

**In dem Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerde**

1. der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands (NPD),  
vertreten durch den Bundesvorsitzenden
2. der NPD-Fraktion im Landtag

- Bevollmächtigte: Rechtsanwältin Gisa Pahl,  
Dahlengrund 55 e, 21077 Hamburg -

- gegen a) den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern  
vom 1. Juni 2007 - 3 M 60/07 -,  
b) den Beschluss zu 1 a) - 1 d) des Verwaltungsgerichts Schwerin vom 31.  
Mai 2007 - 1 B 263/07 -,  
c) die Verbotsverfügung des Oberbürgermeisters der Landeshauptstadt  
Schwerin vom 30. Mai 2007

und Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Präsidenten Papier,  
die Richterin Hohmann-Dennhardt  
und den Richter Hoffmann-Riem

gemäß § 93 b in Verbindung mit § 93 a BVerfGG in der Fassung der Bekanntma-  
chung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 26. Juni 2007 einstimmig be-  
schlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.

Damit erledigt sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

Das Land Mecklenburg-Vorpommern hat die Hälfte der notwendigen Auslagen der  
Beschwerdeführerinnen zu erstatten.

Der Wert des Gegenstands der anwaltlichen Tätigkeit wird auf 4.000 € festgesetzt.

**Gründe:**

Das Verfahren betrifft die Versagung versammlungsrechtlichen Eilrechtsschutzes. 1

**I.**

Mit Verfügung vom 30. Mai 2007 untersagte der Oberbürgermeister der Stadt 2

Schwerin unter Aufhebung einer zuvor erlassenen Auflagenverfügung einen im Dezember 2006 für den 2. Juni 2007, 10 Uhr, angemeldeten Aufzug durch das Stadtzentrum von Schwerin zu dem Thema "Nein zum G8-Gipfel - für eine Welt freier Völker". Er ordnete die sofortige Vollziehung des Versammlungsverbots an.

Im Eilrechtsschutzverfahren änderte das Verwaltungsgericht Schwerin die Verbotsverfügung mit Beschluss vom 31. Mai 2007 dahin ab, dass der Aufzug zwar stattfinden dürfe, jedoch lediglich in einem Gewerbegebiet in Schwerin-Süd, einige Kilometer vom Stadtzentrum entfernt. Die von gewaltgeneigten Gegendemonstranten zu erwartenden Ausschreitungen ließen sich nur durch räumliche Trennung der Versammlung der Beschwerdeführerinnen von den für dieselbe Zeit angemeldeten Gegenveranstaltungen wirksam bekämpfen. Anders als bei den Teilnehmern der Gegendemonstrationen sei bei den Versammlungsteilnehmern der Beschwerdeführerinnen zu erwarten, dass diese sich der Auflage beugen und ihre Versammlung ohne größeren Widerstand an den Stadtrand verlegen würden. Auch Schwerin-Süd sei ein geeigneter Versammlungsort, da dieser günstig an der Bahnlinie und nicht weit von dem Krebsfördener Neubaugebiet entfernt liege. Ein Medieninteresse sei unabhängig vom Versammlungsort ohnehin gegeben.

3

Das Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern versagte im Beschwerdeverfahren mit Beschluss vom 1. Juni 2007 den Eilrechtsschutz insgesamt. Der vom Verwaltungsgericht zu Recht festgestellte polizeiliche Notstand rechtfertige ein Verbot der Versammlung.

4

Mit Beschlüssen vom selben Tage bestätigte das Oberverwaltungsgericht auch das Verbot einer ebenfalls für den 2. Juni 2007, 10 Uhr von der Beschwerdeführerin zu 1 angemeldeten Versammlung in Ludwigslust und das Verbot einer der Gegendemonstrationen, nämlich der Kundgebung eines „antifaschistischen Bündnisses“. Das Verbot einer weiteren Gegenveranstaltung, eines am 4. Januar 2007 angemeldeten „Bürgerfestes für Toleranz“ am Pfaffenteich in Schwerin, für das die Stadtvertretung am 7. Mai 2007 die Bürger zur Teilnahme aufgerufen hatte, wurde dagegen von den Gerichten nicht aufrecht erhalten. Das Oberverwaltungsgericht (Beschluss vom 1. Juni 2007 - 3 M 62/07 -) begründet dies damit, dass aufgrund des Verbots der Versammlungen der Beschwerdeführerinnen und des „antifaschistischen Bündnisses“ der polizeiliche Notstand, der durch das Fehlen hinreichender Polizeikräfte zur Abwehr der Gefahr gewalttätiger Ausschreitungen begründet worden war, entfallen sei. Damit seien die Gründe für ein Verbot auch dieser Versammlung nicht gegeben. Das „Bürgerfest“ konnte daher wie geplant stattfinden.

