

# Thomas Blanke / Dieter Sterzel

## Demonstrationsfreiheit – Geschichte und demokratische Funktion\*

»Die Vorstellung, für die Wahrung der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gebe es exklusiv zuständige »öffentliche Organe«, ist ebenso weit verbreitet wie verfassungswidrig« (R. Wiethölter)<sup>\*,\*</sup>

### I. Zur Aktualität der Fragestellung

Die Freiheit, in aller Öffentlichkeit für oder gegen etwas zu demonstrieren, ist, bezogen auf die Integrationsmechanismen politischer Herrschaft, eine ambivalente Verfassungsgarantie. Demonstrationen fallen aus dem Rahmen des parteimäßig aggregierten und parlamentarisch kanalisiert Opponierens und manifestieren den regellosen plebiszitären »Druck der Straße« auf das repräsentative System. Die Demonstrationsfreiheit fungiert aber zugleich als notwendige Bedingung eines politischen Frühwarnsystems, das – in der Sprache der Systemtheorie – Störpotentiale anzeigt, Integrationsdefizite sichtbar und damit auch Kurskorrekturen der offiziellen Politik möglich macht, zumindest aber den Unzufriedenen gestattet, Unmut und Kritik öffentlich zu artikulieren und abzuarbeiten. Trotz solcher möglicherweise systemstabilisierender Leistungen bleibt die Demonstrationsfreiheit ein Stachel im Parlamentarismus: Der Schritt von der individuellen, den Instanzenweg einhaltenden Kritik zur demonstrativen kollektiven Aktion, von der institutionell vermittelten und staatlich kontrollierten Opposition zum unmittelbaren öffentlichen Protest macht den politischen Gewalten den Alleinvertretungsanspruch zur Wahrnehmung der gemeinsamen Geschäfte der Gesellschaft streitig, widerspricht ihrer »Geschäftsführung« punktuell oder systematisch. Entsprechend prekär sind daher immer auch die staatlichen Reaktionen auf demonstrativ propagierte Forderungen. Konzessionen an Demonstranten laufen Gefahr, vom Publikum der nichtdemonstrierenden Staatsbürger als das Eingeständnis politischer Versäumnisse, als Prämie auf den außerparlamentarischen Weg der Interessenverfolgung oder als Ausdruck mangelnder »Wehrhaftigkeit« der staatlichen Ordnung interpretiert zu werden. Repressive Maßnahmen hingegen sind unter Umständen geeignet, unerwünschte Solidarisierungseffekte zu erzeugen und einen Mangel an Gelassenheit zur Schau zu stellen, der die Frage nahelegt, ob nicht das Anliegen der Demonstranten am Ende doch berechtigt ist.

Das Spannungsverhältnis zwischen den durch die Meinungs-, Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit in Art. 5 und 8 GG verbürgten plebiszitären Formen politischer Willensbildung und der auf Parteien und periodische Wahlen konzentrierten und mediatisierten Willensbildung erfährt typischerweise dann eine krisenhafte Zuspitzung, wenn gesellschaftliche Konfliktlagen

\* Dieser und der nachfolgende Artikel von Günter Frankenberg sind von den Autoren gemeinsam konzipiert und diskutiert worden.

\*\* Zur politischen Funktion des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, in: KJ H. 2/1970 S. 136.

a) weder administrativ reguliert werden können noch für den Gesetzgeber ein Thema sind, weil sie die parteipolitische Kompromißbasis überschreiten, und wenn sie

b) von relevanten oppositionellen Gruppen aufgegriffen oder zum Kristallisationskern einer sozialen Bewegung werden.

Demonstrationen und parteipolitisch-parlamentarische Willensbildung stehen zwar nicht in einer mechanischen Korrespondenzbeziehung. Gleichwohl verweist die wachsende Bereitschaft zu demonstrieren auf eine abnehmende Bereitschaft, die Entscheidungen (oder non-decisions) der gewählten politischen Organe als Ergebnis angemessener und kompetender Interessenrepräsentation hinzunehmen. Das bedeutet, die der parlamentarischen Demokratie zugrundeliegende Fiktion zerbricht, ihre Legitimität wird fragwürdig, wenn sich die repräsentativen Instanzen als unfähig erweisen, gravierende Probleme der gesellschaftlichen Reproduktion zu lösen, und wenn Opposition, die diesen Namen verdient, weil sie solche Unfähigkeit thematisiert, nunmehr außerhalb des politischen Institutionssystems stattfindet.

Überträgt man diese Überlegungen auf die aktuelle Situation in der Bundesrepublik, so läßt sich an der Häufigkeit und Intensität politischer Demonstrationen in den letzten Jahren nicht nur ein erneuter Bedeutungszuwachs der Demonstrationsfreiheit, sondern auch eine tendenzielle Aufspaltung der politischen und Rechtskultur ablesen: Die stets prekäre Verbindung von parlamentarischem Repräsentationsprinzip und Wahlrecht einerseits, von Elementen basisdemokratischer Interessenartikulation andererseits droht auseinanderzufallen. Den offiziellen Repräsentanten der Gesellschaft und der Arroganz staatlicher Macht stehen fundamentaloppositionelle Bewegungen gegenüber, die sich zunehmend weniger von den Insignien staatlicher Herrschaft (Gewaltmonopol, Geld und Recht) beeindrucken und einschüchtern lassen und als politische »Aktivbürger neuen Typs« jenes Element direkter Volkssouveränität, welches die Demonstrationsfreiheit verbürgt, praktisch wahrnehmen.

Seit Mitte der 70er Jahre treten wieder verstärkt Protestbewegungen auf. Deren Träger stammen im Gegensatz zur Studentenbewegung aus unterschiedlichen sozialen Milieus. Ihre Anschauungen sind durchaus heterogen, jedenfalls nirgendwo kanonisiert. Sie sehen sich in ihren Aktionsformen konfrontiert mit einem organisatorisch, technologisch und rechtlich aufgerüsteten staatlichen Einsatzzpotential, dem im Zuge der Terrorismusbekämpfung in der zweiten Hälfte der siebziger Jahre tiefgreifende weitere Überwachungs-, Kontroll- und Eingriffsbefugnisse zugewachsen sind. Inwieweit die in jüngster Zeit zu beobachtende Tendenz einer eher lockeren organisatorischen Bündelung eines Teils dieser neuen sozialen Bewegungen im Rahmen politischer Parteien wie der »Grünen« und der »Alternativen Liste« infolge der dadurch bewirkten Orientierung – zumindest auch – auf die Ebene parlamentarischer Auseinandersetzungen zu einer Veränderung des Charakters dieser Bewegungen als autonomer, nicht in das System der politischen Institutionen eingebundener und darum konsequent kompromißloser Basisopposition führen wird, bleibt abzuwarten.

Gegenwärtig hat es den Anschein, als ob dieser in der Geschichte des Parlamentarismus häufig konstatierte Integrationseffekt sich noch kaum geltend gemacht hat: Der tief verwurzelte Skeptizismus gegenüber abgehobener politischer Arbeit in den zentralen Instanzen des staatlichen Herrschaftsgefüges hat bislang verhindert, daß die »alternativen« Parteien eine gegenüber ihrer Wählerbasis relevante verselbständigte Organisationsmacht hätten aufbauen können, und der weitgehende Boykott ihrer Parlamentsarbeit durch die etablierten Parteien hat auf seine Weise dazu beigetragen, daß sie gar nicht erst Gefahr laufen konnten, in den Verdacht der

Korrumpierung durch Partizipation an der Macht zu geraten.' Sie sind der »verlängerte Arm« eines sozialen Milieus, auf das sie als Parteien rückwirkend in keiner Weise prägenden Einfluß besitzen. Im Kontext der vielfältigen politischen Protestaktionen im außerparlamentarischen Raum sind diese neuen Parteien als Akteure nur selten in Erscheinung getreten, in diesem Terrain ist die Domäne der mannigfachen Basisinitiativen unangetastet. Deren Aktionsformen haben sich gegenüber der Periode der Studentenbewegung, die erstmals in der Geschichte der Bundesrepublik eine ganze Palette unterschiedlicher Artikulationsformen öffentlichen Protests entwickelt hatte, abermals gewandelt und differenziert. Aus der Fülle der aktuellen Erscheinungsformen kollektiver öffentlich-politischer Protestaktionen, die das klassische Verständnis des Verfassungsbegriffs der Versammlungsfreiheit, aber auch der moderneren Kategorie der Demonstrationsfreiheit im Sinne eines öffentlichen Umzugs mit abschließender Kundgebung als hoffnungslos antiquiert erscheinen lassen, seien abschließend die bedeutsamsten aufgeführt und kurz die spezifischen Problemzonen angesprochen, die sie für die Reaktionsweisen des politischen Systems aufwerfen:

– Die *Großdemonstration* nach dem Muster des Protestes gegen die Errichtung des Kernkraftwerkes in Brokdorf in den Jahren 1976/77 und im Frühjahr 1981, letztere mit geschätzten 100 000 Teilnehmern eine der größten Demonstrationen in der Geschichte der Bundesrepublik: Diese Aktion erfolgt außerhalb großer Städte, folglich treten Belästigungen Dritter, wie insbesondere erhebliche Verkehrsbehinderungen, kaum auf. Die Organisation ist dezentral, eine ganze Reihe von Initiativen rufen zu der Veranstaltung auf und übernehmen auf lokaler Ebene Vorbereitung und Planung mit der Konsequenz, daß kein einheitliches Subjekt – weder eine Organisation noch ein Individuum – als Träger der politischen Verantwortung wie der rechtlichen Verantwortlichkeit (und gegebenenfalls: Haftung) auszumachen ist: eine Massenveranstaltung, die sich der identifizierenden Zurechnung weitgehend entzieht. Ziel dieser Aktionen ist die Sicherung der ökologischen Basis menschlichen Gattungslebens überhaupt, welche aus der Sicht der Demonstranten zwingend die Verhinderung des weiteren Ausbaus der Nukleartechnologie auch für Energiezwecke voraussetzt und damit direkt in die Effektivität von Akkumulationsstrategien auf diesem Sektor intervenieren muß – eine prinzipiell nicht kompromißfähige Option. Die staatlichen Reaktionen – Totalverbot von Demonstrationen in der gesamten Region für mehrere Tage, größter Polizeieinsatz seit Bestehen der Bundesrepublik mit Bundesgrenzschutzunterstützung – nehmen diese fundamentale Herausforderung auf und inszenieren den Versuch einer totalen Gegensymbolisierung: Die quasi militärische Verteidigung des Bauzauns auf der grünen Wiese dokumentiert die ebenso kompromißlose Entschlossenheit zur Vollstreckung der politisch-ökonomischen Wachstumsimperative der Atomindustrie.

– Die *Platzbesetzung* wie in Wyhl, den Anti-Atomdörfern in Grohnde und Brokdorf oder dem Hüttendorf auf dem Gelände der geplanten Startbahn-West des Frankfurter Flughafens: Die Demonstration versterigt sich, transformiert sich in die Präsentation einer Lebensform, wird zum Zentrum einer Gegen-Lebenswelt auf eben jenem Territorium, welches im Zuge des technologischen Fortschritts seiner Naturbasis entkleidet, zerstört werden soll. In dem zeitlichen Zwischenraum zwischen Planung und Realisierung solcher Großprojekte nistet sich gleichsam das lebende Protespotential ein, lebt und belebt den Widerstand. Angesichts der Passivität dieser Protestform, der Entfaltung einer eigenständigen Kultur, der Identifizierbarkeit der Akteure ist die Legitimationsschwelle für gewaltsame

1 Vgl. hierzu den Beitrag von A. Adamietz, in diesem Heft S. 384.

staatliche Interventionen jedenfalls solange sehr hoch, wie nicht unmittelbar nach der Räumung mit den Bauarbeiten begonnen werden kann.

– Die *Hausbesetzung*, ebenso wie die Platzbesetzung eine Form des »zivilen Ungehorsams«, ist deren urbane Variante im Bereich der materiellen Reproduktionsbedingungen. Ziel dieser Aktionen ist ebenso die Skandalisierung der gezielten Verwahrlosung leerstehender Häuser trotz knappen Angebots an Wohnraum wie die Eroberung von Freiräumen für selbstorganisierte Lebensbedingungen, die der ökonomischen Ausnutzung und sozialen Kontrolle im Rahmen des Eigentümer-Besitzerverhältnisses entzogen sind. Anders als bei Besetzungen, mit denen die Forderung nach Umwandlung der Gebäude in Jugend-, Kultur- und Stadtteilzentren (wie insbesondere in Zürich und Freiburg) artikuliert wird, steht hier das auf Dauer gestellte Element des Protests neben dem Moment der unmittelbaren Aneignung zum Zweck der Selbstentfaltung und tritt tendenziell gegenüber diesem zurück. Mangels direkter Betroffenheit staatlicher Angelegenheiten (mit Ausnahme des Verlusts an Kontrollichte und der Desymbolisierung des sozialen Basisrechts des Privateigentums) schwanken die staatlichen Reaktionen zwischen Strategien der Legalisierung (Dulden, Vermitteln von Nutzerverträgen etc.) und strafrechtlicher Kriminalisierung (polizeiliche Räumung, Verhaftung, Strafverfahren), letztere meist gefolgt von der unmittelbar anschließenden, definitiven Zerstörung der Häuser.

