BUNDESVERFASSUNGSGERICHT

- 1 BvR 88/91 -

- 1 BvR 576/91 -

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verfahren

über

die Verfassungsbeschwerden

1. des Herrn L...,

Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Wolfram Leyrer, Manfred Weidmann, Heinrich Niggemann und Christian Niederhöfer, Fürststraße 13, Tübingen

gegen das Urteil des Amtsgerichts Münsingen vom 23. Juli 1990 - OWi 22/90 -

- 1 BvR 88/91 -,

2. des Herrn F...

Bevollmächtigte: Rechtsanwälte Wolfram Leyrer, Manfred Weidmann, Heinrich Niggemann und Christian Niederhöfer, Fürststraße 13, Tübingen

gegen das Urteil des Amtsgerichts Münsingen vom 23. Juli 1990 - OWi 17/90, OWi 30/90 i.V. OWi 41/90 -

- 1 BvR 576/91 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat - unter Mitwirkung

des Präsidenten Herzog,

der Richter Henschel,

Seidl,

Grimm,

Söllner,

Dieterich,

Kühling

und der Richterin Seibert

am 1. Dezember 1992 beschlossen:

Das Urteil des Amtsgerichts Münsingen vom 23. Juli 1990 - OWi 22/90 - und das Urteil des Amtsgerichts Münsingen vom 23. Juli 1990 - OWi 17/90, OWi 30/90 i.V. OWi 41/90 - verletzen Artikel 8 Absatz 1 und Artikel 103 Absatz 2 des Grundgesetzes. Sie werden aufgehoben. Die Sachen werden an das Amtsgericht zurückverwiesen.

Damit werden die Beschlüsse des Oberlandesgerichts Stuttgart vom 12. Dezember 1990 - 4 Ss 657/90 - und vom 25. Januar 1991 - 4 Ss 713/90 - gegenstandslos.

Das Land Baden-Württemberg hat den Beschwerdeführern die notwendigen Auslagen zu erstatten.

G r ü n d e :

A.

Die Beschwerdeführer wenden sich dagegen, daß sie zu Geldbußen verurteilt worden sind, weil sie sich nicht unverzüglich von einer aufgelösten Versammlung entfernt haben. Ihre Verfassungsbeschwerden werfen die Frage auf, ob eine solche Verurteilung die Rechtmäßigkeit der Auflösungsverfügung voraussetzt oder nicht. 1

I.

Versammlungen unter freiem Himmel können gemäß Art. 8 Abs. 2 GG durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden. Eine solche Beschränkung enthält § 15 VersG. Die Vorschrift lautet: 2

> (1) Die zuständige Behörde kann die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder 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 oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist. 3
>
> (2) Sie kann eine Versammlung oder einen Aufzug auflösen, wenn sie nicht angemeldet sind, wenn von den Angaben der Anmeldung abgewichen oder den Auflagen zuwidergehandelt wird oder wenn die Voraussetzungen zu einem Verbot nach Absatz 1 gegeben sind. 4
>
> (3) Eine verbotene Veranstaltung ist aufzulösen. 5

Die Teilnahme an einer aufgelösten Versammlung wird gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG als Ordnungswidrigkeit geahndet. Die Vorschrift lautet: 6

> (1) Ordnungswidrig handelt wer 7
>
> 1. und 1 a. ..., 8

2. sich trotz Auflösung einer öffentlichen Versammlung oder eines Aufzuges durch die zuständige Behörde nicht unverzüglich entfernt, 9

3. bis 8. ... 10

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 1 bis 5 mit einer Geldbuße bis tausend Deutsche Mark und in den Fällen des Absatzes 1 Nr. 6 bis 8 mit einer Geldbuße bis zu fünftausend Deutsche Mark geahndet werden. 11

II.

1. Die Beschwerdeführer nahmen an Sitzblockaden der Friedensbewegung teil, die zwischen dem 7. und dem 10. Mai 1989 vor der Eberhard-Finckh-Kaserne in Engstingen stattfanden. Die Aktion war nicht bei der Versammlungsbehörde angemeldet, aber öffentlich angekündigt worden. Das Landratsamt Reutlingen hatte daraufhin als zuständige Versammlungsbehörde folgende Verfügung erlassen: 12

Aufgrund des § 15 Abs. 1 Versammlungsgesetz ergeht folgende Entscheidung zur räumlichen Beschränkung der angekündigten Demonstration: 13

