

## Das Pendel des russischen Versammlungsrechts:

### Zwischen Freiheit und Repression

#### I. Einführung

Die Versammlungsfreiheit avancierte nach den letzten Wahlen zur russischen Staatsduma zu einer der medienpräzentesten Freiheitsgarantien. Grund für diese Popularität im Landesinneren und Ausland waren russlandweite Demonstrationen gegen die massiven Wahlfälschungen, die tausende Menschen auf der Straße vereinten.<sup>1</sup> Große Teile der Bevölkerung und sogar langjährige Russland-Beobachter erlebten den unerwarteten Protest wie ein blaues Wunder, und auch die Regierung reagierte zunächst zögerlich, was vermutlich dem Überraschungseffekt der demonstrierenden Massen geschuldet war. Diese Bewegungsstarre war umso erstaunlicher, als derartige Protestaktionen kein Novum darstellten, vielmehr waren sie allein wegen der sog. „Strategie 31“<sup>2</sup> gut bekannt. Die Passivität der Staatsgewalt kann wohl nur mit dem außergewöhnlich großen Ausmaß der Proteste erklärt werden.

Da aber die Begeisterung der Menschen für scheinbar unvermeidbare liberale Reformen mit der Zeit zurückging und die Teilnehmerzahlen zusehends sanken, erhielten die Machthaber die lang ersehnte Atempause und konnten in Ruhe zum Gegenschlag ausholen.

Offenbar stellten die Verantwortlichen fest, dass die bisher gefahrene Schiene der (rechtlich zweifelhaften, aber faktisch durchaus effektiven) Versammlungsaufösungen mit Hilfe bisweilen ortsfremder Sondereinheiten der Polizei<sup>3</sup> permanente Kritik wegen Verstößen gegen die Menschenrechte einbrachte, auf die führende russische Politiker stets höchst gereizt reagierten, langsam ausgedient hatte. Das repressive Vorgehen der Sicherheitskräfte bedurfte eines gesetzlichen Deckmantels, der zahlreichen Verhaftungen und Verurteilungen die passende Rechtsgrundlage verleihen und die Vorwürfe mangelnder Rechtsstaatlichkeit zumindest teilweise entkräften sollte. Diesem Zweck dienten die Änderungen des russischen Versammlungsgesetzes<sup>4</sup> (im Folgenden: VersG) und des

---

<sup>1</sup> Zur deutschen Berichterstattung vgl. Umstrittene Wahl in Russland. Zehntausende starten Massenprotest gegen Putin, Spiegel vom 24. Dezember 2011; *Nienhuysen, Frank*, Massenproteste in Russland. Frühling im Winter, Süddeutsche Zeitung vom 12. Dezember 2011, sowie die Beiträge von *Kynev, Ennker*, *Naval'nyj/Akunin* und *Belanovskij* in der Zeitschrift „Osteuropa“ 1|2012.

<sup>2</sup> Ziel dieser Bewegung war es, die Achtung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit gemäß Art. 31 der russischen Verfassung einzufordern, weshalb die Aktionen am 31. jedes Monats stattfanden und meist unter dem Vorwand der Störung der öffentlichen Sicherheit polizeilich aufgelöst wurden, vgl. *Туманов, Григорий*, „Стратегия-31“ не вписалась в протест (*Tumanov*, „Strategie-31“ fügte sich nicht in den Protest ein), Коммерсант 98 (4883) vom 1. Juni 2012.

<sup>3</sup> *Чернышев, Алексей/Скляр, Сергей/Тяжлов, Иван*, Перекати-пошлины. Новые акции протеста автомобилистов прошли по всей России (*Černyšev/Skljarov/Tjažlov*, Der Kraftfahrzeug-Einfuhrzoll. Neue Protestaktionen fanden in ganz Russland statt), Коммерсант-Хабаровск Nr. 234 (4051) vom 23. Dezember 2008.

<sup>4</sup> Gesetz Nr. 54-FZ vom 19. Juni 2004 „О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях“ (Über die Versammlungen, Kundgebungen, Aufmärsche, Umzüge und Mahnwachen); Собрание законодательства Российской Федерации (SZRF) 2004, Nr. 25, Pos. 2485.

Ordnungswidrigkeitengesetzes (im Folgenden: OWiG),<sup>5</sup> die nach kontroversen Debatten in der Öffentlichkeit von der vom regierungstreuen „Einiges Russland“ beherrschten Staatsduma verabschiedet wurden.<sup>6</sup> Die Untersuchung des Versammlungsrechts und insbesondere der letzten Gesetzesänderungen offenbart den russischen *esprit des lois* der Gegenwart und ermöglicht eine Prognose der Rechtsentwicklung für die nächsten Jahre.

Der Beitrag beginnt mit einem rechtshistorischen Überblick über die Rechtsstellung von Versammlungen in den Städten des mittelalterlichen Russland, im Russischen Reich und in der Sowjetunion. Es folgt die Bestandsaufnahme des heutigen russischen Versammlungsrechts in seiner verfassungs- und einfachrechtlichen Dimension, wobei die bereits erwähnten Gesetzesänderungen und einschlägige aktuelle Gerichtsentscheidungen besonders gewürdigt werden. Die Analyse endet mit einem knappen Ausblick.

## II. Versammlungen im mittelalterlichen Russland und Russischen Reich: Von der Volksdemokratie bis zum „Blutigen Sonntag“

Das Recht, sich frei zu versammeln, um über aktuelle Probleme zu debattieren und geeignete Lösungen zu finden, hat in Russland eine jahrhundertlange Tradition. Anfangs handelte es sich zugegebenermaßen nicht um eine gesamtrossische Erscheinung, sondern um Volksversammlungen in nur einigen wenigen Städten des mittelalterlichen Russland. Sie ähnelten ihrem Teilnehmerkreis und ihren Themengebieten nach der Volksdemokratie von Athen; teilnahme- und stimmberechtigt waren alle freien Stadtbürger, die Versammlung befasste sich mit Angelegenheiten des politischen, ökonomischen und gesellschaftlichen Lebens.<sup>7</sup> Die Anfänge der Volksversammlung in Nowgorod (*Новгородское вече*) werden in den Chroniken um das Jahr 862 datiert, als die Beschränkung der fürstlichen Macht vertraglich festgehalten wurde.<sup>8</sup> Sie überdauerte die internen Querelen der russischen Fürsten und die Übergriffe der Goldenen Horde und wurde erst durch Ivan III. im Jahre 1478 aufgelöst. Diesen Erfolg bei der Etablierung der absolutistischen Macht des Zaren festigte sein Enkel, Ivan IV. der Schreckliche, mit einem verheerenden Kriegszug gegen Nowgorod, welchem zahlreiche Einwohner der Stadt zum Opfer fielen.<sup>9</sup> Seitdem verlor Nowgorod kontinuierlich an Einfluss, die Traditionen der direkten Demokratie gingen nahezu vollständig verloren. Vergleichbare Volksversammlungen gab es in Kiew und Pskov, allerdings stehen sie sowohl hinsichtlich ihrer Bestandsdauer als auch ihrer geschichtlichen Nachwirkungen der Nowgoroder Volksversammlung nach. Anfang des 20. Jahrhunderts war ein im Vergleich zur bisherigen Handhabung der Versammlungsfreiheit signifikanter Durchbruch zu beobachten. Die Staatsmacht musste die massenhaften Erhebungen der Arbeiter in vielen russischen Gebieten erdulden, vor allem vor dem Hintergrund der Schreckenserlebnisse des sog. „Blutigen Sonntags“ vom 9. Ja-

<sup>5</sup> Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях (Kodex der Russischen Föderation über die administrativen Rechtsverstöße), SZRF 2002, Nr. 1 (Teil 1), Pos. 1.

<sup>6</sup> Zu den Versuchen der Opposition, die Verabschiedung der Gesetze durch die Stellung von mehr als 300 Änderungsanträgen innerhalb einer Parlamentssitzung zu torpedieren vgl. *Бирюкова, Лилия/Железнова, Мария*, Оппозиция мешает принятию закона о митингах (*Birjukova/Železnova*, Die Opposition stört die Verabschiedung der Änderung des Versammlungsgesetzes), Ведомости vom 6. Juni 2012.

<sup>7</sup> Vgl. *Янин, Валентин Лаврентьевич*, Истоки новгородской государственности (*Janin*, Die Ursprünge der Nowgoroder Staatlichkeit), Наука и жизнь 2005, Nr. 1 (Online-Ausgabe).

<sup>8</sup> Ebenda.

<sup>9</sup> Vgl. *Карамзин, Николай Михайлович*, История Государства Российского (*Karamzin*, Geschichte des russischen Staates), Moskau 1818 (Neuaufgabe 2003), S. 481 ff.

nuar 1905, als eine große Menschenmenge, die sich auf das St. Petersburger Winterpalais zubewegte, um Nikolaj II. eine Petition zu überreichen, von der Zarengarde beschossen wurde; es kam zu Toten und Verwundeten. Der darauf folgende Aufruhr und das Mitgefühl für die Opfer ermutigten die damaligen Politiker zur Teilnahme an solchen Arbeiterstreiks, um Sympathiepunkte zu sammeln. Die propagandistischen Aktivitäten der Parteien führten zunehmend zur Politisierung der Demonstrationen, was jedoch der Schwäche der Zarenmacht geschuldet war. Von einer bewussten Entscheidung für die bürgerlichen Freiheiten kann daher keine Rede sein.

### III. Sowjetunion: Massenprotest unzulässig, Massenunterstützung erwünscht

In der Epoche der kommunistischen Herrschaft fand die Versammlungsfreiheit erst mit Verabschiedung der sog. „Stalin-Verfassung“ von 1936<sup>10</sup> Eingang in die Rechtsordnung der UdSSR. In der ersten sowjetischen Verfassung von 1924<sup>11</sup> (die man in Anlehnung an die Verfassung von 1936 als „Lenin-Verfassung“ bezeichnen könnte) blieb dieses Grundrecht unerwähnt, was jedoch nicht verwundern kann, weil sich das Dokument ausschließlich mit staatsorganisationsrechtlichen Fragen wie der Errichtung der Sowjetunion, der Kompetenzabgrenzung zwischen dem Zentrum und den Teilrepubliken und den Staatssymbolen befasste.<sup>12</sup> Art. 125 lit. v) und g) der „Stalin-Verfassung“ garantiert die Freiheit von Versammlungen, Kundgebungen, Umzügen und Aufmärschen.<sup>13</sup> Erstaunlicherweise war dieses Recht mit keinem Vorbehalt versehen. Nach den Erfahrungen der totalitären, auf dem Stalin-Kult basierenden Diktatur der KPdSU ist es jedoch allseits bekannt, dass die sowjetische Realität vom positiven Recht erheblich abzuweichen pflegte, ja sogar manchmal das genaue Gegenteil der gesetzlichen Vorgaben darstellte. Ihren Ursprung hatte dieses Phänomen zum einen in der Idee der sozialistischen Gerechtigkeit, die jeden Gesetzesverstoß und jede Rechtsänderung rechtfertigte, solange dies den Zwecken der proletarischen Revolution und dem Wohlergehen der Arbeiterklasse förderlich war, wobei die Kriterien der Zweckerreichung von der Partei definiert wurden;<sup>14</sup> zum anderen wurzelt die bisweilen demonstrative Nichtbeachtung des Gesetzes in der langjährigen rechtsnihilistischen Tradition, die auch schon die Rechtsentwicklung im Zarenreich begleitet hatte.<sup>15</sup> Im Kommunismus wurde diese rechtliche Ignoranz insofern „an-

<sup>10</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (Verfassung (Grundgesetz) der Union der Sowjetischen Sozialistischen Republiken) vom 5. Dezember 1936, veröffentlicht im Verlag des Volkskommissariats für Justiz, Moskau 1937.

<sup>11</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (Verfassung (Grundgesetz) der Union der Sowjetischen Sozialistischen Republiken) vom 31. Januar 1924, veröffentlicht im Verlag des Volkskommissariats für Justiz, Moskau, 1924; eingehend, Чистяков, Олег Иванович, Конституция СССР 1924 года. Учебное пособие (Čistjakov, Die Verfassung der UdSSR von 1924. Ein Lehrbuch), Moskau 2004.

<sup>12</sup> Die Verfassung besteht aus nur zwei Abschnitten: Deklaration über die Gründung der Union der Sowjetischen Sozialistischen Republiken (Abschnitt 1) und dem Unionsvertrag der Gründungsrepubliken (Abschnitt 2).

<sup>13</sup> Bemerkenswert an dieser Bestimmung ist, dass hier eine Klassifizierung der verschiedenen Formen des organisierten Protests vorgenommen wird, die vom russischen Versammlungsgesetz übernommen und weiter ausdifferenziert wurde; dazu unter V 1.

<sup>14</sup> Zur sozialistischen Gerechtigkeit vgl. Brumer, Georg, Von der „sozialistischen Gesetzlichkeit“ zum „sozialistischen Rechtsstaat“, Köln 1990.