5

Die Beschwerdeführerinnen im vorliegenden Verfahren sehen in der Verbotsverfügung einen Verstoß gegen Art. 8 und Art. 5 GG. Das Verbot sei unverhältnismäßig. Durch geeignete Auflagen hätte sichergestellt werden können, dass die Versammlung in der Innenstadt von Schwerin hätte stattfinden können. Das vom Verwaltungsgericht im Zuge einer Auflage vorgesehene Gewerbegebiet in Schwerin-Süd wäre allerdings nicht geeignet gewesen, da dieses zu dem fraglichen Zeitpunkt

6

menschenlos sein würde.

## II.

1. Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen. Die Annahmenvoraussetzungen des § 93 a Abs. 2 BVerfGG liegen nicht vor, da das Rechtsschutzbedürfnis für die Verfassungsbeschwerde angesichts der eingetretenen Erledigung entfallen ist. Gleiches gilt für den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung. 7

2. Den Beschwerdeführerinnen ist ein Auslagenerstattungsanspruch in Höhe der Hälfte der im verfassungsgerichtlichen Verfahren entstandenen notwendigen Auslagen zuzuerkennen. 8

a) In Bezug auf die Verfassungsbeschwerde sind den Beschwerdeführerinnen keine Auslagen zu erstatten, da diese keinen Erfolg hat, § 34 a Abs. 2 BVerfGG. 9

b) Hinsichtlich des Eilantrages ist gem. § 34 a Abs. 3 BVerfGG über die Auslagen nach Billigkeitsgesichtspunkten zu entscheiden (vgl. BVerfGE 89, 91 <97>). Hierfür kann insbesondere darauf abgestellt werden, ob die Anträge auf Erlass einstweiliger Anordnungen vor Eintritt der Erledigung Aussicht auf Erfolg gehabt hätten (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 13. September 1995 - 1 BvR 1401/94 -, NJW-RR 1996, S. 138). Falls der Antrag keinen Erfolg gehabt hätte, kann auch darauf abgestellt werden, inwieweit die Gründe, die zur Ablehnung hätten führen müssen, für den Antragsteller deutlich erkennbar waren (vgl. BVerfGE 89, 91 <97>). Danach entspricht die Erstattung von Auslagen insbesondere dann der Billigkeit, wenn ein nach § 32 BVerfGG gestellter Eilantrag mit hoher Wahrscheinlichkeit Erfolg gehabt hätte, jedoch aufgrund der besonderen Umstände des Einzelfalls vom Bundesverfassungsgericht nicht mehr vor Eintritt der Erledigung verbeschieden werden konnte. 10

c) Ein solcher Fall liegt hier vor. 11

aa) Die angegriffene Entscheidung, die von der Entscheidung der Vorinstanz nach Inhalt und Begründung in maßgeblichen Punkten abweicht, sowie der dagegen gerichtete Antrag nach § 32 BVerfGG lagen dem Gericht erst am 1. Juni 2007 um 23.51 Uhr und damit kurz vor Beginn des Tages vor, an dessen Vormittag um 10.00 Uhr die Versammlung stattfinden sollte. Ferner gingen noch in der Nacht bis 4.18 Uhr zwei weitere, mit dem hier vorliegenden Fall in sachlichem Zusammenhang stehende Anträge ein, die sich ebenfalls bis zum 2. Juni 2007, 10 Uhr, erledigen würden. Bei dieser Sachlage war es nicht möglich, innerhalb der wenigen verbleibenden Stunden verantwortliche Entscheidungen über die gestellten Anträge zu treffen. 12

bb) Hätte er rechtzeitig verbeschieden werden können, hätte der Antrag der Beschwerdeführerinnen auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit hoher Wahrscheinlichkeit Aussicht auf Erfolg gehabt. 13

