

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 275

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG)

Von

Ulrich Schwäble



Duncker & Humblot · Berlin

ULRICH SCHWÄBLE

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 275

Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG)

Von

Dr. Ulrich Schwäble



DUNCKER & HUMBLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1975 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1975 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 03454 6

Vorwort

Die Arbeit hat der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Universität Freiburg im Frühjahr 1974 als Dissertation vorgelegen. Sie wurde im Juli 1973 abgeschlossen. Wesentliche Änderungen wurden nicht vorgenommen; seither erschienene Literatur und Rechtsprechung wurden, soweit möglich, in die Fußnoten eingearbeitet. Die im Jahre 1974 erschienene Schrift „Wirkungsbereich und Schranken der Versammlungsfreiheit, insbesondere im Verhältnis zur Meinungsfreiheit“ von Werner Müller wurde nicht mehr berücksichtigt.

Meinem verehrten Lehrer, Herrn Professor Dr. Konrad Hesse, danke ich sehr herzlich für vielfältige Unterstützung während des Entstehens der Arbeit, für Rat, Kritik, Geduld und Ermutigung. Für wertvolle Kritik habe ich auch Herrn Professor Dr. Werner v. Simson zu danken. Herrn Ministerialrat a. D. Dr. Johannes Broermann endlich danke ich für die Aufnahme der Arbeit in sein Verlagsprogramm.

Der Wissenschaftlichen Gesellschaft in Freiburg i. Br. verdanke ich großzügige Förderung.

Hegnach, im Februar 1975

Ulrich Schwäble

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	15
Erster Teil	
Der materielle Gehalt des Versammlungs- grundrechts gemäß Art. 8 Abs. 1 GG	17
A. Die Versammlungsfreiheit als politisches Grundrecht	17
I. Die geschichtliche Entwicklung als politische Freiheit	17
1. Die Versammlungsfreiheit in den frühen nordamerikanischen Menschenrechtserklärungen: „principle and foundation of govern- ment“	18
2. Der politische Gehalt des Versammlungsrechts während der fran- zösischen Revolution	20
3. Das Versammlungsrecht als politisches Grundrecht in der deut- schen Entwicklung	25
a) Die Versammlungsfreiheit als Element politischer Freiheit im deutschen „Vormärz“	25
b) Die Denaturierung politischer Freiheit zur Ausgrenzung unpoli- tischer Freiheitsräume	34
c) Die Geschichtlichkeit der Grundrechte als politischer Freiheiten bei Rudolf Smend und Richard Thoma	42
II. Der Gruppentypus der „Versammlung“ in der demokratischen Ord- nung des Bonner Grundgesetzes	43
1. Die Struktur der Versammlung	45
a) Die Versammlung als „Zusammenkunft“	45
b) Die Versammlung im Vergleich mit der Vereinigung	47
2. Wirkungschancen und Funktion eines freien Versammlungswesens im demokratischen Staat	53
a) Das Zusammenwirken der Versammlungsfreiheit mit Meinungs- äußerungs- und Vereinsfreiheit	53
aa) Die Bedeutung der Struktur der Gruppe „Versammlung“ für ihre Wirkungschancen	53
bb) Spezifische Kommunikationstypen im Versammlungswesen	61
b) Die Versammlungsfreiheit als konstituierendes Element eines freien demokratischen Meinungs- und Willensbildungsprozesses: Freiheit vom und durch den Staat um der Freiheit zum Staat willen	65
c) Die Versammlungsfreiheit als Element des Konflikts und zu- gleich staatlicher Integration	70

