



**Im Namen des Volkes**

**In dem Verfahren  
über  
den Antrag,**

unter Aufhebung der Beschlüsse des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 17. August 2000 - 14 VG 3354/2000 - und des Hamburgischen Obergerichtes vom 18. August 2000 - 4 Bs 245/00 - im Weg der einstweiligen Anordnung die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen das Versammlungsverbot der Freien und Hansestadt Hamburg vom 16. August 2000 - Tgb-Nr. 211/2000 - wieder herzustellen,

Antragsteller: Herr W...

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch den  
Vizepräsidenten Papier,  
und die Richter Hömig,  
Hoffmann-Riem

gemäß § 32 Abs. 1 in Verbindung mit § 93 d Abs. 2 BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 18. August 2000 einstimmig beschlossen:

1. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen die Verbotsvorgabe der Freien und Hansestadt Hamburg - Behörde für Inneres - vom 16. August 2000 wird für die für den 20. August 2000 angemeldete Versammlung mit folgenden Maßgaben wieder hergestellt:
  - a) Die Versammlung findet stationär auf dem Axel-Springer-Platz in der Zeit von 14.00 Uhr bis höchstens 16.00 Uhr statt.
  - b) Untersagt ist die Benutzung von Trommeln und Fahnen - außer der Bundesflagge - und von Transparenten strafbaren Inhalts, die Verwendung von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen sowie das Tragen von Uniformen, Uniformteilen oder gleichartigen Kleidungsstücken als Ausdruck einer gemeinsamen politischen Gesinnung.
  - c) In Versammlungsreden und Spruchchören sowie auf Transparenten unterbleiben Aussagen zum Todestag von Rudolf Heß.
2. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

3. Die Freie und Hansestadt Hamburg hat die Hälfte der notwendigen Auslagen des Antragstellers zu erstatten.

### **Gründe:**

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung betrifft ein für sofort vollziehbar erklärtes Versammlungsverbot. Die Kammer hat die Begründung ihrer Entscheidung gemäß § 32 Abs. 5 in Verbindung mit § 93 d Abs. 2 BVerfGG nach Bekanntgabe des Beschlusses schriftlich abgefasst. 1

#### **I.**

1. Der Antragsteller meldete mit Schreiben vom 3. August 2000 sein Vorhaben an, in Hamburg am 19. August 2000 von 14.00 Uhr bis ca. 18.00 Uhr eine Versammlung unter freiem Himmel durchzuführen. Sie sollte das Motto "Gegen Lügen und Hetze der BILD-Zeitung - Enteignet Springer!" tragen und aus einem etwa 2,6 km langen Aufzug durch die Innenstadt bestehen. Auftakt- und Abschlusskundgebung sollten auf dem Theodor-Heuss-Platz stattfinden. Die Hauptkundgebung war für den Axel-Springer-Platz geplant. Die Teilnehmerzahl wurde vom Antragsteller bei der Anmeldung auf ca. 100 bis 200 Personen geschätzt. 2

Mit Schreiben vom 12. August 2000 meldete der Antragsteller eine identische Veranstaltung für den 20. August 2000 für den Fall an, dass ein Verbot der für den 19. August 2000 angemeldeten Versammlung so spät ergehe, dass bis zum Versammlungstermin nicht mehr erfolgreich Rechtsschutz in Anspruch genommen werden könne oder dass eine nicht untersagte Gegendemonstration die Durchführung des angemeldeten Aufzuges unmöglich mache oder die Streckenführung unter Gefährdung des Demonstrationzwecks beeinträchtige. 3

2. Mit Bescheid vom 16. August 2000 untersagte die Freie und Hansestadt Hamburg die Durchführung beider Aufzüge sowie jeder Form von Ersatzveranstaltungen am 19. und 20. August 2000 im Bereich der Stadt und ordnete die sofortige Vollziehung dieser Regelungen an. 4

Die auf § 15 Abs. 1 VersG gestützte Verbotsverfügung war im Wesentlichen wie folgt begründet: 5

a) Es bestehe die Befürchtung, dass der Aufzug entgegen den Angaben in der Anmeldung als Gedenkveranstaltung zum 13. Todestag von Rudolf Heß am 17. August 2000 durchgeführt werde und Straftaten begangen würden. Zum Beleg führte die Versammlungsbehörde unter anderem aktuelle Plakatierungen im Raum Hamburg an, die, wenn auch ohne Bezug zur Versammlung, auf Rudolf Heß hinwiesen, und stellte die langjährig in diesem Zusammenhang stattfindenden Aktionen der rechtsextremistischen Szene näher dar. Außerdem wurde darauf hingewiesen, der Anmelder selbst habe von 1987 bis 1995, zum Teil als Mitorganisator, an Heß-Gedenkveranstaltungen und bis heute an zahlreichen anderen rechtsextremistischen Aktivitäten teilgenommen. Da in der Vergangenheit Versammlungen zum Todestag 6

