

# Kommentare

Peer Stolle/Lea Voigt

## Versammlungsvermeidungsstrategien

### Behörden und Justiz gegen die „Blockupy“-Proteste in Frankfurt am Main

Die Wortschöpfung „Blockupy“ steht für den Versuch einer Fusion der Aktionserfahrungen aus den Platzbesetzungen der Occupy-Bewegung mit der jüngeren Blockadetradition von Heiligendamm bis Dresden. Ein breites Bündnis aus Attac, der Linkspartei, Gewerkschaftsgliederungen und außerparlamentarischen linken Gruppen ruft seit 2012 jährlich unter diesem Motto zu Protesten im Frankfurter Bankenviertel auf. Neben zahlreichen kulturpolitischen Veranstaltungen und einem Camp umfasst das Aktionskonzept die Besetzung von Plätzen und die vorübergehende Blockade der Zufahrtswege zur Europäischen Zentralbank (EZB). Nachdem 2012 und 2013 die ersten Aktionstage stattgefunden haben, steht Blockupy unfreiwillig auch für eine Polizeistrategie, die mit allen Mitteln versucht, Versammlungen zu unterbinden und dabei Rechtsbrüche in großem Umfang in Kauf nimmt. Diesen grundrechtsfeindlichen Umgang mit den Blockupy-Demonstrationen wollen wir im Folgenden nachzeichnen und bewerten.

#### *I. Blockupy 2012*

Für den 16. bis 19. Mai 2012 war seitens des Blockupy-Bündnisses eine Vielzahl von Aktionen geplant. Eine internationale Großdemonstration sollte den Abschluss der Protesttage bilden.<sup>1</sup> Am Ende fand jedoch nur diese Abschlussdemonstration wie geplant statt. Sämtliche anderen Veranstaltungen konnten gar nicht oder nur unter äußerst schwierigen Bedingungen durchgeführt werden. Die Frankfurter Stadtverwaltung hatte kurzerhand für alle vier Aktionstage sämtliche Versammlungen in der gesamten Frankfurter Innenstadt verboten. Vielen der dennoch angereisten DemonstrantInnen erteilte die Polizei ein Aufenthaltsverbot; vor und während der Proteste nahm sie über 1400 Menschen in Gewahrsam.<sup>2</sup> Im verwaltungsgerichtlichen Eilverfahren konnte nur das Verbot der Abschlussdemonstration erfolgreich angefochten werden.

#### *1. Keine Versammlung - nirgends*

Die Versammlungsverbote 2012 waren umfassend. Sämtliche Kundgebungen und Demonstrationen, die dem Blockupy-Bündnis zugerechnet wurden, waren verboten. Dies betraf eine Tanzveranstaltung am Abend des 16. Mai 2012, mehr

1 Vgl. [www.blockupy-frankfurt.org](http://www.blockupy-frankfurt.org) (abgerufen am 15. 3. 2014).

2 Zum Vergleich: Während der Proteste gegen den G8-Gipfel in Heiligendamm im Jahr 2007, die sich über sieben Tage erstreckten, waren es „nur“ 1300 Personen.

als ein Dutzend Kundgebungen des Bündnisses am 17. und 18. Mai und die internationale Großdemonstration am 19. Mai 2012. Selbst Versammlungen, die in keinem direkten Bezug zu den Blockupy-Protesten standen, waren von dem Verbot betroffen – darunter eine Veranstaltung der Jusos zum Gedenken an die homosexuellen Opfer der NS-Diktatur und eine vom Komitee für Grundrechte und Demokratie angemeldete Kundgebung gegen das Versammlungsverbot.

Die Argumentation der Versammlungsbehörde war dabei immer gleich: Durch die von den DemonstrantInnen geplanten Aktionen wären andere, sich in der Innenstadt aufhaltende Personen in ihren Grundrechten, beispielsweise der allgemeinen Handlungsfreiheit und der Berufsfreiheit, betroffen. Zudem würde die Funktionsfähigkeit der EZB erheblich behindert werden. Hinter diesen Grundrechtspositionen müsse das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit der AktivistInnen zurücktreten. Bei der Abschlussdemonstration käme noch hinzu, dass sie allein durch ihre beabsichtigte Größe den Verkehr im Versammlungszeitraum lahm legen und damit die Innenstadt „blockieren“ würde.

Auflagen für Versammlungen oder gar deren Verbot dürfen nach § 15 VersammlG (Bund) nur dann erlassen werden, wenn sie zur Abwehr einer *unmittelbaren Gefahr für die Sicherheit und Ordnung* erforderlich sind. Mit diesem Unmittelbarkeitserfordernis sind für Eingriffe in die Versammlungsfreiheit höhere Anforderungen vorgesehen als bei der Begründung von polizeilichen Standardmaßnahmen. Die Prognoseentscheidung, ob eine solche unmittelbare Gefahr tatsächlich besteht, muss durch nachvollziehbare Tatsachen belegt werden. Bloße Verdachtsmomente oder Vermutungen reichen nicht aus.<sup>3</sup> Wegen der grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit darf die Behörde insbesondere beim Erlass von Auflagen keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose stellen, zumal ihr bei irriger Einschätzung die Möglichkeit einer späteren Auflösung nach § 15 Abs. 2 VersammlG (Bund) verbleibt.<sup>4</sup>

Diesen Anforderungen werden die Frankfurter Verbotsverfügungen nicht annähernd gerecht. Zwar beschworen Versammlungsbehörde und Landespolizei im Vorfeld das Schreckgespenst von bis zu 2000 anreisenden GewalttäterInnen und schufen damit die diskursive Grundlage für eine umfassende Grundrechts-suspension. In den Verbotsverfügungen tauchte die vermeintlich drohende Invasion der GewalttäterInnen hingegen nicht mehr auf. Selbst die Behauptung, es drohe die Begehung von Gewalttaten, findet man nicht in den Verbotsverfügungen. Zudem fand sich meist nicht einmal eine Schätzung der Teilnehmerzahlen – eine zentrale Grundlage jeder Gefahrenprognose. Das Frankfurter Verwaltungsgericht<sup>5</sup> und der Hessische Verwaltungsgerichtshof<sup>6</sup> haben diese Darlegungs- und Begründungsmängel dennoch nicht gerügt, sondern die Verbote – bis auf das der Großdemonstration<sup>7</sup> – gehalten.

