

ren zeigt, daß es hier prinzipiell allein um den Institutionenschutz ging, um „die Wahrung des inneren Friedens“<sup>104</sup>. Kommt mithin § 125 StGB nicht als Schutzgesetz i. S. von § 823 II in Betracht, so erübrigt sich auch die Erörterung der sehr delikaten Frage, ob und inwieweit man die Beteiligung an diesem strafrechtlichen „Globaldelikt“ schadensersatzrechtlich überhaupt auf einen nur begrenzten Ausschnitt – nämlich das jeweilige „zeitlich und räumlich überschaubare Aktionsfeld“ – beschränken könnte.

#### IV. Schlußbemerkung

Das voluminöse Grohnde-Urteil des BGH hinterläßt meiner Ansicht nach einen zwiespältigen Eindruck. Einige seiner Passagen, diejenigen zur verfahrensrechtlichen Problematik, zu § 830 I 2 sowie zum Verhältnis von § 125 StGB und § 823 II, vermögen zu überzeugen. Dem „harten Kern“ der Ausführungen des BGH, den Erörterungen des § 830 I 1, II, insbesondere des Tatumfangs, muß man dagegen sowohl im abstrakten Ansatz als auch in der konkreten Durchführung die Zustimmung versagen. Es bleibt abzuwarten, ob der *VL-Zivilsenat* des BGH diesen allzu restriktiven Kurs beibehalten oder ob er ihn in absehbarer Zeit wieder revidieren wird. An Gelegenheiten zu einer solchen Kurskorrektur dürfte es ihm in den nächsten Jahren nicht fehlen.

104) Vgl. nur *Holzhauser*, in: *Erler-E. Kaufmann*, HRG II, 1978, Sp. 1465, 1466, 1469 ff., 1483, und *Richard Schroeder*, Lehrb. der Dt. Rechtsgeschichte, 5. Aufl. (1907), S. 668 f.; 780.

Privatdozent Dr. Christoph Gusy, Hagen

## Lehrbuch der Versammlungsfreiheit – BVerfGE 69, 315\*

Nachdem es am 30. 10., 16. 11. 1976 und am 21. 12. 1980 bei zwei nicht angemeldeten und einer angemeldeten Demonstration gegen den Bau des Kernkraftwerks Brokdorf zu Ausschreitungen gekommen war, meldeten mehrere Personen am 24. bzw. 26. 2. 1981 eine Großdemonstration an der Baustelle für den 28. 2. 1981 an, die im wesentlichen vom Bundesverband der Bürgerinitiativen Umweltschutz organisiert werden sollte. Bereits am 23. 2. hatte der zuständige Landrat in einem etwa 210 qkm umfassenden Gebiet rund um die Baustelle ein sofort vollziehbares Demonstrationsverbot für die Zeit vom 27. 2. bis 1. 3. 1981 erlassen. Nachdem das VG am 27. 2. teilweise die aufschiebende Wirkung der eingelegten Widersprüche wiederhergestellt und das Gelände, für welches das Verbot gelten sollte, eingegrenzt hatte, hob auf Beschwerde des Landrats das OVG Lüneburg in der Nacht zum 28. 2. den Beschluß des VG wieder auf<sup>1</sup>. Der dagegen gerichtete Antrag auf einstweilige Anordnung wurde vom BVerfG<sup>2</sup> zurückgewiesen. Die Demonstration fand unter Teilnahme von weit mehr als 50000 Personen dennoch statt.

### I. Versammlungsfreiheit

Das Grundrecht des Art. 8 GG hat bislang das BVerfG überhaupt nicht und die obersten Gerichte des Bundes wenig beschäftigt. Die dogmatische Kontroverse um die Versammlungsfreiheit reicht von der Proklamation eines „Rechts auf Revolution“ bis zur Beurteilung als „Mobilisierung der Straße“<sup>3</sup>. Von prägender Bedeutung für die Auslegung der Garantie ist oft die Ineinsetzung von „Demonstrations- und Versammlungsfreiheit“<sup>4</sup>.

#### 1. Versammlung als kollektives Handeln

„Versammlung ist die Zusammenkunft mehrerer Personen zur gemeinsamen Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks“<sup>5</sup>. Es ist nicht die Vielzahl von Menschen allein, die die „Versammlung“ ausmacht; der Grundrechtsschutz erschöpft sich nicht in der bloßen „Zusammenkunft“. Vielmehr kann eine solche Zusammenkunft erst eine Versammlung hervorbringen. Maßgeblich hierfür sind die beiden anderen Elemente: der „gemeinsame Zweck“ und dessen „gemeinsame Verfolgung“. *Versammlung* in diesem Sinne ist daher kein *Sein*, sondern ein *Tun*. Das Grundrecht reicht über das Zusammenkommen hinaus; geschützt ist die zielgerichtete und zielgerichtet handelnde Versammlung. Damit ist das Spezifikum der Versammlungsfreiheit bezeichnet: Handeln können auch einzelne Menschen. Das Grundgesetz kennt eine Vielzahl von Handlungsfreiheiten, die ihrem Tatbestand nach eher an den einzelnen Menschen als an die handelnde Vielzahl anknüpfen. Davon machen gerade die Art. 8, 9 GG eine Ausnahme: Sie betreffen das gemeinsame Handeln einer Vielzahl von Menschen, das *kollektive Handeln*.

Die Besonderheit des kollektiven Handelns besteht nicht im Handeln als solchem; sie besteht auch nicht darin, *was* das Kollektiv tut. Das besondere ist vielmehr, *wer* handelt und *wie* gehandelt wird. Eine Vielzahl von Handlungen kann individuell oder kollektiv vorgenommen werden; beide laufen allerdings nach völlig unterschiedlichen soziologischen Gesetzmäßigkeiten ab<sup>6</sup>. Fehlt die Gemeinsamkeit des Zwecks bzw. des Handelns, so ist das Resultat keine „Versammlung“, sondern eine „Ansammlung“, die nicht dem Schutz des Art. 8 GG unterfällt.

Was allerdings die *Besonderheiten des kollektiven Handelns* ausmacht, ist trotz zahlreicher Ansätze bislang wenig klar und auch mehr für Vereinigungen als für Versammlungen herausgearbeitet<sup>7</sup>. Dabei können die *Wirkungen auf Außenstehende* einerseits und *auf die Versammlungsteilnehmer* andererseits unterschieden werden.

a) Daß Versammlungen auf *Außenstehende* ganz erheblichen psychischen Druck ausüben können, zeigt sich bei jeder Sportveranstaltung, die „Heim-“ und „Auswärtsspiele“ kennt. Jeder Beteiligte stellt sich bereits vorher auf seine Rolle als Heim- oder Auswärtsspieler ein. Wer „mit“ den Zuschauern spielen kann, hat Vorteile gegenüber demjenigen, der „gegen“ sie spielen muß. Ist eine Versammlung unmittelbar präsent, so wirkt sie auf das Denken und Handeln Außenstehender. Sie wirkt aber gerade im politischen Raum auch darüber hinaus, wenn Versammlungen und ihre Adressaten einander

\* Beschl. v. 14. 5. 1985 – 1 BvR 223, 341/81 = JuS-Kartei Art. 8 GG Nr. 86/1 = JuS 1986, 644 Nr. 1 (*H. Weber*, [in diesem Heft]) = NJW 1985, 2395 = BayVBl 1985, 589 = EuGRZ 1985, 450 = DÖV 1985, 778 mit krit. Anm. *H. Schneider*, S. 783 = BayVBl 1985, 589; zur Entscheidung ausf. *Frowein*, NJW 1985, 2376; *Götz*, DVBl 1985, 1347; *Scheubl*, JZ 1986, 35; *Lohse*, Städtetage 1986, 268; *Röper*, Die Polizei 1986, 348. – Seitenzahlen ohne weitere Angaben beziehen sich auf den Abdruck des Urteils in der Amtl. Slg.

1) OVG Lüneburg, DÖV 1981, 461.

2) BVerfGE 56, 244.

3) Vgl. einerseits *H. Hannover*, KritJ 1968, 59; andererseits *Stöcker*, DÖV 1983, 997, 999 f.

4) So der Titel des Kommentars von *Dietel-Gintzel*, 8. Aufl. (1985); ebenso in dieser Zeitschrift *Hoffmann (+Riem)*, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, JuS 1967, 393; *Drosdzol*, JuS 1983, 409; zuletzt *Förster*, Die Friedlichkeit als Voraussetzung der Demonstrationsfreiheit, 1985; von diesem Verständnis geprägt ist auch die Kommentierung von *Hoffmann-Riem*, in: *AlternativKomm. z. GG*, 1984, Art. 8 Rdnrn. 12 ff.

