

Herausgegeben von

Prof. Dr. K. H. Friauf, Köln
 Prof. Dr. D. Henrich, Regensburg
 Prof. Dr. G. Kohlmann, Köln
 Prof. Dr. B. Rebe, Braunschweig
 Prof. Dr. C. Roxin, München
 Prof. Dr. H. H. Rupp, Mainz
 Prof. Dr. A. Teichmann, Mainz

Redaktion

Ass. Petra Boßhammer, Neuwied

Heft 12
Dezember 1993

Geschäftsführende Herausgeber

RiVGH Dr. R. Rubel, Wiesbaden
 Prof. Dr. E. Samson, Kiel
 Prof. Dr. H.-P. Schwintowski, Berlin

Prof. Dr. Christoph Gusy,
 Bielefeld

Einführung in das Versammlungsrecht

Das Versammlungsrecht ist ein zentraler Teil des Polizeirechts, der aufgrund Art. 74 Nr. 3 GG bundesgesetzlich geregelt worden ist. Der Grund hierfür liegt allerdings nicht primär in der Kompetenzordnung. Er entspringt vielmehr dem materiellen Recht. Maßgeblich dafür ist das Grundrecht des Art. 8 GG, welches als spezielles Freiheitsrecht besondere inhaltliche Anforderungen an die rechtliche Ausgestaltung der Materie begründet.

I. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit

Das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG garantiert allen Deutschen¹ das Recht, Versammlungen zu veranstalten und an Versammlungen teilzunehmen.²

1. Versammlung

Der Schutzbereich des Grundrechts wird konstituiert durch das Phänomen der „Versammlung“. Dieser Begriff bezeichnet das *Zusammenkommen mehrerer Menschen zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks*.³ „Mehrere“ Menschen sind mehr als einer. „Ein-Mann-Demonstrationen“ unterfallen nicht dem Art. 8 GG, sondern regelmäßig dem Art. 5 GG. Die Anwesenheit von 3 Personen reicht als Mindestzahl sicherlich aus; ob schon 2 Personen ausreichen, ist dagegen umstritten.

a) Prägend für die Versammlung ist zunächst die „Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks“. Dieser Zweck wird in Art. 8 GG nicht thematisiert; er ist also durch das Grundrecht der Versammlungsfreiheit als solcher weder zugelassen noch untersagt. Seine Zulässigkeit folgt vielmehr aus denjenigen Grundrechten, welche sich thematisch auf ihn beziehen. So verfolgen etwa Versammlungen zum Zweck der gemeinsamen Meinungsbildung und -äußerung einen Zweck, dessen Zulässigkeit sich aus Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG ergibt. Der Zweck der religiösen Prozession ist hingegen in Art. 4 GG, derjenige der Geselligkeit (Ausflug) in Art. 2 Abs. 1 GG geschützt. Ist der verfolgte Zweck seinerseits rechtlich unzulässig, so ist auch die Versammlung zu seiner Verfolgung nicht grundrechtlich geschützt. Gegen sie kann mit den Mitteln der §§ 5 ff., 14 ff. VersG vorgegangen werden.⁴ Am Beispiel: Versammeln sich mehrere Personen vor einem Gefängnis, um dieses zu stürmen und Gefangene zu befreien, so ist dies ein rechtlich unzulässiger Zweck (§ 120 StGB). Die Versammlung ist daher ihrerseits unzulässig und kann aufgelöst werden. Solche rechtswidrigen Handlungen dürfen eben weder vom einzelnen noch von mehreren gemeinsam in der Form der Versammlung vorgenommen werden. Ist hingegen der Zweck zulässig, so ist die Versammlung prinzipiell

gleichfalls rechtlich geschützt und darf nicht wegen ihres Zwecks untersagt werden.⁵

Besteht kein gemeinsamer Zweck, so unterfällt die Zusammenkunft nicht dem Schutzbereich des Art. 8 GG. Solche *Ansammlungen* finden sich bei Personen, bei denen jeder den eigenen

- 1 Ausländern ist dieses Recht nicht in Art. 8 GG, sondern lediglich in § 1 Abs. 1 VersG garantiert. Diese Garantie niedrigeren Ranges läßt besondere gesetzliche Einschränkungsmöglichkeiten zu, etwa durch § 37 AuslG. Das AuslG geht dem VersG als speziellere Norm vor. Zu Einzelheiten der Rechtsstellung von Ausländern im Versammlungsrecht *Ridder u. a.*, VersG, 1992, § 1 Rn. 2ff.
- 2 Zum folgenden grundlegend BVerfGE 69, 315ff.; Überblick bei *M. Kloepfer*, in: *J. Isensee/P. Kirchhof*, HBDStR VI, 1989, S. 740; *M. Kniezel*, in: *H. Litsken/E. Denninger*, Handbuch des Polizeirechts, 1992, S. 407; *A. v. Mutius*, Jura 1988, 30; 79; *J. Hofmann*, BayVBl 1988, 97; 129; *U. Drosdzol*, JuS 1983, 409; *C. Ehrentraut*, Die Versammlungsfreiheit im amerikanischen und deutschen Verfassungsrecht, 1990; *A. Holterbaum*, Demonstrationsfreiheit, Diss. 1981; *M. Quilitzsch*, Die demokratische Versammlung, 1970; *U. Schwäble*, Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit, 1975; *W. Müller*, Wirkungsbereich und Schranken der Versammlungsfreiheit, 1974.
- 3 *Herzog*, in: *Maunz/Dürig*, GG, Art. 8 Rn. 39ff.; *v. Münch*, in: *ders.*, GG, Bd. 4, 4. A., 1992, Art. 8 Rn. 9ff.; *Geck*, DVBl 1980, 797.
- 4 S. dazu auch BVerfGE 84, 203, 209f. Diese rechtliche Trennung von Versammlungsfreiheit und Versammlungszweck liegt etwa auch § 1 Abs. 2 Nr. 2 VersG zugrunde.
- 5 *HessVGH*, DVBl 1990, 1052.

Zweck ohne Rücksicht auf zufällig gleiche Zwecke anderer verfolgt. Hierzu zählen etwa Neugierige bei einem Verkehrsunfall; Schaulustige bei einem Propagandisten; aber auch bloßes Publikum, wo zwar alle denselben Zweck verfolgen, dies aber nicht gemeinsam tun wollen. Ob das auch gilt, wenn das Publikum zur gemeinsamen Unterstützung der Beteiligten erscheint (Anfeuern bei Sportveranstaltungen, das nur wirkt, wenn viele mitmachen), ist noch wenig diskutiert. Hier kann man aber wohl eine Versammlung bejahen.⁶

Ein möglicher Zweck von Versammlungen ist die gemeinsame Willensbildung bzw. -äußerung. Solche Versammlungen werden jedenfalls dann „Demonstrationen“ genannt, wenn sie sich fortbewegen. „Demonstrationsfreiheit“⁷ ist demnach kein eigenständiges Grundrecht, sondern eine Ausprägung der Versammlungsfreiheit. Sie erlaubt die gemeinsame Verfolgung des gemeinsamen Zwecks der Meinungsbildung bzw. -äußerung mit den nach Art. 8 GG zulässigen Mitteln.⁸

b) Maßgeblich für die Versammlungsfreiheit ist aber nicht nur der gemeinsame Zweck des Handelns, sondern auch eine bestimmte Art und Weise seiner Verfolgung. Wenn mehrere einen gemeinsamen Zweck verfolgen, ist dies nicht notwendig eine Versammlung – wenn etwa Tausende vorgedruckte Massenpetitionen an den Bundestag richten, ist der Zweck gemeinsam, aber trotzdem keine Versammlung vorhanden (s. dazu vielmehr Art. 17 GG). Vielmehr bedarf es hierzu auch eines bestimmten Mittels zum Handeln, welches in der eingangs genannten Definition in dem Merkmal des „Zusammenkommens“ eher angedeutet als ausgedrückt wird. Nicht nur der Zweck muß ein gemeinsamer sein, sondern auch das Handeln zu seiner Verfolgung muß durch die Handelnden gemeinsam geschehen. Art. 8 GG schützt somit die Freiheit des gemeinsamen Handelns oder – sozialpsychologisch gesprochen – des „kollektiven“ Handelns.⁹ Ein Handeln ist dann nicht schon deshalb unzulässig, weil es von einer Mehrheit von Personen – und nicht bloß von einer – vorgenommen wird. Oder anders ausgedrückt: Was einer tun darf, dürfen nach Art. 8 GG auch mehrere tun. Was hingegen einer nicht tun darf, dürfen nach Art. 8 GG viele nicht schon deshalb tun, weil sie viele sind. Diese Aussagen sind keineswegs banal. Rein tatsächlich ist nämlich ein Handeln einer Personenmehrheit in höherem Maße geeignet, auf Dritte

und deren Rechtsgüter einzuwirken, als es das Handeln einzelner Personen ist. Dies zeigt jede Sportveranstaltung, welche „Heim-“ und „Auswärts-“spiele kennt.¹⁰ Umgekehrt sind Gruppen- oder Massenaktivitäten weniger beherrschbar als individuelle Handlungen und neigen daher eher zu unvorhergesehenen und damit gefährlicheren Ausdrucksformen.¹¹ Unterliegt das kollektive Handeln demnach eigenen Gesetzmäßigkeiten und soll es zugleich nicht generell verboten sein, so liegt es jedenfalls nahe, jenes Handeln besonderen rechtlichen Garantien, aber auch besonderen Regelungsmöglichkeiten zu unterwerfen. Dies ist der faktische Sinn der Garantie aus Art. 8 Abs. 1 GG.

