

Gutachten

zu der Frage, inwieweit das Verbrennen ausländischer Nationalflaggen anlässlich von Versammlungen nach geltendem Recht unterbunden werden kann

Gliederung

- I. Auftrag
- II. Gutachten
 - A. Strafrecht
 - B. Gesetz über Ordnungswidrigkeiten
 - C. Versammlungsrecht
 - 1. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für Eingriffe in die Versammlungsfreiheit
 - 2. Schutz der öffentlichen Sicherheit durch § 15 Abs. 1 VersG
 - 3. Schutz der öffentlichen Ordnung durch § 15 Abs. 1 VersG
 - D. Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht
 - E. Ausländerrecht
 - F. Ergebnis

Die Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes sind urheberrechtlich geschützt. Die weitere Verarbeitung, Verbreitung oder Veröffentlichung – auch auszugsweise – ist nur unter Angabe der Quelle zulässig. Jede Form der kommerziellen Nutzung ist untersagt.

I. Auftrag

Der Präsident des Abgeordnetenhauses von Berlin hat den wissenschaftlichen Parlementsdiens aufgrund einer Bitte der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen mit der Erstellung eines Gutachtens zu der Frage beauftragt, inwieweit die geltende Rechtslage (insbesondere das Strafrecht, Versammlungsrecht sowie Gefahrenabwehrrecht) der Polizei ausreichend Spielraum einräumt, das öffentliche Verbrennen ausländischer Nationalflaggen im Vorfeld oder während Protesten oder Versammlungen zu unterbinden.

II. Gutachten

Das Verbrennen von Fahnen kann über die bloße Zerstörung hinaus unterschiedliche Bedeutungen haben, die sich aus der Art der Fahnen und den Umständen der Verbrennung ergeben. Soweit im Rahmen von Versammlungen ausländische Flaggen verbrannt werden, ist darin ein Akt des Protests gegen die Politik des betroffenen Staates oder gegen einzelne Handlungen seiner Staatsgewalt zu sehen. Im Folgenden wird geprüft, ob ein solches Verhalten unter Anwendung des geltenden Rechts durch die Behörden unterbunden werden kann.

A. Strafrecht

Ausländische Flaggen sind nach Maßgabe von § 104 des Strafgesetzbuchs (StGB)¹ strafrechtlich geschützt. § 104 Abs. 1 StGB hat folgenden Wortlaut:

(1) Wer eine aufgrund von Rechtsvorschriften oder nach anerkanntem Brauch öffentlich gezeigte Flagge eines ausländischen Staates oder wer ein Hoheitszeichen eines solchen Staates, das von einer anerkannten Vertretung dieses Staates öffentlich angebracht worden ist, entfernt, zerstört, beschädigt oder unkenntlich macht oder wer beschimpfenden Unfug daran verübt, wird mit Freiheitsstrafe bis zu zwei Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.

Das Verbrennen von Flaggen, die während einer Demonstration von den Teilnehmern mitgeführt werden, wird von diesem Tatbestand nicht erfasst. Wird eine Flagge zunächst entfernt und anschließend bei einer Demonstration verbrannt, so dürfte es sich bei dieser

¹ In der Fassung vom 13. November 1998 (BGBl. I S. 3322), zuletzt geändert durch Gesetz vom 30. Oktober 2017 (BGBl. I S. 3618, 3630).

Form der Zerstörung um eine mitbestrafte Nachtat von § 104 StGB handeln, die somit keine selbständige strafrechtliche Bedeutung hat. Eine entsprechende Anwendung von § 104 StGB auf die Zerstörung von Flaggen, die von Teilnehmern einer Versammlung mitgeführt werden, kommt schon aufgrund des für das Strafrecht geltenden Analogieverbotes² nicht in Betracht.

In Erwägung zu ziehen ist ferner eine Strafbarkeit des Flaggenverbrennens nach § 130 StGB (Volksverhetzung). Diese Vorschrift stellt aber lediglich Handlungen unter Strafe, die sich gegen bestimmte Bevölkerungsgruppen oder einzelne Gruppenmitglieder richten, nicht aber Handlungen, die Staaten betreffen. Wird ein ausländischer Staat während einer Versammlung zum Ziel von aggressiven Äußerungen der Versammlungsteilnehmer, so ergibt sich daraus keine Anwendbarkeit von § 130 StGB im Hinblick auf Bürger dieses Staates, die sich auf dem Gebiet der Bundesrepublik aufhalten.

