

Art. 8 GG; § 29 VersG

Versammlung auf dem Friedhof

BVerfG, Beschl. v. 20.06.2014 – 1 BvR 980/13
 BVerfG, Beschl. v. 26.06.2014 – 1 BvR 2135/09

Fall

Die Stadt Dresden veranstaltete am 13.02.2012 auf dem städtischen Heidefriedhof eine Gedenkveranstaltung zur Erinnerung an die Opfer des Zweiten Weltkrieges sowie der Opfer des Alliierten Bombenangriffs auf Dresden am 13.02.1945, die zu einem Großteil in Massengräbern auf dem Heidefriedhof beerdigt sind. Die Beteiligung an dem Gedenkzug stand der gesamten Bevölkerung offen.

A hob zusammen mit drei weiteren Personen, etwa fünfzig Meter vor der Gedenkmauer postiert, entlang des Hauptweges des Gedenkzuges ein Transparent in die Höhe mit dem Schriftzug: „Es gibt nichts zu trauern – nur zu verhindern. Nie wieder Volksgemeinschaft – destroy the spirit of Dresden. Den Deutschen Gedenkzirkus beenden. Antifaschistische Aktion.“ Mit dem Transparent wollte A zum Ausdruck bringen, dass er mit der Zielrichtung des Gedenkzuges nicht einverstanden sei und gegen diesen ein Zeichen setzen.

Gegen den Bußgeldbescheid der Stadt Dresden über 150 € wegen Verstoßes gegen die Friedhofssatzung und § 118 OWiG legte A fristgemäß Einspruch ein. Am 09.11.2012 verurteilte das Amtsgericht den A (letztinstanzlich) wegen vorsätzlicher Störung der Ruhe und Ordnung auf einem Friedhof in Tateinheit mit vorsätzlicher Belästigung der Allgemeinheit zu einer Geldbuße von 150 €. Dies wurde damit begründet, dass A durch sein Verhalten die Friedhofsordnung i.S.d. § 5 Abs. 1 Friedhofssatzung gestört habe. Eine über die Bestattung oder Totenfeier hinausgehende Auseinandersetzung mit anstehenden Problemen habe auf einem Friedhof zu unterbleiben. Auseinandersetzungen, egal in welcher Form, gehörten nicht auf einen Friedhof. Daneben habe A eine grob ungehörige Handlung gemäß § 118 Abs. 1 OWiG begangen, da er objektiv jenes Minimum an Regeln grob verletzt habe, welches unabdingbar notwendig sei, um innerhalb einer offenen Gesellschaft ein Zusammenleben vieler Menschen zu ermöglichen. Ein Friedhof stelle einen Rückzugsort für all diejenigen dar, die um Verstorbene trauern wollten. Damit sei es nicht vereinbar, wenn ein Friedhof zum Gegenstand von Auseinandersetzungen gemacht werde. Ohne ein Recht auf Bestattung und Erinnerung sei ein friedvolles Zusammenleben auch innerhalb einer demokratischen Gesellschaftsordnung nicht möglich. Auf Art. 8 GG könne sich A nicht berufen, da ein Friedhof nicht ein allgemein zugängliches, öffentliches Forum eröffne. Selbst wenn dies so wäre, hätte A die Veranstaltung gemäß § 5 Abs. 4 der Friedhofssatzung anmelden müssen, was er nicht getan habe. A fühlt sich in seinem Grundrecht aus Art. 8 GG verletzt. Hätte eine form- und fristgerecht erhobene Verfassungsbeschwerde Erfolg?

Hinweis: Von der Verfassungsmäßigkeit des § 118 OWiG und der Friedhofssatzung ist auszugehen.

Abwandlung

Am 1. Mai veranstaltete B eine angemeldete Versammlung zu dem Thema „1. Mai. Tag der Arbeit“. Die zuständige Behörde erteilte ihm die Auflage, dass Lautsprecher und Megaphone nur für Ansprachen und Darbietungen, die im Zusammenhang mit dem Versammlungsthema stehen, sowie für Ordnungs-

Leitsätze

1. Art. 8 Abs. 1 GG verbürgt die Durchführung von Versammlungen an Orten, wo ein kommunikativer Verkehr eröffnet ist; ausschlaggebend ist die tatsächliche Bereitstellung des Ortes.
2. Der Schutz des Art. 8 GG besteht unabhängig davon, ob eine Versammlung angemeldet ist und dementsprechend angemeldet ist. Er endet (erst) mit der rechtmäßigen Auflösung der Versammlung.
3. Geschützt werden durch die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG, jedenfalls grundsätzlich, nicht nur themenbezogene Aussagen der Versammlungsteilnehmer, sondern auch andere versamlungsbezogene Äußerungen.

