

verurteilt, ist wider die menschliche Natur gerichtet und widerstrebt gesundem natürlichen Empfinden.

83

Es besteht der dringende Verdacht, daß mit der Vereinsgründung eine Verharmlosung nicht etwa bloß schuldlos empfangener homosexueller Veranlagung, sondern eine Verharmlosung nach wie vor sittenwidrigen gleichgeschlechtlichen Tuns und Verhaltens erstrebt wird. . . . Niemand, der die Welt mit offenen Augen betrachtet, wird leugnen, daß es sexuelle Verhaltensweisen gibt, die zu bejahren und solche, die abzulehnen sind, weil sie in sich unsittlich sind. Der Verdacht liegt nahe, daß Vorurteile in bezug auf jegliche sexuelle Verhaltensweisen abgebaut werden sollen, also auch in bezug auf solche die sittenwidrig und ärgerniserregend sein können.

Zur gesamten Problematik vgl. Georg Siegmund: *Die Natur der menschlichen Sexualität*, 3. Aufl., Würzburg 1973.

Da somit der Zweck und die Zielsetzung des Vereins gegen § 138 BGB verstößt, die Satzung daher nichtig ist, kann die Rechtsfähigkeit durch Eintragung in das Vereinsregister nicht erlangt werden. [. . .]

Es war zu entscheiden wie geschehen. – Vgl. §§ 57, 59, 60, 138 BGB.

Kosten: § 130 KostO

[Az: 4 AR 169/80]

Braun
Rechtspfleger

Urteil des Verwaltungsgerichts Hannover vom 14. 3. 1980

[Räumung des »Anti-Atom-Dorfes« Grohnde war rechtswidrig].

Im Namen des Volkes!
Urteil
in den Verwaltungsrechtssachen

1. des [. . .]

Kläger, [. . .]

gegen

die Gemeinde Emmerthal, vertreten durch den Gemeindedirektor, 3254 Emmerthal
1, Rathaus,

Beklagte, [. . .]

wegen Feststellung der Rechtswidrigkeit einer Ordnungsverfügung.

Das Verwaltungsgericht Hannover – 6. Kammer Hannover – hat [. . .] in der mündlichen Verhandlung am 14. März 1980 durch Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgericht Dr. Weidemann, Richter am Verwaltungsgericht Köhler, Richter am Verwaltungsgericht Bockemüller sowie die ehrenamtlichen Richter Korte und Köster für Recht erkannt:

I. Es wird festgestellt, daß rechtswidrig waren:

1. die Verfügung der Beklagten vom 22./23. August 1977 (Räumungsgebot),

2. die in dieser Verfügung gemäß § 80 Absatz 2 Nummer 4 der Verwaltungsgerichtsordnung getroffene Anordnung der sofortigen Vollziehung und
3. die Androhung des unmittelbaren Zwangs zur Durchsetzung der Verfügung am 23. August 1977.

II. Im übrigen werden die Klagen abgewiesen.

III. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens. [. . .]

Tatbestand:

Die Kläger begehren die Feststellung, daß die Räumung des »Anti-Atom-Dorfs« Grohnde rechtswidrig war. Dem liegt folgender Sachverhalt zugrunde:

Die Preußische Elektrizitäts-AG (Preußenelektra) in Hannover und die Gemeinschaftskraftwerk-Weser-GmbH (GKW), Porta-Westfalica-Veltheim, an der Elektrizitätswerke aus Bielefeld, Hameln, Minden und Herford beteiligt sind, erhielten vom Niedersächsischen Sozialminister am 8. 6. 1976 die »Erste Teilgenehmigung zur Errichtung des Kernkraftwerks Grohnde« im wesentlichen als Standortgenehmigung; die Genehmigung umfaßte nicht den Einbau von maschinentechnischen und elektrotechnischen sowie apparativen Anlagen. Der Landkreis Hameln-Pyrmont erteilte der Gemeinschaftskraftwerk-Grohnde-GmbH (Grohnde-GmbH), Emmerthal, ebenfalls am 8. 6. 1976 die Baugenehmigung zur Errichtung der von der Ersten Teilgenehmigung des Sozialministers umfaßten Bauteile. Die Gesellschaften begannen alsbald nach Erteilung der Genehmigungen mit dem Bau des Kernkraftwerks Grohnde an der Weser; das Baugelände an der damaligen Bundesstraße 83 – die Bundesfernstraße ist inzwischen im Bereich zwischen den Ortschaften Kirchhösen und Grohnde der beklagten Gemeinde nach Westen verlegt – liegt im Außenbereich, und zwar von den nächstgelegenen Ortschaften (Kirchhösen und Grohnde) jeweils etwa 1,8 km entfernt. Die Genehmigungen des Sozialministers wurden von der Stadt Hameln und anderen Einzelklägern, darunter einer pharmazeutischen Fabrik, angefochten; in den Verfahren auf einstweiligen Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO gab das Verwaltungsgericht Hannover – II. Kammer Hannover – dem Antrag der pharmazeutischen Fabrik in Emmerthal statt und untersagte den Weiterbau bis zur Entscheidung über die Klage ab einem Zeitpunkt von zwei Monaten nach Zustellung des Beschlusses (VG Hannover, Beschl. v. 2. 6. 1977 – IID 28/77 –), lehnte indessen die übrigen Anträge auf einstweiligen Rechtsschutz ab. Dabei ging die II. Kammer davon aus, daß an sich ein überwiegendes öffentliches Interesse an dem Weiterbau bestehe, mit Rücksicht auf die Produkte des pharmazeutischen Betriebs aber die Klage dieses Beteiligten nicht als aussichtslos erscheine (VG Hannover, a.a.O., S. 46 ff., 49).