Eine derart gezielte, weitreichende und über mehr als drei Tage dauernde Aufhebung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit ist in der jüngeren Geschichte der Bundesrepublik einmalig. Zwar haben die Ordnungs- und Sicherheitsbehörden auch in der Vergangenheit ähnliche Maßnahmen ergriffen. Allerdings haben sie dabei zumindest den Anschein gewahrt, das betroffene Versammlungsgrundrecht zu berücksichtigen. So wurde zwar beim G8-Gipfel im Jahr 2007 ebenfalls ein weiträumiges Versammlungsverbot um den Tagungsort Heiligendamm erlassen, dessen Geltungsbereich sich über mehrere Quadratkilome-

3 BVerfGE 87, 399 (409).

4 Vgl. BVerfGE 69, 315 (342 ff.).

5 VG Frankfurt/M., B. v. 14.5.2012 – 5 L 1655/12.F.

6 HessVGH, B. v. 16.5.2012 – 8 B 1150/12.

7 HessVGH, B. v. 16.5.2012 – 8 B 1158/12.

ter erstreckte. Zumindest aber außerhalb dieser „roten Zone“ konnten Versammlungen stattfinden – wenn auch nicht alle und nur mit erheblichen Beeinträchtigungen.<sup>8</sup> Auch im Zusammenhang mit den jährlichen Nazi-Aufmärschen in Dresden hatte die dortige Versammlungsbehörde in der Vergangenheit davon abgesehen, die von AntifaschistInnen angemeldeten Versammlungen *de jure* zu verbieten. Sie bediente sich hier „nur“ eines faktischen Verbotes, indem sie sämtliche angemeldeten Versammlungen auf die andere Elbseite und damit weit weg vom Nazi-Aufmarsch verlegte. Damit vereitelte sie das Ziel der Versammlungen, ihren Protest in Hör- und Sichtweite der Nazis zu artikulieren. Demgegenüber erwog die Versammlungsbehörde in Frankfurt a. M. nicht einmal ernsthaft, einen Ausgleich der widerstreitenden Interessen zu erreichen – etwa indem sie Veranstaltungsorte verlegt, die Zahl der Versammlungen reduziert oder diese mit Auflagen belegt hätte. Stattdessen verfolgte sie 2012 das – unrealistische und grundrechtsfeindliche – Ziel, Demonstrationen möglichst vollständig zu unterbinden.

## 2. *Verhinderung der Anreise*

Angesichts dieses Ziels – Frankfurt als versammlungsfreie Zone – beließen es die Sicherheitsbehörden nicht bei den Versammlungsverboten, sondern versuchten konsequenterweise schon die Anreise in die Bankenmetropole zu unterbinden. Schon im Vorfeld verhängte die Polizei gegen mehr als 400 Personen für den Zeitraum der Aktionstage Aufenthaltsverbote für die gesamte Frankfurter Innenstadt. Dieses auf § 31 Abs. 3 HSOG gestützte Betretungsverbot kann eingesetzt werden, wenn bestimmte Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass eine Person in einem bestimmten örtlichen Bereich eine Straftat begehen wird. Eingeführt wurde diese quantitativ und qualitativ über einen Platzverweis weit hinausgehende Maßnahme in die Polizeigesetze der Länder, um unliebsame Personengruppen aus bestimmten innenstädtischen Gebieten nachhaltig zu vertreiben, beispielsweise Obdachlose oder BetäubungsmittelkonsumentInnen. Diese ohnehin schon problematische Maßnahme wurde nunmehr zur Verhinderung politischen Protestes angewandt. Zwar nahm die Polizei die Verfügungen zurück, nachdem die Betroffenen Eilanträge beim Verwaltungsgericht gestellt und das Gericht massive Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Verbote geäußert hatte. Doch bot dieses Vorgehen bereits einen Vorgeschmack darauf, was an den Aktionstagen folgen sollte.

Am 17. Mai 2012, einem Feiertag, richtete die Hessische Polizei rund um Frankfurt Kontrollstellen ein. Sie hielt DemonstrantInnen, die mit Bussen aus Berlin und Hamburg anreisten, über mehrere Stunden auf Parkplätzen fest, durchsuchte sämtliche BusinsassInnen samt Gepäck und videografierte sie. Im Anschluss erteilten die BeamtInnen allen AktivistInnen Aufenthaltsverbote für die gesamte Frankfurter Innenstadt bis einschließlich 20. Mai 2012. Es waren dieselben Aufenthaltsverbote, die einige Tage vorher von den Behörden auf Druck des Verwaltungsgerichts zurückgenommen worden waren. Da die Aufenthaltsverbote bis zum 20. Mai 2012 gelten sollten, zielten sie auch auf die Verhinderung der Teilnahme an der für den 19. Mai 2012 geplanten (und gerichtlich bestätigten) Großdemonstration. Auch in Hinblick auf die gesetzlichen Tatbestandsvoraussetzungen waren die Aufenthaltsverbote rechtswidrig. Nach § 31 Abs. 3 HSOG sind Aufenthaltsverbote nur zur Verhinderung von *Straftaten* zulässig. Vorwerfen konnte man den BusinsassInnen – wenn überhaupt – nur die Absicht der

8 Vgl. Republikanischer Anwältinnen- und Anwälteverein und Legal Team (Hrsg.), Feindbild Demonstrant. Polizeigewalt, Militäreinsatz, Medienmanipulation. Der G8 Gipfel aus Sicht des anwaltlichen Notdienstes, 2007.

Teilnahme an verbotenen Versammlungen am 17. und 18. Mai 2012. Dies wäre gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 1 VersammlG (Bund) nur eine *Ordnungswidrigkeit* und damit kein zulässiger Anknüpfungspunkt für ein Aufenthaltsverbot.