5) So etwa *Herzog*, in: *Maunz-Dürig*, GG, 6. Aufl. (1985), Art. 8 Rdnrn. 39 ff.; v. *Münch*, GG I, 3. Aufl. (1985), Art. 8 Rdnrn. 1 f.; *Geck*, DVBl 1980, 797 ff.

6) Zu den historischen Erklärungen dieser Besonderheiten eindrucksvoll *F. Müller*, Korporation und Assoziation, 1965.

7) *Gustave Le Bon*, Psychologie der Massen, 13. Aufl. (1953); *Etzioni*, Demonstration Democracy, 1970; *Kostaras*, Zur strafrechtlichen Problematik der Demonstrationsdelikte unter Berücksichtigung von verfassungstheoretischen und massenpsychologischen Aspekten, 1982, S. 42 ff.; *alg. Olson*, Die Logik kollektiven Handelns, 1968.

nicht unmittelbar gegenüberstehen. Die relative Seltenheit und Ungewöhnlichkeit von Versammlung verschafft ihnen ein erhöhtes *Aufmerksamkeitspotential*, das sich in einer besonderen *Wahrnehmung* insbesondere durch die Medien niederschlägt. Dadurch erfährt zugleich die Versammlung eine Vervielfachung ihrer Wirkungen, da ihr Anliegen über den Kreis der unmittelbar Anwesenden hinaus Dritten bekannt und zugänglich gemacht wird<sup>8</sup>. Dieses *Verstärkungspotential durch die Medien* ist nichts anderes als die Kehrseite ihrer Informationsaufgaben, die sich auf das Außergewöhnliche und Unbekannte eben mehr bezieht als auf dasjenige, was ohnehin schon alle wissen und meinen. Darüber hinaus spiegeln im politischen Spektrum Versammlungen ein besonderes Interesse an der jeweils behandelten Frage wider: Wenn es in Brokdorf „weit mehr als 50000 Personen“ gab, die oft viel Geld, Zeit und die Zurückstellung anderer Belange investierten, um sich gegen die Atomkraft auszusprechen, so ist offenbar dieses Anliegen in ihrem Interessenspektrum von hohem Rang. Dadurch erlangt das durch die Versammlung artikulierte Interesse zwar noch keine besondere „repräsentative Bedeutung“, wohl aber eine erhöhte politische Berücksichtigungsbedürftigkeit: Keine Staatsform – und erst recht keine Demokratie – kann über lange Zeit gegen den artikulierten Willen eines politisch aktiven Teils der Bevölkerung regieren. Auch eine „schweigende Mehrheit“ kann sich nur durchsetzen, wenn es agierende Menschen gibt, welche die schweigenden Interessen in den aktiven politischen Prozeß einbringen. Passivität hat eben nicht nur ein geringeres Maß an politischer Aufmerksamkeitswirkung und damit Durchsetzungskraft, sondern deutet insbesondere auf einen niedrigen Grad an politischem Interesse an der jeweiligen Frage hin. Wer lieber die Sportschau ansieht, als sich um den Umweltschutz zu kümmern, wird auch bei Änderungen der Umweltpolitik wahrscheinlich weiterhin die Sportschau vorziehen. Wer aber ohnehin zustimmt, auf dessen Meinung braucht keine besondere Rücksicht genommen zu werden. Er wird vielleicht schimpfen, aber meist nicht einmal bei der nächsten Wahl als Wechselwähler „aktiv“.

*Kollektives Handeln führt so* – ebenso wie Rundfunk, Presse oder sonstige Medien – zu einer *Verzerrung der Wahrnehmung von Interessen*. Nicht mehr die demokratische Gleichheit des Zähl- und Erfolgswertes<sup>9</sup>, sondern die Gewichtung der Interessen nach Präferenzskalen wird zum Maßstab.

b) Daneben *wirkt kollektives Handeln* aber auch auf die Teilnehmer selbst zurück. Ihre Motivstruktur wandelt sich durch das Kollektiv, und damit wandelt sich auch ihr eigenes Verhalten.

Sieht sich der Bürger normalerweise mit seinen besonderen Wünschen und Interessen relativ allein in einer Vielzahl von Menschen mit mehr oder weniger anderen Belangen, so ändert sich dies im Kollektiv. Hier trifft er auf eine Vielzahl von Personen gerade wegen eines einzelnen Belangs, den sie gemeinsam verfolgen wollen. Wer sich bislang relativ allein sah, sieht sich in der gleichgesinnten Gemeinschaft; und wer sich in der Gemeinschaft sieht, sieht sich stark. Die Teilnehmer fühlen sich gemeinsam stark; mit den anderen sind sie der Umwelt überlegen, und damit können sie ihre überlegene Stärke ausspielen. Die sich steigernde Solidarisierung kann so zu einer aggressiven Neigung umschlagen, der der Einzelne gar nicht hätte, sondern erst durch das Kollektiv erlangt. Gemeinsame Erlebnisse steigern sich zu Gemeinschaftserlebnissen, welche die Sicht für die Wirklichkeit verzerren und zu kollektiver Selbsthilfe führen können. Was man bei Bundesligaspielen beobachten kann, gilt analog für Demonstrationen: In den Gruppen erscheint der Schwache potentiell aggressiv; und – wieder vereinzelt – erscheinen die ehemals aggressiven Teilnehmer aggressiver Gruppen oft bemitleidenswert. Ebenso gut kann – insbesondere angesichts kollektiver Enttäuschungen – aber auch der gegenteilige Effekt eintreten, indem eine Versammlung im Laufe der Zeit ihr ursprüngliches Ziel aufgibt und ein anderes, bislang geradezu entgegengesetztes annimmt. Das „Übergehen“ des Publikums zum Gegner ist ein bei vielen Sportveranstaltungen zu beobachtendes Phänomen.

## 2. Grundrechtsschutz kollektiven Handelns

Kollektives Handeln unterscheidet sich demnach vom individuellen Handeln nicht dadurch, was getan wird, sondern wie gehandelt wird. Weil kollektives Handeln eigenen Handlungsbedingungen unterliegt und eigene Gefahren begründet,

kann seine Zulässigkeit nicht einfach aus dem Freiheitsrecht hergeleitet werden nach dem Muster: „Wenn der Einzelne seine Meinung äußern darf, dann dürfen es viele gemeinsam; und dann muß die Versammlung grundrechtlich geschützt sein“. Kollektives Handeln ist thematisiert in Art. 8, 9, 17 GG<sup>10</sup>. Dabei garantieren diese Grundrechte sowohl eine individuelle als auch eine kollektive Dimension.

a) Die *individuelle Dimension des Art. 8 I GG* besteht darin, daß alle Deutschen das Recht haben, eine Versammlung abzuhalten bzw. an ihr teilzunehmen. Dies sind alles Vorgänge, die den Einzelnen betreffen. Hierzu hat nun das BVerfG entschieden, zur Versammlungsfreiheit zähle das Recht auf „Selbstbestimmung über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt der Veranstaltung und untersagt zugleich staatlichen Zwang, an einer öffentlichen Veranstaltung teilzunehmen oder ihr fernzubleiben“ (S. 343). Damit schließt es die *negative Versammlungsfreiheit* in den Grundrechtsschutz ein<sup>11</sup>. Maßgeblich für diese Herleitung ist die Versammlungs-, „freiheit“: Freiheit, etwas zu tun, ist nach liberalem Verständnis auch die Freiheit, es zu unterlassen. Dennoch bleibt die Frage offen, ob die negative Dimension gerade in Art. 8 GG geschützt ist.

Bedenken ruft hierzu zunächst die Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 9 GG hervor. Dort werden Zwangsverbände als öffentlich-rechtliche Körperschaften dem Schutzbereich des Grundrechts entzogen, um sodann die Zwangsmitgliedschaft nicht an Art. 9 II GG messen zu müssen<sup>12</sup>. Der Ausschluß der öffentlich-rechtlichen Zwangsverbände wird regelmäßig damit begründet, daß solche nicht vom Bürger frei gestaltet werden könnten und daher auch nicht der Versammlungsfreiheit unterfallen könnten. Dieses Argument ließe sich gegen die Einbeziehung staatlicher Zwangsversammlungen in Art. 8 GG gleichfalls vorbringen.