von Rudolf Heß regelmäßig mit Verherrlichungen des nationalsozialistischen Regimes, mit dem Äußern strafbarer Parolen und dem Zeigen verbotener Symbole einhergegangen seien, ergebe sich aus den gesamten Umständen, dass auch bei der angemeldeten Veranstaltung mit der Verwirklichung - näher bezeichneter - einschlägiger Straftatbestände zu rechnen sei. Vor diesem Hintergrund sei davon auszugehen, dass, falls der Aufzug nicht von vornherein als Heß-Gedenkveranstaltung geplant sei, der Anmelder dieser Entwicklung zumindest nicht mit Nachdruck entgegensteuern wolle und dies bei einer erhöhten Teilnehmerzahl auch nicht könne. Auch seitens der Polizei werde mangels ausreichender Kräfte keine Möglichkeit bestehen, eine derartige Umwidmung des Aufzuges zu verhindern.

b) Der Aufzug verletze in erheblicher Weise die öffentliche Ordnung. Der Kundgebungsplatz befinde sich in der unmittelbaren Nähe einer Grünfläche, von der ab dem 25. Oktober 1941 Personen jüdischer Religion, die in Hamburg lebten, in Ghettos und Vernichtungslager deportiert worden seien. Den Beginn und das Ende eines Aufzuges von Rechtsextremisten, bei dem Rudolf Heß, seine Rolle im "Dritten Reich" und das gesamte Naziregime einschließlich seiner verbrecherischen Judenverfolgung glorifiziert würden, in unmittelbarer Nähe dieses geschichtlich belasteten Ortes erleben zu müssen, stelle eine erhebliche Beeinträchtigung des sittlichen Empfindens aller Hamburgerinnen und Hamburger dar, insbesondere der ansässigen Jüdischen Gemeinde.

c) Unter dem Gesichtspunkt des polizeilichen Notstands sei der Aufzug zu verbieten, weil nach derzeitigen polizeilichen Erkenntnissen bis zu 1.500 Gegendemonstranten, darunter bis zu 200 Personen des gewaltbereiten Spektrums und eine nicht zu prognostizierende Anzahl von Mitgliedern ausländischer linksextremistischer Gruppen, besonders jugendlichen Ausländern, zu rechnen sei. Nach den mit rechtsextremistischen Aufzügen in Hamburg in den Jahren 1999 und 2000 gemachten Erfahrungen sei mit erheblichen, in der Verfügung im Einzelnen in Gestalt eines zu erwartenden Szenarios näher geschilderten, Gewalttätigkeiten von dieser Seite zu rechnen. Auf Grund der bestehenden Emotionalisierung im Zusammenhang mit der öffentlichen Diskussion gegen Rechtsextremismus sei davon auszugehen, dass Straftaten linksextremistischer Gewalttäter aus dem Bereich des bürgerlichen Protests geduldet würden. Zudem berge die Marschstrecke nach Einschätzung der Polizei besondere - ortsbezogen näher benannte - Risiken. Diese seien nach polizeilicher Erfahrung nur mit einem starken Kräfteinsatz der Polizei unter gleichzeitiger Einsatzdurchführung mit festen Sperrlinien unter Raumschutzaufträgen möglich. Ein hinreichender Schutz der Aufzugsteilnehmer sowie unbeteiligter Dritter sei ohne diese Einsatzmaßnahmen auch bei großem Kräfteinsatz der Polizei nicht zu erreichen. Hierfür seien 33 Hundertschaften notwendig. Diese stünden am 19. August 2000 nicht zur Verfügung, an dem die Polizei besonders viele andere Veranstaltungen zu schützen habe, darunter ein Fußballspiel der 2. Bundesliga und der Schlager-Move in St. Pauli mit erwarteten 300.000 Teilnehmern sowie weitere, im Bescheid aufgeführte Veranstaltungen. Für die Bildung der zur Durchführung des Aufzuges erforder-

7

8

lichen Einsatzabschnitte müssten ausschließlich geschlossene Einheiten eingesetzt werden. Aus Hamburger Kräften seien aber nur 11 Hundertschaften verfügbar. Auch nach mehreren bundesweiten Anfragen um Unterstützung stünden auf Grund anderer Ereignisse sowie der bundesweit zu verzeichnenden Betätigung im Rahmen von "Heiß-Aktionswochen" nur fünf auswärtige Hundertschaften zur Verfügung. Es bestehe somit ein Fehlbestand von 17 Hundertschaften.

