



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

**IM NAMEN DES VOLKES**

## **URTEIL**

BVerwG 6 C 45.16  
OVG 3 L 13/12

Verkündet  
am 25. Oktober 2017

...  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache



hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 25. Oktober 2017  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Kraft  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Heitz, Dr. Möller, Hahn und  
Dr. Tegethoff

für Recht erkannt:

Auf die Revision des Klägers wird das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 15. Juli 2015 aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

#### G r ü n d e :

I

- 1 Der Kläger begehrt die Feststellung, dass er durch den im Vorfeld einer Versammlung zu Aufklärungszwecken durchgeführten Tiefflug eines Kampfflugzeugs der Bundeswehr in seinen Rechten verletzt worden ist.
- 2 Vom 6. bis 8. Juni 2007 fand in Heiligendamm das jährliche Gipfeltreffen der acht großen Industriestaaten (G8) statt. Im Vorfeld beantragte das Innenministerium des beklagten Landes beim Bundesministerium der Verteidigung, im Wege der Amtshilfe Überflüge in der Umgebung des Austragungsortes durchzuführen. Es sollten unter Einsatz von Infrarot- und optischen Kameras Luftbildaufnahmen angefertigt werden, um mögliche Erddepots zu erkennen sowie etwaige Manipulationen an wichtigen Straßenzügen zu erfassen. In Abstimmung

mit dem Beklagten führte die Bundeswehr im Mai 2007 mehrere Aufklärungsflüge durch. Ein weiterer Überflug wurde nach erneuter Lagebeurteilung vereinbart, nachdem es am 2. Juni 2007 in Rostock zu gewaltsamen Ausschreitungen gekommen war.

- 3 Ab dem 29. Mai 2007 errichteten Gegner des Gipfeltreffens in der Gemeinde Reddelich ein Camp für die Unterkunft von bis zu 5 000 Personen, die an Protestaktionen teilnehmen wollten. Der Kläger hielt sich vom 1. bis 17. Juni 2007 in dem Camp auf und nahm von dort aus an Veranstaltungen und Versammlungen im Zusammenhang mit dem G8-Gipfel in Heiligendamm teil.
- 4 Am 5. Juni 2007 überflog ein Kampfflugzeug der Bundeswehr vom Typ Tornado gegen 10:30 Uhr das Camp witterungsbedingt in einer Höhe von ca. 114 m. Während des Überfluges wurden Aufnahmen durch Kameras angefertigt, die an dem Kampfflugzeug befestigt waren. 19 Luftbilder wurden anschließend durch Bundeswehrmitarbeiter als für polizeiliche Zwecke relevant ausgewählt und an die Polizeidirektion Rostock zur Auswertung übermittelt. Bei einem Teil dieser Aufnahmen handelte es sich um Übersichtsaufnahmen und Ausschnittvergrößerungen, auf denen das Camp Reddelich sowie Personengruppen abgebildet waren, die sich dort aufhielten.
- 5 Der Kläger hat mit der Klage die Feststellung begehrt, dass er durch den Überflug des Camps Reddelich am 5. Juni 2007 durch ein Kampfflugzeug der Bundeswehr des Typs Tornado sowie die Fertigung von Bildaufnahmen in seinen Rechten verletzt wurde. Die Klage ist in den Vorinstanzen ohne Erfolg geblieben. Das Oberverwaltungsgericht hat die Feststellungsklage zwar für zulässig, jedoch nicht für begründet gehalten. Der Kläger könne sich auf das Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG stützen, das auch einen Vorfeldschutz entfalte. Bei der beabsichtigten Teilnahme an Demonstrationen über mehrere Tage aufgrund einer ebenfalls mehrtägigen politischen bzw. staatlichen Veranstaltung sei der dauernde Aufenthalt in einer Unterkunft geschützt, insbesondere, wenn er in einem für diesen Zweck hergerichteten Camp stattfindet. In der Sache könne die Klage keinen Erfolg haben, weil in den beanstandeten Maßnahmen kein Eingriff in Grundrechte des Klägers liege. Für einen Ein-

griff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit genüge es, wenn eine Maßnahme auf eine Abschreckung von der Teilnahme an einer späteren Versammlung abgezielt habe, hierfür objektiv geeignet gewesen sei und der potentielle Teilnehmer sich habe abschrecken lassen dürfen, wobei es nicht auf die subjektive Empfindung eines konkret betroffenen Einzelnen ankomme, sondern auf die eines sog. verständigen Dritten. An diesen Voraussetzungen fehle es hier. Ein verständiger Dritter habe den Überflug zwar dahingehend verstehen dürfen, dass Aufklärungsmaßnahmen im Hinblick auf den bevorstehenden Beginn des G8-Gipfels am Folgetag betrieben werden sollten. Schon wegen der kurzen Dauer des Überflugs hätten diese Aufklärungsmaßnahmen jedoch nicht derart abschreckend auf einen verständigen Dritten gewirkt, dass er sich davon hätte abhalten lassen, sein Versammlungsrecht wahrzunehmen. Auch wenn der Überflug als polizeitaktische Machtdemonstration ("show of force") gewertet werde, sei davon keine Abschreckungswirkung ausgegangen, weil das Tornado-Kampfflugzeug nicht als Einsatzmittel für einen Kampfeinsatz gezeigt worden sei. Ebenso wenig sei eine solche Wirkung bei verständiger Würdigung von dem Anfertigen von Lichtbildern bei dem Überflug ausgegangen. Aufgrund der Kurzzeitigkeit habe es sich nur um eine Momentaufnahme handeln können. Zudem sei den Bewohnern des Camps Reddelich bekannt gewesen, dass sie angesichts der Besonderheiten des Einzelfalles des G8-Gipfeltreffens und der zahlreichen, auch gewalttätigen Aktionen der Gegner dieses Gipfeltreffens unter besonderer Beobachtung der Sicherheitsbehörden standen. Da der Kläger auf den Lichtbildern selbst nicht erkennbar sei, verletze schließlich auch die Auswertung der Aufnahmen ihn nicht in seinem Grundrecht aus Art. 8 GG. Es bestünden keine Anhaltspunkte dafür, dass der Beklagte oder die Bundeswehr die flächendeckenden Übersichtsaufnahmen oder die Ausschnittvergrößerungen noch derartig auswerten könnten, dass eine Personenidentifizierung möglich sei. Aus diesen Gründen sei auch das Grundrecht des Klägers auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG nicht verletzt.

- 6 Gegen dieses Urteil hat der Kläger die vom Senat zugelassene Revision eingelegt, mit der er geltend macht: Die fotografische Erfassung von Versammlungsteilnehmern stelle unabhängig davon, ob die Bildaufnahmen fixiert und die Be-

treffenden individualisierbar erkennbar seien, einen Eingriff in das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG dar. Vor dem Hintergrund der öffentlichen Diskussion des Einsatzes von Tornado-Kampfflugzeugen zur Bodenaufklärung in Afghanistan habe der Kläger aufgrund des Überflugs damit rechnen müssen, dass er fotografiert werde. Im Hinblick auf den einschüchternden Effekt der Anfertigung von Aufnahmen sei der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit auch durch Bildaufnahmen von einem Camp von Versammlungsteilnehmern im Vorfeld der eigentlichen Versammlung betroffen. Die Anfertigung der Aufnahmen mittels eines Tornado-Flugzeugs der Bundeswehr sei rechtswidrig gewesen, da es sich um einen Einsatz der Bundeswehr gehandelt habe, dessen verfassungsrechtliche Voraussetzungen nicht vorgelegen hätten.

7 Der Kläger beantragt,

unter Abänderung der Urteile des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 15. Juli 2015 sowie des Verwaltungsgerichts Schwerin vom 29. September 2011 festzustellen, dass der Überflug des Camps Reddelich am 5. Juni 2007 durch ein Tornado-Flugzeug der Deutschen Bundeswehr und die dabei erfolgte Fertigung von Bildaufnahmen rechtswidrig war und der Kläger dadurch in seinen Rechten verletzt wurde.

8 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

9 Er verteidigt das angefochtene Urteil. Der Überflug über das Camp Reddelich habe lediglich wenige Sekunden gedauert. Soweit er durch die physische Präsenz des Tornado-Kampfflugzeuges einschüchternd gewirkt haben möge, sei dies ihm, dem Beklagten, nicht zuzurechnen. Gegenstand der erbetenen Amtshilfe seien Überflüge zum Zweck der Anfertigung von Übersichts- und Infrarotaufnahmen gewesen. Die operative Entscheidung, zum Zweck der Anfertigung dieser Aufnahmen die Flughöhe zu senken und das Camp im Tiefstflug zu überfliegen, habe er nicht beeinflussen können.