Die Polizei versuchte nach Beendigung der Kontrollmaßnahmen, die Busse wieder nach Berlin zurückzuschicken; erfolglos, weil die Lenkzeiten der Busfahrer überschritten waren. Ein Teil der Betroffenen fuhr stattdessen in den Frankfurter Vorort Eschborn – und saß dann dort fest. Seitens der Polizei wurde jeder Versuch, eine S-Bahn zu besteigen, als drohender Verstoß gegen das Aufenthaltsverbot gewertet – und unterbunden. Da überregionale Zugverbindungen nur über den Frankfurter Hauptbahnhof erreichbar waren, blieb den Betroffenen nichts anderes übrig, als in Eschborn zu bleiben. Ca. 30 der ehemaligen BusinsassInnen meldeten dort eine Kundgebung an – gegen Polizeiwillkür und für Versammlungsfreiheit. Unmittelbar nach der Anmeldung wurden sie von PolizeibeamtInnen eingekesselt, wieder durchsucht, mit einem erneuten Aufenthaltsverbot belegt, anschließend in die Gefangenessammelstellen nach Wiesbaden, Gießen und Frankfurt a. M. verbracht und dort bis kurz nach Mitternacht festgehalten, ohne dass auch nur einer der Betroffenen einem Richter vorgeführt wurde.

Diese Freiheitsentziehung war sowohl formell – wegen Verstoßes gegen den Richtervorbehalt – als auch materiell – wegen fehlender Anordnungsvoraussetzungen – rechtswidrig. In das Freiheitsgrundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG darf nicht allein aufgrund behördlicher Anordnung eingegriffen werden, sondern nur nach vorheriger Entscheidung eines unabhängigen Richters. Alle staatlichen Organe sind verpflichtet, dafür Sorge zu tragen, dass der Richtervorbehalt als Grundrechtssicherung praktisch wirksam wird.<sup>9</sup> Erfolgt eine Freiheitsentziehung ohne vorherige richterliche Anordnung, ist gem. Art. 104 Abs. 2 Satz 2 GG unverzüglich eine richterliche Entscheidung über Zulässigkeit und Fortdauer der Freiheitsentziehung herbeizuführen. Dies ergibt sich schon einfachgesetzlich aus § 33 Abs. 1 Satz 1 HSOG. „Unverzüglich“ meint dabei ohne jede Verzögerung, die nicht objektiv durch sachliche Umstände gerechtfertigt ist.<sup>10</sup> Unter normalen Umständen wird daher für eine polizeiliche Ingewahrsamnahme tagsüber eine Dauer von zwei bis drei Stunden als Maximum angesehen. Spätestens danach muss ein Richter eingeschaltet werden.<sup>11</sup> Diese verfassungs- und einfachgesetzlichen Voraussetzungen für eine Freiheitsentziehung wurden seitens der eingesetzten PolizeibeamtInnen komplett missachtet.

Aber auch davon abgesehen lagen die materiellen Anordnungsvoraussetzungen nicht vor. Die Betroffenen haben gar nicht versucht, das Aufenthaltsverbot zu umgehen. Selbst wenn sie es versucht hätten, wären die Ingewahrsamnahmen rechtswidrig gewesen. Zwar ermächtigt § 32 Abs. 1 Nr. 3 HSOG die Polizeibehörden, Personen in Gewahrsam zu nehmen, wenn dies unerlässlich ist, um Maßnahmen nach § 31 HSOG, also einen Platzverweis bzw. ein Aufenthaltsverbot, durchzusetzen. Dies setzt aber die Rechtmäßigkeit des vorher erteilten Aufenthaltsverbotes voraus, woran es hier fehlte. Die Betroffenen wurden erst nach Mitternacht in einer für sie vollkommen fremden Stadt aus dem Gewahrsam entlassen.

Wer sich dennoch in den Tagen vom 16. bis 18. Mai 2012 in die Frankfurter Innenstadt traute bzw. es dorthin schaffte, erlebte nicht nur einen Belagerungszustand des Bankenviertels durch die Polizei, den in diesem Ausmaß keine po-

9 BVerfG, B. v. 13.12.2005 – 2 BvR 447/05.

10 BVerfG (Fn. 9).

11 Vgl. Schulze-Fielitz in: Dreier, GG-Kommentar, 2. Aufl. 2004, Art. 104 Rn. 42.

litische Aktion hätte hervorrufen können, sondern auch ein rigoroses Durchgreifen gegen jegliche Form des politischen Protestes. Jede vermeintliche oder tatsächliche Versammlung, die sich bildete, wurde durch die Polizei sofort eingekesselt und die Betroffenen in Gefangenensammelstellen verbracht. Insgesamt wurden über die Tage rund 1400 Personen in Gewahrsam genommen; nicht weil sie Straftaten begangen hätten oder hätten begehen wollen, sondern nur, weil sie ihr Grundrecht auf Versammlungsfreiheit wahrnehmen wollten. Die Großdemonstration am Samstag war die einzige Versammlung, für die erfolgreich Eilrechtsschutz erwirkt werden konnte. So demonstrierten am 18. Mai 2012 über 20000 TeilnehmerInnen durch Frankfurt und bewiesen eindrucksvoll, wie absurd das von der Polizei gezeichnete Schreckensszenario („Gefahrenprognose“) war.

### 3. Juristische Nachspiele – eine kleine Auswahl

Diese massiven Rechtsverletzungen der Hessischen Polizei hatten vielfältige juristische Nachspiele.

a. Ein Teil der von den am 17. Mai 2012 erlassenen Aufenthaltsverbote betroffenen Personen zog noch am 18. Mai 2012 vor das Verwaltungsgericht und konnte im Eilverfahren erreichen, dass die Polizeibehörde die Verfügungen noch am selben Tag zurücknahm.

b. Gegen die Mehrzahl derjenigen, die im Laufe der Aktionstage in Gewahrsam genommen worden sind, wurden wegen Teilnahme an einer verbotenen Versammlung Bußgeldbescheide erlassen. Die Frankfurter Ordnungsbehörde stufte jede versamlungsartige Zusammenkunft im Stadtgebiet als Verstoß gegen die behördlich ausgesprochenen Versamlungsverbote ein. Dabei spielte es für die Behörde keine Rolle, wo, wann und unter welchem Motto die spontanen Versamlungen stattfanden. Da es aber nur auf bestimmte Versamlungen bezogene Untersagungsverfügungen gab, nicht aber ein per Allgemeinverfügung angeordnetes allgemeines Versamlungsverbot für die gesamte Stadt, waren auch diese Bußgeldbescheide rechtswidrig. Nachdem eine Vielzahl der Betroffenen Einspruch eingelegt hat, wurden – soweit ersichtlich – sämtliche Verfahren durch das Frankfurter Amtsgericht in Absprache mit der Staatsanwaltschaft eingestellt.

