

Otto Luchterhandt*

Das Versammlungsrecht der Republik Belarus

Abstract:

The Right of Assembly in the Republic of Belarus: Principally, the 2022 Constitution of Belarus grants its citizens the freedom of assembly, rallies, street processions, demonstrations and picketing. This contribution analyzes the statutory framework of the freedom of assembly in Belarus, starting with a historical overview; it then critically reviews implementation laws and regulations on the freedom of assembly, including presidential decrees. Furthermore, the author sheds light on several distinctive forms of protest (such as clapping) in Belarus. The article concludes that the freedom of assembly has been continuously subject to a rigid tightening of sanctions in Belarus, thus undermining its citizens' right of any effective political participation in the form of free assemblies. Authorities have the right to counteract assemblies with apparent arbitrariness in a political system of sheer despotism.

Keywords: Belarus, freedom of assembly, right of assembly, Constitution of Belarus

Abstract / deutsch:

Das Versammlungsrecht der Republik Weißrussland: Die belarussische Verfassung aus dem Jahr 2022 gewährt ihren Bürgern grundsätzlich die Freiheit, sich zu versammeln sowie Kundgebungen, Straßenumzüge, Demonstrationen und Mahnwachen durchzuführen. Dieser Beitrag analysiert den gesetzlichen Rahmen der Versammlungsfreiheit in Belarus, ausgehend von einem historischen Überblick; im Anschluss daran werden die Ausführungsgesetze und Verordnungen zur Versammlungsfreiheit sowie die zugehörigen Präsidialdekrete einer kritischen Betrachtung unterzogen. Darüber hinaus werden einige besondere Formen des Protests (z. B. Klatschen) in Belarus dargestellt. Der Beitrag kommt zu dem Schluss, dass die Versammlungsfreiheit in Weißrussland kontinuierlich Gegenstand einer erheblichen Verschärfung der Sanktionen ist, wodurch das Recht auf eine effektive politische Beteiligung in Form freien Versammlungen untergraben wird. Die belarussischen Behörden haben das Recht, Versammlungen mit offenkundiger Willkür in einem politischen System, das sich durch Despotie auszeichnet, zu bekämpfen.

Keywords: Belarus, Weißrussland, Versammlungsfreiheit, Versammlungsrecht, Verfassung von Belarus

* *Otto Luchterhandt*, Prof. Dr. jur., Universitätsprofessor (emer.), Fakultät für Rechtswissenschaft, Universität Hamburg.

I. Regelungen in der Verfassung und ihre historischen Wurzeln

Nach Jahren einer schwierigen politischen und verfassungsrechtlichen Übergangszeit hat Weißrussland am 15. März 1994 nur wenige Monate nach der Russländischen Föderation eine neue, rechtsstaatlichen und demokratischen Prinzipien verpflichtete Verfassung angenommen.¹ Sie löste die formell zwar fortexistierende, aber seit der Souveränitätserklärung Weißrusslands vom 27. Juli 1990 stark überformte und obsolet gewordene Verfassung der Sowjetrepublik Belarus' vom 14. April 1978² ab, die mit der Verfassung der UdSSR vom 7. Oktober 1977 fast wörtlich übereingestimmt hatte.

Der Verfassung von 1994 war keine lange, das Land prägende Wirksamkeit beschieden, denn die von ihr eingeführte Organisation der Staatsgewalt ist von Staatspräsident *Aleksandr Lukaschenka*³ durch einen Verfassungscoup, der einem „Staatsstreich“ gleichkam (*Stanislaŭ Šuškevič*),⁴ in ein autoritäres Präsidentialregime umgestaltet worden.⁵ Das geschah am 24. November 1996 mit Hilfe eines konsultativen Referendums und unter Ausschaltung des Verfassungsgerichts.⁶ Der hier interessierende

- 1 Konstitucija Respubliki Belarus', Minsk 1994. Zur Verfassungsentwicklung Weißrusslands seit der Perestrojka siehe *Silvia v. Steinsdorff*, Das politische System Weißrusslands (Belarus), in: Wolfgang Ismayr (Hrsg.), Die politischen Systeme Osteuropas, 3. Auflage, Wiesbaden 2010, S. 479-526 (482 ff.); *Wolfram Gärtner*, Weißrussland, in: Georg Brunner (Hrsg.), Verfassungs- und Verwaltungsrecht der Staaten Osteuropas. VSO IV (Loseblattsammlung), Berlin, 11. Lieferung (1997); *Otto Luchterhandt*, Präsidentialismus in den GUS-Staaten, in: ders. (Hrsg.): Neue Regierungssysteme in Osteuropa und der GUS. Probleme der Ausbildung stabiler Machtinstitutionen, 2. Aufl., Berlin 2002, S. 255-371 (zu Weißrussland S. 328 ff.).
- 2 Конституция Белорусской ССР (1978) (Konstitucija Belorusskoj SSR) — Викитека (wikisource.org).
- 3 Im Falle *Lukaschenkas* wird nicht die wissenschaftliche, sondern die übliche publizistische Schreibweise verwendet.
- 4 Siehe *Stanislaŭ Schuschkekewitsch*, „Der Staatsstreich des Präsidenten von Weißrußland“, in: FAZ v. 24.1.1997, S. 10. Die damaligen Beobachter der Entwicklung haben sich diesem klaren, zutreffenden Urteil des Ex-Staatsoberhauptes Weißrusslands angeschlossen. Der Staatsstreich schuf eine Lage, die eine Mitgliedschaft Weißrusslands im Europarat definitiv ausschloss. Siehe *Heinz Timmermann*, Belarus: eine Diktatur im Herzen Europas? Berichte des BIOst/Köln 1997, Nr. 10, S. 7 ff.; *Silvia v. Steinsdorff*, Das politische System Weißrusslands, Fn. 1, S. 483 f. m.w.N.
- 5 Der Abschnitt IV. „über die gesetzgebende, ausführende und rechtsprechende Gewalt“ und dementsprechend mit dem Parlament an erster Stelle wurde in „Präsident, Parlament, Regierung, Gericht“ nun mit dem Kapitel über den Präsidenten an der Spitze umgewandelt. Im Abschnitt VI. wurde an die Stelle des Verfassungsgerichts die Staatsanwaltschaft gesetzt und das Kapitel über das Verfassungsgericht überhaupt aus der Verfassung gestrichen. Das Gericht wird nur noch bei den Ernennungskompetenzen des Staatspräsidenten und des Parlaments erwähnt. Ferner sind die Prärogativen des Staatspräsidenten auf Kosten der anderen Gewalten stark erweitert worden. Das Prinzip der Gewaltenteilung ist dadurch nahezu beseitigt worden.
- 6 Das Verfassungsgericht hatte mit seiner Entscheidung vom 4.11.1996 die Änderung der Verfassung im Wege eines konsultativen Referendums für verfassungswidrig erklärt. (Text der Entscheidung: *Vedomosti Verchovnogo Soveta Respubliki Belarus' 1996*, Nr. 33, Pos. 606.) Der Oberste Sowjet hatte daraufhin am 26.11.1996 – ebenso verfassungswidrig – das Referendum für verbindlich erklärt. (VVS RB 1996, Nr. 35, Pos. 632). Am 27.11.1996 unterzeichnete Lukaschenka die verfassungswidrige Verfassung. Siehe die Textausgabe: *Konstitucija Respubliki Belarus' 1994 goda*, 4. Auflage, Minsk 2009, S. 41.

Abschnitt über die Grundrechte blieb davon aber – jedenfalls formell – unberührt. Gleiches gilt (mit Ausnahme des eingefügten Art. 32¹ über die Jugend) für die jüngste Novellierung der Verfassung durch Referendum vom 27. Februar 2022, die am Verfassungstag (15. März) in Kraft trat.⁷

Das Versammlungsrecht ist in dem Abschnitt über die Grundrechte („Persönlichkeit, Gesellschaft, Staat“) an zwei Stellen geregelt: Art. 35 verkündet in traditioneller Weise die Versammlungsfreiheit. Er lautet:

Die Freiheit der Versammlungen [sobranij – Plural!], der Kundgebungen, der Straßenumzüge, der Demonstrationen und der Mahnwache [piketirovanija – Singular!], welche die Rechtsordnung und die Rechte der anderen Bürger der Republik Belarus' nicht verletzen, wird vom Staat garantiert. Die Ordnung der Durchführung der genannten Maßnahmen wird durch Gesetz bestimmt.

Von Versammlungen ist auch in Art. 37 Abs. 3 der Verfassung die Rede. Er lautet: „In einem von der Gesetzgebung bestimmten Verfahren nehmen die Bürger der Republik Belarus' an der Erörterung von Fragen des staatlichen und gesellschaftlichen Lebens in republikanischen und örtlichen Versammlungen teil.“ Die Bestimmung konkretisiert das in Abs. 1 verkündete Grundrecht auf Partizipation: „Die Bürger der Republik Belarus' haben das Recht, sowohl unmittelbar als auch über frei gewählte Vertreter an der Entscheidung der staatlichen Angelegenheiten teilzunehmen.“

Die Regelung des Versammlungsrechts in zwei Grundrechten, erstens in Gestalt des „klassischen“, seiner Natur nach liberalen Menschen- und Bürgerrechts der Versammlungsfreiheit und zweitens in der Gestalt des Rechts auf Mitwirkung an der Staatsverwaltung wurzelt in der Sowjetverfassung von 1977/1978 und in ihrem Grundrechtsverständnis des verpflichtenden Rechts der Sowjetbürger, am Aufbau des Sozialismus mitzuarbeiten.⁸ Ebenso wie Art. 50 der UdSSR-Verfassung von 1977 verkündete damals Art. 44 Abs. 1 der Weißrussischen Verfassung von 1978: „In Übereinstimmung mit den Interessen des Volkes und zur Festigung und Entwicklung der sozialistischen Ordnung wird den Bürgern der Weißrussischen Sozialistischen Sowjetrepublik die Freiheit des Wortes, der Presse, der Versammlungen, der Kundgebungen, der Straßenumzüge und Demonstrationen garantiert.“ Für „Mahnwachen“, also für individuellem Engagement entspringenden Protest, war im ideologischen Umfeld des Sowjetsystems (es sei denn vor „westlichen“ Botschaften) selbstverständlich kein Raum.

In Art. 46 der Verfassung von 1978 war das Grundrecht der Mitwirkung an den staatlichen Angelegenheiten in folgender Weise normiert. Abs. 1 bestimmte: „Die Bürger der Weißrussischen Sozialistischen Sowjetrepublik haben das Recht an der Verwaltung der staatlichen und der gesellschaftlichen Angelegenheiten sowie an der

7 Text der revidierten Verfassung: Konstitucija Respubliki Belarus' № 2875-XII (Konstitucija Respubliki Belarus' ot 15 marta 1994 g. №2875-XII «Konstitucija Respubliki Belarus'.») (etalonline.by); ausführlich *Hans Janus*, Eine neue Verfassung für Belarus. Russlands Verfassungsreform als Vorbild, in: Deutsch-Russische Rechtszeitschrift (DRRZ) Band 7 (2022, Heft 1, S. 21-33.

