

OVG Lüneburg, Urteil vom 22.09.2005, Az. 11 LC 51/04 **Rechtswidrigkeit eines sog. Gefährderanschreibens (betr. EU-Gipfel 2001)**

Gericht	OVG Lüneburg / Niedersachsen
Datum	22.09.2005
Aktenzeichen	11 LC 51/04
Normen	Art. 5 GG, Art. 8 GG, § 1 Abs. 1 Satz 3 NGefAG, § 2 Nr. 3 NGefAG, § 11 NGefAG , Art. 10 und Ar. 11 EMRK
Stichworte	Rehabilitationsinteresse, Gefahrenprognose, Gefährderanschreiben, Gefährderansprache, Wiederholungsgefahr

Teaser

Rechtswidrigkeit eines Gefährderanschreibens

Volltext

TENOR

Die Berufung der Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Göttingen 1. Kammer vom 27. Januar 2004 wird zurückgewiesen.

Die Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

GRÜNDE

Tatbestand:

Der Kläger wendet sich mit der Feststellungsklage gegen ein polizeiliches Gefährderanschreiben.

Das Niedersächsische Innenministerium ordnete mit an die Bezirksregierungen/Polizeidirektionen gerichtetem Erlass vom 28. November 2001 Aufklärungsmaßnahmen an, um die Ausreise von Störern zu dem EU-Gipfel in Brüssel vom 13. bis zum 15. Dezember 2001 zu verhindern, ggf. gewalttätige Auseinandersetzungen zu unterbinden und beweiskräftig zu verfolgen. Der Kläger ist mit fünf gegen ihn eingeleiteten strafrechtlichen Ermittlungsverfahren und einer polizeilichen Überprüfung in der Kriminalakte bei der Polizeiinspektion Göttingen und in bei dem Niedersächsischen Landeskriminalamt (LKA) und dem Bundeskriminalamt (BKA) geführten Daten über Gewalttäter links“, auf die in dem Erlass Bezug genommen wurde, erfasst.

Die Polizeiinspektion Göttingen richtete unter dem 7. Dezember 2001 an insgesamt 13 Personen, darunter auch an den Kläger, Schreiben mit folgendem Inhalt:

- Gefährderanschreiben - Der Polizei Göttingen ist bekannt, dass Sie im Zusammenhang mit versammlungsrechtlichen bzw. demonstrativen Aktionen polizeilich in Erscheinung getreten sind. Daher ist es nicht auszuschließen, dass Sie auch in Zukunft an demonstrative Ereignissen teilnehmen werden. Für den 13.-15. Dezember 2001 sind demonstrative Aktionen gegen den EU-Gipfel in Brüssel geplant. Zu diesen Aktionen in Belgien rufen gewerkschaftliche-, studentische-, linksautonome-, Antifa-Gruppen sowie sonstige Globalisierungsgegner auf. Bei gleichgelagerten Aktionen (z. B. Göteborg, Genua pp.) kam es in der Vergangenheit zu erheblichen gewaltsamen Ausschreitungen seitens einiger Demonstrationsteilnehmer. Auch während dieses EU-Gipfels ist damit zu rechnen.

Um zu vermeiden, dass Sie sich der Gefahr präventive polizeilicher Maßnahmen im Rahmen der Gefahrenabwehr (bis hin zur Zurückweisung an der deutsch-belgischen Grenze) oder strafprozessualer Maßnahmen aus Anlass der Begehung von Straftaten im Rahmen der demonstrativen Aktionen aussetzen, legen wir Ihnen hiermit nahe, sich nicht an den o.g. Aktionen zu beteiligen.

Am 25. Januar 2002 hat der Kläger Klage erhoben. Zur Begründung hat er ausgeführt: Die begehrte Feststellung, dass das Gefährderanschreiben rechtswidrig gewesen sei und ihn in seinen Grundrechten verletze, sei zulässig. Bei der angegriffenen Maßnahme handele es sich um einen Realakt, der rechtsgestaltend auf sein Recht auf Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit und Freizügigkeit eingewirkt habe. Das Schreiben vom 7. Dezember 2001 habe ihn derart eingeschüchtert, dass er davon Abstand genommen habe, nach Brüssel zu fahren. Außerdem habe er befürchtet, Adressat polizeilicher Maßnahmen, wie Observation, Durchsuchung und Ingewahrsamnahme, zu werden. Das polizeiliche Vorgehen habe ihn nachhaltig in der Ausübung seiner Grundrechte getroffen. Damit gehe es um das Bestehen eines Rechtsverhältnisses, wobei unerheblich sei, dass dieses inzwischen vergangen sei. Er habe ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit des Gefährderanschreibens, da eine Wiederholungsgefahr bestehe. Ferner sei ein Rehabilitationsinteresse anzuerkennen. In der Presseberichterstattung sei der Eindruck erweckt worden, von ihm ginge eine gewisse Gewaltbereitschaft aus, auch wenn er in den Presseberichten namentlich nicht erwähnt worden sei. In der Sache sei die Klage begründet. Das Gefährderanschreiben stelle einen Eingriff in seine Grundrechte dar und unterliege deshalb dem Gesetzesvorbehalt. Auf die polizeiliche Generalklausel habe das Anschreiben nicht gestützt werden können. Denn eine von ihm ausgehende konkrete Gefahr habe nicht vorgelegen. Weder sei er in der Vergangenheit als gewaltbereit aufgefallen, noch hätten Anhaltspunkte dafür bestanden, dass sich hieran zukünftig etwas ändern könnte.

