



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über
den Antrag,
im Wege der einstweiligen Anordnung**

unter Aufhebung des Beschlusses des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 30. April 2001 - 5 B 585/01 - die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen die Verbotserfügung des Polizeipräsidiums Essen vom 3. April 2001 wieder herzustellen.

Antragstellerin: Nationaldemokratische Partei Deutschlands,
Landesverband Nordrhein-Westfalen,

- Bevollmächtigter: Rechtsanwalt Dr. Hans Günter Eisenecker,
Dorfstraße 22, 19260 Goldenbow -

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Vizepräsidenten Papier
und die Richter Steiner,
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 1. Mai 2001 einstimmig beschlossen:

1. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin gegen die Verfügung des Polizeipräsidiums Essen vom 3. April 2001 wird nach Maßgabe von Nr. 1 des Tenors des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 30. April 2001 - 14 L 830/01 - wieder hergestellt.
2. Das Land Nordrhein-Westfalen hat der Antragstellerin deren notwendige Auslagen 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.

I.

1. a) Die Antragstellerin meldete im März diesen Jahres bei der Versammlungsbehörde für den 1. Mai 2001 eine Demonstration mit Kundgebung zum Thema "Gegen Sozialdumping und Massenarbeitslosigkeit" an. Die Versammlung soll in der Innenstadt von Essen stattfinden. Es werden etwa 500 Teilnehmer erwartet.

2

b) Mit Bescheid vom 3. April 2001 verfügte die Versammlungsbehörde gemäß § 15 Abs. 1 Versammlungsgesetz (VersG) ein Verbot der angemeldeten Versammlung sowie aller gleich gelagerten Ersatzveranstaltungen im Stadtgebiet von Essen. Sie ordnete zugleich die sofortige Vollziehung dieser Verfügung an. Für den Fall der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung eines Widerspruchs gegen diese Verfügung durch gerichtliche Eilrechtsschutzentscheidung setzte sie außerdem in Bezug auf die angemeldete Versammlung mehrere Auflagen fest und erklärte auch diese für sofort vollziehbar.

3

Zur Begründung ihrer Verbotsverfügung führte die Versammlungsbehörde aus, dass die Durchführung der angemeldeten Versammlung zu einer Gefahr für die öffentliche Ordnung führen würde. Dem 1. Mai komme ein in der Gesellschaft eindeutiger Sinngehalt mit gewichtiger Symbolkraft zu. Sein Charakter beruhe auf dem historischen Engagement der sozialistisch orientierten Arbeiterbewegung. Mit seiner Anerkennung als gesetzlicher Feiertag würdige der Gesetzgeber den Beitrag der Arbeiterbewegung zur Begründung einer freiheitlichen Demokratie. Eine Demonstration der NPD, die sich des Symbolcharakters des 1. Mai bediene, rufe zwangsläufig Assoziationen an die Pervertierung und Instrumentalisierung des Feiertags der Arbeiterbewegung durch das nationalsozialistische Regime hervor. Sie erinnere damit gleichzeitig an die Niederlage und Unterdrückung der Arbeiterbewegung im Dritten Reich. Dies gelte in besonderem Maße für die Stadt Essen, die zu den Hauptzielen nationalsozialistischer Repression gegen die Gewerkschaften gezählt habe. Zwischen der Denk- und Redeweise sowie den politischen Konzepten der NPD einerseits und dem Nationalsozialismus des Dritten Reichs andererseits bestehe eine auffallende Ähnlichkeit. Die NPD und die frühere NSDAP seien nach jüngerer Einschätzung der Bundesregierung wesensverwandt. Eine Demonstration der NPD am 1. Mai in Essen wäre daher geeignet, die Empfindungen vieler Menschen zu verletzen, die in der Tradition der Arbeiterbewegung stehen. Sie würde als Provokation empfunden und liefe damit darauf hinaus, den öffentlichen Frieden bewusst zu stören.

4

c) Die Antragstellerin legte gegen die Verfügung der Versammlungsbehörde Widerspruch ein und stellte darüber hinaus beim Verwaltungsgericht einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs. Das Verwaltungsgericht entsprach dem Antrag in Bezug auf die Verbotsverfügung sowie hinsichtlich eines Teiles der für diesen Fall vorsorglich festgesetzten Auflagen. Dem 1. Mai werde im Bewusstsein der Bevölkerung Essens nicht die von der Versammlungsbehörde angenommene besondere Symbolwirkung zugeschrieben, die angesichts der Ge-

