



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 6 C 39.06
OVG 1 B 7.04

Verkündet
am 25. Juli 2007
Jesert
Justizobersekretärin
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 25. Juli 2007
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. Bardenhewer und die Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. Hahn, Büge, Dr. Graulich und Dr. Bier

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Ober-
verwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 21. März
2006 wird zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Vom 20. bis 22. Juli 2001 fand in Genua/Italien ein Treffen hochrangiger internationaler politischer Repräsentanten im Rahmen des sog. G 8-Gipfels statt. Die Berliner Polizei erkannte nach Auswertung einschlägiger Aufrufe im Internet eine breite Mobilisierung gewaltbereiter Globalisierungsgegner gegen diese Veranstaltung. Anlass für die Beobachtungen der Polizei waren Vorkommnisse bei vergleichbaren Großveranstaltungen. Im Juni 2001 war es in Göteborg in Schweden zu massiven gewalttätigen Auseinandersetzungen zwischen der Polizei und Globalisierungsgegnern gekommen, an denen auch deutsche Linksextremisten teilnahmen. In diesem Zusammenhang waren zahlreiche Personen- und Sachschäden zu verzeichnen; die schwedische Polizei hatte sechs in Berlin gemeldete Personen festgenommen. Auch im Zusammenhang mit einem Treffen des Weltwirtschaftsforums im Juli 2001 in Salzburg hatten gewalttätige Ausschreitungen unter Beteiligung deutscher Staatsangehöriger stattgefunden.

- 2 Die Berliner Polizei verfügte über insgesamt sechs für sicherheitsrelevant gehaltene Daten des Klägers, darunter zwei jugendgerichtliche Strafverfahren wegen Beschädigung öffentlicher Sachen und Körperverletzung, die jeweils mit der Verhängung von Sanktionen geendet hatten.
- 3 Der Polizeipräsident in Berlin verfügte am 11. Juli 2001, dass der Kläger sich in der Zeit vom 15. Juli bis zum 22. Juli 2001 täglich jeweils bis 12.00 Uhr unter Vorlage eines gültigen Personaldokuments auf der Wache des Polizeiabschnitts 31, Brunnenstraße 175, 10119 Berlin, zu melden habe, und ordnete die sofortige Vollziehung an. Zur Begründung der auf die polizeirechtliche Generalermächtigung gestützten Meldeauflage wurde ausgeführt, es könne aufgrund der intensiven Mobilisierung der linken Szene, vor allem auch im Berliner Stadtgebiet, davon ausgegangen werden, dass ein Teil der gewaltbereiten linksextremistischen Szene Berlins zu den angekündigten Protestveranstaltungen nach Genua reisen werde. Aufgrund der diesjährigen massiven Auseinandersetzungen in anderen europäischen Städten sei von einem hohen Gewaltpotenzial auch deutscher, insbesondere Berliner Linksextremisten auszugehen, die dem Ansehen der Bundesrepublik Deutschland im Ausland schaden könnten. Der Kläger gehöre zu dem Kreis linksextremistischer und gewaltbereiter Täter, zumal er bereits Straftaten begangen habe und auch überregional aufgefallen sei. Zur Begründung bezog sich der Beklagte auf insgesamt sechs Vorkommnisse, bei denen der Kläger zwischen 1993 und 2000 als Täter bzw. Mitäter politisch motivierter Straftaten aufgetreten sei. Gegen diese Verfügung legte der Kläger Widerspruch ein.
- 4 Am 12. Juli 2001 beschränkte das Landeseinwohneramt Berlin den Personalausweis des Klägers dahingehend, dass der Personalausweis bis zum 22. Juli 2001 „nicht zum Verlassen des Gebietes des Geltungsbereichs des Grundgesetzes über eine Auslandsgrenze berechtigt“. Diese Beschränkung habe zur Folge, dass dem Kläger die Ausreise nach § 10 des Passgesetzes untersagt sei. Auch dagegen legte der Kläger Widerspruch ein.

- 5 Ein gegen die sofortige Vollziehung der Meldeauflage gerichtetes einstweiliges Rechtsschutzverfahren blieb vor dem Verwaltungsgericht (VG 23 A 122.01) und dem Oberverwaltungsgericht (OVG 1 SN 61.01) ohne Erfolg; in der Beschwerdeinstanz dieses Verfahrens trug der Kläger erstmals vor, dass er beabsichtige, nach Genua zu reisen.
- 6 Der Kläger hat sich nach dem Stattfinden des G 8-Gipfels im Wege der Fortsetzungsfeststellungsklage gegen die Meldeauflage an das Verwaltungsgericht gewandt.
- 7 Das Verwaltungsgericht hat die Klage mit Urteil vom 17. Dezember 2003 abgewiesen. Die dagegen eingelegte Berufung hat das Oberverwaltungsgericht mit Urteil vom 21. März 2006 zurückgewiesen. Zur Begründung hat es im Wesentlichen ausgeführt:
 - 8 Die vom Beklagten verfügte Meldeauflage habe ihre gesetzliche Grundlage in § 1 Abs. 1 und 3, § 17 Abs. 1 des Allgemeinen Gesetzes zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in Berlin vom 14. April 1992 (GVBl S. 119) - ASOG - gefunden.
 - 9 Das Verwaltungsgericht sei zutreffend von der formellen Rechtmäßigkeit des Bescheides ausgegangen. Der ursprüngliche Anhörungsmangel (§ 28 Abs. 1 VwVfG) sei nach § 45 Abs. 1 Nr. 3 VwVfG, wenn nicht schon durch die Erhebung des Widerspruchs, so doch in dem vom Kläger durchgeführten erstinstanzlichen Rechtsschutzverfahren geheilt worden (§ 45 Abs. 2 VwVfG). Im Ausgangspunkt zutreffend habe das Verwaltungsgericht die für die Zulassung der Berufung maßgebliche Rechtsfrage, ob § 17 Abs. 1 ASOG neben einer für denselben Zeitraum erlassenen Beschränkung des Personalausweises anwendbar sei, entschieden.
 - 10 Die Anwendung der polizeilichen Generalklausel sei nicht durch speziellere bundesrechtliche Regelungen über pass- oder personalausweisrechtliche Ausreisebeschränkungen ausgeschlossen, weil sich die einschlägigen Vorschriften nicht in einem sich gegenseitig ausschließenden Konkurrenzverhältnis gegen-

