

Schutz von Demonstranten vor polizeilichem Gewahrsam

Heiner Adamski

In demokratischen Staaten geht die Staatsgewalt vom Volk aus. Im System einer repräsentativen Demokratie – wie in der Bundesrepublik Deutschland – ist das Volk an dieser Gewalt aber nur indirekt beteiligt. Es legitimiert sie durch Wahlen. Ausübt wird die Gewalt von anderen. Das Grundgesetz beschreibt den Zusammenhang in Art. 20 Abs. 2 und 3 so:

„Alle Staatsgewalt geht vom Volke aus. Sie wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und Rechtsprechung ausgeübt. Die Gesetzgebung ist an die verfassungsmäßige Ordnung, die vollziehende Gewalt und die Rechtsprechung sind an Gesetz und Recht gebunden.“



Heiner Adamski

In diesem System hat das Demonstrationsrecht in engem Zusammenhang mit dem Recht der freien Meinungsäußerung große Bedeutung. Es ist ein zentrales demokratisches Recht. Das Bundesverfassungsgericht hat dieses Recht bzw. die Rechtsposition von Demonstranten mit einer Entscheidung über eine Verfassungsbeschwerde gegen Polizeimaßnahmen und Gerichtsentscheidungen im Zusammenhang von Demonstrationen gegen Atommülltransporte gestärkt.

1. Recht auf Demonstration

Das Recht auf Demonstration ist in der Bundesrepublik als Grundrecht der Versammlungsfreiheit durch Artikel 8 GG garantiert. Danach haben „alle Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.“ Aus Art. 8 ist ersichtlich, dass das Demonstrations- bzw. Versammlungsrecht für Deutsche gilt. Es ist ein Bürgerrecht. Auf dieses Recht können sich also nur deutsche Staatsbürger berufen. Ausländer können ein Versammlungsrecht nur aus der allgemeinen Handlungsfreiheit ge-

mäß Art. 2 GG und Art. 11 der Europäischen Menschenrechtskonvention ableiten. Sodann gilt die Versammlungsfreiheit nur für Teilnehmer friedlicher und unbewaffneter Versammlungen. Feindselige, bewaffnete und aufrührerische Zusammenschlüsse stehen unter keinem Grundrechtsschutz. Der Begriff „Versammlung“ ist im Grundgesetz nicht erläutert. Das Bundesverfassungsgericht hat ihn als „eine örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung“ definiert.

Die grundgesetzlich zulässige Beschränkung der Versammlungsfreiheit durch Gesetz ist im Versammlungsgesetz geregelt. Es sieht für Versammlungen unter freiem Himmel regelmäßig eine Anmeldepflicht (aber eben keine Genehmigungen) vor. Andere Versammlungen – nicht unter freiem Himmel – werden schrankenlos gewährt. Eine Beschränkung kann es nur durch kollidierendes Verfassungsrecht (z. B. die Menschenwürde) geben. Verboten sind die passive Bewaffnung (Schutzwaffen) zum Schutz vor Verletzungen etwa durch Schläge, Fußtritte oder Giftgas und die Vermummung. Versammlungen an Gedenkstätten von historisch herausragender, überregionaler Bedeutung, die an die Opfer nationalsozialistischer Gewalt- und Willkürherrschaft erinnern, können seit März 2005 verboten werden. Unfriedlich verlaufende Demonstrationen werden häufig von der Polizei zur Vermeidung von Gefahren für die Allgemeinheit aufgelöst (Gefahrenabwehr). Dazu gehören ultra-linke und ultra-rechte Demonstrationen, Besetzungen von öffentlichen Gebäuden, Plätzen oder Straßen und Massenkundgebungen mit Straßensperren. Das Spektrum der Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung durch Demonstrationen ist bekanntermaßen vielfältig: zu den Themen gehören eine friedliche Welt, die Globalisierung, der Umweltschutz, Ausländerprobleme, Infrastrukturmaßnahmen, Wirtschafts- und Bildungspolitik und nicht zuletzt die Atommülltransporte.