II

- 10 Die Revision des Klägers ist begründet. Das Berufungsgericht hat zwar zu Recht angenommen, dass die von dem Kläger gegen das Land Mecklenburg-Vorpommern gerichtete Feststellungsklage zulässig ist (1.). Das Berufungsurteil verletzt jedoch dadurch revisibles Recht im Sinne des § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO, dass es die Klage mit der tragenden Erwägung als unbegründet abgewiesen hat, bei dem Überflug des Camps durch ein Tornado-Kampfflugzeug der Bundeswehr in einer Höhe von 114 m habe es sich nicht um einen Eingriff in das Grundrecht des Klägers aus Art. 8 Abs. 1 GG gehandelt (2.). Da die Feststellungen des Berufungsgerichts nicht ausreichen, um abschließend über das mit der Klage geltend gemachte Feststellungsbegehren entscheiden zu können, ist das Berufungsurteil aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Berufungsgericht zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO) (3.).
- 11 1. Die gegen das Land Mecklenburg-Vorpommern gerichtete Feststellungsklage ist zulässig. Sie hat ein konkretes Rechtsverhältnis zwischen dem Kläger und dem Beklagten zum Gegenstand (a). In Bezug auf das Bestehen oder Nichtbestehen dieses Rechtsverhältnisses ist auch ein Feststellungsinteresse gegeben (b). Der Feststellungsklage steht nicht der Grundsatz der Subsidiarität entgegen (c).
- 12 a) Nach § 43 Abs. 1 VwGO kann durch Klage die Feststellung des Bestehens oder Nichtbestehens eines Rechtsverhältnisses begehrt werden. Unter einem Rechtsverhältnis sind die rechtlichen Beziehungen zu verstehen, die sich aus einem konkreten Sachverhalt auf Grund einer öffentlich-rechtlichen Norm für das Verhältnis von natürlichen oder juristischen Personen untereinander oder einer Person zu einer Sache ergeben (stRspr, vgl. nur BVerwG, Urteile vom 14. Dezember 2016 - 6 A 9.14 [ECLI:DE:BVerwG:2016:141216U6A9.14.0] - BVerwGE 157, 8 Rn. 12 und vom 23. August 2007 - 7 C 2.07 - BVerwGE 129, 199 Rn. 21). Gegenstand der Feststellungsklage kann auch ein vergangenes Rechtsverhältnis sein (BVerwG, Urteil vom 29. April 1997 - 1 C 2.95 - Buchholz 310 § 43 VwGO Nr. 127 S. 7). Die Beteiligten müssen über die Anwendung ei-

ner Rechtsnorm auf einen bestimmten, überschaubaren, gerade auch den jeweiligen Kläger betreffenden Sachverhalt streiten und dürfen den Verwaltungsgerichten nicht lediglich abstrakte Rechtsfragen, die sich auf der Grundlage eines nur erdachten oder als möglich vorgestellten Sachverhalts stellen, zur Klärung vorlegen (vgl. BVerwG, Urteil vom 28. Mai 2014 - 6 A 1.13 - BVerwGE 149, 359 Rn. 20 f.).

- 13 aa) Aus dem vom Berufungsgericht festgestellten Sachverhalt ergibt sich ein konkretes und damit feststellungsfähiges Rechtsverhältnis in diesem Sinne. Nach den gemäß § 137 Abs. 2 VwGO bindenden tatsächlichen Feststellungen überflog ein Kampfflugzeug der Bundeswehr vom Typ Tornado am 5. Juni 2007 gegen 10:30 Uhr in einer Höhe von ca. 114 m das zur Unterkunft von Teilnehmern an Demonstrationen gegen das G8-Gipfeltreffen in Heiligendamm errichtete Camp Reddelich. Zu diesem Zeitpunkt hielt sich dort auch der Kläger auf. Während des Überfluges wurden Aufnahmen durch Kameras angefertigt, die an dem Kampfflugzeug befestigt waren. 19 Luftbilder wurden anschließend durch Bundeswehrmitarbeiter als für polizeiliche Zwecke relevant ausgewählt und an die Polizeidirektion Rostock zur Auswertung übermittelt. Bei einem Teil dieser Aufnahmen handelte es sich um Übersichtsaufnahmen und Ausschnittvergrößerungen, auf denen das Camp Reddelich sowie Personengruppen abgebildet waren, die sich dort befanden. Dieser Sachverhalt ist im Hinblick auf die möglicherweise berührten Grundrechte aus Art. 8 Abs. 1 GG sowie Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG geeignet, im Sinne eines nach § 43 Abs. 1 VwGO feststellungsfähigen Rechtsverhältnisses rechtliche Beziehungen zwischen der Behörde, der die beschriebenen Handlungen zuzurechnen sind, und denjenigen Personen zu begründen, die sich - wie der Kläger - zum Zeitpunkt des Überflugs und der hierbei gefertigten Aufnahmen in dem Camp aufgehalten haben.
- 14 bb) An dem Rechtsverhältnis, dessen Bestehen festgestellt werden soll, ist das beklagte Land beteiligt. Dies gilt auch, soweit ausschließlich Personal und technische Mittel der Bundeswehr eingesetzt worden sind. Die von dem Feststellungsbegehren des Klägers im Einzelnen erfassten Realakte, also der Überflug des Camps Reddelich am 5. Juni 2007 durch ein Tornado-Kampfflugzeug der Bundeswehr sowie die in diesem Zusammenhang erfolgte Fertigung von Bild-

aufnahmen, sind Bestandteile einer einheitlichen polizeilichen Maßnahme, die nicht der unmittelbaren Gefahrenabwehr, sondern der weiteren Aufklärung einer noch ungewissen Gefahrenlage gedient hat. Nach den tatsächlichen Feststellungen des Berufungsgerichts bestand der Zweck der Überflüge darin, unter Einsatz von Infrarot- und optischen Kameras Luftbildaufnahmen anzufertigen, um mögliche Erddepots zu erkennen sowie etwaige Manipulationen an wichtigen Straßenzügen zu erfassen. Die Anfertigung und Auswertung der Luftbilder sollte es den für die Gefahrenabwehr zuständigen Polizeibehörden des Beklagten ermöglichen, bereits im Vorfeld der Großdemonstrationen gegen das Gipfeltreffen der acht großen Industriestaaten in Heiligendamm mögliche Gefahren zu erkennen, um hierauf rechtzeitig reagieren und die Begehung künftiger Straftaten wirksam verhindern zu können.

- 15 Für diese Maßnahme der Gefahrerforschung mussten nicht die Voraussetzungen der in Mecklenburg-Vorpommern gemäß Art. 125a Abs. 1 Satz 1 GG fortgeltenden Vorschrift des § 19a i.V.m. § 12a Abs. 1 VersammlG erfüllt sein. Danach darf die Polizei Bild- und Tonaufnahmen von Teilnehmern bei oder im Zusammenhang mit öffentlichen Versammlungen nur anfertigen, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von ihnen erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgehen; die Maßnahmen dürfen auch durchgeführt werden, wenn Dritte unvermeidbar betroffen werden. Diese versammlungsrechtliche Eingriffsermächtigung erfasst jedoch nur die zielgerichtete Erhebung personenbezogener Daten. Hieran fehlt es im vorliegenden Fall. Denn nach den Feststellungen des Berufungsurteils wurden bei dem Überflug des Tornado-Kampfflugzeugs am 5. Juni 2007 über das Camp Reddelich lediglich Übersichtsaufnahmen angefertigt, auf denen insbesondere auch der Kläger mangels ausreichender Tiefenschärfe bzw. Auflösung nicht erkennbar war und welche selbst mit technischen Hilfsmitteln keine Personenidentifizierung zuließen. An diese tatsächlichen Feststellungen ist der Senat gemäß § 137 Abs. 2 VwGO gebunden, da die Revision ihnen nicht mit Verfahrensrügen entgegengetreten ist.
- 16 Die Gefahrerforschungsmaßnahme konnte jedoch grundsätzlich auf die in § 13 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung in Mecklenburg-



Vorpommern (SOG M-V) in der hier noch anwendbaren Fassung der Bekanntmachung vom 25. März 1998 (GVObI. M-V S. 335), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Juli 2006 (GVObI. M-V S. 552), enthaltene polizei- und ordnungsrechtliche Generalklausel gestützt werden. Dem stehen die Vorschriften des Versammlungsgesetzes nicht entgegen, da dieses Gesetz insbesondere für polizeiliche Befugnisse im Vorfeld von Versammlungen keine abschließenden Regelungen für die Abwehr aller möglicherweise auftretenden Gefahren enthält (BVerwG, Urteil vom 25. Juli 2007 - 6 C 39.06 - BVerwGE 129, 142 Rn. 30).

