

Das Hohelied auf den Rechtsstaat und das Prinzip des *In dubio pro securitate*

Das BVerfG und die Versammlungsfreiheit auf dem G 8-Gipfel

Aus Anlass dreier Eilanträge¹ gegen Versammlungsverbote der Polizeibehörden hatte sich das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe (BVerfG) mit dem G 8-Gipfel auseinander zu setzen. Die für Demonstrationsrecht zuständige erste Kammer des Ersten Senats, der auch BVerfG-Präsident Hans-Jürgen Papier und der Versammlungsrechtsexperte Wolfgang Hoffmann-Riem angehören, lehnte sämtliche Anträge trotz tief greifender Bedenken an der Rechtmäßigkeit der Polizeimaßnahmen ab. Im Spagat zwischen effektivem Grundrechtsschutz und polizeilich aufgeblasener Gefahrenprognose versucht das Verfassungsgericht, das Antlitz des Rechtsstaats zu wahren, ohne den Polizeistaat zu suspendieren. Allenthalben wurde es für sein salomonisches Vorgehen gefeiert und war doch nur ein Ausblick auf die Urteilspolitik im Ausnahmezustand.

VON SEVERUS SNAPE

Sachverhalt

Mit einer Allgemeinverfügung² hatte die Rostocker Polizeieinsatzleitung *BAO Kavala* sämtliche Demonstrationen im Umkreis von sechs Kilometern um den Sperrzaun von Heiligendamm verboten. So schuf sie zwei zusätzliche Verbotszonen, denen jeweils eigene Gefahrenprognosen zugrunde lagen. Verbotzone I umfasste den Bereich des Sicherheitszauns um Heiligendamm zzgl. 200 Metern, Verbotzone II ragte einige Kilometer ins Umland. Eine ähnliche Verbotszone wurde für den Raum des Flughafens Rostock-Laage verfügt.

Begründet wurden die Maßnahmen damit, dass »globalisierungskritische Kreise« wiederholt öffentlich dazu aufgerufen hätten, »den G 8-Gipfel real und effektiv zu blockieren und von seiner Infrastruktur abzuschneiden«, wovon eine andauernde Bedrohungssituation für alle GipfelteilnehmerInnen und DemonstrantInnen erzeugt werde. Zwingend notwendige Rettungsmaßnahmen seien wegen der Vielzahl der Protestierenden nicht durchführbar. Eine solche Störung der Arbeitsfähigkeit der Gipfeltagung mit seinen zahlreichen Delegationen würde die internationalen Interessen Deutschlands nachhaltig schädigen. Auch die weit überwiegende Zahl friedlicher ProtestteilnehmerInnen vermöge derart beabsichtigte Störungen nicht zu verhindern. Erfahrungen zeigten, dass aus dem Schutz friedlicher Versammlungen heraus Gewalttäter erfolgreich ihr Ziel erreichen könnten, die technische Sperre gewaltsam zu erstürmen und in den gesicherten Raum vorzudringen. Zudem sei die Sicherheit des Gipfels wegen der Vielzahl der angemeldeten Versammlungen

mit den zur Verfügung stehenden Polizeikräften auf anderem Wege nicht zu gewährleisten, weswegen von einem polizeilichen Notstand³ auszugehen sei.

Diese Gefahrenprognose zielte von Anfang an auf eine Verhinderung von Demonstrationen, nicht auf eine Sicherung des Gipfels trotz der Demonstrationen. Dabei mutet bereits die Annahme, dass die Gesundheit der Staats- und Regierungschefs angesichts eines Polizeiaufgebots von mehr als 17 800 Polizeikräften und eines 2,50 Meter hohen massiven Zauns um den Tagungsort von Demonstrierenden bedroht werden könnte, absurd an.

Neben Kundgebungen an der Haupteinfahrt des Militärflughafens Rostock-Laage, die nach dem Willen der Polizei außer Sicht- und Hörweite gelegt werden sollten, sowie einer Mahnwache am Sperrzaun vor dem Tagungsort war von dem lokalen Versammlungsverbot auch ein für den am 7. Juni geplanter Sternmarsch betroffen, dessen unterschiedliche Demonstrationzüge die verschiedenen Themen des Gegengipfels transportieren und sich vor dem Tagungsort Heiligendamm zu einer Abschlusskundgebung vereinigen sollten.