– Die *Gegendemonstration*, insbesondere gegen Veranstaltungen von neonazistischen Organisationen (aber auch gegen die staatlichen Inszenierungen militärischer Schauspiele, also gegen hoheitliche Huldigungs- und Akklamationsrituale wie die Rekrutenvereidigungen im Jahr 1980). Ziel dieser Aktionen ist die direkte politische Auseinandersetzung in der Öffentlichkeit in der Absicht, die gegnerischen Veranstaltungen zu stören, ihnen die Möglichkeit zur Einwirkung auf das Publikum wenn nicht zu beschneiden, so doch zumindest durch Betroffenheit und Kritik zu erschweren. Für die staatlichen Institutionen resultiert aus dieser Demonstrationskonkurrenz (wo sie nicht selbst wie bei den Bundeswehrgelöbnissen Partei sind) das Dilemma, die Garantie der Versammlungsfreiheit durchsetzen zu wollen (und zu sollen), ohne doch mit den Inhalten der geschützten Veranstaltung identifiziert zu werden. Das sich häufig bietende Schauspiel einer mit massivem Polizeiaufgebot »verteidigten« neonazistischen Kundgebung und tatkräftiger Auseinandersetzungen mit Gegendemonstranten ist makaber, aber *rechlich* unvermeidlich, solange faschistische und faschistoide Bewußtseinsstrukturen nicht politisch abgetragen sind. Die seit einiger Zeit insbesondere in Frankfurt praktizierte Strategie des Verbots beider Versammlungen bzw. Demonstrationen suspendiert kurzerhand die Verfassungsgarantie und tabuisiert die öffentliche Darstellung und Austragung fundamentaler politischer Gegensätze ohne Rücksicht auf ihre Inhalte und Träger, so daß nun erst recht der Skandal zu vermeiden war, daß es zu dem ersten Verbot einer von Organisationen des DGB mitgetragenen Veranstaltung in der Geschichte der Bundesrepublik gekommen war.

Eine aktuelle Studie zu Inhalt und Grenzen der Demonstrationsfreiheit wird nicht umhin können, zur demokratischen Legitimation der skizzierten Protestaktionen ebenso wie zur rechtlichen Beurteilung der staatlichen Gegenmaßnahmen im Kontext der Verfassung Stellung zu beziehen. Die auf der rechten Seite des politischen Spektrums gängige Auffassung, den meisten Demonstranten »gehe es nur um gewalttätige Auseinandersetzungen mit der Polizei, die Vernichtung fremder Sachwerte und letztendlich um die Zerstörung der freiheitlichen Rechtsordnung in der Bundesrepublik«<sup>1</sup>, geht ebenso fehl wie die konsequente Gegenposition, nach

<sup>1</sup> So äußerte sich in bezug auf Hausbesetzer der rechtspoliische Sprecher der CSU-Landesgruppe im



der allein die politische Legitimität des demonstrativ vertretenen Anliegens als Maßstab für die Zulässigkeit der Wahl der Auseinandersetzungsformen (und wonach bei obersten Zielen eben jedes Mittel *Recht* wäre) dienen könne. Die vereinseitigende Auflösung des Spannungsverhältnisses von parlamentarischer Legalität und Elementen direkter Volkssouveränität, sei es im Sinne einer Radikalisierung der »friedensstiftenden« Funktion der Legalität zur Friedhofsruhe, sei es im Sinne einer Radikalisierung politischer Legitimität zur privaten Willkür, entläßt die Gewalt als Lösungsmechanismus sozialer Konflikte aus ihren konstitutionellen Fesseln. Wie die Gewichte der Gewalt zwischen Staat und demonstrierender Öffentlichkeit geschichtlich verteilt waren und ihre rechtlichen Schranken gezogen wurden, soll im folgenden dargestellt werden.

## II. Zur Geschichte der Demonstrationsfreiheit in Deutschland

### 1. Die Entwicklung bis zum Straffreiheitsgesetz v. 20. 5. 1970

Die Demonstrationsfreiheit – ein Begriff, der sich bezeichnenderweise erst seit Mitte der 60er Jahre auch als juristischer Terminus durchgesetzt hat – ist rechtlich ein spezieller Fall der Versammlungsfreiheit. Nach Artikel 8 Abs. 1 des GG haben »alle Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.«<sup>3</sup> Allerdings kann nach Abs. 2 dieses Recht »für Versammlungen unter freiem Himmel . . . durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.« Diese Formulierung stellt ein typisches Kompromißprodukt der deutschen Verfassungsgeschichte dar, welche in ihren idealeren Entwürfen die Versammlungsfreiheit stets explizit von jedem Gesetzesvorbehalt ausgenommen hatte (so § 161 der Paulskirchen-Verfassung von 1849<sup>4</sup>, der »Aufruf des Rates der Volksbeauftragten« vom 12. 11. 1918 und noch Art. 8 des Verfassungsentwurfs von Herrenchiemsee).

In der Praxis von Polizei und Justiz war jedoch – abgesehen von der kurzen Periode der Weimarer Republik – die Geltung dieser Grundrechtsverbürgung, wenn nicht wie im Nationalsozialismus ganz aufgehoben, so doch stets drastisch eingeschränkt. So waren nach dem Preußischen Versammlungsgesetz vom 11. 3. 1850<sup>5</sup> mit dem eindeutigen Titel »Verordnung über die Verhütung eines die gesetzliche Freiheit und Ordnung gefährdenden Mißbrauchs des Versammlungs- und Vereinigungsrechtes«

Bundestag, Fritz Wittmann, als Antwort auf den in die öffentliche Diskussion eingebrachten Amnestievorschlag von Bundesverfassungsrichter Simon laut Frankfurter Rundschau vom 26. 8. 1981, S. 4.

<sup>3</sup> Es ist bemerkenswert, daß die in Art. 11 der – in der Bundesrepublik Deutschland als einfachgesetzliche Norm geltenden – Europäischen Menschenrechtskonvention vom 4. 11. 1950 (BGBl. 1952 II S. 686) die Versammlungsfreiheit (und damit die Demonstrationsfreiheit) in einem Atemzug mit der Koalitionsfreiheit (und damit dem Streikrecht) aufgeführt wird: »Alle Menschen haben das Recht, sich friedlich zu versammeln und sich frei mit anderen zusammenzuschließen, einschließlich des Rechts, zum Schutze ihrer Interessen Gewerkschaften zu bilden und diesen beizutreten« (Art. 11 Abs. 1).

<sup>4</sup> Vgl. die Nachweise bei K. Küchenhoff, Die geistesgeschichtliche Entwicklung der Vereins- und Versammlungsfreiheit, in: G. Wurzbacher, K. Küchenhoff, G. Freifrau von Schrötter, Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit, Schriftenreihe der Niedersächsischen Landeszentrale für Politische Bildung, Hannover 1966, S. 5 ff., 26 ff.

<sup>5</sup> Preußische Gesetz-Sammlung 1850, S. 277 ff.; Nachdruck in: A. Dietel, K. Gintzel, E. Küchenhoff, W. Plitt, Demonstrationen. Aufrührer oder Element der Demokratie? Hrsg. von der Friedrich-Ebert-Stiftung, Bonn-Bad Godesberg 1969, S. 39 ff.

grundsätzlich alle Versammlungen, »in welchen öffentliche Angelegenheiten erörtert und beraten werden sollen«, bei der zuständigen Ortspolizeibehörde anzeigepflichtig; die Polizei hatte ein Anwesenheitsrecht und konnte die Versammlung jederzeit aus allgemeinen polizeirechtlichen Gesichtspunkten auflösen. Demonstrationen, »öffentliche Aufzüge«, unterlagen einer vorgängigen Genehmigungspflicht, um die 48 Stunden vorher nachzusuchen war, und bei deren Erteilung die Ortspolizeibehörde »auch alle, dem Verkehr schuldige Rücksichten zu beachten« hatte. Durch die Einführung der Genehmigungspflicht für alle politischen Vereine mit dem Vereinsgesetz für den Deutschen Bund vom 13. Juli 1854<sup>6</sup> und durch das Verbot aller Vereine, »welche durch sozialdemokratische, sozialistische oder kommunistische Bestrebungen den Umsturz der bestehenden Staats- oder Gesellschaftsordnung bezwecken« mit dem sog. Sozialistengesetz v. 21. 10. 1878<sup>7</sup> wurde die Versammlungsfreiheit als politisches Grundrecht schließlich ganz der Willkür obrigkeitstaatlicher Reglementierungen unterstellt. Auch das Vereinsgesetz vom 12. 4. 1908<sup>8</sup> brachte keine grundlegende Veränderung dieser Rechtslage. Erst die Weimarer Reichsverfassung statuiert wieder in Anlehnung an die Formulierung der Frankfurter Nationalversammlung von 1848 für »alle Deutschen« die grundrechtliche Verbürgung der Versammlungsfreiheit mit der Einschränkung, daß Versammlungen »unter freiem Himmel . . . durch Reichsgesetz anmeldepflichtig gemacht und bei unmittelbarer Gefahr für die öffentliche Sicherheit verboten werden (können)« (Art. 123 WRV). Bereits vor der endgültigen Aufhebung der Grundrechte der Weimarer Reichsverfassung unmittelbar nach dem Regierungsantritt der Nationalsozialisten durch die »Verordnung zum Schutze von Volk und Staat«<sup>9</sup> vom 28. 2. 1933 war diese Garantie durch Notverordnung des Reichspräsidenten v. 28. 3. 1933<sup>10</sup> weitgehend eingeschränkt worden: Alle politischen Versammlungen, auch soweit sie in geschlossenen Räumen stattfanden, unterlagen der polizeilichen Anmeldepflicht und konnten verboten bzw. aufgelöst werden, wenn nach den Umständen zu besorgen war, daß in ihr oder durch sie die öffentliche Sicherheit oder Ordnung gefährdet wurde.

Der Gesetzesvorbehalt in Art. 8 Abs. 2 GG, der seine Schranke erst in der Wesensgehaltsgarantie des Art. 19 Abs. 2 GG findet, war das gesetzestechnische Einfallstor, mit dem an diese staatsautoritären Traditionsbestände reibungslos angeknüpft werden konnte. So entzieht das Versammlungsgesetz vom 24. 7. 1953<sup>11</sup> die Versammlungsfreiheit über die Verwirkungsvorschrift des Art. 18 GG und die partei- und vereinsrechtlichen Verbotsvorschriften des Art. 21 Abs. 2 und Art. 9 Abs. 2 GG hinaus auch demjenigen, der »mit der Durchführung oder Teilnahme an einer solchen Veranstaltung die Ziele einer für verfassungswidrig erklärten Partei oder Teil- oder Ersatzorganisation einer Partei fördern will« (§ 1 Abs. 2 Ziff. 2), sieht ein generelles Zutrittsrecht für Polizeibeamte auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen vor (§ 12), begründet die Anmeldepflicht für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und für »Aufzüge« »spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe« (§ 14 Abs. 1) und gestattet das Verbot der Versammlung, »wenn nach den Umständen die öffentliche Ordnung oder Sicherheit unmittelbar

<sup>6</sup> Vgl. die Darstellung bei K. Kuchenhoff, a. a. O., S. 30 f.

<sup>7</sup> Gesetz gegen die gemeingefährlichen Bestrebungen der Sozialdemokratie RGBl Nr. 34, 1878, S. 351 ff., auszugsweise abgedruckt in: Th. Blanke, R. Erd, U. Mückenberger, U. Staschitz, Kollektives Arbeitsrecht, Quellentexte zur Geschichte des Arbeitsrechts in Deutschland, Bd. 1, Reinbek 1975, S. 66 ff.

<sup>8</sup> RGBl Nr. 18, 1908, S. 151 ff., auszugsweise abgedruckt in: Th. Blanke u. a., a. a. O., S. 124 ff.

<sup>9</sup> RGBl 1933, I S. 83, auszugsweise abgedruckt in: Th. Blanke u. a., a. a. O., Bd. 2, S. 26 f.

<sup>10</sup> Vgl. die Darstellung bei K. Kuchenhoff, a. a. O., S. 36.