(1) Schon in Hinblick auf die Entscheidung des Verwaltungsgerichts, die durch das Oberverwaltungsgericht noch ausgeweitet wurde, bestehen erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken, ob es den Beschwerdeführerinnen verwehrt werden durfte, ihren Aufzug in der Innenstadt von Schwerin durchzuführen. 14

Nach den Feststellungen der Verwaltungsgerichte war nicht zu erwarten, dass von der von den Beschwerdeführerinnen geplanten Versammlung Gefahren für die öffentliche Sicherheit ausgehen würden. Vielmehr beruhte die vom Verwaltungsgericht angeordnete Auflage der Verlegung der Versammlung in ein Gewerbegebiet auf der Einschätzung, dass derartige Gefahren von Seiten gewaltbereiter Gegendemonstranten ausgehen werden. Waren die Beschwerdeführerinnen damit als Nichtstörer anzusehen, so kann gegen sie nur unter den besonderen Voraussetzungen des so genannten polizeilichen Notstandes eingeschritten werden (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 18. August 2000 – 1 BvQ 23/00 –, NJW 2000, S. 3053; Beschluss vom 26. März 2001 – 1 BvQ 15/01 –, NJW 2001, S. 1411 f.; Beschluss vom 10. Mai 2006 – 1 BvQ 14/06 –, NVwZ 2006, S. 1049). Dies setzt voraus, dass eine Gefahr auf andere Weise nicht abgewehrt werden kann, etwa weil die Verwaltungsbehörde nicht über ausreichende eigene, eventuell durch Amts- und Vollzugshilfe zu ergänzende Mittel und Kräfte verfügt, um die gefährdeten Rechtsgüter wirksam zu schützen (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 26. März 2001 – 1 BvQ 15/01 –, NJW 2001, S. 1411 f.; Beschluss vom 10. Mai 2006 – 1 BvQ 14/06 –, NVwZ 2006, S. 1049 f.). Zur Feststellung dieser Voraussetzungen können zwar grundsätzlich die verwaltungsgerichtlichen Feststellungen und polizeilichen Angaben über Art und Ausmaß erforderlicher Gegenmaßnahmen und zur Überlastung der Polizei als Grundlage für die vom Bundesverfassungsgericht vorzunehmende Folgenabwägung herangezogen werden. Jedoch dürfen Gefahren nicht berücksichtigt werden, die bei Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit anders als durch Inanspruchnahme des Nichtstörers ausgeschlossen werden können (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 18. August 2000 – 1 BvQ 23/00 –, NJW 2000, S. 3053 <3055 f.>). 15

Geht eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit nicht von der Versammlung selbst, sondern von einer Gegenveranstaltung aus, ist insbesondere zu prüfen, ob die Inanspruchnahme des Nichtstörers durch eine versammlungsrechtliche Verfügung gegenüber den Veranstaltern der Gegendemonstration vermieden werden kann. Keinesfalls darf der Nichtstörer einem Störer gleichgestellt und die Auswahl des Adressaten der versammlungsrechtlichen Verfügung von bloßen Zweckmäßigkeitserwägungen abhängig gemacht werden. Drohen Gewalttaten als Gegenreaktion auf Versammlungen, so ist es Aufgabe der zum Schutz der rechtsstaatlichen Ordnung berufenen staatlichen Stellen, in unparteiischer Weise auf die Verwirklichung der Versammlungsfreiheit für die Grundrechtsträger hinzuwirken (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 10. Mai 2006 - 1 BvQ 14/06 -, NVwZ 2006, S. 1049 <1050>). 16