Eine Versammlung ist gem. Art. 8 GG nur zulässig, wenn sie „friedlich“ und „ohne Waffen“ stattfindet. *Friedlich* ist die Versammlung, wenn weder ihr Zweck noch ihr Verlauf die Begehung oder den Versuch von Straftaten gegen Leib, Leben, Freiheit oder sonstige erhebliche Rechtsgüter Dritter oder der Allgemeinheit mit sich bringt.¹² „Gewalt gegen Personen“ ist durch die Versammlungsfreiheit ebensowenig geschützt wie „Gewalt gegen Sachen“. Ausschreitungen einzelner Teilnehmer machen die Veranstaltung insgesamt noch nicht zur unfriedlichen;¹³ die Grenze ist erst überschritten, wenn sich die Versammlungsleitung oder die Mehrzahl der Teilnehmer mit den Tätern solidarisieren.

„Ohne Waffen“ findet die Versammlung statt, wenn die Teilnehmer keine Gegenstände mit sich führen, welche ausschließlich oder überwiegend dem Zweck dienen, zur Begehung von Straftaten gegen Rechtsgüter Dritter angewendet zu werden. Hierzu zählen zunächst die Waffen i. S. d. § 1 WaffenG; daneben aber auch solche Gegenstände, die ihrer Art nach zur Verletzung von Personen oder zur (erheblichen) Beschädigung von Sachen geeignet und bestimmt sind (§ 2 Abs. 3 VersG).¹⁴ Hier kommen etwa Stöcke oder Steine in Betracht. Nicht hierzu zählen demgegenüber Gegenstände, die zur Verfolgung des zulässigen Versammlungszwecks dienen, z. B. Transparente oder Plakate einschließlich der notwendigen Vorkehrungen, diese mitzuführen und zu zeigen. Wenn ein Transparent zulässig ist, müssen auch die erforderlichen Transparentstangen erlaubt sein. Ähnliches gilt für Vorkehrungen zum eigenen Schutz, die nicht aktiv gegen Dritte ein-

gesetzt werden können, wie etwa Regenschirme.¹⁵ Strittig ist dagegen, ob versammlungsfremde Gegenstände, deren Mitführen gesetzlich vorgeschrieben ist, als „Waffen“ bezeichnet werden können. Hauptstreitpunkt ist hier der Schutzhelm bei Teilnehmern, die mit Motorrädern anreisen.¹⁶

2. Versammlungsfreiheit

Erfüllt eine Versammlung die dargestellten Anforderungen, so ist sie nach Art. 8 Abs. 1 GG „ohne Anmeldung oder Erlaubnis“ zulässig.

a) Der Inhalt der Versammlungsfreiheit umfaßt eine Vielzahl von Handlungen zur Ermöglichung oder Durchführung von Versammlungen. Hierzu zählen insbesondere die Rechte,

(1) zu einer Versammlung aufzurufen oder einzuladen. Diese an sich schon durch

6 Nachw. bei Ridder u. a. (Fn. 1), § 1 Rn. 13.

7 Zur „Demonstrationsfreiheit“ Bethge, ZBR 1988, 205; Drosdzol, JuS 1983, 409; Hoffmann(-Riem), JuS 1967, 393; ablehnend Stöcker, DÖV 1983, 993.

8 Entgegen manchen Aussagen ist die „Demonstrationsfreiheit“ daher weder ein Grundrecht auf Widerstand (s. dazu Art. 20 Abs. 4 GG) noch gar auf Revolution.

9 Dazu näher G. Le Bon, Psychologie der Massen, 15. A., 1982; A. Etzioni, Demonstration Democracy, 1970; Kostaras, Zur strafrechtlichen Problematik der Demonstrationsdelikte, 1982, S. 42 ff.; historisch F. Müller, Korporation und Assoziation, 1965.

10 Differenzierter, aber i. E. auch nicht klarer Ridder u. a. (Fn. 1), § 15 Rn. 120 ff.; § 16 Rn. 38.

11 Näher hierzu Gusy, JuS 1986, 608 ff.

12 Zur Aufforderung zur Sitzdemonstration BayVG, NJW 1987, 2100. Die hier genannte Umschreibung der „Friedlichkeit“ ist wohl auch mit dem „gewalttätigen“ oder „auführerischen Verlauf“ der Versammlung in §§ 5 Nr. 3; 13 Abs. 1 Nr. 2 VersG gemeint; s. Dietel/Gintzel/Kniesel, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, 10. A., 1991, § 5 Rn. 23. Zu jenen Begriffen im VersG näher Ridder u. a. (Fn. 1), § 5 Rn. 51 ff.

13 LG Hamburg, DVBl 1952, 314, 316.

14 Dazu näher Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 12), § 2 Rn. 13 ff.; Ridder u. a. (Fn. 1), § 2 Rn. 56 ff., 62 ff.

15 Deren Umdeklarierung zu sog. „Defensivwaffen“ in § 17a VersG macht sie nicht zu „Waffen“ im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG. Zur diesbezüglichen Kontroverse näher R. Scholz, NJW 1983, 705, einerseits; H. Schnoor, ZRP 1983, 185, andererseits. Zum Begriff der „Schutzwaffe“ in § 17a VersG näher Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 12), § 17a Rn. 11 ff.; Ridder u. a. (Fn. 1), § 17a Rn. 22 ff.

16 Für deren Qualifizierbarkeit als „Waffe“ OVG Münster, UVwZ 1982, 46; als „Schutzwaffe im untechnischen Sinne“ Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 12), Rn. 15; Ridder u. a. (Fn. 1), Rn. 22.

Art. 5 Abs. 1 GG thematisch erfaßte Handlung – sie ist nicht notwendig eine „gemeinsame“, sondern kann auch von einer einzelnen Person ausgehen – steht in unmittelbarem Kontext des Art. 8 Abs. 1 GG. Dies hat Konsequenzen insbesondere für die Einschränkung: Darf nach Art. 5 Abs. 2 GG eine Meinungsäußerung untersagt werden, welche gegen „allgemeine Gesetze“ verstößt, so darf sie nicht untersagt werden, wenn sie zu grundrechtlich verbürgten und daher rechtmäßigen Handlungen aufruft.¹⁷

(2) *eine Versammlung zu veranstalten.* Veranstalter ist, wer zu einer öffentlichen Versammlung öffentlich einlädt (§ 2 Abs. 1 VersG). Dies kann auch eine Personenmehrheit oder eine juristische Person sein (§ 7 Abs. 2 S. 2 VersG).¹⁸

(3) *an einer Versammlung teilzunehmen.* Die Bestimmung der Form der Versammlung unterliegt der Freiheit der Teilnehmer; sie können auch unkonventionelle Formen wählen.¹⁹ Zur Teilnahmefreiheit gehört auch die Anreise zur Versammlung; und zwar auch dann, wenn die Teilnehmer einzeln – und nicht gemeinsam – anreisen. Die Anreise darf nicht unmöglich gemacht oder unzumutbar erschwert werden.²⁰ Dies wird partiell auch für die Abreise angenommen.²¹

Diese Ausübungsformen der Versammlungsfreiheit sind nach Art. 8 Abs. 1 GG prinzipiell ohne vorherige behördliche Kenntnis oder Mitwirkungshandlungen zulässig.²² „Anmeldung“ ist die Übermittlung von Informationen über eine zukünftige Versammlung an Behörden, also eine Wissenserklärung des Bürgers. „Erlaubnis“ ist die vorherige behördliche Zustimmung zu einer bevorstehenden Versammlung, also eine Willenserklärung des Staates.

b) Die Grundrechtsschranken differenzieren in Art. 8 GG nach unterschiedlichen Versammlungsformen. Während gem. Art. 8 Abs. 2 GG Versammlungen „unter freiem Himmel“ einer Beschränkung durch Gesetz oder aufgrund Gesetzes zugänglich sind, gilt dies für sonstige Versammlungen nicht. Sie unterliegen demnach lediglich verfassungssystematischen Schranken. Die wenig glückliche Terminologie²³ hat den Zweck, gesetzliche Regelungen dann zuzulassen, wenn die Versammlung ihrer Art nach geeignet ist, besondere Risiken für Rechtsgüter

Dritter herbeizuführen. Dementsprechend findet eine Versammlung „unter freiem Himmel“ dann statt, wenn von ihr besondere Auswirkungen auf die Rechte Dritter ausgehen können. Insofern weist eine Versammlung, welche „im Saale“ stattfindet, tatsächlich ein geringeres Gefährdungspotential auf als eine solche im Freien. Dieser Grad an Offenheit und Öffentlichkeit ist das Abgrenzungskriterium. Danach sind Veranstaltungen „unter freiem Himmel“ solche Versammlungen, die nicht durch feste Außenwände von der Umwelt abgegrenzt sind. Ob ein Dach vorhanden ist, ist demgegenüber gleichgültig. Es kommt also nicht auf den freien Bezug nach oben („Himmel“), sondern auf diejenigen zu Dritten an. Versammlungen in einem Sportstadion sind demnach im Sinne des Art. 8 Abs. 2 GG keine solchen „unter freiem Himmel“, und zwar unabhängig davon, ob das Stadion überdacht ist oder nicht. Umgekehrt sind Veranstaltungen unter einem Zeltdach, das für jeden einsehbar und zugänglich nicht durch Seitenwände abgeschlossen ist, solche im Sinne des Art. 8 Abs. 2 GG. Den Begriff der „Versammlung in geschlossenen Räumen“ enthält das Grundgesetz dagegen nicht. Vielmehr unterfallen Versammlungen „unter freiem Himmel“ dem Art. 8 Abs. 2 GG; sonstige Versammlungen lediglich dem Art. 8 Abs. 1 GG.

