

**In dem Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerde**

1. des Herrn K...,
2. des Herrn P...,
3. der Frau J...

- Bevollmächtigte: Rechtsanwältin Ulrike Donat,  
Holstenstraße 194 c, 22765 Hamburg -

- gegen a) den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern vom 31. Mai 2007 - 3 M 53/07 -,  
b) die Verbotsverfügung der Polizeidirektion Rostock - BAO Kavala - vom 16. Mai 2007  
c) die Allgemeinverfügung der Polizeidirektion Rostock vom 16. Mai 2007

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Präsidenten Papier,  
die Richter Hoffmann-Riem,  
Gaier

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 6. Juni 2007 einstimmig beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

**Gründe:**

Der hier allein zu behandelnde Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung betrifft für sofort vollziehbar erklärte Versammlungsverbote. 1

**A.**

**I.**

Die Antragsteller begehren Eilrechtsschutz für eine Versammlung, die am 7. Juni 2007 in Form eines "Sternmarsches" von verschiedenen Ausgangspunkten aus zu einer Abschlusskundgebung am Standort des G8-Gipfels in Heiligendamm führen soll. In den "Strahlen" des Marsches sollen verschiedene politische Themen und For- 2

derungen des Protestes gegen den G8-Gipfel zum Ausdruck gebracht werden.

Der Antragsteller zu 1 hat diese Versammlung am 30. Oktober 2006 unter Benennung von ursprünglich sechs Demonstrationsrouten angemeldet. Die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens (im Folgenden: Antragsgegnerin), die Polizeidirektion Rostock – BAO Kavala -, "bestätigte" die Anmeldung mit Schreiben vom 6. März 2007 und bat um nähere Konkretisierung der Streckenführung.

Am 10. Mai 2007 fand ein Kooperationsgespräch zwischen Vertretern des "Sternmarschbündnisses" und der Antragsgegnerin statt. Die Antragsgegnerin erklärte, dass eine Versammlung auf den vorgesehenen Routen und mit dem Zielort Heiligendamm nicht werde stattfinden können. In einem etwa 40 Quadratkilometer umfassenden Bereich um Heiligendamm, der auf einer Karte markiert war und für dessen Eingrenzung die Errichtung einer technischen Sperranlage vorgesehen war, der einen wesentlichen Teil der geplanten Routen umfasste, müssten die Straßen freigehalten werden, so dass die Versammlung dort nicht stattfinden könne. Die Vertreter hielten an der Anmeldung fest. Sie konkretisierten die geplanten sechs Routen nach Heiligendamm. Hilfsweise meldeten sie vier Ersatzrouten an, die bis zum Sperrzaun führen sollten. Zu Blockadeaufrufen anderer Veranstalter befragt, erklärten sie, dass von ihnen selbst keine Blockaden beabsichtigt seien. Sollten einzelne Teilnehmer sich hinsetzen, werde der Demonstrationzug weiterziehen.

## II.

1. a) Am 16. Mai 2007 erließ die Antragsgegnerin eine Allgemeinverfügung, mit der unter anderem in der Zeit vom 5. Juni 2007, 0.00 Uhr, bis 8. Juni 2007, 24 Uhr, "alle öffentlichen Versammlungen und Aufzüge unter freiem Himmel" in einem näher beschriebenen und auf einer Karte gekennzeichneten Gebiet um Heiligendamm untersagt wurden.

Dieses Gebiet besteht aus einer inneren und einer äußeren Verbotszone. Die innere Verbotszone (im Folgenden: Verbotszone I) umfasst den Bereich der so genannten technischen Sperranlage um Heiligendamm zuzüglich vorgelagerter 200 m. Bei der Sperre handelt es sich um einen aus Anlass des G8-Gipfels errichteten, etwa 12,5 km langen und 2,50 m hohen Sperrzaun, der mit einem Übersteigschutz und Nato-Stacheldraht oben auf versehen ist. Die äußere Verbotszone (im Folgenden: Verbotszone II) umfasst einen dem nochmals um einige Kilometer vorgelagerten Bereich.

b) Ebenfalls am 16. Mai 2007 erließ die Antragsgegnerin eine gesonderte Verbotserfügung für den "Sternmarsch", mit welcher dieser sowohl für die angemeldeten als auch für die hilfsweise benannten Strecken untersagt wurde. In der Verfügung wurde auf die Allgemeinverfügung verwiesen, soweit die angemeldeten Marschstrecken in deren Geltungsbereich fielen. Da sich jedoch die Auftaktveranstaltungen und zum Teil die Marschstrecken außerhalb des Geltungsbereichs der Allgemeinverfügung befänden, bedürfe es einer individuellen Gefahrenprognose. Diese führe hier zum

Verbot der Versammlung. Es bleibe allen Demonstranten unbenommen, außerhalb der bezeichneten Bereiche ihr Recht auf Versammlungsfreiheit wahrzunehmen. Eine räumliche Verlegung der Versammlung in ein außerhalb der Verbotszone liegendes Gebiet komme nicht in Betracht, da die Vertreter des Anmelders die von der Versammlungsbehörde vorgeschlagenen, außerhalb der Verbotszone II liegenden Ersatzstrecken (Kröpelin – Bad Doberan, Retschow – Bad Doberan), abgelehnt hätten. Es würde sich in diesem Falle auch nicht mehr um einen Sternmarsch nach Heiligendamm handeln. Eine zeitliche Verschiebung werde dem Versammlungszweck nicht gerecht, da die Veranstalter gerade unter dem Thema "Den Protest nach Heiligendamm tragen!" gegen den in Heiligendamm zu diesem Zeitpunkt stattfindenden G8-Gipfel die Versammlungen und Aufzüge durchführen wollten. Angesichts der örtlichen Verhältnisse und der Gefährdungssituation könne der Gefahr für die öffentliche Sicherheit nur durch ein Verbot der Versammlung begegnet werden.