überstünden. Die Voraussetzungen, unter denen eine ausreisebeschränkende Maßnahme gemäß § 2 Abs. 2 PersAuswG gegenüber dem Ausweisinhaber ergehen könne, seien durch die Verweisung auf die in § 7 Abs. 1 PassG aufgeführten Passversagungsgründe abschließend geregelt. Nur das Vorliegen einer - oder mehrerer - der in § 7 Abs. 1 Nr. 1 bis 9 PassG bezeichneten Gründe für eine Passversagung oder -beschränkung (§ 7 Abs. 2 PassG) könne mithin eine ausreisebeschränkende Anordnung nach § 2 Abs. 2 PersAuswG rechtfertigen. Zu den in § 7 Abs. 1 PassG bezeichneten Schutzzielen einer Ausreisebeschränkung gehörten nicht die allgemeine Abwehr von Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung. Um dieses Ziel der polizeilichen Generalklausel könne der Katalog des § 7 Abs. 1 PassG auch nicht im Wege der Auslegung oder entsprechenden Anwendung erweitert werden. Demgegenüber könnten nach § 17 Abs. 1 ASOG die Ordnungsbehörden und die Polizei die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren. Auf der Grundlage dieser landesgesetzlichen Regelung könne eine Meldeauflage allerdings nur mit dem Ziel der Gefahrenabwehr erlassen werden, etwa um eine Person an der Begehung von Straftaten zu hindern. Dabei sei es unbeachtlich, ob Straftaten im Inland oder im Ausland drohten (§§ 5 ff. StGB). Eine durch die Begehung von Straftaten begründete Gefahr sei räumlich nicht begrenzt, so dass es nicht darauf ankomme, wo der Schaden einzutreten drohe. Dem Polizeipräsidenten hätten Erkenntnisse vorgelegen, wonach es im Jahre 2001 bei ähnlichen Veranstaltungen wie dem in Genua geplanten G 8-Gipfeltreffen zu gewalttätigen Ausschreitungen deutscher Globalisierungsgegner gekommen sei, und zwar in Schweden, Spanien und Österreich. Bei allen Veranstaltungen seien zum Teil erhebliche Sach- und Personenschäden entstanden, auch unter Beteiligung deutscher Staatsangehöriger. Im Internet sowie durch Flugblätter sei die deutsche linksextremistische Szene frühzeitig aufgerufen worden, an den geplanten Protestveranstaltungen in Genua teilzunehmen. Das Verwaltungsgericht sei auch zu Recht davon ausgegangen, dass es sich bei dem Kläger um eine gewaltbereite Person gehandelt habe, die der linksextremistischen Szene zuzurechnen gewesen sei. Er sei mehrfach einschlägig polizeilich aufgefallen und für mindestens zwei politisch motivierte Straftaten, die seine linksextremistische Haltung hervortreten ließen, rechtskräftig verurteilt worden. Auf der Grundlage

dieser politisch motivierten (Straf-)Taten des Klägers sei mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zum Zeitpunkt des Erlasses der Meldeauflage davon auszugehen gewesen, dass er sich bei der Teilnahme an Protestveranstaltungen in Genua an drohenden gewalttätigen Ausschreitungen beteiligen werde.

- 11 Es habe ebenfalls kein Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 GG vorgelegen. Der Kläger habe sich auch nicht erfolgreich auf den Grundrechtsschutz des Art. 8 Abs. 1 GG berufen können, weil nach der zutreffenden Prognose des Beklagten zu erwarten gewesen sei, dass er sich bei Versammlungen im Zusammenhang mit dem G 8-Gipfel in Genua an gewalttätigen Ausschreitungen gegenüber Personen und/oder Sachen beteiligen werde. Art. 8 GG, der auch für Maßnahmen der öffentlichen Gewalt gelte, wenn ihre Wirkungen im Ausland einträten, gewährleiste das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Friedlichkeit und Waffenlosigkeit seien Bedingungen für den Eintritt des grundrechtlichen Schutzes. Dasselbe gelte für die Berufung des Klägers auf Art. 11 EMRK und Art. 12 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union. Auch danach sei nur die Teilnahme an friedlichen Versammlungen geschützt.
- 12 Zur Begründung der dagegen gerichteten, vom Senat zugelassenen Revision trägt der Kläger vor, das angegriffene Urteil sei rechtsfehlerhaft, da es in Verkenntung der Konkurrenz zwischen § 2 Abs. 2 PersAuswG i.V.m. § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG und polizeilicher Generalklausel eine Meldeauflage für rechtmäßig erkenne, sich damit zugleich in Widerspruch zu Art. 31 GG setze und auf diesen Verletzungen von Bundesrecht auch beruhe. Da sowohl die polizeirechtliche als auch die personalausweisrechtliche Maßnahme durch aufenthaltsbeschränkende Wirkung zu Lasten des Klägers demselben Zweck zu dienen bestimmt gewesen seien, griffen Art. 31 GG und der Spezialitätsgrundsatz; § 2 Abs. 2 PersAuswG i.V.m. § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG verdränge die polizeiliche Generalklausel des § 17 BerIASOG.
- 13 Das Urteil verstoße außerdem gegen das Recht auf Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 11 Abs. 1 EMRK. Der Schutzbereich von Art. 8 GG sei auch bei einer im Ausland stattfindenden Versammlung eröffnet. In den Schutzbereich von Art. 8 GG falle auch die Abreise zu einer Versammlung.

Schließlich sei die Meldeauflage mit der Unionsbürgerfreizügigkeit aus Art. 18 Abs. 1 EGV und der passiven Dienstleistungsfreiheit aus Art. 49 EGV nicht vereinbar. Es sei mit Gemeinschaftsrecht nicht zu vereinbaren, dass ein EU-Mitgliedstaat einen Bürger mit der Begründung, bereits begangene Straftaten ließen die Begehung weiterer Straftaten im Ausland befürchten, mittels einer Meldeauflage daran hindere, in einen anderen EU-Mitgliedstaat zu reisen, um dort an Demonstrationen teilzunehmen.

