
Der Kommentar

Gewaltmonopol und Demonstrationsfreiheit – Bemerkungen zur Diskussion um die Verschärfung des Versammlungsrechts

Hartmut Wagner, Universität des Saarlandes

Am Abend des 3. November 1987 wurden im Zusammenhang mit von Ausschreitungen begleiteten Demonstrationen um die Frankfurter Flughafen-Startbahn „18 West“ zwei Polizisten durch mehrere Pistolenschüsse tödlich verletzt. Der Tatverdacht konzentrierte sich schon unmittelbar nach dem Ereignis auf eine bereits längere Zeit zuvor polizeilich observierte kleine Gruppe von Personen, über deren Vorhaben der Polizei schon vor der Demonstration entsprechende Hinweise zugegangen waren. Die Ermittlungen ergaben, daß die Tatverdächtigen keine Verbindungen zu den Veranstaltern der Demonstration unterhielten, sie ergaben ferner, daß sie ebenso wenig im Einvernehmen mit den sogenannten autonomen Gruppen handelten, und sie ergaben schließlich, daß die Schüsse nicht als Konsequenzzwang der seit Jahren eskalierenden Konflikte um die Startbahn-West zu qualifizieren waren. Die sich darstellende Sachlage ließ desweiteren den Schluß auf eine Fülle verschiedenartiger, sie konstituierender Erklärungszusammenhänge offen; es war ihr indes schwerlich zu entnehmen, daß die fraglichen Vorfälle ein der Eigendynamik von Versammlungen entspringendes, den Verfall der Demonstrationskultur dokumentierendes und die zunehmende innergesellschaftliche Gewaltbereitschaft widerspiegelndes Spezifikum waren.

Gleichwohl brach unmittelbar nach der Tat in bekannter Lautstärke die bereits seit Jahren vehement geführte Diskussion um die adäquate rechtspolitische und ordnungspolizeiliche Strategie gegenüber Demonstrationen wieder auf. Am lautstärksten und nachhaltigsten artikulierten sich solche Stimmen aus dem Regierungslager, für die eine Abhilfe der im Hinblick auf Versammlungen insgesamt für unhaltbar erachteten Zustände nur durch eine rigorose Verschärfung der einschlägigen Gesetzesbestimmungen und eine personelle, logistische und technische Aufrüstung des Sicherheitsapparates bewerkstelligbar erschien. Dementsprechend war die Diskussion – trotz

einer Reihe zur Besonnenheit und Zurückhaltung mahnender Stellungnahmen – im wesentlichen beherrscht von den Initiativen solcher Sicherheitspolitiker, die schon die Gefahr einer bürgerkriegsähnlichen Situation heraufziehen sahen und „folgerichtig“ den Einsatz der Bundesgrenzschutzeinheit GSG-9 forderten¹. Daran schlossen sich weitere Stellungnahmen an, die für eine Verschärfung des ohnehin schon umstrittenen und verfassungsrechtlich höchst bedenklichen² § 125 StGB in der Weise plädierten, die bis zur Reform des Demonstrationsrechts durch das 3. StrRG geltende, obrigkeitsstaatliche Fassung des Landfriedensbruchsparagraphen wieder einzuführen³. Abgerundet wurde dieser Katalog von sicherheitspolitischen Bestrebungen durch die Forderungen nach einem erleichterten Versammlungsverbot bei früheren Gewalttätigkeiten⁴, einem generellen Demonstrationsverbot für die Umgebung von besonders umstrittenen Großprojekten⁵, einer Ergänzung der polizeilichen Einsatzwaffen durch CS-Reizgas und sog. Gummischrotwirkkörper⁶ und der Einrichtung besonders ausgebildeter und ausgerüsteter Spezialeinheiten zum Demonstrationseinsatz⁷.