2. Protest gegen Transport und Lagerung von Atommüll

Bei der Produktion von elektrischer Energie in Atomkraftwerken werden Brennelemente benötigt. Sie enthalten das notwendige Uran. Mit weiteren Einbauten bilden sie den so genannten Reaktorkern. In ihm laufen die Kernreaktionen ab. Dabei fallen abgebrannte Brennelemente an. Im Verlauf einer möglichen Wiederaufbereitung – bei der noch enthaltene wieder verwendbare Kernbrennstoffe Uran und Plutonium getrennt werden – entstehen dann radioaktive Abfälle. Für die abgebrannten Brennelemente und die Abfälle – die allgemein auch als Atommüll bezeichnet werden – muss es Möglichkeiten des Transportes und der Lagerung geben. Zu den Atommülltransporten gehören Transporte zur Wiederaufarbeitung nach La Hague in Frankreich oder Sellafield in Großbritannien sowie Rücktransporte der radioaktiven Abfälle nach Deutschland zur Zwischenlagerung in Ahaus und Gorleben. Transporte in Wiederaufarbeitungsanlagen sind nach dem Gesetz über die friedliche Verwendung der Kernenergie und den Schutz gegen ihre Gefahren (Atomgesetz) seit Juli 2005 nicht mehr zulässig.

Rücktransporte werden jedoch nach den rechtlichen Verpflichtungen weiterhin durchgeführt.

Für den Transport und die Lagerung werden sog. Castor-Behälter verwendet. Die Bezeichnung „Castor“ ist abgeleitet von „cask for storage and transport of radioactive material“. Die Anforderungen an die Sicherheit dieser Behälter entsprechen in Deutschland den Empfehlungen der International Atomic Energy Agency (der Internationalen Atomenergieorganisation) (IAEA bzw. IAEO). Danach müssen die Behälter einen Aufprall aus neun Metern Höhe auf eine unnachgiebige Stahl-Betonplatte und aus einem Meter Höhe auf einen 15 cm dicken Stahldorn sowie Feuer von 800 Grad Celsius über 30 Minuten und Druck von 15 Metern Wassertiefe über acht Stunden und von 200 Metern Wassertiefe über eine Stunde aushalten. Die Zulassung der Behälter erfolgt durch das Bundesamt für Strahlenschutz aufgrund von Gutachten der Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung. Der Transport und die Lagerung von hochradioaktivem Abfall müssen nach Bestimmungen des Atomgesetzes genehmigt werden. Castor-Behälter werden durch die Deutsche Bahn transportiert. Ein Straßen-transport erfolgt in Gegenden ohne Bahnanlagen (etwa auf Strecke zwischen Dannenberg/Elbe und dem Zwischenlager Gorleben).

Castor = cask for storage and transport of radioactive material

Die International Atomic Energy Agency wurde 1957 als wissenschaftlich-technische Organisation im Rahmen des Programms „Atoms for Peace“ gegründet. Sie soll die internationale Zusammenarbeit bei der friedlichen Nutzung der Kernenergie und der Anwendung radioaktiver Stoffe fördern sowie den Missbrauch dieser Technologie verhindern (besonders Proliferation von Kernwaffen). Die Organisation ist mit den Vereinten Nationen durch ein Sonderabkommen verbunden. Sie hat ihren Sitz in Wien sowie Regionalbüros in der Schweiz, den USA, Kanada und Japan. Am Rande: Die IAEA wurde für ihre Arbeit mit internationalen Friedenspreisen – u.a. dem Friedensnobelpreis – ausgezeichnet. In jüngerer Zeit fand sie besonders wegen ihrer Missionen im Irak vor Beginn des Krieges sowie wegen ihrer Arbeit in Nordkorea und dem Iran weltweit Beachtung. Ende 2004 wurde bekannt, dass der Generalsekretär – Mohammed el-Baradei – von den USA systematisch belauscht wurde.

Kritiker der friedlichen Nutzung der Atomenergie bezweifeln aus einer Reihe von Gründen die Aussagefähigkeit der Testreihen. Gerichte folgten ihnen in rechtlichen Auseinandersetzungen über die Sicherheitsfragen aber nicht. Sie bestätigten regelmäßig Gutachten der Genehmigungsbehörden und die Zulassungen der Zwischenlagerung bzw. die Verwendung der eingesetzten Behälter. Der Atommülltransport stößt gleichwohl auf großen Widerstand. Mehrere tausend Menschen beteiligen sich regelmäßig an Demonstrationen und Sitzblockaden im Landkreis Lüchow-Dannenberg. Zu Protesten und Blockaden kommt es auch entlang der Transportstrecken in Deutschland und zudem in Frankreich. Die Proteste zielen hauptsächlich gegen die fortgesetzte Produktion von Atommüll in Atomkraftwerken und speziell gegen den Endlagerstandort Gorleben. Er wird als ungeeignet und gefährlich angesehen. Es wird befürchtet, dass durch die Transporte in das Zwischenlager Gorleben die politische Entscheidung für das Endlager gefestigt wird. In dezentralen Zwischenlagern bei den Kernkraftwer-

ken wird eine Minderung der Gefahren durch Transport gesehen und keine Vorentscheidung für einen bestimmten Endlager-Standort.