(Leitsätze des Bearbeiters)

durchsagen verwendet werden durften. Während des Versammlungszuges benutzte B einen Lautsprecher für die Durchsage: „Zivile Bullen raus aus der Versammlung – und zwar sofort!“ B wurde wegen Verstoßes gegen das VersG zu einer Geldbuße von 250 € verurteilt. Dies wurde ausschließlich damit begründet, er habe gegen die Auflage verstoßen, sodass die Voraussetzungen des § 29 Abs. 1 Nr. 3 VersG vorgelegen hätten. Ist B durch das Urteil in verfassungsspezifischer Weise in seinem Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG verletzt?

Entscheidung

1. Teil: Ausgangsfall

Die Verfassungsbeschwerde hat Erfolg, soweit sie zulässig und begründet ist.

A. Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde

I. Das BVerfG ist gemäß Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG, § 13 Nr. 8 a BVerfGG **zuständig** für die Entscheidung über Individualverfassungsbeschwerden.

II. Beteiligtenfähig ist nach § 90 Abs. 1 BVerfGG jedermann, d.h., jeder, der fähig ist, Grundrechtsträger zu sein. A ist als natürliche Personen Träger von Grundrechten und damit beteiligtenfähig.

III. Zulässiger **Beschwerdegegenstand** einer Verfassungsbeschwerde ist gemäß § 90 Abs. 1 BVerfGG jeder Akt der öffentlichen Gewalt. A wendet sich gegen das Urteil des Amtsgerichts, welches den Bußgeldbescheid bestätigt. Dies ist ein Akt der öffentlichen Gewalt.

IV. Der Beschwerdeführer muss geltend machen, durch die Entscheidungen möglicherweise in seinen Grundrechten verletzt zu sein (§ 90 Abs. 1 BVerfGG, **Beschwerdebefugnis**).

A macht geltend, in seinem Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG verletzt zu sein. Dies ist nicht von vornherein und offensichtlich ausgeschlossen. Er ist durch das Urteil auch **selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen**. Damit ist A beschwerdebefugt.

V. Der **Rechtsweg** ist **erschöpft**, § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG.

VI. Die **Form- und Fristregeln** nach §§ 23, 92, 93 Abs. 1 BVerfGG (schriftlich mit Begründung innerhalb eines Monats) sind gewahrt.

Die Verfassungsbeschwerde des A ist zulässig.

B. Begründetheit der Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, soweit A durch das angegriffene Urteil **in verfassungsspezifischer Weise** in seinen Grundrechten verletzt ist. Das den Bußgeldbescheid bestätigende Urteil des Amtsgerichts könnte den A in seinem Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG verletzen.

I. Dann müsste zunächst der **Schutzbereich** des Art. 8 Abs. 1 GG **betroffen** sein. Eine **Versammlung** ist eine örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung. A und die drei weiteren Personen beziehen gegen die Gedenkveranstaltung Stellung und drücken so ihre gemeinsame Meinung aus. Fraglich ist aber, ob eine solche Versammlung auch auf einem Friedhof geschützt wird.

1. Art. 8 Abs. 1 GG gewährleistet auch das Recht, selbst zu bestimmen, **wann, wo und unter welchen Modalitäten** eine Versammlung stattfinden soll. Als Abwehrrecht gewährleistet das Grundrecht den Grundrechtsträgern auch ein **Selbstbestimmungsrecht** über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung. Das bedeutet jedoch nicht, dass eine Versammlung an jedem beliebigen

So BVerfG, Urt. v. 22.02.2011 – 1 BvR 699/06, RÜ 2011, 243, 245 (Fraport).

Ort durchgeführt werden kann. Das Selbstbestimmungsrecht zur Durchführung einer Versammlung ist nur an Orten eröffnet, die **für die Öffentlichkeit allgemein zugänglich** sind.

