

aus  
politik  
und  
zeit  
geschichte

beilage  
zur  
wochen  
zeitung  
das parlament

Wolfgang Zeidler  
Außerparlamentarische  
Bewegungen,  
Demonstrationsrecht und  
Widerstand

Manfred Schreiber  
Spontanversammlung  
oder Spontanaktion

Detlef Merten  
Demonstration  
unter dem Gesetz

10/69  
März 1969

Wolfgang Zeidler, Dr. jur., geb. 2. September 1924, Bundesverfassungsrichter.

Manfred Schreiber, Dr. jur., geb. 3. April 1926, Polizeipräsident in München.

Detlef Merten, Dr. jur., geb. 29. November 1937, Akademischer Rat am Institut für Staatslehre, Staats- und Verwaltungsrecht der Freien Universität Berlin, Studium der Rechts- und Staatswissenschaften.

Herausgegeben von der Bundeszentrale für politische Bildung, 53 Bonn/Rhein, Berliner Freiheit 7.

Redaktion: Dr. Enno Bartels

Die Vertriebsabteilung der Wochenzeitung DAS PARLAMENT, 2 Hamburg 36, Gänsemarkt 21/23, Tel. 34 12 51, nimmt entgegen:

Nachforderungen der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“;

Abonnementsbestellungen der Wochenzeitung DAS PARLAMENT einschließlich Beilage zum Preise von DM 9,— vierteljährlich (einschließlich DM 0,47 Mehrwertsteuer) bei Postzustellung;

Bestellungen von Sammelmappen für die Beilage zum Preis von DM 5,29 zuzüglich Verpackungskosten, Portokosten und Mehrwertsteuer.

Die Veröffentlichungen in der Beilage „Aus Politik und Zeitgeschichte“ stellen keine Meinungsäußerung der herausgebenden Stelle dar; sie dienen lediglich der Unterrichtung und Urteilsbildung.

# Außerparlamentarische Bewegungen, Demonstrationsrecht und Widerstand

## Die Parteiendemokratie

Unsere Demokratie wird sowohl von den Verfassungsrechtlern als auch von den politischen Soziologen als eine parteienstaatliche bezeichnet. Mit Recht so, sie ist es. Die Analyse einer aus diesem System herausdrängenden Bewegung muß deshalb mit der Diagnose des bestehenden Zustandes beginnen.

Zur Bestandsaufnahme über Grad und Ausmaß, in dem sich unsere Demokratie zu einer Parteiendemokratie entwickelt hat, zitiere ich einige Sätze von Johannes Gross, also von einem Mann, der der Neigung zum Anarchismus und zur Freude am Umsturz gewiß nicht leicht verdächtigt werden kann:

„Wer politische Karriere machen will in der Bundesrepublik, muß es über die politischen Parteien und den Bundestag tun.“

„Die gegenüber der Weimarer Republik und im Verhältnis zu den kontinentalen europäischen Nachbarn ebenfalls sehr auffällige Verfestigung der deutschen Parteiendemokratie offenbart sich nicht zuletzt in der Aussichtslosigkeit der Rolle des politischen Außenseiters.“

„Unter normalen Verhältnissen genügt die übliche 5 0/0-Klausel der Wahlgesetze, die Herkunft einer neuen Partei unmöglich zu machen; schon nach anderthalb Jahrzehnten Bundesrepublik hat der Versuch einer neuen politischen Partei den Anblick des Verzweifelten, Aussichtslosen und Absurden.“

Soweit Johannes Gross. Wenn dieser Autor hier von der Außenseiterrolle spricht — die an und für sich zum demokratischen Integrationsprozeß dazugehört und die als Abgrenzungskriterium und dialektischer Widerpart notwendig ist — und sie als „verzweifelt, aussichtslos und absurd“ bezeichnet, so zeigt sich damit schon die erste Antwort auf unser Thema: Die Abdrängung der Außenseiterfunktion in eine solche Position bewirkt notwendig Gefühle der Frustrierung, die ihrerseits dann

Es handelt sich bei diesem Beitrag um die überarbeitete Nachschrift eines Vortrages, der im Herbst 1968 an der Evangelischen Akademie Rheinland-Westfalen in Mülheim a. d. Ruhr gehalten wurde.

nicht ohne ganz handfeste Folgen bleiben können. Seit den grundlegenden Arbeiten von Mitscherlich dürfte ja wohl auch die psychoanalytische Methode zu den anerkannten Mitteln der Diagnose politischer Zustände gehören.

Unter den vielfältigen Ursachen, die der ange deuteten Entwicklung der Parteiendemokratie zugrunde liegen, will ich mich, der gegebenen Themenstellung folgend, auf die rechtlichen Aspekte konzentrieren. Der Ausgangspunkt ergibt sich dabei aus zahlreichen Regelungen des Grundgesetzes, die bei einer kritischen Gesamtwürdigung schon frühzeitig bezeichnet worden sind als „Mediatisierung des Volkes durch die Parteien“. Ich erwähne in diesem Zusammenhang außer der in Art. 21 GG enthaltenen Funktionsgarantie der Parteien, also

<b>Manfred Schreiber:</b>	
<b>Spontanversammlung oder Spontanaktion</b> .....	S. 14
<b>Detlef Merten:</b>	
<b>Demonstration unter dem Gesetz</b> ....	S. 20

ihrer Transformierung aus dem gesellschaftlichen in den staatsorganschafflichen Bereich, die Bestimmungen des Grundgesetzes, die Erscheinungen der direkten Demokratie weitgehend ausschließen. Es gibt, von gesamtpolitisch bedeutungslosen Ausnahmen abgesehen, weder Volksbegehren noch Volksabstimmungen, und auch eine Wahl des Bundespräsidenten durch das Volk ist nicht vorgesehen. Hinzu kommt die Entscheidung des Verfassungsgebers für einen Bundesrat an Stelle der als andere Möglichkeit auch erwogenen Senatslösung, die zu der polemischen Bezeichnung eines „Parteienbundesstaates“ geführt hat; denn auch die im Bundesrat handelnden Landesregierungen bestehen ja aus Politikern, die den gleichen Parteien angehören, die auch das Bild des Bundestages bestimmen.

Die Parteien haben nun nicht gezögert, und zwar hier mit einer sonst im politischen Leben

nicht immer anzutreffenden Eintracht, diese ihnen von der Verfassung gegebene bevorzugte Ausgangsstellung auf dem Wege der Gesetzgebung weiter auszubauen, zunächst auch durchaus sekundiert von der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts. Ich erwähne hier nur als „Merkposten“ die in den Wahlgesetzen vorgesehenen technischen Erleichterungen, z. B. bei der Einreichung von Wahlvorschlägen und der Kandidatenaufstellung, die staatliche Parteienfinanzierung, den Zugang zu den Propagandamitteln des Rundfunks und des Fernsehens, die aus dem Verbotsmonopol des Bundesverfassungsgerichts abgeleiteten Privilegierungen in Form einer erhöhten Bestandsgarantie sowie einer Schutzgarantie für die Funktionäre, sowie vor allem die noch besonders zu erörternden Sperrklauseln gegen Splitterparteien in den Wahlgesetzen.

Eine zunächst noch behutsame gegenläufige Tendenz zeichnete sich in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zuerst im Jahre 1960 ab, als eine Reihe von Kommunalwahlgesetzen für verfassungswidrig erklärt wurde, weil die großen Parteien ihre Privilegien dahin auszunutzen versucht hatten, nunmehr auch im engen ortsgebundenen und regionalpolitisch begrenzten Bereich alle konkurrierenden Kräfte auszuschalten. Von politisch noch größerer Bedeutung war die 1966 ergangene Entscheidung über die Parteienfinanzierung (BVerfGE 20, 56), die auch auf diesem Gebiet Grenzen für den unbefangenen Zugriff der etablierten Parteien auf die Möglichkeiten staatlicher Gesetzgebung aufgezeigt hat. Das Urteil vom 3. 12. 1968 über die Berechtigung auch der kleineren Parteien, an der Wahlkampfkostenerstattung teilzunehmen, hat diese Linie fortgeführt. Beide Entscheidungen sind um so bedeutungsvoller und eingreifender, als noch in den Jahren 1958 und 1961 eine staatliche Parteienfinanzierung prinzipiell für zulässig erklärt worden war. Hier hat sich also offenbar die Betrachtungsweise des Bundesverfassungsgerichts schon um einiges geändert.

Als vielleicht wichtigster Faktor zur Absicherung des bestehenden parteienstaatlichen Systems hat sich aber die 5%-Klausel in den Wahlgesetzen erwiesen, die ja auch Johannes Gross als wesentliches Mittel zur Verhinderung einer Heraufkunft neuer Parteien erwähnt hat. In der Entscheidung vom 23. Januar 1957, in der das Bundesverfassungsgericht die Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung bestätigt hat, wird dazu ausgeführt:

„Die Wahl hat aber nicht nur das Ziel, den politischen Willen der Wähler als einzelner zur Geltung zu bringen, also eine Volksrepräsentation zu schaffen, die ein Spiegelbild der im Volk vorhandenen politischen Meinungen darstellt, sondern sie soll auch ein Parlament als funktionsfähiges Staatsorgan hervorbringen. Würde der Grundsatz der getreuen verhältnismäßigen Abbildung der politischen Meinungsschichtung im Volk bis zur letzten Konsequenz durchgeführt, so könnte sich eine Aufspaltung der Volksvertretung in viele kleine Gruppen ergeben, die die Mehrheitsbildung erschweren oder verhindern würde. Große Parteien erleichtern die Zusammenarbeit innerhalb des Parlaments, weil sie in sich bereits einen Ausgleich zwischen verschiedenen Volkskreisen und deren Anliegen vollziehen. Der unbegrenzte Proporz würde die Möglichkeit schaffen, daß auch solche kleinen Gruppen eine parlamentarische Vertretung erlangen, die nicht ein am Gesamtwohl orientiertes politisches Programm vertreten, sondern im wesentlichen nur einseitige Interessen verfechten. Klare und ihrer Verantwortung für das Gesamtwohl bewußte Mehrheiten im Parlament sind aber für die Bildung einer nach innen und außen aktionsfähigen Regierung und zur Bewältigung der sachlichen gesetzgeberischen Arbeit erforderlich. Es ist also ein aus der Natur des Sachbereichs ‚Wahl der Volksvertretung‘ sich ergebendes und darum eine unterschiedliche Bewertung des Erfolgswertes der Stimmen rechtfertigendes Kriterium, nach der größeren Eignung der Parteien für die Erfüllung der Aufgaben der Volksvertretung zu differenzieren. Mit dieser Begründung dürfen daher sogenannte ‚Splitterparteien‘ bei der Zuteilung von Sitzen in der Verhältniswahl ausgeschaltet werden, um Störungen des Verfassungslebens vorzubeugen.

Der Gesetzgeber darf Differenzierungen in dem Erfolgswert der Stimmen bei der Verhältniswahl vornehmen und demgemäß die politischen Parteien unterschiedlich behandeln, soweit dies zur Sicherung des Charakters der Wahl als eines Integrationsvorganges bei der politischen Willensbildung des Volkes, im Interesse der Einheitlichkeit des ganzen Wahlsystems und zur Sicherung der mit der Parlamentswahl verfolgten staatspolitischen Ziele unbedingt erforderlich ist. Zu diesen zulässigen Sicherungen gehören die Sperrklauseln, die Parteien benachteiligen, die einen bestimmten Hundertsatz der Gesamtstimmenzahl nicht erreicht haben“ (BVerfGE 6, 92/93).

Entscheidendes Kriterium für die verfassungsrechtliche Zulässigkeit dieses Wahlsystems ist danach die Einsicht in die Erfordernisse des demokratischen Integrationsvorgangs. Es wird ein bewußtes Opfer an der Substanz demokratischer Repräsentation gebracht, um die Funktionsfähigkeit des Parlamentes als des wichtigsten Staatsorgans zu gewährleisten. Hier zeigen sich die Sachzwänge, die sich aus der Na-

Hier scheint mir die eigentliche staatspolitische und verfassungsrechtliche Ursache für das Entstehen einer aktiven APO zu liegen. Es beruht auf dem Defizit an demokratischer Repräsentation, das aus diesen technischen Sachzwängen der Staatsgestaltung herrührt. Das politische Spektrum umfaßt nun mal eigentlich eine Farbenskala, die auch ein Quantum von Radikalität verschiedener Provenienz enthält. Vom Ideal der Demokratie her sollte auch sie innerhalb der rechtlich verfaßten Ordnung eine institutionalisierte Plattform finden. Kann ihr diese — und wie ich glaube, aus überzeugenden praktischen Gründen — nicht gewährt werden, wird sie in den außerparlamentarisch-politischen Raum abgedrängt, wie wir es jetzt erleben. Damit wird zwar der Staat in seinem organisatorisch geordneten und institutionell verfaßten Innenbereich gegen die mit radikalen Tendenzen immer verbundenen Störungerscheinungen abgesichert, jedoch bringt dies keine endgültige Lösung, wie man zeitweilig angenommen haben mochte. Es bedeutet lediglich eine Verlagerung des Kampfplatzes, wobei die Auseinandersetzung noch dadurch an Schärfe zunehmen kann, daß die rechtlich formalisierten Kanäle der politischen Auseinandersetzung und damit die Notventile für emotionalen Überschwang fehlen.

Gewiß sind auch noch andere Ursachen maßgeblich als die hier von mir — dem Thema entsprechend — in den Vordergrund gerückten verfassungsrechtlichen und -politischen, die zu der Erscheinung der APO in ihrer heutigen Gestalt geführt haben. Die mit dem Verschleiß aller Ideen und Ideologien in der jüngeren deutschen Geschichte und damit der Versachlichung aller politischen Entscheidungsinhalte zusammenhängende Entideologisierung der großen Parteien hat zu einer Unterversorgung im Angebot von Gefühlsinhalten, Idealen und Utopien geführt. Das wird von einer Generation als Verarmung und Mangel empfunden, die nicht mehr die Nullpunkte ihrer Wertmaß-

tur des modernen Staates, aus seiner Aufgabe der Daseinsvorsorge und Dienstleistungsgewährung in der industrialisierten Massengesellschaft ergeben, die es einfach nicht mehr als verantwortbar erscheinen lassen, dem Wunsch nach Erreichung ideal-perfektionistischer Demokratievorstellungen die Belange technischer Funktionsfähigkeit seiner Organe schlechthin unterzuordnen.

## Das außerparlamentarische Vorfeld

stöße ausgerichtet am Erlebnis der NS-Diktatur und dem Elend der Kriegs- und Nachkriegsjahre, sondern ihren Orientierungspunkt sucht in theoretisch-idealisierten utopischen Gedankensystemen. Im individuellen Einzelfall mag noch manche Existenzangst in einer für viele unverständlich gewordenen Welt hinzukommen, die der Mehrzahl der Menschen nur noch die Möglichkeit zu einer, um mit Mitscherlich zu sprechen, „spurlosen Existenz“ anzubieten scheint.

Als Fazit aus all dem bleibt festzuhalten: In der gegenwärtigen Situation hat sich durch die Verengung des Spielraums für die staatliche Willensbildung, die mit der verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Absicherung des von den großen Parteien geprägten Machtgefüges einhergeht, ein politisch-vorparlamentarischer Raum gebildet. Auf diesem Feld werden im gesellschaftlichen Raum politische Funktionen übernommen, die im verfassungsrechtlich geregelten formell-politischen Raum keine institutionalisierte Heimstatt mehr finden.

Weder aus dem Sinngehalt unserer Verfassung noch aus der demokratischen Idee heraus brauchen jedoch hiergegen Bedenken angemeldet zu werden. Im Gegenteil: Der außerparlamentarische politische Raum schließt hier eine Lücke, die sonst auf die Dauer gefährlich werden könnte.

Jedes etablierte System ist von der Gefahr der Selbsterstarrung bedroht. Mangelt es an den zur Erhaltung der inneren Lebendigkeit und Flexibilität erforderlichen Impulsen zur ständigen Selbst-in-Frage-Stellung des Systems, seiner Institutionen und eingeschliffenen Denkgewohnheiten, bedarf es der Stimulantien von außerhalb des in sich geschlossenen Systemkreislaufes.

Das gilt insbesondere für eine Epoche, die wie die unsere als ihr Lebensgesetz auf eine ständige Veränderung hin angelegt sein muß. In diesem Sinne erfüllt, so glaube ich, eine

APO, oder wie man eine solche Erscheinung sonst bezeichnen mag, eine für uns derzeit geradezu lebenswichtige Funktion, indem sie als Instrument der Vorbereitung und des Nachschubes politischer Ideen und Aktivitäten aus dem gesellschaftlichen in den politischen Raum dient. Daß sie diese Aufgabe auch wirklich zu erfüllen vermag, hat sich, um einen aktuellen Bezug hinzuzufügen, in letzter Zeit auf dem Gebiet der Hochschulpolitik gezeigt.

Wesensbestimmende Strukturprinzipien unseres staatlichen Lebens werden durch solche Erscheinungen und Entwicklungen nicht verletzt. In seinem Urteil über die Zulässigkeit der Gesetze über eine Volksbefragung zur Frage der atomaren Aufrüstung in einigen deutschen Ländern hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt, daß „die im gesellschaftlich-politischen Raum erfolgende Bildung der öffentlichen Meinung und die Vorformung der politischen Willensbildung des Volkes sich ungeregelt und durch alle verfassungsrechtlich begrenzten Kompetenzräume hindurch unter Mitbeteiligung aller lebendigen Kräfte nach dem Maß ihres tatsächlichen Gewichts und Einflusses“ vollzieht (BVerfGE 8, 115).

Und in dem Urteil, in dem die früher praktizierte Form der Parteienfinanzierung für verfassungswidrig erklärt wurde, heißt es:

„In einer Demokratie muß sich die Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin vollziehen.“

„Die Parteien wirken an der politischen Willensbildung des Volkes mit. Sie haben aber

kein Monopol, die Willensbildung des Volkes zu beeinflussen. Neben ihnen wirken auch die einzelnen Bürger und vor allem Verbände, Gruppen und Vereinigungen auf den Prozeß der Meinungs- und Willensbildung ein“ (BVerfGE 20, 99/114).