c. Diejenigen, die von Eschborn in die Gefangenensammelstelle Gießen verbracht und dort in Gewahrsam genommen worden sind, bekamen eine Woche später einen Beschluss des Amtsgerichts Gießen, mit dem bestätigt wurde, dass die Ingewahrsamnahme am 17. Mai 2012 zulässig gewesen sei. Eine Begründung enthielt der Beschluss nicht; es wurde lediglich auf einen nicht näher bezeichneten polizeilichen Bericht verwiesen. Aus der Verfahrensakte ergab sich, dass die zuständige Richterin am Amtsgericht nach Anruf durch die Polizei für alle Betroffenen die Ingewahrsamnahme pauschal angeordnet hatte. Zu dem Zeitpunkt waren der Richterin weder die genaue Anzahl der Betroffenen noch deren Identität bekannt. Verwaltungsvorgänge waren auch noch nicht angelegt; vielmehr befanden sich die Betroffenen noch im Gefangenentransporter auf dem Weg von Eschborn nach Gießen. Eine richterliche Vorführung fand nicht statt.

Eine derartige pauschale mündliche Anordnung einer Ingewahrsamnahme genügt nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine richterliche Vorführung. Aus dem Amtsgerichtsgrundsatz ergibt sich, dass das Gericht verpflichtet ist, selbst die Tatsachen festzustellen und auf dieser Grundlage zu prüfen, ob die Freiheitsentziehung begründet und erforderlich ist. Das Gericht darf sich nicht auf eine Plausibilitätskontrolle der von der Polizei vorgebrachten

Gründe beschränken.<sup>12</sup> Aus Art. 104 Abs. 2 i. V. m. Art. 103 Abs. 1 GG folgt, dass vor der richterlichen Entscheidung eine mündliche Anhörung des Betroffenen durchzuführen ist.<sup>13</sup> Der Beschluss ist zu begründen. Er muss alle materiellen Rechtmäßigkeitsvoraussetzungen der Freiheitsentziehung im konkreten Fall für die konkrete Person nachvollziehbar feststellen.<sup>14</sup> Wird eine richterliche Entscheidung ohne persönliche Anhörung des Betroffenen durchgeführt, kann dieser Verstoß nicht rückwirkend geheilt werden. Dies hat zur Folge, dass die Freiheitsentziehung insgesamt und von Anfang an als unheilbar rechtswidrig anzusehen ist.<sup>15</sup>

d. Auf die gegen die Gießener Beschlüsse erhobenen Beschwerden wurden für alle Betroffenen die Ingewahrsamnahmen für von Anfang an und unter allen Umständen rechtswidrig erklärt. In einem Parallelverfahren hat sich das Verwaltungsgericht Frankfurt a. M. dieser Rechtsauffassung angeschlossen. Die Betroffenen haben daraufhin unter Bezugnahme auf Art. 5 Abs. 5 EMRK von dem Frankfurter Polizeipräsidenten Schadensersatz in Höhe von 500,00 € für die rechtswidrige Freiheitsentziehung verlangt, der ihnen auch in voller Höhe zugestanden wurde, wobei sich die Behörde für die verursachten Unannehmlichkeiten ausdrücklich entschuldigte.

e. Nicht so bei den Betroffenen, die in den Wiesbadener Polizeigewahrsam verbracht worden waren. Als diese ebenfalls Schadensersatz geltend machten, ließ der Polizeipräsident vortragen, dass sowohl die Aufenthaltsverbote als auch die daraufhin erfolgten Ingewahrsamnahmen rechtmäßig gewesen seien und deshalb kein Anspruch auf Schadensersatz bestehe. Damit übergang die Polizeibehörde nicht nur eine Vielzahl von gerichtlichen Entscheidungen, mit denen sowohl das Aufenthaltsverbot als auch die Ingewahrsamnahmen in Eschborn für rechtswidrig erklärt worden waren, sondern setzte sich auch in Widerspruch zu ihrer bisherigen Verwaltungspraxis. Schließlich hatte sie mehrmals vor dem Verwaltungsgericht bei Klagen gegen die Aufenthaltsverbote deren Rechtswidrigkeit anerkannt. Auch hatte sie bereits Betroffenen rechtswidriger Freiheitsentziehung Schadensersatz gezahlt – ein klarer Verstoß gegen den aus Art. 3 GG resultierenden Grundsatz gleichförmigen Behördenhandelns. Die Wiesbadener Betroffenen waren daher gezwungen, gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen. Durch Urteile vom 12. Februar 2014 wurde das Land Hessen durch das Landgericht Frankfurt a. M. nun erneut zur Entschädigung i.H.v. jeweils 550,00 € verurteilt.

## II. Blockupy 2013

Für 2013 rief das „Blockupy“-Bündnis erneut zu Protesttagen auf. Am 31. Mai fanden Aktionen vor der Europäischen Zentralbank, der Deutschen Bank, Immobilien- und Textilunternehmen und am Frankfurter Flughafen statt. Am Folgetag, dem 1. Juni, war eine internationale Abschlussdemonstration zur EZB geplant. Die Stadt Frankfurt verzichtete 2013 darauf, schon im Vorfeld ein Versammlungsverbot zu verhängen. Es schien zunächst so, als finde langsam ein Umdenken statt. Dies erwies sich jedoch rasch als Trugschluss. Das Vorgehen der Behörden unterschied sich zwar von demjenigen 2012, war aber weiterhin von einer zutiefst demonstrationsfeindlichen Haltung geprägt.