- 14 Das Urteil verstoße auch gegen den Grundsatz des rechtlichen Gehörs aus § 108 Abs. 2 VwGO, Art. 103 Abs. 2 GG. Es gehe nämlich davon aus, dass die Schutzbereiche der Art. 8 Abs. 1 GG, Art. 11 und 12 EMRK nicht eröffnet seien, weil nach der Prognose des Beklagten zu erwarten gewesen sei, dass der Kläger sich im Zusammenhang mit dem G 8-Gipfel in Genua an gewalttätigen Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen beteiligen werde. Das Gericht habe sich in seiner Urteilsbegründung nicht mit seinem, des Klägers, Vorbringen auseinandergesetzt, dass er sich an einer friedlichen und genehmigten Versammlung habe beteiligen wollen.
- 15 Der Kläger beantragt,
- unter Aufhebung des angefochtenen Urteils festzustellen,
dass der Bescheid des Polizeipräsidenten in Berlin vom
11. Juli 2001 rechtswidrig war,
- hilfsweise,
- das angegriffene Urteil aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückzuweisen.
- 16 Der Beklagte beantragt,
- die Revision zurückzuweisen.
- 17 Er verteidigt das Berufungsurteil.

II

- 18 Die Revision hat keinen Erfolg. Das angefochtene Urteil beruht nicht auf der Verletzung von revisiblem Recht (§ 137 Abs. 1 VwGO).
- 19 1. Die Verfahrensrügen, mit denen der Kläger dem Berufungsgericht einen Gehörsverstoß und eine Verletzung seiner Begründungspflicht vorhält, sind unbegründet.
- 20 a) Der Anspruch auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG, § 108 Abs. 2 VwGO) verpflichtet das Gericht, das Vorbringen der Beteiligten zur Kenntnis zu nehmen und bei der Entscheidung in Erwägung zu ziehen. Das Gericht ist allerdings nicht gehalten, sich mit jedem Vorbringen in den Gründen der Entscheidung ausdrücklich zu befassen. Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass ein Gericht den von ihm entgegengenommenen Vortrag der Beteiligten in seine Erwägungen einbezogen hat. Nur wenn besondere Umstände den eindeutigen Schluss zulassen, dass es die Ausführungen eines Beteiligten entweder überhaupt nicht zur Kenntnis genommen oder bei der Entscheidung nicht erwogen hat, wird der Anspruch auf rechtliches Gehör verletzt (stRspr; vgl. Beschlüsse vom 5. Februar 1999 - BVerwG 9 B 797.98 - Buchholz 310 § 108 Abs. 2 VwGO Nr. 4 und vom 7. Januar 2003 - BVerwG 6 B 66.02 -). Der Kläger wirft dem Berufungsgericht vor, seinen Anspruch auf rechtliches Gehör dadurch verletzt zu haben, dass es nicht auf sein Vorbringen eingegangen sei, an einer friedlichen Demonstration in Genua teilnehmen zu wollen.
- 21 Dieser Vorwurf geht fehl. Das Berufungsgericht hat das Vorbringen des Klägers ersichtlich zur Kenntnis genommen, ist ihm aber in der Sache nicht gefolgt. Vielmehr war nach seiner ausdrücklichen Feststellung im Zeitpunkt des Erlasses der Meldeauflage mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten, dass sich der Kläger in Genua an gewalttätigen Ausschreitungen beteiligen werde.
- 22 b) Ohne Erfolg rügt der Kläger auch eine Verletzung von § 108 Abs. 1 VwGO, weil das Gericht sich in den Urteilsgründen nicht mit seinem Vorbringen auseinandergesetzt habe, an einer friedlichen und genehmigten Versammlung teil-

nehmen zu wollen. Nach § 108 Abs. 1 Satz 2 VwGO müssen in einem Urteil die Gründe angegeben werden, die für die richterliche Überzeugung leitend gewesen sind. Diese Vorschrift verpflichtet das Gericht, in den Urteilsgründen die tatsächlichen Umstände und rechtlichen Erwägungen wiederzugeben, die es bestimmt haben, die Voraussetzungen für seine Entscheidung als erfüllt anzusehen. Das Urteil muss erkennen lassen, dass das Gericht den ermittelten Tatsachenstoff wertend gesichtet hat und in welchen konkreten Bezug es ihn zu den angewendeten Rechtsnormen gesetzt hat (Urteil vom 18. Februar 1981 - BVerwG 6 C 159.80 - BVerwGE 61, 365 = Buchholz 448.0 § 25 WPfIG Nr. 119). Diesen Anforderungen genügen die Gründe des Berufungsurteils.

- 23 2. Das Berufungsgericht hat die entsprechend § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO als Fortsetzungsfeststellungsklage zulässige Klage ohne Verstoß gegen revisibles Recht als unbegründet beurteilt. Der durch Zeitablauf erledigte Bescheid des Beklagten vom 11. Juli 2001 beruhte auf einer bundesrechtlich geeigneten und ausreichenden Rechtsgrundlage (a) und verletzte weder die Grundrechte des Klägers aus der Bundesverfassung (b) noch ein Menschenrecht nach der Europäischen Menschenrechtskonvention (c) oder Freiheitsrechte nach dem EG-Vertrag (d).
- 24 a) Das Berufungsgericht hat den angegriffenen Bescheid ebenso wie der Beklagte auf § 17 Abs. 1 BerIASOG gestützt. Danach können die Ordnungsbehörde und die Polizei die notwendigen Maßnahmen treffen, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abzuwehren. Der Beklagte hat den Bescheid erlassen, um eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit, nämlich befürchtete Gewalttaten des Klägers in Genua, die ggf. gemäß § 7 Abs. 2 Nr. 1 StGB strafbar gewesen wären, abzuwenden. Mittel hierfür war der Erlass einer Meldeauflage, mit der der Kläger an der Ausreise aus dem Bundesgebiet und damit an der Begehung der Straftaten gehindert werden sollte.
- 25 aa) Die Anwendung der polizeirechtlichen Generalermächtigung auf eine Meldeauflage der hier vorliegenden Art wird nicht dadurch ausgeschlossen, dass dem Bund nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG die ausschließliche Gesetzgebungs-

kompetenz u.a. für die Freizügigkeit, das Passwesen und das Ausweiswesen zusteht.