<sup>11</sup> BGBl I S. 684, abgedruckt in: A. Dietel u. a., a. a. O., S. 64 ff.

gefährdet ist« (§ 15 Abs. 1). Nach § 15 Abs. 2 kann die Auflösung ausgesprochen werden bei fehlender und ungenauer Anmeldung, Zuwiderhandlung gegen Auflagen bzw. bei Vorliegen der obigen Verbotsvoraussetzungen.<sup>12</sup> Veranstalter oder Leiter von Versammlungen, die sich derartigen Verbots- oder Auflösungsanordnungen nicht fügten oder eine unangemeldete Versammlung bzw. Demonstration durchführten, wurden gem. § 26 Abs. 1 a. F. mit Gefängnis bis zu 6 Monaten bedroht, einfache Teilnehmer gem. § 29 a. F. mit Haft oder Geldstrafe bis zu 500 DM. Neben diesen speziellen versammlungsrechtlichen Strafvorschriften und Eingriffsbefugnissen dienten vor allem die Demonstrations-Tatbestände des Strafgesetzbuches als Instrumente zur Beschneidung der Versammlungsfreiheit.

Es ist bemerkenswert, daß die nach Genesis und Inhalt vordemokratischen Straftatbestände die Verabschiedung des Grundgesetzes über zwanzig Jahre überdauern konnten, ohne daß sie einer eingehenden kritischen Revision unterzogen wurden.<sup>13</sup> Erst im Verlauf der Studentenbewegung wurde das bis dahin geltende Versammlungsrecht erfolgreich skandalisiert und insbesondere die »Strafjustiz vor eine Fülle von Schwierigkeiten gestellt, denen sie nicht voll gewachsen war«<sup>14</sup>. Dies mag seine Ursache neben der veränderten Rolle und Bedeutung der Opposition und ihrer gewandelten Aktionsinhalte und -formen auch darin haben, daß nach der einschneidenden Reform des politischen Strafrechts durch das 8. Strafrechtsänderungsgesetz vom 25. Juni 1968<sup>15</sup> nunmehr in erster Linie die unverändert gebliebenen Bestimmungen des Demonstrationsstrafrechts als rechtliche Basis für die Bekämpfung dieser Oppositionsbewegung dienten. Diese versammlungsrechtlichen Deliktatbestände waren unter der Geltung der mit dem ersten Strafrechtsänderungsgesetz vom 30. 8. 1951<sup>16</sup> alsbald nach dem Ende der Naziherrschaft (wieder) eingeführten Bestimmungen des politischen Strafrechts mit ihren ebenso weit gefaßten wie von der Rechtsprechung extensiv ausgelegten Tatbeständen und scharfen Sanktionsandrohungen von nachrangiger Bedeutung für die gerichtliche Auseinandersetzung mit dem innenpolitischen Gegner gewesen. Die Politische Justiz hatte in der Ära der Kommunistenverfolgungen der 50er und 60er Jahre ihre schärfsten Waffen in den Bestimmungen über den Landesverrat (§§ 100, 100a und e StGB), den politischen Organisationsdelikten (§§ 90a, 128, 129, 129a StGB), den Meinungsäußerungs- und Kontaktdelikten (§§ 95, 185 ff., 91, 93, 92, 100 d Abs. 2 StGB) gefunden. Die Versammlungsfreiheit der Kommunisten war durch den direkten Zugriff auf die Organisationen erst mit dem Mittel des Vereinigungsverbots nach Art. 9 Abs. 2 GG, dann durch das verfassungsgerichtliche Parteiverbot und die Sanktionen gegen

<sup>12</sup> Diese Bestimmung ist vom Bundesverwaltungsgericht in seinem Urteil vom 31. 1. 1967 (E 26, 135/137) für verfassungskonform erklärt worden.

<sup>13</sup> Treffend bemerkt hierzu das OLG Frankfurt, Urt. v. 31. 10. 1969, KJ H. 1/1970, S. 89 ff., 106: »Es liegt bei dieser Sachlage die Frage nahe, wie es sein kann, daß im Laufe von zwanzig Jahren seit der Herrschaft des Grundgesetzes die Bestimmungen über die Straftaten gegen den Gemeinschaftsfrieden nicht geändert worden sind. Immerhin beruht dies nicht etwa darauf, daß der Gesetzgeber nicht von der Notwendigkeit einer grundlegenden Reform dieser Vorschriften überzeugt wäre. Dies zeigen die Erörterungen des Sonderausschusses des Deutschen Bundestages für die Strafrechtsreform (vgl. die stenographischen Berichte über die 136. bis 140. und 150. Sitzung). Worin indessen auch immer die Gründe für die Unterlassung liegen, bis zur Verwirklichung der Gesetzesänderung muß jedenfalls der Strafrichter die Bestimmungen so auslegen und anwenden, wie das Grundgesetz es gebietet«. Bereits im Entwurf eines neuen Strafgesetzbuches von 1960 war eine eingehende Reform der Demonstrationsstraf-tatbestände in ähnlicher Weise vorgesehen, wie sie erst durch das 3. Strafrechtsreformgesetz vom 20. 5. 1970 realisiert wurde, vgl. dazu K. Trebst, Anm. zum Urteil des AG Ffm v. 4. 10. 1968, in: KJ H. 2/1968, S. 185 ff., 188 und unten, S. 358 ff.

<sup>14</sup> W. Mallmann, Vereins- und Versammlungsfreiheit, in: Staatslexikon (Hrsg.: Gorres-Gesellschaft), 6. Aufl. Freiburg.

<sup>15</sup> BGBl. I, S. 741.

<sup>16</sup> BGBl. I, S. 739; abgedruckt bei A. v. Brünneck, Politische Justiz gegen Kommunisten in der Bundesrepublik Deutschland 1948–1968, Frankfurt/M. 1978, S. 387 ff.

erwaige Ersatz- und Tarnorganisationen aufgehoben.<sup>17</sup> So wurden beispielsweise am 13. Juni 1964 die 25 Teilnehmer einer »Leserversammlung« eines als kommunistisch eingestuften Informationsdienstes verhaftet und der Leiter der Veranstaltung wegen Zuwiderhandlung gegen das KPD-Verbots-Urteil angeklagt<sup>18</sup>, »aber auch Stammtischgespräche und die Trauerrede am Grab eines alten Kommunisten«<sup>19</sup> konnten nach diesem Grundsatz strafbar sein, und die »Vorbereitung einer Protestdemonstration, bei der 30 bis 40 Jugendliche vor dem Landgericht im Chor gerufen hatten: ›Freiheit für die jungen Patrioten! Gebt die jungen Patrioten frei!‹« wurde als verfassungsverräterische Zersetzung nach § 91 StGB gewertet.<sup>20</sup>

Angesichts dieser generellen Überrepressivität des Politischen Strafrechts und seiner effektvollen Instrumentalisierung zur Ausschaltung der ohnedies weithin ohnmächtigen ideologischen und organisatorischen Restbestände der kommunistischen Arbeiterbewegung war die Beobachtung folgenlos geblieben, daß auch die Demonstrationsstraftatbestände »weithin veraltet . . . und zum Teil verfassungsrechtlich bedenklich waren.«<sup>21</sup> Mit dem 8. Strafrechtsänderungsgesetz von 1968 und der am 28. 6. 1969 beschlossenen Amnestie<sup>22</sup> wurde zwar das Politische Strafrecht liberalisiert und damit den Kommunistenverfolgungen ein Ende gesetzt, die Fassung der Demonstrationsdelikte jedoch unberührt gelassen. Seither markieren diese das hauptsächliche Kampffeld der justiziellen Auseinandersetzung mit dem neuen innenpolitischen Gegner, den Protestbewegungen.

Die Fortgeltung der Strafvorschriften des 6. (Widerstand gegen die Staatsgewalt, §§ 110 ff. StGB) und 7. Abschnitts (Verbrechen und Vergehen wider die öffentliche Ordnung, §§ 123 ff. StGB) des Strafgesetzbuches von 1871 bis zum 3. Strafrechtsreformgesetz vom 20. 5. 1970 machte jegliche Demonstrationsteilnahme zu einem in den strafrechtlichen Konsequenzen praktisch nicht überschaubaren Risiko. Nach § 116 StGB genügte eine dreimalige (vergebliche) Aufforderung durch einen (zuständigen) Polizeibeamten an die versammelte Menschenmenge, sich zu entfernen, um eine Strafbarkeit mit Gefängnis bis zu drei Monaten wegen »Auflaufs« zu begründen. Ob der einzelne Beteiligte die Aufforderung selbst gehört hatte, war für die Strafbarkeit ebenso wenig beachtlich wie die Frage, ob der Befehl zur Auflösung der Versammlung in zutreffender Ausübung polizeilichen Ermessens (Ausnahme: Willkür) ergangen war. Nach ständiger Rechtsprechung war »die Auflösung solcher Menschenansammlungen . . . ein Zweck, der gegenüber den Grundrechten der freien Entfaltung der Persönlichkeit und der persönlichen Freiheit (Art. 2 GG) bestehen kann, weil die Ansammlungen zu einer Gefahr für den öffentlichen Frieden werden, zumindest aber die geordnete Abwicklung des Straßenverkehrs nachhaltig stören können.«<sup>23</sup> Lapidar brachte diesen Grundsatz des generellen Vorrangs der polizeilichen Generalklausel vor den Grundrechten der führende Strafrechtskommentar auf die Formel: »Der Tatbestand des Auflaufs schützt die öffentliche Sicherheit und Ordnung; gegen ihn bestehen daher keine verfassungsrechtlichen Bedenken.«<sup>24</sup> Schon die »entfernte Gefahr einer ernstlichen Störung«<sup>25</sup> der öffentlichen Ordnung,

17 Vgl. hierzu die ausführliche Darstellung und Interpretation bei A. v. Brünneck, a. a. O.: für die Zeit vor dem 1. StrÄndG vgl. ebd., S. 57 ff.

18 Dgl., a. a. O., S. 178 mit Nachweisen.

19 Dgl., a. a. O., S. 179 mit Nachweisen.

20 Dgl., a. a. O., S. 180 mit Nachweisen.

21 W. Mallmann, a. a. O.

22 Gesetz über Straffreiheit vom 9. 7. 1968, BGBl. I, S. 773.

23 BayOLG, Urt. v. 18. 12. 1963, NJW 64, 676 im Anschluß an BGH, Urt. vom 2. 10. 1953, NJW 54, 438 f.

24 Schönke-Schröder, 13. Aufl. 1967, Anm. 1 zu § 116.

25 Bay OLG, NJW 64, 676.

wozu »auch die Sorge für die glatte Abwicklung des Straßenverkehrs«<sup>26</sup> rechnete, ließ die polizeiliche Auflösungsaufforderung selbst gegenüber einer ordnungsgemäß angemeldeten Demonstration als rechtmäßige Ermessensausübung erscheinen. Ebenso wie beim Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte nach § 113 StGB ging der Irrtum über die Rechtmäßigkeit einer solchen Auflösungsaufforderung stets zu Lasten der Demonstranten und schloß die vorsätzliche Tatbestandsverwirklichung nicht aus.<sup>27</sup>

Entfernten sich die Demonstranten nach dreimaliger Aufforderung nicht unverzüglich und kam es infolgedessen zu Auseinandersetzungen mit der Polizei, mit Passanten oder Gegendemonstranten, so waren regelmäßig auch die mit erheblich schärferen Strafen bedrohten Delikte des Aufruhrs (§ 115 StGB, Gefängnis nicht unter 6 Monaten), des Widerstandes gegen Vollstreckungsbeamte (§ 113 StGB), der Beamtennötigung (§ 114 StGB) und des Landfriedensbruchs (§ 125 StGB) verwirklicht, wobei für eine Bestrafung aus §§ 115 und 125 StGB nicht erforderlich war, daß der einzelne Demonstrant sich selbst aktiv an den Widerstandshandlungen oder der Gewaltanwendung beteiligte oder diese auch nur billigte: Teilnehmer nach diesen Bestimmungen konnte auch sein, »wer nur aus Neugier mitläuft, aber u. U. auch Pressevertreter«.<sup>28</sup>

Im Verlauf der auf die studentische Protestwelle folgenden Prozeßwelle trat der neu entfachte Streit um den Schutzbereich der grundrechtlich nach Art. 5 Abs. 1, 8 GG geschützten Demonstrationsfreiheiten sowohl in der Literatur wie auch in einer kontrovers werdenden Rechtsprechung offen zutage. Allerdings setzte sich die Einsicht, daß die aus der antidemokratischen Zeit des Kaiserreichs stammenden strafrechtlichen Bestimmungen einer Korrektur durch verfassungskonforme Auslegung bedürften, nur in Ausnahmefällen – und überwiegend beschränkt auf untergerichtliche Instanzen – durch. Erwähnenswert sind insbesondere die Entscheidungen des AG Bremen vom 22. 4. 1968<sup>29</sup> und des LG Köln vom 31. 10. 1968<sup>30</sup>, in denen der Protest gegen Fahrpreiserhöhungen durch vorübergehendes Besetzen von Straßenbahngleisen mangels aggressiver und roher Beeinträchtigung oder Gefährdung von Leib und Leben anderer nicht als Gewalttätigkeit im Sinne des § 125 StGB und auch nicht als verwerflich i. S. einer strafbaren Nötigung nach § 240 StGB angesehen wurde; des LG Frankfurt v. 27. 3. 1969,<sup>31</sup> mit dem die Eröffnung des Hauptverfahrens wegen einer Vorlesungsstörung bei Carlo Schmid anläßlich der Verabschiedung der Notstandsgesetze abgelehnt wurde, weil in dieser objektiv gegebenen Nötigungshandlung keine Verwerflichkeit liege: »Das Thema der begehrten Diskussion rührte . . . an die Wurzeln der gesamten staatlichen Ordnung. Die Öffentlichkeit darauf hinzuweisen und gegebenenfalls die öffentliche Meinung aufzurütteln, war bei einer Frage von derart eminenter Wichtigkeit ein legitimes Anliegen der Angeschuldigten«<sup>32</sup>; ferner des AG Esslingen<sup>33</sup> vom 22. 10. 1968, des AG Hannover v. 28. 11. 1968<sup>34</sup> und des AG Frankfurt/M. v. 30. 10. 1968<sup>35</sup>, in denen die Aktionen nach dem Attentat auf Rudi Dutschke, die zur vorübergehenden Verhinderung der Auslieferung der Bild-Zeitung durch das Versperren der An- und

