

Diese Aufgaben sind für das Bundesverfassungsgericht auf der Grundlage der bisherigen Senatsrechtsprechung und ihrer Akzentuierung in den Entscheidungen der Kammern ohne die Notwendigkeit von Kurskorrekturen oder Weiterentwicklungen in der Dogmatik zu meistern.

Die Versammlungsfreiheit in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

MATHIAS HONG*

Leitentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

1. BVerfG Urteil vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233, 341/81 –, BVerfGE 69, 315 (Brokdorf).
2. BVerfG Beschluss vom 13. April 1994 – 1 BvR 23/94 –, BVerfGE 90, 241 (Holocaust-Leugnung).
3. BVerfG Beschluss vom 24. Oktober 2001 – 1 BvR 1190/90, 2173/93, 433/96 –, BVerfGE 104, 92 (Wackersdorf- und Autobahnblockaden).
4. BVerfG Beschluss vom 23. Juni 2004 – 1 BvQ 19/04 –, BVerfGE 111, 147 (Synagoge Bochum).

Inhalt

	Seite
I. Das Fundament: der Brokdorf-Beschluss	156
1. Gravitationszentrum des Grundrechts: die freie politische Rede	157
2. Gewährleistungsgehalt der Versammlungsfreiheit	158
a) Ausrichtung auf Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung als Element des Versammlungsbegriffs – Wackersdorf-Beschluss und „Love-parade“-Beschluss	158
b) Verhinderungsabsicht und kritische Versammlungsteilnahme	159
c) Zugang zu und Beobachtungen von Versammlungen – Urteil zur automatisierten Kennzeichenerfassung	160
d) Unfriedlichkeit einer Versammlung oder ihrer Teilnehmer	162
aa) Unfriedlichkeit der Versammlung insgesamt (kollektive Unfriedlichkeit)	163
bb) Unfriedlichkeit einzelner Teilnehmer	163
3. Eingriffsschwelle der konkreten und unmittelbaren Gefahr	164
a) Eingriffsschwelle der konkreten und unmittelbaren Gefahr	164
aa) Die drei Elemente der Eingriffsschwelle	165
bb) Bedeutung in der aktuellen Rechtsprechung – insbesondere zu den Schutzgütern des Ansehens der Bundesrepublik Deutschland und der auswärtigen Beziehungen des Bundes	166
b) Bei Auflagen – unmittelbare Gefährdung gleichwertiger Rechtsgüter	169

* Dr. Mathias Hong ist Akademischer Rat an der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg. Vom 1.6.2005 bis 31.5.2008 war er wissenschaftlicher Mitarbeiter a. Z. des Richters des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Hoffmann-Riem, dem er diesen Beitrag widmet, und des Richters des Bundesverfassungsgerichts Prof. Dr. Masing. Für Anregungen, Hinweise und Kritik dankt er Wolfgang Hoffmann-Riem, Gertrude Lübke-Wolff, Matthias Bäcker, Franz Schemmer, Eike Frenzel, Richard Wiedemann und Melanie Hong.

4. Berücksichtigung gefahrenmindernder Wirkungen beschränkender Verfügungen unterhalb der Verbotsschwelle und Störerauswahl	170
5. Das Recht, sich „ohne Anmeldung oder Erlaubnis“ zu versammeln	171
6. Recht auf Ortswahl bei gewalttätigen Ausschreitungen von Minderheiten	172
a) Allgemeine Aussagen des Beschlusses	172
b) Aussagen zu dem konkreten weiträumigen Versammlungsverbot	173
c) Aktuelle Bedeutung – Castor-Transporte und Heiligendamm	174
II. Die Entscheidungen zu demonstrativen Blockadeaktionen	176
1. Konkretisierung der Unfriedlichkeitsschwelle	176
2. Schutzbereichseröffnung und Auswirkungen auf die strafrechtliche Verwerflichkeitsprüfung	178
3. Konstitutive Bedeutung der rechtmäßigen Auflösungsverfügung für den Wegfall der Polizeirechtsfestigkeit	180
III. Rechtmäßigkeit versammlungsrechtlicher Verfügungen als grundrechtliche Voraussetzung für nachträgliche Sanktionen (Rechtmäßigkeitszusammenhang)	182
1. Senats- und Kammerrechtsprechung bis 1998	182
2. Kammerbeschluss von 2007 zum Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte	183
a) Verfassungsmäßigkeit des strafrechtlichen Rechtmäßigkeitsbegriffes nach § 113 Abs. 3 StGB bei situativ bedingten Rechtsfehlern	183
b) Grundrechtsverstoß bei Außerachtlassung wesentlicher Förmlichkeiten oder sonstiger ohne weiteres erkennbarer Eingriffsvoraussetzungen	184
3. Begrenzte Wirkungen rechtmäßiger Verbots-, Auflösungs- oder Ausschlussverfügungen oder des Unfriedlichwerdens einer Versammlung auf den Grundrechtsschutz	185
IV. Fortsetzungsfeststellungsinteresse bei Versammlungsbeschränkungen	187
V. Verhältnis von Meinungs- und Versammlungsfreiheit	188
VI. Das Verbot inhaltsbezogener Versammlungsbeschränkungen unter Berufung auf die öffentliche Ordnung oder auf den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung	193

I. Das Fundament: der Brokdorf-Beschluss

Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Versammlungsfreiheit beginnt mit einer Pionierleistung. Nur selten entwickelt ein Verfassungsgericht die Grundlinien für die Interpretation eines Grundrechtes insgesamt oder aber für wesentliche Bereiche in einer einzigen, maßgebenden Entscheidung. Der Brokdorf-Beschluss vom 14.5.1985 ist eine solche Entscheidung. Er besitzt für die Versammlungsfreiheit einen vergleichbaren Stellenwert wie das Lüth-Urteil für die interpretationsleitende Bedeutung der Meinungsfreiheit bei der Auslegung und Anwendung einfachen Rechts. Der Beschluss erging allerdings vergleichsweise spät. Erst nach einer jahrzehntelangen Phase nahezu¹ vollständigen Schweigens zu diesem Grund-

¹ Vgl. vorangehend lediglich: BVerfGE 57, 29 (Uniformverbot); BVerfG (Vorprüfungsausschuss), Beschlüsse vom: 22.12.1976 – 1 BvR 279/76 –; 1 BvR 280/76 –; 1 BvR 302/76 – und – 1 BvR 306/76 – (zur Aufstellung eines Informationsstandes); 27.4.1982 – 1 BvR 1138/81 – (juris).

recht widmete sich das Bundesverfassungsgericht der Versammlungsfreiheit erstmals in vertiefter Form.² Es entwickelte die Leitlinien der Versammlungsfreiheit unter dem Grundgesetz gleichsam *ab ovo* und traf Grundaussagen, deren Aktualität bis heute ungebrochen ist.

1. Das Gravitationszentrum des Grundrechts: die freie politische Rede

Das gilt zunächst für die Bestimmung des Sinns und Zwecks der Versammlungsfreiheit. Das Bundesverfassungsgericht sah und sieht ihn vor allem in ihrer Bedeutung für den demokratischen Prozess der Meinungsbildung. Der Schutz von Versammlungen als einem Element „ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie“³ kommt danach „auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugute“.⁴ In deutlichem Rückgriff auf Pluralismustheorien geht das Gericht davon aus, solcher Minderheitenschutz liege „im wohlverstandenen Gemeinwohlinteresse, weil sich im Kräfteparallelogramm der politischen Willensbildung im allgemeinen erst dann eine relativ richtige Resultante herausbilden kann, wenn alle Vektoren einigermaßen kräftig entwickelt sind“.⁵ Daneben weist es aber auch auf die „stabilisierende Funktion“ hin, die der Versammlungsfreiheit als „notwendige[r] Bedingung eines politischen Frühwarnsystems“ zukommt.⁶

Diese Deutung des Grundrechts rückt seine demokratische Funktion und damit vor allem die Gewährleistung der Freiheit politischer Rede in und durch Versammlungen in den Mittelpunkt. Der erste Leitsatz des Brokdorf-Beschlusses bringt das in konzentrierter Form zum Ausdruck: „Das Recht des Bürgers, durch Ausübung der Versammlungsfreiheit aktiv am politischen Meinungsbildungsprozess und Willensbildungsprozess teilzunehmen, gehört zu den unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens.“⁷ Die Versammlungsfreiheit dient danach zwar auch der Entfaltung

² Vgl. BVerfGE 69, 315 (344) – wo die erwähnten vorangehenden Entscheidungen als insofern unbeachtlich behandelt werden („In der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung, die sich bislang mit der Versammlungsfreiheit noch nicht befaßt hat, [...]“).

³ BVerfGE 69, 315 (346 f.).

⁴ BVerfGE 69, 315 (343).

⁵ BVerfGE 69, 315 (346). Vgl. etwa *Fraenkel* Historische Vorbelastungen des deutschen Parlamentarismus (1960), in: ders., Deutschland und die westlichen Demokratien, 1992, 23 ff. (34) (Gemeinwohl als „Resultante“ aus dem „Parallelogramm der ökonomischen, sozialen, politischen und ideologischen Kräfte“).

⁶ BVerfGE 69, 315 (347).

⁷ BVerfGE 69, 315 (Leitsatz 1, erster Satz). Dies steht im Einklang mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte zu Art. 11 EMRK, welche die demokratische Bedeutung der Versammlungsfreiheit und das besondere Gewicht politischer Rede („political speech“) betont; vgl. EGMR, Kuznetsov gegen Russland, Urteil vom 23.10.2008, No. 10877/04, § 39 ff., 47 (mit den dortigen w. Nw.).

der individuellen Persönlichkeit,⁸ verkörpert aber „[i]n ihrer Geltung für politische Veranstaltungen“ zugleich eine Grundentscheidung, die in ihrer Bedeutung über den Schutz der Persönlichkeitsentfaltung „hinausreicht“.⁹ Ihr besonderer Schutz beruht, wie das Gericht im Wackersdorf-Beschluss von 2001 bekräftigt hat, „auf ihrer Bedeutung für den Prozess öffentlicher Meinungsbildung in der freiheitlichen demokratischen Ordnung des Grundgesetzes“.¹⁰ Diese Zweckbestimmung des Grundrechtes wirkt sich insbesondere auf der Ebene der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung staatlicher Eingriffe aus. Die Versammlungsfreiheit entfaltet ihre stärksten Wirkungen dort, wo es um kommunikative Beiträge zu Fragen geht, die die Öffentlichkeit berühren. Je stärker der politische Charakter der Versammlung ist, desto höher sind die Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung.¹¹

2. Gewährleistungsgehalt der Versammlungsfreiheit

- a) Ausrichtung auf Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung als Element des Versammlungsbegriffs – Wackersdorf-Beschluss und „Loveparade“-Beschluss

Von dieser Zweckbestimmung der Versammlungsfreiheit hat sich das Bundesverfassungsgericht auch leiten lassen, als es im Wackersdorf-Beschluss von 2001 den Versammlungsbegriff näher eingegrenzt hat. Bereits nach dem Brokdorf-Beschluss schützt Art. 8 GG Versammlungen und Aufzüge als Ausdruck gemeinschaftlicher, auf Kommunikation angelegter Entfaltung „im Unterschied zu bloßen Ansammlungen oder Volksbelustigungen“.¹² Im Wackersdorf-Beschluss hat das Gericht, hieran anknüpfend, entschieden, dass es für das Vorliegen einer „Versammlung“ im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG nicht ausreicht, wenn die Teilnehmer bei ihrer gemeinschaftlichen kommunikativen Entfaltung „durch einen beliebigen Zweck verbunden“ sind.¹³ Die Zusammenkunft muss vielmehr zusätzlich „auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet“ sein.¹⁴

⁸ Vgl. BVerfGE 69, 315 (345).

⁹ BVerfGE 69, 315 (343).

¹⁰ BVerfGE 104, 92 (104) – Wackersdorf- und Autobahnblockade.

¹¹ Vgl. BVerfGE 104, 92 (109 ff.); anders abw. Meinung der Richterin Haas a.a.O., S. 115 (123) („Ohne rechtliche Bedeutung ist es hier, dass die Meinungskundgabe ein die Öffentlichkeit bewegendes Thema betrifft.“). Zum Verhältnis zur Meinungsfreiheit siehe näher noch unten, unter V.

¹² BVerfGE 69, 315 (342 f.).

¹³ BVerfGE 104, 92 (104).

¹⁴ Ebd.

Die Begriffsbestimmung entstammt dem kurz vorher ergangenen Kammerbeschluss zur „Loveparade“ und zur „Fuckparade“.¹⁵ Dort hat das Gericht, von dieser Definition ausgehend, festgestellt, dass Veranstaltungen, die der bloßen Zurschaustellung eines Lebensgefühls dienen oder die als eine auf Spaß und Unterhaltung ausgerichtete öffentliche Massenparty gedacht sind, keine Versammlungen sind.¹⁶ Die rechtliche Beurteilung darf sich danach richten, ob nach dem Gesamtgepräge der Veranstaltung der Spaß-, Tanz- oder Unterhaltungszweck im Vordergrund steht. Bleiben Zweifel, so ist die Veranstaltung wie eine Versammlung zu behandeln.¹⁷ Die verwaltungsgerichtliche Bewertung des Gesamtpräges der beiden konkreten Veranstaltungen ließ das Bundesverfassungsgericht im Rahmen des Eilverfahrens unbeanstandet. Die Würdigung der so genannten Fuckparade durch das Verwaltungsgericht, welches den Versammlungscharakter bejaht hatte, gab es vergleichsweise ausführlich wieder. Im Hinblick auf die gegenteilige Bewertung des Oberverwaltungsgerichts¹⁸ verwies es darauf, dass es dem Bundesverfassungsgericht im Eilverfahren grundsätzlich verwehrt sei, seine Beurteilung an die Stelle derjenigen der Fachgerichte zu stellen. Die vorgenommenen Bewertungen seien „jedenfalls nicht offensichtlich fehlerhaft“; abschließend könne die rechtliche Einordnung „nur im Hauptsacheverfahren geklärt“ werden.¹⁹ Das Bundesverwaltungsgericht hat den damit in das Feld der fachgerichtlichen Bewertung zurückgespielten Ball in seinem 2007 ergangenen Revisionsurteil zur „Fuckparade“ von 2001 aufgenommen.²⁰ Es legte die von dem Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäbe für „gemischte“ Veranstaltungen zugrunde, entwickelte sie zu einem differenzierten, mehrschrittigen Prüfungsprogramm fort und stellte fest, dass sich das Gesamtgepräge der Veranstaltung auf dieser Grundlage nicht zweifelsfrei feststellen lasse, so dass sie in Anwendung der Zweifelsregel als Versammlung zu behandeln sei.²¹

- b) Verhinderungsabsicht und kritische Versammlungsteilnahme

Die auf den demokratischen Prozess der Meinungsbildung ausgerichtete Zweckbestimmung der Versammlungsfreiheit hat auch die Entscheidungen zur Verhinderungsabsicht und zur kritischen Versammlungsteilnahme angeleitet.

¹⁵ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 12.7.2001 – 1 BvQ 28/01 und 1 BvQ 30/01 –, Abs.-Nr. 16 ff. Soweit hier und im Folgenden unter Angabe der „Abs.-Nr.“ zitiert wird, wird auf die auf der Homepage des Bundesverfassungsgerichts (<http://www.bundesverfassungsgericht.de/entscheidungen>) veröffentlichte Fassung des Entscheidungstextes Bezug genommen.

¹⁶ BVerfG, a.a.O., Abs.-Nr. 18.

¹⁷ BVerfG, a.a.O., Abs.-Nr. 25.

¹⁸ BVerfG, a.a.O., Abs.-Nr. 23 f.

¹⁹ BVerfG, a.a.O., Abs.-Nr. 26.

²⁰ BVerwG, Urteil vom 16.5.2007 – 6 C 23/06 –, NVwZ 2007, 1431 ff.

²¹ BVerwG, a.a.O., S. 1432 f., Abs.-Nr. 16 ff.

Art. 8 GG schützt danach auf der einen Seite Personen nicht, die nicht an einer Versammlung teilnehmen, sondern diese durch ihre Einwirkung verhindern wollen.²² In dem entschiedenen Fall hatten nach den fachgerichtlichen Feststellungen 30 bis 40 Personen unter Rufen wie „Lasst uns da rein, die Versammlung wäre gleich beendet!“ und „Wenn wir da reinkommen, hat sich diese Versammlung gleich erledigt!“, versucht, in einen Versammlungsraum zu gelangen, um eine Versammlung von etwa 24 Personen durch Störungen zu verhindern. Ein Verhalten, das nicht darauf zielt, zu kommunizieren, sondern ausschließlich darauf, Kommunikation zu verhindern, ist nicht von Art. 8 Abs. 1 GG geschützt. Auf der anderen Seite sind kommunikativer Widerspruch und Protest gegen das „Mehrheitsthema“ einer Versammlung nicht nur grundrechtlich geschützt, sondern können sogar derselben Versammlung, gegen deren Botschaft sie sich richten, zuzurechnen sein. Nicht jede kritische Teilnahme an einer Versammlung begründet schon eine eigenständige Gegendemonstration. Daher ist die Annahme, schon die Kundgabe einer anderen Meinung begründe eine eigene, gesondert anmeldepflichtige Versammlung, mit der Berücksichtigung von Art. 8 GG unvereinbar.²³ Der Senat hat dies in einem Fall entschieden, in dem der Beschwerdeführer bei einem Umzug zum Golfkrieg unter dem Motto „Frieden ja, aber nicht um jeden Preis“, auf der Schlusskundgebung unter anderem ein Transparent mit der Aufschrift „Kein Blut für Öl“ gehalten hatte.²⁴

c) Zugang zu und Beobachtungen von Versammlungen –
Urteil zur automatisierten Kennzeichenerfassung

Das Recht, sich „zu versammeln“, umfasst nach dem Brokdorf-Beschluss zeitlich nicht nur den kommunikativen Teil der Versammlung selbst. Mit Art. 8 GG sind danach Maßnahmen „unvereinbar“, die „etwa den Zugang zu einer Demonstration durch Behinderung von Anfahrten und schleppende vorbeugende Kontrollen unzumutbar erschweren“. ²⁵ Im Beschluss zur Verhinderungsabsicht hat das Bundesverfassungsgericht, daran anknüpfend, festgestellt, dass das Grundrecht den gesamten Vorgang des Sich-Versammelns einschließlich des Zugangs zu einer sich bildenden Versammlung schützt.²⁶

Das Grundrecht kann nach dem Brokdorf-Beschluss ferner auch durch staatliche Beobachtung und Registrierung berührt sein. So wird es durch Maßnahmen verletzt, die den „staatsfreien unreglementierten Charakter“

²² Vgl. BVerfGE 84, 203 (209).