1. Der Veranstalter hat auch gegenüber den Teilnehmern in geeigneter Form sicherzustellen, daß während der Demonstration 14

1.1 vor mindestens einem Tor der Eberhard-Finckh-Kaserne in Engstingen und auf dessen Zufahrt 15

1.2 auf der Zufahrt und vor dem Tor zum Lager Golf Trochtelfingen 16

eine ausreichend große Gasse freibleibt (mindestens eine Fahrbahnhälfte), damit ankommende und abgehende Personen und Fahrzeuge jederzeit ohne notwendigen Aufenthalt und ohne Gefährdung von Personen sich in die Kaserne und das Lager hinein- und herausbegeben können. 17

Die weiteren Auflösungsgründe des § 15 Abs. 2 Versammlungsgesetz bleiben unberührt. 18

2. Für diese Entscheidung wird die sofortige Vollziehung angeordnet. 19

In der Begründung heißt es unter anderem: 20

Mit der konkreten Ankündigung und Planung einer Dauerblockade sind die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 15 Abs. 1 Versammlungsgesetz gegeben. Denn bei Durchführung der Versammlung in der vorgesehenen Art würde - wie auch die Veranstalter richtig sehen - unweigerlich eine Gefährdung oder Störung der öffentlichen Sicherheit eintreten, indem zumindest ein Straftatbestand verwirklicht würde. Für die Versammlungsbehörde ist damit der Ermessensrahmen dieser Norm eröffnet. Sie übt ihr Ermessen 21

in der oben ersichtlichen Form einer versammlungsrechtlichen Auflagenentscheidung aus. Diese Entscheidung wird getroffen, um einerseits dem Anliegen der Demonstrationsfreiheit Raum zu geben, andererseits aber auch die Freiheit der betroffenen Personen sowie die Funktionsfähigkeit der Einrichtung Bundeswehr zu gewährleisten. ...

Gegenüber einem Verbot stellt die Entscheidung das mildere Mittel dar, ist aber bei Beachtung auch ausreichend, um das erstrebte Ziel eines Ausgleichs der betroffenen Belange zu erreichen. 22

a) Der Beschwerdeführer zu 1) nahm am 9. Mai 1989 um 7.50 Uhr mit drei weiteren Personen an einer Sitzblockade vor Tor 1 der Eberhard-Finckh-Kaserne teil. Die Sitzblockade wurde um 8.03 Uhr vom Einsatzleiter der Polizei aufgelöst. Die Zufahrt zu Tor 1 wurde im unmittelbaren Anschluß an die Wiederholung der Durchsage der Auflösungsverfügung von der Polizei geräumt. 23

b) Der Beschwerdeführer zu 2) nahm am 7. Mai 1989 um 17.10 Uhr und am 9. Mai 1989 um 20.30 Uhr an Sitzblockaden vor Tor 2 der Eberhard-Finckh-Kaserne teil. Auch diese Blockaden wurden aufgelöst. Im Anschluß an die zweite Durchsage der Auflösungsverfügung wurde die Zufahrt durch die Polizei geräumt. 24

c) Das Landratsamt Reutlingen erließ gegen die Beschwerdeführer jeweils Bußgeldbescheide wegen Verstoßes gegen § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG, gegen die diese rechtzeitig Widerspruch eingelegt haben. 25

2. Das Amtsgericht hat den Beschwerdeführer zu 1) wegen Verstoßes gegen § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG zu einer Geldbuße von 80 DM verurteilt. 26

In der Urteilsbegründung hat das Amtsgericht die Entscheidungsformel der Verfügung des Landratsamtes wiedergegeben und dazu ausgeführt, daß der Beschwerdeführer zu 1) am Dienstag, dem 9. Mai 1989, um 7.50 Uhr mit drei weiteren Blockierern vor Tor 1 der Eberhard-Finckh-Kaserne gesessen habe. Um 8.03 Uhr habe der Einsatzleiter der Polizei für die nicht erreichbare Versammlungsbehörde gemäß § 46 Abs. 2 Nr. 2 Polizeigesetz Baden-Württemberg die Auflösung der Versammlung gemäß § 15 Abs. 2 VersG per Durchsage angeordnet. Die Auflösung der Versammlung sei mit folgendem Wortlaut bekanntgegeben worden: 27

