

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 237

**Wirkungsbereich und Schranken
der Versammlungsfreiheit, insbesondere
im Verhältnis zur Meinungsfreiheit**

Von

Werner Müller



Duncker & Humblot · Berlin

WERNER MÜLLER

**Wirkungsbereich und Schranken der Versammlungsfreiheit,
insbesondere im Verhältnis zur Meinungsfreiheit**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 237

Wirkungsbereich und Schranken der Versammlungsfreiheit, insbesondere im Verhältnis zur Meinungsfreiheit

Von

Dr. Werner Müller



DUNCKER & HUMBLLOT / BERLIN

Alle Rechte vorbehalten
© 1974 Duncker & Humblot, Berlin 41
Gedruckt 1974 bei Buchdruckerei Bruno Luck, Berlin 65
Printed in Germany
ISBN 3 428 03085 0

Vorwort

Die Studentendemonstrationen der Jahre 1968 und 1969 lösten eine kaum übersehbare Zahl von Stellungnahmen und Gerichtsentscheidungen zum Versammlungsrecht aus. Die entscheidende Frage war immer wieder die nach den Schranken dieses Grundrechts. Da niemand recht wußte, wie diese Schranken zu setzen waren, griff man auf allgemeine Prinzipien der Güterabwägung zurück oder löste das Problem durch eine Übernahme der vom Bundesverfassungsgericht zu Art. 5 GG entwickelten Wechselwirkungslehre. Die Anlehnung an die Meinungsfreiheit lag nahe, da die Demonstranten nicht nur von ihrem Versammlungsrecht, sondern auch von ihrer Meinungsfreiheit Gebrauch gemacht hatten. Das eigenständige Gewicht der Versammlungsfreiheit blieb unberücksichtigt.

Der vorliegenden Schrift geht es darum, die Versammlungsfreiheit aus ihrer Bindung an die Meinungsfreiheit zu lösen und ihre selbständige Bedeutung aufzuzeigen, um von da aus ihre spezifischen Schranken zu bestimmen.

Die Arbeit lag als Dissertation der Juristischen Fakultät der Universität München vor. Sie wurde im Februar 1972 abgeschlossen. Herrn Prof. Dr. Peter Lerche danke ich für die Anregung zu dem Thema.

Werner Müller

Inhaltsverzeichnis

Einleitung: Überblick über die Problemstellung	11
A. Der Wirkungsbereich der Versammlungsfreiheit, insbesondere der Begriff der Versammlung	15
I. Historische Grundlagen der Versammlungsfreiheit	15
1. Die Versammlungsfreiheit in Deutschland vor 1848	15
a) Die Versammlungsfreiheit als natürliches Menschenrecht ..	17
b) Die Versammlungsfreiheit als Eigentümlichkeit der konstitutionellen Verfassung	19
c) Gegner der Versammlungsfreiheit	21
d) Die Versammlungsfreiheit in der Gesetzgebung des Vormärz	22
2. Die Versammlungsfreiheit der Paulskirchenverfassung	23
3. Die Versammlungsfreiheit in der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts	28
a) Die gesetzlichen Grundlagen	28
b) Literatur und Rechtsprechung zum Versammlungsrecht ..	30
4. Das Reichsvereinsgesetz vom 8. April 1908	33
a) Unvereinbarkeit des restriktiven Versammlungsbegriffs mit dem Gesetz	34
b) Beschränkung des Versammlungsbegriffs auf die Erörterung irgendwelcher Angelegenheiten	35
c) Weite Auslegung des Versammlungsbegriffs	36
5. Der Aufruf des Rates der Volksbeauftragten vom 12. November 1918	37
6. Die Versammlungsfreiheit der Weimarer Verfassung	37
II. Die Versammlungsfreiheit unter dem Grundgesetz	40
1. Die verschiedenen Meinungen zum Versammlungsbegriff	41