Das Strafrecht eröffnet also keine Möglichkeit zum Einschreiten gegen die Verbrennung von ausländischen Flaggen im Rahmen von Demonstrationen.

B. Gesetz über Ordnungswidrigkeiten

Gemäß § 118 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG)³ stellt die Belästigung der Allgemeinheit eine Ordnungswidrigkeit dar. Nach § 118 Abs. 1 OWiG handelt ordnungswidrig, wer eine grob ungehörige Handlung vornimmt, die geeignet ist, die Allgemeinheit zu belästigen oder zu gefährden und die öffentliche Ordnung zu beeinträchtigen.

Grob ungehörig ist eine Handlung, die in einer Weise gegen die anerkannten Regeln von Anstand und Ordnung verstößt, dass dadurch eine unmittelbare Belästigung oder Gefährdung der Allgemeinheit in Betracht kommt.⁴ Zu denken ist hierbei insbesondere an Handlungen, die eine Missachtung der Menschenwürde darstellen oder ihrem Erscheinungsbild nach abstoßend sind, wie etwa obszönes Verhalten oder das Urinieren im öffentlichen Straßenraum. Das Verbrennen ausländischer Flaggen anlässlich von öffentlichen Versammlungen mag zwar von einem Teil der Allgemeinheit als unangemessen aggressive

² Vgl. Degenhart, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, 8. Aufl. 2018, Art. 103 Rn. 53; Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz, Kommentar, 14. Aufl. 2016, Art. 103 Rn. 70 m. w. N.

³ In der Fassung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. August 2017 (BGBl. I S. 3295).

⁴ Gürtler, in: Göhler, Ordnungswidrigkeitengesetz, Kommentar, 17. Aufl. 2017, § 118 Rn. 4 m. w. N.

Form der Meinungskundgabe empfunden werden, stellt aber keine grob ungehörige Handlung im Sinne des Ordnungswidrigkeitenrechts dar und bedeutet auch keine Belästigung oder Gefährdung gemäß § 118 OWiG.

Auch das Gesetz über Ordnungswidrigkeiten gibt den Behörden also keine Möglichkeit, gegen die Verbrennung ausländischer Flaggen vorzugehen.

C. Versammlungsrecht

1. Verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen für Eingriffe in die Versammlungsfreiheit

Bei dem Verbrennen von ausländischen Flaggen im Rahmen von Versammlungen stellt sich die Frage, ob das Versammlungsgesetz (VersG)⁵ eine rechtliche Grundlage zum Einschreiten bietet. Das Versammlungsgesetz enthält in den §§ 14 bis 20 Regelungen über öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel. Gemäß § 15 Abs. 1 VersG kann die zuständige Behörde eine Versammlung oder einen Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei der Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist. Diese Vorschrift ermöglicht somit Eingriffe in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit gemäß Art. 8 des Grundgesetzes (GG)⁶.

Die Behörden müssen bei der Anwendung von § 15 Abs. 1 VersG aber beachten, dass die Versammlungsfreiheit – ebenso wie die durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützte Meinungsfreiheit – von maßgeblicher Bedeutung für die demokratische Kultur der Bundesrepublik ist. Maßnahmen, die die Versammlungsfreiheit oder die Meinungsfreiheit einschränken, sind daher nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig.⁷ Nach diesem Grundsatz ist stets das mildere Mittel der Auflage zu wählen, wenn dies zur Gefahrenabwehr ausreicht.

⁵ Gesetz über Versammlungen und Aufzüge in der Fassung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2366).

⁶ Vom 23. Mai 1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Gesetz vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2346, 2347).

⁷ BVerfGE 69, 315, 349; vgl. hierzu Benda, in: Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Stand 2018, Art. 8 Rn. 81 ff.

Das Bundesverfassungsgericht geht davon aus, dass die Art und Weise der Durchführung von Versammlungen durch Art. 8 GG geschützt wird und sieht bestimmte Meinungsäußerungen, die anlässlich der Versammlungen erfolgen, zusätzlich durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützt an.⁸ Versammlungstypische Äußerungsformen wie Lieder, Transparente oder die Verwendung von Fahnen fallen somit in den Schutzbereich von Art. 8 und Art. 5 Abs. 1 GG. Das Verbrennen von Fahnen als symbolische Handlung wird durch Art. 5 Abs. 1 GG geschützt⁹ und genießt ebenfalls den Schutz der Versammlungsfreiheit, wenn dadurch innerhalb einer Demonstration ein Meinungsinhalt artikuliert werden soll. Zwar schützt Art. 8 GG nur friedliche Versammlungen, aber durch den symbolischen Akt der Verbrennung einer Flagge wird eine Versammlung nicht unfriedlich. Unfriedlich und daher nicht durch Art. 8 GG geschützt sind solche Versammlungen, die einen gewalttätigen und aufrührerischen Verlauf nehmen.¹⁰