Nach dieser Interpretation des im Grundgesetz niedergelegten Verständnisses des demokratischen Prinzips kann es wohl keinem Zweifel unterliegen, daß eine im freien gesellschaftlichen Raum erfolgende politische Aktivität einer sich als APO verstehenden Kraft mit dem unsere Verfassung bestimmenden Begriff der demokratischen Legitimität voll vereinbar ist. Diese Feststellung hat Konsequenzen nicht nur für eine politische Würdigung dieser Erscheinung, sondern sie hat auch rechtliche Auswirkungen. Sie besagt nämlich, daß eine in diesem Rahmen sich entfaltende Aktivität jedenfalls prinzipiell vom Freiheitsrecht der Bürger gedeckt ist und damit vollen Umfanges am Grundrechtsschutz teilhat. Eine Deklassierung a limine oder eine prinzipielle Diskriminierung, etwa gestützt auf die stillschweigend vorausgesetzte Unterstellung, es handele sich um ein die demokratische Verfassungsordnung störendes Element, wäre daher verfassungswidrig. Aus dieser Feststellung ergeben sich zwingende Wertmaßstäbe, die zumindest überall dort zu beachten sein werden, wo es sich bei der Anwendung der staatlichen Macht durch die Behörden und Gerichte um die Ausübung eines Ermessens oder die Ausfüllung sonstiger Spielräume zu wertender Entscheidung handelt, z. B. bei der Strafzumessung.

## Das Demonstrationsrecht

Diese Erwägungen leiten über zu der Frage, wie denn nun das Erscheinungsbild des tatsächlichen Wirkens der APO rechtlich zu beurteilen sei, wobei ich die allgemein vermeldeten Geschehnisse als bekannt voraussetze.

Es handelt sich hierbei vor allem um das sogenannte „Demonstrationsrecht“, das zwar als solches nicht in der Verfassung steht, bei dem es sich aber um ein mixtum compositum aus den Grundrechten auf Versammlungsfreiheit, Meinungsfreiheit und Vereinigungsfreiheit handelt, wobei wiederum der Schwerpunkt auf der Versammlungsfreiheit liegt. Hier sieht nun das Grundgesetz in Art. 8 Abs. 2 vor, daß das Recht der Versammlungsfreiheit für Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden

kann. Durch das Versammlungsgesetz ist das in der Weise geschehen, daß eine Anzeigepflicht 48 Stunden vorher bei der Behörde besteht und diese die Befugnis hat, „wenn nach den Umständen die öffentliche Ordnung oder Sicherheit unmittelbar gefährdet“ ist, ein Verbot auszusprechen oder Auflagen zu erteilen. Unter den gleichen Voraussetzungen kann eine Versammlung — ebenso wie eine nicht-angemeldete Versammlung — aufgelöst werden. In der Praxis geht es vor allem um ein verfassungsgerechtes Verständnis dieser Rechtsvorschriften.

Zunächst ist festzuhalten, daß eine Auffassung, die schon in einer Demonstration als solcher schlechthin und grundsätzlich ein Element der Ordnungsstörung sähe, nicht der Wertent-

scheidung des Grundgesetzes entspräche. Zwar ist dies die Auffassung eines großen Teiles der deutschen Bevölkerung, wie Meinungsumfragen und gelegentlich das tatsächliche Verhalten des Mannes auf der Straße erkennen lassen, aber hier handelt es sich um Folgen des in Deutschland bestehenden Nachholbedarfs an Erziehung zu demokratischer Einstellung. Man kann sich leider nicht damit trösten, daß die Vertreter der Staatsgewalt mit Sicherheit demokratisch bewußter seien. Manche auf diesem Gebiet ergangene Polizeiverfügung läßt deutlich die Vorstellung der Obrigkeit erkennen, bei Demonstrationen handele es sich um allenfalls ausnahmsweise hinzunehmende Störungen des Wohlverhaltens in der Öffentlichkeit, deren Duldung an enge Voraussetzungen zu knüpfen sei. Selbst bei unserem demokratischen Gesetzgeber steht es nicht unbedingt besser. Die Straßen- und Wegegesetze sehen einen Gemeingebrauch der öffentlichen Straßenfläche nur für Zwecke des Verkehrs vor, und bei den die Verkehrsregelung als solche enthaltenden Rechtsvorschriften verhält es sich nicht anders. Das im Grundgesetz enthaltene Grundrecht der Versammlungsfreiheit und das daraus abzuleitende allgemeine Recht auf Demonstrationen auf den für den Gebrauch der Allgemeinheit gewidmeten Flächen hat man schlicht vergessen. Bei der Rechtsanwendung im Einzelfall wird jeweils gründlich zu prüfen sein, ob man mit den Mitteln verfassungskonformer Auslegung helfen kann oder ob sich die Frage nach der Verfassungsmäßigkeit der anzuwendenden Rechtsnorm selbst unausweichlich stellt.

Nach der Regelung des Grundgesetzes erscheint mir die Konsequenz zwingend, daß zur „öffentlichen Ordnung“ im verfassungsrechtlich richtig verstandenen Sinne auch und gerade die Möglichkeit gehört, unbehindert demonstrieren zu dürfen. Zwar steht bei uns, wie jemand kürzlich scherzhaft bemerkte, der Straßenverkehr dicht vor der „Heiligsprechung“, doch kommt ihm keineswegs ein grundsätzlicher Vorrang vor dem Demonstrationsrecht zu, vielleicht mit Ausnahme einiger Verkehrsanlagen mit spezieller Zweckbestimmung, etwa den Autobahnen und Bundesfernstraßen und den dazugehörigen städtischen Zubringeranlagen. Sonst aber muß gelten, auch wenn die Mehrheit der Bevölkerung und manche Obrigkeiten hieran noch nicht gewöhnt sein sollten: Der Gemeingebrauch an der öffentlichen Verkehrsfläche umfaßt das Recht zum Straßenverkehr und zur Demonstration in gleicher Weise. Die Belange beider Zwecke wird die Behörde

gegeneinander abzuwägen und abzugrenzen haben, wobei im Rahmen der Ermessensbetätigung die grundgesetzlichen Wertmaßstäbe im Vordergrund zu stehen haben. Letztlich wird es in vielen Fällen bei der rechtlichen Bewertung solcher behördlicher Entscheidungen wiederum auf die Leitgedanken hinauslaufen, die das Bundesverfassungsgericht erstmals im sogenannten Lüth-Urteil zur Meinungsfreiheit entwickelt hat (BVerfGE 7, 198). Das Grundrecht wird zwar durch ein Gesetz eingeschränkt, dieses einschränkende Gesetz muß sich aber seinerseits an den Wertmaßstäben der Verfassung orientieren, zu denen eben auch der Wertgehalt des eingeschränkten Grundrechts gehört. Das bedeutet im Ergebnis materielle Schranken für die Einschränkungsbefugnis des einfachen Gesetzgebers und entsprechende Auslegungsgrundsätze für die solche Gesetze anwendenden Gerichte. Diesen zugegebenermaßen etwas komplizierten Gedankengang hat man zwar als „Schaukeltheorie“ bezeichnet, doch wird von den Kritikern, die hier auf einen Mangel an begrifflicher Schärfe und dogmatischer Exaktheit hinweisen, übersehen, daß es hier um die Abwägung und Gegenüberstellung verfassungsrechtlicher Wertgehalte geht. Ein solcher Entscheidungsprozeß läßt sich nicht in gleicher Weise zu eindeutigen Ergebnissen führen wie die Frage nach der Verpflichtung aus einem Wechsel oder nach der Rangfolge der Hypotheken im Grundbuch.

Ihre verfassungsrechtlich-dogmatische Wurzel hat diese, wie man vielleicht etwas respektvoller sagen könnte, „Theorie der Wechselwirkung“ darin, daß Grundrechte — und damit unterscheiden diese sich von den meisten anderen Rechtsnormen — zumeist eine mehrdimensionale Wirkung haben, etwa zugleich als subjektives Recht, Institutsgarantie und wertentscheidende Grundsatznorm. Daraus kann dann eine gewissermaßen aufgefächerte Wirkung entstehen dergestalt, daß der Gesetzgeber zwar in Ausnutzung des Gesetzesvorbehalts das Grundrecht in seiner Funktion als subjektives Recht einschränken darf, bei Gestaltung und Anwendung des einschränkenden Gesetzes aber der Wertmaßstäbe setzende Gehalt des Grundrechts wiederum zu beachten ist.

Bei Anwendung dieser Grundsätze auf unser Problem, nämlich Güterabwägung zwischen Demonstrationsrecht und öffentlicher Ordnung, lassen sich zwar keine Patentrezepte für die Alltagsarbeit der Behörden und Gerichte, wohl aber doch einige hinreichend konkretisierbare Orientierungspunkte und Leitlinien auffinden.

## Das gleiche Recht der „anderen“

Zunächst gilt auch hier die ganz grundsätzliche Regel, daß das Recht des einen seine Schranke findet am gleichen Recht des anderen. Im Hinblick auf die Aufteilung der öffentlichen Verkehrsfläche auf die verschiedenen Benutzungsinteressen ist dieser Gedanke gewiß keine umstürzende Neuigkeit: Gemeingebrauch erlaubt seit je nur ein Verhalten im Rahmen des Gemeinverträglichen. Die sich hieraus ergebenden Rechte der jeweils anderen, die die Behörde unter dem Etikett der öffentlichen Ordnung und Sicherheit zu berücksichtigen und im Rahmen der Güter- und Interessenabwägung bei der Entscheidung über die Duldung einer Demonstration zu beachten hat, haben auch ihrerseits verfassungsrechtlichen Wertgehalt.

Hier kommt nämlich eine Erscheinung zum Zuge, die man als die „Umkehrwirkung“ der Grundrechte bezeichnen könnte. Sie ist viel erörtert worden in bezug auf Art. 9 GG und die sogenannte „negative Koalitionsfreiheit“ und hat auch eine große Rolle gespielt bei der Auslegung des Art. 4 GG im Zusammenhang mit dem Streit in Hessen um die Zulässigkeit des Schulgebetes. Die dort entwickelten Prinzipien gelten aber auch für andere Grundrechtsbereiche. Das Recht auf freie Meinungsäußerung schließt das Recht ein zu schweigen. Das Recht auf freie Information gewährt zugleich die Befugnis, nicht hinzuhören. Ein etwa zu schaffendes Recht auf Bildung würde zugleich die Möglichkeit gewähren, in ganz legaler Weise dumm zu bleiben. Fast könnte man aus der Summe der Grundrechte in ihrer jeweiligen Umkehrwirkung ein gewisses Pendant zu dem Grundfreiheitsrecht des Art. 2 entwickeln: ein generelles Grundrecht aller Bürger, in Ruhe gelassen zu werden, wobei ich im übrigen glaube, daß ein solches Grundrecht noch nicht einmal als das unwichtigste oder bedeutungsloseste bezeichnet werden sollte.

Zu der von den Behörden im Sinne des Versammlungsgesetzes zu wahren öffentlichen Ordnung gehört danach auch das Recht der Nichtdemonstrierenden, von den Demonstranten unbehelligt gelassen zu werden. Die Unbeteiligten brauchen es sich nicht gefallen zu lassen, Objekt gezielter Einwirkung seitens anderer zu werden, und sie können von den Organen der Staatsgewalt Schutz hiergegen beanspruchen. Nun darf dieser Gesichtspunkt allerdings nicht dahin mißverstanden werden — und das ist sicher wichtig zu betonen —, daß die Konfrontation mit der Meinung An-

dersdenkender als Störung in diesem Sinne zu verstehen sei, obwohl sicher ein nicht geringer Teil der deutschen Bevölkerung so fühlen wird. Im psychologischen Sinn mag es zwar als unlusterregend und deshalb als Störung empfunden werden, wenn durch die Berührung mit der Meinung Andersdenkender vielleicht schmerzhaft Prozesse des Nachdenkens ausgelöst werden oder wenn lästige Zweifel an der Berechtigung des eigenen, bisher vielleicht ziemlich unartikuliert vertretenen Standpunktes auftreten sollten. Ganz lästig und deshalb im höchsten Grade unbequem wäre sicher eine dadurch etwa ausgelöste Erkenntnis der eigenen Meinungslosigkeit. Solche seelischen Zustände oder Bewußtseinlagen im Publikum oder einem Teil desselben wären gewiß keine Störungen im Rechtssinne. Das Grundgesetz verlangt von allen aktive Toleranz. Das Gebrauchmachen von der Meinungs- und Versammlungsfreiheit durch die jeweils Andersdenkenden muß von jedermann ertragen werden, allerdings aber auch nicht mehr, nämlich nicht darüber hinaus die persönliche Störung, die weiter geht als im Rahmen des Gemeinverträglichen unvermeidbar mit der Darstellung des eigenen Standpunktes verbunden ist.

Wir kommen also auch hier wieder auf den Grundsatz der Gemeinverträglichkeit unter grundsätzlich gleicher Wahrung der Rechte aller, sowohl derjenigen, die aktiv handeln, als auch derjenigen, die passiv unbehelligt bleiben wollen. Welche materiellen Kriterien können hier nun helfen, die Grenze zu finden?

Ich glaube, man wird sie finden können, indem man sich auf den eigentlichen Zweck und das Wesen der Demonstration besinnt. Sie ist — oder jedenfalls soll sein — ein Element des Meinungskampfes. Sie dient der besonders nachdrücklichen Selbstdarstellung der Demonstranten und der besonders wirksamen Verkündung der eigenen Meinung. Sie trägt damit ein positives, gewissermaßen affirmatives Element in sich: „Seht alle her, das sind wir, und das denken und wollen wir.“ Dieser Meinungsinhalt, dessen Propagierung die Demonstration dient, kann natürlich auch in der Ablehnung irgendeines anderen Standpunktes oder in dem Protest gegen ein Ereignis oder Geschehen bestehen. Immer aber ist es die Bekundung einer eigenen Überzeugung, die der Veranstaltung das Gepräge gibt und damit auch die Elemente ihres rechtlichen Charakters bestimmt.



Dieses wesensbestimmende Merkmal der Demonstration ist danach dann nicht erfüllt, und in solchen Fällen kommt es damit zu einem Mißbrauch des Instruments „Demonstration“, wenn nicht die Verbreitung und Propagierung der eigenen Meinung mit dem Ziel der *geistigen* Wirkung auf die Mitbürger das Ziel ist, sondern der Versuch, mit dem Mittel der Demonstration das zu verhindern, was andere ihrerseits rechtmäßig tun wollen. Wer also eine Demonstration veranstaltet oder an ihr teilnimmt, um rechtmäßig stattfindende Veranstaltungen zu stören oder völlig zu verhindern, um andere Personen an der freien Fortbewegung — auch im Straßenverkehr — zu hindern oder gar öffentliche Verkehrsmittel überhaupt lahmzulegen, handelt mit einer Zielrichtung, die vom verfassungsmäßigen Demonstrationsrecht nicht mehr als gedeckt angesehen werden kann.

Ich wiederhole: Die Demonstration ist das Instrument der Selbstdarstellung, nicht aber der Behinderung anderer oder gar der Ausübung gesellschaftlichen Zwanges. Ist ihr Sinn vorwiegend oder gar ausschließlich die Erzeugung eines Störeffektes gegenüber anderen, wobei, wie auch sonst im Recht, die subjektive Absicht aus den objektiv feststellbaren Tatbestandsmerkmalen erschlossen werden muß, ist ihr Zweck die Erzielung einer Obstruktionswirkung gegen rechtmäßiges Handeln anderer

Vertreter der APO werden einen großen Teil der von mir gebrachten Argumente ganz grundsätzlich nicht anerkennen, sondern mir vorwerfen, ich hätte in steriler Weise mit dem verstaubten Begriffsarsenal des Establishments operiert. Ich will diesen Vorwurf antizipieren und mich gleich mit ihm auseinandersetzen. Das Auffallende an der APO ist, daß es so schwerfällt, dort eine eigene Sachauffassung zu entdecken, die als ein Beitrag zum Konzert der materiellen Meinungen gelten könnte. Dutschke hat sich einmal zu dem leitsatzartigen Bekenntnis verlocken lassen, daß es keine Herrschaft von Menschen über Menschen geben soll. Mir scheint auch das kein Sachbeitrag zu sein, sondern eine Bekundung über die von ihm für wünschenswert gehaltene Form staatlicher Herrschaft, also letztlich doch nur eine prozedurale Aussage. Dabei ist sie in ihrer Tendenz durchaus undemokratisch, denn na-

Bürger, so wird eine derart verstandene Demonstration zu einem Machtmittel, mit dem die verfassungsmäßigen Rechte auf eigene Handlungsfreiheit und Freiheit von illegalem Zwang bei den anderen verletzt werden. Dadurch werden nicht nur diese Rechte der anderen, sondern zugleich die öffentliche Ordnung gestört.

Dieser Abgrenzungsmaßstab zwischen rechtmäßiger und rechtswidriger Demonstration ist im übrigen bereits im Text des Grundgesetzes angelegt, wenn es dort in Art. 8 Abs. 1 heißt, daß die Versammlungsfreiheit für „friedliche“ Versammlungen gilt. Die gezielte Störung des rechtmäßigen Verhaltens anderer und damit die Ausübung von direktem oder indirektem Zwang — und wenn diese anderen auch nichts weiter tun wollen, als mit der Straßenbahn nach Hause zu fahren — kann nicht als friedlich angesehen werden.

Andererseits läßt sich auch nicht übersehen, daß die Behörden gelegentlich dazu neigen, ihre Aufgabe zu verkennen, daß im Rahmen des Verhältnismäßigkeitsprinzips und unter angemessener Berücksichtigung der Rechte anderer von ihnen Gelegenheit und Raum zur legalen Demonstration zur Verfügung gestellt werden *muß*, auch wenn damit gewisse Unbequemlichkeiten und Reibungen im glatten Ablauf des täglichen Lebens verbunden sein sollten.

