegenständlich unbeschränkten Gesetzesvorbehalt. Dies bedeutet aber nicht, dass die Geltungskraft dieser Grundrechtsverbürgung auf den Bereich beschränkt bleibt, den der Gesetzgeber ihr unter Respektierung ihres Wesensgehaltes belässt. Wie auch der Bundesminister des Innern zutreffend ausgeführt hat, gilt vielmehr das Gleiche wie bei der Meinungsfreiheit, die nach dem Verfassungswortlaut zwar ihre Schranken in den Grenzen der allgemeinen Gesetze findet, deren Reichweite aber nicht beliebig durch einfache Gesetze relativiert werden darf (dazu grundlegend BVerfGE 7, 198 [207f.]¹²; vgl. ferner BVerfGE 7, 377 [404]¹³). Bei allen begrenzenden Regelungen hat der Gesetzgeber die erörterte, in Art. 8 GG verkörperte verfassungsrechtliche Grundentscheidung zu beachten; er darf die Ausübung der Versammlungsfreiheit nur **(349)** zum Schutz gleichwertiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit begrenzen.

Wenn Behörden und Gerichte die vom Gesetzgeber normierten grundrechtsbeschränkenden Gesetze auslegen und anwenden, gilt ebenfalls das gleiche wie bei der Auslegung von Vorschriften über die Beschränkung der Meinungsfreiheit (vgl. dazu BVerfGE 7, 198 [208]¹⁴; 60, 234 [240]; zum Versammlungsrecht BVerwGE 26, 135 [137]). Eine Notwendigkeit zu freiheitsbeschränkenden Eingriffen kann sich im Bereich der Versammlungsfreiheit daraus ergeben, dass der Demonstrant bei deren Ausübung Rechtspositionen Dritter beeinträchtigt. Auch bei solchen Eingriffen haben die staatlichen Organe die grundrechtsbeschränkenden Gesetze stets im Lichte der grundlegenden Bedeutung dieses Grundrechts im freiheitlichen demokratischen Staat auszulegen und sich bei ihren

¹¹ S. 359 f. [der amtlichen Sammlung].

¹² BVerfGA Nr. 6.

¹³ BVerfGA Nr. 7.

¹⁴ BVerfGA Nr. 6.

Maßnahmen auf das zu beschränken, was zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist. Mit diesen Anforderungen wären erst recht behördliche Maßnahmen unvereinbar, die über die Anwendung grundrechtsbeschränkender Gesetze hinausgehen und etwa den Zugang zu einer Demonstration durch Behinderung von Anfahrten und schleppende vorbeugende Kontrollen unzumutbar erschweren oder ihren staatsfreien unreglementierten Charakter durch exzessive Observationen und Registrierungen (vgl. dazu BVerfGE 65, 1 [43])¹⁵ verändern.

2. Von den Vorschriften des Versammlungsgesetzes, die der Gesetzgeber kraft des Gesetzesvorbehalts in Art. 8 Abs. 2 GG erlassen hat, sind für die Ausgangsverfahren lediglich die in § 14 Abs. 1 geregelte Anmeldepflicht und der in § 15 enthaltene Auflösungs- und Verbotstatbestand entscheidungserheblich. Keiner Nachprüfung bedürfen die versammlungsrechtlichen Vorschriften über die Anmeldefrist und die Angabe eines verantwortlichen Leiters; weder die Verwaltungsbehörde noch die Gerichte haben ihre Entscheidungen mit diesen Vorschriften begründet.

a) Die in § 14 Abs. 1 VersG geregelte Anmeldepflicht war in der Weimarer Verfassung ausdrücklich als zulässige Beschränkung der Versammlungsfreiheit vorgesehen. Nach Meinung des (350) Bundesverwaltungsgerichts schränkt sie das Grundrecht im Regelfall nur unerheblich ein (BVerwGE 26, 135 [137f.]). Der Bundesgerichtshof (vgl. BGHSt 23, 46 [58f.]) und ebenso die ganz herrschende Lehre halten die Regelung für verfassungsgemäß. Dem ist zuzustimmen, wenn dabei berücksichtigt wird, dass die Anmeldepflicht nicht ausnahmslos eingreift und dass ihre Verletzung nicht schon schematisch zum Verbot oder zur Auflösung einer Veranstaltung berechtigt.

Die Anmeldepflicht gilt nur für Versammlungen unter freiem Himmel, weil diese wegen ihrer Außenwirkungen vielfach besondere Vorkehrungen erfordern. Die mit der Anmeldung verbundenen Angaben sollen den Behörden die notwendigen Informationen vermitteln, damit sie sich ein Bild darüber machen können, was einerseits zum möglichst störungsfreien Verlauf der Veranstaltung an Verkehrsregelungen und sonstigen Maßnahmen veranlasst werden muss und was andererseits im Interesse Dritter sowie im Gemeinschaftsinteresse erforderlich ist und wie beides aufeinander abgestimmt werden kann (vgl. BTDrucks. 8/1845, S. 10). Nach ganz herrschender Ansicht entfällt die Pflicht zur rechtzeitigen Anmeldung bei Spontandemonstrationen, die sich aus aktuellem Anlass augenblicklich bilden (vgl. etwa BVerwGE 26, 135 [138]; Bay ObLG, NJW 1970, S. 479; Dietel/Gintzel, aaO., Rdnr. 23 zu § 1 und Rdnr. 18ff. zu § 14 VersG; Herzog, aaO., Rdnr. 48, 82 und 95 zu Art. 8 GG; v. Münch, aaO., Rdnr. 10 zu Art. 8 GG; Hoffmann-Riem, aaO., Rdnr. 47 zu Art. 8 GG; Frowein, aaO. [1085f.]; Ossenbühl, aaO. [65ff.]; P. Schneider, aaO. [264 f.]).

