



Im Namen des Volkes

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

unter Aufhebung der Beschlüsse des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 4. September 2003 - 24 CS 03.2346 - und des Bayerischen Verwaltungsgerichts Ansbach vom 2. September 2003 - AN 5 S 03.01406 - die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen die Verbotsverfügung der Stadt Nürnberg vom 26. August 2003 - 320-demo01/03 - wieder herzustellen.

Antragsteller: Herr I...

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch
den Präsidenten 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 5. September 2003 einstimmig beschlossen:

1. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen den Bescheid der Stadt Nürnberg vom 26. August 2003 - 320-demo01/03 - wird mit folgenden Maßnahmen wieder hergestellt:
 - a) Die Versammlung ist ortsfest durchzuführen. Die Bestimmung eines geeigneten Versammlungsorts erfolgt durch die Versammlungsbehörde.
 - b) Weiteren von der Versammlungsbehörde für erforderlich gehaltenen Auflagen ist Folge zu leisten.
2. Der Freistaat Bayern hat dem Antragsteller zwei Drittel der notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung betrifft die versammlungsbehördlich angeordnete sofortige Vollziehung eines Versammlungsverbots. Die Kammer hat die Begründung ihrer Entscheidung gemäß § 32 Abs. 5 in Verbindung mit

§ 93 d Abs. 2 Satz 1 BVerfGG nach Bekanntgabe des Beschlusses schriftlich abgefasst.

I.

1. Am 2. Juni 2003 meldete der Antragsteller bei der Versammlungsbehörde für den 6. September 2003 die Durchführung eines Aufzugs unter freiem Himmel mit Kundgebungen unter dem Motto "Stolz und Treu - Macht Deutschland frei" in Nürnberg an. Nach Einschätzung des Antragstellers würden 500 Teilnehmer erwartet.

a) Mit Bescheid vom 26. August 2003 verbot die Versammlungsbehörde unter Anordnung der sofortigen Vollziehung die Durchführung der Versammlung sowie jede Ersatzveranstaltung am gleichen Tag in Nürnberg. In dem Bescheid heißt es unter anderem: Die Voraussetzungen für ein Versammlungsverbot gemäß § 15 Abs. 1 des Versammlungsgesetzes (VersG) seien gegeben. Der auch als Versammlungsleiter vorgesehene Antragsteller und seine als Redner eingeplanten Stellvertreter würden sich aktiv zum Nationalsozialismus bekennen und seien seit Jahren in herausgehobener Position in der rechtsextremen Szene tätig. Der Antragsteller sei ein fanatischer Hitler-Verehrer und Ausländer- und Judenfeind.

Es bestehe auf Grund der aggressiv kämpferischen Weise des geplanten Aufzugs, der Wegstrecke und des historischen Bezugs zu den Reichsparteitagen im nationalsozialistischen Deutschland eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung. Der geplante Aufzug bedeute eine Kampfansage an das Grundgesetz, auf dessen Beseitigung der Wille der Versammlungsteilnehmer abziele. Der angemeldete Versammlungstermin stimme überein mit dem 65. Jahrestag des letzten Reichsparteitages, des so genannten "Parteitag Großdeutschlands" vom 5. bis 12. September 1938 in Nürnberg. Die von dem Antragsteller angemeldete Wegstrecke sei weitgehend identisch mit den damals bei Aufmärschen und Fackelzügen zurückgelegten Wegen. Einbezogen seien historisch für den Nationalsozialismus bedeutsame Örtlichkeiten wie die Zeppelinwiese und die Steintribüne. Als Ort der Abschlusskundgebung sei der Hauptmarkt - der ehemalige "Adolf-Hitler-Platz" - vorgesehen. Ausgangspunkt der Versammlung sei das ehemalige Reichsparteitagsgelände in Nürnberg.

Eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit sei auch dadurch zu erwarten, dass der Veranstalter und die vorgesehenen Redner - die schon früher Straftaten begangen hätten -, aber auch die anderen Teilnehmer im Rahmen der geplanten Kundgebung rechtsextremistische Straftaten begehen würden. Im Zusammenhang mit der Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts komme es regelmäßig zu Straftaten gemäß den §§ 85, 86, 86 a, 90 a, 130 StGB, § 27 VersG.

Das Versammlungsverbot sei verhältnismäßig. Mildere Mittel, wie die Erteilung von Auflagen, reichten nicht aus, um die öffentliche Sicherheit und Ordnung hinreichend vor Gefahren zu schützen.

b) Der Antragsteller erhob gegen die Verbotsverfügung Widerspruch und stellte zudem beim Verwaltungsgericht einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs, der durch Beschluss vom 2. September 2003 abgelehnt wurde. Darin führte das Verwaltungsgericht aus, die Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 VersG für ein Verbot des Aufzugs mit Kundgebungen seien erfüllt. Ziel des vom Antragsteller angemeldeten Aufzugs sei offensichtlich, die in der Zeit des Nationalsozialismus - jedenfalls bei dem letzten Reichsparteitag im Jahre 1938 - durchgeführten Aufmärsche in Nürnberg in Anlehnung an die historische Aufzugsstrecke nachzuvollziehen und wiederzubeleben und damit die nationalsozialistische Haltung und Zielsetzung des Antragstellers und seiner Gesinnungsgenossen im Rahmen des auch mit diesem Aufzug und den Kundgebungen geführten gemeinsamen Kampfes für ein erneutes nationalsozialistisches Deutschland zum Ausdruck zu bringen. Die von der Versammlungsbehörde gesammelten Erkenntnisse über den Antragsteller und seine Gesinnungsgenossen seien eindeutig. Die Umstände rechtfertigten in ihrer Gesamtheit die Annahme, dass bei Durchführung der angemeldeten Versammlung die öffentliche Ordnung und die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet seien. Für eine Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs unter Auflagen anstelle des Verbots des gesamten Aufzugs sei kein Raum. Dies ergebe sich bereits aus dem Beharren des Antragstellers auf der Durchführung des Aufzugs in der von ihm vorgesehenen Art und Weise. Etwaige Auflagen könnten zudem den Gesamtcharakter des Aufzugs nicht beseitigen.

7

c) In der am 2. September 2003 gegen den Beschluss eingelegten Beschwerde wird beanstandet, die Versammlungsbehörde und das Verwaltungsgericht seien von unrichtigen Annahmen über die als Veranstalter und Redner vorgesehenen Personen ausgegangen. Auch seien die angeblich geplanten Bezüge zu früheren Reichsparteitagen der NSDAP nicht überzeugend. Ferner hätte das Gericht verkannt, dass nach ganz überwiegender Rechtsmeinung eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung ein Versammlungsverbot nicht rechtfertige.

8

Der Verwaltungsgerichtshof wies die Beschwerde durch Beschluss vom 4. September 2003 zurück. Die Beschwerde gehe nicht auf alle vom Verwaltungsgericht dargestellten Tatsachen ein, die die eigentliche Absicht der Versammlung offen legten. Sie behandle vor allem nicht die Feststellung des Verwaltungsgerichts, dass eine Gesamtbewertung der geplanten Veranstaltung diese als gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung gerichtet kennzeichne. Aus diesen Gründe müsse die Beschwerde gemäß § 146 Abs. 4 Satz 4 VwGO erfolglos bleiben. Die Teile der Beschwerde, die sich mit der Beschlussbegründung befassten, könnten weder die Gesamtbeurteilung der Versammlung durch das Verwaltungsgericht in Frage stellen noch überzeugten die Einwände im Einzelnen.

9

2. In seinem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 32 BVerfGG beanstandet der Antragsteller, dass die Versammlungsbehörde und die Verwaltungsgerichte den Sachverhalt unzutreffend gewürdigt hätten sowie Gesichtspunkte, die gegen eine Anknüpfung an die Reichsparteitage sprächen, nicht berücksichtigt hät-

10

ten. Der Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung sei gegebenenfalls mit geeigneten Maßgaben angezeigt. Bereits die Behörde hätte ihre Bedenken durch eine entsprechende Auflage im Hinblick auf die Wegstrecke ausräumen können. Er hätte eine solche Entscheidung einer gerichtlichen Prüfung unterziehen können und wollen. Nur darauf sei das Fehlen seiner Bereitschaft zurückzuführen, in entsprechende Auflagen einzuwilligen.