Versammlungen „unter freiem Himmel“ sind nach Art. 8 Abs. 1 GG grundrechtlich geschützt und grundsätzlich Teil des Gemeingebrauchs an öffentlichen Plätzen oder Wegen, die zum kommunikativen Verkehr gewidmet sind.²⁴ Ein Anspruch auf Benutzung von öffentlichem Raum, der zu anderen Zwecken gewidmet ist, besteht dagegen auch aus dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht.²⁵ Das Recht auf Benutzung der öffentlichen Straßen dispensiert nicht von den allgemeinen Pflichten der Straßenbenutzer, etwa der Straßenreinigungspflicht bei Verunreinigungen.²⁶

II. Das Versammlungsgesetz

1. Anwendungsbereich des Versammlungsgesetzes

Das Versammlungsgesetz²⁷ gestaltet die in Art. 8 GG offengelassenen Rechtsfragen partiell aus. Es stellt insoweit eine gesetzliche Spezialregelung gegenüber den Polizeigesetzen der Länder dar. Mit Hilfe dieser Sonderregelung soll ein angemessener Ausgleich zwischen dem Grundrechtsschutz des Art. 8 GG einerseits und kollidierenden Rechtsgütern

Dritter und der Allgemeinheit andererseits erreicht werden.²⁸ Ein allgemeiner Vorbehalt zugunsten der „öffentlichen Sicherheit oder Ordnung“ kommt im Versammlungsrecht um so weniger in Betracht, als das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG selbst Bestandteil der Rechtsordnung und damit der öffentlichen Sicherheit ist. Der Begriff der „unmittelbaren Gefährdung“ (§ 15 Abs. 1 VersG) gebietet hier eine differenzierte Abwägung mit denjenigen Belangen, zu deren Schutz im Einzelfall Eingriffe stattfinden sollen.²⁹

Im Anwendungsbereich des VersG ist demnach den Polizei- und Ordnungsbehörden ein Rückgriff auf das allgemeine Polizeirecht verwehrt, soweit das VersG eigene Regelungen enthält (sog. „Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts“).³⁰ Für Gefahren, welche nicht spezifisch aus dem Stattfinden einer Versammlung resultieren, also nicht-versammlungsspezifische Gefahren, sind im VersG keine eigenen Regelungen enthalten. Ist also

17 Zu den im einzelnen sehr schwierigen Abgrenzungsfragen BVerfGE 82, 236, 260ff., einerseits, 264ff. andererseits. Zur Volksverhetzung noch BayVGH, BayVBl 1978, 21.

18 Ungeachtet dieser gesetzlichen Regelung sind Träger des Grundrechts der Versammlungsfreiheit im übrigen allein natürliche Personen (Art. 19 Abs. 3 GG i. V. m. Art. 8 Abs. 1 GG); s. Ridder u. a. (Fn. 1), § 1 Rn. 11.

19 Zu einem untypischen Fall J. Dietlein, NVwZ 1992, 1066: Zeltlager als Versammlung.

20 BVerfGE 69, 315, 349; 84, 203, 209.

21 VG Hamburg, NVwZ 1987, 833; Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 12), § 1 Rn. 56; Ridder u. a. (Fn. 1), Art. 8 Rn. 18.

22 BVerfGE 69, 315, 350f.

23 Dazu näher J. A. Frowein, NJW 1969, 1081.

24 Dazu noch näher u. III.

25 So im Grundsatz zutr. OVG Münster, NWVBl 1992, 243; zum Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung in diesem Zusammenhang aber BVerwG a. a. O., Schlink, NJW 1993, 611.

26 BVerwG, DöV 1989, 269.

27 Dazu näher Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 12); Meyer/Köhler, Das neue Demonstrations- und Versammlungsrecht, 1990; Ott, Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 5. A., 1987; Ridder u. a. (Fn. 1).

28 Zum Spannungsverhältnis zwischen Versammlungsfreiheit und Versammlungsrecht historisch Ridder u. a. (Fn. 1), S. 22ff.; systematisch Alberts, NVwZ 1982, 38.

29 Einzelheiten hierzu bei Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 12), § 15 Rn. 23ff.; Ridder u. a. (Fn. 1), § 15 Rn. 84ff.; zum Begriff der öffentlichen Sicherheit und Ordnung aus jüngster Zeit allgemein Lisker/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 1992, E 6ff.; Gusy, Polizeirecht, 1993, Rn. 81ff.

30 Zu diesem außerordentlich differenzierten, wenn nicht unklaren Begriff ausführlich Ridder u. a. (Fn. 1), § 15 Rn. 38ff.

etwa das Veranstaltungsgebäude baufällig oder besteht Seuchengefahr, so sind solche Gefahren von dem Stattfinden gerade einer Versammlung unabhängig – die Gefahr bestünde auch, wenn mehrere Personen anwesend wären, ohne eine Versammlung abzuhalten. Insoweit ist ein Rückgriff auf andere Gesetze (Bauordnungsrecht, Gesundheitsrecht) zulässig. Aber auch sonstige gesetzliche Regelungen bleiben unberührt, soweit sie nicht in das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG eingreifen. Die polizeiliche Entfernung einer Versammlung von fremden Privatgrundstücken, die behördliche Sicherung der Zufahrt oder des Zugangs zu Grundstücken oder auch die Aufrechterhaltung des Straßenverkehrs während einer zulässigen Versammlung ist nicht nach dem speziellen Versammlungsrecht, sondern nach der allgemeinen Rechtsordnung zulässig.

Der Anwendungsbereich des VersG unterscheidet sich vom Schutzbereich des Art. 8 GG in mehrfacher Hinsicht. Zunächst weitet es die Trägerschaft des Versammlungsrechts auf „jedermann“ und damit auch auf Ausländer aus. In Einzelfällen geht das Gesetz sogar über den Bereich der Versammlungen hinaus. Dies ist etwa beim Uniformverbot (§ 3 Abs. 1 VersG: „... öffentlich oder in einer Versammlung...“) der Fall.

Enger als das Grundrecht ist der Anwendungsbereich des Gesetzes hingegen insoweit, als letzteres nicht für alle derartigen Veranstaltungen, sondern nur für „öffentliche Versammlungen“ und „Aufzüge“ gilt (§ 1 Abs. 1 VersG). „Öffentlich“ ist die Versammlung, wenn die Zulassung nicht auf einen individuell bezeichneten Personenkreis beschränkt, sondern grundsätzlich jedermann gestattet ist.³¹ Für die Abgrenzung kommt es allein auf die faktische Zutrittsmöglichkeit, nicht hingegen auf ein ausdrücklich eingeräumtes Zutrittsrecht oder gar die Einladung (§ 6 Abs. 1 VersG) an. Daher sind Versammlungen „unter freiem Himmel“ nahezu stets öffentlich, sofern nicht im Einzelfall der Zugang zu ihnen vollständig kontrolliert werden kann und kontrolliert wird. Als nicht-öffentliche Versammlungen kommen demgegenüber praktisch nur bestimmte Versammlungen „in geschlossenen Räumen“ (§§ 5ff. VersG) in Betracht. Dies ist etwa der Fall, wenn der Zutritt zur Versammlung „nur für Mitglieder“ oder „nur für geladene Gäste“ offen ist. Werden daneben – trotz entgegenstehender

Ankündigung – auch Außenstehende zugelassen, so wird die Versammlung dadurch zur öffentlichen und unterfällt dann den Bestimmungen des VersG.

Nicht-öffentliche Versammlungen unterfallen gleichfalls dem Schutzbereich des Art. 8 GG und genießen daher Grundrechtsschutz. Sie unterliegen jedoch nicht den Bestimmungen des VersG. Offen ist daher die Frage, ob sie deshalb unbeschränkt zulässig sind oder anderen gesetzlichen Schrankenbestimmungen unterliegen.³² Eine Auffassung geht davon aus, in solchen Fällen sei das VersG analog anwendbar.³³ Die Gegenansicht hält dagegen das Polizeirecht der Länder für anwendbar, da nicht-öffentliche Versammlungen außerhalb des Anwendungsbereichs des VersG lägen und daher insoweit die beschriebene Sperrwirkung des Gesetzes nicht zur Geltung komme.³⁴ Daraus ergäbe sich dann die merkwürdige Konsequenz, daß die – für Dritte riskantere – öffentliche Versammlung geringeren Schrankenbestimmungen unterläge als die – für Dritte harmlosere – nichtöffentliche Versammlung. Diesem Einwand läßt sich nur entgegen, wenn man das Polizeirecht verfassungskonform restriktiv auslegt. Sind auch nicht-öffentliche Versammlungen grundrechtlich geschützt und Eingriffe gegen sie aufgrund Art. 8 Abs. 2 GG regelmäßig nicht möglich, so dürfen Beschränkungen auch aufgrund des Polizeirechts nur nach Maßgabe der verfassungssystematischen Grundrechtsschranken des Art. 8 Abs. 1 GG erfolgen. Sie dürfen also nur zum Schutz verfassungsrechtlich geschützter Belange Dritter oder der Allgemeinheit ergehen.³⁵