2. Mit ihrem Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs gegen die Allgemeinverfügung und die Verbotsverfügung waren die Antragsteller zu 1 und zu 2 zunächst teilweise erfolgreich.

8

Das Verwaltungsgericht Schwerin stellte die aufschiebende Wirkung mit Beschluss vom 25. Mai 2007 - 1 B 243/07 –, soweit es die Durchführung des Sternmarsches betraf, für die hilfsweise angemeldeten vier Routen bis zu dem Sperrzaun mit bestimmten Maßgaben wieder her; unter anderem sollten die Aufzüge danach 200 m vor dem Sperrzaun enden. Auf diesen Beschluss wird zur näheren Darstellung des Sachverhalts Bezug genommen. Die Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG seien nach summarischer Prüfung lediglich für die Verbotszone I gegeben. Für die Verbotszone II seien die Verfügungen hingegen mit hoher Wahrscheinlichkeit rechtswidrig, weil ein Abwägungsdefizit vorliege und die Verhältnismäßigkeit der Mittel im Ergebnis nicht gewahrt sei. Den in diesem Bereich lediglich bestehenden Gefahren durch Blockaden könne ausreichend durch räumliche und verhaltensbezogene Auflagen begegnet werden. Erst Recht sei die Verbotsverfügung für die außerhalb der Verbotszone II liegenden Teile des Sternmarsches unverhältnismäßig.

9

3. Auf die Beschwerden der Antragsteller und der Antragsgegnerin hin änderte das Obergericht Mecklenburg-Vorpommern mit Beschluss vom 31. Mai 2007 - 3 M 53/07 – den Beschluss des Verwaltungsgerichts.

10

Es lehnte den gegen die Allgemeinverfügung - soweit sie den konkret beabsichtigten Sternmarsch betraf - gerichteten Antrag vollständig, den gegen die Verbotsverfügung gerichteten Antrag unter anderem mit der Maßgabe ab, dass den Antragstellern gestattet werde, eine Versammlung auf zwei im Kooperationsgespräch am 10. Mai 2007 von der Versammlungsbehörde vorgeschlagenen, von den Antragstellern jedoch abgelehnten Ersatzstrecken außerhalb der Verbotszone II durchzuführen, die von Kröpelin und Retschow aus jeweils nach Bad Doberan führen.

11

4. Mit Schreiben vom 2. Juni 2007 meldeten die Antragsteller für den Fall, dass das Verbot aufrechterhalten bleibe, drei Ersatzveranstaltungen (zwei Kundgebungen so-

12

wie einen Aufzug) im Bereich außerhalb der Verbotszone II an. Der Aufzug soll danach von Bad Doberan aus an der Verbotszone II entlang zu einer Abschlusskundgebung im Bereich einer Straßenkreuzung vor Reddelich führen. Mit Schreiben vom 3. Juni 2007 teilte die Antragsgegnerin mit, dass in Anbetracht der gewalttätigen Ereignisse bei der Großdemonstration in Rostock am Vortage die ersatzweise vorgeschlagenen Versammlungsstrecken "keine Zustimmung" fänden.

### III.

Die Antragsteller beantragen, im Wege einer einstweiligen Anordnung die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragsteller gegen die Verbotsverfügung der Polizeidirektion Rostock vom 16. Mai 2007 sowie gegen die Allgemeinverfügung der Polizeidirektion Rostock vom 16. Mai 2007 teilweise wieder herzustellen und anzuordnen, dass die Versammlung "Sternmarsch gegen den G8 am 07.06.2007 – Den Protest nach Heiligendamm tragen" mit von den Antragstellern des Näheren bezeichneten Maßgaben durchgeführt werden darf. Danach soll der Sternmarsch fünf Routen umfassen, von denen drei bis zu 50 m an den Sperrzaun heran und zwei bis in den hinter dem Zaun gelegenen Bereich führen sollen. Hilfsweise werden zwei Ersatzrouten, von denen eine bis in die Verbotszone II führt, die andere außerhalb verbleibt, sowie eine stationäre Kundgebung außerhalb der Verbotszone II beantragt. Daneben soll eine Gruppe von höchstens 600 Personen am Ende des Marsches auf zwei Routen bis zu dem Hotel, in welchem der Gipfel stattfindet, stellvertretend für die gesamte Demonstration den "Protest nach Heiligendamm tragen" können, Hilfsweise eine in das Ermessen des Gerichtes gestellte nennenswerte Teilnehmerzahl über in das Ermessen des Gerichtes gestellte Zuwegungen.