Die Sachlage sei nur geringfügig anders zu beurteilen, wenn die Marschstrecke des Aufzuges verlegt oder gekürzt bzw. auf eine stationäre Versammlung beschränkt werde. Hier konzentrierten sich die Aktionen gewaltbereiter Störer insbesondere auf den An- und Abmarsch der Teilnehmer des Aufzuges und auf Reizobjekte in der Innenstadt. Eine zeitliche Verlegung des Aufzuges bedeute eine ungeeignete Maßnahme, da das zu erwartende Störerpotential nach polizeilicher Einschätzung auch zu einer anderen Zeit mobilisiert würde. So bestehe eine extreme Konflikt- und Gefahrenlage, deren Bewältigung unter Einsatz der vorhandenen und nach derzeitigem Sachstand bis zum Einsatztag verfügbaren Einsatzkräfte ohne erhebliche Sicherheitsstörungen infolge körperlicher Auseinandersetzungen, Sachbeschädigungen und der Begehung anderer gewichtiger Straftaten nicht möglich sei. Unter diesen extremen tatsächlichen Voraussetzungen müsse die Durchführung des angemeldeten Aufzuges hinter den höherrangigen Grundrechten auf Leben und körperliche Unversehrtheit zurückstehen.

9

Die Durchführung einer stationären Versammlung vor dem Gebäude des Axel-Springer-Verlages am Axel-Springer-Platz, die vom Anmelder als einzig akzeptable Alternative geschildert worden sei, erfordere ein polizeiliches Einsatzkonzept mit gleichen Schutzaufträgen. Unter Berücksichtigung der hier besonders zu schützenden An- und Abmarschphasen ergebe sich kein entscheidend geringerer Kräftebedarf.

10

Das Verbot von Ersatzveranstaltungen sei auszusprechen gewesen, um eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aus den genannten Gründen zu verhindern.

11

3. Einen Eilantrag des Antragstellers auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs gegen die Verbotsverfügung lehnte das Verwaltungsgericht Hamburg mit Beschluss vom 17. August 2000 ab. Zur Begründung schloss es sich der Auffassung der Versammlungsbehörde an, das in der Anmeldung benannte Anliegen der Versammlung, auf die aus der Sicht des Antragstellers einseitige Berichterstattung der BILD-Zeitung über die rechtsextremistische Szene und insbesondere über den Antragsteller aufmerksam zu machen, diene nur als Vorwand für eine Rudolf Heß-Gedenkveranstaltung, zumindest nehme der Antragsteller dies billigend in Kauf.

12

Das Verwaltungsgericht stützte diese Auffassung unter anderem auf den in einer Internetseite enthaltenen Hinweis der "Kameradschaft Germania/Berlin" vom 17. August 2000, dass am 19. August 2000 in Hamburg eine Rudolf Heß-Demonstration stattfinde. Auch der Anmelder der Lübecker Rudolf Heß-Veranstaltung, dessen Ein-

13

bindung in die rechtsextremistische Szene dem Gericht bereits aus einem anderen Verfahren bekannt sei, habe - entgegen einer nicht glaubhaften eidesstattlichen Versicherung - bekundet, er werde nach dem Lübecker Aufzug mit seinen Leuten an dem Aufzug in Hamburg teilnehmen. Die weiteren von der Versammlungsbehörde angeführten Tatsachen wiesen in dieselbe Richtung. Seiner verbalen Distanzierung von einer derart veränderten Zielsetzung des Aufzuges vermöge das Gericht nicht zu glauben. Dem stünden der persönliche Werdegang des Antragstellers und seine nach wie vor ausgeübten Aktivitäten in der rechtsextremistischen Szene entgegen. Überdies sei es dem Antragsteller möglich gewesen, seinen Aufzug auf ein anderes, historisch nicht vorbelastetes Datum zu verlegen und so zu vermeiden, dass ihm andere als die angegebenen Ziele für den Aufzug unterstellt würden. Wenn aber nach allem von einer Rudolf Heß-Gedenkveranstaltung auszugehen sei, müsse nach bisheriger Erfahrung auch mit den für derartige Veranstaltungen typischen Straftaten gerechnet werden. Davon ausgehend komme es auf die Frage, ob ein ausreichender Einsatz von Sicherheitskräften die Durchführung des von dem Antragsteller geplanten Aufzuges ermöglichen würde, nicht mehr an. Auch das Verbot der Durchführung von Ersatzveranstaltungen am 19. bzw. 20. August 2000 sei aus den gleichen Gründen nicht zu beanstanden.