Sie unterstehen der Gewährleistung des Art. 8 GG; versammlungsrechtliche Vorschriften sind auf sie nicht anwendbar, soweit der mit der Spontanveranstaltung verfolgte Zweck bei Einhaltung dieser Vorschriften nicht erreicht werden könnte. Ihre Anerkennung trotz Nichtbeachtung solcher Vorschriften lässt sich damit rechtfertigen, dass Art. 8 GG in seinem Absatz 1 grundsätzlich die Freiheit garantiert, sich »ohne Anmeldung oder Erlaubnis« zu versammeln, dass diese Freiheit zwar nach Absatz 2 für Versammlungen unter (351) freiem Himmel auf gesetzlicher Grundlage beschränkbar ist, dass solche Beschränkungen aber die Gewährleistung des Absatz 1 nicht gänzlich für bestimmte Typen von Veranstaltungen außer Geltung setzen dürfen, dass vielmehr diese Gewährleistung unter den genannten Voraussetzungen von der Anmeldepflicht befreit.

Diese Beurteilung von Spontandemonstrationen beruht darauf, dass die versammlungsrechtlichen Ordnungsvorschriften im Lichte des Grundrechts der Versammlungsfreiheit angewendet werden und gegebenenfalls hinter ihm zurücktreten müssen. Das Grundrecht und nicht das Versammlungsgesetz verbürgt die Zulässigkeit von Versammlungen und Aufzügen; das Versammlungsgesetz sieht lediglich Beschränkungen vor, soweit solche erforderlich sind. Damit stimmt überein, dass eine Verletzung der Anmeldepflicht nicht schon automatisch zum Verbot oder zur Auflösung einer Veranstaltung führt. Zwar macht sich strafbar, wer als Veranstalter oder Leiter eine nicht angemeldete Versammlung »durchführt« (§ 26 VersG.). Im Übrigen bestimmt aber das Versammlungsgesetz in § 15 Abs. 2 lediglich, dass die zuständige Behörde Versammlungen unter freiem Himmel und Auf-

15 BVerfGA Nr. 52.

züge auflösen »kann«, wenn sie nicht angemeldet werden. Der Bundesminister des Innern hält als Sanktion ferner ein präventives Verbot für möglich, wenn und soweit dies ein milderes Mittel als die im Gesetz ausdrücklich genannte Auflösung darstellt. Auflösung und Verbot sind aber jedenfalls keine Rechtspflicht der zuständigen Behörde, sondern eine Ermächtigung, von welcher die Behörde angesichts der hohen Bedeutung der Versammlungsfreiheit im Allgemeinen nur dann pflichtgemäß Gebrauch machen darf, wenn weitere Voraussetzungen für ein Eingreifen hinzukommen; die fehlende Anmeldung und der damit verbundene Informationsrückstand erleichtern lediglich dieses Eingreifen.

Gilt die Anmeldepflicht nicht ausnahmslos und führt ihre Verletzung nicht automatisch zu Auflösung und Verbot, dann ist nicht erkennbar, dass die auf gewichtigen Gemeinwohlbelangen beruhende Pflicht im Regelfall unverhältnismäßig sein könnte. **(352)** Ob und wieweit für Großdemonstrationen Besonderheiten bestehen, die ähnlich wie bei Spontandemonstrationen eine abweichende Beurteilung rechtfertigen könnten, ist in anderem Zusammenhang zu erörtern (s. unten III.2.).¹⁶

b) Einer verfassungsgerichtlichen Nachprüfung hält bei verfassungskonformer Auslegung ebenfalls die Vorschrift des § 15 VersG stand, wonach die zuständige Behörde die Versammlung von bestimmten Auflagen abhängig machen oder verbieten oder auflösen darf, »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 Beschwerdeführer und der Bundesverband Bürgerinitiativen Umweltschutz erheben Bedenken wegen der Unbestimmtheit der Eingriffsvoraussetzungen »Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung«, die um so problematischer sei, als die Entscheidung über die Eingriffe im Ermessen der unteren Verwaltungsbehörden und der Vollzugspolizei liege. Die genannten Begriffe haben indessen – wie der Bundesminister des Innern zutreffend dargelegt – durch das Polizeirecht einen hinreichend klaren Inhalt erlangt (vgl. etwa Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 8. Aufl., 1977, Bd. 2, S. 117f. und 130f.). Danach umfasst der Begriff der »öffentlichen Sicherheit« den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen, wobei in der Regel eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit angenommen wird, wenn eine strafbare Verletzung dieser Schutzgüter droht. Unter »öffentlicher Ordnung« wird die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln verstanden, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird.

Diese Begriffserklärungen allein stellen allerdings noch keine **(353)** verfassungskonforme Gesetzesanwendung sicher. Für die verfassungsrechtliche Beurteilung bedeutsam sind zwei Einschränkungen, die im Gesetz selbst angelegt sind und die zur Folge haben, dass Verbote und Auflösungen im Wesentlichen nur zum Schutz elementarer Rechtsgüter in Betracht kommen können, während eine bloße Gefährdung der öffentlichen Ordnung im Allgemeinen nicht genügen wird.

Verbot oder Auflösung setzen zum einen als ultima ratio voraus, dass das mildere Mittel der Auflagenerteilung ausgeschöpft ist (so auch BVerwGE 64, 55). Das beruht auf dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Dieser begrenzt aber nicht nur das Ermessen in der Auswahl der Mittel, sondern ebenso das Entschließungsermessen der zuständigen Behörden. Die grundrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit hat nur dann zurückzutreten, wenn eine Güterabwägung unter Berücksichtigung der Bedeutung des Freiheitsrechts ergibt, dass dies zum Schutz anderer gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist. Demgemäß rechtfertigt keinesfalls jedes beliebige Interesse eine Einschränkung dieses Freiheitsrechts; Belästigungen, die sich zwangsläufig aus der Massenhaftigkeit der Grundrechtsausübung ergeben und sich ohne Nachteile für den Veranstaltungszweck nicht vermeiden lassen, werden Dritte im Allgemeinen ertragen müssen. Aus bloßen verkehrstechnischen Gründen werden Versammlungsverbote um so weniger in Betracht kommen, als in aller Regel ein Nebenei-

¹⁶ S. 357 ff. [der amtlichen Sammlung].

inander der Straßenbenutzung durch Demonstranten und fließenden Verkehr durch Auflagen erreichbar ist.