8 *Martin Fincke* (Hrsg.): Handbuch der Sowjetverfassung Band I, Berlin 1983, S. 569 ff. (*Klaus Westen*: Kommentierung von Art. 48 Rdn. 3).

Erörterung und Annahme von Gesetzen und Entscheidungen von republikanischer und örtlicher Bedeutung teilzunehmen.“

Abs. 2 lautet: „Dieses Recht wird gewährleistet durch die Möglichkeit, die Sowjets der Volksdeputierten und andere wählbare Staatsorgane zu wählen und in sie gewählt zu werden sowie sich an Volksaussprachen und Referenden, an der Volkskontrolle, an der Arbeit der Staatsorgane, der gesellschaftlichen Organisationen und der Organe der gesellschaftlichen Selbstverwaltung, an **Versammlungen** (gesperrt vom Verfasser – O. L.) der Arbeitskollektive und am Wohnort teilzunehmen.“

II. Das Ausführungsgesetz zur Versammlungsfreiheit (Art. 35)

Die auf der Ebene der Verfassung erfolgte zweifache Berücksichtigung des Versammlungsrechts als individuelles Freiheitsrecht einerseits und als kollektives Teilhaberecht andererseits setzt sich unterhalb der Verfassung fort.

Zwar hatte die im März 1994 verabschiedete Verfassung sowohl in Art. 35 Satz 2 als auch in Art. 37 Abs. 3 dem Gesetzgeber den Auftrag erteilt, die Verfahren zur Ausübung der Rechte zu regeln, aber dessen Erfüllung zog sich im Falle der Versammlungsfreiheit bis 1997/1998, im Falle des Partizipationsrechts bis zum Jahre 2000 hin.⁹ Die Verzögerung, das Gesetz zum Grundrecht der Versammlungsfreiheit zu erlassen, beruhte offenkundig auf den heftigen politischen Konflikten zwischen dem Obersten Sowjet, also dem Parlament, und Staatspräsident Lukaschenka als Chef der Exekutive, der kein Geheimnis daraus machte, dass ihm die freie, selbstbestimmte Ausübung der demokratischen Kommunikations- und Freiheitsrechte und autonome zivilgesellschaftliche Organisationen ein Gräuel waren und er demgegenüber ein diktatorisches Kommandosystem bevorzugte. Die Moskauer Korrespondentin der FAZ, *Christiane Hoffmann*, schrieb damals in einem Porträt „Herrscher in Weißrußland“:¹⁰ „Was sein Volk will, glaubt der weißrussische Präsident *Lukaschenka* zu wissen: `Herr Präsident, geben Sie uns eine Diktatur, bringen Sie uns die Stalin-Zeit zurück`, so werde er ständig gebeten, verkündete *Lukaschenka* kürzlich im Fernsehen. Auch wenn es noch nicht ganz so weit gekommen ist, – der 42 Jahre alte Präsident hat ein Regime errichtet, das an Autoritarismus in Europa seinesgleichen sucht. In den nunmehr fast drei Jahren seiner Herrschaft hat *Lukaschenka* seine Machtstellung ständig ausgebaut, die Opposition fast vollständig ausgeschaltet und die Kritik in Fernsehen und Presse mit Ausnahme weniger winziger Zeitungen zum Schweigen gebracht. Massiver Polizeieinsatz gegen Demonstranten, Hausdurchsuchungen und Prozesse hinter verschlossenen Türen sind an der Tagesordnung. `Lukaschenka hat ein bolschewistisches Verhältnis zu Andersdenkenden` sagt ein russischer Fernsehjournalist, der gerade des Landes verwiesen wurde.“

9 Gesetz der Republik Belarus` über republikanische und örtliche Versammlungen vom 12.7. 2000, Quelle: Vedomosti Nacional`nogo schoda Respubliki Belarus` (VNSRB-Gesetzblatt) 2000, Nr. 22, Pos. 323.

10 FAZ v. 3.4.1997, S. 14.

a. Dekrete als Vorläufer

Was den Regelungsbereich der von Art. 35 verkündeten Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit anbetrifft, bestand in Weißrussland kein Vakuum, sondern es existierte eine „Ordnung über das Verfahren der Organisation und der Durchführung von Versammlungen, Kundgebungen, Straßenumzügen und Demonstrationen“, die das Präsidium des Obersten Sowjets der Weißrussischen Sozialistischen Sowjetrepublik am 4. April 1988 erlassen hatte.¹¹ Da unter dem Druck der in der Perestrojka spontan aufgekomenen, freiheitlichen zivilgesellschaftlichen Regungen Parteiorgane und Staatsbehörden auch in den anderen Unionsrepubliken solche Regelungen erlassen hatten, erließ das Präsidium des Obersten Sowjets der *Union* im Interesse einer einheitlichen Verwaltungspraxis am 28. Juli 1988 nach dem Vorbild Weißrusslands eine zentrale Verfahrensordnung für die Durchführung von Versammlungen.¹² Sie machte Versammlungen unter freiem Himmel ebenso wie in geschlossenen Räumen von Erlaubnissen abhängig, die die Behörden nach ihrem freien politischen Ermessen erteilen oder versagen konnten und mit Sanktionen durchgesetzt werden konnten.¹³

Wenig später passte das Präsidium des Obersten Sowjets Weißrusslands sein Versammlungsdekret dem der Union an,¹⁴ und dabei blieb es, bis Präsident Lukaschenka, gestützt auf seine von der Verfassung verliehene Not- und Ausnahmebefugnis, Lücken in der Gesetzgebung durch Dekrete mit Gesetzeskraft zu schließen (Art. 101 Abs. 3 der Verfassung von 1994), am 5. März 1997 ein Dekret über Versammlungen, Kundgebungen, Straßenumzüge, Demonstrationen und Mahnwachen in der Republik Belarus` erließ und den Ministerrat beauftragte, ihm binnen zwei Monaten den Entwurf eines gleichnamigen Gesetzes vorzulegen.¹⁵ Zugleich setzte er das Dekret vom 4. April 1988 außer Kraft (Punkt 18).

Wie die Dekrete der Perestrojka-Zeit machte auch das Präsidentendekret von 1997 die Durchführung von Versammlungen jeder Art und von Mahnwachen von der vorherigen Erlaubnis der zuständigen Behörden abhängig. Punkt 7 des Dekretes bestimmte: „Bis zum Empfang der Erlaubnis für die Durchführung der Versammlung, der Kundgebung, des Straßenumzuges, der Demonstration oder der Mahnwache sind die Organisatoren der genannten Maßnahmen nicht berechtigt, zu ihrer Vorbereitung zu schreiben, sie insbesondere in den Medien die Zeit und den Ort der Veranstaltung anzukündigen und zu diesem Zweck Flugblätter, Plakate und andere Materialien anzufertigen.“ Die Entscheidung über den Antrag auf Erteilung musste dem Antragstel-

11 Text: Sobranie Zakonodatel'stva BSSR 1988, Nr. 10, Pos. 155.

12 Dekret über das Verfahren der Organisation und der Durchführung von Versammlungen, Kundgebungen, Straßenumzügen und Demonstrationen“ vom 28.7.1988, Text: Vedomosti Verchovnogo Soveta SSSR 1988, Nr. 31, Pos. 504.

13 Ausführlich dazu Luchterhandt, Otto: Die Sowjetunion auf dem Wege zum Rechtsstaat? In: Jahrbuch des Öffentlichen Rechts der Gegenwart. Neue Folge, Band 39 (1990), S. 157 – 234 (211-213).

14 Sobranie Zakonodatel'stva BSSR 1988, Nr. 24, Pos. 378. Zur parallelen Entwicklung in Russland siehe *Otto Luchterhandt*, Fortschreitende Aushöhlung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit gemäß Art. 31 der Verfassung Russlands, in: Nr. 54/2012 der Mitteilungen der Deutsch-Russischen Juristenvereinigung e. V. (Jahrgang 23), S. 4-22 (6 f).

15 Text: Zbor Dekretaŭ, Ukazaŭ Prezidenta i Pastanaŭ Urada Respubliki Belarus` (ZDPRB) 1997, Nr. 7, Pos. 245.

ler spätestens 5 Tage vor der Versammlung mitgeteilt werden (Punkt 4 Abs. 2 Dekret), mit der Konsequenz, dass dem Organisator praktisch kaum Zeit für die Vorbereitung der Versammlung blieb. Das Verbot des Dekretes, schon vor der Erteilung die nötigen Vorbereitungen für die Durchführung der Versammlung zu treffen, war eine Schikane und zielte ganz offenkundig darauf ab, die Durchführung von Versammlungen selbst in denjenigen Fällen unmöglich zu machen, in welchen die Erlaubnis, wie es die Verfassung vorsieht, erteilt worden war.

Das Dekret vom März 1997 enthielt, das war neu, einen Katalog von Definitionen der in Art. 35 der Verfassung aufgeführten Versammlungstypen (Punkt 1). Er fand im Ansatz Eingang in das bald darauf erlassene Versammlungsgesetz.

b. Das „Gesetz über massenhafte Maßnahmen in der Republik Belarus“ vom 30. Dezember 1997 – ein Versammlungsverhinderungsgesetz

Am 30. Dezember 1997 verabschiedete der Oberste Sowjet Weißrusslands das vom Präsidenten im Februar in Auftrag gegebene Gesetz, aber nicht unter dem vom Dekret vorgegebenen Titel, sondern – überraschend – als Gesetz „über massenhafte Maßnahmen (o massovych meroprijatjach) in der Republik Belarus“.¹⁶

Das Gesetz soll, so sieht es Art. 35 Satz 2 der Verfassung von 1994 ausdrücklich vor, das „Verfahren der Ausführung“ der in Art. 35 Satz 1 aufgelisteten Formen der Versammlungsfreiheit „bestimmen“. Tatsächlich ist das Gesetz seinem Inhalt nach jedoch ein Akt zur Unterdrückung der Versammlungsfreiheit oder – mit einem Wort – ein *Versammlungsverhinderungsgesetz*. Es ist demselben Ungeist entsprungen, der 1996 zur Deformation der Verfassung von 1994 geführt hat.

