



**In dem Verfahren
über
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn T...

- Bevollmächtigte: Rechtsanwältin Adelheid Rupp,
Winthirplatz 7, 80639 München -

gegen den Beschluss des Landgerichts München I vom 16. August 2001
- 1 T 7088/01 -

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Präsidenten Papier,
die Richterin Haas
und den Richter Hoffmann-Riem

gemäß § 93 b in Verbindung mit § 93 a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 26. Oktober 2004 einstimmig beschlossen:

Der Beschluss des Landgerichts München I vom 16. August 2001 - 1 T 7088/01 - verletzt den Beschwerdeführer in seinem Grundrecht aus Artikel 8 Absatz 1 des Grundgesetzes. Die Entscheidung wird aufgehoben. Das Verfahren wird an das Landgericht zurückverwiesen.

Der Freistaat Bayern hat dem Beschwerdeführer die notwendigen Auslagen zu erstatten.

Gründe:

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Durchsetzung eines Platzverweises im Wege der Ingewahrsamnahme des Beschwerdeführers. 1

I.

1. Die NPD erhielt für den 7. Oktober 2000 eine Sondernutzungsgenehmigung, um einen Informationsstand am Karlsplatz in München in der Zeit von 9.00 bis 12.00 Uhr zu errichten. Der Beschwerdeführer befand sich an diesem Vormittag gegen 9.15 Uhr auf dem Karlsplatz in einer Personengruppe. Die Polizei forderte ihn auf, den Platz zu verlassen, und wies ihn auf eine mögliche Ingewahrsamnahme hin. Er leistete der 2

Aufforderung keine Folge. Um 9.20 Uhr wurde er bis 12.00 Uhr in Gewahrsam genommen.

2. Der Beschwerdeführer beantragte beim Amtsgericht die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Freiheitsentziehung.

3

Das Amtsgericht holte Stellungnahmen der beteiligten Polizeibeamten ein, in denen es hieß, der Beschwerdeführer sei PDS-Mitglied, in der Demonstrationsszene einschlägig polizeilich bekannt und der linksextremistischen Szene zuzuordnen. Er habe sich eine Woche vor seiner Festnahme an einer Demonstration beteiligt und sich in einer Menschenmenge aufgehalten, die eine ordnungsgemäß angemeldete Versammlung der NPD verbal gestört habe. Nach Beendigung der Versammlung hätten er und andere den Abmarsch der Versammlungsteilnehmer und die Abfahrt des Lautsprecherfahrzeugs der NPD verhindern wollen. Es sei mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erwarten gewesen, dass der Beschwerdeführer das Betreiben des Informationsstandes durch die NPD auf dem Karlsplatz habe verhindern oder stören wollen. Es habe die Gefahr der Begehung von Straftaten bestanden.

4

Durch Beschluss stellte das Amtsgericht fest, dass die Ingewahrsamnahme des Beschwerdeführers gemäß Art. 17 Abs. 1 Nr. 2 des Bayerischen Polizeiaufgabengesetzes (PAG) rechtmäßig gewesen sei. Sie sei erforderlich gewesen, um die unmittelbar bevorstehende Begehung einer Straftat oder Ordnungswidrigkeit von erheblicher Bedeutung für die Allgemeinheit zu verhindern. Die Tatsache, dass der Beschwerdeführer bereits bei früheren Demonstrationen als Störer aufgefallen sei, lege die Vermutung nahe, dass er auch im Rahmen der in Rede stehenden Veranstaltung versucht hätte, den planmäßigen Ablauf der Veranstaltung zu stören und in diesem Zusammenhang Straftaten zu begehen. Der Beschwerdeführer sei trotz mehrfacher Aufforderung der Polizeibeamten dem Platzverweis nicht nachgekommen; seine Ingewahrsamnahme sei daher das einzige und zugleich mildeste Mittel gewesen, um eine Begehung von Straftaten zu verhindern. Da der Gewahrsam nur bis 12.00 Uhr gedauert habe, sei die polizeiliche Maßnahme nicht unangemessen gewesen.