Verfahrensgang

Gegen das Versammlungsverbot hatten die AnmeldeInnen zunächst vor dem Verwaltungsgericht Schwerin (VG) geklagt und weitgehend Recht bekommen. Das Verwaltungsgericht setzte das Versammlungsverbot mit Beschluss vom 25. Mai teilweise außer Vollzug und erlaubte den TeilnehmerInnen des Sternmarsches, sich bis auf 200 Meter

¹ BVerfG, I BvR 1428/07 vom 5.6.2007, I BvR 1429/07 vom 5.6.2007 und I BvR 1423/07 vom 6.6.2007.

² Die Allgemeinverfügung ist eine konkret-generelle Regelung, die einen bestimmten Einzelfall für eine unbestimmte Anzahl von Adressaten regelt. Im konkreten Fall erließ die Polizeidirektion Rostock (BAO Kavala) am 16. Mai 2007 eine Allgemeinverfügung, mit der unter anderem in der Zeit vom 5. Juni 2007, 0.00 Uhr, bis 8. Juni 2007, 24 Uhr, »alle öffentlichen Versammlungen und Aufzüge unter freiem Himmel« in einem näher beschriebenen und auf einer Karte gekennzeichneten Gebiet um Heiligendamm untersagt wurden.

³ *Polizeilicher Notstand* bezeichnet eine Einsatzlage, in der

dem Sicherheitszaun zu nähern, um ihren Protest auch gegenüber den Staatsgästen sicht- und hörbar zu machen.

Dagegen legte u.a. die Polizei Beschwerde beim Oberverwaltungsgericht Mecklenburg-Vorpommern in Greifswald (OVG) ein, das die Entscheidungen der Vorinstanz weitgehend kassierte und das Versammlungsverbot innerhalb der Verbotszonen eine Woche vor dem Beginn des Marsches bestätigte.⁴ Dabei stützte das OVG seine Entscheidung maßgeblich auf die Argumentation der BAO Kavala. So verkündete es innerhalb der Sperrzonen einen polizeilichen Notstand, der das durch Art. 8 GG verbürgte Grundrecht auf Versammlungsfreiheit zum Schutze überragender Rechtsgüter der Allgemeinheit einschränken dürfe. Als solche kämen nach Ansicht der Richter vor allem die (guten) Beziehungen des Bundes zu auswärtigen Staaten, das Ansehen der Bundesrepublik im Ausland sowie die körperliche Unversehrtheit der GipfelteilnehmerInnen in Betracht.

Dass die unwidersprochenen Darstellungsinteressen der Bundesregierung plötzlich als verfassungsunmittelbare Rechtspositionen zu grundrechtsgleichen Rechtsgütern avancieren, um eine Einschränkung originärer und weitgehend vorbehaltlos gewährter Grundrechte wie der Versammlungsfreiheit zu rechtfertigen, ist eine neuerdings gern unternommene Absurdität deutschen Ordnungsdenkens. Zwar wird die »Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten« tatsächlich in Art. 32 GG aufgeführt, dabei handelt es sich aber lediglich um eine Regelung der Verbandskompetenz des Bundes für diese Aufgabe. Ein verfassungsrechtlicher Rang, der den Grundrechten vorgeht, wird mit dieser Aufgabe keineswegs verliehen.

Auch die Grundrechtsabwägung des OVG fällt schlichtweg peinlich aus: Die Richter erkannten zwar den hohen Rang des Grundrechts der Versammlungsfreiheit an, taten aber so, als ginge der Prüfungsmaßstab der Schrankenbestimmung von den grundrechtsverkürzenden Interessen der Bundesregierung an einem störungsfreien Ablauf des Gipfels und dem Wunsch der US-Delegation, möglichst viele Fluchtwegen offen zu halten, aus, anstatt von dem Grundrecht selbst. Sie prüften also, inwieweit die Versammlungsfreiheit neben den staatlichen Interessen überhaupt Bestand haben könne. Dass das bloße politische Interesse an einer »ungetrübten und ungehinderten wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik

Deutschland und einem dritten Staat [...] den für die freiheitlich demokratische Grundordnung elementaren Grundrechten der Meinungs- und Versammlungsfreiheit nicht gleichwertig entgegengesetzt werden«⁵ kann, ließen sie unerwähnt. Vielmehr sorgte sich das Gericht um die psychologische Wirkung der protestierenden Massen auf die Staatsgäste als um das grundrechtlich geschützte Interesse der DemonstrantInnen, ihr Anliegen auch z. B. akustisch wahrnehmbar zu adressieren.⁶