d) Funktionaldemokratische Interpretation des Art. 8 GG und die Problematik des institutionellen Rechtsdenkens	74
e) Auswirkungen funktionaldemokratischer Interpretation der Versammlungsfreiheit	82
B. Die Normbereichselemente des Art. 8 Abs. 1 GG im einzelnen	85
I. Die soziale Erscheinung „Versammlung“ als Ausgangspunkt	85
II. Der Zweck der geschützten Versammlungen: Teilnahme am Prozeß freier Meinungsbildung	86
1. Die Frage nach dem Versammlungszweck (Überblick)	86
2. Versammlungsfreiheit als Grundrecht der Persönlichkeitsverwirklichung?	88
a) Der Menschenrechtskern des Versammlungsgrundrechts bei Herzog	88
b) Das Postulat eines grundrechtlichen Wert- und Anspruchssystems als Grundlage dieser Interpretation	89
c) Die Ausdehnung des Art. 8 GG in den Bereich allgemeiner Persönlichkeitsverwirklichung als Entpolitisierung der Versammlungsfreiheit	96
3. Die Versammlungsfreiheit als Ergänzung der Meinungsäußerungsfreiheit	97
a) Normbereichsbegrenzung auf Versammlungen, die der Meinungsbildung dienen	97
b) Die dogmatische Folge: notwendiges Miteinander von Art. 8 und Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG	101
III. Einzelne Elemente grundrechtlich geschützter kollektiver Meinungsbildung in und durch Versammlungen	104
1. Typen grundrechtlich geschützter Versammlungen	104
a) Planmäßige und spontane Kollektivität	104
b) Stufen innerer Organisiertheit von Versammlungen	104
c) Versammlungen „in geschlossenen Räumen“ und unter freiem Himmel, öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen	106
d) Die Versammlungsfreiheit zwischen Diskussion und Demonstration	107
2. Weitere Aspekte wirksamer Ausübung des Versammlungsrechts, insbesondere im Hinblick auf den „Demonstrationseffekt“	109
IV. Versammlungsfreiheit und kollektive Gewaltanwendung	112
1. Der demokratische Meinungskampf als Kampf der Argumente	112
2. Der Inhalt der Friedlichkeitsgrenze des Art. 8 Abs. 1 GG	118
3. Das Sonderproblem der Blockadeversammlungen	122
4. Die Illegalisierung des Waffentragens in Versammlungen	127

Zweiter Teil

Die Einschränkung der Versammlungsfreiheit	130
<i>A. Die Zuordnung der Schrankendogmatik zur Normbereichsanalyse</i>	130
I. Die allgemeine Bedeutung des Art. 8 Abs. 2 GG	130
1. Art. 8 Abs. 2 GG als spezifische Ergänzung des Versammlungsgrundrechts	130
2. Art. 8 Abs. 2 GG als Ermächtigung zu grundrechtseingreifender Begrenzung	134
3. Die Notwendigkeit des Schrankenbildes	138
II. Die Unzulässigkeit von Schrankenanalogien und allgemeinen Schrankenkonstruktionen im Rahmen des Art. 8 GG	139
1. Typen des „Schrankendenkens“ im Bereich der Versammlungsfreiheit	139
2. Normbereich, zulässige Einschränkung und unzulässige Verengung — dargestellt an den gängigen Mustern zur Bewältigung versammlungsrechtlicher Kollisionsprobleme	139
a) Zur Schranke der verfassungsmäßigen Ordnung	142
b) Versammlungsfreiheit und Rechte Dritter	147
c) Zum „Mißbrauchsverbot“ als Schranke der Versammlungsfreiheit	153
d) Versammlungsfreiheit und allgemeine Rechtsordnung	156
aa) Zuordnung statt Grundrechtsbeschränkung	156
a) Versammlungsfreiheit und Zivilrecht	157
β) Die allgemeinen Strafgesetze im Bereich des Versammlungsrechts	162
γ) Versammlungsfreiheit und Wegerecht	170
δ) Versammlungsfreiheit und Straßenverkehrsrecht	173
ε) Versammlungsfreiheit und Polizeirecht	175
bb) Zur grundsätzlichen Problematik der „allgemeinen Gesetze“ im Bereich der Dogmatik des Versammlungsgrundrechts	178
3. Bindung an die Verfassung anstatt „Schrankendenken“	183
a) Art. 8 Abs. 2 GG als prinzipiell einzige Ermächtigung zur Beschränkung der Versammlungsfreiheit	183
b) Ausnahme: Der Sonderfall der Grundrechtsbegrenzung unmittelbar durch die Verfassung	185
c) Die unmittelbare sachliche Bedeutung des Art. 8 Abs. 2 GG für die Beschränkung der Versammlungsfreiheit	186
<i>B. Die Schranken der Versammlungsfreiheit</i>	188
I. Die einschlägigen Gesetze, insbesondere das Versammlungsgesetz	188
1. Aufgabe und Reichweite des Versammlungsgesetzes	188
2. Die nicht-grundrechtseinschränkenden Bestimmungen des Versammlungsgesetzes	190