2. Die innere Organisation der Versammlung

Das VersG geht vom Modell der *organisierten Versammlung* aus. In dessen Zentrum steht der „Veranstalter“ (§ 2 Abs. 1 VersG), den vor und während der Veranstaltung zahlreiche Pflichten treffen. Bei seinen Regelungen konzentriert sich das Gesetz auf 3 Schwerpunkte: Die innere Organisation der Versammlung; die Gewährleistung der Friedlichkeit der Versammlung und ihre Sicherung gegen Störungen durch Dritte.

a) *Die organisierte Versammlung i. S. d. VersG* muß einen *Veranstalter* haben.³⁶

Dies zeigt schon § 1 Abs. 1 VersG, welcher die Gegenstände des Gesetzes umreißt: Nämlich das Recht auf Veranstaltung einer Versammlung und das Recht auf Teilnahme an solchen (!) Veranstaltungen. Als Veranstalter kommt jeder Träger des Rechts aus § 1 VersG in Betracht.³⁷ Die Tätigkeit des Veranstalters beginnt mit der öffentlichen Einladung (§ 2 Abs. 1 VersG). In ihr kann der zugelassene Personenkreis beschränkt werden, indem bestimmte Personen von der Teilnahme ausgeschlossen werden (§ 6 Abs. 1 VersG).³⁸ So darf etwa die Teil-

nahme auf die Kapazität des Versammlungsraums begrenzt werden. Wer ausgeschlossen ist, hat kein Teilnahmerecht. Davon unabhängig ist das Teilnahmerecht von Vertretern der Presse, die von öffentlichen Versammlungen nicht ausgeschlossen werden dürfen (§ 6 Abs. 2 VersG). Nicht ausgeschlossen werden dürfen auch entsandte Polizeibeamte (§ 12 VersG): Sie sind keine Versammlungsteilnehmer, sondern aufgrund Gesetzes anwesend; ihr Anwesenheitsrecht unterliegt nicht der Disposition des Veranstalters.

Der Veranstalter ist zugleich kraft Gesetzes *Versammlungsleiter* (§ 7 Abs. 2 S. 1 VersG). Denn jede öffentliche Versammlung i. S. d. VersG muß einen Leiter haben (§ 7 Abs. 1 VersG). Der Veranstalter kann die Leitung einem Dritten übertragen (§ 7 Abs. 3 VersG); der Leiter kann aber nur eine natürliche Person sein. Diese übt das Hausrecht (§ 7 Abs. 4 VersG) und die Ordnungsgewalt in der Versammlung aus (§ 8 VersG). Alle Teilnehmer sind verpflichtet, seinen Anweisungen nachzukommen (§ 10 VersG); Störer kann er von der Veranstaltung ausschließen (§ 11 VersG). Im Rahmen seiner Aufgaben kann er die Versammlung auch unterbrechen, nach Unterbrechungen fortsetzen und schließen (§ 8 VersG). Diese Aufgaben des Leiters sind nur partiell aus dem Grundrecht des Art. 8 Abs. 1 GG ableitbar; im übrigen bestehen sie im öffentlichen Interesse. Seine Ordnungsfunktionen sind jedenfalls nicht allein Ausübung des Grundrechts, sondern – zumindest auch – dessen Grenzen. Sie können mit den Rechten der Teilnehmer im Einzelfall auch in Konflikt geraten, wenn etwa der Leiter

31 BayObLGSt 15, 155, 158.

32 Überblick bei F. Schoch, Übungen im Öffentlichen Recht II, 1991, S. 252ff.

34 Drews/Wacke/Vogel/Martens, Gefahrenabwehr, 9. A., 1986, S. 176; Rühl, NVwZ 1988, 577, 581.

35 Schenke, in: Steiner, Besonderes Verwaltungsrecht, 4. A., Rn. 120; Oldiges, in: Grimm/Papier, NW-Staats- und Verwaltungsrecht, 1986, S. 265; Drosdzol, JuS 1983, 409, 410. Einen solchen Fall behandelt OVG Lüneburg, NVwZ 1985, 925; 1988, 638.

36 Dazu näher T. Huber, Der Veranstalter einer Versammlung im Rechtskreis der Exekutive, 1991.

37 Dazu o. I vor 1; ferner § 1 Abs. 2 VersG.

38 Dazu näher Dietel/Gintzel/Kniessel (Fn. 12), § 6 Rn. 3ff.; Ridder u. a. (Fn. 1), § 6 Rn. 11ff.

Personen ausschließt oder Teilnehmern das Wort verweigert oder entzieht.³⁹

Bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben kann sich der Leiter von einer angemessenen Zahl von *Ordnern* unterstützen lassen (§§ 9; 18 Abs. 2 VersG). Sie dürfen keine Waffen tragen; ihre Funktion ist in § 22 VersG gegen gewaltsamen Widerstand geschützt. Das Gesetz steht dem Vorhandensein von *Ordnern* zwar grundsätzlich positiv, ihrem Einsatz aber eher kritisch gegenüber. Sie sollen den Leiter unterstützen; dürfen aber keine eigene Funktion beim Versammlungs- oder Saalschutz oder gar beim Vorgehen gegen *Versammlungsfremde* oder andere Versammlungen erlangen. Diese – berechnete – Zurückhaltung gegenüber manchem Einsatz von *Ordnern* resultiert aus der historischen Praxis deutscher Versammlungen in Monarchie und Weimarer Republik, wo Gruppierungen der extremen politischen Linken wie Rechten dazu neigten, die Versammlungen des jeweiligen Gegners durch eigene Leute zu sprengen bzw. umgekehrt die eigenen Versammlungen gegen potentielle Störungen solcher Art durch *Ordnern* schützen zu lassen.

Das hier skizzierte Modell der organisierten Versammlung gerät an seine Grenze bei *Großveranstaltungen*, an welchen derart viele Personen teilnehmen, daß eine effektive Organisation praktisch nicht mehr möglich ist. Die Besonderheiten solcher Veranstaltungen dispensieren nach Ansicht des BVerfG nicht von der Pflicht zur Einhaltung der genannten Bestimmungen. Sie sind allerdings, soweit erforderlich, unter Berücksichtigung der Eigenarten solcher Massenversammlungen auszulegen und anzuwenden.⁴⁰

b) Hauptpflicht des Veranstalters einer organisierten Versammlung unter freiem Himmel gegenüber der Behörde ist die *Anmeldepflicht* (§ 14 Abs. 1 VersG). Diese Anmeldepflicht schränkt das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG („... ohne Anmeldung...“) ein. In der Anmeldung sind der voraussichtliche Gegenstand der Versammlung (§ 14 Abs. 1 VersG) wie auch die Person des Leiters (§ 14 Abs. 2 VersG) anzugeben. Das Gesetz betont die Bedeutung der Anmeldung durch die Androhung gravierender Rechtsfolgen für den Fall ihrer Unterlassung: Wird eine Versammlung nicht angemeldet, so kann sie von der zuständigen Behörde aufgelöst werden (§ 15 Abs. 2 VersG); die Abhaltung einer Versammlung ohne vorgeschriebene Anmeldung ist strafbar (§ 26 Nr. 2 VersG).

Die Anmeldung ist kein Genehmigungsantrag: Versammlungen sind sowohl nach Art. 8 Abs. 1 GG als auch nach dem VersG genehmigungsfrei.⁴¹ Vielmehr stellt sie lediglich eine Information der

Behörde über Tatsachen – eben die Tatsache der beabsichtigten Versammlung und die anderen in § 14 VersG genannten Umstände – dar. Dies ist mehr als nur eine lästige Formalie. Vielmehr soll die Anmeldepflicht den Behörden die Möglichkeit einräumen, rechtzeitig Erwägungen darüber anzustellen, ob möglicherweise erforderliche Vorkehrungen zu treffen sind.⁴² Dabei geht es keineswegs ausschließlich oder auch nur primär um ein mögliches Versammlungsverbot: Vielmehr sind zuvörderst Erwägungen anzustellen, wie die öffentliche Sicherheit bei Stattfinden der Versammlung zu gewährleisten ist. Hierzu zählen zunächst Umleitung und Sicherung des Verkehrs, die Absperrung von Straßen, die Regelung der An- und Abreise der Versammlungsteilnehmer. Daneben ist aber auch die Sicherstellung eines ordnungsgemäßen Verlaufs der Versammlung, des Schutzes Dritter vor möglichen Schäden oder die Verhinderung von Zusammenstößen mit möglichen Gegendenmonstranten einzubeziehen. Die Anmeldung soll so primär sicherstellen, daß die Versammlung nicht verboten werden muß. Dies ist Teil des – noch zu erörternden⁴³ – *Kooperationsprinzips* im Versammlungsrecht.