<sup>15</sup> Zur langen Tradition des russischen Rechtsnihilismus vgl. Матузов, Николай Игнатьевич/Малько, Александр Васильевич, Теория государства и права (Matuzov/Mal'ko, Die Staatsrechtstheorie), Moskau 2009, S. 253 ff; Utišev, Marat Mucharovič, Das Rechtsbewusstsein der Bevölkerung Russlands aus

gereichert“, als das Recht zum einen bewusst und offen instrumentalisiert wurde<sup>16</sup> und zum anderen nicht als rechtsverbindliche Regelung, sondern lediglich als Zukunftsvision fungierte.<sup>17</sup> Für die Versammlungsfreiheit muss dieser Befund insofern relativiert werden, als nicht alle Versammlungen de facto verboten und in unabsehbare Zukunft verschoben wurden. Das Verbot richtete sich vielmehr nur gegen regierungs- bzw. parteikritische Versammlungen, denen schlicht kein Eigenwert zuerkannt wurde und die mitunter blutig niedergeschlagen wurden.<sup>18</sup> Dagegen wurden die prokommunistischen Versammlungen ausdrücklich begrüßt und gefördert; die Teilnahme an manchen von ihnen (etwa an den 1. Mai-Demonstrationen) war sogar obligatorisch. Die letzte sowjetische Verfassung von 1977<sup>19</sup> (um auf der Linie der Personifizierung der sowjetischen Verfassungen zu bleiben, kann diese als „Brežnev-Verfassung“ geführt werden) übernahm in Art. 50 ihr Pendant aus der Stalin-Verfassung beinahe wörtlich.

#### IV. Versammlungsfreiheit in der russischen Verfassung von 1993

Die Versammlungsfreiheit findet sich in der russischen Verfassung von 1993 in Art. 31.<sup>20</sup> Rechtsdogmatisch wird sie nicht zum Katalog der angeborenen Persönlichkeitsrechte gezählt, sondern ist Teil des umfassenden Pakets politischer Teilnahme- und Mitbestimmungsrechte.<sup>21</sup> Wegen eben dieser dominierenden politischen Komponente könnte man zu der Fehlannahme verleitet werden, dass die Versammlungsfreiheit vom Staat als „Urquelle“ des Politischen gewährt wird und von diesem bei Bedarf auch wieder zurückgenommen werden kann. Diese den Machthabern sicherlich nicht unliebsame These wird aber durch Art. 3 Abs. 1 widerlegt, der vom russischen Volk als einzigem Träger der gesamten staatlichen Souveränität und Macht spricht. In dieser Position bedarf das Volk keiner Rechtsverleihung, sondern gibt sich die politischen Rechte in Ausübung seiner souveränen Gewalt selbst. Sodann werden diese Rechte jedem Bürger als einem Bestandteil des obersten Souveräns zuteil. Der Schutzbereich des Art. 31 ist nur für russi-

---

soziologischer Sicht, in: *Luchterhandt, Otto* (Hrsg.), *Rechtskultur in Russland: Tradition und Wandel*, Berlin 2011, S. 65 ff.

<sup>16</sup> Deshalb erinnert etwa die „Lenin-Verfassung“ von 1924 eher an eine politische Kampfschrift denn an das höchste Staatsgesetz, vgl. *Nußberger, Angelika*, *Rechtswesen und Rechtskultur*, in: *Pleines, Heiko/Schröder, Hans-Henning* (Hrsg.), *Länderbericht Russland*, Bonn 2010, S. 131 (136-137).

<sup>17</sup> Sehr illustrativ hierfür ist das Konzept des „entwickelten Sozialismus“, das in der *Brežnev*-Ära auf die rechtspolitische Agenda gesetzt wurde, nachdem klar geworden war, dass der Kommunismus entgegen zahlreichen Versprechen (dazu gehörte u. a. der pathetische Ausruf *Nikita Chruščevs* auf dem XXII. Kongress der KPdSU: „Unsere Generation wird im Kommunismus leben!“) nicht in absehbarer Zukunft aufgebaut werden kann. Daraufhin bediente sich die ideologische Abteilung der KPdSU des entwickelten Sozialismus als einer Zwischenphase, die dem Kommunismus unmittelbar bevorsteht, den bis dahin geltenden Zeitplan aber zugleich zum bloßen Zukunftsziel degradiert.

<sup>18</sup> So geschehen in Novočerkassk im Jahre 1962, als die Arbeiter der Schienenfahrzeugfabrik auf die Straße gingen, um gegen die Erhöhung von Produktionsnormen ohne einen entsprechenden Lohnausgleich zu protestieren. Der Aufmarsch wurde unter Einsatz von Schusswaffen aufgelöst, die Opferzahl beläuft sich nach den aktuellen Erkenntnissen auf 26 Tote und 87 Verwundete; vgl. <<http://www.vesti.ru/doc.html?id=124198&cid=1&date=02.06.2007>>.

<sup>19</sup> Конституция (Основной закон) Союза Советских Социалистических Республик (Verfassung (Grundgesetz) der Union der Sowjetischen Sozialistischen Republiken) vom 7. Oktober 1977, Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР 1977, Nr. 41, Pos. 617.

<sup>20</sup> Artikel ohne Angabe des Gesetzes sind solche dieser Verfassung.

<sup>21</sup> Vgl. *Авакьян, Сурен Адибекович*, Конституционное право России (*Avak'jan*, Das Verfassungsrecht Russlands), Band 1, Moskau 2007, S. 574 ff.

sche Staatsbürger eröffnet.<sup>22</sup> Die Vorschrift nennt fünf Formen kollektiver Meinungsäußerung: Versammlungen (*собрания*), Kundgebungen (*митинги*), Aufmärsche (*демонстрации*), Umzüge (*шествия*) und Mahnwachen (*пикетирования*). Die Frage, ob diese Aufzählung abschließend ist mit der Folge, dass neue, gegenwärtig womöglich gar nicht vorstellbare Versamlungsformen keine Versammlungen im Sinne der Verfassung darstellen und daher ohne Rücksicht auf die hohen verfassungsrechtlichen Hürden eingeschränkt werden können oder ob die genannten Protestformen nur beispielhaft genannt werden, ist in Rechtsprechung und Schrifttum nicht geklärt. Für den Ausschließlichkeitscharakter des Art. 31 spricht zunächst dessen Wortlaut; darüber hinaus übernimmt das VersG eben nur die aufgelisteten Alternativen, was darauf hindeutet, dass der Gesetzgeber einen geschlossenen und einheitlichen Begriffsapparat etablieren wollte, der eine unmissverständliche rechtliche Zuordnung von Massenzusammenkünften ermöglicht. Die Bestimmung des Art. 31 ist mit keinem Gesetzesvorbehalt versehen, was angesichts zahlreicher Versammlungsverbote in der Vergangenheit Fragen hervorrufen kann. Dies erklärt sich dadurch, dass sich der russische *pouvoir constituant* nicht für eine Vielzahl spezifischer Schranken, die auf das jeweilige Grundrecht zugeschnitten und im selben Artikel verankert sind, sondern für eine Kombination aus einem generellen Grundrechtsvorbehalt in Art. 55 Abs. 3 und einem Unantastbarkeitskatalog in Art. 56 Abs. 3 entschieden hat.

Gemäß Art. 55 Abs. 3 sind Grundrechtseinschränkungen zum Schutze der verfassungsmäßigen Staatsordnung, Sittlichkeit, Gesundheit, Rechte und gesetzmäßigen Interessen Anderer und zur Gewährleistung der Abwehrfähigkeit und Sicherheit des Staates zulässig. In der Formulierung ist ferner das Verhältnismäßigkeitsgebot zu erkennen, weil Eingriffe „nur in dem Maße, wie dies erforderlich ist“, zugelassen werden. Generell lässt sich zur russischen Schrankendogmatik sagen, dass einzelfallbezogene Abwägungen im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung der russischen Rechtskultur eher fremd sind.<sup>23</sup> Nach den ersten hoffnungsvollen Ansätzen<sup>24</sup> zeigt sich wieder eine rückläufige Tendenz: Allgemeine Ausführungen zu abstrakten Risiken und Gefahren ersetzen zunehmend die umfassende Abwägung anhand konkreter Gegebenheiten.<sup>25</sup> Das typische Merkmal des russischen Schrifttums zu den Grundrechten allgemein und der Versammlungsfreiheit im Besonderen ist ein nahezu vollständiges Fehlen rechtsdogmatischer Konstruktionen und anerkannter argumentativer Herangehensweisen. Im Regelfall findet keine kritische Auseinandersetzung mit der untersuchten Rechtsnorm und den dazu ergangenen untergesetzlichen Rechtsakten und Gerichtsentscheidungen statt; vielmehr werden die Letzteren unter Angabe der offiziellen Fundstellen einfach zitiert. Dies verstellt den Blick auf die Unzulänglichkeiten der Gesetze und etwaige Verbesserungsmöglichkeiten, prägt aber nachhaltig den Eindruck, als ob die akribisch aneinander gereihten Normen des einfachen Rechts für die Interpretation des Verfassungsrechts ausschlaggebend seien.

<sup>22</sup> Die Frage, ob Ausländer in den Genuss der Versammlungsfreiheit durch die Hintertür der allgemeinen Handlungsfreiheit gelangen können, stellt sich in Russland mangels einer grundrechtlichen Gewährleistung der allgemeinen Handlungsfreiheit nicht.

<sup>23</sup> Nußberger, Angelika, Staats- und Verfassungsrecht, in: Nußberger, Angelika (Hrsg.), Einführung in das russische Recht, München 2010, S. 49 f.

<sup>24</sup> Moršćakova, Tamara, Verfassungsgerichtsbarkeit – ein Neubeginn in Russland, in: Nußberger, Angelika/Schmidt, Carmen/Moršćakova, Tamara, Verfassungsrechtsprechung in der Russischen Föderation. Dokumentation und Analyse der Entscheidungen des Russischen Verfassungsgerichts 1992–2007, Kehl/Rhein 2008, S. 1 (S. 8 ff).

<sup>25</sup> Vgl. etwa das sog. „Terroristen-Urteil“ des russischen Verfassungsgerichts aus dem Jahre 2007, abgedruckt in: Nußberger/Schmidt/Moršćakova, Fn. 24, S. 306 ff.

Eine interessante (und in ihrer Seltenheit beinahe einzigartige) Auffassung zur Auslegung des Versammlungsbegriffs bietet *Suren Avak'jan*. Er argumentiert, dass der versammlungsrechtliche Grundrechtsschutz primär regierungskritischen Massenveranstaltungen zukommen müsse, ohne so weit zu gehen, den Unterstützern der Regierung jeglichen Grundrechtsschutz abzuspochen. Zutreffend führt er aus, dass das Grundrecht der Versammlungsfreiheit in der ihm (und allen anderen Grundrechten) ursprünglich zugedachten Funktion des status negativus von Regierungsgegnern und nicht von Regierungsapologeten beansprucht werde.<sup>26</sup> In Russland hätte der sich daraus ergebende Vorrang von Antiregierungsdemonstrationen durchaus praktische Auswirkungen. Seit einiger Zeit verfolgen nämlich regierungsnahen Vereinigungen die Strategie, die von den Regierungsgegnern beliebten öffentlichen Räume dadurch zu blockieren, dass sie ihnen mit Anzeigen ihrer eigenen Veranstaltungen zuvorkommen.<sup>27</sup> Bei konsequenter Anwendung des theoretischen Ansatzes *Avak'jans* müsste die zuständige Behörde dem Primat der regierungskritischen Versammlungen zur praktischen Geltung verhelfen, indem sie die (zeitlich früher eingereichte) Anzeige der Regierungsunterstützer zurückweist und deren Versammlung untersagt. Auf dieser Tatsachengrundlage könnte sich ein hoch interessanter rechtspolitischer Diskurs über die Schutzrichtung der Versammlungsfreiheit und dem unter der Formel „wer zuerst kommt, mahlt zuerst“ bekannten Fristentopos entwickeln. An dieser Stelle sei angemerkt, dass eine wertabhängige Interpretation, etwa nach dem Vorbild des vom Bundesverfassungsgericht aufgestellten verfassungs-immanenten Verbots für nationalsozialistisch und sonst rechtsextrem geprägte Meinungsäußerungen,<sup>28</sup> der russischen Verfassungsrechtsprechung kaum bekannt ist. Verfassungsautonome Begriffsbestimmungen werden nur selten entwickelt, meist werden die Definitionen der einfachgesetzlichen Normen herangezogen.

## V. Versammlungsfreiheit nach dem Versammlungsgesetz der Russischen Föderation

Nach einer kurzen Durchsicht der russischen Medienlandschaft entsteht fast zwangsläufig der Eindruck, als sei das VersG und nicht die Verfassung der rechtliche Anker für den Schutz des Einzelnen vor staatlichen Eingriffen und zugleich der „Werkzeugkasten“ der Verwaltung für die Einschränkungen der Versammlungsfreiheit. Die verfassungsrechtliche Betrachtungsperspektive scheint ausgeblendet, der außerordentlich hohe Stellenwert der Versammlungsfreiheit wird ignoriert. Besonders problematisch an diesem grundlegenden versammlungsrechtlichen Gesetzeswerk ist eine Vielzahl von Rechtslücken und unbestimmten Rechtsbegriffen, die der behördlichen Willkür Tür und Tor öffnen und dieser sogar den Schleier der Gesetzlichkeit verleihen. Dabei wäre das VersG eigentlich geeignet, für den nötigen Ausgleich zwischen den individuellen Freiheiten und der Staatsräson zu sorgen, wenn sich die staatlichen Gerichte die Durchsetzung der verfassungsrechtlichen Standards zur Aufgabe machten und jeweils eine konkrete, hinreichend begründete Abwägung vornähmen. Stattdessen begnügen sie sich meist mit allgemeinen Floskeln ohne Bezug zum Einzelfall, was die mehrdeutigen Formulierungen des VersG zusätzlich verwässert.