Die behördliche Eingriffsbefugnis wird zum anderen dadurch begrenzt, dass Verbote und Auflösung nur bei einer »unmittelbaren Gefährdung« der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung statthaft sind. Durch das Erfordernis der Unmittelbarkeit werden die Eingriffsvoraussetzungen stärker als im Allgemeinen Polizeirecht eingeeengt. Erforderlich ist im konkreten Fall jeweils eine Gefahrenprognose. Diese enthält zwar stets ein Wahrscheinlichkeitsurteil; dessen Grundlagen können und müssen aber ausgewiesen werden. Demgemäß bestimmt das Gesetz, dass es auf »er- (354) kennbaren Umständen beruhen muss, also auf Tatsachen, Sachverhalten und sonstigen Einzelheiten; bloßer Verdacht oder Vermutungen können nicht ausreichen. Unter Berücksichtigung der grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit darf die Behörde insbesondere bei Erlass eines vorbeugenden Verbotes keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose stellen, zumal ihr bei irriger Einschätzung noch die Möglichkeit einer späteren Auflösung verbleibt. Welche Anforderungen im Einzelnen geboten sind, haben im Übrigen zunächst die Fachgerichte zu beurteilen (vgl. etwa einerseits Dietel/Gintzel, aaO., Rdnr. 12 zu § 15 VersG unter Hinweis auf BVerwGE 45, 51 [61]; andererseits Ott, aaO., Rdnr. 5 zu § 15 VersG und Werbke, NJW 1970, S. 1 [2]; ähnlich OVG Bremen, DÖV 1972, S. 101 [102]; OVG Saarlouis, DÖV 1973, S. 863 [864] und auch der Bericht des Rechtsausschusses zur Gesetzesnovelle 1978, BTDrucks. 8/1845, S. 11). Sie lassen sich schwerlich losgelöst von den konkreten Umständen von Verfassungen wegen vorschreiben, sondern können davon abhängen, wie weit etwa bei Großdemonstrationen eine Bereitschaft der Veranstalter zu kooperativen Vorbereitungen besteht und ob Störungen nur von dritter Seite oder durch eine kleine Minderheit befürchtet werden (vgl. dazu unten III. 1. und 3.).¹⁷ 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.

III.

Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass die zuvor erörterten versammlungsrechtlichen Vorschriften auch für Großdemonstrationen gelten. Jedoch sind bei ihrer Anwendung diejenigen Erfahrungen zu nutzen, die inzwischen in dem Bestreben gesammelt und erprobt worden sind, die friedliche Durchführung auch solcher Demonstrationen zu ermöglichen. (355)

1. Nach den in den Ausgangsverfahren eingeholten Erfahrungsberichten und nach dem Ergebnis der Stuttgarter Gespräche (vgl. oben A. I. 2.)¹⁸ können zur friedlichen Durchführung von Veranstaltungen nach Art des Gorleben-Trecks 1979, der Bonner Friedensdemonstration 1981 oder der Süddeutschen Menschenkette 1983 mehrere Umstände beitragen. Dazu gehört neben der rechtzeitigen Klarstellung der Rechtslage, dass beiderseits Provokationen und Aggressionsanreize unterbleiben, dass die Veranstalter auf die Teilnehmer mit dem Ziel friedlichen Verhaltens und der Isolierung von Gewalttätern einwirken, dass sich die Staatsmacht – gegebenenfalls unter Bildung polizeifreier Räume – besonnen zurückhält und übermäßige Reaktionen vermeidet und dass insbesondere eine rechtzeitige Kontaktaufnahme erfolgt, bei der beide Seiten sich kennenlernen, Informationen austauschen und möglicherweise zu einer vertrauensvollen Kooperation finden, welche die Bewältigung auch unvorhergesehener Konfliktsituationen erleichtert.

Es kann dahinstehen, ob eine Verpflichtung zur Berücksichtigung dieser Erfahrungen bereits aus der Schutzpflicht herleitbar wäre, welche den staatlichen Behörden nach Meinung der Gewerkschaft der Polizei aus der verfassungsrechtlichen Grundentscheidung des Art. 8 GG in ähnlicher Weise wie bei anderen hochrangigen Grundrechtsgewährleistungen erwächst und die darauf zielt, die Durchführung von Versammlungen und Aufzügen zu ermöglichen sowie die Grundrechtsausübung

¹⁷ S. 355 ff., 359f. [der amtlichen Sammlung].

¹⁸ S. 319 f. [der amtlichen Sammlung; hier nicht wiedergegeben].

vor Störungen und Ausschreitungen Dritter zu schützen. Jedenfalls ist die neuere verfassungsgerichtliche Rechtsprechung heranzuziehen, wonach die Grundrechte nicht nur die Ausgestaltung des materiellen Rechts beeinflussen, sondern zugleich Maßstäbe für eine den Grundrechtsschutz effektuierende Organisations- und Verfahrensgestaltung sowie für eine grundrechtsfreundliche Anwendung vorhandener Verfahrensvorschriften setzen (vgl. die Nachweise BVerfGE 53, 30 [65f. und 72f.]¹⁹; aus der Folgezeit ferner BVerfGE 56, 216 [236] und 65, 76 [94]; 63, 131 [143]; 65, 1 [44, 49]²⁰). Es bestehen keine Bedenken, diese Rechtsprechung auch (356) auf die Versammlungsfreiheit anzuwenden, zumal dieses Grundrecht auch einen wesentlichen verfahrens- und organisationsrechtlichen Gehalt hat; als Freiheitsrecht enthält es keine Aussagen zur inhaltlichen Gestaltung von Versammlungen und Aufzügen, sondern überlässt diese der freien Selbstbestimmung der Veranstalter und begnügt sich mit organisatorischen Vorgaben für die Durchführung. Die Forderung an die staatlichen Behörden, nach dem Vorbild friedlich verlaufener Großdemonstrationen versammlungsfreundlich zu verfahren und nicht ohne zureichenden Grund hinter bewährten Erfahrungen zurückzubleiben, entspricht dem Bestreben nach verfahrensrechtlicher Effektuierung von Freiheitsrechten. Eine Verpflichtung, diese Erfahrungen nicht nur in Erwägung zu ziehen, sondern auch tatsächlich zu erproben, lässt sich verfassungsrechtlich zusätzlich damit rechtfertigen, dass dies das mildere Mittel gegenüber Eingriffen in Gestalt von Verboten oder Auflösungen ist. Je ernsthafter sich die staatlichen Behörden auf diese Weise für die friedliche Durchführung von Großdemonstrationen einsetzen, desto eher werden andererseits nach dem Scheitern ihrer Bemühungen spätere Verbote oder Auflösungen einer verwaltungsgerichtlichen Nachprüfung standhalten.

