

Leitsätze:

Die Bundeswehr darf einen militärischen Sicherheitsbereich auch zum Schutz einer auf einem öffentlichen Platz stattfindenden militärischen Traditionsveranstaltung (hier: Großer Zapfenstreich) einrichten.

Die Einrichtung eines derartigen militärischen Sicherheitsbereiches berechtigt die Bundeswehr nicht zur uneingeschränkten Verwirklichung ihrer Vorstellungen über die Ordnung der Veranstaltung. Sie muß vielmehr kritische Meinungsäußerungen der Zuschauer insoweit ertragen, als diese nicht den Ablauf der Veranstaltung konkret beeinträchtigen.

Urteil des 7. Senats vom 12. Januar 1990 - BverwG 7 C 88.88

I. VG Schleswig vom 8.9.1986 - Az.: 3 VG A 32-34.86 -  
II. OVG Lüneburg vom 23.6.1988 - Az.: 12 OVG A 255-257/86 -

7C88-88GU0000  
Verkündet  
am 12. Januar 1990  
Schriever  
Justizhauptsekretärin  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

# Bundesverwaltungsgericht IM NAMEN DES VOLKES

BverwG 7 C 88.88  
12 OVG A 255-257/86

In der Verwaltungsstreitsache

(...)

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 15. Dezember 1989 durch den  
Präsidenten des Bundesverwaltungsgerichts Prof. Dr. S e n d l e r  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht K r e i t l i n g, S e e b a s s,  
Dr. G a e n t z s c h und Dr. B a r d e n h e w e r

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für die Länder Niedersachsen und Schleswig-Holstein vom 23. Juni 1988 wird aufgehoben, soweit es die Anträge der Kläger auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der gegen sie gerichteten Maßnahmen betrifft. Insoweit werden die

Berufungen der Beklagten gegen die Urteile des Verwaltungsgerichts Schleswig vom 8. September 1986 zurückgewiesen.

Im übrigen werden die Revisionen zurückgewiesen.

Die Kosten der jeweiligen erstinstanzlichen Verfahren sowie des Berufungs- und Revisionsverfahrens werden gegeneinander aufgehoben.

## G r ü n d e:

### I:

Die Kläger wenden sich gegen Maßnahmen der Bundeswehr, die am 13. November 1985 zum Zweck der ungestörten Aufführung eines Großen Zapfenstreichs auf dem Rathausmarkt in Lübeck getroffen worden sind. Mit dem Großen Zapfenstreich sollte aus Anlaß des dreißigjährigen Bestehens der Bundeswehr deren Dank an die Hansestadt Lübeck als Standortgemeinde zum Ausdruck gebracht werden.

Am Abend des 13. November 1985 erklärte der Kommandeur des Verteidigungskreiskommandos 114 den Rathausmarkt zur Durchführung der vorgesehenen Veranstaltung für die Zeit von 18 bis 22 Uhr zum militärischen Sicherheitsbereich. Um den Platz wurden Schutzgitter sowie Schilder mit dem Hinweis auf die Einrichtung eines militärischen Sicherheitsbereichs aufgestellt. Durch die verbliebenen Eingänge wurde von den eingesetzten Sicherheitskräften der Bundeswehr eine größere Zahl interessierte Personen als Zuschauer eingelassen.

Zum Zeitpunkt der Absperrung befanden sich die Kläger innerhalb des abgesperrten Bereichs. Die Klägerin zu 3 verteilte dort Flugblätter, in denen die „schamlose Militarisierung unserer Gesellschaft“ und die als „Rechtsbruch“ bezeichnete „Besetzung“ des Rathausmarkts durch die Bundeswehr angeprangert wurden. Der Kläger zu 1 hielt eine Tüte mit weiteren Flugblättern. Der Kläger zu 2 beteiligte sich an dem Hochhalten von zwei Transparenten von etwa 2,5 m Breite, von denen das eine „Rechtsbruch durch die Bundeswehr?“, das andere mit „Ärzte warnen vor dem Atomkrieg“ beschriftet war. Die Kläger wurden von den Sicherheitskräften der Bundeswehr über die Einrichtung des militärischen Sicherheitsbereichs unterrichtet und zum Verlassen des Rathausmarkts aufgefordert. Sie kamen - ob aus eigenem Entschluß oder gezwungen, ist nicht geklärt - der Aufforderung nach.