Der Grund für die Bedenken, die negative Versammlungsfreiheit dem Art. 8 I GG zu entnehmen, liegt im historischen Sinn und Zweck der Garantie: Sie soll gerade kollektives Handeln ermöglichen, zugleich aber Beschränkungen zulassen, um den Gefahren der Versammlung vorzubeugen (Art. 8 II GG). Solche Gefahren entstehen aber gar nicht, wenn jemand nicht an der Versammlung teilnimmt. Hier „passen“ Schutzbereich und Schranken nicht. Schon die negative Umformulierung des Grundrechts: „Jedermann hat das Recht, sich friedlich und ohne Waffen nicht zu versammeln“, zeigt, daß es dem Grundrecht gerade auf diesen Fall nicht ankam. Dem entspricht auch die Tendenz, das Grundrecht auf „informationelle Selbstbestimmung“<sup>13</sup> nicht aus dem jeweiligen Spezialgrundrecht, sondern aus Art. 2 I GG herzuleiten. Das „negative“ Grundrecht, vom Staat in Ruhe gelassen und nicht mit Verfolgungs- und Zwangsmaßnahmen „in die Öffentlichkeit gezerrt“ zu werden, wird offenbar auch hier aus Art. 2 I GG, nicht aus Art. 8 I GG hergeleitet.

b) Die *kollektive Dimension der Versammlungsfreiheit* ist in Art. 8 I GG überhaupt nicht thematisiert. Was darf eigentlich die Versammlung, wenn das Grundgesetz nur das Recht garantiert, sich zu versammeln? Auch hier empfiehlt sich ein Vergleich mit Art. 9 GG.

8) Krit. zu dieser „unverhältnismäßigen Reichweite und Wirkung“ Schneider, DÖV 1985, 783.

9) Dazu im Kontext der Wahlgleichheit näher H. Meyer, Wahlsystem und Verfassungsordnung, 1973, S. 124 ff.

10) S. zur kollektiven Petitionsfreiheit Dagtoglou, in: BK, Art. 17 Rdnrn. 62 f.; Dürig, in: Maunz-Dürig (o. Fußn. 5), Art. 17 Rdnr. 26.

11) Ebenso Herzog (o. Fußn. 5), Rdnr. 34; Dietel-Gintzel (o. Fußn. 4), § 1 VersammlungG Rdnr. 17.

12) BVerfGE 10, 89 (102); 10, 354 (361); 12, 319 (323); 11, 105 (126); 15, 235 (239); 38, 281 (297 f.); BVerfGE 59, 231 (236); daher bleibt die von BVerfGE 10, 89 (102); 38, 281 (298), betonte negative Vereinigungsfreiheit gegenstandslos.

13) BVerfGE 65, 1 (41 ff.); zu dieser Herleitung eindringlich Scholz-Pitschas, Informationelle Selbstbestimmung und staatliche Informationsverantwortung, 1984, S. 66 ff.; zu anderen Ansätzen noch Gusy, VerwArch 1983, 91.

Danach hat jede Vereinigung aus Art. 9 I GG ein „Recht auf funktionsgerechte Betätigung“<sup>14</sup>. Was aber soll dieses Funktionsgrundrecht enthalten? Für Art. 9 III GG ist dies ausdrücklich vorgegeben: die „Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen“. Für Art. 9 I GG fehlt aber die Festlegung der „Funktionen“ der Vereinigung und damit auch die Interpretationsgrundlage für die „funktionsgerechte Betätigung“.

Was die Vereinigung, die gem. Art. 9 I GG „gebildet“ ist, darf, ergibt sich aus ihren eigenen Grundrechten i. V. mit Art. 19 III GG. Handlungen der Vereinigungen sind nicht doppelt grundrechtlich geschützt, nämlich einmal durch das jeweilige Sondergrundrecht i. V. mit Art. 19 III GG und zudem durch Art. 9 I GG. Vielmehr sagt Art. 9 I GG – im Unterschied zu Art. 9 III GG – nichts über die Betätigung der Vereine<sup>15</sup>; Art. 9 I GG enthält keine kollektive Vereinigungsfreiheit. Eine einfache Übertragung dieses Modells auf Art. 8 GG kann allerdings nicht vorgenommen werden. „Versammlungen“ sind nämlich selbst gem. Art. 19 III GG niemals Grundrechtsträger. Die Grundrechte „der Versammlung“ können sich daher auch nicht aus Art. 19 III GG ergeben. Dies ist aber auch nicht erforderlich, wenn die Unterschiede zwischen den „Vereinigungen“ des Art. 9 GG und den „Versammlungen“ des Art. 8 GG in Betracht gezogen werden. Vereinigungen zeichnen sich nicht notwendig durch ihre größere Stabilität aus – es gibt Versammlungen, die wochenlang dauern; aber Vereinigungen, die sich in einem einzigen Anlaß erschöpfen –; Vereinigungen finden vielmehr ihre Besonderheit in einer „organisierten Willensbildung“<sup>16</sup>. Wie auch immer dieses Merkmal zu verstehen sein soll: Es begründet eine Verselbständigung des Wollens und Handelns der Vereinigung. Für die Vereinigung handeln nicht notwendig alle Mitglieder gemeinsam; desungeachtet wird der „organisierte“ Wille der Vereinigung insgesamt zugerechnet. Zwischen dem Willen und Handeln der Vereinigung einerseits und dem Willen und Handeln der Mitglieder andererseits können sehr wohl Differenzen bestehen<sup>17</sup>. Gerade dieses Element fehlt jedoch den Versammlungen: Hier sind Wollen und Handeln eben nicht organisiert, sondern werden von jedem Teilnehmer selbst persönlich in die Hand genommen. In Versammlungen sind so Elemente von Übertragung oder Delegation der Willensbildung ausgeschlossen; hier handelt allein die „Basis“. Fehlt so der Versammlung die Mediatisierung der Mitglieder, so nimmt hier jeder Beteiligte seine Grundrechte selbst in die Hand. Idealtypisch gesprochen: In der Versammlung nehmen die Teilnehmer selbst ihr Grundrecht gemeinsam wahr; in der Vereinigung nach Art. 9 GG handeln „Organisationen“ für alle. Da das Handeln der Vereinigung nicht mehr Grundrechtsausübung der Mitglieder ist, muß sie eigene Grundrechte haben. Diesem Umstand trägt Art. 19 III GG Rechnung. Da umgekehrt die Versammlung stets eigene Grundrechtsausübung der Teilnehmer ist, ist hier ein eigenes Grundrecht nicht erforderlich. Die Grundrechte „der Versammlung“ – und somit der Inhalt der kollektiven Versammlungsfreiheit – ergibt sich demnach aus den Grundrechten der Teilnehmer.

### 3. Kollektive Versammlungsfreiheit

Versammlungsfreiheit ist demnach das Recht, kollektiv mit anderen zu tun, was man auch als Einzelner tun dürfte. Die Versammlung hat nicht mehr Rechte als ihre Mitglieder. Sie ist insbesondere in keiner Weise gegenüber einzelnen rechtlich privilegiert. Das gilt bezüglich ihrer Ziele wie bezüglich ihrer Mittel.

Darf der Einzelne nicht zum Haß gegen einzelne Bevölkerungsteile aufstacheln (§ 130 StGB), so darf dies auch die Versammlung nicht. Darf sich der Einzelne grundsätzlich nicht auf fremden Grundstücken aufhalten, so darf dies auch die Versammlung nicht.

Diese Aussage, wonach die Versammlungsfreiheit lediglich die individuelle Handlungsfreiheit um ihre kollektive Dimension verlängert, steht in einem gewissen Widerspruch zu bisweilen anzutreffenden Vorstellungen, Versammlungen seien gerade wegen der Versammlungsfreiheit rechtlich privilegiert. Soweit dafür die Formel des BVerfG herangezogen wird, die Versammlungsfreiheit sei „für die freiheitliche demokratische Grundordnung konstituierend“ (S. 344f.)<sup>18</sup>, so folgt daraus allein wenig, wenn auch Individualgrundrechte diese Eigenschaft aufweisen<sup>19</sup>. Ein Recht auf „Gewalt gegen Sachen“ ist zwar von Versammlungen bisweilen in Anspruch genommen worden, aber nahezu einhellig nicht anerkannt<sup>20</sup>. Die gesamte bisherige Rechtsprechung der obersten Bundesgerichte zeigt jedenfalls in ihren Ergebnissen – im Gegensatz zu vereinzelten Passagen der Begründung – keinen Ansatz zu einer irgendwie gearteten Privilegierung von Versammlungen<sup>21</sup>.