Der Bau durch die Grohnde-GmbH nahm zunächst nur den Bereich westlich der weiter benutzten Bundesstraße 83 in Anspruch; das Gelände östlich – zur Weser hin – blieb unbebaut. Es stand im Eigentum des Landes Niedersachsen – Domänenverwaltung – und wurde landwirtschaftlich genutzt. Das Baugelände war eingezäunt.

Ein Teil des Geländes östlich des Baugeländes zwischen der Bundesstraße und der Weser wurde vom Land Niedersachsen an die Grohnde-GmbH verkauft und am 11. 3. 1977 aufgelassen; die Eigentumsänderung wurde im Grundbuch am 28. 7. 1977 eingetragen. Unter dem 10. 9. 1976 schrieb die Grohnde-GmbH an den Landwirt Hans-Ulrich Uibleisen jun. in Emmerthal 4, sie sei bereit, dem Landwirt die von diesem bisher genutzten Flächen für das kommende Wirtschaftsjahr unentgeltlich zur

Bewirtschaftung zu überlassen; die Flächen würden von der Grohnde-GmbH noch nicht in Anspruch genommen. Allerdings behalte sich die Grohnde-GmbH vor, falls das aus betrieblichen Gründen erforderlich werde, auf die Flächen zurückzugreifen und notfalls eine Entschädigung zu zahlen.

Auf einem Teil dieses landwirtschaftlichen Geländes bildete sich gegenüber der Baustelle der Grohnde-GmbH am 12./13. 6. 1977 ein »Lager« von Kernkraftgegnern, das sich in der Folgezeit zum sog. »Anti-Atom-Dorf Grohnde« (AAD) verfestigte. Das AAD-Gelände war über einen Parkplatz von der Bundesstraße 83 aus zugänglich. Es wurden »Freundschaftshäuser«, Holzhäuser der Kornstraße Hannover sowie einer Bürgerinitiative Hamburg-Ost, ein Spenden- und Informationsstand, Backofen-, Küchen-, Toiletten-Häuschen, ein Windrad und ein Brunnen errichtet; im übrigen wurden Zelte aufgeschlagen.

Nördlich des »Dorfs« war im Rohbau das Pumpwerk R 41 errichtet, das zusammen mit dem Pumpwerk R 40 Oberflächenwasser des Kernkraftgeländes in die Weser ableiten sollte. Dieses Gelände war nicht eingezäunt.

Der Oberkreisdirektor des Landkreises Hameln-Pyrmont veranlaßte eine Untersuchung durch das Gesundheitsamt Hameln wegen des im AAD verwendeten Trinkwassers und wegen der Toiletten. Das Gesundheitsamt Hameln stellte im Juni 1977 fest, daß keine gesundheitlichen Gefahren drohten, schlug aber eine Anordnung wegen des Trinkwassers vor. Eine erneute Untersuchung im August 1977 führte zu keinen weiteren Maßnahmen. Die Beklagte ordnete unter dem 11. 7. 1977 durch eine auf das Bundesseuchengesetz gestützte und an »die Benutzer des Baugeländes neben der Kiesgrube« gerichtete Verfügung an, daß das Trinkwasser aus dem fahrbaren Wasserbehälter für menschliche Gebrauchs- und Genusszwecke nur in abgekochtem Zustand verwendet werden dürfe und daß an dem Wasserbehälter ein entsprechendes Hinweisschild anzubringen sei.

Die »HERSA-Schutz, Bewachungsgesellschaft, Objekt Grohnde« stellte unter dem 3. 2. 1978 einen Katalog von Störungen zusammen, auf den wegen der Einzelheiten verwiesen wird (Bl. 30a-c der Verfahrensakte 6 VG A 557/77); ebenfalls verwiesen wird auf die Zusammenstellung der Dezerne Schutz- und Kriminalpolizei der Bezirksregierung Hannover vom 15./18. 5. 1979 (Beiakten C und D zu 6 VG A 557/77). Am 21. 7. 1977 nachts wurde vor dem AAD und der Grohnde-GmbH-Baustelle ein mit Kranteilen für die Baustelle beladener Lastwagen angehalten und entladen; an dem Lkw wurden die Reifen zerstochen. [...] Ein undatiertes »Extra-Blatt« mit den Hervorhebungen »Widerstand ist möglich« und »Widerstand ist nötig« befürwortete die Behinderung von Transporten zur Durchsetzung des Baustopps und rief dazu auf, den praktischen Widerstand zu organisieren (Blatt 30d der Verfahrensakte 6 VG A 557/77).

Aus einem ebenfalls undatierten Flugblatt (Beiakte D, Anlage 3) ergibt sich, daß sich eine »Emmerthaler Bürgerwehr« gebildet hatte; das Flugblatt rief dazu auf, »jetzt . . . endlich, dem Chaos in Emmerthal entschlossen entgegenzutreten«, weil die »Saat der Gewalt« aufgehe und »unser Staat . . . uns im Stich« lasse.

Mit Schreiben vom 27. 7. 1977 an den Regierungspräsidenten in Hannover berichtete die Grohnde-GmbH, das im Rohbau erstellte Pumpwerk R 41 solle nun fertiggestellt werden, weil im Fall des Baustopps das gesamte Oberflächenwasser vom Baugrundstück abzuleiten sei. Andernfalls seien nicht nur die errichteten Bauteile gefährdet, sondern es drohe auch eine Wassergefahr für die umliegenden Grundstücke. Die Besetzer behinderten die Bauarbeiten. Die erforderlichen Baugenehmigungen, darunter diejenige für einen Bauzaun, lägen inzwischen vor. Der Zaun sei notwendig und nur unter Polizeischutz zu errichten. Es werde um Einleitung der »notwendigen polizeilichen Maßnahmen« gebeten. [...]