a) Beschränkung auf die öffentliche Meinungsbildung	42
b) Koppelung an die Meinungsfreiheit	44
c) Umfassender Wirkungsbereich der Versammlungsfreiheit	45
2. Der Schutzzweck der Versammlungsfreiheit	47
3. Der Versammlungsbegriff des Art. 8 GG	50
a) Allgemeine Begriffsbestimmung	50
b) Beispielhafte Erläuterung	51
c) Begrenzung des entwickelten Versammlungsbegriffs auf Art. 8 GG	52
d) Sonderprobleme des Versammlungsbegriffs	53
aa) Erfordernis der Organisation	53
bb) Notwendige Teilnehmerzahl	54
B. Das Verhältnis zwischen Versammlungsfreiheit und Meinungsfreiheit	55
I. Das tatsächliche Verhältnis zwischen Meinungs- und Versammlungsfreiheit — die Versammlung als Mittel der Meinungsfreiheit	57
II. Rechtliche Einordnung der Konkurrenz von Versammlungs- und Meinungsfreiheit	62
1. Keine Idealkonkurrenz	62
2. Versammlungsfreiheit — kein Teil oder Unterfall der Meinungsfreiheit	67
3. Kein einheitliches Demonstrationsrecht	68
4. Art. 8 GG als Spezialnorm gegenüber Art. 5 GG	69
5. Konkurrenzlösung durch Tatbestandsabgrenzung	74
C. Die Schranken der Versammlungsfreiheit in ihrer Beziehung zur Meinungsfreiheit	78
I. Ausgangspunkt der Fragestellung	78
1. Notwendigkeit einer Schrankensystematik	78
2. Feststellung der schrankenbestimmenden Norm bei Konkurrenzen von Meinungs- und Versammlungsfreiheit	83
a) Keine Relevanz behördlicher Motive	84

b) Bestimmung des Schrankengrundrechts nach einem objektiven Maßstab — Anknüpfung an das polizeiliche Störerrecht	86
3. Methodik der Rechtsprechung bei der Schrankenbestimmung im Konkurrenzverhältnis von Meinungs- und Versammlungsfreiheit	88
a) Entscheidungen ohne ausreichende Tatbestandsabgrenzung und mit einseitiger Konzentration auf ein Grundrecht	88
b) Nur wenige Entscheidungen mit richtiger Tatbestandsabgrenzung	94
II. Versuch einer systematischen Darstellung der Schranken des Art. 8 GG unter besonderer Berücksichtigung des Verhältnisses zu Art. 5 GG	97
1. Sachliche Schranken des Art. 8 Abs. 1 GG	97
a) Begriffsbestimmungen	97
aa) Waffenlosigkeit	97
bb) Friedlichkeit	99
b) Geltung des Versammlungsgesetzes auch für unfriedliche und bewaffnete Versammlungen	102
c) Analoge Anwendung des Versammlungsgesetzes auf private Versammlungen bei Überschreitung der sachlichen Schranken des Art. 8 Abs. 1 GG	104
b) Polizeiliche Eingriffsbefugnisse gegen unfriedliche Versammlungen	106
aa) Das Problem des polizeilichen Notstands	106
bb) Wann ist die Versammlung als solche unfriedlich?	111
cc) Geltung der entwickelten Grundsätze auch für Versammlungen unter freiem Himmel	114
e) Die unfriedliche Versammlung im Strafrecht — keine Verallgemeinerung bei Ausschreitungen einzelner	116
2. Schranken des Art. 8 Abs. 2 GG	118
a) Art und Inhalt des Schrankenvorbehalts in Art. 8 Abs. 2 GG — insbesondere: Unterschied des speziellen Gesetzesvorbehalts in Art. 8 Abs. 2 GG gegenüber dem Vorbehalt der allgemeinen Gesetze in Art. 5 Abs. 2 GG	119
b) Auf welche Gesetze bezieht sich der Vorbehalt in Art. 8 Abs. 2 GG?	122
aa) Das Versammlungsgesetz	123
bb) Bannmeilengesetze	124
cc) Feiertagsgesetze	124
dd) Straßen- und Wegerecht	128
ee) Straßenverkehrsrecht	130

c) Besondere Stellung der Strafgesetze	135
3. Insbesondere: Das Problem der Güterabwägung	139
a) Privilegierung der politischen Versammlung	142
b) Berücksichtigung des Anliegens der Versammlung	144
c) Art der Privilegierung	145
Literaturverzeichnis	149

Einleitung

Überblick über die Problemstellung

In einem Beschluß vom 14. April 1969 bestätigte das BayObLG die Verurteilung eines Demonstranten, der sich im Anschluß an eine Vietnamkundgebung in München an einem Sitzstreik auf öffentlicher Straße beteiligt hatte¹. Zunächst hatten sich die Versammlungsteilnehmer zu einem ordnungsgemäß angemeldeten Protestmarsch formiert, der entsprechend einer behördlichen Auflage in sicherer Entfernung vor dem amerikanischen Generalkonsulat, dem Ziel der Demonstranten, enden sollte. Nachdem Polizeibeamte den Zug zum Stehen gebracht hatten, setzten sich zahlreiche Demonstranten auf die Straße, um den Verkehr aufzuhalten und so ihr Anliegen massiv zur Geltung zu bringen.

