

Die basisdemokratischen Kommunikationsgrundrechte aus Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 S. 1 1. Var. GG unter dem Blickwinkel des *ordre public* sowie neuerer höchstrichterlicher Rechtsprechung

I. Einleitung

Art. 8 Abs. 1 GG schützt die Versammlungsfreiheit. Geschützt sind nicht bloß die Teilnahmefreiheit an einer Versammlung sowie die Veranstaltungsfreiheit, sondern auch Vorfeldhandlungen.¹ Das sind solche, die im Vorfeld einer Versammlung stattfinden und die Versammlungsdurchführung bzw. Teilnahme an einer Versammlung ermöglichen sollen.

Der Zweck einer Versammlung besteht in der gemeinschaftlichen Meinungsbildung/-äußerung/-kundgabe² bzw. in der Meinungsbildung/-äußerung in Gruppenform durch die Erörterung öffentlicher Angelegenheiten.³ Das Grundrecht auf freie Meinungsäußerung ist als unmittelbarer Ausdruck der menschlichen Persönlichkeit in der Gesellschaft eines der vornehmsten Menschenrechte überhaupt.⁴ Die Meinungsfreiheit ist ein elementares demokratisches Grundrecht. Art. 5 Abs. 1 S. 1 1. Var. GG und Art. 8 Abs. 1 GG sind für das Funktionieren einer Demokratie unverzichtbar.⁵ In Anerkennung dieser verfassungsrechtlichen Stellung und zum Schutz dieser besonderen Bedeutung war das Bundesverfassungsgericht einige Mal gefordert, Leitentscheidungen zum Versammlungsrecht zu treffen.⁶ Sie betrafen die besondere Gefährdungslage des Versammlungsrechts durch polizeiliche Maßnahmen. Ausdruck des verfassungsrechtlichen Gefüges dieser beiden Grundrechte und dieser besonderen Gefährdungslage ist die Fragestellung, ob und unter welchen Voraussetzungen polizeiordnungsrechtliche Maßnahmen ergehen dürfen, wenn diese nur darauf gestützt werden können, dass eine Meinungsäußerung im Rahmen einer Versammlung einen Verstoß gegen die öffentliche Ordnung darstelle. Der Begriff der öffentlichen Ordnung ist unpräzise und auf eine Wertung angelegt. Anders als der Begriff der öffentlichen Sicherheit fallen unter den Begriff der öffentlichen Ordnung gerade nicht die geschriebenen Rechtsregeln, d.h. kodifiziertes Recht, sondern alle ungeschriebenen Regeln. Im Übrigen handelt es sich bei diesen Regeln um solche der jeweils gesellschaftlich-vorherrschenden Meinung. Diese Regeln sind freilich am Grundgesetz zu messen, allerdings wird der Begriff dadurch nicht bestimmter, und die Gefährdungslage wird dadurch nicht behoben. Neben der verfassungsrechtlich nicht unbedenklichen Unbestimmtheit der aktuell vorherrschenden sozial-ethischen Verhaltensregeln, sind solche im Übrigen dem Wandel der Zeit unterworfen, was der

1/13

1 Vgl. Jarass, in: Jarass-Pieroth, GG, Kommentar, 11. Auflage 2011, Art. 8 Rn. 5 f. m.w.N.

2 Detterbeck, Öffentliches Recht, 7. Auflage 2009, Rn. 670.

3 Vgl. Nachweise bei Epping, Grundrechte, 4. Auflage 2010, Rn. 29; Detterbeck, Öffentliches Recht, 7. Auflage 2009, Rn. 670.

4 BVerfGE 69, 315, 344 = BVerfG, NJW 1958, 257, 258; vgl. Bleckmann, Staatsrecht II, die Grundrechte, 4. Auflage 1996, § 26 Rn. 1; Jarass, in: Jarass-Pieroth, GG, Kommentar, 11. Auflage 2011, Art. 5 Rn. 1; zu den geschützten Handlungen des Art. 5 Abs. 1 GG vgl. Bleckmann, Staatsrecht II, die Grundrechte, 4. Auflage 1996, § 26 Rn. 26 m.w.N.; Bethge, in: Sachs, GG, Kommentar, 5. Auflage 2009, Art. 5 GG Rn. 24; zu den geschützten Verhaltensweisen des Art. 8 Abs. 1 GG vgl. Blanke, in: Stern/Becker, Grundrechte-Kommentar, Köln 2010, Art. 8 Rn. 38 f. m.w.N.

5 Bleckmann, Staatsrecht II, die Grundrechte, 4. Auflage 1996, § 26 Rn. 1 m.w.N.

6 Beispielsweise BVerfGE 69, 315, 348, in Anlehnung an die Wechselwirkungslehre schränkt das BVerfG Art. 8 GG Abs. 2 GG über seinen Wortlaut hinausgehend ein. Ein Eingriff in Art. 8 GG darf nur zum Schutz gleichwertiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit erfolgen.

Rechtsklarheit, Rechtssicherheit und damit dem Vertrauensschutz schaden kann. Besonders kritisch aber ist die Verschärfung der verfassungsrechtlichen Fragestellung, ob die in der Gesellschaft vorherrschende Meinung, damit die Meinung vieler, darüber bestimmen darf, ob einzelne Versammlungsteilnehmer ihre anderweitige Meinung äußern dürfen. Obwohl unter dem Begriff der öffentlichen Ordnung alle ungeschriebenen Regeln zu verstehen sind, könnten diese Regeln über das Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Ordnung verrechtlicht werden. Wertungsentscheidungen des verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Gesetzgebers dürfen nicht ausgehebelt werden. Eine besondere Bedeutung gewinnt ferner der Schutz von Minderheiten. Dieser ist dem Demokratieprinzip immanent.⁷ Wegen der gesetzberischer Entscheidungen, der Gebote aus Rechtsstaatlichkeit und Minderheitenschutz als Ausfluss des Demokratieprinzips sowie dem besonderen Grundrechtsschutz sind polizeilichbehördliche Maßnahmen auf Grundlage des Begriffs der öffentlichen Ordnung kritisch und nicht einseitig zu prüfen.