Im vorliegenden Fall bestehen Bedenken, ob die Verlegung der Versammlung der Beschwerdeführerinnen aus der Innenstadt von Schwerin heraus diesen Anforderungen genügt hätte. Zwar ist der Ausgangspunkt, der polizeiliche Notstand könne durch eine räumliche Trennung der angemeldeten Versammlungen vermieden werden, verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Zweifelhaft ist aber, ob dies bereits die Inanspruchnahme der Beschwerdeführerinnen als Nichtstörer rechtfertigt. Für die Beschwerdeführerinnen bedeutet schon diese Auflage einen schweren Grundrechtseingriff, da mit einer Versammlung in einem Gewerbegebiet, das nach ihrer Auffassung zu dem vorgesehenen Zeitpunkt menschenleer sein würde, das verfassungsrechtlich geschützte Interesse der Veranstalter an einem ihren Vorstellungen entsprechenden Beachtungserfolg (vgl. insoweit BVerfGE 69, 315 <365>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 6. Juni 2007 – 1 BvR 1423/07 -, JURIS) wesentlich weniger verwirklicht werden kann als bei der geplanten Versammlung in der Innenstadt von Schwerin. 17

Dabei durfte grundsätzlich nicht darauf abgestellt werden, dass bei den Teilnehmern der Versammlung der Beschwerdeführerinnen eher mit der Beachtung einer Auflagenverfügung gerechnet werden kann als bei den Teilnehmern der Gegenveranstaltungen. Denn auf diese Weise wird derjenige, der sich voraussichtlich rechtstreu verhalten wird, gerade wegen seiner Rechtstreue zum Adressaten einer ihn belastenden Verfügung. Eine solche gezielte Benachteiligung des Rechtstreuen ist verfassungsrechtlich grundsätzlich nicht hinnehmbar. 18

(2) Im Ergebnis kann allerdings dahinstehen, ob die Voraussetzungen des Erlasses einer einstweiligen Anordnung gemäß § 32 BVerfGG bereits hinsichtlich der Entscheidung des Verwaltungsgerichts vorgelegen haben. Denn jedenfalls wäre die Argumentation des Oberverwaltungsgerichts unter Berücksichtigung des Art. 8 GG im Rahmen des Eilrechtsschutzverfahrens verfassungsrechtlich zu beanstanden gewesen. Dies gilt auch dann, wenn davon ausgegangen wird, dass angesichts der gegebenen Lage die Einschätzung des Oberverwaltungsgerichts, es habe ein polizeilicher Notstand vorgelegen, der grundsätzlich auch die Inanspruchnahme eines Nichtstörers für eine versammlungsrechtliche Verfügung rechtfertigen könne, verfassungsrechtlich tragfähig begründet worden ist. 19

Nicht tragfähig ist aber die weitere Vorgehensweise des Oberverwaltungsgerichts. Es hat sich mit der Frage der Auswahl des richtigen Adressaten der Verbotsverfügung gar nicht befasst und dadurch ermessensfehlerhaft gehandelt. 20

Die Entscheidungen des Oberverwaltungsgerichts haben im Ergebnis dazu geführt, dass die Versammlung der Beschwerdeführerinnen gar nicht, eine der Gegenveranstaltungen, das von der Stadtvertretung unterstützte „Bürgerfest“, demgegenüber sogar am gewünschten Ort stattfinden konnte. Werden mehrere Versammlungen zur gleichen Zeit für denselben Ort (hier: das Stadtzentrum von Schwerin) angemeldet, so kann über Verbote und Auflagen bezüglich einer dieser Versammlungen nicht ohne Rücksicht auf die übrigen entschieden werden. Vielmehr ist eine Gesamtschau 21

vorzunehmen mit dem Ziel, die Gewährleistungen des Art. 8 GG in möglichst großem Ausmaß zu verwirklichen. Dies gilt insbesondere, wenn als Adressat für eine versammlungsrechtliche Verfügung ein Nichtstörer herangezogen werden soll und daher die Auswahl des Adressaten der Verfügung aus verfassungsrechtlichen Gründen von dem Ziel getragen sein muss, das Recht des Veranstalters auf Selbstbestimmung auch über den Ort der Versammlung so weit wie möglich zu sichern.

Das Oberverwaltungsgericht geht auf diese Problematik nicht ein, sondern erwähnt die nicht verbotene Gegenveranstaltung in seiner Entscheidung gar nicht. Es ist insbesondere nicht zu erkennen, ob das Gericht befürchtet hat, dass auch von dem „Bürgerfest“ in dem Fall, dass die Versammlung der Beschwerdeführerinnen stattfinden würde, Ausschreitungen ausgehen würden, oder ob dies nur für die unterbundene weitere Gegenveranstaltung oder gar unabhängig davon galt, ob überhaupt eine Gegenversammlung organisiert würde, weil eine große Zahl gewaltbereiter Personen ohnehin in Schwerin erwartet wurde.

