

Demokratie und Demonstration

Notizen zur unendlichen Demonstrationenkontroverse

von Wolf-Dieter Narr

Demonstrationen als kollektive Äußerungsformen sind so alt, wie menschliche Geschichte überliefert ist. Und seit es Demonstrationen gibt, sind sie umstritten. Das überrascht nicht.

In Geschichte und Gegenwart überwiegen zwar die Herrschaftsdemonstrationen aller möglichen Art – der symbolische Gebrauch von Politik und der herrschaftspolitische Gebrauch von Symbolen. Dennoch verstehen wir heute unter Demonstrationen etwas anderes: Sie sind das Mittel, mit dem Gruppen ihre unterdrückten oder der etablierten Herrschaft und ‚Ordnung‘ entgegenstehenden Interessen äußern. Dem lateinischen Wortsinn gemäß wird in Demonstrationen auf etwas hingewiesen, etwas nachgewiesen, etwas öffentlich und damit kenntlich gemacht. Demonstrationen sind daher immer wenigstens rudimentär politisch. Sie werden von kleineren oder größeren Gruppen von Menschen unternommen. Sie wenden sich an andere Menschen, nicht selten an die Vertreter einer etablierten Ordnung, denen vorgeworfen wird, Missstände zu übersehen, zuzulassen oder selbst herzustellen. Demonstrationen schaffen also dort, wo sie stattfinden, Unruhe. Sie ärgern. Sie stellen geordnete Zustände und die Ruhe als erste Bürgerpflicht in Frage.

Vor wenigen Wochen hat ein bundesdeutscher Spitzenrichter einen anderen hart attackiert. Das Thema: das Recht auf Demonstration von NPD-Gruppen. Wolfgang Hoffmann-Riem, Richter des Bundesverfassungsgerichts und seines Demonstrationsfälle entscheidenden 1. Senats, begründete, warum das Gericht und er als Richter, als Verfassungskenner und mutmaßlich auch als politischer Bürger es für grundgesetzlich rechters und demokratisch allgemein für geboten halten, das Recht auf demonstrative Äußerung auch für NPD-Leute nur dann einzuschränken,

wenn unmittelbare Gefahren drohen oder andere gleichrangige Rechtsgüter verletzt werden. Die Versammlungsfreiheit sei, so der Autor, „eine Fundamentalnorm einer demokratischen Gesellschaft“. Sie stelle „nicht nur ein Abwehrrecht der einzelnen Bürgerinnen und Bürger gegen Eingriffe des Staates“ dar, sondern enthalte „auch den Schutzauftrag an den Staat, konkret also an Polizei und Gerichte“. Daraus folge: „Der Schutz des Grundrechts gilt für alle Versammlungen, und zwar ohne inhaltliche Bewertung des Anliegens oder gar seiner gesellschaftlichen Wünschbarkeit. Schutz besteht damit grundsätzlich auch für Rechtsextremisten, aber nicht unbegrenzt.“¹

Diese mit vielen Ranken und Belegen versehenen Kernargumente brachten Michael Bertrams, Präsident des Verfassungsgerichts und des Oberverwaltungsgerichts des Bundeslandes Nordrhein-Westfalen, auf die Palme. Fast postwendend begründet er – repräsentativ für „seine“ Gerichte – eine, nein „die“ Gegenposition: Hoffmann-Riem (und der 1. Senat des BVerfG) verharmlosten den Rechtsextremismus.² Noch schlimmer, sie ignorierten „letztlich die Renaissance des Rechtsextremismus im wiedervereinigten Deutschland“. Der Kern von Bertrams' Argumentation scheint einfach: Demonstrationsverbot! „Der Ausschluss gerade dieses Gedankenguts (also des Rassismus, Antisemitismus, der Ausländerfeindlichkeit, WDN) aus dem demokratischen Willensbildungsprozess ist ein aus der historisch bedingten Wertordnung des Grundgesetzes ableitbarer Verfassungsbelang, der es rechtfertigt, die Freiheit der Meinungsäußerung, bezogen und beschränkt auf dieses Gedankengut, inhaltlich zu begrenzen. Das historische Gedächtnis der Verfassung“, werde übergangen, „wenn man das öffentliche Eintreten für nationalsozialistisches Gedankengut als (nur) politisch unerwünscht und missliebig bagatellisiert und wie jede andere Meinungsäußerung als Ausübung eines für die Demokratie konstituierenden Freiheitsrechts einstuft“. Der von Hoffmann-Riem und dem 1. Senat des BVerfG vertretenen Rechtsprechung mangle es deswegen „an einer zeitgerechten Konkretisierung des Begriffs der ‚abwehrbereiten Demokratie‘“.