Der Kläger hat beantragt

festzustellen, dass das Gefährderanschreiben der Polizeiinspektion Göttingen vom 7. Dezember 2001 rechtswidrig gewesen ist.

Die Bezirksregierung Braunschweig hat beantragt,

die Klage abzuweisen

Sie hat erwidert die Gefährderansprache, die auch gegenüber Hooligans und Mitgliedern der rechten Szene zur Anwendung gelange, sei keine Regelung. Soweit dem Klägern nahe gelegt werde, sich nicht an demonstrativen Aktionen gegen den EU-Gipfel zu beteiligen, handele es sich um eine Anregung, die keine Rechtswirkungen gegenüber dem Kläger begründe und ihn auch nicht in schutzwürdigen Rechtspositionen berühre. Darüber hinaus könne das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht im Ausland ausgeübt werden.

Das Verwaltungsgericht hat der Klage mit Urteil vom 27. Januar 2004 stattgegeben. Zur Begründung hat es ausgeführt, das Begehren sei als Feststellungsklage zulässig. Das Gefährderschreiben sei ein erledigter Realakt, durch den ein Rechtsverhältnis begründet worden sei. Mit ihm habe die Polizei in die grundgesetzlich geschützte Willensentschlussfreiheit des Klägers eingegriffen, überhaupt an Demonstrationen aus Anlass des EU-Gipfels in Brüssel zur Kundgabe einer (kollektiven) Meinung teilzunehmen. Von seinem objektiven Sinngehalt habe der Kläger das Gefährderschreibens als unmissverständliche Aufforderung verstehen dürfen und müssen, sich an Demonstrationen aus dem genannten Anlass nicht zu beteiligen. Das Anschreiben sei auch so zu verstehen, dass dem Kläger konkrete polizeiliche Maßnahmen für den Fall drohten, dass er sich an demonstrativen Aktionen beteilige. Das Feststellungsinteresse für die gewählte Klageart ergebe sich daraus, dass der Kläger bei zukünftigen Veranstaltungen oder Demonstrationen damit rechnen müsse, erneut ein Gefährderschreiben zu erhalten. Ferner habe der Kläger wegen der diskriminierenden Wirkung der angegriffenen Maßnahme ein Rehabilitationsinteresse. Der Eingriff in verfassungsrechtlich geschützte Rechtspositionen des Klägers sei materiell rechtswidrig. Die Voraussetzungen der polizeilichen Generalklausel lagen nicht vor. Zwar habe eine konkrete Gefahr vorgelegen. Angesichts der gewalttätigen Ausschreitungen bei Demonstrationen in Genua und anlässlich des EU-Gipfels in Göteborg habe die hinreichende Wahrscheinlichkeit bestanden, dass es bei den bevorstehenden Demonstrationen zum EU-Gipfel in Brüssel ebenfalls zu gewaltsamen Ausschreitungen von Globalisierungsgegnern komme. Die Befürchtung, dass sich diese Gefahren im Ausland realisieren, hindere nicht die Annahme einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit, weil die gefährdeten Rechtsgüter auch im Ausland grundrechtlich geschützt seien. Die Polizeiinspektion Göttingen habe den Kläger aber zu Unrecht als (Mit)Verursacher dieser Gefahr angesehen. Das vorliegende Erkenntnismaterial habe nicht die Prognose gerechtfertigt, der Kläger werde sich mit hinreichender Wahrscheinlichkeit an Demonstrationen anlässlich des EU-Gipfels in Brüssel gewalttätig oder in strafbarer Weise beteiligen.

Die Bezirksregierung Braunschweig hat am 16. Februar 2004 die Berufung gegen das am 5. Februar 2004 zugestellte Urteil, in dem die Berufung zugelassen wurde, eingelegt. Im Laufe des Berufungsverfahrens ist auf der Seite der Beklagten ein Parteiwechsel erfolgt. Mit Wirkung vom 1. November 2004 ist an die Stelle der Bezirksregierung Braunschweig die Polizeidirektion Göttingen getreten. Sie trägt zur Begründung der Berufung vor: Die Feststellungsklage sei mangels Bestehens eines Rechtsverhältnisses unzulässig. Das Gefährderschreiben vom 7. Dezember 2001 habe nicht die Qualität eines Verwaltungsaktes. Es gebe dem Kläger aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse lediglich den Ratschlag oder Hinweis, sich nicht an der Begehung von Straftaten im Rahmen demonstrativer Aktionen in Belgien zu beteiligen. Damit fehle es an der geforderten Intensität für einen Eingriff in die Freiheitsrechte. Die Ausübung der von dem Kläger angesprochenen Grundrechte beschränke sich auf das deutsche Staatsgebiet. Ein Deutscher habe keinen Anspruch auf Ausreise, um im

