

Entscheidungen

Copyright © 2009 BVerfG

Zitierung: BVerfG, 1 BvR 2147/09 vom 4.9.2009, Absatz-Nr. (1 - 18), http://www.bverfg.de/entscheidungen/rk20090904_1bvr214709.html

Frei für den nicht gewerblichen Gebrauch. Kommerzielle Nutzung nur mit Zustimmung des Gerichts.

BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvR 2147/09 -



Im Namen des Volkes

**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn ...,

- gegen den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 3. September 2009 - 5 B 1231/09 -,
a)
b) den Beschluss des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 12. August 2009 - 14 L 746/09 -

hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch
den Präsidenten Papier
und die Richter Eichberger,
Masing

am 4. September 2009 einstimmig beschlossen:

1. Die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Verbotsverfügung des Polizeipräsidiums Dortmund vom 14. Juli 2009 – Dez 12- 168/08 – wird mit der Maßgabe wiederhergestellt, dass von der Versammlungsbehörde für erforderlich gehaltenen Auflagen Folge zu leisten ist.
2. Das Land Nordrhein-Westfalen hat dem Beschwerdeführer die notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe:

1
Der mit einer Verfassungsbeschwerde verbundene Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung betrifft ein für sofort vollziehbar erklärtes Versammlungsverbot.

I.

- 2
1. Der Veranstalter meldete für den 5. September 2009 eine Versammlung in Dortmund samt Aufzug unter

dem Motto „Gegen imperialistische Kriegstreiberei und Aggressionskriege - für freie Völker in einer freien Welt“ mit einer zu erwartenden Teilnehmerzahl von circa 1.000 Teilnehmern an (Fünfter Antikriegstag).

3

2. Mit an den Beschwerdeführer als Versammlungsleiter adressierter Verbotsverfügung vom 14. Juli 2009 verbot die Versammlungsbehörde die geplante Versammlung unter Berufung auf das Erscheinen von Demonstranten aus der Szene der „Autonomen Nationalisten“ wegen der unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit gemäß § 15 Abs. 1 VersG und erklärte das Verbot für sofort vollziehbar.

4

3. Die vom Beschwerdeführer angestrebten Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes vor den Verwaltungsgerichten blieben erfolglos. In seinem mit einer Verfassungsbeschwerde verbundenen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung vom heutigen Tage rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung seines Grundrechts der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG.

II.

5

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.

6

Im Eilrechtsschutzverfahren sind die erkennbaren Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde zu berücksichtigen, wenn - wie hier - aus Anlass eines Versammlungsverbots über einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz zur Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsbehelfs zu entscheiden ist und ein Abwarten bis zum Abschluss des Verfassungsbeschwerdeverfahrens oder des Hauptsacheverfahrens den Versammlungszweck mit hoher Wahrscheinlichkeit vereitelte. Ergibt die Prüfung im Eilrechtsschutzverfahren, dass eine Verfassungsbeschwerde offensichtlich begründet wäre, läge in der Nichtgewährung von Rechtsschutz der schwere Nachteil für das gemeine Wohl im Sinne des § 32 Abs. 1 BVerfGG (vgl. BVerfGE 111, 147 <153>).

7

2. So liegt der Fall hier. Die dem Bundesverfassungsgericht im Eilrechtsschutzverfahren allein mögliche vorläufige Prüfung lässt eine ausreichende Rechtsgrundlage für das ausgesprochene Versammlungsverbot und damit einen Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG nicht erkennen.

8

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>).

9

3. Ist die behördliche Verfügung auf eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit gestützt (§ 15 VersG), erfordert die von der Behörde oder den befassen Gerichten angestellte Gefahrenprognose tatsächliche Anhaltspunkte, die bei verständiger Würdigung eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Gefahreneintritts ergeben. Bloße Verdachtsmomente und Vermutungen reichen für sich allein nicht aus (vgl. BVerfGE 69, 315 <353 f.>; 87, 399 <409>). Im Rahmen des vorläufigen Rechtsschutzes 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 zu Grunde gelegte Gefahrenprognose auch Gegenindizien, so haben sich die Behörde und die Gerichte auch mit diesen in einer den Grundrechtsschutz hinreichend berücksichtigenden Weise auseinanderzusetzen (vgl. BVerfG, Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats vom 18. August 2000 – 1 BvQ 23/00 –, NJW 2000, S. 3053 <3055>; vom 11. April 2002 – 1 BvQ 12/02 –, NVwZ-RR 2002, S. 500; vom 7. November 2008 – 1 BvQ 43/08 – juris Rn. 17).

10

4. Die von der Versammlungsbehörde aufgezeigten Anhaltspunkte für eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit tragen das Versammlungsverbot nicht. Gleiches gilt für die vom Verwaltungsgericht und

vom Oberverwaltungsgericht ergänzend zu den Darlegungen der Versammlungsbehörde zur Begründung ihrer Entscheidungen herangezogenen Gesichtspunkte.