5

3. Die sofortige Beschwerde wies das Landgericht zurück und führte aus: Die beanstandete Maßnahme sei unerlässlich zur Durchsetzung der Platzverweisung gewesen (vgl. Art. 17 Abs. 2 Nr. 3 PAG), mit der eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch eine Ansammlung von Gegnern der NPD in Sichtweite des Informationsstandes habe abgewehrt werden sollen. Die Polizei treffe ihre Maßnahmen auf der Grundlage der jeweils gegebenen Verhältnisse und Erkenntnismöglichkeiten nach pflichtgemäßem Ermessen. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei bei der Prüfung der "Unerlässlichkeit" der Ingewahrsamnahme zur Durchsetzung einer Platzverweisung in erhöhtem Maße zu beachten. Die Freiheit der Person stelle ein so hohes Rechtsgut dar, dass sie nur aus besonders gewichtigem Grund angetastet werden dürfe. Die Polizei habe zu Recht angenommen, dass die Ansammlung einer Gruppe von vehementen Gegnern der NPD in Sichtweite von deren Informationsstand eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung dargestellt habe. Der

6

Beschwerdeführer habe bei seiner Anhörung vor dem Landgericht selbst erklärt, er habe die Veranstaltung der NPD "nicht unwidersprochen vor sich gehen lassen" wollen. Ziel sei es gewesen, so viele Menschen wie möglich aufmerksam zu machen und den Platz zu füllen, um sich mit dieser Menschenmenge dem Informationsstand zu nähern, während gleichzeitig Sprüche hätten skandiert werden sollen wie "Gebt den Faschisten keine Chance" und "Für das Verbot der NPD". Es sei daher das Ziel des Beschwerdeführers gewesen, den Betrieb des Informationsstandes der NPD, die sich als nicht verbotene Partei auf Grundrechte berufen könne, zumindest verbal massiv zu stören und ihn nach Möglichkeit durch das Vorrücken einer größeren Menschenmenge ganz zu verhindern.

4. Mit seiner Verfassungsbeschwerde rügt der Beschwerdeführer eine Verletzung von Art. 8 Abs. 1 GG und trägt zur Begründung vor: Seine Ingewahrsamnahme sei verfassungswidrig gewesen. Die Teilnahme an einer spontanen Versammlung gegen eine Veranstaltung der NPD sei nicht grundrechtswidrig. Das Aufstellen eines Informationsstands sei keine Versammlung im Sinne von Art. 8 Abs. 1 GG. Bei Abwägen der Umstände des Falles sei ein Eingriff in das Recht der Versammlungsfreiheit des Beschwerdeführers verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Ein Informationsstand sei nicht höher zu bewerten als eine spontane Gegenversammlung. Die Veranstalter des Informationsstands seien nicht gehindert gewesen, ihr Propagandamaterial zu verteilen. Der Beschwerdeführer sei ohne ausreichende Gründe in polizeilichen Gewahrsam genommen worden. Die Begründung, es seien erhebliche Störungen gegen den Informationsstand der NPD zu befürchten gewesen, sei nicht tragfähig. Zu keinem Zeitpunkt sei festgestellt worden, dass er eine Woche vorher eine Veranstaltung der NPD gestört habe. Es seien zwar an diesem Tag Demonstranten aufgenommen worden, er aber nicht. Dass er an einer früheren Demonstration teilgenommen habe, innerhalb derer sich Störer befunden hätten, rechtfertige keine Einschränkung der Versammlungsfreiheit.

Er habe durch ein Telefonat kurzfristig erfahren, dass die NPD an diesem Tag einen Informationsstand auf dem Karlsplatz habe aufstellen wollen. Er sei dorthin gegangen und habe dort eine Gruppe von fünf bis sieben Personen vorgefunden. Kurz darauf sei er von einem Polizisten in Zivil angesprochen und befragt worden, weshalb er sich auf dem Platz aufhalte; er habe auf diese Frage nicht geantwortet. Nach wenigen Minuten sei er, ohne dass eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bestanden habe, aufgefordert worden, den Platz zu verlassen. Diese Aufforderung sei gegenüber weiteren anwesenden Personen erklärt worden. Die Polizei habe angedroht, dass bei einer Nichtbefolgung eine Ingewahrsamnahme erfolge. Er sei dann als Einziger in Gewahrsam genommen worden.