Der Gemeindedirektor der Beklagten gab am Morgen des 23. 8. 1977 gegen 7.10 Uhr bekannt, daß eine Ordnungsverfügung zugestellt werden solle und bereit gelegt werde. Er gab ferner ab 7.15 Uhr auszugsweise über Lautsprecher den Inhalt der Verfügung wie folgt bekannt:

»Gemäß §§ 1, 29, 30 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung fordere ich Sie auf, innerhalb von 60 Minuten nach Bekanntgabe der Verfügung das besetzte Gelände östlich der B 83 – Anti-Atom-Dorf – unter Mitnahme Ihrer persönlichen Habe zu verlassen. Im Falle der Nichtbefolgung dieser Aufforderung wird zur Vollstreckung gemäß § 35 SOG unmittelbarer Zwang angewendet werden, was ich Ihnen hiermit gemäß § 37 SOG ausdrücklich androhe. Gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung ordne ich die sofortige Vollziehung an.

Ich fordere Sie nochmals auf, das Gelände unter Mitnahme Ihrer persönlichen Habe zu verlassen. Für zurückgelassene Gegenstände wird keine Haftung übernommen. Soweit beim Verlassen des Geländes Gegenstände sichergestellt werden, können Sie diese morgen, Mittwoch, dem 24. 8. 1977, ab 12.00 Uhr, auf dem Betriebshof des Landkreises Hameln-Pyrmont in Hameln, Ohsener Straße 2, abholen.«

An diese Bekanntgabe schloß sich gegen 7.20 Uhr die Durchsage der (Vollzugs-) Polizei an, welche die Besetzer aufforderte, sich zur Überprüfung der Personalien zum Ausgang an die Bundesstraße 83 zu begeben.

Zu diesem Zeitpunkt befanden sich, Zeitungsberichten zufolge (vgl. Bl. 6, 19 der Verfahrensakte 6 VG A 557/77), zwischen 200 und 210 Besucher auf dem Gelände. Nur wenige Besetzer verließen das Gelände freiwillig. Das Gelände wurde nach Ablauf der gesetzten Frist geräumt; die Besetzer mußten ihre Personalien angeben. An Gegenständen wurden beschlagnahmt: zehn Schlagstöcke aus Holz, zwei feststehende Messer, Pläne für Bauten im AAD, ein Film und mehrere Drucksachen. [...]

Entscheidungsgründe:

Die Klage hat keinen Erfolg, soweit sie die Durchsetzung der Verfügung der Beklagten im Weg unmittelbaren Zwangs betrifft (A.). Im übrigen (B.) ist die Klage zulässig (I.) und begründet (II.).

A. Die Kläger können mit ihren Klagen gegen die Gemeinde Emmerthal nicht feststellen lassen, daß die Durchführung der Verfügung der Beklagten vom 22./23. 8. 1977 im Weg des unmittelbaren Zwangs rechtswidrig war.

Die Klagen haben insoweit keinen Erfolg, weil die Kläger erkennbar durch keine Maßnahme der beklagten Gemeinde verletzt und damit in ihren Rechten betroffen sein können (§ 42 Abs. 2 VwGO). Die Ausübung des unmittelbaren Zwangs i. S. des § 36 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung v. 21. 6. 1951 (Nds.GVBl. Sb I 89), zum Zeitpunkt der Räumung 1977 zuletzt geändert durch Gesetz vom 2. 12. 1974 (Nds.GVBl. 535) – SOG 74 – ist nämlich allein den Polizeibehörden vorbehalten (§ 35 Abs. 1 SOG 74, 2. Halbsatz). Das niedersächsische Ordnungsrecht, das zwischen Verwaltungs- und (Vollzugs-)Polizeibehörden unterscheidet (vgl. bes. § 2 SOG 74), sieht die Polizei als eine Angelegenheit des Landes an (§ 52 Abs. 1 Sog 74). Die Gemeinden sind zwar Verwaltungsbehörden (§ 44 Buchst. a SOG 74), aber nicht Polizeibehörden (vgl. § 52 Abs. 2 SOG 74); [...]

B. Soweit sich die Kläger gegen die Verfügung der Gemeinde selbst und deren Nebenstimmungen (Anordnung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO sowie Androhung des unmittelbaren Zwangs) wenden, sind ihre Klagen zulässig (I.) und begründet (II.).

I. Die Klagen gegen das Räumungsgebot und gegen die Androhung des unmittelbaren Zwangs sind als Fortsetzungsfeststellungsklagen analog § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO zulässig (1.). Die Kläger können in diesem Verfahren jedenfalls wegen der Besonderheiten des Falls auch einen Feststellungs-Ausspruch über die Anordnung der sofortigen Vollziehung verlangen (2.).

1. Räumungsgebot wie Androhung des unmittelbaren Zwangs in der Verfügung vom 22./23. 8. 1977 sind Verwaltungsakte (vgl. zur Androhung eines Zwangsmittels: §§ 35 Abs. 1; 37 Abs. 1 S. 1, 2, 5 SOG 74 sowie Drews-Wacke-Vogel-Martens, Gefahrenabwehr, 8. Aufl., Bd. I, S. 309; BVerwG, Urt. v. 19. 10. 1971 – BVerwG I C 2.70 –, DÖV 1972, 425, 426; vgl. auch § 37 Abs. 5 SOG 74 für die Festsetzung).