²³ BVerfGE 92, 191 (202).

²⁴ BVerfGE 92, 191 (192).

²⁵ BVerfGE 69, 315 (349).

²⁶ BVerfGE 84, 203 (209).

durch „exzessive Observationen und Registrierungen“ verändern.²⁷ Der Beschluss verweist hierfür auf die Aussage des Volkszählungs-Urteils, wonach, wer damit rechnet, dass etwa die Teilnahme an einer Versammlung oder einer Bürgerinitiative behördlich registriert wird und ihm dadurch Risiken entstehen können, möglicherweise auf eine Ausübung seiner entsprechenden Grundrechte (Art. 8, 9 GG) verzichten wird.²⁸

Sowohl den Schutz des Zugangs als auch den der Unbeobachtetheit hat das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil zur automatisierten Kfz-Kennzeichenerfassung von 2008 bekräftigt. Aus der Nähe eines geparkten Wagens zu einem Veranstaltungsort oder aus einer Erfassung der Fahrzeuge auf den Zufahrtswegen kann danach etwa die Vermutung abgeleitet werden, dass der Fahrer eine bestimmte Veranstaltung, etwa ein Fußballspiel oder eine Versammlung, aufsucht.²⁹ Die Kennzeichenerfassung kann sich, zu solchen Zwecken eingesetzt, als funktionales Äquivalent eines grundrechtlichen Eingriffs³⁰ in andere grundrechtliche Freiheiten darstellen. Wird etwa die Teilnahme an Versammlungen oder die Beteiligung an einer Bürgerinitiative gezielt notiert, so kann dies verhaltenssteuernde Wirkung entfalten und die ausgeübten Kommunikationsfreiheiten als eingriffsgleiche Maßnahme betreffen.³¹

Es handelt sich nicht um hypothetische Szenarien. Das zeigt der Bericht des baden-württembergischen Datenschutzbeauftragten, auf den das Urteil an dieser Stelle unter anderem verweist.³² Dort sind die Fälle einer Tierchutz- und einer Umweltschutzaktivistin dokumentiert. In der polizeilichen „Arbeitsdatei ‚Politisch motivierte Kriminalität‘“ wurden über die beiden Frauen nicht nur Informationen mit Bezug zu einschlägigen Straftaten gespeichert, sondern auch über ihre Beteiligung an etlichen Versammlungen, die friedlich und ohne Straftaten verlaufen waren. Die detaillierten Angaben über Zeit, Ort, Thematik und Ablauf der Versammlungen wurden offenbar rein prophylaktisch protokolliert, um die anhaltende politische Motivation der Betroffenen zu dokumentieren, ohne dass der Beteiligung der Betroffenen selbst irgendeine davon unabhängige strafrechtliche Relevanz beige-

²⁷ BVerfGE 69, 315 (349).

²⁸ BVerfGE 65, 1 (43). Der Entsendung von Polizeibeamten in eine Versammlung gegen den Willen des Veranstalters wird auf dieser Grundlage eingriffsbegründende Einschüchterungswirkung beigemessen etwa von: BayVGh, Urteil vom 15.7.2008 – 10 BV 07.2143 –, juris Rn. 23 ff.; Hoffmann-Riem Kommunikationsfreiheiten (AK-GG), 2002, Art. 8 Rn. 52 (beide m.N. zur Gegenauffassung).

²⁹ BVerfGE 120, 378 (405 f.).

³⁰ Vgl. zu dieser Kategorie grundrechtlicher Beeinträchtigungen: BVerfGE 113, 63 (76); 116, 202 (222).

³¹ BVerfGE 120, 378 (406).

³² Vgl. 28. Tätigkeitsbericht des Landesbeauftragten für den Datenschutz in Baden-Württemberg, 2007, 18–20.

messen worden wäre.³³ Nach Auskunft der Polizei sollte die Absicht der Betroffenen nachgewiesen werden, „Einfluss auf den demokratischen Willensbildungsprozess zu nehmen“.³⁴ Spätestens seit dem Brokdorf-Beschluss sollte außer Frage stehen, dass eine solche Registrierung nicht nur in die Versammlungsfreiheit eingreift, sondern das Grundrecht jedenfalls dann auch in offenkundiger Weise verletzt, wenn sie, wie allem Anschein nach in diesen Fällen, allein dazu dient, für Zwecke der Verfolgung oder Verhütung anderer strafbarer Tätigkeiten den bloßen Willen der Betroffenen zu dokumentieren, durch friedliche und straflose Versammlungsteilnahmen an der öffentlichen Meinungsbildung teilzuhaben – also gerade jene Zielsetzung, deren ungehinderte Verfolgung die Versammlungsfreiheit vor allem ermöglichen soll.

d) Unfriedlichkeit einer Versammlung oder ihrer Teilnehmer

Der Brokdorf-Beschluss bildet auch nach wie vor die Grundlage für die Beurteilung der Unfriedlichkeit einer Versammlung insgesamt oder ihrer Teilnehmer bei befürchteten Gewalttätigkeiten.

³³ In einem der Einträge über eine Protestaktion der Umweltaktivistin (B) zum Thema „Gegen die Verwendung von Gen-Pflanzen in Lebens- und Futtermitteln“ im März 2006 wird beispielsweise ausgeführt: „Mit einem Banner, einem ca. 2 m hohen Joghurtglas (Durchmesser von ca. 1,50 m) sowie einer ca. 3 m hohen Milchflasche wurde auf die Versammlung aufmerksam gemacht. Außerdem wurde eine themenbezogene Umfrage durchgeführt und Flugblätter von ... verteilt, auf denen u.a. Gründe gegen Gentechnik aufgeführt waren. ... Außerdem werden die Leser der Flugblätter aufgefordert, ihren Supermarkt zu bitten, nur noch Milchprodukte zu verkaufen, die garantiert ohne Gen-Pflanzen im Tierfutter erzeugt werden ...“ (vgl. a.a.O., S. 20). In einem weiteren Eintrag wurde festgehalten, dass bei von B angemeldeten Versammlungen im Februar und im Juli 2006 auf die „Zerstörung des Amazonas-Regenwaldes durch Soja-Anbau“ durch „Papp-Pflanzen/-Bäume“, „Stoffkuscheltiere“ und „Verkleidungsmaterial“ sowie durch einen „überdimensionalen aufblasbaren Jaguar“ hingewiesen worden sei (ebd.).

³⁴ Das Landeskriminalamt verweigerte den Frauen die Auskunft über die gespeicherten Informationen. Auf Nachfrage des Datenschutzbeauftragten führte es zur Begründung aus, zu den „Indizien“, deren Speicherung zulässig sei, gehörten „u.a. Demonstrationen, Verteilen von Flugblättern, Mahnwachen und andere Aktionen, die belegen, dass die Einstellung des Betroffenen auch weiterhin dem Ziel dient, Einfluss auf den demokratischen Willensbildungsprozess zu nehmen“ (vgl. a.a.O., S. 21). Die Erläuterung bezog sich auf das bundesweit geltende „Definitionssystem Politisch motivierte Kriminalität“ des Bundeskriminalamts, wonach politisch motivierte Straftaten unter anderem dann vorliegen, wenn „Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass sie den demokratischen Willensbildungsprozess beeinflussen sollen“ (vgl. ebd.). Das Landeskriminalamt führte weiter aus, bei der Verweigerung der Auskunftserteilung gegenüber der Betroffenen gehe es nicht darum, „taktisches Vorgehen der Polizei vor Ort geheim zu halten, sondern nicht offen darzulegen, dass solche Erkenntnisse als Indizien gespeichert werden“, da die Erfahrung belege, dass die Betroffenen nach Kenntnis der polizeilichen Vorgehensweise ihr Verhalten ändern und dadurch die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung erschweren (ebd.). Die Polizei verwies also selbst auf die abschreckende Wirkung, welche die Kenntnis von der Speicherung für die weitere Grundrechtsausübung der Betroffenen hat – allerdings nicht, um die Unzulässigkeit der Speicherung, sondern um die Notwendigkeit ihrer Geheimhaltung zu begründen.

aa) Unfriedlichkeit der Versammlung insgesamt (kollektive Unfriedlichkeit)

Wenn die Prognose mit hoher Wahrscheinlichkeit ergibt, dass der Veranstalter und sein Anhang Gewalttätigkeiten beabsichtigen oder ein solches Verhalten anderer billigen werden, oder dass eine Versammlung im Ganzen einen gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf nimmt, so wird eine derartige Versammlung als unfriedlich von Art. 8 GG nicht erfasst; ihre Auflösung und ihr Verbot können das Grundrecht nicht verletzen (kollektive Unfriedlichkeit).³⁵ In einem Kammerbeschluss von 2006 bejahte das Bundesverfassungsgericht angesichts der besonderen Umstände des Falles die kollektive Unfriedlichkeit einer Versammlung. Die etwa 60 bis 70 Teilnehmer eines Demonstrationzugs waren nach der polizeilichen Aufforderung, stehen zu bleiben, mit dem gemeinsam skandierten Ruf: „Wir bleiben nicht stehen!“, auf eine von etwa sieben bis neun Beamten gebildete Polizeikette zugestürmt und hatte sie „überrannt“, wobei es auch zu Tötlichkeiten gekommen war. Das Gericht stellte fest, dass dieses gemeinschaftliche Handeln des Demonstrationzugs, der die Kette der weit in der Unterzahl befindlichen Polizeibeamten gewaltsam durchbrochen habe, zu einer kollektiven Unfriedlichkeit der Demonstration geführt habe. Diese sei damit nicht mehr in den Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG gefallen.³⁶ Steht solche kollektive Unfriedlichkeit hingegen nicht zu befürchten, muss der Schutz der Versammlungsfreiheit für die friedlichen Teilnehmer der Versammlung auch dann erhalten bleiben, wenn einzelne Demonstranten oder eine Minderheit Ausschreitungen begehen.³⁷ Andernfalls hätte es die Minderheit in der Hand, Demonstrationen „umzufunktionieren“ und rechtswidrig werden zu lassen; praktisch könnte dann jede Großdemonstration verboten werden, da sich nahezu immer „Erkenntnisse“ über unfriedliche Absichten eines Teils der Teilnehmer beibringen lassen.³⁸

bb) Unfriedlichkeit einzelner Teilnehmer

Aus dem Brokdorf-Beschluss ergibt sich auch, dass für den einzelnen Teilnehmer, der sich unfriedlich verhält, das Abwehrrecht auf ungehinderte weitere Teilnahme an der Versammlung entfällt.³⁹ In dem Senatsbeschluss von 1990 zu einer Hanauer Großdemonstration führte das Bundesverfas-

³⁵ Vgl. BVerfGE 69, 315 (360 f.).

³⁶ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 4.12.2006 – 1 BvR 1014/01 –, Abs.-Nr. 2 f.

³⁷ BVerfGE 69, 315 (361).

³⁸ BVerfGE 69, 315 (361); vgl. auch BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 6.6.2007 – 1 BvR 1423/07 – (Heiligendamm), Abs.-Nr. 38.

³⁹ Vgl. BVerfGE 69, 315 (361) („Würde unfriedliches Verhalten Einzelner für die gesamte Veranstaltung und nicht nur für die Täter zum Fortfall des Grundrechtsschutzes führen [...]“). Siehe aber auch unten, unter III. 3.

sungsgericht aus, dass ein unmittelbar bevorstehender Landfriedensbruch (§ 125 StGB) des Beschwerdeführers seine geplante Teilnahme an der Versammlung „zu einer unfriedlichen machen, ihn also vom Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG ausnehmen“ würde.⁴⁰ Die amtsgerichtlichen Feststellungen stützten jedoch die Prognose eines Landfriedensbruchs nicht, weil das Gericht weder gerichtsbekannte Tatsachen angedeutet, noch konkrete polizeiliche Feststellungen beurteilend und wertend aufgenommen und den Beschwerdeführer auch nicht persönlich angehört, mithin auf jede eigene Tatsachenermittlung verzichtet hatte.⁴¹

3. Eingriffsschwelle der konkreten und unmittelbaren Gefahr

Auf der Ebene der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung von Eingriffen in die Versammlungsfreiheit hat der Brokdorf-Beschluss eine zentrale Weichenstellung vorgenommen, indem er die von Grundrechts wegen gebotene Eingriffsschwelle⁴² bestimmt hat. § 15 Abs. 1 VersG, der immerhin die Schwelle der unmittelbaren, aus erkennbaren Umständen folgenden Gefährdung ausdrücklich normiert, bedarf insoweit der einschränkenden verfassungskonformen Auslegung und Anwendung.⁴³ Auch landesgesetzliche Regelungen zur Beschränkung der Versammlungsfreiheit sind an diesen grundrechtlichen Anforderungen zu messen.

a) Bei Verboten und Auflösungen – unmittelbare Gefährdung wichtiger Rechtsgüter

Verbote und Auflösungen sind danach nur bei einer unmittelbaren, auf erkennbaren Umständen beruhenden Gefährdung wichtiger Gemeinschaftsgüter bei Durchführung der Versammlung zulässig.⁴⁴

⁴⁰ BVerfGE 83, 24 (34) (die Ausführungen erfolgten im Rahmen der Feststellung, dass die Anforderungen an die richterliche Anordnung einer Freiheitsentziehung aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 i.V. mit Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG verletzt waren).

⁴¹ Ebd.

⁴² Vgl. zur jüngeren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zu derartigen Eingriffsschwellen instruktiv: Poscher Eingriffsschwellen im Recht der inneren Sicherheit. Ihr System im Licht der neueren Verfassungsrechtsprechung, Die Verwaltung 41 (2008), 345 ff.

⁴³ Vgl. BVerfGE 69, 315 (352 f., 354, 368); 87, 399 (409); 115, 320 (361); BVerfG, Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats vom: 21.5.1998 – 1 BvR 2311/94 – (Oberbaumbrücke), Abs.-Nr. 25; 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04 –, Abs.-Nr. 20.

⁴⁴ BVerfGE 69, 315 (354) [„nur zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und nur bei einer unmittelbaren, aus erkennbaren Umständen herleitbaren Gefährdung dieser Rechtsgüter“], 368); 87, 399 (409) („unmittelbare Gefährdung“); 115, 320 (361).

aa) Die drei Elemente der Eingriffsschwelle

Diese Eingriffsschwelle ist durch drei Anforderungen gekennzeichnet. Die Gefahr muss – erstens – für wichtige Rechtsgüter bestehen. Verbote und Auflösungen sind „nur zum Schutz wichtiger Gemeinschaftsgüter“ zulässig.⁴⁵ Sie kommen „im wesentlichen nur zum Schutz elementarer Rechtsgüter in Betracht [...], während eine bloße Gefährdung der öffentlichen Ordnung im allgemeinen nicht genügen wird“.⁴⁶ So reichen etwa Belästigungen Dritter, „die sich zwangsläufig aus der Massenhaftigkeit der Grundrechtsausübung ergeben“, im allgemeinen ebenso wenig aus wie bloße verkehrstechnische Gründe, zumal in aller Regel ein Nebeneinander der Straßenbenutzung durch Demonstranten und fließenden Verkehr schon durch Auflagen erreichbar ist.⁴⁷

Zweitens erhöht sich durch das Erfordernis der Unmittelbarkeit der erforderliche Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts gegenüber dem allgemeinen polizeirechtlichen Erfordernis der konkreten Gefahr.⁴⁸ Die Behörde darf „insbesondere bei Erlass eines vorbeugenden Verbotes keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose stellen, zumal ihr bei irriger Einschätzung noch die Möglichkeit einer späteren Auflösung verbleibt“.⁴⁹ Die „unmittelbare Gefährdung“ setzt danach eine konkrete Sachlage voraus, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgüter führt.⁵⁰ Diese Gefährdung muss „bei Durchführung“ der konkreten Versammlung vorliegen; zwischen der Durchführung der Ver-

⁴⁵ BVerfGE 69, 315 (354).

⁴⁶ BVerfGE 69, 315 (353).

⁴⁷ BVerfGE 69, 315 (353). Vgl. auch EGMR, Kuznetsov gegen Russland, Urteil vom 23.10.2008, No. 10877/04, § 44 („any demonstration in a public place inevitably causes a certain level of disruption to ordinary life, including disruption of traffic, and [...] it is important for the public authorities to show a certain degree of tolerance towards peaceful gatherings if the freedom of assembly [...] is not to be deprived of all substance“), sowie die dortigen w.N.

⁴⁸ Vgl. BVerfGE 69, 315 (353) („Durch das Erfordernis der Unmittelbarkeit werden die Eingriffsvoraussetzungen stärker als im allgemeinen Polizeirecht eingeeengt.“).

⁴⁹ BVerfGE 69, 315 (354).

