Der Blockupy-Polizeikessel vor dem Bundesverfassungsgericht: Mitgefangen, mitgehangen?

Cara Röhner & Maximilian Pichl

17.12.2016 doi: 10.17176/20161219-113343

Am 01. Juni 2013 gingen ca. 20.000 Menschen in Frankfurt am Main auf die Straße, um im Rahmen der Blockupy-Aktionstage gegen die europäische Finanzpolitik zu demonstrieren. Weit kam die Versammlung damals nicht. Bereits nach einer halben Stunde wurde der vordere Demonstrationsteil mit fast 1.000 Personen durch die Polizei eingekesselt. Bis in den späten Abend, insgesamt überneun Stunden, wurden die Betroffenen festgesetzt, einzeln kontrolliert und erkennungsdienstlich behandelt, so dass die Versammlung ihre geplante Route nicht laufen konnte. Die Frankfurter Allgemeine Zeitung berichtete damals von schwerverletzten Demonstrant*innen und Journalist*innen.

Mit dem Frankfurter Blockupy-Kessel musste sich nun auch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) beschäftigen. Ein Versammlungsteilnehmer hatte Verfassungsbeschwerde eingelegt, weil er in seiner Einkesselung und der folgenden Identitätsfeststellung und Durchsuchung seiner Sachen nicht nur eine unzulässige Freiheitsentziehung, sondern auch eine Verletzung seiner Versammlungsfreiheit sah (Art. 103 Abs. 1, Art. 8 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 2 S. 2 i.V.m. Art. 104 Abs. 2 GG). Die Polizei habe mit dem Kessel vorrangig präventiv gehandelt und daher ihr Vorgehen nicht auf §§ 163b, 163c StPO stützen dürfen. §§ 163b, 163c StPO sehen Maßnahmen zur Identitätsfeststellung und damit verbunden die Freiheitsentziehung vor, sofern ein Verdacht für eine Straftat gegeben ist. Der Beschwerdeführer argumentierte, dass seine reine Anwesenheit in dem eingekesselten Demonstrationsabschnitt nicht für einen Anfangsverdacht nach § 163b Abs. 1 StPO ausreiche.

Die Karlsruher Konstruktion einer verdächtigen Gruppe

Die Fachgerichte und das Bundesverfassungsgericht sahen diesen Sachverhalt anders. In seinem Nichtannahmebeschluss vom 2. November 2016 erklärte das BVerfG den Polizeikessel für rechtmäßig (1 BvR 289/15). Das BVerfG geht in dem Beschluss davon aus, dass bereits die bloße Anwesenheit einer Person in einer Gruppe, in der ein Teil verdächtigt wird, Straftaten begangen zu haben, ausreiche, um einen Anfangsverdacht auch gegen sie zu begründen. Zu diesem Schluss kommt das BVerfG, obwohl es das Grundsatzurteil Brokdorf (1985) zur Versammlungsfreiheit als Maßstab heranzieht: „Steht kollektive Unfriedlichkeit nicht zu befürchten, ist also nicht damit zu rechnen, dass eine Demonstration im Ganzen einen gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf nimmt oder dass der Veranstalter oder sein Anhang einen solchen Verlauf anstreben oder zumindest billigen, dann muss für die friedlichen Teilnehmer der von der Verfassung jedem Staatsbürger garantierte Schutz der Versammlungsfreiheit auch dann erhalten bleiben, wenn einzelne andere Demonstranten oder eine Minderheit Ausschreitungen begehen (BVerfGE 69, 315 <361>).“ (Rn. 15) Davon ausgehend gesteht das BVerfG immerhin zu, dass die Fachgerichte in dem konkreten Fall weder die Unfriedlichkeit des Beschwerdeführers feststellen konnten, noch konstatiert hatten, dass die „Versammlung im Ganzen unfriedlich verlaufen wäre.“ (Rn. 16)

