

Ferienklausurenkurs • 1. Klausur im Öffentlichen Recht

Bearbeitung: Mittwoch, 15.3.2006, 9-14 Uhr, Audimax

Besprechung: Montag, 20.3.2006, 14-16 Uhr, UL 6, 2002

Abholung: Voraussichtlich ab 4.4.2006 im Sekretariat des LS Prof. Blankenagel, PAL 418

Am 20.4.2005 sollte in der Berliner Gaststätte „Kalle’s Patriotentreff“ eine Veranstaltung stattfinden, für die nach Erkenntnissen der Polizei in rechtsextremen Kreisen geworben wurde. Die Polizei hatte Anhaltspunkte dafür, dass die Veranstaltung der Gründung einer lockeren Organisation in Form einer „Kameradschaft“ zur Verfestigung der rechtsextremistischen Strukturen in Berlin dienen sollte und dass während der Veranstaltung mit der Begehung von Straftaten, insbesondere mit dem Verbreiten von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen zu rechnen sei.

Die Veranstaltung, zu der ein Eintrittsgeld in Höhe von 3 Euro erhoben wurde, sollte um 19.30 Uhr mit einem Auftritt des Liedermachers „Adolf Böhse“ beginnen, dessen Repertoire hauptsächlich aus rechtsextremistischen Liedern besteht. Um 19.15 Uhr betraten Einsatzkräfte der Polizei die Gaststätte. Der Einsatzleiter erklärte gegenüber den etwa 190 anwesenden Personen, zu denen auch der als Veranstalter des Abends auftretende A gehörte, dass die Polizei eine Razzia durchführe und zu diesem Zweck die Identität der Anwesenden feststellen und sie und ihre mitgeführten Sachen durchsuchen werde. Die Beamten begannen sofort mit der Durchführung dieser Maßnahmen. Sie ließen sich auch von A den Ausweis zeigen und durchsuchten seine Kleidung und seinen Rucksack.

A ging daraufhin zum Einsatzleiter und protestierte gegen die polizeilichen Maßnahmen. Der Einsatzleiter ließ sich davon jedoch nicht beirren; die Razzia wurde fortgesetzt. Als A sah, dass seine Proteste keinen Erfolg hatten, rief er zum Widerstand gegen die Polizeimaßnahmen auf. Die Veranstaltungsteilnehmer folgten diesem Aufruf und wurden gewalttätig; Polizeibeamte wurden mit Bierflaschen beworfen. Schließlich verfügte der Einsatzleiter per Lautsprecher die Auflösung der Versammlung.

Während des gesamten Polizeieinsatzes, beginnend mit dem Betreten der Gaststätte durch die Polizei, fertigte ein Beamter Videoaufnahmen an. Auf diesen Aufnahmen ist auch A zu sehen.

A erhebt am 21.7.2005 Klage vor dem örtlich zuständigen Verwaltungsgericht. Er hält die Razzia und die Videoaufnahmen für rechtswidrig. Zur Begründung führt er u.a. aus, das Grundrecht auf Versammlungen in geschlossenen Räumen unterliege nach dem Grundgesetz keinem Gesetzesvorbehalt und könne daher überhaupt nicht eingeschränkt werden.

Hat die Klage Aussicht auf Erfolg?

Hinweis:

Die Rechtmäßigkeit der schließlich erfolgten Auflösung der Versammlung ist nicht zu prüfen.

Ferienklausurenkurs • 1. Klausur im Öffentlichen Recht

Lösungshinweise

(vgl. die Entscheidung des VGH Mannheim, NVwZ 1998, 761, und den Klausurfall in NdsVBl. 2000, 22/44)

A. Klage gegen die Razzia

I. Zulässigkeit

1. Verwaltungsrechtsweg, § 40 I VwGO

Streitentscheidend sind Normen des Polizeirechts (ASOG Berlin) bzw. des Versammlungsrechts (VersammlG), also Normen, die notwendig zumindest auch den Staat berechtigen oder verpflichten. Es handelt sich dabei also um Normen des öffentlichen Rechts. Der Verwaltungsrechtsweg ist grundsätzlich gegeben.

Hier kommt aber auch die Möglichkeit einer abdrängenden Sonderzuweisung gem. § 23 I 1 EGGVG in Betracht. Demnach wären die ordentlichen Gerichte zuständig, wenn es sich bei den Maßnahmen der Razzia um Justizverwaltungsakte handelte. Das wäre dann der Fall, wenn die Maßnahmen im Rahmen der Strafverfolgung getätigt würden, also repressiven Charakter hätten. Im vorliegenden Fall rechnet die Polizei zwar damit, dass in der Gaststätte Straftaten begangen werden; aber ihre Maßnahmen dienen auch der Verhinderung von Straftaten. Bei solchen doppelfunktionalen Maßnahmen entscheidet das Schwergewicht des polizeilichen Handelns. Dieses liegt im vorliegenden Fall bei der Prävention; die Maßnahmen wurden schon vor dem geplanten Beginn der Veranstaltung durchgeführt und sollten vorwiegend verhindern, dass es zu Straftaten wie dem Verbreiten von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen (§ 86 StGB) kommt.