- 17 Nach § 13 SOG M-V haben die Ordnungsbehörden und die Polizei im Rahmen der geltenden Gesetze die nach pflichtgemäßem Ermessen notwendigen Maßnahmen zu treffen, um von der Allgemeinheit oder dem Einzelnen Gefahren abzuwehren, durch die die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bedroht wird. Diese allgemeine Befugnis umfasst auch Eingriffsmaßnahmen zur Klärung einer Gefahrensituation, wenn die Polizei aufgrund objektiver Umstände das Vorliegen einer Gefahr zwar für möglich, aber nicht für sicher hält (vgl. Denninger, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 5. Aufl. 2012, D Polizeiaufgaben Rn. 48; Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 15. Aufl. 2013, § 6 Rn. 29 f.). Ein solcher Fall des Gefahrenverdachts konnte hier im Hinblick auf die Feststellung des Berufungsurteils, dass es bereits im Vorfeld zu zahlreichen, auch gewalttätigen Aktionen von Gegnern des G8-Gipfeltreffens gekommen war, angenommen werden. Die zuständige Polizeibehörde des Beklagten hatte den Sachverhalt daher gemäß § 24 Abs. 1 Satz 1 VwVfG soweit von Amts wegen zu ermitteln, dass sie sich über das tatsächliche Vorliegen oder Nichtvorliegen einer Gefahr eine eigene Überzeugung bilden konnte.
- 18 In Erfüllung dieser polizeilichen Aufgabe hatte das Innenministerium des beklagten Landes - wie das Berufungsgericht ebenfalls festgestellt hat - im Vorfeld des G8-Gipfeltreffens das Bundesministerium der Verteidigung ersucht, die zur Gefahrerforschung für erforderlich gehaltenen Überflüge in der Umgebung des Austragungsortes im Wege der Amtshilfe durchzuführen. Seine rechtliche Grundlage findet dieses Vorgehen in Art. 35 Abs. 1 GG sowie §§ 4 ff. VwVfG bzw. den entsprechenden landesrechtlichen Bestimmungen. Nach Art. 35 Abs. 1 GG leisten sich alle Behörden des Bundes und der Länder gegenseitig

Rechts- und Amtshilfe. Um Amtshilfe kann eine Behörde eine andere Behörde nach § 4 Abs. 1 und § 5 Abs. 1 Nr. 2 VwVfG insbesondere dann ersuchen, wenn sie die Amtshandlung aus tatsächlichen Gründen nicht selbst vornehmen kann, etwa weil die zur Vornahme der Amtshandlung erforderlichen Dienstkräfte oder Einrichtungen fehlen. Auch im Fall der Inanspruchnahme von Amtshilfe bleibt die ersuchende Behörde jedoch "Herrin des Verfahrens" (vgl. die Begründung des Entwurfs der Bundesregierung für ein Verwaltungsverfahrensgesetz, BT-Drs. 7/910 S. 38). Die Gesamtverantwortung für die Recht- und Zweckmäßigkeit der zu verwirklichenden Maßnahme wird nicht auf die ersuchte Behörde übertragen. Deshalb sind die Amtshilfehandlungen der ersuchten Behörde, solange sie den Rahmen des Amtshilfeersuchens nicht eindeutig überschreiten, der ersuchenden Behörde zuzurechnen. So verhält es sich hier. Sowohl die Überflüge der - das Camp Reddelich einschließenden - Umgebung des Ortes, in dem der G8-Gipfel stattfinden sollte, durch Flugzeuge der Bundeswehr als auch die Fertigung von Bildaufnahmen sowie deren Weitergabe an die zuständige Landespolizeibehörde waren notwendige Bestandteile der durch das beklagte Land erbetenen Hilfe bei der Luftaufklärung. Eine Einschränkung der Zurechnung ist entgegen der Auffassung des Beklagten auch nicht in Bezug auf die operative Entscheidung der Bundeswehr gerechtfertigt, zum Zweck der Anfertigung der Aufnahmen die Flughöhe zu senken und das Camp Reddelich im "Tiefstflug" zu überfliegen. Der Beklagte macht selbst nicht geltend, der Bundeswehr im Rahmen des Amtshilfeersuchens Vorgaben zur Mindestflughöhe gemacht zu haben. Deshalb muss er sich die Durchführung der zur Gefahrerforschung für erforderlich gehaltenen Überflüge nach den Grundsätzen des Amtshilferechts auch insoweit zurechnen lassen.

- 19 Die Zurechnung der Amtshilfehandlungen der Bundeswehr entfällt nicht im Hinblick auf die verbreitete Ansicht, dass der in seinen subjektiv-öffentlichen Rechten betroffene Bürger Rechtsmittel gegen denjenigen Rechtsträger richten muss, dessen Behörde ihm gegenüber unmittelbar gehandelt hat, z.B. einen Verwaltungsakt erlassen, eine Zwangsmaßnahme getroffen oder eine Information weitergegeben hat (vgl. Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl. 2017, § 7 Rn. 11; Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 7 Rn. 9; Shirvani, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 1. Aufl. 2014, § 7

Rn. 16; Funke-Kaiser, in: Bader/Ronellenfisch, VwVfG, 2. Aufl. 2016, § 7 Rn. 10; Schliesky, in: Knack/Hennecke, VwVfG, 10. Aufl. 2014, § 7 Rn. 13; Erbguth, in: Sachs, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 35 Rn. 33). Ob dieser Auffassung zu folgen ist, kann dahingestellt bleiben. Denn für einen unmittelbaren, rechtsförderlichen und zielgerichteten staatlichen Eingriff in Grundrechte des Klägers bestehen keine Anhaltspunkte. Der Kläger macht geltend, durch die von dem Überflug und der Anfertigung der Übersichtsaufnahmen ausgehende Einschüchterungswirkung in der Ausübung seiner Grundrechte beeinträchtigt worden zu sein. Dieser Vortrag kann allenfalls die Annahme eines faktischen Grundrechtseingriffs rechtfertigen. Jedenfalls in derartigen Fällen, in denen die Amtshilfehandlung nicht zu einem finalen Eingriff in Grundrechte führt, kann die gerichtliche Überprüfung der Amtshilfehandlung im Rahmen eines Rechtsmittels gegen die Hauptmaßnahme der ersuchenden Behörde erfolgen.

- 20 b) Der Kläger hat auch das in § 43 Abs. 1 VwGO vorausgesetzte berechtigte Interesse an der begehrten Feststellung.
- 21 Das berechtigte Interesse schließt jedes als schutzwürdig anzuerkennende Interesse rechtlicher, wirtschaftlicher oder auch ideeller Art ein (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 16. März 2016 - 6 C 66.14 [ECLI:DE:BVerwG:2016:160316U6C66.14.0] - Buchholz 422.1 Presserecht Nr. 15 Rn. 16 und vom 26. Januar 1996 - 8 C 19.94 - BVerwGE 100, 262 <271>). Entscheidend ist, dass die gerichtliche Feststellung geeignet erscheint, die Rechtsposition des Klägers in den genannten Bereichen zu verbessern (vgl. BVerwG, Urteile vom 16. März 2016 - 6 C 66.14 - Buchholz 422.1 Presserecht Nr. 15 Rn. 16 und vom 15. Februar 1989 - 6 A 2.87 - BVerwGE 81, 258 <262>). Ob die insoweit anerkannten Fallgruppen der Wiederholungsgefahr oder des Rehabilitierungsinteresses hier einschlägig sind, kann dahingestellt bleiben. Denn nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der der erkennende Senat folgt, kann auch die Art des mit der Klage gerügten Eingriffs, insbesondere im grundrechtlich geschützten Bereich, verbunden mit dem durch Art. 19 Abs. 4 GG garantierten Anspruch auf effektiven Rechtsschutz, die Anerkennung eines Feststellungsinteresses erfordern, wenn sich die unmittelbare Belastung durch den angegriffenen Hoheitsakt auf eine Zeitspanne be-

schränkt, in der die Entscheidung des Gerichts kaum zu erlangen ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. Dezember 2001 - 2 BvR 527/99 u.a. - BVerfGE 104, 220 <233>; BVerwG, Urteil vom 23. Januar 2008 - 6 A 1.07 - BVerwGE 130, 180 Rn. 26 m.w.N.).