Im Hinblick auf öffentliche Versammlungen von Ausländern ist zu berücksichtigen, dass insoweit kein Schutz durch Art. 8 GG besteht, da dieses Grundrecht den Deutschen vorbehalten ist. Zwar haben gemäß Art. 26 der Verfassung von Berlin (VvB)¹¹ alle Männer und Frauen, also auch Ausländer, das Recht, sich zu gesetzlich zulässigen Zwecken friedlich und unbewaffnet zu versammeln. Art. 26 VvB tritt aber als Landesrecht gemäß Art. 31 GG hinter das Versammlungsgesetz zurück und vermag daher die Anwendung von § 15 Abs. 1 VersG nicht einzuschränken; die Norm ist somit von relativ geringer Bedeutung.¹² Auf der Ebene des Grundgesetzes sind Versammlungen von Ausländern nur durch die allgemeine Handlungsfreiheit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG geschützt. Da das Grundrecht der Meinungsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 GG aber allen Menschen zusteht, werden auch Meinungsäußerungen – wie das symbolische Verbrennen von Flaggen –, die anlässlich von Ausländerversammlungen erfolgen, durch die Freiheit der Meinungsäußerung geschützt, sodass insoweit eine qualifizierte grundrechtliche Begrenzung der behördlichen Eingriffsbefugnisse aus § 15 Abs. 1 VersG besteht.

⁸ BVerfG, NJW 2008, S. 671, 672.

⁹ Grabenwarter, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, Stand 2017, Art. 5 Rn. 82; vgl. Bethge, in: Sachs (Fn. 2), Art. 5 Rn. 44.

¹⁰ Jarass, in: Jarass/Pieroth (Fn. 2), Art. 8 Rn. 8; Höfling, in: Sachs (Fn. 2), Art. 8 Rn. 34.

¹¹ Vom 23. November 1995 (GVBl. S. 779), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. März 2016 (GVBl. S. 114).

¹² Driehaus, in: Driehaus, Verfassung von Berlin, Kommentar, 3. Aufl. 2009, Art. 26 Rn. 2.

2. Schutz der öffentlichen Sicherheit durch § 15 Abs. 1 VersG

Das Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Sicherheit im Sinne des § 15 Abs. 1 VersG entspricht dem gleichlautenden Begriff aus dem Polizei- und Ordnungsrecht. Dieser umfasst den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Einhaltung der Rechtsordnung, die Funktionsfähigkeit staatlicher Einrichtungen und die Durchführung staatlicher Veranstaltungen.¹³ Zu prüfen ist, ob ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit durch das Verbrennen von ausländischen Flaggen in solchem Maße unmittelbar gefährdet wird, dass eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit und der Meinungsfreiheit gerechtfertigt erscheint.

Es ist denkbar, dass bei Versammlungen oder Aufzügen, die eine große Teilnehmerzahl haben und die dabei in beengten räumlichen Verhältnissen stattfinden, das Verbrennen von Flaggen eine Verletzungsgefahr von Teilnehmern mit sich bringt. Als Mittel zur Gefahrenabwehr ist in einem solchen Fall der Erlass einer Auflage möglich, die das Verbrennen von Flaggen untersagt. Die Gesundheit der Versammlungsteilnehmer stellt ein hochwertiges, durch Art. 2 Abs. 2 GG geschütztes Rechtsgut dar, das einen Eingriff in die Versammlungsfreiheit rechtfertigen kann. Kommt der Leiter einer öffentlichen Versammlung der entsprechenden Auflage nicht nach, macht er sich gemäß § 25 Nr. 2 VersG strafbar. Teilnehmer, die der Auflage nicht nachkommen, begehen eine Ordnungswidrigkeit gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 3 VersG.