Erörterungen zu § 23 I 1 EGGVG sind in einer durchschnittlichen Klausurbearbeitung nicht notwendig zu erwarten. Sie sollten dementsprechend in der Bewertung honoriert werden.

Es bleibt also beim öffentlich-rechtlichen Charakter der Streitigkeit. Der Verwaltungsrechtsweg ist gegeben.

2. Sachliche Zuständigkeit

Gem. § 45 VwGO ist das Verwaltungsgericht sachlich zuständig.

3. Klageart

a) Anfechtungsklage, § 42 I VwGO

Die Klage ist als Anfechtungsklage statthaft, wenn sie auf die Aufhebung eines Verwaltungsaktes zielt. Bei der von A angegriffenen Razzia handelt es sich um ein Bündel einzelner Maßnahmen, das von Fall zu Fall unterschiedlich beschaffen sein kann. Im vorliegenden Fall bestand die Razzia aus den Einzelmaßnahmen Identitätsfeststellung, Durchsuchung von Personen und Durchsuchung von Sachen. Bei diesen herkömmlichen polizeilichen Eingriffsakten steht nicht der jeweilige Realvorgang im Vordergrund, sondern die damit verbundene Anordnung, diese Eingriffsakte zu dulden. Insoweit werden sie als Verwaltungsakte (§ 1 I VwVfG Bln i.V.m. § 35 VwVfG) betrachtet.

Allerdings sind diese Verwaltungsakte mit der Beendigung der Durchführung der einzelnen Maßnahmen durch Zeitablauf erledigt und daher nicht mehr wirksam, § 43 II VwVfG. Die Anfechtungsklage scheidet daher aus.

b) Fortsetzungsfeststellungsklage (§ 113 I 4 VwGO analog) bzw. Feststellungsklage (§ 43 VwGO)

§ 113 I 4 VwGO betrifft den Fall der Erledigung nach Klageerhebung. Im vorliegenden Fall trat die Erledigung jedoch schon vor Klageerhebung ein. Bisher wurde in diesen Fällen § 113 I 4 VwGO analog angewendet. Seit der Entscheidung BVerwGE 109, 203 = NVwZ 2000, 63 ist umstritten, ob anstelle dieser Analogie nicht die allgemeine Feststellungsklage nach § 43 VwGO die einzig statthafte Klageart ist (vgl. etwa Schenke, NVwZ 2000, 1255; Rozek, JuS 2000, 1162; Hufen, Verwaltungsprozessrecht, 5. Aufl. 2003, § 18 Rn 65). Im Folgenden soll der bisherigen Rechtsprechung gefolgt werden (Fortsetzungsfeststellungsklage).

Hier können sich die Bearbeiter ebenso gut für die allgemeine Feststellungsklage entscheiden. Im Ergebnis dürfte sich kein Unterschied ergeben: Das Feststellungsinteresse muss bei beiden Klagearten vorliegen, das Widerspruchsverfahren entfällt bei der allgemeinen Feststellungsklage ohnehin und die Klagebefugnis muss nach inzwischen h.M. analog § 42 II VwGO auch bei einer allgemeinen Feststellungsklage vorliegen. Ein Hinweis in der Lösung auf den Streit bzw. die Unklarheit der höchstrichterlichen Rechtsprechung ist aber in jedem Fall wünschenswert.

4. Feststellungsinteresse

Nach § 113 I 4 VwGO analog muss der Kläger ein besonderes Feststellungsinteresse haben. Es genügt jedes nach vernünftigen Erwägungen anzuerkennende schutzwürdige Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Art.

Das Feststellungsinteresse ist insbesondere bei hinreichend konkreter Wiederholungsgefahr gegeben. Dafür, dass A konkret beabsichtigt, auch in Zukunft Veranstaltungen wie die vom 20.4.2005 durchzuführen oder an ihnen teilzunehmen, bietet der Sachverhalt allerdings keine Anhaltspunkte. Aus der Wiederholungsgefahr ergibt sich also kein Feststellungsinteresse.

Sollten Bearbeiter die Wiederholungsgefahr bejahen, weil sie davon ausgehen, dass A entsprechende Absichten für die Zukunft hat, so ist dies nicht negativ zu bewerten.