II.

Der zulässige Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat im Wesentlichen Erfolg. 11

Eine Verfassungsbeschwerde wäre weder unzulässig noch offensichtlich unbegründet. Vom Bundesverfassungsgericht ist daher im Zuge einer Folgenabwägung gemäß § 32 Abs. 1 BVerfGG zu klären, ob der von der Versammlungsbehörde und dem Verwaltungsgericht befürchtete Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte belegt ist und schwerer wiegt als die Unmöglichkeit, von dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit in der gewünschten Weise Gebrauch zu machen (vgl. BVerfGE 71, 158 <161>; stRspr). Vorliegend führt die Abwägung zu dem Ergebnis, dass die für den Erlass einer einstweiligen Anordnung sprechenden Gründe überwiegen, so dass die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers begrenzt wieder hergestellt wird. 12

1. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung scheitert ungeachtet einer möglicherweise nicht umfassenden Begründung der Beschwerde nach § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO nicht am Grundsatz der Subsidiarität verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes. 13

In versammlungsrechtlichen Fällen verbleibt nach Erlass der erstinstanzlichen Entscheidung häufig nur wenig Zeit, um eine Beschwerde den Anforderungen des § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO gemäß umfassend zu begründen. Art. 19 Abs. 4 GG verbietet eine Auslegung und Anwendung der Verfahrensvorschriften, die die Beschreitung des eröffneten Rechtswegs in unzumutbarer, aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigender Weise erschweren (vgl. BVerfGE 77, 275 <284>). Die Anforderungen an die Darlegung der Gründe in einer Beschwerdeschrift müssen unter Berücksichtigung des vom Antragsteller in versammlungsrechtlichen Eilverfahren meist nicht auszuräumenden Zeitdrucks rechtsschutzfreundlich bestimmt werden. Dabei ist auch von Bedeutung, ob der Veranstalter die Versammlung rechtzeitig angemeldet hat und der Zeitdruck im Beschwerdeverfahren daher auf Gründen außerhalb seiner Einwirkungsmöglichkeiten beruht. 14

Im vorliegenden Fall ist die Anmeldung der Versammlung frühzeitig, nämlich am 2. Juni 2003, erfolgt. Der Bescheid der Verwaltungsbehörde erging am 26. August 2003; der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs stammt vom 28. August 2003, die Entscheidung des Verwaltungsgerichts vom 2. September 2003, die Beschwerde an den Bayerischen Verwaltungsgerichts- 15

hof ebenfalls vom 2. September 2003. Die Versammlung ist für den 6. September 2003 geplant. Dass der Antragsteller die Beschwerdebegründung noch am Tage der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung eingereicht hat, diente dem Ziel, noch rechtzeitig eine Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs zu erreichen, um gegebenenfalls auch Eilrechtsschutz vor dem Bundesverfassungsgericht beantragen zu können.

Ob der Verwaltungsgerichtshof durch seine Argumentation zur Unzulässigkeit der Beschwerde die unter Berücksichtigung des Anspruchs auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) zu stellenden Anforderungen an eine Beschwerdebegründung im Zuge einstweiligen Rechtsschutzes überspannt hat, kann hier dahinstehen. Angesichts des nicht vom Antragsteller verursachten Zeitdrucks gereicht es ihm jedenfalls im Verfahren um einstweiligen Rechtsschutz vor dem Bundesverfassungsgericht nicht zum Nachteil, dass die Beschwerde, die inhaltlich auf wesentliche Gründe der angegriffenen Entscheidung eingegangen ist, nicht alle vom Verwaltungsgericht angestellten rechtlichen Erwägungen behandelt. Der Grundsatz der Subsidiarität steht dem Antrag daher ungeachtet dessen nicht entgegen, dass der Verwaltungsgerichtshof die Darlegungen in der Beschwerde als nicht ausreichend angesehen und deshalb nur einen Teil der angegriffenen Entscheidung überprüft hat.