Ein Beamter hat keinen weiterreichenden Anspruch auf Sonderurlaub zur Teilnahme an einer Demonstration, als er ihn hätte, um eine individuelle Meinungsäußerung abzugeben<sup>22</sup>. Hinsichtlich der strafenrechtlichen Sondernutzung und der Verwaltungsgebühren sind Versammlungen nicht anders zu behandeln als einzelne Personen<sup>23</sup>. Art. 8 GG rechtfertigt nicht die Äußerung von Meinungen, die durch Art. 5 II GG i. V. mit den dazu erlassenen allgemeinen Gesetzen unzulässig sind<sup>24</sup>. Die Versammlungsfreiheit rechtfertigt keinen Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte (§ 113 StGB)<sup>25</sup>. Nötigungshandlungen sind auch dann unzulässig, wenn sie von Versammlungen vorgenommen werden<sup>26</sup>.

Dementsprechend garantiert Art. 8 I GG: Was der Einzelne darf, dürfen auch viele gemeinsam. Ein Handeln darf nicht benachteiligt werden, bloß weil es von einer Vielzahl von Menschen ausgeübt wird. Hieraus lassen sich dann Inhalt und Umfang der aus Art. 8 I GG hergeleiteten Demonstrationenfreiheit bestimmen<sup>27</sup>. Demonstrationen sind Versammlungen zur kollektiven Ausübung des Grundrechts aus Art. 5 I GG<sup>28</sup>.

14) BVerfGE 13, 174 (175f.); 30, 227 (243ff.); BVerwGE 54, 211 (219); Scholz, in: *Maunz-Dürig* (o. Fußn. 5), Art. 9 Rdnrn. 43ff.

15) Demgegenüber begreift Scholz (o. Fußn. 14), Rdnrn. 43f., die kollektive Vereinigungsfreiheit als systematische Erwägung, die aus Art. 9 III GG in Art. 9 I GG übertragen werden soll; s. zur Kritik auch die Nachweise ebd. bei Rdnrn. 23; wie hier im Ansatz v. Mutius, in: BK, Art. 19 III Rdnrn. 31 ff.

16) Scholz (o. Fußn. 14), Rdnr. 67; v. Münch (o. Fußn. 5), Art. 9 Rdnr. 14; Hesse, *VerfR*, 14. Aufl. (1984) Rdnr. 411; Rinken, in: *Alternativ-Komm. z. GG*, 1984, Art. 9 Rdnr. 41; zum folgenden auch Schwäbe, *Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit*, 1975, S. 47 ff.

17) Zu den Bedingungen dafür Gusy, *Vom Verbändestaat zum Neokorporatismus?*, 1981, S. 37 ff.

18) S. die umfangreichen Nachweise des BVerfG (S. 344); ebenso schon Mallmann, in: *Staatslexikon* Bd. VIII, 6. Aufl. (1963), Sp. 108; Quilisch, *Die demokratische Versammlung*, 1970, S. 108 ff., 147 ff.

19) BVerfGE 7, 198 (208) u. ö. für die Meinungsfreiheit; das BVerfG leitet die „schlechthin konstituierende“ Bedeutung der Versammlungsfreiheit gerade aus derjenigen der Meinungsfreiheit her.

20) Überblick bei Erichsen, *VerwArch* 1973, 197 f.

21) Bislang sind in den Amtlichen Sammlungen der Bundesgerichte folgende Entscheidungen erkennbar, in denen zum Schutzbereich und den Grenzen des Art. 8 etwas ausgesagt ist, das Grundrecht also nicht nur erwähnt wurde: BVerwGE 26, 135; 42, 79; 56, 63; 64, 55; BGHSt 4, 161; 23, 47; BGHZ 59, 30.

22) BVerwGE 42, 79.

23) BVerwGE 56, 63.

24) BVerwGE 64, 55.

25) BGHSt 4, 161.

26) BGHSt 23, 47; zust. Erichsen, aaO (o. Fußn. 20); weitergehend Schroeder, *NJW* 1985, 2392; zurückhaltend demgegenüber Ott, *NJW* 1985, 2384.

27) Näher hierzu die o. in Fußn. 4 Genannten; zu den Grenzen Erichsen, aaO; gegen ein Grundrecht auf Demonstrationenfreiheit Stöcker, *DÖV* 1983, 993 ff.

28) Ein-Mann-Demonstrationen sind kein kollektives Handeln und daher auch nicht durch Art. 8, sondern durch Art. 5 I GG geschützt; dadurch tritt keine Verschlechterung des Rechtsschutzes ein; s. dazu schon BayObLG, *BayVBl* 1970, 115; *Maunz*, *BayVBl* 1971, 97.

Aufzüge sind Versammlungen, die sich unter freiem Himmel fortbewegen<sup>29</sup>.

Nicht ganz einfach ist die Frage zu beantworten, inwieweit solche Versammlungen an das Straßenverkehrsrecht gebunden sind. Der Vergleich zwischen Versammlungen und Einzelnen führt hier wenig weiter, da das massive Auftreten einer großen Zahl von Personen andere Verkehrsteilnehmer nahezu notwendig „behindert oder belästigt“ (§ 1 StVO) und dadurch die „öffentliche Sicherheit und Ordnung“ (§ 15 VersammlG) gefährdet. Auch im Straßenverkehrsrecht ist die Versammlung grundsätzlich nicht privilegiert. Sie hat die Fußgängerzone bzw. den Bürgersteig zu benutzen, darf grundsätzlich nicht auf der Fahrbahn gehen und sich erst recht nicht auf Kreuzungen niedersetzen. Dadurch würde allerdings die Versammlungsfreiheit oft weitgehend ausgehöhlt, weil Verkehrsbehinderungen bei dem Auftreten einer großen Zahl von Menschen faktisch nicht zu vermeiden sind. Hier ist einerseits eine restriktive Auslegung des § 1 StVO geboten, da „Behinderungen oder Belästigungen“ bei Versammlungen eben nicht „den Umständen nach vermeidbar“ sind; andererseits das Ermessen in § 15 VersammlG entsprechend dem Übermaßverbot auszulegen. Die Behörde hat demnach die Bedürfnisse des Verkehrs einerseits und der Versammlung andererseits hinsichtlich der einzuschlagenden Wege usw. aufeinander abzustimmen, übermäßige Behinderungen zu vermeiden und so zwischen Versammlung und Straßenverkehr einen Ausgleich zu schaffen. Daher kommt ein Versammlungsverbot aus verkehrsrechtlichen Gründen regelmäßig nicht in Betracht<sup>30</sup>.

Garantiert die Versammlungsfreiheit dem Kollektiv, gemeinsam dasjenige zu tun, was auch der Einzelne tun dürfte, so gilt gleichfalls umgekehrt: *Was der Einzelne nicht darf, darf die Versammlung ebenfalls nicht.*

Daher hat die Versammlung nicht das Recht, auf der Fahrbahn zu sitzen und dadurch den Verkehr lahmzulegen, Straßenbahnen anzuhalten und festzuhalten, Passanten einzuschüchtern usw. Wirkungsbedingung der Versammlung ist die große Zahl, nicht deren aggressiver Einsatz zu Lasten der Rechte Dritter. Solcher Einsatz ist auch grundrechtlich nicht geschützt. Entsprechendes gilt für Blockaden der Zu- und Ausgänge von Gebäuden, die Behinderung der Auslieferung von Zeitungen u. ä.<sup>31</sup>: Soweit dies dem Einzelnen verboten ist, darf es auch die Versammlung nicht. Davon zu unterscheiden ist allerdings die Frage, ob exzessives Verhalten von Versammlungen stets zugleich eine Nötigung im Sinne des § 240 StGB darstellt. Diese Frage richtet sich nach dem Strafrecht, nicht nach dem Grundgesetz. Dabei ist daran festzuhalten, daß die *Rechtswidrigkeit der Nötigung* nach § 240 II StGB *positiv festgestellt werden muß*; die Abwesenheit von Rechtfertigungsgründen – etwa Art. 8 I GG – reicht dazu allein nicht aus<sup>32</sup>.