¹ Hoffmann-Riem, W.: Die Luftröhre der Demokratie, in: Frankfurter Rundschau v. 11.7.2002

² Bertrams, M.: Die Renaissance des Rechtsextremismus wird verharmlost, in: Frankfurter Rundschau v. 16.7.2002

Demonstrationsfreiheit: zentrale demokratische Institution

Wer hat hier „Recht“? Diese Frage ist nicht klar und eindeutig zu beantworten. Die Antwort wird vom Verständnis dessen bestimmt, wie Grund- und Menschenrechte wahrzunehmen sind, wie sie wirken, wie sie gestärkt, vor allem wodurch sie gefährdet werden. Dann aber ist die Antwort der Verfassung des Grundgesetzes und den gegenwärtigen Kontextbedingungen gemäß vergleichsweise vorgegeben. Wenn Grundrechte und Demokratie kein Fiaker sind, den man je nach Umständen besteigt und verlässt, sondern „Fundamentalnormen“ mit entsprechenden Konsequenzen für das Handeln der Institutionen und der BürgerInnen, dann dürfen sie nur im Ausnahmefall eingeschränkt, gar blockiert werden – dann nämlich, wenn eine Güterabwägung gleichrangiger Normen, also Konflikte unter den Fundamentalnormen es verlangen. Und auch dann muss die Einschränkung oder Modifikation des Grundrechts so gering wie irgend möglich sein.

Das repressiv geneigte Missverständnis des Konzepts der „abwehrbereiten“ bzw. „streitbaren Demokratie“ als Instrument von Verboten durchzieht die Geschichte der Bundesrepublik. Jedoch ist für den Schutz der Grundrechte und die Lebendigkeit der Demokratie im Gegenteil entscheidend, dass und wie Bürgerinnen und Bürger und die etablierten Institutionen sie (aus-)üben. Mit Verboten, mit Mangel an Meinungsstreit ist kein liberales und demokratisches Gemeinwesen zu schützen. Und seien die Meinungen anderer noch so ekelhaft, ja voll der Diskriminierungen oder gar menschenrechtswidrig wie Antisemitismus und die (offiziell zum Teil mit beförderte) Ausländerfeindlichkeit. Die „Botschaften“ aus der Weimarer Republik verlangen keine Einschränkungen von demokratisch grundrechtlicher Praxis. Sie tun das glatte Gegenteil. Rechtsextremismen, so schlimm diese sind, oder andere Äußerungsformen bekämpft man nicht mit Verboten, sondern indem man sie zur Kenntnis nimmt, sich auseinandersetzt, ihre Ursachen behebt. Das ist freilich anstrengend.

Für die Versammlungsfreiheit ist bedeutsam, dass sie gerade im Rahmen einer sonst fast puren und darum durch Taubheit bedrohten repräsentativen Demokratie eine zentrale Einrichtung darstellt. Ihr kommt eine wichtige korrektive Funktion zu. Konrad Hesse betont aus gutem Grund die „Komplementärfunktion“ der Versammlungsfreiheit. Demgemäß dürfe sie auch nicht, wie in der BRD nach wie vor, ja heute mehr denn je üblich, einer „an polizeirechtlichen Aspekten orientierten

Auslegung“ unterworfen werden.³ Sprich: wer nur die repräsentative Demokratie will und die Versammlungsfreiheit abdrosselt, der will und lebt auch die repräsentative Demokratie nicht. Die Geschichte der „streitbaren Demokratie“ in der BRD, des repressiven Umgangs mit dieser Formel, die Geschichte des in dieser repressiven Funktion beschlossenen Verfassungsschutzes und die Geschichte der mehr als fragwürdigen Verfassungsverkürzung „fdGO“ (= freiheitlich demokratische Grundordnung) – sie demonstrieren alle, dass Einschränkungen der Demokratie nicht der Sache der Demokratie nützen, sondern ihr entgegenwirken (und damit auch schlimme Vorurteile produzieren und erhalten).

Dass Menschen vorbereitet und spontan für oder gegen eine Sache auf die Straße gehen können, ist ein elementares demokratisches, gerade auch gegen regierende oder konventionell geltende Mehrheiten geltendes (Minderheiten-)Recht. Dass Gruppen den Herrschenden ihre Auffassungen entgegensetzen, macht Demonstrationen auch für demokratische Herrschaftsformen suspekt. Aber nur, wenn das Demonstrationsrecht unversehrt bleibt, kann es seine politisch korrigierenden Wirkungen entfalten. Um noch einmal auf das Ärgernis NPD-Demonstrationen zurückzukommen: Deren Korrektivfunktion könnte gerade auch darin bestehen, dass die etablierte Politik (einschließlich nordrhein-westfälischer Oberverwaltungsrichter) mehr auf die „Produktionsbedingungen“ von Rechtsextremismus achtete und politisch dagegen arbeitete.