Dies ist eine These, die durch folgende Kennzeichen des Gesetzes untermauert wird:

1. Der Geltungsbereich des Gesetzes wird entgegen Art. 35 Satz 2 der Verfassung verändert und die dem Gesetz von der Verfassung zugewiesene Funktion ignoriert und ausgewechselt.
2. Die Ausübung des Versammlungsrechts ist nur mit einer Erlaubnis der staatlichen Behörde zulässig, über deren Erteilung die Behörde völlig frei entscheidet, also zur Gestattung der Versammlung nicht verpflichtet ist.
3. Das Gesetz nimmt eine extrem einseitige Lastenverteilung vor: die Rechte und Befugnisse liegen bei den Behörden, die Pflichten und Risiken allein beim Bürger und Organisator der Versammlung.
4. Den Organisatoren drohen bei den geringsten Verstößen gegen das Gesetz so schwerwiegende Sanktionen, dass die Durchführung von Versammlungen für sie zu einem unkalkulierbaren Risiko wird.
5. Der Organisatoren und Teilnehmern von Versammlungen eingeräumte gerichtliche Rechtsschutz gegen Maßnahmen der Behörden läuft leer.
6. Der praktische Umgang der staatlichen Behörden mit Versammlungen verschiedener Art spiegelt das Profil des Gesetzes vollauf wider.

16 Vedomosti Nacional'nogo schoda Respubliki Belarus` (VNSRB-Gesetzblatt) 1998, Nr. 2, Pos. 6.

In dem folgenden Abschnitt werden diese thesenartig vorweg genommenen Kennzeichen des Gesetzes „über massenhafte Maßnahmen in der Republik Belarus“, das im Weiteren als „*Versammlungsgesetz*“ bezeichnet wird, Punkt für Punkt begründet.

1. Teilweise verfassungswidrige Regelung des Geltungsbereichs des
Versammlungsgesetzes und Entstellung der Funktion des Gesetzesvorbehalts

Ausweislich des Titels sollen Gegenstand des Gesetzes „massenhafte Maßnahmen“ (massovye meroprijatija) sein, aber der Gesetzesvorbehalt des Art. 35 Satz 2 der Verfassung spricht nicht von „massenhaften Maßnahmen“. Er erteilt dem Gesetzgeber einen anderen Auftrag: er soll die in Satz 1 feierlich verkündete staatliche Garantie der Versammlungsfreiheit im Allgemeinen sowie ihre in Satz 1 ausdrücklich aufgezählten besonderen Erscheinungsformen durch Regelungen ausgestalten, die – wie es in der Präambel des Gesetzes heißt – „auf die Schaffung von Bedingungen für die Realisierung der verfassungsmäßigen Rechte und Freiheiten der Bürger gerichtet“ sind, dabei aber auch sicherstellen, dass die Ausübung der Versammlungsfreiheit weder „die Rechtsordnung noch die Rechte der anderen Bürger verletzt“, dass sich also – mit anderen Worten – die Ausübung der Versammlungsfreiheit harmonisch in die Rechtsordnung des Staates einfügt.

Art. 35 Satz 2 fasst die Formen von Versammlungen und die (individuelle) Protestaktion oder Mahnwache (piketirovanie) unter dem neutralen Begriff der „Maßnahme“ zusammen. Das ist rechtlich unproblematisch, denn der Begriff lässt offen, wie sich die betreffenden Aktionen bzw. Zusammenkünfte der Bürger zahlenmäßig voneinander unterscheiden. Indem nun aber das Gesetz die Versammlungsformen und sogar individuelle Mahnwachen, Streikposten oder Protestaktionen unterschiedslos als „*massenhafte*“ Maßnahme qualifiziert und diese Qualifizierung sogar noch zum Titel des Gesetzes gemacht wird, wird der Eindruck erzeugt, Versammlungen seien schlechthin „*Massenveranstaltungen*“. Das ist nicht nur unrichtig und irreführend, sondern juristisch auch bedenklich, weil die konfliktfreie Einfügung von *Massenveranstaltungen* in die Rechtsordnung und ihre harmonische Vereinbarkeit mit den grundrechtlich geschützten Interessen anderer Menschen und Bürger von vornherein den Gedanken nahelegt, die Realisierung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit sei mit erhöhten Gefahren verbunden, vor denen die Allgemeinheit wirksam geschützt werden müsse. Die vom Präsidentialregime Lukaschenkas politisch gewünschte Tendenz zu einer restriktiv-repressiven Ausgestaltung des Versammlungsrechts wird durch diese verbale Manipulation von vornherein legitimiert. Mehr als das: Der Titel des Gesetzes rückt die Versammlungsfreiheit sprachlich in die Nähe des Straftatbestandes der „*Massenunruhen*“ (Art. 293 StGB), der Strafen bis zu 15 Jahren androht.¹⁷ Dass dieser Zusammenhang nicht aus der Luft gegriffen ist, ihm vielmehr eine sehr reale Praxis entspricht, wird sich unten bei der Darstellung der Unterdrückung der Versammlungsfreiheit zeigen (*siehe unter 6.*).

Die Einordnung von *Mahnwachen* und Streikposten in die Garantie der Versammlungsfreiheit des Art. 35 der Verfassung ist aus grundrechtssystematischem

17 Strafgesetzbuch der Republik Belarus` vom 9.7.1999, Quelle: Vedomosti Nacional`nogo schoda Respubliki Belarus` (VNSRB-Gesetzblatt) 1999, Nr. 24, Pos. 420.

Blickwinkel fragwürdig, weil es sich regelmäßig um *individuelle Aktionen* von engagierten Einzelpersonen handelt. Sie sind eine Form der Ausübung des Grundrechts der Meinungsäußerungsfreiheit, welche Art. 33 Abs. 1 der belarussischen Verfassung verkündet: „Jedem wird die Freiheit der Meinungen, Überzeugungen und ihrer freien Äußerung garantiert.“ Dass es sich um einen Fall der Meinungsäußerung handelt, bestätigt in der Sache die Umschreibung von Mahnposten im Definitionskatalog des Gesetzes (Art. 2): „Die Mahnwache (piketirovanie) ist eine von einem Bürger oder einer Gruppe von Bürgern öffentlich getätigte Äußerung zu gesellschaftlichen und politischen, zu gruppenbezogenen, individuellen oder sonstigen Interessen oder des Protestes (ohne Umzug), darunter auch durch Hungerstreik, wegen irgendwelcher Probleme unter Nutzung von Plakaten, Transparenten oder von sonstigen Mitteln oder ohne solche.“ Die Unterwerfung von individuellen stationären Streikposten oder Mahnwachen unter den Begriff der Versammlung und erst recht als „massenhafte“ Maßnahme unter die restriktiven Vorschriften des Versammlungsrechts lässt sich mit der Verfassung nicht mehr rechtfertigen, auch wenn diese Form der Meinungsäußerungsfreiheit von Art. 35 der Verfassung unrichtigerweise bei der Versammlungsfreiheit (i. w. S.) eingeordnet worden ist. Der Übergang von der Meinungsäußerung zur Versammlung mag unter Umständen fließend sein, aber das vermag eine generelle Unterstellung von Mahnwachen unter das Regime von Massenveranstaltungen nicht zu rechtfertigen. Die Regelung ist daher verfassungswidrig.

Der Titel des Versammlungsgesetzes ist ferner deswegen verfassungsrechtlich bedenklich, weil er nicht nur den Zusammenhang mit der Garantie der Versammlungsfreiheit des Art. 35 der Verfassung, sondern überhaupt die konstitutionelle, freiheitliche Funktion des Gesetzes ausblendet.¹⁸

Damit in Verbindung steht eine weitere Besonderheit und Zielsetzung des Versammlungsgesetzes: sein Geltungsbereich geht über den grundrechtlichen Schutzbereich des Art. 35 Satz 1 bewusst hinaus, indem – schon in der Präambel – nicht nur Versammlungen (im weiteren Sinne), sondern auch „*sonstige* massenhafte Maßnahmen (inve massovye meroprijatija)“ einbezogen werden. Darunter fallen keine Versammlungen, sondern, wie sich aus dem Definitionskatalog des Gesetzes (Art. 2) ergibt, irgendwelche *Veranstaltungen* mit Besuchern, Nutzern und Zuschauern: „Eine sonstige massenhafte Maßnahme ist eine massensportliche, eine kulturelle Vorstellung, eine sonstige Vorstellung oder kulturelle Maßnahme oder eine religiöse Maßnahme, die an dafür nicht speziell bestimmten Orten unter freiem Himmel oder in geschlossenen Räumen durchgeführt wird“. Das Gesetz will also nicht nur Versammlungen, sondern im Prinzip alle organisierten Zusammenkünfte von Bürgern erfassen und seinen strengen, restriktiven Regelungen unterwerfen! Von dem Grundrechtsvorbehalt des Art. 35 ist die Erweiterung seines Geltungsbereiches nicht mehr gedeckt.

Eine weitere, in verfassungsrechtlicher Hinsicht fragwürdige Ausdehnung des Geltungsbereiches des Versammlungsgesetzes ist die Ermächtigung staatlicher Organe, Versammlungen durchzuführen (Art. 3 Abs. 2 und 3; Art. 4 Abs. 4). Sie ist vom Gesetzesvorbehalt des Art. 35 Satz 2 nicht legitimiert, denn die von Art. 35 verkündete

18 Zu dem parallelen Problem im russischen Recht siehe *Oesten Baller*, Kommentierung zu Art. 31 der Verfassung Russlands, in: *Bernd Wieser* (Hrsg.): *Handbuch der Russischen Verfassung*, Wien 2014, S. 300 (Art. 31 Rz. 3).

Versammlungsfreiheit ist ein Grundrecht des Bürgers, das entsprechend der liberalen Verfassungs- und Menschenrechtsdoktrin, die auch der weißrussischen Verfassung zugrunde liegt,¹⁹ als Garantie individueller Freiheit und Autonomie gegen Gefährdungen von Seiten der Staatsgewalt gerichtet ist. Die staatlichen Organe sind daher ihrer Rechtsnatur nach nicht Träger von Grund- und Menschenrechten. Sie haben keine natürliche Freiheit, sondern nur vom demokratischen Gesetzgeber verliehene, strikt funktional gebundene Kompetenzen und Befugnisse.

Gegenüber der verfassungsrechtlich zweifelhaften Ausweitung seines Geltungsbereiches nimmt das Versammlungsgesetz auch eine Einschränkung vor. Es gilt nämlich nicht für „Versammlungen, welche Kollektive der Arbeitnehmer, politische Parteien, Gewerkschaften, religiöse und sonstige Organisationen *in geschlossenen Räumen* in Übereinstimmung mit der Gesetzgebung und den Statuten der betreffenden Organisationen durchführen“ (Art. 3 Abs. 2). Ihre Veranstaltungen *unter freiem Himmel* unterliegen also dem Versammlungsgesetz.