Weitere Individualrechtsgüter werden durch die Verbrennung von Flaggen nicht gefährdet. Auch ein Verstoß gegen die Rechtsordnung ist nicht ersichtlich. Zu erwägen ist, ob die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik bzw. ihr Ansehen im Ausland ein Schutzgut der öffentlichen Sicherheit darstellen, das durch die Verbrennung von Flaggen gefährdet wird. Die Rechtsprechung hat die Frage, ob auswärtige Beziehungen ein Schutzgut darstellen, offen gelassen.¹⁴ Von der Literatur werden Eingriffe in die Versammlungsfreiheit zum Schutz außenpolitischer Belange überwiegend abgelehnt.¹⁵ Zur Begründung wird angeführt, ungeschriebenen außenpolitischen Belangen fehle die Be-

¹³ BVerfGE 69, 315, 352; BVerfG NJW 2007, S. 2167, 2169; Pewestorf, in: Pewestorf/Söllner/Tölle, Polizei- und Ordnungsrecht, Kommentar, 2. Aufl. 2017, § 1 ASOG Rn. 43; Schenke, Polizei- und Ordnungsrecht, 9. Aufl. 2016, Rn. 53.

¹⁴ BVerfG, NJW 2001, S. 2069, 2071; BVerfG, NJW 2007, S. 2167, 2169; OVG Berlin, NVwZ 2001, S. 1201, 1202.

¹⁵ Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, Kommentierung, 17. Aufl. 2016, § 15 Rn. 71; Tölle, in: Pewestorf (Fn. 13), Kap. 2 Rn. 161, 164; vgl. Battis, Neue Herausforderungen für das Versammlungsrecht?, NVwZ 2001, S. 121, 127; Wiefelspütz, Aktuelle Probleme des Versammlungsrechts in der Hauptstadt Berlin, DÖV 2001, S. 21, 26 f.; differenzierend Benda (Fn. 7), Art. 8 Rn. 88, 89.

stimmtheit, die eine Beschränkung von Versammlungen rechtfertigen könne.¹⁶ Eine im Ausland negative Wirkung von Versammlungen, die in Deutschland stattfinden, könne nicht Maßstab und Grenze für die Ausübung eines Grundrechts sein.¹⁷

Selbst wenn man ungeachtet aller Bedenken die auswärtigen Beziehungen der Bundesrepublik als Schutzgut der öffentlichen Sicherheit einstuft, ist nicht ersichtlich, dass durch das Verbrennen von Flaggen eine unmittelbare Gefährdung dieser Beziehungen verursacht wird. Es kann nicht davon ausgegangen werden, dass Aktivitäten von Privatpersonen, die im Rahmen von Demonstrationen erfolgen, bei rationaler Betrachtung durch das Ausland eine außenpolitische Krise hervorrufen werden. Die Einschränkung der Versammlungsfreiheit mit Rücksicht auf etwaige Überempfindlichkeiten und Überreaktionen von ausländischen Staaten oder Politikern würde der Bedeutung von Art. 8 und Art. 5 Abs. 1 GG nicht gerecht.

Fraglich ist, ob Flaggenverbrennungen anders zu bewerten sind, wenn sie bei Protestaktionen anlässlich von Staatsbesuchern oder internationalen Konferenzen erfolgen. Rechtsprechung und Literatur bewerten Staatsbesuche und Konferenzen als staatliche Veranstaltungen, die unter den Schutz der öffentlichen Sicherheit fallen. Als geschützt angesehen wird aber nur ihre bloße Durchführung sowie die Gesundheit und das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Teilnehmer.¹⁸ Ein weitergehender Schutz, der sich gegen die Konfrontation mit Protestaktionen richtet, wird dagegen abgelehnt. Das Bundesverfassungsgericht hat hierzu erklärt, der verfassungsrechtliche Schutz von Machtkritik sei nicht auf Kritik an inländischen Machträgern begrenzt.¹⁹

Das Verbrennen ausländischer Flaggen behindert weder die Durchführung von internationalen staatlichen Veranstaltungen, noch stellt es eine Beeinträchtigung oder Verletzung von Rechten der Teilnehmer dar. Auch unter diesem Aspekt ist somit ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit nicht gerechtfertigt.

¹⁶ Kniesel (Fn. 15), § 15 Rn. 71.

¹⁷ Wiefelspütz, Aktuelle Probleme, DÖV 2001, S. 21, 27.

¹⁸ BVerfG, NJW 2007, S. 2167, 2169; Kniesel (Fn. 15), § 15 Rn. 72; Tölle (Fn. 15), Kap. 2 Rn. 160; Wiefelspütz, Aktuelle Probleme, DÖV 2001, S. 21, 26; vgl. Benda (Fn. 7), Art. 8 Rn. 89, 90.