- 22 Diese Voraussetzungen liegen hier vor. Der Kläger macht geltend, sowohl durch den Überflug des Tornado-Flugzeugs über das Camp Reddelich als auch durch das Anfertigen von Übersichtsaufnahmen in Grundrechten verletzt worden zu sein. Nach den tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts gehört er zu denjenigen Personen, die sich zum Zeitpunkt des Überflugs und der hierbei gefertigten Aufnahmen in dem Camp aufgehalten haben und deshalb von den Auswirkungen des Überflugs konkret betroffen waren. Zwar kann ein Eingriff in das Grundrecht des Klägers auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG ausgeschlossen werden, weil mit den Aufnahmen nach den bindenden tatsächlichen Feststellungen keine personenbezogenen Daten des Klägers erfasst worden sind und eine Personenidentifizierung auch mit technischen Hilfsmitteln nicht möglich ist. Im Hinblick auf den geltend gemachten Eingriff in die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) reicht jedoch die Möglichkeit aus, dass der Kläger bei einer Tätigkeit, die aufgrund der Vorwirkungen des Grundrechts bereits dessen Schutz unterfiel, beeinträchtigt worden ist. Jedenfalls durch die Auswirkungen des Überflugs und die Befürchtung, von den hierbei angefertigten Aufnahmen als Gegenstand einer staatlichen Überwachungsmaßnahme erfasst worden zu sein, kann der Kläger daher in eigenen Rechten betroffen sein. Der Kläger hatte offensichtlich auch nicht die Möglichkeit, vor Beendigung des - für ihn nicht vorhersehbaren - Überflugs und der hierbei gefertigten Aufnahmen um Rechtsschutz dagegen nachzusuchen.
- 23 c) Der Zulässigkeit der Feststellungsklage steht schließlich nicht der Grundsatz der Subsidiarität entgegen. Der Kläger hätte seine Rechte nicht durch Gestaltungs- oder Leistungsklage verfolgen können (§ 43 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Insbesondere hätte er nicht mit einer Fortsetzungsfeststellungsklage entsprechend § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO gegen den beim Bundesministerium der Verteidigung gestellten Antrag des Innenministeriums des beklagten Landes auf Amts-

hilfe in Gestalt von Überflügen der Region um den G8-Gipfel in Heiligendamm vorgehen können. Das Amtshilfeersuchen ist seiner Rechtsnatur nach kein Verwaltungsakt, sondern eine behördliche Verfahrenshandlung in Gestalt einer nicht regelnden Willenserklärung (vgl. Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 8. Aufl. 2014, § 4 Rn. 31; Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl. 2017, § 4 Rn. 14; Schliesky, in: Knack/Hennecke, VwVfG, 10. Aufl. 2014, § 4 Rn. 17). Zudem würde die gerichtliche Feststellung der Rechtswidrigkeit des Amtshilfeersuchens dem Rechtsschutzbegehren des Klägers nicht erschöpfend Rechnung tragen. Denn es geht ihm im Kern um die konkreten Modalitäten des Überflugs und der Fertigung der Bildaufnahmen, also letztlich um die Art und Weise der Durchführung der Amtshilfe. Deren Rechtmäßigkeit könnte im Rahmen eines isolierten Rechtsmittels gegen das Amtshilfeersuchen nicht geklärt werden.

- 24 2. Die Feststellungsklage ist nicht aus den im Berufungsurteil genannten Erwägungen unbegründet. Das Berufungsgericht ist zwar ohne Rechtsfehler davon ausgegangen, dass der Aufenthalt des Klägers in dem zur Unterkunft von Teilnehmern an den Demonstrationen gegen den G8-Gipfel in Heiligendamm errichteten Camp Reddelich vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) erfasst worden ist (a). Das Berufungsurteil verletzt jedoch mit der Annahme revisibles Recht im Sinne des § 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO, dass es sich bei dem Überflug des Camps durch ein Tornado-Kampfflugzeug der Bundeswehr in einer Höhe von 114 m nicht um einen faktischen Eingriff in das Grundrecht des Klägers aus Art. 8 Abs. 1 GG gehandelt habe (b).
- 25 a) Der Aufenthalt des Klägers in dem zur Unterkunft von Teilnehmern an den Demonstrationen gegen den G8-Gipfel in Heiligendamm errichteten Camp Reddelich war von dem sachlichen Schutzbereich des Grundrechts der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) erfasst. Zwar ist das Camp selbst nicht als grundrechtlich geschützte Versammlung anzusehen (aa). Auch fehlt es an tatsächlichen Feststellungen, ob zum maßgeblichen Zeitpunkt innerhalb des Camps durch die Versammlungsfreiheit geschützte Veranstaltungen stattgefunden haben (bb). Der Schutzbereich des Grundrechts ist hier aber jedenfalls un-

ter dem Gesichtspunkt der Vorwirkungen der Versammlungsfreiheit berührt (cc).

- 26 aa) Das Camp Reddelich als solches war nicht als Versammlung von Art. 8 Abs. 1 GG geschützt. Dies folgt zwar nicht bereits aus dem Umstand, dass das Camp nach den Feststellungen des Berufungsurteils nicht als Versammlung im Sinn des Versammlungsgesetzes angemeldet worden war. Es fehlte jedoch an den inhaltlichen Mindestanforderungen an eine Versammlung im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG. Hierbei handelt es sich um örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung (BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 2001 - 1 BvR 1190/90 u.a. - BVerfGE 104, 92 <104>). Entscheidend ist, dass die Meinungsbildung und -äußerung mit dem Ziel erfolgt, auf die Öffentlichkeit entsprechend einzuwirken. Die Erörterung und Kundgebung muss Angelegenheiten betreffen, die zur öffentlichen Meinungsbildung bestimmt und geeignet sind (BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2007 - 6 C 23.06 - BVerwGE 129, 42 Rn. 15). Auch wenn der Schutz der Versammlungsfreiheit das Recht der Grundrechtsträger umfasst, selbst über Art und Umstände der Ausübung ihres Grundrechts zu bestimmen, also zu entscheiden, welche Maßnahmen sie zur Erregung der öffentlichen Aufmerksamkeit für ihr Anliegen einsetzen wollen (BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 2001 - 1 BvR 1190/90 u.a. - BVerfGE 104, 92 <111>), kann in dem bloßen Aufenthalt von Personen in einem Camp zum Zweck der Unterkunft und deren Absicht, an Versammlungen teilzunehmen, für sich genommen noch keine gemeinsame Meinungsbildung und Meinungsäußerung (kollektive Aussage) mit dem Ziel der Einwirkung auf die öffentliche Meinungsbildung gesehen werden.
- 27 bb) Soweit in dem Camp Reddelich nach den Feststellungen des Berufungsurteils öffentliche politische Veranstaltungen stattgefunden haben, erscheint es zwar möglich, dass es sich hierbei zumindest teilweise um mit dem übergreifenden Protestanliegen anlässlich des G8-Gipfels verbundene kommunikative Anliegen und Aktivitäten gehandelt hat, die auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet und deshalb durch Art. 8 Abs. 1 GG geschützt waren (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss, vom 28. Juni 2017 - 1 BvR 1387/17 - NVwZ

2017, 1374 Rn. 22 in Bezug auf das anlässlich des G20-Gipfels im Juli 2017 geplante Protestcamp im Hamburger Stadtpark). Allerdings hat das Oberverwaltungsgericht keine tatsächlichen Feststellungen dazu getroffen, ob derartige Aktivitäten gerade zum Zeitpunkt der von dem Kläger beanstandeten Eingriffshandlungen, also des Überfluges und der Anfertigung der Luftbilder, stattgefunden haben und ob sich der Kläger an diesen Aktivitäten beteiligt hat.

- 28 cc) Der Schutzbereich des Grundrechts aus Art. 8 Abs. 1 GG ist hier jedoch unter dem Gesichtspunkt der Vorwirkungen der Versammlungsfreiheit berührt.
- 29 Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht auf den Zeitraum der Durchführung einer Versammlung begrenzt, sondern entfaltet seine Wirkung bereits in deren Vorfeld; denn andernfalls liefe die Versammlungsfreiheit Gefahr, durch staatliche Maßnahmen im Vorfeld der Grundrechtsausübung ausgehöhlt zu werden (BVerfG, Beschluss vom 11. Juni 1991 - 1 BvR 772/90 - BVerfGE 84, 203 <209>). Art. 8 Abs. 1 GG schützt deshalb den gesamten Vorgang des Sichversammelns, wozu auch der Zugang und die Anreise zu einer bevorstehenden bzw. sich bildenden Versammlung gehören (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 14. Mai 1985 - 1 BvR 233/81 u.a. - BVerfGE 69, 315 <349> und vom 11. Juni 1991 - 1 BvR 772/90 - BVerfGE 84, 203 <209>).
- 30 Hiervon ausgehend hat das Oberverwaltungsgericht zu Recht angenommen, dass sich der Vorfeldschutz des Art. 8 Abs. 1 GG auf den Aufenthalt des Klägers in dem Camp Reddelich zum Zeitpunkt des Überflugs des Kampfflugzeugs erstreckt hat. Dieser Aufenthalt stand in unmittelbarem zeitlichen und räumlichen Zusammenhang mit den Demonstrationen, die vor und während des G8-Gipfels als einem Ereignis mit deutlich überörtlichem Bezug stattfanden. Es handelte sich um den Tag vor dem Beginn des mehrtägigen Gipfeltreffens. Eine Teilnahme an den geplanten Demonstrationen war für die ganz überwiegende Zahl der Teilnehmewilligen nur im Fall einer frühzeitigen Anreise und ortsnahen Unterkunft während der gesamten Dauer der Veranstaltung möglich. Alternative Unterkunftsmöglichkeiten standen angesichts der absehbar großen Zahl der potentiellen Versammlungsteilnehmer in der ländlich geprägten Region um den

Austragungsort des Gipfels nicht ausreichend zur Verfügung. Unter derartigen Umständen ist der Aufenthalt in einem der Unterkunft für die potentiellen Demonstrationsteilnehmer dienenden Camp vergleichbar der Anreise zu einer bevorstehenden Versammlung dem durch Art. 8 Abs. 1 GG geschützten Vorgang des Sichversammelns zuzurechnen.