Problem- und Bewährungsfall der Anwendbarkeit des Anmeldungsinstrumentariums ist die *Eilversammlung*. Sie ist eine Versammlung, die aus plötzlich eintretendem, aktuellem Anlaß kurzfristig anberaunt wird. Wenn etwa durchsickert, daß am nächsten Tag eine Massenabschiebung von Roma durch die Ordnungsbehörde erfolgen soll, so kann eine Demonstration dagegen sinnvoll nur vorher oder gleichzeitig stattfinden, wenn durch sie auf die Meinungsbildung der Behörden noch Einfluß genommen werden soll. Eine nachherige Versammlung würde an den vollendeten Tatsachen nichts mehr ändern können. In derartigen Fällen würde die Versammlungsfreiheit sinnlos, wenn eine penible Einhaltung des § 14 VersG einschließlich der in ihm enthaltenen Fristbestimmung geboten wäre. Das BVerfG hat für diesen Fall eine mittlere Position eingenommen: Weder hält es die Eilversammlung durch die §§ 14f. VersG für vollständig untersagt; noch stellt es die Eilversammlung von den genannten gesetzlichen Vorschriften völlig frei.⁴⁴ Vielmehr hält es eine verfassungskonforme Auslegung des VersG für zulässig und geboten. Die Anmeldefrist beginne vielmehr mit dem Entschluß zur Eilversammlung oder spätestens mit dessen öffentlicher Bekanntgabe; und zwar auch dann, wenn diese später als 48 Stunden vor dem geplanten Versammlungstermin lägen.⁴⁵ Das BVerfG dispensiert also die Veranstalter einer Eilversammlung nicht von der Anmeldepflicht, sondern lediglich von der Anmeldefrist.⁴⁶

c) Das gesetzliche Modell der organisierten Versammlung gerät vollends an

seine Grenze bei den „*Spontanversammlungen*“. Dies sind Versammlungen, die ohne vorherige Einladung, Anmeldung, ohne Veranstalter und vielfach auch ohne Leiter aus aktuellem Anlaß entstehen. Sie finden aus aktuellem Anlaß – Todesfälle, Unglücke, Straftaten, Siege bei Sportveranstaltungen – statt, wenn sich Menschen treffen, um gemeinsam ihrer Freude, Trauer, Zustimmung oder ihrem Protest Ausdruck zu geben. Als Abgrenzungskriterium kann hier die fehlende vorherige Einladung gelten.⁴⁷ Die Spontanversammlung ist gleichfalls durch Art. 8 Abs. 1 GG geschützt,⁴⁸ stellt aber im Versammlungsgesetz einen Fremdkörper dar: Ihr fehlt alles, was das Gesetz für eine rechtmäßige, organisierte Versammlung fordert. Sie erfüllt nicht nur nicht die gesetzlichen Anforderungen; sie kann sie auch wegen der Eigenart ihres Zustandekommens nicht erfüllen. Gerade wegen der Spontaneität ihrer Entstehung ist die Erfüllung der Anforderungen des VersG nicht möglich. Daraus folgen erhebliche rechtliche Regelungslücken. § 26 Nr. 2 VersG verbietet nur die „Durchführung“ einer Versammlung ohne Anmeldung, nicht hingegen die Teilnahme an ihr. Eine solche Versammlung kann aber nach § 15 Abs. 2 VersG aufgelöst werden. Ein weiteres Verbleiben am Versammlungsort ist dann nach § 19 Abs. 1 Nr. 2 VersG ordnungswidrig. Da aber die Anmeldepflicht nach § 14 Abs. 1 VersG nur den Veranstalter trifft, paßt der ganze Regelungskomplex nicht für Versammlungen, die keinen Veranstalter haben. Das Fehlen eines

39 Insofern liegt es nahe, den Veranstalter bzw. Leiter als *Beliehenen* zu qualifizieren. Wolff/Bachof/Stober, Verwaltungsrecht III, 4. A., 1978, § 131 Rn. 12; dagegen Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 12), § 8 Rn. 2; Ridder u. a. (Fn. 1), § 8 Rn. 13 mit dem Argument, § 8 habe allein grundrechtskonkretisierende Funktion und stehe im übrigen nicht „im Einklang mit Art. 8 GG“.

40 BVerfGE 69, 315, 354 ff.

41 Neben der Anmeldung ist ein straßenrechtlicher Genehmigungsantrag nicht erforderlich nach OLG Celle, NJW 1977, 444.

42 BVerfGE 69, 315, 350; BVerfG, NJW 1992, 890.

43 Dazu II 3 b)

44 So aber das abw. Votum Seibert/Henschel, NJW 1992, 891.

45 BVerfG, NJW 1992, 890.

46 So schon BGH, NJW 1969, 1773 f.; Dietel/Gintzel/Kniesel (Fn. 12), § 14 Rn. 13; Ridder u. a. (Fn. 1), § 14 Rn. 10; dagegen Werbbe, NJW 1970, 5 f.; Geis, NVwZ 1992, 1025.

47 Dazu näher BVerwGE 26, 135, 138.

48 BVerfGE 69, 315, 350 ff.

Veranstalters ist nämlich für sich kein Auflösungsgrund.

Zur Lösung der zahlreichen Zweifelsfragen bieten sich mehrere denkbare Alternativen an.⁴⁹ Sie reichen vom gänzlichen Verbot der Spontanversammlung durch das VersG⁵⁰ über eine analoge Anwendung der materiellen Bestimmungen des VersG auf derartige Zusammenkünfte bis zur deren Herausnahme aus dem Anwendungsbereich des VersG und ihrer Unterstellung unter das allgemeine Polizeirecht.⁵¹ Einigkeit besteht gegenwärtig darin, daß Spontanversammlungen prinzipiell zulässig sind; daß also § 14 Abs. 1 VersG das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG nicht für bestimmte Typen von Versammlungen völlig außer Kraft setzen will. Demzufolge „entfällt die Pflicht zur rechtzeitigen Anmeldung bei Spontanversammlungen, die sich aus aktuellem Anlaß augenblicklich bilden.“⁵² Das heißt aber nicht, daß gesetzliche Pflichten völlig unbeachtlich wären. Vielmehr werden vielfach die materiellen Vorschriften des VersG auf derartige Versammlungen analog angewandt.⁵³ Eine analoge Anwendung der Strafbestimmungen aus §§ 24 ff. VersG ist demgegenüber durch Art. 103 Abs. 2 GG ausgeschlossen.⁵⁴

Das heißt aber auch: Die Bestimmungen des VersG, welche die innere Ordnung der Versammlung betreffen, sind auf Spontanversammlungen nicht anwendbar. Dabei zeigen sich infolge des Fehlens von Veranstalter, Leiter und Ordnern erhebliche Regelungslücken. An deren Stelle tritt notwendig weitgehend die Polizei, welche den ordnungsgemäßen Verlauf der Versammlung regelt und dadurch erheblichen Einfluß erlangt.

3. Die äußere Ordnung der Versammlung

a) Die äußere Ordnung der Versammlung dient dem Schutz der Rechtsgüter Dritter und der Allgemeinheit. Das VersG enthält zu diesem Zweck eine Anzahl gesetzlicher Beschränkungen und Verbote. Deren Durchsetzung ist gesetzlich den „zuständigen Behörden“ (§ 15 VersG), also den Ordnungs- bzw. Polizeiverwaltungsbehörden, und der (Vollzugs-)Polizei überantwortet. Abgesehen von einigen allgemeinen Bestimmungen (§§ 1–3 VersG) differenziert das Gesetz zwischen „Versammlungen in geschlossenen Räumen“ einerseits (§§ 5 ff. VersG) und „Versammlungen unter freiem Himmel“ an-

dererseits (§§ 14 ff. VersG). In diesem Zusammenhang kommt dem Begriff der „geschlossenen Räume“ keine eigenständige Bedeutung zu; vielmehr finden dort alle Versammlungen statt, welche nicht „unter freiem Himmel“ abgehalten werden.⁵⁵ Der Begriff ist also am ehesten negativ zu definieren. Zudem wird die genannte Differenzierung vom Gesetz vielfach relativiert, da die meisten Bestimmungen über Veranstaltungen in geschlossenen Räumen auch auf solche unter freiem Himmel für anwendbar erklärt werden (§§ 18 Abs. 1; 19 Abs. 1 S. 2; 19 a VersG).

Unmittelbar durch Gesetz werden die 3 grundgesetzlichen Grenzen der Versammlungsfreiheit konkretisiert: Die Merkmale der „Friedlichkeit“ und „Waffenlosigkeit“ der Versammlung; die gesetzlichen Einschränkungsmöglichkeiten nach Art. 8 Abs. 2 GG; schließlich die verfassungssystematischen Schranken für sonstige Versammlungen.

Zur Sicherung der *Friedlichkeit* des Versammlungsverlaufs untersagt § 2 Abs. 3 VersG das Mitführen von Gegenständen, die zur Verletzung von Personen oder zur Beschädigung von Sachen geeignet und bestimmt sind. § 3 VersG begründet das Uniformverbot für die Teilnehmer. Über diese schutzbereichsimmanenten Grenzen geht § 17 a VersG hinaus, indem er für Versammlungen unter freiem Himmel mit dem Verbot von „Schutzwaffen“ und dem „Vermummungsverbot“ auch andere Gegenstände anschließt.⁵⁶ Versammlungen in gesetzlich festgelegten *Bannmeilen*⁵⁷ um Parlamente und das BVerfG sind zum Schutz dieser Einrichtungen vor organisiertem Druck unzulässig (§ 16 VersG). Die Rechtsfolgen dieses Verbots werden aber gegenwärtig zunehmend differenziert betrachtet.⁵⁸

b) Die zuständige Behörde – regelmäßig die *Ordnungs- bzw. Polizeiverwaltungsbehörde*⁵⁹ – hat nach dem Gesetz drei Befugnisse⁶⁰ zur Wahrung der öffentlichen Sicherheit.⁶¹

(1) *Auflagen* (§ 15 Abs. 1 VersG). Sie sind keine „Auflagen“ i. S. d. § 36 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG, da sie keine „Nebenbestimmungen“ zu einem anderen Verwaltungsakt darstellen. Fehlt es an einer Hauptbestimmung, kann es auch keine Nebenbestimmungen geben. § 15 Abs. 1 VersG enthält somit die Ermächtigung an die Behörde, zur Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit selbständige Verwaltungsakte

unterhalb der Schwelle des Verbots zu erlassen. Gegenstände können etwa sein: Die Person des Leiters – wenn er etwa als ungeeignet erscheint –; die Ordner, deren Zahl vorgeschrieben oder vermindert werden kann, oder aus denen einzelne wegen Unzuverlässigkeit ausgeschlossen werden können (§ 9 Abs. 2 VersG); der Ort der Versammlung oder der Weg der Demonstration; mitgeführte oder mitzuführende Gegenstände wie Lautsprecher- oder Sanitätswagen. Auflagen, welche den Gegenstand oder Inhalt der Versammlung betreffen, sind dagegen nur zulässig, wenn sie auch gegen Meinungsäußerungen einzelner Personen ergehen dürften.⁶²

(2) *Versammlungsverbote* (§§ 5, 15 Abs. 1 VersG): Verbot ist die Untersagung vor Beginn der Veranstaltung. Es ist zulässig bei schweren Gesetzesverstößen,⁶³ denen nicht mit mildereren Mitteln – insbesondere den bereits genannten Auflagen – begegnet werden kann.

