

Münchner Juristische Beiträge · Band 41

Jörg Andreas Hader

**Extremistische Demonstrationen
als Herausforderung
des Versammlungsrechts**



**Herbert Utz Verlag · Wissenschaft
München**

Münchner Juristische Beiträge

Herausgeber der Reihe:
Dr. jur. Thomas Küffner

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte
bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Zugleich: Dissertation, München, Univ., 2003

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch
begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung,
des Nachdrucks, der Entnahme von Abbildungen, der
Wiedergabe auf photomechanischem oder ähnlichem
Wege und der Speicherung in Datenverarbeitungsan-
lagen bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwendung,
vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH 2003

ISBN 3-8316-0279-4

Printed in Germany

Herbert Utz Verlag GmbH, München
Tel.: 089/277791-00 - Fax: 089/277791-01

Inhaltsübersicht

Einleitung	1
Erster Teil: Vorfragen	9
Zweiter Teil: Problematik extremistischer Demonstrationen aus der Perspektive des Verfassungsrechts	18
A) Reichweite der Demonstrationsfreiheit	18
B) Aufschlüsselung der Koinzidenz von Versammlungsfreiheit und Meinungsfreiheit in der Situation der Demonstration	30
C) Problematik der unterschiedlichen Schrankenvorbehalte von Versammlungsfreiheit und Meinungsfreiheit	42
D) Geschriebene und ungeschriebene verfassungsimmanente Schranken	48
E) Wirkung geschriebener und ungeschriebener verfassungsimmanenter Schranken	101
Dritter Teil: Problematik extremistischer Demonstrationen aus der Perspektive des Versammlungsgesetzes	120
A) Vereinbarkeit des § 15 VersG mit den Schrankenvorbehalten der Versammlungsfreiheit und der Meinungsfreiheit	120
B) Tatbestandsseite des § 15 VersG	124
C) Rechtsfolgenseite des § 15 VersG	139
D) Problematik der Störerauswahl	169
Zusammenfassung	176
A) Bündelung der Ergebnisse in Thesen	176
B) Nachweis der Praktikabilität der Ergebnisse anhand eines Fallbeispiels	181

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Einleitung 1

Erster Teil: Vorfragen 9

- A) Begriff der Versammlung und der Begriff der Demonstration 9
 - I. Begriff der Versammlung 9
 - II. Begriff der Demonstration 11
- B) Die Grundrechtsqualität der Demonstrationsfreiheit 11
- C) Begriff des Extremismus 14
- D) Rechtsfolgensystem des § 15 VersG: Verbot, Auflösung, Auflage 14
 - I. Verbot 15
 - II. Auflösung 15
 - III. Auflage 16

Zweiter Teil: Problematik extremistischer Demonstrationen aus der Perspektive des Verfassungsrechts 18

- A) Reichweite der Demonstrationsfreiheit 18
 - I. Der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit Art. 8 I GG 19
 - 1. Gestaltungsfreiheit hinsichtlich Form und Inhalt 21
 - 2. Gestaltungsfreiheit hinsichtlich der Ortswahl sowie Zeitpunkt und Dauer 21
 - a) Ortswahl 22
 - aa) Öffentliche Versammlungsorte 22
 - bb) Private Versammlungsorte 23

D)

cc) Aufeinanderprallen von Demonstration und Gegendemonstration	25
dd) Einschränkungen durch Bannmeilen	25
b) Gestaltungsfreiheit in zeitlicher Hinsicht	27
II. Der Schutzbereich der Meinungsfreiheit Art. 5 I 1 GG	27
1. Begriff der Meinung im Schutzbereich der Meinungsfreiheit	27
2. Begriff der Tatsachenbehauptung im Schutzbereich der Meinungsfreiheit	28
3. Schutzbereich der Meinungsfreiheit hinsichtlich der Modalitäten der Meinungsäußerung	29
 B) Aufschlüsselung der Koinzidenz von Versammlungsfreiheit und Meinungsfreiheit in der Situation der Demonstration	 30
I. Ablehnung der Ansätze der Verdrängung	32
1. Ablehnung des Ansatzes der Verdrängung der Meinungsfreiheit durch die Versammlungsfreiheit	32
2. Ablehnung des Ansatzes der Verdrängung der Versammlungsfreiheit durch die Meinungsfreiheit	33
II. Das Nebeneinander von Meinungsfreiheit und Versammlungsfreiheit	35
1. Begriff der Idealkonkurrenz	35
2. Lösung der Konkurrenz von Versammlungsfreiheit und Meinungsfreiheit und die Bestimmung des einschlägigen Grundrechts	37
a) Lösung der Konkurrenzproblematik	37
b) Bestimmung des betroffenen Grundrechts	39
c) Nachweis der Praktikabilität des gewonnenen Ergebnisses anhand von Fallbeispielen	40
 C) Problematik der unterschiedlichen Schrankenvorbehalte von Versammlungsfreiheit und Meinungsfreiheit	 42
I. Bedeutung der unterschiedlichen Schrankenvorbehalte	43
II. Lösung der Konkurrenzproblematik unter dem Aspekt der Schrankendivergenz	45