13

Den Antragstellern seien nach dem derzeitigen Stand auch in der weiteren Umgebung der Verbotszone II alle Ersatzveranstaltungen verboten, da das Oberverwaltungsgericht den Sternmarsch ausschließlich auf die beiden Strecken nach Bad Doberan beschränkt habe; daneben seien ihre vorsorglich angemeldeten Ersatzveranstaltungen auch durch das Schreiben der Antragsgegnerin vom 3. Juni 2007 verboten worden.

14

### B.

Die Voraussetzungen für den Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung (§ 32 Abs. 1 BVerfGG) sind auf der Grundlage des gegenwärtigen Erkenntnisstandes nicht gegeben.

15

### I.

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. Dabei haben die Erfolgsaussichten eines möglichen Hauptsacheverfahrens grundsätzlich außer Betracht zu

16

bleiben. Das Bundesverfassungsgericht legt der Prüfung des Eilantrags in aller Regel die Tatsachenfeststellungen und Tatsachenwürdigungen in den angegriffenen Entscheidungen zugrunde. Etwas anderes gilt, wenn die Tatsachenfeststellungen offensichtlich fehlsam sind oder die Tatsachenwürdigung unter Berücksichtigung der betroffenen Grundrechtsnormen offensichtlich nicht trägt (vgl. BVerfGE 110, 77 <87 f.>; 111, 147 <153>; BVerfGK 3, 97 <99>). Einstweiliger Rechtsschutz ist insbesondere zu gewähren, wenn die Behörde oder die Gerichte ihre Gefahrenprognose auf Umstände gestützt haben, deren Berücksichtigung dem Schutzgehalt des Art. 8 GG offensichtlich widerspricht (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 18. August 2000 - 1 BvQ 23/00 -, NJW 2000, S. 3053 <3054>; Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 1. September 2000 - 1 BvQ 24/00 -, NVwZ 2000, S. 1406 <1407>; stRspr).

Ist die behördliche Verfügung auf eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gestützt (§ 15 VersG), erfordert die von der Behörde oder den befassten Gerichten angestellte Gefahrenprognose tatsächliche Anhaltspunkte, die bei verständiger Würdigung eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Gefahren Eintritts ergeben. Im Rahmen der Folgenabwägung berücksichtigt das Gericht, ob die für die Beurteilung der Gefahrenlage herangezogenen Tatsachen unter Berücksichtigung des Schutzgehalts des Art. 8 GG in nachvollziehbarer Weise auf eine unmittelbare Gefahr hindeuten (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 26. Januar 2001 - 1 BvQ 8/01 -, NJW 2001, S. 1407 <1408 f.>). Gibt es neben Anhaltspunkten für die von der Behörde oder den Gerichten zugrunde gelegte Gefahrenprognose auch Gegenindizien, so haben sich die Behörde und die Gerichte auch mit diesen in einer den Grundrechtsschutz hinreichend berücksichtigenden Weise auseinander zu setzen (vgl. BVerfG, Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats vom 18. August 2000 - 1 BvQ 23/00 -, NJW 2000, S. 3053 <3055> sowie vom 11. April 2002 - 1 BvQ 12/02 -, NVwZ-RR 2002, S. 500). Folgen, deren Eintritt durch entsprechende hoheitliche Vorgaben ausgeschlossen werden können, sind nicht zu berücksichtigen (vgl. BVerfG, Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats vom 18. August 2000 - 1 BvQ 23/00 -, NJW 2000, S. 3053 <3056> sowie vom 1. September 2000 - 1 BvQ 24/00 -, NVwZ 2000, S. 1406 <1407>). So dürfen in die Folgenabwägung keine Annahmen über Gefahren eingehen, deren Eintritt bei Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durch räumliche Beschränkungen der Versammlung oder durch sonstige geeignete Auflagen begrenzt oder ausgeschaltet werden können (vgl. BVerfG, a.a.O., NJW 2000, S. 3053 <3056>).

Für die Ermittlung der Folgen, die bei Erlass oder Nichterlass der einstweiligen Anordnung jeweils eintreten, ist der Zeitpunkt der Entscheidung über den Eilantrag durch das Bundesverfassungsgericht maßgeblich. Ergeben sich nach Erlass der behördlichen Verfügung oder nach der letzten gerichtlichen Entscheidung neue tatsächliche Anhaltspunkte, die auf die Art und Intensität der Gefahr (vgl. zu deren Relevanz: BVerfGK 2, 1 <3, 9>) oder das Gewicht der den Antragstellern drohenden Nachteile bezogen sind, hat das Bundesverfassungsgericht diese Anhaltspunkte zu berück-

17

18

sichtigen.

## II.

Nach diesen Maßstäben bestehen zwar Zweifel an der Tragfähigkeit der Argumentation der Behörde und des Oberverwaltungsgerichts (1). Aufgrund der zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklungen, insbesondere der gewalttätigen Auseinandersetzungen seit dem 2. Juni 2007, lässt sich jedoch nicht feststellen, dass es zur Abwehr eines den Antragstellern drohenden schweren Nachteils im Sinne des § 32 Abs. 1 BVerfGG geboten ist, dem Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung stattzugeben und damit das auf die Verbotszonen I und II bezogene, Versammlungen in der Nähe der Verbotszone II aber nicht grundsätzlich ausschließende, Versammlungsverbot außer Kraft zu setzen (2). 19