Das BayObLG verurteilte wegen Landfriedensbruch nach § 125 Abs. 2 StGB a. F. Dabei setzte sich das Gericht mit der Frage auseinander, ob sich der Angeklagte auf seine Grundrechte aus Art. 5 GG und Art. 8 GG berufen könne, und ob deswegen eine Bestrafung ausgeschlossen sei². Art. 5 GG schützte zwar auch Demonstrationen als Mittel der Äußerung und Verbreitung von Meinungen, er gebe jedoch kein Recht darauf, von anderen angehört zu werden³. Einen solchen, nicht durch die Meinungsfreiheit gedeckten Anspruch habe der Angeklagte aber mit seinem Sitzstreik versucht durchzusetzen. Im Hinblick auf Art. 8 GG ließ das Gericht dahingestellt, ob ein Sitzstreik überhaupt eine Versammlung im Sinne dieser Bestimmung sei⁴. Art. 8 GG schütze nämlich nur friedliche Versammlungen. Davon könne indessen keine Rede mehr sein, wenn es im Laufe der Versammlung zu rechtswidrigen, gewalttätigen Handlungen gegen Dritte komme. Dazu gehöre das Versperren eines Zu- oder Durchgangs durch das geschlossene Zusammendrängen einer Menschenmenge.

¹ BayObLG, NJW 1969, S. 1127.

² Die Berufung auf die in Art. 5 GG und Art. 8 GG niedergelegten Grundrechte war ein ständiger Einwand der Verteidiger in den Demonstrationsprozessen der letzten Jahre (vgl. *Ott*, NJW 1969, S. 454, 457); gegen die Funktion des Demonstrationsrechts als selbständiger Rechtfertigungsgrund aber z. B. *Henneka*, Die Welt v. 4. 12. 1968, S. 17.

³ So auch *Herzog*, Maunz/Dürig/Herzog, Art. 5 Anm. 60.

⁴ Zur Frage des Sitzstreiks insbesondere *Janknecht*, GoldtA 1969, S. 33 ff.

Dieser Beschluß ist ein Beispiel neben vielen anderen, wie unsystematisch in der Rechtsprechung Art. 5 GG und Art. 8 GG nebeneinander gestellt werden⁵. Indem das BayObLG die Demonstration als Mittel der Meinungsfreiheit erkennt, unterwirft es sie gleichzeitig den Schranken des Art. 5 GG. Daneben wird aber auch Art. 8 GG herangezogen, der eine ganz andere Schrankensystematik hat. Das Ergebnis dieser Betrachtungsweise ist eine Schrankenkumulierung, wie sie *Klein* vorschlägt⁶, wie sie aber von der Literatur im übrigen fast durchwegs abgelehnt wird⁷.

Es besteht kein Zweifel, daß im Rahmen von Versammlungen regelmäßig auch vom Grundrecht der Meinungsfreiheit Gebrauch gemacht wird. Insbesondere ist das bei der Art von Demonstrationen der Fall, wie sie unter dem Begriff „Studentenunruhen“ bekannt sind und in den vergangenen Jahren immer wieder die Gerichte beschäftigt haben. Wie aber die Schutzbereiche der beiden Grundrechte, Meinungsfreiheit und Versammlungsfreiheit, gegeneinander abzugrenzen sind, diese Frage ist offen⁸.

Die Rechtsprechung hat das dogmatische Problem des Dualismus zwischen Art. 5 GG und Art. 8 GG bisher kaum erörtert, geschweige denn bewältigt⁹. In der Rechtslehre gibt es lediglich Ansätze von Deutungsversuchen. Für *Enderling* ist das Versammlungsrecht „ein Teil des Rechts auf freie Meinungsäußerung (Art. 5 GG)“, also ein bloßer Unterfall der Meinungsfreiheit¹⁰. *Hoerni* sieht in der Versammlungsfreiheit einen Spezialfall der Meinungsfreiheit¹¹. Dagegen spricht *Füßlein* von einer „Art Idealkonkurrenz“ zwischen Meinungs- und Versammlungsfreiheit, wobei er betont, daß beide Grundrechte völlig selbständig nebeneinanderstehen¹². *Hamann/Lenz* sehen in der Versammlungsfreiheit

⁵ Vgl. z. B. BGH, NJW 1969, S. 1770; OLG Stuttgart, NJW 1969, S. 1543; OLG Celle, NJW 1970, S. 206; BVerwG, DRiZ 1969, S. 158.

⁶ *Mangoldt/Klein*, Bd. I, S. 125 f. sowie S. 312 f.; nach der Klein'schen Lehre wird ein Grundrecht durch die Schranken eines anderen begrenzt, wenn von diesem gleichzeitig mit dem ersten Gebrauch gemacht wird.

⁷ z. B. *Herzog*, Maunz/Dürig/Herzog, Art. 8 Anm. 31.