Die Versammlung ist aufgelöst, weil durch Ihre Sitzblockade eine Nötigung unmittelbar bevorsteht. Der sofortige Vollzug der Auflösung ist angeordnet. Sie sind verpflichtet, sich von diesem Platz zu entfernen und diese Zufahrt freizumachen. Wenn Sie dieser Pflicht nicht nachkommen, begehen Sie eine Ordnungswidrigkeit nach dem Versammlungsgesetz. Sollten Sie sich nicht entfernen, werden Sie in Gewahrsam genommen und bei Anwendung unmittelbaren Zwangs kostenpflichtig gemacht. Ich fordere Sie auf, sich zu entfernen. 28

Die Durchsage sei einmal wiederholt worden. Der Beschwerdeführer zu 1) sei trotz- 29

dem sitzengeblieben und habe weggetragen werden müssen, damit die Zufahrt für Kraftfahrzeuge wieder passierbar wurde. Dadurch habe er sich einer vorsätzlichen Ordnungswidrigkeit nach § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG schuldig gemacht. Es lägen keine Anhaltspunkte dafür vor, daß die Auflösung der Versammlung rechtswidrig gewesen sei.

Das Oberlandesgericht hat die Rechtsbeschwerde des Beschwerdeführers zu 1) nicht zugelassen. 30

3. Der Beschwerdeführer zu 2) wurde vom Amtsgericht zu zwei Geldbußen von je 60 DM wegen Verstoßes gegen § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG in zwei Fällen verurteilt. 31

Das Amtsgericht hat auch in diesem Fall den Tenor der Auflagenverfügung des Landratsamts wiedergegeben und dann festgestellt, daß der Beschwerdeführer zu 2) am 7. Mai 1989 um 17.10 Uhr und am 9. Mai 1989 um 20.30 Uhr mit weiteren Personen vor Tor 2 der Kaserne gesessen und trotz zweifacher Durchsage der Auflösungsverfügung der Aufforderung, sich zu entfernen, nicht Folge geleistet habe. Damit habe er sich in zwei Fällen eines vorsätzlichen Verstoßes gegen § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG schuldig gemacht. Wer die Auflösung verfügt hat, ist den Entscheidungsgründen des Amtsgerichts nicht zu entnehmen. 32

Die gegen das Urteil des Amtsgerichts gerichtete Rechtsbeschwerde hat das Oberlandesgericht nicht zugelassen. 33

III.

1. Mit seiner Verfassungsbeschwerde greift der Beschwerdeführer zu 1) das Urteil des Amtsgerichts an und rügt die Verletzung seines Grundrechts auf Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG. 34

Das Amtsgericht habe bei Auslegung und Anwendung des § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG die grundlegende Bedeutung der Versammlungsfreiheit verkannt. Er sei verurteilt worden, ohne daß die Rechtmäßigkeit der Auflösungsverfügung geprüft worden wäre. Bei der Sitzblockade am 9. Mai 1989 sei von den drei Toren der Kaserne nur eines blockiert gewesen. Vor dem blockierten Tor habe während der Blockade kein Verkehr geherrscht. Die Versammlungsteilnehmer hätten sich an die Auflagen des Landratsamtes gehalten. Gleichwohl habe die Polizei die Versammlung aufgelöst. 35

Die Auflösung sei rechtswidrig gewesen, weil es keinen Auflösungsgrund gemäß § 15 Abs. 2 VersG gegeben habe. Die fehlende Anmeldung reiche für eine Auflösung nicht aus. Die Polizei habe angegeben, die Auflösung erfolge "zur Verhinderung einer Nötigung zum Nachteil der Bundeswehr". Das Urteil enthalte aber keine tatsächlichen Feststellungen über eine unmittelbar bevorstehende Nötigung. Die Auflösung verstoße im übrigen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Es habe zumindest gewartet werden müssen, bis ein Verstoß gegen die Auflage des Landratsamtes erkennbar geworden wäre. 36

Die Rechtmäßigkeit der Auflösungsverfügung sei als objektive Bedingung der Strafbarkeit anzusehen. Für eine Verurteilung nach § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG sei die formelle und die materielle Rechtmäßigkeit der Auflösungsverfügung festzustellen. Demgegenüber sei das Amtsgericht davon ausgegangen, daß es für die Verurteilung genüge, wenn die Auflösungsverfügung formell korrekt und materiell nicht geradezu willkürlich gewesen sei. Diese Auffassung sei aber mit dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit unvereinbar, weil sie darauf hinauslaufe, daß die rechtmäßige Grundrechtsausübung als Ordnungswidrigkeit bestraft werde. 37

2. Der Beschwerdeführer zu 2) greift seine Verurteilung durch das Amtsgericht an und rügt ebenfalls die Verletzung von Art. 8 Abs. 1 GG. Seine Begründung ist mit der des Beschwerdeführers zu 1) im wesentlichen inhaltsgleich. 38

IV.