12 Vgl. nur BVerfGE 83, 24 (34).

13 BVerfGE 58, 208 (223); 65, 317 (322 f.); 66, 191 (197).

14 BVerfG DVBl. 1991, 260; OLG Celle, B. v. 6.9.2001 – 17 W 25/01.

15 BVerfGE (Fn. 13); BGH, B. v. 17.6.2010 – V ZB 9/10; LG Rostock, B. v. 18.4.2012 – 3 T 311/11 [2].

## 1. Rechtsstreit über die Route der Abschlussdemonstration

Insbesondere über die Route der Abschlussdemonstration gab es bereits im Vorfeld Konflikte. Die Stadt erließ Auflagen, die verhindern sollten, dass die Demonstranten überhaupt in die Nähe des EZB-Gebäudes gelangen. Aus der Perspektive der Versammlungsbehörde erschien erneut das bloße Ansinnen, eine Großdemonstration in der Frankfurter Innenstadt abzuhalten, bereits eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit darzustellen, da Dritte dadurch in ihrer Grundrechtsausübung beschränkt würden. Von einer Abwägung mit der Versammlungsfreiheit der Demonstranten fehlte jede Spur. So heißt es in dem Auflagenbescheid:

*„Die angemeldeten Versammlungen und der Demonstrationenzug am 1.6.2013 sind Bestandteil der Blockupy-Aktionstage. Die gesamten europäischen Aktionstage sind geprägt durch Blockaden und Besetzungen. Durch sie wird beabsichtigt, die Aufmerksamkeit für das Anliegen zu erhöhen. Die Behinderung Dritter wird nicht nur als Nebenfolge in Kauf genommen, sondern ist beabsichtigt. Durch die Blockaden werden andere Personen zu einer Handlung, Duldung oder Unterlassung gezwungen. Dies stellt eine Ausübung von Gewalt und damit eine Nötigung im Sinne des § 240 StGB dar. Weiterhin werden die Personen in ihren eigenen Grundrechten verletzt, insbesondere werden sie daran gehindert, ihren Arbeitsplatz zu erreichen und/oder sich insgesamt an Plätze ihrer Wahl zu bewegen. Dies gilt gleichfalls für Straßenverkehrsteilnehmer. Damit stellen die europäischen Aktionstage 'Blockupy Frankfurt' eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar. ... Die Demonstration am 1.6.2013 dürfte die gesamte Innenstadt durch die Masse der Teilnehmer lahmlegen.“*

Angereichert wurde diese Darstellung, in der DemonstrantInnen per se mit ordnungsrechtlichen StörerInnen gleichgesetzt werden, mit vagen Prognosen über angeblich zu erwartende Gewalttaten aus den Reihen der DemonstrantInnen:

*„Ein zeitweilig militanter, gewaltsamer Verlauf durch die Bildung eines – sozial-revolutionären Blocks – von etwa 500 gewaltentschlossenen und bis 1500 gewaltbereiten Aktivisten ist einzukalkulieren. Angriffe auf eingesetzte Polizeikräfte sind wahrscheinlich.“*

Der Antrag des Anmelders auf einstweiligen Rechtsschutz gegen diesen Auflagenbescheid hatte vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt und dem Hessischen Obergericht hinsichtlich der Route Erfolg. Die entsprechenden Auflagen wurden suspendiert.<sup>16</sup> Das Verwaltungsgericht führte zur Begründung aus:

*„Grundsätzlich gehört es zum Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters, über den Ort und den Verlauf seiner Demonstration zu bestimmen (BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985, BVerfGE 69, 315). Für eine Einschränkung dieses Rechts müssen im Zeitpunkt des Erlasses der Verfügung 'erkennbare Umstände' dafür vorliegen, dass eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Dies setzt nachweisbare Tatsachen als Grundlage der Gefahrenprognose voraus; bloße Vermutungen reichen nicht aus (BVerfG, Beschluss vom 21.4.1998, 1 BvR 2311/94, NVwZ 1998, 834). Auf solche nachweisbaren Tatsachen wird die Verfügung vorliegend nicht gestützt.“*

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof in Kassel bestätigte auf die Beschwerde der Stadt die Entscheidung des Verwaltungsgerichts. Die Demonstration sollte

16 VG Frankfurt a. M., B. v. 28.5.2013 – 5 L 2209/13.F; HessVGH, B. v. 29.5.2013 – 2 B 1274/13.

also doch – gegen den Willen der Versammlungsbehörde – den vom Anmelder beabsichtigten Verlauf nehmen können.<sup>17</sup>

## 2. *Vor Ort gibt die Polizei die Richtung vor*

Am 1. Juni 2013 versammelten sich dann am späten Vormittag weit über 10000 DemonstrantInnen<sup>18</sup> am Ort der Auftaktkundgebung. Nur gut 30 Minuten nach dem Start des Demonstrationszuges kam dieser aber schon an ein jähes Ende. Als der Zug im Begriff war, den Teil der Route zu erreichen, den die Stadt im Vorfeld zu verhindern versucht hatte, isolierten Polizeikräfte plötzlich unter massivem Schlagstock- und Pfeffersprayeinsatz knapp 1000 Personen an der Spitze, die ganze Demonstration kam zum Stehen. Aus dem umstellten Block seien Auflagenverstöße sowie Ordnungswidrigkeiten und Straftaten begangen worden, hieß es aus den Polizeilautsprechern. Die DemonstrantInnen außerhalb des Kessels könnten ihren Weg mit einem kleinen Schlenker um den Kessel herum (und auf der von der Polizei von Beginn an favorisierten Route) fortsetzen. Zu einer solchen Aufspaltung der Demonstration kam es indes nicht. Die restlichen DemonstrantInnen blieben am Ort des Kessels und harrten dort zur Unterstützung der Eingeschlossenen bis in die Abendstunden aus. Erst gegen 22 Uhr konnten die Letzten nach über zehn Stunden den Freiluftgewahrsam verlassen. Die Demonstration zur EZB war erfolgreich vereitelt worden.

Vor ihrer Freilassung wurden alle eingekesselten DemonstrantInnen videografiert, sie mussten ihre Personalien angeben, wurden durchsucht und bekamen bis zum nächsten Morgen ein Aufenthaltsverbot für weite Teile des Frankfurter Stadtgebiets einschließlich des Hauptbahnhofs.