D)	Geschriebene und ungeschriebene verfassungsimmanente Schranken	48
I.	Geschriebene verfassungsimmanente Schranken	49
1.	Schranke der Friedlichkeit und der Waffenlosigkeit des Art. 8 I GG	49
a)	Begriff der Friedlichkeit	49
b)	Begriff der Waffenlosigkeit	50
c)	Unfriedlichkeit oder Bewaffnung einzelner Versammlungsteilnehmer	50
d)	Praktische Bedeutung der Schranke des Art. 8 I GG	55
2.	Schranke der Grundrechtverwirkung des Art. 18 GG	56
a)	Historischer Hintergrund	56
b)	Begriff der freiheitlich demokratischen Grundordnung als Tatbestand des Art. 18 GG	57
c)	Folgen des Verwirkungsausspruchs	59
d)	Praktische Bedeutung der Schranke des Art. 18 GG	59
3.	Schranke des Vereinigungsverbots des Art. 9 II GG	61
a)	Tatbestand des Art. 9 II GG	62
aa)	Vereinigungszwecke oder -tätigkeiten, die Strafgesetzen zuwiderlaufen	62
bb)	Vereinigungszwecke oder -tätigkeiten, die gegen die verfassungsmäßige Ordnung gerichtet sind	63
cc)	Vereinigungszwecke oder -tätigkeiten, die sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten	64
b)	Praktische Bedeutung der Schranke des Art. 9 II GG	65
4.	Schranke der Parteienverbots des Art. 21 II GG	67
a)	Verhältnis des Art. 21 II GG zu Art. 9 II GG	67
b)	Freiheitlich demokratische Grundordnung als Tatbestand des Art. 21 II GG	68
c)	Gefährdung des Bestands der Bundesrepublik Deutschland	69
d)	Folgen des Parteienverbots	69
e)	Praktische Bedeutung der Schranke des Art. 21 II GG	69
5.	Die Schranke des Art. 17a GG	70

II.	Ungeschriebene verfassungsimmanente Schranken	72	A)
1.	Existenz ungeschriebenen Verfassungsrechts	72	
2.	Methode der Schrankengewinnung bei schrankenlos gewährten Grundrechten	74	B)
3.	Die freiheitlich demokratische Grundordnung	77	
a)	Die freiheitlich demokratischen Grundordnung im Bereich vorbehaltlos gewährter Grundrechte	77	
b)	Die freiheitlich demokratische Grundordnung als Gesamtverfassungsvorbehalt	79	
aa)	Auffassung der Rechtsprechung	79	
(a)	Ansatz des BVerfG	80	
(b)	Ansatz des OLG Münster	88	
bb)	Entwicklung eines eigenen Ansatzes	91	C)
4.	Die Sicherung des inneren Friedens	98	
E)	Wirkung geschriebener und ungeschriebener verfassungsimmanenter Schranken	101	
I.	Wirkung der geschriebenen verfassungsimmanenten Schranken	104	
1.	Schranke der Friedlichkeit des Art. 8 I GG	104	
2.	Geschriebene Exponenten der Schranke der freiheitlich demokratischen Grundordnung	105	
a)	Schranke der Verwirkung des Art. 18 GG	105	
b)	Schranke des Vereinigungsverbots des Art. 9 II GG	108	
c)	Schranke des Parteienverbots des Art. 21 II GG	110	
3.	Schranke des Art. 17a GG	112	
4.	Zusammenschau der Wirkung geschriebener verfassungsimmanenter Schranken	113	
II.	Wirkung der ungeschriebenen verfassungsimmanenten Schranke der freiheitlich demokratischen Grundordnung	115	
III.	Verfassungsimmanente Schranken und die Problematik der Intensität des Agierens gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung	118	

