

Martin H. W. Möllers

Demonstrationsrecht im Wandel

**Vom Brokdorf-Beschluss bis zur Stadionverbot-
Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts**

3., überarbeitete und erweiterte Auflage

Jahrbuch Öffentliche Sicherheit – Sonderband 16

ISBN 978-3-86676-601-3

© Urheberrecht und Copyright: 2019 Verlag für Polizeiwissenschaft,
Prof. Dr. Clemens Lorei, Frankfurt 2019

Vorbemerkung

Bei einem Überblick über die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG) zur Versammlungsfreiheit seit dem Brokdorf-Beschluss lassen sich nicht nur „Rechtsprechungstradition“ und „Staatsräson“ erkennen. Vielmehr spielt auch der „Zeitgeist“ eine wesentliche Rolle. Denn auch das Recht spiegelt lediglich eine aktuelle politische Situation wider, welche die Gesetzgeber durch ihr Gesetz beherrschen wollen. So sind die Richter des Ersten und Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts ebenfalls nicht frei von Beeinflussung durch ihre Umwelt.

Zwar gelten die Grundrechte in Anlehnung an Georg Jellinek¹ grundsätzlich als subjektiv-öffentliche „Abwehrrechte“ der Bürgerinnen und Bürger gegen alle Maßnahmen des Staates. Nur über die Konstruktion – seit dem Lüth-Urteil² ständige Rechtsprechung des BVerfG –, dass die Grundrechte gleichzeitig Elemente objektiver Wertordnung sind, können sie auch in „nichtstaatliche“, zivilrechtliche Bereiche eine – jedoch nur mittelbare – Wirkung zwischen „Privatrechtssubjekten“ entfalten, zumeist über die sog. Generalklauseln des BGB, die im Lichte der Grundrechte auszulegen sind.³

So lässt sich beobachten, dass die Entscheidungen zur Versammlungsfreiheit zwischen dem Schutz der Grundrechte und der Funktionsfähigkeit des Staates oszillieren. Dabei scheut sich das Gericht auch nicht, eigene rechtspolitische Auffassungen in ihren Entscheidungen unterzubringen, mit denen sie auch Rechtstraditionen durchbrechen. Das kann zum Beispiel die Einführung des Sonderrechts bei Meinungen gegen Art. 5 Abs. 2 1. Alt. GG sein, das im Wunsiedel-Beschluss als Verfassungsinterpretation verankert ist. Es kann aber auch die Ausdehnung des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit auf private Plätze sein wie im Fraport-Urteil, weil – so das Gericht – die Kommunikations-

1 Vgl. Jellinek, Georg: System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Tübingen 1919, unv. Nachdr., Darmstadt 1963.

2 Vgl. BVerfGE 7, 198 – Lüth (1958).

3 Vgl. Classen, Claus Dieter: Die Drittwirkung der Grundrechte in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts; in: AöR 1997, S. 65 ff.; vgl. auch Möllers, Martin H. W. / Lemke, Matthias: Grundrechte bei der Polizei. Menschenrechte in der polizeilichen Praxis, 4. Aufl., Frankfurt am Main 2019, S. 55 f., Rn. 87 f.

Vorbemerkung

funktion der öffentlichen Straßen, Wege und Plätze zunehmend durch weitere Foren wie Einkaufszentren, Ladenpassagen oder sonstige Begegnungsstätten ergänzt wird.“ Das Gericht geht aber – in einem obiter dictum – noch weiter, indem es bei dieser Gelegenheit seine rechtspolitische Auffassung mitteilt, dass sogar solche Kommunikationsräume, die gänzlich in privater Trägerschaft liegen, ebenfalls vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit erfasst werden, soweit Private im Wege der mittelbaren Drittwirkung in Anspruch genommen werden können.⁴ Ob die Flächen sich in eigenen Anlagen befinden oder in Verbindung mit Infrastruktureinrichtungen stehen, ob sie überdacht oder im Freien angesiedelt sind, sei grundrechtlich ebenso unerheblich wie die rechtliche Basis: Es spielt also keine Rolle (mehr), ob ein solcher Kommunikationsraum mit den Mitteln des öffentlichen Straßen- und Wegerechts oder des Zivilrechts geschaffen wird. Denn zwischen der Eröffnung eines Verkehrs zur öffentlichen Kommunikation durch den grundrechtsverpflichteten Staat und der Versammlungsfreiheit bestehe ein unaufhebbarer Zusammenhang.⁵