## 3. *Ringens um die Deutungshoheit*

Das Vorgehen der Polizei wurde vom Moment der Einkesselung an nicht nur von DemonstrantInnen heftig kritisiert. Die taz schrieb: „Zunächst wurden die parlamentarischen Beobachter ... abgeführt, danach wurde es rabiat: Die Polizei prügelte sich durch den Block der Antikapitalisten, mehrere Demonstranten bluteten, es gab etliche Schwerverletzte sowie laut Sanitätern hunderte Verletzte durch Pfefferspray. Ein Demonstrant lag regungslos am Boden, zwei Polizisten schleiften ihn mehrere Meter hinter sich her, bis Pressevertreter Sanitäter riefen. Der Kommentar eines Polizisten: 'Der tut doch nur so.'<sup>19</sup> Sogar die konservative FAZ stellte vor Ort fest: „Tatsächlich finden sich Anhänger radikaler Gruppen innerhalb des Blocks. Von Gewalttätigkeiten aber war ihr bisheriges Verhalten bei der Demonstration bis zu diesem Zeitpunkt weit entfernt ... Wahllos greifen Beamte nach Teilnehmern, im Sekundentakt führen sie sie hinaus. Wer sich nicht fügt, wird härter angepackt.“<sup>20</sup>

Gegen diese bis weit ins bürgerliche Lager reichende Empörung startete die Landesregierung umgehend eine Gegenoffensive. Sie gab bei einem CDU-nahen Staatsrechtler der Universität Jena ein Rechtsgutachten in Auftrag. Prof. Michael

17 Zur Problematik der sonstigen Auflagen, gegen die der Eilantrag keinen Erfolg hatte, vgl. Komitee für Grundrechte und Demokratie, Blockupy 2013 - Der Frankfurter Polizei-Kessel am 1. Juni 2013, 2014, S. 22.

18 Die Veranstalter sprachen von bis zu 20000 TeilnehmerInnen, vgl. Frankfurter Rundschau vom 1.6.2013, <http://www.fr-online.de/blockupy-frankfurt/rueckblick--blockupy---das-war-der-samstag-,15402798,23082772.html> (abgerufen am 16.3.2014).

19 Die Tageszeitung vom 1.6.2013, <http://www.taz.de/!117268/> (abgerufen am 16.3.2014).

20 Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 1.6.2013, <http://www.faz.net/aktuell/rhein-main/blockupy-tage-in-frankfurt-im-kessel-12204955.html> (abgerufen am 16.3.2014).

Brenner attestiert dem Innenministerium binnen weniger Tage,<sup>21</sup> dass seitens der Polizei alles richtig gemacht worden sei. Das Gutachten basiert allein auf schriftlichen Polizeidokumenten – die öffentlich zugänglichen Videoaufnahmen von dem Demonstrationsgeschehen oder etwa die Berichte der JournalistInnen wurden nicht gewürdigt. Es ist in dem Gutachten durchgängig die Rede davon, es sei „der schwarze Block“ eingekesselt worden. So wird insinuiert, es habe also in jedem Fall „die Richtigen“ getroffen. Dieser Rückgriff auf das nebulöse Konstrukt eines „schwarzen Blockes“ lässt sich mit den Wahrnehmungen der oben bereits zitierten JournalistInnen und den vorhandenen Video- und Fotoaufnahmen nicht in Einklang bringen. Zudem bleibt offen, weshalb denn Angehörige eines „schwarzen Blockes“ – was auch immer diesen genau ausmachen soll – unterschiedslos zum Objekt staatlicher Zwangsmaßnahmen gemacht werden dürften. Eine rechtliche Würdigung jedenfalls, die den Vorgaben des Art. 8 GG gerecht werden will, dürfte sich nicht auf eine pauschale Beurteilung einer 1000 Personen umfassenden Menschenmenge stützen. Seit dem Brokdorf-Beschluss des Bundesverfassungsgerichts steht fest, dass ein polizeiliches Vorgehen auch dann, wenn tatsächlich Straftaten aus einer Demonstration heraus begangen werden sollten, sich immer individuell gegen die vermeintlichen StraftäterInnen richten muss, solange die Versammlung nicht als Ganzes „unfriedlich“ im Sinne des Artikel 8 ist.<sup>22</sup> Eine pauschale Geiselnahme großer Demonstrantengruppen verböte sich wegen deren Grundrechtsausübung daher auch dann, wenn fest stünde, dass sich in dieser Gruppe auch StraftäterInnen befänden.

Die Frankfurter Polizei nimmt derweil für sich in Anspruch, mit dem Kessel sogar einen besonders grundrechtsschonenden Weg eingeschlagen zu haben, da sie den von der Einkesselung nicht unmittelbar betroffenen DemonstrantInnen stets angeboten habe, ihre Demonstration fortsetzen zu können. Dies zeugt erneut von einem Missverständnis der Grundrechtsgarantie des Art. 8. Die Versammlungsfreiheit wird u.a. charakterisiert durch ein Selbstbestimmungsrecht der GrundrechtsträgerInnen. Man darf sich nicht nur irgendwie versammeln, sondern staatsfrei bestimmen, wo und wie man dies tut und mit wem. Wenn sich ein Bündnis verschiedener Gruppen im Vorfeld zusammenschließt, um *gemeinsam* gegen die europäische Krisenpolitik zu demonstrieren, ist auch diese personelle Konstellation Teil der Ausübung der Versammlungsfreiheit. Stellt die Polizei sich sodann vor Ort auf den Standpunkt, ein bestimmter Block, den sie als „Problemblock“ wahrnimmt, dürfe nun aber an der Demonstration nicht weiter teilnehmen, ist dies nicht nur ein Eingriff in das Grundrecht der DemonstrantInnen dieses Blocks, sondern auch in die Versammlungsfreiheit derjenigen, die gemeinsam mit dem antikapitalistischen Block hatten demonstrieren wollen.

#### 4. Neue gerichtliche Auseinandersetzung im Nachhinein

Gegen den Kessel, die Identitätsfeststellung und weitere Maßnahmen wird von einer Reihe von Betroffenen geklagt. Bereits während der Einkesselung hatten RechtsanwältInnen im Auftrag einiger Betroffener beim richterlichen Notdienst des zuständigen Amtsgerichts Frankfurt a. M. Freilassungsanträge gestellt. Die zuständige Richterin war zunächst nicht zu erreichen gewesen. Als sie endlich ans Telefon kam, erklärte sie nur, von einer Gewahrsamnahme nichts zu wissen und daher keine Entscheidung fällen zu müssen. So blieben die Anträge auf unverzügliche richterliche Entscheidung über die andauernde Freiheitsentziehung – obwohl es das Grundgesetz so vorsieht – einfach unbearbeitet.