1. Es bedeutet eine schwerwiegende Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit, wenn die Versammlung verboten wird oder infolge von versammlungsbehördlichen Verfügungen und verwaltungsgerichtlichen Beschlüssen nur in einer Weise durchgeführt werden kann, die einem Verbot nahe kommt, etwa indem sie ihren spezifischen Charakter so verändert, dass die Verwirklichung des besonderen kommunikativen Anliegens wesentlich erschwert wird (vgl. BVerfGE 110, 77 <89>; vgl. zu weit reichenden räumlichen Beschränkungen auch BVerfGE 69, 315 <321, 323, 364 ff.> - Brokdorf). Es ist zweifelhaft, ob die von der Behörde und dem Oberverwaltungsgericht für die Beschränkungen gegebene Begründung den Anforderungen genügt, nach denen von einer einstweiligen Anordnung zum Schutze der Belange der Antragsteller abgesehen werden kann. 20

a) In der freiheitlichen Demokratie des Grundgesetzes haben Grundrechte einen hohen Rang. Der hoheitliche Eingriff in ein Grundrecht bedarf der Rechtfertigung, nicht aber benötigt die Ausübung des Grundrechts eine Rechtfertigung. Dies verkennt im Ausgangspunkt der Beschluss des Oberverwaltungsgerichts, die letztlich maßgebliche Entscheidung. 21

Es hat - wie zuvor die Versammlungsbehörde - die Verlagerung von Demonstrationen in einen Bereich außerhalb der eigentlichen Sicht- und Hörweite der Veranstaltung, gegen die der Protest stattfindet, dahingehend gewertet, dass das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG jedenfalls nicht berührt werde, wenn der kommunikative Zweck der Versammlung nicht verfehlt oder erheblich beeinträchtigt werde. Dass eine solche Beeinträchtigung im vorliegenden Fall nicht gegeben sei, hat es nicht näher begründet, sondern dazu lediglich an späterer Stelle ausgeführt, jedenfalls sei es den Veranstaltern zumutbar, bei ihrer Planung auf den in der Allgemeinverfügung beschriebenen Verbotsbereich Rücksicht zu nehmen. Ferner beschränkt sich das Oberverwaltungsgericht auf die Feststellung, auch bei einer Versammlung außerhalb der Verbotszone werde ein ausreichender medialer Beachtungserfolg möglich. 22

Diese rechtliche Bewertung des Versammlungsgrundrechts und insbesondere des Selbstbestimmungsrechts des Veranstalters über Zeitpunkt und Ort der Veranstal- 23

tung und über Vorkehrungen zur Erreichung der beabsichtigten Wirkungen wird den grundrechtlichen Vorgaben nicht gerecht. Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit schützt das Interesse des Veranstalters, auf einen Beachtungserfolg nach seinen Vorstellungen zu zielen, also gerade auch durch eine möglichst große Nähe zu dem symbolhaltigen Ort (vgl. BVerfGE 69, 315 <323, 365>), hier des G8-Gipfels. Die Versammlungsbehörde hat in der Verbotsverfügung selbst festgehalten, dass der Zaun aufgrund seiner Baukosten sowie seiner optischen Wirkung "das besondere Interesse der Öffentlichkeit und insbesondere der Gipfelkritiker" auf sich ziehe. Dass ein Versammlungsveranstalter darauf bedacht ist, dieses Interesse auch zur Konzentration der öffentlichen Aufmerksamkeit auf seine Protestveranstaltung zu richten, ist von seinem Selbstbestimmungsrecht umfasst. Eine andere Frage ist, ob dieses Interesse gegebenenfalls im Zuge einer Güterabwägung zurückzutreten hat. Die verfassungsrechtliche Würdigung hat jedoch von ihm auszugehen.

b) Der Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts des Veranstalters können gewichtige Interessen entgegenstehen. Ob diese im Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung die vorgesehene Beschränkung rechtfertigen, ist zweifelhaft. 24

aa) Im Zeitpunkt der Verfügungen vom 16. Mai 2007 und der gerichtlichen Entscheidungen am 25. Mai und 31. Mai 2007 wurde davon ausgegangen, dass die Veranstalter eine friedliche Veranstaltung planten und dass hinreichend konkrete Anhaltspunkte für einen gewalttätigen Verlauf auch gegen ihren Willen nicht bestanden. Die Maßnahme wurde, soweit sie für rechtmäßig gehalten wurde, daher nicht auf das unmittelbare Bestehen von Gefahren für die körperliche Unversehrtheit der Teilnehmer des G8-Gipfels und anderer Personen gestützt, sondern - so insbesondere vom Oberverwaltungsgericht - auf die Gewährleistung einer hinreichenden Vorsorge gegenüber gewalttätigen Übergriffen und das Vorhalten ausreichender Rettungs- und medizinischer Versorgungsmöglichkeit. Im Übrigen wurden vom Oberverwaltungsgericht als gefährdete Rechtsgüter die Beziehungen des Bundes zu auswärtigen Staaten und das Ansehen der Bundesrepublik Deutschland als Gastgeberstaat angeführt. 25