Das Justizministerium Baden-Württemberg hält die Verfassungsbeschwerden für zulässig, aber nicht begründet. 39

Die Rüge, die angegriffenen Entscheidungen hätten die Rechtmäßigkeit der Auflösung ungeprüft gelassen, treffe nicht zu. Es könne deshalb offen bleiben, ob die Rechtmäßigkeit der Auflösung - wie von den Beschwerdeführern behauptet - objektive Bedingung der Strafbarkeit oder Tatbestandsmerkmal sei. Im Fall des Beschwerdeführers zu 1) habe sich das Amtsgericht - wenn auch in knapper Form - mit der Frage der Rechtmäßigkeit der Auflösung auseinandergesetzt. Eine entsprechende Aussage enthalte die im Fall des Beschwerdeführers zu 2) getroffene Entscheidung zwar nicht. Der Gesamtzusammenhang lasse aber den Schluß zu, daß das Amtsgericht die Rechtmäßigkeit der Auflösungsverfügung auch hier überprüft habe. Es habe nämlich den vollen Wortlaut der polizeilichen Auflösungsverfügung wiedergegeben und festgestellt, daß der Beschwerdeführer zu 2) die Durchsage über die Auflösung wahrgenommen habe. 40

Soweit die Beschwerdeführer die Unverhältnismäßigkeit der Versammlungsauflösung daraus herleiteten, daß kein Verstoß gegen die Auflage vorgelegen habe, werde von ihnen verkannt, daß sich das Landratsamt die Auflösung der Versammlung aus weiteren Gründen des § 15 Abs. 2 VersG vorbehalten habe. Wenn die Gerichte das Vorliegen dieser Tatbestandsvoraussetzungen bejaht hätten, so handele es sich um tatrichterliche Feststellungen, die nicht der Nachprüfung durch das Bundesverfassungsgericht unterlägen. 41

B.

Die Verfassungsbeschwerden sind begründet. Die angegriffenen Urteile verletzen die Beschwerdeführer in ihren Rechten aus Art. 8 Abs. 1 und Art. 103 Abs. 2 GG. 42

I.

1. Es verstößt gegen Art. 8 GG, wenn die Strafgerichte eine Geldbuße gemäß § 29 43

Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 VersG ohne Rücksicht auf die Rechtmäßigkeit der Versammlungsauflösung verhängen.

a) Art. 8 Abs. 1 GG gewährleistet allen Deutschen das Recht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Dieses Recht umfaßt auch die Bestimmung über Ort, Zeit, Art und Thema der Veranstaltung. Geschützt sind nicht allein Veranstaltungen, bei denen Meinungen in verbaler Form kundgegeben oder ausgetauscht werden, sondern auch solche, bei denen die Teilnehmer ihre Meinung auf andere Art und Weise zum Ausdruck bringen (vgl. BVerfGE 69, 315 <343>). Auch Sitzblockaden genießen den Schutz der Versammlungsfreiheit. Sie erfüllen unabhängig davon, ob sie als Anwendung von Gewalt im Sinn von § 240 StGB anzusehen sind, nicht den Tatbestand der Unfriedlichkeit im Sinn von Art. 8 Abs. 1 GG, der sie dem Schutzbereich dieses Grundrechts entziehen würde. Unfriedlich ist eine Versammlung vielmehr erst, wenn Handlungen von einiger Gefährlichkeit wie etwa Gewalttätigkeiten oder aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen stattfinden, nicht schon, wenn es zu Behinderungen Dritter kommt, seien diese auch gewollt und nicht nur in Kauf genommen (vgl. BVerfGE 73, 206 <248>). 44