Im November 2001 hatte die Grünen-Vorsitzende im Kreis Lüchow-Dannenberg an einer Straßensitzblockade wegen der Castor-Transporte teilgenommen. Einem Platzverweis der Polizei war sie nicht gefolgt. Sie wurde deshalb gegen 10 Uhr mit anderen Personen in einem Gefangenentransportfahrzeug in eine Gefangenensammelstelle verbracht. Dort verblieb sie bis zu ihrer Entlassung gegen 8.30 Uhr des folgenden Tages (ca. 22 Stunden) in Polizeigewahrsam. Einen anwaltlichen Notdienst durfte sie erst um 17 Uhr anrufen. Eine Anwältin konnte ihr gegen 20 Uhr nur mitteilen, dass die Bereitschaftsrichter „Feierabend“ angekündigt hätten. Der Amtsgerichtsdirektor verweigerte wegen fehlender Polizeiakten ein gerichtliches Eingreifen und lehnte zudem eine Besichtigung der Zustände in den Zellen ab. Für die Grünen-Politikerin kam dies einer Ersatzbestrafung gleich. Ihre Klage wurde vom Amtsgericht Dannenberg und vom Landgericht Lüneburg jedoch abgewiesen. Die hiergegen gerichtete Verfassungsbeschwerde hatte Erfolg. Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass Beschlüsse des Amtsgerichts und des Landgerichts, die die nachträglichen Anträge der Beschwerdeführerin auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Freiheitsentziehung sowie der Art und Weise ihrer Durchführung zurückgewiesen hatten, die Beschwerdeführerin in ihrem Freiheitsgrundrecht sowie ihrem Recht auf effektiven Rechtsschutz verletzen. Die Sache wurde zur erneuten Entscheidung an das Landgericht zurückverwiesen.

3. Auszüge aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts

Beschluss vom 13.12.2005. Az.: 2 BvR 447/05.

I. Die angegriffenen gerichtlichen Entscheidungen verletzen die Beschwerdeführerin in ihrem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG in Verbindung mit Art. 104 Abs. 2 GG.

1. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG bezeichnet die Freiheit der Person als „unverletzlich“. Diese verfassungsrechtliche Grundentscheidung kennzeichnet das Freiheitsrecht als ein besonders hohes Rechtsgut, in das nur aus wichtigen Gründen eingegriffen werden darf. Geschützt wird die im Rahmen der geltenden allgemeinen Rechtsordnung gegebene tatsächliche körperliche Bewegungsfreiheit vor staatlichen Eingriffen, also vor Verhaftung, Festnahme und ähnlichen Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs.

Nach Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG darf die in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG gewährleistete Freiheit der Person nur auf Grund eines förmlichen Gesetzes und nur unter Beachtung der darin vorgeschriebenen Formen beschränkt werden. Die formellen Gewährleistungen des Art. 104 GG stehen mit der materiellen Freiheitsgarantie des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG in unlösbarem Zusammenhang. Art. 104 Abs. 1 GG nimmt den schon in Art. 2 Abs. 2 Satz 3 GG enthaltenen Gesetzesvorbehalt auf und verstärkt ihn für alle Freiheitsbeschränkungen, indem er neben der Forderung nach einem förmlichen Gesetz die Pflicht, die sich aus

diesem Gesetz ergebenden Formvorschriften zu beachten, zum Verfassungsgebot erhebt.

Für den schwersten Eingriff in das Recht der Freiheit der Person, die Freiheitsentziehung, fügt Art. 104 Abs. 2 GG dem Vorbehalt des (förmlichen) Gesetzes den weiteren, verfahrensrechtlichen Vorbehalt einer richterlichen Entscheidung hinzu, der nicht zur Disposition des Gesetzgebers steht. Der Richtervorbehalt dient der verstärkten Sicherung des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG. Alle staatlichen Organe sind verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass der Richtervorbehalt als Grundrechtssicherung praktisch wirksam wird. Für den Staat folgt daraus die verfassungsrechtliche Verpflichtung, die Erreichbarkeit eines zuständigen Richters zu gewährleisten und ihm auch insoweit eine sachangemessene Wahrnehmung seiner richterlichen Aufgaben zu ermöglichen. Die Erreichbarkeit des zuständigen Richters ist dabei zur Tageszeit (vgl. § 188 Abs. 1 ZPO a.F., § 104 Abs. 3 StPO) stets zu gewährleisten. Ein richterlicher Bereitschaftsdienst zur Nachtzeit ist demgegenüber von Verfassungs wegen erst dann gefordert, wenn hierfür ein praktischer Bedarf besteht, der über den Ausnahmefall hinausgeht.