¹⁹ BVerfG, NJW 2007, S. 2167, 2169.

3. Schutz der öffentlichen Ordnung durch § 15 Abs. 1 VersG

Die öffentliche Ordnung gemäß § 15 Abs. 1 VersG entspricht dem Begriff der öffentlichen Ordnung aus dem Polizei- und Ordnungsrecht. Darunter versteht man die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird.²⁰ Trotz dieser begrifflichen Unschärfe wird der Schutz der öffentlichen Ordnung als zulässiger Grund für Eingriffe in die Versammlungsfreiheit eingestuft. Allerdings sieht man eine restriktive Anwendungspraxis als geboten an. Dies zeigt sich insbesondere an der Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, wonach Gefahren für die öffentliche Ordnung grundsätzlich keine Versammlungsverbote, sondern nur die Erteilung von Auflagen rechtfertigen können.²¹ Die bloße Kundgabe von Meinungen, deren Inhalt sich unterhalb der Schwelle der Strafbarkeit bewegt, stellt keine Verletzung der öffentlichen Ordnung dar und ermöglicht keine Eingriffe in die Versammlungsfreiheit. Die Behörden können aber durch Erteilung von Auflagen einem aggressiven Verhalten der Versammlungsteilnehmer entgegenwirken, durch das ein Klima der Gewaltdemonstration und der potentiellen Gewaltbereitschaft erzeugt wird.²² Abgesehen davon ist ein Einschreiten möglich, wenn von der konkreten Art und Weise der Durchführung der Versammlung Provokationen ausgehen, die das sittliche Empfinden der Bürger erheblich beeinträchtigen.²³

Gemessen an diesen Maßstäben bedeutet die Verbrennung von ausländischen Flaggen keine Gefährdung der öffentlichen Ordnung. Dieses Verhalten mag zwar von einem Teil der Öffentlichkeit als unangemessen aggressive Form der politischen Meinungskundgabe empfunden werden, lässt aber keinen Schluss auf eine potentielle Gewaltbereitschaft der Versammlungsteilnehmer zu und verletzt auch nicht das sittliche Empfinden des durchschnittlichen Betrachters in schwerwiegender Weise. Es rechtfertigt daher unter dem Aspekt der öffentlichen Ordnung keine Erteilung einschränkender Auflagen.

²⁰ BVerfGE 69, 315, 352; 111, 147, 156; Knappe/Schönrock, Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht für Berlin, Kommentar, 11. Aufl. 2016, § 1 ASOG Rn. 24.

²¹ BVerfG, NJW 2001, S. 1409, 1410; BVerfG, NJW 2001, S. 2069, 2071; vgl. Kniesel (Fn. 15), § 15 Rn. 91; Schenke (Fn. 13), Rn. 65.

²² BVerfGE 111, 147, 157; Kniesel (Fn. 15), § 15 Rn. 97 ff.; Tölle (Fn. 15), Kap. 2 Rn. 155.

²³ BVerfG, Beschluss vom 27.1.2012, 1 BVQ 4/12, juris.de; BVerfG NJW 2001, S. 2069, 2071.

D. Allgemeines Polizei- und Ordnungsrecht

Das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht wird in Bezug auf Versammlungen durch das Versammlungsgesetz verdrängt und kommt daher grundsätzlich nicht zur Anwendung.²⁴ Früher ergab sich dies bereits aus dem Vorrang des Versammlungsgesetzes als Bundesgesetz vor den landesrechtlichen Ordnungsgesetzen. Seit der Föderalismusreform im Jahr 2006 haben die Bundesländer die Möglichkeit, eigene Versammlungsgesetze zu erlassen. Soweit solche Gesetze bestehen, gehen sie als spezielle Regelungen dem allgemeinen Ordnungsrecht vor. Das Land Berlin hat von der Möglichkeit des Erlasses eines eigenen Versammlungsgesetzes nur in sehr eingeschränktem Umfang Gebrauch gemacht, nämlich durch das Gesetz über Aufnahmen und Aufzeichnungen von Bild und Ton bei Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzügen²⁵, wodurch § 19 a VersG ersetzt wurde. Abgesehen davon gilt in Berlin weiterhin das Versammlungsgesetz des Bundes, sodass das Allgemeine Sicherheits- und Ordnungsgesetz (ASOG Bln)²⁶ nicht zur Anwendung kommt. Das allgemeine Polizei- und Ordnungsrecht ist lediglich im Vorfeld oder nach dem Ende von Versammlungen, sowie bei speziellen Maßnahmen, für die das Versammlungsgesetz keine Rechtsgrundlage bietet, von Bedeutung.²⁷ Für Maßnahmen gegen die Meinungskundgabe im Rahmen einer Demonstration bietet es dagegen keine Rechtsgrundlage.