⁵⁰ Vgl. BVerfGE 69, 315 (353) [Eingriffsvoraussetzungen „stärker als im allgemeinen Polizeirecht“ eingeschränkt], 360 [Versammlungsverbot wirft „keine besonderen Probleme auf, wenn die Prognose mit hoher Wahrscheinlichkeit ergibt“, dass Veranstalter und Anhang Gewalttätigkeiten beabsichtigen oder zumindest billigen werden], 362 [vorbeugendes Verbot wegen Ausschreitungen einer gewaltorientierten Minderheit ist nur unter strengen Voraussetzungen statthaft; dazu „gehört eine hohe Wahrscheinlichkeit in der Gefahrenprognose“]; BVerfG, Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats vom: 21.5.1998 – 1 BvR 2311/94 – (Oberbaumbrücke), Abs.-Nr. 25 ff.; 8.12.2001 – 1 BvQ 49/01 –, Abs.-Nr. 8 f.; 1.3.2002 – 1 BvQ 5/02 –, Abs.-Nr. 7; 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04 –, Abs.-Nr. 20.

sammlung und dem Schadenseintritt muss somit ein hinreichend bestimmter Kausalzusammenhang bestehen.⁵¹

Mit dem geforderten hohen Grad der Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts bei Durchführung der konkreten Versammlung sind – drittens – entsprechende Anforderungen an die Aussagekraft der Tatsachengrundlage für die Gefahrenprognose verbunden. Erforderlich ist jeweils eine Gefahrenprognose „im konkreten Fall“, deren Tatsachengrundlage „ausgewiesen werden“ muss.⁵² Wie bei jeder konkreten Gefahr muss das Wahrscheinlichkeitsurteil auf „erkennbaren Umständen“ beruhen, also „auf Tatsachen, Sachverhalten und sonstigen Einzelheiten; bloßer Verdacht oder Vermutungen können nicht ausreichen“.⁵³ Diese Umstände müssen sich zumindest auch auf die konkrete Versammlung beziehen und eine hohe Schadenswahrscheinlichkeit gerade bei deren Durchführung aufweisen.

bb) Bedeutung in der aktuellen Rechtsprechung – insbesondere zu den Schutzgütern des Ansehens der Bundesrepublik Deutschland und der auswärtigen Beziehungen des Bundes

Diese Anforderungen – die Gefährdung „wichtiger“, im wesentlichen nur „elementarer“ Rechtsgüter, die hohe Wahrscheinlichkeit der Schädigung und die Ausweisung einer hinreichend aussagekräftigen konkreten Tatsachengrundlage – haben sich als scharfe Schwerter des Grundrechtsschutzes erwiesen. Das Gericht hat sie nach dem Brokdorf-Beschluss⁵⁴ in etlichen stattgebenden Entscheidungen als in einer auch im Eilverfahren erheblichen Weise missachtet angesehen.⁵⁵ Das Erfordernis einer Gefährdung wichtiger

⁵¹ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 21.5.1998 – 1 BvR 2311/94 –, Abs.-Nr. 25.

⁵² BVerfGE 69, 315 (353) („Erforderlich ist im konkreten Fall jeweils eine Gefahrenprognose. Diese enthält zwar stets ein Wahrscheinlichkeitsurteil; dessen Grundlagen können und müssen aber ausgewiesen werden.“); vgl. auch die Ausführungen zur oberverwaltungsgerichtlichen Entscheidung: BVerfGE 69, 315 (367 f.) („Diese Begründung enthält nicht einmal für die böswilligen Demonstranten konkrete Anhaltspunkte dafür, weshalb diese sich in dem fraglichen Bereich gewalttätig verhalten sollten.“).

⁵³ BVerfGE 69, 315 (353 f.).

⁵⁴ Im Brokdorf-Beschluss selbst attestierte der Erste Senat der oberverwaltungsgerichtlichen Entscheidung wie erwähnt deutliche grundrechtliche Mängel (auch wenn er im Ergebnis offen ließ, ob sie den Anforderungen des Art. 8 GG an eine Eilentscheidung genüge); vgl. BVerfGE 69, 315 (367 f.) (keine ausreichenden Anforderungen an die Gefahrenprognose für Ausschreitungen gegen Personen und Sachen im äußeren Verbotsbereich; Befürchtungen Dritter reichen nicht aus, sondern nur „erkennbare Umstände“ für eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit).

⁵⁵ Vgl. BVerfG, Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats vom: 25.7.1998 – 1 BvQ 11/98 –, Abs.-Nr. 13 (Gefahr von Äußerungsdelikten allein auf Unzuverlässigkeit der Versammlungsleiter wegen Verhaltens bei früheren Versammlungen gestützt, keine Tatsachen, die sich auf die angemeldete Versammlung selbst beziehen); 21.4.2000 – 1 BvQ 10/00 –,

Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit hat namentlich in der Auseinandersetzung um die öffentliche Ordnung oder die freiheitliche demokratische Grundordnung als Verbotsrechtfertigung für rechtsextremistische Versammlungen Aktualität erlangt, auf die gesondert einzugehen sein wird.⁵⁶

Das Bundesverfassungsgericht hat das grundrechtliche Gebot, Versammlungen nur zugunsten „wichtiger“ oder „elementarer“ Schutzgüter zu verbieten oder aufzulösen, ferner in jüngeren Entscheidungen zu Versammlungen bekräftigt, deren Durchführung nach Ansicht der Behörden das Ansehen der Bundesrepublik Deutschland oder die auswärtigen Beziehungen des Bundes beeinträchtigte. Das Gericht hat bislang offen gelassen, ob Versammlungsbeschränkungen überhaupt mit dem Schutz des Ansehens der Bundesrepublik Deutschland im Ausland gerechtfertigt werden können.⁵⁷ Im Beschluss zur Fußball-Weltmeisterschaft 2006 hat es zudem klargestellt, dass sie sich jedenfalls nicht damit begründen lassen, der Inhalt von Meinungsäußerungen, welche nicht im Einklang mit Art. 5 Abs. 2 GG gesetzlich verboten sind, werde zu einer Störung der öffentlichen Sicherheit durch Beeinträchtigung des Ansehens der Bundesrepublik Deutschland führen.⁵⁸ Die Versammlungsbehörde hatte zur Verbotsbegründung unter anderem ausgeführt, Ver-

Abs.-Nr. 17–19 (keine konkreten Indizien für befürchtete Gewalttätigkeiten der Teilnehmer; keine Anhaltspunkte, dass Auflagen oder Einsatz von Ordnungskräften bei der vergleichsweise kleinen Versammlung nicht ausreichen); 18.8.2000 – 1 BvQ 23/00 –, Abs.-Nr. 27–34 (Tarnveranstaltung – Würdigung von Gegenindizien); 1.9.2000 – 1 BvQ 24/00 –, Abs.-Nr. 14 (fehlende Bezeichnung konkreter Tatsachen für Sicherheitsgefährdung); 26.1.2001 – 1 BvQ 8/01 –, Abs.-Nr. 13 ff. (Tarnveranstaltung, Täuschungsabsicht); 1.3.2002 – 1 BvQ 5/02 –, Abs.-Nr. 3–6 (Unzuverlässigkeit eines Versammlungsleiters, u.a. wegen früherer strafrechtlicher Verurteilungen); 11.4.2002 – 1 BvQ 12/02 –, Abs.-Nr. 4 f. (Tarnveranstaltung, Gegenindizien), 6 (unzureichende Tatsachengrundlage für die Gefahr von Teilnehmerstraftaten), 7 (Gefahren durch Reden sind durch Auflagen abzuwenden, Tatsachengrundlage im Übrigen auch hierfür unzureichend); 14.8.2003 – 1 BvQ 30/03 – (Wunsiedel) (BVerfGK 1, 320), Abs.-Nr. 19 (keine Angaben dazu, welche Straftaten von Teilnehmern befürchtet werden; nicht erkennbar, dass Straftaten nicht durch Maßnahmen gegen einzelne Versammlungsteilnehmer bekämpfbar sind); 5.9.2003 – 1 BvQ 32/03 – (Nürnberg) (BVerfGK 2, 1), Abs.-Nr. 29 (fehlende Prüfung von Auflagen zur Vermeidung einer Gefahr für die öffentliche Ordnung), 34 (keine Anhaltspunkte, dass der Gefahr von Äußerungsdelikten nicht zumindest teilweise durch Einsatz von Ordnungskräften entgegengewirkt werden könnte); 9.6.2006 – 1 BvR 1429/06 – (Fußball-Weltmeisterschaft) (BVerfGK 8, 195), Abs.-Nr. 24–30 (hinreichend konkrete Anhaltspunkte weder für die Wahrscheinlichkeit eines gewalttätigen Verlaufs noch für eine Verantwortlichkeit des Beschwerdeführers oder der Versammlungsleitung hierfür); 7.11.2008 – 1 BvQ 43/08 – (Aachen), Abs.-Nr. 17 ff.

⁵⁶ Siehe unten unter VI.

⁵⁷ Vgl. BVerfG, Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats vom: 24.3.2001 – 1 BvQ 13/01 – (deutsch-niederländischer Grenzgang), Abs.-Nr. 31 (a.E.); 9.6.2006 – 1 BvR 1429/06 – (Fußball-Weltmeisterschaft) (BVerfGK 8, 195), Abs.-Nr. 18; 6.6.2007 – 1 BvR 1423/07 – (Heiligendamm), Abs.-Nr. 26.

⁵⁸ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 9.6.2006 – 1 BvR 1429/06 – (Fußball-Weltmeisterschaft) (BVerfGK 8, 195), Abs.-Nr. 18 f.

sammlungen von Rechtsextremisten während der am 9.6.2006 beginnenden Austragung der Fußball-Weltmeisterschaft würden eine nachhaltige Schädigung des Ansehens der Bundesrepublik im Ausland bewirken. Das Ansehen der Bundesrepublik Deutschland in der Weltöffentlichkeit leidet sich jedoch in besonderem Maße aus ihrer freiheitlichen und demokratischen Grundordnung her, für welche auch die in Art. 5 und Art. 8 GG gewährleistete Meinungs- und Versammlungsfreiheit konstitutiv ist. Das hatte das Verwaltungsgericht im Eilverfahren ausgeführt und darin von dem Bundesverfassungsgericht Zustimmung erhalten.⁵⁹ Es lässt sich deshalb nicht rechtfertigen, allein aus der Wahrnehmung dieser Grundrechte durch politische Gruppierungen eine Störung der öffentlichen Sicherheit durch Beeinträchtigung des Ansehens der Bundesrepublik im Ausland herzuleiten.

Im Heiligendamm-Beschluss hat das Bundesverfassungsgericht daneben festgehalten, dass eine Beeinträchtigung des Ansehens der Bundesrepublik Deutschland im Übrigen allenfalls die öffentliche Ordnung als Schutzgut betreffen kann, auf deren Gefährdung im allgemeinen ein Versammlungsverbot nicht gestützt werden kann und auch im dortigen Fall nicht gestützt werden konnte.⁶⁰ Das Gericht hat in demselben Beschluss auch offen gelassen, ob die Beziehungen des Bundes zu auswärtigen Staaten ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit darstellen können.⁶¹ Jedenfalls reicht nicht schon die Befürchtung aus, die Vertreter auswärtiger Staaten könnten Demonstrationen und Kundgebungen als „unfreundlichen Akt“ gegenüber ihren Staaten empfinden, um eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit zu begründen.⁶² Empfindlichkeiten ausländischer Politiker können Beschränkungen der Versammlungsfreiheit nicht rechtfertigen, wenn dadurch der Schutz der Meinungs- und Versammlungsfreiheit in Deutschland beeinträchtigt wird. Diese Rechte sind gerade aus dem besonderen Schutzbedürfnis der Machtkritik erwachsen und finden darin unverändert ihre Bedeutung.⁶³ Der besondere Schutz der Machtkritik ist nicht auf Kritik an inländischen Machtträgern begrenzt.⁶⁴

⁵⁹ BVerfG, a.a.O., Abs.-Nr. 16 („Nach diesem Maßstab tragen – wie das Verwaltungsgericht näher dargelegt hat – die von der Versammlungsbehörde aufgezeigten Gesichtspunkte vorliegend das Versammlungsverbot und die Anordnung seiner sofortigen Vollziehung nicht.“), 18.

⁶⁰ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 6.6.2007 – 1 BvR 1423/07 –, Abs.-Nr. 26.

⁶¹ BVerfG, a.a.O., Abs.-Nr. 26.

⁶² BVerfG, a.a.O., Abs.-Nr. 28.

⁶³ Vgl. für die Meinungsfreiheit: BVerfGE 93, 266 (291); BVerfG, Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats vom: 5.2.1998 – 1 BvR 410/95 –, Abs.-Nr. 17; 29.7.1998 – 1 BvR 287/93 –, Abs.-Nr. 40; 24.5.2006 – 1 BvR 49/00 u.a. –, Abs.-Nr. 44; 15.9.2008 – 1 BvR 1565/05 –, Abs.-Nr. 13.

⁶⁴ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 6.6.2007 – 1 BvR 1423/07 –, Abs.-Nr. 28.

b) Bei Auflagen – unmittelbare Gefährdung gleichwertiger Rechtsgüter

Im Kammerbeschluss zur Oberbaumbrücke von 1998 hat das Bundesverfassungsgericht, an den Brokdorf-Beschluss anknüpfend, entschieden, dass auch die Befugnis des § 15 VersG zum Erlass von „Auflagen“ der verfassungskonformen Auslegung bedarf.⁶⁵ Die maßgebliche Eingriffsschwelle ist danach auch insoweit die unmittelbare Gefährdung der betroffenen Rechtsgüter. Allerdings muss es sich anders als bei Verboten oder Auflösungen nicht stets um wichtige oder elementare Rechtsgüter handeln. Es gilt insoweit vielmehr die allgemeinere Aussage des Brokdorf-Beschlusses, wonach die Versammlungsfreiheit nur dann zurückzutreten hat, wenn eine Güterabwägung ergibt, dass dies zum Schutz „anderer gleichwertiger Rechtsgüter“ notwendig ist.⁶⁶ Die beiden anderen Elemente der Eingriffsschwelle, also die hohe Wahrscheinlichkeit der Schädigung und die Ausweisung einer entsprechend aussagekräftigen konkreten Tatsachengrundlage, bleiben demgegenüber auch für Auflagen unverändert. In einem Kammerbeschluss von 2007 hat das Gericht diese Aussagen zur Eingriffsschwelle bei dem Erlass von Auflagen bekräftigt und unter anderem auch einen Verstoß gegen die grundrechtlichen Prognoseanforderungen festgestellt.⁶⁷ Zu betonen ist, dass das Bundesverfassungsgericht in Eilverfahren Auflagen, anders als Versammlungsverbote,⁶⁸ grundsätzlich nicht auf offensichtliche Grundrechtsverstöße hin überprüft, so dass daraus, dass das Gericht eine Auflage in Eilentscheidungen unbeanstandet lässt, noch nichts für deren Grundrechtskonformität folgt.⁶⁹

Im Einklang mit dem Kammerbeschluss zur Oberbaumbrücke hat das Bundesverfassungsgericht in dem kurz danach ergangenen Senatsbeschluss zur Holocaust-Leugnung von 1998 in § 5 Nr. 4 VersG zwar eine verfassungsgemäße Grundlage auch für eine versammlungsbeschränkende Auflage gesehen, zugleich jedoch festgestellt, es sei „im Lichte des Art. 8 Abs. 1 GG [...] nicht grundsätzlich zu beanstanden“, wenn der Gesetzgeber Straftaten, die bei einer Versammlung „mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten“ seien, zu unterbinden suche.⁷⁰ Vor einer übermäßigen Beschränkung der Versamm-

⁶⁵ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 21.5.1998 – 1 BvR 2311/94 – (Oberbaumbrücke), Abs.-Nr. 25.

⁶⁶ BVerfGE 69, 315 (353).

⁶⁷ Vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04 –, Abs.-Nr. 20, 38–41; vgl. auch BVerfG, Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats vom: 21.3.2007 – 1 BvR 232/04 –, juris Rn. 19; 25.10.2007 – 1 BvR 943/02 –, Abs.-Nr. 39, 45, 54 (keine Gebührenerhebung für versammlungsrechtliche Maßgaben, die schon nicht auf Gefahrenabwehr zielen).

⁶⁸ Vgl. dazu BVerfGE 110, 77 (87 f.); 111, 147 (153).

⁶⁹ Vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04 –, Abs.-Nr. 16, mit den dortigen N.

⁷⁰ BVerfGE 90, 241 (250).

lungsfreiheit schützten die Eingrenzung der Verbotsgründe auf Verbrechen und von Amts wegen zu verfolgende Vergehen sowie der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.⁷¹ Den „Gefahren für die Meinungsfreiheit“, die damit verbunden seien, dass sich die Vorschrift „nicht im Bereich nachträglicher Sanktionen durch die Gerichte, sondern im Bereich präventiver Verbote durch die Behörden“ bewege, lasse sich „dadurch begegnen, dass an die Gefahrenprognose strenge Anforderungen gestellt“ würden „und die Strafbarkeit der Äußerungen nach dem Stand der Rechtsprechung nicht zweifelhaft sein“ dürfe.⁷² Dementsprechend ist das Bundesverfassungsgericht in zwei versammlungsrechtlichen Eilbeschlüssen von 2001 und 2002 davon ausgegangen, dass bei dem Erlass von Rednerverboten die Äußerungsdelikte, deren Begehung verhindert werden soll, mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sein müssen.⁷³

4. Berücksichtigung gefahrenmindernder Wirkungen beschränkender Verfügungen unterhalb der Verbotsschwelle und Störerauswahl

Verbot oder Auflösung setzen als ultima ratio voraus, dass das mildere Mittel der Auflagenerteilung ausgeschöpft wird.⁷⁴ Behörden und Gerichte haben daher zu berücksichtigen, ob sich die Gefahr durch beschränkende Verfügungen unterhalb der Verbotsschwelle reduzieren lässt. Eine Missachtung dieser grundrechtlichen Maßgabe hat das Bundesverfassungsgericht mehrfach feststellen müssen.⁷⁵

Wenn Störungen lediglich von Außenstehenden (Gegendemonstrationen, Störergruppen) ausgehen, ist der Staat durch das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit gehalten, behördliche Maßnahmen primär gegen die Störer zu richten,⁷⁶ sofern nicht ausnahmsweise die besonderen Voraussetzungen des

⁷¹ BVerfGE 90, 241 (250).

⁷² BVerfGE 90, 241 (251). Zur Verhältnisbestimmung von Meinungs- und Versammlungsfreiheit in diesem Beschluss siehe näher noch unten, unter IV.

⁷³ Vgl. BVerfG, Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats vom: 8.12.2001 – 1 BvQ 49/01 –, Abs.-Nr. 8 f. (Rednerverbot durch verwaltungsgerichtliche Maßgabe, fehlende Anhaltspunkte, dass Straftaten „mit hoher Wahrscheinlichkeit“ zu erwarten sind); 1.3.2002 – 1 BvQ 5/02 –, Abs.-Nr. 7 (Voraussetzungen für ein Rednerverbot durch Auflage nicht gegeben, nicht ersichtlich, dass „mit hoher Wahrscheinlichkeit strafbare Äußerungen des Redners zu erwarten sind“).