Das Feststellungsinteresse kann sich aber auch aus dem Gedanken der Rehabilitierung ergeben. Voraussetzung ist, dass der Verwaltungsakt diskriminierenden Charakter hat und das Persönlichkeitsrecht des Betroffenen beeinträchtigt. Das ist hier der Fall: Die für andere sichtbare („publikumswirksame“) Identitätsfeststellung und Durchsuchung haben einen solchen diskriminierenden Charakter. Daher ist das erforderliche Feststellungsinteresse gegeben.

5. Klagebefugnis, § 42 II VwGO analog

Wegen der Anknüpfung der Fortsetzungsfeststellungsklage an die Anfechtungsklage müsste A gem. § 42 II VwGO analog klagebefugt sein.

(Für die Bearbeiter, die eine allgemeine Feststellungsklage prüfen, ergibt sich ebenfalls das Erfordernis der Klagebefugnis, wenn sie der Ansicht folgen, wonach § 42 II VwGO auch bei der allgemeinen Feststellungsklage analog anzuwenden ist. Auch insoweit ist aber eine andere Ansicht natürlich vertretbar. Vgl. dazu Kopp/Schenke, VwGO, § 42 Rn. 63.)

Aus dem Vorbringen des A müsste sich also die Möglichkeit einer Verletzung eigener Rechte des A ergeben. Das ist hier nach der Adressatentheorie der Fall, weil A Adressat belastender Verwaltungsakte ist; es besteht die Möglichkeit, dass A in seinen Grundrechten aus Art. 8 I GG (Versammlungsfreiheit), Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG (allgemeines Persönlichkeitsrecht, betroffen v.a. bei der Durchsuchung der Person) oder Art. 2 I GG (allgemeine Handlungsfreiheit) verletzt ist.

(Sollten Bearbeiter den Klageantrag so auslegen, dass er sich auch gegen die Maßnahmen gegen die übrigen Teilnehmer richtet, müssten sie zu dem Ergebnis kommen, dass der Antrag

insoweit mangels Klagebefugnis unzulässig ist. A ist nur hinsichtlich der gegen ihn selbst gerichteten Maßnahmen klagebefugt.)

6. Vorverfahren, §§ 68 ff. VwGO

Auch bei der Fortsetzungsfeststellungsklage ist grundsätzlich ein Vorverfahren durchzuführen. Die Notwendigkeit eines Vorverfahrens entfällt nach der Rspr. allerdings dann, wenn sich der betreffende Verwaltungsakt vor Ablauf der Widerspruchsfrist (§ 70 I VwGO) erledigt hat. Das ist hier der Fall: Die Erledigung trat mit der Beendigung der gegen A gerichteten Maßnahmen (Identitätsfeststellung und Durchsuchungen), also noch am 20.4.2005 ein.

Für die Zulässigkeit der Klage des A ist es also unschädlich, dass kein Vorverfahren durchgeführt wurde.

(Bei Lösungen, die die allgemeine Feststellungsklage prüfen, entfällt ohnehin das Erfordernis des Vorverfahrens.)

7. Antragsgegner

Antragsgegner ist das Land Berlin, § 78 I Nr. 1 VwGO.

8. Frist

Bei der Fortsetzungsfeststellungsklage ist umstritten, ob eine Klagefrist einzuhalten ist. Einschlägige Vorschrift wäre hier § 74 I 2 VwGO; die Frist würde mit der Bekanntgabe des Verwaltungsakts zu laufen beginnen. Nach neuerer Rspr. (vgl. BVerwGE 109, 203, 207 f.) entfällt das Klagefristerfordernis bei Erledigung des Verwaltungsakts vor der Klageerhebung; das ist vorliegend der Fall. Aber auch wenn man am Fristerfordernis festhält, ist die Klage hier nicht verfristet. Denn mangels Rechtsbehelfsbelehrung gilt hier nicht die Monatsfrist, sondern die Jahresfrist (§ 58 II 1 VwGO), so dass die Klageerhebung auch am 21.7.2005 noch rechtzeitig erfolgt wäre.

(Soweit Bearbeiter die allgemeine Feststellungsklage prüfen, fehlt es von vornherein an einem Fristerfordernis.)

Zwischenergebnis: Die Klage des A gegen die Razzia ist zulässig.

II. Begründetheit

Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist begründet, wenn die Maßnahmen der Razzia rechtswidrig waren.

1. Gesetzliche Grundlage

Weil die Maßnahmen der Razzia belastende Verwaltungsakte und damit Eingriffe in Rechte des A darstellen, bedürfen sie einer verfassungsgemäßen gesetzlichen Grundlage.