- 26 Der kompetenzrechtliche Freizügigkeitsbegriff ist enger als derjenige der grundrechtlichen Gewährleistung in Art. 11 Abs. 1 GG, denn diese steht unter dem Vorbehalt des Gesetzes und nicht nur des Bundesgesetzes (Art. 11 Abs. 2 GG). Vor diesem Hintergrund ist anerkannt, dass allgemeine landesrechtliche Regelungen über die Gewährleistung von Sicherheit und Ordnung nicht unter die Kompetenzmaterie der „Freizügigkeit“ nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG fallen (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 10. Juli 2003 - Vf. 43-II-00 - LVerfGE 14, 333 <389 f.>). Die Länder sind daher kompetenzrechtlich auch insoweit zur Verhütung und Unterbindung strafbarer Handlungen nach Maßgabe des allgemeinen Polizeirechts berechtigt, als sie dabei in das Grundrecht auf Freizügigkeit gemäß Art. 11 Abs. 1 GG eingreifen (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 2. August 1990 - Vf. 3 - VII/89 u.a. - NVwZ 1991, 664 <666>).
- 27 Meldeauflagen, mit denen das Ziel verfolgt wird, Personen an der Begehung von Straftaten im Ausland zu hindern, unterfallen auch nicht dem durch Art. 73 Abs. 1 Nr. 3 GG dem Bund vorbehaltenen Regelungsbereich des Pass- und Ausweiswesens. Deshalb schließt auch diese Bundeskompetenz die Heranziehung der landesrechtlichen Generalermächtigung als Rechtsgrundlage für derartige Meldeauflagen nicht aus.
- 28 Von seiner Zuständigkeit für das Pass- und Ausweiswesen hat der Bund durch Erlass des Passgesetzes (PassG) und des Personalausweisgesetzes (PersAuswG) Gebrauch gemacht. Nach § 8 und § 7 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 PassG kann der räumliche Geltungsbereich des Passes eingeschränkt werden, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme begründen, dass der Passinhaber die innere oder äußere Sicherheit oder sonstige erhebliche Belange der Bundesrepublik Deutschland gefährdet, eine Einziehung des Passes aus einem dieser Gründe jedoch unverhältnismäßig wäre. Als eine Gefährdung erheblicher Belange der Bundesrepublik im Sinne von § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG können unter besonderen Umständen auch Handlungen gewertet werden, die geeignet sind, dem internationalen Ansehen Deutschlands zu schaden (vgl. Urteil vom

29. August 1968 - BVerwG 1 C 67.67 - Buchholz 402.00 § 7 Passgesetz Nr. 8 = DÖV 1969, 74). Sprechen bestimmte Tatsachen dafür, dass von einem Passinhaber bei seinem Aufenthalt im Ausland derartige Handlungen zu befürchten sind, so rechtfertigt dies die Beschränkung des Reisepasses. Unter entsprechenden Voraussetzungen ist gemäß § 2 Abs. 2 PersAuswG auch eine Beschränkung des Personalausweises zulässig. Gemäß § 10 Abs. 1 PassG haben die für die polizeiliche Kontrolle des grenzüberschreitenden Verkehrs zuständigen Behörden dem Pass- bzw. Ausweisinhaber zur Durchsetzung der Beschränkungen die Ausreise in das Ausland zu untersagen.

29 Demgegenüber umfasst der auf der Gesetzgebungsbefugnis der Länder für das Polizeirecht beruhende Gefahrentatbestand der Generalermächtigung, auf den die Meldeauflage gestützt ist, die allgemeinen Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, insbesondere die Verhütung von Straftaten. Für die Erfüllung dieses Gefahrentatbestands ist es grundsätzlich unerheblich, ob die zu erwartende Straftat eines Deutschen im Inland stattfindet oder im Ausland. Einen Auslandsbezug, den die pass- bzw. ausweisrechtliche Maßnahme voraussetzt, kann die auf die Generalermächtigung gestützte Meldeauflage zwar aufweisen, sie muss es aber nicht. Das tragende Ziel der Meldeauflage ist es nicht, dem Betroffenen die Ausreise aus dem Bundesgebiet unmöglich zu machen, sondern zu verhindern, dass er an einem Ort, der nicht sein ständiger Aufenthaltsort ist, eine Straftat begeht. Ob der (mutmaßliche) Tatort im Inland oder im Ausland liegt, ist dabei prinzipiell gleichgültig. Dem Berufungsgericht ist daher in der Einschätzung zu folgen, dass die Regelungen in der polizeilichen Generalermächtigung einerseits und im Pass- sowie Personalausweisgesetz andererseits an unterschiedliche Voraussetzungen knüpfen und unterschiedlichen Zielen dienen. Sie schließen sich daher nicht aus, sondern sind, je nachdem welchen Gefahren begegnet werden soll, jeweils für sich oder gleichzeitig nebeneinander anwendbar (so im Ergebnis jeweils auch für Meldeauflagen gegen sog. Hooligans VGH Mannheim, Beschluss vom 14. Juni 2000 - 1 S 1271/00 - DVBl 2000, 1630; VG Stuttgart, Beschluss vom 28. September 2005 - 11 K 3156/05 - NJW 2006, 1017; vgl. ferner die übereinstimmende Auffassung von Bundesregierung und Bundesrat in BTDrucks 14/2888 vom 13. März 2000,

S. 2 und 4; a.A.: Rachor, in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Aufl. 2007, Abschnitt F Rn. 833 ff.).

- 30 bb) Werden Meldeauflagen - wie im Fall des Klägers - zur Verhinderung der Teilnahme an einer Versammlung erlassen, stehen der Heranziehung der polizeilichen Generalermächtigung auch nicht die Vorschriften des Versammlungsgesetzes entgegen. Dieses Gesetz beruht auf der konkurrierenden Gesetzgebungsbefugnis des Bundes für das Versammlungsrecht gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG a.F. Soweit das Versammlungsgesetz abschließende Regelungen hinsichtlich der polizeilichen Eingriffsbefugnisse enthält, geht es daher als Spezialgesetz dem allgemeinen Polizeirecht vor (BVerfG, Kammerbeschluss vom 26. Oktober 2004 - 1 BvR 1726/01 - NVwZ 2005, 80; BVerwG, Urteil vom 21. April 1989 - BVerwG 7 C 50.88 - BVerwGE 82, 34 <38>). Diese sog. Polizeifestigkeit der Versammlungsfreiheit bedeutet freilich nicht, dass in die Versammlungsfreiheit nur auf der Grundlage des Versammlungsgesetzes eingegriffen werden könnte; denn das Versammlungsgesetz enthält keine abschließende Regelung für die Abwehr aller Gefahren, die im Zusammenhang mit Versammlungen auftreten können. Vielmehr ist das Versammlungswesen im Versammlungsgesetz nicht umfassend und vollständig, sondern nur teilweise und lückenhaft geregelt, so dass in Ermangelung einer speziellen Regelung auf das der allgemeinen Gefahrenabwehr dienende Polizeirecht des Landes zurückgegriffen werden muss (vgl. Urteile vom 8. September 1981 - BVerwG 1 C 88.77 - BVerwGE 64, 55 <58> und vom 23. März 1999 - BVerwG 1 C 12.97 - Buchholz 402.44 VersG Nr. 12). Das trifft namentlich für polizeiliche Befugnisse während der Vorbereitung von Versammlungen und gegenüber anreisenden Versammlungsteilnehmern zu (vgl. Urteil vom 26. Februar 1974 - BVerwG 1 C 31.72 - BVerwGE 45, 51 <55 ff.>; Dietel/Gintzel/Kniesel, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 14. Aufl. 2005, § 2 Rn. 49 ff.; Pieroth/Schlink/Kniesel, Polizeirecht, 4. Aufl. 2007, § 20 Rn. 14, § 21 Rn. 46 ff.). Danach wird insbesondere auch der Erlass einer Meldeauflage mit dem Ziel der Verhinderung der Versammlungsteilnahme nicht durch den Anwendungsvorrang des Versammlungsgesetzes ausgeschlossen.