⁷⁴ BVerfGE 69, 315 (353).

⁷⁵ Vgl. BVerfGE 69, 315 (368) („Von der Prüfung, ob nicht ein auf die Umgebung des Bauplatzes beschränktes Verbot zum Schutz der öffentlichen Sicherheit ausreichend gewesen wäre, lenken die Erwägungen des Gerichts über Unruhe und Befürchtungen in der Bevölkerung und über die mangelnde Eignung der Wilstermarsch für Großdemonstrationen ab.“); BVerfG, Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats vom: 18.8.2000 – 1 BvQ 23/00 –, Abs.-Nr. 40 (Wirkung zeitlicher und örtlicher Begrenzung); 1.9.2000 – 1 BvQ 24/00 –, Abs.-Nr. 17 (Wirkung geänderter Streckenführung).

⁷⁶ BVerfGE 69, 315 (360 f.).

so genannten polizeilichen Notstandes vorliegen.⁷⁷ Auch dieser Grundsatz hat in Kammerentscheidungen häufig Bekräftigung erfahren.⁷⁸ Der Staat darf danach insbesondere nicht dulden, dass friedliche Demonstrationen einer bestimmten politischen Richtung durch gewalttätige Gegendemonstrationen verhindert werden. So ist Gewalt von „links“ keine verfassungsrechtlich hinnehmbare Antwort auf eine Bedrohung der rechtsstaatlichen Ordnung von „rechts“.⁷⁹

5. Das Recht, sich „ohne Anmeldung oder Erlaubnis“ zu versammeln

Art. 8 Abs. 1 GG gewährleistet das Recht, sich „ohne Anmeldung oder Erlaubnis“ zu versammeln. Die Erlaubnisfreiheit von Versammlungen wird trotz des deutlichen Wortlautes des Art. 8 Abs. 1 GG gelegentlich in Entscheidungen verkannt, in denen den Betroffenen vorgehalten wird, sie hätten an einer „nicht genehmigten“ Versammlung teilgenommen.⁸⁰ Das Recht auf anmeldefreie Versammlung kann zwar nach Art. 8 Abs. 2 GG für Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt, jedoch nicht gänzlich außer Geltung gesetzt werden.⁸¹ Die Anmeldepflicht des § 14 VersG entfällt daher nach dem Brokdorf-Beschluss in verfassungskonformer Auslegung der Vorschrift für Spontanversammlungen, „die sich aus aktuellem Anlass augenblicklich bilden“.⁸² In seinem Beschluss zu Eilversammlungen hat der Senat dies allerdings eingengt. Spontanversammlungen sind danach nur solche, die sich aus einem momentanen Anlass „ungeplant und ohne Veranstalter“ entwickeln.⁸³ Bei Eilversammlungen, die im Unterschied dazu zwar geplant sind und einen Ver-

⁷⁷ Ebd.

⁷⁸ Vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 10.5.2006 – 1 BvQ 14/06 –, Abs.-Nr. 9, mit den dortigen Nw. der vorangehenden Kammerrechtsprechung.

⁷⁹ Vgl. BVerfG, Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats vom 18.8.2000 – 1 BvQ 23/00 –, Abs.-Nr. 41, und vom 10.5.2006 – 1 BvQ 14/06 –, Abs.-Nr. 10.

⁸⁰ Es handelt sich zumeist um Entscheidungen aus der ordentlichen Gerichtsbarkeit; vgl. BVerfGE 92, 191 (192, 202) („hätte das Amtsgericht nicht außer Acht lassen dürfen, dass Versammlungen keiner Genehmigung bedürfen“); BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 6.4.1990 – 1 BvR 958/88 –, juris Rn. 4, 12 f.; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 30.4.2007 – 1 BvR 1090/06 –, Abs.-Nr. 10 („führte das Oberlandesgericht unter anderem aus, eine Genehmigung nach dem Versammlungsgesetz habe [...] nicht vorgelegen“).

⁸¹ Vgl. BVerfGE 69, 315 (350 f.) (die dortige Aussage, dass dieses Recht „nicht gänzlich für bestimmte Typen von Veranstaltungen“ außer Geltung gesetzt werden dürfe, ist nach dem Kontext offenkundig zu stark – da die Verfassungsmäßigkeit des gesetzlichen Anmeldeerfordernisses für alle anderen „Typen“ von Versammlungen als Spontanversammlungen nicht in Frage gestellt wird).

⁸² BVerfGE 69, 315 (350).

⁸³ BVerfGE 85, 69 (75).

anstalter haben, aber ohne Gefährdung des Demonstrationszwecks nicht unter Einhaltung der 48-Stunden-Frist des § 14 VersG angemeldet werden können, soll das Anmeldeerfordernis nicht ganz entfallen, sondern lediglich das Fristerfordernis zu lockern sein. Solche Versammlungen sind danach anzumelden, sobald die Möglichkeit dazu besteht.⁸⁴ Die grundsätzliche Gewährleistung der Anmeldefreiheit wirkt sich auch im Rahmen des § 15 Abs. 1 VersG aus. Eine Verletzung der gesetzlichen Anmeldepflicht begründet als solche noch keine Gefahr von hinreichendem Gewicht, um ein Verbot oder eine Auflösung rechtfertigen zu können.⁸⁵

6. Recht auf Ortswahl bei gewalttätigen Ausschreitungen von Minderheiten

Von anhaltender Aktualität sind auch die Aussagen des Brokdorf-Beschlusses zur Beeinträchtigung des Rechtes auf Ortswahl durch weiträumige Versammlungsverbote. Das zeigen namentlich die 2007 ergangenen Entscheidungen zum Sternmarsch auf den G8-Gipfel von Heiligendamm,⁸⁶ die in Ausgangslage und verfassungsrechtlicher Problematik weitreichende Parallelen zum Brokdorf-Beschluss aufweisen. Wie in Heiligendamm ging es auch in Brokdorf um ein weiträumiges, mehrtägiges Verbot von Versammlungen, durch das ein symbolträchtiger Ort, auf den der politische Protest zielte, weiträumig von Versammlungen abgeschottet werden sollte. Verbieten wurde dort durch Allgemeinverfügung jede gegen das geplante Kernkraftwerk gerichtete Demonstration am Baugelände sowie in einem etwa 210 km² umfassenden Gebiet der Wilstermarsch.⁸⁷ In beiden Fällen gab das in erster Instanz angerufene Verwaltungsgericht dem Begehren um Eilrechtsschutz teilweise statt und ließ die Versammlung näher an den symbolhaltigen Ort heranrücken. Hingegen stellte das Oberverwaltungsgericht jeweils den status quo ante der sofortigen Vollziehbarkeit des weiträumigeren Verbotes wieder her.

a) Allgemeine Aussagen des Beschlusses

Der Brokdorf-Beschluss hat zum einen die bekannten allgemeinen Aussagen zum Schutz des Selbstbestimmungsrechtes auch über den Ort der Ver-

⁸⁴ Ebd.

⁸⁵ Vgl. BVerfGE 69, 315 (351); siehe auch EGMR, Kuznetsov gegen Russland, Urteil vom 23.10.2008, No. 10877/04, § 43 („a merely formal breach of the notification time-limit was neither relevant nor a sufficient reason for imposing administrative liability on the applicant“; „the freedom to take part in a peaceful assembly is of such importance that a person cannot be subjected to a sanction – even one at the lower end of the scale of disciplinary penalties – for participation in a demonstration which has not been prohibited, so long as this person does not himself commit any reprehensible act on such an occasion“).

⁸⁶ BVerfG, Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats vom: 6.6.2007 – 1 BvR 1423/07 – (Eilentscheidung); 19.7.2007 – 1 BvR 1423/07 – (Hauptsache- und Auslagenentscheidung).

⁸⁷ BVerfGE 69, 315 (321).

sammlung⁸⁸ sowie dazu getroffen, dass die Befürchtung gewalttätiger Ausschreitungen einer gewaltorientierten Minderheit ein vorbeugendes Verbot allenfalls unter strengen grundrechtlichen Voraussetzungen als „ultima ratio“ rechtfertigt. Ein solches Verbot setzt eine hohe Wahrscheinlichkeit in der Gefahrenprognose sowie die Ausschöpfung aller milderer Mittel, namentlich räumlicher Beschränkungen, voraus.⁸⁹ Bevorzugt ist eine nachträgliche Auflösung zu erwägen, die dem Veranstalter den Vorrang bei der Isolierung unfriedlicher Teilnehmer belässt.⁹⁰

b) Aussagen zu dem konkreten weiträumigen Versammlungsverbot

Bei diesen abstrakten Grundsätzen blieb der Beschluss jedoch, was heute vergleichsweise wenig beachtet wird, keineswegs stehen. Er traf vielmehr auch zu dem konkreten damaligen Verbot zwei Aussagen. Einerseits ließ das Bundesverfassungsgericht die beiden verwaltungsgerichtlichen Eilentscheidungen unbeanstandet, soweit sie die sofortige Vollziehbarkeit des Versammlungsverbotes in dessen „innerem“ Bereich aufrechterhielten. Dort waren in einer Entfernung zwischen etwa 4,5 km bis 9 km vom Bauplatz Straßensperren vorbereitet worden. Hinzu kam ein Sicherheitsabstand vor den Straßensperren von maximal 100 Metern.⁹¹ Das Bundesverfassungsgericht führte aus, die Prognose von Gewalttaten einer Minderheit habe auf erkennbaren Umständen beruht und sei im Übrigen später dadurch bestätigt worden, dass es tatsächlich zu Ausschreitungen gekommen sei.⁹² Auf der anderen Seite hielt das Gericht für den „äußeren“ Verbotsbereich fest, dass Verbote von Großdemonstrationen „nach dem inzwischen gewonnenen Erkenntnisstand verfassungsrechtlich künftig schwerlich gebilligt werden“ könnten, „wenn sie in dem Umfang und mit der Begründung angeordnet werden wie im vorliegenden Fall.“⁹³ Das Oberverwaltungsgericht habe keine ausreichen-

⁸⁸ BVerfGE 69, 315 (343) („Selbstbestimmungsrecht über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt“); vgl. auch BVerfGE 69, 315 (368) („die Erwägung, eine Demonstration mit lokalem Bezug in irgendein Stadion zu verlegen, lässt den schon vom Verwaltungsgericht betonten Zusammenhang zwischen Demonstrationsanlass und Demonstrationsort außer acht“), sowie den Vortrag der Beschwerdeführer, dem das Gericht im Ergebnis weitgehend recht gab: BVerfGE 69, 315 (323) („Das Grundrecht schütze grundsätzlich auch die Befugnis, sich dort zu versammeln, wo die Veranstalter es für wünschenswert hielten; dabei sei es naheliegend, dass eine Demonstration von Kernkraftgegnern am Bauplatz des Kraftwerks oder zumindest in größtmöglicher Nähe angestrebt werde. [...] Ein Versammlungsverbot für die gesamte Region sei [...] zu weitgehend, da sich aus den vorliegenden Unterlagen für Ausschreitungen an anderen Orten keine Anzeichen ergäben.“).

⁸⁹ BVerfGE 69, 315 (362).

⁹⁰ Vgl. BVerfGE 69, 315 (362).

⁹¹ Vgl. BVerfGE 69, 315 (322 f.).

⁹² BVerfGE 69, 315 (365 f.).

⁹³ BVerfGE 69, 315 (367).

den Anforderungen an die Gefahrenprognose gestellt, obwohl das Verwaltungsgericht ausdrücklich festgestellt habe, es fehlten ausreichende Anhaltspunkte dafür, dass es in diesem Gebiet zu Ausschreitungen gegen Personen und Sachen kommen werde.⁹⁴ Insgesamt spreche „manches dafür“, dass „erhebliche Bedenken“ gegen die Rechtmäßigkeit des „ungewöhnlich weitreichenden Verbotes“ bestünden, welches „das Grundrecht der Versammlungsfreiheit auch für die große Mehrzahl der friedlichen Demonstranten für mehrere Tage in einem Gebiet von etwa 210 km² praktisch außer Geltung“ gesetzt habe.⁹⁵

c) Aktuelle Bedeutung – Castor-Transporte und Heiligendamm

Mit diesen Aussagen hat das Bundesverfassungsgericht einerseits den Weg für die grundsätzliche Anerkennung der Verfassungsmäßigkeit auch vergleichsweise weiträumiger und über mehrere Tage erstreckter Versammlungsverbote gebahnt. So hat das Bundesverfassungsgericht 2001 den „Verbotskorridor“ entlang der Bahnstrecke für einen Castor-Transport zumindest im Eilverfahren unbeanstandet gelassen.⁹⁶ Andererseits hat der Brokdorf-Beschluss mit seinen Bedenken gegenüber dem „äußeren“ Verbotsbereich auch deutlich gemacht, dass an derartige Verbote strenge Prognoseanforderungen zu stellen sind, aufgrund derer sich jedenfalls eine räumliche Verkleinerung des Verbotsbereichs als von Verfassungen wegen geboten erweisen kann.

Diese sichtlich auf die Herstellung praktischer Konkordanz bedachte Linie prägt auch den Eilbeschluss von 2007 zum Heiligendammer Sternmarsch.⁹⁷ Das dortige Verbot erfasste einerseits einen „inneren“ Bereich um den Tagungsort des G8-Gipfels herum, der durch einen 12,5 km langen und 2,50 m hohen Sperrzaun abgesperrt war (Verbotszone I). Darüber hinaus

⁹⁴ BVerfGE 69, 315 (367).

⁹⁵ BVerfGE 69, 315 (368). Der Senat ließ die Frage, ob es gleichwohl „noch hinzunehmen“ sein könnte, dass das Oberverwaltungsgericht das Verbot „bei summarischer Prüfung als rechtmäßig beurteilt“ habe, weil „wesentliche Erkenntnisse zur friedlichen Durchführung von Großdemonstrationen erst später gewonnen worden“ seien und „auch von den Initiatoren der Brokdorf-Demonstration mehr hätte erwartet werden können, um deren friedlichen Ablauf zu gewährleisten“, nur deshalb offen, weil die erstinstanzlichen Entscheidungen unabhängig davon nicht zum Nachteil der Beschwerdeführer hätten geändert werden dürfen; nach der damaligen Fassung des § 80 Abs. 6 Satz 2 VwGO waren verwaltungsgerichtliche Entscheidungen unanfechtbar, soweit sie Anträgen auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsmittels stattgegeben hatten (vgl. BVerfGE 69, 315 [368 ff.]).

⁹⁶ BVerfG, Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats vom 26.3.2001 – 1 BvQ 15/01 – und 1 BvQ 16/01, Abs.-Nr. 17 ff., 22–24.

⁹⁷ Vgl. auch die Würdigung der Entscheidung als Beitrag zur Stärkung der Versammlungsfreiheit im Rahmen der europäischen Diskussion bei *Youngs* G8 protests: controlling the right to demonstrate, European Public Law (14), 2008, 69–80.

betrifft es einen dem vorgelagerten „äußeren“ Verbotsbereich, 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 erstreckte (Verbotszone II). In seinem Eilbeschluss bekräftigte das Bundesverfassungsgericht, dass die Versammlungsfreiheit das Interesse des Veranstalters schützt, durch eine möglichst große Nähe zu einem symbolhaltigen Ort auf einen Beachtungserfolg nach seinen Vorstellungen zu zielen.⁹⁸ Der weiträumige Verbotsbereich, der Versammlungen unter Nutzung des Symbolgehalts der besonderen Nähe zum Ort des G8-Gipfels ausschloss, verlangte daher hinreichend schwerwiegende Gefahren für die öffentliche Sicherheit.

Bei der Beurteilung des Versammlungsverbotes auf dieser Grundlage verfuhr das Bundesverfassungsgericht ganz ähnlich wie im Brokdorf-Beschluss. Auf der einen Seite hielt es das Verbot im inneren Bereich für tragfähig. Das Ziel, die Durchführung des G8-Gipfels als einer Veranstaltung des Staates zu sichern sowie Leib und Leben der Teilnehmer und anderer Personen zu schützen, rechtfertigte es aus seiner Sicht, den Sicherheitszaun aufzurichten und so einen „Schutzraum in der Nähe des Ortes des G8-Gipfels“ zu schaffen (Verbotszone I).⁹⁹ Hingegen vermisste das Gericht für den äußeren Verbotsbereich der „Verbotszone II“ eine hinreichende Rechtfertigung. In das behördliche „Sicherheitskonzept“, auf welches sich das Verbot stützte, war nach dem Kenntnisstand des Eilverfahrens das grundrechtliche Interesse an einem Protest „in wirklich sichtbarer Form“ – den die Bundeskanzlerin im Vorfeld der Tagung in einer Pressekonferenz mit dem russischen Präsidenten noch als gewährleistet bezeichnet hatte –¹⁰⁰ in keiner Weise eingeflossen. Der Verweis auf das Sicherheitskonzept reichte daher nicht, um das weitergehende Verbot zu rechtfertigen. Es bedurfte einer die konkreten Umstände einbeziehenden Prüfung der Verhältnismäßigkeit im Einzelfall, an der es jedoch fehlte (Abwägungsausfall).¹⁰¹

⁹⁸ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 6.6.2007 – 1 BvR 1423/07 – (Heiligendamm), Abs.-Nr. 23 (unter Verweis auf BVerfGE 69, 315 [323, 365]).

⁹⁹ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 6.6.2007 – 1 BvR 1423/07 – (Heiligendamm), Abs.-Nr. 30 („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.“).

¹⁰⁰ „Im Zusammenhang mit dem G8-Gipfel in Heiligendamm wird es sehr, sehr große Demonstrationen geben von Tausenden und Abertausenden friedlichen Demonstranten. [...] [F]riedliche Demonstrationen in sehr, sehr großem Umfang sind bei uns möglich, und sie werden auch zum G8-Gipfel in wirklich sichtbarer Form stattfinden.“ (Hervorh. weggelassen) (Pressekonferenz von Bundeskanzlerin *Merkel*, Präsident *Putin* und EU-Kommissionspräsident *Barroso* in Wolshski Utjos, 18.5.2007, Mitschrift, http://www.bundesregierung.de/nn_1516/Content/DE/Mitschrift/Pressekonferenzen/2007/05/2007-05-18-pk-bk-putin-samara.html, Abruf: 31.1.2009).