II. Problemstellung

Die Versammlungsfreiheit ist kein schrankenlos verbürgtes Freiheitsrecht. Neben der verfassungsunmittelbaren Schranke des Art. 8 Abs. 1 GG, kann das demokratische Kommunikationsgrundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG im Falle von Versammlungen unter freiem Himmel nach Art. 8 Abs. 2 GG durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden. Das Versammlungsgesetz ist eine solche Schrankenausfüllung.⁸ Auf ihrer Grundlage können behördliche Maßnahme ergehen. Problematisch ist die Einschränkung der Versammlungsfreiheit aufgrund einer Gefahr für die öffentliche Ordnung durch die auf der Versammlung zu äußernden Meinung. § 15 Abs. 1 VersG beispielsweise ermöglicht es der zuständigen Behörde, die Versammlung oder den Aufzug zu verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig zu machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist. Wenngleich ein Rückgriff auf die polizei- und ordnungsrechtliche Generalklausel im Rahmen von versammlungstypischen Handlungen nicht unumstritten ist, so können nach der diesseits vertretenen Ansicht, Rechtseingriffe auch auf Grundlage einer solchen Generaleingriffsermächtigungsvorschrift vorgenommen werden.⁹ § 11 HSOG bestimmt exemplarisch, dass die Gefahrenabwehr- und die Polizeibehörden die erforderlichen Maßnahmen treffen können, um eine im einzelnen Falle bestehende Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung abzuwehren.¹⁰

2/13

7 Vgl. beispielsweise Wilms, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der Föderalismusreform, Stuttgart 2007, Rn. 102: „Eine Demokratie ohne Mehrheitsprinzip ist nicht entscheidungsfähig und damit als Staatsform ineffizient. Eine Demokratie ohne Minderheitenschutz bringt aber die Gefahr mit sich, dass die Mehrheit die Entscheidungsgewalt mißbraucht.“

8 Zum Spannungsverhältnis zwischen dem Versammlungsgesetz und dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht, vgl. beispielsweise Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Auflage 2009, Rn. 377 ff. m.w.N.; Kniesl/Poscher, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Auflage 2007, J Rn. 26 ff.

9 Zur Sperrwirkung des Versammlungsgesetzes gegenüber dem allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht vgl. wiederum Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Auflage 2009, Rn. 377 ff. m.w.N.; Kniesl/Poscher, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Auflage 2007, J Rn. 26 ff.

10 Hinsichtlich der Generalklausel anderer Bundesländer vgl. § 3 PolG BW; Art. 11 BayPAG; § 17 BerlASOG; § 10 BrandPolG; § 19 BremPolG; § 3 HambSOG; § 13 MVSOG; § 11 NdsSOG; § 8 NWPolG, § 14 NWOBG; § 9 Rh-PfIPOG; § 8 SaarPolG; § 13 SachsAnhSOG; § 3 SächsPolG; § 201 SchlHVwG; § 174 SchlHVwG; § 5 ThürOBG; § 12 ThürPAG.

Öffentliche Sicherheit und öffentliche Ordnung sind unbestimmte Rechtsbegriffe.¹¹ Sie bedürfen der Konkretisierung. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit ist auf die Generalklausel aus § 14 des Preußischen Polizeiverwaltungsgesetzes zurückzuführen.¹² Die öffentliche Sicherheit ist definiert als die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen sowie der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates.¹³ Die öffentliche Sicherheit ist daher der Inbegriff aller geschriebenen Rechtssätze. Sie wird als die Gesamtheit der geschriebenen Normen des objektiven Rechts angesehen.¹⁴

Der Begründungsaufwand, um eine Versammlung wegen des Verstoßes gegen die öffentliche Sicherheit zu verbieten ist deutlich geringer als auf Grundlage des Verstoßes gegen die öffentliche Ordnung. Rechtsverstöße gegen die öffentliche Sicherheit verletzen stets die objektive Rechtsordnung. Obwohl der Bürger zur Einhaltung von Rechtsvorschriften verpflichtet ist, verletzt er diese bzw. droht diese zu verletzen. Beispielsweise wegen des verfassungsrechtlichen Schutzauftrages ist der Staat zum Verfassungsrechtsgüterschutz verpflichtet. Staatliche Behörden müssen daher bei Verstößen gegen kodifiziertes Recht repressiv und bei drohenden Rechtsverstößen präventiv tätig werden. Der Pflichtenverstoß ermöglicht daher ein polizeiliches Einschreiten. Ohne die Beachtung geschriebener Rechtssätze, wären im Übrigen Bestand und Funktion des Staates nicht mehr gewährleistet.¹⁵

Ein polizeiliches Einschreiten zugunsten der öffentlichen Ordnung ist schwieriger. Die öffentliche Ordnung ist die Gesamtheit von ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Beachtung und Befolgung nach den jeweils herrschenden und mit dem Wertgehalt des Grundgesetzes zu vereinbarenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird.¹⁶

Die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung unterscheiden sich in ihrem Rechtscharakter. Die öffentliche Sicherheit betrifft die Einhaltung von geschriebenem Recht. Die öffentliche Ordnung betrifft hingegen die Einhaltung von ungeschriebenem Recht. In einem Fall geht es daher um die Befolgung von Rechtsvorschriften und im anderen Fall um die Befolgung von Sozialvorschriften. Darin unterscheiden sich öffentliche Sicherheit und Ordnung. Grundrechtseingriffe aufgrund ungeschriebener Sozialnormen sind

3/13

11 Einige Polizeigesetze enthalten eine Legaldefinition des Begriffes der öffentlichen Sicherheit, beispielsweise § 2 Nr. 2 BremPolG, § 3 Nr. 1 SOG LSA, § 54 Nr. 1 ThürOBG; Vgl. hinsichtlich der Problematik hinsichtlich Bestimmtheitsgebot und Wesentlichkeitslehre Rachor, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Auflage 2007, F Rn. 789 f.

12 Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Auflage 2009, Rn. 49; vgl. Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 14. Auflage 2008, § 2 Rn. 11; Naas, Die Entstehung des Preussischen Polizeiverwaltungsgesetzes von 1931, ein Beitrag zur Geschichte des Polizeirechts in der Weimarer Republik, Tübingen 2003, 2 ff., insbesondere 6.

13 Hebel, in: Hermes/Groß, Landesrecht Hessen, § 5 Rn. 25; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Auflage 2009, Rn. 53 m.w.N.; Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 14. Auflage 2008, § 4 Rn. 3.

14 Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Auflage 2009, Rn. 58; vgl. hinsichtlich des Subsidiaritätsgebot bei Verstößen gegen subjektives Recht, Denninger, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Auflage 2007, E Rn. 17; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Auflage 2009, Rn. 54; vgl. hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit von Generalklauseln hinsichtlich öffentlicher Sicherheit und öffentlicher Ordnung Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 14. Auflage 2008, § 4 Rn. 8 f.