<sup>26</sup> *Авак'ян*, Fn. 21, S. 620.

<sup>27</sup> Vgl. *Воронов, Александр*, *Марш несогласованных*. „Другая Россия“ получила из мэрии отказ в согласовании «Марша несогласных» (*Voronov*, Der Marsch der Ungenehmigten. „Anderes Russland“ erhielt von der Stadtverwaltung eine Absage auf ihre Anzeige des „Marsches der Nicht-Einverstandenen“), *Kommersant-Online* vom 18. März 2011.

<sup>28</sup> BVerfGE 90, 241 (S. 249 ff).

## 1. Schutzbereich des Versammlungsgesetzes

Der Regelungsgegenstand sind gemäß Art. 2 Abs. 1 VersG öffentliche Veranstaltungen, also solche, die jedermann zugänglich sind. Im Umkehrschluss bedeutet dies, dass geschlossene Veranstaltungen nicht den Restriktionen des VersG unterliegen. Art. 2 Abs. 1 VersG definiert den Zweck einer öffentlichen Veranstaltung als Artikulation politischer, wirtschaftlicher, gesellschaftlicher, kultureller und außenpolitischer Meinungen oder Forderungen. Hier stellt sich die Frage, ob die Beschränkung des Veranstaltungszwecks auf die Themengebiete Politik/Außenpolitik, Wirtschaft, Soziales und Kultur mit der freiheitlichen Rechtsnatur der verfassungsrechtlich verankerten Versammlungsfreiheit, die einen solchen Themenkatalog nicht enthält, vereinbar ist.<sup>29</sup> Schließlich wird damit die Reichweite des grundrechtlichen Schutzbereichs von vornherein eingeschränkt.<sup>30</sup> Dogmatisch wäre eine solche Einschränkung unter Hinweis auf die dominierende politische Determinante der Versammlung, die auch ihre besondere Schutzbedürftigkeit rechtfertigt, bei entsprechendem argumentativem Aufwand begründbar. Allerdings muss die Diskussion stets im Lichte der Verfassung geführt werden, um der Gefahr vorzubeugen, den Ausnahmecharakter der einfachgesetzlichen Schutzbereichsbeschränkung zu verallgemeinern und auf andere Grundrechte auszudehnen.

Nach Art. 1 Abs. 2 VersG sind religiöse Riten und Zeremonien vom Anwendungsbe-  
reich des VersG ausgenommen, diese unterstehen dem Reglement des Religionsgeset-  
zes.<sup>31</sup> Religiös motivierte Zusammenkünfte werden aber vom VersG gedeckt, was mitunter komplizierte Abgrenzungsfragen aufwerfen kann. In der Praxis kann diese Problema-  
tik etwa dann Bedeutung erlangen, wenn die Versammlungsteilnehmer eine politische  
oder gesellschaftliche Forderung aufstellen und diese mit einem gemeinsamen Gebet  
verbinden. Vor allem nach der kontroversen Protestaktion der Musikgruppe *Pussy Riot*  
in der Moskauer Christi-Erlöser-Kathedrale<sup>32</sup> und den darauf folgenden Repliken der  
christlich-orthodoxen Glaubensgemeinschaft<sup>33</sup> könnten derartige versammlungsrechtli-  
che Mischformen mit religiöser Unterfärbung häufiger zum Einsatz kommen. Das VersG  
hantiert mit einem Begriffsapparat (Art. 2), der den übrigen Gesetzesbestimmungen vo-  
rangestellt ist. Diese Sammlung von Legaldefinitionen ist Ausdruck russischer Rechts-  
tradition. In vielen Gesetzen finden sich ähnliche Begriffspakete, die in einer Vorschrift  
kompakt zusammengefasst sind und den terminologischen Rechtsrahmen vorgeben.<sup>34</sup>

<sup>29</sup> Übereinstimmend werden aber Zusammenkünfte bloß gesellschaftlicher Art nicht in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit einbezogen (so auch für die EMRK *Grabenwarter, Christoph/Pabel, Katharina*, Europäische Menschenrechtskonvention, 5. Auflage, München 2012, § 23, Rn. 68; *Meyer-Ladewig, Jens*, Europäische Menschenrechtskonvention, 3. Auflage, Baden-Baden 2011, Art. 11, Rn. 6).

<sup>30</sup> Zur vergleichbaren Debatte in Deutschland vgl. *Maunz, Theodor/Dürig, Günter*, Grundgesetz. Kommentar. Art. 8 Rn. 46 ff; siehe auch den im Vergleich zum Brokdorf-Beschluss restriktiveren Tenor des Bundesverfassungsgerichts, BVerfGE 104, S. 92 (S. 104) = NJW 2001, S. 2459 (S. 2460): Versammlungszweck muss Teilnahme am Meinungsbildungsprozess sein.

<sup>31</sup> Gesetz Nr. 125-FZ vom 26. September 1997 „О свободе совести и о религиозных объединениях“<sup>44</sup> (Über die Gewissensfreiheit und die religiösen Vereinigungen); SZRF 1997, Nr. 39, Pos. 4465.

<sup>32</sup> Vgl. statt vieler *Сурначева, Елизавета*, Семь лет за бесовщину (*Surnacheva*, Sieben Jahre wegen Teufelei), Коммерсант-Власть, Nr. 31 (1985) vom 6. August 2012.

<sup>33</sup> Gemeint ist die Versammlung gegen Schwangerschaftsabbrüche und Homo-Ehen, die mit einem Gebet unter der Leitung des Vorsitzenden der Abteilung der Russisch-Orthodoxen Kirche für Öffentlichkeitsarbeit, des Erzpriesters *Vsevolod Caplin* endete; vgl. *Черных, Александр/Туманов, Григорий*, Православные вымаливают новый закон (*Černych/Tumanov*, Die orthodoxen Christen beten um neues Gesetz), Коммерсант Nr. 118/P (4903) vom 2. Juli 2012.

<sup>34</sup> Vgl. z. B. Art. 3 des Gesetzes Nr. 38-FZ vom 13. März 2006 „О рекламе“ (Über die Werbung), SZRF 2006, Nr. 12, Pos. 1232; Art. 1 des Gesetzes Nr. 150-FZ vom 13. Dezember 1996 „Об оружии“

Auch wenn sie an sich eine sinnvolle Hilfestellung für fachfremde Personen leisten mögen, ist die Frage ihrer Rechtsverbindlichkeit, insbesondere bei Kollisionen mit Grundrechten, ungeklärt. Denn sollten die Definitionen auch die Gerichte binden, ließen sie den Richtern, wenn überhaupt, nur minimalen Interpretationsraum; ein derart starker gesetzgeberischer Übergriff in die richterliche Deutungshoheit wäre aber mit dem verfassungsrechtlichen Gewaltenteilungsgrundsatz aus Art. 10 nicht vereinbar. Die scheinbare Rechtsverbindlichkeit könnte die Gerichte auch an einer verfassungskonformen Auslegung der versammlungsrechtlichen Vorschriften hindern, sollten einmal Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit der im Gesetz vordefinierten Begriffe aufkommen.

Die begrifflichen Unterschiede zwischen den Versammlungsalternativen aus Art. 2 VersG haben mitnichten rein akademischen Charakter, sondern auch handfeste praktische Auswirkungen. In der Versammlungsanzeige muss nämlich die geplante Veranstaltungsform angegeben werden, bei Abweichung drohen ordnungswidrigkeitenrechtliche Sanktionen.<sup>35</sup> Dabei stellt sich das Problem der unzulässigen Definition verfassungsrechtlicher Termini durch einfaches Recht<sup>36</sup> deshalb nicht, weil Art. 31 die verschiedenen Versammlungsalternativen aus dem VersG ausdrücklich erwähnt.

Zur Veranschaulichung der begrifflichen Schwierigkeiten werden an dieser Stelle die gesetzlichen Legaldefinitionen des Art. 2 VersG wiedergegeben:<sup>37</sup>

Art. 2 Nr. 2: Versammlung – die Zusammenkunft von Bürgern an einem speziell dafür bestimmten Ort zur Diskussion über Fragen von gesellschaftlicher Relevanz.

Art. 2 Nr. 3: Kundgebung – die massenhafte Zusammenkunft von Bürgern an einem bestimmten Ort zur Äußerung von Meinungen der Öffentlichkeit über aktuelle Probleme vorwiegend gesellschaftspolitischer Natur.

Art. 2 Nr. 4: Aufmarsch – die organisierte öffentliche Meinungsäußerung durch eine Gruppe von Bürgern unter Einsatz von Plakaten, Aufschriften und anderen Agitationsmitteln während der Bewegung (Fortbewegung ist hier kennzeichnendes Tatbestandselement!).

Art. 2 Nr. 5: Umzug – die massenhafte Bewegung von Bürgern auf einer vorab festgelegten Route zur Erregung öffentlicher Aufmerksamkeit bezüglich bestimmter gesellschaftlicher Probleme (aber ohne Nutzung von Agitationsmitteln).

Art. 2 Nr. 6: Mahnwache – eine Form der Meinungsäußerung durch einen oder mehrere Bürger in Form des Sich-Postierens vor dem Adressatenobjekt unter Nutzung von Plakaten, Aufschriften und sonstigen Agitationsmitteln, aber ohne Einsatz technischer Tonverstärker (hier also „Versammlung“ aus einer Person möglich, die gemäß Art. 7 Abs. 1.1 S. 1 VersG nicht anzeigepflichtig ist)<sup>38</sup>.

---

(Über die Waffen), SZRF 1996, Nr. 51, Pos. 5681; Art. 1 des Gesetzes Nr. 3-FZ vom 8. Januar 1998 „О наркотических средствах и психотропных веществах“ (Über die drogenhaltigen Mittel und psychotropen Substanzen), SZRF 1998, Nr. 2, Pos. 219.

<sup>35</sup> Ausführlich dazu unter VI.

<sup>36</sup> Zum diesbezüglichen Diskurs in Deutschland vgl. *Ossenbühl, Fritz*, Grundsätze der Grundrechtsinterpretation, in: *Merten, Detlef/Papier, Hans-Jürgen* (Hrsg.), Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, Band I, Heidelberg 2004, § 15, Rn. 25 f.

<sup>37</sup> Übersetzung des Verf.

<sup>38</sup> Die Frage, ob eine Einzelaktion als „Versammlung“ qualifiziert werden kann, ist auch auf völkerrechtlicher Ebene nicht geklärt; dafür *Bröhmer, Jürgen*, in: *Grote, Rainer/Marauhn, Thilo* (Hrsg.), EMRK/GG. Konkordanzkommentar zum europäischen und deutschen Grundrechtsschutz, Tübingen,



Selbst bei einer flüchtigen Durchsicht dieser Formulierungen werden terminologische Überschneidungen deutlich sichtbar. In der Literatur werden einige Abgrenzungsvorschläge geäußert, in der Rechtsprechung finden sich hingegen keine Differenzierungsversuche. *Avak'jan* sieht in der Versammlung die unpolitischste Variante kollektiver Meinungsäußerung. Teilnehmer sind hier meist Angehörige einer organisatorischen Einheit (Partei, Gewerkschaft u. ä.).<sup>39</sup> Es handelt sich also typischerweise um einen geschlossenen Teilnehmerkreis, die Veranstaltung ist nicht auf die Erlangung öffentlicher Aufmerksamkeit ausgerichtet. Aus der unpolitischen Natur<sup>40</sup> und der Geschlossenheit der Versammlung folgt auch, dass sie meist nicht unter freiem Himmel stattfindet, obwohl der Gesetzeswortlaut keine räumliche Abgeschränktheit vorschreibt.<sup>41</sup> Die Kundgebung ist die (was die äußeren Auswirkungen anbelangt) mildeste Möglichkeit, sich zur Äußerung politischer Ansichten zu versammeln. Dies ist eine Form des stehenden Protests, das Merkmal des Verweilens einer Menschenmenge an einem Ort ist das ausschlaggebende Charakteristikum.<sup>42</sup> Die Kundgebung unterscheidet sich von der Versammlung durch ihre politische Komponente<sup>43</sup> und ihre gesetzlich vorgeschriebene Massenhaftigkeit und findet daher meist unter freiem Himmel statt. Aufmärsche und Umzüge vereint das Element der Fortbewegung, was sie zugleich von Kundgebungen, Versammlungen und Mahnwachen unterscheidet. Die von *Avak'jan* vorgenommene Systematisierung charakterisiert Aufmärsche als Veranstaltungen mit rituellem Hintergrund (z. B. Kranzniederlegung an einem Grab); Umzüge sind seiner Auffassung zufolge vorwiegend politisch motiviert.<sup>44</sup> Mahnwachen können politischen wie unpolitischen Zwecken dienen.<sup>45</sup> Sie erfordern, im Gegensatz zu allen anderen Veranstaltungsformen, keine Mindestteilnehmerzahl. Die gesetzliche Regelung der Versammlungsalternative Mahnwache verleitet *Avak'jan* zu der Annahme, dass die aktuell geltende Fassung des VersG liberaler als seine Vorgänger sei, weil es die Möglichkeit von Mahnwachen für Einzelpersonen eröffne, während dies früher nicht geregelt und daher nicht möglich gewesen sei. Dagegen lässt sich jedoch einwenden, dass die Ausdehnung des gesetzlichen Regelungsrahmens auf Einzelproteste gerade keine Liberalisierung, sondern eine Freiheitsbeschränkung darstellt, weil nunmehr auch Mahnwachen den Schranken des VersG unterliegen. Zuvor waren sie als nicht ausdrücklich verbotene Protestformen grundsätzlich frei möglich.