- 31 cc) Die Anwendung der Generalermächtigung als Grundlage für die umstrittene Meldeauflage war auch nicht deswegen ausgeschlossen, weil es der vorrangigen Schaffung einer speziellen Befugnisnorm bedurft hätte.
- 32 Ermächtigungen zu Grundrechtseingriffen bedürfen einer gesetzlichen Grundlage, die dem rechtsstaatlichen Gebot der Normenbestimmtheit und Normenklarheit entspricht. Dieses Gebot ergänzt und konkretisiert den aus dem Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip folgenden Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes. Das Bestimmtheitsgebot soll insbesondere sicherstellen, dass die gesetzesausführende Verwaltung für ihr Verhalten steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfindet; freiheitsbegrenzende Entscheidungen dürfen nicht einseitig in ihr Ermessen gestellt sein.
- 33 Die polizei- und ordnungsrechtliche Generalermächtigung genügt grundsätzlich diesen Anforderungen. Mit ihren unbestimmten Rechtsbegriffen ist sie zwar in besonderem Maße der Auslegung und Konkretisierung bedürftig. Sie ist aber in jahrzehntelanger Entwicklung durch Rechtsprechung und Lehre nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend präzisiert, in ihrer Bedeutung geklärt und im juristischen Sprachgebrauch verfestigt (Beschluss vom 24. Oktober 2001 - BVerwG 6 C 3.01 - BVerwGE 115, 189 <195 f.> = Buchholz 402.41 Allg. Polizeirecht Nr. 70 S. 15). Polizeiliche Meldeauflagen der hier umstrittenen Art weisen demgegenüber keine Besonderheiten auf, die die Schaffung einer speziellen Ermächtigungsgrundlage geböten.
- 34 (1) Maßnahmen der Gefahrenabwehr, die auf der Grundlage der Generalermächtigung in die Freiheitsrechte der Bürger eingreifen, setzen eine konkrete Gefahrenlage voraus. Solche Bezüge fehlen, soweit die polizeiliche Aufgabe darin besteht, im Vorfeld der Gefahrenabwehr Vorsorge im Hinblick auf in der Zukunft eventuell zu erwartende Gefahren, insbesondere die Begehung von Straftaten, zu treffen. Für die Erfüllung derartiger Aufgaben müssen die Bestimmtheitsanforderungen spezifisch an dieser Vorfeldsituation ausgerichtet werden. Sieht der Gesetzgeber in solchen Lagen Grundrechtseingriffe vor, hat er hierfür eine spezielle Rechtsgrundlage mit handlungsbegrenzenden Tatbestandselementen zu schaffen (BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2005 - 1 BvR

668/04 - BVerfGE 113, 348 <377 f.>). Werden die durch den Gefahrenbegriff gezogenen Grenzen überschritten, so liegt darin ein Verstoß gegen Bundesrecht, weil die Einhaltung dieser Grenzen unter dem Gesichtspunkt des Gebots einer hinreichend bestimmten Ermächtigungsgrundlage bundesverfassungsrechtlich geboten ist (Urteil vom 3. Juli 2002 - BVerwG 6 CN 8.01 - BVerwGE 116, 347 <350 f.> = Buchholz 402.41 Allg. Polizeirecht Nr. 71 S. 26).

- 35 Gleichwohl konnte die hier umstrittene Meldeauflage auf die polizeirechtliche Generalermächtigung gestützt werden. Denn der dieser Auflage zugrunde liegende Sachverhalt entspricht nicht derjenigen Konstellation, in der Maßnahmen „im Vorfeld der Gefahrenabwehr“ oder zur „Vorsorge für Strafverfolgung im Hinblick auf eventuell zu erwartende Straftaten“ getroffen werden. Vielmehr hat das Berufungsgericht einen Sachverhalt festgestellt, den es als vom Begriff der „im einzelnen Fall bestehenden Gefahr“ in der Generalermächtigung des § 17 Abs. 1 BerlASOG erfasst angesehen hat. Im Anschluss an das Verwaltungsgericht hat es angenommen, dass eine den Erlass einer Meldeauflage rechtfertigende Gefahr für die öffentliche Sicherheit im Sinne dieser Vorschrift vorgelegen habe. Im Internet sowie durch Flugblätter sei die deutsche linksextremistische Szene, in der der Kläger zum maßgeblichen Zeitpunkt fest verwurzelt gewesen sei, frühzeitig aufgerufen worden, an den geplanten Protestveranstaltungen in Genua teilzunehmen. Bei früheren vergleichbaren Veranstaltungen sei es wiederholt zu gewalttätigen Ausschreitungen deutscher Globalisierungsgegner gekommen. Unter diesen Umständen sowie im Hinblick auf die vom Kläger in der Vergangenheit bereits begangenen politisch motivierten Straftaten sei zum Zeitpunkt des Erlasses der Meldeauflage mit hinreichender Wahrscheinlichkeit davon auszugehen gewesen, dass der Kläger sich bei der Teilnahme an Protestveranstaltungen in Genua an gewalttätigen Ausschreitungen beteiligen werde. Da diese Tatsachenfeststellungen vom Kläger im Revisionsverfahren nicht mit zulässigen und begründeten Verfahrensrügen angegriffen worden sind, hat der erkennende Senat sie ebenso wie die Auslegung und Anwendung des dem Berliner Landesrecht zugehörigen § 17 Abs. 1 BerlASOG als für sich verbindlich hinzunehmen (§ 137 Abs. 2 VwGO).