(1) Es kann offen bleiben, ob das Ansehen der Bundesrepublik Deutschland ein eigenständiges Schutzgut im Sinne des § 15 Abs. 1 VersG ist. Soweit die Behörde und das Oberverwaltungsgericht eine Verminderung des Ansehens dann annehmen, wenn die Bundesregierung nicht in der Lage sein sollte, ihre Verantwortung zum Schutz der Staatsgäste wahrzunehmen, bedarf es nicht des Rückgriffs auf ein solches Schutzgut. Dieser Schutz ist selbständig vom Schutzgut der öffentlichen Sicherheit umfasst (s. auch unten aa <3> sowie bb). Im Übrigen könnte allenfalls die in § 15 Abs. 1 VersG genannte öffentliche Ordnung als Schutzgut betroffen sein (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 9. Juni 2006 - 1 BvR 1429/06 -, juris, Rn. 18). Die bloße Gefährdung der öffentlichen Ordnung kann ein Versammlungsverbot jedoch grundsätzlich nicht rechtfertigen (vgl. BVerfGE 69, 315 <353>). Dass vorliegend eine Ausnahme geboten war, lässt sich nicht erkennen. 26

(2) Ebenfalls kann dahinstehen, wie weit die Beziehungen des Bundes zu auswärti- 27

gen Staaten ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit im Sinne des § 15 VersG darstellen können. Dass vorliegend Beziehungen des Bundes zu auswärtigen Staaten in einer Hinsicht betroffen sind, die nicht von dem Schutz der Durchführung der Veranstaltung und seiner Teilnehmer (s. unten bb) umfasst ist, ist nicht erkennbar. Auf keinen Fall kann ein Versammlungsverbot oder eine einem Versammlungsverbot in der Wirkung gleich kommende Auflage auf Erwägungen gestützt werden, wie sie sonst im Rahmen des Schutzguts der öffentlichen Ordnung zu erfolgen haben. § 15 Abs. 1 VersG ist nur dann mit Art. 8 GG vereinbar, wenn bei seiner Auslegung und Anwendung sichergestellt bleibt, dass Verbote nur zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und nur bei unmittelbaren, aus erkennbaren Umständen herleitbaren Gefährdungen dieser Rechtsgüter erfolgen (vgl. BVerfGE 69, 315 <353 f.>).

(3) Keinen verfassungsrechtlichen Einwänden begegnet es, vom Schutzgut der öffentlichen Sicherheit die Durchführung der von der Bundesregierung einberufenen internationalen Konferenz als einer rechtmäßigen Veranstaltung des Staates umfasst zu sehen. Allerdings reicht, entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, die Befürchtung nicht, eine Belastung auswärtiger Beziehungen werde schon dadurch entstehen, dass die an der Konferenz teilnehmenden Vertreter auswärtiger Staaten Demonstrationen und Kundgebungen gegenüber ihren Staaten "als unfreundlichen Akt empfinden" könnten (unter Berufung auf Rojahn, in: von Münch/Kunig <Hrsg.>, Grundgesetzkommentar, 5. Aufl. 2001, Bd. 2, Rn. 28 zu Art. 32). Dies wäre keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit. Ob darin überhaupt eine Gefahr für die öffentliche Ordnung liegen könnte, auf die Versammlungsbeschränkungen gestützt werden können, erscheint zweifelhaft, bedarf aber keiner Entscheidung (vgl. insoweit kritisch etwa Kunig, in: von Münch/Kunig, a.a.O., Bd. 1, Rn. 33 zu Art. 8). Jedenfalls können Empfindlichkeiten ausländischer Politiker Beschränkungen der Versammlungsfreiheit dann nicht rechtfertigen, wenn auf diese Weise der in Deutschland verfassungsrechtlich geschützte Meinungsbildungsprozess und der Schutz der darauf bezogenen Grundrechte der Meinungs- und Versammlungsfreiheit beeinträchtigt werden (vgl. Benda, in: Dolzer/Vogel/Graßhof <Hrsg.>, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Rn. 90 zu Art. 8). Denn diese Rechte sind gerade aus dem besonderen Schutzbedürfnis der Machtkritik erwachsen und finden darin unverändert ihre Bedeutung (vgl. BVerfGE 93, 266 <291>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 29. Juli 1998 – 1 BvR 287/93 -, NJW 1999, 204 <205>). Der verfassungsrechtliche Schutz von Machtkritik ist nicht auf Kritik an inländischen Machttägern begrenzt.

28

bb) Tragfähig für das in der Allgemeinverfügung allgemein ausgesprochene und in der weiteren Verfügung individuell auf die Antragsteller bezogene Versammlungsverbot innerhalb der Verbotszonen kann aber das Ziel sein, die Durchführung des G8-Gipfels als eine Veranstaltung des Staates zu sichern. Darüber hinaus gilt es, Leib und Leben der Teilnehmer dieser Veranstaltung sowie anderer Personen zu schützen. Angesichts der bisherigen Erfahrungen mit gewalttätigen Protesten gegen

29

G8-Gipfel sowie der vielen Aufrufe zur Blockade des G8-Gipfels in Heiligendamm entspricht es insbesondere der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG, geeignete und verhältnismäßige Vorsorgemaßnahmen zum Schutz der Gäste und anderer betroffener Personen zu treffen.