## Der demokratische Prozeß

türlich ist auch die Demokratie eine Form der Ausübung staatlicher Herrschaft und Macht, nur ist eben der demokratische Rechtsstaat der bisher jedenfalls doch wohl am besten gelungene Versuch, diesen Zustand für den Menschen erträglich zu machen. Hinzu kommt, daß diese Vorstellung elementare Wesensgesetzhelikeiten der menschlichen Natur leugnet, die mit biologischer Notwendigkeit zur Bildung hierarchischer Strukturen führt, wie ja auch die moderne Verhaltensforschung gelehrt hat, daß sich selbst im Hühnerhof eine Hackordnung bildet. An diesem Naturgesetz wird auch Dutschke nichts ändern können, genauso wenig wie an den Lebensstatsachen um Essen und Trinken, Wachen und Schlaf, Fortpflanzung und Tod.

Während die APO uns also eine verständliche Sachaussage über ihr Staatsbild und die als

richtig vorgestellten Ziele der Staatstätigkeit schuldig bleibt, ist ihre Kritik an der Funktionsfähigkeit des demokratischen Prozesses um so deutlicher artikuliert. Sie bestreitet das Vorliegen einer wirklich freien Meinungsbildung des Volkes, also des konstituierenden Elementes der Staatswillensbildung nach dem demokratischen Prinzip, da sie durch Manipulation und Repression denaturiert wäre. Sie meint, diese Manipulation brechen zu müssen, zu welchem Zweck sie sich auch zu Verhaltensweisen berechtigt glaubt, wie sie normalerweise als nicht mehr im Rahmen des rechtlich Zulässigen liegend angesehen werden. Sie hält sich in gewissen Grenzen auch zur Ausübung von Zwang gegenüber anderen für berechtigt, weil sonst nicht die für die Erreichung ihrer Ziele erforderliche Publizität zu gewinnen sei, und beruft sich im übrigen auf ein — verfassungsrechtlich verankertes oder übergesetzliches — Widerstandsrecht.

Wie ist diese Vorstellungswelt, die uns dort entgegentritt, nun rechtlich zu werten? Ich räume ein, daß die Ausgangsdiagnose der APO, wenn auch in vielerlei Beziehung grob übertrieben, doch in Teilaspekten durchaus anhörbar ist. Die Behauptung von der Manipulation gesellschaftlicher und politischer Entscheidungsprozesse, vom Bestehen repressiver Tendenzen in Staat und Gesellschaft ist nicht durchgängig falsch. Das Bild des Grundgesetzes von bürgerlicher und menschlicher Freiheit ist keineswegs überall erfüllt. Rechtfertigt sich aber daraus die Behauptung von der völligen Funktionsunfähigkeit des demokratischen Prozesses und, vor allem, ergibt sich daraus die Legitimation zu dem Versuch, die anderen mit mehr oder weniger sanfter Gewalt aufzuklären, ihnen zwangsweise die Augen zu öffnen und sie, wie es so schön heißt, „umzufunktionieren“?

Geistige Grundlage einer solchen Position kann doch nur der Anspruch sein, selbst in höherem Maße als die anderen der Wahrheit teilhaftig und deshalb berechtigt zu sein, diese anderen ebenfalls — und zwar notfalls mit Zwang — zur Wahrheit zu führen. Das ist eine ganz und gar undemokratische, nämlich militant missionarische Haltung, die uns allerdings von seiten der APO als das wahre Verständnis der Demokratie angeboten wird. Ich weigere mich, diese Ausgangsposition zu akzeptieren. In Wahrheit zeigt sich hier eine elitäre Ideologie mit totalitärem Machtstreben einer kleinen Gruppe gegenüber der großen Mehrheit, die man in ihrer Tendenz durchaus als faschistisch bezeichnen kann. Ich frage mich, aus

welcher Erkenntnisquelle eigentlich die APO die innere Sicherheit gewinnt, nun nicht ihrerseits manipuliert zu sein.

Das Wesen der Demokratie besteht ja gerade in der — gewiß resignierenden — Erkenntnis, daß in den politischen Fragen niemand im sicheren Besitz absoluter Wahrheit ist. Da folglich niemand genau wissen kann, was im Sinne des allgemeinen Wohles richtig und was falsch ist, enthält sich das demokratische Prinzip einer verbindlichen Sachaussage über den richtigen Inhalt der Staatszielbestimmung und Staatswillensbildung. Diese Relativierung gilt für die Staatsordnung unter dem Grundgesetz allerdings nicht für einen Kernbestand von Prinzipien, der unter dem Begriff der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zusammengefaßt und vom Bundesverfassungsgericht wie folgt definiert worden ist:

„So läßt sich die freiheitliche demokratische Grundordnung als eine Ordnung bestimmen, die unter Ausschluß jeglicher Gewalt- und Willkürherrschaft eine rechtsstaatliche Herrschaftsordnung auf der Grundlage der Selbstbestimmung des Volkes nach dem Willen der jeweiligen Mehrheit und der Freiheit und Gleichheit darstellt. Zu den grundlegenden Prinzipien dieser Ordnung sind mindestens zu rechnen: die Achtung vor den im Grundgesetz konkretisierten Menschenrechten, vor allem vor dem Recht der Persönlichkeit auf Leben und freie Entfaltung, die Volkssouveränität, die Gewaltenteilung, die Verantwortlichkeit der Regierung, die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, die Unabhängigkeit der Gerichte, das Mehrparteienprinzip und die Chancengleichheit für alle politischen Parteien mit dem Recht auf verfassungsmäßige Bildung und Ausübung einer Opposition“ (BVerfGE 2, 12/13).

Zugleich sind dies im wesentlichen die Verfassungsgrundsätze, die durch die Staatsschutzbestimmungen des Strafgesetzes auch strafrechtlich gesichert sind.

Abgesehen von diesem harten Kern wird das demokratisch-rechtsstaatliche Verfassungsprinzip ausschließlich durch das Verfahren gekennzeichnet, in dem der Staatswille gebildet wird. Da eben niemand im gesicherten Besitz der Wahrheit ist, hat man sich geeinigt, den Willen der Mehrheit dafür gelten zu lassen. Wer glaubt, sich im besseren Besitz der Wahrheit zu befinden und diese Erkenntnis seinen Mitbürgern aufzwingen zu können, greift das demokratische Prinzip in seiner Wurzel und damit auch die verfassungsmäßige Grundordnung an. Er verletzt damit die Rechte aller

ürger auf gleiche Teilhabe an der Staatsgehalt und maßt sich unter Verletzung des Gleichheitssatzes eine bevorzugte Sonderstellung an. Genau das ist die politische Position der APO.

ewiß ist es richtig, daß in der Bevölkerung unseres Landes im Hinblick auf die öffentlichen Angelegenheiten vielfach Lethargie und Gleichgültigkeit herrschen; stumpfsinnige und banale Unterhaltung überwiegt in der Interessenrichtung der Masse des Wahlvolkes, die Liebeskummer von Soraya und die Spiele der Bundesliga im Fußball finden erheblich mehr Aufmerksamkeit als die Reform der NATO oder die Finanzierung des Rentenberufs. Aber die Grundannahme des demokratischen Prinzips ist nun einmal, daß das Wahlvolk aus denkenden und zu politischer Entscheidung fähigen Menschen besteht. Auch wenn man diese Annahme als Lebenslüge des Systems ansehen will, was ich für zu weitgehend halten würde, ist unsere Verfassungsordnung in diesem Punkt nicht kompromißfähig. Das kann es nicht sein, da es sich um den zen-

tralen Berufung auf das jetzt in der Verfassung verankerte Widerstandsrecht verfaßt demgegenüber nicht. Diese neue Bestimmung des Grundgesetzes ist, wie in den parlamentarischen Beratungen klargestellt wurde, orientiert an der Erläuterung dieses Rechts, die das Bundesverfassungsgericht schon vor 12 Jahren, nämlich in dem Verbotsurteil gegen die KPD, gegeben hat. Die entscheidenden Sätze lauten: „Vor allem ist ein Widerstandsrecht gegen ein solches Unrechtsregime der neueren Rechtsfassung nicht mehr fremd. Daß gegen ein solches Unrechtsregime normale Rechtsbehelfe nicht wirksam sind, hat die Erfahrung gezeigt. Dennoch bedarf es einer näheren Untersuchung darüber nicht. Die KPD will zwar gegen das Unrechtsregime in der Bundesrepublik angehen; aber davon, daß die Bundesrepublik heute einem Unrechtsregime der hier vorausgesetzten Art überantwortet ist, kann nicht die Rede sein. Die KPD selbst hat das nicht bejaht und ist auf diese Frage deshalb auch im Verfahren nicht wieder zurückgekommen.“

Ein Widerstandsrecht gegen einzelne Rechtsdringlichkeiten kann es nur im konservierenden

tralen Nerv des Systems handelt, und sie braucht es auch nicht zu sein, da die staatliche Ordnung in sich genügende Spielräume der Aktivität bietet, in denen systemkonform an der Besserung dieses Zustandes gearbeitet werden kann. Die Studenten etwa, um nur ein Beispiel zu nennen, die sich mit Bildungswerbung und Hilfe bei den Hausaufgaben für Oberschüler aktiv in die Bildungspolitik eingeschaltet haben, zeigen, wie solche Bemühungen aussehen können.

Wer sich dagegen aktiv handelnd gegen das demokratische Prinzip der Staatswillensbildung wendet, das von der gleichen politischen Freiheit aller Bürger zur Beteiligung hieran und ihrer gleichen geistigen Möglichkeit hierzu ausgeht, ist kein demokratischer Reformist, sondern Revolutionär mit allen sich daraus eventuell ergebenden Konsequenzen. Er versucht, sich seinen Mitbürgern überzuordnen, indem er sich — aus welcher Position heraus eigentlich als der seines eigenen Hochmuts? — das Recht herausnimmt, ihnen hinsichtlich ihres Intelligenz- und Informiertheitsgrades Zensuren zu erteilen.

## Widerstandsrecht und Revolution

Sinne geben, d. h. als Notrecht zur Bewahrung oder Wiederherstellung der Rechtsordnung. Ferner muß das mit dem Widerstande bekämpfte Unrecht offenkundig sein und müssen alle von der Rechtsordnung zur Verfügung gestellten Rechtsbehelfe so wenig Aussicht auf wirksame Abhilfe bieten, daß die Ausübung des Widerstandes das letzte verbleibende Mittel zur Erhaltung oder Wiederherstellung des Rechtes ist.“

„Schon aus diesen Gründen kann die KPD ein Widerstandsrecht zu ihrer Rechtfertigung nicht in Anspruch nehmen. Vor allem fehlt ihr aber diese Berechtigung auch deshalb, weil ihr Widerstand nicht auf die Erhaltung der bestehenden Ordnung gerichtet ist. Was die KPD mit ihrem ‚Widerstande‘ erreichen will, ist eine andere, eine nach ihrer Ansicht bessere Ordnung. Hierzu aber dürfte das Widerstandsrecht nur dann benutzt werden, wenn die bestehende Ordnung ein offenes und fundamentales Unrechtsregime wäre. Das hat die KPD selbst nicht in Anspruch nehmen wollen. Die Ordnung in der Bundesrepublik ist legitim. Sie ist es nicht nur deshalb, weil sie auf demokratische Weise zustande gekommen und seit ihrem Bestehen immer wieder in freien Wahlen

vom Volke bestätigt worden ist. Sie ist es vor allem, weil sie — nicht notwendig in allen Einzelheiten, aber dem Grundsatz nach — Ausdruck der sozialen und politischen Gedankenwelt ist, die dem gegenwärtig erreichten kulturellen Zustand des deutschen Volkes entspricht. Sie beruht auf einer ungebrochenen Tradition, die — aus älteren Quellen gespeist — von den großen Staatsphilosophen der Aufklärung über die bürgerliche Revolution zu der liberal-rechtsstaatlichen Entwicklung des 19. und 20. Jahrhunderts geführt und der sie selbst das Prinzip des Sozialstaates, d. h. das Prinzip der sozialen Verpflichtung hinzugefügt hat. Die sich hieraus ergebenden Wertsetzungen werden von der übergroßen Mehrheit des deutschen Volkes aus voller Überzeugung bejaht. Hieraus erwächst dieser Ordnung die innere Verbindlichkeit, die das Wesen der Legitimität ausmacht. Nur wer seinen Widerstand gegen eine Störung dieser Ordnung richtet, um sie selbst zu verteidigen oder wiederherzustellen, dürfte für diesen Widerstand selbst Legitimität in Anspruch nehmen.

Die KPD aber will mit ihrem Widerstand dazu beitragen, diese bestehende und legitime Ordnung selbst zu untergraben. Sie darf sich deshalb auf ein Widerstandsrecht, das diese Ordnung nur zu ihrem eigenen Schutz gewähren kann, nicht berufen" (BVerfGE 5, 376—79).

Daraus folgt, daß unter Berufung auf das Widerstandsrecht eine normale Meinungsverschiedenheit über den sachlichen Inhalt der Staatswillensbildung nicht ausgetragen werden kann. Denn das würde bedeuten, daß in gleichheitsverletzender Weise eine Minderheit der Mehrheit ihre Meinung aufzwingen dürfte. Das Widerstandsrecht, wobei hier vom Fall eines sogenannten „evidenten Unrechtsregimes“ abgesehen werden kann, hat deshalb seine Funktion nur zum Schutz und zur Konservierung der prozeduralen Elemente des demokratischen Prinzips, die hierdurch gegen Veränderungen geschützt werden sollen. Gerade eine solche Veränderung strebt aber die APO an. Wenn also das Widerstandsrecht überhaupt als praktische Möglichkeit erörtert werden soll, dann allenfalls in der heutigen Situation zur Abwehr von solchen Bestrebungen, wie sie von der APO vertreten werden.

Die APO verlangt, soweit man ihren Äußerungen verstehbare Ziele entnehmen kann, eine Änderung der vorhandenen Staats- und Rechtsordnung. Hierzu kann das verfassungsmäßige Widerstandsrecht keine Legitimitäts-

basis bieten. In Wahrheit sucht die APO mit dieser Begründung nur nach einer Möglichkeit, um auf legale Weise Revolution machen zu dürfen. Diese Suche ist jedoch vergeblich, denn das Institut einer „Revolution mit Rechtsschutzversicherung“ ist in unserer Rechtsordnung nicht vorgesehen. Das Prinzip der militanten Demokratie, wie es im Grundgesetz enthalten ist, will ja gerade unmöglich machen, daß die bestehende Rechtsordnung beseitigt wird und eben hierzu der Schutz gerade dieser angegriffenen Rechtsordnung in Anspruch genommen werden kann.

Wer Staat und Gesellschaft unter Verletzung der hierfür vorgesehenen Formen verändern will, muß sich persönlich mit dem Schicksal abfinden, Revolutionär zu sein und im Ernstfall als solcher behandelt zu werden. Er begibt sich damit aus dem behaglich klimatisierten Raum des Rechtsstaates heraus in die eisige Zugluft der Geschichte. Er steht unter Erfolgszwang; denn nur der Erfolg kann die Revolution legitimieren. Das ist nicht unbedingt ein Unwerturteil, denn es hat genügend Revolutionen von höchster historischer Legitimität gegeben. Manchen großen Schritt vorwärts hat die Menschheit Revolutionen zu verdanken, und zuweilen waren sie das einzige Mittel, um Zustände schreienden Unrechts zu verändern. Nur müssen sich die Beteiligten darüber klar sein, daß sie den rechtlich geregelten Bereich mit einem solchen Vorhaben verlassen haben, mit allen eventuellen persönlichen Konsequenzen. Ich zweifle, daß unsere jugendlichen Aspiranten für diese Aufgabe das erforderliche Überlebenstraining schon mit Erfolg absolviert haben, das zum Ertragen der Kälte eines rechtlich nicht mehr abgesicherten historischen Geschehens erforderlich ist.

Hier will ich abschließend zu freundlicheren Tönen überleiten. Wir als Wahrer des Rechts sollten angesichts der Wirklichkeit dieser Tage nicht so sehr rechtliche Überlegungen bis zur düsteren Konsequenz ausmalen, sondern uns eher nach den Gründen des jugendlichen Aufbegehrens fragen und darüber nachdenken, ob nicht auch das Recht zu seinem Teil zu dieser Welle des Aufbegehrens und der Unzufriedenheit beigetragen hat. Ich fürchte, man wird die Frage bejahen müssen. Und damit stellt sich die Aufgabe, weiter um die Verwirklichung einer sozialgerechten und freien Lebensordnung bemüht zu sein, wie sie das Grundgesetz dem Volk der Bundesrepublik verspricht.

Die in unserer Gesellschaft verbliebenen Reste feudaler Machtstrukturen, zum Beispiel im Sektor des Bildungswesens oder der Wirtschaft, sollten weiter zügig abgebaut werden. Die Rechtsprechung kann hierzu einen wesentlichen Beitrag leisten. Weiter sollten die noch im Strafrecht enthaltenen Reste einer unerträglichen obrigkeitlichen Bevormundung erwachsener Menschen unverzüglich beseitigt werden. Der Juristentag in Nürnberg hat hier ein Zeichen gesetzt, das sich die Juristenschaft Deutschlands unverzüglich zu eigen machen sollte. Auch zur Sicherung einer wirklich freien Meinungsbildung, zu kultureller Freiheit und ungehinderter allgemeiner Information kann auf dem Feld der Rechtsprechung noch viel getan werden.

Wenn hier die dritte Gewalt die Impulse zu größerer Freiheitlichkeit entschlossen aufnimmt, die sich immerhin aus Existenz und

Aktivität der APO ergeben und die ja bereits auf dem engeren Bildungssektor erheblich gewirkt haben, hat die APO trotz aller rechtlichen Bedenken gegen die Formen ihrer Aktivität eine ausgezeichnete Funktion erfüllt. Letzten Endes würde dann die APO zur Gesundung und Kräftigung des von ihr so erbittert bekämpften Systems beigetragen haben. Auf lange Sicht hätte sie sich dann selbst überflüssig gemacht, und das schiene mir keine schlechte Lösung. Denn so etwas erreicht zu haben, wäre wohl das schönste Zeugnis, das man einer politischen Bewegung ausstellen kann. Es wäre nämlich der Beweis für den größtmöglichen sächlichen Erfolg, vielleicht nicht zugunsten der Funktionäre, jedenfalls aber zum Nutzen des Staatsganzen. Es ist zwar nicht möglich, eine ideale Welt zu schaffen, es ist aber möglich, die vorhandene Welt ständig besser zu machen.