26 BGH NJW 54, 439.

27 Vgl. hierzu die Kommentierung bei Schönke-Schröder, a. a. O., Rdz. 13 ff. zu § 113.

28 Schönke-Schröder, a. a. O., Rdz. 2 zu § 125 und Rdz. 8 zu § 115.

29 KJ H. 1/68, S. 78 ff.

30 JZ 69, 80.

31 KJ H. 2/69, S. 188 ff.

32 A. a. O., S. 192.

33 JZ 68, 799.

34 DRiZ 69, 90.

35 JZ 69, S. 200 ff.

Zufahrten zu Druckerei- und Pressebetrieben führten, nicht als Überschreiten der Grenze der Demonstrationsfreiheit im Sinne des § 240 StGB angesehen wurde, jedenfalls sofern diese Aktionen zeitlich begrenzt blieben; und schließlich ist hinzuweisen auf die bemerkenswerte Entscheidung des OLG Frankfurt<sup>36</sup> v. 22. 10. 1969, die die Verurteilung von Daniel Cohn-Bendit wegen Aufruhrs und Landfriedensbruch auf Grund seiner Teilnahme an der Paulskirchendemonstration anlässlich der Verleihung des Friedenspreises des Deutschen Buchhandels an den Staatspräsidenten des Senegal, Senghor, aufhob.

Gemeinsam ist diesen Entscheidungen in ihren rechtlichen Erwägungen, daß sie in teilweise sehr gründlichen Ausführungen den Wandel der sozialen Ordnungsvorstellungen vom preußischen Obrigkeitsstaat des 19. Jahrhunderts zur Konzeption des Grundgesetzes herausarbeiten, die Demonstrationsfreiheit als demokratisches Basisgrundrecht von vergleichbarem Rang wie die Meinungsfreiheit des Art. 5 GG betrachten und deshalb zur Bestimmung ihrer Schranken die vom Bundesverfassungsgericht zu diesem Grundrecht entwickelte »Schaukeltheorie« heranziehen, derzufolge die Gesetze, die die Demonstrationsfreiheit beschränken, ihrerseits im Lichte der besonderen verfassungsrechtlichen Rangstellung dieser Grundrechtsverbürgerung einschränkend ausgelegt werden müssen. »Bei dem mithin grundgesetzlich garantierten Demonstrationsrecht handelt es sich um das urdemokratische Recht auf Mitwirkung bei der politischen Willensbildung, die sich in einer funktionierenden Demokratie vom Volke aus hin zur Staatsführung, nicht umgekehrt zu vollziehen hat. Dabei entspricht der heutigen Verfassungswirklichkeit, daß im Rahmen des Demonstrationsrechts ein gewisser Zwang auf Dritte ausgeübt werden darf, eine bestimmte Meinung zur Kenntnis zu nehmen, weil sonst das Demonstrationsrecht zur Bedeutungslosigkeit herabgewürdigt würde«<sup>37</sup>. Welche Beeinträchtigungen die Allgemeinheit oder Dritte hinnehmen müßten, könnte mangels gesicherter Maßstäbe in Rechtsprechung und Schrifttum nicht allgemein fixiert werden, vielmehr müßten zu dieser Beurteilung die Umstände des Einzelfalls herangezogen werden. Sicher sei jedoch soviel, daß die Grenze zur Strafbarkeit überschritten sei, wenn eine Gewaltanwendung i. S. der §§ 115, 125 StGB vorliege und derzufolge dann auch die nach § 240 Abs. 2 StGB abzuwägende Zweck-Mittel-Relation als »verwerlich« anzusehen sei.

Hierbei sei jedoch zweierlei zu beachten: Zum einen könne entgegen der vorherrschenden Tendenz in der Rechtsprechung nicht allein aus später vorgefallenen Gewalthandlungen von seiten der (bzw. einzelner) Demonstrationsteilnehmer auf eine von Anfang an geplante rechtsfeindliche Absicht der »öffentlichen Zusammenrottung«, wie solche Versammlungen in § 115 StGB verächtlich etikettiert wurden, geschlossen werden: »Das wäre mit dem Grundgesetz nicht vereinbar.«<sup>38</sup>

Zum anderen bemühen sich die hier referierten Entscheidungen um eine dem Rang der Demonstrationsfreiheit als Grundrecht Rechnung tragende Einschränkung und Präzisierung des Gewaltbegriffs.<sup>39</sup> Zwar pflichtete ihnen eine durchaus Beachtung

<sup>36</sup> KJ H. 1/70, S. 89 ff.

<sup>37</sup> AG Hannover, DRiZ 69, 90.

<sup>38</sup> OLG Ffm, a. a. O., S. 104.

<sup>39</sup> So urteilt etwa das AG Hannover (a. a. O., S. 91) über die »Springerblockade«, »daß diese Kundgebung, deren geistige Väter Mahatma Gandhi, Martin Luther King und alle anderen Männer des gewaltlosen Widerstandes waren, im Lichte der heutigen Verfassungswirklichkeit keine Gewalttätigkeit im Sinne des § 125 StGB war... Ähnlich folgt für das OLG Frankfurt/M. (a. a. O., S. 109) aus dem Zusammenwirken der Art. 5 und 8 GG, daß »noch gewisse, ihrer äußeren Erscheinung nach nötige Handlungen, ähnlich beispielsweise dem Bedrängen der Polizeikette beim Besuch eines befreundeten ausländischen Staatsoberhauptes« (im Schutzbereich des Art. 8 GG liegen). Eine interessante Variante zu diesen



findende Minderheit der rechtswissenschaftlichen Literatur bei<sup>40</sup>; im ganzen gesehen blieben sie jedoch atypische Erkenntnisse einer mehrheitlich konservativen Justiz, die unberührt vom Geltungsanspruch des GG an der traditionellen Interpretation der Demonstrationstatbestände festhielt. Kennzeichnend für die vorherrschende Tendenz war die Entscheidung des BGH v. 8. 8. 1969 im »Läpple-Prozeß«<sup>41</sup>, mit der das Urteil des LG Köln<sup>42</sup> aufgehoben wurde: »Die Anerkennung eines Demonstrationsrechts in dem von der StrK. angenommenen Ausmaß liefe auf die Legalisierung eines von militanten Minderheiten geübten Terrors hinaus, welcher mit der auf dem Mehrheitsprinzip fußenden demokratischen Verfassung, letztlich aber auch als Verstoß gegen das Prinzip der Gleichheit aller vor dem Gesetz mit den Grundsätzen der freiheitlichen demokratischen Grundordnung schlechthin unverträglich ist.«<sup>43</sup> Mit derartigen obergerichtlichen Entscheidungen<sup>44</sup> wurde nicht nur der prinzipielle Vorrang der (unpolitischen) privaten Interessen und Rechtsgüter Dritter sowie das öffentliche Interesse an Ruhe und Ordnung vor der Inanspruchnahme politischer Kommunikationsfreiheiten verteidigt und auch bloß passives Verhalten wie der Sitzstreik als Gewalt i. S. der einschlägigen Straftatbestände gewertet, sondern auch das Spannungsverhältnis zwischen parlamentarischem Repräsentationsprinzip und demokratiekonstitutiver politischer Öffentlichkeit derart einseitig zugunsten letzterer aufgelöst, daß selbst erklärtermaßen friedliche Demonstrationen als offener Verfassungsbruch durch eine terroristische Minderheit qualifiziert werden konnten. Dieses aus den obersten Verfassungsprinzipien der freiheitlichen demokratischen Grundordnung gewirkte justizielle Feindbild entsprach getreu dem publizistischen Konterfei, welches ein Großteil der bundesdeutschen Presse unter semantischer Wortführung des Springer-Konzerns und der verantwortlichen Politiker von der Studentenbewegung vorgezeichnet hatte und den militanten Charakter der massiven Polizeieinsätze zu legitimieren half.<sup>45</sup> Sogar die Einführung von Vorbeuge- oder Schutzhaft für Demonstranten durch (Wieder-)Einführung des Haftgrundes der Wiederholungsgefahr für Demonstrationstäter wurde aus den Reihen der CDU und CSU-Politiker gefordert und in einigen Fällen sogar – extra legem – praktiziert.<sup>46</sup>

Bemühungen um eine restriktive Auslegung des Gewaltbegriffs findet sich im Urteil des AG Bremen (KJ 1, 1968, S. 80 f.), in dem für die Beurteilung der »Verwerflichkeit« der Nötigungshandlung i. S. des § 240 Abs. 2 StGB primär auf die Effektivität der Durchsetzung der Demonstrationsziele abgestellt und hierbei auf Grundsätze der Rechtsprechung zum Streikrecht nach Art. 9 Abs. 3 GG Bezug genommen wird. Abschließend formuliert das Gericht: »Mit überzeugenden Argumenten allein sind, wie die Erfahrung lehrt, in den Gesetzgebungskörperschaften berechnete Belange nicht durchzusetzen. Dazu sind notfalls Maßnahmen, wie sie die Demonstranten letzten Endes mit Erfolg angewandt haben, nötig«.

<sup>40</sup> Z. B. E. Denninger, Demonstrationsfreiheit und Polizeigewalt, in: ZRP 68, 42 ff.; dgl., 12 Thesen zur Demonstrationsfreiheit, in: DRiZ 69, 70 ff.; A. Dietel, K. Gintzel u. a., a. a. O.; A. Dietel, K. Gintzel, Demonstrations- und Versammlungsfreiheit, Kommentar zum VersG v. 24. 7. 1953, Köln-Berlin-Bonn-München, 1968; U. Klug, Strafrechtliche Probleme des Demonstrationsrechts, in: Demonstrationsfreiheit, Strafrecht und Staatsgewalt, hrsg. vom Deutschen Richterbund, Landesverband Hessen, 1968, S. 27 ff.; H. Hannover, Demonstrationsfreiheit als demokratisches Grundrecht, in: KJ H. 1/68, S. 51 ff.; S. Ott, Das Recht auf freie Demonstration, Neuwied und Berlin, 1967 (2. Auflage 1969); dgl., Demonstrationsfreiheit und Strafrecht, in: NJW 69, 454 ff.; Wurzbacher, G., Küchenhoff, K. u. a., a. a. O.; R. Wiehölter, Zur politischen Funktion des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, KJ H. 2/70, S. 121 ff., insbes. 135 ff.

<sup>41</sup> BGH St. 23, 46 ff. = NJW 69, 1770.

<sup>42</sup> JZ 69, 80.

<sup>43</sup> A. a. O., S. 56 ff. (Hervorhebung im Text).

<sup>44</sup> Hinzuweisen ist u. a. auf folgende Urteile: BayOLG v. 26. 11. 1968, JZ 69, 207; v. 14. 4. 1969, NJW 69, 1127; OLG Celle v. 21. 10. 1969, NJW 70, 206.

<sup>45</sup> Die beste Studie hierzu ist nach wie vor Kursbuch 12 v. April 1968, »Der nicht erklärte Notstand. Dokumentation und Analyse eines Berliner Sommers«, darin enthalten auch ein Kapitel über die Reaktionen der Berliner Justiz, a. a. O., S. 153 ff.

<sup>46</sup> Vgl. U. Stascheit, D. Hart, Vorbeugehaft für Demonstranten?, in: KJ H. 1/69, S. 88 ff.; als erster hatte



Daß es trotz der im Gefolge der Studentenbewegung zugespitzten innenpolitischen Auseinandersetzungen nicht zu den geforderten Ausweitungen des staatlichen Sanktionspotentials gegenüber den Trägern öffentlicher Protestaktionen kam, lag entscheidend am Wechsel der Regierung nach den Bundestagswahlen vom Herbst 1969.