Dass die Behörde einen entsprechenden Schutzraum in der Nähe des Ortes des G8-Gipfels geschaffen und mit dafür geeigneten Schutzvorkehrungen versehen hat, ist aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Verfassungsrechtlich bedenklich ist es aber, diesen Schutzraum bis an die Grenze der Verbotszone II auszuweiten und ein absolutes Demonstrationsverbot in der gesamten Zone am Tage vor und während der Durchführung des Gipfels vorzusehen. Es stößt auf verfassungsrechtliche Bedenken, ein solches Versammlungsverbot - wie es insbesondere das Oberverwaltungsgericht getan hat - im Wesentlichen unter Verweis auf das Sicherheitskonzept der Versammlungsbehörde zu rechtfertigen. Die Überlegungen, die diesem Sicherheitskonzept zugrunde liegen, tragen dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht Rechnung.

30

Der sich an der Küste auf etwa 8,2 km, in nord-südlicher Richtung auf etwa 5,2 km und in ost-westlicher Richtung auf etwa 8,5 km erstreckende Bereich des Verbots umfasst eine weit vom Veranstaltungsort entfernt liegende Fläche. Bezogen auf sie ein absolutes Versammlungsverbot auszusprechen und - wie im Fall der Antragsteller - durch eine weitere Verbotsverfügung zu konkretisieren, setzt gemäß § 15 Abs. 1 VersG hinreichend schwerwiegende Gefahren für die öffentliche Sicherheit voraus. Denn die Einrichtung dieser Verbotszone bedeutet, dass Versammlungen mit einem räumlichen Bezug zu dem Anlass des G8-Gipfels und unter Nutzung des Symbolgehalts der besonderen Nähe zu diesem Ort ausgeschlossen werden.

31

Zur Rechtfertigung der Maßnahme verweisen die Behörde und das Oberverwaltungsgericht auf das Sicherheitskonzept. Dieses gibt es ausweislich der Auskunft der Polizeidirektion nicht als ein schriftlich ausformuliertes Konzept, sondern es erschließt sich nur mittelbar zum einen aus den vorgesehenen Vorkehrungen, insbesondere der Einrichtung der Zonen I und II, des Sperrwerks und der zwei Durchlassstellen zur Zone I. Ferner erschließt es sich aus den von der Polizeidirektion in das Verfahren eingeführten Schriftsätzen sowie aus dem Protokoll des Erörterungstermins vor dem Oberverwaltungsgericht am 30. Mai 2007. Daraus wird erkennbar, dass die Verbotszone insbesondere mit Rücksicht auf die topographischen Besonderheiten, vor allem die nur unzureichend befahrbaren Wege, festgelegt worden ist. Wie das Oberverwaltungsgericht in dem angegriffenen Beschluss dargelegt hat, sind die neben der Landesstraße L 12 in der Verbotszone II befindlichen Wege sowohl für die möglicherweise erforderlich werdende schnelle Verlegung von Polizeikräften zur Reaktion auf Versammlungsgeschehen sowie zur Vorhaltung von Rettungswegen für eine größere Zahl von Fahrzeugen, nicht zuletzt wegen der mangelnden Befahrbarkeit mit schwereren Fahrzeugen und höherer Geschwindigkeit, ungeeignet.

32

Ferner verweist das Oberverwaltungsgericht auf polizeitaktische Erwägungen, die

33

ein Ausbrechen von Versammlungsteilnehmern in Richtung der technischen Sperre und ein Herandrängen der Polizeikräfte verhindern helfen sollen. Zu berücksichtigen sei auch "die - wenn nach Angaben der Antragsteller auch nicht beabsichtigte - rein faktische Blockadewirkung von Versammlungsmärschen bei der beschriebenen topographischen Situation". Für eine Veranstaltung, insbesondere einen Sternmarsch, von (ursprünglich erwarteten) 8.000 bis 11.000 Teilnehmern fehle es innerhalb der Zone II an ausreichenden Straßen, Wegen und öffentlichen Flächen, die etwa eine Abschlusskundgebung oder auch nur den geordneten An- und Abmarsch der Teilnehmer und das Wenden der Lautsprecherwagen ermöglichen, ohne dass das Sicherheitskonzept der Antragsgegnerin nachhaltig in Frage gestellt würde. Dieses müsse auch dem Verlangen von Sicherheitskräften ausländischer Staatsgäste nach mindestens zwei alternativen Rettungswegen nachkommen, wenn dieses Verlangen - wie hier - jedenfalls erkennbar nicht der Verhinderung von Demonstrationen diene, sondern begründeten Sicherheitsbelangen Rechnung trage.

An diesen das Sicherheitskonzept referierenden Aussagen des Oberverwaltungsgerichts, dem Protokoll des Erörterungstermins sowie den Verfügungen und den weiteren Schriftsätzen der Polizeidirektion Rostock in den gerichtlichen Verfahren entnommenen Überlegungen ist an keiner Stelle erkennbar, dass in das Sicherheitskonzept auch Anliegen der Durchführbarkeit von Demonstrationen, insbesondere solcher mit einer inhaltlichen Stoßrichtung gegen den G8-Gipfel, eingeflossen sind. Auch die auf Anforderung des Gerichts erfolgte Darstellung des Sicherheitskonzepts durch die Polizeidirektion Rostock geht in keinerlei Hinsicht auf die Frage der Berücksichtigung berechtigter Belange zur Durchführung von Demonstrationen ein.