21 Das Gutachten datiert auf den 26.6.2013.

22 BVerfG NJW 1985, 2395 (2400).

Die im Nachgang zu der Demonstration beim Verwaltungsgericht Frankfurt a. M. anhängig gemachten Fortsetzungsfeststellungsklagen wurden auf Antrag der Polizei vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof jüngst gegen den Willen des Verwaltungsgerichts an das Amtsgericht Frankfurt (Ermittlungsrichter) verwiesen. Nur für die Prüfung der sämtlichen Einkesselten erteilten Aufenthaltsverbote soll das Verwaltungsgericht zuständig sein. Begründet wird die Verweisung damit, dass die Polizei mit der Einkesselung und den Folgemaßnahmen strafprozessual gehandelt habe. Das Verwaltungsgericht Frankfurt hatte das zunächst anders gesehen. Erst auf die Beschwerde der Polizei kam es nun zu der Verweisung durch das Obergericht. Die Polizei stellt sich auf den Standpunkt, dass der Kessel vorrangig dazu gedient habe, StraftäterInnen festzustellen. Dies soll auch ohne Versammlungsauflösung zulässig sein, da das Versammlungsrecht zwar „polizeifest“, nicht aber „StPO-fest“ sei. So will man eine Großdemonstration praktisch unterbinden können, indem man zur Feststellung vermeintlich in den Reihen der Demonstration befindlicher StraftäterInnen die ganze Demonstration in Geiselhaft nimmt. Um diese Darstellung zu untermauern, hat die Frankfurter Staatsanwaltschaft einige Wochen nach dem 1. Juni 2013 entschieden, gegen *alle* eingekesselten DemonstrantInnen Strafverfahren wegen Verstoßes gegen das Versammlungsgesetz einzuleiten. Konkretisierte oder gar individualisierte Verdachtsmomente im Sinne eines Anfangsverdachts hat sie dafür freilich nicht. Die bisher im Wege der Akteneinsicht bekanntgewordenen Ermittlungsakten sind ein Konvolut nicht personalisierter Kopien von Dokumenten aus der polizeilichen Verwaltungsakte. Was genau der jeweilige Beschuldigte gemacht haben soll, ergibt sich daraus nicht. Der Name der Beschuldigten kommt zumeist in der ganzen Akte nur in dem Strafanzeigeformular und auf dem Akteendeckel vor.

Offensichtlich sollte durch die Einleitung dieser massenhaften Ermittlungsverfahren die Rechtswegbestimmung in den Verwaltungsgerichtsprozessen beeinflusst werden. Denn die Frage, welcher Rechtsweg eröffnet ist, ist kein bloßer Formalismus. Zwar müssen Verwaltungsgerichtsbarkeit und ordentliche Gerichte gleichermaßen gem. § 17 Abs. 2 GVG alle in Frage kommenden Rechtsgrundlagen prüfen. Der materielle Prüfungsmaßstab ist also jeweils identisch. Dennoch wird im Rahmen der Rechtswegbestimmung eine Vorabentscheidung getroffen, die für den weiteren Verlauf des Verfahrens nicht folgenlos bleiben dürfte. Und auch rein praktisch macht es einen entscheidenden Unterschied, ob ein mit Grundrechtsprüfungen vertrautes Verwaltungsgericht in Kammerbesetzung einen Sachverhalt prüft oder ob ein Ermittlungsrichter als mit Eilsachen überlasteter Einzelrichter plötzlich Versammlungsrecht anwenden muss. Von fehlender Prozesskostenhilfe im Strafverfahren ganz zu schweigen. So bedeutet schon die Verweisung an das Amtsgericht faktisch eine erhebliche Verschlechterung der Rechtsschutzmöglichkeiten. Die Verfahren werden sich dadurch noch mehr in die Länge ziehen und eine eingehende rechtliche Prüfung durch ein Gericht ist jedenfalls in der ersten Instanz nicht zu erwarten. Das weiß auch die Polizei.

Mit ihrer materiell-rechtlichen Argumentation setzt die Polizei einen Trend fort, der bereits in Verfahren wegen Freiheitsentziehungen bei Castortransporten im Wendland gelegentlich erprobt wurde. Trotz Versammlungskontext deklariert die Polizei ihr Eingreifen nicht als Maßnahme des Gefahrenabwehrrechts, sondern als Strafverfolgung. Diese Etikettierung verspricht, sich den strengen Vorgaben des Versammlungsrechts zu entledigen. Während der Anwendungsbereich polizeirechtlicher Eingriffsbefugnisse im Kontext von Versammlungen stark limitiert ist („Polizeifestigkeit“), gilt dies für Maßnahmen nach der StPO grund-

sätzlich nicht. So scheint es verlockend, strafprozessuale Ermittlungsmaßnahmen – wie etwa die Identitätsfeststellung nach § 163b StPO – in einer Weise einzusetzen, dass sie wie polizeirechtliche Maßnahmen wirken (z.B. faktische Auflösung einer Versammlung), gleichzeitig aber nicht an den selben strengen rechtlichen Maßstäben gemessen werden müssen. Diese vermeintliche „Freiheit“ gründet u.a. darauf, dass die StPO Zwangsmaßnahmen nur lückenhaft regelt. So erlaubt sie – auch zwangsweise – Identitätsfeststellungen bei Beschuldigten und Zeugen (§ 163b StPO), trifft aber keine konkrete Regelung über die zur Durchführung ggf. erforderliche Freiheitsentziehung. Eine solche ausdrückliche Regelung mag entbehrlich sein, wenn die Freiheitsentziehung über die zur Abfrage der Personalien in den polizeilichen Datenbanken, zur Anfertigung von Fingerabdrücken, Lichtbildern etc. erforderliche Zeit nicht hinausgeht und tatsächlich nur Reflex der zwangsweisen Identitätsfeststellung ist. Bei einer Einkesselung von knapp 1000 DemonstrantInnen für eine Dauer von bis zu zehn Stunden kann von einem bloßen Begleiteffekt aber nicht mehr die Rede sein. Schon mangels einschlägiger ausreichend bestimmter Eingriffsgrundlage verbietet sich daher ein Rückgriff auf die StPO.<sup>23</sup> Davon abgesehen gebietet Art. 8 GG auch im Falle der Anwendung strafprozessualer Normen deren verfassungskonforme Auslegung im Lichte der Versammlungsfreiheit.