Schon gegenüber den staatlichen Behörden dürfen die genannten verfahrensrechtlichen Anforderungen nicht so weit gespannt werden, dass sie den Charakter der polizeilichen Aufgabe als Gefahrenabwehr grundsätzlich verändern oder etwa die Anwendung flexibler Einsatzstrategien unmöglich machen. Ebenso und erst recht dürfen gegenüber den Veranstaltern und Teilnehmern von Großdemonstrationen keine Anforderungen gestellt werden, welche den Charakter von Demonstrationen als prinzipiell staatsfreie unreglementierte Beiträge zur politischen Meinungs- und Willensbildung sowie die Selbstbestimmung der Veranstalter über Art und Inhalt der Demonstrationen aushöhlen würden. Dies geschieht nicht, soweit von Veranstaltern und Teilnehmern lediglich verlangt wird, unfriedliches Verhalten zu unterlassen und die Beeinträchtigung von Drittinteressen zu minimalisieren. Eine solche Pflicht folgt schon unmittelbar aus der Grundrechts- (357) gewährleistung und deren Abstimmung auf die Grundrechte anderer. Weitergehende verfahrensrechtliche Obliegenheiten ließen sich möglicherweise mit der Gemeinschaftsbezogenheit der Grundrechtsausübung und mit der Verursachermittelverantwortung für die Auswirkungen von Großdemonstrationen rechtfertigen. Solche Obliegenheiten im Rahmen und in den Grenzen des Gesetzesvorbehalts unter Auswertung der erwähnten Erfahrungen auf der Ebene des einfachen Rechts zu präzisieren, muss dem Gesetzgeber überlassen bleiben. Auch ohne eine gesetzgeberische Präzisierung tun freilich Veranstalter und Teilnehmer gut daran, die aus bewährten Erfahrungen herleitbaren Empfehlungen für Großdemonstrationen möglichst von sich aus zu berücksichtigen. Verwaltungspraxis und Rechtsprechung sind jedenfalls verfassungsrechtlich gehalten, eine entsprechende Bereitschaft zu begünstigen: Je mehr die Veranstalter anlässlich der Anmeldung einer Großdemonstration zu einseitigen vertrauensbildenden Maßnahmen oder sogar zu einer demonstrationsfreundlichen Kooperation bereit sind, desto höher rückt die Schwelle für behördliches Eingreifen wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung.

2. Entgegen der Meinung des Bundesverbandes Bürgerinitiativen Umweltschutz ist es von Verfassungen wegen nicht geboten, Großdemonstrationen ähnlich wie Spontandemonstrationen von der Anmeldepflicht des § 14 VersG auszunehmen. [*Wird ausgeführt.*]

(359) Wegen der Vielschichtigkeit der Trägerorganisation bei Großveranstaltungen erscheint allerdings eine verfassungskonforme Interpretation des § 14 i.V.m. § 15 Abs. 2 VersG dann ange-

¹⁹ BVerfGA Nr. 42.

²⁰ BVerfGA Nr. 52.

zeigt, wenn sich einzelne Gruppen oder Personen außerstande sehen, eine Gesamtanmeldung oder -leitung vorzunehmen. Schon ein nur beschränkt erteiltes Mandat und eine nur begrenzt vorhandene Bereitschaft, sich dialogfähig zu zeigen und Verantwortlichkeit zu übernehmen, darf bei der Prüfung etwaiger Sanktionen wegen unterbliebener Anmeldung nicht außer acht bleiben. Das Fehlen eines gesamtverantwortlichen Anmelders hat lediglich zur Folge, dass die Eingriffsschwelle der zuständigen Behörden bei Störungen – ähnlich wie bei einer Spontandemonstration – absinken kann, sofern die Behörde ihrerseits alles getan hat, um in Erfüllung ihrer Verfahrenspflichten – etwa durch ein Angebot zur fairen Kooperation – die Durchführung einer friedlich konzipierten Demonstration zu ermöglichen.

3. Namentlich bei Großdemonstrationen stellt sich häufiger die auch im Ausgangsverfahren bedeutsame Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen Ausschreitungen Einzelner oder einer Minderheit ein Verbot der Demonstration oder ihre Auflösung wegen unmittelbarer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gemäß § 15 VersG rechtfertigen.

a) Die Verfassung gewährleistet lediglich das Recht, sich »friedlich und ohne Waffen zu versammeln«. Mit dem Erfordernis der Friedlichkeit, das schon in der Paulskirchen-Verfassung und ebenso in der Weimarer Verfassung enthalten war, wird etwas klargestellt, was bereits aus der Rechtsnatur der Versamm- (360) lungsfreiheit folgt, soweit sie als Mittel zur geistigen Auseinandersetzung und zur Einflussnahme auf die politische Willensbildung verstanden wird (vgl. auch BGH, NJW 1972, S. 1571 [1573]). Der Ausgangsfall, bei dem es zu Gewalttätigkeiten gekommen ist, gibt keinen Anlass zur genaueren Grenzziehung zwischen hinnehmbaren Einwirkungen und unfriedlichem Verhalten. Ein Teilnehmer verhält sich jedenfalls dann unfriedlich, wenn er Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen begeht. Auf deren Vermeidung muss eine Rechtsordnung, die nach Überwindung des mittelalterlichen Faustrechts die Ausübung von Gewalt nicht zuletzt im Interesse schwächerer Minderheiten beim Staat monopolisiert hat, strikt bestehen. Das ist Vorbedingung für die Gewährleistung der Versammlungsfreiheit als Mittel zur aktiven Teilnahme am politischen Prozess und – wie die Erfahrungen mit den Straßenkämpfen während der Weimarer Republik gezeigt haben – für eine freiheitliche Demokratie auch deshalb unverzichtbar, weil die Abwehr von Gewalttätigkeiten freiheitsbegrenzende Maßnahmen auslöst. Von den Demonstranten kann ein friedliches Verhalten um so mehr erwartet werden, als sie dadurch nur gewinnen können, während sie bei gewalttätigen Konfrontationen am Ende stets der Staatsgewalt unterliegen werden und zugleich die von ihnen verfolgten Ziele verdunkeln.