22

Soweit aus Anlass des „Bürgerfestes“ für den Fall des gleichzeitigen Stattfindens der Versammlung der Beschwerdeführerinnen mit Ausschreitungen zu rechnen gewesen sein sollte, ergäben sich für die Inanspruchnahme der Beschwerdeführerinnen als Nichtstörer in noch stärkerem Maße Bedenken als in Bezug auf die Entscheidung des Verwaltungsgerichts. Das Oberverwaltungsgericht hat nicht nur eine Auflage erlassen, sondern den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung gegen die Verbotsverfügung abgelehnt und damit die Durchführbarkeit der Versammlung insgesamt ausgeschlossen. Damit ist eine Lage entstanden, in der eine Versammlung, von der keine Gefahr ausging, nicht durchgeführt werden konnte, wohl aber eine als Gegenveranstaltung konzipierte andere Versammlung. Da auch diese Veranstaltung Polizeikräfte binden würde, hätte das Oberverwaltungsgericht sich mit der Frage auseinandersetzen müssen, ob ein polizeilicher Notstand entfallen würde, wenn keine Gegenveranstaltung, wohl aber die zuerst angemeldete der Beschwerdeführerinnen stattfinden würde. Angesichts der erwarteten Friedlichkeit der Versammlung der Beschwerdeführerinnen und des Verbots der weiteren Gegenveranstaltung des "antifaschistischen Bündnisses" lag es nicht ohne weiteres auf der Hand, dass, hätte anstelle des „Bürgerfests“ die Versammlung der Beschwerdeführerinnen stattgefunden, mit den Voraussetzungen eines polizeilichen Notstandes zu rechnen gewesen wäre.

23

Wäre andererseits davon auszugehen gewesen, dass das „Bürgerfest“ auch bei gleichzeitiger Durchführung der Versammlung der Beschwerdeführerinnen friedlich verlaufen wäre, hätte die Frage der Auswahl unter Nichtstörern beantwortet werden müssen. Insoweit wäre eine Begründung dafür erforderlich gewesen, warum angesichts der erwarteten Friedlichkeit beider Veranstaltungen das Verbot der – dann allein gewaltsamen – weiteren Gegenveranstaltung nicht ausgereicht hätte und die Versammlung der Beschwerdeführerinnen nicht wenigstens mit Auflagen hinsichtlich der Versammlungsdurchführung in der Innenstadt hätte stattfinden können.

24

Falls zwei gleichzeitige, wenn auch friedliche Versammlungen ebenfalls wegen polizeilichen Notstandes nicht durchführbar gewesen wären, wäre wiederum zu begründen gewesen, warum gerade die – zeitlich früher angemeldete – Versammlung der Beschwerdeführerinnen, nicht aber die Gegenveranstaltung in Anspruch genommen werden musste. 25

In der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts fehlen jegliche Ausführungen zu den insoweit aufgeworfenen Fragen. 26

d) Da einerseits der Eilrechtsschutz gegenüber dem Verfassungsbeschwerdeverfahren im Regelfall geringeres Gewicht hat, andererseits gerade in versammlungsrechtlichen Fallgestaltungen dem Eilrechtsschutz besondere Bedeutung zukommt, erscheint es angemessen, den Auslagenerstattungsanspruch der Beschwerdeführerinnen auf die Hälfte der im verfassungsgerichtlichen Verfahren entstandenen notwendigen Auslagen festzusetzen. 27

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 28

Papier

Hohmann-  
Dennhardt

Hoffmann-Riem

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 26. Juni 2007 - 1 BvR 1418/07**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 26. Juni 2007 - 1 BvR 1418/07 - Rn. (1 - 28), [http://www.bverfg.de/e/rk20070626\\_1bvr141807.html](http://www.bverfg.de/e/rk20070626_1bvr141807.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2007:rk20070626.1bvr141807