Diese Vorschläge wurden bislang nicht realisiert bzw. aus koalitions-traktischen Erwägungen zurückgestellt. Das vorläufige Ergebnis der Änderungsbestrebungen bildet nunmehr ein Gesetzespaket, welches neben einer Reihe anderer Maßnahmen⁸ als symbolträchtigsten Gegenstand die Einführung eines straffbewehrten Verbotes der „passiven Bewaffnung“ und der „Vermummung“ vorsieht. Beide Tatbestände waren bereits bei ihrer gesetzlichen Verankerung als Ordnungswidrigkeiten (§§ 17a, 29 Abs. 1, Nr. 1a, 1b VersG) höchst umstritten⁹, und die mit ihnen verbundenen verfassungsrechtlichen und kriminalpolitischen Probleme werden mit ihrer Aufwertung zur Strafrechtsnorm noch weiter verschärft.

Die passive Bewaffnung

Die Notwendigkeit der Einführung eines Verbotes des Mitführens sog. passiver Waffen wurde bei der letzten, im Jahre 1985 durchgeführten Novellierung damit begründet, daß solcherart ausgestattete Teilnehmer aufgrund ihres „martialischen Erscheinungsbildes“ eine offenkundige Gewaltbereitschaft dokumentierten und damit auf die Menge eine aggressionsstimulierende Wirkung ausübten¹⁰.

Zwar kann in der Tat nicht übersehen werden, daß solche Personen, welche Gewalttätigkeiten zu verüben beabsichtigen, häufig mit derartigen Gegenständen ausgestattet sind. Gleichwohl muß festgehalten werden, daß der Schluß unzulässig erscheint, der eine generelle Gewaltbereitschaft passiv Bewaffneter unterstellt. Im übrigen läßt schon die Formulierung der betreffenden Vorschrift stutzen, da sie unter Verkehrung der einer Waffe inhärenten Aggressionstendenz

denjenigen erfaßt, der sich gegen Übergriffe anderer, insbesondere der Polizei, schützen will¹¹.

Darüber hinaus sind mit der Neufassung einige höchst eigentümliche Konstellationen verbunden, zu deren Illustration das nachfolgende Beispiel dienen mag: Wie soll sich künftig ein mit einem Motorrad anreisender Demonstrant verhalten, wenn vom Verbot der passiven Bewaffnung auch der Anmarschweg zur Versammlung mitumfaßt ist? Soll er seiner Helmtragepflicht aus § 21a Abs. 2 StVO Rechnung tragen oder soll er sich dem Verbot der Schutzbewaffnung unterwerfen? Wie soll weiter im Hinblick auf bestimmte Risikogruppen – wie zum Beispiel Bluter oder Allergiker – verfahren werden, die aus je unterschiedlichen Gründen ein gesteigertes Interesse an besonderen Schutzbekleidungen haben? Die subjektive Komponente der Bestimmung zur Vollstreckungsabwehr in § 17a Abs. 3 VersG vermag hier ebensowenig etwas zugunsten solcher Personen zu verändern, wie das äußerst problematische Verbot mit Erlaubnisvorbehalt in § 17a Abs. 3 VersG. Es erscheint überdies in höchstem Maße erstaunlich, wie man als Reaktion auf die Ereignisse in Frankfurt, wo ja die Polizei mit einer Angriffswaffe par excellence konfrontiert wurde, auf die Strafbewehrung der Passivbewaffnung als Schutz gegenüber derartigen Übergriffen verfallen konnte.

Durch die Verlagerung polizeilicher Eingriffsbefugnisse mittels abstrakter Gefährdungstatbestände in das Vorfeld des normrelevanten Bereiches¹² wird es kaum gelingen, der wirklichen Gewalttäter habhaft zu werden; vielmehr wird sich für potentielle Demonstrationsteilnehmer die Frage stellen, ob sie sich den Risiken einer Versammlung überhaupt noch auszusetzen bereit sind. Praktisch bedeutet dies eine erzwungene Nichtwahrnehmung des Demonstrationsrechtes; verfassungstheoretisch ist durch die Vorschrift eine Reduktion der Versammlungsfreiheit von einem politischen Freiheitsrecht zu einer staatlichen Konzession mit Widerrufsvorbehalt bewirkt. Allein die Tatsache, daß es bislang noch niemand für opportun erachtete, die „passive Bewaffnung“ in praxi als Ordnungswidrigkeit zu verfolgen, sollte für den Gesetzgeber eher ein Grund dafür sein, die Sanktionsbedürftigkeit überhaupt zu bedenken, statt darauf zu vertrauen, man könne durch die Aufwertung des Tatbestandes zur Strafrechtsnorm seine praktische Handhabbarkeit unter der Geltung des Legalitätsprinzips erhöhen.