15 Vgl. Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Auflage 2009, Rn. 58.

16 BVerfG, NVwZ 2008, 671, 673; anhand dieser Definition wird deutlich, dass die jeweils herrschenden Ansichten nicht alleine maßgeblich sind, sondern ihrerseits am Wertgehalt des Grundgesetzes zu messen sind. In den gängigen Definitionen geht das Grundgesetz als Richtschnur für die Auslegung des Begriffs der öffentlichen Ordnung etwas „unter“, tritt jedenfalls nicht deutlich genug hervor; vgl. Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 6. Auflage 2009, Rn. 63; Hebel, in: Hermes/Groß, Landesrecht Hessen, 6. Auflage 2008, § 5 Rn. 40; vgl. hinsichtlich der öffentlichen Ordnung als Auffangtatbestand Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 14. Auflage 2008, § 5 Rn. 5 f.; vgl. ferner BVerfGE 69, 315, 352; BVerfG, NJW 2001, 2071, 2072; NVwZ 2004, 2814.

verfassungsrechtlich problematisch. Das verfassungsrechtlich unreflektierte Attest, eine Versammlung verstoße wegen der durch die Versammlung zu äußernden Meinung gegen die öffentliche Ordnung, würde zu einer Verrechtlichung ungeschriebener sozial-ethischer Verhaltensregeln der jeweils vorherrschenden Anschauungen führen. Diese aktuell vorherrschenden sozial-ethischen Anschauungen sind jedoch im Lichte des Grundgesetzes auszulegen. Die in der Gesellschaft vorherrschende Meinung darf Einzelnen nicht oktroyiert werden. Dies wäre mit der Meinungsfreiheit per se unvereinbar. „Die Meinungsfreiheit ist für die freiheitlich demokratische Ordnung des Grundgesetzes schlechthin konstituierend (...). Die Bürger sind rechtlich nicht gehalten, die Wertsetzungen der Verfassung persönlich zu teilen. Das Grundgesetz baut zwar auf der Erwartung auf, dass die Bürger die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen, erzwingt die Werteloyalität aber nicht. Die Bürger sind daher auch frei, grundlegende Wertungen der Verfassung in Frage zu stellen, solange sie dadurch Rechtsgüter anderer nicht gefährden. Die plurale Demokratie des Grundgesetzes vertraut auf die Fähigkeit der Gesamtheit der Bürger, sich mit Kritik an der Verfassung auseinander zu setzen und sie dadurch abzuwehren.“¹⁷ Hierin kommt die gewichtige Stellung der Meinungsfreiheit im verfassungsrechtlichen Gefüge zum Ausdruck. Die Ausübung einer freien Meinungsäußerung ist für die Demokratie unverzichtbar. Der Minderheitenschutz als besondere Ausprägung des Demokratiegebots muss in jeder behördlichen Entscheidung genauso Beachtung finden, wie der verfassungsrechtliche Wertgehalt der Versammlungs- und Meinungsfreiheit. Diesen Verfassungsentscheidungen haben staatliche Maßnahmen Rechnung zu tragen. Die Befolgung unkodifizierter Moralvorstellungen, die der einer Bevölkerungsmehrheit entsprechen, kann für eine Bevölkerungsminderheit nicht per se maßgeblich sein.

Werden die Regeln der demokratischen Mehrheit nicht beachtet, können staatliche Maßnahmen ergehen und mit Befehl und Zwang durchgesetzt werden. Handelt es sich bei diesen Regeln um geschriebene Rechtssätze, wären Sanktionen wegen der Mißachtung solcher Verhaltensregeln verfassungsrechtlich unbedenklicher. Die Kodifizierung von Verhaltensbestimmungen beinhaltet bereits einen etwaigen Eingriff in Grundrechte, den jedoch der parlamentarische Gesetzgeber für den „konkreten Fall“ bestimmt hat. Im Falle ungeschriebener Verhaltensvorschriften überlässt der Gesetzgeber die Entscheidung darüber der Exekutiven, wodurch sich Bedenken hinsichtlich des Bestimmtheitsgebots und der Wesentlichkeitslehre ergeben. Die wesentlichen Entscheidungen über das „ob“ und „wie“ des Grundrechtseingriffs muss der demokratisch legitimierte Gesetzgeber selbst vornehmen und je schwerwiegender der Grundrechtseingriff ist, desto detaillierter, d.h. regelungsdichter muss das Gesetz sein.¹⁸ Die demokratische Legitimation von Grundrechtseingriffen zugunsten des Schutzguts der öffentlichen Sicherheit ist daher einfacher zu begründen als zugunsten des Schutzguts der öffentlichen Ordnung.¹⁹ Die Darlegung eines geschriebenen Rechtssatzes ist ebenfalls einfacher als die eines ungeschriebenen.²⁰ Im Falle von präventiv-polizeilichen Handlungen geht es die Abwehr drohender Verstöße gegen kodifiziertes Recht. Ist der

17 BVerfG, NJW 2001, 2069, 2070; diese Ansicht wird mehrfach bestätigt, beispielsweise in BVerfG, NJW 2001, 2072, 2074; NJW 2001, 2075, 2076; NJW 2001, 2078, 2079; BVerfG, NVwZ-RR 2002, 500, 501.

18 Wesentlichkeitslehre des BVerfGE, vgl. etwa BVerfGE 1, 13, 60; 40, 237, 248; 47, 46, 79; 49, 89, 126; 58, 257, 268; 77, 170, 230; 88, 103, 116.

19 Vgl. hinsichtlich der Wesentlichkeitslehre im Rahmen einer polizeilichen Generalklausel, Rachor, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 4. Auflage 2007, F Rn. 789 f.

20 Im Falle von polizeilichen Generalklauseln bleibt in beiden Fällen fraglich, ob der parlamentarische Gesetzgeber über den Grundrechtseingriff entschieden hat, bzw. ob er den Grundrechtseingriff, d.h. hinsichtlich dessen „ob“ und „wie“, hinsichtlich der Art und Weise und hinsichtlich des Umfangs sowie der Weite und Tiefe des Grundrechtseingriffs, der Exekutivkraft überlassen hat.

drohende Verstoß umgekippt in eine Verletzung der Rechtsordnung, so liegt eine Störung der Rechtsordnung vor. Aufgrund einer schon eingetretenen Beeinträchtigung der Rechtsordnung wäre ein polizeiliches Handeln ohnehin möglich. Daher muss das erst recht für solche Handlungen gelten, die im Vorfeld der Schadensrealisierung erfolgen und durch ihren gefahrabwehrenden Zweck dem Rechtsgüterschutz dienen. Die Kenntnis von geschriebenen Rechtssätzen dient ferner der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit und damit dem Vertrauensschutz des Bürgers. Handelt es sich um geschriebenes Recht, liegt die Kenntnis des Bürgers über diese Rechtssätze vor. Es ist ihm möglich, sein Verhalten nach diesen Verhaltensrechtssätzen auszurichten. Kennt er sie hingegen nicht, weil es sich um ungeschriebene Verhaltensregeln bzw. um eine Sozialvorschriften handelt, so wird es ihm nicht möglich sein, sich „rechtstreu“ zu verhalten. Schon aus diesem Grund dürfen ungeschriebene Regeln nicht wie geschriebene Regeln behandelt werden. Öffentliche Sicherheit und öffentliche Ordnung dienen unterschiedlichen Schutzgütern.²¹ An beide sind unterschiedliche Anforderungen zu stellen.