Mit ihren Klagen haben die Kläger die Feststellung begehrt, daß die Erklärung des Rathausmarkts in Lübeck zum militärischen Sicherheitsbereich und die gegen sie auf dieser Grundlage gerichteten Maßnahmen rechtswidrig gewesen seien.

Das Verwaltungsgericht (NJW 1987, 87 ff.) hat den Klagen stattgegeben, das Oberverwaltungsgericht (NJW 1988, 3280 ff.) hat sie abgewiesen. Zur Begründung seiner Entscheidung hat das Oberverwaltungsgericht ausgeführt: Sowohl die Erklärung des Rathausmarkts in Lübeck zum militärischen Sicherheitsbereich als auch die gegen die Kläger gerichteten Maßnahmen seien rechtmäßig gewesen. (...) Die Sperrung des Rathausmarkts habe der Erfüllung dienstlicher Aufgaben der Bundeswehr gedient, weil auch die Öffentlichkeitsarbeit, die der Wahrung des Ansehens der Bundeswehr diene, zum öffentlich-rechtlichen Funktionskreis der Streitkräfte gehöre. Die Sperrung sei auch unerlässlich gewesen, denn es sei aufgrund nachprüfbarer Tatsachen der Eintritt eines Schadens für ein vom Begriff der militärischen Sicherheit umfaßtes Schutzgut (...) hinreichend wahrscheinlich gewesen. Eine solche Wahrscheinlichkeit habe sich aus früheren Ausschreitungen bei ähnlichen Veranstaltungen der Bundeswehr in den Jahren 1980 bis 1985 ergeben. In Lüneburg sei insbesondere die verstärkte Gefährdung der Veranstaltungsteilnehmer durch einen in unmittelbarer Nähe des Veranstaltungsorts vorbeifahrenden Demonstrationszug zu berücksichtigen gewesen. Die Kläger hätten aufgrund der rechtmäßigen Einrichtung des militärischen Sicherheitsbereichs gemäß § 2 Abs. 3 UZwGBw zum Verlassen des Rathausmarkts aufgefordert und bei Weigerung abgeführt werden dürfen, weil sie durch die beabsichtigten Meinungsäußerungen, die ihnen außerhalb des

Veranstaltungsorts jederzeit möglich gewesen seien, den ordnungsgemäßen Ablauf des Großen Zapfenstreichs gestört hätten.

Gegen dieses Urteil haben die Kläger die vom Oberverwaltungsgericht zugelassenen Revisionen eingelegt, mit denen sie ihre erstinstanzlichen Klageanträge weiterverfolgen. Sie machen geltend: Andere Örtlichkeiten als die eigenen Anlagen und Einrichtungen der Bundeswehr dürften von dieser nur mittels einer vollständigen Sperrung für jedermann und nur dann zu militärischen Sicherheitsbereichen erklärt werden, wenn sie unmittelbar zur Erfüllung des Verteidigungsauftrags benötigt würden. Der Verteidigungsauftrag der Bundeswehr werde jedoch durch die Störung eines Großen Zapfenstreichs nicht in Frage gestellt. (...) Sie, die Kläger, hätten nicht zum Verlassen des Rathausmarkts aufgefordert werden dürfen. Sie hätten nämlich durch ihr Verhalten die Ordnung der Veranstaltung nicht gestört. Außerdem sei das Verlassen des Platzes zur Gefahrenabwehr weder geeignet noch erforderlich gewesen.

(...)

## II.

Die Revisionen haben nur insoweit Erfolg, als sie die Hinausweisung der Kläger aus dem militärischen Sicherheitsbereich betreffen. (...) Dagegen hat das Berufungsgericht zutreffend entschieden, daß der Rathausmarkt in Lübeck rechtmäßig zum militärischen Sicherheitsbereich erklärt worden ist.