Hier kommen zunächst Vorschriften des ASOG in Betracht. Das ASOG kennt zwar keine gesetzliche Grundlage für eine „Razzia“ als solche, aber es enthält gesetzliche Ermächtigungen für einzelne Maßnahmen, aus denen sich die Razzia zusammensetzt; die Razzia erscheint auf diese Weise als ein Bündel von Einzelmaßnahmen. Im vorliegenden Fall kommen § 21 (Identitätsfeststellung), § 34 (Durchsuchung von Personen) und § 35 (Durchsuchung von Sachen) in Betracht. Allerdings ist zu bedenken, dass diese Maßnahmen möglicherweise während einer Versammlung im Sinne des VersammlG erfolgten. In diesem Fall ist allein das speziellere VersammlG anwendbar, das wegen des grundrechtlichen Schutzes nach Art. 8 I GG höhere Anforderungen an Eingriffe in Versammlungen stellt. Ein Rückgriff auf Eingriffsbefugnisse des allgemeinen Polizeirechts (ASOG) würde hier nicht nur dem Spezialitätsverhältnis der beiden Normen widersprechen, sondern auch den mit dem VersammlG intendierten Grundrechtsschutz unwirksam machen und ist daher nicht zulässig.

Das VersammlG ist anwendbar, wenn es sich bei der Veranstaltung vom 20.4.2005 um eine Versammlung nach § 1 I VersammlG handelt. Eine Versammlung ist die örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung (vgl. BVerfGE 104, 92, 104 f.). Nicht durch Art. 8 GG geschützt und grundsätzlich auch nicht vom VersammlG erfasst sind rein private Veranstaltungen mit geschlossenem Teilnehmerkreis; eine geschützte Versammlung in diesem Sinne muss also öffentlich sein (vgl. § 1 I VersammlG).

Im vorliegenden Fall ist zunächst die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung fraglich. Ein Konzert ist grundsätzlich keine Versammlung, weil der gemeinsame Musikgenuss in der Regel nicht zur öffentlichen Meinungsbildung beiträgt. Anders ist dies aber hier zu beurteilen: Es ist davon auszugehen, dass der Liedermacher politische Texte vorträgt, und seine Darbietung ist nur ein Teil der Gesamtveranstaltung, auf der offensichtlich rechtsextremistisches, also politisches Gedankengut erörtert und kundgetan werden soll. Die Veranstaltung trägt also zur öffentlichen Meinungsbildung bei.

Problematisch ist ferner die Öffentlichkeit der Veranstaltung. Diese könnte durch die Erhebung von Eintrittsgeld ausgeschlossen sein. Allerdings bedeutet die Erhebung von Eintrittsgeld keine Beschränkung der Teilnehmer auf einen bestimmten, von vornherein festgelegten Personenkreis; vielmehr steht es jedem, der bereit ist, das Entgelt zu entrichten, frei, an der Veranstaltung teilzunehmen. Daher ist auch das Merkmal der Öffentlichkeit gegeben.

An den übrigen Merkmalen einer Versammlung bestehen keine Zweifel.

Dennoch kann die Vorrangigkeit des VersammlG für die Beurteilung der Razzia in Zweifel gezogen werden, weil die Veranstaltung bei Beginn der Razzia noch nicht begonnen hatte. Geht man tatsächlich davon aus, dass der Beginn der Versammlung mit dem Veranstaltungsbeginn zusammenfällt, so kann sich der Schutz des VersammlG aus dem Gedanken der Vorwirkung ergeben: Auch polizeiliche Maßnahmen im Vorfeld einer Versammlung können die Versammlung selbst behindern oder unmöglich machen und damit in die Versammlungsfreiheit eingreifen; auch für solche Maßnahmen müssen daher die besonderen Eingriffsvoraussetzungen des VersammlG erfüllt sein, das ASOG genügt hier nicht als Eingriffsgrundlage. Vorzugswürdig ist allerdings die Argumentation, dass die Versammlung nicht erst mit der vorgesehenen Veranstaltung beginnt, sondern bereits dann, wenn sich die Teilnehmer (oder ein Teil von ihnen) bereits am Versammlungsort eingefunden haben und eine Person die Leitungsfunktion innehat, also die Ordnungsgewalt ausübt (so auch VGH Mannheim, NVwZ 1998, 761, 763 m.w.N.). Im vorliegenden Fall trifft das zu: A trat schon beim Beginn der Razzia als Veranstalter auf; seine Ordnungsgewalt erwies sich überdies auch darin, dass die Teilnehmer seiner Aufforderung zum Widerstand Folge leisteten.