## 2. Ausgewählte Besonderheiten des Anzeigeverfahrens, Veranstaltungsablaufs und Auflösungsprozederes

Aus dem Wortlaut des Art. 31 und der Vorschriften des VersG ergibt sich de jure, dass die Durchführung einer Versammlung keiner Genehmigung bedarf. Erforderlich ist lediglich eine Anzeige, mit der die Behörden von der geplanten Veranstaltung in Kenntnis gesetzt werden, um gegebenenfalls rechtzeitig Gefahrenabwehrmaßnahmen ergreifen zu

2006, Kap. 19, Rn. 24; dagegen *Karpenstein, Ulrich/Meyer, Franz C.*, EMRK. Kommentar. München, 2012, Art. 11, Rn. 6.

<sup>39</sup> *Авак'ян*, Fn. 21, S. 623.

<sup>40</sup> Es muss angemerkt werden, dass die Legaldefinition der Versammlung aus Art. 2 Nr. 2 VersG das unpolitische Element nicht vorgibt, es handelt sich also lediglich um eine Hypothese *Avak'jans*.

<sup>41</sup> *Авак'ян*, Fn. 21, S. 623.

<sup>42</sup> Ebenda.

<sup>43</sup> Auch hier ist das Politische kein gesetzliches Tatbestandsmerkmal.

<sup>44</sup> *Авак'ян*, Fn. 21, S. 623 f.

<sup>45</sup> *Авак'ян*, Fn. 21, S. 624.

können. Diese haben oft nachteilige Auswirkungen für die Organisatoren und Teilnehmer der Veranstaltung, weil ihnen hierdurch entweder Verhaltensschränken auferlegt werden oder gar die Teilnahme vollständig untersagt wird. Dennoch besteht das Konzept des russischen Versammlungsrechts dem Wortlaut der einschlägigen Rechtsvorschriften nach in der grundsätzlichen Zulässigkeit von Massenveranstaltungen. Dies ist umso bemerkenswerter, als dessen sowjetisches Pendant, das Dekret des Präsidiums des Obersten Rats der UdSSR von 1988,<sup>46</sup> eine staatliche Genehmigung für Versammlungen verlangte. Dieser Rechtsakt stattete die Sicherheitsorgane mit präventiven Eingriffsmöglichkeiten aus und blieb insofern der sowjetischen Kontrollwut treu. Den Paradigmenwechsel vollzog das Präsidialdekret vom 25. Mai 1992,<sup>47</sup> das das Anzeigeverfahren einführte und die Deklaration der Menschenrechte und Grundfreiheiten des Obersten Rates der RF vom 22. November 1991<sup>48</sup> explizit einbezog. Damit wurde die Versammlungsfreiheit in die Kohorte der grundlegenden demokratischen Rechtsgarantien eingefügt.

Gemäß Art. 7 VersG müssen alle öffentlichen Veranstaltungen außer Versammlungen und Einzelmahnwachen frühestens 15 und spätestens 10 Tage vor dem geplanten Veranstaltungsbeginn angezeigt werden. Gruppenmahnwachen sind ausnahmsweise spätestens 3 Tage vor Veranstaltungsbeginn anzuzeigen. An dieser Stelle wird die Bedeutsamkeit der rechtlichen Qualifizierung der Veranstaltung sichtbar, weil etwa Versammlungen ohne Anzeige durchgeführt werden dürfen, Kundgebungen aber, die Versammlungen in vielen Punkten sehr ähnlich sind, stets einer Anzeige bedürfen. Art. 7 Abs. 2 VersG überträgt die nähere Ausgestaltung des Anzeigeverfahrens den Regionen. Diese Delegation erfolgte wohl aus Gründen der Gebiets- und Volksnähe der regionalen Staatsorgane, die damit ein starkes Einflussmittel im politischen Machtspiel in die Hand bekommen. Über die mit dem mehrdeutigen Inhalt der versammlungsrechtlichen Tatbestände verbundene Missbrauchsgefahr ist bereits gesprochen worden.<sup>49</sup> An dieser Stelle kommt ein anderer Aspekt ins Spiel: Falls die örtlichen Sicherheitsbehörden die Durchführung von Versammlungen mit dem pauschalen Hinweis auf Hindernisse oder potentielle Störungen durch Gegendemonstranten ablehnen,<sup>50</sup> kommt das Anzeigeverfahren dem Genehmigungsverfahren gleich. Nach außen hin stellt sich die Lage nämlich dergestalt dar, als ob die Polizei nach einer Gefahrenanalyse die Durchführung der Veranstaltung „erlaube“, was aber der bereits erörterten Zulässigkeitsprämisse widerspricht. Mangels Angaben im

<sup>46</sup> Nr. 3 des Ukaz Президиума Верховного Совета СССР Nr. 9306-XI vom 28. Juli 1988 „О порядке организации и проведения собраний, митингов, уличных шествий и демонстраций“ (Über die Organisation und den Ablauf von Versammlungen, Kundgebungen, Aufmärschen und Umzügen in der UdSSR), Ведомости Съезда народных депутатов СССР и Верховного Совета СССР 1988, Nr. 31, Pos. 504.

<sup>47</sup> Ukaz Президента РФ Nr. 524 vom 25. Mai 1992 „О порядке организации и проведения митингов, уличных шествий, демонстраций и пикетирования“ (Über die Organisation und den Ablauf von Kundgebungen, Aufmärschen, Umzügen und Mahnwachen), Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ 1992, Nr. 22, Pos. 1216.

<sup>48</sup> Декларация прав и свобод человека (Deklaration der Menschenrechte und Grundfreiheiten) vom 22. November 1991, Ведомости Съезда народных депутатов РФ и Верховного Совета РФ 1991, Nr. 52, Pos. 1865.

<sup>49</sup> S. V 1.

<sup>50</sup> Im Gegensatz zum Erfordernis des deutschen Polizei- und Ordnungsrechts, das Vorliegen der Gefahr durch hinreichend konkrete und praktisch greifbare Anhaltspunkte nachzuweisen (vgl. *Schoch, Friedrich*, Polizei- und Ordnungsrecht, in: *Schmidt-Aßmann, Eberhard/Schoch, Friedrich* (Hrsg.), *Besonderes Verwaltungsrecht*, 14. Auflage, Berlin 2008, S. 190), begnügen sich die russischen Gerichte oftmals mit Wahrscheinlichkeitsprognosen und unterziehen die Behauptungen der Sicherheitsbehörden keiner ernsthaften Überprüfung.

Gesetz und entsprechender Warnhinweise der Rechtsprechung dürfte dies eine durchaus realistische Entwicklung sein.

Art. 7 Abs. 3 VersG enthält einen Katalog von Pflichtangaben, die jede Versammlungsanzeige enthalten muss. Dazu gehört der Veranstaltungszweck, die Veranstaltungsform (also die Rechtsform im Sinne des Art. 2 VersG), der Veranstaltungsort bzw. die Veranstaltungsrouten, die Veranstaltungszeit, die (voraussichtliche) Teilnehmerzahl sowie Informationen über den Versammlungsleiter<sup>51</sup> und seine Stellvertreter. Auch wenn viele dieser Angaben nach dem Wortlaut des VersG (vgl. Art. 7 Abs. 3 Nr. 5) rein provisorischen Charakter haben, können Abweichungen (etwa vom angegebenen Zweck oder der geplanten Veranstaltungsform sowie Überschreitung der angegebenen Teilnehmerzahl) ordnungswidrigkeitenrechtliche Sanktionen nach sich ziehen.<sup>52</sup> Art. 5 Abs. 4 Nr. 2 VersG regelt Absprachen zwischen dem Versammlungsleiter und dem zuständigen Sicherheitsorgan, falls Letzteres Änderungswünsche oder Verbesserungsvorschläge äußert. In diesem Fall muss der Versammlungsleiter spätestens 3 Tage vor Veranstaltungsbeginn erklären, ob er die Veranstaltung im Einklang mit den Anregungen der Behörde durchführen will. Außerordentlich wichtige Änderungen brachte die Gesetzesnovelle vom 8. Juni 2012.<sup>53</sup> Auch wenn sie größtenteils repressiven Charakter hatte,<sup>54</sup> wurden auch die Präventivmaßnahmen nicht außer Acht gelassen. Diese richten sich primär gegen potentielle Versammlungsleiter, die von der Wahrnehmung von Organisationsaufgaben auf unterschiedliche Art und Weise abgeschreckt werden sollen. So verbietet es der neue Art. 5 Abs. 2 Nr. 1.1 VersG Personen, die sich einmal einer Straftat gegen die verfassungsmäßige Staatsordnung oder öffentliche Sicherheit oder mehr als einmal eines Verstoßes gegen versammlungsstrafrechtliche Vorschriften der 5.38, 19.3, 20.1-20.3, 20.18, 20.29 OWiG schuldig gemacht haben, für die Dauer der Bestrafung als Versammlungsleiter zu fungieren. Da in der Vergangenheit zahlreiche oppositionelle Politiker auf Versammlungen verhaftet und einschlägig verurteilt wurden,<sup>55</sup> geraten sie ins Visier des Art. 5 Abs. 2 Nr. 1.1 OWiG mit der durchaus realistischen Aussicht, den öffentlichen Meinungsaustausch aus eigener Kraft überhaupt nicht mehr steuern zu können. Diese Zukunftsperspektive offenbart die hinter der Gesetzesänderung stehende Intention des Gesetzgebers recht unmissverständlich. Außerdem haftet nun der Versammlungsleiter gemäß Art. 5 Abs. 6 VersG für sämtliche Schäden, die durch die Versammlungsteilnehmer entstanden sind.

<sup>51</sup> Gemäß Art. 5 Abs. 1 VersG kann jeder russische Staatsbürger über 18 Jahre (bei Versammlungen und Kundgebungen – über 16 Jahre) Versammlungsleiter sein.

<sup>52</sup> Салищева, Надежда Георгиевна (Hrsg.), Комментарий к Кодексу Российской Федерации об административных правонарушениях (Салищева, Kommentar zum Kodex der Russischen Föderation über die administrativen Rechtsverstöße), 6. Auflage, Moskau 2009, Art. 20.2, Nr. 4.

<sup>53</sup> Gesetz Nr. 65-FZ vom 8. Juni 2012 „О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях и Федеральный закон О собраниях, митингах, демонстрациях, шествиях и пикетированиях“

(Gesetz zur Änderung des Ordnungswidrigkeitengesetzes der Russischen Föderation und des Versammlungsgesetzes der Russischen Föderation), SZRF 2012, Nr. 24, Pos. 3082.

<sup>54</sup> Dazu unter VI.

<sup>55</sup> Zu den Verhaftungen und Verurteilungen der Oppositionellen vgl. Баранова, Мария, Суд признал арест Бориса Немцова законным (Baranova, Das Gericht erkennt die Verhaftung Boris Nemcovs für rechtmäßig), Kommersant-Online vom 12. Januar 2011; Черных, Александр, Верховный Суд признал незаконным арест Сергея Удальцова (Černych, Das Oberste Gericht erklärt die Verhaftung Sergej Udal'covs für rechtswidrig), Kommersant-Online vom 11. Juli 2012.

Art. 8, 2 Nr. 9 VersG verbieten Massenveranstaltungen an einigen sicherheitstechnisch besonders sensiblen Orten. Die Aufzählung ist abschließend.<sup>56</sup> Dazu gehören Objekte mit erhöhter Betriebsgefahr (z. B. Atomkraftwerke), Pipelines, Eisenbahnschienen, Hochspannungsleitungen, Gebiete in unmittelbarer Nähe der vom Präsidenten genutzten Bauobjekte, Gerichtsgebäude,<sup>57</sup> Haftanstalten und Grenzgebiete, sofern der Grenzüberwachungsdienst nicht eine besondere Genehmigung erteilt hat. Die Befugnis zur Erstellung von Sperrzonen-Listen wird auf die Ebene der Regionen delegiert. In einem der Gesetzesentwürfe des VersG war noch die Unzulässigkeit von Versammlungen in der Nähe von Regierungsgebäuden und Botschaften angeordnet,<sup>58</sup> wodurch eine räumliche Trennung der Protestteilnehmer und Protestadressaten erreicht werden sollte. Damit ginge praktisch jede Versammlung als kollektiver Appell an die Regierung ins Leere und die Versammlungsteilnehmer könnten ihren Zweck, sich bei den Machthabenden Gehör zu verschaffen, niemals erreichen. Erfreulicherweise ging diese Bestimmung nicht in die Endfassung über. Entspricht das Gebiet bzw. das Gebäude einem der in Art. 8 VersG genannten Typen, sind aber seine Grenzen nicht in einem untergesetzlichen Rechtsakt festgelegt (vgl. Art. 2 Nr. 9 VersG), sind die Veranstaltungen auch in dessen unmittelbarer Nähe zulässig.