## II. Versammlungsfreiheit und einfaches Recht

Das Grundrecht des Art. 8 GG läßt mehrere Regelungsmöglichkeiten offen. Der Gesetzgeber kann nach Art. 8 I GG die Merkmale der „Friedlichkeit“ und der „Waffenlosigkeit“ ausgestalten und Rechtsfolgen für Verstöße verhängen. Darüber hinaus kann er für Versammlungen „unter freiem Himmel“ *gesetzliche Beschränkungen* einführen (Art. 8 II GG).

„Unter freiem Himmel“ findet die Versammlung statt, wenn sie unmittelbar nach außen auf Dritte wirkt. Dieses besondere Maß an Öffentlichkeit liegt vor, wenn sie nicht durch *seitliche* Begrenzungen abgegrenzt ist. Auf das Vorhandensein eines Daches kommt es demgegenüber nicht an<sup>33</sup>.

Das Versammlungsgesetz führt die genannten Ermächtigungen näher aus. Es geht dabei von dem Sozialmodell der „organisierten Versammlung“ aus, rückt also die Versammlung in die Nähe der „Vereinigung“ i. S. des Art 9 GG. Versammlungen müssen danach einen „Veranstalter“ haben; sie können daneben einen *Leiter* aufweisen (§ 7 VersammlG). Er kann sich der Hilfe von *Ordern* bedienen (§ 9 VersammlG).

Die Versammlungsteilnehmer sind verpflichtet, seinen Anweisungen Folge zu leisten (§ 10 VersammlG); Störer können von ihm ausgeschlossen werden (§ 11 VersammlG). Der Leiter hat also gewisse hoheitliche Aufgaben; andererseits ist er in besonderem Maße strafrechtlich für den geordneten Versammlungsablauf verantwortlich (§§ 24–26 VersammlG). Dabei ergeben sich unterschiedliche Problemzonen, wenn die Versammlung vom gesetzlichen Normalmodell abweicht.

Das gilt zunächst, wenn die Versammlung überhaupt nicht organisiert ist, sondern spontan stattfindet. Ihr fehlt es völlig an den Ordnungselementen, die das Gesetz für notwendig erachtet. Die *Spontanversammlung* ist daher in ihrer Zulässigkeit überaus umstritten.

Das gilt auch dann, wenn die Versammlung einen anderen als den geregelten Verlauf nimmt. Das kann der Fall sein, wenn sich gewalttätige oder bewaffnete Personen ungebeten unter eine friedliche Versammlung mischen und einen unfriedlichen Versammlungsteil darstellen oder gar die Versammlung insgesamt „umfunktionieren“ wollen.

Das gilt zuletzt, wenn „nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit und Ordnung bei der Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist“ (§ 15 I VersammlG). Wann ist dann ein *Verbot der Veranstaltung* als schärfste Maßnahme gegen ein – immerhin grundrechtlich geschütztes Tun – zulässig?

Das *BVerfG* sieht Ausstrahlungen des Grundrechts auf alle diese Problemkomplexe, die sich grundsätzlich aus der „konstituierenden Bedeutung“ des Grundrechts „für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung“ ergeben sollen (S. 344 f.) und im Detail aus einer strikten Anwendung des Übermaßverbots im Einzelfall folgen (Ls. 2 und S. 347 ff.).

### 1. Anmeldepflicht – Spontanversammlung – Blitzversammlung

Gem. § 14 I VersammlG sind Versammlungen unter freiem Himmel „spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe“ vom Veranstalter anzumelden<sup>34</sup>. Damit soll die Behörde instand gesetzt werden, die für die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie den Schutz der Versammlung erforderlichen Maßnahmen zu treffen. *Spontanversammlungen* sind Versammlungen, die nicht die Tatbestandsvoraussetzungen des § 14 I VersammlG erfüllen, die also entweder nicht „veranstaltet“ oder nicht vorher „bekannt gegeben“ wurden. Für sie entsteht die Anmeldepflicht also gar nicht.

*Spontanversammlungen sind also Zusammenkünfte, bei denen die Beteiligten einfach aus eigenem Antrieb zusammenkommen*, etwa sofortige Mahnwachen, Schweigemärsche oder Protestaktionen an Unglücksstellen, Gedenkstätten oder sonstigen öffentlichen Plätzen. Von Spontanveranstaltungen sind solche Veranstaltungen, die rechtswidrig nicht angemeldet worden sind, obwohl sie angemeldet hätten werden können, zu unterscheiden<sup>35</sup>. In solchen Fällen ist einfach rechtswidrig gehandelt worden, da die Tatbestandsvoraussetzungen des § 14 I VersammlG vorliegen.

Problematisch ist daneben die *Blitzversammlung*, die ihrem Anlaß nach nur kurzfristig angesetzt werden kann und daher sofort einberufen werden muß. Das *BVerfG* stellt sie weitgehend den Spontanversammlungen gleich (S. 350)<sup>36</sup>. Damit geht es hinter den Wortlaut des § 14 I VersammlG zurück: Es gibt demnach Versammlungen, die veranstaltet und einberufen werden, aber dennoch nicht – jedenfalls nicht in vollem

29) v. Münch (o. Fußn. 5), Art. 8 Rdnr. 32 m. w. Nachw.

30) VGH München, NJW 1984, 2116.

31) BGHZ 59, 30: Grundsätzliche Haftung für eintretende Schäden.

32) Dazu zutr. OLG Koblenz, NJW 1985, 2234; unklar OLG Köln, NJW 1985, 2434; sehr weit Bergmann, Jura 1985, 457.

33) Grundlegend Frowein, NJW 1979, 1083; s. näher VGH München, NJW 1978, 1939 (1940).

34) Zur Bekanntgabe Diemel-Gintzel (o. Fußn. 4), § 14 VersammlG Rdnrn. 12f.; zum Veranstalter ebda., § 1 Rdnr. 23.

35) Das war etwa der Fall in BVerfGE 26, 135.

36) Zust. Frowein NJW 1985, 2377; ausf. Schwäble (o. Fußn. 16), S. 201 ff.

Umfang – der Anmeldepflicht unterliegen, „soweit der mit der Spontanversammlung verfolgte Zweck nicht erreicht werden könnte.“

Mit dem Befund, daß Spontanversammlungen eben gem. § 14 I VersammlG nicht anmeldungspflichtig sind, kann man sich nicht begnügen. Denn für solche Versammlungen hält das Versammlungsgesetz nur eine einzige Vorschrift, nämlich § 15 II VersammlG: Danach können Versammlungen aufgelöst werden, wenn sie „nicht angemeldet“ sind. Ob die Anmeldung rechtmäßig oder rechtswidrig unterblieben ist, ist danach unerheblich<sup>37</sup>. Fraglich ist jedoch, ob die Vorschrift auf Spontanversammlungen überhaupt anwendbar ist. Bisweilen wird aus der Systematik der §§ 14 ff. VersammlG der Schluß gezogen, zulässig seien nur angemeldete Versammlungen; alle anderen Versammlungen seien per se unzulässig und unterlägen dem *allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht*. Da derartige Versammlungen regelmäßig gegen die §§ 7 VersammlG, 1 StVO verstoßen, könnten sie dann stets aufgelöst werden<sup>38</sup>. Dem ist nun das BVerfG im Hinblick auf Art. 8 GG entgegengetreten. Danach gestattet Art. 8 I GG Versammlungen grundsätzlich „ohne Anmeldung oder Erlaubnis“. Zwar ist die Anmeldepflicht des § 14 I VersammlG grundsätzlich verfassungsgemäß (S. 350 ff.)<sup>39</sup>. Angesichts der begrenzten Tatbestandsfassung der Anmeldepflicht einerseits und der ausdrücklichen gesetzlichen Regelungen andererseits sei es nicht zulässig, die Grundrechtsschranke extensiv ausulegen und so die Grundrechtsgewährleistung für bestimmte Typen von Versammlungen außer Geltung zu setzen. Daraus ergibt sich der notwendige Schluß: Sind Spontanversammlungen grundsätzlich zulässig und unterliegen sie nicht der Anmeldepflicht, so können sie auch nicht wegen fehlender Anmeldung *allein* aufgelöst werden. Als Tatbestandsvoraussetzung des § 14 II VersammlG bleibt demnach nur die Alternative übrig, daß Versammlungen aufgelöst werden dürfen, wenn sie *rechtswidrig* nicht angemeldet worden sind. Aber auch dann ist die Auflösung erst das letzte Mittel im Rahmen des Übermaßverbots.