Besonders kritisch ist die Problemverschärfung hinsichtlich der Thematik, ob Grundrechtseingriffe in Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG wegen des Meinungsaussagegehaltes und aufgrund ungeschriebener Sozialnormen vorgenommen werden dürfen. Als elementares demokratisches Kommunikationsgrundrecht muss auch Bevölkerungsminderheiten die Möglichkeit gewährt werden, ihre Meinung kundtun zu dürfen. Dies entspricht auch dem Minderheitenschutz, welche dem Demokratieprinzip immanent ist.²² Mit dem Verbot einer Versammlung und der Teilnahme an ihr wird nicht allein in Art. 8 Abs. 1 GG eingegriffen, sondern auch immer in Art. 5 Abs. 1 S. 1 1. Var. GG, denn dem Versammlungsverbot wohnt stets das Verbot eine Meinung äußern zu dürfen inne.²³ Aber auch eine intolerante Meinung genießt verfassungsrechtlichen Schutz. Entspricht sie nicht der Meinung der Mehrheit, und wird sie deswegen mit der Begründung verboten, der Meinungsinhalt verstoße gegen die öffentliche Ordnung, so liefe ein solches Verbot auf eine Zensur hinaus. Damit würde eine Meinung auf Grundlage des Mehrheitsprinzips und somit aufgrund einer reinen Wertung anhand ungeschriebener Verhaltensansichten verboten werden. Kennzeichen der Meinung sind aber gerade die Elemente der Stellungnahme, des Dafürhaltens, des Meinens im Rahmen der geistigen Auseinandersetzung, ohne dass es auf ihre Wertig-, Richtig-, oder Vernünftigkeit ankäme.²⁴ „Eine Meinungsäußerung verliert den grundrechtlichen Schutz nicht dadurch, daß sie scharf oder verletzend formuliert ist (...).“²⁵ „Die Meinungsfreiheit ist für die freiheitlich demokratische Ordnung des Grundgesetzes schlechthin konstituierend (...). Die Bürger sind rechtlich nicht gehalten, die Wertsetzungen der Verfassung persönlich zu teilen. Das Grundgesetz baut zwar auf der Erwartung auf, dass die Bürger die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen, erzwingt die Werteloyalität aber nicht. Die Bürger sind daher auch frei, grundlegende Wertungen der Verfassung in Frage zu stellen, solange sie dadurch Rechtsgüter anderer nicht gefährden. Die plurale Demokratie des Grundgesetzes vertraut auf die Fähigkeit der Gesamtheit der Bürger, sich mit Kritik an der Verfassung

5/13

21 Vgl. hinsichtlich der öffentlichen Ordnung als Auffangtatbestand Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 14. Auflage 2008, § 5 Rn. 5 f.

22 Vgl. beispielsweise Wilms, Staatsrecht I, Staatsorganisationsrecht unter Berücksichtigung der Föderalismusreform, Stuttgart 2007, Rn. 102.

23 Das Verhältnis zwischen diesen beiden elementaren demokratischen Grundrechten ist nicht unumstritten, vgl. Duru, Das Verhältnis zwischen den basisdemokratischen Kommunikationsgrundrechten aus Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 S. 1 1. Var. GG, in: <http://geb.uni-giessen.de/geb/volltexte/2010/7942>.

24 Detterbeck, Öffentliches Recht, 7. Auflage 2009, Rn. 584; Epping, Grundrechte, 4. Auflage 2010, Rn. 210.

25 BVerfGE 90, 241, 247 = BVerfG, NJW 1994, 1779, 1779.

auseinander zu setzen und sie dadurch abzuwehren.“²⁶ Den Begriff der öffentlichen Ordnung am Wertgehalt des Grundgesetzes auszurichten bedeutet neben der Beachtung des Minderheitenschutz daher auch, der verfassungsrechtlichen Bedeutung und Stellung von Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 S. 1 1. Var. GG gerecht zu werden.²⁷

Im Folgenden werden einige höchstrichterliche Entscheidung zum Versammlungsrecht nachgezeichnet. Anhand dieser werden die verfassungsrechtlichen Anforderungen an versammlungsrechtliche Verfügungen einer Behörde dargelegt. Gegenstand sind solche Verfügungen, die wegen des Versammlungsinhalts als Verstoß gegen die öffentliche Ordnung, ergangen sind.

III. Höchstrichterliche Rechtsprechungsentwicklung

In einigen Entscheidungen hatte sich das Bundesverfassungsgericht mit der rechtlichen Tragweite des Schutzguts der öffentlichen Ordnung im Versammlungsrecht zu beschäftigen. Wegen der Eröffnung des Anwendungsbereichs des Versammlungsrechts waren die basisdemokratischen Kommunikationsgrundrechten aus Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 S. 1 1. Var. GG als besondere Verfassungsschutzgüter betroffen. In BVerfGE 69, 315 ff.²⁸, sogenannte Brokdorf-Entscheidung, hat das Bundesverfassungsgericht zu verfassungsrechtlichen Fragen der Versammlungsfreiheit maßgeblich Stellung genommen. In jüngerer Vergangenheit hat es seine damalige Entscheidung geändert, aber seine Leitlinien im Wesentlichen beibehalten und fortgeführt.

Während in dem sogenannten Brokdorf-Beschluß polizeiliche Maßnahmen zugunsten des Schutzguts der öffentlichen Ordnung allenfalls zur Verhängung von „Auflagen“,²⁹ aber nicht zu schärferen Sanktionen, wie beispielsweise Versammlungsverbote bzw. Versammlungsaufhebungen, ermächtigt sind, sind solche neuerdings nicht mehr per se unzulässig.³⁰ Das gilt aber nur, wenn das Verbot nicht wegen des Inhalts der Meinungsäußerung ergeht, sondern ausschließlich wegen der Art und Weise der Versammlungsdurchführung. Eine Gefahr für die öffentliche Ordnung darf daher nicht des Versammlungsinhaltes angenommen werden. Im Übrigen kommt ein Verbot lediglich als ultima ratio in Betracht.

In **BVerfG, Beschluß vom 24. 3. 2001 - 1 BvQ 13/01** äußert sich das Bundesverfassungsgericht zu den Voraussetzungen für ein Versammlungsverbot aus Gründen der öffentlichen Ordnung. Ein Verbot alleine wegen des Versammlungsinhalts zu begründen, lehnt das Bundesverfassungsgericht ab. „Eine Äußerung, die nach Art. 5 Abs. 2 GG nicht unterbunden werden darf, kann auch nicht Anlass für versammlungsbeschränkende Maßnahmen nach Art. 8 Abs. 2 GG sein. Die Meinungsfreiheit ist für die freiheitlich demokratische Ordnung des Grundgesetzes schlechthin konstituierend. Es gilt die Vermutung zu Gunsten freier Rede (...). Die Bürger sind rechtlich nicht gehalten, die Wertsetzungen der Verfassung persönlich zu teilen. Das Grundgesetz baut zwar auf der Erwartung auf, dass die Bürger die allgemeinen

6/13

²⁶ BVerfG, NJW 2001, 2069, 2070; diese Ansicht wird mehrfach bestätigt, beispielsweise in BVerfG, NJW 2001, 2072, 2074; NJW 2001, 2075, 2076; NJW 2001, 2078, 2079; BVerfG, NVwZ-RR 2002, 500, 501.

²⁷ Hinsichtlich verfassungsrechtlicher Anwendungseinschränkungen des Schutzguts der öffentlichen Ordnung vgl. Götz, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht, 14. Auflage 2008, § 5 Rn. 9 f. m.w.N.