Die Versammlungsfreiheit ist allerdings nicht unbeschränkt gewährleistet. Bei Versammlungen unter freiem Himmel sind Eingriffe in das Grundrecht gemäß Art. 8 Abs. 2 GG durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes zulässig. Die Verfassung trägt damit dem Umstand Rechnung, daß solche Versammlungen Vorkehrungen notwendig machen, die einerseits die Voraussetzungen für die Ausübung des Grundrechts schaffen und andererseits kollidierende Interessen Dritter wahren (vgl. BVerfGE 69, 315 <348>). Gesetze, die die Versammlungsfreiheit beschränken, müssen aber ihrerseits verfassungsmäßig sein und auch in verfassungsrechtlich einwandfreier Weise angewandt werden. Die staatlichen Organe haben die grundrechtsbeschränkenden Gesetze im Lichte der grundlegenden Bedeutung von Art. 8 Abs. 1 GG auszulegen und sich bei Maßnahmen auf das zu beschränken, was zum Schutz gleichwertiger anderer Rechtsgüter notwendig ist (vgl. BVerfGE 69, 315 <349>). 45

b) Die Vorschrift des § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG ist bei verfassungskonformer Auslegung mit Art. 8 GG vereinbar. 46

aa) So wie es keinen Bedenken begegnet, daß eine Versammlung unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit aufgelöst werden kann, wenn die Voraussetzungen des § 15 Abs. 2 VersG vorliegen (vgl. BVerfGE 69, 315 <352>), läßt es sich auch nicht beanstanden, daß die Weigerung, sich von einer aufgelösten Versammlung zu entfernen, nach § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG als Ordnungswidrigkeit geahndet wird. Auch die Anknüpfung an die verwaltungsrechtliche Vorschrift des § 15 Abs. 2 VersG ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Der Gesetzgeber darf verwaltungsrechtliche Pflichten und verwaltungsbehördliche Anordnungen mit Strafen oder Bußen bewehren, um auf diese Weise der Gehorsamspflicht Nachdruck zu verleihen. Ob er das im jeweiligen Fachgesetz, also im Nebenstrafrecht, oder im Strafgesetzbuch selber tut, ist Sache seiner Entscheidung (vgl. BVerfGE 75, 329 47

<343>). Auch Blankettatbestände, die erst durch verwaltungsrechtliche Vorschriften ausgefüllt werden, sind bei hinreichender Bestimmtheit mit dem Grundgesetz vereinbar (vgl. BVerfGE 14, 245 <252>; st. Rspr.).

Allerdings führt diese Regelungstechnik zwangsläufig zu einer Verzahnung von Verwaltungsrecht und Straf- sowie Ordnungswidrigkeitenrecht. Das kann für den Strafrichter einerseits zu Bindungen an Verwaltungsentscheidungen führen, andererseits Beurteilungskompetenzen hinsichtlich dieser Entscheidungen begründen, ohne daß schon deswegen die Grundsätze der Gewaltenteilung verletzt würden (vgl. BVerfGE 75, 329 <346>; 80, 244 <256>). Über die Reichweite dieser Bindungen und Beurteilungskompetenzen läßt sich von Verfassungs wegen keine allgemeine Aussage treffen. Es ist in erster Linie Sache des Gesetzgebers zu entscheiden, ob die Strafbarkeit oder Ahndbarkeit einer Zuwiderhandlung gegen Verwaltungsanordnungen von deren Rechtmäßigkeit abhängen soll oder nicht. Er ist dabei freilich an die Anforderungen der Verfassung, namentlich die des eingeschränkten Grundrechts, gebunden. 48

bb) Ob § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG an den Rechtsgüterschutz anknüpft und daher nur die rechtmäßige Versammlungsauflösung mit Buße bewehrt oder ob er bereits die Mißachtung der Auflösungsverfügung ohne Rücksicht auf ihre Rechtmäßigkeit sanktioniert, ist ungewiß. In Judikatur und Literatur wird die Frage unterschiedlich beantwortet (vgl. einerseits etwa OLG Düsseldorf, NStZ 1984, S. 513, sowie Ott, Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 5. Aufl., 1987, § 29 Rdnr. 9; Dietel/Gintzel/Kniesel, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 10. Aufl., 1991, § 29 Rdnr. 7; Offczors, in: Ridder u.a., Versammlungsrecht, 1992, § 29 Rdnr. 24 ff., besonders 28; andererseits etwa OLG Stuttgart, NJW 1989, S. 1870, sowie Meyer/Köhler, Das neue Demonstrations- und Versammlungsrecht, 3. Aufl., 1990, § 29 Anm. 4 b). Weder der Gesetzestext noch die Gesetzgebungsmaterialien führen zu einem eindeutigen Ergebnis. 49