# Spontanversammlung oder Spontanaktion

## 1. Politische Realität

Eine Abhandlung über die Spontanversammlung kann nur dann zur angemessenen rechtlichen Zuordnung führen, wenn diese neue Form der öffentlichen Versammlung eingebettet wird in die politischen Fakten unserer Zeit und in die Erfahrungen des Alltags. Dieses Erkenntnis gibt wohl auch dem polizeilichen Praktiker Anlaß und Mut, sich in der rechtstheoretischen Erörterung zu Wort zu melden.

In den letzten Jahren hat die politische Aktivität unseres Volkes in einem bisher nicht gekannten, wohl aber erhofften Ausmaß zugenommen. Die Jugend, hier vornehmlich die studentische Jugend, hat Stellung zu politischen Fragen genommen, die weit über die Wahrung berufsständischer Belange hinausgingen. Ihrer Meinung hat unsere Jugend dabei überwiegend in öffentlichen Versammlungen und Aufzügen mit demonstrativem Charakter Ausdruck gegeben. Dabei kam es zu teilweise erheblichen Sicherheitsstörungen, an deren Ausmaß und Folgen die Öffentlichkeit häufig mehr Anteil nahm als am politischen Anlaß der öffentlichen Versammlung.

Seit über einem Jahr werden die Auseinandersetzungen über staats- und gesellschaftspolitischen Fragen in der Hauptsache initiiert und getragen von jungen Menschen, die ihre Ziele und Vorstellungen in der Verfassungswirklichkeit nicht mehr genügend realisiert oder überhaupt nicht mehr vertreten sehen und die glauben, daß sich die Verfassungswirklichkeit immer mehr vom Verfassungsauftrag entfernt habe. Sie versprechen sich von den Einwirkungsmöglichkeiten auf die politischen Parteien und Gruppierungen nichts mehr und wollen daher durch Demonstrationen unmittelbar auf die Bewußtseinsbildung des Volkes einwirken und auf diesem Wege die politische Willensbildung beeinflussen.

Dabei werden Vorgänge aus den verschiedensten Bereichen des staatlichen oder politischen Lebens zum Anlaß genommen, die äußerlich nichts miteinander zu tun haben oder zu haben scheinen. Auch die Hintergründe werden nicht hinreichend ausgeleuchtet. Man demonstriert

gegen angeblichen Feudalismus des Schahs von Persien, gegen die vermeintliche Presseallmacht von Springer, gegen die Notstandsgesetze und gegen die inneren Verhältnisse Griechenlands. Hinreichende Vorstellungen ersetzt man durch Vorbilder; diese reichen von Che Guevara bis Mao, von Ho Chi Min bis Dutschke.

Dennoch kann zwischenzeitlich recht gut und verläßlich unterschieden werden zwischen jenen Kräften, die aus demokratischer Verantwortung einer Stagnation unseres Staatswesens entgegenwirken wollen, eine Fortentwicklung unserer Gesellschaftsordnung zum sozialen Rechtsstaat mit verfassungskonformen Mitteln anstreben und dabei die Grundrechte der Meinungs- und Versammlungsfreiheit radikal und bis zur Neige ausschöpfen, und solchen, die versteckt oder schon offen erklären, daß durch ein verfassungskonformes Vorgehen ihr Ziel nicht oder nicht mehr erreicht werden könne.

Ein weiteres ist allen politischen Menschen in den letzten zwei Jahren klar geworden: Die Ansichten über Meinungs- und Versammlungsfreiheit haben sich extensiv verändert. Grenzen dieser Freiheit werden nicht oder nur mehr sehr bedingt anerkannt, die Forderungen werden radikaler vorgetragen, die Auseinandersetzungen erfolgen härter. Der Dialog wird zu oft verschmäht, Entscheidungen erzwungen oder erpiffen, die Überzeugung des anderen ist nicht mehr gefragt. Man fordert häufiger Freiheit vom oder gegen den Staat. Die Frage nach Inhalt und Grenzen der Freiheit im Staat, die rechtstheoretisch noch soviel Bedeutung hat und um die oft so quälerisch gerungen wird, gilt bei manchen schon als überwunden. Dadurch wird bei den Sicherheitsbehörden eine massive Abwehrstellung ausgelöst, das Unterscheidungsvermögen zwischen verfassungskonformen und verfassungswidrigen Demonstrationen noch mehr erschwert.

Schließlich verwirren die neuen Gestaltungsformen der Versammlungsfreiheit wie Go-in,

Teach-in, Sit-in — aus der amerikanischen Bürgerrechtsbewegung unter den Begriffen „gewaltloser Widerstand“ und „kollektiver Meinungsäußerung“ übernommen — sowie die weiteren Formen der Einzeldemonstrationen wie Plakatträger und Einzelredner, Mahn-

wachen und Ausstellungen (mit und ohne Agitatoren).

Eine der bedeutendsten neuen Gestaltungsformen von Versammlungen sind auch die Spontanaktionen <sup>1)</sup>.

## 2. Rechtliche Bewertung

### a) Begriff

Spontanaktion ist eine Gestaltungsform der öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel oder des Aufzuges, die keinen Veranstalter im Sinne des Versammlungsgesetzes hat, bei der sich vielmehr Teilnehmer aus eigenem Antrieb, in eigener individueller Reaktion zeitlich unmittelbar auf ein bestimmtes Ereignis hin zusammengefunden haben, ohne durch einen Veranstalter dazu veranlaßt worden zu sein, der zu einer Versammlung auffordert, einlädt oder auch nur die äußeren Vorbereitungen dazu trifft <sup>2)</sup>.

Daraus ergibt sich, daß Fälle denkbar sind, in denen nur eine spontane oder ganz kurzfristig anberaumte öffentliche Versammlung unter freiem Himmel den ihr zugeordneten Sinn erfüllen kann und ihn durch Zeitablauf (über 48 Stunden) verlieren würde, wenn die Anmeldefrist eingehalten werden würde <sup>3)</sup>. Solche Spontanität auf *besondere* konkrete Ereignisse ist daher nicht der Regelfall, sondern bildet die Ausnahme <sup>4)</sup>.

### b) Spontanaktion und Versammlungsgesetz

Die Spontanaktion fällt bei Vorliegen der sonstigen Voraussetzung einer Versammlung unter das Versammlungsgesetz <sup>5)</sup>.

<sup>1)</sup> Besser als Spontan„versammlungen“, weil sie nur eine von mehreren möglichen Gestaltungsformen und ein Unterfall der Versammlung sind.

<sup>2)</sup> Eine Absprache von Teilnehmern in dem Sinne, unverzüglich eine Demonstration zu veranstalten, ist keine Einladung oder Organisation (vgl. Sieghart Ott, Das Recht auf freie Demonstration, Neuwied u. Berlin 1967).

<sup>3)</sup> Vgl. hierzu Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 31. 1. 67 — (NJW 67, S. 1191).

<sup>4)</sup> Beispiele hierfür sind: Der Aufstand in Ost-Berlin am 17. 6. 1953, der Mauer-Bau in Berlin im Jahre 1961, Kennedy-Tod 22. 11. 1963, Ohnesorge-Tod 5. 6. 1967, Dutschke-Attentat 11. 4. 1968 (allerdings mit recht gut koordinierten Maßnahmen innerhalb des Bundesgebietes); auch der Einmarsch der Sowjets in der Tschechoslowakei am 21. 8. 1968 wäre ein solcher Anlaß gewesen!

<sup>5)</sup> So vor allem OLG Hamm am 16. 8. 1956, in: Neues Polizeiarhiv, Februar 1958, S. 891.

Das ergibt sich einmal aus dem Willen des Gesetzgebers, auch Spontanversammlungen erfassen zu wollen. Nach der Begründung der Bundesregierung zu den §§ 22—29 des Entwurfes eines Gesetzes über öffentliche Versammlungen und Aufzüge (BT-Drucksache 1. Wahlperiode, Nr. 1102, S. 11) bezog sich die hier nicht weiter interessierende Strafvorschrift des § 29 „nicht auf Teilnehmer von Veranstaltungen, die anmeldepflichtig sind, aber weder angemeldet noch ausdrücklich verboten waren (Spontankundgebungen).“ „In solchen Fällen soll es bei der Bestrafung des Veranstalters nach § 27 sein Bewenden haben.“ Wenn auch die Formulierung des § 27 („wer den Bestimmungen der §§ 2, 14 I und 20 vorsätzlich zuwiderhandelt, wird mit Gefängnis oder Geldstrafe bestraft“) im Gesetzgebungsverfahren noch Änderungen erfahren hat, so ist doch die Strafbarkeit des Veranstalters einer „Spontankundgebung“ in § 26 Abs. 1 VersG unverändert normiert worden.

Daher irren wohl Ott <sup>6)</sup>, Herzog <sup>7)</sup> und Gintzel <sup>8)</sup>, wenn sie annehmen, der Gesetzgeber habe das „übersehen oder für ungefährlich angesehen“ (Ott) oder „nach der klaren Anlage die Spontanversammlung nicht erfaßt“ (Herzog).

Sicher wollte der Gesetzgeber nicht ausdrücklich eine von mehreren Gestaltungsformen regeln. Damit ist nichts dazu gesagt, ob eine Regelung nicht zweckmäßig gewesen wäre oder in der Zukunft sein würde (vgl. Ziff. 5 II), nachdem die Spontanaktion die schwierigste und bedeutsamste Form, vor allem hinsichtlich ihrer noch zu behandelnden Abgrenzung zur vorgetäuschten Spontanaktion, ist (vgl. Ziff. 3).

Aus dem Wortlaut des § 14 VersG folgt weiter, daß „spontane“ Versammlungen und Aufzüge von der zeitlich befristeten Anmeldepflichtung dieser Vorschrift nicht ausgenom-

<sup>6)</sup> A. a. O., S. 55/56.

<sup>7)</sup> In: Bayer. Verwaltungsblätter 3/68, S. 78, Anmerk. 10.

<sup>8)</sup> In: Die Polizei 7/68, S. 215.

men sind. Ebenso läßt schon der Wortlaut des § 15 Abs. 2 VersG nicht die Auslegung zu, bei der Prüfung des Tatbestandsmerkmals „wenn sie nicht angemeldet ist“ sei zwischen Spontanversammlungen und angemeldeten Versammlungen sowie Aufzügen zu unterscheiden.

Ebenso ergibt sich aus dem systematischen Zusammenhang der Vorschriften des VersG, daß die sogenannten Spontanversammlungen unter das Versammlungsgesetz fallen. Wollte man nämlich derartige Versammlungen unter freiem Himmel für zulässig erachten, so müßte eine Reihe zwingender Vorschriften des VersG außer Anwendung bleiben. Bereits beim Vollzug des § 13 Abs. 1 Nr. 3 und 4 VersG entstünden Zweifelsfragen, weil die Spontanversammlung keinen Leiter kennt.

Die Nichtanwendung dieser Bestimmungen würde der ungeleiteten Versammlung unter freiem Himmel eine größere Sicherheit gegenüber dem polizeilichen Einschreiten gewähren als der in Übereinstimmung mit den Versammlungsvorschriften geleiteten. Spontanversammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge wären auch gegenüber Versammlungen in geschlossenen Räumen insoweit privilegiert.

Bei Fehlen des nach § 7 Abs. 1 VersG zwingend vorgeschriebenen Leiters bestände, zumal der Veranstalter (§ 7 Abs. 2 VersG) bei einer vorgetäuschten Spontanaktion ohnehin nicht in Erscheinung treten würde und auch nicht ohne Zeitverlust ermittelt werden könnte, keine Möglichkeit, eine andere anwesende Person ersatzweise zum Leiter zu bestimmen. § 15 Abs. 2 VersG könnte umgangen werden, wenn die Initiatoren erwarten könnten, eine derartige Veranstaltung dürfe durch eine beliebig bestimmte andere Person als Leiter fortgesetzt werden.

Für die rechtliche Beurteilung kommt weiter die Strafbestimmung des § 26 Abs. 1 Nr. 2 VersG in Betracht, die wirkungslos bleiben müßte, wenn man in derartigen Fällen von dem Erfordernis der Anmeldung nach § 14 VersG absehen wollte. Mangels entsprechender versammlungsrechtlicher Anhaltspunkte werden deshalb spontane öffentliche Versammlungen und Aufzüge wegen Nichtbeachtung zwingender Vorschriften des Versammlungsrechts als unzulässig zu gelten haben<sup>9)</sup>.

Ott legt alle diejenigen, die eine Spontanaktion als neue Gestaltungsform akzeptieren,

<sup>9)</sup> Anderer Ansicht ist Neuberger in Deutsche Richterzeitung 10/68, S. 349/350.

nunmehr am Begriff der „Spontaneität“ fest. Er sagt, wenn alle spontan handeln, gibt es keinen Veranstalter, also kann es auch keinen Anmeldegeber geben<sup>10)</sup>. Das ist wahrlich die Achillesferse. Es ist nicht zu bestreiten, daß Spontanaktionen tatsächlich erfolgten, unzweifelhaft ist auch in der Regel die faktische Unmöglichkeit, diese mit polizeilichen Zwangsmitteln aufzulösen (ohne dabei „unverhältnismäßig“ zu werden), unbestritten schließlich die Berechtigung eines solchen spontanen Lebensvorgangs; dennoch steht fest, daß unser Gesetzgeber diese Fortentwicklung unseres Versammlungswesens als unzulässig erklärt hat.

Hat er sich dabei gar nichts gedacht? Führt das in eine Sackgasse ohne Lösung? Geschieht damit Unrecht? Wird dadurch das VersG den veränderten politischen Bewußtseinsformen unserer Zeit nicht mehr gerecht?

Es erhebt sich die Frage, ob das Grundgesetz einen Ausweg anbietet oder gar die Unzulässigkeitsfeststellung verfassungswidrig ist.

### c) Spontanaktion und Grundgesetz

Das GG fordert nicht, daß Spontanversammlungen von der im § 14 Abs. 1 VersG vorgesehenen Anmeldepflicht ausgenommen werden. Die Verfassungsmäßigkeit des § 14 VersG ergibt sich bereits aus dem Wortlaut des Art. 8 GG. Wenn dort in Absatz 1 allen Deutschen das Recht zugesprochen wird, sich „ohne Anmeldung und Erlaubnis“ zu versammeln, so bedeutet die im nächsten Absatz niedergelegte Möglichkeit, dieses „Recht“ aufgrund eines Gesetzes für Versammlungen unter freiem Himmel zu beschränken, nichts anderes, als daß für solche Versammlungen eine Anmelde- (und sogar Erlaubnis-)pflicht normiert werden kann.

Durch § 14 VersG wird das Grundrecht der Versammlungsfreiheit auch nicht in seinem Wesensgehalt (Art. 19 Abs. 2 GG) angetastet. Denn die Anmeldepflicht für Versammlungen unter freiem Himmel nimmt dem Veranstalter einer solchen Versammlung nicht das Recht, zu der Versammlung einzuladen, berührt daher das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht in seiner Grundsubstanz.

Die Anmeldepflicht für Versammlungen unter freiem Himmel ist keine neue Einrichtung; bereits § 8 des Reichsvereinsgesetzes vom

<sup>10)</sup> Ott, a. a. O., S. 56.



19. April 1908 (Reichsgesetzblatt S. 151) sah vor, daß die Landeszentralbehörde die in § 7 des Gesetzes statuierte Genehmigungspflicht durch eine Anmeldepflicht ersetzen konnte. Dabei war unbestritten, daß Genehmigungs- wie Anmeldepflicht auch für spontane oder sonstige eilbedürftige Versammlungen galten. Hätte der Gesetzgeber erstmals diese Unterscheidung treffen wollen, so hätte er sie in Art. 8 Abs. 2 GG ausdrücklich niederlegen müssen. Jedoch ist in dem bezeichneten Gesetzesvorbehalt kein Anhaltspunkt in dieser Richtung zu entnehmen.

### 3. Rechtspolitische Abgrenzung

Die Erfassung von Spontanaktionen durch Art. 8 Abs. 1 GG und über Art. 8 Abs. 2 GG durch das Versammlungsgesetz ermöglicht ein Einschreiten gegen Spontanaktionen nach § 15 Abs. 2 VersG.

Diese Lösung entspricht unserer Rechtslage, und wenn diese exakte Ausgangslage dem nur politisch denkenden Menschen möglicherweise auch lebensfremd und hart erscheinen mag, so wird ihre Notwendigkeit doch deutlich, wenn wir uns — bevor wir zur Art des Einschreitens kommen — die sogenannte Spontanaktion, die wir (je nach Standpunkt) begünstigen oder reglementieren wollen, ansehen.

Neben den oben angedeuteten „echten“ Spontanaktionen gab es in der Vergangenheit eine Reihe (die Mehrzahl) von vorgetäuschten Spontanaktionen<sup>12)</sup>. Hierbei fanden sich nach und nach zahlreiche, in der Regel durch ge-

<sup>11)</sup> Das Bundesverwaltungsgericht deutet demnach in seinem Urteil vom 31. 1. 1967 in dieser Richtung auch nur eine „mildernde Regelung über §§ 15 Abs. 2, 14, 26 VersG“ an.

<sup>12)</sup> Geplante „Spontan“aktionen in München waren beispielsweise:

1. Nach einer Kundgebung der Aktion Januar 1968 am 31. 1. 1968 im Kongreßsaal des Deutschen Museums wurde mit bereitgehaltenen Handlautsprechern und schriftlichem Material zu einer „Spontan“demonstration vor dem Griechischen Generalkonsulat aufgerufen.
2. Während und nach der Schlußkundgebung anläßlich des Ostermarsches 1968 wurden die Teilnehmer zur „Spontan“demonstration vor dem Springerhaus aufgefordert. Die Organisationsmittel waren bestens bereitgestellt.
3. Nach angemeldeter Notstandsprotest-Kundgebung am 28. 5. 1968 vor dem Hochbunker wurde zu gut vorbereiteten „Spontan“aktionen im Residenztheater, Nationaltheater und den Kammerspielen aufgefordert.

Aus alledem muß gefolgert werden, daß § 14 Abs. 1 VersG auch insoweit vom Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG gedeckt ist, also eine Anmeldepflicht auch für spontane oder sonstige eilbedürftige Versammlungen festlegt. Das gleiche muß auch für das Auflösungsrecht nach § 15 Abs. 2 VersG gelten.