11

a) Die Versammlungsbehörde stützt ihre Gefahrenprognose auf den Umstand, dass mit dem Veranstalter sowie dem stellvertretenden Versammlungsleiter und einer weiteren Person, die während des Kooperationsgesprächs anwesend war, Mitglieder aus der Szene der „Autonomen Nationalisten“ für die geplante Versammlung initiativ geworden sind, und die Erwägung, dass dies überwiegend Demonstranten aus Kreisen der „Autonomen Nationalisten“ anlocken werde. Hierbei verweisen die Versammlungsbehörde und die Verwaltungsgerichte - wenngleich unter Bezugnahme auf unterschiedliche Quellen - auf Äußerungen und Aufrufe von einzelnen Anhängern beziehungsweise lokalen und regionalen Gruppierungen der „Autonomen Nationalisten“ im Internet, in denen allgemein und ohne Bezug auf die in Streit stehende Versammlung die Ziele, das Selbstverständnis und die Taktik des sogenannten „Schwarzen Blocks“ propagiert werden. Danach behalten sich die „Autonomen Nationalisten“ auf Versammlungen bei hinreichender Provokation, sei es durch Gegendemonstranten oder durch Polizeikräfte, als letztes Mittel vor, aus der Anonymität der Menge heraus im Wege der Selbsthilfe Gewalt anzuwenden. Die Versammlungsbehörde und die Verwaltungsgerichte haben überdies auf die zunehmende Präsenz des Schwarzen Blocks bei rechtsradikalen Versammlungen abgestellt.

12

Dieser Fall der nicht auszuschließenden Mobilisierung bestimmter abstrakt gewaltbereiter Teilnehmerkreise ist indes qualitativ im Hinblick auf den Grad der Wahrscheinlichkeit der Gefahr nicht mit der Konstellation zu vergleichen, dass über das Internet von bestimmten Einzelpersonen oder Gruppierungen auf die konkrete Versammlung bezogene Äußerungen und Aufrufe verbreitet werden, in der die Anwendung von Gewalt unmittelbar angedroht beziehungsweise in Aussicht gestellt wird. Keine der von der Versammlungsbehörde und den Verwaltungsgerichten für die Gefahrenprognose herangezogenen Äußerungen und Aufrufe im Internet enthält einen Bezug zu der konkret geplanten Versammlung. Die Äußerungen und Aufrufe erschöpfen sich insoweit in allgemeinen Ausführungen zu dem unter den „Autonomen Nationalisten“ gängigen Gewaltvorbehalt. Aus dem Gewaltvorbehalt ist allerdings zu schließen, dass die Mitglieder der „Autonomen Nationalisten“ als bedingt beziehungsweise latent gewaltbereit einzustufen sind und insoweit die Gefahr besteht, dass sie für sich die Schwelle für den Eintritt der Bedingung, der hinreichenden Provokation, entsprechend der Namensgebung nach eigenen Maßstäben losgelöst von rechtsstaatlichen Grundsätzen festlegen. Dies allein begründet aber noch nicht für jeden Fall, in dem möglicherweise eine größere Zahl „Autonomer Nationalisten“ an einer Versammlung teilnimmt, die Annahme, dass von direkt bevorstehenden Gewalttätigkeiten und damit einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit auszugehen ist, und entsprechend kann hieraus nicht auf die konkrete Absicht dieses potentiellen Teilnehmerkreises geschlossen werden, auf der geplanten Versammlung Gewalt anzuwenden. Die knapp einen Monat vor der geplanten Versammlung in Bad Nenndorf durchgeführte Versammlung deutet - ungeachtet der Unterschiede zwischen beiden Veranstaltungen im Einzelnen - darauf hin, dass das Erscheinen von „Autonomen Nationalisten“ nicht zwangsläufig zu Ausschreitungen auf Seiten der rechtsradikalen Versammlungsteilnehmer führt, wenn die durch eine kluge Polizeitaktik geschaffenen Rahmenbedingungen stimmen.