Auch der Verzicht auf das Merkmal der Vollziehbarkeit in § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG (im Unterschied zu §§ 23, 26 Nr. 1, 29 Abs. 1 Nr. 1 und 3 VersG) erlaubt keinen sicheren Schluß, weil es ausweislich der Materialien aus anderen Gründen in das Versammlungsgesetz aufgenommen worden ist (vgl. BTDrucks. VII/550, S. 375). Überdies würde es zu widersprüchlichen Ergebnissen führen, wenn die Ahndbarkeit davon abhinge, daß das Merkmal der Vollziehbarkeit ausdrücklich genannt ist. So begingen beispielsweise die Teilnehmer an einer Versammlung beim Verstoß gegen eine rechtswidrige, aber vollziehbare Auflage gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 3 VersG eine Ordnungswidrigkeit, weil der Bußgeldtatbestand 1978 den Zusatz "vollziehbar" erhalten hat, während der Versammlungsleiter in demselben Fall straffrei bliebe, weil dieser Zusatz in § 25 VersG fehlt. 50

cc) Unter diesen Umständen führt die Berücksichtigung von Art. 8 Abs. 1 GG zu einer Auslegung von § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG, derzufolge Verstöße gegen Auflösungsverfügungen nicht ohne Rücksicht auf deren Rechtmäßigkeit geahndet werden dür- 51

fen.

Die Versammlungsfreiheit besitzt, ähnlich wie die Meinungsfreiheit, für die Persönlichkeitsentfaltung des Einzelnen und für die demokratische Ordnung grundlegende Bedeutung (vgl. BVerfGE 69, 315 <343 bis 347>). Verbot und Auflösung einer Versammlung stellen die intensivsten Eingriffe in das Grundrecht dar. Sie sind daher an strenge Voraussetzungen gebunden und dürfen nur ausgesprochen werden, wenn dies zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist und wenn eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung abgewendet werden muß (vgl. BVerfGE 69, 315 <353>). Als Grundlagen einer solchen Entscheidung kommen nur tatsächliche Umstände in Betracht, während Verdachtsmomente und Vermutungen für sich allein nicht ausreichen (vgl. BVerfG, a.a.O., S. 353 f.). 52

Eine Versammlungsauflösung, die diesen Anforderungen nicht entspricht, verstößt gegen Art. 8 GG. Gleichwohl müssen die Versammlungsteilnehmer eine solche Anordnung zunächst hinnehmen. Die Pflicht, sich von einer aufgelösten Versammlung zu entfernen, kann nicht von der Rechtmäßigkeit der Auflösungsverfügung abhängig gemacht werden. Da sich diese immer erst im nachhinein verbindlich feststellen läßt, könnten Versammlungsauflösungen nicht durchgesetzt werden, sobald ein Teilnehmer die Rechtmäßigkeit der Auflösung geltend machte. Widersetzen sich Versammlungsteilnehmer der polizeilichen Anordnung, ist der Einsatz staatlicher Zwangsmittel grundsätzlich zulässig (§ 80 Abs. 2 Nr. 2 VwGO). Den Versammlungsteilnehmern bleibt lediglich die Möglichkeit, die Rechtswidrigkeit und gegebenenfalls die Verfassungswidrigkeit des polizeilichen Vorgehens nachträglich gerichtlich feststellen zu lassen. Der Grundrechtsverstoß, der in der rechtswidrigen Auflösung einer Versammlung liegt, läßt sich auf diese Weise freilich nicht mehr heilen. Die daraus folgende Beeinträchtigung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit ist jedoch unvermeidlich, wenn die vom Staat zu gewährleistende Sicherheit anderer Rechtsgüter, denen die Beschränkung der Versammlungsfreiheit zu dienen bestimmt ist, nicht hintangestellt werden soll. 53

Was für die verwaltungsrechtliche Durchsetzung der Auflösungsverfügung gilt, trifft aber nicht in gleicher Weise auf die Ahndung der Widersetzlichkeit nach dem Straf- oder Ordnungswidrigkeitenrecht zu. Zwischen beiden muß unterschieden werden. Der Grund dafür, daß es bei der Durchsetzung der Auflösungsverfügung nicht auf deren Rechtmäßigkeit ankommt, liegt in der Situationsgebundenheit der Entscheidung, deren Vollzug nicht bis zur verbindlichen oder auch nur vorläufigen Klärung der Rechtsfrage aufgeschoben werden kann. Bei der Verhängung einer Sanktion für die Nichtbefolgung der Anordnung fehlt dieser Grund. Sie erfolgt immer erst nach dem Ereignis und erlaubt daher eine verbindliche Klärung der Rechtmäßigkeit. Käme es dessen ungeachtet auf die Rechtmäßigkeit der Auflösungsverfügung nicht an, würde die unvermeidliche Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit, die in einer rechtswidrigen Auflösungsverfügung liegt, ohne vergleichbare Notwendigkeit gegenüber denjenigen fortgesetzt werden, die - wie sich nachträglich herausstellt - die Versammlungsfreiheit zu Recht in Anspruch genommen haben. 54