Von dessen Geltung sind ferner ausgeschlossen „republikanische und örtliche Versammlungen“, die aufgrund des Gesetzes zur Implementierung des Art. 37, also des oben erwähnten Partizipationsgrundrechts, veranstaltet werden. Ausgeschlossen sind auch Sammlungen von Unterschriften an zugelassenen Orten bei Wählern zur Unterstützung von Personen, die sich um den Status eines Kandidaten für das Amt des Präsidenten oder eines Abgeordnetensitzes bewerben, sowie Versammlungen und Kundgebungen, die solche Kandidaten während des Wahlkampfes in Übereinstimmung mit dem Wahlgesetzbuch (Art. 45¹) durchführen, und Versammlungen, die von staatlichen Organen organisiert werden (Art. 3 Abs. 2, Unterabsätze 2-5). Diese Ausnahmen sind durchweg durch entsprechende, dem Gesetz über massenhafte Maßnahmen vorgehende Spezialgesetze begründet.

Im weiteren Verlauf der Darstellung werden der Einfachheit halber die „massenhaften Maßnahmen“ als „*Versammlungen*“ und die „sonstigen massenhaften Maßnahmen“ als „*Veranstaltungen*“ bezeichnet. Das Schwergewicht liegt dabei auf den Versammlungen, da das Grundrecht der Versammlungsfreiheit (Art. 35) nur solche betrifft.

2. Verfassungswidrige Etablierung des Verbots der Grundrechtsausübung mit der Möglichkeit der behördlichen Befreiung vom Verbot als Ausnahme („Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“)

Es liegt auf der Hand, dass die von Art. 35 Satz 1 der Verfassung verkündete *Freiheit*, mit anderen Personen friedlich zum gemeinsamen Meinungs austausch in der Öffentlichkeit, sei es in geschlossenen, aber für die Allgemeinheit zugänglichen Räumen oder sei es auf Straßen und Plätzen, also unter freiem Himmel, zusammenzukommen, nur und erst dann wirklich „garantiert“ ist, wenn die interessierten Bürger ihre Frei-

19 Siehe Art. 2 der Verfassung: „Der Mensch, seine Rechte, Freiheiten und Garantien ihrer Realisierung sind höchster Wert und Zweck der Gesellschaft und des Staates. Der Staat ist vor dem Bürger verantwortlich für die Schaffung von Bedingungen für eine freie und würdige Entwicklung der Persönlichkeit. Der Bürger ist vor dem Staat verantwortlich für die strikte Erfüllung der ihm von der Verfassung auferlegten Pflichten.“

heit ohne allzu große Schwierigkeiten und Hindernisse auch tatsächlich ausüben können. Das ist, wie die internationale, völkerrechtliche Menschenrechtspraxis und vergleichende Verfassungsstudien zeigen, dann der Fall, wenn die als Organisatoren von Versammlungen auftretenden natürlichen oder juristischen Personen nur die Pflicht haben, die von ihnen geplante Versammlung rechtzeitig bei der zuständigen staatlichen Behörde unter Angabe von Zeit, Ort und Zweck der Veranstaltung anzumelden („Anmeldesystem“), oder wenn ein streng geregeltes Genehmigungsverfahren vorgeschaltet ist, in dessen Rahmen die zuständige Behörde die Erteilung der Genehmigung nur aus engen, gesetzlich klar definierten Gründen versagen und die behördliche Entscheidung von einem Gericht überprüft und evtl. aufgehoben werden könnte („formales Genehmigungsverfahren“). In beiden Varianten wäre die Ausübung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit aus rechtsstaatlicher Sicht wirksam garantiert.²⁰

Das Versammlungsgesetz vom 30. Dezember 1997 hat der Durchführung von „massenhaften Maßnahmen“ ein Genehmigungsverfahren vorgeschaltet, das rechtsstaatlichen Standards nicht entspricht und infolgedessen die von Art. 35 versprochene Garantie des Grundrechts der Versammlungsfreiheit nicht erfüllt.

Das zeigen die Vorschriften über das Verfahren, das wie folgt geregelt ist: Der Organisator einer Versammlung hat bei der örtlichen Verwaltungsbehörde spätestens 15 Tage vor der geplanten Veranstaltung einen Antrag mit der Bitte einzureichen, „die Durchführung der massenhaften Maßnahme“ zu genehmigen (Art. 5 Abs. 1). Soll die Versammlung auf dem Territorium mehrerer Verwaltungsbezirke stattfinden, was unter Umständen bei Demonstrationen der Fall ist, oder liegt die vom Organisator erwartete Teilnehmerzahl der Versammlung bei über 1000 Personen, dann ist die Gebietsverwaltung zuständig.

Der Antrag ist schriftlich zu stellen und muss Angaben über das Ziel der Maßnahme, ihre Art, über den Ort und darüber enthalten, aus welchen Quellen sie finanziert wird (Art. 5 Abs. 5). Anzugeben ist ferner das Datum der Maßnahme sowie ihr Beginn und ihr Ende. Im Falle einer geplanten Demonstration ist die geplante Wegstrecke anzugeben, und wenn auch Transportmittel zum Einsatz kommen sollen, dann sind genaue Angaben über die Daten der Fahrzeuge, über die Halter und die Fahrer zu machen. Im Antrag ist ferner die mutmaßliche Zahl der Teilnehmer zu nennen.

Besonders ausführlich sind die Regelungen des Versammlungsgesetzes in Bezug auf den Antragsteller und „Organisator“ einer Versammlung (Art. 4 und 5). Organisatoren von Versammlungen mit einer Teilnehmerzahl bis zu 1000 Personen können natürliche Personen und in Weißrussland registrierte „Organisationen“ sein, von denen politische Parteien und Gewerkschaften besonders genannt sind (Art. 4 Abs. 1). Organisatoren von Versammlungen mit einer Teilnehmerzahl über 1000 Personen können dagegen nur Organisationen sein (Art. 4 Abs. 2).

Natürliche Personen müssen volljährige Bürger Weißrusslands sein, das Wahlrecht besitzen, ihren ständigen Wohnsitz in Weißrussland haben und sich schriftlich dazu verpflichten, die mit der Durchführung der Versammlung verbundenen Pflichten und Lasten zu tragen.

20 Ein solches formelles, rechtsstaatlich ausgestaltetes Genehmigungsverfahren wäre nach der Rechtsprechung des EGMR mit Art. 11 EMRK vereinbar.

Sind die Veranstalter von Versammlungen „Organisationen“, dann bestimmen sie aus dem Kreis der Mitglieder ihrer leitenden Organe eine oder mehrere Personen, die für die Durchführung der Versammlung verantwortlich ist bzw. sind. Mit ihrer Unterschrift übernehmen sie für ihre Organisation die betreffenden Pflichten und Lasten.

Organisatoren von Versammlungen können, wie schon bemerkt, auch staatliche Organe sein sowie Bürger, die vom Präsidenten der Republik oder vom Ministerrat oder von einem örtlichen Exekutivorgan im staatlichen Interesse zur Organisation einer Versammlung ermächtigt worden sind (Art. 4 Abs. 4).

Ist der Organisator von Versammlungen eine natürliche Person, also ein Bürger, müssen sein Familienname, Vorname, Vatersname, Staatsangehörigkeit, Geburtsdatum, Wohnsitz, Arbeits- oder Ausbildungsplatz und Telefonnummer angegeben werden. Ist der Organisator eine „Organisation der Republik Weißrussland“, insbesondere eine politische Partei oder eine Gewerkschaft, dann sind ihr Name, ihre Adresse und die Angaben zu der Person zu machen, die für die Durchführung der Maßnahme verantwortlich ist (Art. 5 Abs. 5).

Der Antrag muss ferner Angaben über Maßnahmen zur Gewährleistung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit bei der Durchführung der Versammlung und über Maßnahmen der medizinischen Versorgung und ferner der Entsorgung anfallenden Mülls enthalten und schließlich den Tag der Einreichung des Antrages angeben.

Ist der Antrag korrekt gestellt, muss er von der Behörde noch am Tage der Einreichung registriert werden. Die Ablehnung der Entgegennahme und Registrierung sind ordnungsgemäß verfassten Antrages ist unzulässig (Art. 5 Abs. 9). Der Antragsteller kann aber seinen Antrag bis zur Entscheidung der Behörde darüber zurücknehmen.

Die Behörde muss spätestens fünf Tage vor der beantragten Versammlung ihre Prüfung des Antrages abschließen und dem Antragsteller ihre Entscheidung in schriftlicher Form mitteilen (Art. 6 Abs. 1). Die Entscheidung ist keine mit Mehrheit getroffene Kollegialentscheidung, sondern sie trifft der Leiter der Behörde oder sein Stellvertreter allein. Inhalt der Entscheidung ist entweder die Erlaubnis (rasrešenie) der Versammlung oder ihr Verbot (zapreščenje) sowie dessen Gründe (motivy; Art. 6 Abs. 2).

Der Leiter der Behörde ist berechtigt, im Falle konfligierender Interessen von Mitbürgern, zum Schutze der öffentlichen Sicherheit sowie im Interesse eines reibungslosen öffentlichen Verkehrs dem Organisator einen anderen Tag, einen anderen Ort und eine andere Uhrzeit für die Durchführung der Versammlung vorzuschlagen und mit ihm eine entsprechende Vereinbarung zu treffen (Art. 6 Abs. 5). Verpflichtet ist er dazu nicht.

Was den **Ort** der Abhaltung von Versammlungen anbetrifft, muss sich die Verwaltungsbehörde an erhebliche Einschränkungen halten, die der Gesetzgeber in einem detaillierten Katalog bestimmt hat (Art. 9 Abs. 3), dessen Inhalt weit über die international üblichen Bannmeilenregelungen zum Schutze der höchsten Verfassungs- und Staatsorgane hinausgeht. Für Versammlungen ausnahmslos gesperrt sind 1. U-Bahneinrichtungen, Eisenbahnlinien, Wasserstraßen und Flughäfen; 2. Zonen eines 200-Meter-Abstandes von den offiziellen Residenzen des Präsidenten der Republik, des Parlaments und des Ministerrats samt Unterführungen und Metrostationen; 3. Zonen eines 50-Meter-Abstandes von den Gebäuden aller anderen staatlichen Organe (Verwaltungsbehörden, Gerichte, Staatsanwaltschaften, Polizei, Wasser- und Energiever-

sorgungseinrichtungen, Bildungseinrichtungen usw.) sowie ausländischer diplomatischer Vertretungen; 4. Zonen eines 100-Meter-Abstandes von Gesundheitseinrichtungen; 5. Zonen eines 300-Meter-Abstandes von nuklearen Anlagen und Objekten jeder Art; 6. Zonen eines 100-Meter-Abstandes von Objekten der Herstellung und Lagerung von Waffen und Sprengstoffen jeder Art; 7. Zonen eines 200-Meter-Abstandes von allen Einrichtungen des Medienwesens; 8. Zonen eines 100-Meter-Abstandes von allen besonderen Sicherheitsstandards unterliegenden chemischen und physikalischen Industrieanlagen unter Einschluss ihrer Transportwege.