Für den Staat folgt daraus die verfassungsrechtliche Verpflichtung, die Erreichbarkeit eines zuständigen Richters zu gewährleisten

Die Freiheitsentziehung erfordert nach Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG grundsätzlich eine vorherige richterliche Anordnung. Eine nachträgliche richterliche Entscheidung, deren Zulässigkeit in Ausnahmefällen Art. 104 Abs. 2 Satz 2 GG voraussetzt, genügt nur, wenn der mit der Freiheitsentziehung verfolgte verfassungsrechtlich zulässige Zweck nicht erreichbar wäre, sofern der Festnahme die richterliche Entscheidung vorausgehen müsste. (...) „Unverzüglich“ ist dahin auszulegen, dass die richterliche Entscheidung ohne jede Verzögerung, die sich nicht aus sachlichen Gründen rechtfertigen lässt, nachgeholt werden muss. Nicht vermeidbar sind zum Beispiel Verzögerungen, die durch die Länge des Weges, Schwierigkeiten beim Transport, die notwendige Registrierung und Protokollierung, ein renitentes Verhalten des Festgenommenen oder vergleichbare Umstände bedingt sind.

Das Gebot der Unverzüglichkeit des Art. 104 Abs. 2 Satz 2 GG entfaltet in zweierlei Hinsicht Wirkungen. Zum einen verpflichtet es die Polizei, eine richterliche Entscheidung unverzüglich herbeizuführen. Hat sie eine Person in Gewahrsam genommen, so hat sie alle unter den Umständen des Einzelfalls gebotenen Maßnahmen zu ergreifen, um die nachträgliche richterliche Entscheidung über die Ingewahrsamnahme unverzüglich nachzuholen. Zum anderen muss auch die weitere Sachbehandlung durch den Richter dem Gebot der Unverzüglichkeit entsprechen.

2. Den sich aus diesen Maßstäben ergebenden Anforderungen werden die angegriffenen Beschlüsse des Amts- und des Landgerichts nicht gerecht. Aus den von den Fachgerichten getroffenen Feststellungen ergibt sich nicht, dass dem aus Art. 104 Abs. 2 Satz 2 GG folgenden Verfassungsgebot genügt worden ist.

a) Dies betrifft zunächst die Frage des polizeilichen Vorgehens. Hier fehlt es an einer Analyse des zeitlichen Ablaufs der Ingewahrsamnahme und der hierfür ursächlichen Gründe. (...)

b) Ferner gibt die Art und Weise der Durchführung des richterlichen Bereitschaftsdienstes Anlass zu verfassungsrechtlichen Beanstandungen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist ein nächtlicher richterlicher Bereitschaftsdienst erst dann gefordert, wenn hierfür ein praktischer Bedarf besteht, der über den Ausnahmefall hinausgeht. Im vorliegenden Fall war, bedingt durch die Kenntnis des bevorstehenden Castor-Transports und die zu erwartenden Massendemonstrationen, ein Bedürfnis für die besondere Regelung des richterlichen Eildienstes auch zur Nachtzeit an diesen Tagen sehr nahe liegend. Unter Berücksichtigung der Vorkommnisse anlässlich des Castor-Transportes im März 2001 – die in der Allgemeinverfügung vom 27. Oktober 2001 enthaltene Gefahrenprognose nennt diverse Blockaden, die erst am Abend stattfanden – musste gerade im nahen zeitlichen Zusammenhang mit dem Transport mit Masseningewahrsamnahmen gerechnet werden, die nicht sämtlich zur Tageszeit sachgerecht bewältigt werden konnten. Daher konnte sich der richterliche Bereitschaftsdienst nicht auf die Tageszeit beschränken, sondern musste im Hinblick auf die Möglichkeit von Masseningewahrsamnahmen und den damit verbundenen Zeitaufwand auch eine Regelung für die Nachtzeit beinhalten. (...)