Es entspricht der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, bei Verwaltungsakten, die sich erledigt haben, bevor Rechtsbehelfe gegen sie haben eingelegt werden können, als nachträglichen Rechtsschutz die Fortsetzungsfeststellungsklage entsprechend § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO zuzulassen (BVerwG, Urt. v. 9. 2. 1967 – BVerwG I C 49.64 –, BVerwGE 26, 161, 164; Urt. v. 1. 7. 1975 – BVerwG I C 35.70 –, BVerwGE 49, 36, 39; Urt. v. 15. 3. 1977 – BVerwG I C 27.75 –, NJW 1977, 2228). [...]

Die Kläger können sich indessen auf ein »Rehabilitierungsinteresse« berufen (vgl. insoweit Kopp § 113 Rdnr. 61; Redeker/von Oertzen § 113 Rdnr. 15). Ein solches Interesse hat die höchstrichterliche Rechtsprechung gerade bei vollzogenen polizeilichen Maßnahmen wiederholt anerkannt (vgl. BVerwG, Urt. v. 9. 2. 1967, BVerwGE 26, 161 ff.: »Schwabinger Krawalle«; BVerwG, Urt. v. 26. 2. 1974 – BVerwG I C 31.72 –, BVerwGE 45, 51 ff.: »Festhalten eines Demonstranten am Flughafen«; BVerwG, Urt. v. 1. 7. 1975, BVerwGE 49, 36 ff.: »Ausländermaßnahmen bei Schah-Besuch«). Wie insbesondere in der neueren Entscheidung zum Beamtenrecht zum Ausdruck kommt (BVerwG, Beschl. v. 4. 3. 1976 – I WB 54.74 –, BVerwGE 53, 134, 138), ist ein »Rehabilitierungs-Interesse« schon dann anzunehmen, wenn die hoheitliche Maßnahme mit einem Verhalten begründet wird, das geeignet ist, den Betroffenen in der Achtung der Öffentlichkeit herabzusetzen (vgl. insoweit auch Kopp § 113 Rdnr. 61). Dem ist genügt, weil die Kläger geltend machen, daß durch die Räumung in ihre Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1; 5 Abs. 1; 8 Abs. 1 GG eingegriffen wurde, ihr Verhalten grundrechtskonform war und ihnen Straftaten einzelner nicht haben kollektiv zugerechnet werden können.

Dem steht die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts von 1977 nicht entgegen (BVerwG, Urt. v. 15. 3. 1977 – BVerwG I C 27.75 –, NJW 1977, 2228); denn das Gericht hatte lediglich aus den konkreten Umständen des dortigen Falls das Rechtsschutzinteresse deshalb verneint, weil die Behörde ihre Verfügung aufgrund neu gewonnener Erkenntnisse aufgehoben hatte. Dadurch hatte die Behörde die »Rehabilitierung« selbst herbeigeführt, ohne hierzu durch Urteil gezwungen werden zu müssen. Diesem Fall ist der hier zur Beurteilung stehende nicht vergleichbar; denn eine »Rehabilitierung« durch Wiederherstellen des Zustands vor der Räumung und der Androhung von Zwangsmitteln ist nicht möglich, und die Beklagte hat auch keine Erklärung des Inhalts abgegeben, daß sie die seinerzeit getroffenen Maßnahmen nicht mehr billigt. [...]

2. Gleiches wie für die Zulässigkeit der Klage gegen das Räumungsgebot und die Androhung des unmittelbaren Zwangs gilt nicht notwendig für den Feststellungsantrag hinsichtlich der besonderen Maßnahme nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO (Anordnung der sofortigen Vollziehung der Verfügung vom 22./23. 8. 1977). Die Kammer hält indessen auch diesen Antrag für zulässig und im Rahmen eines Hauptverfahrens (Klageverfahrens) jedenfalls dann für verfolgbar, wenn einstweili-

ger Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO gegen die besondere Anordnung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO aus tatsächlichen Gründen nicht zu erlangen war (vgl. Art. 19 Abs. 4 GG).

Allerdings wird von der herrschenden Auffassung die Möglichkeit verneint, § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO entsprechend im Verfahren auf einstweiligen Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO heranzuziehen (vgl. Redeker-von Oertzen, § 113 Rdnr. 18; OVG Münster, Beschl. v. 5. 1. 1977 – XIII B 1375/75 –, JZ 1977, 398; OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 10. 10. 1977 – 2 B 102/77 –, JZ 1977, 796; BayrVGH, Beschl. v. 9. 1. 1978 – Nr. 29 I 77 –, BayVBl. 1978, 190). Soweit eine analoge Anwendung auch für § 80 Abs. 5 VwGO befürwortet wird, ist diese Ansicht damit begründet, daß es sich bei dem Verfahren auf einstweiligen Rechtsschutz um ein selbständiges Verfahren handele, für das mangels anderweitiger Regelung die Grundsätze für das Klagverfahren Geltung beanspruchen könnten (vgl. Kopp § 80 Rdnr. 90). Die Kammer hat bislang offengelassen, ob § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO entsprechend auf das Verfahren nach § 80 Rdnr. 90. Die Kammer hat bislang offengelassen, ob § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO entsprechend auf das Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO anwendbar sein kann (vgl. VG Hannover, Gerichtsbescheid vom 23. 1. 1979 – VI A 240/78 –, S. 10).

