

e.) Abschlussfall

Sachverhalt¹:

Mit am 19.02.2003 bei der niedersächsischen Stadt S eingegangenen Schreiben meldeten die Veranstalter V einer linksgerichteten Gruppierung in ihrem Namen und im Namen der Gruppierung eine Versammlung unter freiem Himmel an (vgl. § 14 VersG). Diese Versammlung sollte am 06.04.2003 (von etwa 12 bis 17 Uhr) unter dem Motto „Gegen Nationalismus und Fremdenhass“ in der Innenstadt von S durchgeführt werden. Die erwartete Teilnehmerzahl wurde mit 2000 angegeben. Nach Bekanntgabe dieses Vorhabens meldete am 24.02.2003 der Landesverband Niedersachsen der NPD eine Gegendemonstration an, die ebenfalls am 06.04.2003 in der Zeit zwischen 12 und 17 Uhr in der Innenstadt von S stattfinden sollte. Das Motto für diese Veranstaltung lautete: „Für Meinungsfreiheit und gegen Versammlungsverbote“. Die Veranstaltung sollte aus einem Aufmarsch und einer Abschlusskundgebung bestehen. Darüber hinaus sollten ein Lautsprecherwagen sowie mehrere Megaphone, Trommeln und Fanfaren zum Einsatz gebracht werden. Ferner sollten Fahnen, Schilder und Transparente getragen werden. Die erwartete Teilnehmerzahl wurde mit 50 bis 80 angegeben. Mit Bescheid vom 03.03.2003 verbot der Oberbürgermeister der Stadt S die für den 06.04.2003 von den V angemeldete Versammlung und ordnete die sofortige Vollziehung des Verbots an. Von der Gegendemonstration des Landesverbandes Niedersachsen der NPD würden eine Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung und damit eine Gefahr ausgehen. So seien weder die Versammlungsleiter noch deren Stellvertreter willens, die von den Versammlungsteilnehmern ausgehenden Verstöße gegen die öffentliche Sicherheit weitgehend zu verhindern oder zu unterbinden. Mit Verstößen gegen die öffentliche Sicherheit sei auch deswegen zu rechnen, weil in S und seiner näheren Umgebung jüngst gehäuft Mitglieder rechtsextremer Gruppierungen Opfer gewalttätiger Übergriffe geworden seien, die Anhängern linksextremer Gruppierungen zugeschrieben würden. Ferner lasse die Absicht, auch Fahnen mitzuführen, angesichts bisheriger Erfahrungen mit Versammlungen der NPD darauf schließen, dass es mit hoher Wahrscheinlichkeit zu Verstößen gegen § 86a StGB kommen werde. Das Zeigen verbotener Fahnen und Embleme habe mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit gewalttätige Auseinandersetzungen zwischen Demonstranten und Gegendemonstranten zur Folge. Daher sei auch ein großes Aufgebot an Sicherheitskräften nicht in der Lage, Gefahren für Leib und Leben zuverlässig auszuschließen, zumal bei der verbotenen Versammlung aufgrund einer bundesweiten Werbekampagne mit einer größeren Teilnehmerzahl als angegeben gerechnet werden müsse. Die V möchten wissen, ob das Versammlungsverbot rechtmäßig ist.

844

Lösungsgesichtspunkte:

a. Durch das Versammlungsverbot wird in den Schutzbereich des Art. 8 I GG eingegriffen. Sofern man nicht die Verfassungsmäßigkeit der Rechtsgrundlage des Versammlungsverbots (§ 15 I VersG) in Frage stellt, ist ausschließlich die Rechtmäßigkeit der Verbotsverfügung zu untersuchen. Eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit liegt aufgrund der für wahrscheinlich gehaltenen gewalttätigen Ausschreitungen vor.²

b. Fraglich ist, ob der Oberbürgermeister hinsichtlich der Störerauswahl ermessensfehlerfrei gehandelt hat. Da das Versammlungsverbot darauf gestützt ist, dass eine Gegendemonstration angekündigt war, liegt möglicherweise eine Inanspruchnahme der V als Nichtstörer vor. Zu beachten ist aber, dass Art. 8 I GG nicht de facto zur Disposition von Gegendemonstranten gestellt werden darf. Eine Verbotsverfügung gegenüber dem Veranstalter einer Versammlung, die diesen nicht wegen eigenen oder ihm zurechenbaren Verhaltens, sondern im Sinne einer Notstandspflichtigkeit in Anspruch nimmt, ist nur unter sehr engen Voraussetzungen gerechtfertigt. Ein polizeilicher Notstand liegt vor, wenn *kumulativ*