1. (...) Der Lübecker Rathausmarkt ist, wie das Berufungsgericht richtig erkannt hatte, am Abend des 13. November 1985 von der Bundeswehr rechtmäßig zum militärischen Sicherheitsbereich erklärt worden.

Rechtsgrundlage dieser Maßnahme ist § 2 Abs. 2 des Gesetzes über die Anwendung unmittelbaren Zwanges und die Ausübung besonderer Befugnisse durch Soldaten der Bundeswehr und zivile Wachpersonen - UZwGBw - vom 12. August 1965 (BGBl. I S. 796). Nach dieser Vorschrift gehören zu den militärischen Sicherheitsbereichen neben den Anlagen, Einrichtungen und Schiffen der Bundeswehr und der verbündeten Streitkräfte in der Bundesrepublik (§ 2 Abs. 1 UZwGBw), deren Betreten durch die zuständigen Dienststellen verboten worden ist, auch sonstige Örtlichkeiten, die der Bundesminister der Verteidigung oder eine von ihm bestimmte Stelle vorübergehend gesperrt hat (§ 2 Abs. 2 Satz 1 UZwGBw). Sonstige Örtlichkeiten dürfen vorübergehend gesperrt werden, wenn dies aus Gründen der militärischen Sicherheit zur Erfüllung dienstlicher Aufgaben der Bundeswehr unerlässlich ist; ...

(...)

b. Der vom Kommandeur des Verteidigungskommandos 114 verfügten Sperrung des Lüneburger Rathausmarkts lagen dienstliche Aufgaben der Bundeswehr zugrunde. (...) Unter den „dienstlichen Aufgaben“, deren Erfüllung nach § 2 Abs. 2 Satz 2 UZwGBw durch die Einrichtung des militärischen Sicherheitsbereichs gesichert wird, ist daher ... grundsätzlich das gesamte Aufgabenspektrum der Bundeswehr nach Art 87a Abs. 1 Satz 1 GG zu verstehen. Zu dem der Bundeswehr dort erteilten Verteidigungsauftrag gehören indes nicht nur der Kampfeinsatz und die Abhaltung von militärischen Übungen, sondern darüber hinaus auch andere militärische Tätigkeiten wie der Pflege der militärischen Tradition und der Beziehungen der Truppe zur Öffentlichkeit. Die Bundeswehr erfüllt mithin auch dann dienstliche Aufgaben ..., wenn sie ... mit der ihr eigenen traditionellen Ausdrucksform der Großen Zapfenstreichs werbend an die Öffentlichkeit geht.

(...)

2. (...) Als Rechtsgrundlage für die Hinausweisung der Kläger aus dem militärischen Sicherheitsbereich kommt allein § 2 Abs. 3 UZwGBw in Betracht. Nach dieser Vorschrift können die zuständigen Dienststellen der Bundeswehr zur Wahrung von Sicherheit oder Ordnung in militärischen Sicherheitsbereichen für das Verhalten von Personen allgemeine Anordnungen erlassen und die nach diesem Gesetz befugten Personen ermächtigen, Einzelanweisungen zu erteilen. Maßnahmen

nach § 2 Abs. 3 UZwGBw setzen mithin stets eine Bedrohung der Sicherheit oder Ordnung in dem jeweiligen Sicherheitsbereich voraus. Die bei der Aufführung des Großen Zapfenstreichs auf dem Lübecker Rathausmarkt am 13. November 1985 eingesetzten Sicherheitskräfte der Bundeswehr durften die Kläger deshalb nur dann ... zum Verlassen des Rathausmarkts auffordern, wenn dies zur Wahrung der Sicherheit oder Ordnung im militärischen Sicherheitsbereich erforderlich war. Das ist zu verneinen.

Nach den Feststellungen des Berufungsgerichts ging von den Klägern keine Gefahr für die Sicherheit ... aus. Es ist nicht ersichtlich, daß die Kläger zu Gewaltakten entschlossen waren oder die Aufführung des Großen Zapfenstreichs durch Schreie oder Pfiffe oder auf ähnliche Weise unmöglich machen oder erschweren wollte; derartiges ist auch von der Beklagten nicht geltend gemacht worden.