¹⁰¹ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 6.6.2007 – 1 BvR 1423/07 –, Abs.-Nr. 36.

Die mit dem Eilantrag verbundene Verfassungsbeschwerde war daher nach Maßgabe der im Eilverfahren möglichen Prüfung begründet, bis sich das Interesse an der Durchführung der Versammlung durch Ablauf des Versammlungstermins erledigte. Dementsprechend sprach das Bundesverfassungsgericht den Beschwerdeführern später die Erstattung der Auslagen für das Verfassungsbeschwerdeverfahren zu.¹⁰² Das Gericht hat im Eilverfahren lediglich die Frage offen gelassen, ob die Begründetheit der Verfassungsbeschwerde auch „offensichtlich“ war, ob also das Urteil, dass Art. 8 GG verletzt war, sogar jenes besondere Maß an Sicherheit und Eindeutigkeit aufwies, dass es ausnahmsweise erlaubt, die Stattgabe im Eilverfahren auf die Beurteilung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache zu stützen.¹⁰³ Dass dies offenbleiben konnte, lag an den nachträglich eingetretenen Ereignissen, insbesondere den gewalttätigen Ausschreitungen in Rostock. Diese ließen zumindest nach den damaligen polizeilichen Angaben, die das Gericht als nicht offensichtlich fehlerhaft zugrunde zu legen hatte, Gewalttätigkeiten auch bei dem Sternmarsch befürchten, so dass es sich im Rahmen der gebotenen zukunftsgerichteten Folgenbewertung gehindert sah, dem Eilantrag stattzugeben.¹⁰⁴

II. Die Senatsentscheidungen zu demonstrativen Blockadeaktionen

Eine Reihe vieldiskutierter Senatsentscheidungen hatte sich mit dem grundrechtlichen Schutz demonstrativer Blockadeaktionen auseinanderzusetzen. Einen Schwerpunkt dieser Entscheidungen, auf den hier nicht einzugehen ist, bildet die Frage, ob die strafgerichtliche Auslegung des Nötigungsparagraphen (§ 240 StGB) mit dem Bestimmtheitsgebot aus Art. 103 Abs. 2 GG vereinbar ist. Daneben befassen sich die Entscheidungen jedoch auch mit dem kommunikationsgrundrechtlichen Schutz derartiger Blockaden.¹⁰⁵

1. Konkretisierung der Unfriedlichkeitsschwelle

Das Bundesverfassungsgericht hat einerseits bald klargestellt, dass solche Blockadeaktionen jedenfalls nicht als „unfriedlich“ schon aus dem Schutzbereich der Versammlungsfreiheit herausfallen,¹⁰⁶ unabhängig davon, ob sie

¹⁰² BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 19.7.2007 – 1 BvR 1423/07 –, Abs.-Nr. 4.

¹⁰³ Vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 6.6.2007 – 1 BvR 1423/07 – Abs.-Nr. 16, 37; vgl. zu diesem Maßstab BVerfGE 110, 77 (87 f.); 111, 147 (153).

¹⁰⁴ Vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 6.6.2007 – 1 BvR 1423/07 – Abs.-Nr. 37 ff.; 19.7.2007 – 1 BvR 1423/07 –, Abs.-Nr. 5.

¹⁰⁵ Die Ausnahme bildet insoweit BVerfGE 92, 1 – Großengstingen, wo sich der Senat ausschließlich zu Art. 103 Abs. 2 GG verhält.

¹⁰⁶ BVerfGE 73, 206 (248 f.) – Murlangen.

strafrechtlich schon als „Gewalt“ im Sinne von § 240 StGB beurteilt werden dürfen – wie es dem früheren, „weiten“ Gewaltbegriff noch entsprach, dessen Unvereinbarkeit mit Art. 103 Abs. 2 GG das Bundesverfassungsgericht dann im Großengstingen-Beschluss von 1995 feststellte.¹⁰⁷ Im Brokdorf-Beschluss hatte das Gericht festgehalten, dass sich ein Versammlungsteilnehmer „jedenfalls dann“ unfriedlich verhält, wenn er Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen begeht.¹⁰⁸ Die Blockade-Entscheidungen haben geklärt, dass sich der Begriff der Unfriedlichkeit darauf im wesentlichen auch beschränkt. Art. 8 Abs. 1 GG bewertet die Unfriedlichkeit in gleicher Weise wie das Mitführen von Waffen.¹⁰⁹ Unfriedlich ist ein Verhalten deshalb erst, wenn Handlungen von einiger Gefährlichkeit wie etwa aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen oder sonstige Gewalttätigkeiten stattfinden, nicht schon, wenn es zu Behinderungen Dritter kommt, seien diese auch gewollt und nicht nur in Kauf genommen.¹¹⁰ Auch Sitzblockaden genießen daher den Schutz der Versammlungsfreiheit.¹¹¹ Ebenso führt eine Blockade durch Anketten von Demonstranten an ein Zufahrtstor nicht zu der so umschriebenen Gefährlichkeit für Personen oder Sachen und damit zur Unfriedlichkeit im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG.¹¹² Eine Kammerentscheidung von 2007 hat dementsprechend festgehalten, dass der Beschwerdeführer die Schwelle zur Unfriedlichkeit nicht schon dadurch überschritt, dass er ein Megaphon, welches ihm weggenommen werden sollte, umklammert hielt und sich gegen seinen Abtransport aus der Versammlung zum Polizeifahrzeug sträubte. Der Beschwerdeführer wollte dadurch seinen Willen zur weiteren Teilnahme an der Versammlung durchsetzen, nicht aber den Charakter der bis dahin friedlichen Versammlung oder seiner auf die Erfüllung des Versammlungszwecks gerichteten Handlungen ändern.¹¹³

¹⁰⁷ Das Murlangen-Urteil von 1986 ließ den weiten Gewaltbegriff noch (mit vier zu vier Stimmen) unbeanstandet (vgl. BVerfGE 73, 206 [233 ff.]). Der Großengstingen-Beschluss revidierte dies (mit fünf zu drei Stimmen) (BVerfGE 92, 1 [14 ff.]) und wurde darin durch den Wackersdorf-Beschluss von 2001 bestätigt (insoweit mit sieben Stimmen gegen eine Stimme) (vgl. BVerfGE 104, 92 [101–103], sowie – erst recht – abw. Meinung der Richterin Jaeger und des Richters Bryde, BVerfGE 104, 92; 124 f.).

¹⁰⁸ BVerfGE 69, 315 (360).

¹⁰⁹ BVerfGE 73, 206 (248); 104, 92 (106) – Wackersdorf- und Autobahnblockade.

¹¹⁰ Vgl. BVerfGE 73, 206 (248); 87, 399 (406); 104, 92 (106).

¹¹¹ BVerfGE 87, 399 (406).

¹¹² BVerfGE 106, 92 (106).

¹¹³ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 30.4.2007 – 1 BvR 1090/06 –, Abs.-Nr. 23.

2. Schutzbereichseröffnung und Auswirkungen auf die strafrechtliche Verwerflichkeitsprüfung

Seit dem Mutlangen-Urteil ist andererseits auch geklärt, dass Art. 8 GG nicht etwa deshalb, weil sein Schutzbereich eröffnet ist, auch eine Einstufung jeglicher Blockadeaktionen als rechtmäßig verlangt. In Abgrenzung von solchen Drittbehinderungen, die sozial-adäquate Nebenfolgen rechtmäßiger Demonstrationen darstellen und die nach dem Brokdorf-Beschluss grundsätzlich zulässig sein müssen, hielt das Urteil – im Wege eines klassischen „distinguishing“ – fest, daran fehle es, wenn die Behinderung Dritter nicht nur als Nebenfolge in Kauf genommen, sondern beabsichtigt werde, um die Aufmerksamkeit für das Demonstrationsanliegen zu erhöhen.¹¹⁴ Die Versammlungsfreiheit verwehrt es dem Staat also nicht von vornherein, für die Verhinderung solcher demonstrativen Blockaden Sorge zu tragen, indem er sie verbietet und das Verbot durchsetzt. Auf der anderen Seite fallen nach dem Mutlangen-Urteil derartige Blockaden zu demonstrativen Zwecken nicht schon aus dem Schutzbereich des Art. 8 GG heraus. Ihr Verbot greift daher in die Versammlungsfreiheit ein und ist nur zulässig, wenn bei seinem Erlass der Bedeutung des Grundrechts Rechnung getragen worden ist.¹¹⁵ Daran geht die Auffassung der vier die Entscheidung tragenden Richter im Beschluss zur Startbahn West vorbei, der Beschwerdeführer könne sich für seinen Demonstrationsaufruf auf Art. 8 GG schon „nicht [...] berufen“, weil Art. 8 GG nach dem Brokdorf-Beschluss Blockaden zu Protestzwecken nicht rechtfertige.¹¹⁶ Im Wackersdorf-Beschluss hat der Senat demgegenüber nochmals klargestellt, dass gerade der demonstrative, symbolische Einsatz einer Blockade zur Erhöhung der Aufmerksamkeit für das Versammlungsanliegen, wie im Falle der Wackersdorf-Blockade, die Schutzwirkungen des Art. 8 GG auslöst.¹¹⁷ Die Grenze des Schutzbereiches des Art. 8 GG wird

¹¹⁴ BVerfGE 73, 206 (250).

¹¹⁵ Vgl. auch zu einer Mahnwache vor einem Gerichtsgebäude: EGMR, Kuznetsov gegen Russland, Urteil vom 23.10.2008, No. 10877/04, § 44 („the Court is not satisfied that the alleged obstruction of passage, especially in the circumstances where the applicant gave evidence of his flexibility and readiness to cooperate with the authorities, was a relevant and sufficient reason for the interference“).

¹¹⁶ BVerfGE 82, 236 (264).

¹¹⁷ BVerfGE 104, 92 (104 f.). Unklar ist in diesem Punkt das Sondervotum der Richterin Haas. Es führt einerseits aus, die „gezielte Gewaltausübung“ (als welche es die Anketzung einstuft) zur Erregung von Aufmerksamkeit sei „durch Art. 8 Abs. 1 GG nicht geschützt“ (BVerfGE 104, 92; abw. Meinung, S. 115 [115 f.]), was nach einem von weiteren Voraussetzungen unabhängigen Schutzbereichsausschluss klingt. Andererseits stellt es darauf ab, es fehle „an jeglicher Feststellung“ in den angegriffenen Entscheidungen, wonach die Beschwerdeführerinnen gerade mit der Anketzung eine höhere Aufmerksamkeit hätten erzielen wollen (a.a.O., S. 115 [118 f.]), was so wirkt, als werde hier der Ausgangspunkt der Mehrheit geteilt, dass im Falle eines solchen symbolischen Zweckes der Blockade durch Anketten der Schutzbereich eröffnet sein kann.

jedoch erreicht, wenn nicht der kommunikative Zweck, sondern die zwangsweise oder sonst wie selbsthilfefähliche Durchsetzung eigener Forderungen durch die Blockade selbst im Vordergrund steht. So lag es im Fall der grenznahen Autobahnblockade, mit der die Beschwerdeführer die verweigerte Einreise in die Schweiz sowie ein Gespräch mit dem Hohen Flüchtlingskommissar in Genf erzwingen wollten.¹¹⁸

Die nachträgliche Bestrafung demonstrativer Blockaden ist demgegenüber, wie das Gericht im Wackersdorf-Beschluss festgestellt hat, als eigenständiger Eingriff an Art. 8 GG zu messen.¹¹⁹ Das Grundrecht ist namentlich bei der strafrechtlichen Prüfung der Verwerflichkeit des Handelns neben dem Gebot schuldangemessenen Strafens aus Art. 2 Abs. 1 GG zu berücksichtigen.¹²⁰ Maßgeblich ist eine einzelfallbezogene Abwägung,¹²¹ bei der es einerseits, dem besonderen Schutz politischer Rede entsprechend, zugunsten der Versammlungsteilnehmer zu berücksichtigen ist, wenn zu einer in der Öffentlichkeit kontrovers diskutierten Frage Stellung bezogen werden soll. Andererseits ist es den Gerichten verwehrt, das kommunikative Anliegen (darüber hinaus) inhaltlich zu bewerten und sein Gewicht danach zu bestimmen, ob sie die Stellungnahme als nützlich und wertvoll einschätzen und das verfolgte Ziel billigen oder nicht.¹²² Mit dem Verweis auf die Einzelfallabwägung steuert der Wackersdorf-Beschluss einen mittleren Kurs zwischen den beiden Vierergruppierungen des Mutlangen-Urteils: Weder gebietet Art. 8 GG es, bei demonstrativen Blockaden zu Angelegenheiten von wesentlicher allgemeiner Bedeutung die Verwerflichkeit „in der Regel“ zu verneinen,¹²³ noch dürfen die Protestzwecke der Demonstration (in der wenig glücklichen Terminologie des Mutlangen-Urteils: ihre „Fernziele“) in der Verwerflichkeits-

¹¹⁸ BVerfGE 104, 92 (105).

¹¹⁹ BVerfGE 104, 92 (103 ff., 108 [„Wegen der Rechtswidrigkeit des Verhaltens [...] durfte die zuständige Behörde die angebrachten Ketten zerschneiden und die Demonstranten aus der Zufahrt entfernen.“; „Eine andere [...] Frage ist, ob ein [...] rechtswidriges Verhalten auch unter Strafe gestellt und welche Strafnorm anwendbar ist.“]).

¹²⁰ BVerfGE 104, 92 (108 ff.); vgl. auch BVerfGE 73, 206 (253) – Mutlangen (die dort aufgeworfene, aber für unerheblich erklärte Frage, welche von beiden Grundrechtspositionen einschlägig ist [„im Ergebnis ohne Belang, ob als Prüfungsmaßstab Art. 8 oder Art. 2 Abs. 1 GG zugrunde zu legen ist“], hat der Senat im Wackersdorf-Beschluss, wie in den letzten Jahren häufiger zu beobachten, im Sinne eines Sowohl-als-auch, also einer Kumulation und Kombination der Wirkungen der in Betracht kommenden Grundrechtspositionen beantwortet).

¹²¹ BVerfGE 104, 92 (112). Wichtige Abwägungselemente sind danach unter anderem Dauer und Intensität der Aktion, deren vorherige Bekanntgabe, Ausweichmöglichkeiten über andere Zufahrten, die Dringlichkeit des blockierten Transports, aber auch, ob zwischen den in ihrer Fortbewegungsfreiheit beeinträchtigten Personen und dem Protestgegenstand ein Sachbezug besteht.

¹²² BVerfGE 104, 92 (110).

¹²³ BVerfGE 73, 206 (258 f.)

prüfung vollständig unberücksichtigt bleiben und reicht es aus, wenn ein etwaiger Bezug zu die Öffentlichkeit berührenden Fragen lediglich im Rahmen der Strafzumessung in Rechnung gestellt wird.¹²⁴ Im Wackersdorf-Beschluss besteht das Gericht demgegenüber einerseits auf einer Berücksichtigung im Rahmen der Verwerflichkeitsprüfung und damit bei der Entscheidung über die Strafbarkeit selbst,¹²⁵ stellt aber andererseits auch keine Regelvermutung für die Straffreiheit demonstrativer Blockaden zu politischen Fragen auf. Es sieht die verfassungsrechtlichen Gewichte so gleichmäßig verteilt, dass dafür, wohin sich der Zeiger der Waage letztlich neigt, grundsätzlich alles auf die nur in begrenztem Umfang grundrechtlich determinierte fachrichterliche Einzelfallbewertung ankommt.

3. Konstitutive Bedeutung der rechtmäßigen Auflösungsverfügung für den Wegfall der Polizeirechtsfestigkeit

Im Wackersdorf-Beschluss hat der Senat auch klargestellt, dass der Grundrechtsschutz für die Teilnahme an einer friedlichen Versammlung nicht schon deshalb entfällt, weil sie rechtmäßig aufgelöst werden könnte, ohne dass eine solche Auflösungsverfügung bereits ergangen ist.¹²⁶ Vor der Auflösungsverfügung ist nicht in einer rechtsstaatlichen Anforderungen genügenden Weise festgestellt, dass die Teilnahme nicht mehr unter dem Schutz des Art. 8 GG steht.¹²⁷ Bis dahin bleibt es daher bei dem grundrechtlichen Schutz der Teilnahme und der damit verbundenen Vorrangigkeit der darauf abgestimmten versammlungsgesetzlichen Regelungen vor dem allgemeinen Polizeirecht (Polizeirechtsfestigkeit der Versammlung). Entsprechendes muss, soweit es um einzelne Teilnehmer geht, für deren Ausschluss aus der Versammlung gelten.

¹²⁴ BVerfGE 73, 206 (260 f.).

¹²⁵ Im konkreten Fall hat das Bundesverfassungsgericht gleichwohl das Beruhen der Entscheidungen auf den festgestellten Abwägungsmängeln verneint (vgl. BVerfGE 104, 92 [114 f.]). Es hat dazu jedoch ausdrücklich festgehalten, es gelte „gleichermaßen für die Verwerflichkeitsprüfung, den Schuldspruch und die verhängte Sanktion“, dass „ausgeschlossen“ erscheine, dass die Gerichte bei Beachtung der Versammlungsfreiheit den Beschwerdeführerinnen günstigere Entscheidungen getroffen haben würden (ebd.). Allerdings wird nicht näher erläutert, warum ein anderes Ergebnis gerade auch hinsichtlich der Verwerflichkeitsprüfung, und nicht nur im Hinblick auf die Strafzumessung, auszuschließen war. Beides ist nach dem grundrechtlichen Maßstab des Beschlusses jedenfalls sorgfältig voneinander zu unterscheiden, so dass ein milder Rechtsfolgenausspruch (Verwarnung mit Strafvorbehalt) nicht etwa kompensatorische Wirkungen für eine fehlerhafte Verwerflichkeitsprüfung entfalten kann (vgl. insoweit zutr. das Sondervotum der Richterin Jaeger und des Richters Bryde: „Stellt sich ein tatbestandsmäßiges Verhalten unter Berücksichtigung von Art. 8 GG nicht als verwerflich dar, ist auch die mildeste Strafe übermäßig.“; BVerfGE 104, 92; 124 [125 f.]).