²⁸ BVerfGE 69, 315, 342; vgl. auch BVerfGE 90, 241, 246 ff.; BVerfGE 111, 147, 154 ff.

²⁹ BVerfGE 69, 315, 353.

³⁰ BVerfG NJW 2004, 2814 L.

Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen, erzwingt die Werteloyalität aber nicht. Die Bürger sind daher auch frei, grundlegende Wertungen der Verfassung in Frage zu stellen, solange sie dadurch Rechtsgüter anderer nicht gefährden. Die plurale Demokratie des Grundgesetzes vertraut auf die Fähigkeit der Gesamtheit der Bürger, sich mit Kritik an der Verfassung auseinander zu setzen und sie dadurch abzuwehren.“³¹

Ein Verbot ausschließlich mit dem Meinungsinhalt zu begründen und deshalb einen Verstoß gegen die öffentlichen Ordnung anzunehmen, kommt wegen Gewicht und Stellung der elementaren demokratischen Freiheitsrechte aus Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 S. 1 1. Var. GG nicht in Betracht.

Beschränkungen der Versammlungsfreiheit sind wegen einer Gefahr für die öffentliche Ordnung aber nicht ausgeschlossen. „Vorausgesetzt (...), dass von der Art der gemeinschaftlichen Kundgabe eine Gefahr für die öffentliche Ordnung auszugehen droht, die nicht auf der bloßen Äußerung der Inhalte beruht, sondern auf besonderen, beispielsweise provokativen oder aggressiven, das Zusammenleben der Bürger konkret beeinträchtigenden Begleitumständen.“³²

Hieraus ergeben sich die besonderen Anforderungen, die die Art und Weise der Versammlungsdurchführung betreffen und als den Begriff des Verstoßes gegen die öffentliche Ordnung ausfüllen. Diese Voraussetzungen werden in weiteren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts bestätigt und wiederholt.

In **BVerfG, Beschluß vom 29. 3. 2002 - 1 BvQ 9/02** stellt das Bundesverfassungsgericht klar, dass es nicht ausgeschlossen sei, „Auflagen nach § 15 Abs. 1 VersG zur Abwehr einer Gefahr für die öffentliche Ordnung vorzusehen (...). Soweit eine Auflage sich auf den Inhalt einer Aussage bezieht (...) [,] ist sie auch am Maßstab des Art. 5 Abs. 1 GG zu beurteilen (..) Die Äußerung verliert den Schutz des Art. 5 Abs. 1 GG nicht allein wegen rechtsextremistischer Inhalte, es sei denn, sie sind strafbar.“³³

Hieran wird deutlich, dass für die Beurteilung eines Verbot wegen des Meinungs- bzw. Versammlungsinhalt nur kodifizierte Rechtssätze maßgeblich sind. Liegt ein Verstoß gegen solche nicht vor, dann dürfen gesetzgeberische Entscheidungen nicht von der Behörde über das Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Ordnung ausgehebelt werden.

Ausführungen aus BVerfG, Beschluß vom 24. 3. 2001 - 1 BvQ 13/01 werden durch **BVerfG, Beschluß vom 5. 9. 2003 - 1 BvQ 32/03** konkretisiert. „Die öffentliche Ordnung kann durch die Art und Weise der Kundgabe einer Meinung verletzt werden, etwa durch ein aggressives, die Grundlagen eines verträglichen Zusammenlebens der Bürger beeinträchtigendes, insbesondere andere Bürger einschüchterndes Auftreten der Versammlungsteilnehmer (...). Den sozialen und ethischen Anschauungen über die Grundvoraussetzungen eines geordneten menschlichen Zusammenlebens läuft es beispielsweise zuwider, wenn Rechtsextreme an einem speziell der Erinnerung an das Unrecht des Nationalsozialismus und den Holocaust dienenden Feiertag einen Aufzug mit Provokationswirkung veranstalten (...). Gleiches gilt, wenn ein Aufzug sich durch sein Gesamtgepräge mit den Riten und Symbolen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft identifiziert und durch Wachrufen der Schrecken des vergangenen totalitären und unmenschlichen Regimes andere Bürger einschüchtert.“³⁴

7/13

31 BVerfG, NJW 2001, 2069, 2070; diese Ansicht wird mehrfach bestätigt, beispielsweise in BVerfG, NJW 2001, 2072, 2074; NJW 2001, 2075, 2076; NJW 2001, 2078, 2079; BVerfG, NVwZ-RR 2002, 500, 501.

32 BVerfG, NJW 2001, 2069, 2071.

33 BVerfG, NVwZ 2002, 983, 983.

34 BVerfG, NVwZ 2004, 90, 91.

In **BVerfG, Beschluß vom 23. 6. 2004 - 1 BvQ 19/04** stellt das BVerfG klar, dass Beschränkungen der Versammlungsfreiheit zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Ordnung ergehen dürfen, „vorausgesetzt, dass diese nicht aus dem Inhalt der Äußerungen, sondern aus der Art und Weise der Durchführung der Versammlung folgen. So sind Beschränkungen der Versammlungsfreiheit verfassungsrechtlich unbedenklich, die ein aggressives und provokatives, die Bürger einschüchterndes Verhalten der Versammlungsteilnehmer verhindern sollen, durch das ein Klima der Gewaltdemonstration und potenzieller Gewaltbereitschaft erzeugt wird (...). Die öffentliche Ordnung kann auch verletzt sein, wenn (...) von (...) [der] Art und Weise [der Versammlung] Provokationen ausgehen, die das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger erheblich beeinträchtigen (...). In solchen Fällen ist unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu klären, durch welche Maßnahmen die Gefahr abgewehrt werden kann. Dafür kommen in erster Linie Auflagen in Betracht. Reichen sie zur Gefahrenabwehr nicht aus, kann die Versammlung verboten werden (...).“³⁵

Dieser Entscheidung kommt eine besondere Leitfunktion zu. Die Anforderungen, die behördliche Beschränkungen der Versammlungsfreiheit zur Abwehr von Gefahren für die öffentliche Ordnung ergehen dürfen, werden im Einzelnen dargelegt. Als Anknüpfung an die Brokdorf-Entscheidung und als deren Fortführungen, bleiben die Anforderungen an versammlungshindernde, -verbotende und -auflösende Hoheitsakte sehr hoch. Ein Verbot ist zwar expressis verbis nunmehr möglich, aber es muss sich dabei um ein ultima ratio handeln. Hierdurch werden Bedeutung, Gewicht und Stellung der beiden fundamentaldemokratischen Freiheitsrechte deutlich hervorgehoben. Für behördliche Handlungen darf nicht der Inhalt der Äußerung, sondern nur die Art und Weise der Versammlungsdurchführung maßgeblich sein.

Diese Leitsätze werden in weiteren Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wiederholt. Im Übrigen werden die Anforderungen an ein Verbot wegen der Art und Weise der Versammlungsdurchführung konkretisiert.