**Dritter Teil: Problematik extremistischer Demonstrationen aus der Perspektive des
Versammlungsgesetzes**

A)	Vereinbarkeit des § 15 VersG mit den Schrankenvorbehalten der Versammlungs- und der Meinungsfreiheit	120
B)	Tatbestandsseite des § 15 VersG	124
I.	Begriffe der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung	125
1.	Die öffentlichen Sicherheit	126
a)	Objektive Rechtsordnung	126
b)	Subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen	128
c)	Schutz des Staates und seiner Einrichtungen	129
2.	Die öffentlichen Ordnung	131
II.	Problematik der Unmittelbarkeit der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung	137
C)	Rechtsfolgenseite des § 15 VersG	139
I.	Rechtsfolgen bei Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und der öffentlichen Ordnung	140
II.	Problematik um die <i>lex specialis</i> - Stellung der Länderfeiertagsgesetze	142
III.	Rechtsfolgenproblematik unter Berücksichtigung des Entschließungs- und Auswahlermessens	144
1.	Geeignetheit	145
2.	Erforderlichkeit	147
3.	Verhältnismäßigkeit	147
a)	Die maßgeblichen Abwägungsprinzipien	148
b)	Abstrakte Höherwertigkeit der öffentlichen Sicherheit gegenüber der öffentlichen Ordnung	150
c)	Kollidierende Rechtsgüter	150
aa)	Ermittlung des widerstreitenden Grundrechts	150
bb)	Orientierungspunkte für den im Rahmen des § 15 VersG vornehmenden Abwägungsprozesses	151
(a)	Kollision der Demonstrationsfreiheit mit dem Schutzgut der öffentlichen Sicherheit	151

		a.A.
		a.a.O.
		a.E.
		a.F.
		AGVersG
		ÄndG
		AöR
		Art.
		ASOG Bf
		Aufl.
		Ausländer
		Az
		BayLWG
		BayLStV
		BayObL
		BayPAG
		BayVBl.
		BayVGH
		Bd.
		BGB
		BGBI.
		BGH
		BGHSt
		BGHZ
		BK
		BbgPolC
		BremPo
		Bt-Dr.
		BVerfG
		BVerfG
		BVerfG
		BVerwG
		BVerwG
		bzw.
		ders.
		d.h.
		DÖV
		DRiZ
		DVBl
		EG
		EuGH
		f.
	(aa) Der Abwägungsprozess bei der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch Störungen aus dem Bereich der Meinungsfreiheit	15
	(bb) Der Abwägungsprozess bei der Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch Störungen aus dem Bereich der Versammlungsfreiheit	15
	(b) Kollision der Demonstrationsfreiheit mit dem Schutzgut der öffentlichen Ordnung	15
	(aa) Der Abwägungsprozess bei der Gefährdung der öffentlichen Ordnung durch Störungen aus dem Bereich der Meinungsfreiheit	15
	(1) Problematik um die Symbolhaftigkeit bestimmter Orte oder Daten	15
	(2) Eigentliche Abwägungsprozess	16
	(bb) Der Abwägungsprozess bei der Gefährdung der öffentlichen Ordnung durch Störungen aus dem Bereich der Versammlungsfreiheit	16
D)	Problematik der Störerauswahl	16
I.	Grundsätze der Störerauswahl	16
II.	Figur des Zweckveranlassers	17
III.	Polizeilicher Notstand	17
	1. Echter polizeilicher Notstand	17
	2. Unechter polizeilicher Notstand	17
		bzw.
		ders.
		d.h.
Zusammenfassung		17
A)	Bündelung der Ergebnisse in Thesen	17
B)	Nachweis der Praktikabilität der Ergebnisse anhand eines Fallbeispiels	18

Einleitung

Bereits 1876 stufte der amerikanische *Supreme Court* die Versammlungsfreiheit als ein Wesensmerkmal für den demokratisch konstituierten Staat ein¹. Das *BVerfG* bekam hingegen erst im Rahmen des sogenannten Brokdorf - Beschlusses² vom 14.05.1985 Gelegenheit, sich eingehend mit diesem Grundrecht zu befassen. Den Anlass boten mehrere Verfassungsbeschwerden, die von Atomkraftgegnern im Zusammenhang mit Demonstrationen beim Bau eines Kernkraftwerkes in der Nähe Brokdorfs erhoben wurden. In den Urteilsgründen führte das Gericht folgendes aus:

Die Versammlungsfreiheit und die mit ihr verbundene Demonstrationsfreiheit sind demokratische Bürgerrechte zur aktiven Teilnahme am politischen Prozess und unentbehrliche Funktionselemente eines demokratischen Gemeinwesens. Sie haben für die freiheitlich demokratische Grundordnung schlechthin konstituierende Wirkung, da sie den Kampf der Meinungen als Lebelement der Staatsform der Demokratie ermöglichen³. Die grundsätzliche Bedeutung der Versammlungsfreiheit wird insbesondere bei der Berücksichtigung der Eigenart des Willensbildungsprozesses im demokratischen Gemeinwesen erkennbar. Denn dieser Willensbildungsprozess folgt dem Prinzip von „*trial and error*“ und gewährleistet nur in einer ständigen geistigen Auseinandersetzung, gegenseitiger Kontrolle und Kritik die (relativ) richtige Linie als Resultat und Ausgleich zwischen den im Staat wirkenden Kräften⁴. Gerade in der repräsentativ parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes verkörpert die Versammlungsfreiheit ein Stück ursprünglich - ungebändigter unmittelbarer Demokratie. Am Prozess der politischen Willensbildung sind die Bürger prinzipiell in unterschiedlichem Maße beteiligt. Große Verbände, finanzstarke Geldgeber oder Massenmedien können beträchtlichen Einfluss ausüben, während sich der einfache Staatsbürger eher als ohnmächtig erlebt. In einer Gesellschaft, in welcher der direkte Zugang zu den Medien und die Chance, sich durch sie zu äußern, auf wenige beschränkt ist, verbleibt dem Einzelnen neben seiner organisierten Mitwirkung in Parteien und Verbänden im allgemeinen nur die kollektive