„[16] Die Versammlungsfreiheit verschafft damit allerdings kein Zutrittsrecht zu beliebigen Orten. Insbesondere gewährt sie keinen Zutritt zu Orten, die der Öffentlichkeit nicht allgemein zugänglich sind oder zu denen schon den äußeren Umständen nach nur zu bestimmten Zwecken Zugang gewährt wird. Die Versammlungsfreiheit verbürgt die Durchführungen von Versammlungen jedoch **dort, wo ein kommunikativer Verkehr eröffnet ist**; ausschlaggebend ist die tatsächliche Bereitstellung des Ortes und ob nach diesen Umständen ein allgemeines öffentliches Forum eröffnet ist.“

Ein Friedhof ist nach seiner Widmung und nach der Verkehrsanschauung regelmäßig ein Ort, der nur für begrenzte Zwecke zugänglich ist. Insbesondere ist ein Friedhof grundsätzlich kein Ort, an dem ein öffentlicher Verkehr oder eine allgemeine Kommunikation stattfindet. Maßgeblich ist aber die **tatsächliche Bereitstellung** des Ortes zur Kommunikation.

„[19] Durch den Gedenzug, zu welchem öffentlich aufgerufen und der im Einverständnis mit den verantwortlichen Stellen durchgeführt worden war, wurde der Heidefriedhof jedenfalls am 13. Februar 2012 zu einem Ort allgemeiner öffentlicher Kommunikation. Der Gedenzug diente nach der Ankündigung – über ein privates Gedenken hinaus – auch dazu ‚ein Zeichen für die Überwindung von Krieg, Rassismus und Gewalt zu setzen‘ und nutzte so den Heidefriedhof an diesem Tage zu einer Auseinandersetzung mit gesellschaftlich bedeutsamen Themen.“

Damit wurde jedenfalls am 13.02.2012 der Heidefriedhof als ein Ort der allgemeinen Kommunikation eröffnet.

2. Daran ändert sich auch nichts durch das Fehlen der nach der Friedhofssatzung erforderlichen **Anmeldung** der Veranstaltung des A.

„[17] Der Schutz des Art. 8 GG besteht unabhängig davon, ob eine Versammlung anmeldepflichtig und dementsprechend angemeldet ist. Er endet [erst] mit der rechtmäßigen Auflösung der Versammlung.“

Der Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG ist damit betroffen.

II. Das Urteil sanktioniert die Versammlung des A und greift daher zielgerichtet und unmittelbar in den durch Art. 8 Abs. 1 GG geschützten Lebensbereich ein. Ein **Eingriff** in den Schutzbereich ist gegeben.

III. Fraglich ist, ob der Eingriff in das Grundrecht des A **verfassungsrechtlich gerechtfertigt** ist.

1. Dann müsste eine **Einschränkungsmöglichkeit** (Schranke) bestehen. Gemäß Art. 8 Abs. 2 GG kann das Grundrecht **für Versammlungen unter freiem Himmel** durch oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden. Dieser Gesetzesvorbehalt wird hier durch das Urteil des Amtsgerichts, gestützt auf die Friedhofssatzung und § 118 OWiG umgesetzt.

2. Fraglich ist, ob das Urteil, das auf der Friedhofssatzung und § 118 OWiG beruht, eine **verfassungsgemäße Konkretisierung** der Einschränkungsmöglichkeit darstellt.

a) Die rechtlichen Grundlagen für das Urteil des Amtsgerichts, also die Friedhofssatzung der Stadt Dresden und § 118 OWiG, sind **verfassungsgemäß**.

b) Darüber hinaus müsste auch die angegriffene Entscheidung des Amtsgerichts verfassungsgemäß sein. Das Bundesverfassungsgericht ist **keine Superrevisionsinstanz** und überprüft ein Urteil nur auf **spezifische Verfassungsverletzungen**. Die Anwendung der einfachrechtlichen Vorschriften ist

Anderer Ansicht OVG Brandenburg, Beschl. v. 14.11.2003 – 4 B 365/03, NVwZ-RR 2004, 844: Eine Versammlung darf auf einem Friedhof nur durchgeführt werden, wenn der Friedhofsträger eine Ausnahme für die widmungswidrige Nutzung erteilt hat: „Wenn die Ausnahmegenehmigung versagt wird, bleibt eine Nutzung für eine Versammlung verboten ...“

Das BVerfG ist keine Superrevisionsinstanz. Es prüft im Rahmen einer Urteilsverfassungsbeschwerde (grundsätzlich) nur, ob ein **Anwendungsdefizit**, eine **Fehlbewertung** oder eine Verletzung der **Justizgrundrechte** gegeben sind.