36 (2) Eine spezielle Ermächtigungsgrundlage für die umstrittene Meldeauflage war von Bundesrechts wegen auch nicht deshalb erforderlich, weil diese Maßnahme inzwischen möglicherweise von der Polizei zur Abwendung von Gewalttaten bei Großveranstaltungen standardmäßig und nicht nur in Ausnahmefällen angewendet wird. Denn die polizeirechtliche Generalermächtigung dient auch und nicht zuletzt der Bewältigung immer wieder vorkommender Gefahrensituationen und ist nicht auf „untypisches“, in der polizeilichen Praxis noch nicht erprobtes Eingriffshandeln beschränkt. Zwar hat der Senat in Bezug auf den Gesetzesvorbehalt in Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG entschieden, dass die Generalklausel nicht dauerhaft als ausreichende Grundlage für den Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung verwendet werden könne, wenn die Entscheidung darüber, ob durch die betreffende Berufstätigkeit die öffentliche Ordnung verletzt werde, „von einer verwickelten, in das Gebiet der Weltanschauungen hineinreichenden, abwägenden Wertung einer Mehrzahl verschiedener Schutzinteressen“ abhängt (Beschluss vom 24. Oktober 2001 a.a.O. S. 194 bzw. S. 14 unter Hinweis auf das Urteil vom 23. Februar 1960 - BVerwG 1 C 240.58 - BVerwGE 10, 164 <165>). Dieser Argumentationsansatz lässt sich jedoch nicht auf das von der Polizei in den Jahren seit 1990 mit zunehmender Häufigkeit verwendete Eingriffsinstrument der Meldeauflage übertragen. Denn er ist dem besonderen Verhältnis des Polizeirechts der Länder zum bundesrechtlich geordneten Gewerberecht geschuldet und beruht im Wesentlichen auf der Wertungsabhängigkeit der angesprochenen Sachmaterie, die ein Handeln des Gesetzgebers nahelegt. Demgegenüber kommt der Erlass von Meldeauflagen für die Polizei immer dann in Betracht, wenn von bestimmten Personen die Gefahr von Gewalttaten während einer bevorstehenden Großveranstaltung ausgeht. Ein besonderes gesetzgeberisches Regelungsbedürfnis ist insoweit nicht zu erkennen. Es ergibt sich auch nicht aus der Intensität der von den Betroffenen hinzunehmenden Grundrechtseingriffe. Zwar greift eine Meldeauflage nicht unerheblich in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) des Adressaten ein, indem sie ihn dazu zwingt, sich - u.U. mehrere Tage lang - auf der Polizeiwache zu melden, und ist zudem regelmäßig mit einer Beschränkung der Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG) verbunden. Diese Grundrechtseingriffe gehen jedoch nicht über das Maß an Beeinträchtigungen hinaus, das in der Generalermächtigung für die Fälle einer drohenden Straftat des Adressaten einer Poli-

zeiverfügung allgemein angelegt ist; insbesondere sind sie an Intensität nicht mit einem Freiheitsentzug im Sinne von Art. 104 GG zu vergleichen. Allein mit der Häufigkeit und Inhaltsähnlichkeit der zu ergreifenden Gefahrabwehrmaßnahmen lässt sich die Notwendigkeit einer speziellen gesetzlichen Regelung nach dem Vorbild der polizeilichen „Standardermächtigungen“ (s. §§ 18 ff. BerlASOG) nicht begründen. Der Ansicht, grundrechtsrelevantes polizeiliches Eingriffshandeln, das den atypischen Bereich verlassen habe und in bestimmten Gefahrenlagen häufig praktiziert werde, verlange stets nach einer gesetzlichen Spezialermächtigung (so z.B. Pieroth/Schlink/Kniesel, a.a.O § 7 Rn. 18 ff.; Butzer, VerwArch 2002, 506 <522>), folgt der Senat nicht.

- 37 (3) Schließlich bedurfte die umstrittene Meldeauflage auch nicht im Hinblick auf das Grundrecht des Klägers auf Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) einer speziellen Ermächtigungsgrundlage.
- 38 Allerdings greift eine Meldeauflage, die den Betroffenen daran hindern soll, an einer auswärtigen Versammlung teilzunehmen, auch und sogar hauptsächlich in den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG ein. Denn der Schutz dieses Grundrechts beschränkt sich nicht auf die Teilnahme an einer bestehenden Versammlung, sondern umfasst auch den Vorgang des Sich-Versammelns. Dazu zählt namentlich der Zugang zu einer bevorstehenden oder sich bildenden Versammlung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. Juni 1991 - 1 BvR 772/90 - BVerfGE 84, 203 <209>). Der Grundrechtsschutz für die Anreise zu einer Versammlung besteht auch dann, wenn deutsche Staatsbürger das Staatsgebiet der Bundesrepublik Deutschland verlassen wollen, um an einer Versammlung im Ausland teilzunehmen, weil die Grundrechte die deutsche öffentliche Gewalt auch insoweit binden, als die Wirkungen ihrer Betätigung im Ausland eintreten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. März 1957 - 1 BvR 65/54 - BVerfGE 6, 290 <295>; Dietel/Ginzel/Kniesel, a.a.O. § 1 Rn. 71). Das in Art. 8 Abs. 1 GG gewährleistete Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln, entfällt auch nicht deshalb, weil die Polizeibehörde die Meldeauflage typischerweise und auch im vorliegenden Fall gegen denjenigen verhängt, den sie verdächtigt, unfriedliche Absichten zu hegen. Auch wenn Art. 8 Abs. 1 GG die Versammlungsfreiheit nur den friedlichen Teilnehmern garantiert (BVerfG, Beschluss vom

14. Mai 1985 - 1 BvR 233, 341/81 - BVerfGE 69, 315 <359 f.>), genügt die Prognose künftiger Unfriedlichkeit noch nicht, die betreffende Person aus dem Schutzbereich des Grundrechts auszuschließen; denn die unvermeidliche Prognoseunsicherheit darf nicht von vornherein zu Lasten des Grundrechtsträgers gehen.