⁸ So schreibt *Quilisch* (Die demokratische Versammlung, S. 13 FN 4): „Das Verhältnis beider Grundrechte (d. h. Art. 5 GG und Art. 8 GG) ist allerdings ungeklärt.“

⁹ Eine bemerkenswerte Ausnahme bildet die Entscheidung des OVG Münster (DÖV 1970, S. 344), die das Problem zumindest erkennt und im wesentlichen im Anschluß an *Herzog* zu lösen versucht.

¹⁰ *Enderling*, VersG, S. 23; dagegen *Hoffmann*, JuS 1967, S. 393 (397); *Quilisch*, S. 169.

¹¹ *Hoerni*, Konrad, Versammlungsrecht in der Schweiz, Aarau 1938, S. 158.

¹² *Füßlein*, Die Grundrechte, Bd. II, S. 449, 451; *ders.*, VersG, S. 18; *ders.*, DVBl 1954, S. 553; ebenso *Mangoldt/Klein* Bd. I, S. 300; ähnlich v. *Münch*, BK, Art. 8 Anm. 18.

eine Ergänzung der Meinungsfreiheit nach der kollektiven Seite hin¹³. Nach *Herzog*, der das Problem bisher am ausführlichsten behandelt hat, stellt sich das Verhältnis zwischen Art. 5 GG und Art. 8 GG teilweise als Ideal-, teilweise als Gesetzeskonkurrenz dar¹⁴. Inwieweit diese Qualifizierungen brauchbar sind, wird noch zu untersuchen sein.

Praktisch relevant wird die Problematik dann, wenn es darum geht, die einer Versammlung gesetzten Schranken zu bestimmen. Es geht nicht an, bei der rechtlichen Beurteilung einer Versammlung Art. 5 GG und Art. 8 GG einfach nebeneinanderzustellen, ohne sich über ihr Verhältnis zueinander Rechenschaft zu geben. Der Vorwurf trifft insbesondere die Rechtsprechung, die oft beide Bestimmungen auf das gesamte Erscheinungsbild der Versammlung bezieht und damit, teilweise vielleicht ungewollt, zu einer Schrankenkumulierung gelangt. Das Dilemma der Gerichte ist freilich nur zu verständlich, denn bei der angedeuteten Meinungsvielfalt in der Literatur waren wegweisende Richtlinien kaum zu finden.

Der eingangs zitierte Beschluß des BayObLG hat ein weiteres Problem aufgeworfen, das entgegen mancher euphemistischer Äußerungen immer noch nicht geklärt ist: Was ist eine Versammlung¹⁵? Gehört ein Sitzstreik zur Blockierung des Verkehrs dazu¹⁶. Eine Prozession? Eine Aktionärsversammlung? Ein Theater- oder Konzertpublikum? Ist ein Klassentreffen eine Versammlung? — Auf der einen Seite steht die Auffassung *Fußleins*, der als Versammlung im Sinne von Art. 8 GG nur solche Zusammenkünfte anerkennt, welche auf die Erörterung öffentlicher Angelegenheiten gerichtet sind¹⁷. Demgegenüber bezeichnet das Reichsgericht als Versammlung „eine Zusammenkunft zu einem (d. h. irgendeinem)¹⁸ gemeinsamen Zweck . . ., zu dessen Erreichen die Anwesenden sich nicht nur räumlich zusammenfinden, sondern sich auch innerlich untereinander zusammenschließen und von anderen absondern“¹⁹. Nach dieser Auffassung genügt jeder beliebige Zweck als Ver-

¹³ *Hamann/Lenz*, Art. 8 Anm. A.

¹⁴ *Herzog*, *Maunz/Dürig/Herzog*, Art. 5 Anm. 35 f., Art. 8 Anm. 29 f.

¹⁵ Das OLG Hamburg (MDR 1965, S. 319) spricht von Einhelligkeit bei der Umschreibung des Versammlungsbegriffs. *Klein* behauptet, der Begriff stehe seit dem RVG von 1908 in Rechtslehre, Rechtsprechung und Verwaltungspraxis fest (*Mangoldt/Klein*, Bd. I, S. 304).

¹⁶ Das BayObLG (NJW 1969, S. 1127) hat die Frage gestellt, aber nicht beantwortet.

¹⁷ *Fußlein*, *VersG*, S. 22; *ders.*, *Die Grundrechte*, Bd. II, S. 443 f.; ähnlich *Mangoldt/Klein*, Bd. I, S. 304; *v. Jan*, *RVG*, S. 58.

¹⁸ Einschub des Verfassers.

¹⁹ *RG*, *JW* 1925, S. 986, 987; ebenso *RGSt* 21, 71, worauf sich das OLG Hamburg (MDR 1965, S. 319) fälschlicherweise beruft; ähnlich *v. Münch*, *BK*, Art. 8 Anm. 22; *Herzog*, *Maunz/Dürig/Herzog*, Art. 8 Anm. 43.