Ausland gegen den eigenen Staat zu agitieren. Der Hinweis in dem Gefährderanschreiben, der belgische Staat könne den Kläger möglicherweise mit einem Einreiseverbot belegen, stelle keinen Eingriff in deutsche Bürgergrundrechte dar, sondern gebe nur die internationale Rechtslage wieder. Ziel des Anschreibens sei es auch nicht, die Teilnahme des Klägers an Demonstrationen zu verhindern. Das Rehabilitationsinteresse für die Klage sei zu verneinen, weil der Kläger selbst das an ihn gerichtete Gefährderanschreiben veröffentlicht habe, da kein Verwaltungsakt ergangen sei, erübrige sich auch die Prüfung der Voraussetzungen der polizeilichen Generalklausel. Für Gefährderansprachen sei eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage nicht erforderlich, weil mit ihnen keine Eingriffe in Rechte des Adressaten verbunden seien. Sie enthielten lediglich Hinweise zur Rechtslage. Über die Datenschutzregelungen bis hin zu einem Lösungsverlangen habe der Kläger ausreichende Rechtsschutzmöglichkeiten gegen die Speicherung seiner Daten in den Dateien, die die Polizei in Bezug auf das Gefährderanschreiben ausgewertet habe.

Die Beklagte beantragt,

das erstinstanzliche Urteil abzuändern und die Klage abzuweisen.

Der Kläger beantragt,

die Berufung zurückzuweisen.

Er tritt dem Berufungsvorbringen der Beklagten unter Verteidigung des erstinstanzlichen Urteils entgegen.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird ergänzend auf die Gerichtsakte und die Verwaltungsvorgänge der Beklagten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe:

Die Berufung der Beklagten ist unbegründet.

Das Verwaltungsgericht hat zu Recht festgestellt, dass das Gefährderanschreiben der Polizeiinspektion Göttingen vom 7. Dezember 2001 rechtswidrig gewesen ist.

Die Feststellungsklage ist gemäß § 43 Abs. 1 VwGO zulässig. Durch Klage kann nach dieser Vorschrift die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses oder der Nichtigkeit eines Verwaltungsakts begehrt werden, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an der baldigen Feststellung hat. Hier geht es nicht um die Feststellung der Nichtigkeit eines Verwaltungsaktes oder um die Feststellung der Rechtswidrigkeit eines vorprozessual erledigten Verwaltungsaktes, für die nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ebenfalls auf § 43 VwGO zurückzugreifen ist (Urt. v 14 7 19996 C 7 98 -, NVwZ 2000, 63). Das Gefährderanschreiben ist kein Verwaltungsakt im Sinne des § 35 VwVfG (i V m § 1 NVwVfG). Nach der bundesgesetzlichen Begriffsbestimmung in Satz 1 der benannten Vorschrift ist Verwaltungsakt jede Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalles auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist. Mit dem Anschreiben vom 7. Dezember 2001 wird keine Regelung getroffen. Hiervon gehen auch die Beteiligten übereinstimmend aus. Eine

Regelung ist dann anzunehmen, wenn die Maßnahme der Behörde ihrem objektiven Gehalt nach darauf gerichtet ist, eine verbindliche Rechtsfolge zu setzen. Dies ist der Fall, wenn Rechte des Betroffenen unmittelbar begründet, geändert, aufgehoben, mit bindender Wirkung festgestellt oder verneint werden (BVerwG, Urt v 205 19877 C 8384-, BVerwGE 77, 268, Urt v 19620001 DB13 00 -, BVerwG 111, 246). Die beiden ersten Absätze des Anschreibens enthalten zum Teil wertende Tatsachenmitteilungen denen ein Regelungscharakter nicht beizumessen ist. Die Polizeiinspektion Göttingen verweist im ersten Absatz darauf, dass der Kläger im Zusammenhang mit versammlungsrechtlichen bzw. demonstrativen Aktionen polizeilich in Erscheinung getreten und es deshalb nicht auszuschließen sei, dass er auch in Zukunft an solchen Ereignissen teilnehmen werde. Im zweiten Absatz wird dargestellt, dass bei dem anstehenden EU-Gipfel wie in der Vergangenheit bei gleichgelagerten Ereignissen Demonstrationen zu erwarten seien und im Zuge dieser Aktionen mit gewaltsamen Ausschreitungen zu rechnen sei. Soweit dem Kläger im dritten Absatz des Anschreibens nahe gelegt wird, sich nicht an den oben näher beschriebenen Aktionen zu beteiligen enthält dieser Passus ebenfalls keine verbindliche Regelung. Das Verwaltungsgericht verweist zu Recht darauf, dass die Formulierung um zu vermeiden, dass Sie sich der Gefahr präventiver polizeilicher Maßnahmen (bis hin zur Zurückweisung an der deutsch-belgischen Grenze) oder strafprozessualen Maßnahmen aus Anlass der Begehung von Straftaten im Rahmen der demonstrativen Aktionen aussetzen, "keine unmittelbaren Rechtswirkungen zu Lasten des Klägers entfaltet. Mit dem Gefährderanschreiben sind allerdings zwischen dem Kläger und der Beklagten (bzw. der für ihre Rechtsvorgängerin handelnden Polizeibehörde) Rechtsbeziehungen entstanden, die ein konkretes und Streitiges, mithin feststellungsfähiges Rechtsverhältnis bilden. Unter einem feststellungsfähigen Rechtsverhältnis sind die rechtlichen Beziehungen zu verstehen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt aufgrund einer öffentlichrechtlichen Norm für das Verhältnis von (natürlichen oder juristischen) Personen untereinander oder einer Person zu einer Sache ergeben, kraft deren eine der beteiligten Personen etwas Bestimmtes tun muss, kann oder darf oder nicht zu tun braucht (BVerwG, Urt. v. 26.1.19968 C 19.94-, BVerwGE 100, 262). Die rechtlichen Beziehungen haben sich dann zu einem Rechtsverhältnis verdichtet wenn die Anwendung einer bestimmten Norm des öffentlichen Rechts auf einen bereits übersehbaren Sachverhalt Streitig ist; es bedarf einer hinreichenden Konkretisierung und darf sich nicht lediglich um die Klärung abstrakter Rechtsfragen handeln (BVerwG, Urt. v. 7.5.1987 3 C 53.86 -, BVerwGE 77, 207; von Albedyll, in: Bader/Funke-Kaiser/Kuntze/Von Albedyll, VwGO, 3 Aufl. 2005, § 43 RdNr. 7). Das erforderliche Rechtsverhältnis kann auch durch schlicht hoheitliches Handeln begründet werden (Kopp/Schenke, VwGO, 14. Aufl. 2005, § 43 RdNr. 18 und 25; von Albedyll, a.a.O. § 43 RdNr. 11 und 15) Bei dem Gefährderanschreiben handelt es sich um eine Erscheinungsform des zuletzt angesprochenen Verwaltungshandelns, das einen hinreichend bestimmten überschaubaren Sachverhalt betrifft und deshalb der Feststellung, ob mit ihm in Grundrechte des Klägers eingegriffen worden ist, zugänglich ist.