5. Zu der Verfassungsbeschwerde hat das Bundesverwaltungsgericht Stellung genommen.

II.

Die Voraussetzungen für eine stattgebende Kammerentscheidung liegen vor (§ 93 c Abs. 1 Satz 1 BVerfGG). Die maßgebenden verfassungsrechtlichen Fragen zum Schutz der Versammlungsfreiheit sind geklärt (vgl. BVerfGE 69, 315 <342 ff.>; 104, 92 <104>). Danach ist die Verfassungsbeschwerde offensichtlich begründet. Auch ist die Annahme der Verfassungsbeschwerde zur Durchsetzung des Grundrechts des Beschwerdeführers auf Versammlungsfreiheit im Sinne des § 93 a Abs. 2 Buchstabe b BVerfGG angezeigt. 10

1. Die angegriffene Entscheidung des Landgerichts beruht auf einer grundsätzlich unrichtigen Anschauung von der Bedeutung des Art. 8 GG. 11

a) Das Landgericht hat nicht berücksichtigt, dass der Beschwerdeführer sich als Teilnehmer einer Versammlung auf den Schutz des Art. 8 GG berufen konnte. 12

aa) Versammlung im Sinne des Art. 8 GG ist eine örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung (vgl. BVerfGE 104, 92 <104>). Danach war das Zusammentreffen des Beschwerdeführers und weiterer Personen auf dem Karlsplatz eine Versammlung. Nach den gerichtlichen Feststellungen hielten sich der Beschwerdeführer und andere Personen in Sichtweite des Informationsstandes der NPD auf. Sie hatten sich zusammengefunden, um gegen den Informationsstand der NPD auf dem Karlsplatz zu protestieren. Entgegen der rechtlichen Würdigung des Landgerichts war daher nicht nur eine bloße Ansammlung von Personen gegeben. 13

bb) Der Grundrechtsschutz des Beschwerdeführers nach Art. 8 Abs. 1 GG scheidet hier nicht schon wegen fehlender Friedlichkeit und Waffenlosigkeit der Versammlungsteilnehmer aus. Unfriedlich ist eine Versammlung erst, wenn Handlungen von einiger Gefährlichkeit durch aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen oder sonstige Gewalttätigkeiten stattfinden (vgl. BVerfGE 104, 92 <105 f.>). Für einen unfriedlichen Verlauf der Versammlung in diesem Sinn war vorliegend nichts ersichtlich. 14

cc) Der Schutz des Art. 8 GG besteht unabhängig davon, ob die Versammlung nach § 14 VersG hätte angemeldet werden müssen. 15

Da das Landgericht die Anwendbarkeit des Art. 8 GG verkannt hat, ist nicht geprüft worden, ob die versammlungsrechtlichen Voraussetzungen der Durchführung einer Versammlung erfüllt waren. Insbesondere hat das Landgericht nicht geklärt, ob die Versammlung als so genannte Spontanversammlung einzuordnen war. Versammlungsrechtliche Vorschriften über die Anmeldepflicht nach § 14 VersG sind auf die Spontanversammlung nicht anwendbar, soweit der mit der Spontanveranstaltung verfolgte Zweck bei Einhaltung dieser Vorschrift nicht erreicht werden könnte (vgl. BVerfGE 69, 315 <350 f.>; 85, 69 <74 f.>). Aber auch wenn die Versammlung nicht als Spontanversammlung zu bewerten wäre, würde aus dem Verstoß gegen die An- 16

meldepflicht lediglich folgen, dass die Auflösung der Versammlung nach § 15 Abs. 2 VersG in Betracht kam (vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 13. Aufl., 2004, § 15 Rn. 68 m.w.N.). Die Entscheidung darüber liegt im Ermessen der Behörde. Bis zu einer wirksamen Auflösung besteht der versammlungsrechtliche Schutz fort.

b) Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit schützt das Teilnahmerecht der Versammlungsteilnehmer. Erst nach Auflösung der Versammlung gemäß § 15 Abs. 2 VersG oder nach versammlungsrechtlich begründetem Ausschluss des Teilnehmers aus der Versammlung kommt ein Platzverweis nach Polizeirecht in Betracht, an den sich eine Ingewahrsamnahme anschließen kann.