Überwölbt wird der Katalog durch eine gesetzliche *Generalmächtigung* der örtlichen Verwaltungsbehörden, „massenhafte Maßnahmen nicht an solchen Orten zuzulassen, die durch Beschlüsse der zuständigen Behörden für Versammlungen und Veranstaltungen gesperrt worden sind“ (Art. 9 Abs. 3, 1. Unterabsatz).

Der Gesetzgeber hat sich in Bezug auf den Ort von Versammlungen nicht auf Verbote und die Festlegung von Sperrzonen beschränkt, sondern darüber hinaus die Behörden dazu ermächtigt, die Zugangs- und Abgangswege zu den genehmigten Versammlungsplätzen durch installierte Videokameras und sonstige technischen Instrumente zu überwachen (Art. 9 Abs. 4).

Um die Klärung der Frage eines genehmigungsfähigen Ortes einer beantragten Versammlung gleichsam abzukürzen, ermächtigt das Versammlungsgesetz die Verwaltungsbehörden, ex officio gewisse für Versammlungen geeignete Orte auszuweisen und den Antragstellern und Organisatoren für die von ihnen geplanten Veranstaltungen zu „empfehlen“ (Art. 9 Abs. 2). Davon haben die Behörden seit dem Erlass des Versammlungsgesetzes wiederholt Gebrauch gemacht und politischen Parteien, sonstigen Organisationen und Bürgerinitiativen Orte bevorzugt am Stadtrand, sei es der Hauptstadt oder von anderen Städten, als besonders geeignet vorgeschlagen.²¹

International bewährter Praxis entspricht die Bestimmung, dass an demselben Ort nicht zu derselben Zeit mehrere Versammlungen abgehalten werden dürfen (Art. 9 Abs. 8).

Das Versammlungsgesetz hat strikte Vorgaben nicht auf den Ort von Versammlungen beschränkt, sondern auch zeitliche Grenzen gezogen, ihre Durchführung nämlich auf die Zeit von 8 Uhr bis 22 Uhr, also auf die Tageszeit und den späteren Abend beschränkt, Versammlungen, Demonstrationen, Mahnwachen zur Nachtzeit konkludent ausgeschlossen (Art. 9 Abs. 6).

Das Versammlungsgesetz verbietet ausdrücklich Versammlungen, „deren Ziel die Verbreitung von Kriegspropaganda oder extremistischer Tätigkeit ist“ (Art. 10 Abs. 2), enthält aber keine abschließende Regelung darüber, aus welchen Gründen die Behörde die Genehmigung des Antrages ablehnen und die Durchführung der Versammlung verbieten kann. Die insofern maßgebende Vorschrift des Versammlungsgesetzes kennt nur die lakonische Alternative von Erlaubnis und Verbot (Art. 6 Abs. 2).

Das Rechtsinstitut der „Auflage“, also die *Verpflichtung* der Behörde, den Antrag im Interesse der Realisierung der Versammlungsfreiheit zwar zu genehmigen, aber

21 Siehe als Beispiel die für einen Ort am Stadtrand von Minsk aus Anlass des Gründungstages der „Volksrepublik Weißrussland“ am 25. März 1918 genehmigte Versammlung am 25.3.2000. Markus Wehner, Brutales Vorgehen gegen Demonstranten, in: FAZ v. 27.3.2000, S. 7.

dem Organisator eine von seinem Antrag abweichende und ihm zuzumutende Alternative hinsichtlich des Ortes und/oder der Zeit der Versammlung vorzuschreiben, sieht das Versammlungsgesetz nicht vor. Zwar deutet es eine solche Alternative an, aber es stellt der Behörde völlig frei, ob sie von einer derartigen Möglichkeit Gebrauch macht, die den Bürger weniger hart trifft als das Verbot der Versammlung. Der in einem solchen Fall im Interesse des Freiheitsrechts zur Anwendung kommende **rechtsstaatliche Grundsatz der Verhältnismäßigkeit** ist der Verfassung Weißrusslands und dem Gesetz über die massenhaften Maßnahmen fremd.

Das führt abschließend zu folgender Feststellung: Die Ausgestaltung des Genehmigungsverfahrens überlässt es dem freien politischen Ermessen der staatlichen Verwaltungsbehörde, ob sie dem Antrag des Bürgers oder einer politischen Partei oder einer gesellschaftlichen Organisation auf Erteilung der Genehmigung einer Versammlung stattgibt oder den Antrag ablehnt und damit die Versammlung verbietet. Die von Art. 35 der Verfassung verkündete Garantie der Versammlungsfreiheit ist infolgedessen ein leeres Versprechen. Als Träger des Grundrechts verfügt der Bürger, der eine Versammlung organisieren möchte, nicht über ein durchsetzbares subjektivöffentliches Recht, sondern er ist auf die **Grnade des Staates** angewiesen, seiner Bitte stattzugeben. Die Regelung des Genehmigungsverfahrens wird der Freiheitsgarantie des Art. 35 der Verfassung nicht gerecht. Sie ist verfassungswidrig.

3. Extremes Missverhältnis zwischen staatlicher Kompetenzmacht einerseits und Pflichten nichtstaatlicher Akteure im Versammlungswesen andererseits

Hat die Verwaltungsbehörde den Antrag des Organisators positiv beschieden und die Durchführung der Versammlung genehmigt, kommt zwischen dem Bürger bzw. der Organisation als juristischer Person einerseits und der staatlichen Verwaltungsbehörde andererseits ein Rechtsverhältnis zustande, dessen beiderseitigen Rechte und Pflichten Art. 10 und 11 des Versammlungsgesetzes regeln. Die Vorschriften normieren fast ausschließlich Pflichten des Organisators und der Teilnehmer von Versammlungen.

Selbstverständlich steht am Anfang die generelle Pflicht des Organisators, sich genau an den Inhalt der Genehmigung in Verbindung mit dem Antrag zu halten (Art. 10 Abs. 1). Darüber hinaus verpflichtet das Versammlungsgesetz den Organisator im Einzelnen, 1. ständig bei der Versammlung anwesend zu sein, 2. am Revers sichtbar ein Zeichen seiner Rolle als Organisator tragen, 3. für einen ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung zu sorgen, 4. für die Sicherheit der Teilnehmer dafür zu sorgen, dass es nicht zu Schäden an Gebäuden, Verkehrsmitteln und Grünflächen kommt, 5. „alle legitimen Forderungen der Mitarbeiter der Organe des Inneren und der Vertreter der Öffentlichkeit zu erfüllen, die ihre Verpflichtungen zum Schutz der öffentlichen Ordnung wahrnehmen, und sie bei der Gewährleistung der öffentlichen Ordnung zu unterstützen“, 6. bei der Feststellung, dass während der Versammlung Teilnehmer extremistische Aktivitäten unternehmen, auf Anordnung der für die Bekämpfung von Extremismus zuständigen Amtspersonen, „Maßnahmen zur Unterbindung von Extremismus ergreifen“, 7. den Teilnehmern den Beschluss über die Auflösung der Versammlung zur Kenntnis geben, 8. auf Einladung des Chefs der örtlichen Verwaltungsbehörde oder des Organs des Inneren, Fragen der Durchführung der Versammlung

Folge zu erscheinen, 9. spätestens 10 Tage nach dem Ende der Versammlung die Rechnung für die Kosten bezahlen, die für den Schutz der öffentlichen Ordnung und die medizinische Versorgung entstanden sind.

Ausdrücklich verbietet das Versammlungsgesetz Organisatoren, Personen für die Teilnahme an Versammlungen zu bezahlen (Art. 10 Abs. 4). Verboten ist außerdem, bei Versammlungen Spenden zur Abdeckung der Geldbußen zu sammeln, die Teilnehmern wegen der Verletzung des Versammlungsrechts auferlegt worden sind (Art. 10 Abs. 5).

Journalisten, die bei einer Versammlung anwesend sind, müssen sich nach außen als solche kenntlich machen und einen amtlichen Presseausweis bei sich haben. Sie und die von ihnen vertretenen Medien dürfen über nichtgenehmigte Versammlungen in Echtzeit über das Internet nicht berichten (Art. 11 Abs. 8). Im Übrigen gelten für Journalisten alle Verbote, die für Versammlungsteilnehmer gelten (Art. 11 Abs. 9).

Art. 11 regelt ausführlich die **Pflichten der Teilnehmer** von Versammlungen und, davon getrennt, der Teilnehmer von Veranstaltungen (Abs. 2), um die es im Weiteren nicht gehen wird, zumal sie weitgehend dieselben sind. Als Hauptpflicht für beide Gruppen formuliert Abs. 1: Bei der Durchführung einer massenhaften Maßnahme sind die Teilnehmer verpflichtet, die öffentliche Ordnung zu beachten und alle Forderungen der Organisatoren, der Mitarbeiter der Organe des Innern und der Vertreter der Öffentlichkeit zu erfüllen, die ihre Verpflichtungen zum Schutz der öffentlichen Ordnung wahrnehmen. Abs. 2 normiert Unterlassungspflichten und verbietet, 1. „die Bewegung von Verkehrsmitteln und Fußgängern zu behindern“, 2. Hindernisse für das reibungslose Funktionieren von Organisationen zu bereiten, 3. Zelte und sonstige zeitweilige Geräte aufzustellen, 4. in irgendeiner Weise auf die Mitarbeiter der Organe des Innern einzuwirken, um sie an der Erfüllung ihrer Verpflichtungen zu hindern, sowie auf die Vertreter der Öffentlichkeit, die ihre Verpflichtungen zum Schutz der öffentlichen Ordnung wahrnehmen, 5. Waffen irgendwelcher Art, Sprengstoffe, pyrotechnische, feuergefährliche, giftige und sonstige als Waffe einsetzbare gefährliche Gegenstände sowie alkoholische Getränke „und Bier“ mit sich zu führen, 6. Kriegspropaganda und extremistische Tätigkeit auch unter Nutzung von Plakaten und Transparenten zu betreiben, 7. Auf irgendeine Weise die öffentliche Sicherheit, das Leben und die Gesundheit anderer Personen bedrohen sowie sein Gesicht mit Masken zu verdecken oder auf sonstige Weise unkenntlich zu machen, 8. „Fahnen und Wimpel, die nicht ordnungsgemäß registriert sind“ zu tragen, ferner Embleme, Symbole, Plakate und Transparente, deren Inhalt geeignet ist, der öffentlichen Ordnung sowie den Rechten und legitimen Interessen der Bürger zu schaden, 9. „beliebige Handlungen zu begehen, die die festgelegte Ordnung der Organisation und der Durchführung der massenhaften Maßnahme verletzen, und mit beliebigen Methoden zu solchen Handlungen anzustacheln“, 10. an massenhaften Maßnahmen in trunkenem Zustand aufgrund Alkoholisierung oder unter der Einwirkung von Rauschgiften oder vergleichbaren Stoffen teilzunehmen.