### III. Fazit

Der Umgang der Frankfurter Polizei- und Ordnungsbehörden mit den Blockupy-Protesten in den Jahren 2012 und 2013 war von einer zutiefst versammlungsfeindlichen Haltung geprägt. DemonstrantInnen wurden von vornherein als StörerInnen – der Ruhe, der StraßenverkehrsteilnehmerInnen, der Abläufe der Europäischen Zentralbank – angesehen. Darauf aufbauend war die Handlungsmaxime der Verwaltung die möglichst umfassende Unterbindung jeder Form von Versammlungen. Dieses Ziel wurde insbesondere 2012 mit allen Mitteln – Verbotserfügungen, Buskontrollen, Aufenthaltsverboten, Gewahrsamnahmen und Einkesselungen – verfolgt. Man war dabei auch bereit, sich bewusst in Widerspruch zu vorher ergangenen gerichtlichen Entscheidungen zu setzen und nötigenfalls die Dinge vor Ort aus eigener Machtvollkommenheit zu „regeln“. Nach den Erfahrungen 2012 hat man 2013 zwar nicht auf eine Komplettverhinderung gesetzt, sich aber weiterhin geweigert, die Versammlungsfreiheit der Blockupy-DemonstrantInnen ernst zu nehmen. Die Gleichsetzung von DemonstrantInnen mit StörerInnen blieb bestehen, wobei man nun versuchte, „gute“ gegen „böse“ DemonstrantInnen auszuspielen und durch umfangreiche Auflagen die Planungen des Blockupy-Bündnisses nach den eigenen Vorstellungen „zurechtzustutzen“. Ziel dieser Maßnahmen war es nicht, unmittelbare Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung, wie es § 15 VersammlG (Bund) voraussetzt, zu verhindern, sondern die Manifestation – offensichtlich unerwünschter – kollektiver politischer Meinungsäußerungen.

Sei es durch die ausufernde Auflagenpraxis vieler Versammlungsbehörden, der Inflation von Vorkontrollen auf dem Weg zur Versammlung, die weiträumige Absperrung des Versammlungsortes, die Begleitung von ganzen Demonstrationen oder einzelner Blöcke durch Polizeispalier oder durch Versammlungsverbote; mit all diesen Maßnahmen werden Versammlungen per se als Störung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung interpretiert und deren inhaltlicher Zweck

23 Vgl. auch Lampe, jurisPR-StrafR 2/2014 Anm. 1.

– in den öffentlichen Meinungskampf einzugreifen – versucht zu verhindern. Mit dem Grundgedanken des Art. 8 GG und der dazu ergangenen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist diese Praxis der Versammlungsbehörden und der Polizei nicht in Einklang zu bringen. Versammlungen sind dem Grunde nach staatsfrei,<sup>24</sup> sie stehen nicht unter Genehmigungsvorbehalt, und ihre äußere Gestalt, ihre Ausdrucksformen und die Zusammensetzung ihrer TeilnehmerInnen unterliegen dem Selbstbestimmungsrecht der GrundrechtsträgerInnen. Der kommunikative Charakter von Versammlungen ist unweigerlich immer mit Störungen für Dritte verbunden, oftmals ist diese Störung nicht nur unvermeidbarer Nebeneffekt, sondern gerade die damit verbundene Zäsur in den alltäglichen Abläufen des öffentlichen Raumes ermöglicht erst die – effektive – Teilhabe am gesellschaftlichen Meinungskampf.<sup>25</sup> Diese Störungen rechtfertigen daher für sich genommen keine Einschränkungen der Versammlungsfreiheit, sie sind hinzunehmen. Mit der Ausübung der Versammlungsfreiheit verbundene Kollisionen mit den Grundrechten Dritter ermächtigen den Staat erst dann zu – verhältnismäßigem – Einschreiten, wenn die kollidierenden Rechtsgüter mit der Versammlungsfreiheit *gleichwertig* sind und ein Einschreiten zum Schutz dieser gleichwertigen Rechtsgüter unvermeidlich ist.<sup>26</sup>

Eine Reglementierung von Versammlungen ist daher grundrechtsdogmatisch *ultima ratio* der Versammlungs- und Polizeibehörden. Ihre Handlungsmaxime muss grundsätzlich die möglichst weitgehende und vom Staat ungestörte *Ermöglichung* beabsichtigter Versammlungen sein, denn in „einer Demokratie muß sich [die] Willensbildung [...] vom Volk zu den Staatsorganen, nicht umgekehrt von den Staatsorganen zum Volk hin, vollziehen. Das bedeutet, daß es den Staatsorganen grundsätzlich verwehrt ist, sich in Bezug auf den Prozeß der Meinungs- und Willensbildung des Volkes zu betätigen, daß dieser Prozeß also grundsätzlich ‚staatsfrei‘ bleiben muß.“<sup>27</sup> In der Praxis der Frankfurter Behörden ist dagegen der störungsfreie Bankenbetrieb im Allgemeinen und die Funktionsfähigkeit der EZB im Besonderen obere Handlungsmaxime. Versammlungen erscheinen vor diesem Paradigma nicht als Ausdruck schützenswerter Grundrechtsausübung, sondern per se als unerwünschte Störung.

24 BVerfG NJW 1985, 2395 (2399).

25 Im Zusammenhang mit der Geltung des Versammlungsgrundrechtes im Frankfurter Flughafen hat das Bundesverfassungsgericht zu Recht ausgeführt, dass es kein Recht auf eine „Wohlfühlatmosphäre in einer reinen Welt des Konsums [...], die von politischen Diskussionen und gesellschaftlichen Auseinandersetzungen fern bleibt“ gibt (BVerfGE 128, 226 [266]).

26 BVerfG NJW 1985, 2395 (2397).

27 BVerfGE 20, 65 (99).