3. Der Sonderfall des „Uniformverbots“ in § 3 VersG	193
4. Überblick über die Vorschriften, die das Grundrecht aus Art. 8 GG einschränken	196
II. Die einschränkenden Bestimmungen im einzelnen	196
1. Die Anmeldepflicht des § 14 VersG	196
a) Anmeldepflicht und Normbereich des Art. 8 GG	196
b) Die echten „Spontanversammlungen“	199
c) Die Problematik der „Blitzversammlungen“	201
d) Die allgemeine Geltung des § 14 VersG	208
2. Auflagen, Verbot und Auflösung: Die polizeiliche Generalklausel des Versammlungsrechts in § 15 VersG	210
a) Aufgabe und Grenzen des § 15 VersG	210
aa) Überblick über den Inhalt des § 15 VersG	210
bb) Öffentliche Ordnung und Sicherheit im Rahmen des § 15 VersG	211
cc) § 15 VersG als Regelung des Versammlungswesens	214
dd) § 15 VersG als Einschränkung der Versammlungsfreiheit ..	216
ee) § 15 VersG und das allgemeine Polizeirecht	220
b) Die präventiven Maßnahmen: Auflage und Verbot	221
aa) Lenkende und beschränkende Auflagen	221
bb) Das behördliche Verbot von Versammlungen	228
c) Die repressiven Maßnahmen: fakultative und obligatorische Auflösung	231
aa) Fakultative Auflösung von Versammlungen	231
bb) Die obligatorische Auflösung	234
3. Das Versammlungsverbot innerhalb befriedeter Bannkreise (§ 16 VersG in Verbindung mit den Bannmeilengesetzen)	235

Abkürzungsverzeichnis

a. A.	=	anderer Auffassung
ABl.	=	Amtsblatt
a. F.	=	alte Fassung
AG	=	Amtsgericht
AÖR	=	Archiv des öffentlichen Rechts
ARSP	=	Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie
ASJ	=	Arbeitskreis sozialdemokratischer Juristen
BannmG	=	Bannmeilengesetz
BayBS	=	Bereinigte Sammlung des Bayerischen Landesrechts
BayObLG	=	Bayerisches Oberstes Landesgericht
BayStrWG	=	Bayerisches Straßen- und Wegegesetz
BayVBl.	=	Bayerische Verwaltungsblätter
BayVGH	=	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
Bek.	=	Bekanntmachung
BFernstrG	=	Bundesfernstraßengesetz
BGB	=	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBI.	=	Bundesgesetzblatt
BGH	=	Bundesgerichtshof
BGHSt.	=	Entscheidungen des BGH in Strafsachen
BGHZ	=	Entscheidungen des BGH in Zivilsachen
BSeuchenG	=	Bundeseseuchengesetz
BT	=	Bundestag
BV	=	Bundesversammlung
BVerfG	=	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	=	Entscheidungen des BVerfG
BVerwG	=	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	=	Entscheidungen des BVerwG
DJZ	=	Deutsche Juristenzeitung
DÖV	=	Die öffentliche Verwaltung
DRiZ	=	Deutsche Richterzeitung
DVBl.	=	Deutsches Verwaltungsblatt
Entw.	=	Entwurf
FeiertG	=	Feiertagsgesetz, Gesetz über die Sonn- und Feiertage
GA	=	Goldammer's Archiv für Strafrecht
GBI.	=	Gesetzblatt
GG	=	Grundgesetz