Wegen des klaren Wortlautes des § 14 Abs. 1 VersG verbietet sich auch eine verfassungskonforme Auslegung in dem Sinne, daß Spontandemonstrationen von der Anmeldepflicht ausgenommen seien<sup>11)</sup>.

meinsame politische Auffassungen — zumindest hinsichtlich des Gegenstandes und des Zieles der Aktion bis zum äußeren Aussehen und der Art des Auftretens — verbundene Leute an einer bestimmten Stelle ein (z. B. vor dem Tagungsort eines Parteikongresses, vor einem Konsulat oder einer Behörde) und demonstrierten schweigend oder auch mit Sprechhören, ohne daß erkennbar ein zwingender Grund für eine Willenskundgebung vorlag, die zum Zwecke einer demokratischen Meinungsbildung gerade zu dieser Zeit und an diesem Orte stattfinden müßte.

Einige der Teilnehmer trugen Plakate oder Transparente, andere verteilten Flugblätter oder ließen sich vor den Zielobjekten nieder. Führte die Polizei Ermittlungen wegen des Verdachtes einer Zuwiderhandlung gegen das VersG durch, gaben die Beteiligten — der Personenkreis und der Verteidiger waren zudem meist gleich — in der Regel übereinstimmend an, daß sie sich spontan und ohne Absprache mit anderen an dieser Stelle eingefunden hätten, um aufgrund ihres individuellen Rechtes auf freie Meinungsäußerung gegen bestimmte Vorfälle oder für politische Ziele allein durch ihr persönliches Auftreten Stellung zu nehmen.

Ein verantwortlicher Veranstalter war dann nicht feststellbar, wenn auch in der Regel offenkundig war, daß die angeblich spontanen Aktionen planmäßig vorbereitet, gesteuert und mit Aktionen an anderen Orten zeitlich und inhaltlich perfekt abgestimmt waren. Strafrechtliche Ermittlungsverfahren sind meist ohne Erfolg<sup>13)</sup>.

<sup>13)</sup> Anderer Meinung ist Ott a. a. O., S. 58.

Derartige vorgetäuschte und planmäßig gesteuerte Aktionen sind Versammlungen im Sinne des Versammlungsgesetzes. Sie erfüllen grundsätzlich auch die Merkmale einer öffentlichen Versammlung.

Sie wollen gegen die Anmeldepflicht unter Berufung auf die „Spontaneität“ verstoßen und können daher von der Polizei nach § 15 Abs. 2 VersG (in Bayern in Verbindung mit Art. 7 Abs. 2 AG-VersG vom 14. Juli 1957, GVBl. Seite 160, in der Fassung vom 15. 12. 1965, GVBl. S. 346) im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens und unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit aufgelöst werden.

Wenn man wie Ott<sup>14)</sup> u. a. Spontanversammlungen als grundsätzlich erlaubt ansieht und es generell als rechtswidrig betrachtet, ein nach § 15 VersG auch von ihm bejahtes Verbot oder eine Auflösung nur darauf zu stützen, daß die Spontanveranstaltung nicht angemeldet ist, könnte man den vorgetäuschten Spontanaktionen nicht mehr begegnen. Das ist es, was die Befürworter der Unzulässigkeit motiviert; diese reale Betrachtungsweise, das mögliche und geschehene vorsätzliche Ausnutzen guter Rechte für alle Zwecke und zu jeder Zeit würdigen Ott u. a. nicht ausreichend oder zu lebensfremd.

Der Gesetzgeber hat durch Art. 8 Abs. 2 GG zu erkennen gegeben, daß es sich keine Gemeinschaft leisten kann, das Versammlungsrecht völlig unkanalisiert zu lassen, damit nicht auf dem Umweg über eine „Dauerspontaneität“ permanente Verhältnisse wie Ostern oder um den 28. Mai 1968 oder gar wie in China entstehen können. Wir haben es bei allen Spielarten des Faschismus schon erlebt, wie leicht es ist, „Dauerspontanaktionen“ hervorzubringen und so den Boden für revolutionäre Gewaltmaßnahmen zu bereiten.

Die APO<sup>15)</sup> rühmt sich bereits dieses revolutionären, nicht mehr nur progressiven Effektes. Nur vor diesem Extrem ist zu warnen, denn das wäre keine Fortentwicklung des politischen Bewußtseins mehr. Wir dürfen beim Versammlungsrecht bei aller wünschenswerten Liberalisierung nicht in den Fehler der Strafrechtsreform verfallen, die Benefizien geben mußte, weil vieles verstaubt war, aber in deutscher Extremmanier Personenkreise mitbegünstigte, die niemand bevorzugen wollte. Das Versammlungsrecht ist dabei nur

ein Beispiel für viele andere Vorgänge in unserem Staat (Hochschulreform etc.). Es fehlt das feine Differenzierungsvermögen! Alte Zöpfe sollte man abschneiden, aber nicht mit dem Kopf!

Wie kann aber nun die hier vertretene Ansicht einer zweifellos fortgeschrittenen politischen Bewußtseinsbildung gerecht werden und der echten Ausnahme-Spontanaktion (hierunter fallen auch solche, die sich nach Beendigung einer regulären Veranstaltung bilden) Raum geben, ohne sich übertölpeln (um das Ding beim rechten Namen zu nennen) oder mit Nur-Logik schlagen zu lassen? Nach meiner Ansicht auf eine durchaus befriedigende, die einzige vom Bundesverwaltungsgericht im Urteil vom 31. 1. 1967 angedeutete, von Herzog<sup>16)</sup> mit guten verfassungsmäßigen und allgemein polizeirechtlichen Gründen gleichfalls bejahte Weise, nämlich die sinnvolle Anwendung der Ermessensentscheidung aus der Ermächtigung nach § 15 Abs. 2 VersG.

Hier teile ich die Meinung Otts<sup>17)</sup>, daß solche Aktionen wegen der unterbliebenen Anmeldung allein nicht polizeilich aufgelöst werden können. Maßgeblich für einen unter Ziffer 2 definierten Ausnahmefall können aber nur die jeweilige Sachlage, die objektiven Tatsachen und der objektive Sinn der Versammlung sein, nicht der subjektive oder behauptete Wille der „Veranstalter“<sup>18)</sup>. Anlaß für solche Spontanaktionen können hiernach nur wenige wichtige Ereignisse sein, die wegen ihres plötzlichen Eintretens, ihrer Tragweite und ihrer Auswirkungen auf die Öffentlichkeit eine sofortige kollektive Meinungsäußerung dazu durch öffentliche Kundgebung hervorrufen.

Für eine solche „echte“ Spontanaktion sind alle versammlungsrechtlichen Auflagen möglich, die auch sonst Gegenstand eines Auflagenbescheides nach § 15 Abs. 2 VersG sein können.

Zuständig für den Erlaß wird in der Regel die Polizei sein (in Bayern Art. 7 Abs. 1 Satz 2 AG-VersG); solche polizeilichen und versammlungsrechtlichen Anordnungen fallen dann unter § 80 Abs. 2 Nr. 2 VerwO. Verstöße gegen diese Anordnung können die Voraussetzungen für eine Auflösung nach § 15 Abs. 2 VersG erfüllen.

<sup>16)</sup> DVBl. 3/68 S. 78 Sp. 2 am Ende zu II.

<sup>17)</sup> A. a. O., S. 60.

<sup>18)</sup> Vgl. hier besonders die Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichtes vom 31. 1. 1967.

<sup>14)</sup> A. a. O., S. 60.

<sup>15)</sup> APO press Nr. 22, 28. 10. 1968, vornehmlich die Beilagen III ff.

## 4. Behördliche Abgrenzung

In die Ermessensentscheidung aus § 15 VersG müssen alle die grundgesetzlichen, verwaltungs- und polizeirechtlichen Erfordernisse zur Wahrung der Persönlichkeitsverwirklichung, des demokratischen Prinzips, der Versammlungs- und Meinungsfreiheit wie der Zweckmäßigkeit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit einfließen<sup>19)</sup>.

Ich räume ein, daß hier in der Vergangenheit behördlicherseits hauptsächlich wegen Gedankenlosigkeit und aus Mangel an politischem und demokratischem Gespür manchmal gesündigt wurde. Vielleicht liegen die rechtlichen Konstruktionsversuche, Spontanaktionen als zulässig zu erklären, mit in diesem Mißtrauen begründet. Die Behörden haben sogar manchmal hindernde oder nicht vollziehbare Auflagen gemacht (z. B. in Zweierreihe auf dem Gehsteig zu marschieren, nicht bei besonderen Verkehrsspitzen und an besonders publikumsintensiven Plätzen zu demonstrieren, Verbot zum Betreten von Anlagen oder von Rasen, Hinweise, daß in *allen* Fällen der Straßenverkehr den Vorrang habe, sowie die Führung von Aufzügen durch Nebenstraßen).

Dieser Bürokratismus aber ist abgelegt; insoweit sind auch bei den Behörden neue Bewußtseinsbildungen erfolgt. Sicher muß zur

Klarlegung der Ermessensentscheidung noch manches Recht erfochten, manche Abhandlung geschrieben, manches Beamtendenken umgeformt werden (insoweit sind Extremmeinungen wie die von Ott nicht umsonst).

Um diese Ermessensentscheidung wird derzeit gerade in der Polizei gerungen<sup>20)</sup>. So setzt sich Gintzel<sup>21)</sup> mit dem Hinweis von Hannover in der „Zeit“<sup>22)</sup> auseinander, das subjektive Ermessen eines Beamten entscheide über die Grenzen eines Grundrechtes. Er weist auf die Nachprüfbarkeit des Ermessens der Polizei durch das Verwaltungsgericht, aber auch zutreffend auf die Gesichtspunkte des Ermessens bei der Frage der Spontanentscheidung hin. Er postuliert Gerechtigkeit im Einzelfall und verwendet sie mit dem Hinweis, daß gerade die Ermessensentscheidung durch die Kann-Bestimmung das Grundrecht gewährleistet und ermöglicht. Schließlich behandelt er überzeugend alle Abgrenzungsprobleme und die daraus entstehenden Konfliktsituationen des Polizeibeamten, zumal bei der nur in diesen Situationen aufkommenden schwierigen ad hoc-Entscheidung.

Auch die Polizei weiß, daß diese Ermessensentscheidung letztlich unter dem Grundsatz in dubio pro libertate stehen muß.

## 5. Ergebnis und Folgerungen

- I. 1. Spontanaktionen sind Veranstaltungsformen des Versammlungswesens.
2. Spontanaktionen fallen unter das VersG.
3. Spontanaktionen sind grundsätzlich unzulässig.
4. Für echte Spontanaktionen sind alle versammlungsrechtlichen Auflagen möglich.
5. Echte Spontanaktionen sind nicht wegen unterlassener Anmeldung allein auflösbar (§ 15 Abs. 2 VersG).

II. Wir leben in einem Normativrecht. Daher würde es unserer Vorstellung von Rechtssicherheit dienen und dem Vollzug helfen, wenn künftig nicht die Ermessensentscheidung aus § 15 Abs. 2 VersG zur Anerkennung die-

ser neuen politischen Bewußtseinsform benützt werden müßte, sondern diese Ausnahmesituation positiv-rechtlich geregelt würde<sup>23)</sup>.

Es wäre auch politisch sinnvoll, die bedeutendste Gestaltungsform des Versammlungswesens nicht durch ausnahmsweisen Gnadenakt zu gewähren (§ 15 Abs. 2), sondern das Ausnahmerecht zu normieren und dadurch zu manifestieren. Der Weg über § 15 Abs. 2 VersG ist „nur“ rechtsstaatlich, jener der Normierung hingegen zugleich demokratisch.

<sup>20)</sup> Siehe Görlach in: Die Neue Polizei, Heft 2/1968, S. 23.

<sup>21)</sup> Die Polizei 7/68, besonders S. 215, Spalte 2 ff.

<sup>22)</sup> Vom 3. 5. 1968.

<sup>23)</sup> Das Bayer. Staatsministerium des Innern hat auf dem Richtlinienweg dazu bedeutende Ausführungen gemacht und entsprechende Möglichkeiten aufgezeigt.

<sup>19)</sup> So auch Herzog a. a. O.

## Demonstration unter dem Gesetz

In einer Zeit, in der das Grundrecht der Versammlungsfreiheit zur Rechtfertigung selbst schwerer krimineller Delikte benutzt wird, muß eine Untersuchung provokativ wirken, die schon in ihrem Titel den Akzent auf das freiheitsbeschränkende Gesetz legt und anzudeuten scheint, daß das Demonstrationsrecht des Bürgers nur im Rahmen und nach Maßgabe unserer Rechtsordnung ausgeübt werden darf. Sie widerspricht damit einer Tendenz, die das Grundrecht des Art. 8 des Grundgesetzes aufwertet, es sogar als vorstaatliches Recht ausgibt und in ihm „eines der wirksamsten Mittel politischer Einflußnahme“ des einzelnen Staatsbürgers in der parlamentarischen Demokratie sieht<sup>1)</sup>. Sie wird Mißfallen erregen angesichts der modischen Betrachtungsweise, die den Blick einseitig auf „das politisch ungeschickte, undemokratische, gesetz- und verfassungswidrige Knüppel-aus-dem-Sack-Verhalten vieler Polizisten während der Unruhen der jüngsten Vergangenheit“ richtet und es beifallsgewiß als „Ausdruck eben jener in Deutschland noch so weit verbreiteten unfreiheitlichen und undemokratischen, intoleranten, bornierten Spieß- und Untertanenmentalität“ qualifiziert<sup>2)</sup>, die Rechtmäßigkeit „vereinzelter Gewaltakte gegen Sachen (zerbrochene Fensterscheiben, angezündete Zeitungswagen)“ aber außer jeden Zweifel stellt<sup>3)</sup>.

Dennoch erscheint es notwendig, die eher ideologisch als juristisch-dogmatisch, eher irrational als rational geführte Diskussion auf eine nüchterne Betrachtung und Interpretation des Grundrechts des Art. 8 GG zurückzuführen, ohne dabei die tatsächlichen Ereignisse der letzten Zeit außer Betracht zu lassen. Allerdings muß man dann nicht nur des Dutschke-Attentats, sondern auch des Fotografen Frings gedenken, der bei einer Demonstration durch einen Steinwurf getötet wurde; dann müssen nicht nur die polizeilichen Übergriffe, sondern auch die Steinhagel bei den von „Demonstranten“ zusammen mit sogenannten Rockern geführten Straßenschlachten erwähnt werden; dann muß man nicht nur auf das Interesse der Demonstranten an möglichst ungeschmälerter Meinungskundgabe, sondern auch auf das der Passanten an freier Bewegung hinweisen; dann darf man nicht nur das Recht zur öffentlichen Erörterung der inneren Angelegenheiten fremder Staaten, sondern muß auch das staatliche Interesse an der Erhaltung guter Beziehungen zu ausländischen Regierungen berücksichtigen.

Bei der folgenden Untersuchung taucht eine Reihe schwieriger dogmatischer Fragen auf, denen nicht bis in letzte Verästelungen nachgegangen werden kann. Es soll hier nur holzschnittartig die Stellung des Art. 8 GG im Gefüge unserer Verfassungs- und Rechtsordnung klargestellt werden.

### Begriff und Bedeutung des Demonstrationsrechts

Bei der Lektüre des Grundgesetzes fällt auf, daß der Begriff „Demonstration“ im Verfassungstext überhaupt nicht erscheint. Dennoch entbehrt die Demonstration nicht des Grundrechtsschutzes und wird auch nicht erst durch die allgemeine Handlungsfreiheit des Art. 2 Abs. 1 GG geschützt. Ihr verfassungsrechtlicher Schutzort ist die Versammlungsfreiheit.

Da Art. 8 GG das Recht gewährleistet, zu einem bestimmten Zweck zusammenzukommen und Aufzüge (sich fortbewegende Versammlungen) zu veranstalten, umfaßt er auch die Demonstration, die sich ebenfalls durch ein räumliches und geistiges „Miteinander“ eines Kollektivs kennzeichnet. Die verfassungsrechtliche Ausgangslage ist für die Stellung und den Umfang der Demonstrationsfreiheit von Bedeutung:

Eine Argumentation, die mit einem vorgegebenen Begriff der Demonstration operiert, ihr bestimmte Verhaltensweisen (z. B. Gewaltausübung gegen Sachen) zurechnet und für die so verstandene Demonstrationsfreiheit grund-

<sup>1)</sup> Ott, Das Recht auf freie Demonstration, 1967, S. 7. Vgl. dazu Merten, in: Monatsschrift für Deutsches Recht, 1968, S. 621 ff.

<sup>2)</sup> Denninger, Demonstrationsfreiheit und Polizeigewalt, in: Zeitschrift für Rechtspolitik, 1968, S. 44.

<sup>3)</sup> Hannover, Demonstrationsfreiheit als demokratisches Grundrecht, in: Kritische Justiz, 1968, S. 58.

rechtlichen Schutz beanspruchen will, geht von vornherein fehl. Vielmehr können sich Demonstranten auf Art. 8 GG nur berufen, wenn und soweit ihr Verhalten in den Rahmen des überkommenen, historisch geprägten und vom Grundgesetz gewährleisteten Versammlungsrechts paßt. Eine saubere juristische Interpretation hat also vom Inhalt des Art. 8 GG und nicht von einem vorher festgelegten „Wesen der Demonstration“ auszugehen.

Die Versammlungsfreiheit schützt weiterhin nicht nur und auch nicht vorrangig die Demonstrationen. Art. 8 GG umfaßt politische Versammlungen ebenso wie Fachtagungen von Juristen, Medizinern, Theologen oder den Triumphzug einer siegreichen Fußballmannschaft.