Das Versammlungsgesetz räumt den Organisatoren sowie den staatlichen und gesellschaftlichen Ordnungshütern folgende **Befugnisse** ein: 1. die Örtlichkeiten, an denen die massenhaften Maßnahmen durchgeführt werden, mit technischen Mitteln zu umzäunen, Photo-, Audio- und Videoaufzeichnungen der Teilnehmer zu installieren und ein Zugangsregime einzurichten, 2. von Bürgern zu verlangen, den Ort der Ver-

sammlung zu verlassen, wenn sie die öffentliche Ordnung oder die von diesem Gesetz aufgestellten Forderungen verletzen, 3. den Zugang zum Ort der Versammlung wegen Überfüllung zu sperren.

Den Mitarbeitern der Organe des Innern ist exklusiv die Befugnis vorbehalten, mit Hilfe spezieller technischer Mittel Bürger und deren Sachen daraufhin zu durchsuchen, ob sie verbotene Gegenstände mit sich führen, wobei die Personendurchsuchung von gleichgeschlechtlichen Mitarbeitern durchgeführt wird. Bürger, die sich gegen die Durchsuchung werden von der Teilnahme an der Veranstaltung ausgeschlossen.

Der Chef der örtlichen Verwaltungsbehörde sowie des Organs des Innern, aber auch der Organisator haben die Versammlung *auflösen*, 1. wenn sie ohne Genehmigung abgehalten wird oder verboten worden ist, 2. wenn die in Art. 9 bis 11 des Versammlungsgesetzes aufgestellten Pflichten und Verbote verletzt worden sind und 3. wenn Gefahren für Leben und Gesundheit von Bürgern entstehen (Art. 12 Abs. 1). Weigern sich die Teilnehmer dem Beschluss der Auflösung Folge zu leisten, dann sind die Ordnungshüter ermächtigt, die Auflösung „mit den nötigen Mitteln“ durchzusetzen. Zwar ist davon im Versammlungsgesetz nicht die Rede, aber selbstverständlich schließt das auch die Anwendung von Gewalt ein.

Organisatoren und Teilnehmern von Versammlungen, die die Vorschriften, Vorgaben und Anforderungen des Versammlungsgesetzes einwandfrei erfüllen, verspricht das Gesetz feierlich, dass sich niemand in die Abhaltung der Versammlung einmischen dürfe. Art. 13 verkündet: „Die Staatsorgane, die politischen Parteien, die Gewerkschaften und sonstige Organisationen sowie die Bürger sind nicht berechtigt, sich in die Durchführung von massenhaften Maßnahmen, die unter Einhaltung der Forderungen des vorliegenden Gesetzes und der sonstigen Gesetzgebungsakte durchgeführt werden, einzumischen und sie zu behindern.“

Da unter den Begriff der „massenhaften Maßnahme“, wie dargelegt, auch unpolitische Veranstaltungen jeglicher Art sowie Versammlungen fallen, die Staatsorgane mit ihrer Autorität durchführen, hat der Gesetzgeber Veranlassung gesehen, die Pflicht zur Unterlassung von „Einmischungen“ nicht nur den Staatsorganen, sondern auch nichtstaatlichen Organisationen und den Bürgern aufzuerlegen. Die Vorschrift ist freilich wohlfeil, denn ob die Durchführung selbst der von den Verwaltungsbehörden förmlich genehmigten Versammlungen die vielen, teils sehr weit reichenden, teils ziemlich unbestimmten und auslegungsfähigen Bestimmungen des Gesetzes gelingt, hängt letztlich von der Bereitschaft der Staatsorgane ab, sich fair vom Geist des verfassungsmäßigen Grundrechts der Versammlungsfreiheit leiten zu lassen. Das Versammlungsgesetz atmet diesen Geist nicht. Im Gegenteil: es wird von einem tiefen Misstrauen der staatlichen Obrigkeit gegenüber den Bürgern und starker Abneigung gegenüber einer auf Freiheit und Autonomie pochenden Zivilgesellschaft beherrscht.

4. Sanktionen gegen nicht genehmigte Versammlungen aufgrund von Ordnungswidrigkeitenrecht und Strafrecht

Das Versammlungsgesetz bedroht natürliche Personen wegen Verletzungen seiner Vorschriften mit einer Haftung aufgrund von nicht konkret bezeichneten „Akten der

Gesetzgebung“ (Art. 15 Abs. 1). Das verweist auf Art. 24.23. des Gesetzbuches der Republik Weißrussland vom 21. April 2003 über die Administrativen Rechtsverletzungen²² (im Weiteren: Ordnungswidrigkeitengesetzbuch – OWiGB), der die Verletzung des Verfahrens der Organisation und der Durchführung von massenhaften Maßnahmen mit Sanktionen bedroht. Wird die Verletzung von einem *Teilnehmer* der Versammlung begangen, dann kann sie entweder mit einer „Geldbuße“ (štraf) von bis zu 100 Basissätzen (bazovaja veličina)²³ oder mit gemeinnützigen (Besserungs-) Arbeiten oder mit „Administrativem Arrest“ geahndet werden (Abs. 1). Der Arrest kann bis zu 15 Tagen verhängt werden (Art. 6.7. OWiGB) In der Praxis wenden die Behörden nahezu ausschließlich den Höchstsatz an.

Wird die Rechtsverletzung von einem *Organisator* begangen, kann eine Geldbuße von bis zu 150 Basissätzen verhängt werden (Abs. 2). In Wiederholungsfällen innerhalb eines Jahres erhöhen sich die Basissätze, differenziert nach Teilnehmern und Organisatoren, um 50 Punkte.

In der Praxis ist Art. 23.24 OWiGB das hauptsächliche Instrument des Regimes, um die in der Hauptstadt Minsk und in den Gebietszentren des Landes konzentrierte politische Opposition und sonstige dort aktive zivilgesellschaftliche Gruppen davon abzuhalten, die seit Jahren von den Behörden fast ausnahmslos nicht genehmigten und damit automatisch verbotenen Versammlungen, Protestaktionen, Demonstrationen und Mahnwachen dennoch – unter Berufung auf Art. 35 der Verfassung – zu veranstalten. Als im Sommer 2020 nach den äußerst grob gefälschten Präsidentenwahlen die bislang größte Protestwelle gegen *Lukaschenkas* Präsidialdiktatur im ganzen Land hochlief und Zehntausende friedlich demonstrierende Versammlungsteilnehmer verhaftet und mit Geldbußen und Arrest belegt wurden, gründeten mehrere Menschenrechtsorganisationen das „Projekt 23-24“, nachdem sich bestätigt hatte, dass viele festgenommene Personen von den Sicherheitskräften mit Prügel bis hin zu Folter maltreatiert wurden.²⁴ Betroffen sind vor allem Versammlungsteilnehmer zwischen 18 und 35 Jahren.²⁵

Gewisse Ordnungswidrigkeiten werden aufgrund besonderer Vorschriften verfolgt, so die „ungesetzliche Nutzung von Fahnen, Wimpeln, Emblemen, Plakaten und Transparenten“, die bei Demonstrationen bekanntlich eine wichtige Rolle spielen (Art. 24.26 OWiGB). Sie wird deutlich milder mit Basissätzen zwischen 5 und 20 Punkten geahndet.

Ein anderer Ordnungswidrigkeitentatbestand, der in der Praxis des Versammlungswesens eine große Rolle spielt, ist die Gehorsamsverweigerung gegenüber An-

22 https://kodeksy-by.com/koap_rb/24.23.htm.

23 Die Berechnung der Geldbuße nach „Basissätzen“ wurde 2001 eingeführt und wird in regelmäßigen Abständen vom Ministerrat durch Rechtsverordnung in weißrussischen Rubeln konkretisiert. Nach der Währungsreform von 2015 wurde der Basissatz auf 21 Rubel gesetzt, darauf jährlich angepasst und liegt nun (2022) bei 32 Rubeln.

24 Redaktion „Osteuropa“: Repressionsdynamik. Verhaftungen, Übergriffe, Urteile (Dokumentation), in: Osteuropa 70. Jg. (2020), S. 161-165; siehe auch die von „Projekt 23-24“ laufend veröffentlichte Statistik der menschenrechtswidrigen Repressionen gegen Teilnehmer der verfassungswidrig unterbundenen Versammlungen im Lande: Физическое насилие [Fizičeskoe nasilie] | 23.34 Спецпроект [Specproekt] (23-34.net).

25 A.a.O.

ordnungen und Forderungen vonseiten staatlicher Ordnungshüter (Art. 24.3. OWiGB), die mit bis zu 100 Basissätzen geahndet wird.

Werden Versammlungen von *juristischen Personen* und namentlich von politischen Parteien oder Gewerkschaften organisiert, dann unterliegen allfällige Rechtsverletzungen strengeren Sanktionen. Das ergibt sich bereits aus Art. 15 Abs. 2 des Versammlungsgesetzes, demzufolge schon ein einmaliger Verstoß gegen eine Vorschrift zum Entzug der Registrierung und zur Liquidation führen kann.²⁶ Art. 24.26 OWiGB sieht für Ordnungswidrigkeiten, die von juristischen Personen begangen werden, entsprechend höhere Basissätze vor.

Verletzungen der Vorschriften werden, wie die Praxis der Behörden seit Inkrafttreten des Versammlungsgesetzes zeigt, ganz überwiegend auf Grund des Ordnungswidrigkeitengesetzbuches sanktioniert, aber in den letzten Jahren ist die Tendenz stärker geworden, gegen die Organisatoren von nichtgenehmigten Versammlungen auch strafrechtlich vorzugehen. Unmittelbar einschlägig ist der 2011 eingefügte Art. 369³ „Verletzung des Verfahrens der Organisation oder der Durchführung von massenhaften Maßnahmen“. Er sieht für Verstöße gegen das Versammlungsgesetz, wenn Gewalt, Drohungen, Belohnungen, Täuschungen sowie Schäden an Personen und Vermögensgegenstände im Spiel sind, Freiheitsentzug von bis zu drei Jahren vor.²⁷

Einschlägig ist ferner Art. 342² StGB „Wiederholte Verletzung des Verfahrens der Organisation und der Durchführung von massenhaften Maßnahmen“, der ebenfalls auf Art. 23.24 OWiGB aufbaut und die Verhängung einer Freiheitsstrafe von bis zu drei (3) Jahren vorsieht.²⁸

Im Falle von Demonstrationenzügen kommt Art. 310 StGB „Vorsätzliche Blockierung von Verkehrswegen“ zur Anwendung, ferner entweder, wie meist, fabriziert oder bisweilen auch berechtigt „Widerstand gegen Mitarbeiter der Organe des Innern“ (Art. 363 StGB), Anwendung von Gewalt oder Drohungen gegen eine Amtsperson bei Ausübung ihrer Dienstobliegenheiten (Art. 366 StGB), Beleidigung eines Vertreters der Staatsmacht (Art. 369 StGB), Förderung extremistischer Tätigkeit (Art. 361⁴ StGB). Zur Anwendung kommen auch die Straftatbestände „Organisation und Vorbereitung von Handlungen, die grob die öffentliche Ordnung verletzen“ (Art. 342 StGB) sowie „Hooliganismus (Rowdytum)“ (Art. 339 StGB), d.h. grobe, aggressive Störung der öffentlichen Ordnung.

