



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über
den Antrag,**

unter Aufhebung des Beschlusses des Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgerichts in Schleswig vom 31. August 2000 - 4 M 67/00 - die aufschiebende Wirkung des am 29. August 2000 eingelegten Widerspruchs gegen die Verbotserfügung der Stadt Neumünster vom gleichen Tag wieder herzustellen,

Antragsteller: Herr W...

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. September 2000 einstimmig beschlossen:

1. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen die Verbotserfügung der Stadt Neumünster vom 29. August 2000 wird mit folgenden Maßgaben wieder hergestellt:
 - a) Die Demonstration ist um 15.00 Uhr zu beenden.
 - 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) Möglichen weiteren von der Versammlungsbehörde für erforderlich gehaltenen Auflagen über die Streckenführung - beispielsweise in Anlehnung an die vom Schleswig-Holsteinischen Oberverwaltungsgericht in seinem Beschluss vom 31. August 2000 - 4 M 67/00 - (Seite 3, Ende erster Absatz) benannte Alternative - ist Folge zu leisten.
2. Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

3. Das Land Schleswig-Holstein 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 am 25. August 2000 eine Demonstration zum Thema "Erhaltet den Club 88" für Samstag, den 2. September 2000, an, die sich gegen die von der Stadt Neumünster beabsichtigte Schließung der Gaststätte "Club 88" richtet. Die Demonstration soll in der Zeit von 12.00 Uhr bis 16.00 Uhr durch die Neumünsteraner Innenstadt führen, wobei Zwischenkundgebungen Ecke Friedrichstraße/Rendsburger Straße und am Großflecken vor dem Rathaus geplant sind. Es werden etwa 200 Teilnehmer erwartet. Für den gleichen Tag ist um 10.30 Uhr eine Gegendemonstration angemeldet. Ab 15.00 Uhr soll auf dem Großflecken das Stadtfest "Weinköste" stattfinden.

2

a) Nachdem die Stadt Neumünster mit Bescheid vom 29. August 2000 die von dem Antragsteller angemeldete Demonstration untersagt hatte, stellte das Verwaltungsgericht die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers mit den im Tenor unter 1. a) und b) genannten Maßgaben wieder her. Zur Begründung verwies das Verwaltungsgericht zunächst darauf, dass die Ausführungen der Versammlungsbehörde zu dem "Club 88" für gaststättenrechtliche Maßnahmen relevant sein könnten, daraus ergebe sich aber nicht, dass aus der Versammlung heraus eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit drohe. Soweit die Versammlungsbehörde auf die Person des Antragstellers abstelle, obliege es ihr, konkrete Belege für ihre Prognosen vorzulegen, allgemeine Spekulationen und Vermutungen reichten nicht aus (Bezugnahme auf den Beschluss der Kammer vom 18. August 2000 - 1 BvQ 23/00 -). Diesen Anforderungen genüge die Verbotsverfügung nicht. Auch die Aussage, der bewusste und beharrliche Verstoß gegen Strafvorschriften, die im Zusammenhang mit der Verbreitung nationalsozialistischer Propaganda stünden, sei mit einer Demonstration zu dem vom Antragsteller angekündigten Thema untrennbar verbunden, entbehre jeglicher Substantiierung. Soweit schließlich die Versammlungsbehörde auf die angemeldete Gegendemonstration und die Gewaltbereitschaft mit der hieraus resultierenden Gefahr konkreter Gewalttaten verweise, handele es sich um nicht belegte Vermutungen. Sollten gewalttätige Ausschreitungen von anderen ausgehen, müssten behördliche Maßnahmen primär gegen die Störer gerichtet werden, die Durchführung der Versammlung wäre zu schützen. Das pauschale Vorbringen der Versammlungsbehörde, dass die polizeilichen Möglichkeiten auf Grund anderer Veranstaltungen "nachhaltig erschwert" seien, rechtfertige die

3

Annahme eines polizeilichen Notstandes nicht. Ein zu enges zeitliches Aufeinandertreffen von Weinköste und Demonstration könne durch die Auflage verhindert werden, die Demonstration statt um 16.00 Uhr bereits um 15.00 Uhr zu beenden. Das völlige Verbot der Demonstration ohne Prüfung, ob sich eventuelle Gefahren durch Veränderungen von Zeit und Ort der Demonstration verhindern lassen, werde dem Rang des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit nicht gerecht.

b) Auf den hiergegen gerichteten Antrag der Stadt Neumünster auf Zulassung der Beschwerde ließ das Schleswig-Holsteinische Oberverwaltungsgericht diese zu, änderte aber den Beschluss des Verwaltungsgerichts und lehnte den Antrag des Antragstellers auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs insgesamt ab. Es begründete dies wie folgt:

Auf Grund der dem Senat bekannten Eskalation der öffentlichen Auseinandersetzung um Betrieb bzw. Schließung des "Club 88", die mit einer ungewöhnlichen Emotionalisierung und Sensibilisierung weiter Bevölkerungskreise einhergegangen sei und zwischenzeitlich eine extreme Polarisierung der insoweit interessierten politisch aktiven Gruppierungen bewirkt habe, sei allen in diese Konfrontation involvierten Gruppen Mäßigung abzufordern. Die Anmeldung einer Versammlung mit dem vom Antragsteller gewählten Motto stelle eine gezielte Provokation der auf der anderen Seite des politischen Spektrums angesiedelten Kräfte dar, die Reaktionen - unter Umständen auch gewaltbereiter Gruppierungen - herausfordern müsse und nach Überzeugung des Senats auch solle. Bei solchen Gegebenheiten sei die Stadt berechtigt, der auf solche Weise seitens des Antragstellers bewusst und gewollt initiierten Gefahr für die öffentliche Sicherheit, die er als "Zweckveranlasser" zu verantworten habe, durch die streitbefangene Verbotserfügung entgegenzuwirken. Ergänzend bemerkte das Oberverwaltungsgericht, dass jede etwaige Versammlung jedenfalls mit einer weiteren Auflage hinsichtlich der von den Veranstaltungsteilnehmern einzuhaltenden Wegstrecke zu versehen wäre. Im Blick auf die von der Stadt dargestellte Kumulation genehmigter bzw. angemeldeter Veranstaltungen im zentralen Innenstadt- und Einkaufsbereich der Stadt Neumünster (dem Großfleck) - nämlich der Weinköste auf dem Großfleck sowie eines Straßenfestes in der unmittelbar benachbarten und kommunikativ in besonderer Weise angebundenen Lütjenstraße - und des entsprechenden Publikums- und Verkehrsaufkommens, sei ein Kundgebungsort Großfleck bzw. auch nur ein Streckenverlauf über eben diesen Großfleck keinesfalls polizeirechtlich verantwortbar. Nach Überzeugung des mit den örtlichen Verhältnissen vertrauten Senats wäre in dem fraglichen Innenstadtbereich allenfalls eine Streckenführung ab Esplanade über die Christianstraße/Parkstraße/Marienstraße/Brachenfelder Straße zum Parkplatz an der Rudolf-Weißmann-Straße in Betracht zu ziehen.

2. In seinem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 32 BVerfGG rügt der Antragsteller eine Verletzung seiner verfassungsmäßigen Rechte nach Art. 8 in Verbindung mit Art. 5 GG und begehrt in erster Linie die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs. Mit Rücksicht auf die im rein summarischen

schen Verfahren beschränkten Möglichkeiten beantragt er hilfsweise, den Rechtsschutz gegen die Verbotsverfügung der Stadt Neumünster in der Weise wieder herzustellen, dass von der von dem Oberverwaltungsgericht angezeigten alternativen Streckenführung Gebrauch gemacht werde.

II.

Der zulässige Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat zum Teil Erfolg. 7

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. 8

2. Eine Verfassungsbeschwerde wäre 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 Entscheidungen 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.>). 9

3. Die demnach gebotene Beurteilung und Abwägung der Folgen, die im Falle des Erfolgs oder Misserfolgs einer Verfassungsbeschwerde 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. 10

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. 11

Könnte die Versammlung wie geplant stattfinden, erweise sich eine Verfassungsbeschwerde später aber als unbegründet, so wäre die Versammlung durchgeführt worden, obwohl von ihr erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung 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.

12

b) Vorliegend werden das Versammlungsverbot und die Anordnung seiner sofortigen Vollziehung durch die von der Versammlungsbehörde aufgeführten Gesichtspunkte nicht in vollem Ausmaß getragen.

13

aa) Soweit die Versammlungsbehörde die Verbotsverfügung auf die Prognose einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch die Versammlungsteilnehmer selbst gestützt hat, fehlt es an der Bezeichnung konkreter Tatsachen, die diese Prognose belegen. Dies ist von dem Verwaltungsgericht in nicht zu beanstandender Weise näher dargelegt worden. Das Oberverwaltungsgericht hat dem nichts entgegengesetzt.

14

bb) Auch die von der Versammlungsbehörde im Zusammenhang mit der angekündigten Gegendemonstration befürchteten Gewalttätigkeiten rechtfertigen das Versammlungsverbot nicht.