Das VersammlG ist allerdings nur dann vorrangig gegenüber dem allgemeinen Polizeirecht, wenn die betreffenden Maßnahmen der Abwehr versammlungsspezifischer Gefahren dienen. Das ist hier der Fall, denn die Razzia dient gerade der Abwehr der mit der Versammlung verbundenen Gefahr der Verbreitung von Propagandamitteln verfassungswidriger Organisationen.

Als Eingriffsgrundlage kommen mithin nur Vorschriften des VersammlG in Betracht.

(Soweit Bearbeiter mit guter Begründung das Vorliegen einer Versammlung ablehnen und anstelle der Vorschriften aus dem VersammlG die Standardmaßnahmen des ASOG prüfen, sollte dies nicht zu einer Abwertung führen. Wird allerdings das Vorrangverhältnis zwischen VersammlG und ASOG übersehen und werden ohne nähere Begründung nur die Vorschriften des ASOG geprüft, so ist darin ein schwerwiegender Fehler zu sehen, der zu einer deutlichen Abwertung führen muss. Dennoch kann auch eine solche Klausur bestanden sein, wenn die ASOG-Vorschriften weitgehend korrekt geprüft werden.)

Vorliegend handelt es sich um eine Versammlung in einem geschlossenen Raum (Gaststätte). Eingriffsgrundlage kann hier nur § 13 I VersammlG sein. Es fragt sich allerdings, ob diese Vorschrift überhaupt verfassungsgemäß ist; A beruft sich ja darauf, dass das Grundrecht der Versammlungsfreiheit für Versammlungen in geschlossenen Räumen keinem Gesetzesvorbehalt unterliegt.

Richtig ist zwar, dass der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 II GG nur für Versammlungen unter freiem Himmel gilt, weshalb Versammlungen in geschlossenen Räumen tatsächlich vorbehaltlos garantiert sind. Das bedeutet allerdings nicht, dass die Versammlungsfreiheit insoweit überhaupt nicht eingeschränkt werden könnte. Vielmehr unterliegt die Versammlungsfreiheit auch für geschlossene Räume den verfassungsimmanenten Schranken. Grundrechte anderer Personen und andere Verfassungsrechtsgüter können also auch Einschränkungen von Versammlungen in geschlossenen Räumen rechtfertigen, sofern sie im Rahmen einer Abwägung unter Beachtung des Grundsatzes der praktischen Konkordanz überwiegen (vgl. dazu Schulze-Fielitz in Dreier, GG-Kommentar, Art. 8 Rn. 70 ff.).

Bei näherer Betrachtung hält sich § 13 VersammlG in diesem Rahmen. § 13 I konkretisiert die aus Art. 18, 21 II und 9 II GG folgenden Einschränkungen des Schutzbereichs des Art. 8 GG, dient dem Schutz von Leben und Gesundheit von Menschen (Art. 2 II GG) und dem Schutz von Sacheigentum Dritter (Art. 14 I GG) und konkretisiert die Merkmale „friedlich“ und „ohne Waffen“ aus Art. 8 I GG. Mit diesen Maßgaben ist § 13 VersammlG restriktiv auszulegen, soweit sein Wortlaut auch weitergehende Eingriffe erlaubt. Unter Beachtung dieser verfassungskonformen Auslegung ist § 13 VersammlG mit dem Grundgesetz vereinbar und stellt eine taugliche gesetzliche Grundlage für Eingriffe in die Versammlungsfreiheit dar.

Soweit dies dem Schutz der Versammlung dient, kann § 13 VersammlG auch erweiternd ausgelegt werden: Dem Wortlaut nach ermächtigt diese Vorschrift lediglich zur Auflösung einer Versammlung; schon § 13 I 2 weist aber darauf hin, dass es aus Gründen der Verhältnismäßigkeit möglich sein muss, anstelle einer an sich zulässigen Auflösung geringfügigere Maßnahmen zu ergreifen, wenn diese ebenso zur Gefahrenabwehr geeignet sind (Minusmaßnahmen). Auch solche Maßnahmen können auf § 13 I VersammlG gestützt werden, wenn die Tatbestandsvoraussetzungen dieser Vorschrift erfüllt sind.

Bei der Razzia vom 20.4.2005 handelt es sich um solche Minusmaßnahmen gegenüber der Versammlungsauflösung; denn die Identitätsfeststellung und die Durchsuchungen sind geeignet, das Verbreiten rechtsextremistischen Propagandamaterials zu verhindern, also die versammlungsspezifische Gefahr zu beseitigen, ohne die Versammlung aufzulösen.