Vor dem Hintergrund des strengen Brokdorf-Maßstabs, der die konstitutive Funktion der Versammlungsfreiheit für die Demokratie hervorhebt und poli-

zeilichem Eingreifen enge Grenzen setzt, fragt man sich, wie das BVerfG angesichts eines neunstündigen Kessels mit knapp 1.000 Festgesetzten bei einer Großdemonstration mit über 20.000 Versammlungsteilnehmer*innen zu einer Nichtannahme gelangen konnte. Um dieses Ergebnis zu rechtfertigen stutzt Karlsruhe seinen eigenen verfassungsrechtlichen Maßstab soweit herunter, dass nicht mehr die Demonstration in ihrer Gesamtheit betrachtet, sondern die Versammlung in genehme und nicht genehme Gruppen aufgespalten wird. Dabei geht es nicht mehr nur um einzelne Personen aus einer Gruppe, sondern um ganze Demonstrationsblöcke. Die Festsetzung des Beschwerdeführers durch den Polizeikessel und die folgende Identitätsfeststellung seien nämlich verfassungsrechtlich unbedenklich, da „er als Teil der Gruppe einer Straftat verdächtig gewesen sei." (Rn. 16) In diesem Sinne folgt eine polizeiaffine Beschreibung der „festgesetzten Gruppe". Der „antikapitalistische Block" wird umstandslos als eine Versammlung von Gewalttäter*innen und Straftäter*innen beschrieben. Zur Begründung werden durchsichtige Plastikvisiere gegen das von der Polizei durchaus häufig eingesetzte Pfefferspray sowie Transparente und Regenschirme (Symbole für den „europäischen Rettungsschirm") als unzulässiger (sic) Sichtschutz angeführt. Die Teilnehmer*innen des Blocks seien zudem teilweise vermummt gewesen, seien „gestaffelt" gelaufen, hätten Farbbeutel intern verteilt und schließlich Flaschen und Pyrotechnik auf die Polizeibeamt*innen geworfen.

Nach dieser Beschreibung kommt das BVerfG zum verfassungsrechtlich folgenreichen Schluss, dass sich Versammlungsabschnitte durch „dichtgedrängte Staffelung, Sichtschutz und Vermummung" von der übrigen Versammlung abheben. Und weiter: „Die zu diesem Teil des Aufzugs gehörenden Personen zeigen ein planvoll-systematisches Zusammenwirken mit einer Vielzahl von Gewalttätern und erwecken den Eindruck der Geschlossenheit, so dass die Einsatzkräfte davon ausgehen durften, dass Gewalttäter in ihren Entschlüssen und Taten gefordert und bestärkt würden und nur eine sehr geringe Zahl friedlicher Versammlungsteilnehmer durch die Einkesselung vom Rest der Versammlung ausgeschlossen und festgehalten werden." (Rn. 19) Also: mitgehangen, mitgefangen. Da das BVerfG von diesen „Tatsachen" ausgeht, scheint es eine Verhältnismäßigkeitsprüfung für überflüssig zu erachten. Im Ergebnis ermöglicht das BVerfG nun der Polizei bei Großdemonstrationen einzelne Blöcke zu konstruieren, die dann verdachtsunabhängig vom Recht auf Versammlungsfreiheit ausgeschlossen werden können.

Kritiklose Übernahme der polizeilichen Perspektive

Der Beschluss des BVerfG ist ein schwerwiegender Bruch mit der Rechtsprechungslinie seit Brokdorf. Dabei ist schon fraglich, auf welchen Tatsachen das Gericht seinen für die Versammlungsfreiheit folgenreichen Beschluss aufbaut. Denn in der Entscheidung wird alleine die polizeiliche Perspektive auf das Versammlungsgeschehen abgebildet. In einem ausführlichen Demonstrationsbericht des Komitees für Grundrechte und Demokratie zeigt sich das Geschehen von einer ganz anderen Seite. Dort heißt es, dass direkt nach dem Start der Versammlung die Polizei den später gekesselten Teil sehr eng flankiert und die geparkten Polizeiautos gleich zu Beginn die Demonstrationsroute verengt hätten. An einer günstigen Stelle seien dann Polizeieinheiten in den Versammlungszug gestürmt, um den „antikapitalistischen Block" zu kesseln. Dabei wurden Schlagstöcke und Pfefferspray eingesetzt. Zwar sind zuvor zwei Leuchtraketen abgefeuert worden, doch diese stehen dem Bericht nach nicht in direktem Zusammenhang mit dem, wie es schien, sorgfältig geplanten Eingreifen der Polizei. Nach dem Bericht des Komitees ging die Polizei mit Schlagstöcken und Pfefferspray auch gegen Versammlungsteilnehmer*innen des nicht eingekesselten Teils über den gesamten Nachmittag hinweg vor. Das Blockupy-Bündnis sprach damals von einer „politisch motivierten" und „geplanten" Verhinderung der Demonstration durch die Polizei. Selbstkritische Stimmen aus der Polizei stützen diese Perspektive. So sagten hessische Polizeibeamt*innen gegenüber der Frankfurter Rundschau, es sei ein viel zu großer Kessel gebildet worden und allen sei klar gewesen, dass die allermeisten der eingekesselten Demonstrant*innen