49 Überblick bei *Ossenbühl*, DSt 1971, 53; *Borchert*, Die Spontanversammlung, Diss. 1972.

50 Ablehnend BVerfG a. a. O.

51 S. hierzu schon o. II 1.

52 BVerfG a. a. O.; zur Spontanversammlung nach der Brokdorf-Entscheidung *Frowein*, NJW 1985, 2376.

53 So wohl *Dieter/Gintzel/Kniesel*, § 15 Rn. 67; *Ridder u. a.* (Fn. 1), § 20 Rn. 13.

54 Ausführlich *Breitbach*, NJW 1984, 841.

55 *Ridder u. a.* (Fn. 1), Art. 8 Rn. 39; wohl auch *Dieter/Gintzel/Kniesel* (Fn. 12), § 5 Rn. 1 ff.

56 Dazu VG Minden, NWVBl 1988, 88; *Jahn*, JZ 1988, 545; *J. Meyn*, Die sog. Vermummung und passive Bewaffnung, 1988.

57 Nachw. zu den Bannmeilengesetzen von Bund und Ländern bei *Dieter/Gintzel/Kniesel* (Fn. 12), § 16 Rn. 9.

58 Dazu *Breitbach*, NVwZ 1984, 584; *Busch*, NVwZ 1985, 634; *Schwarze*, DöV 1985, 213.

59 Zur Zuständigkeit in den Ländern näher *Ridder u. a.* (Fn. 1), § 14 Rn. 20 m. w. N.; silyllinisch *Dieter/Gintzel/Kniesel* (Fn. 12), § 15 Rn. 122 („Polizei im institutionellen Sinne“). Soweit die genannten Behörden nicht handeln können – etwa, weil sie von der Versammlung nicht rechtzeitig Kenntnis erhielten und im Zeitpunkt der Veranstaltung nicht präsent sind –, kann an ihrer Stelle die (Vollzugs-)Polizei die erforderlichen Maßnahmen ergreifen (§ 2 Abs. 2 LSASOG; § 1 Abs. 1 S. 2 NWPolG).

60 Vgl. §§ 5, 13, 15 I u. II VersG.

61 Für religiöse Veranstaltungen und hergebrachte Volksfeste gelten die §§ 14–16 VersG nicht; s. § 17 VersG. Sie unterstehen demnach der allgemeinen Rechtsordnung.

62 S. a. BVerfG, NJW 1988, 328.

63 Zum Verbot einer „Mahnwache“ vor einem Privathaus BVerfG, NJW 1987, 3245; VG Köln, NJW 1988, 2123; krit. *Huba*, JZ 1988, 394f.

(3) *Versammlungsauflösung* (§§ 13, 15 Abs. 2 VersG). Auflösung ist die Untersagung nach Beginn der Veranstaltung; verbunden mit der Aufforderung an die Teilnehmer, sich zu entfernen (§§ 13 Abs. 2; 18 Abs. 1 VersG). Sie ist zulässig, wenn die Veranstaltung vor Beginn verboten worden ist oder gegen Auflagen verstößt (§ 15 Abs. 3 VersG), aber auch, wenn nachträglich die Voraussetzungen für ein Verbot (§ 15 Abs. 2 VersG) oder aber die Voraussetzungen des § 13 Abs. 1 VersG vorliegen.⁶⁴ Rechtsfolge der Auflösung ist die Pflicht der Teilnehmer, sich zu entfernen (§§ 13 Abs. 2, 18 Abs. 1 VersG). Diese kann von der Polizei vollstreckt werden, ohne daß es hierzu einer gesonderten Platzverweisung bedarf.⁶⁵

Bei der Ausübung dieser Befugnisse sind die Behörden aber rechtlich keineswegs frei. Vielmehr bestehen zwischen Veranstaltern, Leitern und Ordnern einerseits sowie den staatlichen Stellen andererseits rechtliche *Kooperationspflichten*.⁶⁶ Diese haben im Gesetz nur äußerst ansatzweise Ausdruck gefunden. Ein zentrales Instrument ist die Anmeldepflicht (§ 14 Abs. 1 VersG), welche es den Behörden ermöglichen soll, die erforderlichen Vorkehrungen zum Schutz der Versammlung wie der öffentlichen Sicherheit zur Verfügung zu stellen.⁶⁷ Hierzu zählen aber auch die §§ 12 (Anwesenheitsrecht von Polizeibeamten), 18, 19 VersG (Kooperation von Polizei und Ordnern). Diese teils geschriebenen, mehrheitlich aber ungeschriebenen Rechtspflichten sollen den friedlichen Ablauf der Veranstaltung sichern und unnötige Übergriffe auf Rechtsgüter Dritter oder Zusammenstöße mit der Polizei vermeiden. Die durch das Übermaßverbot rechtlich abgesicherte Kooperation enthält sowohl verfahrensrechtliche als auch materiell-rechtliche Dimensionen.⁶⁸ Praktisch laden die Behörden vor jeder angemeldeten Versammlung die Veranstalter zu einem Kooperationsgespräch ein. Im Zentrum steht dabei das Bestreben, die Ordnung der Versammlung prinzipiell den Leitern und Ordnern zu überlassen. Erst wenn diese dazu nicht in der Lage sind, soll subsidiär die Polizei in Kraft treten. Dieser rechtliche Vorrang der Selbstorganisation der Versammlung vor der staatlichen Fremdorganisation ist allerdings nur dann durchführbar, wenn die Polizei die Bereitschaft und die Fähigkeit der Versammlungsleitung zur Selbstorganisation hinreichend abschätzen kann. Offenbar soll gelten: Je besser die Kooperation gelingt, desto mehr hat sich die Polizei im Rahmen ihres pflichtgemäßen Ermessens zurückzuhalten. Umgekehrt gilt aber auch: Je weniger Kooperation stattfand – das gilt insbesondere auch für Spontanversammlungen – oder je schlechter sie funktionierte, desto eher ist die Polizei zum Einschreiten berechtigt.

c) Die Überwachung der Einhaltung der gesetzlichen Grenzen der Versammlungsfreiheit wie eventuell getroffener behördlicher Anordnungen obliegt der *Polizei*. Sie kann Maßnahmen vor, während und nach der Versammlung treffen.

(1) Die Überwachung der *Anreise* der Versammlungsteilnehmer ist im VersG nicht geregelt. Sie ist daher nach den subsidiären Bestimmungen des Landespolizeirechts vorzunehmen (s. insbes.: § 12 Abs. 1 Nr. 4 NWPoLG).⁶⁹ Polizeiliche Kontrollen dürfen aber nur zur Überwachung, nicht hingegen zur Verhinderung der Veranstaltung eingesetzt werden.⁷⁰ Das gilt um so mehr, als die Landespolizeigesetze schon wegen Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG das Grundrecht aus Art. 8 GG nicht einschränken können.