Besonders großer Beliebtheit erfreut sich derzeit Art. 8 Abs. 3.1 VersG, der Einschränkungen für Veranstaltungen in der Nähe von Fahrbahnen und sonstigen Objekten des öffentlichen Verkehrs erlaubt. Von dieser Vorschrift wird in letzter Zeit regelmäßig Gebrauch gemacht, indem die Behörden entweder auf starken Berufs- oder Wochenendverkehr hinweisen oder Versammlungen ganz pauschal wegen potentieller Störung des Straßenverkehrs untersagen.<sup>59</sup> Auch im Teilbereich der zulässigen Versammlungsorte brachte die Gesetzesänderung von 2012 eine rechtlich hoch problematische Neuerung. Die diesbezügliche Diskussion wurde unter dem Stichwort „russischer Hyde Park“ geführt und knüpft inhaltlich an den Vorstoß der russischen Regierung an, bestimmte, für Massenveranstaltungen besonders gut geeignete Gebiete in verschiedenen Regionen als Versammlungssondergebiete gesetzlich auszuweisen.<sup>60</sup> Der Umsetzung dieser Idee dienen die neuen Abs. 1.1., 1.2., 2.1., 2.2. des Art. 8 VersG. Sie ermächtigen die regionalen Exekutivorgane, ihre eigenen „Hyde Parks“ einzurichten und verordnen die Freistellung der dort stattfindenden Veranstaltungen von der generellen Anzeigepflicht (Art. 8 Abs. 1.1 VersG).<sup>61</sup> Die problematischste und mit Art. 31 wohl nicht zu vereinbarende Bestimmung ist Art. 8 Abs. 2.1 VersG, der besagt, dass nach der Einrichtung der Versammlungssondergebiete die Versammlungen in der Regel dort stattzufinden haben; Versammlungen an anderen Orten sind erst nach Absprache mit den Sicherheitsorganen zulässig. Damit wird die Versammlungsfreiheit zu einem erheblichen Teil aufgehoben, denn die Durchführung der Versammlung an jedem anderen Ort als dem regionalen

<sup>56</sup> Постановление Верховного Суда Российской Федерации (Beschluss des Obersten Gerichts der Russischen Föderation) Nr. 7-G08-19 vom 5. November 2008 (unveröffentlicht).

<sup>57</sup> Verfassungsbeschwerden gegen die Unzulässigkeit von Versammlungen in der Nähe von Gerichtsgebäuden wies das Verfassungsgericht zurück; VerfG, Beschluss Nr. 428-O-O/2007 vom 29. Mai 2007; Beschluss Nr. 573-O-O/2007 vom 17. Juli 2007.

<sup>58</sup> Art. 8 Abs. 2 lit. ž des Gesetzesentwurfs Nr. 320661-3.

<sup>59</sup> Anzumerken ist, dass die Behörden die Versammlungen nicht schlicht untersagen, sondern alternative Durchführungsorte am Stadtrand vorzuschlagen pflegen, wo die Versammlungen den Straßenverkehr zwar nicht stören, dafür aber auch ein weitaus geringeres Echo in der Öffentlichkeit auslösen.

<sup>60</sup> Vgl. Туманов, Григорий, Недовольным укажут место (Tumanov, Die Unzufriedenen bekommen einen Ort zugewiesen), Коммерсант Nr. 119 (4904) vom 3. Juli 2012.

<sup>61</sup> Widersprüchlich insofern die Regelung des Art. 8 Abs. 1.2 VersG, die den Vorrang der zeitlich zuerst eingereichten Versamlungsanzeige für diese Gebiete anordnet.

„Versammlungsghetto“ wird faktisch von der Genehmigung der örtlichen Polizeibehörde abhängig gemacht. Einem solchen polizeilichen Erlaubnisvorbehalt steht die Verfassung aber eindeutig entgegen. Ihr Ziel ist die Gewährleistung einer möglichst schrankenlosen Kultur kollektiver Meinungsäußerung einschließlich freier Wahl des Versammlungsortes.

Während die Gesetzesväter auf die glorreiche Geschichte des Londoner Hyde Parks rekurrieren und dessen Bedeutung für den freiheitlichen demokratischen Diskurs unterstreichen,<sup>62</sup> verweisen die Kritiker zu Recht auf die starke Abhängigkeit der Versammlungsleiter vom Wohlwollen der Sicherheitsorgane, die die angezeigte Versammlung nunmehr unter Verweis auf die bestehenden Sondergebiete problemlos ablehnen können. Eine Erleichterung bringt insofern der neu eingeführte Abs. 3 des Art. 12 VersG. Danach können Versammlungsanzeigen für Orte außerhalb von Versammlungssondergebieten nur dann zurückgewiesen werden, wenn der anzeigenden Person die Leitung von Versammlungen nach Art. 5 Abs. 2 VersG verboten ist oder die Versammlung in der Nähe der in Art. 8 Abs. 2 VersG oder den regionalen Rechtsakten bezeichneten Orte oder Einrichtungen geplant ist. Nichtsdestotrotz führt allein schon das Erfordernis, das behördliche Einverständnis einzuholen, zur Verfassungswidrigkeit des Art. 8 Abs. 2.1 VersG. Zudem muss bedacht werden, dass die unklaren versammlungsrechtlichen Vorschriften und die schier undefinierbaren Begrifflichkeiten des Extremismusstrafrechts bereits zu zahlreichen Verurteilungen von oppositionellen Versammlungsleitern geführt haben, was sie nun gemäß Art. 5 Abs. 2 Nr. 1.1 VersG von der künftigen Versammlungsleitung ausschließt. Solche Personen werden in die Versammlungssondergebiete regelrecht verbannt, weil ihre Anzeigen für andere Orte unter Rückgriff auf Art. 12 Abs. 3 VersG stets abgelehnt werden können. Die politische Motivation des gesetzesändernden Konglomerats tritt nochmals deutlich zu Tage. Es ist daher höchst zweifelhaft, ob die Bestimmung des Art. 12 Abs. 3 VersG der anstehenden verfassungsgerichtlichen Kontrolle<sup>63</sup> standhalten wird. Hinzu kommt schließlich die nicht allzu weit liegende Befürchtung, dass die Regionen weit entfernte und verkehrstechnisch nicht besonders gut angebundene Gegenden als Versammlungssondergebiete ausweisen. Dies hätte sowohl eine Reduzierung der potentiellen Teilnehmerzahl als auch eine Verringerung des medialen Interesses zur Folge. Nach Art. 9 VersG können keine Massenveranstaltungen zwischen 22 und 7 Uhr stattfinden. Die Norm richtet sich ersichtlich gegen die Wiederholung der ukrainischen sog. Orangen Revolution aus dem Jahre 2004,<sup>64</sup> als ganztägig laufende Demonstrationen zur Annullierung der gefälschten Wahlergebnisse führten und das Ende der Ära *Leonid Kučmas* markierten. In Russland betonten die regierungsnahen Kreise stets, dass das ukrainische Horrorszenario unbedingt vermieden werden müsse.<sup>65</sup> Der Veranstaltungsablauf muss vorab durch eine Veranstaltungsordnung, die in Art. 2 Abs. 8 VersG legaldefiniert ist, geregelt werden. Bei Abweichungen von der Veranstaltungsordnung, die mit den Sicherheitsbehörden abgestimmt werden muss, drohen ordnungswidrigkeitenrechtliche Sanktionen. Da solche Abweichungen einen Rechtsverstoß darstellen, wäre auch ei-

<sup>62</sup> Vgl. Interview des Fraktionsvorsitzenden von „Einiges Russland“ *Andrej Vorob'ev* in *Известия* vom 18. Mai 2012.

<sup>63</sup> Die Verfassungsbeschwerde wurde von zwei einschlägig vorbestraften Bürgern eingereicht, die sich vergeblich um polizeiliche Zustimmung zu einer Mahnwache bemüht hatten und diese dann dennoch ausführten, weshalb sie zu Geldstrafen verurteilt wurden; vgl. *Kommersant-Online* vom 7. August 2012.

<sup>64</sup> Dazu vgl. *Simon, Gerhard*, Neubeginn in der Ukraine. Vom Schwanken zur Revolution in Orange, *Osteuropa* 2005, Heft 1, S. 16 ff.

<sup>65</sup> Vgl. *Соловьев, Владимир/Черненко, Елена/Габуев, Александр*, Комитет контрреволюционных дел (*Solov'ev/Černenko/Gabuev*, Komitee für konterrevolutionäre Angelegenheiten), *Коммерсант* Nr. 63 (4848) vom 10. April 2012.

ne Auflösung nach Art. 16 Abs. 2 VersG möglich, wobei die Vorschrift keine Mindestanforderungen an Schwere und Ausmaß der verübten Rechtswidrigkeit aufstellt. Dies ist deshalb problematisch, weil insbesondere bei einer großen Teilnehmerzahl eine lückenlose Kontrolle schlicht unmöglich ist. Kleinere Exzesse sind nicht auszuschließen, zumal in letzter Zeit auf politisch brisanten Demonstrationen der Opposition Personen enttarnt wurden, die Unruhen und damit die Auflösung der Veranstaltung provozieren wollten. Klar ist jedenfalls, dass die ultima ratio der Versammlungsauflösung für geringe Veränderungen des Veranstaltungsplans unverhältnismäßig ist, auch wenn sie vom Wortlaut des VersG gedeckt wäre. Insofern rangiert das in Art. 55 Abs. 3 verankerte und verfassungsgerichtlich bestätigte<sup>66</sup> Verhältnismäßigkeitsprinzip über den einfachgesetzlichen Bestimmungen des russischen Versammlungsrechts.

Gemäß Art. 12 VersG muss die Behörde den Empfang der Veranstaltungsanzeige unter Angabe des Empfangsdatums und der Empfangszeit schriftlich bestätigen. Änderungsvorschläge sind dem Versammlungsleiter binnen 3 Tagen nach Empfang der Anzeige zuzuleiten.<sup>67</sup> Art. 12 Abs. 2 VersG verleiht den örtlichen Sicherheitsorganen die Befugnis, den Versammlungsleiter schriftlich zu ermahnen, falls begründeter Verdacht besteht, dass die Ziele oder der Ablauf der Versammlung gegen die russische Verfassung, das Strafgesetzbuch<sup>68</sup> (im Folgenden – StGB) oder das OWiG verstoßen könnte. Daraus ergibt sich, dass selbst wenn tatsächlich Anhaltspunkte für die Rechtswidrigkeit der geplanten Zusammenkunft vorliegen, kein präventives Verbot zulässig ist.<sup>69</sup> Das Gesetz zwingt die Behörden damit abzuwarten, bis Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten tatsächlich begangen werden, was von einer durchaus freiheitlichen Natur dieser Bestimmung zeugt. Des Öfteren zeigt sich jedoch in der Praxis ein anderes Bild, wenn etwa die Polizei den angezeigten Veranstaltungsort unter Hinweis auf drohende Gefahren vor dem Veranstaltungsbeginn abriegelt und damit faktisch ein präventives Versammlungsverbot vollzieht. Art. 15 regelt das Auflösungsverfahren. Bei Rechtsverstößen, die durch das Verhalten der Versammlungsteilnehmer verursacht wurden und keine Gefahr für Leib oder Leben der anderen Veranstaltungsteilnehmer beinhalten, wird der Versammlungsleiter gemäß Abs. 1 zunächst durch einen Vertreter der Polizei aufgefordert, den Rechtsverstoß zu beheben. Folgt er der Aufforderung nicht, kann die Veranstaltung für eine im Voraus bestimmte Zeit unterbrochen werden, innerhalb derer sich der Versammlungsleiter um Wiederherstellung des Rechtsfriedens zu bemühen hat. Nach fruchtlosem Ablauf der Frist kann die Veranstaltung aufgelöst werden. Die Auflösungsanordnung ergeht gemäß Art. 17 VersG zunächst mündlich, innerhalb von 24 Stunden nach der Auflösung muss die Behörde eine schriftliche Begründung nachreichen. Bei besonders schweren Rechtsverstößen erlaubt Art. 16 Nr. 1 VersG die sofortige Versammlungsauflösung auch ohne vorläufige Unterbrechung. Die Versammlung kann aufgelöst werden, wenn eine konkrete Gefahr für Leib oder Leben von Menschen sowie Eigentum natürlicher oder juristischer Personen besteht. Eine missverständliche Regelung enthält Nr. 2, der Versammlungsauflösungen bei Rechtsverstößen durch die Versammlungsteilnehmer abdeckt. Die Vorschrift ist Art. 15 Abs. 1 VersG, der aber eine Versammlungsauflösung

<sup>66</sup> VerfG, Urteil vom 30. Oktober 2003, Az. 15-P = SZRF 2003, Nr. 44, Pos. 4358.

<sup>67</sup> Art. 12 Abs. 1 Nr. 2 VersG enthält eine Sonderregelung für Gruppenmahnwachen, die weniger als 5 Tage vor der Durchführung der Mahnwache angezeigt wurden. In solchen Fällen müssen Änderungsvorschläge bereits am Tag des Empfangs bekannt gegeben werden.

<sup>68</sup> Уголовный кодекс Российской Федерации (Strafgesetzbuch der Russischen Föderation) vom 13. Juni 1996, SZRF 1996, Nr. 25, Pos. 2954.

<sup>69</sup> Vgl. VerfG, Beschluss vom 2. April 2009, Az. 484-O-P.

erst nach vorheriger Ermahnung und Unterbrechung ermöglicht, zum Verwechselln ähnlich formuliert und ruft daher komplizierte Abgrenzungsfragen hervor.