- ⇒ eine gegenwärtige erhebliche Gefahr abzuwehren ist,
- ⇒ Maßnahmen durch Heranziehung des Störers nicht oder nicht rechtzeitig möglich sind oder keinen Erfolg versprechen (Vorrangigkeit der Heranziehung des Störers),
- ⇒ die Polizei die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst (durch die der Polizei zur Verfügung stehenden Mittel) oder durch Beauftragte abwehren kann
- ⇒ und der Nichtstörer ohne erhebliche eigene Gefährdung und ohne Verletzung höherwertiger Pflichten in Anspruch genommen werden kann.³

aa. Gegenwärtige erhebliche Gefahr

Zunächst müsste eine gegenwärtige erhebliche Gefahr bestehen. *Gegenwärtig* ist die Gefahr, wenn eine Sachlage besteht, bei der die Einwirkung des schädigenden Ereignisses bereits begonnen hat oder bei der diese Einwirkung unmittelbar oder in allernächster Zeit mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit bevorsteht. Um eine *erhebliche* Gefahr handelt es sich, wenn ein **bedeutsames Rechtsgut** wie der Bestand des Staates, das Leben, die Gesundheit, die Freiheit oder ein nicht unwesentlicher Vermögenswert gefährdet ist. Zwar kann im Zeitpunkt der

¹ In Anlehnung an BVerfG NJW **2000**, 3051, NJW **2001**, 2069; NJW **2001**, 2072; NJW **2001**, 2075; NJW **2001**, 2076; NJW **2001**, 2078.

² Vgl. dazu *Kniesel*, NJW **2000**, 2857, 2864.

³ Die Nichtverantwortlichenregelungen des allgemeinen Polizeirechts kommen außerdem nur dann zur Anwendung, wenn insoweit keine abweichenden, besonderen Bestimmungen getroffen sind (z.B. Standardmaßnahmen oder §§ 12a, 17a VersG).

Verbotsverfügung noch nicht von einer Gegenwärtigkeit der Gefahr gesprochen werden. Abzustellen ist aber auf den Zeitpunkt des möglichen Eingreifens der vor Ort befindlichen Polizei, vorliegend also auf den 06.04.2003. Hier ist es sehr wahrscheinlich, dass es jederzeit zu Schäden an bedeutsamen Rechtsgütern kommen kann. Eine gegenwärtige erhebliche Gefahr liegt damit vor.

bb. Vorrangigkeit der Heranziehung des Störers

Die Inanspruchnahme des sog. Nichtstörers setzt nach den einschlägigen Vorschriften der Polizeigesetze weiterhin voraus, dass es weder tatsächlich noch rechtlich möglich ist, vorrangig gegen den Störer vorzugehen. Störer sind die Gegendemonstranten.

a.) Aus *tatsächlicher* Sicht kommt eine Gefahrenabwehrmaßnahme gegen den Störer in Betracht, wenn dieser physisch-real bzw. rechtzeitig herangezogen werden kann. Sind also individualisierbare Störer vorhanden und besteht behördlicherseits die tatsächliche Möglichkeit des Einschreitens, sind diese Störer in Anspruch zu nehmen. Vorliegend ist die Zahl der Gegendemonstranten mit 50-80 angegeben. Durch ein entsprechendes Polizeiaufgebot können diese aus tatsächlicher Sicht durchaus in Anspruch genommen werden. Folgt man dieser Auffassung, wäre das an die V gerichtete Verbot schon deshalb rechtswidrig.