Die Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts betreffen die Öffentliche Sicherheit. Diese zu gewährleisten, ist schon seit Thomas Hobbes und John Locke⁶ zentrale staatliche Aufgabe. Sie markiert ganz maßgeblich die Existenzberechtigung des Staates. Weltweit konnte beobachtet werden, dass die scharfe Trennung zwischen innerer und äußerer Sicherheit immer weiter zerfällt⁷ und zunehmend sich die Aufgaben von Militär und Polizei im nationalen, aber auch im internationalen Maßstab auflösen.⁸ Angesichts der nun schon seit mehr als zehn Jahren anhaltenden und forcierten Sicherheitsdebatte um „erweiterte Sicherheit“ und „neue Sicherheitsarchitektur“ will das Buch anhand der ausgewählten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts deutlich machen, dass die Grundrechte einem ständigen Interpretationswandel unterliegen. Dieser Wandel ist nicht nur eine Folge von gesellschaftlichen Veränderungen, etwa die in ganz Europa – und somit auch in Deutschland – auftretende „Salonfähigkeit“ von Rechtsextremisten, die sich ständig bemühen, ihren Parteien einen bürgerlichen Anstrich zu geben und immer mehr Rathäuser

4 BVerfG, 1 BvR 699/06 vom 22.2.2011, Absatz-Nr. 68; vgl. auch Absatz-Nr. 124, www.bverfg.de/entscheidungen/rs20110222_1bvr069906.html (letzter Abruf 4.8.2019).

5 BVerfG, 1 BvR 699/06 (Fn. 4), Absatz-Nr. 68.

6 Vgl. Hobbes, *Leviathan*, Frankfurt a.M. 2006; Locke, *Zwei Abhandlungen über die Regierung*, Frankfurt a.M. 2007.

7 Wiefelspütz, Dieter: *Die Abwehr terroristischer Anschläge und das Grundgesetz. Polizei und Streitkräfte im Spannungsfeld neuer Herausforderungen*, Frankfurt a.M.: Verlag für Polizeiwissenschaft 2007, S. 9.

8 Lange, Hans-Jürgen: *Konturen des neuen Sicherheitsbegriffs. Zur These des Zusammenwachsens von globaler, äußerer und innerer Sicherheit*, in: van Ooyen / Möllers (Hrsg.), *Die Öffentliche Sicherheit auf dem Prüfstand*, Frankfurt a.M. 2002, S. 21-26.

erobern. Inzwischen sind sie – als Biedermann verkleidet – zuhauf ins Europaparlament eingezogen und nisten sich in nationalen Parlamenten ein. Diese Leute okkupieren vor allem immer mehr die Straße, um dort in Versammlungen, Aufmärschen und Demonstrationen unverhohlen ihre extremistischen, menschenverachtenden Parolen zu verbreiten. Ihrem Tun stellt sich die Exekutive entgegen. Sie kann dabei jedoch nicht immer auf die Gerichte vertrauen.

Aber auch linke Gewalttäter, die inzwischen immer mehr abdriften zu alles zerstörenden Räuberbanden, denen es vor allem auf Zerstörung und Plünderung ankommt und die die Gesellschaft mit ihrem „Gewalttourismus“ in Angst und Schrecken versetzen⁹, lassen politische Demonstrationen immer mehr in den Hintergrund drängen. Die Ereignisse rund um den G20-Gipfel in Hamburg am 7. Und 8. Juli 2017 sprechen Bände. Wer zu einer „Welcome-to-Hell-Demonstration“ aufruft, will Krawall und Gewalt, aber keine politische Demonstration. Wer wie *Andreas Beuth*, Anwalt und Versammlungsleiter dieser Demo, nach den Zerstörungen „als Sprecher der Autonomen“ dem NDR in die Kamera spricht, „Sympathien für solche Aktionen“ zu haben, „aber doch nicht im eigenen Viertel, wo wir wohnen“, sondern vorschlägt, diese „in Pöseldorf oder Blankenese“¹⁰ durchzuführen, wer also viele u. a. durch Geschosse aller Art von Hausdächern verursachte verletzte Menschen, brennende Autos und geplünderte Geschäfte in wohlhabenden Stadtteilen befürwortet, hat selbst keine politische Kultur.