Der Eilantrag beim BVerfG – zwei Prallefälle

Gegen den Beschluss des OVG blieb den AnmelderInnen des Sternmarsches nur noch die mit einem Eilantrag verbundene Verfassungsbeschwerde in Karlsruhe. Bereits am Vortag der Sternmarschentscheidung hatte die auch hier beschließende 1. Kammer des Ersten Senats in den o.g. parallelen Verfahren,⁷ den Eilrechtsschutz abgelehnt. Da im Eilverfahren die Rechtmäßigkeit des Urteils der Vorinstanz nicht überprüft wird, hatte sie gem. § 32 Abs.1 BVerfGG lediglich zu prüfen, ob der höchstrichterliche Eilrechtsschutz zur Abwehr eines schweren Nachteils für die AntragstellerInnen, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum Wohle der Allgemeinheit dringend geboten ist.

Davon ist nach der Rechtsprechung des BVerfG allenfalls bei Versammlungsverboten auszugehen. Da die Kammer in beiden Fällen annahm, nicht über ein Verbot, sondern lediglich über restriktive Auflagen zu entscheiden, hielt sie die Anträge für unzulässig. Zumindest im Fall der Mahnwache ist dieses Ergebnis jedoch keinesfalls überzeugend. Gegenstand der polizeilichen Auflage war nämlich nicht nur deren Verlegung und örtliche Begrenzung. Die Teilnehmerzahl wurde zudem auf 15 Personen begrenzt, die sich verpflichten mussten, der Polizei ihre Personalien 24 Stunden vor Beginn der Mahnwache namentlich benannt zu geben. Wenn aber die Teilnehmerzahl und -identität bereits vor Beginn der Versammlung feststeht, kann kaum noch von einer öffentlichen Versammlung gesprochen werden, deren Anonymität in der Versammlung gerade wegen der kollektiven Art der politischen Meinungskundgabe grundrechtlich geschützt ist. Die Versagung des Eilrechtsschutzes führte folglich zum faktischen Verbot der Mahnwache, die daraufhin von den Veranstaltern abgesagt wurde.

eine »gegenwärtige erhebliche Gefahr für wichtige Rechtsgüter« vorliegt und gleichzeitig die Polizei zu wenig eigene Mittel (Einsatzkräfte) zur Verfügung hat, so dass ihr »allgemeiner Auftrag«, die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten, »ernsthaft gefährdet« ist. Vgl. VG Hamburg NJW 2001, 2115.

4 OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 31.5.2007, 3 M 54/07, www.mv-justiz.de/presse/verwg/download/BeschlussOVG3M53-07.pdf

5 VG München, NVwZ 2000, 461 (464).

6 VG München, NVwZ 2000, 461 (463) unter Verweis auf Jarass/Pieroth, GG, Art. 5 Rdnr. 4 u. Pieroth/Schlink, Grundrechte – Staatsrecht II, 7. Aufl. Rdnr. 684.

7 BVerfG, 1 BvR 1428/07 vom 5.6.2007, 1 BvR 1429/07 vom 5.6.2007.



So nicht!

Demgegenüber fällt die Begründung des Sternmarsch-Beschlusses⁸ einen Tag später wie eine Grundrechtsvorlesung für die nachhilfebedürftigen KollegInnen beim OVG und bei der BAO Kavala aus, wenn sie auch im Ergebnis den Eilrechtsschutz versagte. Das BVerfG lässt kaum Zweifel daran, dass es die für das Verbot des Sternmarsches notwendigen Rechtfertigungsgründe in den Begründungen von OVG und Polizei nicht zu finden vermag. Die absurde Grundrechtsabwägung des OVG quittierte die Kammer mit einer lapidaren Bemerkung, die eher in eine Grundrechtsvorlesung des ersten oder zweiten Semesters gehört, als in die Würdigung eines vorinstanzlichen Beschlusses durch das höchste Gericht: »Der hoheitliche Eingriff in ein Grundrecht bedarf der Rechtfertigung, nicht aber benötigt die Ausübung des Grundrechts eine Rechtfertigung.«