4. Den hiergegen eingelegten Antrag auf Zulassung der Beschwerde wies das Hamburgische Obergericht mit Beschluss vom 18. August 2000 zurück. Die allein geltend gemachten Zulassungsgründe seien nicht gegeben, so dass der Zulassungsantrag abzulehnen sei. Von einer weiteren Begründung sah das Gericht "auch in Hinblick auf die noch für heute angekündigte Verfassungsbeschwerde" ab. 14

5. Seinen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 32 BVerfGG begründete der Antragsteller wie folgt: 15

Eine Rudolf Heß-Gedenkveranstaltung sei mit der angemeldeten Versammlung nicht beabsichtigt. Nachdem er seine Anhängerschaft ausdrücklich um eine nur wörtliche Verbreitung seines Versammlungsaufrufes gebeten habe, seien andere, ihm nicht weiter bekannte, Aufrufe ihm nicht zuzurechnen. Außerdem sei er seit dem August 1995 in keiner Weise zum Thema Rudolf Heß in Erscheinung getreten. Zu vermuten, er würde dies nach fünfjähriger Unterbrechung nun auf einmal wollen, sei "lebensfremd und absurd". Dies gelte insbesondere im Hinblick auf § 25 VersG, der die wesentlich andere Durchführung eines Aufzuges, als bei der Anmeldung einer Versammlung angegeben, unter Strafe stelle. Da die rechtsextreme Szene inzwischen den ganzen Monat August zum "Rudolf-Heß-Aktionsmonat" proklamiert habe, komme die Verbotsverfügung einem Verbot, im Monat August zu demonstrieren, gleich. 16

Hilfsweise beschränkt der Antragsteller sein Begehren auf die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs nur in Bezug auf die von ihm für den 20. August 2000 angemeldete Versammlung. Hierzu trägt er vor, dass die genannten Aufrufe dritter Personen lediglich den 19. August benennen und dass die Wahrscheinlichkeit, dass die Polizei mit den zur Verfügung stehenden Kräften au- 17

ßenstehende Störer nicht abwehren könne, für den 20. August 2000 ungleich viel weniger wahrscheinlich als für den Vortag sei.

## II.

Der zulässige Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat zum Teil Erfolg. 18

1. Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Wegen der meist weit tragenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren auslöst, ist bei der Prüfung der Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 87, 107 <111>; stRspr). Dabei haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsakts vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die Verfassungsbeschwerde erweist sich von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Bei offenem Ausgang des Verfassungsbeschwerdeverfahrens muss das Bundesverfassungsgericht die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Verfassungsbeschwerde aber der Erfolg zu versagen wäre (vgl. BVerfGE 71, 158 <161>; 88, 185 <186>; 91, 252 <257 f.>; stRspr). Hierbei hat es mit Blick auf die einschlägigen Grundrechte sowohl der Bedeutung der jeweils betroffenen Schutzgüter als auch dem Grad der Wahrscheinlichkeit und dem Ausmaß möglicher Beeinträchtigungen Rechnung zu tragen. 19

2. Der Antrag ist weder unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Es kann erst in einem Hauptsacheverfahren abschließend geklärt werden, ob die Einschätzung des Geschehensablaufs und die Gefahrenprognose, auf die die Entscheidung der Behörde und der Verwaltungsgerichte gestützt worden sind, den Anforderungen von Art. 8 GG genügen (vgl. hierzu BVerfGE 69, 315 <342 ff.>; 87, 399 <406 ff.>). 20

3. Die demnach gebotene Beurteilung und Abwägung der Folgen, die im Falle des Erfolgs oder Misserfolgs des Antrags eintreten, führt im vorliegenden Verfahren zu einem Überwiegen derjenigen Gründe, die für den Erlass einer einstweiligen Anordnung sprechen, die die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs begrenzt wieder herstellt. 21

a) Blicke die sofortige Vollziehbarkeit des Verbots der Demonstration in vollem Umfang bestehen, hätte eine Verfassungsbeschwerde aber später Erfolg, so wäre der Antragsteller um die Möglichkeit gebracht worden, von dem ihm zustehenden Grundrecht auf Versammlungsfreiheit in der gewünschten Weise Gebrauch zu machen. Könnte die Versammlung wie geplant stattfinden, erwiese sich eine Verfassungsbeschwerde später aber als unbegründet, so wäre die Versammlung durchgeführt worden, obwohl von ihr erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung 22

ausgingen, die die Behörde zum Erlass der Verbotsverfügung berechtigt haben.

Im Zuge der anzustellenden Folgenabwägung ist es in Verfahren der vorliegenden Art für das Bundesverfassungsgericht regelmäßig ausgeschlossen, in eine eigenständige Ermittlung und Würdigung des dem Eilrechtsschutzbegehren zu Grunde liegenden Sachverhalts einzutreten. Dies gilt insbesondere dann, wenn es - wie auch im vorliegenden Verfahren - bereits aus Zeitgründen ausscheidet, behördliche und fachgerichtliche Akten heranzuziehen sowie Stellungnahmen sämtlicher Beteiligter einzuholen und diese auszuwerten. In Fällen dieser Art hat das Bundesverfassungsgericht seiner Abwägung in aller Regel die Tatsachenfeststellungen und Tatsachenwürdigungen in den angegriffenen Entscheidungen zu Grunde zu legen (vgl. hierzu etwa BVerfGE 34, 211 <216>; 36, 37 <40>; BVerfG, EuGRZ 1997, S. 522). Anderes gilt nur dann, wenn die getroffenen Tatsachenfeststellungen offensichtlich fehlsam sind oder die angestellte Tatsachenwürdigung unter Berücksichtigung der betroffenen Grundrechtsnorm offensichtlich nicht trägt. Dies ist insbesondere der Fall, wenn die Gefahrenprognose auf Umstände gestützt wird, deren Berücksichtigung dem Schutzgehalt des Art. 8 GG offensichtlich widerspricht.