Gesellschaftliche Entwicklungen lassen sich in öffentlichen Versammlungen medienwirksam ablesen. Nicht nur die Gewaltexzesse, auch bereits die Sprache und Bilder, die auf der Straße gezeigt werden, zeigen die derzeitigen, unheilvollen Entwicklungen: Tausende Menschen, in den Medien als „Mut-“ oder „Wut-Bürger“ betitelt, gehen mithilfe der rechtspopulistischen Organisation „Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes“ (Pegida) oder die Partei „Alternative für Deutschland“ (AfD), insbesondere ihr sog. „Flügel“, dem in Ostdeutschland bereits 40 % der AfD-Mitglieder angehören sollen¹¹, sowie weiteren Veranstaltern dieser Art – in Dresden und an anderen Orten seit Ende Oktober 2014 – auf die Straße, um in Versammlungen ihre fremdenfeindlichen Parolen herauszuschreiben. Sie schrecken nicht davor

9 Die Gewalttäter, die unter dem Deckmantel „linker Positionen“ in die Stadt gereist sind, kamen aus ganz Europa: Drieschner, Frank: Ausschreitungen in Hamburg: Gebrauchsanweisung für den Aufstand; in: Zeit online vom 9.7.2017, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2017-07/g20-hamburg-autonome-linke-distanzierung-aufstand> (letzter Abruf 4.8.2019).

10 Drieschner, Ausschreitungen in Hamburg, a. a. O. (Fn. 9).

11 So Spiegel Online (Hrsg.): 40 Prozent der AfD-Mitglieder im Osten gehören rechtem ‚Flügel‘ an; in: Spiegel Online vom 14.7.2019, <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/afd-40-prozent-der-mitglieder-im-osten-gehoren-rechtem-fluegel-an-a-1277225.html> (letzter Abruf 4.8.2019).

Vorbemerkung

zurück, mit drastischen, radikalen Mitteln ihren Unmut gegen die politische Führung darzustellen, indem sie für Spitzenpolitiker Galgen aufstellen.¹² Diese Ereignisse lassen nicht nur beim Bundesinnenminister¹³, sondern auch bei den Medien den Verdacht aufkommen: „Verroht unsere Gesellschaft?“¹⁴ Sie führen jedenfalls dazu, dass die Polizei weiter aufrüstet, um der Exzesse Herr zu werden.

Das Bundesverfassungsgericht hat letztlich die entstandenen rechtspolitischen Probleme zu klären und die Frage zu beantworten, ob das Entscheidungspendel mehr in Richtung Staatsräson oder doch zugunsten subjektiv-öffentlicher „Abwehrrechte“ der Bürgerinnen und Bürger ausschlägt. Das soll anhand der ausgewählten Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts dargestellt werden. Dabei wird anhand des „Stadionverbot-Urteils“ des BVerfG auch die Ausstrahlungswirkung des allgemeinen Gleichheitssatzes in das Zivilrecht thematisiert. Zur leichteren Nachvollziehbarkeit der Inhalte wird in Ausschnitten das jeweilige Urteil dokumentiert und vorangestellt.

Martin H. W. Möllers

Heringsdorf, August 2019

12 Pegida stellt Galgen für Merkel und Gabriel auf, Welt online vom 13.10.2015, <http://www.welt.de/politik/article147522680/Pegida-stellt-Galgen-fuer-Merkel-und-Gabriel-auf.html> (letzter Abruf 4.8.2019).

13 Lothar de Maizière: „Verrohung der Gesellschaft ist besorgniserregend“; Welt online vom 24.4.2017; <https://www.welt.de/politik/deutschland/article163949040/Verrohung-der-Gesellschaft-ist-besorgniserregend.html> (letzter Abruf 4.8.2019).

14 Grümmer: Judith: Immer mehr Gewalttaten: Verroht unsere Gesellschaft?; in: Deutschlandfunk vom 9.6.2017; http://www.deutschlandfunk.de/immer-mehr-gewalttaten-verroht-unsere-gesellschaft.1176.de.html?dram:article_id=388055 (letzter Abruf 4.8.2019).