39 Aus den vorstehenden Überlegungen folgt indes nicht, dass der mit einer Meldeauflage verbundene Eingriff in die Versammlungsfreiheit eine spezielle Ermächtigungsgrundlage erfordert und dass die polizeirechtliche Generalermächtigung als Grundlage für den Eingriff ausscheidet. Zwar bedürfen gezielte Eingriffe in den Kernbereich dieses Grundrechts - insbesondere polizeiliche Maßnahmen gegen eine Person, die sich in einer Versammlung befindet - einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung; aus diesem Grund sind die im Vergleich zum allgemeinen Polizeirecht engeren Voraussetzungen für beschränkende Maßnahmen, die sich aus dem Versammlungsgesetz ergeben, Ausprägungen des Schutzes der Versammlungsfreiheit (BVerfG, Kammerbeschluss vom 26. Oktober 2004 a.a.O.). Art. 8 Abs. 1 GG gebietet aber nicht, dass jeder Eingriff in die Versammlungsfreiheit unabhängig von seiner Art und seinem Gewicht eine besondere versammlungsrechtliche Regelung erfährt. Eine solche Regelung ist insbesondere für die Meldeauflage entbehrlich, weil diese hier wie auch sonst in ihrem typischen Anwendungsbereich nicht darauf abzielt, das Grundrecht über die in ihm selbst angelegten Grenzen hinaus einzuschränken. Da die Polizei mit der Meldeauflage das Ziel verfolgt, eine Person von der Versammlung fernzuhalten, die sich - mutmaßlich - unfriedlich verhalten und somit nicht dem Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG unterfallen wird, beabsichtigt sie nicht die Einschränkung des Grundrechts, sondern nimmt diese nur - für den Fall der Fehlprognose - als unbeabsichtigte Nebenfolge in Kauf. Schon wegen dieser Besonderheit des Grundrechtseingriffs reicht die polizeirechtliche Generalermächtigung zu seiner Rechtfertigung aus. Dies gilt umso mehr deswegen, weil der Bundesgesetzgeber in § 2 Abs. 2 VersG die Störung öffentlicher Versammlungen ausdrücklich für verboten erklärt hat.

40 b) Die Annahme des Berufungsgerichts, die umstrittene Meldeauflage verletze den Kläger nicht in seinen im Grundgesetz gewährleisteten Rechten, da sie zur

Abwehr der festgestellten konkreten Gefahr geeignet, erforderlich und - im engeren Sinne - verhältnismäßig gewesen sei, verstößt ebenfalls nicht gegen Bundesrecht.

- 41 aa) Die Meldeauflage war zur Abwehr der vom Berufungsgericht festgestellten Gefahr geeignet, denn mit ihrer Hilfe konnte der gewünschte Erfolg gefördert werden, den Kläger an der Begehung von Straftaten anlässlich politischer Versammlungen in Genua zu hindern. Die Meldeauflage war auch erforderlich, weil kein milderes Mittel zur Verfügung stand, um das mit ihr verfolgte Ziel gleich wirksam zu fördern. Insbesondere musste der Beklagte sich zur Gefahrenabwehr nicht mit der gegen den Kläger etwa zeitgleich verhängten Personalausweisbeschränkung gemäß § 2 Abs. 2 PersAuswG i.V.m. § 7 Abs. 1 Nr. 1 PassG begnügen. Denn die am Wohnort zu befolgende Meldeauflage unterwarf den Kläger einer weitaus wirkungsvolleren Kontrolle als derjenigen, der er aufgrund der Personalausweisbeschränkung bei einem Ausreiseversuch seitens der Grenzkontrollbehörden ausgesetzt war. Entsprechendes gilt im Ergebnis für den Einwand des Klägers, die italienische Polizei sei zu gefahrenabwehrenden Maßnahmen an Ort und Stelle in der Lage gewesen. Denn dem Berliner Polizeipräsidenten stand, nachdem er die vom Kläger ausgehende Gefahr festgestellt hatte, zur Gefahrenabwehr keine andere, gleich wirksame Maßnahme als der Erlass des umstrittenen Bescheids zur Verfügung. Abgesehen davon besteht bei Ausschreitungen einer großen Zahl von Personen, wie sie hier von dem Beklagten befürchtet wurden, stets das Risiko, dass die Polizeibehörden am Ort der Versammlung der Ausschreitungen nicht oder nicht vollständig Herr zu werden vermögen. Diesem Risiko kann am ehesten dadurch begegnet werden, dass die (potentiellen) Gewalttäter schon im Vorfeld identifiziert und von der Versammlung ferngehalten werden.
- 42 bb) Der Bescheid verstieß auch nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne.
- 43 (1) Das gilt zunächst im Hinblick auf den Eingriff in das Grundrecht des Klägers auf Versammlungsfreiheit, das nach Art. 8 Abs. 2 GG unter dem allgemeinen Vorbehalt der Beschränkung durch Gesetz steht, soweit es sich - wie hier - um

Versammlungen unter freiem Himmel handelt. Zwar wurde dem Kläger durch die Meldeauflage, sofern er, wie er vorträgt, tatsächlich keine unfriedlichen Absichten hegte, die Ausübung seines Grundrechts aus Art. 8 Abs. 1 GG in Genua endgültig unmöglich gemacht. Die Meldeauflage diente jedoch dem Schutz hochwertiger Rechtsgüter, nämlich - vor allem - der Bewahrung der körperlichen Unversehrtheit der Versammlungsteilnehmer, der eingesetzten Polizeibeamten und sonst beteiligter Dritter. Die Intensität des Grundrechtseingriffs, den der Kläger hinnehmen musste, stand deshalb nicht außer Verhältnis zu dem Schaden, den der Beklagte mit seinem Bescheid abwenden wollte. In Anbetracht der Hochwertigkeit der zu schützenden Rechtsgüter setzte der Erlass des Bescheids auch nicht die Annahme einer erhöhten Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts voraus; vielmehr reicht die vom Berufungsgericht festgestellte „hinreichende“, d.h. mehr als nur geringfügige Wahrscheinlichkeit zu seiner Rechtfertigung aus. Wie bereits erwähnt, zielte die umstrittene Meldeauflage lediglich auf die Einhaltung des in Art. 8 Abs. 1 GG und damit im Grundrechtstatbestand selbst formulierten Friedlichkeitsgebots; dass das Grundgesetz unfriedliche Versammlungsteilnehmer von vornherein vom Grundrechtsschutz ausnimmt, macht deutlich, wie sehr ihm an der Wahrung der Friedlichkeit von Versammlungen gelegen ist.