5

schehnisse zu Zeiten des nationalsozialistischen Regimes die Einschätzung rechtfertige, die Durchführung einer Versammlung der NPD an diesem Tag werde allgemein als bewusste, den öffentlichen Frieden störende Provokation empfunden. Eine Gefahr für die öffentliche Ordnung, die es ermöglichte, die angemeldete Versammlung vollständig zu verbieten, bestehe daher nicht.

d) Auf Antrag der Versammlungsbehörde ließ das Oberverwaltungsgericht die Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts zu und lehnte unter Abänderung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung den Eilrechtsschutzantrag der Antragstellerin ab. Von der angemeldeten Versammlung gehe eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Ordnung aus. Unter ausdrücklicher Kritik an der Rechtsprechung der 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts - insbesondere an den Beschlüssen vom 24. März 2001 (1 BvQ 13/01) und vom 12. April 2001 (1 BvQ 19/01 sowie 1 BvQ 20/01) - hält das Oberverwaltungsgericht an seiner in früheren Entscheidungen niedergelegten Rechtsauffassung fest, nach der das öffentliche Auftreten neonazistischer Gruppierungen und die Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts in öffentlichen Versammlungen und Aufzügen auch insoweit, als sie die Strafbarkeitsschwelle nicht überschreiten, an jedem Tag des Jahres verhindert werden dürfen. Der Ausschluss neonazistischen Gedankenguts aus dem demokratischen Willensbildungsprozess sei ein aus der historisch bedingten Werteordnung des Grundgesetzes ableitbarer Verfassungsbelang, der geeignet sei, die Freiheit der Meinungsäußerung, bezogen und beschränkt auf dieses Gedankengut, auch jenseits verfassungsrechtlicher Verbots- und Verwirkungsentscheidungen nach Art. 21 Abs. 2, Art. 18 Satz 2 GG inhaltlich zu begrenzen. Angesichts der nahezu unüberwindbaren Hürden, die das Bundesverfassungsgericht insoweit aufgestellt habe, könnten jene Vorkehrungen in der Verfassungswirklichkeit nur in den seltensten Fällen ihre Schutzwirkung entfalten. Ein vollständiges Verbot der geplanten Versammlung sei gerechtfertigt. Die Antragstellerin nehme nach dem übereinstimmenden Votum der Verfassungsorgane Bundestag, Bundesrat und Bundesregierung, deren Einschätzung der beschließende Senat folge, eine aktiv-kämpferische, aggressive Grundhaltung ein, mit der sie die freiheitliche demokratische Grundordnung des Grundgesetzes überwinden wolle. Diese Haltung werde auch die geplante Versammlung prägen.

6

2. Die Antragstellerin beantragt den Erlass einer einstweiligen Anordnung. Sie begehrt die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs gegen die versammlungsbehördliche Verbotsverfügung. Ein Bekenntnis zum Nationalsozialismus werde von ihr nicht abgegeben. Die Annahmen des Oberverwaltungsgerichts seien weder mit Grundrechten noch mit dem Parteienprivileg des Art. 21 GG zu vereinbaren.

7

II.

Der zulässige Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat Erfolg.

8

1. Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile dringend geboten ist. Bei - wie hier - offenem Ausgang eines noch möglichen 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.>; 94, 166 <217>; 96, 120 <128 f.>; stRspr). 9
2. Vorliegend führt die Abwägung zu einem Überwiegen derjenigen Gründe, die für den Erlass einer einstweiligen Anordnung sprechen. 10
- a) Blicke die sofortige Vollziehbarkeit des Versammlungsverbots bestehen, hätte eine Verfassungsbeschwerde aber später Erfolg, wäre die Antragstellerin um die Möglichkeit gebracht worden, von den ihr zustehenden Grundrechten der Versammlungsfreiheit und Meinungsfreiheit in der gewünschten Weise Gebrauch zu machen. Könnte die Versammlung wie geplant stattfinden, erweise sich eine Verfassungsbeschwerde später aber als unbegründet, so wäre die Versammlung durchgeführt worden, obwohl mit ihr nach der Einschätzung der Versammlungsbehörde erhebliche Gefahren für die öffentliche Ordnung verbunden wären. 11
- b) Im Zuge der anzustellenden Abwägung der Folgen einer möglichen Entscheidung 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. 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, 1. Kammer des Ersten Senats, NJW 2000, S. 3051 <3052>). Angesichts der Zeitgebundenheit der meisten Versammlungen muss Grundrechtsschutz aber auch im Eilverfahren gewährt werden (vgl. auch BVerfGE 69, 315 <340, 364>). Das Gericht kann sich daher nicht allein auf die angegriffenen Entscheidungen stützen, wenn offensichtlich ist, dass die angestellte Tatsachenwürdigung unter Berücksichtigung des Schutzgehalts der betroffenen Grundrechtsnorm nicht tragfähig ist. Einstweiliger Rechtsschutz ist insbesondere zu gewähren, wenn die Gefahrenprognose auf Umstände gestützt wird, deren Berücksichtigung dem Schutzgehalt des Art. 8 GG offensichtlich widerspricht oder wenn das für eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit herangezogene Schutzgut und die angewandten Normen in rechtlicher Hinsicht die Einschränkung offensichtlich nicht tragen (vgl. BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, DVBl 2001, S. 558 <558 f.> und Beschluss vom 26. März 2001 - 1 BvQ 15/01 -). 12
3. Die Argumentation der Versammlungsbehörde und des Oberverwaltungsgerichts ist anhand der Maßstäbe zur Überprüfung im Rahmen des Eilrechtsschutzverfahrens 13