Der Verfassungstext darf auch nicht durch den Hinweis auf einen angeblich vorstaatlichen Charakter des Versammlungs- und Demonstrationsrechts bagatellisiert oder korrigiert werden. Denn dieses Grundrecht ist nicht der staatlichen Ordnung als überpositives Recht vorgegeben, sondern besteht nur nach Maßgabe des staatlichen Verfassungsrechts. Das beweist die Verfassung selbst, wenn sie einerseits in Art. 1 Abs. 2 zwar ein Bekenntnis zu unverletzlichen und unveräußerlichen Grundrechten ablegt, andererseits aber Art. 8 im Unterschied zu anderen Grundfreiheiten nur als allen Deutschen zustehendes Recht statuiert. Daher hat die Versammlungsfreiheit, die auch in der französischen Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 fehlt, keinen vorstaatlichen Menschenrechtscharakter, was auch (nahezu) einhellige Ansicht im juristischen Schrifttum ist <sup>4)</sup>.

Fraglich kann es lediglich sein, ob Art. 8 GG einen überpositiven Menschenrechtskern enthält, was jüngst Herzog <sup>5)</sup> bejaht hat. Die praktischen Konsequenzen dieser Theorie sind allerdings nicht sehr erheblich, da der Kernbereich des Versammlungsrechts gegen Eingriffe des einfachen Gesetzes ohnehin durch

<sup>4)</sup> Nachweise bei Merten a. a. O. (Anmerk. 1), S. 622, Anmerk. 13. Für ein staatsgegebenes Grundrecht auch Herzog, in: Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz, Art. 8 Randnr. 4. Hartmut Vogel, Demonstrationsfreiheit und ihre Grenzen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung Das Parlament, B 26/68 v. 26. 6. 1968, tritt für den Menschenrechtscharakter ein (S. 7).

<sup>5)</sup> A. a. O., Randnr. 4 ff.; ähnlich Leisner, Evangelisches Staatslexikon Sp. 2373.

die Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG abgesichert ist. Auswirkungen würden sich nur für die Grundrechtsberechtigung der Ausländer ergeben, die zwar von Gesetzes wegen, nicht aber von Verfassungs wegen Versammlungsfreiheit genießen. Folgte man der Menschenrechtskern-Theorie, so würde das als Deutsches Recht ausgestaltete Grundrecht des Art. 8 GG in einem sehr engen Bereich schon von Verfassungs wegen auch Ausländern zustehen. Eine entscheidende Aufwertung der Versammlungsfreiheit ist mit dieser Verfassungskorrektur jedoch nicht zu erreichen. Sie läßt sich auch nicht mit der Begründung bewirken, daß die Demonstration eines der wirksamsten Mittel politischer Einflußnahme des Staatsbürgers sei.

Sicherlich muß der Bürger in der parlamentarischen Demokratie über seine Teilnahme an Wahlen und Abstimmungen (Art. 20 Abs. 2 GG) hinaus die Möglichkeit haben, auf den Prozeß der (öffentlichen) Meinungsbildung im „vorparlamentarischen Raum“ Einfluß zu nehmen. Das hat auch das Bundesverfassungsgericht <sup>6)</sup> betont. Hierfür verweist die Verfassung den Bürger aber nicht allein auf das Versammlungsrecht, sondern stellt eine Skala von Grundrechten zur Verfügung, die alle die Freiheit der Meinungs- und Willensbildung des Volkes sichern: Die Meinungsäußerungs-, Presse- und Informationsfreiheit rechnen ebenso hierher wie die Vereinigungs- und die Koalitionsfreiheit, die Petitionsfreiheit und die Freiheit, Parteien zu gründen. Es fehlt an jedem verfassungsrechtlichen Anhaltspunkt dafür, daß der Demonstrationsfreiheit (innerhalb dieser Gruppe) ein höherer Rang zukommt als den anderen Grundrechten. Daraus folgt, daß die Demonstrationsfreiheit nicht gegen die übrigen Grundrechte ausgespielt werden kann. Deshalb kann man z. B. nicht unter Berufung auf die Demonstrationsfreiheit die durch die Pressefreiheit geschützte Auslieferung von Presseerzeugnissen verhindern, abgesehen davon, daß dieses Verhalten ohnehin nicht durch Art. 8 GG gedeckt ist.

Nachdem die Versammlungsfreiheit ihres ideologischen Mythos' entkleidet ist, soll zunächst ihre Stellung innerhalb des Grundrechtskatalogs betrachtet werden.

<sup>6)</sup> Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts Bd. 8, S. 68.

## Das Gebot der Friedlichkeit in Art 8 GG

Das Grundgesetz gewährleistet dem Bürger gemäß Art. 8 Abs. 1 von vornherein nur das Recht, sich *friedlich* und *ohne Waffen* zu versammeln. Diese, an überkommene Grundrechtsformulierungen anknüpfende Garantie macht die Einordnung in das Grundrechtsgefüge leicht. Sie besagt nicht nur, daß lediglich friedliche Versammlungen vom Grundrechtsschutz umfaßt werden, sondern macht auch deutlich, daß Art. 8 GG kein Recht zu gewaltsamen Aktionen gibt. Angesichts dieses klaren Verfassungswortlauts erweisen sich die Vorstellungen als abwegig, die sich interessierte Kreise vom Umfang der Demonstrationsfreiheit machen. So soll nach Hannover „die Demonstrationsfreiheit nicht auf die Verbreitung von Informationen und Meinungen beschränkt (sein), sondern alle Äußerungsformen menschlicher Handlungsfreiheit umfassen, die geeignet und dazu bestimmt sind, auf den Prozeß der öffentlichen Meinungs- und Willensbildung einzuwirken.“<sup>7)</sup> Dabei geht Hannover so weit, auch Gewaltakte gegen Sachen (zerbrochene Fensterscheiben, angezündete Zeitungswagen) als rechtmäßig zu qualifizieren. Diese Handlungen sollen, „sofern sie von einer entsprechenden Intention getragen waren, als Einwirkungen auf den Prozeß der politischen Bewußtseinsbildung, und zwar noch im Vorfeld des Informations- und Aufklärungsprozesses, durch die Demonstrationsfreiheit gedeckt“ sein<sup>8)</sup>. Der wissenschaftlichen Auseinandersetzung mit einer Theorie, die so deutlich vom Grundgesetz abirrt, muß man sich versagen.

Wie andere Grundrechte, so gewährt auch Art. 8 GG unter keinen Umständen ein Recht zu Gewalttaten, gleichgültig ob sie gegen Personen oder Sachen gerichtet sind.

In Übereinstimmung mit dem Friedlichkeitsgebot des Art. 8 Abs. 1 GG sieht § 5 Nr. 3 des Versammlungsg<sup>9)</sup> zu Recht das Verbot einer Versammlung vor, „wenn Tatsachen festgestellt sind, aus denen sich ergibt, daß der Veranstalter oder sein Anhang einen gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf der Versammlung anstreben“, und kann nach § 13 Abs. 1 Satz 2 des Gesetzes eine Versammlung

polizeilich aufgelöst werden, wenn sie „einen gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf nimmt“. Denn sowohl die gewalttätige als auch die aufrührerische Versammlung widerspricht der Vorstellung des Grundgesetzes. Beide sind als Unterfälle der Unfriedlichkeit anzusehen. Eine Versammlung ist nicht nur unfriedlich, wenn tatsächlich Gewalt ausgeübt, sondern auch, wenn gemeinschaftlich Gewalt im weitesten Sinne angedroht, das heißt aufrührerisch vorgegangen wird. In diesem Falle ist der friedensstörende Wille der Menge äußerlich erkennbar, wie ihn auch der Straftatbestand des Aufruhrs (§ 115 StGB) voraussetzt (org. Zusammenrottung)<sup>10)</sup>. Da bei gewalttätigem oder aufrührerischem Verhalten immer eine Friedensstörung vorliegt, ist die Auflösungsermächtigung des § 13 Abs. 1 Nr. 2 Versammlungsg durch Art. 8 Abs. 1 GG voll gedeckt.

Das muß auch dann gelten, wenn der Aufruhr von außen in eine Versammlung hineingetragen wird. Für diesen Fall tritt Herzog<sup>11)</sup> für eine einengende Interpretation des § 13 Abs. 1 Nr. 2 mit dem Ziel ein, die Versammlungsauflösung „bei Versammlungen, die keinen gewalttätigen, sondern *nur* einen aufrührerischen Verlauf nehmen“, zu versagen. M. E. gebietet die Verfassung eine solche Restriktion nicht. Die Polizei darf von der Auflösungsermächtigung des § 13 ohnehin erst Gebrauch machen, wenn ihr die Beseitigung der Störung oder die Entfernung der Störer auf andere Weise nicht möglich ist. Nach polizeirechtlichen Grundsätzen kann sie die Auflösung der Versammlung, von der keine Störung ausgeht, nur als letztes Mittel verfügen. Ist aber eine Isolierung der Störer nicht möglich, so hat die Versammlung ihren ursprünglichen Charakter und ihre ursprüngliche Zusammensetzung verloren. Sobald die Versammlung derartig von Störern durchsetzt ist, daß deren Feststellung und Entfernung nicht möglich ist, geht von der Versammlung in ihrer neuen Zusammensetzung eine Störung aus. Steigert sich diese Störung zu einem aufrührerischen, einem friedensstörenden Verhalten, so ist die Versammlung unfriedlich und kann aufgelöst werden.

<sup>7)</sup> A. a. O. (Fußn. 3), S. 57.

<sup>8)</sup> A. a. O., S. 58.

<sup>9)</sup> Gesetz über Versammlungen und Aufzüge vom 24. 7. 1953 (Bundesgesetzblatt Teil I S. 684).

<sup>10)</sup> Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, 13. Auflage 1967, § 115 Randnr. 3.

<sup>11)</sup> A. a. O. (Anmerk. 4), Art. 8, Randnr. 58.

Gewalttätig handelt aber auch, wer es einem anderen unmöglich macht, seinen Willen zu verwirklichen, z. B. durch Festhalten oder physischen Zwang zur Unterlassung<sup>12)</sup>. Der für alle Grundrechte geltende Grundsatz, daß keine Grundrechtsausübung so weit gehen darf, andere zu einem bestimmten Verhalten zu zwingen, wird für die Versammlungsfreiheit durch das Gebot der Friedlichkeit ausdrücklich klar. So wie die Streikfreiheit kein Recht gibt, arbeitswillige Kollegen am Betreten der Fabrik zu hindern, die Meinungsäußerungsfreiheit nicht dazu berechtigt, andere gegen ihren Willen zur Diskussion zu zwingen, so gestattet Art. 8 Abs. 1 GG nicht, Passanten ohne Rücksicht auf ihr Einverständnis zu einer Auseinandersetzung zu nötigen.

Daher ist der Ansicht Hartmut Vogels<sup>13)</sup> energisch zu widersprechen, daß die Frankfurter Polizei richtig gehandelt habe, „die Blockierung großer Straßenkreuzungen am Ostersonntag seitens der Oster-Marschierer zu gestatten und in dieser Zeit den Demonstranten Gelegenheit zu geben, mit den wartenden Autofahrern zu diskutieren und ihre Ziele zu erläutern“.

Zunächst ist festzustellen, daß dieses Vorgehen nicht in den Problembereich Versammlungsfreiheit und Straßenverkehr gehört. Inwieweit Versammlungen und insbesondere Aufzüge aus Gründen der Leichtigkeit des Straßenverkehrs verboten oder beschränkt werden dürfen und in welchem Ausmaß umgekehrt der Straßenverkehr Behinderungen durch Demonstranten hinzunehmen hat, wird noch zu erörtern sein. Dabei kann nur ein rechtmäßiges Verhalten der Demonstranten und der Verkehrsteilnehmer gegeneinander abgewogen werden. In dem geschilderten Fall war die Behinderung der Verkehrsteilnehmer aber nicht Folge, sondern Zweck der Demonstration. Die Demonstranten zielten darauf ab, Autofahrer ohne Rücksicht auf ihr Einverständnis zum Halten zu zwingen, um mit ihnen ungeachtet ihrer Bereitschaft zu diskutieren. Dieses Vorgehen überschreitet klar die Grenzen der Demonstrationsfreiheit, die ebenso wie die Meinungsäußerungsfreiheit lediglich die Befugnis gewährt, eine Meinung kundzugeben und auf andere mit geistigen Mitteln einzuwirken. Nicht in Ausübung seines Demonstrationsrechts, sondern gewalttätig handelt aber, wer Autofahrer zu Diskussionszwe-

cken am Weiterfahren oder Passanten an ihrer freien Bewegung hindert. Im umgekehrten Fall würde es niemand für rechtmäßig halten, wenn Autofahrer eine ihnen nicht genehme Demonstration durch eine Blockade mit ihren Fahrzeugen verhindern.

Hatten nach allem die Demonstranten kein Recht, die Autofahrer zum Halten zu zwingen, so handelte die Polizei rechtswidrig, als sie dieses Vorgehen gestattete. Die Frage nach der politischen Zweckmäßigkeit ihres Verhaltens darf sich daher gar nicht stellen.

Im Hinblick auf diese Grundsätze ergibt sich auch, daß ein Sitzstreik auf den Straßenbahnschienen zur Blockade des Schienenverkehrs ebensowenig eine zulässige Demonstration darstellt wie das Versperren einer Ausfahrt durch Demonstranten, um die Auslieferung von Presseerzeugnissen zu verhindern. Wer Kauflustige — auch „nur“ durch Versperren des Eingangs<sup>14)</sup> — vom Eintritt in ein Kaufhaus abhalten will, um damit gegen die Ladenschlußgesetzgebung zu „demonstrieren“, kann sich genausowenig auf das Versammlungsrecht berufen wie derjenige, der durch „Sit-in“ andere am Verlassen von Räumen hindert.

Um so unverständlicher ist es, daß es in einem — inzwischen aufgehobenen — Beschluß<sup>15)</sup> eines Eßlinger Amtsgerichtsrats heißen kann, „im Widerstreit zwischen der Meinungs- und Demonstrationsfreiheit und der Pressefreiheit“ sei es ein „durchaus angemessenes, sozial adäquates Mittel“ gewesen, einer „politischen Forderung durch eine zeitweise Auslieferungsblockade Nachdruck zu verleihen“.

In einem ähnlichen Verfahren hat ein Frankfurter Amtsgerichtsrat nach Pressemeldungen gemeint, das Demonstrationsrecht rechtfertige es, die Luft aus den Reifen von Zeitungslieferwagen zu lassen oder diese Wagen einzukleimen.

Schließlich werden durch das Gebot der Friedlichkeit in Art. 8 Abs. 1 GG Demonstrationen mit friedlichen Mitteln, aber zu unfriedlichen Zwecken ausgeschlossen. Denn der öffentliche Friede wird nicht nur durch eine Versammlung mit unfriedlichem Ablauf, sondern womöglich noch stärker durch eine disziplinierte Versammlung bedroht, die unfriedliche Zwecke verfolgt.

<sup>14)</sup> Vgl. Trubel/Hainka, Das Versammlungsrecht, 1953, § 5 Anm. 11.

<sup>15)</sup> Abgedruckt in: Juristenzeitung 1968, S. 800 (801). Ein wegen seiner voreiligen Feststellungen bezeichnendes Beispiel schlechten richterlichen Stils.

<sup>12)</sup> Vgl. Schönke/Schröder, a. a. O., § 234, Vorbem., Randnr. 9.

<sup>13)</sup> A. a. O. (Fußn. 4), S. 17 f.

Kraft ausdrücklichen Verfassungsverbots sind ferner Versammlungen, die die freiheitlich-demokratische Grundordnung bekämpfen oder zum Angriffskrieg auffordern, vom Grundrechtsschutz ausgeschlossen.

Versammlungen und Demonstrationen, die sich gegen die Völkerverständigung richten, stehen außerhalb des Art. 8, weil Art. 26 Abs. 1 GG alle Handlungen für verfassungswidrig erklärt, „die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskriegs vorzubereiten“<sup>16)</sup>.

Art. 18 GG bedroht den Mißbrauch bestimmter Grundrechte zum Kampf gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung mit der Sanktion der Grundrechtsverwirkung. Aus dieser Bestimmung und den ähnlichen Regelungen der Art. 21 Abs. 2 und 9 Abs. 2 GG läßt sich eine allgemeine Grundrechtsschranke<sup>17)</sup> ableiten, die jeder die freiheitlich-demokratische Grundordnung bekämpfenden Grundrechtsbetätigung von vornherein den Schutz der Verfassung versagt.

Diese Schranke wird zudem für die Versammlungsfreiheit dadurch deutlich, daß die Vereinigungsfreiheit in Art. 9 Abs. 2 ein Verbot für Vereinigungen kennt, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richten. Da Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit historisch eng verknüpft sind, rechtfertigt sich gerade aus diesem Grunde die entsprechende Anwendung des Art. 9 Abs. 2<sup>18)</sup>.

Die Versammlungsfreiheit wird bereits von Verfassungs wegen durch die Grundfreiheiten und Rechte anderer Staatsbürger begrenzt. Dabei kann es nicht nur zu einem Konflikt kommen, wenn Bürger zur selben Zeit und am selben Ort konkurrierende Versammlungen oder Aufzüge veranstalten wollen. Schwierigkeiten ergeben sich auch, wenn die Demon-

In diesem Zusammenhang kann auch auf Art. 24 der Berliner Verfassung hingewiesen werden, wonach sich auf die Meinungsäußerungs- und Versammlungsfreiheit nicht berufen darf, „wer mißbräuchlich die Grundrechte angreift oder gefährdet, insbesondere wer nationalsozialistische oder andere totalitäre oder kriegerische Ziele verfolgt“.

Der Gedanke des Rechtsmißbrauchs liegt auch dem § 1 des Versammlungsgesetzes zugrunde. Diese Vorschrift entzieht das Versammlungsrecht generell einer für verfassungswidrig erklärten Partei, einer von Verfassungs wegen verbotenen Vereinigung und Bürgern, die das Grundrecht der Versammlungsfreiheit verwirkt haben oder mit der Versammlung eine für verfassungswidrig erklärte Partei bzw. deren Teil- oder Ersatzorganisation fördern wollen.

Als Extremfall eines Mißbrauchsverbots ist schließlich eine Grundrechtsausübung unzulässig, die nur den Zweck der Schikane verfolgt<sup>19)</sup>. Das Schikaneverbot des bürgerlichen Rechts, wonach eine Rechtsausübung unzulässig ist, „wenn sie nur den Zweck haben kann, einem anderen Schaden zuzufügen“ (§ 226 BGB), gilt entsprechend auch im öffentlichen Recht. Daher wird eine Demonstration, die kein eigenes Anliegen verfolgt, sondern deren einziger Zweck die Behinderung der Passanten oder die Störung des Straßenverkehrs ist (sog. Spaziergangdemonstration), von vornherein nicht vom Schutz des Art. 8 GG umfaßt.