17

aa) Art. 8 GG erlaubt Beschränkungen von Versammlungen unter freiem Himmel nur nach Maßgabe des Absatzes 2. Maßnahmen der Gefahrenabwehr gegen Versammlungen richten sich dementsprechend nach dem Versammlungsgesetz (vgl. BVerwG, NVwZ 1988, S. 250; OVG Bremen, StV 1987, S. 115). Seine im Vergleich zum allgemeinen Polizeirecht besonderen Voraussetzungen für beschränkende Maßnahmen sind Ausprägungen des Grundrechts der Versammlungsfreiheit. Dementsprechend geht das Versammlungsgesetz als Spezialgesetz dem allgemeinen Polizeirecht vor (vgl. BVerwGE 82, 34 <38>; VGH Mannheim, DVBl 1998, S. 837 <839>). Ein auf allgemeines Polizeirecht - hier Art. 16 PAG - gegründeter Platzverweis scheidet deshalb aus, solange sich eine Person in einer Versammlung befindet und sich auf die Versammlungsfreiheit berufen kann (vgl. Schmidbauer/Steiner/Roese, Bayerisches Polizeiaufgabengesetz und Bayerisches Polizeiorganisationsgesetz, 1999, Art. 16 PAG Rn. 32). Diese Voraussetzung ist vorliegend nicht erfüllt.

18

bb) Das Landgericht hat nicht festgestellt, dass der Schutz des Versammlungsrechts für den Beschwerdeführer ausschied. Auf Versammlungsrecht konnte weder eine Auflösung der Versammlung noch ein Ausschluss des Beschwerdeführers gestützt werden.

19

(1) Auflösung ist die Beendigung einer bereits durchgeführten Versammlung mit dem Ziel, die Personenansammlung zu zerstreuen. Verbot und Auflösung einer Versammlung stellen die intensivsten Eingriffe in das Grundrecht dar (vgl. BVerfGE 87, 399 <409>). Der Schutz der Versammlungsfreiheit erfordert, dass die Auflösungsverfügung, deren Nichtbefolgung nach § 26 VersG strafbewehrt ist, eindeutig und nicht missverständlich formuliert ist und für die Betroffenen erkennbar zum Ausdruck bringt, dass die Versammlung aufgelöst ist. Adressaten sind alle Versammlungsbeitragenden (vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, a.a.O., § 15 Rn. 58 f. m.w.N.). Das Landgericht hat nicht festgestellt, dass eine Auflösungsverfügung ergangen ist. In der von ihm erwähnten Aufforderung an den Beschwerdeführer, den Platz zu verlassen, liegt keine Auflösung der Versammlung insgesamt.

20

(2) Auch ein Ausschluss des Beschwerdeführers war versammlungsrechtlich nicht gerechtfertigt.

21

(a) Der Ausschluss eines Versammlungsteilnehmers ist ein belastender Verwaltungsakt, durch den dem Betroffenen verboten wird, weiter an der Versammlung teilzunehmen (vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, a.a.O., § 18 Rn. 32). Damit endet der versammlungsrechtliche Schutz der Teilnahme (vgl. Dietel/Gintzel/Kniesel, a.a.O., § 18 Rn. 36). Ein Ausschluss von Teilnehmern an einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel ist insbesondere in § 18 Abs. 3 und § 19 Abs. 4 VersG vorgesehen, wenn sie die Ordnung der Versammlung gröblich stören. 22

(b) Die Ausschlussverfügung muss ebenso wie eine Auflösung hinreichend bestimmt sein. Dem Versammlungsteilnehmer muss unvermissverständlich bedeutet werden, dass gerade er mit dem Ausschluss gemeint ist. Es kann dahinstehen, ob die an den Beschwerdeführer gerichtete Verfügung diesen Inhalt haben konnte, obwohl die Behörde gar nicht vom Vorliegen einer Versammlung ausging. Jedenfalls waren die versammlungsrechtlichen Voraussetzungen einer Ausschlussverfügung offensichtlich nicht gegeben. 23