16

2. Eine Verfassungsbeschwerde wäre im vorliegenden Fall nicht offensichtlich unbegründet. Der Ausgangskonflikt wirft eine Reihe schwieriger Rechtsfragen auf, die letztlich nur in einem Hauptsacheverfahren geklärt werden können. Auch ist es ausgeschlossen, im Eilrechtsverfahren in eine eigenständige Ermittlung und Würdigung des zu Grunde liegenden Sachverhalts einzutreten. In einem solchen Fall hat das Bundesverfassungsgericht seiner Folgenabwägung in aller Regel die Tatsachenfeststellungen in den angegriffenen Entscheidungen zu Grunde zu legen (vgl. hierzu etwa BVerfGE 34, 211 <216>; 36, 37 <40>) und diese im Rahmen der im Eilrechtsverfahren gegebenen Möglichkeiten rechtlich zu würdigen. Auf der Grundlage der schon erfolgten Tatsachenfeststellungen ergibt sich, dass die nachteiligen Folgen überwiegen, wenn die Versammlung nicht durchgeführt werden kann.

17

a) Die Erwartung, auf der Versammlung würde nationalsozialistisches Gedankengut verbreitet, rechtfertigt es nicht, die Durchführung der Versammlung zu unterbinden. Anderes gilt nur, soweit Äußerungen auf verfassungsgemäße Weise gesetzlich verboten sind.

18

Die verfassungsrechtlichen Grenzen der Inhalte einer auf einer Versammlung geäußerten Meinung richten sich nicht nach Art. 8 Abs. 2 GG, sondern nach Art. 5 Abs. 2 GG (vgl. BVerfGE 90, 241 <246>). Die Meinungsfreiheit ist für die freiheitlich demokratische Grundordnung des Grundgesetzes schlechthin konstituierend. Es gilt die Vermutung zugunsten freier Rede in öffentlichen Angelegenheiten (vgl. BVerfGE 7, 198 <208>; stRspr). Die Bürger sind grundsätzlich auch frei, grundlegende Wertungen der Verfassung in Frage zu stellen oder die Änderung tragender Prinzipien zu fordern. Eine Grenze besteht nach Art. 5 Abs. 2 GG, soweit Meinungsäußerungen auf verfassungsgemäße Weise rechtlich verboten, insbesondere unter Strafe gestellt

19

sind. Die plurale Demokratie des Grundgesetzes vertraut im Übrigen auf die Fähigkeit der Gesamtheit der Bürger, sich mit Kritik an der Verfassung auseinander zu setzen und dadurch auch die Aufforderung abzuwehren, grundlegenden Vorgaben der Verfassung die Anerkennung zu verweigern. Gegen Bestrebungen zur Bedrohung seiner Grundlagen wehrt der demokratische Verfassungsstaat sich - auch soweit es um Gefahren durch die Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts geht - im Zuge rechtsstaatlich geregelter Verfahren. Das Grundgesetz hat hierfür besondere Vorkehrungen getroffen, so in den Art. 9 Abs. 2, Art. 18, Art. 21 Abs. 2 GG, aber auch Art. 26 Abs. 1 GG. Deren Sperrwirkung steht einer Interpretation der öffentlichen Ordnung als Mittel zur Bekämpfung der neonazistischen Ideologie entgegen (vgl. Rühl, NVwZ 2003, S. 531 <536 f.>, m.w.N.; a. M. Battis/Grigoleit, NVwZ 2001, S. 121 <127 f.>; dies., NJW 2001, S. 2051 <2054>, m.w.N.).

b) Verfassungsrechtlicher Maßstab zur Beurteilung des Gewichts der in die Folgebewertung einzubringenden Belange ist Art. 8 GG, soweit eine Gefährdung oder Verletzung von Rechtsgütern von der Versammlung ausgeht. 20