- 31 b) Der Überflug des Camps durch ein Tornado-Kampfflugzeug der Bundeswehr in einer Höhe von 114 m zur Aufnahme von Luftbildern ist entgegen der Annahme des Berufungsurteils als Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts des Klägers aus Art. 8 Abs. 1 GG zu werten. Der gegenteiligen Annahme des Berufungsurteils liegt ein fehlerhaftes Verständnis der sich aus Art. 8 Abs. 1 GG ergebenden Anforderungen an die Annahme eines Eingriffs in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit zugrunde.
- 32 Zwar liegen die Voraussetzungen eines finalen Eingriffs in die Versammlungsfreiheit nicht vor. Der Kläger wendet sich nicht gegen ein erforderlichenfalls zwangsweise durchsetzbares, staatliches Ge- oder Verbot mit dem Ziel, die Versammlungsteilnahme zu verhindern, zu beschränken oder zu erschweren. Der Überflug des Tornado-Kampfflugzeuges über das Camp in einer Höhe von nur 114 m stellt jedoch entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts einen faktischen Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar. Neben den Fällen einer gezielten Beeinträchtigung der vom Gewährleistungsgehalt des Grundrechts aus Art. 8 Abs. 1 GG erfassten Verhaltensweisen ist ein solcher faktischer Eingriff in die Versammlungsfreiheit jedenfalls dann gegeben, wenn das staatliche Handeln einschüchternd oder abschreckend wirkt bzw. geeignet ist, die freie Willensbildung und die Entschließungsfreiheit derjenigen Personen zu beeinflussen, die an Versammlungen teilnehmen wollen (aa). Dies kann nur aufgrund einer Würdigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls anhand eines objektiven Beurteilungsmaßstabs festgestellt werden (bb). Betrifft die staatliche Maßnahme nicht eine laufende Versammlung, sondern lediglich den geschützten Vorfeldbereich, ist bei der Gesamtwürdigung ein umso strengerer Maßstab anzulegen, je größer die räumliche oder zeitliche Entfernung zu der geschützten Versammlung ist und je weniger für die späteren Versammlungsteilnehmer daher ein Bezug der Maßnahme zu der späteren Versammlung erkennbar ist (cc).



Nach diesem Maßstab hatte der Überflug des Kampfflugzeuges über das Camp in einer Höhe von nur 114 m aus der Sicht eines durchschnittlichen Betroffenen im Hinblick auf die extreme Lärmentfaltung, den angsteinflößenden Anblick und die Überraschungswirkung im Kontext der bevorstehenden Demonstrationen gegen den G8-Gipfel einschüchternde Wirkung (dd).

- 33 aa) Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist der Grundrechtsschutz unter der Geltung des Grundgesetzes nicht auf Eingriffe im herkömmlichen Sinne begrenzt, sondern auf faktische und mittelbare Beeinträchtigungen ausgedehnt worden. Entscheidend ist, ob sich die Maßnahme nach der Zielsetzung und ihren Wirkungen als Ersatz für eine staatliche Maßnahme darstellt, die als Grundrechtseingriff im herkömmlichen Sinne zu qualifizieren ist (BVerfG, Beschluss vom 26. Juni 2002 - 1 BvR 670/91 - BVerfGE 105, 279 <303>). Auch in Bezug auf das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG hat das Bundesverfassungsgericht die Möglichkeit faktischer Eingriffe anerkannt. Hierzu gehören etwa staatliche Maßnahmen, die den Zugang zu einer Demonstration durch Behinderung von Anfahrten und schleppende vorbeugende Kontrollen unzumutbar erschweren oder ihren staatsfreien unreglementierten Charakter durch exzessive Observationen und Registrierungen verändern (BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 - 1 BvR 233, 341/81 - BVerfGE 69, 315 <368 f.> unter Bezugnahme auf BVerfG, Urteil vom 15. Dezember 1983 - 1 BvR 209, 269, 362, 420, 440, 483/83 - BVerfGE 65, 1 <43>). Als faktischen Grundrechtseingriff hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung in dem Verfahren über die Verfassungsbeschwerde gegen das Bayerische Versammlungsgesetz vom 22. Juli 2008 (BayVersG) ferner die Anfertigung von Übersichtsaufzeichnungen einer Versammlung qualifiziert. Es hat in Bezug auf Art. 9 Abs. 2 Satz 2 BayVersG, der der Sache nach zu einer anlasslosen Bildaufzeichnung des gesamten Versammlungsgeschehens ermächtigte, ausgeführt, dass die Anfertigung solcher Übersichtsaufzeichnungen nach dem heutigen Stand der Technik für die Aufgezeichneten immer ein Grundrechtseingriff sei, da auch in Übersichtsaufzeichnungen die Einzelpersonen in der Regel individualisierbar mit erfasst seien und das Bewusstsein, dass die Teilnahme an einer Versammlung in dieser Weise festgehalten wird, Einschüchterungswirkungen haben könne, die zugleich auf

die Grundlagen der demokratischen Auseinandersetzung zurückwirkten (BVerfG, Beschluss vom 17. Februar 2009 - 1 BvR 2492/08 - BVerfGE 122, 342 <368 f.>). Den genannten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts lässt sich verallgemeinernd entnehmen, dass ein faktischer Eingriff in die Versammlungsfreiheit - neben den eindeutig erfassten Fällen einer gezielten Beeinträchtigung der vom Gewährleistungsgehalt des Grundrechts aus Art. 8 Abs. 1 GG erfassten Verhaltensweisen (vgl. Hoffmann-Riem, in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte, Band IV, 2011, § 106 Rn. 30) - immer dann anzunehmen ist, wenn die staatliche Maßnahme einschüchternd oder abschreckend wirken kann bzw. geeignet ist, die freie Willensbildung und die Entschließungsfreiheit derjenigen Personen zu beeinflussen, die sich versammlungsspezifisch betätigen (vgl. Kunig, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 1, 6. Aufl. 2012, Art. 8 Rn. 19; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 8 Rn. 63; Geis, in: Friauf/Höfling, Berliner Kommentar zum GG, Stand: Dezember 2016, Art. 8 Rn. 73).

- 34 bb) Ob eine staatliche Maßnahme einschüchternde oder abschreckende Wirkung auf diejenigen Personen hat, die an Versammlungen teilnehmen wollen, kann nur aufgrund einer Würdigung der Umstände des jeweiligen Einzelfalls festgestellt werden. Dabei ist nicht die subjektive Bewertung einzelner konkret betroffener Personen maßgeblich. Vielmehr ist schon aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsanwendungsgleichheit ein objektiver Beurteilungsmaßstab anzulegen. Im Ansatz zutreffend hat das Berufungsgericht daher auf die Sichtweise eines sog. verständigen Dritten abgestellt. Entscheidend ist, ob ein vernünftiger Mensch in der Situation des oder der Betroffenen ernsthaft in Betracht ziehen würde, aufgrund der staatlichen Maßnahme von der Teilnahme an der (bevorstehenden) Versammlung in der geplanten Form Abstand zu nehmen.
- 35 cc) Zwar sind die dargelegten Maßstäbe für die Eingriffsqualität grundsätzlich unabhängig davon anwendbar, ob die Maßnahme versammlungsspezifische Aktivitäten im Zeitraum der Durchführung der Versammlung oder - wie hier - vor Beginn der Versammlung betrifft. Die vereinzelt vertretene Auffassung, dass im Vorfeld der Versammlung nur eine gezielte Beeinträchtigung durch den Staat ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit sein kann (vgl. Deger, Polizei 2016, 163

<165>), ist abzulehnen. Dass das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht auf den Zeitraum der Durchführung der Versammlung begrenzt ist, sondern seine Wirkung bereits im Vorfeld einer Versammlung entfaltet, hat das Bundesverfassungsgericht - wie ausgeführt - damit begründet, dass die Versammlungsfreiheit anderenfalls Gefahr laufe, durch staatliche Maßnahmen im Vorfeld der Grundrechtsausübung ausgehöhlt zu werden (BVerfG, Beschluss vom 11. Juni 1991 - 1 BvR 772/90 - BVerfGE 84, 203 <209>). Diese Gefahr drängt sich zwar in besonderem Maße bei solchen staatlichen Maßnahmen auf, die das Ziel verfolgen, die Versammlungsteilnahme zu verhindern, zu beschränken oder zu erschweren. Auch in den Fällen einer nicht finalen Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit kann die Gesamtwürdigung jedoch ergeben, dass jedenfalls ohne die - durch die Qualifizierung als Grundrechtseingriff eröffnete - Möglichkeit einer gerichtlichen Überprüfung derartiger staatlicher Vorgehensweisen am Maßstab der im Grundgesetz vorgesehenen Grundrechtsschranken die Gefahr einer Aushöhlung der Grundrechtsausübung besteht.