Auch eine uneingeschränkte Anwendung des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes auf Versammlungen würde kein generelles Einschreiten gegen das Verbrennen ausländischer Flaggen ermöglichen. Als Eingriffsgrundlage käme § 17 Abs. 1 ASOG Bln in Betracht. Die Schutzgüter dieser ordnungsrechtlichen Generalklausel, die öffentliche Sicherheit und Ordnung, entsprechen den Schutzgütern des § 15 Abs. 1 VersG. Die versammlungsrechtliche Eingriffsgrundlage ist lediglich insoweit enger gefasst, als sie eine unmittelbare Gefährdung verlangt. Dies ist aber für die vorliegende Problematik ohne Bedeutung. Auch § 17 Abs. 1 ASOG Bln würde somit nur in Fällen, in denen der Schutz der Versammlungsteilnehmer dies erfordert, ein Verbot des Verbrennens von Flaggen zulässig machen.

²⁴ Kniesel (Fn. 15), Teil I Rn. 392; Knappe/Schönrock (Fn. 20), § 17 Rn. 71; Schenke (Fn. 13), Rn. 377; vgl. BVerwGE 82, 34, 40.

²⁵ Vom 23. April 2013 (GVBl. S. 103).

²⁶ In der Fassung vom 11. Oktober 2006 (GVBl. S. 930), zuletzt geändert durch Gesetz vom 16. März 2018 (GVBl. S. 186).

²⁷ Tölle (Fn. 15), Kap. 2 Rn. 29; Schenke (Fn. 13), Rn. 379; BVerwGE 64, 55, 58; vgl. Frenz, Polizei- und Versammlungsrecht – Abgrenzung und Zusammenspiel, JA 2007, S. 334 ff.; Bünnigmann, Polizeifestigkeit im Versammlungsrecht, Jus 2016, S. 695 ff.

E. Ausländerrecht

Das Aufenthaltsgesetz (AufenthG)²⁸ enthält in § 47 Regelungen zum Verbot und zur Beschränkung der politischen Betätigung von Ausländern. Gemäß § 47 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 AufenthG kann die politische Betätigung eines Ausländers beschränkt oder untersagt werden, soweit sie den außenpolitischen Interessen Deutschlands zuwiderlaufen kann. Die im Gesetz angesprochenen Beschränkungen können u. a. durch das Verbot der Teilnahme an öffentlichen Versammlungen erfolgen.²⁹ Somit wäre es denkbar, einem politisch radikalen Ausländer, der bei Demonstrationen als Rädelsführer aufgetreten ist und ausländische Flaggen verbrannt hat, die Teilnahme an öffentlichen Versammlungen zu untersagen. § 47 AufenthG ermöglicht allerdings nur Maßnahmen gegen einzelne Personen. Das Verbrennen von Flaggen als solches lässt sich hierdurch nicht unterbinden.

F. Ergebnis

Sofern aufgrund der konkreten Umstände einer öffentlichen Versammlung die Gefahr besteht, dass Versammlungsteilnehmer durch das Verbrennen von Flaggen verletzt werden können, kann das Verbrennen durch eine entsprechende Auflage gemäß § 15 Abs. 1 VersG untersagt werden. Weitergehende Möglichkeiten zur Unterbindung des Verbrennens von Flaggen ausländischer Staaten sind nach geltendem Recht nicht gegeben.

Dr. Fehlau

²⁸ Gesetz über den Aufenthalt, die Erwerbstätigkeit und die Integration von Ausländern im Bundesgebiet in der Fassung vom 25. Februar 2008 (BGBl. I S. 162), zuletzt geändert durch Gesetz vom 8. März 2018 (BGBl. I S. 342).

²⁹ Albrecht, in: Storr u. a., Kommentar zum Zuwanderungsrecht, 2. Aufl. 2008, § 47 AufenthG Rn. 5; Grünewald, in: Gemeinschaftskommentar zum Aufenthaltsgesetz, Stand 2017, § 47 Rn. 57; vgl. BVerwGE 49, 36, 40 ff.