in rechtlicher Hinsicht offensichtlich nicht tragfähig.

a) Das Oberverwaltungsgericht verkennt die Sperrwirkung des Art. 21 Abs. 2 Satz 2 GG. Nach dieser Bestimmung entscheidet über die Verfassungswidrigkeit einer Partei das Bundesverfassungsgericht. Hierbei handelt es sich nicht um eine bloße Zuständigkeitsregelung, sondern - in Verbindung mit Art. 21 Abs. 1 GG - um eine Privilegierung der politischen Parteien gegenüber den übrigen Vereinigungen und Verbänden (vgl. BVerfGE 2, 1 <13>; 47, 198 <228>). Das Entscheidungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts schließt ein administratives Einschreiten gegen den Bestand einer politischen Partei schlechthin aus, mag sie sich gegenüber der freiheitlichen demokratischen Grundordnung noch so feindlich verhalten (vgl. BVerfGE 40, 287 <291>; 47, 198 <228>). Die Partei kann zwar politisch bekämpft werden. Sie soll aber in ihrer politischen Aktivität von jeder rechtlichen Behinderung frei sein, soweit sie mit allgemein erlaubten Mitteln arbeitet (vgl. BVerfGE 12, 296 <305 ff.>; 39, 334 <357>; 40, 287 <291>; 47, 130 <139>; 47, 198 <228>; stRspr). Das Grundgesetz nimmt die Gefahr, die in der Tätigkeit einer Partei bis zur Feststellung ihrer Verfassungswidrigkeit besteht, um der politischen Freiheit willen in Kauf (vgl. BVerfGE 12, 296 <304 f.>; 39, 334 <357>; 40, 287 <291>). Folglich ist es ausgeschlossen, die Grundrechtsausübung der NPD allein mit Rücksicht darauf zu unterbinden, dass die von ihr vertretenen Inhalte vom Bundestag, vom Bundesrat, von der Bundesregierung, von einer Verwaltungsbehörde oder von einem Gericht als verfassungswidrig eingeschätzt werden oder dass ein Verbotsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht anhängig ist. Ein Versammlungsverbot kann daher nicht auf die Annahme gestützt werden, dass die von der NPD typischerweise vertretenen Inhalte der freiheitlichen demokratischen Grundordnung widersprechen. Allein darauf aber stützt das Oberverwaltungsgericht seine rechtliche Bewertung. Prognosen über darüber hinaus gehende, allgemeinen Gesetzen widersprechende Verhaltensweisen der Antragstellerin, ihrer Funktionäre, Mitglieder oder Anhänger anlässlich der Durchführung der angemeldeten Versammlung sind weder in der Verfügung der Versammlungsbehörde noch im Beschluss des Oberverwaltungsgerichts enthalten.

14

b) Die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts zur Bestätigung des Versammlungsverbots wegen unmittelbarer Gefährdung der öffentlichen Ordnung durch die erwartbaren Inhalte der Versammlung stehen im Widerspruch zu den Entscheidungen des Senats vom 14. Mai 1985 und vom 13. April 1994 (BVerfGE 69, 315; 90, 241) sowie zu den darauf aufbauenden Entscheidungen der 1. Kammer des Ersten Senats (vgl. Beschlüsse vom 24. März 2001 - 1 BvQ 13/01 - und vom 12. April 2001 - 1 BvQ 19/01 sowie 1 BvQ 20/01 -).