2. Formelle Rechtmäßigkeit

Soweit eine Anhörung nicht schon nach § 1 I VwVfG Bln i.V.m. § 28 II Nr. 1 VwVfG entbehrlich ist, kann sie jedenfalls bis zum Abschluss des gerichtlichen Verfahrens nachgeholt werden, § 1 I VwVfG Bln i.V.m. § 45 I Nr. 3, II VwVfG.

3. Materielle Rechtmäßigkeit

Der Tatbestand des § 13 I VersammlG müsste erfüllt sein.

§ 13 I Nr. 1 kommt nicht in Betracht, da für A als Veranstalter keine der Voraussetzungen des § 1 II VersammlG erfüllt ist.

Auch die Voraussetzungen des § 13 I Nr. 2 sind nicht erfüllt. Dass es im späteren Verlauf der Veranstaltung zu Gewalttätigkeiten kam, wirkt nicht auf den Zeitraum zurück, in dem die Maßnahmen gegen A durchgeführt wurden.

§ 13 I Nr. 3 ist ebenfalls nicht einschlägig. Zwar können die Bierflaschen, mit denen die Teilnehmer die Polizisten später bewarfen, in dieser Verwendungsweise als gefährliche Gegens

tände i.S.v. § 2 III VersammlG betrachtet werden, aber zum Zeitpunkt der Maßnahmen gegen A dienten die Bierflaschen, soweit sie sich hier überhaupt schon im Besitz der Teilnehmer befanden, noch nicht zu diesem Zweck. Es fehlt also zu diesem Zeitpunkt an der subjektiven Bestimmung zur Verletzung von Personen; die Bierflaschen stellen hier noch keine gefährlichen Gegenstände i.S.v. § 2 III VersammlG dar.

Fraglich ist, ob § 13 I Nr. 4 erfüllt ist. In der ersten Alternative wird vorausgesetzt, dass Verstöße gegen Strafgesetze „durch den Verlauf“ der Versammlung erfolgen. Möglicherweise stellen die Gewalttätigkeiten solche Verstöße dar. Zum Zeitpunkt der Maßnahmen gegen A lagen aber noch keine solchen Verstöße gegen Strafgesetze vor; die erste Alternative ist also nicht erfüllt. Die zweite Alternative betrifft in der Versammlung ergangene Aufforderungen oder Anreizungen zu Straftaten; hier ist an die geplante Verteilung von Propagandamitteln zu denken. Allerdings gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass zum Zeitpunkt der Maßnahmen gegen A schon eine entsprechende Aufforderung oder Anreizung in der Versammlung erfolgt wäre. Daher trifft auch die zweite Alternative nicht zu. Damit ist der Tatbestand des § 13 I Nr. 4 ebenfalls nicht erfüllt.

Da die Voraussetzungen einer Versammlungsauflösung nach § 13 I VersammlG somit nicht vorliegen, sind auch die gegen A gerichteten „Minusmaßnahmen“ rechtswidrig.

Die Klage des A gegen die Razziamaßnahmen ist also begründet.

B. Klage gegen die Videoaufnahmen

I. Objektive Klagehäufung

Der Klageantrag des A hat verschiedene Vorgänge zum Gegenstand: die Razzia und die Videoaufnahmen. Eine Zusammenfassung dieser Klagebegehren zu einem einheitlichen Klageantrag (mit dem Ziel, diese Klagebegehren in einem einheitlichen Gerichtsverfahren zu behandeln) ist nur möglich, wenn die Voraussetzungen des § 44 VwGO erfüllt sind. Diese Voraussetzungen sind hier erfüllt: Die Einzelanträge richten sich gegen denselben Beklagten (das Land Berlin) und es ist dasselbe Gericht zuständig (das örtlich zuständige Verwaltungsgericht). Der nach § 44 VwGO darüber hinaus erforderliche Zusammenhang besteht ebenfalls, weil die Klagegegenstände einem einheitlichen Lebensvorgang zuzurechnen sind (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, § 44 Rn. 5).

(Es wäre möglich, auch die Einzelmaßnahmen der Razzia als unterschiedliche Klagebegehren aufzufassen und auch insoweit die objektive Klagehäufung zu prüfen; das Ergebnis wäre das gleiche. Soweit in den Bearbeitungen Erörterungen über die objektive Klagehäufung ganz fehlen, sollte das bei der Bewertung nicht ins Gewicht fallen, zumal es sich nicht um eine Zulässigkeitsvoraussetzung handelt. Werden aber Ausführungen zur objektiven Klagehäufung gemacht, so sollte dies positiv in die Gesamtbewertung einfließen.)

II. Zulässigkeit

1. Verwaltungsrechtsweg, § 40 I VwGO

Der Verwaltungsrechtsweg ist gegeben, s.o. A.I.1.

