

ULRIKE DONAT
Rechtsanwältin

Holstenstr. 194 c
22765 Hamburg
Tel. 040 - 39 10 61 80
Fax: 040 - 39 10 61 83
Hamburger Sparkasse
BLZ 200 505 50
Kto-Nr. 1042-130 417
Postbank Hamburg
BLZ 200 100 20
Kto-Nr. 33617-209
Steuer-Nr.: 11-25-155-21189

U. Donat - Rechtsanwältin - Holstenstr. 194 c, 22765 Hamburg

An das
Verwaltungsgericht Schwerin
Wismarsche Straße 323 a
19055 Schwerin

per Telefax 0385/5404-114

und

Oberverwaltungsgericht
Mecklenburg-Vorpommern
Domstr. 7
17489 Greifswald

z.Hd. Herrn Vors.Ri. Sauthoff

per Telefax 03834 - 890 539

25.05.2007
41/07-DEM-do/do

Eilt - bitte sofort vorlegen

VG Schwerin 1 B 243/07

Beschwerde

In der Verwaltungsrechtssache

- 1.
- 2.

- Antragssteller, Beschwerdeführer und Beschwerdegegner -

Verfahrensbevollmächtigte: Rechtsanwältin Ulrike Donat
Holstenstr. 194 c, 22765 Hamburg

gegen

die Polizeidirektion Rostock, BAO Kavala, Hohe Tannen 10,18196 Waldeck

- Antragsgegnerin, Beschwerdeführerin und
Beschwerdegegnerin -

wegen: Versammlung „Sternmarsch gegen G 8“ am 07.06.2007

wird gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichtes Schwerin vom 25.05.2007 - 1 B
243/07 -

B e s c h w e r d e

eingelegt.

Es wird beantragt:

I.

Die Beschwerde der Antragsgegnerin wird zurückgewiesen.

II.

Unter Aufhebung des Beschlusses des Verwaltungsgerichtes Schwerin vom 25.05.2007 wird den Anträgen der Antragsteller stattgegeben mit der Maßgabe, daß die Allgemeinverfügung lediglich für die Durchführung des „Sternmarsches“ angefochten wird;

- hilfsweise: -

Auf die Beschwerde der Antragstellerin wird der angefochtene Beschluß wie folgt abgeändert:

Die aufschiebende Wirkung der Widersprüche der Antragsteller gegen die Verbotsverfügung der Antragsgegnerin vom 16.05.2007 sowie gegen die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 16.05.2007 wird für die Durchführung des von den Antragstellern angemeldeten Sternmarsches am 07.06.2007 mit folgenden Maßgaben wiederhergestellt:

1.

Es sind folgende 5 Routen einzuhalten

(1) Kröpelin Marktplatz - Reddelich - Steffenshagen - Hinter-Bollhagen

(2) Bad Doberan Kamp Pavillon - Neue Reihe - Bollhager Weg -

Vorder Bollhagen - Kühlungsborner Landweg (L 12)

(3) Nienhagen - Ostseeradwanderweg - Börgerende - Jennitzer Schleuse

(4) Kühlungsborn Baltic Platz - Strandpromenade an der Ostsee - Kleiner/Wohld

(5) Kühlungsborn über L 12 - Hinter Bollhagen nach Heiligendamm

2.

Die Demonstrationzüge enden 50 m vor dem Sperrzaun, dort finden die Abschlußkundgebungen statt.

Darüber hinaus darf ein Teil der Teilnehmer, insgesamt maximal 600 Personen (je 100 Personen für die Themen, die ursprünglich für die 6 Sternrouten angemeldet waren), und zwar je 200 über FKK- Kinderstrand, über Jennitzer Schleuse und über den Durchlaß Hinter Bollhagen stellvertretend für den gesamten Protestmarsch den „Protest nach Heiligendamm tragen“ bis vor das Kempinski Grand Hotel.

3.