Die Frage nach der Abgrenzung der Anwendungsbereiche von Art. 15 Abs. 1 und Art. 16 Nr. 2 VersG lässt sich sowohl auf grammatikalischer wie auch auf teleologischer Ebene beantworten. Art. 15 Abs. 1 spricht von Rechtsverstößen auf Grund Verschuldens der Versammlungsteilnehmer („*по вине его участников*“). Im Unterschied dazu geht es bei dem Gefahrenkreis des Art. 16 Nr. 2 um durch Versammlungsteilnehmer verübte rechtswidrige Handlungen („*совершение участниками [...] противоправных действий*“). Entscheidend ist also das Art. 15 Abs. 1 immanente Fahrlässigkeitselement, weil die Formulierung „auf Grund Verschuldens“ das Vorliegen einer Sorgfaltspflichtverletzung nahe legt, wenn etwa die Versammlungsteilnehmer durch ihr Verhalten den ersten Grundstein einer mehrgliedrigen Kausalkette legen und sich daraus letzten Endes (evtl. nach Hinzutreten weiterer Faktoren) ein Rechtsverstoß ergab.

Anders liegt der Fall bei Art. 16 Nr. 2, der eine Handlung „durch die Versammlungsteilnehmer“ und damit eine eigenständige Herbeiführung des Rechtsverstoßes ohne Zwischenschritte voraussetzt. Erforderlich ist mithin ein (zumindest bedingt) vorsätzliches Handeln. Ferner umfasst Art. 15 Abs. 1 nur Gefahren für die Versammlungsteilnehmer selbst, während Art. 16 Nr. 2 den Kreis der potentiell gefährdeten Personen nicht eingrenzt. Von seiner Zweckrichtung her hat Art. 15 also nur die Versammlung und ihre Teilnehmer im Blick. Seine Maßnahmen schützen ihre eigene Sicherheit und wahren zugleich ihr Interesse an der Fortsetzung der Veranstaltung, weshalb die Auflösung als Notlösung nach Erschöpfung aller milderer Mittel konzipiert ist. Art. 16 Nr. 2 richtet sich primär auf den Schutz der Außenstehenden, die kein Interesse an der Versammlung haben, aber von dieser auf Grund ihrer Massenhaftigkeit und sich daraus ergebenden erschwerten Steuerbarkeit bedroht sind.

Für die Abgrenzungsproblematik ergibt sich aus den vorstehenden Ausführungen zweierlei: Es wird zum einen nach dem voluntativen Vorsatzelement und zum anderen nach dem Kreis der potentiell Geschädigten unterschieden. In Art. 15 Abs. 1 wie auch in Art. 16 Nr. 2 VersG findet sich die bereits bemängelte Lücke hinsichtlich Schwere und Auswirkungen des auflösungsrelevanten Rechtsverstoßes. Auch hier können Bagatelldaten und Provokationen dazu genutzt werden, unerwünschte Veranstaltungen aus politischem Opportunismus aufzulösen. Dazu sind die unbestimmten Vorschriften des Extremismusstrafrechts besonders gut geeignet, selbst wenn strafrechtsrelevante Ausrufe und Handlungen einzelner Versammlungsteilnehmer von der Mehrheit der Versammlung missbilligt werden. Eine volksdemokratisch interessante, in der Praxis jedoch weitgehend unbeachtete Regelung enthält Art. 18 Abs. 2 VersG. Er verpflichtet die Staatsorgane, sich mit den an sie gerichteten Fragen und Appellen der Veranstaltungsteilnehmer sachlich zu befassen, geeignete Lösungen zu finden und dem Versammlungsleiter über die ergriffenen Maßnahmen Bericht zu erstatten.

## VI. Versammlungsstrafrecht

Das russische Versammlungsstrafrecht enthalten die Vorschriften des StGB und OWiG. Einige von ihnen beziehen sich explizit auf Massenveranstaltungen; bei anderen ergibt sich erst aus der Gesamtschau der Tatbestandsvoraussetzungen, dass sie auf Versammlungen angewendet werden können. Strafrechtliche und ordnungswidrigkeitenrechtliche Sanktionen sind sowohl für Versammlungsteilnehmer als auch für rechtswidrig handelnde Beamte vorgesehen. Nach Art. 5.38 OWiG kann die Verhinderung oder Störung rechtmäßig ablaufender Versammlungen mit Bußgeld in Höhe von 10000 bis zu 20000

Rubel für natürliche Personen und 30000 bis 50000 Rubel für Staatsbedienstete geahndet werden. Art. 149 StGB verschärft den Strafraum für Staatsbedienstete, die die Durchführung von Versammlungen unter Missbrauch ihres Amtes verhindern. Sie können mit einer Geldstrafe von bis zu 300 000 Rubel oder Sozialstunden belegt werden. Außerdem kann Lustration von bis zu 3 Jahren angeordnet werden. Erstaunlich ist, dass die härtere Vorschrift des Art. 149 StGB im Gegensatz zum milderen Art. 5.38 OWiG keine rechtmäßige Versammlung verlangt und insofern einen logischen Bruch offenbart. Da sich keine plausible Erklärung für diesen Widerspruch bietet, muss von einem gesetzgeberischen Versehen ausgegangen werden. Das Maßnahmenpaket des StGB und OWiG verleiht dem Nichteinmischungsgebot des Art. 18 Abs. 1 VersG spürbare Durchschlagskraft.

Die zentrale Vorschrift des Versammlungsstrafrechts, die rechtswidriges Verhalten des Versammlungsleiters und der Versammlungsteilnehmer sanktioniert, ist Art. 20.2 OWiG. Er umfasst alle rechtswidrigen Handlungen, die entweder in der Vorbereitungsphase, also im Anzeigeverfahren, oder während der Versammlung begangen wurden. So wird die Abweichung von der angezeigten Veranstaltungsform unter Rückgriff auf Art. 20.2 OWiG bestraft. Wie gezeigt, können selbst minimale Veränderungen im Verlaufe einer Massenaktion ihren rechtlichen Charakter grundlegend verändern und damit eine staatliche Repression rechtfertigen. Dass eine solch starke Abhängigkeit vom Verhalten der einzelnen Versammlungsteilnehmer nicht gerade zur freien kollektiven Meinungsäußerung animiert, liegt auf der Hand. Neuerdings wurde die Sanktionspalette des OWiG und insbesondere Art. 20.2 deutlich verschärft. Grund dafür waren die bereits erwähnten Massendemonstrationen gegen die Duma-Wahlen 2011.<sup>70</sup> Die Regierung reagierte hierauf mit dem Versuch, künftige Versammlungen durch drakonische Geldstrafen möglichst unattraktiv zu machen.

Das Änderungsgesetz vom 8. Juni 2012 erhöhte die bis dahin vorgesehenen Geldstrafen um ein Vielfaches, dehnte die Verantwortlichkeit der Versammlungsteilnehmer aus und brachte eine erhebliche Einschränkung in der Wahl der Marschrouten mit sich. Die Grundnorm für den Verstoß gegen versammlungsrechtliche Bestimmungen ist Art. 20.2 Abs. 1 OWiG. Während die Geldstrafen für ein solches Vergehen vor der Gesetzesänderung 2012 1000 bis 2000 Rubel betrugten, belaufen sie sich in der aktuell geltenden Fassung auf 10000 bis 20000 Rubel (für juristische Personen gilt der Rahmen von 50000 bis 100000 Rubel); alternativ kann die Ableistung von Sozialstunden angeordnet werden. Die Vorbereitung oder Veranstaltung von Versammlungen ohne vorherige Anzeige wird gemäß Abs. 2 mit einer Geldstrafe in Höhe von 20000 bis 30000 Rubel bestraft, für juristische Personen sind die Beträge mit 70000 bis 200000 Rubel beziffert.<sup>71</sup>

Nach Abs. 3, der ein echtes gesetzgeberisches Novum darstellt, wird die Behinderung des Kraftfahrzeug- oder Fußgängerverkehrs sowie Überfüllung des Veranstaltungsraums mit einer Geldstrafe von 30000 bis 50000 Rubel oder Sozialstunden für natürliche Personen und einer Geldstrafe von 250000 bis 500000 Rubel für juristische Personen bestraft. Abs. 5 macht die Veranstaltungsordnung insofern zu einer Pflichtlektüre für jeden Versammlungsteilnehmer, als er für Abweichungen eine Geldstrafe von 10000 bis 20000 Rubel bzw. Sozialstunden vorsieht. Verursacht eine solche Abweichung einen Personen- oder Sachschaden, so liegt die Geldstrafe gemäß Abs. 6 zwischen 150000 und 300000

<sup>70</sup> Vgl. Колесников, Андрей, В жизни только раз (*Kolesnikov, Nur einmal im Leben*), Коммерсант Nr. 232/P (4773) vom 12. Dezember 2011.

<sup>71</sup> Das Gesetz sieht für Spontan- oder Eilversammlungen keine Freistellung von der Anzeigepflicht vor; zur entgegenstehenden Rechtsprechung des EGMR vgl. die Ausführungen unter VII.



Rubel. Die Unverhältnismäßigkeit der exorbitanten Geldstrafen ist offensichtlich. Ordnungswidrigkeiten mit ungleich höherem Gefahrenpotential, die zu zahlreichen Menschenopfern führen können, enthalten Beträge, die mit denjenigen des Art. 20.2 OWiG vergleichbar sind.<sup>72</sup> Wie auch sonst enthält das Gesetz keine Einschränkungen bezüglich Schwere und Ausmaß der zu sanktionierenden Handlung, was den Weg zur Bestrafung von allerlei Lappalien eröffnet.

Eine Reaktion auf die Kreativität der protestierenden Bevölkerung ist der neue Art. 20.2.2 OWiG. Nach repressivem Vorgehen der Behörden, die die Anzeigen oppositioneller Versammlungsleiter beinahe systematisch ablehnten und mit neuen, für diese inakzeptablen Gegenvorschlägen konterten, begannen die Versammlungswilligen, eine Reihe von „Spaziergängen“ durch Moskau und andere russische Städte zu veranstalten. Man traf an dem vereinbarten Ort zusammen und ging gemeinsam eine vorab festgelegte Route entlang. Es wurden keine politischen Plakate mitgeführt, auch wurden keine politischen Parolen ausgerufen. Die Zugehörigkeit zu einer Menschengruppe konnte höchstens an dem an der Kleidung einiger Teilnehmer befestigten weißen Streifen, der zu einem Protestsymbol avancierte, erkannt werden. Die Organisation erfolgte über die sozialen Netzwerke im Internet. Für einen solchen „gleichzeitigen massenhaften Aufenthalt im öffentlichen Raum“ bietet nun Art. 20.2.2 ein Gegenmittel in Form von Geldstrafen von 10000 bis 20000 Rubel oder Sozialstunden für natürliche Personen und Geldstrafen von 200000 bis 300000 Rubel für juristische Personen. Voraussetzung ist allerdings, dass der Aufenthalt die öffentliche Sicherheit, Lebenserhaltungs- oder Kommunikations-einrichtungen gefährdet, gegen Gesundheitsschutzvorschriften verstößt, Grünanlagen beschädigt oder den Straßenverkehr stört. Die Absurdität dieser Bestimmung führten die Kritiker deutlich vor Augen, indem sie eine Hochzeit, ein Fußballspiel und sogar eine Kneipentour unter den Tatbestand des Art. 20.2.2 subsumierten.<sup>73</sup>

Unverständlich bleibt auch der Entstehungsgrund der Vorschrift mit Blick auf ihre Schutzgüter, bieten doch die russischen Gesetze ein ausreichendes Instrumentarium für die Wiedergutmachung der aufgelisteten Schädigungen.<sup>74</sup> Nicht weniger bemerkenswert ist die Anmerkung zu Art. 20.2.2 a. E., die den faktischen Organisator als Leiter des massenhaften Aufenthalts definiert. Die Regelung entbehrt jeglicher Objektivität; vielmehr werden die Behörden in der eigenmächtigen Bestimmung des leidtragenden vermeintlichen Massenführers vom Gesetz gedeckt. Mit seiner Entscheidung vom 18. Mai 2012<sup>75</sup> schränkte das russische Verfassungsgericht die Möglichkeit, Versammlungsleiter wegen Überschreitung der angezeigten voraussichtlichen (!)<sup>76</sup> Teilnehmerzahl zu

<sup>72</sup> Vgl. Art. 20.6 OWiG (Nichtbeachtung obligatorischer Gefahrenabwehrmaßnahmen) – Geldstrafe von 10000 bis 20000 Rubel für Amtsträger, 100000 bis 200000 Rubel für juristische Personen; Art. 6.1 OWiG (Verheimlichung von Erregern von Geschlechtskrankheiten) – Geldstrafe von 500 bis 1000 Rubel; Art. 8.32 OWiG (Nichtbeachtung von Brandsicherheitsbestimmungen) – Verwarnung oder Geldstrafe von 1500 bis 2500 Rubel für natürliche Personen und Geldstrafe von 30000 bis 100000 Rubel für juristische Personen u.v.m.

<sup>73</sup> Diese Rechtsfolgen prangerten einige oppositionelle Duma-Abgeordnete in ihren Anfragen während der parlamentarischen Lesungen an, vgl. *Хамраев, Виктор*, Единороссы смягчили ужесточение (*Chamraev*, Die Abgeordneten von „Einiges Russland“ milderten die Verschärfung ab), *Коммерсант* Nr. 97 (4882) vom 31. Mai 2012.