Die von der Polizeiinspektion Göttingen in dem Schreiben vom 7. Dezember 2001 gewählten Formulierungen waren geeignet, auf die durch die Freiheitsrechte des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Art. 8 Abs. 1 GG gewährleistete Willensentschließungsfreiheit des Klägers einzuwirken, überhaupt an Demonstrationen aus Anlass des EU-Gipfels in Brüssel zur Kundgabe einer (kollektiven) Meinung teilzunehmen. Den Stellenwert der genannten Grundrechte als Abwehrrechte hat das Verwaltungsgericht mit überzeugenden Erwägungen herausgearbeitet (vgl. S. 6 der UA) Dem erstinstanzlichen Gericht ist auch darin zuzustimmen, dass nicht jede Einflussnahme auf eine Willensentscheidung nach den Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Art 8 Abs. 1

GG einen Grundrechtseingriff darstellt, sondern darauf abzustellen ist, welche Wirkungen mit der Maßnahme erzielt werden sollen (vgl. Heintzen, VerwArch 1990 532, 537). Weist die Polizeibehörde auf mögliche Gefahren und Folgen einer Ausübung der grundgesetzlich geschützten Rechte allgemein hin ohne dass bereits gegenüber dem Adressaten konkrete Maßnahmen angesprochen oder angedroht werden, verbleibt für den Betroffenen ausreichend Handlungsspielraum, seine Willensentschließung unter Abwägung aller maßgeblichen Gesichtspunkte frei zu treffen. Wird er hingegen unter Bezugnahme auf ihm in der Vergangenheit zur Last gelegte Verfehlungen und auf die polizeiliche Erheblichkeit eines vergleichbaren Verhaltens aus Anlass einer konkret bevorstehenden Demonstration polizeilich angeschrieben, um dadurch seine Teilnahme zu verhindern, so kann der Spielraum für die Willensentschließung etwa aus Furcht vor polizeilichen Maßnahmen und Nachteilen so stark beeinflusst sein, dass der Betroffene keine Entschließungsfreiheit mehr für die Ausübung seiner Versammlungs- und Meinungsfreiheit für sich sieht. Unter Berücksichtigung dieser vom Verwaltungsgericht aufgezeigten Grundsätze ist dem Gefährderansprechen die Eingriffsqualität nicht abzuspochen.