c) Indem die Fachgerichte den entscheidungserheblichen Sachverhalt nicht hinreichend aufgeklärt und geprüft haben, fehlt es auch an der dem Einzelfall gerecht werdenden Würdigung der Geschehensabläufe. Damit aber haben sowohl das Amtsgericht wie auch das Landgericht die Bedeutung von Tragweite des Freiheitsgrundrechts (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG) und seiner formellen Gewährleistung in Gestalt des Richtervorbehalts nach Art. 104 Abs. 2 GG verkannt. Die Fachgerichte werden daher im Rahmen einer erneuten Befassung mit der Sache die gebotene Sachverhaltsaufklärung vorzunehmen und auf ihrer Grundlage zu bewerten haben, ob dem Gebot der Unverzögerlichkeit des Art. 104 Abs. 2 Satz 2 GG genügt wurde.

Art. 19 Abs. 4 GG verbürgt ein Grundrecht auf effektiven und möglichst lückenlosen richterlichen Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt

3. Soweit die Beschwerdeführerin rügt, dass es möglich gewesen sei, schon vor der Ingewahrsamnahme eine richterliche Entscheidung herbeizuführen, geht weder aus der Verfassungsbeschwerde noch aus den Gerichtsakten hervor, dass sie entsprechend schon vor den Fachgerichten vorgetragen hat. Im Übrigen ist die Verfassungsbeschwerde in diesem Punkt auch nicht hinreichend begründet. Insoweit fehlt es an der Auseinandersetzung mit der Frage, ob sich auch in diesem Fall der Zweck der polizeilichen Maßnahmen hätte verwirklichen lassen.

II. Die angegriffenen fachgerichtlichen Entscheidungen verletzen die Beschwerdeführerin ferner in ihrem Grundrecht aus Art. 19 Abs. 4 GG, soweit sie den Antrag auf Feststellung der Rechtswidrigkeit der Art und Weise des Vollzuges des Gewahrsams zurückgewiesen haben.

1. Art. 19 Abs. 4 GG verbürgt ein Grundrecht auf effektiven und möglichst lückenlosen richterlichen Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt. Die in Art. 19 Abs. 4 GG gewährleistete Effektivität des Rechtsschutzes wird in erster Linie von den Prozessordnungen gesichert. Sie treffen Vorkehrungen dafür, dass der Einzelne seine Rechte auch tatsächlich wirksam durchsetzen kann und

die Folgen staatlicher Eingriffe im Regelfall nicht ohne gerichtliche Prüfung zu tragen hat. (...)

2. Soweit die Beschwerdeführerin in diesem Zusammenhang rügt, dass die gesetzlich begründete Zuständigkeit der ordentlichen Gerichte zur Ausübung des Richtervorbehalts und zur Kontrolle beendeter Ingewahrsamnahmen nicht sachgerecht sei, ist die Verletzung verfassungsrechtlicher Vorgaben nicht ersichtlich. (...)

3. Allerdings werden die angegriffenen fachgerichtlichen Entscheidungen den in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts aufgestellten Maßstäben nicht gerecht.

a) Zunächst fehlt es an einer sachgerechten Auseinandersetzung der Fachgerichte mit dem Rechtsschutzbegehren der Beschwerdeführerin. (...)

b) Soweit der verengte Prüfungsmaßstab der Fachgerichte in den angegriffenen Entscheidungen zum Ausdruck bringen will, dass eine erweiterte Prüfung im Hinblick auf die Rechtswegzuweisung in § 19 NGefAG nicht möglich sei, fehlt es an der erforderlichen eingehenden Auseinandersetzung mit den Tatbestandsvoraussetzungen dieser Norm ebenso wie mit der Frage, ob eine Zuständigkeit kraft Sachzusammenhangs in Betracht kommt. (...)

c) Das Gebot effektiven Rechtsschutzes haben Amtsgericht und Landgericht – unabhängig von den Einwänden gegen den angewendeten Prüfungsmaßstab – durch die Art und Weise ihrer Befassung mit dem Rechtsschutzbegehren der Beschwerdeführerin verletzt.