Art. 8 GG schützt Versammlungen unter Einschluss von Aufzügen. Der Schutz der Freiheit kollektiver Meinungskundgabe umfasst nicht nur das gewählte Thema der Versammlung, sondern auch die Entscheidung, welche Maßnahmen der Veranstalter zur Erregung der öffentlichen Aufmerksamkeit für sein Anliegen einsetzen will (vgl. BVerfGE 104, 92 <111>). Sein Selbstbestimmungsrecht ist aber beschränkt, soweit durch die geplante Versammlung Rechtsgüter beeinträchtigt zu werden drohen. Hinsichtlich der Modalitäten der Durchführung einer Versammlung ergeben sich Grenzen der Versammlungsfreiheit aus § 15 VersG, der neben dem Schutz der öffentlichen Sicherheit auch den der öffentlichen Ordnung vorsieht (vgl. BVerfGE 69, 315 <352 f.>). 21

aa) Es ist im Zuge der summarischen Prüfung nicht zu beanstanden, dass Versammlungsbehörde und Verwaltungsgericht vom Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Ordnung ausgegangen sind. Die Gefahr kann allerdings durch Veränderungen im Versammlungsablauf begrenzt werden. 22

(1) Unter öffentlicher Ordnung wird die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln verstanden, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden und mit dem Wertgehalt des Grundgesetzes zu vereinbarenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird (vgl. BVerfGE 69, 315 <352>). Die öffentliche Ordnung kann durch die Art und Weise der Kundgabe einer Meinung verletzt werden, etwa durch ein aggressives, die Grundlagen eines verträglichen Zusammenlebens der Bürger beeinträchtigendes, insbesondere andere Bürger einschüchterndes, Auftreten der Versammlungsteilnehmer (vgl. BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, NVwZ-RR 2000, S. 554; NJW 2001, S. 2069 <2071>; NJW 2001, S. 2072 <2074>). Den sozialen und ethischen Anschauungen über die Grundvoraussetzungen eines geordneten menschlichen Zusammenlebens läuft es beispielsweise 23

zuwider, wenn Rechtsextreme an einem speziell der Erinnerung an das Unrecht des Nationalsozialismus und den Holocaust dienenden Feiertag einen Aufzug mit Provokationswirkung veranstalten (vgl. BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, NJW 2001, S. 1409 <1410>). Gleiches gilt, wenn ein Aufzug sich durch sein Gesamtgepräge mit den Riten und Symbolen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft identifiziert und durch Wachrufen der Schrecken des vergangenen totalitären und unmenschlichen Regimes andere Bürger einschüchtert.

Sowohl die Versammlungsbehörde als auch das Verwaltungsgericht haben eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Ordnung mit dem Blick auf das Zusammenspiel von Inhalt, Art und Weise des geplanten Aufzugs bejaht. Durch die Veranstaltung - insbesondere ihr Datum, die vorgesehene Wegstrecke, die Art des erwarteten Auftretens der Versammlungsteilnehmer und das Zusammenspiel dieser Faktoren mit den kundgegebenen Inhalten - würden die in der Zeit des Nationalsozialismus in Nürnberg durchgeführten Aufmärsche bei Reichsparteitagen nachvollzogen und die typischen Symbole der Darstellung nationalsozialistischer Machtausübung in aggressiv-kämpferischer Weise eingesetzt. Die entsprechenden Tatsachenfeststellungen legt das Bundesverfassungsgericht seiner Entscheidung im Rahmen des vorliegenden Verfahrens zu Grunde. Insofern ist es nicht offensichtlich fehlsam, dass die Versammlungsbehörde und das Verwaltungsgericht auf Grund der Gesamtheit der Umstände der Versammlung eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Ordnung angenommen haben. Die abschließende Klärung der Richtigkeit dieser Einschätzung kann nur in einem Hauptsacheverfahren erfolgen.