¹ Zitiert nach *Frowein*, NJW 1985, 2376, Fn. 1.: „The very idea of a government, republican in form, implies a right on the part of its citizens to meet peaceably for consultation in respect to public affairs and to petition for a redress of grievances“.

² *BVerfG*, NJW 1985, 2395 ff.

³ So auch schon: *BVerfGE*, 7, 198, (208); 12, 113, (125); 20, 56, (97); 42, 163, (164).

⁴ *BVerfGE*, 69, 315, (346); Kritisch: *Höfling*, *Der Staat*, 33, 493; *Kloepfer*, *HStR* IV, § 143, Rn. 10.

Einflussnahme durch die Inanspruchnahme der Versammlungsfreiheit für Demonstrationen. Die ungehinderte Ausübung dieses Freiheitsrechts wirkt nicht nur dem Bewusstsein politischer Ohnmacht und gefährlichen Tendenzen zur Staatsverdrossenheit entgegen. Demonstrativer Protest kann insbesondere dann notwendig werden, wenn die Repräsentativorgane mögliche Missstände und Fehlentwicklungen nicht oder nicht rechtzeitig erkennen oder aus Rücksichtnahme auf andere Interessen hinnehmen⁵. Die Versammlungsfreiheit gestattet die öffentliche Äußerung von Unzufriedenheit, Unmut und Kritik und hat so auch eine systemstabilisierende Wirkung, da sie insoweit als politisches Frühwarnsystem fungiert, das Störpotentiale anzeigt, Integrationsdefizite sichtbar und damit auch Kurskorrekturen der offiziellen Politik möglich macht⁶.

Die Ausführlichkeit⁷ und die belehrende, fast erzieherische Eindringlichkeit, die das BVerfG im Brokdorf - Beschluss darauf verwendete, die Bedeutung der Versammlungsfreiheit für den demokratischen Staat hervorzuheben, wurde in der Literatur - trotz grundsätzlicher Übereinstimmung in der Sache - mit idealisierender Realitätsferne beschrieben⁸. Umso befremdlicher müssen diese Aussagen heute vor dem Hintergrund des Wandels des versammlungsrechtlichen Alltags wirken. Denn Demonstrationen zu politischen Themen als Ausdruck des Bürgerprotestes, wie sie dem Brokdorf - Beschluss zugrunde lagen, finden kaum noch statt. In den Vordergrund - zumindest in den der öffentlichen Wahrnehmung - sind Versammlungen und Aufmärsche extremistischer (zumeist rechtsextremistischer) Parteien oder Gruppierungen getreten⁹. Dies führt insgesamt zu einer geradezu paradoxen Situation. Denn mit extremistischen Demonstranten berufen sich gerade diejenigen, die die durch das Grundgesetz vorgegebene verfassungsmäßige Ordnung bekämpfen oder zumindest abändern wollen, auf die durch sie gewährleisteten Rechte. Gerade die Feinde der Verfassung reklamieren die durch sie gewährten Freiheiten für ihre verfassungsfeindlichen Ziele. Damit stellt sich zwangsläufig die Frage nach dem Ausmaß an Toleranz, das die Verfassung eines Staates, der sich gegenüber extremistischen Zielen als wehrhaft versteht, Extremisten zu gewähren bereit ist.

⁵ So auch schon: BVerfGE, 28, 191 (202).

⁶ Bezug nehmend auf: *Blanke/Sterzel*, Vorgänge, S. 72 ff.

⁷ *Hoffmann-Riem*, in: Festschrift für Simon, 1987, S. 379, bezeichnet den Brokdorf - Beschluss gar als "Magna Charta" der Versammlungsfreiheit.

⁸ *Brohm*, JZ 1989, 324; *Götz*, DVBl 85, 1347; *Schneider*, DÖV 1985, 1352.

⁹ *Köhlerl Dürig - Friedl*, Demonstrations- und Versammlungsrecht, Vorwort; *Tölle*, NVwZ 2001, 153.