Sache der hierfür zuständigen Instanzgerichte. Diese müssen die betroffenen Grundrechte **interpretationsleitend** berücksichtigen und ihrer Bedeutung und Tragweite Rechnung tragen. Eine spezifische Verfassungsverletzung ist nur dann gegeben, wenn das Instanzgericht eines der in Betracht kommenden Grundrechte gar nicht berücksichtigt hat (**Anwendungsdefizit**), die betroffenen Grundrechte zwar beachtet hat, aber Schutzbereich, Schranken oder die Verhältnismäßigkeit wesentlich verkannt hat (**Fehlbewertung**) oder Justizgrundrechte nicht beachtet hat.

aa) „[22] Das Amtsgericht hat den **Versammlungscharakter** der Zusammenkunft mit verfassungsrechtlich nicht tragfähigen Gründen **verneint**. Das Amtsgericht geht davon aus, dass es deswegen an einer Versammlung fehle, weil diese nicht nach § 5 Abs. 4 der Friedhofssatzung angemeldet worden war. Diese Auffassung ist mit den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 8 Abs. 1 GG nicht zu vereinbaren und **verkennt den Schutzbereich dieses Grundrechts grundlegend**. Eine Versammlung im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG hängt nicht von einer Genehmigung oder Anmeldung ab.“

Insofern hat das Amtsgericht den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit wesentlich verkannt. Es liegt eine Fehlbewertung vor, sodass das Urteil in spezifischer Weise das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG verletzt.

bb) Daneben könnte das Urteil den Art. 8 GG in spezifischer Weise verletzen, da es an einer hinreichenden **Abwägung der widerstreitenden Grundrechte** fehlt. Das Verhalten des A ist wegen Verstoßes gegen § 118 OWiG sanktioniert worden. Danach handelt ordnungswidrig, wer eine grob ungehörige Handlung vornimmt, die geeignet ist, die **öffentliche Ordnung** zu beeinträchtigen. Das Merkmal der öffentlichen Ordnung als **unbestimmter Rechtsbegriff** ist unter Beachtung der Wertentscheidungen der Grundrechte auszulegen und anzuwenden.

„[25] Daher hätte das Amtsgericht bei der Ausfüllung des unbestimmten Rechtsbegriffes der öffentlichen Ordnung jedenfalls die Versammlungsfreiheit des Beschwerdeführers in seine Entscheidungsfindung miteinbeziehen müssen und konkret die vorgenommene Auslegung unter Berücksichtigung von Art. 8 Abs. 1 GG überprüfen müssen. Es hätte einer Auseinandersetzung damit bedurft, warum die Ausübung des Versammlungsgrundrechts der öffentlichen Ordnung widerspricht, während auf dem Heidefriedhof zur gleichen Zeit eine große Gedenkveranstaltung, zu der öffentlich aufgerufen wurde und die über das Gedenken hinaus ein ‚Zeichen‘ setzen wollte, stattfindet und sich der Beschwerdeführer gezielt im Wege stillen Protests gegen diese wendet.“

Damit hat das Amtsgericht eine Auslegung des einfachen Rechts vorgenommen, ohne dabei die Grundrechte des A als objektive Wertentscheidung der Verfassung zu berücksichtigen. Auch insoweit verletzt das Urteil den A in verfassungsspezifischer Weise in seinem Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG.

Der Eingriff in die Versammlungsfreiheit ist damit verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. A ist durch das Urteil in spezifischer Weise in seinem Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG verletzt.

Ergebnis: Die Verfassungsbeschwerde ist begründet und hat Erfolg.

2. Teil: Abwandlung

B ist durch das Urteil in verfassungsspezifischer Weise in seinem Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG verletzt, wenn eine **wesentliche Fehlbewertung** des Grundrechts gegeben ist. Dann müsste das Gericht den **Schutzbereich**, die **Schranken** oder die **Verhältnismäßigkeit** wesentlich verkannt haben.

Für eine Prüfung eines Anwendungsdefizits oder einer Verletzung der Justizgrundrechte bietet der Sachverhalt keinen Anlass.

Das Gericht stützt die Entscheidung allein darauf, dass die Lautsprecheranlage von B zu einem anderen Zweck als zu einer im engen Sinne themenbezogenen Durchsage oder Ordnungsmaßnahme genutzt wurde. Daraus allein ergibt sich nach Ansicht des Gerichts ein Verstoß gegen § 29 Abs. 1 Nr. 3 VersG.