### Art. 8 GG und die Rechte anderer

stration andere Grundrechte Dritter beeinträchtigt, wie das der Gewerbetreibenden auf Gewerbeausübung, das der Passanten auf Bewegungsfreiheit. Daher kann man nicht nur einseitig die Demonstrationsfreiheit im Blick haben, sondern muß in gleicher Weise die konkurrierenden Freiheitsansprüche anderer Bürger respektieren. Dieses Problem ist nur zu lösen, wenn man eine allgemeine Grundrechtsschranke der Freiheitsansprüche anderer anerkennt.

Aber nicht nur die Grundfreiheiten, sondern auch die Rechte Dritter sind Grundrechts-

<sup>16)</sup> Zu Art. 26 I GG als allgemeiner Grundrechtsschranke Maunz, in: Maunz/Dürig/Herzog, Grundgesetz Art. 26 Randnr. 3; Merten, in: Monatsschrift für Deutsches Recht, 1964, S. 807 IV.

<sup>17)</sup> Vgl. hierzu Bettermann, Grenzen der Grundrechte, in: Schriftenreihe der Juristischen Gesellschaft e. V. Berlin, Heft 33, 1968, S. 12.

<sup>18)</sup> Hierauf macht Herzog a. a. O. (Anmerk. 4, Art. 8 Randnr. 81), aufmerksam.

<sup>19)</sup> Vgl. Bettermann a. a. O., S. 11.



schränken. Daher hat die Demonstrationsfreiheit fremdes Eigentum zu achten. Art. 8 GG umschließt nicht das Recht, auf fremden Grundstücken ohne oder gegen den Willen des Eigentümers oder Besitzers zu demonstrieren. Diese inhaltliche Begrenzung ergibt sich wie bei vielen anderen Grundfreiheiten bereits aus dem Sinn des Grundrechts und seiner historischen Interpretation. Im Kampf um die Versammlungsfreiheit ging es von jeher nur um den Schutz gegenüber staatlichen Eingriffen. § 1 Abs. 1 Satz 2 des Vereinsgesetzes von 1908 normierte ausdrücklich, daß das Vereins- und Versammlungsrecht „polizeilich nur den im Vereinsgesetz und anderen Reichsgesetzen enthaltenen Beschränkungen“ unterliege, um sicherzustellen, daß etwaige zivilrechtliche Einschränkungen unberührt bleiben. Aus diesem Grunde ist eine Grundrechtsbetätigung auf fremdem Grund und Boden unzulässig, was im Ergebnis durch die Grundrechtschranke der „Rechte anderer“ (Art. 2 Abs. 1 GG) bestätigt wird.

## Demonstrationsfreiheit und öffentliche Sachen

Gewährleistet Art. 8 GG kein Recht zur Benutzung fremden Eigentums, so gilt dasselbe für öffentliche Sachen. Zwar ist der Staat Grundrechtsverpflichteter, und die Grundrechte der Bürger richten sich gegen ihn. In der Regel verpflichten jedoch die Grundrechte — auch unter dem Sozialstaatsprinzip — den Staat nicht, die notwendigen Voraussetzungen für eine Grundrechtsausübung zu schaffen. So kann der Bürger nicht unter Berufung auf Art. 5 die Bereitstellung einer Druckerei zum Zwecke der Meinungsverbreitung verlangen und im Hinblick auf Art. 4 nicht den Bau von Kirchen zur Religionsausübung beanspruchen. Art. 12 Abs. 1 gewährt dem Zeitungshändler kein Recht zur Sondernutzung öffentlicher Straßen, auch wenn seine Tätigkeit zugleich der Presse- und Informationsfreiheit dient. Selbst die nach Art. 21 privilegierten politischen Parteien haben ohne spezialgesetzliche Regelungen keinen Anspruch, in öffentlichen Gebäuden (Rathäusern, Schulen) Versammlungen abzuhalten. Dieses Ergebnis wird durch § 5 Abs. 1 ParteienG bestätigt, der den Staat nicht zur Raumvergabe verpflichtet, sondern ihn nur zu einer (modifizierten) Gleichbehandlung der Parteien für den Fall zwingt, daß öffentliche Einrichtungen tatsächlich zur Verfügung gestellt werden. Daher kann auch aus

Art. 8 GG verleiht daher keinen Grundrechtsschutz für Demonstrationen in Gotteshäusern entgegen dem Willen der Kirchenbehörden. Er berechtigt nicht dazu, in Theatern, Lichtspielhäusern (z. B. anlässlich der Aufführung des Films „Africa addio“) oder Messeräumen (Frankfurter Buchmesse) gegen den Willen der Berechtigten zu demonstrieren und kann daher auch nicht als Rechtfertigungsgrund für die Begehung von Straftaten (Hausfriedensbruch, Sachbeschädigung) angesehen werden.

Diese klaren Verfassungsentscheidungen kann man auch nicht dadurch unterlaufen, daß man sie mit unpräzisen Floskeln trübt, um politische Wunschvorstellungen in den Rang von Verfassungsrecht zu erheben (Hannover: „Auch gegenüber privatwirtschaftlichen Machtzentren muß sich die Schutzfunktion des Grundrechts der Demonstrationsfreiheit entfalten, indem es den Bürgern das Recht zubilligt, manipulative Ablenkungen des Willensbildungsprozesses durch Gegenwirkung zu korrigieren“) <sup>20)</sup>.

Art. 8 Abs. 1 GG nicht das Recht abgeleitet werden, für Versammlungen öffentliche Einrichtungen zu benutzen. Denn die Versammlungsfreiheit gewährt nur einen Duldungs- und keinen Leistungsanspruch. Sie gibt dem Staat nicht auf, Versammlungen zu ermöglichen, das heißt die rechtlichen und tatsächlichen Voraussetzungen hierfür zu schaffen, sondern verpflichtet ihn nur, Versammlungen von Bürgern zu dulden, die über eine Versammlungsstätte verfügen. Die Frage, inwieweit der Bürger öffentliche Einrichtungen zu Versammlungszwecken in Anspruch nehmen darf, wird nicht durch Art. 8 GG, sondern nur durch das Recht der öffentlichen Sachen beantwortet. Nur soweit die Gemeindeordnungen die Gemeindeeinwohner berechtigen, die öffentlichen Einrichtungen der Gemeinde im Rahmen des geltenden Rechts zu benutzen, können diese dort von ihrem Versammlungsrecht Gebrauch machen; nur soweit die Universitätsordnungen <sup>21)</sup> ähnliche Regelungen

<sup>20)</sup> A. a. O. (Anmerk. 3), S. 57.

<sup>21)</sup> Vgl. z. B. § 26 Abs. 2 der Universitätsordnung der Freien Universität Berlin, wonach die Räume der Universität den zugelassenen studentischen Vereinigungen für ihre Veranstaltungen zur Verfügung gestellt werden, soweit dies der Unterichtsbetrieb zuläßt.

für Studenten vorsehen, können diese in Universitätsräumen das Grundrecht des Art. 8 in Anspruch nehmen.

Dasselbe gilt für Versammlungen auf öffentlichen Straßen und Plätzen. Auch hier setzt Artikel 8 GG voraus, daß die Bürger die Straßen und Plätze für Zusammenkünfte benutzen dürfen. Ist das Benutzungsrecht eingeschränkt, so besteht auch unter Berufung auf Art. 8 GG kein Versammlungsrecht. Daher bezieht sich das Demonstrationsrecht nicht auf Bundesautobahnen (einschließlich innerörtlicher Stadtautobahnen), weil diese nur für den Schnellverkehr mit Kraftfahrzeugen bestimmt sind (§ 1 Abs. 3 des Bundesfernstraßengesetzes). Wegen dieser Widmung sind Fußgängerdemonstrationen auf Autobahnen von vornherein unstatthaft, sofern sie nicht schon aus anderen Gründen des Grundrechtsschutzes entbehren. Pläne der sogenannten außerparlamentarischen Opposition, die Interzonenstraßen nach Berlin zu blockieren<sup>22)</sup>, stehen beispielsweise schon deshalb außerhalb des Grundgesetzes, weil sie wegen der allein geplanten Schadenszufügung

grundrechtsmißbräuchlich (Schikaneverbot!) und außerdem wegen der in jeder Blockade enthaltenen Gewaltanwendung unfriedlich sind.

Es kann also keine Rede davon sein, daß öffentliche Einrichtungen für Demonstrationen schlechthin zur Verfügung stehen. Vielmehr ist jeweils im Einzelfall zu untersuchen, ob nach dem Recht der öffentlichen Sachen ein Benutzungsrecht besteht. Erst dann kann eine Berufung auf die Versammlungsfreiheit aktuell werden.

Beschränkungen des Benutzungsrechts sind keine Beschränkungen der Versammlungsfreiheit. Wird eine Kongreßhalle nur gegen Entgelt zur Verfügung gestellt, so wird hiervon Art. 8 GG ebensowenig berührt wie wenn eine öffentliche Straße entwidmet (eingezogen) wird und deshalb auch nicht mehr für Aufzüge benutzt werden kann. Aus diesem Grund sind derartige Regelungen nicht an den Voraussetzungen zu messen, die Art. 8 Abs. 2 GG für eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit aufstellt.

## Versammlungsfreiheit im Rahmen der allgemeinen Gesetze

Ein Demonstrant ist den allgemeinen Gesetzen in derselben Weise unterworfen wie jeder andere Staatsbürger. Er genießt keine Privilegien. Daher sind die allgemeinen Gesetze, insbesondere die allgemeinen Strafgesetze, auch Schranken des Versammlungsrechts. Für Strafbestimmungen, die sich auf Gewalttätigkeiten beziehen, bedarf es dieses Gedankens nicht, da unfriedliche Demonstrationen ohnehin nicht unter den Grundrechtsschutz des Art. 8 GG fallen. Er greift aber für die übrigen Strafbestimmungen (z. B. Nötigung durch Drohung, § 240 StGB) ein.

Ferner muß nicht nur das Verhalten der Demonstrationsteilnehmer, sondern auch der Zweck der Demonstration mit den allgemeinen Strafgesetzen in Einklang stehen. Schon § 1 Abs. 1 des Reichsvereinsgesetzes von 1908 hatte

das Recht, Vereine zu bilden und sich zu versammeln, nur für Zwecke gestattet, die den Strafgesetzen nicht zuwiderliefen. Eine entsprechende Regelung findet sich heute in Artikel 9 Abs. 2 GG, wonach Vereinigungen, deren Zweck oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen widerspricht, verboten sind. Noch weiter geht Art. 18 Abs. 1 der Berliner Verfassung, wonach alle Männer und Frauen das Recht haben, „sich zu gesetzlich zulässigen Zwecken friedlich und unbewaffnet zu versammeln“.

Weiter sind bei Demonstrationen die allgemeinen straßenverkehrsrechtlichen Bestimmungen zu beachten, von deren Befolgung die Demonstranten unbeschadet anderweitiger Regelung im Einzelfall nicht suspendiert sind. So dürfen motorisierte Demonstrationsteilnehmer z. B. weder das Verbot einer Fahrtrichtung (Bild 12 der Anlage zur Straßenverkehrsordnung) mißachten noch sich über eine Verkehrsregelung durch Polizeibeamte (§ 2 StVO) hinwegsetzen. Auch für Demonstranten gilt die Vorschrift des § 11 StVO, wonach Warnzeichen nur zur Vermeidung von Gefahren für andere Verkehrsteilnehmer, nicht aber zu an-

<sup>22)</sup> Durch Verordnung Nr. 534 der drei Berliner Stadtkommandanten vom 5. 9. 1968 wird nunmehr bestraft, wer „sich mit anderen Personen verabredet oder diese berät, den Betrieb und die Benutzung des Eisenbahn-, Wasser-, Luft- oder Straßentransportes zur Beförderung von Personen oder Gütern zwischen Berlin und den übrigen Teilen Deutschlands zu behindern, zu verzögern oder zu gefährden.“ (Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin 1968 S. 1404.)

deren Zwecken und mehr als notwendig abgegeben werden dürfen. Gegen diese Vorschrift haben diejenigen Taxifahrer verstoßen, die wegen des vorgeschriebenen Einbaus von Trennscheiben in ihre Fahrzeuge mit Hupkonzerten „demonstrierten“. Zur Übertretung der für alle geltenden Vorschrift des § 11 StVO berechtigt auch das Versammlungsrecht nicht, zumal es nur eine Einwirkung mit geistigen Mitteln, nicht aber die Ausübung von Druck gestattet, zu dem auch bewußte und gezielte Lärmerzeugung gehört.

Der Grundsatz, daß die Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit nur im Rahmen der allgemeinen Gesetze besteht, kann nur bezüglich der polizeilichen Generalklausel (§ 14 PVG) umstritten sein. Die Frage, ob die Versammlungsfreiheit unter dem Vorbehalt der öffentlichen Sicherheit und Ordnung steht oder ein „polizeifestes“ Grundrecht ist, hat jedoch nur für Versammlungen in geschlossenen Räumen praktische Bedeutung. Denn das Recht, Versammlungen im Freien abzuhalten oder Aufzüge zu veranstalten, kann durch Gesetz beschränkt werden und ist durch das Versammlungsgesetz unter den Vorbehalt der öffentlichen Sicherheit und Ordnung gestellt worden. Hinsichtlich der Versammlungen in geschlossenen Räumen ist der Ansicht im Schrifttum zu folgen, die die polizeiliche Generalklausel als allgemeine Grundrechtschranke ansieht, zumal Einigkeit darüber besteht, daß diese Versammlungen aus gesundheits-, bau- und feuerpolizeilichen Gründen verboten werden können.

Neben den allgemeinen Gesetzen sind auch die übrigen gesetzlichen Beschränkungen der Meinungsäußerungsfreiheit Schranken der Versammlungsfreiheit.

## Der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG

Neben die bereits erörterten Schranken tritt der Gesetzesvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG als Ergänzung. Hierbei fällt zunächst auf, daß Art. 8 Abs. 2 GG für Versammlungen unter freiem Himmel Beschränkungen durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zuläßt, ohne diesen Gesetzesvorbehalt einzuschränken. Bedenken gegen gesetzliche Regelungen können daher nicht aus dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit, sondern nur insoweit hergeleitet werden, als andere Verfassungsbestimmungen oder allgemeine Verfassungsprinzipien

Zwar ist die Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit allein durch Art. 8 GG geschützt, der sich nicht nur auf das räumliche Versammeln, sondern auch auf die geistige Auseinandersetzung und Kundgabe erstreckt. Diese verfassungsrechtliche Ausgangslage führt aber nicht zu dem Ergebnis, daß die Schranken der Meinungsäußerungsfreiheit (Art. 5 Abs. 2 GG) für das Versammlungsrecht unanwendbar sind, nur weil sie nicht in Art. 8 GG erwähnt sind.

Das Gegenteil ergibt sich aus der Erwägung, daß Art. 8 das Recht der Meinungsäußerungsfreiheit auch für ein Kollektiv sicherstellt, deren Teilnehmer aber nicht darüber hinaus privilegieren wollte. Findet die Meinungsäußerungsfreiheit des einzelnen auf Grund des Artikels 5 Abs. 2 GG ihre Schranken außer in den allgemeinen Gesetzen auch in den gesetzlichen Bestimmungen zum Schutz der Jugend und dem Recht der persönlichen Ehre, so ist derselbe Bürger von ihrer Beachtung nicht bloß deshalb dispensiert, weil er seine Meinung auf einer öffentlichen Versammlung kundgibt. Als gesetzliche Bestimmungen zum Schutz der persönlichen Ehre kommen nicht nur die Strafbestimmungen der §§ 185 ff. des Strafgesetzbuches (Beleidigung, Verleumdung etc.) in Betracht, sondern es ist auch auf § 103 StGB hinzuweisen, der Beleidigungen eines ausländischen Staatsoberhauptes, eines ausländischen Regierungmitgliedes oder eines ausländischen Diplomaten unter Strafe stellt. Gewiß ist damit nicht schon jede einseitige Kritik oder vergrößernde und verzerrende Darstellung auf Plakaten strafbar. Schwerwiegende Formalbeleidigungen in- und ausländischer Politiker und Staatsmänner sind jedoch nicht durch die Wahrnehmung berechtigter Interessen gerechtfertigt und daher auch für Demonstranten strafbar.

wie Wesensgehaltsgarantie, Gleichheitsprinzip, Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (sogenannte Schrankenschranken) entgegenstehen.

Diese verfassungsrechtliche Ausgestaltung des Gesetzesvorbehalts ist ebenfalls ein Argument gegen eine Überbewertung des Art. 8 im Verfassungsgefüge. Es kann nicht heruntergespielt werden, indem man Art. 8 Abs. 2 GG einengend und entgegen seinem Wortlaut dahin gehend interpretiert, daß nur Beschränkungen aus ordnungs- oder sicherheitspolizeilichen

Gründen zulässig seien. Denn die Entstehungsgeschichte beweist das Gegenteil: Eine ursprünglich beabsichtigte Limitierung des Gesetzesvorbehalts, die gesetzliche Beschränkungen „aus politischen Gründen“ verbieten sollte, wurde vom Grundsatzausschuß des Parlamentarischen Rates abgelehnt. Daher kann Art. 8 Abs. 2 GG weder auf allgemeine Gesetze noch auf Gesetze zur Verhütung dringender Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, wie sie z. B. Art. 13 Abs. 3 GG vorsieht, beschränkt werden.

Ein Interpretationstrick ist es, wenn Hannover<sup>23)</sup> für die Beschränkbarkeit der Demonstrationsfreiheit auf eine Formulierung des Bundesverfassungsgerichts zurückgreift, wonach in die grundrechtliche Freiheit nur zum Schutz überragender Gemeinschaftsgüter eingegriffen werden darf. Denn diese Ausführun-

Spezialgesetzlich wird das Versammlungsrecht durch die herkömmlichen Bannmeilengesetze des Bundes und der Länder beschränkt, an deren Erlaß auch bei Beratung des Grundgesetzes gedacht war.