- 44 (2) Aus entsprechenden Gründen griff die Meldeauflage auch nicht unverhältnismäßig in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) des Klägers ein, welche ähnlich wie die Versammlungsfreiheit unter einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt steht.
- 45 (3) Ebenso wenig wurde das Grundrecht des Klägers auf Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG) verletzt, das ihm die Freiheit gewährleistete, ungehindert durch die deutsche Staatsgewalt an jedem Ort innerhalb des Bundesgebiets Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen (BVerfG, Beschluss vom 6. Juni 1989 - 1 BvR 921/85 - BVerfGE 80, 137 <150>) und das nach Art. 11 Abs. 2 GG u.a. zur Vorbeugung gegen strafbare Handlungen beschränkt werden darf. Der Kläger hat nicht geltend gemacht, er habe sich während der Dauer der Meldeauflage an einen anderen Ort im Bundesgebiet begeben wollen. Für den Fall, dass sein Grundrecht auf Freizügigkeit innerhalb des Bundesgebiets mit der Beschrän-

kung seiner Meldepflicht auf eine bestimmte Polizeidienststelle in Berlin gleichwohl beeinträchtigt gewesen sein sollte, hat das Berufungsgericht angenommen, dass der Beklagte einem entsprechenden Wunsch des Klägers, wenn er geäußert worden wäre, durch Abänderung des Meldeorts entsprochen hätte. Dem ist der Kläger im Revisionsverfahren nicht entgegengetreten.

- 46 c) Auch das in Art. 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistete Versammlungsrecht wurde mit der Verhängung der Meldeauflage gegen den Kläger nicht missachtet. Denn dieses Recht bot dem Kläger keinen Schutz, der über den Schutz des Grundrechts aus Art. 8 GG hinausging. Es ist ebenso wie das Grundrecht aus Art. 8 GG auf friedliche Versammlungen beschränkt und enthält überdies - insoweit abweichend von Art. 8 GG - einen ausdrücklichen Eingriffsvorbehalt für Fälle der Verhütung von Straftaten.
- 47 d) Schließlich verstieß die Meldeauflage auch nicht gegen den Grundsatz der Unionsbürgerfreizügigkeit nach Art. 18 Abs. 1 EG oder gegen die Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49 EG.
- 48 Nach Art. 18 Abs. 1 EG hat jeder Unionsbürger das Recht, sich im Hoheitsgebiet der Mitgliedstaaten frei zu bewegen und aufzuhalten; das gilt jedoch nur „vorbehaltlich der in diesem Vertrag und in den Durchführungsvorschriften vorgesehenen Beschränkungen und Bedingungen“. Zur Ausfüllung dieses Vorbehalts kann nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts auf den hinsichtlich der Verkehrsfreiheiten normierten Vorbehalt „aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit“ in Art. 39 Abs. 3, Art. 46 Abs. 1 EG zurückgegriffen werden (Urteil vom 10. November 1999 - BVerwG 6 C 30.98 - BVerwGE 110, 40 <57 f.> = Buchholz 448.0 § 3 WPfIG Nr. 21 S. 12 f. m.w.N.). Danach durfte die Freizügigkeit des Klägers aus Gründen der öffentlichen Ordnung, insbesondere zur Verhütung von Straftaten, beschränkt werden. Dies ist mit dem Erlass der umstrittenen Meldeauflage in nicht zu beanstandender, insbesondere verhältnismäßiger Weise geschehen.
- 49 Aus demselben Grund scheidet auch eine Verletzung der Dienstleistungsfreiheit nach Art. 49 EG aus, die nach der Rechtsprechung des Gerichtshofs der

Europäischen Gemeinschaften das Recht einschließt, in einem anderen Mitgliedstaat Dienstleistungen entgegenzunehmen (sog. passive Dienstleistungsfreiheit, vgl. Urteil vom 31. Januar 1984 - Rs. 286/82 und 26/83, Luisi und Carbone - Slg. 1984, 377). Denn die Dienstleistungsfreiheit darf ebenso wie die Unionsbürgerfreizügigkeit aus Gründen der öffentlichen Ordnung, Sicherheit und Gesundheit beschränkt werden (Art. 55 i.V.m. Art. 46 Abs. 1 EG). Im Übrigen wirft der Kläger mit seinem Vorbringen zu Art. 49 EG eine (eher) hypothetische Frage auf; denn er äußert sich nicht zu der Frage, welche Dienstleistungen er in Genua entgegenzunehmen beabsichtigte. Es fehlt mithin an jeglicher Darlegung, auf welche Weise sein Recht auf passive Dienstleistungsfreiheit auch nur beeinträchtigt worden sein könnte.

50 3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Bardenhewer

Dr. Hahn

Büge

Dr. Graulich

Dr. Bier

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

Dr. Bardenhewer

Dr. Graulich

Dr. Bier

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Polizei- und Ordnungsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BerIASOG	§ 17
GG	Art. 2, 8, 11, 73 Abs. 1 Nr. 3, Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 a.F.
PassG	§ 7 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2, §§ 8, 10 Abs. 1
PersAuswG	§ 2 Abs. 2
EMRK	Art. 11
EG	Art. 18, 39 Abs. 3, Art. 46 Abs. 1, Art. 49, 55

Stichworte:

Meldeauflage; Gewalttaten; Verhütung von Straftaten; Polizei; öffentliche Sicherheit und Ordnung; Passbeschränkung; Personalausweisbeschränkung; Ausreise; Versammlung; Versammlungsfreiheit; Freizügigkeit; Unionsbürgerfreizügigkeit; allgemeine Handlungsfreiheit; Dienstleistungsfreiheit.

Leitsatz:

Die Polizei darf gegen Personen, bei denen die konkrete Gefahr besteht, dass sie sich während einer bevorstehenden Versammlung im Ausland gewalttätig verhalten werden, eine Meldeauflage verhängen, um sie an der Ausreise aus dem Bundesgebiet und damit an der Begehung von Straftaten zu hindern.

Urteil des 6. Senats vom 25. Juli 2007 - BVerwG 6 C 39.06

I. VG Berlin vom 17.12.2003 - Az.: VG 1 A 309.01 -
II. OVG Berlin-Brandenburg vom 21.03.2006 - Az.: OVG 1 B 7.04 -