GR II	= Neumann / Nipperdey / Scheuner, Die Grundrechte, Handbuch der Theorie und Praxis der Grundrechte, Bd. II, 1954
GS.	= Gesetzessammlung, Gesetzssammlung
GVBl., GVOBl.	= Gesetz- und Verordnungsblatt
GV. NW.	= Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Nordrhein-Westfalen
GVS	= Gesetz- und Verordnungs-Sammlung
HChE	= Entwurf des Verfassungskonvents, der vom 10. - 23. 8. 1948 in Herrenchiessee tagte
Hdb.	= Handbuch
Hdw.	= Handwörterbuch
HDSrR	= Handbuch des Deutschen Staatsrechts, hrsg. von G. Anschütz und R. Thoma, 2 Bde., 1930 und 1932
HdSW	= Handwörterbuch der Sozialwissenschaften
HGB	= Handelsgesetzbuch
HStW	= Handwörterbuch der Staatswissenschaften
i. d. F.	= in der Fassung
JA ÖR	= Juristische Arbeitsblätter, Sammelband Öffentliches Recht
JÖR	= Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JR	= Juristische Rundschau
JuS	= Juristische Schulung
JZ	= Juristenzeitung
KritJ	= Kritische Justiz
Lfg.	= Lieferung
LG	= Landgericht
Lts.	= Leitsatz
MDR	= Monatsschrift für Deutsches Recht
m. w. N.	= mit weiteren Nachweisen
NF	= neue Folge
NJW	= Neue Juristische Wochenschrift
OLG	= Oberlandesgericht
OVG	= Oberverwaltungsgericht
PolG	= Polizeigesetz
Prot.	= Protokolle
PVG	= Polizeiverwaltungsgesetz
RegBl.	= Regierungsblatt
RGBl.	= Reichsgesetzblatt
RGSt.	= Entscheidungen des Reichsgerichts in Strafsachen
Rspr.	= Rechtsprechung
RVG	= Reichsvereinsgesetz
Staatsrechtl. Abh.	= R. Smend, Staatsrechtliche Abhandlungen und andere Aufsätze, 2. Aufl., 1968
Sten.Ber.	= Stenographischer Bericht

StGB	=	Strafgesetzbuch
StraßenG	=	Straßengesetz
StRRG	=	Gesetz zur Reform des Strafrechts
StVO	=	Straßenverkehrsordnung
unv.	=	unverändert
VereinsG	=	Vereinsgesetz, Gesetz zur Regelung des öffentlichen Vereinsrechts
Verh.	=	Verhandlungen
VersG	=	Versammlungsgesetz
VerwArch.	=	Verwaltungsarchiv
VerwRspr.	=	Verwaltungs-Rechtsprechung in Deutschland
VG	=	Verwaltungsgericht
VO	=	Verordnung
VOBl.	=	Verordnungsblatt
VVDStRL	=	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
Wp.	=	Wahlperiode
WRV	=	Weimarer Reichsverfassung
ZfP	=	Zeitschrift für Politik
ZRP	=	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZSR	=	Zeitschrift für Schweizerisches Recht

Einleitung

Die vergangenen Jahre haben, was näherer Belege nicht bedarf, eine in der Bundesrepublik Deutschland bis dahin unbekannte Zunahme unterschiedlichster, vielfach sogar den gewollten Gewaltkonflikt einschließender öffentlicher Kollektivaktionen und in der Folge eine in der bisherigen deutschen Staatsrechtsgeschichte beispiellose Aktualität des Grundrechts der Versammlungsfreiheit gebracht. Die beschaulichen Zeiten eher routinemäßiger Kommentierungen des Art. 8 GG scheinen endgültig vorüber zu sein: Zwar hat sich der stark von ad-hoc-Stellungnahmen geprägte „Aufruhr“ um dieses Freiheitsrecht für den Augenblick gelegt, und die ersten höchstrichterlichen Entscheidungen zum Fragenkreis um das Versammlungsrecht liegen vor¹; aber die seither im Raum stehenden mannigfachen Aspekte können bereits mit der nächsten „Demonstrationswelle“ wieder zu unmittelbarer verfassungsrechtlicher Brisanz gelangen.