Hier entstehen zahlreiche Rechtsfragen dadurch, daß das Recht der Spontanversammlung vom Gesetzgeber überhaupt nicht geregelt worden ist<sup>40</sup>. Die Feststellung, wonach das Versammlungsgesetz auf die Spontanversammlung anwendbar sei<sup>41</sup>, ist ihrerseits kaum ergiebig. Spontanversammlungen erfüllen nämlich kaum eine der Anforderungen des Versammlungsgesetzes: Sie haben keinen Leiter, keinen Veranstalter, keine Ordner und können auch nicht mit präventiven Auflagen oder Verboten (§ 15 I VersammlG) gesteuert werden<sup>42</sup>.

Für Spontanversammlungen können daher allein die materiellen Anforderungen an Versammlungen gelten, faktisch also die Anforderungen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (§ 15 I VersammlG), die Fernhaltung von Bankreisen (§ 16 VersammlG)<sup>43</sup> sowie der § 13 VersammlG. Diese Anforderungen sind von der Polizei allein – und nicht subsidiär bzw. auf dem Umweg über Veranstalter, Leiter und Ordner – durchzusetzen. Dabei darf das Versammlungsverbot erst das letzte Mittel sein. Solche Anforderungen, die sich im Grunde bereits aus dem Versammlungsgesetz selbst bei korrekter Gesetzesanwendung ergeben, hat das BVerfG nun aus dem Grundgesetz bestätigt.

## 2. Die innere Ordnung der Versammlung

Für die innere Ordnung der Versammlung enthält § 19 VersammlG eine detaillierte Regelung. Danach ist prinzipiell der Leiter des Aufzuges verantwortlich; er kann sich der Hilfe von Ordnern bedienen. Die Teilnehmer der Versammlung sind verpflichtet, den Anweisungen dieser Personen Folge zu leisten. Wenn sich der Leiter nicht durchsetzen kann, so hat er die Versammlung für beendet zu erklären. Subsidiär ist die Polizei zuständig. Für die Einhaltung elementarer Ordnungs-

grundsätze ist der Leiter nach § 25 VersammlG strafrechtlich verantwortlich. Voraussetzung für die wirksame Wahrnehmung seiner Aufgabe nach dem Versammlungsgesetz ist jedoch, daß der Leiter sich überhaupt durchsetzen kann. Bei „Großdemonstrationen“ hat der Leiter jedoch kaum faktische Chancen, eigenen Maßnahmen Wirksamkeit zu verschaffen. Daraus resultierte eine Abnahme der Neigung, Versammlungen überhaupt anzumelden, da dadurch die Stellung als Leiter und damit dessen Verantwortung faktisch entfiel<sup>44</sup>.

Bei Großdemonstrationen, die für den einzelnen kaum noch überschaubar sind, kann der Veranstalter nie sicherstellen, daß nicht doch kleine gewalttätige oder bewaffnete Gruppen sich unter die friedliche Mehrheit mischen und versuchen, die Versammlung „umzufunktionieren“ oder aus dem Schutz der Menge heraus Straftaten zu begehen.

Der Versammlungsleiter steht dann in einem unauflösbaren Geflecht von Interessen. Einerseits will er – oft zugleich als Veranstalter (§ 7 II VersammlG) – die wirkungsvolle Wahrnehmung des Demonstrationzwecks durchsetzen. Zugleich ist er aber auch als Beliehener<sup>45</sup> für die Verwirklichung der öffentlichen Interessen gegenüber der Versammlung verantwortlich. So steht er faktisch – oft ohne zureichende Instrumente und insbesondere ohne polizeiliche Hilfe – zwischen den Fronten, in deren eine er politisch, in deren andere er strafrechtlich eingebunden ist. In dieser Situation geht das BVerfG von einer *Kooperationspflicht zwischen Polizei und Veranstalter* bzw. Leiter aus (S. 355 ff.). Diese Kooperation soll im Vorfeld beide Interessen sichern: die Durchführung der Versammlung einerseits und die Wahrnehmung der öffentlichen Interessen andererseits. Dies bedeutet insbesondere: Die Polizei hat im Wege rechtzeitiger Kontaktaufnahme das wechselseitige Kennenlernen zwischen Veranstalter und Ordnungskräften zu fördern und so im Wege des Dialogs und der Kooperation eine friedliche Durchführung der Versammlung zu sichern. Insbesondere hat sie auch die Versammlung über § 21 f. VersammlG hinaus gegen das Einsickern Dritter zu schützen, um so die friedliche Versammlung von gewalttätigen Störern freizuhalten. Schließlich sind polizeiliche Maßnahmen prinzipiell zunächst gegen diese einzelnen Störer zu richten: Ihr Ausschluß (§ 19 IV VersammlG) und die Wahrnehmung polizeirechtlicher oder strafprozessualer Mittel gegen sie (§ 21 f. VersammlG) gehen Maßnahmen gegen die Versammlung vor. So wird die Auflösung zur *ultima ratio* polizeilichen Handelns.

37) Demgegenüber bezieht sich § 26 Nr. 2 VersammlG offenbar nur auf anmeldspflichtige Versammlungen; anders ist der Verweis auf § 14 VersammlG in dieser Vorschrift nicht zu erklären; zweifelnd *Dieter-Gintzel* (o. Fußn. 4), § 26 VersammlG Rdnr. 15, die die Vorschrift für verfassungswidrig halten.

38) So *Fijllein*, VersammlG, 1954, § 14 Anm. 3; § 15 Anm. 2; Überblick über den Meinungsstand bei *Ossenbühl*, *Der Staat* 1971, 65 ff.

39) So grdl. schon *BVerfGE* 26, 136 (Ls 137 f.); *BGHSt* 23, 46 (58 f.); dagegen *Geulen*, *KritJ* 1983, 189.

40) Umstritten ist schon, ob das Versammlungsgesetz die Problematik der Spontanversammlung überhaupt gesehen hat; vermeinend *Herzog*, *BayVBl* 1968, 78 Fußn. 10; *Hoch*, *JZ* 1969, 19; bejahend *Dieter-Gintzel* (o. Fußn. 4), § 14 VersammlG Rdnr. 30.

41) *BayObLG*, *NJW* 1970, 479; *Schwäbe* (o. Fußn. 16), S. 199.

42) *Krit. dazu* und zu Folgeproblemen *Breitbach*, *NJW* 1984, 841; ebenso des *BVerfG* „Im übrigen dürfte die Bereitschaft Einzelner, als Veranstalter oder Leiter verantwortlich in Erscheinung zu treten, auch deshalb abgenommen haben, weil das Risiko, straf- und haftungsrechtlich herangezogen zu werden, mangels klarer Vorschriften und kalkulierbarer Rechtsprechung zumindest zeitweise unabsehbar war“ (S. 358).

43) Dazu jüngst *VG Hamburg*, *NVwZ* 1985, 678; *Busch*, *NVwZ* 1985, 634.

44) *Krit. hierzu* und zu Umgehungsmöglichkeiten die Nachw. bei *Breitbach* a. a. O. (Fn. 42).

45) *Wolff-Bachof*, *VerwR* III, 4. Aufl. (1978), § 133 Rdnr. 12; dagegen *Ott*, *VersammlG*, 4. Aufl. (1983), S. 138 f.; *Dieter-Gintzel* (o. Fußn. 4), § 8 VersammlG Rdnr. 2.

Die hier genannten Grundsätze entwickelt das BVerfG aus einer konsequenten Anwendung des Übermaßverbots. Im Ergebnis entsprechen sie einem allgemeinen Verwaltungsrecht bekannten Rechtsfigur, wonach Beliehene einen allgemeinen Auskunfts-, Beratungs- und Unterstützungsanspruch gegen den Staat haben, um sich bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu unterstützen bzw. sie dazu überhaupt erst in den Stand zu versetzen<sup>46</sup>.

### 3. Das Versammlungsverbot

Eine Versammlung kann verboten werden, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist (§ 15 II VersammlG). So klar und klassisch sich diese Formel in die polizeirechtlichen Ermächtigungsgrundlagen einzureihen scheint, so unklar ist sie im Hinblick auf ihren Zweck.