Das Amtsgericht hat sich einer konkreten Rechtsanwendung entzogen, indem es – gestützt auf eine „wohlwollende Auslegung“ der Gewahrsamsordnung der Polizei – eine allgemeine Würdigung der polizeilichen Bemühungen vorgenommen hat. Das Landgericht hat das von seinem eigenen rechtlichen Ansatz aus erforderliche Prüfprogramm nicht eingehalten und das Vorbringen der Beschwerdeführerin nicht ernsthaft geprüft, sondern seine Entscheidung lediglich auf eine pauschalierende, in tatsächlicher Hinsicht nicht tragfähige Würdigung gestützt. Die Beschwerdeführerin hat gerügt, dass die Art und Weise des Vollzuges des Gewahrsams einer Ersatzbestrafung gleichgekommen sei. Diesem Vorbringen ist immanent, dass bessere Bedingungen des Vollzuges durch eine sachgerechte Planung, eine bessere Organisation und Koordinierung wie auch durch eine anderweitige Unterbringung möglich gewesen seien. Den damit von der Beschwerdeführerin in tatsächlicher Hinsicht aufgeworfenen Fragen sind die Gerichte nicht nachgegangen. Ihnen hätte es obliegen, die Gründe für die Auswahl des Standorts der Gefangenenansammelstelle, deren Kapazitätsgestaltung und die Frage einer zureichenden Ausstattung ausgehend von einer ex-ante Sicht zu ermitteln und unter Berücksichtigung der behördlicherseits geltend gemachten Belange sowie behördlicher Prognose- und Ermessensspielräume zu würdigen. Hierbei ist auch erheblich, ob bei sich andeutenden Überlastungen alternative Unterbringungsmöglichkeiten bestanden und solche in Betracht gezogen wurden. Im Übrigen wäre eine konkrete Analyse der von der Beschwerdeführerin angeführten Beanstandungen unter Berücksichtigung der Zumutbarkeit und Vermeidbarkeit vorzunehmen gewesen. Dies bedingt eine Aufklärung der konkreten Verhältnisse des Gewahrsamsvollzuges, woran es

vorliegend ebenfalls fehlt. Hinzu kommt, dass das Landgericht sich bei seinem Hinweis, die Teilnehmer der Sitzblockade hätten sich auf die Unannehmlichkeiten durch sachgerechte Kleidung sowie die Mitnahme von Isoliermatten und entsprechender Verpflegung einstellen können, nicht auf unbestrittene oder festgestellte Tatsachen stützen kann. Die Beschwerdeführerin hat gerade vorgetragen, dass die in Gewahrsam genommenen Personen die eigene Verpflegung wie auch mitgeführte Gegenstände nicht mit in die Gewahrsamszelle nehmen durften. Eine Grundlage für gegenteilige Feststellungen ist nicht ersichtlich.

4. Kommentar

Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts hat die Rechte von Demonstranten gestärkt. In den Medien ist sie eher wenig beachtet worden. Sie verdient aber einige Aufmerksamkeit in einem größeren Zusammenhang. Grundrechte und nicht zuletzt ein Grundrecht wie das Recht auf Versammlungsfreiheit (Demonstrationsrecht) sind ja Schutzrechte für Bürger. Sie sind historisch wie aktuell immer gefährdet und leben von ihrer Wahrnehmung. Die politischen Entwicklungen der nächsten Jahre könnten zu sozialen Spannungen führen und auch zu einem Ausbau der Atomenergienutzungen. Schneller als mancher ahnt, kann es Anlässe zu Demonstrationen geben. Polizei und Justiz könnten darauf – wenn es möglich wäre – wie in diesem Fall reagieren.

Der konkrete Streit wird vielleicht von vielen als Einzelfall betrachtet und abgetan. Er kann aber auch in einer langen Tradition schleichender Einschränkung von Freiheitsrechten zugunsten angeblicher Sicherheit gesehen werden.

Die Erfahrungen in der NS-Zeit hatten die Notwendigkeit einer strikten Trennung von Geheimdiensten und Polizei deutlich gemacht. Das Grundgesetz mit seinem Grundrechtskatalog sollte dem Interesse des Staates an möglichst umfangreichem Wissen über „seine“ Bürger Grenzen setzen. Eine Aufgabenteilung zwischen Sicherheitsdiensten sollte verhindern, dass zu viele Informationen und Eingriffsrechte konzentriert werden. Die Arbeit der Polizei war seit Gründung der Bundesrepublik primär Ländersache. 1951 wurde dann der Bundesgrenzschutz als paramilitärische Organisation mit begrenzten Aufgaben gegründet. Er übernahm mehr polizeiliche Aufgaben und Befugnisse und wurde seit dem Beitritt der DDR zur Bundesrepublik systematisch zur Bundespolizei umgerüstet. Seit den 70er Jahren wurden Rechte der Sicherheitsdienste immer weiter über unbestimmte Rechtsbegriffe und ungenau beschriebene Kompetenzen ausgedehnt. Mit immer neuen Verweisen auf Gefahren etwa organisierter Kriminalität und internationalen Drogenhandels wurden Begründungen für Rechtseinschränkungen produziert. 1993 wurde das Grundrecht auf politisches Asyl (Art. 16 GG) stark eingeschränkt und damit die Voraussetzung für Möglichkeiten der Abwehr, Kontrolle und Abschiebung geschaffen. Seit den Anschlägen in den USA im Jahre 2001 werden mit dem „Krieg“ gegen den Terrorismus Einschränkungen der Freiheitsrechte und Erweiterungen der Sammlung von Daten und der Überwachung begründet. Seit den Anschlägen sind vorrangig Migran-