Ersichtlich betrifft der Meinungsstreit indessen vor allem die Frage, ob der Antragsteller im Verfahren nach § 80 Abs. 5 VwGO wie der Kläger bei einer Anfechtungsklage nach Erledigung des Verwaltungsakts (oder der Maßnahme nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO) auf den Fortsetzungsfeststellungsantrag »übergehen« kann. Hiervon ist die vorliegende Fallkonstellation zu unterscheiden, bei der es faktisch gar nicht möglich war, den Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO überhaupt zu stellen, um eine Aufhebung der Maßnahme nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO zu erreichen. Spricht in dem Normalfall (Übergehen vom Antrag, die aufschiebende Wirkung zu erlangen, auf den Feststellungsantrag) Überwiegendes aus Gründen der Systematik des § 80 Abs. 5 VwGO wie des Charakters des Verfahrens (Ziel allein, die sofortige Vollziehung zu beseitigen) dafür, der herrschenden Auffassung zu folgen, so muß sich eine solche Auslegung der §§ 80 Abs. 5; 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO in dem hier vorliegenden Sonderfall indessen am Maßstab der Verfassung (Art. 19 Abs. 4 GG) messen lassen.

Nach Auffassung der Kammer wäre eine Auslegung einfachen Gesetzesrechts, die zum Ausschluß der Nachprüfbarkeit hinsichtlich der Anordnung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO überhaupt führen würde, mit der Rechtsschutzgarantie der Verfassung nicht zu vereinbaren. Art. 19 Abs. 4 GG gewährt nicht nur Rechtsschutz gegen jede hoheitliche Maßnahme der vollziehenden Gewalt, sondern verlangt, daß gerichtlicher Rechtsschutz (Rechtsschutz durch den Richter) »effektiv« ist (BVerfG, Beschl. v. 18. 7. 1973 – 1 BvR 23, 155/73 –, BVerfGE 35, 382, 402, m. w. N.; Beschl. v. 19. 10. 1977 – 2 BvR 42/76 –, BVerfGE 46, 166, 178). Das Verfassungsrecht verbietet damit nicht nur, daß die Behörde irreparable Maßnahmen schafft, bevor die Gerichte deren Rechtmäßigkeit geprüft haben (BVerfGE 35, 286, 401/402), sondern verlangt darüber hinaus sogar, daß der Gesetzgeber einstweiligen Rechtsschutz ermöglicht, wenn sonst durch die Verweisung nur auf die Klage unzumutbare, anders nicht abwendbare Nachteile nicht vermieden werden können (BVerfGE 46, 166, 179).

Mit diesen Grundsätzen mag zwar vereinbar sein, daß mit Rücksicht auf Art. 19 Abs. 4 GG eine Regelung nicht erforderlich ist, die den Übergang vom Sachantrag nach § 80 Abs. 5 VwGO auf einen Feststellungsantrag nach Erledigung der Maßnahme gestattet; Art. 19 Abs. 4 GG wäre aber verletzt, wenn einfaches Gesetzesrecht dahin auszulegen wäre, daß eine Anordnung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO zu keinem Zeitpunkt überprüft werden könnte.

Dies zwingt zu einer jedenfalls »verfassungskonformen Auslegung« des einfachen Gesetzesrechts. Bei der Frage, ob der danach gebotene nachträgliche Rechtsschutz gegen die Anordnung der Beklagten nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO im Verfahren zur Hauptsache (Fortsetzungsfeststellungsklage analog § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO) oder durch einen Antrag entsprechend § 80 Abs. 5 VwGO zu leisten ist, hat sich die Kammer davon leiten lassen, daß der Anordnung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO keine selbständige Bedeutung zukommt, sondern daß sie nur als zusätzliche Maßnahme für einen zugrunde liegenden Verwaltungsakt denkbar ist, dessen sofortige Durchsetzung sie allein sichern soll. Das rechtfertigt es, die Maßnahme nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 VwGO jedenfalls zusammen mit dem Verwaltungsakt anzugreifen, und zwar einheitlich mit der gegen den Verwaltungsakt in der Hauptsache zulässigen Fortsetzungsfeststellungsklage analog § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO.

Die Kläger können sich auch für diesen zusätzlichen Streitgegenstand auf das »Rehabilitations-Interesse« berufen, das ihre Klage gegen das Räumungsgebot trägt. Sie machen damit geltend, daß der zugrunde liegende Verwaltungsakt jedenfalls nicht so erkennbar rechtmäßig war, daß er ohne Anrufung der Gerichte hatte ins Werk gesetzt werden dürfen.

II. Die Fortsetzungsfeststellungsklage entsprechend § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO gegen das Räumungsgebot, die Anordnung der sofortigen Vollziehung und gegen die Androhung des unmittelbaren Zwangs nach Ablauf der 60-Minuten-Frist hat auch in der Sache Erfolg.

Die Kläger können zwar nicht geltend machen, die Beklagte habe ihre Maßnahmen vom 22./23. 8. 1977 nicht auf das allgemeine Ordnungsrecht stützen dürfen, weil in Wahrheit eine »Spontan-Demonstration« vorgelegen habe (1.); die von der Beklagten gesetzte und erzwungene kurze Räumungsfrist von nur 60 Minuten ist aber zu beanstanden, weil dadurch entgegen der Rechtsschutzgarantie der Verfassung irreparable Maßnahmen getroffen wurden, ohne daß die Kläger die Möglichkeit hatten, dagegen wenigstens einstweiligen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen (2.).