Entgegen der Ansicht der Beklagten beschränkt sich das zitierte Schreiben nicht darauf den Kläger darauf hinzuweisen, dass nach belgischem Recht die Möglichkeit besteht ihn beim Versuch des Grenzübertritts von Deutschland nach Belgien zurückzuweisen. Mit der schriftlichen Ansprache bezweckte die Polizeibehörde vielmehr, den Kläger von einer Teilnahme an Demonstrationen in Brüssel anlässlich des dort stattfindenden EU-Gipfels von vornherein abzuhalten. Diese Absicht ergibt sich aus den eindeutigen Vorgaben des Erlasses des Niedersächsischen Innenministeriums vom 28 November 2001, wonach es Ziel polizeilicher Maßnahmen sei, u a die Anreise von Störern zum EU-Gipfel zu verhindern. Die Beklagte hat diese Absicht in ihrer Klageerwiderung im erstinstanzlichen Verfahren und auch in der Berufungsbegründung mittelbar eingeräumt, indem sie eine Parallele zum Einsatz von Gefährderansprechen bei Fußball-Hooligans hergestellt und erläutert hat, im Bereich dieses Personenkreises werde versucht, gewisse Personen von der Begleitung der eigenen Fußballmannschaft bei Auswärtsspielen abzuhalten. Die vorgenannte Absicht, die Willensentschließungsfreiheit des Klägers zu beeinträchtigen, kommt auch in der Wortwahl des Schreibens vom 7 Dezember 2001 zum Ausdruck Die Polizeibehörde belässt es nicht bei einem Hinweis zur Rechtslage oder einem unverbindlichen Ratschlag, sondern legt es dem Kläger nahe, sich nicht an demonstrativen Aktionen in Brüssel anlässlich des EU-Gipfels zu beteiligen. Darin ist eine unmissverständliche Aufforderung zu sehen, eine Teilnahme an den beschriebenen Veranstaltungen zu unterlassen. Dass diese Aufforderung zweckgerichtet das Verhalten des Klägers beeinflussen sollte, ergibt sich insbesondere aus dem mit einem Infinitiv eingeleiteten Satzteil: um zu vermeiden, dass Sie sich der Gefahr präventiver polizeilicher Maßnahmen im Rahmen der Gefahrenabwehr (bis hin zur Zurückweisung an der deutsch-belgischen Grenze) oder strafprozessualer Maßnahmen aus Anlass der Begehung von Straftaten im Rahmen der demonstrativen Aktionen aussetzen ...“. Der Kläger musste und durfte diese Formulierung so verstehen, dass er sich konkreten polizeilichen Maßnahmen aussetzt, falls er der Aufforderung nicht nachkommt. Mit dem Gefährderansprechen hat die Polizeibehörde somit gezielt und unmittelbar in die durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Art. 8 Abs. 1 GG garantierte Willensentschließungs- und Verhaltensfreiheit eingegriffen.

Dagegen wendet die Beklagte zu Unrecht ein, eine Beschränkung von Grundrechten des Klägers scheide aus, weil er beabsichtige, die angesprochenen Freiheitsrechte in Belgien auszuüben. Das Grundgesetz gelte nur in der Bundesrepublik Deutschland, nicht im Ausland.

Eine Ausreise aus der Bundesrepublik Deutschland sei dem Kläger nicht verboten worden. Mit dem Gefährderanschreiben werde lediglich darauf hingewiesen, dass der Kläger möglicherweise mit einem belgischen Einreiseverbot belegt werden könne. Diese Begründung verhilft der Berufung nicht zum Erfolg. Es ist zwar richtig, dass der Geltungsbereich des Grundgesetzes grundsätzlich auf das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland begrenzt ist (Sachs, in Sachs Grundgesetz, 3 Aufl 2002, Einführung RdNr28). Zu beachten ist allerdings, dass die Standards der Freiheit der Meinungsäußerung und des Rechts, sich zu versammeln, anknüpfend an Art. 10 und Art. 11 EMRK auch im EU-Gemeinschaftsrecht gewährleistet sind (vgl Art 6 Abs 2 EU und Art 11 und 12 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union). Darauf kommt es letztlich aber nicht an. Denn das Gefährderanschreiben ist nicht so zu verstehen, dass der Kläger allein vor polizeilichen Maßnahmen der belgischen Behörden gewarnt wird. In dem dritten Absatz des vorgenannten Schreibens ist ganz allgemein die Rede davon, dass sich der Kläger für den Fall seiner Entschließung, zu dem EU-Gipfel in Brüssel anzureisen, der Gefahr präventiver polizeilicher Maßnahmen im Rahmen der Gefahrenabwehr (bis hin zur Zurückweisung an der deutsch-belgischen Grenze) aussetze. Die Zurückweisung an der deutsch-belgischen Grenze wird nur als letztes polizeiliches Mittel angeführt. Ferner ist dem Schreiben nicht zu entnehmen dass nur eine Zurückweisung durch belgische Behörden in Betracht kommt. Angesprochen wird die Gefahr, dass gegen den Kläger schon in der Bundesrepublik Deutschland, also im Rahmen einer evtl. beabsichtigten Anfahrt nach Brüssel, polizeiliche Maßnahmen ergriffen werden. Als solche Präventivmaßnahmen kommen eine Ausreiseuntersagung gemäß § 10 Abs. 1 i.V.m. § 7 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2, § 8 PassG oder § 2 Abs. 2 PAuswG (selbst durch die Bundespolizei an der Grenze) und Meldeauflagen der Polizeibehörden in Betracht (vgl. Breucker, NJW 2004, 1631). Dieses polizeiliche Handeln bezöge sich im Falle des Einschreitens noch auf die Phase der Anreise zu einer von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 und Art. 8 Abs. 1 GG gedeckten Zusammenkunft. Dieser Bereich des Zugangs zu einer Versammlung wird von der Schutzgarantie des Art. 8 Abs 1 GG noch erfasst und ist am Maßstab der Verfassungsnorm zu messen (BVerfG, Beschl. v. 11.6.1991. 1 BvR 772/90 -, BVerfGE 84, 203, 209; Höfling, in: Sachs, GG, 3. Aufl. 2002, Art. 8 RdNr. 23). Dies gilt auch dann, wenn deutsche Staatsbürger das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland verlassen wollen, um an einer Versammlung im Ausland teilzunehmen. Die Anreise wird dann vom Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG erfasst (Dietel/Gintzel/Kfliesel, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 13. Aufl. 2004, § 1 RdNr. 71 u. 122). Belegt wird die vorgenannte Auslegung auch durch den Erlass des Niedersächsischen Innenministeriums vom 28. November 2001, der als durchzuführende Maßnahme nicht nur die Gefährderansprache, sondern auch weitere Maßnahmen wie Meldeauflagen und pass- und personalausweisrechtliche Beschränkungen bzw. Prüfung/ggf. Durchsetzung von Ingewahrsamnahmen, falls die vorgenannten Maßnahmen keinen Erfolg versprochen, anführt Ein feststellungsfähiges Rechtsverhältnis liegt somit vor.