Die Veranstalter geben den Teilnehmern des Demonstrationzuges von Kühlungsborn entlang der Ostsee zu Beginn der Versammlung und bei der Abschlußkundgebung bekannt, daß die Gleisanlage der „Molli-Bahn“ nicht betreten werden darf, daß Bahnbetrieb nicht gestört werden darf und daß der Zugang für die mit der Molli-Bahn zum Tagungsort anreisenden legitimierten Personen und deren Zugang über die Kontrollstelle Kleiner Wohld nicht behindert werden darf.

Die Veranstalter sind verpflichtet, eine in das Ermessen des Gerichtes gestellte Anzahl von Ordnern bereitzustellen und diese anzuweisen, auf die Einhaltung dieser Auflage hinzuwirken.

Begründung:

Vorab wird gebeten, Schriftwechsel und Nachfragen während der Pfingstfeiertage oder außerhalb der Bürozeiten abzustimmen

unter der Mobilnummer der Unterzeichnerin

und/oder der Email-Anschrift

u.donat@hamburg.de.

I. Abweisungsantrag

Der Beschwerde der Antragsgegnerin ist unbegründet. Das Verwaltungsgericht hat zu Recht die fehlende Abwägung und die mangelnde Verhältnismäßigkeit der Versammlungsverbote - soweit der hier streitbefangene Sternmarsch davon betroffen ist - festgestellt.

Im übrigen gelten die nachfolgenden Ausführungen und der Vortrag in erster Instanz.

II. Hauptantrag

Der angefochtene Beschluß ist aufzuheben und den ursprünglichen Anträgen der Antragsteller ist stattzugeben, weil die angefochtenen Verfügungen der Antragsgegnerin rechtswidrig sind.

1.

Die Antragsteller sind in vollem Umfang antrags- und beschwerdebefugt auch gegen die Allgemeinverfügung, weil die von ihnen angemeldete Versammlung in deren räumlichen und zeitlichen Geltungsbereich liegt. Sie machen die Rechtswidrigkeit der Allgemeinverfügung insgesamt wegen Kompetenzüberschreitung geltend und beantragen nicht lediglich eine Ausnahmeregelung.

2.

Die Antragsgegnerin ist nicht zuständig für die angefochtenen versammlungsrechtlichen Entscheidungen. Die Verfügungen sind mithin bereits formell rechtswidrig.

Entgegen der Annahme des Verwaltungsgerichts kann die Zuständigkeit nicht auf § 2 a Vers-ZustVO gestützt werden, denn diese Norm ist mangels Verordnungsermächtigung nichtig. Insbesondere in § 14 Abs. 1 Landesorganisationsgesetz (LOG M-V), der eine Blankettnorm für die Zuständigkeitsbestimmung bei der Ausübung von Bundesrecht darstellt, kann keine Ermächtigungsgrundlage eine Zuständigkeitsbestimmung für das Versammlungsrecht gefunden werden. Zwar stellt das Versammlungsrecht auch nach der Föderalismusreform Bundesrecht dar, denn dieses gilt nach Art. 125 a Abs. 1 GG fort, jedoch wurde das Versammlungswesen durch das FunktionalreformG von 1994 bereits ausdrücklich auf die Landkreise und kreisfreien Städte übertragen. Diese Regelung geht als *lex specialis* vor. Zudem lag das Versammlungsrecht auch nicht mehr im Regelungsbereich des LOG M-V.

a)

Das LOG M-V gilt für die Träger der Verwaltung des Landes. Für Landkreise, Gemeinden und Ämter gilt das Gesetz nur, soweit dies ausdrücklich bestimmt ist (vgl. § 1 Abs. 1 LOG M-V). § 14 Abs. 1 LOG M-V bestimmt, daß die Landesbehörde durch Rechtsverordnung die zuständige Behörde bestimmen kann, wenn zur Ausführung von Bundesrecht *eine Behörde nicht bestimmt* ist. Es handelt sich um eine *Auffangnorm* für alle bundesrechtlichen Materien, die noch einer Zuständigkeitsregelung für die Organisation durch die Landesverwaltung bedürfen. Aus diesem generellen Regelungszweck des Landesverwaltungsorganisationsgesetzes ergibt sich, daß als möglicher Gegenstand einer Zuständigkeitsbestimmung qua Rechtsverordnung solche bundesrechtlichen Rechtsmaterien *ausscheiden, für die bereits durch Gesetz die Zuständigkeit näher bestimmt wurde*. Sofern der Landesgesetzgeber den Vorrang des LOG M-V gegenüber