24

Das Verwaltungsgericht verkennt die Reichweite der Rechtsschutzgarantie, wenn es ausschließt, es werde in einem Fall wie dem vorliegenden in absehbarer Zeit zu einem entsprechenden Hauptsacheverfahren kommen können, falls der Veranstalter die Versammlung, wenn auch nur mit Auflagen, habe durchführen können. Veranstalter von Versammlungen können nach deren Durchführung durchaus ein Interesse haben, die Rechtmäßigkeit des zunächst ausgesprochenen Verbots sowie der belastenden Auflagen zu überprüfen. Die Möglichkeit dazu scheitert nicht grundsätzlich am Fehlen eines Feststellungsinteresses. Der Anspruch auf Gewährung effektiven Rechtsschutzes wird im Bereich des Versammlungsrechts nicht bereits dadurch erfüllt, dass ein vorläufiges Rechtsschutzverfahren durchgeführt worden ist (vgl. auch BVerwG, NVwZ 1999, S. 991). Ohne Möglichkeit einer abschließenden gerichtlichen Kontrolle in einem Hauptsacheverfahren müssten Veranstalter von Versammlungen sich ausschließlich auf das einstweilige Rechtsschutzverfahren einlassen und es wäre Rechtssicherheit im Hinblick auf künftige ähnliche Versammlungen weder für den Veranstalter noch für andere erreichbar.

25

(2) Die von der Behörde und den Gerichten vorgenommene Einschätzung der Gefahr trägt es im vorliegenden Fall nicht, die Durchführung der Versammlung zu unterbinden, da der Gefahr auf andere Weise hinreichend begegnet werden kann.

26

(a) Ein Versammlungsverbot scheidet aus, solange das mildere Mittel der Erteilung

27

von Auflagen nicht ausgeschöpft ist. Reichen Auflagen zur Gefahrenabwehr nicht aus, kommt allerdings ein Verbot in Betracht, wenn es unter Berücksichtigung des Art. 8 GG zum Schutze elementarer Rechtsgüter angemessen ist. Eine bloße Gefährdung der öffentlichen Ordnung rechtfertigt im Allgemeinen ein Versammlungsverbot nicht (vgl. BVerfGE 69, 315 <352 f.>; BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, NJW 2001, S. 1409 <1410>; NJW 2001, S. 2069 <2071>; stRspr). Diese Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts binden die Fachgerichte gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG.

(b) Versammlungsrechtliche Auflagen sind ein Mittel, den gefährdeten Rechtsgütern Dritter Rechnung zu tragen und praktische Konkordanz zwischen dem verfassungsrechtlich geschützten Gut der Versammlungsfreiheit sowie anderen, ebenfalls verfassungsrechtlich geschützten und schutzbedürftigen Rechtsgütern herzustellen. Maßgaben mit entsprechenden Inhalten können gemäß § 32 Abs. 1 BVerfGG auch im Eilrechtsschutzverfahren getroffen werden. Sie sind bei der Folgenabwägung zu berücksichtigen.

28

Die Versammlungsbehörde und das Verwaltungsgericht haben im Hinblick auf die Erteilung von Auflagen nicht geprüft, ob die vor allem durch das gewählte Datum und den Verlauf der geplanten Route des Aufzugs geschaffene Parallele zu Aufmärschen bei Nürnberger Reichsparteitagen dadurch hätte beseitigt werden können, dass eine andere, nicht durch Erinnerungen an entsprechende historische Ereignisse geprägte Streckenführung gewählt oder dass die Versammlung nur als ortsfeste durchgeführt wird. Zur Abwehr der Gefahren für die öffentliche Ordnung wären im vorliegenden Fall außerdem Auflagen bezüglich der Zeitdauer der Versammlung und anderer Modalitäten in Betracht gekommen (vgl. BVerfGE 104, 92 <111>).

29

bb) Versammlungsbehörde und Verwaltungsgericht sehen ferner eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit in der bevorstehenden Begehung von Straftaten. Auch diese Befürchtung führt nicht zu einem Überwiegen der Gründe, die gegen die Durchführung der Versammlung sprechen.