Die von der sozialliberalen Koalition im Jahre 1970 gleichsam als Erfüllung eines Wahlversprechens an die Wählerklientel gegen die Stimmen der CDU/CSU-Opposition durchgesetzte Reform des Demonstrationsstrafrechts verfolgte erklärtermaßen das Ziel, den dem »Schutz des Gemeinschaftsfriedens« dienenden Strafvorschriften des 6. Abschnitts (»Widerstand gegen die Staatsgewalt«) und des 7. Abschnitts (»Verbrechen und Vergehen wider die öffentliche Ordnung«) im besonderen Teil des Strafgesetzbuchs »eine besser an der Verfassung ausgerichtete neue Fassung zu geben«.<sup>47</sup> Gleichzeitig diente die Streichung bzw. Neuformulierung der einschlägigen Strafvorschriften dem Zweck, die durch die unterschiedliche Spruchpraxis der Strafgerichte entstandene Rechtsunsicherheit über den Geltungsumfang des grundrechtlich geschützten Demonstrationsrechts zu beseitigen.<sup>48</sup> Die mit dem 3. Gesetz zur Reform des Strafrechts vollzogene Liberalisierung des Demonstrationsrechts wurde ergänzt durch das Gesetz über Straffreiheit von 1970, das zum einen Straffreiheit für Straftaten vorsah, deren Straftatbestände im Zuge der Reform aufgehoben oder ersetzt worden waren, und das zum anderen nach Maßgabe gesetzlich näher festgelegter Ausschußtatbestände auch für Freiheitsstrafen und Geldstrafen Straffreiheit wegen Straftaten gewährte, die durch »eine zur Meinungsäußerung oder Meinungsbildung in öffentlichen Angelegenheiten bestimmte Demonstration oder im Zusammenhang hiermit begangen worden sind« (§ 2 Abs. 2 Straffreiheitsgesetz 1970).<sup>49</sup> Das 3. Strafrechtsreformgesetz führte im wesentlichen folgende Veränderungen des Demonstrationsstrafrechts herbei: Der Straftatbestand der Aufforderung zum Ungehorsam gegen die Gesetze (§ 110 StGB) wurde aufgehoben, wohingegen die Strafnorm der Aufforderung zu strafbaren Handlungen (§ 111 StGB) lediglich eine redaktionelle Änderung erfuhr. § 113 StGB (Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte) wurde tatbestandlich eingegrenzt und um eine Irrtumsregelung ergänzt.<sup>50</sup> Der frühere Straftatbestand der Beamtennötigung wurde

der damalige Innenminister – und jetzige Präsident des Bundesverfassungsgerichts – E. Benda, die (Wieder)Einführung der allgemeinen richterlichen Vorbeugehaft gefordert, vgl. Frankfurter Rundschau v. 18. und 19. 4. 1968, wenig später legten die CSU-Abgeordneten Stücklen, Dr. Jäger und Genossen einen Vorbeugehaftentwurf vor. Praktiziert worden war sie bereits in Hamburg, Frankfurt/M. (gegen Rudi Dutschke, der nach der Ankunft auf dem Flughafen von der Polizei für mehrere Stunden in Haft genommen worden war) und Berlin, vgl. U. Stascheit, D. Hart, a. a. O. und die Beschlüsse in KJ H. 2/68, S. 191 ff. sowie H. 1/69, S. 100 f.

47 Entwurf eines Gesetzes über Straffreiheit (Straffreiheitsgesetz 1970) (Antrag der Fraktion der SPD, FDP v. 17. 2. 1970), BT-Drs. VI/392, Vorblatt.

48 Entwurf »Drittes Gesetz zur Reform des Strafrechts«, Antrag der Fraktionen der SPD, FDP v. 4. 12. 1969, BT-Drs. VI/139, Begründung, I. Allg. (S. 4).

49 Das Amnestiegesetz v. 20. 5. 1970 betraf 6000 Personen (Quelle Bundesanzeiger 1971, Nr. 126, S. 3 f.). Die Straffreiheit wurde ausgeschlossen »1. bei Verbrechen und Vergehen a) wider das Leben (§§ 211 bis 222 des Strafgesetzbuchs), b) der schweren Körperverletzung und der Körperverletzung mit Todesfolge (§§ 224 bis 226 des Strafgesetzbuchs) sowie c) bei gemeingefährlichen Verbrechen und Vergehen nach §§ 306 bis 315a, 315c bis 316a, 321 und 324 des Strafgesetzbuchs, 2. bei Verbrechen und Vergehen, die aus Eigennutz begangen worden sind, 3. bei Verbrechen und Vergehen, wenn eine Freiheitsstrafe, einschließlich einer etwaigen Ersatzfreiheitsstrafe, neun Monate übersteigt« (§ 2 Abs. 3 Straffreiheitsgesetz 1970).

50 Mit dieser Regelung sollte die in der Rechtsprechung bestehende Streitfrage bereinigt werden, ob im Hinblick auf die Rechtmäßigkeit der Amtshandlung, die von der h. M. als Bedingung der Strafbarkeit angesehen wird, ein Verbotsirrtum möglich ist oder nicht (vgl. einerseits BGHSt 5 StR 483/60 andererseits BGH St 21, 365). Vgl. zu den diesbezüglichen Motiven des Gesetzgebers den schriftlichen

ersatzlos gestrichen, weil ein zu einer Amtshandlung genötigter Beamter über den allgemeinen Nötigungstatbestand des § 240 StGB hinaus keines besonderen strafrechtlichen Schutzes bedürfe; ein neu eingefügter § 114 schützt in Ergänzung zu § 113 StGB Hilfspersonen, die von Beamten oder Soldaten zur Unterstützung herangezogen werden. Der bisherige Tatbestand des Aufruhrs (§ 115 StGB) ist ersatzlos entfallen; der frühere Tatbestand des Auflaufs (§ 116 StGB) wurde zu einer Ordnungswidrigkeit der »Teilnahme an einer unerlaubten Versammlung« herabgestuft. Die Neufassung des § 125 (Landfriedensbruch) hob die strafrechtliche Verantwortung für diejenigen Teilnehmer einer Demonstration auf, die sich neutral in einer Menschenmenge aufhielten, in der oder aus der Gewalttätigkeiten begangen wurden; strafbar sind nur noch diejenigen, die sich aktiv an Gewalttätigkeiten beteiligen. Der neu aufgenommene § 125a StGB (besonders schwerer Fall des Landfriedensbruchs) enthält Regelbeispiele von besonders schweren Fällen. Die Streichung des § 23 Versammlungsgesetz, der die Aufforderung zur Teilnahme an verbotenen Versammlungen und Aufzügen unter Strafe stellte, entsprach der Aufhebung des § 110 StGB (Aufforderung zum Ungehorsam), die Streichung des § 29 Nr. 4 Versammlungsgesetz war hingegen in Konsequenz der neu geschaffenen Ordnungswidrigkeit »Teilnahme an einer unerlaubten Versammlung« erfolgt.

### 3. Die Entwicklung des Demonstrationsrechts in den 70er Jahren: Differenzierung des staatlichen Sanktionspotentials

Die Erwartung, daß mit dieser Liberalisierung des Demonstrationsstrafrechts und der damit verknüpften Amnestie über eine spürbare und massenhafte Entkriminalisierung hinaus auf Dauer sichergestellt würde, daß von dem Grundrecht der Demonstrationsfreiheit künftig unverkürzt und angstfrei Gebrauch gemacht werden könnte, erwies sich indes als trügerisch: Das staatliche Sanktionspotential dehnte sich vielmehr im Gegenteil nach und nach aus, differenzierte sich in eine Fülle neuer administrativer, zivil- und verwaltungsrechtlicher, aber auch strafrechtlicher Repressionsmechanismen, unter deren fangnetzartigem Zugriff *das Recht* zur kollektiven Artikulation von politischem Protest erneut zu ersticken droht.

#### a. Organisationsverbot nach Art. 9 Abs. 2 GG

Schlaglichtartig deutlich machte diese Gegentendenz die Verfügung des CDU-Innenministeriums von Baden-Württemberg vom 24. Juni 1970, die gewiß nicht zufällig fast zeitgleich mit der Strafrechtsreform erging und den effektvollen Kontrapunkt zu den sozialliberalen Entspannungsbemühungen an der innenpolitischen »Front« markierte: Die Hochschulgruppe des SDS Heidelberg wurde gemäß Art. 9 Abs. 2 GG – also im Rückgriff auf die klassischen vereinsrechtlichen Sanktionen – verboten und aufgelöst, weil ihre Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderliefe und »auch die Zielvorstellungen der in Frage stehenden Gruppe sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung in der Bundesrepublik Deutschland richten«. Und mit deutlichem Fingerzeig für andere Innenministerien heißt es in der Verfügung u. a.: »Die »Neue Linke« und mit ihr die Hochschulgruppe Heidelberg des SDS in grundsätzlicher Übereinstimmung (!) setzen nach wie vor (!) ihre Angriffe gegen die freiheitlich-demokratische Grundordnung in der Bundesrepublik

Bericht des Sonderausschusses für die Strafrechtsreform zum 3. Gesetz zur Reform des Strafrechts, BT-Drs. VI/502, S. 3.

Deutschland fort, um diese zu beseitigen«.<sup>51</sup> Die hiergegen beantragte Aussetzung der sofortigen Vollziehung des Verbots wurde durch Beschluß des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 5. 8. 1970 abgelehnt<sup>52</sup>; die verfassungsfeindliche Zielrichtung der Organisation ergebe sich aus einer Reihe von Veröffentlichungen, Flugblättern und nicht zuletzt aus der Demonstrationspraxis der Heidelberger SDS-Hochschulgruppe.

Diese ebenso spektakuläre wie bis heute – soweit ersichtlich – vereinzelt gebliebene vereinsrechtliche Illegalisierung einer Organisation der ›Neuen Linken‹ bezeichnete nach Erlass der Amnestie und der Reform der Demonstrationstatbestände gewissermaßen nur das äußerste Ende der besonders repressiven Achse, die neben anderen Sanktionsmöglichkeiten als »funktionale Alternative« zur strafrechtlichen Massenkriminalisierung durch das alte Demonstrationsstrafrecht in Betracht kam.

#### *b. Demonstrationsstrafrecht*

Die Entwicklung des *Demonstrationsstrafrechts* in der Zeit nach 1970 ist durch scheinbar entgegengesetzte Tendenzen gekennzeichnet. Soweit es sich um Demonstrationen im traditionellen Sinn (Aufzüge) handelt, liegen veröffentlichte Entscheidungen von Strafgerichten zu den klassischen Demonstrationsdelikten wie Nötigung (§ 240 StGB), Widerstand gegen die Staatsgewalt (§ 113 StGB), Landfriedensbruch (§ 125 StGB) kaum vor. Es kann vermutet werden, daß die Strafjustiz in Konsequenz der Strafrechtsreform von 1970 Zurückhaltung geübt hat; der Eklat von Nürnberg im März 1981 stellt hier möglicherweise eine Wende dar. Wurde ansonsten – soweit ersichtlich – grundsätzlich von der strafrechtlichen Verantwortlichkeit für persönlich ausgeübte Gewalt (physische Gewalt) ausgegangen, wird bei der Nürnberger Massenverhaftung eine strafrechtliche Kollektiv-Kontaktschuld konstruiert, bei der unter Mißachtung der Verfassung elementare rechtsstaatliche Prinzipien zum Schutz des Einzelnen im Interesse der Staatssicherheit außer Kraft gesetzt worden sind.<sup>53</sup>

Die in der Nürnberger Nacht- und Nebelaktion augenfällig hervortretende politische Absicht der Strafjustiz, den politischen Protest Jugendlicher mit einer massiven Strafdrohung zu konfrontieren, kündigte sich freilich zuvor bereits in der Auseinandersetzung der Strafjustiz mit den neuen Demonstrationsformen der Hausbesetzerzene an. Die Entscheidung des Bundesgerichtshofes in Strafsachen vom 12. 2. 1975<sup>54</sup>, in der Hausbesetzer strafrechtlich als kriminelle Vereinigung i. S. des § 129 StGB definiert werden, ist exemplarisch für diese Tendenz, bei der das Ziel erkennbar wird, mit Hilfe einer extensiven Norminterpretation und Tatbestands-subsumtion auch bloß psychische Unterstützung deliktstfähig zu machen. Ohne jeglichen Rückbezug auf die grundrechtlich geschützten Freiheitsrechte aus Art. 5 Abs. 1 GG und Art. 8 Abs. 1 GG wird das Verhalten von Hausbesetzern als gemeinschaftlicher Hausfriedensbruch (§ 123 StGB), Landfriedensbruch (§ 125 StGB) und Bildung einer kriminellen Vereinigung (§ 129 Abs. 1 StGB) gewertet. Darüber hinaus sieht der BGH den Tatbestand der Unterstützung einer kriminellen Vereinigung bereits dann als erfüllt an, wenn sich die Betroffenen »mehrfach im Haus aufgehalten und durch ihre Anwesenheit die zur Verteidigung der Hausbeset-

<sup>51</sup> Abgedruckt in: KJ H. 3/1970, S. 345 ff., 348.

<sup>52</sup> KJ H. 3/1970, S. 351 ff.