(2) *In der Versammlung* haben sich Polizeibeamte zu erkennen zu geben (§ 12 VersG).⁷¹ Störende Personen dürfen sie ausschließen (§§ 18 Abs. 3; 19 Abs. 4 VersG). Die Versammlung selbst darf von der Polizei unter den Voraussetzungen der §§ 12a, 19a VersG observiert und fotografiert werden.⁷² Dies ist aber nur zulässig, sofern tatsächliche Anhaltspunkte dafür bestehen, daß von den Teilnehmern „erhebliche Gefahren“ ausgehen. Das bloße Stattfinden einer Versammlung begründet für sich weder den Verdacht der Begehung von Straftaten noch zureichende Anhaltspunkte für das Vorliegen konkreter Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Die Aufbewahrung der Aufnahmen richtet sich nach § 12a Abs. 2 VersG.⁷³ Andere als Überwachungsmaßnahmen sind nur zulässig, soweit sie die Versammlungsfreiheit nicht übermäßig beeinträchtigen.⁷⁴ Das gilt insbesondere für die Polizeibegleitung. Die vollständige Einschließung der Versammlung („Hamburger Kessel“) durch die Polizei stellt ebenso eine regelmäßig unzulässige Freiheitsentziehung dar⁷⁵ wie deren vollständige einschließende Begleitung („Bremer Wanderkessel“).⁷⁶

(3) *Zur Beendigung der Versammlung* darf die Polizei nur unter den Voraussetzungen der §§ 13, 15 Abs. 2, 3 VersG tätig werden. Die polizeiliche „Auflösung“ der Versammlung hat Maßnahmen zu ihrer Beendigung notwendig vorauszu-gehen. Ist die Versammlung aufgelöst, so haben sich die Teilnehmer sofort zu entfernen (§§ 13 Abs. 2; 18 Abs. 1 VersG). Polizeiliche Maßnahmen gegen einzelne Teilnehmer setzen voraus, daß die Versammlung geschlossen oder aufgelöst ist oder daß die Betroffenen ausgeschlossen sind oder ausgeschlossen werden dürfen.⁷⁷

Zentrale Bedeutung für die Rechtmäßigkeit getroffener Maßnahmen kommt

hierbei dem *Übermaßverbot* zu.⁷⁸ Die Überwachung oder äußere Lenkung der Veranstaltung darf nicht prohibitiv in dem Sinne angelegt sein, daß sie die Inanspruchnahme des Grundrechts verhindern würde. Das gilt aber auch hinsichtlich möglicher *Kosten* für polizeiliche Amtshandlungen.⁷⁹ Demonstrationen wären nicht möglich, wenn dafür vom Veranstalter polizeiliche Aufwendungen in Höhe von 80 000 DM oder mehr getragen werden müßten.⁸⁰ Das gilt erst recht für einzelne Versammlungsteilnehmer.⁸¹

d) *Staatliche Maßnahmen nach dem VersG dürfen sich nur gegen Veranstalter, Leiter und Teilnehmer von Versammlungen richten*.⁸² Hierzu zählen nicht bloß räumlich

64 Zu den tatsächlichen Anforderungen an die Zulässigkeit einer Versammlungsauflösung OVG Münster, NVwZ 1989, 886.

65 Zur Vollstreckung und Strafbewehrung einer – rechtswidrigen – Auflösungsverfügung BVerfG, DVBl 1993, 150f.

66 Grundlegend BVerfGE 69, 315, 353ff. Dazu näher Hoffmann-Riem, FS Simon, 1987, S. 379; W. Buschmann, Kooperationspflichten im Versammlungsrecht, 1990.

67 BVerfGE 85, 69, 74.

68 Eingehende Darstellung bei Diemel/Gintzel/Kniesel (Fn. 12), § 14 Rn. 25ff.

69 S. zur subsidiären Anwendbarkeit des Polizeirechts o. II 1.

70 S. dazu näher OVG Münster, NVwZ 1982, 46; VG Braunschweig, NVwZ 1988, 661.

71 Ob § 12 VersG die geheime polizeiliche Überwachung ausschließt oder lediglich Voraussetzungen für die Befugnisse aus § 13 VersG normiert, war zumindest früher umstritten. Für letzteres wohl Ridder u. a. (Fn. 1), § 12 Rn. 7, 9.

72 Für Ansammlungen, die nicht dem VersG unterfallen, richtet sich die Observations- und Fotografierbefugnis nach dem Landespolizeirecht (etwa: § 16 LSASOG; § 15 NWPoLG).

73 Dazu näher Götz, NVwZ 1990, 112; Riegel, NVwZ 1990, 745.

74 BVerfGE 69, 315, 349; 84, 203, 209.

75 Dazu VG Hamburg, NVwZ 1987, 829; LG Hamburg, NVwZ 1987, 833; VG Berlin, NVwZ-RR 1990, 188; Hofmann, NVwZ 1987, 769.

76 OVG Bremen, NVwZ 1990, 1188; VG Bremen, NVwZ 1988, 895; Alberts, NVwZ 1989, 839.

77 BVerfG, NVwZ 1988, 250; OVG Bremen, NVwZ 1987, 235; VG Bremen, NVwZ 1986, 862.

78 Sehr grundsätzlich VGHBW, DVBl 1987, 153.

79 Zum Aufwendungsersatzanspruch nach § 81 BWPoLG D. Majer, VerwA 1982, 167; W. Schenke, NJW 1983, 1882.

80 BGH, NJW 1984, 1226; v. Brünneck, NVwZ 1984, 272; Weichert, KJ 1984, 314.

81 BGH a.a.O. gegen OLG Celle, VersR 1982, 598.

82 Eingehend dazu Kniesel, DöV 1992, 470.

Anwesende, die nicht zur Verfolgung des gemeinsamen Zwecks handeln, etwa bloße Zuschauer oder die Presse, die ihr Anwesenheitsrecht ausübt (§ 6 Abs. 2 VersG).

Maßnahmen gegen Außenstehende sind nur zulässig, wenn sie die Versammlung stören. *Störungen einer Versammlung durch Dritte* sind in § 2 Abs. 2 VersG untersagt und in § 21 VersG mit Strafe bedroht. Diese Normen – in Verbindung mit der Generalklausel der Polizeigesetze – begründen eine Schutzpflicht zugunsten rechtmäßig stattfindender Versammlungen.⁸³ Personen, welche nicht in der Absicht erscheinen, an einer stattfindenden Versammlung teilzunehmen, sondern vielmehr beabsichtigen, sie zu stören, können sich dafür nicht auf ihr Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG berufen.⁸⁴ Denn ihr Vorhaben ist jedenfalls kein „friedliches“ und daher grundrechtlich nicht geschützt. Bei – angekündigten – Demonstrationen und Gegendemonstrationen richtet sich die genannte Schutzpflicht prinzipiell auf den Schutz der ersteren gegen die letztere. Für die Abgrenzung von Demonstration und Gegendemonstration gilt das Prioritätsprinzip: Die zuerst angekündigte Versammlung ist die zulässige, die zweite hingegen die störende.⁸⁵ Polizeirechtlich gesprochen bedeutet dies: *Die störende Versammlung ist polizeirechtlich verantwortlich; die gestörte hingegen nichtverantwortlich.*⁸⁶ Adressat polizeilicher Maßnahmen hat stets der Verantwortliche zu sein; die Inanspruchnahme des Nichtverantwortlichen ist hingegen ausschließlich subsidiär zulässig.⁸⁷ Voraussetzung für ein Vorgehen gegen letzteren ist nach den Polizeigesetzen aller Länder, daß ein Vorgehen gegen den ersteren aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen nicht möglich ist und zugleich die Polizei die Gefahr nicht mit eigenen Mitteln wirksam bekämpfen kann. Konkret bedeutet dies: Die Polizei hat die erste Versammlung gem. § 21 VersG i. V. m. der polizeirechtlichen Generalklausel gegen Gegendemonstranten zu schützen.⁸⁸ *Das Verbot einer Demonstration wegen angekündigter Gegendemonstrationen kommt demnach regelmäßig nicht in Betracht.*⁸⁹ Eine Ausnahme kann höchstens dann gelten, wenn die erste Versammlung als Zweckveranlasser späterer Störungen zu qualifizieren ist.⁹⁰ Dies ist aber regelmäßig zu verneinen: Vorsätzliches Dazwischentreten Dritter schließt nämlich regelmäßig die Verantwortlich-

keit früher Handelnder aus. Daneben kann nur in dem ganz seltenen Ausnahmefall, wenn die Polizei der Gegendemonstration weder mit Verboten noch mit eigenen Mitteln Herr werden kann, die erste Versammlung als Nichtstörer in Anspruch genommen werden.⁹¹

III. Insbesondere: Sitzblockaden

Versammlungen sind nahezu notwendig mit Behinderungen Dritter verbunden. Wo eine Großversammlung stattfindet, kann nicht zugleich der Wochenmarkt abgehalten werden. Und wenn zu einer Demonstration auf einer öffentlichen Grünfläche aufgerufen wird, dann ist dort der Erholungswert zumindest erheblich eingeschränkt. Vielfach ist dies sogar das Ziel der Versammlung: Den Menschen soll das Anliegen der Versammlungen in einer Weise nahegebracht werden, daß sie es nicht einfach übersehen, übergehen oder ignorieren können. Daran können Kollisionen zwischen den Rechten der Beteiligten und der Betroffenen entstehen. Wer von der Arbeit nach Hause will, also seine Fortbewegungsfreiheit nutzt, ist daran gehindert, wenn die Straßenbahn im Stau stecken bleibt, weil irgendwo Tausende einen Zebrastreifen überqueren. Solche Kollisionen zwischen unterschiedlichen Rechten bedürfen der Lösung durch Abwägung. Ausgangspunkt muß hierbei der Umstand sein, daß die Versammlungsfreiheit, soll sie ihre Wirksamkeit nicht vollständig einbüßen, nicht irgendwo weit draußen in der Landschaft ausgeübt werden kann. Denn dann kann sie ihr Anliegen niemandem – im wörtlichsten Sinne – nahebringen. Dann allerdings sind Behinderungen Dritter unvermeidbar. Umgekehrt haben die Versammelten gemeinsam aber auch nicht mehr Rechte, als sie die einzelnen an ihrer Stelle hätten. Ebenso wenig, wie der einzelne Dritte nötigen darf, darf dies eine Versammlung tun. Die gebotene Abwägung hat demnach davon auszugehen, daß Behinderungen Dritter durch die Veranstaltung zwar unvermeidlich sind, andererseits den Versammelten aber auch nicht jedes Recht gegenüber Dritten zukommt. Die Abwägung muß demzufolge dahin gehen, der Versammlung die notwendigen Rechte einzuräumen, ihr aber umgekehrt nicht jedes Recht gegenüber Dritten zu verschaffen. Hier kön-

nen nur einige Grundlinien aufgezeigt werden.