Die Gründe hierfür liegen in der besonderen Struktur des Versammlungsrechts wie der Entscheidungssituation der Behörde. Das Zusammenkommen einer großen Vielzahl von Menschen bringt stets irgendwelche Verstöße hervor, wenn straßen- oder verkehrsrechtliche Bestimmungen, das private Hausrecht oder andere Normen unbeachtet bleiben. Sodann nehmen öffentliche Versammlungen wegen der vorher nicht abgrenzbaren Zahl der Teilnehmer sowie der Eigenarten ihrer Wirkung<sup>47</sup> einen kaum zu prognostizierenden Ablauf, der nahezu stets irgendwelche „Erkenntnisse“ über mögliche Gefahren zuläßt. Schließlich ist auch die Zeit der Vorbereitung oft äußerst knapp, wie gerade der vom BVerfG entschiedene Fall zeigt, wenn Stunden vor dem geplanten Demonstrationsbeginn Gerichtsentscheidungen mehrerer Instanzen nacheinander ergehen. Angesichts dieser Zeitknappheit sind Informationschancen der Behörde und damit Prognosemöglichkeiten nahezu notwendig knapp. Damit häufen sich die Fehlerquellen bei der Prognose.

Auch dieser Situation will das BVerfG mit einer konsequenten Anwendung des Übermaßverbots gerecht werden<sup>48</sup>. Da vor nahezu jeder Versammlung irgendwelche „Erkenntnisse“ vorlägen, welche Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung indizierten, könnten solche „Erkenntnisse“ allein nicht ausreichen. Das gelte stets dann, wenn nicht die Versammlung selbst, sondern nur einzelne Teilnehmer unfriedlich oder bewaffnet aufträten. In diesem Falle gingen Maßnahmen gegen die Störer solchen gegen die Versammlung insgesamt vor<sup>49</sup>. Hier ergänzen sich Kooperationspflichten und Grenzen der Auflösungsbefugnis, wobei der Veranstalter durch frühzeitige Kooperation polizeilichen Maßnahmen gegen die Veranstaltung insgesamt zuvorkommen kann. Darüber hinaus ist die Versammlung frühzeitig eben nicht allein durch Verbote, sondern schon eher durch „Auflagen“, also selbständige beschränkende Verfügung, zu regulieren (§ 15 I VersammlG). Solche Verfügungen sind mildere Mittel und daher in jedem Fall vor dem Verbot einzusetzen. Die Polizei braucht also nicht tatenlos die Veranstaltung abzuwarten, sondern kann bereits im Vorfeld über die Kooperationspflicht hinaus einseitig das Geschehen mitgestalten. So kann sie insbesondere den Ort der Versammlung bzw. den Weg des Demonstrationszuges wesentlich mitbestimmen, den Zeitpunkt jedenfalls am Versammlungstag verlegen, das Mitführen bestimmter Gegenstände beschränken oder untersagen. Bereits auf diese Weise wird regelmäßig der Mehrzahl möglicher Gefahren begegnet werden können. Darüber hinaus beschränkt das BVerfG aber auch den Gefahrentatbestand des § 15 I VersammlG: Wegen der „konstituierenden Bedeutung“ der Versammlungsfreiheit für die Demokratie darf die Versammlungsfreiheit „nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter“ begrenzt werden (S. 348f.). Dies stellt hohe Anforderungen an die gefahrbegründenden Tatsachen (S. 353f.). Bloßer Verdacht oder Vermutungen können nicht ausreichen; vielmehr müssen „erkennbare“ Tatsachen, Sachverhalte oder sonstige Einzelheiten vorliegen. „Erkennbar“ kann hier nur i. S. von „überprüfbar“ verstanden werden.

Die damit hergeleiteten gesetzlichen Voraussetzungen stehen in gewissem Gegensatz zu der ansonsten vorherrschenden Tendenz des Gerichts, geheime polizeiliche oder nachrichtendienstliche Tätigkeit des Staates hinsichtlich ihrer Arbeitsweise wie ihrer Quellen zu privilegieren<sup>50</sup>. Wie anders als durch Überprüfung allerdings die Einhaltung der rechtlichen Voraussetzungen des Versammlungsverbots sichergestellt werden soll, sagt das Gericht nicht. Vielmehr betont es ausdrücklich die Kompetenz der Fachgerichte zur Nachprüfung im Einzelfall.

Von zentraler Bedeutung für die Prognose und damit die Verbotsmöglichkeiten sind die Erkenntnis- und Auskunftsquellen, aus welchen die Behörde schöpfen darf. Auch hier sieht das BVerfG Einschränkungen, ohne allerdings der Behörde jegliches Mittel zu nehmen. So sollen „Behinderung von Anfahrten und schleppende vorbeugende Kontrolle“ sowie „exzessive Observation und Registrierung“ unzulässig sein (S. 349). Hier verstoßen polizeiliche Maßnahmen gegen das Übermaßverbot, wenn Motorradfahrer wegen mitgeführter Helme zurückgewiesen werden, obwohl sie diese nach § 21a II StVO tragen müssen; wenn Reservekanister anlässlich ihrer „Durchsuchung nach Waffen“ ausgeschüttet werden; wenn Polizisten mit geschwärtzten Gesichtern oder verummumt auftreten; wenn pauschal alle Versammlungsteilnehmer fotografiert werden und nachher Teilnehmern ihre Beteiligung an Demonstrationen entgegengehalten wird, bei denen auch „Verfassungsfeinde“ aufgetreten sind. Fahndungsmaßnahmen oder deren Vorbereitung gegen Personen, gegen die keinerlei Verdachtsmoment vorliegt, sind stets unzulässig; das präventive Anlegen von Bildersammlungen oder Störeralben auf Vorrat – also Sammlungen von Personen, die noch nie gestört haben, aber einmal stören könnten – ist unzulässig<sup>51</sup>.

Umgekehrt überspannt das BVerfG die Anforderungen an vorherige behördliche Erkenntnisse aber auch. Was erst nachträglich bekannt geworden ist, kann und braucht selbstverständlich nicht berücksichtigt zu werden (S. 368). Bei einer „konkreten Wahrscheinlichkeit der Gefahrenprognose“ ist auch ein präventives Verbot zulässig (S. 362). Auch hier beweist sich der Satz: Nur was der Staat rechtmäßig an Informationen erlangt hat, darf er auch rechtmäßig gegen den Bürger verwenden<sup>52</sup>.

### III. Ausblick

Angesichts der umfassenden Erörterung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit wirkt das konkrete Entscheidungsergebnis eher enttäuschend: Die Entscheidung des OVG war verfassungswidrig, weil das Gericht gem. § 80 VI 2 VwGO a.F. nicht zur Entscheidung zuständig war<sup>53</sup>. Für dieses – ohne Berücksichtigung des dafür naheliegenden Art. 101 I 2 GG – erzielte Ergebnis war der große dogmatische Aufwand zu Art. 8 GG und insbesondere zum Versammlungsgesetz nicht erforderlich. Die Ausführungen wirken lehrbuchhaft: Nicht zur Begründung des Entscheidungsergebnisses, sondern zur Erlangung der Möglichkeit, „Grundsätzliches“ zur Versammlungsfreiheit zu sagen. Insoweit scheint sich die Vermutung zu bestätigen, wonach das BVerfG im Annahmeverfahren aus den Verfassungsbeschwerden diejenigen zur Entscheidung annimmt, die wegen

46) Dieser allgemeine Grundsatz kommt etwa in § 42e EStG zum Ausdruck.

47) S. o. I 1.

48) So auch schon BVerfGE 64, 55 (Ls 1, 57).

49) Herzog (o. Fußn. 5), Rdnrn. 59f., 89f.; Hoffmann-Riem (o. Fußn. 4), Art. 8 Rdnrn. 23f.; v. Münch (o. Fußn. 5), Art. 8 Rdnr. 18; Schmidt-Bleibtreu o. Fußn. GG, 6. Aufl. (1983), Art. 8 Rdnr. 4; Schwäbe (o. Fußn. 16), S. 229, 234.

50) BVerfGE 57, 250 (273ff.).

51) BVerfGE 65, 1 (46).

52) Gusy, DÖV 1980, 431ff.

53) Krit. dazu Schneider DÖV 1985, 784.

ihrer politischen Bedeutung „interessant“ sind. Dadurch entstehen allerdings politische Rückwirkungen, welche für das Gericht selbst schädlich sind. Es wird nämlich in den politischen Streit hineingezogen, zu dessen Entscheidung es angeht.

So wird das Gericht mit seiner angeblich „liberalen“ Auslegung des Art. 8 I GG für jeden Krawall, der bei Demonstrationen stattfindet, politisch mitverantwortlich gemacht<sup>54</sup>. Darüber hinaus ist die Entscheidung Ausgangspunkt von politischen Prognosen über die Erfolgsaussichten eines „Ganges nach Karlsruhe“ gegen das „Vermummungsverbot“ und das Verbot von „Schutzwaffen“<sup>55</sup> sowie bezüglich Möglichkeiten und Grenzen weiterer Verschärfungen im Versammlungs- und Demonstrationsstrafrecht.