b.) Möglicherweise ist das an die V gerichtete Verbot auch aus anderen *Rechtsgründen* rechtswidrig. Gefahrenabwehrmaßnahmen gegenüber dem Nichtstörer sind nämlich nur dann rechtmäßig, wenn Maßnahmen gegenüber dem Störer insbesondere dann ausgeschlossen sind, wenn anderenfalls gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (d.h. gegen das Übermaßverbot) verstoßen werden würde. Zu prüfen ist daher die Verhältnismäßigkeit eines Verbots gegen die Gegendemonstranten. Sicherlich ist ein Versammlungsverbot geeignet, den vermuteten Gefahren für die öffentliche Sicherheit entgegenzutreten. Fraglich ist aber die Erforderlichkeit. Soweit der Oberbürgermeister darauf abstellt, dass bei der Gegendemonstration Trommeln und Fanfaren zum Einsatz gebracht sowie Fahnen getragen werden sollen, ist jedenfalls nicht ersichtlich, weshalb entsprechende Auflagen (die gegenüber dem Totalverbot ein milderes Mittel darstellen) untauglich sein sollten, etwaige speziell aus ihnen resultierende Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auszuschließen. Deshalb muss untersucht werden, ob sich die Erforderlichkeit des Totalverbots nicht aus anderen Gründen ergibt. Ein solcher anderer Grund könnte die Größe der Versammlung sein und damit zusammenhängend die besondere Gefährlichkeit, die von den erwarteten Versammlungsteilnehmern zu dem vorgesehenen Thema ausgeht. Insbesondere hat die Vergangenheit gezeigt, dass ein nicht unerheblicher Teil der Gegendemonstranten an der Versammlung in der Erwartung und Bereitschaft teilnehmen würde, bei sich bietender Gelegenheit aus der Versammlung heraus verbotene Fahnen und Embleme zu zeigen sowie in gewalttätige Auseinandersetzungen mit Anhängern linksextremer Gruppierungen und gegebenenfalls eingreifender Polizeikräfte zu treten.⁴

Diese Umstände sind daher geeignet, ein entsprechendes Verbot gegenüber den NPD-Gegendemonstranten zu erlassen. Ein Vorgehen gegen die Gegendemonstranten wäre daher auch nicht aus Rechtsgründen ausgeschlossen. Folgt man dieser Auffassung, wäre das an die V gerichtete Verbot auch deshalb rechtswidrig.

cc. Vorrangigkeit behördeneigener Mittel

Zur Heranziehung der V müsste die Verwaltung weiterhin die Gefahr nicht oder nicht rechtzeitig selbst oder durch Beauftragte abwehren können. Im Fall eines Versammlungsverbots müssen die Ordnungskräfte trotz Einsatzes aller verfügbaren eigenen und im Wege der Amts- und Vollzugshilfe erreichbaren fremden Kräfte und Mittel nicht in der Lage sein, die *rechtmäßige* Demonstration (eine durch Art. 8 I GG geschützte Versammlung) und die Öffentlichkeit vor Personen- und Sachschäden zu schützen.⁵ Unter Beachtung dieser Maxime müsste die Polizei sich dann der physischen Auseinandersetzung mit den Gegendemonstranten (Störer) stellen. Allerdings endet der Grundrechtsschutz für die Ausgangsversammlung dort, wo es zu schweren Konfrontationen mit unübersehbaren Folgen für Leib und Leben seitens des Nichtstörers oder unbeteiligter Dritter kommt. Das kann jedoch aufgrund der geringen Teilnehmerzahl der Gegendemonstration (50-80) bei entsprechender polizeilicher Präsenz nicht angenommen werden. Daher ergibt sich auch hier die Ermessensfehlerhaftigkeit der an die V gerichteten Verbotsverfügung.

dd. Keine Inanspruchnahme des Nichtstörers bei dessen erheblicher eigener Gefährdung und bei Verletzung höherwertiger Pflichten

Zuletzt darf ein Nichtstörer nur dann in Anspruch genommen werden, wenn dies ohne dessen erhebliche eigene Gefährdung und ohne Verletzung höherwertiger Pflichten geschieht. Da bereits ein Verstoß gegen Art. 8 I GG angenommen wurde, ist eine höherwertige Pflicht (nämlich die Beachtung von Grundrechten) verletzt. Daher ergibt sich schließlich auch hier die Ermessensfehlerhaftigkeit der an die V gerichteten Verbotsverfügung.

c. Ergebnis: Das an die V gerichtete Versammlungsverbot ist aus mehreren Gründen rechtswidrig.

⁴ Vgl. dazu BVerfG NJW **2000**, 3051, 3053 (Vorläufiger verfassungsgerichtlicher Rechtsschutz bei Versammlungsverbot) mit Bespr. von *Sachs*, JuS **2001**, 75 f.

⁵ *Kniesel*, NJW **2000**, 2857, 2864.