30

(1) Zur Begründung der unmittelbaren Gefahr reicht nicht die allgemeine Annahme, im Zusammenhang der Verbreitung nationalsozialistischen Gedankenguts würden erfahrungsgemäß Straftaten gemäß der §§ 85, 86, 86 a, 90, 130 StGB, § 27 VersG begangen. Ein Versammlungsverbot setzt hinreichende, auf die konkrete Versammlung bezogene Tatsachen voraus, dass solche Straftaten vom Veranstalter selbst oder durch Versammlungsteilnehmer begangen werden und dann vom Veranstalter unterstützt oder jedenfalls durch ihn nicht unterbunden werden, oder dass sie auf andere Weise den Gesamtcharakter der Versammlung prägen.

31

Konkrete Anhaltspunkte für die Gefahr des Begehens strafbarer Handlungen sind durch früheres Verhalten aus jüngerer Zeit jedenfalls im Hinblick auf den Veranstalter gegeben. Verwaltungsgericht und Versammlungsbehörde werten ihm zurechenbare Äußerungen tatbestandlich als Volksverhetzung (§ 130 Abs. 1 Nr. 1 und 2 StGB). Die Versammlungsbehörde verweist ferner auf ein noch anhängiges Verfahren wegen

32

Verletzung des § 90 a StGB. Auf Grund der angeführten Einzelheiten ist eine gewisse Wahrscheinlichkeit gegeben, derartige Straftaten könnten von ihm auch auf der Versammlung begangen und damit könnte die öffentliche Sicherheit verletzt werden.

(2) Wird diese Tatsachenfeststellung im Rahmen der Folgeabwägung zu Grunde gelegt, ist gleichwohl zu berücksichtigen, dass sie auf einer Prognose beruht. Dass die Gefahr wirklich auftritt, steht keineswegs fest. Die Veranstalter von rechtsradikalen Versammlungen verhalten sich nach bisherigen Erfahrungen im Hinblick auf die Beachtung rechtlicher Grenzen häufig opportunistisch und sind jedenfalls während einer Versammlung bemüht, die Grenze zur Strafbarkeit nicht zu überschreiten.

33

Bei der Folgenabwägung kann nicht von der Art der befürchteten Gefahr und dem Grad an Eintrittswahrscheinlichkeit, der der Prognose zu Grunde liegt, abgesehen werden. Insofern ist von Bedeutung, dass die angeführten Straftaten sich auf Vorgänge beziehen, die ungeachtet ihrer hohen Gemeenschädlichkeit jedenfalls keinen unmittelbaren Schaden für Personen oder Sachen verursachen. Auch gibt es keine Anhaltspunkte dafür, dass der befürchteten Gefahr nicht zumindest teilweise durch einen entsprechenden Einsatz von Ordnungskräften entgegengewirkt werden könnte. In einer solchen Situation überwiegen Gefahren der Verletzung der Versammlungsfreiheit durch ein eventuell rechtswidriges Verbot diejenigen, welche bei Durchführung der Versammlung als möglich erscheinen, aber durch geeignete Gegenmittel begrenzt oder ausgeschaltet werden können (vgl. BVerfG, 1. Kammer des Ersten Senats, NJW 1998, S. 3631 <3632>).

34

c) Der befürchteten Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung kann bei der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs durch entsprechende Maßgaben entgegengewirkt werden. Den mit dem symbolhaften Nachspielen eines Parteitagsaufmarsches verbundenen Gefahren würde mit hinreichend hoher Wahrscheinlichkeit begegnet werden können, wenn die Versammlung als ortsfeste durchgeführt wird. Zur Begrenzung oder Ausschaltung der Gefahr strafbarer Handlungen können von der Versammlungsbehörde darüber hinaus Auflagen erteilt werden.