Ob der Gesetzgeber die bloße Unbotmäßigkeit gleichwohl hätte ahnden dürfen, kann hier offen bleiben. Dem Gesetz ist eine entsprechende Absicht nicht zu entnehmen. Es bietet daher auch keinen Ansatz für die Prüfung, ob ein Grund vorliegt, der geeignet sein könnte, einen so weitgehenden Eingriff verfassungsrechtlich zu legitimieren. Unter diesen Umständen kann dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit nur Rechnung getragen werden, wenn die Sanktion des § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG auf Fälle rechtmäßiger Versammlungsauflösung beschränkt wird. Die Rechtmäßigkeit muß daher feststehen, ehe der Strafrichter eine Buße verhängen darf. 55

Die Streitfrage, ob der Strafrichter eine verwaltungsgerichtliche Klärung der Rechtmäßigkeit abwarten muß, falls sie beantragt wird, und ob er an deren Ergebnis gebunden ist, bedarf hier ebenfalls keiner Entscheidung. Da gegen Versammlungsauflösungen nach § 15 Abs. 2 VersG vorgängiger Verwaltungsrechtsschutz nicht erlangt und eine nachträgliche, allein im Hinblick auf das möglicherweise folgende Ordnungswidrigkeitenverfahren erhobene Klage den Betroffenen nicht zugemutet werden kann, muß der Strafrichter jedenfalls in Fällen, in denen die Rechtmäßigkeit der Versammlungsauflösung verwaltungsgerichtlich nicht geklärt ist, diese selbst feststellen, weil anders die Anforderungen von Art. 8 GG nicht zu erfüllen wären. 56

2. Eine Auslegung, derzufolge ein Verstoß gegen die Auflösungsverfügung nach § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG ohne Rücksicht auf deren Rechtmäßigkeit zu ahnden ist, verletzt außerdem Art. 103 Abs. 2 GG. 57

Nach dieser Vorschrift kann eine Tat nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde. Ihr Schutz erstreckt sich auch auf die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten (vgl. BVerfGE 81, 132 <135>; st. Rspr.). Sie soll einerseits sicherstellen, daß der Normadressat vorhersehen kann, welches Verhalten mit Strafe oder Buße bedroht ist, und andererseits gewährleisten, daß der Gesetzgeber und nicht erst die Gerichte über die Strafbarkeit oder Ahndbarkeit entscheiden. Daher schließt Art. 103 Abs. 2 GG jede Rechtsanwendung aus, die über den Inhalt einer gesetzlichen Sanktionsnorm hinausgeht (vgl. BVerfGE 47, 109 <120>; 82, 236 <269>). 58

Zwar ist es dem Gesetzgeber nicht von vornherein verwehrt, Widersetzlichkeit gegen behördliche Anordnungen unter Strafe oder Buße zu stellen, ohne daß es für deren Verhängung auf die Rechtmäßigkeit der Anordnung ankäme (vgl. BVerfGE 80, 244 <256>). Eine gesetzgeberische Entscheidung, Zuwiderhandlungen gegen Auflösungsverfügungen ohne Rücksicht auf deren Rechtmäßigkeit zu ahnden, ist jedoch, wie dargelegt, der Norm auch unter Berücksichtigung der Gesetzesmaterialien nicht unzweideutig zu entnehmen. Unter diesen Umständen darf die Ahndung nicht im Weg der Auslegung auf Fälle rechtswidriger Versammlungsauflösungen ausgedehnt werden, sondern muß sich auf Verstöße gegen rechtmäßige Auflösungsverfügungen beschränken. 59

II.