Die Vermummung

Noch stärker ins Bewußtsein der Öffentlichkeit greift der – insbesondere durch das Auftreten des „schwarzen Bocks“ bei Großdemonstrationen virulente – Problemkomplex der Strafbewehrung einer

identifikationsvereitelnden Aufmachung bei Versammlungen, kurz: das sogenannte Vermummungsverbot. Dieser Tatbestand wird insbesondere damit begründet, daß die Verhüllung des Gesichtes eine mit späteren Gewalttätigkeiten unmittelbar zusammenhängende Tat-Verhaltensweise darstelle, oder mit den Worten des stellvertretenden Fraktionsvorsitzenden der CDU/CSU-Fraktion T. Waigel: „Hinter der Maske des Vermummten verbirgt sich das Gesicht des Gewalttäters“¹³.

Zwar ist in diesem Zusammenhang zuzugeben, daß in der Vergangenheit häufig von vermummten Demonstrationsteilnehmern Gewalttätigkeiten ausgingen; indes kann auch hier nicht umstandslos jede identifizierungsvereitelnde Aufmachung als notwendigerweise zur Gewalttätigkeit führende, objektiv feststellbar gefährliche Verhaltensweise deklariert werden. Das Strafrecht kennt zwar derartige, aufgrund der Unbeherrschbarkeit des Tatmittels als abstrakt gefährlich eingeschätzte Vorbereitungshandlungen, insbesondere das Mitführen von Waffen oder Sprengstoff; von diesen unterscheidet sich aber die Vermummung evidenterweise hinsichtlich des ihr innewohnenden Gefährdungspotentiales beträchtlich. Daß ein Vermummter mit seiner Aufmachung den Zweck verfolgt, Gewalttätigkeiten zu begehen, beruht auf einer durch keine gesicherten Kenntnisse gestützte Annahme. Die Strafe wird hier mit einem künftigen, unterstellten Verhalten begründet, sie beruht mithin auf einer dem Vermummten unterschobenen Unrechtsgesinnung, pönalisiert also kein Verhalten, sondern abweichende Gesinnungen¹⁴.

Ein Straftatbestand der Vermummung hebt Verdunkelungshandlungen in den Rang eines mit eigenem materiellstrafrechtlichen Unwertgehalt ausgestatteten Deliktstypus'. Während vergleichbare Verhaltensweisen nach einer strafwürdigen Vortat als Selbstbegünstigung straflos bleiben, werden sie hier, ohne daß bereits ein strafrechtlich relevantes Rechtsgut verletzt worden wäre, sanktioniert. Das polizeiliche Interesse an erleichterter Ermittlungsarbeit wäre damit nicht nur in den Rang eines strafrechtlich geschützten Rechtsgutes erhoben, es wäre zugleich als grundrechtsimmanenter Funktionsvorbehalt etabliert, der die Reichweite der Grundrechtsausübung an die Verträglichkeit mit der polizeilichen Ermittlungsarbeit koppelt.

Desweiteren läßt die Novellierung unberücksichtigt, daß auch bei friedlichen Demonstrationsteilnehmern ein Interesse an einer Verhüllung bestehen kann, wenn angesichts der bestehenden Polizeipraxis, ungeachtet des Rechtes am eigenen Bild, auch friedliche Demonstrationsteilnehmer gefilmt werden, wenn sogar für Presse und Fernsehen gefertigte Aufnahmen keinem Beschlagnahmeverbot im Sinne von § 97 Abs. 5 StPO unterliegen und aus der Verwendung der solcherart gewonnenen Materialien berufliche wie persönliche Nachteile der Betroffenen erwachsen können¹⁵. Dies gilt umso mehr für

solche ausländische Demonstranten, die wegen ihrer eigenen Sicherheit und vor allem derjenigen ihrer in ihrem Heimatland verbliebenen Angehörigen nur durch eine Verschleierung ihrer Identität gefahrlos demonstrieren können. Schließlich ist trotz aller Lippenbekenntnisse nicht klar, wie das Vermummungsverbot bei Demonstrationen mit künstlerischem Hintergrund gehandhabt werden soll, wie beispielsweise der „Anachronistische Zug“¹⁶, die bei Abrüstungsdemonstrationen gezeigten Szenarien weißgeschminkter „Atomkriegsopfer“ oder die von Demonstrationsteilnehmern übergestülpten, stilisierten Politikerköpfe. Nach allem steht zu erwarten, daß neben der Aushöhlung der Versammlungsfreiheit nunmehr auch eine Aufweichung des durch die Kunstfreiheit verbrieften Schutzes treten wird.