35

aa) Vom Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters ist grundsätzlich die Entscheidung über die Durchführung der Versammlung als Aufzug, die Auswahl des Ortes und die Bestimmung der sonstigen Modalitäten der Versammlung umfasst. Die Verwaltungsbehörde hat im Normalfall lediglich zu prüfen, ob dadurch Rechtsgüter anderer beeinträchtigt werden. Ist dies der Fall, kann der Veranstalter die Bedenken durch Modifikation des geplanten Ablaufs ausräumen oder es kommen versammlungsrechtliche Auflagen in Betracht. Dem Art. 8 GG und dem aus ihm abgeleiteten Grundsatz versammlungsfreundlichen Verhaltens der Versammlungsbehörde (vgl. BVerfGE 69, 315 <355 ff.>) entspricht es, dass auch bei Auflagen das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters im Rahmen des Möglichen respektiert wird. Soweit versammlungsrechtliche Bedenken durch die Veränderung der Durchführung, insbesondere der Örtlichkeit der Versammlung ausgeräumt werden können, ist es im Re-

36

gelfall ausgeschlossen, dass die Versammlungsbehörde dem Veranstalter die Möglichkeit nimmt, selbst einen anderen Versammlungsort auszuwählen.

Vorliegend kann im Stadium einstweiligen Rechtsschutzes vor dem Bundesverfassungsgericht allerdings aus Zeitgründen so nicht mehr verfahren werden. Der Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz ist bei dem Bundesverfassungsgericht am späten Abend des 4. September 2003, dem Tag der Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs, eingegangen. Der Beschluss des Bundesverfassungsgerichts kann erst im Laufe des 5. September 2003 ergehen, die Versammlung ist jedoch schon für den 6. September 2003 geplant. Dem Veranstalter die Wahl des Ortes freizustellen, bedeutete, dass sich an seine Entscheidung eine Prüfung der Versammlungsbehörde anschliesse, ob den Gefahren hinreichend begegnet ist. Sollte das Ergebnis negativ sein, käme es mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer erneuten rechtlichen Auseinandersetzung zwischen der Versammlungsbehörde und dem Veranstalter, gegebenenfalls wieder zur Einschaltung der Gerichte. Dann bliebe bis zuletzt offen, wie die Versammlung durchgeführt wird. Der Veranstalter, die Versammlungsteilnehmer sowie die Versammlungsbehörde könnten sich nicht rechtzeitig auf die Durchführung als stationäre Versammlung und auf die neue Örtlichkeit einstellen.

37

Im Interesse der Durchführbarkeit der Versammlung wird der Versammlungsbehörde deshalb gemäß § 32 Abs. 1 BVerfGG aufgegeben, dem Veranstalter einen für die Versammlung geeigneten Platz im Stadtgebiet zu benennen, der historisch nicht durch die auf die Reichsparteitage verweisende Symbolwirkung gekennzeichnet ist. Die Versammlungsbehörde hat den Interessen des Veranstalters an der Ausübung seines Grundrechts ebenso Rechnung zu tragen wie dem Schutz kollidierender Rechtsgüter. Der von ihr ausgewählte Platz muss für die Versammlungsteilnehmer gut erreichbar sein und darf durch seine Lage nicht ausschließen, öffentliche Aufmerksamkeit für die geplante Kundgebung erreichen zu können.

38

bb) Das Bundesverfassungsgericht verbindet die Herstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs mit der weiteren im Tenor aufgeführten Maßgabe, dass Auflagen der Versammlungsbehörde Folge zu leisten ist. Die Versammlungsbehörde hat zu entscheiden, welche zusätzlichen Auflagen erforderlich und unter Berücksichtigung auch der Interessen des Veranstalters angemessen sind. Dabei darf die ursprünglich vom Veranstalter für den Aufzug vorgesehene Zeitdauer von achteinhalb Stunden auf einen für eine ortsfeste Versammlung hinreichenden, aber großzügig zu bemessenden Zeitraum begrenzt werden.

39

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

40

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

41

Papier

Steiner

Hoffmann-Riem

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom
5. September 2003 - 1 BvQ 32/03**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 5. September 2003 - 1 BvQ 32/03 - Rn. (1 - 41), http://www.bverfg.de/e/qk20030905_1bvq003203.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2003:qk20030905.1bvq003203