Diese Lage rechtfertigt den Versuch, unter Überprüfung der bisher vorgetragenen Argumente auf ihren verfassungsrechtlichen Stellenwert sowie unter Ordnung und Auswertung der bisher praktisch gewordenen Problemstellungen ein Gesamtbild der verfassungsmäßigen Garantie der Versammlungsfreiheit zu entwerfen, das auch für die Bewältigung künftig auftretender Kollisionen Kriterien von optimaler Rationalität bereitstellt. Dies soll freilich nicht in der Weise geschehen, daß jeder dogmatischen Einzelheit, die in den Zusammenhang des Versammlungsrechts fällt, bis ins Kleinste nachgegangen wird: Wieweit etwa die „Versammlung“ als Ganzes Grundrechtsträger sein kann, ob sie begrifflich mindestens zwei, drei oder noch mehr Teilnehmer erfordert, wieweit auch Minderjährige den unbeschränkten Schutz des Art. 8 GG genießen, ist für das Gesamtverständnis dieses Freiheitsrechts letztlich ohne tieferes Interesse. Vielmehr geht es darum, in Beschränkung auf das Wesentliche, hier jedoch unter Verarbeitung möglichst zahlreicher tatsächlich vorgekommener Fallgestaltungen, die Grundlinien der normativen Aussagen des Art. 8 GG nachzuzeichnen. Dies soll geschehen in zwei rechts- und arbeitstechnisch bedingten

¹ BGHSt. 23, S. 46 ff. („Kölner Straßenbahnfall“); BGHZ 59, S. 30 ff. (Fall „Amendt“); BGH NJW 1972, S. 1571 ff. (Fall „Mahler“). — Eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts speziell zu Art. 8 GG liegt freilich noch *nicht* vor.

Stufen, die auch die redaktionelle Gestaltung des Art. 8 widerspiegeln: einmal der Entwicklung der „materiellen Substanz“² des in Art. 8 Abs. 1 positiv Gewährten, sodann der Diskussion der sich aus Abs. 2 ergebenden „schränkenmäßigen“ Probleme der Versammlungsfreiheit.

Dementsprechend befaßt sich der erste Teil der hier vorgelegten Untersuchung wesentlich damit, in topischem, problembezogen nach „überzeugenden Sachargumenten“³ suchendem Verfahren⁴ diejenigen Elemente zu erarbeiten, die den Normbereich⁵ des Versammlungsrechts, d. h. seinen spezifischen „Sachbestandteil“⁶ ausmachen; dem anschließenden zweiten Teil geht es um das Verhältnis der Beschränkungsdogmatik zur Normbereichsanalyse, um exakte Inhaltsbestimmung des in Art. 8 Abs. 2 GG enthaltenen Schrankenvorbehalts sowie um eingehende Erörterung der Schranken, denen die Versammlungsfreiheit unterworfen ist.

² BVerfGE 32, S. 54, 72 (zu Art. 13 GG).

³ *Esser*, Vorverständnis und Methodenwahl in der Rechtsfindung, 1970, S. 16.

⁴ Zum topischen Verfahren siehe zuerst *Viehweg*, Topik und Jurisprudenz, 1953, passim; zur Topik im Verfassungsrecht vgl. insbes. *Ehmke*, Prinzipien der Verfassungsinterpretation, VVDStRL 20 (1963), S. 53 ff., passim; *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 7. Aufl. 1974, S. 27 ff. (zit. „Grundzüge“); unter besonderer Betonung der Bindung an die normativen Gehalte *F. Müller*, Normstruktur und Normativität, 1966, S. 51 ff., 65 ff., 195 ff. u. ö. (zit. „Normstruktur“) sowie *ders.*, Juristische Methodik, 1971, S. 68 ff. (zit. „Methodik“).