Der Umstand, dass die polizeiliche Maßnahme mit dem Zugang des Gefährderanschreibens beendet und damit das Rechtsverhältnis erloschen ist, steht der Zulässigkeit des Klagebegehrens nicht entgegen. Gegenstand der Feststellungsklage kann auch ein vergangenes Rechtsverhältnis sein (BVerwG, Urt. v. 29-4.1997 1 C 2 95-, NJW 1997, 2534). Der Kläger hat auch ein berechtigtes Interesse an der Feststellung, dass das Gefährderanschreiben rechtswidrig gewesen ist, und zwar wegen einer Wiederholungsgefahr und auch wegen eines Rehabilitierungsbedürfnisses Unter dem Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr muss der Kläger damit rechnen, dass er in absehbarer Zeit bei einem vergleichbaren Sachverhalt erneut mit einem Gefährderanschreiben überzogen wird. Er ist mit

fünf gegen ihn eingeleiteten strafrechtlichen Ermittlungsverfahren und einer polizeilichen Überprüfung in der Kriminalakte bei der. Polizeiinspektion Göttingen und in bei dem Niedersächsischen Landeskriminalamt (LKA) und dem Bundeskriminalamt (BKA) geführten Dateien über „Gewalttäter links“ erfasst, die auch Grundlage des Gefährderanschreibens vom 7. Dezember 2001 gewesen sind. Damit besteht die hinreichende Wahrscheinlichkeit, dass der Kläger aus Anlass zukünftiger Veranstaltungen bzw. Demonstrationen, bei denen mit politisch motivierten Gewalttätigkeiten gerechnet wird, erneut Gefährderanschreiben erhalten wird. Dieser Begründung des Verwaltungsgerichts ist die Beklagte nicht entgegengetreten.

Der Kläger hat ferner ein ideelles Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit des Gefährderanschreibens. Dieses versucht ihm die Beklagte vergeblich mit dem Einwand abzusprechen, der Kläger selbst habe das Gefährderanschreiben den Medien zur Verfügung gestellt und müsse sich deshalb den in der Öffentlichkeit entstandenen „Makel“ zurechnen lassen. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist anerkannt, dass ein schutzwürdiges ideelles Interesse an der Rechtswidrigkeitsfeststellung nicht nur in den Fällen in Betracht kommt, in denen abträgliche Nachwirkungen der erledigten Verwaltungsmaßnahme fortbestehen. Vielmehr kann auch die Art des Eingriffs, insbesondere im grundrechtlich geschützten Bereich, verbunden mit dem verfassungsrechtlich garantierten Anspruch auf effektiven Rechtsschutz, erfordern, das Feststellungsinteresse anzuerkennen (BVerwG, Ürt. v. 29.4.1997 1 C 2.95 -, a.a.O.). Hierzu zählen nach der genannten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts namentlich Feststellungsbegehren, die polizeilichen Maßnahmen zum Gegenstand haben. Danach hat der Kläger ein schutzwürdiges Interesse an der begehrten Feststellung. Aus dem bereits zitierten Erlass des Niedersächsischen Innenministeriums vom 28 November 2001 ergibt sich, dass der Klagen als potentieller Störer und Gewalttäter bei demonstrativen Aktionen anlässlich des EU-Gipfels in Brüssel angeschrieben wurde. Der Kläger muss deshalb die Möglichkeit haben, die Rechtmäßigkeit dieses Gefährderanschreibens gerichtlich überprüfen zu lassen, um im Falle einer Rechtswidrigkeitsfeststellung eine Art Genugtuung (Rehabilitation) und damit wenigstens einen - wenn auch unvollkommenen - Ausgleich für eine rechtswidrige Verletzung seiner Grundrechte zu erlangen.

Die Feststellungsklage ist begründet. Das Gefährderanschreiben ist rechtswidrig gewesen.

Die Voraussetzungen für ein polizeiliches Eingreifen lagen nicht vor. Das Gefährderanschreiben setzt als polizeiliche Maßnahme eine Befugnisnorm voraus, die das Einschreiten gestattet. Die allgemeine Aufgabennorm des § 1 Abs. 1 Satz 3 NGefAG, wonach die Polizei im Rahmen der Aufgabe der Gefahrenabwehr insbesondere auch für die Verfolgung von Straftaten vorzusorgen und Straftaten zu verhüten hat, rechtfertigt nicht das polizeiliche Tätigwerden mittels Gefährderanschreiben. Sie würde nur dann ausreichen, wenn mit dem Gefährderanschreiben die Schwelle zum Grundrechtseingriff nicht überschritten wird (Heintzen, a.a.O., S. 533). Dies ist nach dem Vorgesagten nicht der Fall.