tinnen und Migranten Opfer einer „Sicherheitspolitik“. Ihre Daten können fast unbegrenzt erfasst und zentral gespeichert sowie an Geheimdienste weitergegeben werden. Anfang 2005 hat das Zuwanderungsgesetz das Ausweisungsrecht verschärft. 1998 gab es mit der Einführung des großen Lauschangriffs einen Angriff auf das Grundrecht auf Unverletzlichkeit der Wohnung. 2005 hat das Bundesverfassungsgericht die gesetzlich geschaffenen Eingriffsrechte aber als zu weit gehend abgelehnt. Der Katalog lässt sich noch erweitern:

Der Bundesgrenzschutz nimmt immer mehr Aufgaben im Inneren wahr. Mit der Ermöglichung des Einsatzes der Bundeswehr im Inneren werden sich militärische und polizeiliche Aufgaben überschneiden. Die technischen Möglichkeiten der Sammlung und Speicherung sowie des Abgleichs von Daten werden immer größer – und damit das Interesse an einer Nutzung. Seit 1998 wird der genetische Fingerabdruck beim BKA gespeichert. 2001 wurden beim BKA zentrale Verdachtsdateien über „Gewalttäter“ eingerichtet. In ihr sind ohne gerichtliche Verurteilungen diejenigen gespeichert, die polizeilich unter den Verdacht des Extremismus gestellt werden. Ähnliche Dateien gibt es bei Landeskriminalämtern und Polizeibehörden. Die Überwachung der Telekommunikation und Vorratsdatenspeicherung wurde ausgebaut. Die EU diskutiert ein Gesetz zur Speicherung aller Telefonverbindungen über ein Jahr. Der Reisepass wird biometrisch hochgerüstet. Einen entsprechenden Personalausweis soll es auch geben. Eine Gesundheitskarte für alle soll eingeführt werden. Sie ermöglicht die Speicherung sämtlicher Patientendaten. Videoüberwachung an öffentlichen Plätzen soll verstärkt werden.

Der unbescholtene Bürger hat nichts zu verbergen. Aber mit zunehmender „Prävention“ bekommt das Vorfeld mehr Bedeutung. Bei unliebsamen Demonstrationen könnte – wenn möglich – eine „etwas längere“ Unterbringung in polizeilichem Gewahrsam manche Probleme lösen. Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts dazu verhindert es. Atomkraftgegner und die Polizei bewerten den Beschluss aber unterschiedlich. Die Demonstranten sprechen von einem Sieg für die Demokratie und einer Stärkung der Grundrechte. Die Polizei sieht keine direkten Auswirkungen für ihre Arbeit. In einer Presseerklärung der Polizeidirektion Lüneburg zum Beschluss des Bundesverfassungsgerichts heißt es:

„Die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes beruht auf einem mehr als vier Jahre zurückliegenden Ereignis aus dem November 2001; sie hat für die polizeiliche Aufgabenwahrnehmung bei zukünftigen Castor-Transporten nach Gorleben aufgrund der nachfolgenden Erläuterungen keine direkte Auswirkung:

Bei dem verhandelten Sachverhalt handelt es sich um eine Ingewahrsamnahme mit Transport in eine Gefangenensammelstelle (GeSa), bei der neben der Betroffenen am selben Tage weitere 452 Personen eingeliefert wurden. In den letzten Jahren gingen die polizeilichen Maßnahmen mehr zu kurzfristigen und örtlichen Ingewahrsamnahmen über. Dies hatte zur Folge, dass während des gesamten Einsatzes 2004 bei insgesamt 833 Ingewahrsamnahmen nur 48 Einlieferungen in die GeSa erfolgten. 2005 waren es lediglich 52 Einlieferungen.