Grenzen und Gefahren des Demonstrationsrechts

Zwei mit dieser Korrektivfunktion verbundene Eigenarten der Demonstration sind im Auge zu behalten. Zum einen: Demonstrationen sind essentielle Äußerungsformen gerade im Rahmen repräsentativer Demokratie. Sonst würde diese demokratisch vollends „blutleer“, sprich von eigensinniger Politik aus der Bevölkerung entleert. (Nicht umsonst ist die Versammlungsfreiheit des Art. 8 Abs. 1 GG nicht nur mit der Meinungsfreiheit des Art. 5 Abs. 1 GG innig verbunden, sondern auch mit Art. 20 Abs. 2 GG. Dieser lautet im ersten Satz: „Alle Gewalt geht vom Volke aus.“). In demonstrativen Äußerungen sind jedoch zugleich eindeutige Frustrationen eingebaut. Auch wenn noch so viele Leute an Demonstra-

³ Hesse, K.: Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Karlsruhe 1975 8. Aufl. S. 166

tionen teilnehmen, sie bleiben prinzipiell auf unmittelbar folgenlose, d.h. in diesem Sinne symbolische Aktionen begrenzt. Es wäre sehr wohl überlegenswert, ob das repräsentative System und seine Vertreter auf Demonstrationen nicht anders als durch Nichtbefassung reagieren könnten. Rechtlich und aktuell ist die symbolische Begrenzung jedoch eindeutig. Hier liegt deshalb die Gefahr gewalthafter und das heißt seinerseits antidemonstrativer Handlungen nahe, die aus der Vergeblichkeit demonstrativer Aktionen resultieren können.

Weil Demonstrationen in aller Regel etablierten Ordnungen und ihren Vertretern zuwider streben, besteht zum anderen die Gefahr, dass Demonstrierende als etwas angesehen werden, das den gegebenen Ordnungen und dem gegebenen Verfassungsrecht zuwiderläuft. Darum sind alle Ordnungshüter (nicht nur die professionell polizeilichen) in Gefahr, zu repressiver Gewalt, Verboten und dergleichen mehr Zuflucht zu nehmen – zu Arten der Gewalt, die nicht dadurch gewaltlos werden, dass sie vom (missbrauchten) Gewaltmonopol ausgehen.

Rechts- und Ordnungsgespinnste

Am politisch-rechtlichen „Schicksal“ von Demonstrationen, deren Eigenart und den Möglichkeiten bzw. Hindernissen, denen sie begegnen, ließe sich eine spannende Grundrechts-, Demokratie-, ja Politikgeschichte der BRD insgesamt schreiben. Zu dieser unvermeidlich kritischen Darstellung über die exekutiven und die legislativen Instanzen und ihre Art, ein Grundrecht nicht zu hüten, gehört auch die erfreuliche Tatsache, dass nicht wenige Verwaltungsgerichte und nicht zuletzt das Bundesverfassungsgericht – ausgewiesen u.a. durch das grundlegende Brokdorf-Urteil – immerhin auch demonstrieren: es gibt Richterinnen und Richter im Lande, die das Grundgesetz dauernd unter dem Arm führen – sehr im Unterschied zur Weimarer Republik. Unbeschadet dieser Rechtsprechung sehen sich Demonstrations-, „Unternehmer“ einer wachsenden Flut rechtlicher, behördlicher, polizeilicher und gerichtlicher Hindernisse gegenüber. Es besteht die Gefahr, dass sich diese Fülle zum grundrechtswidrigen System mit einigen mehr oder minder zufälligen Ausnahmen verdichtet. Es ist deshalb längst an der Zeit, die Vielzahl der Bestimmungen, die die Versammlungsfreiheit vor Fürsorge schier erdrücken, zusammenzustricken. Damit der Kern des Demonstrationsrechts und eine ihm genügende Praxis gerettet werde.

... nicht Gutes, es sei denn man tut es: demonstrieren

Trotz allem hat sich die Bundesrepublik Deutschland ein wenig verändert und ist etwa im Vergleich zum „Brot der frühen Jahre“ (H. Böll) ein wenig demokratischer geworden: dass es für viele Bürgerinnen und Bürger nicht mehr denk- und handlungsunmöglich ist, sich an Demonstrationen zu beteiligen. Man überlässt „die Straße“ nicht mehr den anderen (auch und gerade nicht der NPD). Im Zuge der Inflation der „Sicherheits“-Gesetze, deren Wogen nicht erst nach dem 11.9. grundrechte- und demokratieschädlich branden, droht nicht zuletzt das Demonstrationsrecht zu verlanden. Sprich: die Dynamik geht nicht von Demonstrationen, sie geht von allen möglichen Sicherheitsvorkehrungen aus. Die korrespondieren der sonst arbeitsmarkt-, sozial- und bildungspolitisch so beliebten „Liberalisierung/Deregulierung“ merkwürdig verkehrt. Umso wichtiger ist es darum, das Demonstrationsrecht nicht mit noch so gut und diskriminierungskritisch gemeinten Argumenten – letzteres unterstelle ich Herrn Bertrams – aushebeln zu lassen. Die Bedrohungen des Demonstrationsrechts, die nicht zuletzt in der Verschiebung des öffentlichen zugunsten des privaten Raumes und in der bürgerliche Politik enteignenden Globalisierung zum Ausdruck kommen – schon die strukturell undemokratische Politik der EU gibt einen guten Vorgeschmack dafür –, sind so massiv, dass gar nicht genug demonstriert werden kann.

Wolf-Dieter Narr lehrt Politikwissenschaft an der FU Berlin und ist Mitherausgeber von Bürgerrechte & Polizei/CILIP.