⁵ Zur Notwendigkeit exakter Normbereichsanalyse vgl. zuerst *F. Müller*, Normstruktur, S. 168 ff., 181 ff., 208; *ders.*, Normbereiche von Einzelgrundrechten in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, 1968, passim (zit. „Normbereiche“); *ders.*, Methodik, insbes. S. 109 ff., 113 ff.; nunmehr auch *Hesse*, Grundzüge, S. 129 f.; *Majewski*, Auslegung der Grundrechte durch einfaches Gesetzesrecht? Zur Problematik der sogenannten Gesetzmäßigkeit der Verfassung, 1968, passim, etwa S. 68; in der Sache ebenso *Scheuner*, Die Funktion der Grundrechte im Sozialstaat, DÖV 1971, S. 505 ff., 509; BVerfGE 32, S. 54, 72.

⁶ Siehe *F. Müller*, Normbereiche, S. 9; vgl. auch *ders.*, Thesen zur Struktur von Rechtsnormen, ARSP 56 (1970), S. 493 ff., 507: Normbereich als „Sachstruktur des hinter der Norm stehenden Ausschnitts sozialer Wirklichkeit“. — Diese Umschreibungen verdeutlichen zugleich in besonderer Weise die treffende Erkenntnis, daß Rechtsnormen als „sachbestimmte Ordnungsmodelle“ (*F. Müller*, Normstruktur, S. 144, 166 ff.) niemals ohne die Wirklichkeit bestimmt werden können, die sie ordnen wollen (s. dazu *Hesse*, Grundzüge, S. 19).

Erster Teil

Der materielle Gehalt des Versammlungsgrundrechts gemäß Art. 8 Abs. 1 GG

A. Die Versammlungsfreiheit als politisches Grundrecht

I. Die geschichtliche Entwicklung als politische Freiheit

Die Versammlungsfreiheit ist seit jeher fester Bestandteil freiheitlicher Grundrechtskataloge¹, in diesem Sinne also „klassisches“ Grundrecht. Wenn Art. 8 GG somit in einer langen Tradition steht und — jedenfalls *auch* — geschichtlich Gewordenes in die heutige, öffentliche und staatliche Leben hier und jetzt gestaltende Verfassungsordnung des Bonner Grundgesetzes übernimmt, so rechtfertigt dies, vorab die verfassungsrechtliche Geschichte des Versammlungsgrundrechts auf Sachelemente zu untersuchen, die das Verständnis dieses Grundrechts auch unter den spezifischen Bedingungen heutiger Verfassung zu formen vermögen.

Dabei geht es weder um eine vollständige Darstellung der Geschichte der Versammlungsfreiheit² noch darum, aus der Historie dogmatische Aussagen abzuleiten. Vielmehr sind die ideengeschichtlichen, verfassungsrechtlichen und politischen Verbindungslinien zwischen dem historischen Bestand und der heutigen geschichtlichen Lage nachzuzeichnen; dies jeweils dort, wo das anstehende Sachproblem es erfordert. Erforderlich aber ist nach dem hier zugrunde gelegten Verständnis der Blick auf die Historie gerade zu Anfang der angestrebten Konkretisierung,

¹ Vgl. einseitigen für die *Vereinigten Staaten*: 1. Amendment („Bill of Rights“) von 1791 zur Verfassung der Vereinigten Staaten von Amerika vom 17. 9. 1787 (Deutscher Text, 1966 hrsg. durch US Information Service, Bad Godesberg); für *Frankreich*: Constitution du 3 septembre 1791 (zit. nach: *M. Duverger*, Constitutions et Documents Politiques, Collection Thémis, Paris 1957, S. 4 ff.); für *Deutschland*: Art. VIII, § 161 der Frankfurter Verfassung für das Deutsche Reich vom 28. 3. 1849 (zit. nach: *E. R. Huber*, Dokumente zur deutschen Verfassungsgeschichte, Bd. I, 1961, S. 304 ff., 317 f.), sowie Art. 123 der Weimarer Reichsverfassung vom 11. 8. 1919 (RGBl. S. 1381).

² Detaillierte Überblicke bei *Loening*, Vereins- und Versammlungsrecht, in: *HStW*, Bd. VIII, 4. Aufl. 1928, S. 542 ff., 544 ff., und insbes. *Quilisch*, Die demokratische Versammlung, 1970, S. 30 - 91.