1. Allerdings müßten die mit der Feststellungsklage zulässigerweise angegriffenen Maßnahmen der Beklagten schon mangels Zuständigkeit der Gemeinde für unrechtmäßig erklärt werden, wenn es sich bei der Räumung am 23. 8. 1977 um eine »Spontan-Demonstration« gehandelt oder eine »Spontan-Demonstration« seit dem 12./13. 6. 1977 bis zum Tag der Räumung angedauert hätte. [...] Die Kammer ist indessen der Auffassung, daß das Vorhandensein der am 23. 8. 1977 auf dem Gelände des »Anti-Atom-Dorf« angetroffenen Besetzer keine Versammlung im Sinne des Versammlungsrechts (VersG 53) gewesen ist. [...]

Die Kammer verneint die Voraussetzungen für eine Versammlung im Sinne des § 15 VersG 53 vor allem deshalb, weil wesentliches Mittel der »Demonstration« gegenüber dem Bau des Kernkraftwerks Grohnde nicht die Ansammlung von Menschen, sondern die bauliche Verfestigung zu einem »Dorf« gewesen ist. Das Versammlungsgesetz definiert den Begriff der »Versammlung« auch in seiner Neufassung (Fassung der Bekanntmachung vom 15. 11. 1978 – BGBl. I 1790 – VersG 78 –) nicht. Nach allgemeiner Auffassung ist aber als Versammlung im Sinne des VersG nur eine Mehrheit natürlicher Personen anzusehen, die zusammengekommen sind, um gemeinsam in öffentlichen Angelegenheiten durch Diskussion oder Demonstration eine Aussage zu machen (Dietel-Gintzel, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 6. Aufl., S. 16/17, VersG § 1 Rdnr. 2, 3; vgl. auch Herzog bei Maunz-Dürig-Herzog-Scholz, GG, Art. 8 Rdnr. 40 ff.; v. Münch, GG, Art. 8 Rdnr. 10). Mittel der »Demonstration« ist danach allein die kollektive Aussage. Offenbar auf dieser Grundlage, wesentlich auf das Demonstrationsmittel abzustellen, haben

Bundesverfassungsgericht und Bundesverwaltungsgericht keine »Versammlung« angenommen, wenn über einen Informationsstand als Mittel der Meinungsäußerung lediglich Druckschriften angeboten und Vorübergehende angesprochen werden sollen; denn insoweit handele es sich nur um eine Kommunikation *mit* Einzelpersonen und nicht um eine Kommunikation *mittels* Gruppenbildung (BVerwG, Urt. v. 7. 6. 1978 – BVerwG 7 C 5.78 –, Buchholz 11 (GG) Art. 5 Nr. 42, S. 5, 10/11; vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 22. 6. 1976 – 1 BvR 306/76 –, NJW 1977, 671). [...] Für das Einschreiten aufgrund allgemeinen Ordnungsrechts ergibt sich die Zuständigkeit der beklagten Gemeinde aus § 46 Abs. 2 SOG 74.

2. Die Kläger haben, soweit ihre Klage entsprechend § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO zulässig ist, Erfolg, weil das Räumungsgebot, die Anordnung der sofortigen Vollziehung und die Androhung des unmittelbaren Zwangs sich wegen der Kürze der gesetzten Frist als unrechtmäßig erweisen. [...]

Die Fristbestimmung von 60 Minuten zur Räumung des »Anti-Atom-Dorfs« verstößt gegen die Rechtsschutzgarantie des Grundgesetzes (Art. 19 Abs. 4 GG). Die von der Beklagten am 23. 8. 1977 getroffenen Maßnahmen erweisen sich als unrechtmäßig; denn von dem Grundsatz des Art. 19 Abs. 4 GG war keine Ausnahme geboten.

Art. 19 Abs. 4 GG verbietet, daß eine Behörde irreparable Maßnahmen trifft, ohne daß der Betroffene zuvor Gelegenheit hatte, durch ein Gericht die Rechtmäßigkeit der Maßnahme überprüfen zu lassen (BVerfGE 35, 382, 401; BVerwGE 16, 289, 292; 17, 83, 86; Drews-Wacke-Vogel-Martens, a.a.O., S. 309; Dürig bei Maunz-Dürig-Herzog-Scholz Art. 19 IV Rdnr. 12; Leibholz-Rinck, GG, Art. 19 Rdnr. 7, S. 436, m.w.N.). Keinem der Kläger war es möglich, innerhalb einer Stunde nach Verkündung der Verfügung der Beklagten am 23. 8. 1977 wenigstens einstweiligen Rechtsschutz bei dem Verwaltungsgericht nach § 80 Abs. 5 VwGO zu erlangen. Dieser Grundsatz gilt – wie die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zeigt (BVerwGE 16, 289 ff.; 17, 83 ff.) –, gerade auch gegenüber polizeilichen (ordnungsbehördlichen) Maßnahmen. Er ist auch dann zu beachten – wie sich aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt (BVerfGE 35, 382 ff.) –, wenn die Behörde meint, zum schnellen Eingreifen wegen besonderer Sicherheitsbelange gezwungen zu sein (vgl. Sachbericht bei BVerfGE 35, 382, 387).