Die heftigste und gefährlichste Strafdrohung stellt der bereits erwähnte Straftatbestand der „Massenunruhen (massoye besporjadki)“ (Art. 293 StGB) dar. Er bedroht mit Strafe zwischen fünf und fünfzehn Jahren Freiheitsentzug, wer „Massenunruhen organisiert, die von Gewalt gegen die Persönlichkeit, von Pogromen, Brandstiftungen, Vernichtung von Vermögensgegenständen oder bewaffnetem Widerstand gegen Vertreter der (Staats-)Macht begleitet sind“. Auf Teilnahme an Massenunruhen stehen drei bis acht Jahre Freiheitsentzug. Sonstige Aktivitäten zur Vorbereitung von Massenunruhen sind mit Arrest und Freiheitsentzug bis zu drei Jahren bedroht.

26 Gemäß Art. 15 Abs. 3 Versammlungsgesetz kann aber das Führungsorgan der Partei durch „tätige Reue“, nämlich durch eine öffentliche Distanzierung von der Tat innerhalb kurzer Frist die Sanktion noch abwenden.

27 https://belzakon.net/Законодательство/Закон_РБ/2011/200.

28 https://kodeksy-by.com/ugolovnyj_kodeks_rb/293.htm.

Art. 293 wird wegen der Verschärfung der Konfrontation zwischen dem Regime und der Zivilgesellschaft nach den erneut grob gefälschten Präsidentenwahlen vom 19. Dezember 2010²⁹ vom Regime angewendet, obwohl der Straftatbestand wegen der anerkannten Disziplin und der ostentativen Friedlichkeit der von der Opposition organisierten, nichtgenehmigten Protestversammlungen selbstverständlich nicht angewendet werden dürfte.³⁰ Im gezielten Missbrauch des Straftatbestandes der „Massenunruhen“ zeigt die von *Lukaschenkas* Präsidentschaftsadministration instruierte Justiz Weißrusslands ihr terroristisches Gesicht!

5. Gerichtlicher Rechtsschutz für die Ausübung der Versammlungsfreiheit – eine leere Deklaration

Art. 7 des Versammlungsgesetzes verspricht den Organisatoren und Teilnehmern gerichtlichen Rechtsschutz: „Die Entscheidung des Chefs der örtlichen Verwaltungsbehörde oder seines Stellvertreters mit dem Inhalt des Verbotes, eine massenhafte Maßnahme durchzuführen oder die Art der massenhaften Maßnahme, Datum, Ort und Uhrzeit ihrer Durchführung zu ändern, kann im gerichtlichen Verfahren angefochten werden.“ Das Verfahren ist in Art. 30 des Gesetzes vom 28. Oktober 2008 über die Verwaltungsverfahren (*administrativnye procedury*) geregelt.³¹ Es ist zweistufig angelegt. Die gegen die Entscheidung der Behörde gerichtete Beschwerde wird im Regelfall an die nächsthöhere Behörde weitergeleitet (Art. 30 Abs. 2), die über sie im Widerspruchsverfahren entscheidet, sei es, dass sie die angefochtene Entscheidung bestehen lässt oder ganz oder teilweise aufhebt und eine eigene Entscheidung an die Stelle setzt. Gegen die Entscheidung der vorgesetzten Behörde kann dann bei Gericht gemäß Kapitel 29 (Art. 335 ff.) der Zivilprozessordnung³² oder gemäß der Wirtschaftsgerichtsprozessordnung Klage erhoben werden (Abs. 3), dessen Kapitel 25 (Art. 227 ff.) unter anderem die Anfechtung „nichtnormativer Akte“ und des Unterlassens einer Entscheidung von Seiten der Verwaltung regelt.

Über die Entscheidungspraxis der nächsthöheren Verwaltungsbehörden und der Gerichte in Sachen des Versammlungsrechts und insbesondere über die Erfolgsaussichten entsprechender Beschwerden und Klagen von Bürgern und zivilgesellschaftli-

29 Hermann, Rudolf: Lukaschenko fährt im alten Stil fort, in: NZZ v. 21.12.2010, S. 1; Ludwig, Michael: Provokationen in Minsk, in: FAZ v. 21.12.2010, S. 3.

30 Siehe die Berichte FAZ v. 30.12.2010, S. 2; FAZ v. 11.1.2011, S. 6; FAZ v. 2.3.2011, S. 5; FAZ v. 28.4.2011, S. 5 und v. 29.4.2011, S. 5. Im Vorfeld der Präsidentenwahlen vom 19. März 2006 hatte der KGB-Chef Weißrusslands, *Stepan Sucharenko*, noch schwereres Geschütz aufgeföhren und die Opposition beschuldigt, auf der von ihr beantragten Kundgebung „die Präsidentenwahl destabilisieren zu wollen und Gewalttaten, Explosionen und Brandstiftungen zu planen“, und drohte mit der Anwendung des „Antiterror-Paragraphen“ (Art. 289 „Akt des Terrorismus“), der sich mit dem Tatbestand der Massenunruhen überschneidet. Siehe Ludwig, Michael: KGB droht der Opposition in Minsk, in: FAZ v. 17.3.2006, S. 5.

31 https://kodeksy-by.com/zakon_rb_ob_osnovah_administrativnyh_protsestur/30.htm.

32 https://belzakon.net/Кодексы/Гражданский_Процессуальный_Кодекс_РБ.

chen Vereinigungen, politischen Parteien usw. in Weißrussland hat der Verfasser nichts in Erfahrung bringen können.³³

Die Wahrscheinlichkeit, dass solche Beschwerden und Klagen von Organisatoren und Teilnehmern gegen Entscheidungen der Behörden, beantragte Versammlungen nicht zu genehmigen bzw. zu verbieten, bereits genehmigte Versammlungen aufzulösen usw., Erfolg haben, ist denkbar gering, und zwar aus zwei wesentlichen Gründen: erstens normiert das Versammlungsgesetz, wie gezeigt, keine abschließend und eindeutig bestimmten rechtlichen Maßstäbe, nach denen die Verwaltungsbehörde über die beantragte Genehmigung zu entscheiden hat. Zwar könnten, ja müssten die Behörde und das Gericht solche Maßstäbe aus Art. 35 in Verbindung mit Art. 2 der Verfassung gewinnen, aber dazu müssten sie den rechtspolitischen Mut aufbringen, unmittelbar gestützt auf die Verfassung, die repressive Verwaltungspraxis im Versammlungswesen für verfassungswidrig zu erklären und außer Kraft zu setzen. Dazu haben sie unter der Präsidialdiktatur Lukaschenkas nicht die Kraft. Der von Art. 7 des Versammlungsgesetzes versprochene gerichtliche Rechtsschutz ist infolgedessen ein leeres Versprechen.

6. Die Praxis des Versammlungswesens unter der Präsidialdiktatur Aleksandr Lukaschenkas

Das Schicksal des Versammlungswesens in der bald drei Jahrzehnte andauernden Geschichte des Präsidialregimes *Aleksandr Lukaschenkas* ist eine Geschichte der Unterdrückung der Versammlungsfreiheit, exemplarisch für eine Diktatur in heutiger Zeit, in welcher ein diktatorisches Regime über alle technischen und medialen Instrumente verfügt, um sich mit Manipulation, Verlockung und dosiert eingesetzter, abgestufter Gewalt gegenüber dem freiheitlichen Bürgerwillen durchzusetzen und ich über ihn hinwegzusetzen vermag. Die Praxis der Verwaltungsbehörden und der Sicherheitsorgane bestätigt auf der ganzen Linie das Bild, welches das Versammlungsrecht Weißrusslands abgibt: es ist gekennzeichnet durch die Allmacht des Staates und die Ohnmacht der Bürger, durch restriktiv-repressive Rechtsvorschriften, die den Bürger zum rechtlosen Objekt machen, durch Ermächtigung der Verwaltungsbehörden zu willkürlichen Entscheidungen

Der freiheitliche Bürgerwille, der Geist der Freiheit, das haben spätestens die Massendemonstrationen gezeigt, die 2020/2021 monatelang Hundertausende Bürger im ganzen Land auf die Straßen trieben, hat sich von den Unterdrückungsinstrumenten des Regimes nicht unterkriegen lassen, sondern er ist vielmehr immer stärker geworden, so stark, dass es inzwischen nur noch eine Frage weniger Jahre sein dürfte, dass er sich gegenüber der sterilen Autokratie und Präsidialdiktatur Lukaschenkas und seiner Anhänger durchsetzt.