23

b) Die Versammlungsbehörde befürchtet eine Umwidmung der Veranstaltung zu einer Rudolf Heß-Gedenkveranstaltung und damit verbunden die Begehung von Straftaten, wie sie bei solchen Veranstaltungen erfahrungsgemäß vorkommen. Ferner sieht sie auf Grund der Ortswahl die öffentliche Ordnung gefährdet. Schließlich rechnet sie mit gewalttätigen Gegendemonstrationen und beruft sich für ihr Verbot hilfsweise auf polizeilichen Notstand.

24

Diese Gesichtspunkte tragen den Sofortvollzug des Verbots nicht in vollem Ausmaß.

25

aa) Die Folgenabwägung kann nicht auf die Annahme gestützt werden, von der geplanten Versammlung gehe das Risiko von Gewalttätigkeiten aus. Das Verbot ist nämlich nicht unter Hinweis auf Gewalttätigkeiten begründet worden, die von der Versammlung selbst ausgehen könnten. Ohne dadurch die gegenwärtig in vielen Orten der Bundesrepublik Deutschland beobachtbare, von Rechtsextremisten ausgehende Gewaltausübung zu übersehen, unterscheidet die Versammlungsbehörde zu Recht zwischen solchen Gewalttaten und der Frage, ob Gewalt bei Versammlungen rechtsextremer Gruppen von diesen auszugehen droht.

26

bb) Die Abwägung kann auch nicht auf mögliche Folgen gestützt werden, die auf der Annahme beruhen, es handele sich bei der Anmeldung um die Tarnung einer in Wahrheit geplanten oder zu erwartenden Rudolf Heß-Gedenkveranstaltung.

27

(1) Das Verbot der Versammlung wegen Verstoßes gegen die öffentliche Sicherheit beruht auf der Einschätzung, bei der geplanten Versammlung handele es sich um eine getarnte Rudolf Heß-Gedenkveranstaltung oder der Veranstalter werde eine solche Umwidmung zumindest billigend in Kauf nehmen, so dass die für solche Gedenkveranstaltungen typischen Straftaten zu erwarten seien. Diese Einschätzung trägt

28

dem Gesichtspunkt einer grundrechtskonformen Bewertung der Umstände nicht hinreichend Rechnung. Zwar benennt die Behörde plausible Anhaltspunkte, die für die Möglichkeit einer solchen Umwidmung sprechen. Die Behörde setzt sich aber nicht mit den ebenfalls vorhandenen Gegenindizien auseinander.

Das äußere Erscheinungsbild - abgesehen von der zeitlichen Lage - spricht nicht für eine Rudolf Heß-Gedenkveranstaltung. Die geplante Versammlung sollte den Titel tragen: "Gegen Lügen und Hetze der BILD-Zeitung - Enteignet Springer". Die erste Anmeldung erfolgte am 3. August 2000, dem Tag, an dem der Artikel der BILD-Zeitung erschienen war, der sich kritisch auch mit dem Antragsteller auseinandersetzte und den dieser nach seinen Angaben zum Anlass und Gegenstand der Demonstration wählen wollte. Die geplante Route führte an dem Axel-Springer-Platz und damit dem Sitz des Axel-Springer-Verlages in Hamburg vorbei; dort sollte die "Hauptkundgebung" des Aufzuges stattfinden. Bei einem Gespräch der Versammlungsbehörde mit dem Antragsteller über Veränderungen der Route lehnte der Antragsteller dies nicht grundsätzlich ab, erklärte aber die Einbeziehung des Axel-Springer-Platzes für unverzichtbar. In einem Schreiben vom 3. August 2000 an seine Anhänger bat der Antragsteller ausdrücklich darum, "von Meinungsbekundungen zum Todestag von Rudolf Heß Abstand zu nehmen". Diese Linie geäußerter Distanzierung von einer Gedenkveranstaltung hielt er in den anschließenden Anträgen in den gerichtlichen Verfahren bei.

29

Die Ausrichtung der angemeldeten Versammlung auf den Protest gegen die Berichterstattung der BILD-Zeitung und die öffentliche Distanzierung des Veranstalters von möglichen Versuchen einer Umwidmung zu einer Rudolf Heß-Gedenkveranstaltung schließen allerdings nicht zwingend aus, dass diese Faktoren Teil einer Strategie der Tarnung anderer Anliegen sind. Auch sind Veranstaltungen aus der rechtsextremistischen Szene schon häufiger unter einem anderen Thema angekündigt worden, als es später umgesetzt wurde. Dies gilt allerdings nicht generell für Versammlungen aus diesem Umfeld, so dass pauschalierende Deutungen ausscheiden.