vorangegangenen Regelungen durchsetzen wollte, hätte er entweder keine general-klauselartige Norm wählen dürfen, denn es gilt der Grundsatz: **lex specialis verdrängt lex generalis**. Oder aber der Gesetzgeber hätte ausdrücklich mit dem in Kraft treten des LOG M-V bestimmte konkurrierende Normen aus dem FunktionalreformG *außer Kraft setzen* müssen (vgl. § 22 Abs. 2 LOG M-V für die Regelungen in Art. 36 Abs. 3 und 39 des FunktionalreformG).

Beides ist hier jedoch gerade nicht geschehen.

Durch das FunktionalreformG von 1994 wurde eine eindeutige Regelung für das Versammlungswesen getroffen: Art. 7 bestimmt, daß die Aufgaben nach dem Versammlungsgesetz auf die Landkreise und die kreisfreien Städte übertragen werden, soweit nicht durch das Versammlungsgesetz oder durch Rechtsverordnung bestimmte Aufgaben staatlichen Behörden vorbehalten bleiben. Damit ist für diesen speziellen Bereich von Bundesrecht eine *eindeutige Zuständigkeitsregelung* erfolgt. Die weitere Ausführung von Bundesrecht erfolgte mithin nicht mehr durch die Landesverwaltung, sondern wurde *unmittelbar auf die Landkreise und kreisfreien Städte delegiert*. **Diese Regelung hat nach wie vor Bestand**. Auch ist weder durch das Versammlungsgesetz noch durch eine *wirksame* Rechtsverordnung ein Vorbehalt „bestimmter Aufgaben“ für staatliche Behörden im Sinne von Art. 7, 2. Hs. FunktionalreformG erklärt worden.

Liegt aber die Zuständigkeit für das Versammlungswesen aufgrund dieser Regelung nach wie vor bei den Landkreisen und kreisfreien Städten, ist kein Raum dafür, durch § 14 Abs. 1 LOG M-V Regelungen zu treffen, denn dieses Gesetz gilt - wie ausgeführt - nur für die Träger der Verwaltung des Landes (§ 1 Abs. 1 LOG M-V) und soweit noch keine Behörde bestimmt ist.

Insoweit kann auch dem Verwaltungsgericht nicht gefolgt werden, das ausgeführt hat, es liege kein unauflösbarer Widerspruch zwischen der Heranziehung von § 14 Abs. 1 LOG M-V einerseits und Art. 7 FunktionalreformG andererseits. Es hat nämlich verkannt, daß die 1. Landesverordnung zur Änderung der VersG-ZustVO, gerade nicht auf § 14 Abs. 1 LOG M-V gestützt werden kann, weil deren Regelungsbereich angesichts der Regelung in Art. 7 FunktionalreformG gar nicht eröffnet war. Somit kann es sich auch nicht um eine Rechtsverordnung im Sinne Art. 7, 2. Hs. FunktionalreformG handeln, die den Anwendungsbereich von Art. 7 1.Hs FunktionalreformG beschränken könnte. Diese Argumentationskette des Verwaltungsgerichtes ist zirkulär und überzeugt daher nicht.

3.

Im übrigen wird auf den Vortrag in erster Instanz Bezug genommen.

III. Hilfsantrag

1. Routenführung

Die Antragsgegnerin will mit dem Versammlungsverbot außerhalb des Zaunes *Rettungswege* freihalten. Dies ist durch die inzwischen eingezäunte Route nach Bad Döberan sowie den Luft- und Seeweg ausreichend gewährleistet, ergänzend auch durch die Bereitschaft und Verpflichtung der Antragssteller, Rettungsfahrzeuge im Notfall passieren zu lassen.

Die eingezäunte Hauptroute nach Bad Doberan umfasst auch den südöstlichen Teil der „Molli-Bahn“.

