

Kurztgutachtliche Stellungnahme zu verfassungsrechtlichen Fragen von Versammlungsverboten anlässlich des G-8-Gipfels in Heiligendamm

Die nachfolgenden Ausführungen behandeln grundsätzliche Fragen der Reichweite der Verfassungsgewährleistung der Versammlungsfreiheit gemäß Art. 8 GG und beziehen sich vor allem auf die Gründe des Beschlusses des OVG Mecklenburg-Vorpommern, Az. 3 M 59/07 betreffend Versammlungsverbote im Raum Rostock/Heiligendamm. Das OVG hat die von der zuständigen Versammlungsbehörde verfügten Versammlungsverbote für rechtmäßig erklärt. Unter Bezugnahme auf die Leitentscheidung des BVerfG zur Freiheitsgewährleistung des Art. 8 GG, den Brokdorf-Beschluss vom 14. 5. 1985¹, stellt es den hohen Rang dieses Grundrechts heraus, verkennt jedoch den verfassungsrechtlichen Stellenwert des Art. 8 GG im Rahmen seiner Abwägung mit anderen Rechtsgütern, denen es im konkreten Fall den Vorrang einräumt. Damit setzt sich das OVG in einen Gegensatz zu den verfassungsrechtlichen Vorgaben der genannten Entscheidung des BVerfG, obwohl die Argumentation des OVG den Eindruck erweckt, diesen Vorgaben strikt zu folgen. Dies lässt sich im Einzelnen belegen:

- 1) Als Rechtsgut, das die Ausübung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit beschränkt, nennt das OVG die „Beziehungen des Bundes zu auswärtigen Staaten“. Diese könnten durch Demonstrationen und Kundgebungen gegenüber fremden Staaten, „die eine Duldung derartiger Vorgänge als unfreundlichen Akt empfinden“, belastet werden. Dies rechtfertigt, so das Gericht, den Eingriff in Art. 8 GG durch die zuständigen Behörden.
Nun nennt das Grundgesetz in Art. 32 in der Tat die „Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten“. Hierbei handelt es sich aber lediglich um eine Regelung der Verbandskompetenz des Bundes für diese Aufgabe. Ein verfassungsrechtlicher Rang, der den Grundrechten der Verfassung vorgeht, wird dieser Aufgabe damit aber keineswegs verliehen – dafür ist diese Aufgabenumschreibung auch viel zu vage und umfassend. Das bloße politische Interesse an einer „ungetrübten und ungehinderten wirtschaftlichen Zusammenarbeit zwischen der Bundesrepublik Deutschland und einem dritten Staat kann den für die freiheitlich demokratische Grundordnung elementaren Grundrechten der Meinungs- und Versammlungsfreiheit nicht gleichwertig entgegengesetzt werden“². Anderenfalls würden irgendwelche Befindlichkeiten ausländischer Politiker, die aus ihrem Heimatstaat möglicherweise einen anderen staatlichen Umgang mit politischen Freiheitsrechten der Opposition gewohnt sind, über die Reichweite des vom Grundgesetz verbürgten Grundrechtsschutzes entscheiden. Damit aber würden die für den freien und offenen demokratischen Prozess unverzichtbaren Grundrechte der Meinungs- und der Versammlungsfreiheit nur nach Maßgabe des jeweiligen politischen Beliebens der Exekutive, außenpolitischer Rücksichtnahmen etc. gelten. Vom Gewährleistungsgehalt dieser Grundrechte gerade auch im Hinblick auf die Freiheit zu öffentlicher Kritik³ würde damit kaum noch etwas übrig bleiben.

¹ BVerfGE 69, 315.

² So richtig VG München, NVwZ 2000, 461 (464).

³ Ausführlich dazu Kutscha, in: Roggan/Kutscha (Hrsg.), Handbuch zum Recht der Inneren Sicherheit, Berlin 2006, S. 49 ff.

Das BVerfG hat in seinem Brokdorf-Beschluss festgestellt, dass Versammlungsverbote und -auflösungen „im wesentlichen nur zum Schutz elementarer Rechtsgüter in Betracht kommen können“⁴. Um ein solches „elementares Rechtsgut“ handelt es sich bei dem politischen Interesse an guten Beziehungen zu anderen Staaten entgegen der Auffassung des OVG aber gerade nicht. Zu Unrecht bezieht sich das OVG zur Stützung seiner Position auf einen Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats des BVerfG vom 10. 9. 1987⁵. In dieser Kammerentscheidung ist keine Rede davon, dass die Pflege der Beziehungen zu anderen Staaten ein gegenüber dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit vorrangiges Rechtsgut darstellten. Gegenstand der Kammerentscheidung war vielmehr das Verbot einer Mahnwache am Elternhaus des damaligen DDR-Staatsratsvorsitzenden Honecker im Saarland anlässlich dessen Besuchs dort. Entscheidend für die BVerfG-Kammer war dabei, dass sich „Demonstranten in unmittelbarer körperlicher Nähe des Staatsratsvorsitzenden aufhalten könnten, so dass dieser objektiv Anlass hätte, um seine Sicherheit besorgt zu sein“⁶. Es ist nicht zu bestreiten, dass im Falle einer unmittelbaren Bedrohung von Leben oder körperlicher Unversehrtheit eines Staatsgastes die Ausübung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit eingeschränkt werden darf. Eine solche Gefährdung durch die Versammlungen und Demonstrationen anlässlich des G 8-Gipfels steht wegen der umfangreichen und weiträumigen Absperrmaßnahmen aber keineswegs zu befürchten. Für die entsprechenden Besorgnisse des OVG besteht deshalb kein Anlass.