- 36 Für die Eingriffsqualität entscheidend ist daher auch im Vorfeldbereich der Versammlung die einschüchternde oder abschreckende Wirkung der konkreten staatlichen Maßnahme. Allerdings ist eine staatliche Maßnahme in der Regel umso weniger geeignet, die freie Willensbildung und die Entschließungsfreiheit derjenigen Personen zu beeinflussen, die sich versammlungsspezifisch betätigen, und dementsprechend bei der Gesamtwürdigung ein umso strengerer Maßstab anzulegen, je größer die räumliche oder zeitliche Entfernung zu der geschützten Versammlung ist und je weniger für die späteren Versammlungsteilnehmer daher ein Bezug der Maßnahme zu der späteren Versammlung erkennbar ist. So dürfte etwa das Abschreckungspotenzial polizeilicher Ermittlungsmaßnahmen, die lange vor Beginn einer geplanten Versammlung oder in größerer Entfernung zum späteren Versammlungsort erfolgen, deutlich geringer sein, als wenn derartige Maßnahmen erst während der Anreise und in unmittelbarer örtlicher Nähe der Versammlung erfolgen.
- 37 dd) Nach den dargelegten Maßstäben gelangt das Berufungsurteil zwar zu dem zutreffenden Ergebnis, dass sich die Annahme eines faktischen Eingriffs in die Versammlungsfreiheit hier nicht mit der Erwägung begründen lässt, das Anfertigungs-

gen von Lichtbildern während des Überflugs habe bei den potentiellen Demonstrationsteilnehmern das Gefühl des Überwachtwerdens erzeugen können und aus diesem Grund einschüchternd gewirkt. Denn es ist weder durch das Berufungsgericht festgestellt worden noch ohne weiteres naheliegend, dass der Einsatz von Beobachtungstechnik während der kurzen Dauer des Überflugs des Kampfflugzeuges über das Camp für diejenigen Personen, die sich im Camp aufhielten, überhaupt konkret erkennbar gewesen ist. Revisibles Recht verletzt das Berufungsurteil jedoch mit der Annahme, von dem Überflug des Tornado-Kampfflugzeuges über das Camp Reddelich in einer Höhe von nur 114 m sei auch im Übrigen keine abschreckende Wirkung ausgegangen. Das Berufungsgericht hat insoweit den Besonderheiten des vorliegenden Falles nicht ausreichend Rechnung getragen. Unter Berücksichtigung der extremen Lärmentfaltung und des bedrohlichen Anblicks des tief fliegenden Kampfflugzeuges, der Überraschungswirkung des Überflugs sowie des engen zeitlichen und räumlichen Zusammenhangs mit den bevorstehenden Demonstrationen gegen den G8-Gipfel hätte das Berufungsgericht im Rahmen der Gesamtwürdigung zu dem Ergebnis gelangen müssen, dass die sich aus Art. 8 Abs. 1 GG ergebenden Anforderungen an die Annahme eines Eingriffs in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit hier erfüllt sind.

- 38 Das Berufungsgericht hat zwar unter Hinweis auf den "ohrenbetäubenden Lärm" festgestellt, dass ein verständiger Dritter bei dem Tiefflug eines Kampfflugzeuges in nur 114 m Höhe "erschrickt". Das tatsächliche Ausmaß der Schallemissionen tief fliegender militärischer Kampfflugzeuge, insbesondere die im Vergleich zu gewöhnlichem Fluglärm extrem hohen Spitzenpegel und Pegelanstiegsgeschwindigkeiten nimmt das Berufungsurteil jedoch nicht näher in den Blick. Zudem hat es unberücksichtigt gelassen, dass die besonders belastende Wirkung militärischer Tiefflüge für die im Überflugbereich befindlichen Personen nicht nur auf der extremen Lärmentwicklung beruht, sondern auch auf den hiermit regelmäßig einhergehenden optischen Wirkungen und der Plötzlichkeit des Auftretens. Das Erscheinungsbild eines tief fliegenden, sich mit hoher Geschwindigkeit nähernden Kampfflugzeuges ist aus der Sicht eines durchschnittlichen Betroffenen bereits für sich genommen angsteinflößend. Als besonders erschreckend stellt sich der von einem derartigen Betrieb schwersten

militärischen Luftfahrtgeräts ausgehende Eindruck dar, wenn er - wie hier - ohne Ankündigung und gleichsam "aus heiterem Himmel" erfolgt.

- 39 Die einschüchternde und abschreckende Wirkung lässt sich entgegen der Auffassung des Berufungsgerichts nicht mit dem Hinweis auf die unstrittig kurze Dauer des Überflugs des Tornado-Kampfflugzeugs in Frage stellen. Zwar kommt dem Gesichtspunkt der Dauer etwa in den Fällen einer Observation einer Versammlung durch die Polizei regelmäßig Bedeutung für die Beurteilung zu, ob es sich um einen faktischen Eingriff in die Versammlungsfreiheit handelt. Deshalb hat das Oberverwaltungsgericht auch zu Recht angenommen, dass von der Anfertigung der Luftbildaufnahmen, sofern diese für die Betroffenen überhaupt erkennbar war, bei isolierter Betrachtung keine ernsthafte Abschreckungswirkung ausging, da es sich erkennbar nur um eine Momentaufnahme handeln konnte. Die Einwirkung auf die Willensbildung der potentiellen Versammlungsteilnehmer kann jedoch bei kurzzeitigen Maßnahmen aus anderen Gründen so intensiv sein, dass im Ergebnis eine zumindest ebenso relevante Einschüchterungs- oder Abschreckungswirkung eintritt. Gerade ein überraschend wahrgenommener visueller oder akustischer Reiz ist typischerweise in besonderem Maße geeignet, als potentiell bedrohlich wahrgenommen zu werden, und kann zu lang anhaltenden Nachwirkungen führen.
- 40 Bei der Gesamtwürdigung muss im vorliegenden Fall schließlich der enge Zusammenhang des Tornado-Überflugs mit den geplanten Demonstrationen gegen den am Folgetag beginnenden G8-Gipfel berücksichtigt werden, zu deren Durchführung das Camp den zahlreichen Teilnehmern als ortsnahe Unterkunft dienen sollte. Entgegen der Annahme des Berufungsgerichts war dieser Kontext und waren insbesondere die besonderen Herausforderungen für die Gewährleistung der inneren Sicherheit im Umfeld des G8-Gipfels nicht geeignet, die abschreckende Wirkung des Überflugs des Tornado-Kampfflugzeugs über das Camp Reddelich zu relativieren, sondern haben diese vielmehr noch verstärkt. Ein durchschnittlicher Betroffener, der sich im zeitlichen und räumlichen Zusammenhang mit den bevorstehenden Demonstrationen gegen den G8-Gipfel plötzlich dem Tiefflug eines Kampfflugzeugs der Bundeswehr ausgesetzt sah, konnte dieses Geschehen berechtigterweise als staatliche Aufforde-

rung deuten, den Demonstrationen fernzubleiben. Eine derartige Zurschaustellung schwersten militärischen Gerätes in einer bekanntermaßen angespannten Sicherheitslage kann typischerweise Ängste oder Abwehrreflexe auslösen, die geeignet sind, hiervon Betroffene zum Verzicht auf die Teilnahme an den geplanten Veranstaltungen oder zumindest auf bestimmte Arten der Meinungskundgabe zu bewegen.