Die angegriffenen Urteile halten einer Nachprüfung an diesen Maßstäben nicht stand. 60

1. Das Amtsgericht mußte Art. 8 GG bei der Auslegung und Anwendung von § 29 Abs. 1 Nr. 2 in Verbindung mit § 15 Abs. 2 VersG berücksichtigen. Die Sitzdemonstrationen, an denen die Beschwerdeführer teilnahmen, sind vom Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG umfaßt. In der Verhängung von Geldbußen wegen Nichtentfernens von den geschützten Versammlungen liegt ein Eingriff in das Grundrecht. Dieser ist nach den dargelegten Grundsätzen nur dann mit Art. 8 GG vereinbar, wenn die Auflösung der Versammlung rechtmäßig war. Das hat das Amtsgericht nicht geprüft. 61

Im Verfahren des Beschwerdeführers zu 2) ist die Feststellung der Rechtmäßigkeit der Versammlungsauflösung völlig unterblieben. Im Verfahren des Beschwerdeführers zu 1) hat das Amtsgericht zwar ausgeführt, es gebe keine Anhaltspunkte für die Rechtswidrigkeit der Versammlungsauflösung. Die Begründung legt aber den Schluß nahe, daß es dabei nur die formell korrekte Bekanntgabe der Auflösungsverfügung im Auge hatte. Dafür sprechen die wörtliche Wiedergabe der Verfügung sowie die Beschränkung auf die Feststellung, daß diese zweimal mitgeteilt und auch zur Kenntnis genommen worden sei. Schon die Frage, ob die Auflösung durch die zuständige Behörde angeordnet worden war, wie es § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG verlangt, hat das Amtsgericht aber nicht geprüft. Das Urteil im Verfahren des Beschwerdeführers zu 2) enthält nicht einmal Angaben darüber, wer die Auflösung angeordnet hat. Es wird lediglich festgestellt, daß die Vollzugspolizei die Auflösung bekanntgegeben habe. Das Urteil im Verfahren des Beschwerdeführers zu 1) stellt zwar fest, daß der Einsatzleiter der Vollzugspolizei die Auflösung gemäß § 46 Abs. 2 Nr. 2 des Polizeigesetzes Baden-Württemberg angeordnet habe, weil die Versammlungsbehörde nicht zu erreichen gewesen sei. Es fehlen aber tatsächliche Feststellungen darüber, welcher Geschehensablauf eine Gefahr im Verzuge begründete, die nach dieser Vorschrift Voraussetzung des vollzugspolizeilichen Einschreitens ist. Feststellungen darüber, aufgrund welcher konkreten Ereignisse eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit bestanden habe, enthalten die Entscheidungen überhaupt nicht. Sie beschränken sich insoweit auf die Wiedergabe der Bekanntmachung der Auflösungsverfügung, wonach eine Nötigung unmittelbar bevorgestanden habe. Welcher Sachverhalt dieser Beurteilung zugrunde lag, ob sich etwa Fahrzeuge dem blockierten Tor näherten und andere Möglichkeiten, das Kasernengelände zu betreten oder zu verlassen, nicht bestanden, ist den angegriffenen Entscheidungen nicht zu entnehmen. 62

Zu einer Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Auflösung hätte hier jedoch Anlaß bestanden. Die Versammlungsbehörde hatte die Sitzdemonstrationen nicht verboten, sondern unter ausdrücklichem Hinweis auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit den Veranstaltern nur Auflagen erteilt. Der Beschwerdeführer zu 1) hat vorgetragen, daß die Auflagen beachtet worden seien und daß von den drei Kasernentoren nur eines blockiert gewesen sei. Unter diesen Umständen hätte es tatsächlicher Feststellungen bedurft, warum sich das von der Versammlungsbehörde gewählte Mittel der 63

Gefahrenabwehr als unzureichend erwiesen hatte und die Vollzugspolizei zur Auflösung der Versammlung schreiten mußte.

Die Verurteilung der Beschwerdeführer beruht auf der Verkennung von Art. 8 GG. Es ist nicht auszuschließen, daß das Amtsgericht bei hinreichender Beachtung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit zu einem anderen Ergebnis gelangt wäre. 64

2. Da die Beschwerdeführer unabhängig von der Rechtmäßigkeit der Auflösungsverfügung zu Geldbußen verurteilt worden sind, obwohl das in § 29 Abs. 1 Nr. 2 VersG nicht erkennbar bestimmt ist, verstoßen die angegriffenen Entscheidungen ferner gegen Art. 103 Abs. 2 GG. 65

Herzog Henschel Seidl

Grimm Söllner Dieterich

Kühling Seibert

Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 1. Dezember 1992 - 1 BvR 88/91, 1 BvR 576/91

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 1. Dezember 1992 - 1 BvR 88/91, 1 BvR 576/91 - Rn. (1 - 65), http://www.bverfg.de/e/rs19921201_1bvr008891.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:1992:rs19921201.1bvr008891