- 2) Nach Auffassung des OVG ist es „nicht unverhältnismäßig zu verhindern, dass Demonstranten in emotionalisierende Nähe eines politischen Besuchers gelangen“. Dabei bleibt unklar, was mit „emotionalisierende(r) Nähe“ gemeint sein soll. Wie eben bereits ausgeführt, dürfen die Versammlungsbehörden durchaus grundrechtsbeschränkende Maßnahmen treffen, um eine anhand konkreter Anhaltspunkte sich ergebende Gefährdung von Leib und Leben der Staatsgäste und anderer Personen auszuschließen. Die Grundrechtsschranken des Art. 8 GG ermächtigen aber keineswegs dazu, die Versammlungsfreiheit in der Weise einzuschränken, dass die Staatsgäste von jeglicher Kenntnisnahme des Protestes verschont bleiben. Meinungsfreiheit und Versammlungsfreiheit sind keine selbstgenügsamen, gleichsam platonischen Verfassungsverbürgungen, sondern durchaus auf die Einwirkung sowohl auf den öffentlichen Meinungs- und Willensbildungsprozess als auch auf den Adressaten der Meinungsäußerung angelegt. „Der Schutzbereich von Art. 5 I 1 GG umfasst die Meinungsäußerung – das Recht sich hören zu lassen – auch in Form der Teilnahme an einer Demonstration. Geschützt wird auch der von staatlichen Eingriffen unbehinderte, mögliche Empfang der Meinungsäußerung beim gewünschten Adressaten“⁷. Danach gewährt das Grundrecht der Meinungsfreiheit auch das Recht, „dass die Möglichkeit des Gehörtwerdens nicht durch die Polizei als Exekutivorgan des Staates verhindert wird“⁸. Diesen für einen unzensierten und freien demokratischen Willensbildungsprozess „vom Volk zu den Staatsorganen“⁹ notwendigen Gewährleistungsinhalt der Grundrechte der

⁴ BVerfGE 69, 315 (353); vgl. auch LS 2 b.

⁵ BVerfG (K); NJW 1987, 3245.

⁶ BVerfG a. a. O.

⁷ 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.

⁸ VG München a. a. O.

⁹ So schon BVerfGE 20, 56 (99).

Meinungsfreiheit und der Versammlungsfreiheit hat das OVG M.-V. in seiner hier besprochenen Entscheidung verkannt.

- 3) Die vom OVG bestätigten Versammlungsverbote weisen durchaus Parallelen zu der Allgemeinverfügung des zuständigen Landrats in Schleswig-Holstein auf, mit der 1981 eine Großdemonstration gegen den Bau des Atomkraftwerks Brokdorf verhindert werden sollte und die schließlich Gegenstand der bereits erwähnten Grundsatzentscheidung des BVerfG war. Das damals in zweiter Instanz befasste OVG Lüneburg argumentierte bereits mit der „Ungeeignetheit des Demonstrationsraumes“, nämlich des nur durch wenige Straßen erschlossenen Marschlandes rings um Brokdorf, und regte an, eine Demonstration wie die geplante füglichst in „Großstadien und andere für Massenveranstaltungen geeignete Räume“ zu verweisen¹⁰. In ähnlicher Weise rechtfertigt das OVG M.-V. die großflächigen Versammlungsverbote beim G 8-Gipfel u. a. mit den „topografischen Gegebenheiten um Heiligendamm“. Im Brokdorf-Verfahren hat das BVerfG bereits die verfassungsrechtlich gebotene Antwort auf solche Versuche gegeben, Demonstrationen nur fernab der den Anlass hierfür gebenden Orte stattfinden zu lassen, und das aus Art. 8 GG folgende Selbstbestimmungsrecht u. a. über den Ort der Versammlung betont¹¹. Danach bedarf jede Einschränkung dieses Selbstbestimmungsrechts einer verfassungsrechtlich tragfähigen Rechtfertigung, nämlich die Abwehr konkreter Gefahren für höherrangige Rechtsgüter. Außenpolitische Rücksichtnahmen oder polizeitaktische Effizienzerwägungen können die Einschränkung des für die Demokratie elementaren Grundrechts der Versammlungsfreiheit jedenfalls nicht legitimieren.

Berlin, den 4. Juni 2007

¹⁰ OVG Lüneburg, DÖV 1981, 461 (463); dazu bereits Kutscha, Demonstrationsfreiheit, Köln 1986, S. 28.

¹¹ BVerfGE 69, 315 (343).