<sup>74</sup> Vgl. etwa Art. 18 Abs. 1 des Gesetzes der Stadt Moskau Nr. 17 vom 5. Mai 1999 „О защите зеленых насаждений“ (Über den Schutz der Grünanlagen), veröffentlicht in: Zeitung „Тверская, 13“ vom 17-23. Juni 1999, Nr. 25; Art. 20.18. OWiG.

<sup>75</sup> VerfG, Urteil vom 18. Mai 2012, Az. 12-P.

<sup>76</sup> Zum Versammlungsmerkmal der Massenhaftigkeit und der damit verbundenen versammlungsimmanenten Unmöglichkeit, die genaue Teilnehmerzahl zu prognostizieren, vgl. Sondervotum von Verfas-

bestrafen, etwas ein. In dem dem Urteil zugrunde liegenden Fall wurde der Versammlungsleiter mit einer Geldstrafe belegt, weil die tatsächliche Anzahl der Versammlungsteilnehmer die angemeldete um das Doppelte überschritt. Unter Einbeziehung des IPbPr und der EMRK unterstrich das Gericht einerseits die überragende Bedeutung der Versammlungsfreiheit für die Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, erinnerte aber andererseits an ihre prinzipielle Einschränkung aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, wobei die Einschränkungen wiederum an den Schranken-Schranken der Verhältnismäßigkeit gemessen werden müssten. Die Anzeigepflicht allgemein und die Angabe der voraussichtlichen Teilnehmerzahl insbesondere ermögliche es den Sicherheitsorganen, eine Gefahrenprognose aufzustellen und den Sicherheitsrisiken mit einem angemessenen Truppenaufgebot zu begegnen. Geschützt werden damit sowohl die Versammlung selbst als auch die in ihrer Umgebung befindlichen Außenstehenden. Allerdings gilt für die Vorschriften des Versammlungsstrafrechts das allgemeine Schuldprinzip aus Art. 5 Abs. 1 StGB, Art. 1.5. Abs. 1 OWiG. Für den Versammlungsleiter bedeutet dies, dass er nur dann zur Verantwortung gezogen werden kann, wenn er die Überschreitung der angezeigten Teilnehmerzahl schuldhaft verursacht oder sonst zu vertreten hat und dadurch ein Personen- bzw. Sachschaden entstanden ist.

Die sog. „Extremismusvorschrift“ des Art. 282 StGB, die das Hervorrufen von Hass oder Feindseligkeit sowie Erniedrigung der Menschenwürde aus Gründen des Geschlechts, der Rasse, Nationalität, Sprache, Abstammung, Religionszugehörigkeit oder Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe unter Strafe stellt, drängt sich zur Unterbindung unliebsamer kollektiver Meinungsäußerungen geradezu auf. Die Vorschrift ist völlig konturenlos, was sie in ein bequemes Einfallstor für politisch motivierte Maßnahmen in juristischer Verkleidung verwandelt.<sup>77</sup> Unklar ist insbesondere, was unter den vorgenannten Tathandlungen zu verstehen ist. Aber auch die Opfereigenschaft „Zugehörigkeit zu einer sozialen Gruppe“ führte bereits zu Missverständnissen, als sich Polizeibeamte zu Unrecht kritisiert fühlten und die geäußerten Vorwürfe als strafrechtsrelevantes Hervorrufen von Hass gegen die soziale Gruppe Polizeibeamte ansahen.<sup>78</sup> Dieser zahlreichen Probleme und der allseits hagelnden Kritik ungeachtet hält die Regierung bislang an der Vorschrift, die eine Geldstrafe von 100000 bis 300000 Rubel mit gegebenenfalls anschließender Lustration von bis zu 3 Jahren oder eine Freiheitsstrafe von bis zu 2 Jahren vorsieht, unbeirrt fest. Gemäß Art. 19.3 OWiG kann die Nichtbefolgung rechtmäßiger Anordnungen eines Polizeibeamten mit Bußgeld von 500 bis 1000 Rubel oder Ordnungshaft von bis zu 15 Tagen bestraft werden. Solche Anordnungen ergehen im Laufe einer Versammlung erfahrungsgemäß nicht selten. Die Strafe kann etwa dann greifen, wenn die Versammlungsteilnehmer einer rechtmäßigen Unterbrechungs- oder Auflösungsanordnung des Einsatzleiters der Polizei nicht Folge leisten. Die endgültige Ent-

---

scheidungsrichter *Vladimir Jaroslavcev* am Ende des Urteils. Er weist ferner auf den Widerspruch zwischen der für den Versammlungsleiter und die Polizei geltenden Kooperationspflicht aus Art. 13 Abs. 2 Nr. 2, 14 Abs. 3 Nr. 1 VersG hin, die beim Überschreiten der angemeldeten Teilnehmerzahl eine Verstärkung der Polizeikräfte zur Folge haben müsste, und der Auflösungsbefugnis aus Art. 17 Abs. 2, die als einfachere Handlungsalternative eine Kooperation unnötig macht.

<sup>77</sup> Vgl. *Safoklov, Yury*, Der russische Sicherheitsdienst FSB. Eine problemorientierte Bestandsaufnahme anhand des FSB-Gesetzes und anderer Rechtsnormen, *Jahrbuch für Ostrecht* 52 (2011), 2. Halbband, S. 239 (S. 252-253).

<sup>78</sup> Vgl. *Герасименко, Олеся/Захаров, Дмитрий*, Как стать экстремистом (*Gerasimenko/Zacharov*, Wie man Extremist wird), *Коммерсант-Власть* Nr. 13 (917) vom 4. April 2011. Diese begriffliche Unvollkommenheit ist im Strafverfahren gegen die Punkband *Pussy Riot* wieder virulent geworden, in dem den Angeklagten unter Anderem das Hervorrufen von Hass gegen die soziale Gruppe „Gläubige“ sowie Hervorrufen von Hass aus „religiöser Intoleranz und Feindseligkeit“ zur Last gelegt wird; vgl. Anklageschrift, abgedruckt in: *Новая газета* vom 6. Juni 2012.

scheidung über die Rechtmäßigkeit der Anordnung bleibt allerdings den Gerichten vorbehalten. Die Adressaten werden sich daher wohl nur evident rechtswidrigen Anordnungen widersetzen dürfen, für alle anderen Fälle verbleibt ihnen nur die nachträgliche Rechtmäßigkeitskontrolle durch die zuständige Tatsacheninstanz.<sup>79</sup> Aus diesem Grund stellt Art. 19.3 OWiG einen erheblichen Einschnitt in die Rechte der Versammlungsteilnehmer dar, weil sie vom Gebrauch ihrer Versammlungsfreiheit irreversibel ausgeschlossen werden; selbst die richterliche Aufhebung der polizeilichen Maßnahme ex post kann nur schwache Genugtuung bieten. Die notwendige Balance zwischen den Interessen der Teilnehmer und den Belangen der öffentlichen Sicherheit kann nur dann hergestellt werden, wenn die Gerichte die Grenzen für ein verhältnismäßiges behördliches Einschreiten im Vorfeld aufzeigen und den unzulässigen Eingriffstaktiken der Polizei eine deutliche Absage erteilen. Mit der Aufstellung solcher „Spielregeln“ bekämen die Öffentlichkeit und die Polizei wertvolle juristische Orientierungshilfen.

## VII. Exkurs: Versammlungsfreiheit und Versammlungsrecht im Gefüge menschenrechtlicher Gewährleistungen des Völkerrechts

Die Kontroversen zwischen der russischen und westeuropäischen Völkerrechtstheorie haben eine lange Geschichte.<sup>80</sup> In neuerer Zeit sind sie insbesondere nach den Entscheidungen des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte, der Russland wegen seines harschen Vorgehens in Tschetschenien,<sup>81</sup> aber auch wegen unzureichender Haftbedingungen<sup>82</sup> und mangelhafter Vollziehung von Gerichtsentscheidungen<sup>83</sup> mehrfach verurteilt hatte, deutlich zu Tage getreten. In Verfahren mit politischem Bezug wird von der russischen Seite immer wieder die These von der Unvergleichbarkeit der russischen und westlichen Rechtskultur bemüht. Als die Massendemonstrationen nach den Duma-Wahlen die oberste politische Ebene erreichten, wandte sich der russische Rechtsdiskurs den völkerrechtlichen Garantien im Bereich des Versammlungsrechts verstärkt zu. Die nachfolgende Darstellung gibt einen knappen Überblick über die Fragestellungen, die in Russland mit besonders großem Interesse verfolgt werden. Für die Rechtspraxis wohl eher zweitrangig, rechtstheoretisch aber tonangebend ist zunächst das Dilemma, ob es sich bei der Versammlungsfreiheit um ein Menschen- oder ein Bürgerrecht handelt. Die Frage ist für die Wertstellung der Garantie von Bedeutung: Ein Menschenrecht, das jedem Einzelnen von Geburt an zusteht, genösse in Kollisionen mit anderen Rechten oder staatlichen Belangen a priori ein Übergewicht, während ein Bürgerrecht eine schwächere Ausgangsposition hätte. In diesem Punkt vertreten die russische Rechtstheorie und das Völkerrecht zwei gegensätzliche Standpunkte. In Russland hat die Versammlungsfreiheit

<sup>79</sup> Der Entwurf des neuen russischen Polizeigesetzes enthielt in Art. 32 Abs. 2 die Bestimmung, dass jede gesetzmäßige Anordnung des Polizeibeamten zu befolgen ist, solange gerichtlich nicht Abweichendes festgestellt wird (abrufbar unter: <http://zakonoproekt2012.ru>). Dieser Rechtssatz, der gemeinhin als „Schuldsvermutung“ bezeichnet wurde, wurde im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens nach harter Kritik gestrichen.

<sup>80</sup> Vgl. etwa die Auseinandersetzung um die Entstehungsvoraussetzungen des Völkergewohnheitsrechts, bei der sich die westlichen und sowjetischen Theoretiker unversöhnlich gegenüberstanden; s. *Tunkin, Grigorij Ivanovič*, Völkerrechtstheorie (auf Deutsch hrsg. von T. Schweisfurth), Berlin 1972, S. 143 ff.

<sup>81</sup> Exemplarisch EGMR, Urteil vom 24. Februar 2005, Az. 57947/00, 57948/00, 57949/00 – Isayeva u. a. ./.. Russland.

<sup>82</sup> Vgl. EGMR, Urteil vom 15. Juli 2002, Az. 47095/99 – Kalashnikov ./.. Russland.

<sup>83</sup> Vgl. EGMR, Urteil vom 7. Mai 2002, Az. 59498/00 – Burdov ./.. Russland.

den Rang eines Bürgerrechts inne (womöglich mangels hinreichend klaren Bezugs zur Einzelperson wie dies beim Recht auf Leben, körperliche Unversehrtheit oder Menschenwürde der Fall ist).<sup>84</sup>

Im Völkerrecht gehört die Versammlungsfreiheit eindeutig zu den Menschenrechten, wie es sich aus dem Kontext der regionalen und internationalen Menschenrechtsakte ergibt.<sup>85</sup> Eine weitere Rechtskollision offenbart sich beim Vergleich des Berechtigtenkreises. Die völkerrechtlichen Akte beziehen übereinstimmend alle Menschen unabhängig von ihrer Abstammung und Nationalität in den personellen Schutzbereich der Versammlungsfreiheit ein. Art. 31 ist dagegen ein „Russens-Grundrecht“ und bleibt somit hinter den Gewährleistungen des Völkerrechts zurück.<sup>86</sup> Die ohnehin rechtlich schwer aufzulösende Kontroverse wird durch das angespannte Verhältnis zwischen dem russischen Verfassungsgericht und dem EGMR zusätzlich angeheizt.<sup>87</sup> Eine genuin russische Besonderheit ist allerdings Art. 15 Abs. 4, der bei Kollisionen zwischen nationalen und völkerrechtlichen Bestimmungen den Letzteren Vorrang einräumt. Dies lässt es zwingend erscheinen, den personellen Schutzbereich des Art. 31 contra legem auf Ausländer auszudehnen. Der Wortlaut des Art. 15 Abs. 4 spricht aber von Regeln, die durch Gesetz („предусмотренные законом“) aufgestellt wurden, und meint damit möglicherweise nur Gesetzesvorschriften des einfachen Rechts. Die Verfassung, die gemäß Art. 15 Abs. 1 der höchste Rechtsakt der Russischen Föderation ist, wäre auf Grund dieser hohen Position selbst für das Völkerrecht unantastbar.<sup>88</sup> Die scheinbar eindeutige Lösung vom Vorrang des Völkerrechts ließe sich mit dieser Argumentation widerlegen. In der Völkerrechtstheorie ist die Mehrfachdimensionierung der Versammlungsfreiheit längst anerkannt. Sie fungiert nicht nur als individuelles Abwehrrecht gegen staatliche Eingriffe, sondern erlegt dem Staat darüber hinaus gewisse positive Schutz- und Gewährleistungspflichten auf.<sup>89</sup> Er muss für hinreichend sichere Bedingungen für die angezeigte Versammlung sorgen und im Vorfeld auftretende Gefahren zügig und möglichst ohne Nachteile für die Demonstranten beseitigen. Gleiches gilt für während der Veranstaltung auftretende Gefahren.<sup>90</sup> Insbesondere muss gewährleistet werden, dass die Versammlung ohne Angst vor Übergriffen durch Gegendemonstranten ablaufen kann. In diesem Fall ist ein Verbot der zeitlich zuerst angezeigten Versammlung mangels eines ausreichenden Aufgebots der Sicherheitskräfte nur ausnahmsweise möglich.<sup>91</sup>

<sup>84</sup> Vgl. Авакьян, Fn. 21, S. 547 ff.