BVerfG, **Beschluß vom 26. 1. 2006 - 1 BvQ 3/06**³⁶ betraf eine behördliche Verbotsverfügung einer Versammlung unter dem Motto: „Keine Demonstrationsverbote - Meinungsfreiheit erkämpfen“, welche für den 28. Januar angemeldet war.³⁷ Der Veranstalter bzw. die zu erwartenden Teilnehmer und das Datum als zeitliche Nähe zum 27. 1. als dem Gedenktag der Opfer des Nationalsozialismus bzw. zum Tag der „Machtergreifung“ Hitlers am 30. 1., waren aus Behördensicht unter anderem ein Kriterium zur Annahme des Verstoßes gegen die öffentliche Ordnung.

Gegenstand von **BVerfG, Beschluss vom 19. 12. 2007 - 1 BvR 2793/04**³⁸ waren versammlungsbeschränkende behördliche „Auflagen“. Durch diese wurde das Rufen bestimmter Parolen untersagt, beispielsweise mit der Wortfolge „Hier marschiert der Nationale Widerstand“. Die Behörde begründete ihre Entscheidung mit Assoziationen in der Bevölkerung zum Nationalsozialismus, die durch das Rufen bestimmter Parolen hervorgerufen werden könnten.

35 BVerfG, NJW 2004, 2814, 2815, 2816.

36 BVerfG, NVwZ 2006, 585 f.

37 Bzw. eine Versammlung mit dem Motto „Gegen staatliche Repression - den § 130 StGB kippen!“

38 BVerfG, NVwZ 2008, 671 ff.

BVerfG, Beschluss vom 07.11.2008 - 1 BvQ 43/08³⁹ betraf wiederum eine Verbotsverfügung. Die Behörde stützte ihr Verbot zwar auf die Art und Weise der zu erwartenden Versammlungsdurchführung, allerdings war die behördliche Begründung problematisch. Hierbei ging es auch um die Verknüpfung zwischen dem Datum der Versammlung und zeitlich-historischen Momenten. Die Versammlung sollte unter dem Motto „Gegen einseitige Vergangenheitsbewältigung! Gedenkt der deutschen Opfer!“ durchgeführt werden. Sie sollte am 8. November stattfinden. Wegen des Datums war die zeitliche Nähe zum 9. November und damit die Bezugnahme auf besondere historische Ereignisse, die sich am 8. oder 9. November bzw. vom 8. auf den 9. November ereignet hätten, beispielsweise Putschversuch in München 1923 und der Mauerfall 1989, kritisch. Ein Verbot erging unter anderem auch wegen solcher Erwägungen.

Die durch die drei zuletzt genannten Entscheidungen angegriffenen Hoheitsakte wurden wegen Grundrechtsverstößen durch das Bundesverfassungsgericht im Wesentlichen aufgehoben.

IV. Zusammenfassung

Die Entscheidungen belegen, dass die in den jeweiligen Behördenentscheidungen erwogenen Gesichtspunkte für sich alleine keine versammlungstypischen Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Ordnung wegen der Art und Weise der Versammlungsdurchführung rechtfertigen können.

Der Inhalt einer Äußerung kann keinen Verstoß gegen die öffentliche Ordnung begründen. Der Inhalt einer Meinung kann nur gegen geschriebene Rechtssätze verstoßen. Durch einen solchen Verstoß kann deshalb nur die öffentliche Sicherheit betroffen sein.

Nicht der Inhalt, sondern die Art und Weise der Versammlungsdurchführung können maßgeblich für einen etwaigen Verstoß gegen die öffentliche Ordnung sein. Der Grund liegt unter anderem in Art. 5 Abs. 2 GG. Stützt sich das Verbot auf den Versammlungsinhalt, ist die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 1. Var. GG betroffen. Die Eröffnung dessen Schutzbereiches hat zur Konsequenz, dass Rechtseingriffe in dieses Grundrecht am Maßstab des Art. 5 Abs. 2 GG zu messen sind. Erforderlich wäre, dass das Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Ordnung eine allgemeine Bestimmung darstellt. Dies ist aber gerade zweifelhaft. Für jede einzelne ungeschriebene Sozialnorm wäre zu prüfen, ob sie meinungsneutral ausgestaltet ist. Da versammlungstypische Maßnahmen ergehen, wenn die Art und Weise der Versammlungsdurchführung das sittliche Empfinden der Bevölkerung erheblich beeinträchtigt, ist diese Sozialverbotsnorm keineswegs meinungsneutral. Die erhebliche Beeinträchtigung des sittlichen Empfindens kann zu einem Versammlungsverbot führen. Hierdurch könnte Einzelnen ihre Meinungsäußerung unmöglich gemacht werden, weil diese nicht der Meinung der Mehrheit entspräche. Daher können Sozialvorschriften unter diesem Gesichtspunkt nicht wertungs- und damit nicht meinungsneutral sein.⁴⁰ Das sittliche Empfinden der Bevölkerung ist nicht frei von Wertungen. Es handelt sich um keine allgemeine Bestimmung i.S.d. Art. 5 Abs. 2 GG. Ein Verbot wegen des Versammlungsinhaltes auf ungeschriebene Verhaltensregeln stützen

³⁹ http://www.bverfg.de/entscheidungen/qk20081107_1bvq004308a.html (30.12.2010).

⁴⁰ Das wird kontrovers diskutiert, vgl. Battis/Grigoleit, Rechtsextremistische Demonstrationen und öffentliche Ordnung - Roma locuta?, in: NJW 2004, 3459, 2461; vgl. auch Poscher, Die Entwicklung des Versammlungsrechts 2000 bis 2003, in: NJW 2004, 422 ff.

zu wollen, würde den Anforderungen aus Art. 5 Abs. 2 GG nicht genügen. Eine andere Ansicht⁴¹ würde die Grenzen zur öffentlichen Sicherheit verschwimmen lassen und wäre im Hinblick auf Art. 5 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich bedenklich.

Ein Verstoß gegen die öffentliche Ordnung kann daher nur die Art und Weise der Versammlungsdurchführung begründen. Von der Art und Weise der Versammlung müssen eine aggressive und provokative Stimmung bzw. Wirkung ausgehen. Die Versammlung muss ein einschüchterndes Verhalten in der Bevölkerung bewirken. Es genügt nicht jede Beeinträchtigung des sittlichen Empfindens. Notwendig ist eine erhebliche Störung eines solchen Empfindens. Allerdings ist der Bedeutung der Versammlungs- und Meinungsfreiheit nach wie vor gerecht zu werden. An die behördliche Beurteilung der Art und Weise der zu erwartenden oder tatsächlich stattfindenden Versammlungsdurchführung sind Schranken auferlegt. Eine erhebliche Störung des sittlichen Empfindens der Bevölkerung kann nicht in versammlungstypischen Handlungen gesehen werden. „Das gemeinsame laute Skandieren von Parolen ist eine versammlungstypische Ausdrucksform, die am Schutz der Versammlungsfreiheit teilhat. Mit der Bedeutung der Versammlungsfreiheit wäre es unvereinbar, bereits aus den 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.“⁴²