2. Sachliche Zuständigkeit

Gem. § 45 VwGO ist das Verwaltungsgericht sachlich zuständig.

3. Klageart

Wie bei dem gegen die Razzia gerichteten Klagebegehren wäre die Fortsetzungsfeststellungsklage nach § 113 I 4 VwGO analog statthaft, wenn die Videoaufnahmen als (inzwischen erledigter) Verwaltungsakt zu qualifizieren wären.

(Ein anderer Lösungsweg wäre hier, die Qualifikation der Videoaufnahmen als Verwaltungsakt offenzulassen und unter Hinweis auf die neue Rspr. des BVerwG zu argumentieren, dass ohnehin – auch bei Qualifikation als Verwaltungsakt – die allgemeine Feststellungsklage die richtige Klageart ist. Dann sollte aber zumindest deutlich werden, dass die Qualifikation der Videoaufnahmen als Verwaltungsakt problematisch ist.)

Problematisch ist hier die Qualifikation der Videoaufnahmen als rechtliche Regelung. Herkömmliche polizeiliche Maßnahmen wie Identitätsfeststellung oder Durchsuchung werden als Verwaltungsakte (Duldungsanordnungen) qualifiziert, auch wenn sie nicht mit einer ausdrücklich geäußerten Regelung verbunden sind, s.o. zu A.I.3. Es fragt sich, ob auch die Videoaufnahme als eine solche Duldungsanordnung angesehen werden kann. Dafür spricht, dass Videoaufnahmen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung der Betroffenen und – bei Versammlungen – in die Versammlungsfreiheit eingreifen; in diesem gezielten Rechtseingriff kann der Regelungsgehalt der Videoaufnahmen gesehen werden (so VG Bremen, NVwZ 1989, 895). Dagegen spricht aber, dass die Qualifizierung von polizeilichen Realakten als Verwaltungsakte historisch bedingt und aus Rechtsschutzgründen zu einer Zeit vor Inkrafttreten der VwGO notwendig war, als gerichtlicher Rechtsschutz auf Verwaltungsakte beschränkt war. Wegen des nun erweiterten Rechtsschutzsystems der VwGO ist eine solche Qualifizierung aber jetzt nicht mehr notwendig. Gegen die Qualifizierung als Verwaltungsakt spricht auch, dass es sich bei der Videoaufnahme um eine Maßnahme handelt, die – anders als etwa die Durchsuchung oder der oft als Beispiel angeführte Schlag mit dem Schlagstock – keinen unmittelbaren Bezug zu einzelnen Adressaten hat, ja von den Betroffenen nicht einmal wahrgenommen werden muss. Regelmäßig wird von den Videoaufnahmen auch eine Vielzahl wechselnder Personen erfasst, so dass eine entsprechende Duldungsanordnung nicht hinreichend individualisiert und konkretisiert wäre. Daher sind die Videoaufnahmen nicht als Verwaltungsakt zu qualifizieren (so auch – ohne Begründung – VGH Mannheim, NVwZ 1998, 761, 762). Die Fortsetzungsfeststellungsklage scheidet also aus.

(Selbstverständlich ist hier die a.A. – Qualifikation als Verwaltungsakt – vertretbar. Dann müsste wie unter A.I.3. die Fortsetzungsfeststellungsklage oder unter Hinweis auf die neue Rspr. des BVerwG die allgemeine Feststellungsklage geprüft werden.)

Statthaft könnte jedoch die allgemeine Feststellungsklage nach § 43 VwGO sein. Dazu müsste der Streitgegenstand ein Rechtsverhältnis sein. Ein solches liegt hier zwischen dem Land Berlin und dem A vor, denn die Videoaufnahmen greifen möglicherweise in das Recht des A auf informationelle Selbstbestimmung (Art. 2 I i.V.m. Art. 1 I GG), in das Recht auf Versammlungsfreiheit (Art. 8 I GG) oder in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG) ein. Auch vergangene Rechtsverhältnisse sind zulässige Gegenstände einer allgemeinen Feststellungsklage, wenn ein berechtigtes Interesse an der Feststellung gegeben ist; zu dieser Voraussetzung s.u. 4.

4. Feststellungsinteresse

Auch hinsichtlich der Videoaufnahmen hat der A noch ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit. Dieses ergibt sich aus dem diskriminierenden Charakter der Videoaufnahmen und dem damit verbundenen Eingriff in das Persönlichkeitsrecht des A (Rehabilitationsinteresse).