b) Die Anordnung eines Versammlungsverbotes wirft verfassungsrechtlich auch bei Großdemonstrationen keine besonderen Probleme auf, wenn die Prognose mit hoher Wahrscheinlichkeit ergibt, dass der Veranstalter und sein Anhang Gewalttätigkeiten beabsichtigen oder ein solches Verhalten anderer zumindest billigen werden. Eine derartige Demonstration wird als unfriedlich von der Gewährleistung des Art. 8 GG überhaupt nicht erfasst; ihre Auflösung und ihr Verbot können daher dieses Grundrecht nicht verletzen. Ähnlich klar erscheint die Rechtslage, wenn sich umgekehrt der Veranstalter und sein Anhang friedlich verhalten und Störungen lediglich von Außenstehenden (Gegendemonstrationen, Störergruppen) ausgehen. Für diesen Fall wird in der Literatur zutreffend gefordert, dass sich behördliche Maßnahmen (361) primär gegen die Störer richten müssen und dass nur unter den besonderen Voraussetzungen des polizeilichen Notstandes gegen die Versammlung als ganze eingeschritten werden dürfe (Hoffmann-Riem, aaO., Rdnr. 23 und 53 zu Art. 8 GG; Dietel/Gintzel, aaO., Rdnr. 14 zu § 15 VersG; vgl. v. Münch, aaO., Rdnr. 39 zu Art. 8 GG; Drosdzol, Grundprobleme des Demonstrationsrechts, JuS 1983, S. 409 [414]; Frowein, aaO. [1084]).

Steht kollektive Unfriedlichkeit nicht zu befürchten, ist also nicht damit zu rechnen, dass eine Demonstration im Ganzen einen gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf nimmt (vgl. § 13 Abs. 1 Nr. 2 VersG) oder dass der Veranstalter oder sein Anhang einen solchen Verlauf anstreben (vgl. § 5 Nr. 3 VersG) oder zumindest billigen, dann muss für die friedlichen Teilnehmer der von der Verfassung jedem Staatsbürger garantierte Schutz der Versammlungsfreiheit auch dann erhalten

bleiben, wenn einzelne andere Demonstranten oder eine Minderheit Ausschreitungen begehen (vgl. v. Münch, aaO., Rdnr. 18 zu Art. 8 GG; Herzog, aaO., Rdnr. 59f., 89f. zu Art. 8 GG; Hoffmann-Riem, aaO., Rdnr. 23 zu Art. 8 GG; Blanke/Sterzel, aaO. [76]; Schwäble, aaO., S. 229 und 234; Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 6. Aufl., 1983, Rdnr. 4 zu Art. 8). Würde unfriedliches Verhalten Einzelner für die gesamte Veranstaltung und nicht nur für die Täter zum Fortfall des Grundrechtsschutzes führen, hätten diese es in der Hand, Demonstrationen »umzufunktionieren« und entgegen dem Willen der anderen Teilnehmer rechtswidrig werden zu lassen (so schon OVG Saarlouis, DÖV 1973, S. 863 [864f.]); praktisch könnte dann jede Großdemonstration verboten werden, da sich nahezu immer »Erkenntnisse« über unfriedliche Absichten eines Teiles der Teilnehmer beibringen lassen.

Der sonach fortwirkende Schutz des Art. 8 GG muss sich auf die Anwendung grundrechtsbeschränkender Rechtsnormen auswirken (für straf- und haftungsrechtliche Maßnahmen bei teilweise unfriedlich verlaufenen Demonstrationen vgl. BGHSt 32, 165 [169]; BGHZ 89, 383 [395]; vgl. ferner die Entscheidung der Europäischen Kommission für Menschenrechte, EuGRZ 1981, (362) S. 216 [217]). Die unter Gesetzesvorbehalt stehende Grundrechtsgewährleistung, schließt es nicht aus, auf der Grundlage des § 15 VersG auch gegen die gesamte Demonstration behördliche Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit bis hin zu einem Verbot anzuordnen. Jedoch ist bevorzugt eine nachträgliche Auflösung zu erwägen, die den friedlichen Teilnehmern die Chance einer Grundrechtsausübung nicht von vornherein abschneidet und dem Veranstalter den Vorrang bei der Isolierung unfriedlicher Teilnehmer belässt. Ein vorbeugendes Verbot der gesamten Veranstaltung wegen befürchteter Ausschreitungen einer gewaltorientierten Minderheit ist hingegen – das gebietet die Pflicht zur optimalen Wahrung der Versammlungsfreiheit mit den daraus folgenden verfahrensrechtlichen Anforderungen – nur unter strengen Voraussetzungen und unter verfassungskonformer Anwendung des § 15 VersG statthaft. Dazu gehört eine hohe Wahrscheinlichkeit in der Gefahrenprognose (vgl. OVG Saarlouis, DÖV 1973, S. 863 [864]; BayVGh, DÖV 1979, S. 569 [570]; ähnlich Schwäble, aaO., S. 229 und Drosdzol, aaO. [415]) sowie die vorherige Ausschöpfung aller sinnvoll anwendbaren Mittel, die eine Grundrechtsverwirklichung der friedlichen Demonstranten (z.B. durch die räumliche Beschränkung eines Verbotes) ermöglichen. Insbesondere setzt das Verbot der gesamten Demonstration als ultima ratio voraus, dass das mildere Mittel, durch Kooperation mit den friedlichen Demonstranten eine Gefährdung zu verhindern, gescheitert ist oder dass eine solche Kooperation aus Gründen, welche die Demonstranten zu vertreten haben, unmöglich war. Wird auf Grund der näheren Umstände ein allgemeines vorbeugendes Demonstrationsverbot erwogen, so erscheint es bei Großdemonstrationen mit weit überwiegend friedlich gesonnenen Teilnehmern in aller Regel geboten, dass eine solche außergewöhnliche und einschneidende Maßnahme zuvor unter Fristsetzung angekündigt wird, wobei innerhalb der Frist Gelegenheit zur Erörterung der befürchteten Gefahren und geeigneter Gegenmaßnahmen besteht. ...