keine Gewalttäter*innen waren. Viele Beobachter*innen gingen davon aus, dass die Polizei bei Blockupy deshalb so repressiv vorgegangen sei, um Personalien von möglichen Straftäter*innen im Zusammenhang mit einer anderen Demonstration („M31“) festzustellen, die die Polizei bisher nicht ermitteln konnte (für eine umfangreiche Auswertung der Medienberichte und politischen Reaktionen siehe Daniel Mullis, Blockupy in Frankfurt, S. 22ff.). War der Kessel also ein Vorwand, um Personalien aus dem antikapitalistischen Spektrum zu ergattern? Jedenfalls ist das tatsächliche Geschehen auf der Straße offensichtlich komplizierter als es die paar wenigen Absätze im Karlsruher Beschluss suggerieren.

Angesichts dieser umstrittenen Lesarten ist es versammlungsrechtlich bedenklich, wenn das BVerfG einfach davon ausgeht, dass von fast allen gekesselten Personen innerhalb kürzester Zeit eine „Vielzahl von Straftaten und Ordnungswidrigkeiten“ (Rn. 19) begangen worden ist. Damit stützt das Gericht polizeiliche Eingriffsnarrative, die friedliche Versammlungsteilnehmer*innen, die in kapitalismuskritischen Blöcken mitlaufen, unter Generalverdacht stellen. Auch geht es an der Realität von Großdemonstrationen vorbei, wenn Personen, die in antikapitalistischen Blöcken mitlaufen, eine Art „psychische Beihilfe“ zu Straftaten zugeschrieben wird.

Dass das BVerfG grundsätzlich von der Sachverhaltsermittlung der Fachgerichte ausgeht, ist selbstverständlich, obschon bereits bei den Entscheidungen der Fachgerichte deutliche Kritik an der einseitigen Übernahme der polizeilichen Perspektive geübt wurde. Daher lässt sich schon fragen, ob dem Amtsermittlungsgrundsatz, gerade im Lichte der Versammlungsfreiheit, hier ausreichend entsprochen wurde. Nicht ohne Grund hatte der Beschwerdeführer auch die Verletzung seines Verfahrensgrundrecht aus Art. 103 Abs. 1 GG gerügt.

Freifahrtscheine für polizeiliche Kessel

Obwohl in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung Polizeikessel regelmäßig als rechtswidrig eingestuft werden und die Gerichte eine polizeiliche Differenzierung zwischen friedlichen und unfriedlichen Versammlungsteilnehmer*innen fordern (so schon 1986 Verwaltungsgerichts Hamburg – 12 VG 2442/86), erteilte das BVerfG mit dem aktuellen Beschluss der Polizei einen Freifahrtschein für eine pauschale Vorverurteilung unliebsamer Demonstrationsblöcke.

Eine Verhältnismäßigkeitsprüfung hätte den Blockupy-Kessel in eine der Versammlungsfreiheit angemessenere Perspektive rücken können (so z. B. Gusy in der FAZ). So stellt sich bereits die Frage des „milderen Mittels“. Die Polizei verfügt über spezielle Beweissicherungs- und Festnahmeeinheiten (BFE), deren Aufgabe es u.a. ist, bei Demonstrationen gezielt gegen Einzelpersonen, die sich straffällig verhalten, vorzugehen. Der Polizei wäre es also möglich gewesen, gegen Personen, gegen die ein Anfangsverdacht bestand, gezielt vorzugehen, anstatt knapp 1.000 Menschen über mehrere Stunden zu umstellen, ihre Personalien aufzunehmen und erkennungsdienstlich zu behandeln – und damit im Ergebnis eine Großdemonstration zu verhindern. Auch auf der Stufe der Angemessenheit kann man sich fragen, ob Ordnungswidrigkeiten und wenig schwere Straftaten (Vermummung, Leuchtraketen) ein derart massives Eingreifen in die Versammlungsfreiheit rechtfertigen können. Bei Großdemonstrationen handelt es sich immer um konfliktbeladene Situationen, in denen die Polizei aber schon durch ihre Bewaffnung und Ausstattung strukturell überlegen ist.