13

b) Soweit die Versammlungsbehörde und die Verwaltungsgerichte eine Indizwirkung für das Gefahrenpotential aus früheren rechtsradikalen Versammlungen ableiten, ist eine hinreichend konkrete Tatsachengrundlage im Hinblick auf die Erwartung einer ein Verbot rechtfertigenden Gefahr für die öffentliche Sicherheit nicht dargetan. Nach den allgemeinen Regeln des Verwaltungsrechts, die auf die Konzeption der Grundrechte als Abwehrrechte abgestimmt sind, liegt die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von Verbotsgründen bei der Behörde (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Juli 2000 - 1 BvQ 21/01 - NJW 2001, S. 2078 <2079>). Als Vorgängerversammlungen sind in erster Linie diejenigen Veranstaltungen heranzuziehen, die bezüglich des Mottos, des Ortes, des Datums sowie des Teilnehmer- und Organisatorenkreises Ähnlichkeiten zu der geplante Versammlung aufweisen. Die Antikriegstags-Versammlungen in den Jahren 2005, 2006 und 2007 sind nach den Angaben in der Verbotsverfügung gänzlich ohne Vorkommnisse durchgeführt worden. Auf der Antikriegstag-Versammlung im Jahr 2008 ist es zwar augenscheinlich zu gewissen tätlichen Auseinandersetzungen gekommen, die Angaben der Versammlungsbehörde zu Umfang, Intensität und Folgen dieser Tätlichkeiten sind allerdings zu unbestimmt, um den Schluss zuzulassen, dass die Versammlung selbst die Schwelle zur Gewaltanwendung überschritten hat. Haben sich bei Veranstaltungen an anderen Orten mit anderen Beteiligten Gefahren verwirklicht, so müssen besondere, von der Behörde bezeichnete Umstände die Annahme rechtfertigen, dass ihre Verwirklichung ebenfalls bei der nunmehr geplanten Versammlung zu befürchten sei (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Juli 2000 - 1 BvR 1245/00 - NJW 2000, S. 3051 <3053>). Die in der Verbotsverfügung aufgelisteten früheren 1. Mai-Demonstrationen können daher nicht ohne weiteres als Indiz für die

Gefahrenprognose herangezogen werden, da sie unter einem anderen Motto, an einem anderen, noch konflikträchtigeren Datum, teils an einem anderem Ort und teils ohne Anmeldung stattgefunden haben. In diesem Zusammenhang hätten die Versammlungsbehörde und die Verwaltungsgerichte zu Gunsten der geplanten Versammlung auch berücksichtigen müssen, dass die knapp einen Monat vor der geplanten Versammlung in Bad Nenndorf durchgeführte rechtsradikale Versammlung ohne jegliche Gewaltanwendung stattgefunden hat, obwohl im Vorfeld dieser Versammlung nach der Darstellung der Polizeikräfte vor Ort mit der Teilnahme einer „großen Gruppe“ gewaltbereiter „Autonomer Nationalisten“ gerechnet wurde und auch tatsächlich mehrere Gruppen von „Autonomen Nationalisten“, nicht zuletzt aus Dortmund, zu der Versammlung angereist waren.

14

c) Soweit die Versammlungsbehörde das Gefahrenpotential mit der Menge der zu erwartenden „Autonomen Nationalisten“ begründet hat, begegnet die Gefahrenprognose auch in quantitativer Hinsicht Bedenken. Die Annahme der Versammlungsbehörde, dass sich die Demonstranten überwiegend aus den Reihen der „Autonomen Nationalisten“ rekrutieren werden, ist aufgrund des Verhältnisses zwischen der Zahl der auf der Versammlung zu erwartenden Teilnehmer und der Zahl der „Autonomen Nationalisten“ insgesamt nicht nachvollziehbar. Nach dem vom Beschwerdeführer angeführten Verfassungsschutzbericht 2008 schätzt das Bundesamt für Verfassungsschutz die Zahl der „Autonomen Nationalisten“ bundesweit auf circa 480 Personen. Da nach der allgemeinen Lebenserfahrung nicht damit zu rechnen ist, dass sämtliche zu diesem Kreis dazugehörigen Personen an der geplanten Versammlung teilnehmen werden, ist davon auszugehen, dass sich die „Autonomen Nationalisten“ bei zu erwartender Teilnehmerzahl von 1.000 - die Versammlungsbehörde geht selbst von einer größeren Zahl aus - in der Minderheit befinden. Zwar hat das Verwaltungsgericht die Schätzung dahingehend korrigiert, dass lediglich mit einer „erheblichen“ Zahl von Demonstranten aus Kreisen der „Autonomen Nationalisten“ zu rechnen sei. Daraus haben jedoch weder das Verwaltungsgericht noch das Oberverwaltungsgericht Konsequenzen bei der Gefahrenprognose gezogen.