Fragen zur Entscheidung BVerfGE 69, 315-372 – Brokdorf-Beschluss

1. Welche Definition gibt das Bundesverfassungsgericht dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit?
2. Ist eine Verfassungsbeschwerde Wochen oder sogar Monate später nach der Demonstrationsveranstaltung überhaupt noch zulässig?
3. Welche Formen von Veranstaltungen genießen nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts den Schutz des Art. 8 GG?
4. Welche Schutzrechte gewährleistet Art. 8 GG?
5. Welches Grundrecht steht im engen Zusammenhang mit der Versammlungsfreiheit?
6. Welche Begründung gibt das Bundesverfassungsgericht dafür ab, dass die Versammlungsfreiheit ein für die Menschen besonders hochwertiges Grundrecht und „wesentliches Element demokratischer Offenheit“ ist?
7. Wie begründet das Bundesverfassungsgericht die eigentliche Verfassungswidrigkeit der Bestimmungen bezüglich der Anmeldung von Versammlungen im Versammlungsgesetz (§§ 14, 15, 26 Nr. 2 VersG)?
8. Wie wird nach dem Bundesverfassungsgericht die „öffentliche Sicherheit“ definiert?
9. Wie wird nach dem Bundesverfassungsgericht die „öffentliche Ordnung“ definiert?
10. In welchen Fällen hat nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts die Versammlungsfreiheit zurückzutreten?
11. In welchem Zusammenhang spielt nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts der Begriff „Gefahrenprognose“ eine Rolle? Wie ist der Begriff zu erläutern?
12. Welche Vorgehensweisen tragen zur friedlichen Durchführung von Großveranstaltungen bei?
13. In welchen Fällen erhöht sich die Schwelle für behördliches Eingreifen wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung?
14. Warum kann nicht schon das unfriedliche Verhalten Einzelner zur Auflösung einer Demonstration führen?
15. In welchen Fällen wirft die Anordnung eines Versammlungsverbotes verfassungsrechtlich auch bei Großdemonstrationen keine besonderen Probleme auf?
16. Das Verbot der gesamten Demonstration gilt als ultima ratio. Welche Voraussetzungen müssen für die Verfügung eines solchen Verbotes erfüllt sein?

Aufgabe 5 [SVR – „Baugesellschaft Bandera GmbH“]:

(max. 55 Leistungspunkte)

Sachverhalt: Die Baugesellschaft Bandera GmbH (GmbH) mit Sitz in Lübeck ist neben anderen Geschäften, denen sie nachgeht, damit beauftragt, auf einem Freigelände des Bahnhofs Lübeck eine große Lagerhalle zu renovieren. Manuel Bandera (B), Inhaber und Geschäftsführer der Firma, gerät in den Anfangsverdacht, unberechtigt mehrere der sich in der Lagerhalle auf dem Bahngelände befindlichen Eisenbahnwaggons „zerlegt“, die Einzelteile an Dritte verkauft und sich dadurch eines Eigentumsdelikts schuldig gemacht zu haben. Als BPOL-Beamte im Büro der GmbH auftauchen und ihren Verdacht gegen B vortragen, erklärt ihnen dieser, dass er unschuldig sei und fordert die Beamten auf, sein Büro und seine Privatwohnung, die sich im selben Haus befindet, auf angebliche Beweise zu untersuchen. Da aber bald Feierabend ist und die Beamten es eilig haben, verzichten sie auf die Durchsuchung des Büros und der Wohnung und beschlagnahmen stattdessen nach § 94 Abs. 2 StPO gegen den Willen von B ausnahmslos sämtliche Schriftstücke und alle sonstigen Datenträger, die sich im Büro und in der Wohnung befanden.

Aufgabenstellung:

1. Welche Grundrechte müssten Sie durchprüfen, wenn Sie den Auftrag hätten, den Grundrechtstatbestand aller *speziellen* Grundrechte aus Art. 1-19 GG zu untersuchen, die durch die dargestellte Maßnahme der Polizeibeamten in Betracht zu ziehen sind. Nennen Sie nur die Grundrechte mit genauer Angabe der Artikel und gehen Sie dabei nach der Grundgesetzchronologie vor. (max. 7 LP)

Angenommen, nicht B sondern die GmbH ist Betroffene der Beschlagnahme:

2. Ist die Baugesellschaft Bandera GmbH in Bezug auf die Beschlagnahme überhaupt Grundrechtsträgerin der Eigentumsfreiheit? Beantworten Sie *gutachterlich* die Frage, indem Sie den persönlichen Schutzbereich des Grundrechts prüfen. (max. 8 LP)
3. Ist das Schutzgut der Eigentumsfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG durch die Beschlagnahme ausnahmslos sämtlicher Schriftstücke und aller sonstigen Datenträger betroffen? Beantworten Sie die Frage durch *gutachterliche* Prüfung des sachlichen Schutzbereichs. (max. 5 LP)

Angenommen, Bandera (B) selbst ist Betroffener der Beschlagnahme:

4. Stellen Sie ausdrücklich fest, welche Rechtsgüter des Grundgesetzes (*Artikel nennen*) sich bei der Beschlagnahme des Sachverhalts gegenüberstehen. (max. 4 LP)
5. Beurteilen Sie durch Würdigung des Sachverhalts, ob die dargestellte Beschlagnahme einen intensiven Grundrechtseingriff für B darstellt. (max. 8 LP)
6. Beurteilen Sie durch Würdigung des Sachverhalts, wie das Gemeinwohlinteresse in Bezug auf die dargestellte Beschlagnahme gewichtet werden muss. (max. 10 LP)
7. Stellen Sie durch Würdigung des Sachverhalts heraus, welches Individualinteresse B hier an Art. 14 Abs. 1 GG hat. (max. 7 LP)
8. Legen Sie durch Abwägen der Ergebnisse zu 5. bis 7. fest, welches Rechtsgut hier überwiegt. (max. 6 LP)

Aufgabe 6 [GrR – „Bartels Aufwiegelung“]:

(max. 60 Leistungspunkte)

Sachverhalt: Durch Verfügung des BMI wird die rechtsradikale Organisation „Pro Deutsch“ (PD) verboten. Bernhard Bartels (B) war Mitglied der PD und versucht weiterhin, das rechtsradikale Gedankengut der PD bei der deutschen Minderheit in Polen zu verbreiten; B hält sich deshalb häufiger in Polen auf. Dies führt zu erheblichen Unstimmigkeiten und Spannungen, weil B Angehörige der deutschen Minderheit gegen die völkerrechtlich verbindliche Grenzziehung zwischen Polen und der Bundesrepublik Deutschland aufwiegelt.