¹²⁶ BVerfGE 104, 92 (106 f.).

¹²⁷ BVerfGE 104, 92 (107).

Diese konstitutive Bedeutung einer rechtmäßigen Auflösungs- oder Ausschlussverfügung hat das Bundesverfassungsgericht in zwei Kammerentscheidungen von 2004 und von 2007 bekräftigt. Im ersten Fall nahm der Beschwerdeführer auf dem Karlsplatz in München an einer Protestversammlung gegen eine rechtsextreme Veranstaltung teil. Er wurde vergeblich aufgefordert, den Platz zu verlassen, und anschließend in Gewahrsam genommen. Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass die versammlungsgesetzlichen Voraussetzungen für einen Ausschluss offenkundig nicht gegeben waren, so dass dahinstehen konnte, ob die von den Gerichten als Platzverweis gedeutete Aufforderung zum Verlassen des Platzes als versammlungsrechtliche Ausschlussverfügung gewertet werden konnte, obwohl die Behörde gar nicht vom Vorliegen einer Versammlung ausgegangen war.¹²⁸

In dem zweiten, bereits erwähnten Fall protestierte der Beschwerdeführer gemeinsam mit anderen vor dem Wahlwerbungsstand der Regierungspartei des Bundeslandes in einer Fußgängerzone. Anwesend waren sowohl der Innenminister des Landes als auch der zuständige Polizeipräsident. Der Beschwerdeführer hielt mit einem Megaphon eine Ansprache. Er protestierte darin gegen eine polizeiliche Durchsuchung, deren Rechtswidrigkeit später rechtskräftig gerichtlich festgestellt wurde. Nach etwa zehn Minuten teilten der Innenminister und der Polizeipräsident dem Einsatzleiter der Polizei nach den landgerichtlichen Feststellungen mit, dass man sich „das“, womit die Aktion des Beschwerdeführers gemeint war, nicht bieten lassen wolle. Der Einsatzleiter rief daraufhin Verstärkung herbei. Der Beschwerdeführer wurde unter Androhung der Ingewahrsamnahme aufgefordert, sein Megaphon herauszugeben, was er verweigerte. Nachdem es nicht gelungen war, ihm das Megaphon abzunehmen, wurde er zuletzt von mehreren Polizeibeamten zu einem bereitstehenden Polizeifahrzeug gezogen und getragen. Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass der Abtransport gegen die Versammlungsfreiheit verstieß, weil keine Auflösungs- oder Ausschlussverfügung ergangen war. Das Erfordernis der Ausschlussverfügung soll zum einen der Polizei Anlass geben, die rechtlichen Voraussetzungen zu bedenken, zum anderen dem Versammlungsteilnehmer bewusst machen, dass der grundrechtliche Schutz der Teilnahme endet, nicht zuletzt, um ihm damit Gelegenheit zu geben, sich von sich aus, ohne unmittelbaren Polizeizwang, aus der Versammlung zu entfernen.¹²⁹ An dem Fall erstaunt, dass die Beachtung der grundlegenden versammlungsrechtlichen Förmlichkeiten hier selbst für hochrangige Amtsträger keine Selbstverständlichkeit bedeutete.

¹²⁸ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 26.10.2004 – 1 BvR 1726/01 –, Abs.-Nr. 23.

¹²⁹ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 30.4.2007 – 1 BvR 1090/06 –, Abs.-Nr. 47.

III. Rechtmäßigkeit versammlungsrechtlicher Verfügungen als grundrechtliche Voraussetzung für nachträgliche Sanktionen (Rechtmäßigkeitszusammenhang)

Die Ahndung von Widersetzlichkeiten gegen versammlungsbehördliche Maßnahmen als Straftat oder als Ordnungswidrigkeit kann nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts von Grundrechts wegen die verwaltungsrechtliche Rechtmäßigkeit der Maßnahmen voraussetzen (Rechtmäßigkeitszusammenhang).

1. Senats- und Kammerrechtsprechung bis 1998

So hat das Bundesverfassungsgericht 1992 entschieden, dass Art. 8 GG verlangt, dass die Strafgerichte für die Weigerung, sich unverzüglich von einer aufgelösten Versammlung zu entfernen, nur dann gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG eine Buße verhängen dürfen, wenn die Auflösung rechtmäßig war.¹³⁰ Mit vergleichbarer Begründung hat es 1995 festgehalten, dass es gegen Art. 2 Abs. 1 GG verstößt, wenn die Verweigerung der Angabe der Personalien nach § 111 OWiG geahndet wird, ohne dass zuvor die Rechtmäßigkeit der Aufforderung in vollem Umfang überprüft worden ist. Der so genannte strafrechtliche Rechtmäßigkeitsbegriff darf danach bei der Auslegung des § 111 OWiG nicht zugrunde gelegt werden.¹³¹ Die bereits erwähnte Entscheidung betraf den Fall, in dem der Beschwerdeführer auf einem Umzug zum Golfkrieg ein Transparent mit der Aufschrift „Kein Blut für Öl“ hochgehalten hatte. Die Polizei sah darin eine „nicht genehmigte“ Gegendemonstration und einen Verstoß gegen § 26 Nr. 2 VersG (Leitung einer nicht angemeldeten Versammlung).¹³² Der Beschwerdeführer weigerte sich, seine Personalien anzugeben und wurde deshalb nach § 111 OWiG zu einer Geldbuße verurteilt. Das Bundesverfassungsgericht bejahte eine Verletzung von Art. 2 Abs. 1 GG, weil es an der Prüfung fehlte, ob ein für eine Identitätsfeststellung hinreichender Tatverdacht gegeben war. Bei dieser Prüfung wäre Art. 8 GG zu berücksichtigen gewesen, woraus sich hier ernsthafte Zweifel an der Strafbarkeit hätten ergeben können, da aus der Abweichung vom Versammlungsmotto wie dargestellt noch nicht auf eine eigenständige, unangemeldete Gegendemonstration geschlossen werden durfte.¹³³ Schließlich hat das Gericht in einem Kammerbeschluss von 1998 geklärt, dass auch ein Verstoß gegen § 29 Abs. 1 Nr. 1 VersG durch die Teilnahme an einer öffentlichen

¹³⁰ Vgl. BVerfGE 87, 399 (399, 407 ff.).

¹³¹ Vgl. BVerfGE 92, 191 (191, 199 ff.).

¹³² BVerfGE 92, 191 (192, 202).

¹³³ BVerfGE 92, 191 (202).

Versammlung oder einem Aufzug, welche durch vollziehbares Verbot untersagt sind, nur geahndet werden darf, wenn das Versammlungsverbot rechtmäßig ist.¹³⁴

2. Kammerbeschluss von 2007 zum Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte

Bislang nicht umfassend geklärt hat das Bundesverfassungsgericht, welche Anforderungen bei der Bestrafung des Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte an die in § 113 Abs. 3 Satz 1 StGB geforderte Rechtmäßigkeit der Diensthandlung zu stellen sind.

a) Verfassungsmäßigkeit des strafrechtlichen Rechtmäßigkeitsbegriffes nach § 113 Abs. 3 StGB bei situativ bedingten Rechtsfehlern

Nach dem Kammerbeschluss zum Abtransport aus einer Versammlung von 2007 ist es jedenfalls verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn bei der Bestrafung nach § 113 StGB solche Rechtsfehler der handelnden Hoheitsträger außer Acht bleiben, die den Besonderheiten der Situation der konkreten Diensthandlungen, etwa einer erheblichen Unübersichtlichkeit oder einer spannungsreichen Lage, geschuldet sind.¹³⁵

Das Gericht hat damit deutlich gemacht, dass die vor allem aus den beiden genannten Senatsentscheidungen teilweise gezogene Schlussfolgerung, das Gericht habe insgesamt Abschied vom strafrechtlichen Rechtmäßigkeitsbegriff genommen, in dieser Allgemeinheit nicht zutrifft. Das uneingeschränkte Erfordernis der Rechtmäßigkeit der Ausgangsmaßnahmen ist vielmehr auf Erwägungen der Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne gestützt,¹³⁶ deren Übertragbarkeit anhand der jeweils zu beurteilenden Sanktionsnorm zu prüfen und im Falle des § 113 StGB zu verneinen ist.¹³⁷ Da die Notwendigkeit umgehenden Einschreitens und die Unauflösbarkeit der Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen, die in der Handlungssituation gegeben sind, in der Sanktionssituation entfallen sind, bedarf der Verzicht auf eine umfassende Rechtmäßigkeitsprüfung in dieser Situation zwar einer eigenständigen grundrechtlichen Rechtfertigung.¹³⁸ Diese Rechtfertigung kann jedoch durchaus

¹³⁴ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 12.3.1998 – 1 BvR 2165/96, 1 BvR 2168/96 –, Abs.-Nr. 13.

¹³⁵ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 30.4.2007 – 1 BvR 1090/06 –, Abs.-Nr. 36.

¹³⁶ Vgl. BVerfGE 87, 399 (410) („nicht in gleicher Weise“, „ohne vergleichbare Notwendigkeit“); 92, 191 (201) („kein hinreichender Grund“, „ohne entsprechende Notwendigkeit“).

¹³⁷ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 30.4.2007 – 1 BvR 1090/06 –, Abs.-Nr. 31 vgl. auch *Rühl* Grundfragen der Verwaltungsakzessorität, JuS 1999, 521 (529).

¹³⁸ Vgl. BVerfGE 92, 191 (201).

auch in den präventiven Wirkungen – etwa für den Schutz der handelnden Beamten – liegen, die einer zusätzlichen Sanktionsbewehrung auch bereits für die Handlungssituation zukommen kann. Welches verfassungsrechtliche Gewicht derartigen Vorwirkungen zukommt und ob sie einen so schwerwiegenden Eingriff wie die Sanktionierung der Unbotmäßigkeit gegenüber einer rechtswidrigen Ausgangsmaßnahme rechtfertigen können, ist anhand der jeweiligen Vorschrift zu beurteilen. Die Rechtfertigung kann namentlich zu verneinen sein, wenn die Widersetzlichkeit in der bloßen Nichtbefolgung der behördlichen Anordnung besteht, beispielsweise in der Verweigerung einer geforderten Personalienangabe, dem Nichtentfernen von einer aufgelösten oder der Teilnahme an einer verbotenen Versammlung, und der Polizei das Mittel einer zwangsweisen Durchsetzung ihrer Anordnung noch zur Seite steht.¹³⁹

Anders geht die Abwägung jedoch im Falle des § 113 StGB aus. Zwar wiegt der Eingriff durch die Strafbewehrung schwerer als bei jenen Bußgeldtatbeständen, bei denen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts eine Anwendung des strafrechtlichen Rechtmäßigkeitsbegriffes ausscheidet. Jedoch ist das Gewicht, das Gesetzgeber und Gerichte den präventiven Schutzzwecken beimessen dürfen, hier so hoch, dass auch der schwerere Eingriff gerechtfertigt ist.¹⁴⁰ Das Bundesverfassungsgericht weist darauf, dass die Vorschrift Verhaltensweisen erfasst, die sich nicht auf eine bloße Nichtbefolgung einer Anordnung beschränken, sondern eigenständige Rechtsgutbeeinträchtigungen von erheblichem Gewicht bewirken. Zudem zeigt der Betroffene sich durch die Widerstandshandlung gerade entschlossen, sich gegen die Vollstreckungshandlung zur Wehr zu setzen, so dass sich vollstreckungsrechtliche Duldungspflichten auch im Verbund mit der Drohung der Zwangsanwendung hier gerade als nicht ausreichend erwiesen haben.¹⁴¹ Angesichts dessen kann eine zusätzliche Strafbewehrung, insbesondere mit Rücksicht auf den Schutz der handelnden Beamten, auch dann verhältnismäßig sein, wenn Rechtsfehler außer Acht bleiben, die den Besonderheiten der konkreten Handlungssituation geschuldet sind.

- b) Grundrechtsverstoß bei Außerachtlassung wesentlicher Förmlichkeiten oder sonstiger ohne weiteres erkennbarer Eingriffsvoraussetzungen

Die Strafgerichte haben bei der Auslegung und Anwendung des § 113 Abs. 3 StGB jedoch der Bedeutung der betroffenen Grundrechte Rechnung zu tragen. Werden wesentliche Förmlichkeiten sowie sonstige dem Amts-

¹³⁹ Vgl. BVerfGE 87, 399 (409 f.); 92, 191 (200 f.).

¹⁴⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 30.4.2007 – 1 BvR 1090/06 –, Abs.-Nr. 34.

¹⁴¹ Ebd.

träger ohne weiteres erkennbare rechtliche Voraussetzungen nicht beachtet, überwiegt das Interesse des Bürgers, im Rechtsstaat darauf vertrauen zu dürfen, dass die Amtsträger die allgemeinen Anforderungen an ein rechtmäßiges Verhalten kennen und beachten.¹⁴² Die Diensthandlung darf nicht im Sinne von § 113 Abs. 3 StGB als rechtmäßig bewertet und der auf die Möglichkeit zur Ausübung seines Grundrechts gerichtete Widerstand des Grundrechtsträgers darf nicht nach § 113 Abs. 1 StGB mit einer strafrechtlichen Sanktion geahndet werden, wenn entsprechend grundlegende rechtliche Anforderungen an Grundrechtseingriffe verletzt werden.¹⁴³

Zu diesen rechtlichen Voraussetzungen gehören die versammlungsrechtlichen Regeln unter Einschluss der besonderen Voraussetzungen von Maßnahmen, die eine weitere Versammlungsteilnahme verhindern – namentlich das Erfordernis der vorherigen Auflösung der Versammlung oder des vorherigen Ausschlusses des Teilnehmers von ihr. Die Kenntnis von der Maßgeblichkeit dieser Anforderungen kann von einem verständigen Amtsträger erwartet werden.¹⁴⁴ Fehlt es daran und wird dem Grundrechtsträger aufgrund der fehlenden Auflösung oder des fehlenden Ausschlusses die Klarheit über den Wegfall des Schutzes der Versammlungsfreiheit verweigert, so gebietet es Art. 8 Abs. 1 GG, Maßnahmen, die auf eine Entfernung aus der Versammlung zielen, grundsätzlich als rechtswidrig im Sinne des § 113 Abs. 3 Satz 1 StGB anzusehen,¹⁴⁵ etwa indem sie als Missachtung wesentlicher Förmlichkeiten oder des Erfordernisses pflichtgemäßer Prüfung der Eingriffsvoraussetzungen eingestuft werden.¹⁴⁶ Anders kann es nur liegen, wenn ein solcher rechtlicher Fehler ausnahmsweise den besonderen situativen Umständen des Eingreifens geschuldet ist. So lag es in dem entschiedenen Fall jedoch nicht. Der Fehler prägte das polizeiliche Handeln vielmehr von Anfang an und beruhte auf einer grundlegenden Verkennung der versammlungsrechtlichen Anforderungen.¹⁴⁷

3. Begrenzte Wirkungen rechtmäßiger Verbots-, Auflösungs- oder Ausschlussverfügungen oder des Unfriedlichwerdens einer Versammlung auf den Grundrechtsschutz

Aus den Entscheidungen zum Rechtmäßigkeitszusammenhang ergibt sich auch, dass die Auswirkungen rechtmäßiger Verbots-, Auflösungs- oder Ausschlussverfügungen auf den grundrechtlichen Schutz, ebenso wie diejenigen

¹⁴² BVerfG, a.a.O., Abs.-Nr. 38.

¹⁴³ Ebd.

¹⁴⁴ BVerfG, a.a.O., Abs.-Nr. 49.

¹⁴⁵ BVerfG, a.a.O., Abs.-Nr. 50.

¹⁴⁶ Vgl. zu der strafgerichtlichen Rechtsprechung zu diesen Merkmalen: BVerfG, a.a.O., Abs.-Nr. 37.

¹⁴⁷ BVerfG, a.a.O., Abs.-Nr. 50.

eines Unfriedlichwerdens einer Versammlung, begrenzter Art sind. Der Staat wird dadurch keineswegs umfassend von versammlungsgrundrechtlichen Bindungen freigestellt.

Nach dem Mutlangen-Urteil führt die rechtmäßige Auflösung „zur Unanwendbarkeit“ der Versammlungsfreiheit für diejenigen, die als Störer dazu den Anlass gegeben haben.¹⁴⁸ Die Rede von der „Unanwendbarkeit“ klingt, als erlöschten mit der Auflösung augenblicklich sämtliche Grundrechtswirkungen. Wie die nachfolgenden Entscheidungen zeigen, ist dem keineswegs so. Es entfällt zwar die abwehrrechtliche Position des Rechtes der Versammlungsteilnehmer gegenüber dem Staat auf Nichthinderung der weiteren Teilnahme an der Versammlung. Bestehen bleibt jedoch etwa das Recht, für das Nichtentfernen von der aufgelösten Versammlung keiner Sanktion unterworfen zu werden, sofern nicht die Rechtmäßigkeit der Auflösung geprüft und ohne Grundrechtsverstoß bejaht worden ist. Auch greift es in die Versammlungsfreiheit ein, wenn ein Verhalten zwar einer rechtmäßigen Auflösung nachfolgt, jedoch auch deshalb sanktioniert wird, weil es seinerseits auf vorangehende staatliche Maßnahmen reagiert, bei deren Vornahme der grundrechtliche Teilnahmeschutz noch bestand. Erst recht folgt daraus, dass jene grundrechtlichen Rechte bestehen bleiben, die sich gegen eine Sanktion für ein Verhalten richten, das zeitlich noch vor der Auflösung lag, also sogar selbst noch grundrechtlichen Ausübungsschutz genoss. Ebenso bleiben Abwehrrechte gegenüber einer Sanktionierung – etwa für das Nichtentfernen von der Versammlung – erst recht von einer Auflösung unberührt, die rechtswidrig ist und die deshalb von vornherein nicht zu einem Verlust des Grundrechtsschutzes oder seiner wie auch immer begrenzten „Unanwendbarkeit“ führen kann – auch wenn die Versammlungsteilnehmer in der Handlungssituation unter Umständen gesetzlichen Gehorsamspflichten unterliegen können, die als gerechtfertigte Grundrechtsbeschränkungen das Recht auf Nichthinderung der Versammlungsteilnahme zurückdrängen.