Der westliche Teil der „Molli-Bahn“ von Kühlungsborn nach Heiligendamm ist von den Demonstrationsrouten nicht betroffen. Dieser Transportweg ist ausreichend, eine zusätzliche Straße wird für Besucher- und Journalistenverkehr *gerade in der Zeit der beabsichtigten Versammlung* nicht benötigt.

Im übrigen ist es das Interesse aller Versammlungsteilnehmer der Antragsteller, daß ihr Protest gerade von Journalisten wahrgenommen und in die Öffentlichkeit der Welt getragen wird, so daß diesen gegenüber keine Behinderungsabsichten bestehen.

„Normale“ Verkehrsbehinderungen müssen Medienvertreter und „normale“ Tagungsmitarbeiter ohnehin hinnehmen, da sie **nicht den gleichen Schutz wie die Verfassungsorgane und Staatsoberhäupter** genießen. Diese Unterscheidung macht weder die Antragsgegnerin noch das Verwaltungsgericht, das den Zugang für „Journalisten, Delegationsmitglieder und andere Personen“ ohne jede Gewichtung auf eine Stufe mit den Sicherheitsbelangen der Staatsoberhäupter und des Gipfeltreffens selbst stellt.

Der Zugang dieser Personen nach Heiligendamm steht aber unterhalb des Rechtsgutes „Versammlungsfreiheit“, ihr Rechtsgut „Leben und Gesundheit“ ist von der (Teil)Versammlung nicht bedroht. Daher ist insoweit die Abwägung der Behörde und des erstinstanzlichen Gerichtes fehlerhaft.

Auf den Vortrag in erster Instanz wird verwiesen.

(1)

Die Routen von Kröpelin sind im Haupt- und Hilfsantrag identisch, der Unterschied besteht lediglich darin, wo das Ende sein soll - hierzu siehe unten unter III. 2.

(2)

Diese Route entspricht dem Hilfsantrag und der Entscheidung des Verwaltungsgerichtes mit der Maßgabe, daß das Ende der Route gemäß III. 2. vom Gericht zu bestimmen ist.

Die ursprünglich weiter angemeldete (Haupt-)Route von Bad Doberan entlang der Molli-Bahn ist durch weitere Einzäunungstätigkeiten der beklagten Polizeidirektion für die Durchführung einer Versammlung faktisch untauglich geworden. Gegenwärtig wird die gesamte Straße sowie die Gleisanlagen von Bad Doberan bis zum Durchlaß Galopprennbahn mit Nato-Draht abgezäunt.

Die Antragsgegnerin hat durch die Errichtung weiterer Zäune die faktische Vereitelung der Versammlungsfreiheit der Antragsteller zu verantworten.

Damit sind jedoch auch die angeblich benötigten Zugangswege für Logistik, Verkehr von Begleit- und Hilfspersonal sowie der Rettungsweg zum Krankenhaus Bad Doberan hinreichend gesichert. Weitere Wege werden unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit für den Schutz der G 8-Tagung nicht benötigt. Verkehrsbehinderungen müssen auch sonst im Hinblick auf den Rang der Versammlungsfreiheit in einer freiheitlichen Demo-

kratie hingenommen werden.

Die Antragssteller ziehen es nunmehr vor, außerhalb der Zäune auf der Hilfsroute die Versammlung von Bad Doberan Richtung Heiligendamm durchzuführen. Damit ist ihnen aber auch der Weg zum Durchlass Galopprennbahn versperrt.

(3)

Die Route von Nienhagen soll entlang der Ostsee entsprechend der Hauptanmeldung -

- hilfsweise: auf der Hilfsroute gemäß dem Beschluss des
VG Schwerin -

verlaufen, auch hier ist das Ende gemäß III. 2. zu bestimmen.

Für den Umweg, den die Hilfsroute bedeutet, gibt es keine ausreichende Begründung, es ist nur eine zusätzliche Behinderung der Demonstration ohne Sicherheitsgewinn. Für den hochrangig geschützten Verkehr wird diese Strecke in der fraglichen Zeit nicht benötigt (dieser nimmt in erste Linie die geschützte Strecke über Bad Doberan).