<sup>53</sup> Vgl. hierzu G. Frankenberg, »Landfriede« und Demonstrationsfreiheit, KJ 1981, S. 269 ff.

<sup>54</sup> – 3 StR 7/74 I –, abgedruckt in NJW 1975, S. 985 f.

zung entschlossenen in ihrem, den Angeklagten bekannten Verteidigungswillen mindestens bestärkt« hätten.<sup>55</sup>

Ebenso extensiv interpretiert auch das OLG Karlsruhe die Begriffe »Gewalttätigkeit« und »öffentliche Sicherheit« des Landfriedensbruchtatbestandes (§ 125 StGB).<sup>56</sup> Die aus Anlaß eines geplanten Abrisses mehrerer Häuser sich entwickelnden Widerstandsaktionen von Bewohnern, Sympathisanten und Passanten werden als den öffentlichen Frieden gefährdende Gewalttätigkeiten gewertet, weil sie »nicht gegen den Rechtsfrieden des einzelnen, sondern den der Gemeinschaft gerichtet sind«. <sup>57</sup> In diesem Sinn sei das Besprühen einer Windschutzscheibe eines LKW mit einer alsbald abtropfenden farbigen Flüssigkeit für sich genommen zwar nicht gewalttätig, könne andererseits aber im Gesamtzusammenhang gewalttätiger Demonstration doch als relevanter Tatbeitrag für einen Landfriedensbruch ausreichen, sofern die Demonstranten »sich auch nur eine der Ausschreitungen der unbekannt gebliebenen Täter . . . als Mittäter zurechnen lassen müßten oder ihr Tatbeitrag als Beihilfe zu auch nur einer der Gewalttätigkeiten eines anderen anzusehen wäre, da Täter des Landfriedensbruchs auch der Teilnehmer an den Gewalttätigkeiten sein« könne.

### c. Polizeiliches Observieren von Demonstrationen und Pressefreiheit

Die aus Anlaß gezielter Aktionen gegen Wohnraumvernichtung ergangenen Entscheidungen finden eine Parallele in der von den Obergerichten entwickelten Spruchpraxis zur Zulässigkeit der *polizeilichen Observierung* von Demonstrationen (Aufzügen). Nach der vom Bundesgerichtshof in Strafsachen in zwei Entscheidungen vertretenen Auffassung soll die Polizei berechtigt sein, einen Demonstrationszug zu fotografieren, wenn mit Hilfe der Lichtbilder die unbekannten Täter früherer Straftaten ermittelt werden sollen.<sup>58</sup> Dies liege im Interesse der Rechtspflege und der öffentlichen Sicherheit. Das Recht der Demonstranten am eigenen Bild müsse gegenüber der der Polizei obliegenden Aufgabe, strafbare Handlungen zu erforschen (§ 163 StPO)<sup>59</sup>, zurückstehen. Ebenso hält es der Vorprüfungsausschuß des Bundesverfassungsgerichts in seiner Entscheidung vom 4. 3. 1981<sup>60</sup> für statthaft, das von Mitarbeitern eines Presseorgans angefertigte Bildmaterial über eine Demonstration zu beschlagnahmen, um es in die Strafverfolgung gegen gewalttätige Demonstranten während des Aufzuges einbeziehen zu können. Das Bundesverfassungsgericht sieht darin weder eine Verletzung der Pressefreiheit noch des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, weil es sich nicht um die Aufklärung von bloßen Bagatelldelikten handle, sondern um teilweise besonders schwere Fälle von Landfriedensbruch, und andererseits die Presse durch die Durchsuchung und Beschlagnahme in ihrer Berichterstattung nicht gehindert werde. Da mit Hilfe der Fotografien nicht neue, bisher unbekannte Straftaten ermittelt werden sollten, sondern lediglich die Identität der Täter einer unter den Augen der Öffentlichkeit begangenen, nach Ort, Zeit und Begehungsweise genau feststehenden Straftat, könne auch nicht von der unzulässigen Verschaffung von »Ausforschungsbeweisen« die Rede sein.

<sup>55</sup> Zu den Vervielfältigungsmöglichkeiten dieser Rechtsprechung vgl. die eindrucksvollen Belege der in Berlin im Zusammenhang mit Hausbesetzungen ergangenen Strafurteile bei U. Wesel, *Krieg der Justiz gegen die Jugend*, in: *Der Spiegel*, 1981, Nr. 37, S. 40 ff.

<sup>56</sup> NJW 1979, S. 2415.

<sup>57</sup> Hierzu und zu dem folgenden Zitat im Text a. a. O.

<sup>58</sup> NJW 1975, 2075 (= JZ 1976, 31), Urteil v. 23. 8. 1977 – JZ 1978, 762.

<sup>59</sup> BGH NJW 1975, 2075.

<sup>60</sup> NJW 1981, 971.

Mit dieser Rechtsprechung wird letztlich der mit der Strafrechtsreform von 1970 beabsichtigte Liberalisierungseffekt im staatlichen Umgang mit Demonstrationen wieder kompensiert. Denn der mit Art. 5 Abs. 1 GG und Art. 8 Abs. 1 GG intendierte grundrechtliche Schutz, frei von Angst vor staatlicher Überwachung kollektiv an der Neustrukturierung einer verfestigten öffentlichen Meinung durch Mobilisierung einer Gegenöffentlichkeit mitwirken zu können, verliert seinen elementaren Sinn, wenn der einzelne Demonstrant befürchten muß, in den Dateien der Verfassungsschutzorgane oder der Kriminalpolizei als potentieller anarchistischer Gewalttäter oder Staatsfeind erfaßt zu werden.

Das OLG Celle<sup>61</sup> hat im umgekehrten Fall des einen Polizeieinsatz fotografierenden Demonstranten die Polizei für befugt gehalten, die Kamera sicherzustellen oder notfalls den betreffenden Demonstranten zu sistieren, weil die an den Auseinandersetzungen beteiligten Polizeibeamten ohne ihre Einwilligung fotografiert worden seien. Das Recht der Polizisten am eigenen Bild werde im konkreten Fall nicht von der Regelung des § 23 Abs. 1 Nr. 1 KunsturheberG suspendiert, wonach Bilder aus dem Bereich der Zeitgeschichte ohne die erforderliche Einwilligung verbreitet und zur Schau gestellt werden dürfen. Denn im konkreten Fall sei bedeutsam, daß die Fotografin das Ziel verfolgt habe, die Beamten durch den unberechtigten Vorwurf rechtswidrigen Tätigwerdens bloßzustellen. Diffamierungen, Bloßstellungen und außerhalb der zeitgeschichtlichen Dokumentation liegende Angriffe gegen den Betroffenen seien aber durch § 23 Abs. 1 Nr. 1 KunsturheberG niemals gedeckt.

Die Sicherstellung fotografischen Materials über einen Vorgang der Zeitgeschichte ist ein unmittelbarer Eingriff in die Pressefreiheit und damit eine in Art. 5 Abs. 1 Satz 3 GG schlechthin verbotene Zensur der Berichterstattung über das betreffende zeitgeschichtliche Ereignis. Darüberhinaus sind keinesfalls die am Polizeieinsatz beteiligten Polizeibeamten zu einer derartigen Sicherstellung befugt, weil sich aus dem verfassungsrechtlichen Kontrollauftrag der Presse »denkgesetzlich für den Teilnehmer eines polizeilichen Einsatzes das Verbot« ergibt, »eine Berichterstattung über diesen Einsatz zu verhindern oder auch nur zu behindern, sei es durch die Beschlagnahme fotografischen Aufnahmematerials oder gar der Geräte zur Verhinderung einer weiteren Berichterstattung.«<sup>62</sup>

#### *d. Demonstrationsschadens- und -kostenrecht*

Die Versuche einer präventiven Eingrenzung der aktiven Wahrnehmung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit haben sich in der Zeit nach 1970 in zunehmendem Maß auf die *Zivil- und Verwaltungsjustiz* verlagert. Sie kommt sowohl in der Rechtsprechung zur Schadensersatzpflicht für die durch Demonstrationen entstandenen Schäden bzw. zur Kostenerstattungspflicht für die durch Polizeieinsätze entstandenen Verwaltungskosten als auch in der gerichtlichen Tolerierung von polizeilicher Vorbeugehaft für Demonstranten und administrativem Totalverbot von Demonstrationen zum Ausdruck, die dem Bürger ein für ihn nicht mehr abwägbares Betriebsrisiko bei der Ausübung seiner politischen Freiheitsrechte aus Art. 5 Abs. 1 GG und Art. 8 Abs. 1 GG aufbürdet. Im Ergebnis laufen die restriktiven Auslegungen der Rechtsprechung auf die Begründung einer Gefährdungshaftung hinaus, durch die die Beteiligung des einzelnen am kollektiven

61 Urteil v. 25. 9. 1978 – JR 1979, 422 (m. zustimmender Anmerkung Teubner) = NJW 1979, 57 (m. ablehnender Anm. Dittmar in NJW 1979, 1311).

62 Dittmar in seiner Urteilsanmerkung in NJW 1979, 1311 f.

Aufklärungsprozeß zur Bildung einer neuen öffentlichen Meinung mit folgenreichen Sanktionen geahndet werden kann.

363

aa) Der Bundesgerichtshof in Zivilsachen hat in drei Entscheidungen<sup>63</sup> Maßstäbe für die *zivilrechtliche Haftung* von Demonstrationsteilnehmern für entstandene Demonstrationsschäden entwickelt, die in ihrer Bedeutung für die Wahrnehmung der Demonstrationsfreiheit mindestens ebenso bedeutsam sind wie die einschlägige Rechtsprechung der Strafgerichte. In den Fällen Mahler und Amendt stellt nach Auffassung des BGH die Blockade zur Verhinderung der Auslieferung von Springer-Zeitungen bei den Demonstrationen anlässlich des Mordanschlags auf Rudi Dutschke am 11. 4. 1968 einen rechtswidrigen schuldhaften Eingriff in das nach § 823 Abs. 1 BGB geschützte Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb dar und begründet damit Schadensersatzansprüche gegen den Beklagten als Mittäter für den gesamten durch die Demonstration entstandenen Schaden.<sup>64</sup> In der Hausbesetzer-Entscheidung des BGHZ vom 29. 10. 1974<sup>65</sup> beruft sich derselbe Senat sogar auf einen »elementaren Verfassungsgrundsatz«, der den »strikte(n) Ausschluß jeder Form von Gewalt im Raume des öffentlichen Lebens bei der Austragung von Meinungsverschiedenheiten« gebietet.<sup>66</sup>

Die Frage nach dem *Umfang des Haftungsrisikos* für den einzelnen Demonstranten hat der BGH in dem Sinne geklärt, daß jedem Demonstranten, der als Mittäter anzusehen sei, die volle Haftung für den durch die Demonstration verursachten Schaden trifft.<sup>67</sup> Das den Demonstranten auferlegte Risiko der Haftungsverteilung, wonach es diesen überlassen bleibt, sich untereinander und nach Maßgabe ihres Schadensbeitrages auseinanderzusetzen (§§ 840, 426 BGB), hält der BGH gerade bei Demonstrationsschäden für gerecht, weil der Geschädigte in aller Regel nur einige der Teilnehmer identifizieren könne. Der Senat hält diese aus dem Wortlaut des § 830 Abs. 1 BGB sich ergebende Haftungsregelung für verfassungskonform, insbesondere werde dem einzelnen Demonstrationsteilnehmer kein unzumutbares Risiko haftungsrechtlich aufgebürdet, weil die Haftung nach § 830 BGB nicht diejenigen Demonstranten treffe, »ohne deren Willen andere Teilnehmer die Grenzen des Demonstrationsrechts überschreiten und in Rechte anderer eingreifen«. <sup>68</sup>

In der Hausbesetzer-Entscheidung hat der BGH die Mithaftung von Demonstranten als Mittäter auch auf den Fall einer *bloß psychischen Unterstützung* bei einer Hausbesetzung erstreckt. Für die haftungsbegründende Mittäterschaft (§ 830 Abs. 1 BGB) reiche es, daß der Demonstrant »sich an der schadenstiftenden Handlung mit dem Willen beteiligt hat, sie als eigene Tat gemeinschaftlich mit anderen zu

63 BGHZ Urteil v. 30. 5. 1972 – VI ZR 6/71 – BGHZ 59, 30 (Fall Amendt); BGHZ Urteil v. 30. 5. 1972 – VI ZR 139/70 – NJW 1972, 1571 (Fall Mahler); BGHZ Urteil v. 29. 10. 1974 – VI ZR 182/73 – BGHZ 63, 124 (Hausbesetzer).