Der Wackersdorf-Beschluss hat dementsprechend die Dinge gerade gerückt. Dass mit der rechtmäßigen Auflösung einer Versammlung das Grundrecht aus Art. 8 GG „unanwendbar“ werde, führe nicht dazu, dass die Beschwerdeführerinnen sich gegenüber der Bestrafung ihrer Blockadeaktion nicht auf den Schutz des Grundrechts berufen könnten. Denn die Gerichte hätten die Verurteilungen jedenfalls auch auf ein Verhalten der Beschwerdeführerinnen gestützt, das zeitlich vor der Auflösung gelegen habe. Ferner wies der Senat darauf hin, dass die Auflösung zwar der rechtsstaatlich gebotenen Feststellung dient, dass die Veranstaltung nicht mehr unter dem Schutz des Art. 8 GG steht, dass jedoch „[s]elbst die Auflösung [...] keine endgültige

¹⁴⁸ BVerfGE 73, 206 (253).

Klarheit“ schafft, weil die Versammlungsteilnehmer im Falle ihrer Rechtswidrigkeit zwar Folgeanordnungen, etwa die Aufforderung sich zu entfernen, zu befolgen haben, den Schutz des Art. 8 GG „im Übrigen“ aber nicht verlieren.¹⁴⁹

Das Bundesverfassungsgericht ist in dem Kammerbeschluss zum Abtransport aus einer Versammlung entsprechend davon ausgegangen, dass mit dem unfriedlichen Verhalten des Teilnehmers zwar der versammlungsgrundrechtliche Schutz für seine weitere Teilnahme an der Versammlung selbst entfiel,¹⁵⁰ die nachträgliche Sanktionierung dieses Verhaltens als Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte jedoch gleichwohl einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit begründete. Denn die Verurteilung knüpfte an das unfriedliche Verhalten gerade als Widerstandshandlung gegen die vorangehende Diensthandlung des Abtransportes aus der Versammlung an, bei deren Vornahme der Beschwerdeführer die Schwelle zur Unfriedlichkeit noch nicht überschritten hatte.¹⁵¹ Demgegenüber hat das Bundesverfassungsgericht in dem erwähnten Beschluss zu der kollektiv unfriedlich gewordenen Versammlung in der strafrechtlichen Verurteilung wegen Widerstands gegen solche Diensthandlungen, die erst nach dem kollektiven Unfriedlichwerden der Versammlung vorgenommen wurden, keinen Eingriff in die Versammlungsfreiheit mehr gesehen.¹⁵²

IV. Fortsetzungsfeststellungsinteresse bei Versammlungsbeschränkungen

In einem in seiner praktischen Bedeutung kaum zu überschätzenden Senatsbeschluss hat das Bundesverfassungsgericht 2004 geklärt, dass die Verwaltungsgerichte durch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG und Art. 8 GG gehalten sind, ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse auch nach Erledigung zu bejahen, wenn die angegriffene Maßnahme die Versammlungsfreiheit schwer beeinträchtigt.¹⁵³ Eine schwere Beeinträchtigung ist danach stets anzunehmen, wenn eine Versammlung durch ein Verbot oder eine Auflösung

¹⁴⁹ BVerfGE 104, 92 (107).

¹⁵⁰ Vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 30.4.2007 – 1 BvR 1090/06 –, Abs.-Nr. 24.

¹⁵¹ Vgl. BVerfG, a.a.O., Abs.-Nr. 25, 51 („Die Gerichte haben den Verstoß gegen Art. 8 GG durch die strafrechtliche Sanktion für ein Verhalten des Beschwerdeführers, der sich der Entfernung aus der Versammlung widersetzt, fortgesetzt.“).

¹⁵² BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 4.12.2006 – 1 BvR 1014/01 –, Abs.-Nr. 4.

¹⁵³ BVerfGE 110, 77 (89 ff.).

tatsächlich unterbunden worden ist¹⁵⁴ oder wenn sie zwar durchgeführt werden konnte, aber infolge hoheitlicher Maßgaben nur in einer Weise, die ihren spezifischen Charakter verändert, insbesondere die Verwirklichung ihres kommunikativen Anliegens wesentlich erschwert hat.¹⁵⁵ Demgegenüber fehlt es an einer solchen Beeinträchtigung, wenn die Abweichungen bloße Modalitäten der Versammlungsdurchführung betreffen.¹⁵⁶

V. Verhältnis von Meinungs- und Versammlungsfreiheit

Mit dem Verhältnis von Meinungs- und Versammlungsfreiheit hat sich das Bundesverfassungsgericht zunächst insbesondere im Beschluss zur Holocaust-Leugnung befasst.¹⁵⁷ Der Beschluss betraf eine auf § 5 Nr. 4 VersG¹⁵⁸ gestützte versammlungsrechtliche Auflage, durch welche der Beschwerdeführerin als Veranstalterin einer Versammlung mit dem bekannten Holocaust-Leugner David Irving aufgegeben wurde, dafür Sorge zu tragen, dass in der Versammlung die Verfolgung der Juden im „Dritten Reich“ nicht gelehrt werde.¹⁵⁹

Das Bundesverfassungsgericht verwarf die Verfassungsbeschwerde als offensichtlich unbegründet. Dabei prüfte und verneinte es bekanntlich einen Verstoß gegen die Meinungsfreiheit, weil es die Holocaust-Leugnung selbst als erwiesen unwahre Tatsachenbehauptung schon nicht von dem Grundrecht geschützt sah, ihre Beschränkung aber auch dann für gerechtfertigt hielt, falls sie hier als Voraussetzung für Meinungsbildung anzusehen war.¹⁶⁰ An der Meinungsfreiheit seien die angegriffenen Entscheidungen „vorrangig zu messen“. ¹⁶¹ Gegenstand der Auflage seien bestimmte Äußerungen, und

¹⁵⁴ BVerfGE 110, 77 (89).

¹⁵⁵ BVerfGE 110, 77 (89 f.).

¹⁵⁶ BVerfGE 110, 77 (90).

¹⁵⁷ Siehe dazu auch bereits oben unter I. 3. b).

¹⁵⁸ § 5 Nr. 4 VersG lautet: „Die Abhaltung einer Versammlung kann nur im Einzelfall und nur dann verboten werden, wenn Tatsachen festgestellt sind, aus denen sich ergibt, dass der Veranstalter oder sein Anhang Ansichten vertreten oder Äußerungen dulden werden, die ein Verbrechen oder ein von Amts wegen zu verfolgendes Vergehen zum Gegenstand haben“.

¹⁵⁹ BVerfGE 90, 241. Die Auflage betraf auch die Vorsorge gegen Äußerungen, durch die diese Verfolgung „bezweifelt“ wird (vgl. BVerfGE 90, 241 [242, 249]). Bei der Begründung ihrer Grundrechtskonformität bezieht sich der Senat jedoch ausschließlich auf das Leugnen, ohne auf das Bezweifeln einzugehen (vgl. BVerfGE 90, 241 [249: Äußerung, dass es im „Dritten Reich“ keine Judenverfolgung gegeben habe, 252 f.: „Leugnung der Judenverfolgung“, 252: Leugnung der rassistisch motivierten „Vernichtung“ der jüdischen Bevölkerung, 253: Leugnung des Verfolgungsschicksals)).

¹⁶⁰ BVerfGE 90, 241 (249 ff.).

¹⁶¹ BVerfGE 90, 241 (246).

ihre verfassungsrechtliche Beurteilung hänge vor allem davon ab, ob derartige Äußerungen erlaubt seien oder nicht. Für die Beantwortung dieser Frage ergäben sich „die Maßstäbe“ nicht aus dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit, sondern aus dem der Meinungsfreiheit.¹⁶²

Das Gericht hat damit entgegen dem ersten Anschein Art. 8 GG nicht für insgesamt unanwendbar erklärt. An späterer Stelle heißt es vielmehr: „Für eine Überprüfung der angegriffenen Entscheidungen am Maßstab von Art. 8 Abs. 1 GG gelten dieselben Erwägungen. Aus diesem Grundrecht kann daher kein anderes Ergebnis folgen.“¹⁶³ Der Ansatz des Gerichts ist demnach subtiler. Im Rahmen der Prüfung am Maßstab der Meinungsfreiheit hat es die Vereinbarkeit der Eingriffsgrundlage des § 5 Nr. 4 VersG auch mit der Versammlungsfreiheit geprüft und mit der Begründung bejaht, die vorbehaltlose Gewährleistung der Versammlungsfreiheit in geschlossenen Räumen bedeute nicht, dass „Meinungsäußerungen in Versammlungen über Art. 5 Abs. 1 und 2 GG hinaus geschützt“ seien.¹⁶⁴ Meinungsäußerungen, die durch eine nach Art. 5 Abs. 2 GG zulässige Norm mit Strafe bedroht sind, bleiben danach auch in einer Versammlung verboten.¹⁶⁵ Der Inhalt der Meinungsäußerung muss daher auch dann, wenn sie in einer Versammlung in geschlossenen Räumen erfolgt, nicht kollidierendes Verfassungsrecht beeinträchtigen, damit die Äußerung seinerseits beschränkt werden darf, sondern es reicht aus, wenn er im Einklang mit Art. 5 Abs. 2 GG gesetzlich verboten ist.

Die Möglichkeit, dass die Auflage auch in die Versammlungsfreiheit eingreift, hat das Gericht also offen gelassen, zugleich aber festgehalten, dass das mit der Auflage verbundene Verbot der Meinungsäußerung nicht an den Beschränkungsanforderungen des Art. 8 GG zu messen ist. Darin wird man nicht etwa eine Teilübertragung der Schrankenanforderungen aus Art. 5 auf Art. 8 GG zu sehen haben. Im Licht der Entscheidungen zum Rechtmäßigkeitszusammenhang, aber auch der späteren Rechtsprechung des Ersten Senats zur differenzierteren Eingrenzung grundrechtlicher Gewährleistungsgelände lässt sich dies vielmehr so deuten, dass schon auf der Schutzbereichsebene zwischen verschiedenen Wirkungsrichtungen ein- und derselben versammlungsbeschränkenden Maßnahme zu differenzieren sein kann. Das Versammlungsverbot oder die Auflage kann, erstens, lediglich fallbezogen das bereits versammlungsunabhängig geltende Verbot konkretisieren, eine Meinung mit dem strafbaren Inhalt überhaupt zu äußern – insoweit unabhängig davon, dass dies gerade auf einer Versammlung geschehen soll (Äuße-

¹⁶² Ebd.

¹⁶³ BVerfGE 90, 241 (254).

¹⁶⁴ BVerfGE 90, 241 (250).

¹⁶⁵ Vgl. ebd.

rungsverbot). Soweit es um diese Wirkungsrichtung geht, greift die Maßnahme nicht in die Versammlungsfreiheit ein, muss daher auch nicht deren Rechtfertigungsanforderungen erfüllen. Dieselbe Versammlungsbeschränkung kann aber zugleich, zweitens, gerade auch die versammlungsspezifische Art und Weise der Meinungskundgabe oder die versammlungsspezifische Verstärkung der inhaltlichen Botschaft treffen, insoweit unter Absehung davon, dass die Äußerung auch ihrem Inhalt nach untersagt wird. Insoweit, aber auch nur in dieser partiellen Hinsicht, kann die Maßnahme dann zugleich einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit bedeuten.

Die Versammlungsfreiheit schützt dann vor derselben Maßnahme nur, soweit es um deren zweite, versamlungsbezogene Wirkung geht, nicht hingegen, soweit allein ihre erste, meinungsbezogene Wirkung in Rede steht. Die Auflage, um die es in dem Beschluss ging,¹⁶⁶ könnte danach, soweit sie von dem Verbotensein der strafbaren Äußerungen in der Versammlung, gleich in welcher Form, ausging, allein Art. 5 GG betroffen haben. Soweit sie der Veranstalterin zur Durchsetzung dieses Verbotes auch Vorgaben für den konkreten Ablauf der Versammlung auferlegte – etwa mit der Verpflichtung, zu Beginn auf die Strafbarkeit der betreffenden Äußerungen hinzuweisen –, könnte sie hingegen zugleich auch Art. 8 GG berührt haben. Die mögliche Doppelwirkung von Versammlungsbeschränkungen könnte auch die Ausführungen des Beschlusses zur Eingriffsschwelle für Maßnahmen nach § 5 Nr. 4 VersG erklären, bei denen das Gericht nach Anforderungen aus Art. 8 GG einerseits und aus Art. 5 GG andererseits differenziert.¹⁶⁷ Art. 8 GG verlangt danach, soweit er betroffen ist, die unmittelbare Gefährdung des Rechtsguts („hohe Wahrscheinlichkeit“) unabhängig davon, welchen Inhalt die Meinungsäußerungen haben.¹⁶⁸ Die Frage, ob bestimmte

¹⁶⁶ Vgl. BVerfGE 90, 241 (242) („durch geeignete Maßnahmen dafür Sorge zu tragen, dass in der Versammlung über die Verfolgung der Juden im Dritten Reich insoweit nicht gesprochen wird, als diese Verfolgung geleugnet oder bezweifelt wird“; „insbesondere zu Beginn [...] auf die Strafbarkeit derartiger Redebeiträge [...] hinzuweisen, eventuelle einschlägige Redebeiträge sofort zu unterbinden und gegebenenfalls die Versammlung zu unterbrechen oder aufzulösen bzw. von ihrem Hausrecht Gebrauch zu machen“).

¹⁶⁷ Vgl. BVerfGE 90, 241 (250), wo die Formulierungen mit Blick darauf, ob oder wie weit § 5 Nr. 4 VersG eine Beschränkung des Art. 8 GG begründet, offen gefasst sind. Insbesondere ist im Hinblick auf Art. 8 GG nur allgemein (und meinungsunabhängig) von „Straftaten“ die Rede, die „mit hoher Wahrscheinlichkeit“ zu erwarten sind und sich auf Verbrechen und von Amts wegen zu verfolgende Vergehen begrenzen. Hingegen werden die „strenge[n] Anforderungen“ an die Gefahrenprognose und das Erfordernis, dass die Strafbarkeit nicht zweifelhaft sein darf, mit Blick gerade auf Äußerungsdelikte aus Art. 5 GG abgeleitet.

¹⁶⁸ BVerfGE 90, 241 (250); vgl. BVerfG, Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats vom: 8.12.2001 – 1 BvQ 49/01 –, Abs.-Nr. 8 f.; 1.3.2002 – 1 BvQ 5/02 –, Abs.-Nr. 7; siehe auch bereits oben bei Fn. 73.

Äußerungen ihrem Inhalt nach untersagt werden können, berührt demgegenüber Art. 8 GG nicht, sondern ist allein am Maßstab des Art. 5 GG zu entscheiden, der eigenständige Eingriffsvoraussetzungen begründet (strenge Prognoseanforderungen, Sicherheit der Strafbarkeit).

Nach dieser Deutung kommt es für die Abgrenzung der Grundrechte darauf an, wie weit eine Maßnahme versamlungsunabhängig den Inhalt von Äußerungen oder gerade die versamlungsspezifische Art und Weise der Äußerung betrifft, wobei dieselbe Maßnahme in das jeweilige Grundrecht partiell eingreifen und es partiell unberührt lassen kann. Damit steht im Einklang, dass das Bundesverfassungsgericht im Wackersdorf-Beschluss in der Bestrafung der Blockadeaktionen keinen Eingriff in die Meinungsfreiheit gesehen hat, weil Gegenstand der strafrechtlichen Verurteilung nicht die Meinungsäußerung, sondern die der Erzielung öffentlicher Aufmerksamkeit dienende Blockadeaktion gewesen sei.¹⁶⁹ Ebenso entspricht dem, dass das Gericht im Senatsbeschluss zur Bochumer Synagoge von 2004 ausgeführt hat, der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit sei betroffen, „wenn eine Versammlung verboten oder aufgelöst oder die Art und Weise ihrer Durchführung durch staatliche Maßnahmen beschränkt wird“.¹⁷⁰ Verbote und Auflösungen von Versammlungen treffen stets gerade auch die versamlungsspezifische Äußerungsform insgesamt. Bei Maßnahmen unterhalb der Verbotsschwelle kommt es hingegen, soweit sie auch den Inhalt von Meinungsäußerungen betreffen, jeweils darauf an, ob sie daneben gerade auch die Art und Weise der Durchführung der Versammlung beschränken. Dementsprechend hat das Bundesverfassungsgericht sowohl die Meinungsfreiheit als auch die Versammlungsfreiheit als betroffen angesehen, wenn hoheitliche Maßgaben versamlungstypische Äußerungsformen unter Berufung auf den Inhalt der zu erwartenden Äußerungen beschränken, etwa indem bestimmten Personen untersagt wird, auf einer Versammlung als Redner aufzutreten (Rednerverbot),¹⁷¹ oder indem Aufrufe, gemeinsame Lieder oder Transparente,¹⁷² die Verwendung öffentlichkeitswirksamer

¹⁶⁹ BVerfGE 104, 92 (103) (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG „scheidet [...] als Prüfungsmaßstab aus“); vgl. auch vorangehend die entsprechende Bejahung der Betroffenheit beider Grundrechte durch die Bestrafung der Demonstrationsaufrufe als Landfriedensbruch im Startbahn-West-Beschluss (BVerfGE 82, 236 [258]).

¹⁷⁰ Vgl. BVerfGE 111, 147 (155) („Der Schutzbereich [...] ist betroffen, wenn eine Versammlung verboten oder aufgelöst oder die Art und Weise ihrer Durchführung durch staatliche Maßnahmen beschränkt wird.“).

¹⁷¹ BVerfG, Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats vom: 8.12.2001 – 1 BvQ 49/01 –, Abs.-Nr. 5; 11.4.2002 – 1 BvQ 12/02 –, Abs.-Nr. 7.