34

Nach den vorliegenden Unterlagen ging es in dem Sicherheitskonzept ausschließlich darum, Sicherheit gegen Demonstranten und gegen die möglicherweise im Umfeld der Demonstration sich aufhaltenden potentiellen Gewalttäter zu ermöglichen. So betrachtet, war das den Schutz des G8-Gipfels dienende Sicherheitskonzept zugleich zumindest objektiv ein gegen die Durchführbarkeit von Versammlungen in der Verbotzone gerichtetes Konzept. Die auch von Vertretern der Bundesregierung, so der Bundeskanzlerin auf einer Pressekonferenz am 18. Mai 2007 in Sankt Petersburg öffentlich unterstützte Möglichkeit, in der Bundesrepublik Deutschland den friedlichen Protest gegen den G8-Gipfel "in wirklich sichtbarer Form" und damit auch demonstrativ und öffentlichkeitswirksam vorzutragen, erhält in dem Sicherheitskonzept keine Verwirklichungschance. Es ist ihm auch nicht zu entnehmen, ob bei der Beschränkung der räumlichen Grenze der Zone II auf die Durchführbarkeit von Demonstrationen in hinreichender Nähe zum Veranstaltungsort Rücksicht genommen worden ist.

35

Insofern reicht der Verweis auf das Sicherheitskonzept als solches nicht, um das gegen die Antragsteller gerichtete weitgehende Verbot der Durchführung der beabsichtigten Versammlung als Ergebnis einer dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit entsprechenden Abwägung zwischen Sicherheitsinteressen einerseits und dem De-

36

monstrationsrecht andererseits zu rechtfertigen. Es bedurfte vielmehr einer die konkreten Umstände einbeziehenden Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Beschränkung im Einzelfall. Daran aber fehlt es vorliegend.

2. Letztlich aber kann dahinstehen, ob diese Defizite zu einer offensichtlichen verfassungsrechtlichen Fehlerhaftigkeit der Entscheidungen geführt haben. Denn aufgrund der zwischenzeitlich gewonnenen Erkenntnisse über das konkrete Gefahrenpotential eines Teils der zum G8-Gipfel angereisten Personen aus dem In- und Ausland gibt es hinreichende Anhaltspunkte dafür, dass die bisher zugrunde gelegte Prognose erschüttert ist, die Demonstrationen würden im Wesentlichen friedlich verlaufen.

37

a) Wären allerdings kollektive Unfriedlichkeiten nicht zu befürchten, dann müsste für die friedlichen Teilnehmer der Schutz der Versammlungsfreiheit grundsätzlich auch dann erhalten bleiben, wenn eine Minderheit Ausschreitungen beginge (vgl. BVerfGE 69, 315 <361>). Andernfalls hätten Minderheiten es in der Hand, Demonstrationen "umzufunktionieren" und entgegen dem Willen der anderen Teilnehmer rechtswidrig werden zu lassen; praktisch könnten viele Großdemonstrationen verboten werden, nämlich alle, bei denen sich Erkenntnisse über unfriedliche Absichten eines Teils der Teilnehmer beibringen lassen. Ein vorbeugendes Verbot der gesamten Veranstaltung ist jedoch nur unter strengen Voraussetzungen statthaft, zu denen insbesondere die vorherige Ausschöpfung aller sinnvoll anwendbaren Mittel gehört, die eine Grundrechtsverwirklichung der friedlichen Demonstranten (beispielsweise durch die räumliche Beschränkung) ermöglichen (vgl. BVerfGE 69, 315 <362>).

38

b) Bei den Ausschreitungen in Rostock am 2. Juni 2007 wurden nach Angaben der Polizei mehrere hundert Polizeibeamte verletzt. Zudem ist es zu erheblichen Sachbeschädigungen gekommen. Auch an den Tagen danach hat in Rostock eine sehr angespannte Situation bestanden, die nur aufgrund massiven Eingreifens der Ordnungskräfte und unter Mithilfe eines Teils der friedlichen Demonstranten bewältigt werden konnte. Es kann nicht ausgeschlossen werden, dass ein Teil der gegenwärtig von der Behörde auf über 2.000 geschätzten im Raum Rostock anwesenden gewaltbereiten Personen sich an den von anderen als friedlich geplanten Versammlungen beteiligen und auch gegen den ausdrücklichen Willen der Veranstalter bereit sind, Gewalttätigkeiten gegen Personen und Sachen zu begehen.

39

Die im Zeitpunkt des Erlasses der hier maßgebenden Verfügungen zugrunde gelegte Einschätzung der Sicherheitslage ist im Hinblick auf die gegenwärtige Situation aktualisiert worden. Die Behörde verweist darauf, dass auch am 4. Juni 2007 bei Auseinandersetzungen 50 Polizeibeamte verletzt wurden, so durch zwei nach Beendigung einer Demonstration gezündete Rauchbomben. Die Vertreter der militanten Szene seien nicht abgereist, sondern rekrutierten sich "immer wieder neu, um friedliche Demonstrationen für ihre gewalttätigen Zwecke zu nutzen". Angesichts der extrem großen Zahl dieser gewaltbereiten und sogar als militant einzustufenden Personen stehe zu befürchten, dass es auch an den Tagen des Gipfeltreffens selbst, al-