30

Die Annahme einer Tarnung einer Rudolf Heß-Gedenkveranstaltung durch die Art der Anmeldung kann nur zur Grundlage eines Versammlungsverbots genommen werden, wenn die Versammlungsbehörde konkrete, auf diese Versammlung bezogene Indizien der Tarnabsicht hat und unter Berücksichtigung möglicher Gegenindizien begründet, warum diesen kein maßgebendes Gewicht beizumessen ist. Bei der Deutung des geplanten inhaltlichen Anliegens muss das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters über Art und Inhalt der Veranstaltung (vgl. BVerfGE 69, 315 <343>) berücksichtigt werden. Die Prüfung der Voraussetzungen eines Versammlungsverbots hat von den Angaben der Anmeldung auszugehen, es sei denn, es dränge sich auch bei grundrechtskonformer Deutung des Vorhabens der Eindruck auf, in Wahrheit sei ein anderer Inhalt geplant und der Veranstalter werde trotz der gesetzlichen Strafdrohung (§ 25 Nr. 1 VersG) eine Versammlung anderen Inhalts und damit anderen Gefahrenpotentials durchführen als angemeldet.

31



Diesen Anforderungen sind die Behörde sowie die Verwaltungsgerichte nicht gerecht geworden. Die Behörde hat sich mit den Gegenindizien nicht auseinandergesetzt und sie daher nicht in Gegenüberstellung mit den Indizien für einen Tarncharakter gedeutet. Das Verwaltungsgericht - dem sich das Oberverwaltungsgericht pauschal angeschlossen hat - hat sich die Argumentation der Behörde zu Eigen gemacht und speziell zu der verbalen Distanzierung des Antragstellers von einer auf das Rudolf Heß-Gedenken gerichteten Zielsetzung ausgeführt, dass es dem Antragsteller nicht zu glauben vermöge; sein persönlicher Werdegang und die Aktivitäten der rechtsextremistischen Szene sprächen dagegen. In dieser Argumentation verkennt das Verwaltungsgericht das Verhältnis zwischen der grundrechtlichen Garantie und der Beschränkungsmöglichkeit. Beschränkungen setzen eine hinreichende Rechtfertigung im Tatsächlichen voraus. Die Beweislast für die Tarnung eines das Verbot rechtfertigenden Inhalts und damit eine täuschende Anmeldung liegt bei der Verwaltung. Die Tatsachenfeststellung fehlender Glaubwürdigkeit bedarf auch im Eilverfahren konkreter Anhaltspunkte, etwa des Hinweises auf frühere Täuschungen durch den Antragsteller. Daran fehlt es.

(2) Die Behörde und die Gerichte gehen hilfsweise davon aus, dass der Antragsteller, wenn der Aufzug von anderen zu einer Rudolf Heß-Gedenkveranstaltung umfunktioniert werden sollte, weder mit Nachdruck gegensteuern wolle noch dies bei einer erhöhten Teilnehmerzahl könne. Aber auch hierfür werden Anhaltspunkte, die dem Maßstab des Art. 8 GG Rechnung tragen, nicht benannt.

(3) Steht Art. 8 GG im konkreten Fall der Heranziehung der Annahme einer geplanten oder billigend in Kauf genommenen Umwidmung der Versammlung entgegen, dann darf die Prognose der von der Versammlung ausgehenden Gefahr nicht auf sie gestützt werden. Dies ist auch für die Abwägung der Folgen im Eilverfahren bedeutsam.

cc) Ebenfalls außer Betracht zu bleiben haben die von der Behörde angenommenen Gefahren für die öffentliche Ordnung, da auch sie auf der Annahme einer Rudolf Heß-Gedenkveranstaltung aufbauen. Auf die Frage, wieweit ein Versammlungsverbot auf einen Verstoß gegen die öffentliche Ordnung gestützt werden kann (vgl. BVerfGE 69, 315 <353>), kommt es daher nicht mehr an.

dd) Demgegenüber können die weiteren Feststellungen der Behörde zur Begründung eines polizeilichen Notstands auch für die Folgenabwägung im Rahmen des Eilverfahrens herangezogen werden. Sie reichen aus, um den sofortigen Vollzug der Verbotsverfügung teilweise aufrecht zu erhalten.

(1) Das Bundesverfassungsgericht ist in diesem Eilverfahren nicht in der Lage, die Angaben der Versammlungsbehörde über die erwartete Zahl und das Gewaltpotential der Gegendemonstranten sowie über die erforderlichen polizeilichen Gegenmaßnahmen und die dafür verfügbaren Mittel in tatsächlicher Hinsicht zu überprüfen. Die Annahmen der Behörde über die Gefahren der Verletzung von Leib und Leben von Polizeibeamten, Passanten und Reisenden sowie Demonstranten und über Beschä-

digungen von Sachen von erheblichem Wert rechtfertigen den Schluss auf eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit. Auch die Angaben über Art und Ausmaß erforderlicher Gegenmaßnahmen und zur Überlastung der Polizei können als Grundlage der Folgenabwägung des Bundesverfassungsgerichts herangezogen werden.