Die polnischen Behörden fordern B zum endgültigen Verlassen des Landes auf. Auf Seiten der polnischen Bezirksregierung wird gegenüber deutschen Stellen die Sorge geäußert, B könne dennoch wieder zu entsprechenden Aktivitäten nach Polen reisen. Die zuständige deutsche Behörde schränkt deshalb auf Grund des Passgesetzes den Geltungsbereich des Reisepasses von B dahingehend ein, dass ihm eine Reise nach Polen bis auf weiteres nicht möglich ist. Als B am Grenzübergang Frankfurt/Oder Stadtbrücke auftaucht, wollen ihn die Beamten der BPOL auf Grund des Passvermerks nicht nach Polen ausreisen lassen. B meint, die Ausreiseuntersagung durch die BPOL-Beamten verletze ihn als freien Bürger in seinen Grundrechten.

Aufgabenstellung:

1. Nehmen Sie gutachtlich Stellung zur Auffassung von B, die Ausreiseuntersagung durch die BPOL-Beamten verletze ihn als freien Bürger in seinen Grundrechten aus Art. 1-19 GG, indem Sie nur den *Grundrechtstatbestand* der in Betracht kommenden Grundrechte prüfen. (max. 22 LP)
2. Ist die Ausreiseuntersagung nach Polen durch die Beamten der Bundespolizei eine präventive oder repressive Maßnahme? Beantworten Sie die Frage in einem Satz! (max. 4 LP)
3. Nennen Sie die beiden Rechtsgüter, die sich bei der Ausreiseuntersagung nach Polen durch die BPOL-Beamten gegenüber stehen. (max. 6 LP)
4. Beurteilen Sie, ob die Ausreiseuntersagung durch die BPOL für B einen intensiven Eingriff darstellte. (max. 6 LP)
5. Beurteilen Sie, wie das Gewicht des Gemeinwohlinteresesses an der Maßnahme der BPOL einzuschätzen ist. (max. 10 LP)
6. Beurteilen Sie das Individualinteresse des B an der Ausübung seiner Ausreisefreiheit. (max. 6 LP)
7. War die Ausreiseuntersagung nach Polen durch die BPOL verfassungsgemäß? Beantworten Sie die Frage, indem Sie die Aufgabenstellungen zu 4. bis 6. zusammenfassen und eine abschließende Bewertung vornehmen. (max. 6 LP)

§ 7 Passgesetz (Passversagung)

(1) Der Pass ist zu versagen, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, dass der Passbewerber

1. die innere oder äußere Sicherheit oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährdet;
- 2.-9. ...

(2) Von der Passversagung ist abzusehen, wenn sie unverhältnismäßig ist, insbesondere wenn es genügt, den Geltungsbereich oder die Gültigkeitsdauer des Passes zu beschränken. Die Beschränkung ist im Pass zu vermerken. Fallen die Voraussetzungen für die Beschränkung fort, wird auf Antrag ein neuer Pass ausgestellt.

(3) – (4) ...

§ 24 Passgesetz (Straftaten)

(1) Mit Freiheitsstrafe bis zu einem Jahr oder mit Geldstrafe wird bestraft, wer als Deutscher im Sinne des Artikels 116 Abs. 1 des Grundgesetzes

1. aus dem Geltungsbereich dieses Gesetzes über eine Auslandsgrenze ausreist, obwohl ihm ein Pass versagt oder vollziehbar entzogen worden ist oder gegen ihn eine vollziehbare Anordnung nach § 7 Abs. 2 dieses Gesetzes oder nach § 2 Abs. 2 des Gesetzes über Personalausweise ergangen ist oder;
2. ...

(2) Der Versuch ist strafbar.

Aufgabe 7 [GrR – „Falsche Verdächtigung“]:

(max. 78 Leistungspunkte)

Sachverhalt: Josef Müller (M) aus Leipzig ist ein aus Westdeutschland zugezogener Rechtsanwalt. Zu seinen Mandanten gehören vor allem ehemalige DDR-Funktionäre, die nach der Wende ziemlich reich geworden sind. M hat letztlich davon profitiert und ist inzwischen selbst sehr wohlhabend. Sein arbeits- und mittelloser Vetter aus Dresden, Franz Raab (R), ärgert es, dass es M so gut geht, sodass er keinen Kontakt mehr zu ihm hat.

Eines Tages trifft R beim Sonntagsfrühschoppen PHK Kästner (K) von der BPOL, der auf dem Dresdner Bahnhof seinen Dienst verrichtet. R teilt dem K mit, dass Rechtsanwalt M sein Geld dadurch erworben habe, dass er schon seit Jahren als Mitglied einer Bande gewerbsmäßig Ausländer einschleusen würde (§ 97 Abs. 2 AufenthG). In seiner Blockhütte im Wald bei Oberwiesenthal am Fichtelberg, nahe der tschechischen Grenze, würde M alle Akten und Unterlagen dazu aufbewahren.

Da K keinen zuständigen Richter für einen Anordnungsbeschluss zur Durchsuchung der Blockhütte bekommen kann (Sonntag), er aber glaubt, dass Gefahr im Verzug besteht, begibt er sich unverzüglich mit einer Polizeistreife der BPOL zur Blockhütte des M. Dort findet er eine Party von Oberwiesenthalern vor, die erklären, dass sie den nichteingetragenen Verein „Hüttenfreunde“ (H) bilden und die Hütte an sie von M für Veranstaltungen des Vereins vermietet ist. M sei zwar noch Eigentümer, der Verein aber alleiniger Nutzer der Blockhütte. Vereinsmitglieder hätten selbst den Boden verlegt, die Wände tapeziert und Möbel eingestellt. Akten und sonstige Unterlagen von M seien bestimmt nicht in der Hütte, da M nicht einmal Zugang habe, weil er dem Verein nicht angehöre.