Auf eine gröbliche Störung der Versammlung nach § 18 Abs. 3 VersG konnte der Polizeibeamte sich nicht berufen, da der Beschwerdeführer sich in Übereinstimmung mit dem Zweck der von ihm mitinitiierten Versammlung verhielt. Auf eine Störung der Versammlung selbst hat der Beamte sich auch nicht berufen. Im Übrigen lag eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung nicht vor. 24

Im Gerichtsverfahren wurde zur Begründung für das Vorliegen einer Gefahr im Wesentlichen ausgeführt, der Beschwerdeführer sei in der Demonstrationsszene einschlägig bekannt und als Mitglied der PDS der linksextremistischen Szene zuzuordnen. Er habe in der Woche zuvor bereits eine ordnungsgemäß angemeldete Versammlung der NPD verbal gestört. Er habe nach Beendigung dieser Versammlung den Abmarsch mit anderen Versammlungsteilnehmern und die Abfahrt des Lautsprecherfahrzeugs der NPD verhindern wollen. Eine nähere Begründung dafür, warum der nicht vorbestrafte Beschwerdeführer bei einer weiteren Teilnahme an der Versammlung Straftaten begehen würde und um welche es sich handeln könnte, enthalten die gerichtlichen Entscheidungen nicht. Das Landgericht nimmt lediglich allgemein und ohne Bezug auf den Beschwerdeführer an, dass beim Vorrücken der Menschenmenge gegen den Informationsstand wechselseitige Beleidigungen der politischen Gegner und Körperverletzungen drohten. Es fehlen zudem Ausführungen dazu, warum der Beschwerdeführer sich solche Straftaten Dritter hätte zurechnen lassen müssen. 25

Ebenso fehlen Ausführungen dazu, warum im Falle einer von der Versammlung ausgehenden Gefahr für die Veranstaltung der NPD keine mildereren Mittel verfügbar waren. Den Versammlungsteilnehmern hätte beispielsweise durch polizeiliche Verfügung aufgegeben werden können, ausreichenden Abstand zum Informationsstand der NPD einzuhalten, mit der Folge, dass beide Veranstaltungen hätten durchgeführt werden können. Hätte der Beschwerdeführer sich an eine solche Verfügung nicht gehalten, wären weitere Maßnahmen gegen ihn zulässig gewesen. 26

cc) Die Feststellungen des Landgerichts genügen den aus Art. 8 GG gegebenen Vorgaben nicht. Da das Versammlungsrecht auf Maßnahmen gegenüber dem Beschwerdeführer mangels Auflösung der Versammlung oder seines rechtmäßigen Ausschlusses aus ihr weiterhin anwendbar war, konnte ein Platzverweis nicht auf Art. 16 PAG gestützt werden. Seine Rechtmäßigkeit ist aber eine Voraussetzung für eine Ingewahrsamnahme nach Art. 17 Abs. 1 Nr. 3 PAG (vgl. Schmidbauer/Steiner/Roese, Bayerisches Polizeiaufgabengesetz und Bayerisches Polizeiorganisationsgesetz, 1999, Art. 17 PAG Rn. 61). Damit war auch diese rechtswidrig. Da der Beschwerdeführer an der weiteren Teilnahme an der Versammlung gehindert war, stellte die Ingewahrsamnahme einen Verstoß gegen das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG dar. 27

2. Die Entscheidung des Landgerichts beruht auf dem festgestellten Verfassungsverstoß. Es ist nicht ausgeschlossen, dass das Landgericht bei hinreichender Berücksichtigung der sich aus Art. 8 GG ergebenden Vorgaben zu einem anderen Ergebnis gekommen wäre. Die Entscheidung ist daher aufzuheben und die Sache an das Landgericht zurückzuverweisen (§ 93 c Abs. 2, § 95 Abs. 2 BVerfGG). 28

3. Die Entscheidung über die Auslagenerstattung beruht auf § 34 a Abs. 2 BVerfGG. 29

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 30

Papier

Haas

Hoffmann-Riem

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom
26. Oktober 2004 - 1 BvR 1726/01**

Zitiervorschlag BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 26. Oktober 2004 - 1 BvR 1726/01 - Rn. (1 - 30), http://www.bverfg.de/e/rk20041026_1bvr172601.html

ECLI ECLI:DE:BVerfG:2004:rk20041026.1bvr172601