5. Klagebefugnis, § 42 II VwGO analog

Die neuere Rspr. verlangt auch bei der allgemeinen Feststellungsklage das Vorliegen der Voraussetzungen des § 42 II VwGO analog. Der Kläger muss also eine eigene Rechtsverletzung substantiiert geltend machen. Das ist hier der Fall: Auf den Videoaufnahmen ist auch A zu sehen; es besteht daher die Möglichkeit, dass A in seinen o.g. Grundrechten verletzt ist.

6. Antragsgegner

Antragsgegner ist das Land Berlin, § 78 I Nr. 1 VwGO.

7. Subsidiarität der Feststellungsklage, § 43 II VwGO

Die Subsidiarität der Feststellungsklage steht ihrer Zulässigkeit hier nicht entgegen, da A seine Rechte bezüglich der Videoaufnahmen nicht mit einer Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen kann.

Zwischenergebnis: Auch soweit die Klage des A gegen die Videoaufnahmen gerichtet ist, ist sie zulässig.

III. Begründetheit

Die Klage des A ist begründet, wenn die Videoaufnahmen rechtswidrig waren.

1. Gesetzliche Grundlage

Als Eingriff in Grundrechte (s.o.) bedürfen die Videoaufnahmen einer gesetzlichen Grundlage.

Weil die Videoaufnahmen durch die Polizei während einer Versammlung i.S.v. § 1 I VersammlG getätigt wurden, kommt als gesetzliche Grundlage nur das gegenüber dem ASOG speziellere VersammlG in Betracht; § 24 ASOG scheidet deswegen als Eingriffsgrundlage aus.

(Soweit Bearbeiter mit guter Begründung den Versammlungscharakter der Veranstaltung ablehnen und dann § 24 ASOG prüfen, führt dies nicht zur Abwertung. Wird allerdings das Spezialitätsverhältnis zwischen ASOG und VersammlG überhaupt nicht in Betracht gezogen und ohne weitere Erörterung des VersammlG nur § 24 ASOG geprüft, so muss eine deutliche Abwertung erfolgen.)

Als Eingriffsgrundlage kommt mithin nur § 12a VersammlG in Betracht. Auch diese Vorschrift ist auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen. Dabei ist zunächst festzustellen, ob Videoaufnahmen, wie sie § 12a I VersammlG zulässt, in die Versammlungsfreiheit eingreifen. In erster Linie greifen solche Videoaufnahmen in das Grundrecht der informationellen Selbstbestimmung (Art. 2 I i.V.m. 1 I GG) ein. Es lässt sich die Ansicht vertreten, dass Ausstrahlungswirkungen von Videoaufnahmen auf Versammlungen nicht als Eingriffe in das Grundrecht aus Art. 8 I GG zu prüfen sind, sondern lediglich im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung bei der informationellen Selbstbestimmung berücksichtigt werden müssen (vgl. dazu Götz, NVwZ 1990, 112). Dagegen ist aber zu betonen, dass solche Videoaufnahmen die Hemmschwelle zur Teilnahme an einer Versammlung erheblich anheben und dadurch die Versammlungsfreiheit beeinträchtigen können. Deswegen nimmt die herrschende Ansicht zu Recht an, dass auch ein Eingriff in das Grundrecht aus Art. 8 I GG vorliegt. Weil dieses Grundrecht für Versammlungen in geschlossenen Räumen (nur solche werden von § 12a VersammlG erfasst) keinem Gesetzesvorbehalt unterliegt, gilt das oben schon zu § 13 VersammlG Gesagte.

§ 12a VersammlG ist daher nicht notwendig verfassungswidrig – auch wenn sich diese Ansicht vertreten lässt. Vielmehr ist diese Vorschrift verfassungskonform so auszulegen, dass die dort vorgesehenen Maßnahmen nur dann zulässig sind, wenn Grundrechte Dritter oder andere Verfassungsgüter zu schützen sind und wenn dabei der Grundsatz der praktischen Konkordanz beachtet wird. Deswegen sind die relativ weiten Tatbestandsvoraussetzungen des § 12a I VersammlG (es genügen erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung) in verfassungskonformer Auslegung erheblich einzuschränken. Eingriffe der in § 12a I VersammlG genannten Art sind daher nur dann zulässig, wenn auch die Voraussetzungen des § 13 I VersammlG erfüllt sind (so auch VGH Mannheim, NVwZ 1998, 761, 764).

2. Formelle Rechtmäßigkeit

Zur Anhörung vgl. oben A.II.2.

3. Materielle Rechtmäßigkeit

Weil die Voraussetzungen des § 13 I VersammlG im vorliegenden Fall nicht erfüllt sind (s.o.), waren die Videoaufnahmen während der Razzia materiell rechtswidrig.

Die Klage des A ist daher auch bezüglich der Videoaufnahmen begründet, § 113 I 1 VwGO.