Mit Rücksicht auf diese gefestigte Rechtsmeinung hält die Kammer eine Abweichung auch in Fällen des Vorgehens gegen eine Vielzahl von Menschen oder in Fällen von »Besetzungen« nicht für vertretbar. Nach ihrer Auffassung setzt sie sich mit ihrer in einem »Hausbesetzungsfall« getroffenen Entscheidung nicht in Widerspruch (vgl. VG Hannover, Urt. v. 9. 12. 1974 – VI A 98/73 –: »Arndtstraße«; im wesentlichen bestätigt durch OVG Lüneburg, Urt. v. 3. 5. 1977 – V OVG A 25/76 –). Allerdings haben beide Gerichte in diesen Entscheidungen die Kostenleistungsbescheide wegen eines Polizeieinsatzes zur Durchführung der Räumung des besetzten Hauses in Hannover für rechtmäßig gehalten, ohne auf die Frage des Art. 19 Abs. 4 GG einzugehen. Der Fall »Arndtstraße« zeichnete sich indessen durch eine besondere Konstellation aus: Die Hausbesetzer hatten alsbald nach ihrem Einzug in das in fremdem Eigentum stehende Haus Fenster und Türen mit Querhölzern versperrt und durch Flugblätter sowie in einem Rundfunk-Interview erklärt, sie würden nicht »kampflos« aufgeben, sondern das Haus »mit allen zur Verfügung stehenden Mitteln verteidigen« (OGV Lüneburg, Urt. v. 3. 5. 1977, S. 3; VG Hannover, Urt. v. 9. 12. 1974, S. 2). Die Kammer hält das Ergebnis im Fall »Arndtstraße« mit Art. 19 Abs. 4 GG für vereinbar, weil auch der Grundsatz der Rechtsschutzgarantie in Sonderfällen Ausnahmen zuläßt (vgl. schon BVerwGE 16, 289, 294). Auf Art. 19 Abs. 4 GG kann sich nämlich nicht berufen, wer an sich möglichen Rechtsschutz

»verwirkt« hat. Daß auch Rechtsbehelfe oder Rechtsmittel einer letztlich aus dem Grundsatz von Treu und Glauben herzuleitenden Verwirkung unterliegen, ist durch das Bundesverwaltungsgericht anerkannt (vgl. BVerwG, Urt. v. 25. 1. 1974 – BVerwG IV C 2.72 –, BRS Bd. 28 Nr. 133: Verwirkung baurechtlichen Nachbarschutzes bei sicherer Kenntnis und längerem Zuwartern. [. . .]

Die vorhandenen Unterlagen in diesem Prozeß und die Erklärungen der Beteiligten in den mündlichen Verhandlungen haben keinen Hinweis darauf ergeben, daß die Besetzer des »Anti-Atom-Dorfs Grohnde« in gleicher Weise gewalttätig einen als rechtswidrig erkannten Zustand haben verteidigen und gerichtlichen Rechtsschutz überhaupt nicht in Anspruch nehmen wollen.

Die Kammer läßt offen, ob als weitere Ausnahme von den Grundsätzen des Art. 19 Abs. 4 GG gelten kann, daß der einzulegende Rechtsbehelf offensichtlich aussichtslos sein würde, so daß die Berufung auf Art. 19 Abs. 4 GG jedenfalls als von vornherein »willkürlich« erscheinen müßte. [. . .] Auch wenn man im Ansatz bei offensichtlicher Aussichtslosigkeit wegen »Willkürlichkeit« eine Ausnahme von Art. 19 Abs. 4 GG zuließe, könnte dies den Klägern nicht entgegengehalten werden; denn der in diesem Verfahren beigebrachte Prozeßstoff läßt nicht erkennen, daß ein Antrag der Kläger nach § 80 Abs. 5 VwGO von vornherein aussichtslos gewesen wäre. Das ergibt sich aus folgendem: Soweit die Beklagte zur Rechtfertigung ihrer Verfügung vom 22./23. 8. 1977 angeführt hatte, die Besetzer hätten fremdes Eigentum verletzt und gegen Vorschriften des Gesetzes über die Ordnung in Feld und Forst idF v. 5. 3. 1975 (Nds.GVBl. 84) – FFOrdnG – verstoßen, ist nach dem der Kammer vorliegenden Tatsachenmaterial nicht sicher, ob der jeweilige Eigentümer des besetzten Geländes (Land Niedersachsen, später Grohnde-GmbH) jederzeit die Räumung nach Zivilrecht hätte beanspruchen können. Da das Schreiben der offenbar schon vor dem Eigentumsübergang vom Land Niedersachsen auf sie in den Besitz des Geländes eingewiesenen Grohnde-GmbH an den Landwirt Uibeleisen als Indiz dafür angesehen werden kann, daß zwischen dem Eigentümer oder jedenfalls dem rechtmäßigen Besitzer und dem Landwirt ein Überlassungsvertrag geschlossen war, wäre zu prüfen gewesen, ob dem Anspruch aus §§ 985; 1004 Abs. 1 BGB die Einwendung aus rechtmäßigem Besitz nach §§ 986, 1004 Abs. 2 BGB hätte entgegengehalten werden können. Da die Kläger behauptet haben, das besetzte Gelände sei ihnen von dem Landwirt überlassen worden, hätte weiter geprüft werden müssen, ob auch die Besetzer sich auf §§ 986; 1004 Abs. 2 BGB mit Erfolg jedenfalls so lange hätten berufen können, wie nicht das obligatorische Besitzrecht zugunsten des Landwirts beseitigt war, von dem die Besetzer ihr Besitzrecht u. U. Rechtes ableiten konnten.