Diese Befürchtungen werden bestätigt von den mehr oder minder unverblümt formulierten strategischen Prämissen, welche der Novellierung zugrundeliegen: Die neuen Vorschriften wirkten in die „Szene“ hinein. Man könne bereits im Vorfeld der eigentlichen Normübertretung das gesamte Arsenal strafprozessualer Interventionsmechanismen aktivieren und verfüge darüber hinaus über einen Auffangtatbestand, mit dem man auch solche Gewalttäter bestrafen könne, die ansonsten nicht zu überführen waren¹⁷.

Man fühlt sich an die Worte von Elias Canetti erinnert, der schrieb: „Die Paranoia zeichnet sich besonders durch zwei Eigenschaften aus. Die eine wird in der Psychiatrie als Dissimulation bezeichnet. (. . .) Die andere Eigenschaft ist ein unaufhörliches Demaskieren von Feinden. Sie sind überall, in den friedlichsten und harmlosesten Verkleidungen, aber der Paranoiker, der die Gabe des Durchschauens hat, weiß genau, was dahintersteckt. Er reißt ihnen die Maske vom Gesicht herunter, und es stellt sich heraus, daß es im Grunde immer ein und derselbe Feind ist. Der Paranoiker ist der Entwandlung ganz und gar verfallen wie kein anderer Mensch und erweist sich darin als ein erstarrter Machthaber“¹⁸.

Die Zukunft der Versammlungsfreiheit

Tatsache ist, daß auch unter Geltung der geplanten gesetzlichen Verschärfungen die Vorfälle an der Startbahn-West nicht zu verhindern gewesen wären. Ferner gilt, daß die Polizei unter Beachtung des Legalitätsprinzips künftig gehalten sein wird, bei Vorliegen einer passiven Bewaffnung oder einer Vermummung gegen die betreffenden Demonstrationsteilnehmer vorzugehen, diese herauszugreifen und gegebenenfalls die Demonstration aufzulösen. Damit wird nicht nur ein Moment der Destabilisierung und Eskalationswahrscheinlichkeit bei Demonstrationen geschaffen, damit wird sogar gerade jenen Gruppen, die man politisch zu isolieren trachtet, die Möglichkeit eingeräumt, das Gesetz des Handelns an sich zu reißen.

Durch ihren Aufzug zwingen sie die Polizei zu intervenieren; es werden mit größter Wahrscheinlichkeit dann nicht die eigentlichen Störer, sondern vor allem Unbeteiligte getroffen. Diese werden dann zu Recht die entsprechenden Maßnahmen als Unterdrückung ihrer Demonstrationsfreiheit empfinden und sich eher mit den Vermummten denn mit der Polizei solidarisieren. Eine Spirale von Gewalt und Gegengewalt, von moralischer Empörung und Ausgrenzungsbereitschaft wäre damit in Gang gesetzt; die Wahrnehmung des Rechts, sich friedlich zu versammeln, steht künftig unter der Kuratel der Konfliktbereitschaft der sich gegenüberstehenden Parteien.

Angesichts der im Grunde kaum zu bestreitenden Tatsache, daß die Bundesrepublik Deutschland – trotz der Ereignisse von Frankfurt und der andernorts erlebten Krawalle – im internationalen Vergleich durch ein hohes Maß an innerer Friedlichkeit gekennzeichnet ist, drängt sich der Verdacht auf, daß die Phänomene partieller Gewalt-samkeit in unserer Gesellschaft lediglich das demagogisch mobilisierbare politische Plafond für die Auseinandersetzung um ein weitreichenderes Problem abgeben, für das Zentralproblem der Innen- und Rechtspolitik in unserem Gemeinwesen: Die Frage nach dem Verhältnis des staatlichen Gewaltmonopols und seiner strukturellen Funktionselemente einerseits, zu den vernunftphilosophischen, substantiell-demokratischen Postulaten eines freiheitlichen Rechtsstaates andererseits.