Die Benutzung öffentlichen Raumes zu Versammlungszwecken ist jedenfalls zulässig, wo dieser öffentliche Raum auch zu Kommunikationszwecken gewidmet ist. Im *Straßenrecht* kommt hier dem „kommunikativen Gemeindegebrauch“ prägende Bedeutung zu.⁹² Ist eine öffentliche Fläche dagegen nicht für kommunikative Zwecke gewidmet, ist die Versammlung unzulässig. So ist etwa eine Versammlung auf dem Marktplatz zulässig, auf der Autobahn dagegen nicht. Wo die Gesetze vorsehen, daß der Gemeindegebrauch endet, wo mit Behinderungen Dritter zu rechnen ist (etwa: § 34 Abs. 3 RPLStrG), da besteht für Versammlungen ein Anspruch auf eine Sondernutzungserlaubnis bzw. jedenfalls auf fehlerfreie Ermessensentscheidung.⁹³ Entsprechendes gilt für das *Straßenverkehrsrecht*.⁹⁴ Hier geht es nicht um die Alternative Straßenverkehr oder Versammlung, sondern um die möglichst gleichzeitige Durchführung der Versammlung bei Aufrechterhaltung des Straßenverkehrs; bei Bedarf mit Umleitungen und Inkaufnahme von Verzögerungen.

83 BWVG, DöV 1990, 572. Allgemein zu den Voraussetzungen einer Schutzpflicht durch die Polizei Gusy, *Polizeirecht*, 1993, Rn. 309 ff.

84 BVerfGE 84, 203, 209 ff.

85 Versuche, hier politische Differenzierungen vorzunehmen, sind von der Rechtswissenschaft zu Recht abgelehnt worden; Lübbe-Wolff, NJW 1988, 1289; Breitbach/Rühl, NJW 1988, 8. Die Polizei darf eine Versammlung nicht wegen der in ihr vertretenen politischen Inhalte verbieten oder auflösen oder schutzlos lassen.

86 Eingehend Rühl, NVwZ 1988, 577.

87 S. etwa § 10 Abs. 1 Nr. 2 LSASOG; § 6 Abs. 1 Nr. 2 NWPolG.

88 BWVG, DöV 1990, 572.

89 OVG Bremen, DöV 1972, 101; VG Köln, NJW 1971, 210; VG Gelsenkirchen, NJW 1971, 213.

90 OVG Lüneburg, NVwZ 1988, 638, 639.

91 Grundlegend OVG Saarlouis, JZ 1970, 283. Zur engen Auslegung dieser Voraussetzungen auch BWVG, DVBl 1987, 155; DöV 1990, 346; Schmidt-fortzig, JuS 1970, 507; Pappermann, JZ 1970, 283; Schwabe, BayVBl 1980, 299 (zu BayVG, BayVBl 1979, 729).

92 Zum Gemeindegebrauch durch Versammlungen BVerwG, NJW 1993, 609; HessVG, NJW 1988, 2135. Ausführlich U. Bairl-Vaslin, *Das Verhältnis der Versammlungsfreiheit zum Straßenrecht und Straßenverkehrsrecht*, 1985.

93 BVerwG, NJW 1993, 609, 611; Schlink ebd.

94 Zum Verhältnis von Straßenverkehrs- und Versammlungsrecht BVerwG, NVwZ 1989, 872; BayVG, NJW 1984, 2116; Schwedtfeger, GS Martens, 1987, S. 445.

Als Testfall der Zuordnung von Grundrechtsschutz und Rechten Dritter haben sich seit den siebziger Jahren die *Sitzblockaden* erwiesen.⁹⁵ Für die Rechtsordnung geht es hier um die Zuordnung von Art. 8 GG einerseits und § 240 StGB andererseits. Die Beurteilung ihres Verhältnisses wird dadurch erschwert, daß hier verfassungsrechtlich kompensiert werden muß, was strafrechtlich hätte geleistet werden sollen. Nach § 240 StGB ist nämlich nicht jede Beeinträchtigung der Willensfreiheit Dritter – und damit auch nicht jede Beeinträchtigung durch Versammlungen – strafbar. Vielmehr gilt dies nur für solche Beeinträchtigungen, die „zu dem angestrebten Zweck als verwerflich“ anzusehen sind. Die Anwendung dieses Rechtswidrigkeitsbegriffs kann sich nicht in der negativen Feststellung erschöpfen, daß keine allgemeinen Rechtfertigungsgründe vorliegen. Vielmehr muß hier die Rechtswidrigkeit positiv begründet werden. Ein solcher, positiver Rechtswidrigkeitsbegriff ist aber bislang kaum erkennbar.⁹⁶ Nicht weiterführend ist hier insbesondere das Argument, die Abwägungsklausel des § 240 StGB gelte nur für Beeinträchtigungen der Willensfreiheit durch Drohungen, nicht hingegen für solche durch Gewalt. Denn angesichts der Expansion des strafrechtlichen Gewaltbegriffs, der auch „psychische Gewalt“ kennt, bleibt für ein eigenständiges Merkmal der Drohung kaum noch ein

besonderer Anwendungsbereich. Das BVerfG hat in dieser Situation versucht, auf die (*Fern-*)Ziele der Demonstranten abzustellen.⁹⁷ Sehr verkürzt gesprochen: Sind die Ziele danach billigenwert, so sollen sie eher in der Lage sein, die eingesetzten Mittel zu rechtfertigen, als es mißbilligenwerte Ziele wären. Diese materielle Auffassung ist durchaus zu Recht auf Kritik gestoßen. Sie speist sich daraus, daß mit der „Fernziel“-Rechtsprechung die Zulässigkeit von Demonstrationen von den in ihr geäußerten Ansichten abhängig gemacht würde. Wer die Ansichten der Demonstranten teilt, wird auch die Demonstration für zulässig halten; wer dies nicht tut, wird die Veranstaltung als Nötigung empfinden.⁹⁸ Der BGH ist dieser Auffassung – wenn auch aus anderen Gründen – nicht gefolgt.⁹⁹

Sinnvoller erscheint demgegenüber eine Abgrenzung nach formellen Kriterien. Ist eine Versammlung ausnahmsweise wegen Verstoßes gegen das VersG rechtswidrig, so indiziert dies die Rechtswidrigkeit der von ihr eingesetzten Mittel. Ist sie hingegen zulässig, so darf nicht nach den Zielen der Veranstaltung oder ihrer Teilnehmer differenziert werden. Denn deren Auswahl unterliegt ihrer eigenen, rechtlich geschützten Entscheidungsfreiheit (Art. 5, 8 GG). Vielmehr ist tatsächlich eine Abwägung zwischen Zwecken und Mitteln der Versammelten vorzunehmen. Dabei sind zu berücksichtigen:

(1) der *Zweck der Handelnden*: Die Unzulässigkeit des Ziels begründet die Unzulässigkeit des Mittels. Umgekehrt begründet aber die Zulässigkeit des Ziels noch nicht die Zulässigkeit jedes Mittels.

(2) die *Beeinträchtigung Dritter*, insbesondere deren Intensität: Je weniger intensiv deren Beeinträchtigung ist, desto eher ist die Versammlung zulässig. Ist niemand konkret betroffen – am blockierten Eingang kam niemand vorbei –; ist die Blockade umgehbar – nur der Vorder-, nicht der Hintereingang ist blockiert –; ist die Blockade nur von kurzer Dauer, ohne daß zwingende kollidierende Belange Dritter entgegenstehen;¹⁰⁰ oder gelingt es der Polizei, den Verkehr rechtzeitig ab- oder umzuleiten,¹⁰¹ so kann dies die Zulässigkeit der Blockade begründen.

(3) *Abwägung im Einzelfall*. Diese hat nicht schematisch vor sich zu gehen (Gewalt-Drohung), sondern die Intensität der Behinderung Betroffener und den zu seiner Vermeidung erforderlichen Eingriff in die Versammlungsfreiheit zu berücksichtigen. Dabei ist auf der Rechtsfolgeebene nicht schematisch, sondern unter Berücksichtigung des Übermaßverbotes auf dem Weg des schonendsten Ausgleichs vorzugehen.¹⁰²

95 Grundlegend BGHSt 23, 46.

96 Zur Diskussion in der Strafrechtswissenschaft: Bergmann, Jura 1985, 457; Callies, NStZ 1987, 209; Kühl, NJW 1985, 2379; ders., StV 1987, 122; s. a. Starck, JZ 1987, 145.

97 BVerfGE 73, 206, 257 ff.

98 Eingehend hierzu Ridder u. a. (Fn. 1), § 240 StGB Rn. 53 ff.

99 BGHSt 35, 270, 273: Prüfung der „Fernziele“ setzt Bejahung der Strafbarkeit bereits voraus. Nicht eindeutig dagegen BGH, NJW 1986, 1883. Ablehnend gegenüber der „Fernziel“-Rechtsprechung auch Schmitt Glaeser, BayVBl 1988, 454.

100 Die Blockade des Notarztwagens kann hier anders zu bewerten sein als diejenige des Ausflugsverkehrs.

101 Dazu BGH, NJW 1991, 848.

102 Vorsichtig in die hier skizzierten Richtungen gehen wohl auch die Entscheidungen des OLG Stuttgart, NJW 1992, 2713; 2714; 2716. Zu neueren Ansätzen etwa Fritz, FS Simon, 1987, S. 403; Wohlers, NJW 1992, 1432.