V. Ergebnisse

Es existiert kein Gesinnungsstrafrecht. Es existiert auch kein Gesinnungspolizei- und Ordnungsrecht. Solange die Ausübung der basisdemokratischen Kommunikationsgrundrechte aus Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 S. 1 1. Var. GG nicht gegen Rechtsbestimmungen verstößt, hat die Behörde der Bedeutung, dem Gewicht und der Stellung dieser beiden elementaren demokratischen Grundrechte Rechnung zu tragen. „Das Grundrecht der Meinungsfreiheit ist ein Recht auch zum Schutz von Minderheiten; seine Ausübung 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 ethischen Auffassungen nicht widersprechen (...). Solange vom Gebrauchmachen dieser Grundrechte keine Gefahren für andere Rechtsgüter ausgehen, deren Schutz der Gesetzgeber im kodifizierten Recht berücksichtigt hat, dürfen die beiden basisdemokratischen Freiheiten nicht aufgrund der in ihrer Ausübung zum Ausdruck kommenden Gesinnung beschränkt werden.“⁴³

Würde die Ausübung der Versammlungsfreiheit und der Meinungsfreiheit gegen geschriebenes Recht verstoßen, so wäre zum einen die öffentliche Sicherheit betroffen und zum anderen würden beide Grundrechte keinen verfassungsrechtlichen Schutz genießen. Hinsichtlich der

10/13

41 OVG Münster, Beschluß vom 23. 3. 2001 - 5 B 395/01 = NJW 2001, 2111 f.; OVG Münster, Beschluß vom 12. 4. 2001 - 5 B 492/01 = NJW 2001, 2113 f.; OVG Münster, Beschluß vom 29. 6. 2001 - 5 B 832/01 = NJW 2001, 2986 f.; vgl. Benda, Kammermusik, schrill, in: NJW 2001, 2947 f.; Battis/Grigoleit, Die Entwicklung des versammlungsrechtlichen Eilrechtsschutzes, eine Analyse der neuen BVerfG-Entscheidungen, in: NJW 2001, 2051 ff.

42 BVerfG, NVwZ 2008, 671, 674.

43 BVerfG, NVwZ 2008, 671, 673.

Einschränkungs­möglich­keiten der beide Grundrechte sind daher zunächst die verfassungsrechtlichen Vorgaben des Verfassungsgesetzgebers zu beachten. Die Meinungs­frei­heit i.S.d. Art. 5 Abs. 1 S. 1 1. Var. GG ist nicht schrankenlos gewährleis­tet. Beschränkungen sind in der Schranke des Art. 5 Abs. 2 GG niedergelegt. Zur verfassungsrechtlich zulässigen Einschränkung der Meinungs­frei­heit bedarf es hiernach eines allgemeinen Gesetzes, oder solchen gesetzlichen Bestimmungen, die dem Schutze der Jugend oder dem Recht der persönlichen Ehre dienen. Allgemeine Gesetze sind solche, die sich nicht gegen die Meinungs­frei­heit als solche oder gegen die Äußerung einer bestimmten Meinung richten, die vielmehr dem Schutz eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung, zu schützenden Rechtsguts dienen.⁴⁴

Wenn die Ausübung der Meinungs­frei­heit nicht gegen ein allgemeines Gesetz i.S.d. Art. 5 Abs. 2 GG, beispielsweise gegen besondere gesetzliche Bestimmungen des Strafrechts, verstößt, so darf die Meinungs­frei­heit nicht ohne weiteres, jedenfalls nicht unmittelbar, beschränkt werden. Ist die Meinungsäußerung nach der besonderen gesetzlichen Regelung zulässig und damit rechtmäßig, so darf diese Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers nicht durch behördliche Entscheidungen auf Grundlage allgemeiner gesetzlicher Bestimmungen ausgehebelt werden. Gesetzgeberische Wertentscheidungen könnten regelmäßig durch die Anwendung von Generalklauseln und unbestimmten umgangen werden. Das widerspricht aber nicht bloß der Wesentlichkeitslehre, sondern würde auch dazu führen, dass den konkreten grundgesetzlichen Anforderungen der jeweiligen Grundrechte aus Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 S. 1 1. Var. GG nicht entsprochen werden würde. Letztere hat der Verfassungsgesetzgeber festgelegt. Wie jede Auslegung, so ist im Rahmen der Auslegung des Begriffs der öffentlichen Ordnung der besondere Schutzgehalt von Grundrechten ausreichend zu berücksichtigen. Die grundgesetzlichen Entscheidungen zugunsten der kollektiven Meinungs­frei­heit dürfen nicht außer Acht gelassen werden. Bereits wegen dieser Erwägungen steht fest, dass versammlungs- und meinungs­frei­heitsbeschränkende Verfügungen nicht mit der Begründung ergehen dürfen, der Inhalt der Meinung bzw. Versammlung verstoße gegen die öffentliche Ordnung. Wie oben dargelegt, wäre eine solche Vorgehensweise auch im Übrigen mit dem Verfassungsrecht nicht vereinbar. Eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung kann nicht durch die schlichte Annahme begründet werden, dass im Rahmen einer Versammlung eine rechtspolitisch unliebsame Meinung geäußert werde. Dies wäre mit Art. 8 Abs. 1 GG und mit Art. 5 Abs. 1 S. 1 1. Var. GG sowie dem demokratischen Gebot des Minderheitenschutzes unvereinbar. Ist die Meinungsäußerung rechtmäßig, so hat sie es auch zu bleiben. Ungeschriebene Verhaltensregeln der Bevölkerungsmehrheit sind nicht wertungs- und meinungsneutral und deshalb keine allgemeinen Bestimmungen i.S.d. Art. 5 Abs. 2 GG. Ein Verbot wegen des Versammlungsinhaltes läßt sich daher nicht auf ungeschriebene Verhaltensregeln stützen. Eine für Gefahr für öffentliche Ordnung kann durch sie nicht begründet werden.