Das dem Novellierungsprojekt zugrundeliegende staatsrechtliche Verständnis mit seinem rein formal begründeten Selbstbehauptungs-postulat des Staates um seiner Staatlichkeit willen ebnet die gesellschaftlichen Konfliktlinien um den Preis der Zerstörung des auf Partizipation und Kommunikation angelegten materiell-demokratischen Fundaments unserer Verfassung ein und löst den grundgesetzlich gebotenen Dialog um Werte und Zielfindungskriterien bei der Gestaltung der Gesellschaft ab durch eine Freund-Feind-Ideologie, die jeden gesellschaftlichen Dissens im Wege der Verbrechensprophylaxe auszuschalten trachtet.

Der auf seinem Gewaltmonopol insistierende „streitbare Rechtsstaat“ meint die ihm von der Verfassung auferlegten Bindungen als *quantité négligeable* abtun zu können und aus funktionsspezifischen Imperativen die eigenen Zwangsbefugnisse in den Bereich der geistigen Auseinandersetzungen und Diskussionen vorverlagern zu müssen. Die Erweiterung des Bestandes an Strafnormen, die „Kommunikationsunrecht“¹⁹ pönalisieren, die Tendenz, Demonstranten unter Universalverdacht zu stellen, die Ausdehnung des Bereiches präventiver sozialer Kontrolle und die Entgrenzung der Handlungsspielräume staatlicher Sicherheitsapparate danken virtuell den dem Grundgesetz innewohnenden personalen Freiheitsbegriff zugunsten eines systemfunktionalen Freiheitsbegriffes ab: Während die dem

Einzelnen eingeräumten Möglichkeiten sozialer und politischer Veränderungen zunehmend zurückgedrängt werden, wachsen die Handlungsmächtigungen der Exekutive.

Was bleibt, ist der Appell an die Vernunft, die höchste Vorsicht gegenüber jeder Form von „Affektgesetzgebung“ gebietet und die damit verbundene Hoffnung, daß sich die Erkenntnis Bahn bricht, daß das Gebot der Stunde nicht Abschreckung, Drohung, Einschüchterung und Gewaltanwendung, sondern Dialogbereitschaft und demokratische Identifikationsstiftung heißt. Das Gewaltmonopol des Staates ist als das Ergebnis der Überwindung territorialer Zersplitterung, innergesellschaftlicher Befriedung und der Installierung von Schutz- und Verfahrensgarantien gewiß ein bedeutungsvolles Moment konstitutionalisierter Rechtsvernunft, es stellt aber keinen Wert an sich dar. Seine Begründung erfährt es durch die Entfaltung der dynamisch-materialen Verfassungsgrundsätze der menschlichen Würde, der Freiheit und Gleichheit, der Demokratie, der Rechts- und Sozialstaatlichkeit; erst dieser Zusammenhang und die bewußte Orientierung des gesellschaftlichen Dialogs auf diese Prinzipien durchbricht den archaischen Gewaltzusammenhang, den ein nicht gebundenes staatliches Gewaltmonopol ansonsten zu entfalten in der Lage ist. In dieser und in keiner anderen Weise ist der Staat als der allemal stärkere der sich gegenüberstehenden Konfliktpartner gefordert.