- 41 Demgegenüber ist die Annahme des Berufungsurteils, der Überflug des Tornado-Kampfflugzeugs sei für diejenigen Personen, die sich in dem Camp aufhielten, vorhersehbar gewesen, nicht nachvollziehbar. Zwar weist das Oberverwaltungsgericht in tatsächlicher Hinsicht darauf hin, es habe sich um den Tag vor dem Beginn des Gipfeltreffens der Staats- und Regierungschefs der acht führenden Wirtschaftsnationen und zugleich um den Tag der Anreise der Gipfelteilnehmer gehandelt, für den von Seiten der Gipfelgegner Aktionen angekündigt worden seien. Zudem sei es bereits anlässlich der vorangegangenen Weltwirtschaftsgipfel zu Straßenschlachten zwischen der Polizei und gewalttätigen Aktivisten gekommen. Die potentiellen Versammlungsteilnehmer hätten daher bei objektiver Betrachtung damit rechnen müssen, dass die Polizei bei einem derartig sicherheitsrelevanten Anlass weitreichende Aufklärungsmaßnahmen vornehmen und diese auch auf die Camps erstrecken würde, in denen sich ein Großteil der Gegner des G8-Gipfels aufhielt. Soweit das Berufungsgericht mit Blick auf diese Erwägungen zu der Bewertung gelangt, der Überflug habe nicht abschreckend gewirkt, verfehlt es jedoch die Vorgaben, die Art. 8 Abs. 1 GG an den Eingriffsbegriff stellt. Denn selbst wenn die besondere Sicherheitsrelevanz des G8-Gipfels sowie die gewalttätigen Ausschreitungen bei früheren Weltwirtschaftsgipfeln allgemein bekannt gewesen sein mögen, rechtfertigt dies nicht die Annahme, dass es für den durchschnittlichen potentiellen Versammlungsteilnehmer vorhersehbar war, während des Aufenthalts in dem Camp mit der extremen Geräuschentwicklung und dem bedrohlichen Anblick eines außergewöhnlich tief fliegenden Kampfflugzeugs konfrontiert zu werden. Auch im Zusammenhang mit sicherheitsrelevanten Ereignissen und gewalttätigen Ausschreitungen bei Großdemonstrationen gehören tief fliegende Kampfflugzeuge - anders als etwa Wasserwerfer oder gepanzerte Radfahrzeuge - nicht zu den polizeilichen Einsatzmitteln, mit denen Versammlungsteilnehmer in der

Bundesrepublik Deutschland üblicherweise rechnen müssen. Die Personen, die sich im Camp Reddelich in der Absicht aufhielten, von dort aus an den verschiedenen Versammlungen im Zusammenhang mit dem G8-Gipfel teilzunehmen, hatten deshalb keinen Anlass, sich auf derartig beschaffene Aufklärungsmittel einzustellen.

- 42 3. Die Sache ist gemäß § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an die Vorinstanz zurückzuverweisen. Der Senat kann nicht nach § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 VwGO zu Gunsten des Klägers in der Sache selbst entscheiden, denn der Überflug des Camps Reddelich durch ein Tornado-Kampfflugzeug der Bundeswehr mit dem Ziel der Anfertigung von Luftbildaufnahmen stellte keinen vom Grundgesetz verbotenen Einsatz der Streitkräfte im Innern dar und war nicht aus diesem Grund rechtswidrig (a). Ob sich das Berufungsurteil nach § 144 Abs. 4 VwGO im Ergebnis als richtig darstellt, weil der Überflug und die Anfertigung der Aufnahmen als Maßnahme der Gefahrerforschung auf der Grundlage des Landespolizeirechts gerechtfertigt war, insbesondere dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprach, kann der Senat auf der Grundlage der vom Oberverwaltungsgericht festgestellten Tatsachen nicht abschließend entscheiden (b).
- 43 a) Der Überflug des Camps Reddelich durch ein Tornado-Kampfflugzeug der Bundeswehr und die Anfertigung von zur Auswertung durch die Landespolizeibehörde bestimmten Luftbildaufnahmen stellte keinen vom Grundgesetz verbotenen Einsatz der Streitkräfte im Innern dar und war nicht aus diesem Grund rechtswidrig. Da der Überflug lediglich der anderweitig nicht möglichen Aufklärung der Sachlage durch Luftbilder im Vorfeld der Feststellung einer konkreten Gefahr diente, ist er als technische Unterstützungsleistung der Bundeswehr im Wege der Amtshilfe für die Polizeibehörde anzusehen.
- 44 Nach Art. 87a Abs. 2 GG dürfen die Streitkräfte außer zur Verteidigung nur eingesetzt werden, soweit das Grundgesetz es ausdrücklich zulässt. Diese Regelung, die im Zuge der Einfügung der so genannten Notstandsverfassung in das Grundgesetz durch das Siebzehnte Gesetz zur Ergänzung des Grundgesetzes vom 24. Juni 1968 (BGBl. I S. 709) geschaffen worden ist, soll verhindern, dass

für die Verwendung der Streitkräfte als Mittel der vollziehenden Gewalt "ungeschriebene Zuständigkeiten aus der Natur der Sache" abgeleitet werden (vgl. BVerfG, Urteil vom 15. Februar 2006 - 1 BvR 357/05 - BVerfGE 115, 118 <142>). Das Bundesverfassungsgericht hat deshalb wiederholt hervorgehoben, dass für die Auslegung und Anwendung des Art. 87a Abs. 2 GG das Ziel maßgeblich ist, die Möglichkeiten für einen Einsatz der Bundeswehr im Innern durch das Gebot strikter Texttreue zu begrenzen (vgl. BVerfG, Urteile vom 12. Juli 1994 - 2 BvE 3/92, 5/93, 7/93, 8/93 - BVerfGE 90, 286 <356 f.> und vom 15. Februar 2006 - 1 BvR 357/05 - BVerfGE 115, 118 <142>; Beschluss vom 3. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 - BVerfGE 132, 1 Rn. 25). Bei den Regelungen, durch welche im Sinne des Art. 87a Abs. 2 GG der Einsatz der Streitkräfte im Grundgesetz außer zur Verteidigung (Art. 87a Abs.1 Satz 1 GG) ausdrücklich zugelassen wird, handelt es sich um Art. 87a Abs. 3 GG (äußerer Notstand), Art. 87a Abs. 4 GG (innerer Notstand) sowie Art. 35 Abs. 2 Satz 2 GG (regionaler Katastrophennotstand) und Art. 35 Abs. 3 GG (überregionaler Katastrophennotstand). Die Voraussetzungen dieser Regelungen haben im Fall des Überfluges des Camps Reddelich durch ein Tornado-Kampfflugzeug und die dabei erfolgte Anfertigung von Luftbilddaufnahmen durch die Bundeswehr offensichtlich nicht vorgelegen.

- 45 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts setzt Art. 87a Abs. 2 GG indes nicht für jede Nutzung personeller und sächlicher Ressourcen der Streitkräfte eine ausdrückliche grundgesetzliche Zulassung voraus, sondern nur, soweit es sich bei dieser Nutzung um einen Einsatz handelt (BVerfG, Beschluss vom 3. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 - BVerfGE 132, 1 Rn. 50). Ein Einsatz im Sinne des Art. 87a Abs. 2 GG liegt vor, wenn die Ressourcen der Streitkräfte als Mittel der vollziehenden Gewalt in einem Eingriffszusammenhang verwendet werden (BVerfG, Beschlüsse vom 20. März 2013 - 2 BvF 1/05 - BVerfGE 133, 241 Rn. 80 und vom 3. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 - BVerfGE 132, 1 Rn. 50). Maßnahmen, die sich auf eine rein technisch-unterstützende Funktion beschränken, verbleiben im Rahmen der in Art. 35 Abs. 1 GG geregelten Ermächtigung zur Amtshilfe und sind daher von den Beschränkungen, die für einen Einsatz der Streitkräfte nach Art. 35 Abs. 2 und 3 GG gelten, nicht betroffen (BVerfG, Beschlüsse vom 20. März 2013 - 2 BvF 1/05 - BVerfGE 133, 241



Rn. 80 und vom 3. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 - BVerfGE 132, 1 Rn. 50). Allerdings liegt eine Verwendung in einem Eingriffszusammenhang nicht erst bei einem konkreten Vorgehen mit Zwang, sondern bereits dann vor, wenn personelle oder sachliche Mittel der Streitkräfte in ihrem Droh- oder Einschüchterungspotential genutzt werden (BVerfG, Beschlüsse vom 20. März 2013 - 2 BvF 1/05 - BVerfGE 133, 241 Rn. 81 und vom 3. Juli 2012 - 2 PBvU 1/11 - BVerfGE 132, 1 Rn. 50). Ob das der Fall ist, ist jedoch - anders als im Zusammenhang mit der zuvor erörterten Frage des Eingriffs in die Versammlungsfreiheit - ausschließlich aus objektiver Perspektive zu beurteilen. Denn die Frage der verfassungsrechtlichen Qualifizierung der Nutzung der Ressourcen der Streitkräfte als zulässige Amtshilfe oder als unzulässiger Streitkräfteeinsatz im Innern kann nicht davon abhängen, wie sich diese Nutzung aus der Sicht möglicher Betroffener im Einzelfall darstellt.