Die „Vermummung“ (§ 17a II VersammlG) ist zum Teil nichts anderes als die Reaktion der Versammlungsteilnehmer auf die exzessive Ermittlungstätigkeit der Polizei und der Nachrichtendienste im Zusammenhang mit Demonstrationen, welche das BVerfG ausdrücklich für unzulässig hält<sup>56</sup>. Dabei geht es zum Teil allein darum, die Identifizierung der Teilnehmer zu verhindern, um nicht Nachteilen ausgesetzt zu werden, die mit dem Demonstrationsrecht und -strafrecht nichts zu tun haben. Hier sind noch erhebliche rechtliche Defizite im Zusammenhang mit dem Grundrechtsschutz der informationellen Selbstbestimmung aufzuarbeiten. Der Schutz gegen rechtliche Regelungsdefizite bei der Datenübermittlung zwischen unterschiedlichen Behörden einerseits und vorschnellen „Schlüssen“ in Richtung „verfassungsfeindlicher“ Bestrebungen aller Versammlungsteilnehmer ist gerade nach der Rechtsprechung des BVerfG nicht allein der Selbsthilfe der Demonstration, sondern der staatlichen Gesetzgebung überantwortet. Erst danach erhält das Vermummungsverbot seinen rechtlichen und praktischen Sinn. Konsequenterweise hat das BVerfG hierzu jede Stellungnahme vermieden<sup>57</sup>. Das gilt auch für das Verbot von Schutzwaffen (§ 17a I VersammlG). „Schutzwaffen“ sind gerade keine Waffen i. S. des Art. 8 I GG<sup>58</sup>, sondern sonstige Gegenstände, die als Waffen entweder überhaupt nicht in Betracht kommen (Zitronenscheiben) oder jedenfalls in völlig anderer Absicht mitgeführt werden (Helm beim Motorradfahrer). Auch hier wird das Verbot exzessiver polizeilicher Präventionsmaßnahmen gelten müssen, um zu verhindern, daß auf dem Umweg über frühzeitige Fahndung nach tatsächlichen oder vermeintlichen „Schutzwaffen“ die Versammlungsfreiheit ausgehöhlt wird.

Hier liegt nämlich der Kern des Problems: Da als „Schutzwaffe“ selbst ein gut gefütterter Wintermantel in Betracht kommt, ist jede Prognose mit derart hohen Unsicherheiten belastet, daß eine Unterscheidung nach zulässigen und unzulässigen Gegenständen im vorhinein kaum noch in Betracht kommt. Diese Unklarheit erhält ihre Grundlage in dem ausschließlich subjektiven Merkmal des § 17a I VersammlG, wonach der Gegenstand zur Abwehr von Vollstreckungsmaßnahmen „bestimmt“ sein soll. Er kann dazu geeignet sein, aber trotzdem zu anderen Zwecken bestimmt sein. Hier kann eben nicht vom äußeren Anschein auf den Willen geschlossen werden. Woher dann aber das Prognosekriterium kommen soll, bleibt unbestimmt.

54) Fromme, FAZ vom 29. 7. 1985; ders., FAZ vom 24. 8. 1985, S. 6.

55) Bundesgesetz v. 18. 7. 1985, BGBl I, 1511; dazu positiv Scholz, NJW 1983, 705; dagegen Schnoor, ZRP 1983, 185; krit. auch Republikanischer Anwaltsverein, FR vom 16. 8. 1985, S. 12; Blanke-Sterzel, KriTJ 1981, 347; Frankenberg, KriTJ 1981, 370.

56) S. o. II 3.

57) So schon Kühl, NJW 1985, 2383; anders Frowein, NJW 1985, 2378.

58) Zum Begriff Herzog (o. Fußn. 5), Rdnr. 53; Hoffmann-Riem (o. Fußn. 4), Art. 8 Rdnr. 22; v. Münch (o. Fußn. 5), Rdnr. 25 ff.; Dieltel-Gintzel (o. Fußn. 4), § 2 VersammlG Rdnr. 13.

59) So aber wohl Frowein, NJW 1985, 2376; keine Aussagen enthält die Entscheidung über die Frage, ob und inwieweit Demonstranten für Kosten bei der Auflösung der Versammlung aufkommen müssen; dazu v. Brinneck, NVwZ 1984, 272; Schenke, NJW 1983, 1882; Broß, DVBl 1983, 380; Majer, VerwAnh 1982, 167; Knauf, RiA 1985, 193.

So ist die Entscheidung selbst mit erheblichen Risiken belastet. Als „Lehrbuch der Versammlungsfreiheit“ sollte sie aber auch nicht überschätzt werden. Das BVerfG hat etwa keineswegs entschieden, daß „Versammlungen“ i. S. des Art. 8 I GG allein solche seien, die der Meinungsäußerung dienen<sup>59</sup>. Aber mit welcher anderen Versammlung hätte sich das Gericht auch sonst befassen sollen?

## Zur Einarbeitung und Wiederholung

Stadtoberrechtsrat Markus Geißler, Freiburg i. Br.

### Dogmatische Grundfragen bei der Zwangsvollstreckung in Geldforderungen\*

#### I. Einleitung

In ihrem Wettbewerb um Marktanteile ist das Bemühen vieler Wirtschaftsunternehmen, auch dem Durchschnittskonsumenten zur Realisierung größerer Anschaffungswünsche zu verhelfen, in zunehmendem Maße perfektioniert worden. So werden zahlreiche Luxusgüter heute in prolongierten Finanzierungskonzepten unter Eigentumsvorbehalt erworben oder von vornherein nur noch im Leasing genutzt. Da im weiteren die Sachgüter jedenfalls eines mittleren Haus- oder Gewerbestandes überwiegend der Schutznorm des § 811 unterfallen, ist die Sachpfändung häufig nicht mehr geeignet, eine Befriedigung des Gläubigers herbeizuführen<sup>1</sup>. Ob der dadurch vermehrt zur Geltung gekommene Zugriff auf Forderungen, meist in Form einer Lohn- oder Gehaltspfändung, dem Schuldner dabei immer die genehmere Vollstreckungsart ist, mag dahinstehen. Er würde sicherlich zuweilen eher auf einen – wenn auch nur mit Wertverlust zu versteigernden – Luxusgegenstand verzichten, als etwa eine Pfändung seiner Lohnansprüche hinnehmen zu müssen, die nicht nur Kontroversen mit seinem Arbeitgeber erzeugen kann, sondern ihn in aller Regel auch für längere Zeit dem milieugewohnten Konsumniveau entzieht<sup>2</sup>.

Immerhin repräsentiert die Pfändung von Geldforderungen heute den bei weitem überwiegenden Teil der täglichen Vollstreckungspraxis – ein Umstand, der sich auch in der juristischen Ausbildung und Prüfung aktualisiert. Mit den folgenden Ausführungen soll daher versucht werden, das mit der Forderungspfändung korrespondierende Rechtsgeflecht vor dem Hintergrund seiner zentralen Streitfragen in einer kompakten Darstellung zu erläutern.

#### II. Vollstreckungsrechtliche Einordnung der Forderungspfändung und Konsequenzen

1. Da der Schuldner außerhalb der sozialen Schutzvorschriften mit seinem gesamten Vermögen für die Erfüllung des titulierten Anspruchs einzustehen hat, ist es zunächst dem

\* § ohne Gesetzesangabe sind solche der ZPO.

1) Vgl. etwa die aufgrund einer Auskunft der Landesjustizverwaltungen erstellte Gesamtstatistik über die Geschäftstätigkeit der Gerichtsvollzieher im Jahre 1984 (DGvZ 1985, 143). Danach wurden im Bundesgebiet bei 7 688 000 Vollstreckungs- und sonstigen Aufträgen nur 41 500 Versteigerungen durchgeführt.

2) Die an sich naheliegende Überlegung, daß die Forderungspfändung, da sie – im Gegensatz zu der Versteigerung von Sachgütern – für den Schuldner im allgemeinen ohne Wertverlust zu realisieren ist, „eine schonendere Befriedigung des Gläubigers ermöglicht“ (so Gaul, Zur Rechtsstellung der Kreditinstitute als Drittschuldner in der Zwangsvollstreckung, 1978, S. 7), wird sonach in einer Reihe von Fällen nicht zutreffen.