Hinzu kommt, dass im Jahre 2004 eine der modernsten Gefangenensammelstellen in Lüchow gebaut wurde. Bei Bau, Ausstattung und logistischen Rahmenbedingungen fand die ständige Rechtsprechung ihren Niederschlag. Integriert sind daher unter anderem entsprechende Räumlichkeiten für das zuständige Amtsgericht (mit einer ständigen Richterbereitschaft) als auch für Verteidiger. Die Zellen wurden ebenfalls nach den neuesten Standards ausgestattet, der Verfahrensablauf auch unter Nutzung modernster technischer Hilfsmittel zum Beispiel bei der Datenübermittlung aus dem Einsatzraum optimiert.

Maßnahmen zur Verfahrensbeschleunigung, insbesondere zur Gewährleistung des unverzüglichen Herbeiführens der erforderlichen richterlichen Entscheidung über Zulässigkeit und Fortdauer von Freiheitsentziehungen gehören genauso zu fortwährend getroffenen polizeilichen Optimierungsmaßnahmen wie die Verbesserung der Unterbringungsmöglichkeit für Ingewahrsamgenommene und der Arbeitsbedingungen des Gerichtes.

Insgesamt muss in diesem Zusammenhang betont werden, dass alle taktischen, rechtlichen und logistischen Maßnahmen sich stetig weiterentwickeln. Aktuelle Rechtsprechung bezieht sich aber in aller Regel auf länger zurückliegende Einsätze und hat des Öfteren Verfahrensabläufe oder Rahmenbedingungen zum Gegenstand, die nicht mehr den aktuellen Gegebenheiten entsprechen“.

Die Kritik des Bundesverfassungsgerichts am Vorgehen der Polizei und Gerichte sind in dieser Erklärung kein Thema. Die Polizeidirektion richtet den Blick auf Gegenwart und Zukunft. Sie gibt Hinweise auf die modernste Ausgestaltung der Gefangenenanstalt und die Optimierung aller rechtlich wichtigen Belange. Damit vermittelt sie den Eindruck, dass polizeitechnisch und rechtlich alles in bester Ordnung sei. Die politischen Dimensionen des Demonstrationsrechts und damit die Frage nach der Verwirklichung von Interessen in einer Ordnung verblassen. Diese Perspektive war und ist aber entscheidend. Demonstrationen sind ja keine Phänomene, die tunlichst zu vermeiden sind und – wenn sie denn stattfinden – primär unter dem Gesichtspunkt „Ruhe und Ordnung“ gesehen werden müssen. Selbstverständlich müssen Gesetze beachtet werden. Gewalt darf es nicht geben. Aber es geht immer um eine Perspektive, die der frühere Bundesverfassungsrichter Konrad Hesse – dessen „Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland“ zur Standardliteratur der Juristenausbildung gehören – treffend beschrieben hat, als er von „Ver-

Die Polizei ist keine Schutzmauer der Routine des politischen Betriebes. Sie muss das Bürgerrecht schützen

sammlungen“ sagte, dass sie „ein Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie (enthalten), das geeignet ist, den politischen Betrieb vor Erstarrung in geschäftiger Routine zu bewahren“. Darum geht es – . Das Bundesverfassungsgericht hat diese Sicht auch in dem so genannten Brokdorf-Urteil zum Kern seiner Argumentation gemacht: Danach sind Auflösung und Verbot einer Demonstration „nur zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Ver-

hältnismäßigkeit und nur bei einer unmittelbaren, aus erkennbaren Umständen herleitbaren Gefährdung dieser Rechtsgüter“ zulässig (BVerfGE 69, 343ff.). Nach diesem Urteil sind auch „strenge Anforderungen an die Gefahrenprognose“ zu stellen. Diese Pflicht verdient besondere Beachtung, weil mit Hinweisen auf die von Demonstranten ausgehenden Gefahren oft Polizeimaßnahmen gerechtfertigt werden. Hier sind übrigens statistische Daten aus den Internetseiten des Niedersächsischen Innenministeriums interessant: Zwischen 1995 und 1997 hat es bei 1404 Ermittlungsverfahren gegen Castor-Gegner 19 Verurteilungen gegeben. 2001 bis 2004 gab es 774 Verfahren und 40 Geldstrafen oder -bußen und eine Freiheitsstrafe.