40

so zum Zeitpunkt der hier zu beurteilenden Versammlung, zu gewalttätigen Ausschreitungen kommen werde. Diese würden sich nach den vorliegenden Erkenntnissen, die sich auf Ankündigungen aus der militanten Szene selbst bezögen, in die Nähe Heiligendamms verlagern. Es bestehe die Gefahr, dass der geplante Sternmarsch zu einem besonderen Anziehungspunkt für militante Störer werde. Es lägen Ankündigungen aus der militanten Störerszene vor, wonach der Zaun, also die technische Sperre, angegangen und gestürmt werden solle. Angesichts der großen Zahl von Störern, die bereit seien, mit brutaler Gewalt vorzugehen, sei dieses Szenario in die polizeilichen Einsatzvorbereitungen einzubeziehen. Ferner wird auf Aufklärungserkenntnisse verwiesen, aus denen hervorgehe, wie die Störer bei den geplanten Blockadeaktionen vorgehen wollten. Man wolle mit einem "strategischen" Vorgehen erreichen, die Polizeikräfte auseinander zu ziehen und die Polizeikette zu durchbrechen; das werde in regelrechten Trainings geprobt. Bei der Beurteilung der Gefahrenlage spielten auch die von den Gipfelgegnern errichteten Camps eine besondere Rolle, in denen sich nach behördlichen Erkenntnissen Schlagwerkzeuge und andere als Waffen geeignete Gegenstände befänden; den Polizeikräften werde der Zugang zu den Camps verwehrt. Angesichts der großen Zahl der Campbewohner (bis zu 6.000 Personen in einem Camp) lasse der erforderliche Kräfteaufwand die Durchführung polizeilicher Maßnahmen nicht zu, ohne Leben und Gesundheit der eingesetzten Polizeikräfte zu gefährden. Auch bestehe die Problematik, Störer von Nichtstörern zu trennen.

c) Da dem Gericht keine Anhaltspunkte vorliegen, nach der diese aktualisierte Einschätzung der Gefahrenlage offensichtlich fehlsam ist, muss sie der Folgenabwägung zugrunde gelegt werden. Die Antragsteller haben seit Eingang ihres Antrags bei Gericht am 4. Juni 2007 um 0.29 Uhr mehrere ergänzende Schriftsätze eingereicht und auch Gelegenheit gehabt, zu der aktualisierten Gefahrenprognose Stellung zu nehmen. Die Ausführungen in ihrem letzten Schriftsatz vom 5. Juni 2007 - bei Gericht um 16.10 Uhr eingegangen -, enthalten keine Ausführungen zur Gefahreinschätzung der Ordnungsbehörde. Dargelegt wird aber, es müsse der breiten Masse des bunten und friedlichen Protestes Raum gelassen werden, legal zu demonstrieren, um eine weitere Eskalation zu vermeiden und die unverantwortlichen Gewalttäter aus den Reihen der Demonstrierenden zu verweisen. Dies deutet zwar auf die Bereitschaft der Antragsteller hin, Gefahren möglichst zu unterbinden; dass den in der ordnungsbehördlichen Gefahrenbeurteilung aufgewiesenen Risiken gewalttätiger Auseinandersetzungen dadurch hinreichend begegnet werden könne, lässt sich den Ausführungen jedoch nicht entnehmen.

41

3. Die am Maßstab des § 32 Abs. 1 BVerfGG vorgenommene Prüfung ergibt, dass es angesichts der geschilderten Risiken nicht geboten ist, eine einstweilige Anordnung zur Sicherung der Durchführung der geplanten Versammlung und damit zum Schutze des Grundrechts der Versammlungsfreiheit zu erlassen. Dabei fällt auch ins Gewicht, dass es den Veranstaltern nach der Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts nicht verwehrt ist, ihr Anliegen auf einer öffentlichen Versammlung durchzuführen.

42

ren, wenn auch außerhalb der Verbotszone und damit mehrere Kilometer entfernt, aber nicht ohne jeglichen Bezug auf den Ort der Veranstaltung, gegen die sich der Protest richtet. Das Risiko, dass der kommunikative Zweck der Veranstaltung auf diese Weise nicht mit der beabsichtigten Qualität erreicht werden kann, ist angesichts der aktuellen Gefahrensituation und des Umstandes, dass auch eine Demonstration außerhalb der Verbotszonen aller Voraussicht nach öffentliche Beachtung finden wird, hinzunehmen.

4. Kann einstweiliger Rechtsschutz zur Sicherung der Durchführbarkeit des Sternmarsches nach allem nicht gewährt werden, entfällt die tatsächliche Grundlage für die Realisierung des hilfsweise vorgetragenen Anliegens der Antragsteller, nach Durchführung des bis zu dem Zaun geführten Sternmarsches eine kleinere Delegation zum Tagungsort gelangen zu lassen. Die Antragsteller haben demgegenüber nicht angeregt, eine solche Delegation anstelle des geplanten Sternmarsches durch die Verbotszonen I und II vorzusehen, so dass nicht darüber zu entscheiden ist, ob einem solchen Antrag im Rahmen einstweiligen Rechtsschutzes hätte Rechnung getragen werden können.

43

Papier

Hoffmann-Riem

Gaier

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 6. Juni 2007 - 1 BvR 1423/07**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 6. Juni 2007 - 1 BvR 1423/07 - Rn. (1 - 43), [http://www.bverfg.de/e/rk20070606\\_1bvr142307.html](http://www.bverfg.de/e/rk20070606_1bvr142307.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2007:rk20070606.1bvr142307