(2) In diese Folgenabwägung dürfen aber keine Annahmen über Gefahren eingehen, deren Eintritt bei Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes ausgeschlossen werden kann. Die Gefahrenlage ist am 19. August 2000 offensichtlich in nicht unerheblichem Maße eine teilweise andere als am 20. August 2000. Die Gefahren können bei einer Durchführung der Versammlung am 20. August 2000 und ihrer Beschränkung auf eine stationäre sowie durch Auflagen so weit verringert werden, dass ein Versammlungsverbot wegen polizeilichen Notstands ausscheidet. Vermeidbare Gefahren aber dürfen auch nicht der Folgenabwägung im Eilverfahren zugrunde gelegt werden.

( ) Eine unterschiedliche Bewertung der polizeilichen Lage an den beiden Tagen ist deshalb angezeigt, weil eine Demonstration in dem Innenbereich einer Großstadt an einem Samstag zu Zeiten der Öffnung der meisten Geschäfte anders zu verlaufen pflegt als an einem Sonntag. Auch sind die polizeilichen Möglichkeiten in einer von Feiertagsruhe geprägten Innenstadt andere als zu Zeiten der Geschäftsöffnung. Nach den eigenen Angaben der Behörde ist die Belastung ihres Personals durch konkrete Aufgaben bei Großveranstaltungen am Sonntag, dem 20. August 2000, im Übrigen erheblich geringer als am vorangehenden Samstag.

Die Möglichkeit von Auflagen mit der Folge der Begrenzung der Versammlung auf eine stationäre am Axel-Springer-Platz hat die Behörde zwar geprüft, der Prüfung aber die Einschätzung zugrunde gelegt, dies würde keinen entscheidend geringeren Kräftebedarf bewirken. Dass der Schutz einer stationären, auf einen abgrenzbaren Platz festgelegten und auf zwei Stunden begrenzten Versammlung unter Einschluss der An- und Abmarschphase polizeiliches Personal in gleichem Ausmaß fordert wie der eines vierstündigen, 2,6 km langen und sich im Kern einer Großstadt bewegendem Aufzuges, ist nicht nachvollziehbar.

( ) Art. 8 GG erlaubt Beschränkungen aus dem Gesichtspunkt polizeilichen Notstands. Die versammlungsbehördliche Berufung auf diesen Verbotsgrund führt dazu, dass der Träger des Grundrechts auf die Verwirklichung der Versammlungsfreiheit im Interesse des Schutzes anderer zu verzichten hat. Muss mit gewalttätigen Gegenaktionen gerechnet werden, so ist es allerdings häufig zumutbar und liegt regelhaft auch in seinem Interesse, wenn die Versammlung gegebenenfalls auf einen anderen Zeitpunkt verschoben wird. Ist aber zu erwarten, dass die Durchführung der Versammlung zu anderen Zeitpunkten ebenfalls zu entsprechenden Gegenaktionen und damit immer wieder zur Situation polizeilichen Notstands führen wird, besteht das Risiko, dass der davon betroffene Grundrechtsträger auf Dauer an der Verwirklichung seines Freiheitsrechts gehindert wird. Diese Situation kann entstehen, wenn - wie ge-

genwärtig in Hamburg - jede Absicht zur Durchführung rechtsextremistischer Demonstrationen mit Gegenaktionen gewaltbereiter Personen des linken politischen Spektrums beantwortet wird. Das Grundgesetz verwirklicht zwar eine auf die Abwehr von Gefahren für den Rechtsstaat und die Demokratie gerichtete Ordnung; es besteht aber auf der Einhaltung der Regeln des Rechtsstaats, den es zu verteidigen gilt. Gewalt von "links" ist keine verfassungsrechtlich hinnehmbare Antwort auf eine Bedrohung der rechtsstaatlichen Ordnung von "rechts". Drohen Gewalttaten als Gegenreaktion auf Versammlungen, so ist es Aufgabe der zum Schutz der rechtsstaatlichen Ordnung berufenen Polizei, in unparteiischer Weise auf die Verwirklichung des Versammlungsrechts hinzuwirken.