<sup>85</sup> Vgl. Art. 11 EMRK, Art. 21 IPbPR, Art. 20 Abs. 1 der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte.

<sup>86</sup> Auf supranationaler Ebene findet die Problematik ihren Ausdruck in der Frage nach der Grundrechtsberechtigung von Unionsbürgern, die „Deutschen-Grundrechte“ in Anspruch nehmen wollen und sich dabei insbesondere auf das Diskriminierungsverbot aus Art. 18 UAbs. 1 AEUV berufen; vgl. statt vieler Heintzen, Markus, Ausländer als Grundrechtsträger, in: Merten/Papier, Fn. 36, Band II, Grundrechte in Deutschland: Allgemeine Lehren I, Heidelberg 2006, § 50, Rn. 45 ff.

<sup>87</sup> Sehr anschaulich in diesem Zusammenhang ist die Auseinandersetzung um den Fall *Konstantin Markin*, in dem sich die Frage nach dem Verhältnis des Völkerrechts und des nationalen Verfassungsrechts in voller Schärfe stellte; VerfG, Beschluss vom 15. Januar 2009, Az. 187-O-O, EGMR, Urteil vom 7. Oktober 2010, Az. 30078/06 – Markin ./, Russland; eingehend dazu Gall, Caroline von, Russland und der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte: Wer hat das letzte Wort?, Osteuropa-Recht 1|2012, S. 40 ff.

<sup>88</sup> Die Ansicht vom Vorrang der staatlichen Souveränität und dem daraus folgenden und in der russischen Völkerrechtsrhetorik der letzten Jahre stets präsenten Nichteinmischungsgebot vertrat das russische Verfassungsgericht in seiner Markin-Entscheidung.

<sup>89</sup> Karpenstein/Meyer, Fn. 38, Art. 11, Rn. 25.

<sup>90</sup> Meyer-Ladewig, Fn. 29, Art. 11, Rn. 4.

<sup>91</sup> EGMR, Urteil vom 20.10.2005, Az. 44079/98 – The United Macedonian Organisation Ilinden u. Ivanov ./, Bulgarien. Die Gefährdung durch Gegendemonstranten wurde in Russland insbesondere als Vor-

Was das Zustandekommen und den Ablauf von Versammlungen anbelangt, hat der EGMR mehrfach betont, dass die Mitgliedstaaten der Europäischen Menschenrechtskonvention einen breiten Ermessensspielraum bezüglich der Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit von Mitteln, die sie zur Einschränkung der Versammlungsfreiheit benutzen, haben.<sup>92</sup> Dies folgt aus der Einsicht, dass die vor Ort befindlichen Sicherheitsorgane die Gefahrenlage besser einschätzen sowie Intensität und Ausmaß der im Einzelfall notwendigen Maßnahmen genauer planen können.<sup>93</sup> Versammlungen können also staatlicherseits beobachtet und gesteuert werden, allerdings muss der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gewahrt bleiben. Außerdem muss bei jeder Interessenkollision eine gerechte Balance im Sinne praktischer Konkordanz<sup>94</sup> angestrebt werden. So sind etwa Versammlungsaufösungen nur wegen fehlender Anzeige unverhältnismäßig. Ferner muss der Gesetzgeber die Möglichkeit von Spontanversammlungen und ihre Ausnahme von der Anzeigepflicht vorsehen.<sup>95</sup> Die Thematik der Verkehrsbehinderungen durch Versammlungen wird prinzipiell anders als in der russischen Versammlungsrechtspraxis angegangen. Während das russische Versammlungs- und Versammlungsstrafrecht dem Kraftfahrzeug- und Fußgängerverkehr den Vorrang vor den Ortspräferenzen der Versammlungsteilnehmer einräumt, betont das einschlägige Schrifttum zur Europäischen Menschenrechtskonvention, dass Versammlungen fast immer mit Verkehrsbehinderungen verbunden seien, dieser Nebeneffekt also als ein versammlungsimmanentes Phänomen anzusehen sei. Versammlungsverbote mit Verkehrsbehinderungen zu begründen komme daher praktisch einer weitgehenden Abschaffung der Versammlungsfreiheit gleich. Dessen eingedenk, wird von den Konventionsstaaten verlangt, Versammlungen auch dann nicht zu behindern, wenn diese nachteilige Auswirkungen auf den Straßenverkehr mit sich bringen<sup>96</sup> (allerdings fordert der EGMR keineswegs die Hinnahe eines Verkehrskollapses infolge groß angelegter Massenveranstaltungen). Im Rahmen des Zumutbaren werden die Verkehrsteilnehmer also mit einer Duldungspflicht gegenüber den demonstrierenden Mitbürgern belegt.

## VIII. Ausblick

Im russischen Versammlungsrecht ist ein klarer Trend zur Einschränkung der Versammlungsfreiheit und Aufstellung möglichst vieler bürokratischer Hindernisse zu beobachten. Dabei mangelt es keineswegs an Kritik, doch argumentieren die Regierungsvertreter stets mit Belangen der inneren Sicherheit und Einmischungsversuchen anderer Staaten und verlagern damit die Diskussion von der Ebene der Verfassung auf die Ebene der Politik. Nicht viel besser schneidet die Fachliteratur ab. So geben die einschlägigen Kommentare zu Art. 31 seitenweise die Bestimmungen des VersG wieder, ohne sich mit

---

wand für das Verbot von Homosexuellen-Demos und Versammlungen der Opposition genutzt, die angeblich den Übergriffen von „christlichen Aktivisten“ oder Anhängern von „Einiges Russland“ ausgesetzt waren.

<sup>92</sup> EGMR, Urteil vom 21.06.1988, Az. 10126/82 – „Ärzte für das Leben“ ./ Österreich = EuGRZ 1989, S. 522, Rn. 32, 34.

<sup>93</sup> Dies gilt etwa für die Zahl und Truppenart der Einsatztruppen auf Versammlungen.

<sup>94</sup> Dazu s. BVerfGE 89, S. 214 (S. 232); 93, S. 1 (S. 21); 97, S. 169 (S. 176); 116, S. 1 (S. 21).

<sup>95</sup> Nachweise bei Meyer-Ladewig, Fn. 29, Art. 11 Rn. 9.

<sup>96</sup> Meyer-Ladewig, Fn. 29, Art. 11, Rn. 28.

ihrer Verfassungsmäßigkeit kritisch auseinanderzusetzen.<sup>97</sup> Die Diskussion über die Reichweite und Schranken der Versammlungsfreiheit verlässt damit die verfassungsrechtliche Dimension und nistet sich ausschließlich im einfachen Recht ein. Daher ist es nur allzu logisch, dass der hohe Wert dieser verfassungsrechtlichen Garantie häufig in Vergessenheit gerät (oder bewusst ignoriert wird) und einer pauschalen Abwägung mit „extremistischen Gefahren“ oder „Belangen des Straßenverkehrs“ preisgegeben wird.

Für die dringend nötige Rechtsklarheit könnten die staatlichen Gerichte sorgen, die Verfassung und das VersG bieten hierfür genügend Gestaltungsspielraum. Doch diese scheinen vom Begriffskatalog des Art. 2 VersG so sehr beeindruckt, dass sie keine eigenständige, verfassungskonforme Auslegung wagen. Hinzu kommen die zahlreichen Einflussmöglichkeiten der Gerichtspräsidenten, denen der einfache Richter oft schutzlos ausgesetzt ist. Aus Angst vor dem Arbeitsplatzverlust fällen viele Richter die vom Gerichtspräsidenten bevorzugten (und diesem meist von „oben“ diktierten) Entscheidungen.<sup>98</sup> Und so schwingt sich das einfache Recht zum Maßstab des hierarchisch höher stehenden, aber interpretationsoffenen und daher auslegungsbedürftigen Verfassungsrechts auf.<sup>99</sup> Auf diese Art und Weise hebt die ominöse „Machtvertikale“, die die Legislative und Exekutive dominiert und die Judikative kontrolliert, das Abwehrsystem der Grundrechte aus. Dies wird nicht nur nach einer eingehenden juristischen Analyse, sondern auch nach einer Durchsicht der Tageszeitungen deutlich. Dort ist in Bezug auf Protestaktionen von „genehmigten Versammlungen“ (*санкционированный митинг*)<sup>100</sup> oder „Die Stadtverwaltung hat die (...) Versammlung nicht genehmigt“ (*Мэрия не санкционировала митинг*) die Rede.<sup>101</sup> Wenn aber das Verständnis der Versammlungsfreiheit als unveräußerliches Recht des freien Bürgers selbst im Alltag nicht mehr präsent ist, können mildere Gesetze wohl kaum erwartet werden. Diese werden von der Bevölkerungsmehrheit, die Putin nicht unterstützt und sich mit der Regierung nur notgedrungen arrangiert,<sup>102</sup> auch nicht verlangt. Stattdessen versuchen sie, jede Gesetzeslücke auszu-

<sup>97</sup> Exemplarisch Шейнин, Хилл Борисович, in: Лазарев, Леонид Васильевич (Hrsg.), Комментарий к Конституции Российской Федерации (*Šejnin, in: Lazarev* (Hrsg.), Kommentar zur Verfassung der Russischen Föderation), 3. Auflage, Moskau 2009, S. 174 ff.

<sup>98</sup> Zum Instrumentarium, mit welchem selbst russische Verfassungsrichter beeinflusst werden können, vgl. Safoklov, Yury, Die neuen Regeln der Ernennung des russischen Verfassungsgerichtspräsidenten: Festigung der Machtvertikale oder Stärkung des Parlamentarismus?, Osteuropa-Recht 3|2010, S. 303 (S. 305 ff).

<sup>99</sup> Illustrativ zur Reduktion der versammlungsrechtlichen Thematik auf die Kostenfrage vgl. Туманов, Григорий, В Мосгордуме созрел протест против митингов. Законодатели могут поправить закон об уличных акциях (*Tumanov*, In der Moskauer Stadtduma regt sich Widerstand gegen die Versammlungen. Die Gesetzgeber wollen das Versammlungsgesetz ändern), Коммерсант Nr. 43 (4828) vom 13. März 2012.

<sup>100</sup> Vgl. Поленова, Ксения, Антифашисты проводят санкционированный митинг в Москве (*Polenova*, Die Antifaschisten versammeln sich zu einer genehmigten Demonstration in Moskau), Комсомольская правда vom 13. August 2012; Ковальченко, Сергей, На санкционированном митинге в Петербурге оппозиция потребовала отставки губернатора (*Koval'čenko*, Die Opposition fordert Rücktritt des Gouverneurs auf einer genehmigten Versammlung in Petersburg), РБК daily vom 26. März 2012.

<sup>101</sup> Померанцев, Алексей, Администрация Москвы вновь отказалась санкционировать митинг 31 числа на Триумфальной площади (*Pomerancev*, Die Stadtverwaltung von Moskau verweigert erneut die Genehmigung für die Versammlung am 31. August auf dem Triumfal'naja-Platz), Новая газета vom 19. August 2011.

<sup>102</sup> Иванов, Максим, Президент части россиян. Большинство граждан считает, что Владимир Путин представляет не их интересы (*Ivanov*, Der Präsident eines Bevölkerungsteils. Die Mehrheit der russischen Bürger ist der Meinung, dass Vladimir Putin nicht ihre Interessen vertritt), Коммерсант Nr. 143 (4928) vom 4. August 2012.

nutzen und sich nach außen rechtstreu zu zeigen, was dem Ganzen den Schein von Legitimität verleiht. Letzten Endes entsteht eine drastische Kluft zwischen geschriebenem Recht und Rechtswirklichkeit, was die Effektivität des Rechts nachhaltig beeinträchtigt und eine Atmosphäre von Rechtsunsicherheit und Willkür produziert.

Die einzige Hoffnung bleibt trotz aller Kritik die inzwischen stark geschwächte liberale Protestbewegung, deren Vertreter mit Nachdruck für die Einhaltung der Menschenrechte eintreten. Ihre Siegeschancen gegen die staatliche Repressionsmaschinerie und die durch entsprechende Enthüllungsreportagen mobilisierte Öffentlichkeit<sup>103</sup> sind allerdings recht bescheiden einzuschätzen. Nach dem Zerfall der Sowjetunion und der entfesselten Demokratisierung der 1990er Jahre schien das Pendel der Versammlungsfreiheit seinen Höhepunkt erreicht zu haben – und schwingt nun wieder zurück.

---

<sup>103</sup> Eine derartige Reportage des vom Staat kontrollierten Fernsehsenders NTV, die den Titel „Анатомия протеста“ (Die Anatomie des Protests) trug, warf der Opposition Handeln im Interesse fremder Staaten vor, worauf hin einer der in diesem Film erwähnten oppositionellen Politiker Klage wegen Ehrverletzung erhob; s. *Котова, Юлия*, „Анатомия протеста“ довела НТВ до суда (*Kotova*, „Die Anatomie des Protests“ brachte NTV ein Gerichtsverfahren ein), *Ведомости* vom 18. März 2012.