Demgemäß hat das Berufungsgericht den Klägern keine Störung der Sicherheit, sondern eine Störung der Ordnung vorgehalten. Die Ordnung bei der Veranstaltung eines Großen Zapfenstreichs, die ein besonderen Anlässen vorbehaltenes, traditionelles und feierliches militärisch-musikalisches Zeremoniell darstelle, werde gestört, wenn im unmittelbaren Bereich dieser Veranstaltung Transparente gehalten würden, die gegen die Veranstaltung gerichtet seien, oder Flugblätter an die Zuschauer verteilt würden; derartige Aktivitäten seien den Klägern außerhalb des Veranstaltungsorts jederzeit möglich gewesen. Mit diesen Ausführungen (...) ist das Berufungsgericht dem Grundrecht der Kläger auf freie Meinungsäußerung (Art. 5 Abs. 1 GG) nicht hinreichend gerecht geworden.

(...) Es bedarf also, was das Berufungsgericht nicht verkannt hat, einer Abwägung des von der Bundeswehr verfolgten Ordnungsinteresses mit dem Interesse der Kläger an der beabsichtigten Meinungsäußerung. Diese Abwägung fällt zugunsten der Kläger aus. (...) Durch die Sperrung des Platzes ist die Öffentlichkeit nicht aufgehoben worden; die Sperrung war vielmehr - wie dargelegt - lediglich darauf gerichtet, mittels einer Einlaßkontrolle mögliche Veranstaltungsstörer fernzuhalten. Die Bundeswehr hat also - trotz der Sperrung - die auf dem Rathausmarkt und den umliegenden Straßen bestehende Öffentlichkeit gezielt genutzt, um sich auf diese Weise möglichst wirkungsvoll nach außen darzustellen. Unter diesen Umständen mußte sie aber damit rechnen, daß Kritiker dieser Selbstdarstellung ihre Einwände am selben Ort ebenfalls öffentlich zu erkennen geben würden. Der öffentliche Straßenraum ist, solange - wie hier - die Öffentlichkeit nicht aufgehoben ist, das Forum aller, die ihn in befugter Weise benutzen. Das der Beklagte nach ihrem Revisionsvorbringen offenbar vorschwebende Bild eines der Bundeswehr zur alleinigen Bestimmung zugewiesenen befriedeten Besitztums trifft mithin im vorliegenden Fall nicht zu. Wenn die Bundeswehr ihre eigenen Ordnungsvorstellungen ohne Abstriche verwirklichen wollte, so stand es ihr frei, das Kasernengelände als Veranstaltungsort zu wählen. Dagegen konnte sie nicht beanspruchen, den Großen Zapfenstreich auf einem öffentlichen Platz vor einem ihr wohlgesonnenen oder wenigstens meinungsindifferenten Publikum aufzuführen. Vielmehr mußte sie, da sie sich bewußt nicht auf die Traditionspflege auf dem Kasernengelände beschränkt, sondern in die Öffentlichkeit und den dort geführten politischen Meinungskampf hineinbegeben hatte, kritische Äußerungen der Zuschauer solange ertragen, als hierdurch nicht der Ablauf der Veranstaltung konkret beeinträchtigt wurde, mochte auch die von ihr angestrebte Würde und Feierlichkeit der Veranstaltung unter solchen Äußerungen leiden und ein ihren Vorstellungen entsprechender Ablauf nicht mehr gewährleistet sein.

Nach alledem durften die Kläger mangels einer Gefahr für die Sicherheit oder Ordnung nicht gemäß § 2 Abs. 3 UZwGBw aus dem militärischen Sicherheitsbereich gewiesen werden. Ebensovienig durfte gegen sie im Weigerungsfall zur Durchsetzung dieser Maßnahme unmittelbarer Zwang angewendet werden (vgl. § 9 Nr. 3 UZwGBw: „um eine nach diesem Gesetz zulässige Maßnahme ... zu erzwingen“).