Unabhängig davon wäre zu prüfen gewesen, ob zur Wahrung der zivilrechtlichen Befugnisse aus §§ 985; 1004 Abs. 1 BGB nach allgemeinem Ordnungsrecht eingegriffen werden durfte oder ob der jeweilige Eigentümer auf den Zivilrechtsweg hätte verwiesen werden müssen (vgl. §§ 935; 794 Abs. 1 Nr. 3; 885 Nr. 1 ZPO). Zwar gehören Eigentum (und rechtmäßiger Besitz) unstreitig zum Bestand der »öffentlichen Sicherheit« im Sinne des § 1 Abs. 1 SOG (vgl. etwa: Drews-Wacke-Vogel-Martens, Gefahrenabwehr, 8. Aufl., Bd. II, S. 120/121; Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 5. Aufl., S. 34); der im allgemeinen Ordnungsrecht geltende Grundsatz der »Subsidiarität« (vgl. dazu Götz, S. 34; Drews-Wacke-Vogel-Martens, II, S. 121, 123/124) läßt ein Eingreifen der Ordnungsbehörden anstelle der Zivilgerichte indessen erst zu, wenn ohne polizeiliche Hilfe die Verwirklichung des Rechts vereitelt würde (Drews-Wacke-Vogel-Martens, II, S. 123). Insoweit ist der Beklagten allerdings zuzugeben, daß die Erlangung auch nur einstweiligen Rechtsschutzes vor den Zivilgerichten die Kenntnis der Namen der

Besetzer erfordert hätte (vlg. § 253 Abs. 2 Nr. 1 ZPO) und daß ferner mit einer ständig wechselnden Besetzung im »Anti-Atom-Dorf« zu rechnen war. Andererseits ist nicht ersichtlich, daß der Eigentümer die Hilfe der Ordnungsbehörden in Anspruch genommen hat, um sich Kenntnis über die ladungsfähigen Anschriften der Besetzer zu verschaffen und dann selbst den Zivilrechtsweg zu beschreiten. Das Verwaltungsgericht hätte zu prüfen gehabt, ob ein solches Verfahren schon wegen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zunächst hätte versucht werden müssen und ob es erfolgreich hätte sein können. [. . .]

Soweit sich die Beklagte in ihrer Verfügung pauschal, im Prozeßvortrag spezifizierend auf Verstöße der Besetzer gegen Strafvorschriften beruft, ist ihr zwar im Grundsatz zuzugeben, daß Gewalt gegen den Bau des Atomkraftwerks oder gegen Zulieferungen in keiner Weise durch das Recht auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1; 8 Abs. 1 GG gedeckt war; denn diese Grundrechte schützen die »Demonstrationsfreiheit« nur als geistigen Prozeß der Auseinandersetzung. [. . .] Indessen haben sich die Ordnungsbehörden, um Gefahren für die öffentliche Sicherheit im Sinne des § 1 Abs. 1 SOG 74 abzuwehren (Eigentum, Gesundheit), zunächst immer an den einzelnen Störer zu wenden (§ 6 Abs. 1 SOG 74). Einer Mehrheit von Personen über § 6 Abs. 1 SOG 74 im Einzelfall hinaus kann eine Gefahr im Sinne des § 1 Abs. 1 oder eine Störung im Sinne des § 30 Abs. 1 SOG 74 immer erst dann zugerechnet werden, wenn diese Ansammlung als »Zweckveranlasser« (vgl. dazu Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. II, S. 193) anzusehen ist und über die Grundsätze der an sich geltenden »unmittelbaren Verursachung« hinaus (dazu Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. II, S. 192) ein »Wertungszusammenhang« herzustellen ist, welche die Verursachung der Gefahr oder Störung im Weg einer »natürlichen Einheit« zurechenbar macht (dazu Drews-Wacke-Vogel-Martens, Bd. II, S. 194/195).

Der Beklagten ist insoweit zuzugeben, daß das Flugblatt aus Anlaß des Vorfalls vom 21. 7. 1977 ein Indiz für einen solchen »Wertungszusammenhang« sein könnte; ein solcher war indessen nicht vom Beginn der Besetzung an anzunehmen, wie sich aus den ersten Flugblättern ergibt. Die Beklagte hätte insoweit den Nachweis anzutreten gehabt, daß die Situation im Dorf zu irgend einem Zeitpunkt »umgeschlagen« ist und daß diese Voraussetzung gerade zum Zeitpunkt der Erteilung der Weisung oder des Erlasses der Verfügung am 18./22./23. 8. 1977 noch bestanden hat. Die von der Beklagten eingereichten Aufstellungen lassen zudem erkennen, daß der Schwerpunkt der Vorfälle gerade nicht mehr im Monat August 1977 gelegen hat. [. . .]

Die Kammer hat bei ihrer Aufklärung durch Beweisaufnahme zugrunde gelegt, daß danach als einziger Ausnahmefall von den Grundsätzen des Art. 19 Abs. 4 GG hätte angesehen werden können, daß – wie die Beklagte hat vortragen lassen – von den Besetzern ein »Alarmierungssystem« aufgebaut worden sei, mit dem in sehr kurzer Zeit erhebliche zusätzliche Personen in das »Anti-Atom-Dorf« hätten gelangen können. Dabei hat die Kammer für die Aufklärung als theoretische Möglichkeit unterstellt, daß dadurch der Räumungseinsatz hätte verhindert oder wesentlich erschwert werden können. Als u. U. zutreffend ist dabei ferner in Erwägung gezogen worden, daß hieraus ein Rückschluß auf Gewalttätigkeiten und damit auf eine »Verwirkung« der formalen Position hätte gezogen werden können. [. . .]

Die Beweisaufnahme hat zwar Hinweise darauf ergeben, daß die Besetzer ein Nachrichten-System aufgebaut hatten. Es hat sich aber nicht erhärten lassen, daß ein Zustrom in der von der Beklagten behaupteten Größenordnung von 4 000 bis 7 000 Personen innerhalb von zwei Stunden zu erwarten gewesen wäre [. . .].

gez. Dr. Weidemann

gez. Köhler

gez. Bockemüller