Anmerkungen

- (1) So Bundesminister Jürgen Möllemann, laut: Der Spiegel 46/1987, S. 18
- (2) Vgl. dazu: H. Ostendorf, in: Alternativkommentar zum StGB, Band III, § 125 Rz. 31 ff., Neuwied und Darmstadt, 1986
- (3) So die CDU-Landtagsfraktion Hessen, in: Süddt. Zeitung vom 4. 11. 87; der bayerische Ministerpräsident F. J. Strauß auf dem CSU-Parteitag am 21. 11. 87, in: Frankfurter Rundschau vom 23. 11. 87; sowie der bayerische Staatsminister E. Stoiber in seiner Reaktion auf den sog. „Vermummungsparteitag“ der FDP, in: Frankfurter Rundschau vom 14. 12. 87
- (4) So Bundesinnenminister F. Zimmermann, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 7. 11. 87
- (5) Dies hält der Bundesinnenminister gleichfalls für erwägenswert, Interview in „Die Welt“ vom 4. 11. 87
- (6) Dafür tritt neben anderen zum Beispiel der Hessische Innenminister G. Milde ein, laut „Der Spiegel“ 47/1987, vom 16. 11. 87
- (7) Wiederum der Bundesminister des Inneren, laut: Frankfurter Rundschau vom 7. 11. 87
- (8) Bei den weiteren geplanten Maßnahmen handelt es sich um:
 - a) Verbotenen Aufruf: Wer zur Teilnahme an einer verbotenen oder aufgelösten Versammlung aufruft, wird mit Gefängnisstrafe bis zu einem Jahr bestraft
 - b) Erörterungstermin: Der Demonstrationsveranstalter muß auf Anordnung der zuständigen Behörde den geplanten Ablauf erörtern. Bei Zuwiderhandlung droht eine Geldbuße

- c) Kronzeugenregelung
- d) Befürwortung von Straftaten
- e) Strafverschärfungen bei Geiselnahme, Waffendiebstahl und Störung öffentlicher Betriebe
- (9) Vgl. dazu die öffentliche Anhörung zum Gesetzesentwurf der Bundesregierung im Rahmen der 39. Sitzung des Rechtsausschusses vom 12. 12. und 13. 12. 1984, BT-Drucksache 10/901, Protokoll-Nr. 39, S. 10 ff., 17 ff., 89 ff., 94, sowie im Anhang die Stellungnahmen der Anhörpersonen, S. 1 ff., 16 ff., 36 ff., 44 ff., 80 ff., 92 ff., 207 ff.
- (10) Bericht des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages BT-Drucksache 10/3580, zitiert nach: H. Kast, Das neue Demonstrationsstrafrecht, Köln, 1986, S. 962
- (11) Vgl. dazu den beim Polizeipräsidenten in Berlin verfaßten Entwurf vom 14. 1. 1982 (Dir VBc-07702/1), S. 2, der „passiv Bewaffnete“ umstandslos zu „potentiellen Gewalttätern“ deklariert. Und auch die Frage des BT-Abg. B. Hirsch (FDP) im Rechtsausschuß (vgl. Fn. 9), S. 123, ob man einen „Luftschutzkeller denn auch als passive Waffe verstehen könnte“.
- (12) S. Wolski, Die Wende im Demonstrationsrecht, in: Kritische Justiz 1983, S. 272 ff., 281
- (13) Laut: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 4. 11. 87
- (14) G. Jakobs, Kriminalisierung im Vorfeld einer Rechtsgutsverletzung, in: ZStW (1985) 97, 751 ff., knüpft daran die Feststellung, daß derjenige, der wegen zukünftiger Taten strafe, sich fragen lassen müsse, warum er nicht Gedanken, welche die wichtigste Quelle aller vom Menschen ausgehenden Gefahren darstellten, auch pönalisieren. (S. 771, 772)
- (15) Nur vereinzelt kam aus den Reihen der Regierungsparteien die Forderung, das Vermummungsverbot an ein Verbot des Photographierens von friedlichen Demonstranten aus erkennungsdienstlichen Gründen zu binden. So u.a. der FDP-Landesvorsitzende von Baden-Württemberg, Döring, laut: „Der Spiegel“, 46/1987 vom 9. 11. 87
- (16) Vgl. dazu: VG Köln NJW 1983, S. 1212
- (17) Am deutlichsten wurde hier der Polizeixperte der Unionsparteien A. Stümper in der Sendung „Schlaglichter“ im dritten Fernsehprogramm des SWF vom 16. 12. 87
- (18) E. Canetti, Masse und Macht, Frankfurt, 1981, S. 424
- (19) U. K. Preuß, Politische Verantwortung und Bürgerloyalität, Frankfurt, 1984, S. 262

Dezember 1987
 Institut für Rechts- und Sozialphilosophie
 6600 Saarbrücken 15