Gegen den Willen der Vereinsmitglieder betritt K mit seiner Polizeistreife die aus einem einzigen Raum bestehende Blockhütte und hält kurz Umschau. Die Beamten können jedoch nichts Verdächtiges finden. Im Nachhinein stellt sich heraus, dass R seinem Vetter M nur „eins auswischen“ wollte, also keine Straftat vorlag.

Aufgabenstellung:

1. Nennen Sie genau die Stelle im Grundgesetz, die festlegt, welche Rechte als grundrechtsgleich gelten und damit Grundrechte im weiten Sinne sind. (max. 2 LP)
2. Welche Grundrechte könnten durch die Durchsuchung der Blockhütte durch die BPOL betroffen sein? Nennen Sie die Grundrechte und genau die Grundgesetzartikel und gehen Sie dabei nach Einschlägigkeit vor. (max. 4 LP)
3. Welche Grundrechte könnten durch eine richterliche Durchsuchungsanordnung betroffen sein, wenn es eine gegeben hätte? Nennen Sie die Grundrechte und genau die Grundgesetzartikel und gehen Sie dabei nach Einschlägigkeit vor. (max. 6 LP)
4. Prüfen Sie *logisch-konstruktiv* ausschließlich den Grundrechtstatbestand des für die Durchsuchung der Blockhütte einschlägigsten Grundrechts aus Art. 1-19 GG gegen den Betroffenen. Stellen Sie zunächst heraus, welches das einschlägige Grundrecht ist, danach, wer Betroffener ist, entweder Eigentümer Müller (M) oder Mieter Verein „Hüttenfreunde“ (H). Abschließend prüfen Sie den Grundrechtstatbestand. (max. 32 LP)
5. Stellen Sie fest, welche grundgesetzlichen Rechtsgüter sich nach dem Sachverhalt im Falle der polizeilichen Durchsuchungsmaßnahme gegenüber stehen. (max. 4 LP)
6. Beurteilen Sie durch Würdigung des Sachverhalts, ob die Durchsuchung der Blockhütte für den Verein „Hüttenfreunde“ einen intensiven Grundrechtseingriff darstellte. (max. 6 LP)
7. Beurteilen Sie durch Würdigung des Sachverhalts, wie das Gemeinwohlinteresse in Bezug auf die dargestellte Durchsuchung gewichtet werden muss. (max. 8 LP)
8. Stellen Sie durch Würdigung des Sachverhalts heraus, welches Individualinteresse hier für den Verein „Hüttenfreunde“ an Art. 13 Abs. 1 GG besteht. (max. 6 LP)
9. Nennen Sie die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten drei Beurteilungskriterien für die Rechtsgüterabwägung. Legen Sie durch Abwägen fest, welches Rechtsgut in Bezug auf die Durchsuchung der Blockhütte überwiegt und beurteilen Sie, ob die Maßnahme gegenüber dem Verein „Hüttenfreunde“ verfassungsgemäß war. (max. 10 LP)

Referatsthemenbeispiele für einen Vortrag von 15 Minuten Dauer

1. Begriff und Bedeutung der Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1, 2. Alt. GG für die Polizeiarbeit
2. Braucht die Demokratie Kommunikationsgrundrechte?
3. Darf die Polizei Bürger nach Art. 14 Abs. 3 GG enteignen?
4. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gemäß Art. 8 GG und seine besondere Bedeutung für die Polizei
5. Die Bedeutung der „allgemeinen Gesetze“ im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG vor und nach dem „Wunsiedel-Beschluss“ des Bundesverfassungsgerichts vom 4. November 2009
6. Die Grundrechtsschranke des Art. 5 Abs. 2 GG und ihre praktische Auswirkung in der Polizeipraxis
7. Die Vereinigungs- und Koalitionsfreiheit als Motor der Demokratie – auch zum Nutzen der Bundespolizei?
8. Ist es mit der Wissenschaftsfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 Satz 1, 2. Alt. GG vereinbar, wenn die Bundespolizei verdeckt ihre Polizeimeisteranwärterinnen und -anwärter in Gemeinschaftsräumen filmt, um das soziale Verhalten der Auszubildenden wissenschaftlich zu erforschen?
9. Können PVB der Bundespolizei bei ihren Maßnahmen den Grundrechtstatbestand der Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG erfüllen?
10. Wenn eine Karikatur an der Ehre kratzt: Die Grundrechtsschranke des Art. 5 Abs. 2 GG im Zusammenspiel mit der Kunstfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 Satz 1, 1. Alt. GG
11. Nach 40 Jahren: Sind Berufsverbote immer noch aktuell?
12. Rechtfertigt die Glaubensfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 und 2 GG auch körperliche Eingriffe?
13. Soll man extremistische Vereine verbieten? Politologische Aspekte von Vereinsverboten nach Art. 9 Abs. 2 GG
14. Steht die Rundfunkberichterstattungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 Satz 2, 2. Alt. GG auch der Bundespolizei bei ihrer Öffentlichkeitsfahndung zu?
15. Verstößt die Polizei gegen das Zensurverbot des Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG, wenn sie verkehrsgefährdende Aushänge entfernt, Redaktionsräume von Zeitungen durchsucht oder Filmmaterial beschlagnahmt?
16. Wäre es mit der Informationsfreiheit nach Art. 5 Abs. 1 Satz 1, 2. Alt. GG vereinbar, wenn die Bundespolizei Öffentlichkeitsfahndung mithilfe von gekauften E-Mail-Adressen betreiben wollte, indem sie Menschen ungefragt aktuelle Fahndungen per Mail auf den Rechner schickt?
17. Welche (grund-)rechtlichen Probleme hat die Polizei mit gewaltbereiten Teilnehmerinnen und -teilnehmern an Versammlungen und wie werden sie in der Praxis bewältigt?
18. Welche Probleme im innerdienstlichen Polizeialltag kann die Glaubensfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 und 2 GG machen und wie sind sie zu bewältigen?
19. Können PVB der Bundespolizei bei ihren Maßnahmen den Grundrechtstatbestand der Vereinigungsfreiheit nach Art. 9 Abs. 1 GG erfüllen?
20. Wird ein Mitglied der sogenannten „Clownsarmee“ von der Kunstfreiheit nach Art. 5 Abs. 3 Satz 1, 1. Alt. GG geschützt?