15

d) Ferner haben die Versammlungsbehörde und die Verwaltungsgerichte keine konkreten Tatsachen aufgezeigt, aus denen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit geschlossen werden kann, dass die für die Organisation und Durchführung der Versammlung verantwortlichen Personen nicht über die erforderliche Bereitschaft oder Fähigkeit zur Sicherstellung der Ordnung in der Versammlung verfügen. Zwar kann von diesen Personen, wenn mit dem Erscheinen einer gewaltorientierten Minderheit sicher zu rechnen ist, erwartet werden, dass sie auch in ihrem Vorfeld öffentlich deutliche Signale setzen, die auf die Gewaltfreiheit der Durchführung der Versammlung ausgerichtet sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Juli 2000 - 1 BvR 1245/00 - NJW 2000, S. 3051 <3053>; vom 1. Mai 2001 - 1 BvQ 21/01 -, NJW 2001, S. 2078 <2079>). Die Versammlungsbehörde und die Verwaltungsgerichte haben indes nicht hinreichend berücksichtigt, dass sich die Verantwortlichen in einem auf die konkrete Versammlung bezogenen Aufruf ausdrücklich von Gewaltanwendung distanzieren und insoweit Anstrengungen unternommen haben, die auf einen gewaltfreien Verlauf der geplanten Versammlung abzielen. Zutreffend verweist der Beschwerdeführer auf die am 12. Juli 2009 veröffentlichte Rubrik „Was wir möchten und was nicht“ auf dem Internetportal „Antikriegstag 2009“, in der Anwendung von Gewalt zur Durchsetzung des Demonstrationsanliegens abgelehnt wird. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts kann aus dem Satz der Ablehnung von „sinnloser Gewalt“ gegen Polizisten und Andersdenkende“ auch nicht ohne Weiteres gefolgert werden, dass zwischen unerwünschter „sinnloser“ Gewalt und gerechtfertigter „sinnvoller“ Gewalt, differenziert wird. Der vorangehende und der nachfolgende Text des Aufrufs stehen einer solchen Auslegung entgegen.

16

Entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts wird diese nach außen hin kommunizierte Distanzierung von Gewalt auch nicht dadurch entwertet, dass der Beschwerdeführer schriftsätzlich im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes das Verhalten von Mitgliedern der „Autonomen Nationalisten“ zu erklären suchte. Maßgebend ist insoweit der öffentliche, an die potentiellen Teilnehmer gerichtete Aufruf zum Gewaltverzicht. Die Distanzierungsobliegenheit hat zwar auch die Funktion, den zuständigen Behörden aufzuzeigen, ob die für die Organisation und Durchführung verantwortlichen Personen zuverlässige Ansprechpartner sind. Das allein in Form der Rechtsverteidigung geäußerte Vorbringen ist jedoch erkennbar von dem Anliegen getragen, die Bedenken der Versammlungsbehörde im Hinblick auf die Aktivierung der bedingten Gewaltbereitschaft der „Autonomen Nationalisten“ auf der geplanten Versammlung zu zerstreuen und zu verhindern, dass die Versammlungsbehörde allein das mögliche Erscheinen der „Autonomen Nationalisten“ als Anlass für ein Verbot genügen lässt. Daraus kann im konkreten Kontext nicht geschlossen werden, der Beschwerdeführer werde in seiner Eigenschaft als Versammlungsleiter dulden oder fördern, dass die Versammlung die Schwelle der Gewaltanwendung überschreitet. Die Versammlungsbehörde und die Verwaltungsgerichte hätten berücksichtigen müssen, dass der Beschwerdeführer unwidersprochen vorgetragen hat, seit fast zehn Jahren als Versammlungsleiter tätig zu sein und nahezu Hundert

Versammlungen durchgeführt zu haben, ohne dass eine Versammlung unfriedlich verlaufen sei. Das Gegenteil dieser Behauptung ist von den Verwaltungsgerichten nicht festgestellt worden. Des Weiteren hätten die Verwaltungsgerichte den Umstand einbeziehen müssen, dass der Beschwerdeführer die Polizei ermutigt hat, frühzeitig und konsequent von ihren präventiven Kontrollbefugnissen im Vorfeld der geplanten Versammlung Gebrauch zu machen. Die Distanzierung wird auch nicht dadurch entwertet, dass auf einer Internetseite der „Autonomen Nationalisten“ ein Flugblatt des Veranstalters der geplanten Versammlung veröffentlicht wurde, in dem dieser die Anwendung von Gewalt auf Seiten der „Autonomen Nationalisten“ auf der 1. Mai-Versammlung im Jahr 2009 leugnet. Zudem bezieht sich das Flugblatt nicht auf die konkrete Versammlung.

17

e) Ein Versammlungsverbot scheidet aus, solange mildere Mittel nicht ausgeschöpft sind (vgl. BVerfGE 69, 315 <353>). Die Versammlungsbehörde und die Verwaltungsgerichte haben im vorliegenden Fall alternative Methoden der Rechtsgüterkonfliktbewältigung wie beispielsweise versammlungsrechtliche Auflagen oder den frühzeitige und verstärkten Einsatz polizeilicher Vorabkontrollen nicht hinreichend geprüft und mit tragfähiger Begründung ausgeschieden.

18

5. Die Auslagenentscheidung beruht auf § 34a Abs. 3 BVerfGG.

Papier

Eichberger

Masing