Hierzu gehört auch die Prüfung, ob ein polizeilicher Notstand durch Modifikation der Versammlungsmodalitäten entfallen kann, ohne dadurch den konkreten Zweck der Versammlung zu vereiteln. Signalisiert der Veranstalter seine Bereitschaft zur Veränderung der Versammlungsmodalitäten, ist die Versammlungsbehörde im Rahmen ihrer Kooperationspflicht (vgl. BVerfGE 69, 315 <357>) gehalten, diesen Möglichkeiten nachzugehen und nach Wegen zu suchen, die Versammlung gegen Gefahren zu schützen, die nicht von ihr selbst ausgehen. Erklärt der Veranstalter dabei einen Versammlungsort, der einen besonders nahen Bezug zum Versammlungsthema hat, für unverzichtbar, dann darf diese Alternative nur ausgeschlossen werden, wenn sie keine polizeilich vertretbare Möglichkeit zur Vermeidung einer Lage polizeilichen Notstands belässt.

42

c) Gibt es Möglichkeiten, unmittelbar bevorstehende Gefahren für die öffentliche Sicherheit durch Modifikation des Versammlungsablaufs zu vermeiden, dann ist dies auch für die Folgenabwägung im Rahmen des Eilverfahrens bedeutsam. Das Bundesverfassungsgericht darf Folgen nicht berücksichtigen, deren Eintritt bei entsprechenden hoheitlichen Vorgaben vermeidbar ist.

43

Bleiben daher die bei einer Modifikation der Versammlungsmodalitäten und dem Einsatz geeigneter polizeilicher Mittel vermeidbaren Gefahren für die öffentliche Sicherheit in der Folgenabwägung außer Betracht, überwiegen diejenigen Nachteile, die bei einer Sofortwirkung des Versammlungsverbots eintreten, solche Nachteile, die bei der Durchführung der Versammlung auch für den Fall zu erwarten sind, dass das Versammlungsverbot zu Recht ergangen ist.

44

4. Es ist Aufgabe der Versammlungsbehörde und der Fachgerichte, die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu erfüllen, und zwar auch in der Entscheidung über die sofortige Vollziehung einer Verbotsverfügung, soweit sie inhaltlich durch Art. 8 GG beeinflusst wird.

45

Verletzt die sofortige Vollziehung eines Versammlungsverbots Art. 8 GG, so können die Fachgerichte sich in einem Fall wie dem Vorliegenden nicht auf die Anordnung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs beschränken. Dies würde zur Durchführung der angemeldeten, also nicht modifizierten Versammlung führen und könnte damit Gefahren entstehen lassen, die durch Modifikation der Versammlungsmodali-

46

täten beseitigt werden sollen, die ihrerseits Voraussetzung der Anordnung der aufschiebenden Wirkung ist. Angesichts der größeren Sachnähe der Versammlungsbehörde und des im gerichtlichen Eilverfahren meist großen Zeitdrucks, der auch die Fachgerichte an einer hinreichenden Aufklärung des Sachverhalts hindern kann, ist es im Regelfall geboten, der Versammlungsbehörde den Erlass notwendiger Auflagen zum Ausschluss von Gefahren aufzugeben. Es kommt aber auch die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung durch das Fachgericht mit Modifikationen nach § 80 Abs. 5 Satz 4 VwGO in Betracht. Von entsprechenden Entscheidungen zur Sicherung der Verhältnismäßigkeit dürfen die in der Regel ortsnäheren Gerichte nicht mit Rücksicht darauf absehen, dass sie ohnehin die Einlegung einer Verfassungsbeschwerde erwarten.

Die Verwaltungsbehörde und die Verwaltungsgerichte haben im vorliegenden Fall keine Vorkehrungen zur Sicherung der Verhältnismäßigkeit durch Modifikationen des Verbots bzw. der Anordnung der sofortigen Vollziehung getroffen. Es ist grundsätzlich nicht Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, in solchen Fällen seinerseits Auflagen anzuordnen. Hält es Auflagen für erforderlich, teilt es dies in den Gründen seines Beschlusses mit. Benötigt die Versammlungsbehörde für die Umsetzung auch unter Berücksichtigung des Gebots zügiger Entscheidung mehr Zeit, als bis zu dem geplanten Versammlungszeitpunkt verfügbar ist, muss die Versammlung gegebenenfalls - ein fortbestehendes Interesse des Veranstalters vorausgesetzt - auf einen anderen Zeitpunkt verschoben werden.

47

Im vorliegenden Fall verbindet das Bundesverfassungsgericht aber angesichts der offensichtlichen Fehlerhaftigkeit der Vorentscheidungen ausnahmsweise die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs mit den im Tenor aufgeführten inhaltlichen Maßgaben.

48

5. Die Entscheidung über die Erstattung der Auslagen beruht auf § 34 a Abs. 3 BVerfGG.

49

Papier

Hömig

Hoffmann-Riem

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom  
18. August 2000 - 1 BvQ 23/00**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 18. August 2000 - 1 BvQ 23/00 - Rn. (1 - 49), [http://www.bverfg.de/e/qk20000818\\_1bvq002300.html](http://www.bverfg.de/e/qk20000818_1bvq002300.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2000:qk20000818.1bvq002300