Anders verhält es sich mit der Art und Weise der Versammlungsdurchführung. Darauf ließen versammlungs- und meinungs­frei­heitsbeschränkende Maßnahmen sowie ein Verbot als ultima ratio stützen. Allerdings gelten solche Mittel nicht ohne Vorbehalte. Es wäre mit Art. 8 Abs. 1 GG und Art. 5 Abs. 1 S. 1 1. Var. GG wiederum unvereinbar, wenn sich die Verfügung allein darauf stützen würde, die Veranstaltung sei auf einen Zeitpunkt gelegt, die wegen ihrer unmittelbaren zeitlichen Nähe zu historischen Ereignissen bestimmte Assoziationen in der Bevölkerung hervorrufe.⁴⁵ Solche Begleitumständen allein genügen für die Verhängung beschränkender Verfügungen nicht. Wegen des notwendigen Überschreitens der Erheblichkeitsschwelle, ist der

44 St. Rspr. BVerfGE 7, 198, 209; 93, 266, 291; 97, 125; 146; 117, 244, 260.

45 Vgl. BVerfG, NVwZ 2006, 585, 585; BVerfG, Beschluss vom 07.11.2008 - 1 BvQ 43/08 (Fn. 38).

behördliche Begründungsaufwand deutlich höher, auch im Hinblick auf die verfassungsrechtliche Bedeutung der beiden demokratischen Freiheiten. Versammlungstypische Handlungen, wie das laute Skandieren von Parolen sowie die Wahl des Ortes und der Zeit, sind für sich alleine betrachtet keine tauglichen Begleitumstände zur Beurteilung einer erheblichen Beeinträchtigung des sittlichen Empfindens. Die Versammlungsfreiheit schützt auch örtliche und zeitliche Begleitumstände einer Versammlung. „Das gemeinsame laute Skandieren von Parolen ist eine versammlungstypische Ausdrucksform, die am Schutz der Versammlungsfreiheit teilhat. Mit der Bedeutung der Versammlungsfreiheit wäre es unvereinbar, bereits aus den 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.“⁴⁶

Eine erhebliche Beeinträchtigung des sittlichen Empfindens der Bevölkerung kann auch nicht mit der die schlichten Annahme begründet werden, die Versammlungsdurchführung sei mit der Menschenwürde unvereinbar. Es bedarf „stets einer sorgfältigen Begründung, wenn angenommen werden soll, dass der Gebrauch eines Grundrechts die Menschenwürde verletzt oder angreift (...).“⁴⁷ Eine „Äußerung verliert den Schutz des Art. 5 Abs. 1 GG nicht allein wegen rechtsextremistischer Inhalte, es sei denn, sie sind strafbar (...). Die Bürger sind grundsätzlich auch frei, grundlegende Wertungen der Verfassung in Frage zu stellen oder die Änderung tragender Prinzipien zu fordern.“⁴⁸ Wegen der besonderen Bedeutung, dem Gewicht und der Stellung des fundamentalen demokratischen Grundrechts auf kollektive Meinungsäußerung, stellt das Bundesverfassungsgericht klar, dass zu versammlungstypischen Kundgabeformen weitere Umständen hinzutreten müssen, durch die die Art und Weise der Versammlungsdurchführung betroffen ist. Diese können beispielsweise in der Verwendung von Riten und Symbolen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft liegen, wodurch die „Schrecken des vergangenen totalitären und unmenschlichen Regimes“ wachgerufen und andere Bürger eingeschüchtert werden. Es bedarf aggressiver und einschüchternder Veranstaltungsbegleitumstände.“⁴⁹ Nicht der Inhalt der zu erwartenden Äußerungen bzw. der thematischen Ausrichtung der Veranstaltung, sondern die Art und Weise ihrer aggressiven und einschüchternden Durchführung, ist die Entscheidungsgrundlage zur Bestimmung Gefahr für die öffentliche Ordnung sein. Notwendig ist, dass von Art und Weise der Versammlung Provokationen ausgehen, die das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger erheblich beeinträchtigen.⁵⁰ Damit die öffentliche Ordnung verletzt sein kann, muss daher von der Versammlungsdurchführung eine derartige Provokationswirkung ausgehen, dass durch sie „grundlegende soziale oder ethische Anschauungen in erheblicher Weise verletzt werden.“⁵¹ Ein solche Verhaltensweise besteht in „aggressiven und provokativen, die Bürger einschüchternden Verhalten der Versammlungsteilnehmer (...), durch das ein Klima der Gewaltdemonstration und potentieller Gewaltbereitschaft erzeugt wird (...).“⁵²

46 BVerfG, NVwZ 2008, 671, 674.

47 BVerfG, NVwZ 2006, 585, 585.

48 BVerfG, NwvZ 2006, 585, 586.

49 BVerfG, NVwZ 2008, 671, 674; vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.11.2008 - 1 BvQ 43/08 Absatz Nr. 18 (Fn. 38).

50 BVerfG, NVwZ 2006, 585, 585.

51 BVerfG, NVwZ 2006, 585, 586; vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.11.2008 - 1 BvQ 43/08 Absatz Nr. 18 (Fn. 38).

52 BVerfG, NVwZ 2008, 671, 673/674; vgl. BVerfG, Beschluss vom 07.11.2008 - 1 BvQ 43/08 Absatz Nr. 18 (Fn. 38).

VI. Fazit

Das Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Ordnung ist verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass belastende behördliche Verfügungen nicht auf den Versammlungsinhalt gestützt werden dürfen. Politisch unliebsame Meinungen dürfen darüber nicht verboten werden. Ist ein Verbot wegen des Meinungsinhalts gesetzlich nicht vorgeschrieben, darf diese Entscheidung des einfachen Gesetzgebers nicht über die Figur der öffentlichen Ordnung ausgehebelt werden, andernfalls würden ungeschriebene Regeln der jeweils herrschenden Meinungen in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise verrechtlicht werden. Eine solche Umgehung gesetzgeberischer Entscheidung findet nicht statt, wenn die Gefahr für die öffentliche Ordnung nicht im Inhalt von Äußerungen gesehen wird. Die verfassungsrechtliche Bedeutung, das Gewicht und die Stellung der elementaren demokratischen Kommunikationsfreiheiten im Verfassungsgefüge haben zur Folge, dass grundrechtsbeschränkende polizeiliche Maßnahmen nur wegen der Art und Weise der Versammlungsdurchführung ergehen dürfen, wobei ein Verbot nur als ultima ratio in Betracht kommt. Für die Art und Weise genügt es jedoch nicht, dass es auf der Versammlung „laut, bunt und schrill“ zugehen wird. Der Bezug zu historischen Ereignissen darf ebenfalls nicht ausschließlich für die behördliche (Prognose-) Entscheidung maßgeblich sein. Versammlungstypische Verhaltensweisen sind für sich alleine betrachtet kein tauglicher Anknüpfungspunkt. Sie dürfen nicht einseitig zur Beurteilungsgrundlage herangezogen werden. Die bloße bzw. schlichte Verletzung grundlegender sozialer oder ethischer Anschauungen genügt nicht. Zur Versammlungsdurchführung müssen besondere Begleitumstände bzw. besondere Wirkungen hinzukommen. Die Art und Weise der Versammlungsdurchführung muss die Erheblichkeitsgrenze überschreiten. Das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger muss erheblich beeinträchtigt werden. Das ist dann der Fall, wenn von der Veranstaltung eine erhebliche provozierende Wirkung für die Bevölkerung ausgeht. Eine solche ist anzunehmen, wenn die Versammlung in einer aggressiven und einschüchternden Art und Weise durchgeführt wird. Die Erzeugung eines besonderen und erheblichen Gewalteklimas in der Bevölkerung ist daher für die Gefährdung der öffentlichen Ordnung ein unverzichtbares Beurteilungskriterium. Liegt diese in der Versammlungsdurchführung vor, können belastende behördliche Verfügungen, bis hin zu einem Verbot, ergehen.

--