Das Gefährderanschreiben lässt sich nicht auf die polizeiliche Generalklausel des § 11 NGefAG stützen. Nach dieser Vorschrift kann die Polizei die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine Gefahr abzuwehren, soweit nicht die Vorschriften des 3. Teils die Befugnisse der Polizei besonders regeln. Ein Anwendungsfall des 3. Teils des NGefAG ist hier nicht gegeben. Maßgeblich ist also, ob eine Gefahr vorgelegen hat und der Kläger diese Gefahr verursacht hat, so dass das Gefährderanschreiben gegen, ihn als Verhaltensstörer gemäß § 6 Abs. 1

NGefAG zu richten war. Nach der Begriffsbestimmung des § 2 Nr. 1 a NGefAG ist Gefahr eine konkrete Gefahr, d.h. eine Sachlage, bei der im einzelnen Falle die hinreichende Wahrscheinlichkeit besteht, dass in absehbarer Zeit ein Schaden für die öffentliche Sicherheit eintreten wird. Der damit erforderlichen Gefahrenprognose ist das Tatsachenwissen zugrunde zu legen, das der Polizeibehörde zum Zeitpunkt ihres Einschreitens bekannt war. Anhand dieses Tatsachenwissens muss aus Sicht eines objektiven, besonnenen Amtswalters das Vorliegen einer Gefahr bejaht werden können (VGH Bad-Württ, Urt. v. 16.11.1999 - 1 5 1315/98 -, VGHBW-Ls 2000, Beilage 2, B 1, veröff. auch in juris; Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. Aufl. 1986, S. 411). Daran gemessen bestanden zum Zeitpunkt der Adressierung des Gefährderanschreibens an den Kläger keine ausreichenden Anhaltspunkte für eine von ihm ausgehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit.

Die handelnde Polizeibehörde durfte zwar nach ihren polizeilichen Erkenntnissen davon ausgehen, dass im Rahmen des EU-Gipfels in Brüssel die Gefahr gewalttätiger Ausschreitungen im Zuge geplanter Demonstrationen bestand. Während des EU-Gipfels in Göteborg vom 13. bis zum 16. Juni 2001 und des G-8-Gipfels vom 20. bis zum 22. Juli 2001 in Genua kam es zu massiven Auseinandersetzungen zwischen Polizei und Globalisierungsgegnern, an denen auch deutsche Staatsangehörige beteiligt waren. Es bestand deshalb begründeter Anlass zu der Befürchtung, dass auch nach Brüssel gewaltbereite Personen anreisen werden und dass Gewalttätigkeiten von den örtlichen Sicherheitskräften nicht verhindert werden können.

Die Polizeiinspektion Göttingen hat den Kläger jedoch zu Unrecht als Verhaltensstörer angesehen. Die der Behörde zum Zeitpunkt des Gefährderanschreibens vorliegenden Erkenntnisse rechtfertigten nicht die Annahme, der Kläger werde im Zuge des geplanten EU-Gipfels in Brüssel mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Straftaten durch eine gewalttätige Teilnahme an Demonstrationen oder ähnlichen Aktionen begehen. Grundsätzlich ist nur derjenige, der durch sein Verhalten unmittelbar eine Gefahr oder Störung verursacht, dafür polizeirechtlich verantwortlich (VGH Bad-Württ, Urt. v. 16.11.1999 - 1 S 1315/98-, a.a.O. Drews/Wacke/Vogel/Martens, a.a.O., S. 313). Aus Gründen der öffentlichen Sicherheit hätte daher das Gefährdenanschreiben in der Gestalt, in den es hier ergangen ist, an den Kläger nur gerichtet werden dürfen, wenn gerade in seiner Person die Gefahr von Rechtsverstößen bei dem bevorstehenden EU-Gipfel bestanden hätte. Dem Verwaltungsgericht ist darin zuzustimmen, dass eine Gefahrenprognose, den Adressat eines Gefährderanschreibens werde sich als Störer erweisen, nicht nur dann gerechtfertigt ist, wenn er bereits wegen der Begehung von mindestens einer auf den Anlass des Gefährderanschreibens bezogenen Gewalttat rechtskräftig verurteilt wurde und beweiskräftige Anhaltspunkte dafür vorliegen, der Verurteilte werde sich erneut an der Begehung gleichgelagerter Delikte beteiligen. Unterhalb dieser Schwelle kann eine Gefahr auch dann gegeben sein, wenn gegen eine Person in zeitlicher Nahe zu der polizeilichen Maßnahme und wegen einer Gewalttat, die im sachlichen Zusammenhang mit dem geplanten Gefährderanschreiben steht, staatsanwaltschaftlich ermittelt wurde, ohne dass es zu einer strafrechtlichen Sanktion gekommen ist. Auch in diesem Fall ist jedoch eine durch Tatsachen belegte Prognose zu verlangen, die Person werde mit hinreichender Wahrscheinlichkeit eine anlassbezogene Straftat verwirklichen. Daran gemessen hat das Verwaltungsgericht zu Recht das Vorliegen der Voraussetzungen des § 6 Abs 1 NGefAG in Bezug auf den Kläger verneint.