(4), und (5)

Für die Routen von Kühlungsborn bleiben beide ursprünglichen Anmeldungen aufrecht erhalten mit der Maßgabe, dass der Endpunkt nach III. 2 zu bestimmen ist.

Auch hier besteht keine hinreichende Gefahr für ein (Teil-) Verbot, während umgekehrt die Veranstalter ihre verschiedenen inhaltlichen Themen in verschiedenen Teilaufzügen zum Ausdruck bringen wollen und ohnehin sich schon statt auf sechs auf fünf Themenzüge beschränken müssen.

2. Umfang der „versammlungsfreien Zone“

Die Antragsteller sind der Auffassung, daß die „Gefahrenprognose“ der Antragsgegnerin unter Beachtung der Erwägungen des Verwaltungsgerichtes keine Ausdehnung der Sperrzone auf ein Gebiet von 200 m um den Sperrzaun herum rechtfertigt (a.).

Weiter wird das Verbot für den engeren Raum um Heiligendamm, innerhalb des Zaunes, damit gerechtfertigt, daß 10.000 bis 11.000 Teilnehmer den Tagungsablauf zu weitgehend stören und angesichts der örtlichen Verhältnisse eine eine unbeherrschbare Gefahr für hochrangige Rechtsgüter darstellen. Diese Argumente greifen aber nicht durch, wenn lediglich ein kleiner Teil der Demonstranten - stellvertretend für alle - die Themen des Protestes mit Transparenten und Parolen nach Heiligendamm an den Ort des Geschehens trägt (b.)

a)

Das Verwaltungsgericht hat selbst schon festgestellt, dass der Sperrzaun bereits ein übermäßig weites Gebiet umfaßt. Eine weitere Beschränkung muss sich auf das Mindestmaß zum Schutz hochrangiger Rechtsgüter beschränken. Dabei ist zu beachten, dass der Zaun selbst erst nach Versammlungsanmeldung seinen Umfang und seine Ausgestaltung mit wenigen Durchlässen erhalten hat, also bereits selbst **versammlungsfeindliche Fakten geschaffen** hat. Dies muss bei weiteren Beschränkungen **zu-**

gunsten der Versammlungsanmelder berücksichtigt werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat in den Eilentscheidungen zu den Castor-Transporten vom 28.03.2001 - 1 BvQ 13 - 15/2001 - eine **Zone von 50 m um das „gefährdete Objekt“** - dort: die Transportstrecke - für **maximal zulässig und ausreichend** gehalten mit der Begründung, dass jenseits dieser 50 Meter Gefährdungen des „Schutzobjektes“ nicht zu erwarten seien, andererseits die Bürger aber auch das Recht hätten, so weit wie möglich in Sichtweite des Geschehens ihren Protest in die Öffentlichkeit zu tragen. Diese Entscheidung entwickelt die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 10.09.1987 - NJW 1987, 3245 insoweit weiter, als der Beachtungserfolg und die mediale Wahrnehmung als Teil der Öffentlichkeitswirkung dem Schutz des Art. 8 GG ebenfalls unterstellt werden.

Die Notwendigkeit einer „Pufferzone von 200 m“ ist nicht hinreichend begründet. Auch in einem Abstand der Demonstrationzüge bis zu 50 m vor dem Zaun kann die Polizei mit angemessenem Kräfteaufwand - ggf. unter Zuhilfenahme von „Hamburger Gittern“ oder Fahrzeugen - den Sicherheitszaun gegen etwaige Angriffe „verteidigen“.

Die Demonstrationzüge bewegen sich auf festen Routen und nicht um den gesamten Zaun entlang der gesamten Fläche. Sie sind für die Polizei lokalisierbar, der weitere Zugang kann mit vertretbarem Aufwand verhindert werden.

200 m sind schon fast jenseits der „Sicht- und Hörweite“. Einen so großen „Aktionsraum“ benötigt die Polizei nicht unter Beachtung der ihr zur Verfügung stehenden technischen Hilfsmittel wie Sperrgitter, Wasserwerfer und andere Fahrzeuge u.a.

b)

Die Antragsteller begehren nach wie vor, ihren inhaltlichen Protest - gegliedert nach den ursprünglichen Themen der 6 Sternrouten - den verantwortlichen Politikern des Gipfeltreffens direkt als öffentlichen kollektiven Protest zur Kenntnis zu bringen.