64 In Anlehnung an die vom Bundesverfassungsgericht im Schmid-Spiegel-Beschluß entwickelte Schaukeltheorie sieht der BGH (Z 59, 34) auf der Grundlage einer Interessen- und Güterabwägung zwischen der durch Art. 2 Abs. 1, 14 GG geschützten unternehmerischen Freiheit und der Demonstrationsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1, 8 Abs. 1 GG die in der Auslieferungssperre liegende Anwendung unmittelbaren Zwanges als rechtswidrig an, für die die Rechtsordnung keinen Rechtsgrund bereithalte. Die Demonstrationsfreiheit gestatte lediglich auf die sich aus der tendenziösen Berichterstattung der Springer-Presse ergebenden Gefahren aufmerksam zu machen, nicht jedoch Zwang anzuwenden. Sinn und Zweck der Demonstrationsfreiheit sei »jedenfalls dann verfehlt, wenn die kollektive Meinungs- oder Willensäußerung ihr Ziel mit Hilfe eines auf Unterlassung fremder Meinungsäußerung gerichteten unmittelbaren Zwanges zu erreichen sucht« (a. a. O., S. 36). Eine Demonstration dieser Art sei nicht friedlich im Sinne des Art. 8 Abs. 1 GG. Zur Kritik dieser Rechtsprechung vgl. R. Wiethölter, a. a. O.

65 BGHZ 63, 124.

66 BGHZ 63, 127.

67 BGHZ 59, 41.

68 BGHZ 59, 41 f.

verwirklichen (Mittäter) oder sie als die Tat anderer durch seine Anstiftung oder Beihilfe zu fördern oder zu unterstützen. Ein Weniger an eigenhändiger Verwirklichung der unmittelbaren Verletzungshandlung wird insoweit durch den in die Tat umgesetzten Willen zur Teilnahme an ihr kompensiert«.<sup>69</sup>

In Konsequenz der vom BGH entwickelten Rechtsprechung zur Schadensersatzpflicht bei Demonstrationsschäden gemäß § 830 Abs. 1 BGB sind von verschiedenen Unter- bzw. Obergerichten die haftungsbegründenden Tatbeiträge von Demonstranten auf immer schwächere Formen der Beteiligung erstreckt worden. Verwiesen sei hier auf die in der »Dokumentation zum Demonstrationskostenrecht«<sup>70</sup> ausführlich wiedergegebenen Entscheidungen. In Verkehrung der den Grundrechten eigenen ratio, daß die Vermutung für eine legitime Inanspruchnahme von politischen Freiheitsrechten gemäß dem Grundsatz in dubio pro libertate spricht, wird nunmehr die Begründungspflicht für die Berechtigung zur Ausübung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit den Demonstranten auferlegt. Der Staat erteilt die Lizenz für die ihm genehmen Aktionsformen politischen Protestes, wenn die Toleranzgrenzen zulässiger Demonstrationen vom Oberlandesgericht Karlsruhe wie folgt definiert werden: »Wäre mit der Aufforderung zum Demonstrieren nur ein öffentlicher Protest bezweckt gewesen, dann hätte eine ein- bis zweistündige Kundgebung und die vorherige Information der Nachrichtenmedien genügt. Die Tatsache, daß die Demonstrationen sich jedoch über eine Woche hinweg erstreckten und der Einsatz der Polizei die Demonstranten nicht davon abhielt, wieder auf die Straße zu gehen, beweist, daß man auf einen friedlichen Verlauf keinen Wert legte und die Konfrontation suchte.«<sup>71</sup>

bb) Hinsichtlich der *Inanspruchnahme von Demonstranten für die bei einem Polizeieinsatz entstehenden Kosten* hat das Verwaltungsgericht Hannover in seinem Beschluß vom 27. 2. 1981<sup>72</sup> zur polizeilichen Räumung des Anti-Atomdorfes Grohnde die Rechtswidrigkeit der von der Bezirksregierung Hannover ergangenen Leistungsbescheide festgestellt, weil die Vollzugspolizei bei der Anwendung unmittelbaren Zwangs zu schnell und damit nicht rechtens gehandelt habe.<sup>73</sup> Auf die Rechtmäßigkeit der »Amtshandlungen im Verwaltungszwangsverfahren« auf der Grundlage des Niedersächsischen Verwaltungskostengesetzes (NdsVwKG) hatte das Obergericht Lüneburg in seiner bahnbrechenden Entscheidung vom 3. 5. 1977<sup>74</sup> abgestellt, bei der es prinzipiell die Betreibung von Polizeieinsatzkosten von demjenigen, gegen den sich der Verwaltungszwang richtet (§ 17 Abs. 2 NdsVwKG) bzw. der zu der Amtshandlung Anlaß gegeben hat (§ 5 Abs. 1 NdsVwKG), für rechtens erklärt hatte.

#### e. Versammlungsrecht

Soweit die Rechtsprechung sich mit der *versammlungs- und polizeirechtlichen Dimension* der Demonstrationsfreiheit auseinanderzusetzen hatte, ist die Tendenz unverkennbar, den Kompetenzspielraum der Polizei zu stärken. Die Palette reicht hier von dem der Polizei eingeräumten Ermessen, ob sie gegen eine Demonstration vorgehen will, bis hin zum Totalverbot einer Großdemonstration gegen Kernkraft-

<sup>69</sup> BGHZ 63, 126.

<sup>70</sup> A. Adamietz, Demonstrationen und ihr Preis. Eine Dokumentation zum »Demonstrationskostenrecht«, KJ H. 3/1981, S. 292 ff.

<sup>71</sup> A. a. O., S. 302 (Begonien-Fall).

<sup>72</sup> A. a. O., S. 308.

<sup>73</sup> A. a. O., S. 309.

<sup>74</sup> Az. V OVG A 25/76 – S. 13/14, veröff. in: DVBl 1977, S. 832.



werke u. a. wegen nicht zumutbarer »Belästigungen« der Anwohner des Demonstrationsgebietes.

aa) Die Frage, ob die Polizei eine *gewaltförmig verlaufende Demonstration auflösen* muß, hatte das Oberlandesgericht Celle aus Anlaß einer Staatshaftungsklage des hannoverschen Straßenbahnunternehmens (UESTRA) gegen das Land Niedersachsen zu entscheiden<sup>75</sup>. Anknüpfend an die Läßle-Entscheidung des BGH<sup>76</sup> geht das OLG Celle von der Rechtswidrigkeit der aus Anlaß von Protestaktionen gegen Fahrpreiserhöhungen durchgeführten Straßenbahnblockaden aus, sieht gleichwohl in dem Verhalten der Polizei, insbesondere darin, daß sie untätig geblieben ist, keine Amtspflichtverletzung, weil es grundsätzlich im Rahmen des polizeilichen Ermessens liege, ob und mit welchen Mitteln sie bei Vorliegen eines polizeiwidrigen und gefahrdrohenden Zustandes eingreife.<sup>77</sup> In Auseinandersetzung mit der höchstgerichtlichen Rechtsprechung des Reichsgerichts<sup>78</sup> und des Bundesgerichtshofes<sup>79</sup>, die eine Verpflichtung der Polizei zum Einschreiten annehmen, »wenn es sich um die Abwendung einer unmittelbaren Gefahr für wesentliche Rechtsgüter« handelt, entwickelt der Senat eine vermittelnde Position, um der Polizei entsprechend dem Sinn der polizeilichen Generalklausel des § 1 Nds. SOG ein »elastisches und geschmeidiges Reagieren nicht unmöglich« zu machen.<sup>80</sup>

bb) Unter dem Gesichtspunkt der Abwendung einer »unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung« hat die Rechtsprechung das *Verbot von Gegendemonstrationen* für rechtmäßig erklärt, die von der politischen Linken gegen Wahlveranstaltungen der extremen Rechten organisiert worden sind. Das Obergerverwaltungsgericht Bremen hat z. B. in seinem Urteil vom 3. 9. 1971<sup>81</sup> eine Verbotserfügung, die sich gegen eine von den Jungsozialisten gegen eine NPD-Wahlveranstaltung beabsichtigte Protestkundgebung richtete, gemäß § 15 Abs. 1 VersG für rechtmäßig gehalten, weil die Gefahr gewaltsamer Auseinandersetzungen zwischen den Teilnehmern beider Veranstaltungen drohte und damit mit dem Eintritt einer »Störung mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit in allernächster Zeit« zu rechnen gewesen sei. Da andererseits die NPD bei der Wahrnehmung ihres verfassungsmäßigen Versammlungsrechts nicht als sogenannter Zweckveranlasser anzusehen sei, sei Störer der Veranstaltung die Gegendemonstration gewesen. Schließlich könne derjenige sich nicht auf das Grundrecht der Versammlungsfreiheit berufen, der eine »Demonstration« veranstaltet, um durch die bewußte Einkalkulation von Gewalt gegen Menschen und Sachen Versammlungen des politischen Gegners zu unterbinden, die verfassungs- und gesetzmäßig sind.<sup>82</sup>

75 Urteil v. 21. 1. 1971, DÖV 1971, 243.

76 BGHSt Urteil v. 8. 8. 1969 – BGHSt 23, 46.

77 OLG Celle DÖV 1972, 244.

78 RGZ 147, 144.

79 BGH VRS 7, 87.

80 Vgl. hierzu OLG Celle DÖV 1972, 244, wonach auch bei Gefährdung höchster Rechtsgüter stets zu beachten sei, ob ein »Einschreiten mit vertretbaren Mitteln möglich und erfolgversprechend« wäre. Demgegenüber führt das VG Berlin in seiner Entscheidung vom 6. 4. 1981 (NJW 81, 1748) aus, daß bei einer drohenden schwerwiegenden Gefahr für die Allgemeinheit bzw. einen einzelnen Bürger oder wenn der Eintritt eines erheblichen Schadens mit großer Wahrscheinlichkeit zu erwarten sei, das Einschließungsermessen eingeschränkt werden könne. Zu den »höchsten Rechtsgütern«, die einen unbedingten Schutz durch die Polizei verlangten, zählt es »grundsätzlich nur das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit des Einzelnen, nicht dagegen bloßes Sacheigentum«, weshalb die Entscheidung über die Räumung eines besetzten Hauses im Rahmen der angestrebten politischen Lösung von der Exekutive nach deren Billigkeits- und Zweckmäßigkeitserwägungen zutreffend gewesen sei (S. 1749).

81 DOV 1972, 101.

82 A. a. O.

cc) Auch ohne eine bisher vorliegende gesetzliche Grundlage für eine *Vorbeugehaft von Demonstranten* hat das Verwaltungsgericht Würzburg eine im Ergebnis vergleichbare Praxis der bayerischen Polizei unter dem polizeirechtlichen Etikett notwendiger präventivpolizeilicher Maßnahmen in einem Urteil vom 2. 4. 1980<sup>83</sup> gutgeheißen. Hiernach soll die Polizei rechtmäßig gehandelt haben, als sie mit dem Bus anführende Demonstranten nach Erlass eines Demonstrationsverbots in Brokdorf am 19. 2. 1977 an einer Kontrollstelle an der Bundesautobahn Würzburg-Fulda eine ganze Nacht festhielt und damit die Beteiligung an der vorgesehenen Demonstration am 19. 2. 1977 gegen den Bau des Kernkraftwerkes Brokdorf unmöglich machte, obwohl die Gruppe erklärtermaßen im Fall der Aufrechterhaltung des Verbots an einer alternativ angekündigten und genehmigten Demonstration in Irzehoer am gleichen Tag mit der gleichen politischen Zielsetzung teilnehmen wollte. Die der Polizei nach dem bayrischen Polizeiaufgabengesetz<sup>84</sup> übertragene Aufgabe, Gefahren abzuwehren, die der öffentlichen Sicherheit und Ordnung drohen, rechtfertige im Einzelfall die »atypische« Maßnahme<sup>85</sup> des präventivpolizeilichen Eingriffs in die Rechte von Personen. Präventivpolizeiliches Handeln müsse sich aber hinsichtlich der »Auswahl der für die Abwehr der Gefahr zur Verfügung stehenden Mittel an dem potentiellen Geschehensablauf orientieren, der die größte Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung darstellen könnte«.<sup>86</sup>

Dies läuft auf eine Blankovollmacht für die Polizei hinaus, die Wahrnehmung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit auch für friedliche Demonstrationen zu unterbinden. Daß das nach der herrschenden Meinung polizeifeste Grundrecht der Versammlungsfreiheit auf diese Weise trotz der Verbotsschranken des Art. 19 Abs. 2 GG in seinem Wesensgehalt angetastet wird, nimmt das Verwaltungsgericht nicht zur Kenntnis. Es hält vielmehr die praktizierte vorbeugende Sistierung nicht nur für erforderlich, zumal sie für die Businsassen nicht übermäßig belastend oder unzumutbar gewesen sei, sondern sieht in dem »verteilten« Einsatz gegen die in Einzelgruppen anreisenden Demonstranten unter den gegebenen Umständen sogar im besonderen Maß den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gewahrt, »weil er jeweils nur wenige einzelne betraf und . . . aus der maßgebenden damaligen Sicht der Polizei ein Einschreiten und die Anwendung unmittelbaren Zwangs gegen die Masse an einem Ort versammelter Personen vermieden werden konnte«.<sup>87</sup>

dd) Das Bemühen, Großdemonstrationen durch ein *Totalverbot* außerhalb der Legalität zu stellen, haben staatliche Instanzen aus Anlaß der am 28. 2. 1981 durchgeführten Protestaktionen gegen das Kernkraftwerk in Brokdorf in besonders drastischer Weise erkennen lassen.<sup>88</sup> Die massenhafte Wahrnehmung der Aktivbürgerrechte der Versammlungs- und Meinungsfreiheit wird vom Staat bei Demonstrationen dieses Umfangs radikal in Frage gestellt, wenn die politische Zielsetzung mit den von den etablierten staatstragenden Parteien vertretenen Auffassungen nicht mehr in Einklang zu bringen ist und die Parteien deshalb ihren eigenen Monopolsanspruch als Adressat und Vermittlungsinstanz politischer Interessen und Deside-