Von den in der bei der Polizeiinspektion Göttingen geführten Kriminalakte vermerkten sechs

Einzelерkenntnissen beziehen sich fünf auf Vorfälle, die zu weit zurückliegen oder in keinem Zusammenhang mit dem Anlass der polizeilichen Vorfeldmaßnahme, gewalttätige Auseinandersetzungen anlässlich des EU-Gipfels in Brüssel zu unterbinden, standen. Dies gilt namentlich für den in dem Urteil des Verwaltungsgerichts genannten Verdacht des Landfriedensbruches und der Störung öffentlicher Betriebe im Zusammenhang mit einem Castor-Transport im Jahr 1995. Dieses Ereignis lag zum Zeitpunkt der Fertigung des Gefährderanschreibens bereits sechs Jahre zurück und war daher angesichts der fehlenden zeitlichen Nähe nicht mehr verwertbar.

Der in der Kriminalakte genannte jüngste und sechste Tatbestand bietet ebenfalls keine tragfähige Tatsachengrundlage für die Annahme, der Kläger werde bei Demonstrationen oder ähnlichen Aktionen im Zuge des EU-Gipfels in Brüssel durch Gewalttaten straffällig werden. Er bezieht sich auf ein strafrechtliches Ermittlungsverfahren der Staatsanwaltschaft Göttingen (Az. 34 Js 19828/01) gegen den Kläger wegen des Verdachts des Widerstandes gegen Vollstreckungsbeamte gemäß § 113 StGB anlässlich einer Diskussionsveranstaltung mit dem Innenminister Bayerns, Dr. Beckstein, am 30. Mai 2001 in Göttingen. Dem Kläger wurde vorgeworfen, bei seiner Ingewahrsamnahme durch Polizeibeamte aktiven Widerstand geleistet zu haben. Die Staatsanwaltschaft stellte das Verfahren gemäß § 153 a, 170 Abs. 2 StPO mit der Begründung ein, die von dem Kläger angewendete Gewalt sei relativ gering gewesen und es bestünden keine Vorbelastungen nachdem der Kläger zuvor die erteilte Auflage, einen Geldbetrag von 200,- DM an eine gemeinnützige Einrichtung zu zahlen, erfüllt, jedoch darauf hingewiesen hatte, die Zahlung stelle kein Schuldeingeständnis hinsichtlich des ihm vorgeworfenen Vergehens dar.

Das letztgenannte Erkenntnismaterial ist für eine Gefahrenprognose des dargestellten Inhalts schon deshalb nicht geeignet, weil den Tatvorwurf im Zusammenhang mit einer politischen Veranstaltung in Göttingen erhoben wird dem Ort, in dem der Kläger zum damaligen Zeitpunkt gelebt hat. Der Kläger war bisher weder als Globalisierungsgegner aufgefallen noch lagen Erkenntnisse von, dass er bereits in der Vergangenheit zu dem EU-Gipfel in Brüssel vergleichbaren Veranstaltungen im Ausland angereist war bzw. sich dort an gewalttätigen Auseinandersetzungen beteiligt hatte. Es ist deshalb nicht nachvollziehbar, warum zum Zeitpunkt der Fertigung des Gefährderanschreibens Grund zu der Annahme bestanden haben soll, der Kläger werde dem Aufruf verschiedener Gruppierungen zur Teilnahme an Demonstrationen in Belgien folgen.

Der Senat folgt auch dem Verwaltungsgericht in seiner Einschätzung, dass der dem staatsanwaltschaftlichen Ermittlungsverfahren zugrunde liegende Verdacht, der Kläger habe Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte geleistet, nicht ausreicht, um ein Gefährderanschreiben an ihn zu richten. Der Tatvorwurf, der Kläger hübe versucht, einen in einer Polizeikette stehenden Polizeibeamten von hinten mit Gewalt anzugehen, reicht für die Gefahrenprognose, der Klägern werde sich als gewalttätiger Störer erweisen, nicht aus. Der Verdacht konnte nicht durch Zeugenaussagen oder beweiskräftige Indizien untermauert werden. Der Polizeibeamte, der den Kläger festgehalten hat, spricht in seiner Strafanzeige lediglich davon, es habe für ihn den Anschein gehabt, dass der Kläger einer Kollegen von rückwärts habe angehen wollen. Weitere Zeugenaussagen sind der Ermittlungsakte nicht zu entnehmen. Der genannte Polizeibeamte hat lediglich noch eine Lageskizze vorgelegt, die aber bezogen auf den Tatvorwurf wenig aussagekräftig ist, weil danach der Zugriff auf den Kläger bereits in einer Entfernung von 11,40 m von der Polizeikette vorgenommen wurde. Daraus lässt sich nicht ableiten, dass der Kläger beabsichtigt hat, einen Polizeibeamten anzugehen.

bzw. sogar anzugreifen. Soweit sich der Kläger dagegen gewehrt hat, von dem Polizisten, der die Strafanzeige gestellt hat, mittels einer Kopfumklammerung (sog. „Schwitzkasten“) festgehalten und abtransportiert zu werden, ist dieser Tatvorwurf wegen der Geringfügigkeit der angewendeten Gewalt und wegen des mangelnden Bezuges zum Anlass des Gefährderanschiebens nicht geeignet, eine Gefahrenprognose des Inhalts, der Kläger werde sich als Störer erwiesen, zu rechtfertigen.