Es ist nachvollziehbar, dass die Polizei das „Risiko“ von ca. 10.000 Demonstranten in der „inneren Sicherheitszone“ scheut und dass eine solche Menschenmenge erhebliche Störungsauswirkungen auf den inneren Verkehr und den Tagungsablauf in Heiligendamm haben kann.

Diese Erwägungen gelten jedoch nicht in gleicher Weise für eine **begrenzte, weit geringere Teilnehmerzahl, die exemplarisch für alle den Protest mit den verschiedenen Themen nach Heiligendamm bringt.**

Das Verwaltungsgericht Lüneburg hat dementsprechend beim Castor-Transport 2006 eine Demonstration direkt vor dem Verladekran unmittelbar vor Objekt am Tor zugelassen mit der Maßgabe der Beschränkung der Teilnehmerzahl auf eine überschaubare und damit von der Polizei beherrschbare Personenmenge (VG Lüneburg, B. v. 10.11.2006 - 3 B 44/06). Diese Entscheidung wurde vom Niedersächsischen Obergericht bestätigt durch Beschluss vom 11.11.2006 - 11 ME 366/06.

Dabei haben die niedersächsischen Gerichte darauf abgestellt, dass das Gebiet in der unmittelbaren Sicherheitszone von der Polizei engmaschig kontrolliert wird, dort also von erkennbar demonstrativen und friedlichen Protesten für eine beschränkte Zeit dann keine unübersehbaren Gefährdungen ausgehen. Gerade in diesem Bereich stehen hin-

reichend viel Polizeikräfte zur Verfügung, die die im Antrag angegebene Personenzahl

- hilfsweise: eine in das Ermessen des Gerichtes gestellte Personenzahl von „Stellvertretern“ für den gesamten Protest -

so beherrschen können, dass keine Gefahren für schwerwiegende Rechtsgüter mehr zu befürchten sind.

Aus Sicht der Veranstalter muss die Versammlung im inneren Sicherheitsbereich eine dreistellige Personenzahl umfassen, weil nur eine derartige Menge mit den versammlungstypischen Ausdrucksmitteln einen ausreichenden und angemessenen Wahrnehmungserfolg erzielen könnte.

Die auch vom Verwaltungsgericht Schwerin angestellten Gefährdungserwägungen für die Zone innerhalb des Sperrzaunes greifen nicht durch, wenn lediglich eine begrenzte und überschaubare Anzahl den Protest „nach Heiligendamm trägt“. Gleichzeitig kann so auch dem berechtigten und verfassungsrechtlich geschützten Anliegen der Antragsteller zumindest in begrenzter Form Rechnung getragen werden.

3. Auflagen zur „Molli-Bahn“

Auflagen an den Veranstalter müssen von diesem erfüllbar sein, denn diese markieren die Grenze zur Strafbarkeit und die Situationen, in denen die Polizei die Versammlung wegen Nichtbeachtung von Auflagen nach § 15 VersG auflösen kann. Auch darf von Veranstaltern nicht ein Erfolg vor Störungen durch Dritte verlangt werden, den möglicherweise die Polizei selbst nicht gewährleisten kann, sondern nur ein auf diesen Erfolg gerichtetes Tätigwerden.

Die hier vorgeschlagene Fassung der Auflage zum Schutz der Molli-Bahn von Kühlungsborn berücksichtigt die Verpflichtung der Veranstalter, auf den Schutz des Molli-Bahnverkehrs hinzuwirken, ohne Ihnen eine Erfolgsgarantie abzuverlangen, wie die Auflagenformulierung des Verwaltungsgerichtes.

Im übrigen ist davon auszugehen, daß die Polizeikräfte auch hier Straße und Bahn durch Natodraht oder Absperrgitter voneinander abgrenzen werden, wenn das Gericht den Veranstaltern auch diese Route zugesteht.

Rechtsanwältin