15

Die vom Oberverwaltungsgericht an den Ausführungen der Kammer geübte Kritik gibt keinen Anlass, die bisherige verfassungsgerichtliche Rechtsprechung zu korrigieren. Das Oberverwaltungsgericht verkennt den Gewährleistungsgehalt der Grundrechte auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit. Es ist nicht Aufgabe von Gerichten, den Inhalt von Meinungsäußerungen zu bewerten, es sei denn, die Anwendung der allgemeinen Gesetze fordere eine Bewertung nach Maßgabe ihrer tatbestandlichen

16

Voraussetzungen. Das Grundgesetz und die übrige Rechtsordnung verbieten Meinungsäußerungen nur unter engen Voraussetzungen. Sind diese nicht gegeben, gilt der Grundsatz der Freiheit der Rede. Die Kraft eines Rechtsstaats zeigt sich auch daran, dass er den Umgang mit seinen Gegnern den allgemein geltenden rechtsstaatlichen Grundsätzen unterwirft. Für Verbote von Parteien oder die Verwirkung des Grundrechtsschutzes bestimmter Personen kennt das Grundgesetz daher formelle und materielle Grenzen in den Art. 18 und 21 GG, die nicht deshalb außer Acht gelassen werden dürfen, weil ein Oberverwaltungsgericht deren Schutzwirkung nicht als ausreichend bewertet. Auch dürfen rechtsstaatliche Garantien nicht dadurch unterlaufen werden, dass bestimmten Parteien oder Personen grundsätzlich der Schutz eines Grundrechts wie Art. 8 GG verwehrt wird. Dieses Grundrecht garantiert auch Minderheiten Äußerungsmöglichkeiten und unterwirft die Bestimmung der Grenzen dem Gesetz.

Die Absage an den Nationalsozialismus hat das Grundgesetz in vielen Normen, wie beispielsweise Art. 139 GG, besonders ausgedrückt, aber auch in dem Aufbau allgemeiner rechtsstaatlicher Sicherungen dokumentiert, deren Fehlen das menschenverachtende Regime des Nationalsozialismus geprägt hatte. In der Beachtung rechtsstaatlicher Sicherungen sieht das Grundgesetz eine wichtige Garantie gegen ein Wiedererstehen eines Unrechtsstaats.

17

Zu den rechtsstaatlichen Garantien gehört die Versammlungsfreiheit einschließlich ihrer in Art. 8 Abs. 2 GG aufgeführten Grenzen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommen Versammlungsverbote nur zum Schutz elementarer Rechtsgüter in Betracht, während die bloße Gefährdung der öffentlichen Ordnung im Allgemeinen nicht genügt (vgl. BVerfGE 69, 315 <353>). Zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Ordnung können aber Auflagen erlassen werden. Die angegriffenen Entscheidungen der Versammlungsbehörde und des Oberverwaltungsgerichts gelten jedoch nicht dem Erlass von Auflagen, sondern einem Versammlungsverbot. Deshalb liegt es auch neben der Sache, wenn das Oberverwaltungsgericht sich zur Begründung seiner Auffassung kritisch mit dem Kammerbeschluss vom 26. Januar 2001 - 1 BvQ 9/01 - befasst, der den Erlass einer Auflage zum Schutz der öffentlichen Ordnung betrifft. Unrichtig ist im Übrigen die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, in dieser Entscheidung sei auf eine konkrete Gefahrenprognose verzichtet worden.

18

4. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs wird nach Maßgabe des Tenors des Beschlusses des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 30. April 2001 wieder hergestellt.

19

Die Bestimmung von Auflagen nach § 15 VersG ist grundsätzlich Aufgabe der Versammlungsbehörde, die auf Grund ihrer Sach- und Ortsnähe am besten beurteilen kann, welche Auflagen geeignet, erforderlich und angemessen sind. Die Überprüfung ihrer Rechtmäßigkeit obliegt den Fachgerichten. Vorliegend sind von der Versammlungsbehörde für den Fall der gerichtlichen Wiederherstellung des Widerspruchs ge-

20

gen ihre Verbotsverfügung Auflagen festgesetzt worden. Diese sind durch das ortsnahе Verwaltungsgericht überwiegend bestätigt worden. Die insoweit getroffene Einschätzung der Tauglichkeit der Auflagen zur Gefahrenminderung wird der Folgenabwägung im Verfahren gemäß § 32 BVerfGG zu Grunde gelegt.

5. Die Entscheidung über die Erstattung der notwendigen Auslagen der Antragstellerin beruht auf § 34 a Abs. 3 BVerfGG. 21

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 22

Papier

Steiner

Hoffmann-Riem

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom
1. Mai 2001 - 1 BvQ 22/01**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 1. Mai 2001 -
1 BvQ 22/01 - Rn. (1 - 22), [http://www.bverfg.de/e/
qk20010501_1bvq002201.html](http://www.bverfg.de/e/qk20010501_1bvq002201.html)

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2001:qk20010501.1bvq002201