



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 323/20

VG: 5 V 2212/20

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der Nationaldemokratischen Partei Deutschlands, vertreten durch den Parteivorsitzenden

– Antragstellerin und Beschwerdegegnerin –

Prozessbevollmächtigter:

g e g e n

die Stadt Bremerhaven, vertreten durch den Magistrat,
Hinrich-Schmalfeldt-Straße/Stadthaus 1, 27576 Bremerhaven

– Antragsgegnerin und Beschwerdeführerin –

Prozessbevollmächtigte:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch Richter Prof. Sperlich, Richterin Dr. Koch und Richter Dr. Kiesow am 16. Oktober 2020 beschlossen:

Die Beschwerde der Antragsgegnerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - vom 15. Oktober 2020 wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens trägt die Antragsgegnerin.

Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren ebenfalls auf 2.500,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I. Die Beschwerde der Antragsgegnerin hat keinen Erfolg. Aus den mit ihr dargelegten Gründen, auf deren Prüfung das Oberverwaltungsgericht beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), ergibt sich nicht, dass das Verwaltungsgericht dem Eilantrag der Antragstellerin zu Unrecht entsprochen hat.

Das Verwaltungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass die Klage der Antragstellerin gegen die von der Antragsgegnerin verfügte Auflage, während der für den 17.10.2020 geplanten Versammlung keine Reichskriegsflaggen und Symbole, die Inhalt des Erlasses vom 14.09.2020 seien, zu zeigen, voraussichtlich erfolgreich sein wird und auf dieser Grundlage die aufschiebende Wirkung der Klage der Antragstellerin wiederherzustellen ist.

Nach § 15 Abs. 1 Alt. 2 VersG kann die zuständige Behörde die Versammlung von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist. Die von § 15 Abs. 1 VersG erfassten Schutzgüter sind dann unmittelbar gefährdet, wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts besteht. Die Versammlungsbehörde muss eine gesicherte Gefahrenprognose erstellen und sich auf konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte beziehen können; bloße Verdachtsmomente und Vermutungen reichen nicht aus (Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 17. Aufl. 2016, § 15 Rn. 27). Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin liegen die Voraussetzungen für die erlassene versammlungsrechtliche Auflage nicht vor.

a) Das Zeigen der Reichkriegsflagge oder anderer im Erlass vom 14.09.2020 aufgeführten Flaggen im Rahmen der angemeldeten Versammlung stellt keinen Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit dar.

Das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit umfasst – wie im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht – die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des einzelnen sowie der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates oder sonstiger Träger der Hoheitsgewalt (vgl. § 2 Nr. 2 BremPolG; Kniesel, a.a.O. Rn. 31, 34).

Ein Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit läge insbesondere vor, wenn das Zeigen der Fahnen gegen Strafgesetze verstoßen würde. Das Zeigen der genannten Fahnen stellt im Kontext der vorliegenden Versammlung nicht nur eine begleitende Nebenhandlung zur Meinungsäußerung dar, sondern ist selbst maßgeblicher Bestandteil des

Versammlungsmottos. Beschränkungen von Versammlungen, die sich auf den Inhalt von Versammlungen beziehen, sind nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht nur am Maßstab des Art. 8 GG, sondern vor allem am Maßstab des Art. 5 Abs. 2 zu messen. Mit dem Zeigen von symbolträchtigen Gegenständen wie einer Fahne wird von der Meinungsfreiheit Gebrauch gemacht. Eine inhaltliche Begrenzung von Meinungsäußerungen kommt, soweit sie nicht dem Schutze der Jugend oder dem Recht der persönlichen Ehre dient, nur im Rahmen der allgemeinen Gesetze im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG in Betracht. In den allgemeinen Gesetzen, insbesondere den Strafgesetzen, hat der Gesetzgeber Beschränkungen des Inhalts von Meinungsäußerungen an konkrete tatbestandliche Voraussetzungen gebunden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.06.2004 – 1 BvQ 19/04, juris Rn. 21). Diesbezüglich hat das Verwaltungsgericht in dem angegriffenen Beschluss zutreffend ausgeführt, dass das Mitführen und Zeigen der angemeldeten Schwarz-Weiß-Rot- und Reichskriegsfahnen des Kaiserreichs nicht strafbar ist. Ohne das Hinzutreten weiterer Umstände wird hierdurch weder der Tatbestand der Volksverhetzung gem. § 130 StGB noch der Straftatbestand des § 86a Abs. 1 Nr. 1 StGB, der die Verwendung von Kennzeichen bestimmter politischer Organisationen unter Strafe stellt, erfüllt. Insoweit verweist der Senat gem. § 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO auf die zutreffenden Gründe des angefochtenen Beschlusses, denen er sich anschließt.

Der Erlass zum Umgang mit dem öffentlichen Zeigen von Reichskriegsflaggen des Senators für Inneres vom 14.09.2020 kann schon mangels Gesetzesqualität kein die streitgegenständliche Einschränkung rechtfertigendes allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG darstellen. Hierbei handelt es sich lediglich um eine verwaltungsinterne Anweisung zur Auslegung des § 118 OWiG und zur Vornahme polizeirechtlicher Maßnahmen.

Eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ergibt sich hier entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin auch nicht aus drohenden Verstößen gegen § 118 Abs. 1 OWiG. Nach dieser Regelung handelt ordnungswidrig, wer eine grob ungehörige Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Allgemeinheit zu belästigen oder zu gefährden und die öffentliche Ordnung zu beeinträchtigen. Soweit es um den Inhalt der Meinungsäußerung kommt § 118 Abs. 1 OWiG von vornherein nicht als Schranke der Meinungsfreiheit in Betracht (vgl. VG Sigmaringen, Urt. v. 19.01.2011 – 1 K 1561/10, wonach nur die Begleitumstände einer Meinungsäußerung gegen § 118 OWiG verstoßen können). Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts scheidet eine Gefahr für die öffentliche Ordnung als Grundlage beschränkender Verfügungen aus, soweit die Gefahr im Inhalt einer Meinungsäußerung gesehen wird (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04, juris Rn. 26). Das Recht der freien Meinungsäußerung aus Art. 5 Abs. 1 GG

wird, soweit es den Inhalt der Meinung betrifft, allein durch die Strafgesetze beschränkt. Eine weitere Einschränkung der Meinungsfreiheit durch einen Rückgriff auf die Kategorie der öffentlichen Ordnung ist nicht zulässig. Die Meinungsfreiheit kann grundsätzlich nicht unter dem Vorbehalt der öffentlichen Ordnung stehen, denn der Begriff der öffentlichen Ordnung verweist auf ungeschriebene Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden und mit dem Wertgehalt des Grundgesetzes zu vereinbarenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird. Eine Anwendung dieses Maßstabs auf die Beschränkungsmöglichkeiten der Meinungsfreiheit würde es rechtfertigen, geäußerte Meinungsinhalte an den herrschenden sozialen oder ethischen Auffassungen zu messen. Das Grundrecht der Meinungsfreiheit ist auf die Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess gerichtet und schützt dabei auch diejenigen, die nicht die herrschenden Auffassungen teilen. Das gilt auch dann, wenn sie sich gegen elementare Werte der Verfassung richten (vgl. BVerfG, NJW 2001, 2069; Hoffmann-Riem, NVwZ 2002, 257, 265).

b) Die Auflage kann auch nicht auf eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Ordnung gestützt werden.

Beschränkende Verfügungen zum Schutz der öffentlichen Ordnung sind nur insoweit verfassungsrechtlich unbedenklich, als sich die Gefahr für dieses Rechtsgut nicht aus dem Inhalt der Äußerung, sondern aus der Art und Weise der Durchführung der Versammlung ergibt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04, juris Rn. 30 f. m.w.N.). Beschränkungen einer öffentlichen Versammlung sind zulässig, wenn 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. Denn die Versammlungsfreiheit schützt Aufzüge, nicht aber Aufmärsche mit paramilitärischen oder sonstwie einschüchternden Begleitumständen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 24.03.2001 – 1 BvQ 13/01, juris Rn. 30). Eine solche Gefahr für die öffentliche Ordnung infolge der Art und Weise der Durchführung einer Versammlung kann beispielsweise bei einem die Bürger einschüchternden Verhalten der Versammlungsteilnehmer bestehen, durch das ein Klima der Gewaltdemonstration und potentieller Gewaltbereitschaft erzeugt wird (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04, juris Rn. 31).

Entgegen dem Vorbringen der Beschwerde sind für eine solche Gefahrenlage hier jedoch keine hinreichenden Anhaltspunkte gegeben. Bei der von der Antragstellerin geplanten

Versammlung handelt es sich um eine zweistündige stationäre Veranstaltung. Sie ist insofern nicht vergleichbar mit stärker militärisch anmutenden Aufmärschen, bei denen der Einsatz von schwarz-weiß-roten Fahnen in Kombination mit Trommeln, Fackeln und der Verwendung fremdenfeindlicher Liedtexte erfolgte (vgl. bspw. VGH München Beschl. v. 14.11.2008 – 10 CS 08.3016, BeckRS 2010, 53467 Rn. 10, beck-online). In Bezug auf die vorliegende, unter dem Thema „Ja zur Tradition: Kein Verbot stoppt Schwarz-Weiß-Rot!“, angemeldete Veranstaltung hat das Verwaltungsgericht überzeugend darauf hingewiesen, dass die Verwendung der untersagten Flaggen gerade einen unmittelbaren Bezug zum Versammlungsmotto haben und sie nicht eingesetzt werden, um eine in einem anderen Motto zum Ausdruck kommende Drohkulisse aufzubauen oder zu verstärken. Die Verwendung dient vielmehr der kritischen Auseinandersetzung mit der Einschätzung des Innenressorts, das bloße Zeigen dieser – strafrechtlich nicht verbotenen – Flaggen begründe regelmäßig eine Ordnungswidrigkeit. Soweit die Beschwerde hiergegen unter Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts anführt, eine Einschüchterungswirkung sei hier schon deshalb zu erwarten, weil die Antragstellerin als Veranstalterin nach ihren Zielen und dem Verhalten ihrer Anhänger die Beseitigung der freiheitlich demokratischen Grundordnung anstrebe, kann auch dies der Beschwerde nicht zum Erfolg verhelfen. Mit dieser Begründung wäre der Antragstellerin die Anmeldung und Durchführung jeder Versammlung verwehrt. Für die Beurteilung, inwieweit von der vorliegenden Versammlung eine Einschüchterungswirkung ausgeht ist daher weniger auf die Veranstalterin, als auf die zu der konkreten Veranstaltung mitgeteilten Umstände abzustellen. Aus den konkreten Umständen folgt hier eine Einschüchterungswirkung nicht.

II. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts ergibt sich aus § 47, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 2 GKG.

Hinweis:

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez. Prof. Sperlich

gez. Dr. Koch

gez. Dr. Kiesow