15

(1) Drohen Gewalttaten als Gegenreaktion auf Versammlungen, so müssen sich behördliche Maßnahmen primär gegen die Störer richten (vgl. BVerfGE 69, 315 <360 f.>). Mit Art. 8 GG wäre nicht zu vereinbaren, dass bereits mit der Anmeldung einer Gegendemonstration erreicht werden kann, dass dem Veranstalter der zuerst angemeldeten Versammlung die Möglichkeit genommen wird, sein Demonstrationsanliegen zu verwirklichen. Es ist Aufgabe der zum Schutz der rechtsstaatlichen Ordnung berufenen Polizei, in unparteiischer Weise auf die Verwirklichung des Versammlungsrechts hinzuwirken. Gegen die Versammlung als ganze darf in einer solchen Situation grundsätzlich nur unter den besonderen Voraussetzungen des polizeilichen Notstandes eingeschritten werden (vgl. BVerfGE 69, 315 <360 f.>). Unter

16

Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes muss die Versammlungsbehörde insoweit auch prüfen, ob ein polizeilicher Notstand durch Modifikation der Versammlungsmodalitäten entfallen kann, ohne dadurch den konkreten Zweck der Versammlung zu vereiteln. Gibt es solche Möglichkeiten, 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 (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 18. August 2000 - 1 BvQ 23/00 -).

Vorliegend hat zunächst das Verwaltungsgericht unter Beachtung dieser aus Art. 8 GG folgenden Grundsätze die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers mit bestimmten Maßgaben wieder hergestellt, die auch nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts geboten und demgemäß in den Tenor der einstweiligen Anordnung mitaufgenommen worden sind. Soweit das Oberverwaltungsgericht unter Verweis auf seine eigene Ortskenntnis ergänzend auf die besondere Gefahrenlage im Zusammenhang mit der vorgesehenen Wegstrecke hinweist, legt es in keiner Weise dar, inwieweit die - nunmehr durch das Bundesverfassungsgericht der Versammlungsbehörde ermöglichte - Anordnung einer anderen Streckenführung nicht ausgereicht hätte, der Gefahr zu begegnen. Dies lag umso näher, als das Oberverwaltungsgericht selbst eine alternative Streckenführung erwogen hat.

(2) Das Oberverwaltungsgericht hat das Versammlungsverbot im Übrigen deshalb als berechtigt angesehen, weil die Anmeldung der Versammlung mit dem vom Antragsteller gewählten Motto unter den spezifischen örtlichen Gegebenheiten eine gezielte Provokation darstelle und er deshalb für die bewusst und gewollt initiierte Gefahr für die öffentliche Sicherheit als "Zweckveranlasser" verantwortlich sei. Im vorliegenden Zusammenhang braucht den Bedenken, die gegen den Einsatz der Rechtsfigur des Zweckveranlassers in einer Situation versammlungsrechtlicher Konfrontation von Versammlung und Gegendemonstration vorgebracht werden (siehe etwa Breitbach/Deiseroth/Rühl, in: Ridder u.a., Versammlungsrecht, 1992, § 15 Rn. 139; Herzog in: Maunz/Dürig, Kommentar zum Grundgesetz, 1987, Art. 8 Rn. 117 Fn. 114; a.A. Dietel/Gintzel/Kniesel, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 12. Aufl., 2000, § 15 Rn. 31 m.w.N.) nicht nachgegangen zu werden. Selbst wenn die Figur des Zweckveranlassers versammlungsrechtlich herangezogen werden könnte, setzte ihre Anwendung doch konkrete Anhaltspunkte dafür voraus, dass der vom Veranstalter angegebene Zweck nur Vorwand und die Provokation von Gegengewalt das eigentliche vom Veranstalter "objektiv" oder gar "subjektiv" bezweckte Vorhaben ist. Soweit die in der Versammlung geäußerten Inhalte in einer Demokratie trotz ihrer Missbilligung etwa durch die Mehrheit der Bevölkerung oder auch nur durch die Gegendemonstranten verfassungsrechtlich zu tolerieren sind, könnte die Zweckveranlassung als Begründung für die Störereigenschaft des Antragstellers nicht auf diese Inhalte gestützt werden. Vorauszusetzen wären vielmehr besondere, über den Inhalt hinausgehende provokative Begleitumstände, die sich jedoch dem Beschluss des Oberverwaltungsgerichts nicht entnehmen lassen. Scheitert ein Versammlungsver-

17

18

bot auf der Grundlage polizeilichen Notstands wie hier am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, weil es andere, den Veranstalter und die Teilnehmer der Versammlung weniger belastende Möglichkeiten zur Gefahrenabwehr gibt, dann kann es ohne solche provokativen Begleitumstände keinesfalls stattdessen auf die Rechtsfigur des Zweckveranlassers gestützt werden.

c) 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. 19

4. Die Entscheidung über die Erstattung der Auslagen beruht auf § 34 a Abs. 3 BVerfGG. 20

Papier

Steiner

Hoffmann-Riem

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom
1. September 2000 - 1 BvQ 24/00**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 1. September 2000 - 1 BvQ 24/00 - Rn. (1 - 20), http://www.bverfg.de/e/qk20000901_1bvq002400.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2000:qk20000901.1bvq002400