Schließlich führt das BVerfG die Verfahrensvorgaben, die seit Brokdorf dem Schutz der Versammlungsfreiheit dienen, ad absurdum, wenn es das massive polizeiliche Eingreifen für gerechtfertigt hält, weil die Polizei „in Verhandlungen mit der Versammlungsleitung“ getreten ist, um „eine Fortsetzung des Aufzugs sowohl für den vom Polizeikessel [nicht] betroffenen friedlichen Versammlungsteil als auch für einzelne friedliche Versammlungsteilnehmer innerhalb der eingeschlossenen Demonstrationsgruppe zu ermöglichen.“ (Rn. 19) Zum einen sollten Verhandlungen mit der Versammlung *vor* dem ergreifen massiver Maßnahmen erfolgen. Zum anderen dienten die Verhandlungen hier nicht dem Schutz der Versammlung bzw. der Abwehr des Kessels, sondern allein der Rechtfertigung. Der Versammlung wurde durch die Polizei allein die

Möglichkeit eröffnet, den Kessel zu akzeptieren und ohne einen Teil des Demonstrationsbündnisses weiterzuziehen.

Weitere Aushöhlung der Versammlungsfreiheit geplant

Der Beschluss des BVerfG fällt in eine Zeit, in der ohnehin an der Versammlungsfreiheit gesägt wird. Erst kürzlich hat Justizminister Heiko Maas, auf Drängen der Landesregierungen aus Hessen und dem Saarland, eine Verschärfung von §§ 112, 113 StGB (Widerstand gegen Vollstreckungsbeamte) angekündigt. Henning Ernst Müller hat herausgearbeitet, dass hierfür kein Anlass besteht, schließlich könne kriminalstatistisch ein Zuwachs solcher Fälle nicht nachgewiesen werden. Wer sich demnächst z. B. gegen eine polizeiliche Maßnahme auf einer Demonstration zur Wehr setzt, soll durch eine Mindeststrafe von sechs Monaten Freiheitsstrafe sanktioniert werden – unabhängig vom Ausmaß der einzelnen Tathandlung. Dieser versammlungsrechtliche Anwendungsbereich scheint gerade das Ziel des Justizministers zu sein: „Wenn ein tätlicher Angriff, zum Beispiel bei Demonstrationen, gemeinschaftlich von mehreren Personen verübt wird, soll dies als besonders schwerer Fall gewertet werden. Dies solle auch gelten, wenn ein Angreifer eine Waffe oder ein gefährliches Werkzeug dabeihabe – dabei zähle nicht, ob dieser es auch einsetzen wolle.“ Wer jemals auf einer Demonstration gewesen ist und weiß, dass die Polizei oft nicht die Garantin von Sicherheit, sondern die Produzentin von Unsicherheit ist, kann die Folgen dieser Regelung für die Versammlungsfreiheit abschätzen. Anstatt Versammlungen vor polizeilichem Eingreifen durch neue Gesetzesvorhaben zu schützen, wird die derzeit geplante Änderung weiter zu einer Privilegierung des Schutzes von staatlichen Beamt*innen gegenüber privaten Bürger*innen, die ihre Grundrechte ausüben wollen, beitragen (grds. kritisch dazu Singelnstein/Puschke, NJW 48/2011).

Durch die strafrechtlichen Verschärfungspläne wird ebenso wie mit dem aktuellen Beschluss des BVerfG der Polizei die alleinige Deutungshoheit über Versammlungen zugestanden und die Versammlungsfreiheit weiter beschränkt. Dabei drängen aktuelle politische Konflikte gerade darauf, aus der Zivilgesellschaft kritisch durch Demonstrationen begleitet zu werden. Denn wie hatte das BVerfG noch emphatisch in seinem Brokdorf-Beschluss politische Versammlungen definiert: „*Sie enthalten ein Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie, das geeignet ist, den politischen Betrieb vor Erstarrung in geschäftige Routine zu bewahren.*“

AUTOR*INNEN

Cara Röhner
Cara Röhner ist Professorin für Soziales Recht als Gegenstand Sozialer Arbeit an der Hochschule RheinMain in Wiesbaden. Sie ist Mitglied der Kommission Recht der sozialen Sicherung, Familienlastenausgleich des Deutschen Juristinnenbundes. (Foto: Tim Schäfer)

Maximilian Pichl
Maximilian Pichl ist Professor für Recht in der Sozialen Arbeit mit dem Schwerpunkt Demokratie, Partizipation, Rechtsstaatlichkeit an der Frankfurt University of Applied Sciences.

EMPFOHLENE ZITATION

Röhner, Cara; Pichl, Maximilian: Der Blockupy-Polizeikessel vor dem Bundesverfassungsgericht: Mitgefangen, mitgehangen?, Verfassungsblog, 17.12.2016, doi: 10.17176/20161219-113343.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20161219-113343.