83 NJW 1980, 2541.

84 In der Bekanntmachung v. 24. 10. 1974 (GVBl. S. 739).

85 NJW 1980, 2541.

86 NJW 1980, 2542.

87 NJW 1980, 2543.

88 Eine andere Version dieser Praxis wird seit Jahren in Frankfurt vom dortigen CDU-Magistrat praktiziert. Dort werden fast durchgängig sämtliche Demonstrationen im Hinblick auf angeblich zu erwartende Gewalttätigkeiten – auch bei erklärtermaßen friedlichen Absichten der Veranstalter – verboten und jeweils erst durch einstweilige Anordnung des Verwaltungsgerichts zugelassen. Diese Praxis, die die politischen Legitimationsprobleme der Justiz aufburdet, ist vom Präsidenten des Verwaltungsgerichts Frankfurt öffentlich als rechtswidrig gerügt worden, vgl. Frankfurter Rundschau v. 18. 9. 1981, S. 16 und v. 23. 9. 1981, S. 15.

rate gefährdet sehen.<sup>89</sup> Die öffentliche Kontroverse über Strategien der Energieversorgung für die Bundesrepublik hat inzwischen den Charakter einer »Schicksalsfrage« angenommen, an der sich erweisen kann, ob unser politisches und gesellschaftliches System noch in der Lage ist, Fragen von existentieller Bedeutung für die Zukunft der Bevölkerung anders als durch bewußte Einkalkulation des größten atomaren Unfalls (GAU) lösen zu können. Das vom Landrat des Landkreises Steinburg ausgesprochene und von der schleswig-holsteinischen Landesregierung unterstützte Verbot jeglicher Demonstrationen in der Wilster Marsch für die Zeit vom 27. Februar bis zum 1. März 1981 machte die Wilster Marsch faktisch zum Polizeigebiet, in dem die Grundrechte der Versammlungs- und Meinungsfreiheit sowie der Freizügigkeit nach Maßgabe polizeilicher Opportunität außer Kraft gesetzt werden konnten. Praktisch bedeutete dies die Ausrufung eines Ausnahme- und Belagerungszustandes über einen Teil der Bundesrepublik, der weder im Grundgesetz noch im Versammlungsgesetz noch im schleswig-holsteinischen Polizeigesetz eine Ermächtigungsgrundlage findet. Bis zuletzt blieb für zehntausende von Demonstranten unklar, ob sie sich an einer verfassungsrechtlich durch Art. 5 und Art. 8 GG verbürgten, verwaltungsbehördlich verbotenen, verwaltungsgerichtlich genehmigten, oberverwaltungsgerichtlich erneut untersagten, vom Bundesverfassungsgericht ebenfalls verbotenen oder schließlich polizeilich zugelassenen Demonstration beteiligt hatten.

Das Verwaltungsgericht Schleswig hatte in seiner Eilentscheidung v. 27. 2. 1981<sup>90</sup> mit räumlich genau gekennzeichneten Einschränkungen (Brokdorf und Umgebung) die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gegen das Demonstrationsverbot unter anderem mit Zweifeln an der Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes begründet.<sup>91</sup> Zu Recht ging es davon aus, daß die bloße Möglichkeit und der Hinweis auf frühere Ausschreitungen anläßlich einer Demonstration in Hamburg für die Aufrechterhaltung der sofortigen Vollziehung des Verbots nicht ausreichte, weil »mit dieser Begründung . . . sich jede Demonstration untersagen« ließe.<sup>92</sup>

Demgegenüber bekräftigte das OVG Lüneburg am gleichen Tag in 2. Instanz die sofortige Vollziehung des absoluten Demonstrationsverbots, weil die angekündigte Demonstration als eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in der Wilster Marsch angesehen werden müsse.<sup>93</sup> Der Senat äußerte Zweifel, »ob eine Demonstration des beabsichtigten Umfangs von den Regeln des Versammlungsgesetzes in der gegenwärtig geltenden Fassung, selbst wenn sie beachtet werden, überhaupt erfaßt werden kann«.<sup>94</sup> Es merkt an, daß die geplante Massendemonstration, deren Konzeption und Organisation den zuständigen Behörden nicht auf dem dafür vorgeschriebenen gesetzlichen Weg bekannt geworden sei<sup>95</sup>, in dieser in ihrem Ablauf nicht abschätzbaren Form für die im Demonstrationsraum

89 In diesem Sinn durchaus problembewußt sieht das OVG Lüneburg in der Eilentscheidung zum Verbot der Brokdorfdemonstration v. 28. 2. 1981 – Az. 12 OVG B 26/81 (unveröffentlicht) Anlaß zur Prüfung der Frage, »ob für die Energieerzeugung durch Atomkraft, die in der Bevölkerung der Bundesrepublik Deutschland und in allen Schichten politischer Verantwortlichkeit zu außergewöhnlicher Unruhe und zu harten Auseinandersetzungen geführt hat, nicht eine deutlichere Grundlage durch Entscheidungen geschaffen werden muß, die den Willen der Mehrheit der Bundesbürger zur Frage der Nutzung dieses Verfahrens zur Sicherung der Energieversorgung erkennen lassen« (S. 10).

90 Az. 3 D 13/81 (unveröffentlicht).

91 A. a. O., S. 2.

92 S. 3.

93 Urteil v. 28. 2. 1981, S. 10.

94 A. a. O., S. 19.

95 Das OVG reklamiert außerdem, daß dem Landrat noch 5 Tage vor der angekündigten Demonstration keine der in § 14 VersG verbindlich vorgesehene Anmeldung vorlag, a. a. O., S. 11.

ansässigen Menschen und ihren Besitz eine in ihren Ausmaßen ungewisse Gefährdung bedeute, vor der sie geschützt werden müßten.<sup>96</sup> Mit Rücksicht auf die möglicherweise Aggressionen fördernde Nähe des Bauplatzes hätte zwischen Behörden und Veranstalter erörtert werden müssen, »ob die Großdemonstration statt auf den Feldern und Wegen sowie in den kleinen Ortschaften des jetzt vorgesehenen Demonstrationsgebietes nicht an einem geeigneteren Ort durchgeführt werden sollte. Dafür hätten Großstadion und andere für Massenveranstaltungen geeignete Räume der ganzen Bundesrepublik Deutschland vorgeschlagen und ohne Gefahr einer Beeinträchtigung des beabsichtigten nachhaltigen Ausdrucks der Demonstrationsabsicht gewählt werden können.«<sup>97</sup>

Die dem größten Teil der Demonstrationsteilnehmer attestierte Absicht, »in friedlicher Weise ihrer Überzeugung Ausdruck geben (zu) wollen«, reichte dem Oberverwaltungsgericht nicht für die Wahrnehmung des Grundrechts aus. Es verlangte von der »großen und gewiß überwiegenden Zahl der gutwilligen Demonstranten« die Garantie, die diese nicht geben könnten, daß »die kleineren, der Zahl nach aber doch umfangreichen Gruppen von ihren Aktionen abgehalten werden könnten«.<sup>98</sup> Implizit wird auf diese Weise die dem Staat verfassungsrechtlich zugewiesene Garantenstellung für die Sicherung der Freiheitsausübung auf den Bürger übergeleitet, und zwar mit Hilfe des Modells einer Gesamtverantwortung aller Demonstranten für das Verhalten jedes einzelnen Demonstranten.

Das Bundesverfassungsgericht schloß sich in seiner Entscheidung vom 28. 2. 1981<sup>99</sup> über die Verfassungsbeschwerde gegen die Entscheidung des OVG Lüneburg zwar in einer summarischen Prüfung der Auffassung an, daß für den Raum Wilster von einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ausgegangen werden müsse, kündigte zugleich aber eine nähere Prüfung im Hauptsacheverfahren an, ob das beanstandete Demonstrationsverbot mit der Verfassung im Einklang stehe.<sup>100</sup>

#### f. Demonstrationsgesetzgebung

Die hier skizzierte Entwicklung der Rechtsprechung zum Versammlungsrecht wird von nichtabreißenden Versuchen der CDU/CSU begleitet, eine Verschärfung des Demonstrationsrechts durchzusetzen. Bereits 1974 sollte entsprechend ihrem Konzept zur Stärkung der inneren Sicherheit und zur Bekämpfung des Terrorismus die Reform des Demonstrationsstrafrechts von 1970 rückgängig gemacht werden.<sup>101</sup> Die Radikalisierung der politischen Auseinandersetzung in den 70er Jahren führte hinsichtlich der Möglichkeit repressionsfreier Wahrnehmung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit zu einer gravierenden Veränderung: die durch das 14. Strafrechtsänderungsgesetz v. 22. 4. 1976 vorgenommene Ausweitung und Verschärfung politischer Straftatbestände, wie die Einführung der inzwischen aufgehobenen § 88a StGB (verfassungsfeindliche Befürwortung von Straftaten) und § 130a StGB (Anleitung zu Straftaten) sowie die Änderung des § 140 StGB (Belohnung und Billigung von Straftaten) stellen auch die in einer Versammlung erfolgenden Kundgebungen diesbezüglicher Art unter Strafe. Für den polizeirechtlich-admini-

<sup>96</sup> A. a. O., S. 17.

<sup>97</sup> A. a. O., S. 16.

<sup>98</sup> A. a. O., S. 14 f.

<sup>99</sup> Az. 1 BvR 233/81, NJW 81, 1088.

<sup>100</sup> A. a. O., S. 3 f.

<sup>101</sup> Die CDU/CSU Bundestagsfraktion und der Bundesrat legten im November 1974 nahezu gleichlautende Gesetzentwürfe »Zum Schutz des Gemeinschaftsfriedens« vor, BT-Drs. VII/2772 u. VII/2854.

strativen Umgang mit Versammlungen ebenso bedeutsam ist die Änderung des § 2 Abs. 3 VersG durch Gesetz v. 25. 9. 1978<sup>102</sup>, die das Verbot, in öffentlichen Versammlungen ohne behördliche Ermächtigung Waffen mit sich zu führen, auf solche Gegenstände erstreckte, die nicht zur Verletzung von Personen, aber zur Sachbeschädigung bestimmt und geeignet sind. Dieses Verbot erstreckt sich auch darauf, solche Gegenstände (Waffen »technischer« und »nichttechnischer« Art) »auf dem Weg zu öffentlichen Versammlungen oder Aufzügen mit sich zu führen, zu derartigen Veranstaltungen hinzuschaffen oder sie zur Verwendung bei derartigen Veranstaltungen bereitzuhalten oder zu verteilen.«<sup>103</sup> Die von der CDU/CSU beständig, u. a. in ihren Gesetzentwürfen »Zur Bekämpfung von Terrorismus und Gewaltkriminalität sowie zum Schutz des inneren Friedens« vom 26. 4. und 5. 10. 1977<sup>104</sup>, »Zur Änderung des Versammlungsgesetzes und des Strafgesetzbuches« vom Frühjahr 1979<sup>105</sup> sowie »Zum Schutze friedfertiger Demonstrationen und Versammlungen« vom Frühjahr 1981<sup>106</sup> erhobenen Forderungen zur gesetzlichen Einschränkung der Versammlungsfreiheit (Ermächtigung zur erleichterten Auflösung von Ausländerversammlungen, Verbot der Vermummung und sogenannter passiver Bewaffnung, d. h. des Tragens von Schutzkleidung wie Helmen oder Gasmasken, Verschärfung des Landfriedensbruchparagraphen des § 125 StGB) konnten jedoch bislang durch die sozial-liberale Koalition – wie lange noch? – abgewehrt werden.

102 Das Versammlungsgesetz erhielt daraufhin die Fassung der Bekanntmachung vom 15. 11. 1978, BGBl I S. 1789.

103 S. Ott, Gesetz über Versammlungen und Aufzüge, 3. Aufl., Stuttgart, München, Hannover, 1979, § 2 Rdnr. 7, weist zurecht darauf hin, daß damit »nicht nur Brechstangen und Schneidbrenner sondern auch Eier, Farbbeutel und Tomaten als Wurfgeschosse endgültig aus Versammlungen verbannt« sind.

104 BT-Drs. VIII/322 u. VIII/596.

105 BT-Drs. VIII/2677.

106 BT-Drs. IX/628.