Durch die Bannmeilengesetze lassen sich zwar, wie die Erfahrung gezeigt hat, Verletzungen des Parlamentsfriedens (vgl. § 106 b StGB) insbesondere dann nicht ausschließen, wenn die Parlamente nicht in einer abgeschiedenen Landschaft, sondern in Verkehrszentren liegen. Darin erschöpft sich aber auch nicht die Bedeutung der Bannmeilengesetze. Diese bezwecken nicht in erster Linie, Gefahren für die öffentliche Sicherheit abzuwenden, sondern sollen die Gesetzgebungsorgane des Bundes und der Länder sowie das Bundesverfassungsgericht davor schützen, unter Pressionen verhandeln zu müssen, selbst wenn es sich nur um den

gen beziehen sich auf die Freiheit der Berufswahl (Art. 12 Abs. 1 GG), die jedenfalls nach dem Verfassungswortlaut gesetzlich nicht einschränkbar ist und daher mit dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit (im Freien) nicht verglichen werden kann.

Will man auf die Rechtsprechung zu Art. 12 Abs. 1 GG vergleichend zurückgreifen, so kann man allein die vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Grundsätze zur Freiheit der Berufsausübung heranziehen, denn diese ist wie die Versammlungsfreiheit durch Gesetz beschränkbar. Die Freiheit der Berufsausübung kann aber nach Ansicht des Bundesverfassungsgerichts gesetzlich bereits beschränkt werden, wenn vernünftige Erwägungen des Gemeinwohls es zweckmäßig erscheinen lassen. Dasselbe muß daher für die Demonstrationsfreiheit gelten.

## Bannmeilengesetze

psychologischen Druck einer friedlichen Versammlung oder Demonstration handelt.

Wenn § 16 Abs. 1 des Versammlungsgesetzes bestimmt, daß öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge innerhalb des befriedeten Bannkreises der angeführten Organe verboten sind, so folgt daraus, daß eine zuwiderhandelnde Veranstaltung aufzulösen ist (§ 15 Abs. 3 VersammlungsgG), ohne daß eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bestehen muß. Die Regelung des Versammlungsgesetzes wird durch die Strafandrohung des § 106 a StGB für Bannkreisverletzungen ergänzt. Der Umkreis der befriedeten Bannkreise in den Ländern wird durch Landesgesetze bestimmt (§ 16 Abs. 2 VersammlungsgG). Allerdings können die Länder weder auf Bannmeilengesetze verzichten noch den Umfang des Bannkreises, der nach Zweck und Ausmaß (Bannmeile) bestimmt ist, übermäßig ausdehnen.

## Das Versammlungsgesetz

Dieses Gesetz hat in einer Reihe von Vorschriften das Recht der öffentlichen Versammlungen in geschlossenen Räumen und der Veranstaltungen im Freien geregelt. Viele der gesetzlichen Bestimmungen, insbesondere diejenigen über den Versammlungsleiter und die Ordner, enthalten bloße Ordnungsvorschriften, die sich bis auf die Farbe und Beschriftung der Armbin-

Der Inhalt des Demonstrationsrechts wird im einzelnen durch das Gesetz über Versammlungen und Aufzüge von 1953 bestimmt, das nunmehr auch in Berlin<sup>24)</sup> gilt.

<sup>23)</sup> A. a. O. (Anmerk. 3), S. 54.

<sup>24)</sup> Durch Übernahmegesetz vom 15. 10. 1968 (Gesetz- und Verordnungsblatt, S. 1507).

den für Ordner erstrecken (vgl. § 9 Abs. 1 VersammlungsgG).

Für eine verfassungsrechtliche Betrachtung des Demonstrationsrechts sind insbesondere die Anzeigepflicht für Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge sowie das Recht des Verbots und der Auflösung dieser Veranstaltungen interessant.

Anders als Versammlungen in geschlossenen Räumen müssen Versammlungen im Freien und Aufzüge gemäß § 14 Abs. 1 VersammlungsgG vom Veranstalter spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe der zuständigen Behörde angemeldet werden. Andernfalls können sie gemäß § 15 Abs. 2 VersammlungsgG aufgelöst werden, und außerdem macht sich der Veranstalter mit ihrer Durchführung strafbar (§ 26 Abs. 1 Nr. 2 VersammlungsgG). Dieses Verfahren soll es der zuständigen Behörde ermöglichen, rechtzeitig die notwendigen Ordnungsmaßnahmen zu treffen und bei einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung Auflagen zu erlassen oder die Veranstaltung zu verbieten.

§ 14 VersammlungsgG enthält als mildeste Form einer Beschränkung der Versammlungsfreiheit eine sogenannte Anzeigepflicht mit Verbotsvorbehalt, an deren Verfassungsmäßigkeit nicht gezweifelt werden kann. Der Veranstalter einer Versammlung wird nur einem Prüfungsverfahren unterworfen, das Gesetz beläßt ihm aber das Versammlungsrecht, in das gemäß § 15 Abs. 1 VersammlungsgG nur bei nachweisbaren Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung eingegriffen werden kann. Angesichts der Gefahren, die Versammlungen und Aufzüge im Freien mit ihrer unbe-

grenzten und unbegrenzten Teilnehmerzahl, der Möglichkeit der Massenbeeinflussung und kollektiver Exzesse mit sich bringen, ist das Prüfungsverfahren erforderlich und adäquat.

Auszuklammern ist an dieser Stelle die unstrittene Frage, ob sich die Anmeldepflicht auf sogenannte Spontanversammlungen erstreckt, d. h. auf Veranstaltungen, die sich ohne Planung auf Grund eines plötzlich eintretenden Ereignisses unmittelbar bilden.

Keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen gegen den Verbotsvorbehalt des § 15 VersammlungsgG, wonach die zuständige Behörde bei einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung eingreifen darf. Diese Regelung verstößt weder gegen die Wesensgehaltsgarantie noch wegen „ihrer generalklauselartigen Fassung“ gegen den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung.

Dieses Verfassungsprinzip verbietet es dem Gesetzgeber nur, Freiheitsbeschränkungen durch vage Generalklauseln dem Ermessen der Verwaltung zu überlassen. § 15 stellt es jedoch nicht in das Ermessen der Verwaltung, die Grenzen der Demonstrationsfreiheit zu bestimmen. Denn die polizeirechtlichen Begriffe der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sind rechtsstaatlich längst „gebändigt und entschärft“, wobei das Verdienst des Preußischen Obergerichtes nicht unterschätzt werden sollte. Hielte man § 15 VersammlungsgG für problematisch, so müßte dasselbe für die vergleichbare Norm des § 14 PolizeiverwaltungsgG gelten, deren Verfassungsmäßigkeit anerkannt ist. Im übrigen wäre es wohl ein aussichtsloses Unterfangen, die polizeiliche Gefahrenabwehr kasuistisch zu regeln.

## Das Privileg des § 17 des Versammlungsgesetzes

Nach § 17 VersammlungsgG gelten die §§ 14 bis 16 VersammlungsgG, also die Anmeldepflicht, das Verbots- und Auflösungsrecht, nicht für Gottesdienste unter freiem Himmel, kirchliche Prozessionen, Bittgänge und Wallfahrten, gewöhnliche Leichenbegängnisse, Züge von Hochzeitsgesellschaften und hergebrachte Volksfeste.

Diese Regelung hält Ott<sup>25)</sup> für verfassungswidrig, weil auch die Veranstaltungen des § 17 geeignet seien, die öffentliche Sicherheit und

Ordnung zu stören, eine Differenzierung zwischen politischen und unpolitischen Versammlungen aber unzulässig sei. Die Exemption des § 17 ist jedoch nicht nur verfassungsrechtlich unbedenklich, sondern auch folgerichtig. Da das Versammlungsgesetz ein Ausführungsgesetz zu Art. 8 GG ist, liegt es nahe, diejenigen Freiheitsbetätigungen auszunehmen, die dem Schutz eines anderen Grundrechts unterfallen. Nahezu alle in § 17 aufgeführten Veranstaltungen sind keine Versammlungen im Sinne von Art. 8, gleichgültig, ob man diese Bestimmung extensiv auf alle Versammlungen mit einem gemeinsamen Zweck oder restriktiv le-

<sup>25)</sup> A. a. O. (Anmerk. 1), S. 23 ff.; ähnlich Hartmut Vogel, a. a. O. (Anmerk. 4), S. 16.

diglich auf solche Versammlungen erstreckt, die öffentliche Angelegenheiten erörtern. Denn Gottesdienste im Freien, Prozessionen und andere Umzüge zu gottesdienstlichen Zwecken sind Religionsausübung.

So hat beispielsweise die Prozession ausschließlich religiöse Funktion. Verfassungsrechtlicher Schutzort der religiösen Betätigung des § 17 ist allein Art. 4 Abs. 2 GG, der die häusliche und öffentliche Religionsausübung sowohl des Gläubigen als auch der Glaubensgemeinschaften umfaßt<sup>26)</sup>. Daß die gemeinschaftliche Religionsausübung in geschlossenen Räumen oder im Freien nicht unter Art. 8 GG subsumiert werden kann, wird aus seiner Entstehungsgeschichte, seinem Sinn und Zweck und nicht zuletzt aus den Schranken des Abs. 1 (ohne Waffen!) deutlich, die von vornherein nicht für die Religionsausübung passen. Der Schrankenvorbehalt des Art. 8 Abs. 2 GG ist daher auf religiöse Kulthandlungen im Freien nicht anwendbar, weil Art. 4 Abs. 2 GG gegenüber Art. 8 GG eine Spezialregelung enthält.

Auch wenn man die vom Grundgesetz selbst vorgenommene Differenzierung außer Betracht läßt, verstößt die Privilegierung der in § 17 genannten Versammlungen nicht gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung, weil sich hierfür vernünftige, sachlich einleuchtende Gründe finden lassen. Es ist nicht willkürlich, wenn von der Präventivkontrolle Versammlungen ausgenommen werden, bei denen die Wahrscheinlichkeit einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung geringer ist als bei anderen. Daß der Gesetzgeber von dieser Intention ausging und nicht zwischen politischen und unpolitischen Versammlungen differenzieren wollte, wird durch die Anführung

„gewöhnlicher Leichenbegängnisse“ in § 17 deutlich: „Außergewöhnliche Leichenbegängnisse“ unterfallen nicht deshalb der Anzeigepflicht, weil sie im Gegensatz zu den „gewöhnlichen“ politischer Natur sind, sondern weil in Folge der größeren Beteiligung und einer möglichen Erregung der Öffentlichkeit (man denke an Taxifahrermorde) Ausschreitungen eher wahrscheinlich sind.

Im übrigen wird es auch unter Beschwörung der „Wertordnung des Grundgesetzes“ nicht einsichtig, weshalb der Gesetzgeber nicht zwischen politischen und unpolitischen Versammlungen differenzieren darf, wenn man selbst zugibt, daß „bei politischen Veranstaltungen im Freien die Gefahr des Entstehens ordnungswidriger Zustände größer ist als bei nichtpolitischen“. Schließlich hat die Polizei selbstverständlich auch gegen die Veranstaltungen des § 17 einzuschreiten, wenn von ihnen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung droht, außerdem bedürfen sie einer Genehmigung nach § 5 der StraßenverkehrsO zur Vermeidung von Störungen des Straßenverkehrs, was vielfach übersehen wird.

Frappant ist das von Ott vorgeschlagene Ergebnis: § 17 soll bis zu einer gesetzlichen Neuregelung auf alle Arten von Demonstrationen anzuwenden sein. Eine (nach Ott) verfassungswidrige Vorschrift soll also nicht in dem dafür vorgesehenen Verfahren für nichtig erklärt, sondern im Gegenteil gerade angewendet werden. Hier ist nur nüchtern auf den Gewaltenteilungsgrundsatz hinzuweisen: Weder die Exekutive noch die Judikative könnte eine gegen Art. 3 GG verstoßende gesetzliche Privilegierung auf die vom Gesetzgeber gerade ausgeschlossenen Sachverhalte anwenden, weil sie sich nicht an die Stelle des Gesetzgebers setzen dürfen.

## Demonstrationsfreiheit und Straßenverkehr

Eine unrichtige Grundrechtsinterpretation liegt endlich der These zugrunde, daß die Demonstrationsfreiheit Vorrang vor dem Straßenverkehr habe. Diese politisch bequeme Formel

wird durch häufige Wiederholungen nicht zutreffender.

Wie im einzelnen nachgewiesen, besteht die Demonstrationsfreiheit nur im Rahmen der allgemeinen Gesetze, zu denen die straßenverkehrsrechtlichen Vorschriften gehören. Daher

<sup>26)</sup> Maunz, Deutsches Staatsrecht, 16. Aufl. 1968, S. 112. Art. 4 Abs. 2 unterscheidet von vornherein nicht zwischen privater und öffentlicher Religionsausübung wie z. B. Art. 9 der Europäischen Menschenrechtskonvention oder Art. 15 und 16 des österr. StGG von 1867, Art. 63 Abs. 2 des Staatsvertrages von St. Germain. Hierzu eingehend Ermacora, Handbuch der Grundfreiheiten und der

Menschenrechte, 1963, S. 376 ff.; zuletzt Melichar, Die Freiheitsrechte der Dezember-Verfassung 1867 und ihre Entwicklung in der reichsgerichtlichen Judikatur, in: OZöfR N. F., Bd. 16, S. 256 ff. (S. 279 f.).

haben Demonstranten ebenso wie andere Verkehrsteilnehmer die allgemeinen Gebote und Verbote des Straßenverkehrsrechts einzuhalten. Im übrigen ergibt sich auch aus § 15 Abs. 1 Versammlungsg, daß in die Demonstrationsfreiheit zum Schutz der Leichtigkeit des Straßenverkehrs eingegriffen werden kann, da sie Teil der öffentlichen Ordnung ist. Die Leichtigkeit des Straßenverkehrs ist gerade in einer Zeit totaler Motorisierung unerläßliche Voraussetzung für ein geordnetes menschliches Zusammenleben. Dabei ist zu bedenken, daß unter dem Schlagwort „Straßenverkehr“ eine Reihe von Verhaltensweisen und Interessen zusammengefaßt sind: Straßenverkehr erschöpft sich nicht in der Spazierfahrt üppig motorisierter Bürger; er umfaßt die Fahrt der Arbeitskräfte zu ihrem Arbeitsplatz ebenso wie die Verteilung der produzierten Güter an Handel und Verbraucher. In einer hochindustrialisierten Wirtschaft können sich Verkehrsstörungen verhängnisvoll auswirken. Diese Gefahren sollte nicht übersehen, wer die „Heiligsprechung des Straßenverkehrs“ belächelt.

Allerdings kann nicht jede auch nur geringfügige Beeinträchtigung des Straßenverkehrs zu dem Verbot einer Demonstration führen. Blicke von der Freiheit des Art. 8 nur das Recht übrig, in entlegenen Vorstadtstraßen unter „Ausschluß der Öffentlichkeit“ zu demonstrieren, so wäre der Wesensgehalt des Grundrechts angetastet. Es muß daher eine Lösung gesucht werden, die in Zweifelsfällen eine Abwägung zuläßt. Für eine Güterabwägung „zwischen dem Anrecht auf die begehrte Demonstration und den durch sie ausgelösten Nachteilen für die Allgemeinheit“ hat sich jüngst auch Forsthoff<sup>27)</sup> ausgesprochen.

Eine solche Güterabwägung setzt zunächst voraus, daß sich die Demonstration im Rahmen des Versammlungsrechts hält und die im einzelnen dargelegten Schranken des Art. 8 GG nicht überschreitet.

Weiter hat als Abwägungskriterium das Anliegen einer Versammlung auszuscheiden. Es darf nicht danach differenziert werden, ob das Thema der Demonstration opportun oder inopportun ist, ob es von der Mehrheit der Bevölkerung gebilligt oder nur von einer Minder-

heit vertreten wird. Art. 8 gestattet grundsätzlich keine Wertung der einzelnen Meinungen. Das bedeutet aber auch, daß zwischen politischen und unpolitischen Aufzügen nicht unterschieden werden darf und ein Protestmarsch gegen den Vietnam-Krieg nicht anders zu bewerten ist als die Demonstration von Rentnerinnen gegen das Tauben-Vergiften im Park.

Zum Ausgleich der widerstreitenden Interessen in Zweifelsfällen bietet sich der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit an, mit dessen Hilfe sich eine richtige Relation zwischen Zweck und Mittel von Grundrechtseingriffen herstellen läßt.

Wegen geringfügiger Behinderung einiger Verkehrsteilnehmer darf ein Aufzug von Tausenden nicht verboten werden. Umgekehrt wird der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz offensichtlich nicht verletzt, sondern gebietet, daß in Verkehrsballungszentren Demonstrationen mit einigen hundert Teilnehmern bei Behinderung der Verkehrsteilnehmer untersagt werden.

Weitere Abwägungskriterien<sup>28)</sup> sind die Bedeutung der in Anspruch genommenen Straßen für den Verkehr, Ort, Zeit und Zeitdauer der Veranstaltung, die Dirigierbarkeit des Straßenverkehrs, die Häufigkeit von Demonstrationen an derselben Stelle und die Form der Demonstration (Fußgängermarsch oder LKW-Demonstration).

Einen Teilbereich des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes hat das Versammlungsgesetz selbst geregelt. Wenn § 15 Versammlungsg die Behörde bei Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ermächtigt, eine Veranstaltung zu verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig zu machen, so heißt das, daß sie ein Verbot nur verfügen darf, wenn Auflagen nicht zu demselben Ziel führen können.

Zusammenfassend ist festzustellen: Demonstranten müssen sich wie andere Bürger an die für alle geltenden Gesetze halten. Von Verfassungs wegen gewährleistet die Versammlungsfreiheit nur ein Recht zur gemeinschaftlichen Meinungskundgabe und Meinungsbeeinflussung. Durch Art. 8 GG werden Demonstrationen, nicht aber Straßenschlachten geschützt.

<sup>27)</sup> „Die Rechtsordnung gilt nicht nur für Demonstranten“, in: Die Welt Nr. 283 vom 4. 12. 1968, S. 24.

<sup>28)</sup> Vgl. Merten, a. a. O. (Anmerk. 1), S. 626.