I. B war Veranstalter einer auf die öffentliche Meinungsbildung gerichteten Kundgebung und damit einer Versammlung i.S.d. Art. 8 Abs. 1 GG. Die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG erlaubt, jedenfalls grundsätzlich, **nicht nur themenbezogene** Aussagen der Versammlungsteilnehmer, sondern **auch andere versamlungsbezogene Äußerungen**.

*„[11] Vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit grundsätzlich umfasst war damit auch die Verwendung von Lautsprechern oder Megaphonen als Hilfsmittel. Die als bußgeldbewehrt erachteten Lautsprecherdurchsagen standen auch **inhaltlich in hinreichendem Zusammenhang mit der durch Art. 8 Abs. 1 GG geschützten Durchführung der Versammlung**. Mögen sie auch keinen spezifischen Bezug zum Versammlungsthema aufgewiesen haben und nicht auf die Einhaltung der Ordnung gerichtet gewesen sein, so gaben sie jedenfalls das **versammlungbezogene** Anliegen kund, dass sich in dem auf den Willensbildungsprozess gerichteten Aufzug selbst nur solche Personen befinden sollen, die am Willensbildungsprozess auch teilnehmen, nicht aber auch am Meinungsbildungsprozess unbeteiligte Polizisten, die als solche nicht erkennbar sind.“*

Der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit ist damit auch hinsichtlich der Äußerungen des B betroffen.

II. Das Urteil des Gerichts greift in den so bestimmten Schutzbereich des Art. 8 Abs. 1 GG ein. Dieser **Eingriff** könnte aber **verfassungsrechtlich gerechtfertigt** sein. Die Bußgeldvorschrift des § 29 VersG setzt den einfachen Gesetzesvorbehalt aus Art. 8 Abs. 2 GG um. Das Urteil müsste diese Einschränkungsmöglichkeit auch in verfassungsgemäßer Weise konkretisieren. Dies wäre der Fall, wenn B tatsächlich gegen eine (**verfassungsgemäße**) **Auflage** i.S.v. §§ 15, 29 Abs. 1 Nr. 3 VersG verstoßen hätte. Wie oben festgestellt, schützt Art. 8 Abs. 1 GG nicht nur themenbezogene, sondern auch andere versamlungsbezogene Äußerungen. Die Auflage der Behörde erlaubte dem B jedoch nur Ansprachen und Darbietungen, die im Zusammenhang mit dem Versammlungsthema stehen sowie Ordnungsdurchsagen.

„[15] Insoweit konnte sich das Gericht (auch) nicht uneingeschränkt auf die entsprechende Auflage berufen. Vielmehr durfte es die Auflage nur dann als verfassungsgemäß ansehen, wenn es sie einer Auslegung für zugänglich hielt, nach der andere als strikt themenbezogene Äußerungen mit Versamlungsbezug von ihr nicht ausgeschlossen sind. An einer solchen Berücksichtigung des Schutzgehaltes der Versammlungsfreiheit fehlt es indes.“

Etwas anderes könnte allenfalls gelten, wenn ansonsten eine Störung der öffentlichen Sicherheit zu befürchten gewesen wäre.

„[15] Der bloße Aufruf ‚Zivile Bullen raus aus der Versammlung – und zwar sofort!‘ mag bei lebensnaher Betrachtung kurzfristige Irritationen von Versammlungsteilnehmern hervorrufen, war aber ersichtlich nicht zur Störung des ordnungsgemäßen Verlaufs der Versammlung geeignet. Insbesondere wurden Zivilpolizisten nicht konkret und in denunzierender Weise benannt und so etwa in die Gefahr gewalttätiger Übergriffe aus der Versammlung gebracht.“

Ergebnis: Das Gericht hat demzufolge den Schutzgehalt des Art. 8 GG verkannt. Das Urteil verletzt B in verfassungsspezifischer Weise in seinem Grundrecht der Versammlungsfreiheit.

Ralf Altevers

Die **Tatbestandswirkung** von Verwaltungsakten wird bei nachhaltiger Grundrechtsbetroffenheit (insbesondere im Rahmen des Art. 8 GG) eingeschränkt, vgl. AS-Skript Verwaltungsrecht AT 2 [2014], Rn. 585.