¹⁷² Vgl. BVerfGE 69, 315 (343) („Da [...] Anhaltspunkte dafür fehlen, dass die Äußerung bestimmter Meinungsinhalte – etwa in Aufrufen, Ansprachen, Liedern oder auf Transparenten – behindert werden sollte, bedarf es keiner Prüfung, in welcher Weise bei Maß-

Symbole wie Fahnen¹⁷³ oder das gemeinsame Skandieren von bestimmten Parolen untersagt werden.¹⁷⁴

Stets bleibt dabei aber allein Art. 5 GG betroffen und maßgeblich, soweit es um der Beschränkungen des Inhalts der Meinungsäußerungen geht. Die in § 15 Abs. 1 VersG enthaltene Ermächtigung stellt insoweit ein allgemeines Gesetz gemäß Art. 5 Abs. 2 GG dar,¹⁷⁵ welches auf die sonst zulässigen Beschränkungen von Meinungsinhalten verweist.¹⁷⁶ Einerseits bleiben danach Meinungsäußerungen, die ihrem Inhalt nach im Einklang mit Art. 5 Abs. 2 GG gesetzlich verboten sind, auch in einer Versammlung verboten.¹⁷⁷ Andererseits darf § 15 VersG auch nicht zu einer Ausweitung der in der Rechtsordnung enthaltenen Schranken des Inhalts von Meinungsäußerungen führen.¹⁷⁸ Der Inhalt einer Meinungsäußerung, der im Rahmen des Art. 5 GG nicht unterbunden werden darf, kann daher auch nicht zur Begründung von Maßnahmen herangezogen werden, die das Grundrecht des Art. 8 GG beschränken.¹⁷⁹

Das gilt namentlich, wenn die Versammlungsbehörden ihre Gefahrenprognose auf die vermutete Begehung von Straftaten stützen, die durch Äußerungen begangen werden, und damit trotz der präventiven Situation auch die strafrechtlichen Äußerungsverbote auslegen und anwenden. Das Gebot, den „Gefahren für die Meinungsfreiheit“, die damit verbunden sind, dass sich die Vorschrift insoweit „im Bereich präventiver Verbote durch die Behörden“ bewegt, dadurch zu begegnen, dass „an die Gefahrenprognose strenge Anforderungen gestellt werden und die Strafbarkeit der Äußerungen nach dem Stand der Rechtsprechung nicht zweifelhaft sein darf“,¹⁸⁰ hat das Bundesverfassungsgericht in einem Kammerbeschluss von 2007 bekräftigt. Danach haben die Versammlungsbehörden insbesondere bei einer solchen „Anwendung sanktionierender Normen“ zur Begründung von Versammlungsbeschränkungen die für solche Normen geltenden Deutungs-

nahmen gegen Demonstrationen ergänzend zu Art. 8 GG auch das Grundrecht der Meinungsfreiheit als Prüfungsmaßstab herangezogen werden könnte.“).

¹⁷³ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 29.3.2002 – 1 BvQ 9/02 –, Abs.-Nr. 15

¹⁷⁴ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04 –, Abs.-Nr. 14 f.

¹⁷⁵ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04 –, Abs.-Nr. 25 f.

¹⁷⁶ Vgl. zu § 5 Nr. 4 VersG auch BVerfGE 90, 241 (251) („§ 5 Nr. 4 VersG enthält keine selbständige Beschränkung der Meinungsfreiheit, sondern knüpft an die Beschränkungen an, die im Strafgesetzbuch enthalten sind.“).

¹⁷⁷ BVerfGE 90, 241 (250).

¹⁷⁸ BVerfGE 111, 147 (156).

¹⁷⁹ Vgl. BVerfGE 90, 241 (246); 111, 147 (155).

¹⁸⁰ Vgl. – zu § 5 Nr. 4 VersG – BVerfGE 90, 241 (251).

maßstäbe zu beachten, also namentlich bei mehrdeutigen Äußerungen grundsätzlich die dem sich Äußernden günstigere Deutung zugrunde zu legen.¹⁸¹

VI. Das Verbot inhaltsbezogener Versammlungsbeschränkungen unter Berufung auf die öffentliche Ordnung oder auf den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung

In seiner Rechtsprechung zu inhaltsbezogenen Versammlungsbeschränkungen unter Berufung auf die öffentliche Ordnung oder auf den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung hat das Bundesverfassungsgericht die Aussage des Brokdorf-Beschlusses, dass für ein Versammlungsverbot „eine bloße Gefährdung der öffentlichen Ordnung im allgemeinen nicht genügen wird“,¹⁸² mit der Aussage des Beschlusses zur Holocaust-Leugnung zusammengeführt, dass die Frage, ob eine Äußerung ihrem Inhalt nach von Verfassungen wegen unterbunden werden darf, auch dann allein am Maßstab von Art. 5 GG zu entscheiden ist, wenn sie auf einer oder durch eine Versammlung erfolgt.¹⁸³

Das Gericht hat dies bekanntlich zunächst in seiner Kammerrechtsprechung, nach anhaltendem Widerspruch vor allem des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen dann auch durch einstimmig ergangenen Senatsbeschluss getan.¹⁸⁴ Es hat entschieden, dass auf einen Verstoß von Meinungsinhalten gegen die öffentliche Ordnung keine durch Art. 5 Abs. 2 GG,¹⁸⁵ oder durch verfassungsimmanente Schranken¹⁸⁶ gedeckten Versammlungsbeschränkungen gestützt werden können.

In einem Kammerbeschluss von 2007 hat das Bundesverfassungsgericht auf dieser Grundlage einer Verfassungsbeschwerde stattgegeben.¹⁸⁷ Diese

¹⁸¹ BVerfG, Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats vom: 1.12.2007 – 1 BvR 3041/07 – (Todesstrafe), Abs.-Nr. 15, 17 ff.; 7.11.2008 – 1 BvQ 43/08 – (Aachen), Abs.-Nr. 21 ff.

¹⁸² BVerfGE 69, 315 (353).

¹⁸³ BVerfGE 90, 241 (246 f.).

¹⁸⁴ Vgl. zur Bindungswirkung auch der Eilentscheidungen der Senate und Kammern des Bundesverfassungsgerichts gemäß § 31 Abs. 1 BVerfGG: BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 27.1.2006 – 1 BvQ 4/06 –, Abs.-Nr. 25 ff., wo ein Verstoß des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen gegen die Bindungswirkung festgestellt wird.

¹⁸⁵ BVerfGE 111, 147 (155–158) (= BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23.6.2004 – 1 BvQ 19/04 –, Abs.-Nr. 21–24).

¹⁸⁶ BVerfGE 111, 147 (158 f.) (= BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 23.6.2004 – 1 BvQ 19/04 –, Abs.-Nr. 25 f.).

¹⁸⁷ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04 –, Abs.-Nr. 38, 41; vgl. auch (Nichtannahme): BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 21.3.2007 – 1 BvR 232/04 –, juris Rn. 24.

betrifft beschränkende Verfügungen gemäß § 15 Abs. 1 VersG sowie die auf die Fortsetzungsfeststellungsklage hin ergangenen verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen hierzu. Durch diese Verfügungen wurde unter anderem das Rufen von Parolen mit der Wortfolge „Nationaler Widerstand“ auf einer von dem Beschwerdeführer angemeldeten Versammlung untersagt. Das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen hatte argumentiert, das Verwaltungsgericht habe nicht isoliert auf den Inhalt der in Rede stehenden Äußerungen, sondern maßgeblich auf die Umstände der Zusammenkunft und die Art und Weise der kollektiven Meinungskundgabe abgestellt, nämlich auf das vorgesehene gemeinsame laute Skandieren solcher Parolen. Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass die Verfügungen und die gerichtlichen Entscheidungen gegen Art. 8 GG verstießen, und hob die gerichtlichen Entscheidungen auf. Mit der Bedeutung der Versammlungsfreiheit ist es unvereinbar, bereits aus versammlungstypischen Formen gemeinsamer Meinungskundgabe wie dem lauten gemeinsamen Rufen oder Skandieren sowie der Verwendung von Transparenten oder Flugblättern jene versammlungsspezifischen Wirkungen ableiten zu wollen, die zu der bloßen Äußerung bestimmter Meinungsinhalte hinzutreten müssen, um Beschränkungen der Versammlungsfreiheit unter Berufung auf die öffentliche Ordnung zu rechtfertigen.¹⁸⁸

Nach der durch diesen Beschluss erneut bekräftigten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts genügt eine Beschränkung des Inhalts von Meinungsäußerungen unter Berufung auf den Begriff der öffentlichen Ordnung, der auf ungeschriebene Regeln verweist, dem Gebot des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG nicht, dass Meinungsäußerungen in der pluralistischen Demokratie des Grundgesetzes frei sein müssen, es sei denn, der Gesetzgeber selbst hat im Interesse des Rechtsgüterschutzes und im Einklang mit Art. 5 Abs. 2 GG Schranken festgelegt.¹⁸⁹ Ermächtigungen zur Beschränkung grundrechtlicher Freiheiten knüpfen nicht an die Gesinnung, sondern an Gefahren für Rechtsgüter an, die aus konkreten Handlungen folgen.¹⁹⁰ Die Meinungsfreiheit als Recht auch zum Schutz von Minderheiten darf nicht allgemein und ohne eine tatbestandliche Eingrenzung, die mit dem Schutzzweck des Grundrechts übereinstimmt, unter den Vorbehalt gestellt werden, dass die geäußerten Meinungsinhalte herrschenden sozialen oder

¹⁸⁸ BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04 –, Abs.-Nr. 38, 41.

¹⁸⁹ BVerfGE 111, 147 (155 f.); BVerfG, a.a.O., Beschluss vom 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04 –, Abs.-Nr. 27.

¹⁹⁰ Vgl. BVerfGE 25, 44 (57 f.); 111, 147 (159); BVerfG, Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats vom: 26.9.2006 – 1 BvR 605/04 u.a. – (BVerfGK 9, 245), juris Rn. 51; 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04 –, Abs.-Nr. 28.

ethischen Auffassungen nicht widersprechen.¹⁹¹ Dementsprechend hat der Gesetzgeber in seiner Rechtsordnung, insbesondere in den Strafgesetzen, Meinungsäußerungen nur dann beschränkt, wenn sie zugleich sonstige Rechtsgüter – etwa die Menschenwürde oder das allgemeine Persönlichkeitsrecht – verletzen.¹⁹² Die Befugnis aus § 15 Abs. 1 VersG zum Erlass von Versammlungsbeschränkungen zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Ordnung bedarf daher der verfassungskonformen Auslegung dahingehend, dass diese Gefahren nicht aus dem Inhalt der Äußerungen abgeleitet werden dürfen, sondern sich aus der Art und Weise der Durchführung der Versammlungen ergeben müssen.¹⁹³

Die Meinungsfreiheit steht dabei auch einer Berufung auf den Schutz der freiheitlichen demokratischen Grundordnung als Rechtfertigung für Einschränkungen von Versammlungen wegen des Inhalts der mit ihnen verbundenen Äußerungen entgegen, die sich über die Sperrwirkung der speziellen grundgesetzlichen Regelungen in Art. 9 Abs. 2 (Vereinigungsverbote), Art. 18 (Verwirkung), Art. 21 Abs. 2 (Parteiverbot) und Art. 26 Abs. 1 GG unter Berufung auf darüber hinausreichende, ungeschriebene verfassungsimmanente Schranken hinwegsetzt.¹⁹⁴ Das Grundgesetz hat sich angesichts der Erfahrungen mit dem Nationalsozialismus für eine wehrhafte Demokratie entschieden.¹⁹⁵ Es besteht aber bei der Abwehr von Beeinträchtigungen der Grundlagen einer freiheitlichen demokratischen Ordnung auf der Einhaltung der Regeln des Rechtsstaats, den es zu verteidigen gilt.¹⁹⁶ Auf die rechtsstaatlichen Mittel hat sich der Staat unter dem Grundgesetz zu beschränken.¹⁹⁷ Daran, dass er auch den Umgang mit seinen Gegnern den allgemein geltenden Grundsätzen unterwirft, zeigt sich gerade die Kraft dieses Rechtsstaats.¹⁹⁸ Sind die engen Voraussetzungen, unter denen das Grundgesetz eine Beschränkung des Inhalts von Meinungsäußerungen vorsieht, nicht gegeben, gilt deshalb der Grundsatz der Freiheit der Rede.

¹⁹¹ BVerfGE 111, 147 (156); BVerfG, a.a.O., Beschluss vom 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04 –, Abs.-Nr. 28.

¹⁹² BVerfGE 111, 147 (156).

¹⁹³ BVerfGE 111, 147 (156 f.); BVerfG, a.a.O., Beschluss vom 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04 –, Abs.-Nr. 26.

¹⁹⁴ BVerfGE 111, 147 (158 f.).

¹⁹⁵ BVerfGE 111, 147 (158).

¹⁹⁶ Vgl. BVerfGE 111, 147 (158); 115, 320 (357 f.) („Auftrag zur Abwehr von Beeinträchtigungen der Grundlagen einer freiheitlichen demokratischen Ordnung unter Einhaltung der Regeln des Rechtsstaats“); BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 18.8.2000 – 1 BvQ 23/00 –, Abs.-Nr. 41.

¹⁹⁷ BVerfGE 115, 320 (357).

¹⁹⁸ BVerfGE 115, 320 (358); BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 1.5.2001 – 1 BvQ 22/01 –, Abs.-Nr. 16.

Die Bürger sind rechtlich nicht gehalten, die Wertsetzungen der Verfassung persönlich zu teilen.¹⁹⁹ Ihnen steht es grundsätzlich frei, Kritik an der Verfassung und ihren wesentlichen Elementen zu üben oder die Änderung tragender Prinzipien zu fordern.²⁰⁰ Das Grundgesetz baut zwar auf der Erwartung auf, dass die Bürger die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen, erzwingt die Werteloyalität aber nicht.²⁰¹ Die plurale Demokratie des Grundgesetzes vertraut vielmehr auf die Fähigkeit der Gesamtheit der Bürger, sich mit Kritik auch an den Kerngehalten der Verfassung auseinander zu setzen und sie dadurch abzuwehren.²⁰² Die freie Diskussion bildet das eigentliche Fundament der freiheitlichen und demokratischen Gesellschaft²⁰³ und bleibt daher das Mittel erster Wahl zu deren Verteidigung. Mit seinen Regelungen insbesondere zur Verwirkung von Grundrechten und zum Verbot von Parteien und Vereinigungen geht das Grundgesetz in seinem Vertrauen in die Kraft der öffentlichen Diskussion nicht so weit wie etwa die Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika. Auch das Grundgesetz gibt jedoch dem Grundsatz Raum, dass das Heilmittel für Gefahren, die von dem Inhalt von Meinungsäußerungen ausgehen, in weitem Umfang „mehr Rede, und nicht erzwungene

¹⁹⁹ BVerfG, Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats vom: 24.3.2001 – 1 BvQ 13/01 –, Abs.-Nr. 24; 15.9.2008 – 1 BvR 1565/05 – (Bundesflagge), Abs.-Nr. 11.

²⁰⁰ BVerfGE 113, 63 (82) („Kritik an der Verfassung und ihren wesentlichen Elementen“ ist „ebenso erlaubt [...] wie die Äußerung der Forderung, tragende Bestandteile der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu ändern“); BVerfG, Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats vom: 24.3.2001 – 1 BvQ 13/01 –, Abs.-Nr. 24; 5.9.2003 – 1 BvQ 32/03 –, Abs.-Nr. 19 (= BVerfGK 2, 1 [5]); 26.1.2006 – 1 BvQ 3/06 –, Abs.-Nr. 14 (= BVerfGK 7, 221 [227]); 1.12.2007 – 1 BvR 3041/07 – (Todesstrafe), Abs.-Nr. 15; 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04 –, Abs.-Nr. 28; 15.9.2008 – 1 BvR 1565/05 – (Bundesflagge), Abs.-Nr. 11; 9.7.2008 – 1 BvR 519/08 – (Jugendzeitschrift „perplex“), juris Rn. 44 (geschützt sind „scharfe Kritik am Staat und eine Propaganda für – sei es auch verfassungsfeindliche – politische Programme“ sowie jedenfalls die „Aufforderung zu einer – gewaltfreien – Beseitigung der bestehenden staatlichen Ordnung und zu deren Ersetzung durch ein anderes politisches System“), 57.

²⁰¹ BVerfG, Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats vom: 24.3.2001 – 1 BvQ 13/01 –, Abs.-Nr. 24; 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04 –, Abs.-Nr. 28; 15.9.2008 – 1 BvR 1565/05 – (Bundesflagge), Abs.-Nr. 11.

²⁰² Vgl. BVerfG, Beschlüsse der 1. Kammer des Ersten Senats vom: 24.3.2001 – 1 BvQ 13/01 –, Abs.-Nr. 24; 5.9.2003 – 1 BvQ 32/03 –, Abs.-Nr. 19 (= BVerfGK 2, 1 [5]); 15.9.2008 – 1 BvR 1565/05 – (Bundesflagge), Abs.-Nr. 11.

²⁰³ BVerfGE 90, 1 (20 f.) („Der demokratische Staat vertraut grundsätzlich darauf, dass sich in der offenen Auseinandersetzung zwischen unterschiedlichen Meinungen ein vielschichtiges Bild ergibt, dem gegenüber sich einseitige, auf Verfälschung von Tatsachen beruhende Auffassungen im allgemeinen nicht durchsetzen können. Die freie Diskussion ist das eigentliche Fundament der freiheitlichen und demokratischen Gesellschaft“).

Stille“ ist.²⁰⁴ In seiner Rechtsprechung zur Versammlungsfreiheit hat das Bundesverfassungsgericht diesem Grundsatz zu praktischer Wirksamkeit verholfen.

²⁰⁴ *Whitney v. California*, 274 U.S. 357, 377 (1927) (Justice Brandeis, concurring) (“Those who won our independence by revolution were not cowards. They did not fear political change. They did not exalt order at the cost of liberty. To courageous, self-reliant men, with confidence in the power of free and fearless reasoning applied through the processes of popular government, no danger flowing from speech can be deemed clear and present unless the incidence of the evil apprehended is so imminent that it may befall before there is opportunity for full discussion. If there be time to expose through discussion the falsehood and fallacies, to avert the evil by the processes of education, the remedy to be applied is more speech, not enforced silence.”).