- 46 Aus der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ergibt sich ferner die Wertung, dass die hier in Rede stehende Nutzung spezifisch militärischer Luftfahrzeuge zur Aufklärung der Sachlage nicht bereits für sich genommen geeignet ist, Droh- und Einschüchterungspotential in dem genannten Sinn zu entfalten. In seinem Beschluss vom 20. März 2013 ist der Zweite Senat des Bundesverfassungsgerichts davon ausgegangen, dass es sich etwa in dem Fall der Überprüfung eines Luftfahrzeugs durch aufsteigende Jagdflugzeuge nach § 15 Abs. 1 Satz 2 des Luftsicherheitsgesetzes (LuftSiG) nicht um eine Nutzung von Mitteln der Streitkräfte in ihrem Droh- und Einschüchterungspotential, sondern um eine technisch-unterstützende Maßnahme handelt, sofern die Überprüfung typischerweise nicht zur Aufdeckung einer Angriffsabsicht, sondern zur Feststellung eines Orientierungsbedarfs - etwa wegen ausgefallenen Funkkontakts oder sonstiger technischer Probleme - führt, dem mit Warn- und Leitungssignalen entsprochen werden kann. Erst wenn die Überprüfung ergibt, dass ein Fall eines bevorstehenden kriminellen Anschlags mittels eines Luftfahrzeuges (sog. Renegade-Fall) vorliegt, scheidet eine weitere Deutung als bloße Unterstützung aus, so dass die Aktion dann nur noch als Entfaltung des Droh- und Einschüchterungspotentials der eingesetzten militärischen Mittel verstanden werden kann (BVerfG, Beschluss vom 20. März 2013 - 2 BvF 1/05 - BVerfGE 133, 241 Rn. 80 f.). Dieser Rechtsprechung liegt erkennbar die Annahme zugrunde, dass

die Nutzung spezifisch militärischer Luftfahrzeuge zur Aufklärung der Sachlage - also vor Feststellung einer konkreten Gefahr - für sich genommen kein Droh- und Einschüchterungspotential entfaltet.

- 47 Hiervon ausgehend sind die Aufklärungsflüge von Tornado-Kampfflugzeugen in der Region um den Austragungsort des G8-Gipfels in Heiligendamm und die Anfertigung von Luftbilddaufnahmen durch die Bundeswehr als bloße Unterstützungsleistung für die zuständige Landespolizeibehörde zu qualifizieren, die nicht den Anforderungen des Art. 87a Abs. 2 GG unterliegt (vgl. in diesem Sinne auch die Antworten der Bundesregierung auf verschiedene Kleine Anfragen bzw. Schriftliche Fragen, z.B. BT-Drs. 16/5148 S. 5 f.; BT-Drs. 16/5499 S. 18 f.; BT-Drs. 16/6046 S. 2, 12 und BT-Drs. 16/6166 S. 3 f.). Dies gilt auch in Bezug auf den hier in Rede stehenden Überflug über das Camp Reddelich am 5. Juni 2007. Ebenso wie die Aufklärungsflüge an den vorangegangenen Tagen diente auch dieser Flug lediglich der weiteren Aufklärung der Sachlage und nicht der Abwehr einer konkreten Gefahr. Nach den - auf die Aktenlage und die Erklärungen des Beklagten gestützten - tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts hatte sich ein Bedürfnis für einen neuen Überflug zwar erst kurzfristig aufgrund der gewaltsamen Ausschreitungen am 2. Juni 2007 in Rostock ergeben. Der Flug vom 5. Juni 2007 war deshalb nachträglich nach erneuter Lagebeurteilung vereinbart worden. Selbst wenn die Maßnahme folglich nicht mehr (nur) - wie noch die vorangegangenen Aufklärungsflüge - der Erkennung möglicher Erddepots sowie der Erfassung von Manipulationen an wichtigen Straßenzügen im Einsatzraum gedient haben sollte, sondern sich in Erwartung weiterer unmittelbar bevorstehender gewaltsamer Ausschreitungen gerade auch auf die Ermittlung damit möglicherweise in Zusammenhang stehender Aktivitäten potentieller Demonstrationsteilnehmer, die sich im Camp Reddelich aufhielten, gerichtet haben sollte, handelte es sich weiterhin um eine Maßnahme der Gefahrenforschung im Vorfeld einer konkreten Gefahr. Unabhängig von der einschüchternden Wirkung, die der Tiefflug des Kampfflugzeugs im Kontext mit den bevorstehenden Demonstrationen aus der Sicht eines objektiven Betrachters entfaltet hat und die die Qualifizierung als Grundrechtseingriff rechtfertigt, war die Grenze von der bloßen Unterstützungsleistung zu einem

nach Art. 87a Abs. 2 GG unzulässigen Einsatz der Streitkräfte im Innern noch nicht überschritten.

- 48 b) Auf der Grundlage der vom Berufungsgericht festgestellten Tatsachen kann der Senat im Revisionsverfahren nicht abschließend entscheiden, ob der durch den Überflug des Kampfflugzeugs der Bundeswehr über das Camp Reddelich am 5. Juni 2007 bewirkte faktische Eingriff in das durch Art. 8 Abs. 1 GG gewährleistete Grundrecht des Klägers auf Versammlungsfreiheit verfassungsrechtlich gerechtfertigt war.
- 49 Zwar konnte der zur Anfertigung von Luftbildern durchgeführte Überflug als Teilakt einer Gefahrerforschungsmaßnahme - wie bereits ausgeführt - grundsätzlich auf die in § 13 SOG M-V enthaltene polizeiliche Generalklausel gestützt werden. Bei der Auslegung und Anwendung versammlungsbeschränkender Gesetze im Sinne des Art. 8 Abs. 2 GG muss jedoch der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit strikt beachtet werden. Eingriffe in die Versammlungsfreiheit bedürfen nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit eines legitimen Zwecks und müssen zur Erreichung dieses Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen sein (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 - 1 BvR 699/06 - BVerfGE 128, 226 <259 f.>).
- 50 Ob die Art und Weise der Durchführung der polizeilichen Gefahrerforschungsmaßnahme unter den konkreten Umständen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprach, insbesondere ob sie trotz ihrer einschüchternden und daher die potentiellen Demonstrationsteilnehmer in ihrer Versammlungsfreiheit beeinträchtigenden Wirkung angemessen im engeren Sinne war, hängt jedoch von der Bewertung der tatsächlichen Gefahrenlage und den sich hieraus ergebenden Handlungsoptionen der Polizei ab. Hierzu enthält das Berufungsurteil die bereits erwähnte Feststellung, dass sich ein Bedürfnis für einen neuen Überflug erst kurzfristig aufgrund der gewaltsamen Ausschreitungen am 2. Juni 2007 in Rostock ergeben hatte und ein weiterer Aufklärungsflug zur Erstellung und Verdichtung des polizeilichen Lagebildes vereinbart worden war, der am 4. Juni 2007 aufgrund technischer Fehlfunktion bzw. schlechten Wetters nicht abgeschlossen werden konnte und daher am Folgetag vervollständigt wurde. Durch

die Bezugnahme auf den Inhalt der Gerichtsakte hat sich das Berufungsgericht ferner die tatsächliche Feststellung des verwaltungsgerichtlichen Urteils zu eigen gemacht, dass die Unterschreitung der Mindestflughöhe von ca. 150 m um 36 m auf die Witterungsbedingungen zurückzuführen war. Diese tatsächlichen Feststellungen lassen es möglich erscheinen, dass der Polizeibehörde Erkenntnisse über Aktivitäten von Personengruppen im Camp Reddelich vorlagen, die auf die Begehung weiterer gewaltsamer Ausschreitungen gerichtet waren. Insoweit muss der Sachverhalt durch das Tatsachengericht weiter aufgeklärt und gewürdigt werden. Ferner ist zu klären, ob die Behörde in Ausübung ihres Auswahlermessens für die Entscheidung über mögliche Abwehrmaßnahmen die Auswertung tagesaktueller Luftbildaufnahmen des Camps aus der ex-ante-Sicht für erforderlich halten und außerdem davon ausgehen durfte, dass die Verwertbarkeit der Aufnahmen bei Anfertigung aus größerer Überflughöhe wegen der Witterungsverhältnisse beeinträchtigt gewesen wäre. Auf der Grundlage dieser Feststellungen muss das Tatsachengericht schließlich bewerten, ob die Schwere der Grundrechtsbeeinträchtigung in einem angemessenen Verhältnis zum Gewicht der verfolgten Ziele gestanden hat. Der Rechtsstreit ist deshalb nach § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen.

51 4. Die Entscheidung über die Kosten ist der Schlussentscheidung vorzubehalten.

Prof. Dr. Kraft

Dr. Heitz

Dr. Möller

Hahn

Dr. Tegethoff

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 2 GKG).

Prof. Dr. Kraft

Dr. Möller

Hahn