Weiterhin führt das BVerfG aus, dass das Selbstbestimmungsrecht der VeranstalterInnen, über Zeitpunkt und Ort der Veranstaltung und über Vorkehrungen zur Erreichung der beabsichtigten Wirkungen selbst zu entscheiden, ignoriert wurde, als OVG und Polizei zynisch erklärten, der Sternmarsch könne auch außerhalb der Verbotszone die gewünschte öffentliche Wirkung entfalten: »Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit schützt das Interesse des Veranstalters, auf einen Beachtungserfolg nach seinen Vorstellungen zu zielen, also gerade auch durch eine möglichst große Nähe zu dem symbolhaltigen Ort, hier des G8-Gipfels.«

Zwar wertet das BVerfG die Durchführung der von der Bundesregierung einberufenen internationalen Konferenz als eine rechtmäßige Veranstaltung des Staates, die einer unbeschränkten Gewährleistung der Versammlungsfreiheit entgegenstehen kann. Entgegen der Auffassung des OVG genüge dafür jedoch nicht bereits die Befürchtung, dass eine Belastung der auswärtigen Beziehungen schon dadurch entstehen werde, »dass die an der Konferenz teilnehmenden Vertreter auswärtiger Staaten Demonstrationen und Kundgebungen gegenüber ihren Staaten ›als unfreundlichen Akt empfinden‹ könnten.« Jedenfalls könnten Empfindlichkeiten ausländischer Politiker Beschränkungen der Versammlungsfreiheit dann nicht rechtfertigen, wenn auf diese Weise der in Deutschland verfassungsrechtlich geschützte Meinungsbildungsprozess und der Schutz der darauf bezogenen Grundrechte der Meinungs- und Versammlungsfreiheit beeinträchtigt

würde. »Denn diese Rechte sind gerade aus dem besonderen Schutzbedürfnis der Machtkritik erwachsen und finden darin unverändert ihre Bedeutung. Der verfassungsrechtliche Schutz von Machtkritik ist nicht auf Kritik an inländischen Machtträgern begrenzt.«

Vom polizeilichen Wahnstand

Trotz seiner Kritik an Polizei und OVG lässt das BVerfG dahingestellt, ob die vorhandenen Defizite zu einer offensichtlichen verfassungsrechtlichen Fehlerhaftigkeit der Entscheidungen geführt haben. Denn im Hinblick auf die gewalttätigen Auseinandersetzungen am 2. Juni 2007 und unter dem Eindruck immer neuer Behauptungen der Polizeidienststellen über gewalttätige Ausschreitungen und bis an die Zähne bewaffnete »Autonome« kann nach Ansicht der Richter nicht ausgeschlossen werden, dass ein Teil der »gewaltbereiten Personen sich an den von anderen als friedlich geplanten Versammlungen beteiligen und auch gegen den ausdrücklichen Willen der Veranstalter bereit sind, Gewalttätigkeiten gegen Personen und Sachen zu begehen.«

Dass die Behauptungen der Polizei in den meisten Fällen überzogen waren und teilweise jeder Realität entbehrten, tut da nichts zur Sache. Die Prozessvertreter der AntragstellerInnen konnten gar nicht so schnell dementieren und Gegenbeweise erheben, wie im Eilverfahren entschieden werden musste. Das BVerfG ließ sich bei seiner Subsumtion über die Voraussetzungen der Gewährung von Eilrechtsschutz von den polizeilich erzeugten und medial transportierten Gewaltszenarien mehr beeindruckt als von seinen eigenen Prinzipien.

Daher mutet der Beschluss am Ende doch eher als ein großer Seufzer des rechtsstaatlichen Gewissens an, der niemandem Weh tun soll. Er steht in der Tradition des Brokdorf-Urteils, jenem verfassungsrechtlichen Paukenschlag für die Versammlungsfreiheit. Auch hier hatte das BVerfG den Eilantrag abgelehnt, um die vorinstanzlichen Demoverbote im Hauptsacheverfahren nachträglich aufzuheben. Zu befriedigen vermag dies nicht. So tritt das höchste Gericht, während es noch mit wehenden Fahnen für die Grundrechte mobil macht und den Rechtsstaat einfordert, in der Gefahrensituation hinter dem Maßnahmestaat zurück. Damit überantwortet es den effektiven Grundrechtsschutz der opponierenden Rechtseinforderung durch soziale Bewegungen und setzt auf die Lernfähigkeit von Sicherheitsbehörden...

8 BVerfG, 1 BvR 1423/07 vom 6.6.2007.

9 BVerfGE 69, 315 f.