Die freiheitlichen Kräfte der Zivilgesellschaft Weißrusslands haben sich von den Repressionen des Regimes nicht davon abbringen und daran hindern lassen, Versammlungen, Kundgebungen, Demonstrationen und Straßenumzüge sowie Mahnwachen bis hin zum Hungerstreik ungeachtet der behördlichen Verbote abzuhalten und

33 Die Klärung dieser Fragen wäre ein lohnender Gegenstand einer Dissertation.

zu veranstalten. Sie haben, um die Chancen der öffentlichen Wahrnehmung und Unterstützung aus der breiten Bevölkerung zu erhöhen, ihre Aktivitäten in der Regel auf bestimmte, politisch herausragende und in symbolischer Hinsicht für das Volk und die Geschichte Weißrusslands markante Ereignisse zum Anlass genommen, Versammlungen zu beantragen und sie auch im Falle des Verbots durchzuführen. Es sind mindestens sieben, teilweise wiederkehrende Ereignisse, welche Kristallisationspunkte der von der Opposition veranstalteten Versammlungen geworden sind:

1. der 25. März, an dem die Bürger, die bewusst und entschieden insbesondere gegenüber Russland die nationale Eigenständigkeit und Eigenstaatlichkeit Weißrusslands vertreten, der Ausrufung der ersten weißrussischen Republik am 25. März 1918 gedenken und zum Zeichen dessen „Weiß-Rot-Weiß“,³⁴ die Nationalfarben jener Republik, in der Öffentlichkeit demonstrieren;
2. die alle vier Jahre stattfindenden Präsidentenwahlen, bei denen im Vorfeld Kundgebungen und Demonstrationen zur Unterstützung der Herausforderer Präsident *Lukaschenka* stattfinden, und die Opposition nach den Wahlen Protestdemonstrationen wegen der notorischen Wahlfälschungen veranstaltet;
3. die alle vier Jahre stattfindenden Parlamentswahlen, bei denen die vom Regime scharf unterdrückten Parteien und Kandidaten der Opposition vor und nach den Wahlen versuchen, ihre Anhänger über Versammlungen zu mobilisieren;
4. Protestaktionen gegen Referenden, die *Lukaschenka* zur Stärkung seiner Macht veranstaltet;
5. über Social Media und Internet gegen das Unterdrückungsregime organisierte spontane, unkonventionelle Protestdemonstrationen und „Flashmobs“;
6. Streikaktionen von Kleinunternehmern, die sich gegen Steuerlasten auflehnen;
7. Gedenken der Nuklearkatastrophe von Tschernobyl (April 1986), von welcher Weißrussland am heftigsten betroffen war und noch immer betroffen ist;

In dem vom Thema der Versammlungsfreiheit vorgegebenen Rahmen können die Hintergründe und aktuellen Umstände jener Ereignisse nicht ausführlich dargestellt, sondern nur skizzenhaft beschrieben werden.³⁵

zu 1: Von den europäischen Nachfolgestaaten der UdSSR hat Weißrussland das am schwächsten ausgeprägte nationale Profil, aus Gründen, die tief in der Geschichte des geographischen Raumes wurzeln, in dem der im 20. Jahrhundert entstandene weißrussische Staat liegt.³⁶ Diese Tatsache spiegelt sich sowohl real als auch symbolisch in der am 25. März 1918 ausgerufenen (nichtkommunistischen) „Weißrussischen Volksrepublik“ wieder, real, weil sie nach dem Frieden von Brest-Litowsk (3. März 1918) unter deutscher Besatzung existierte und infolgedessen keine Souveränität besaß,

34 *Uladzimir Ljachouŭski*, Belarus: Die weiß-rot-weiße Nation. Eine kurze Geschichte der Staatssymbole, in: Osteuropa 70. Jg. (2020), Heft 10/11, S. 83-106; zum Flaggenstreit siehe aus der aktuellen Berichterstattung *Reinhard Vesper*, Das Land der verbotenen Farben, in: FAZ v. 9.2.2021, S. 3.

35 Dabei wird auf weiterführende, vertiefende Literatur hingewiesen.

36 Im Überblick: *Frank Golczewski*, Weißrußland auf dem Marsch in die Vergangenheit, in: FAZ v. 22.8.1995, S. 8; *Dietrich Beyrau/ Rainer Lindner* (Hrsg.): Handbuch der Geschichte Weißrußlands, Göttingen 2001;.

symbolisch, weil sie nicht mehr als ein flüchtiges, von der eigenen Bevölkerung ignoriertes Intermezzo vor der Entstehung der Weißrussischen Sozialistischen Sowjetrepublik (30.12.1918/ 1.1.1919) war, welche Jahrzehnte, bis zum Ausscheiden der BSSR aus der Sowjetunion (8.12.1991), Bestand haben sollte.

An der Auflösung der UdSSR war Weißrussland zwar beteiligt, aber treibende Kräfte waren die Ukraine und Russland gewesen.³⁷

Das politische Interesse der Bürger Weißrusslands an ihrem Staatswesen war zunächst so gering, dass weder die ersten (!) freien Parlamentswahlen (Mai 1995) noch die ersten demokratischen Kommunalwahlen (Juni 1995) wegen zu geringer Wahlbeteiligung zustande kamen. Unter diesen Umständen erweist sich die seit 1994 anhaltende Ära `Lukaschenka`, objektiv betrachtet, paradoxerweise als ein epochaler Abschnitt im Nationsbildungsprozess des weißrussischen Volkes und seiner Emanzipation vom „großen russischen Bruder“.

Die erste dem 25. März gewidmete Kundgebung wurde von dem Vorsitzenden der Menschenrechtsgruppe „Charta `97“,³⁸ Andrej Sannikov, und weiteren Führern der Opposition im März 2000 organisiert.³⁹ Das geschah im Rahmen der von ihnen geplanten Demonstrationsserie „Märsche der Freiheit 2000“.⁴⁰ Sie war für den 25. März in Minsk angemeldet und von der Behörde auch genehmigt worden, aber nur für einen Ort am Stadtrand. Dort versammelten sich ca. 7000 Teilnehmer, darunter die wichtigsten Führer der Opposition. Später versuchten mehrere Tausend Demonstranten friedlich zum symbolträchtigen „Oktoberplatz“ im Stadtzentrum vorzudringen, woran sie jedoch von den Sondertruppen des Innenministeriums mit Gewalt gehindert wurden. Die Demonstrationen anlässlich der Ausrufung der Volksrepublik Belarus richteten sich auch gegen die seit 1996 Gestalt annehmenden Bestrebungen, Weißrussland mit Russland zu einer „Union“ zu vereinigen, deren Erfolg anhaltend offen ist.⁴¹

Seit der Versammlung im März 2000 haben regelmäßige Demonstrationen am historischen Unabhängigkeitstag stattgefunden.⁴²

zu 2: Anlass der schärfsten politischen Konfrontation zwischen Lukaschenka und der Opposition und daher der heftigsten Protestdemonstrationen, Straßenumzüge, Kundgebungen und Mahnwachen sind fast von Anfang an die *Präsidentenwahlen* geworden. Am dramatischsten war die Protestwelle nach den Präsidentenwahlen vom

37 Roland Götz/ Uwe Halbach, (Hrsg.): Politisches Lexikon GUS, 3. Auflage München 1996, S. 113 ff. (124).

38 https://de.wikipedia.org/wiki/Charta_97.

39 FAZ v. 7.3.2000, S. 8.

40 Markus Wehner, Brutales Vorgehen gegen Demonstranten, in: FAZ v. 27.3.2000, S. 7.

41 Unionsvertrag vom 2.4.1997, dem 1996 ein Vertrag über die Schaffung einer „Gemeinschaft“ zwischen beiden Staaten vorausgegangen war. Siehe Hans Janus, Der Unionsstaat zwischen Russland und Belarus: Ableben oder Wiedergeburt? In: Deutsch-Russische Rechtszeitschrift (DRRZ) Band 5 (2020), Heft 1, S. 33-44 (36).

42 2006 fielen sie mit den zahlreichen Protestdemonstrationen gegen die gefälschten Präsidentenwahlen vom 19.3. 2006 zusammen. Siehe FAZ v. 25.3.2006, S. 7 (Michael Ludwig); ferner FAZ v. 26.3.2007, S. 1; 10 (Michael Ludwig); NZZ v. 28.3.2017, S. 3 (Ann-Dorit Boy).

9. August 2020. Sie hat die Präsidialdiktatur *Lukaschenkas* beinahe zum Einsturz gebracht.⁴³

In den 1990er Jahren sind die von der Opposition geplanten Kundgebungen und Demonstrationen noch wiederholt genehmigt worden. Seither hat sich der Umgang der Verwaltungs- und Sicherheitsbehörden mit den Versammlungen geändert. Genehmigungen werden nicht mehr erteilt. Sie werden von der Opposition, zumindest in der Hauptstadt Minsk, inzwischen auch kaum noch beantragt, weil die Genehmigungsverfahren sich längst als zweck- und sinnlos erwiesen haben. Das Versammlungswesen ist wegen der Freiheitsfeindlichkeit der Gesetze de facto in einen rechtsfreien Raum verwandelt worden, der von der Willkür der Behörden und der Brutalität der Sicherheitskräfte beherrscht wird.

Ausgehend von den Presseberichten und Reportagen westlicher Korrespondenten kann man die Taktik der Behörden im Versammlungs- und Demonstrationswesen auf die folgende Formel bringen: Je höher die Zahl der Teilnehmer einer Versammlung ist, insbesondere dann, wenn sie Zehntausende zählt, desto größer ist die Wahrscheinlichkeit, dass die Sicherheitskräfte ihre Einsätze auf selektives Vorgehen beschränken und gezielt gegen einzelne Demonstranten und kleine Gruppen vorgehen, sie zu isolieren versuchen, festnehmen und sanktionieren.

Nach der Verfassungsrevision von 1996 fanden Präsidentenwahlen am 9. September 2001,⁴⁴ am 19. März 2006,⁴⁵ am 19. Dezember 2010,⁴⁶ am 11. Oktober 2015⁴⁷ und am 9. August 2020⁴⁸ statt. Für die hier thematisch im Mittelpunkt stehende Frage der Versammlungsfreiheit und die praktische Anwendung des Versammlungsgesetzes

-
- 43 Den revolutionären Vorgängen von 2020 ist das verdienstvolle Doppelheft der Zeitschrift „Osteuropa“ gewidmet worden. Siehe *Manfred Sapper/ Volker Weichsel* (Hrsg.): *Gewalt statt Macht. Belarus: Repression, Schikane, Terror, Osteuropa* 70. Jg. (2020), Heft 10 und 11.
- 44 *Markus Wehner*, Soll das noch fünf Jahre so weitergehen? In: FAZ v. 11.9.2001, S. 3; *ders.*, Das Lukaschenko-Regime unter Mordverdacht, in: FAZ v. 24.7.2001, S. 3; NZZ v. 11.9.2001, S. 1/2; FAZ v. 24.8.2001, S. 1/2; FAZ v. 30.7.2001, S. 6.
- 45 NZZ v. 22.3.2006, S. 4; *Ulrich Schmid*, Gewaltames Vorgehen gegen demonstrierende Regimegegner in Weissrussland, in: NZZ v. 27.3.2006, S. 1; NZZ v. 17.3.2006, S. 5; DIE WELT v. 17.3.2006, S. 6; *Reinhard Vesper*, Das Gesicht des Widerstands, in: FAZ v. 14.3.2006, S. 3; *ders.*, Abschreckung, in: FAZ v. 15.3.2006, S. 6; *Michael Ludwig*, Lukaschenko triumphiert, in: FAZ vom 21.3.2006, S. 1/2; FAZ v. 22.3.2006, S. 1, 2, 10; FAZ v. 23. 3. 2006, S. 3; FAZ v. 25.3.2006, S. 7; FAZ v. 27.3.2006, S. 3; *Alexander Milinkewitsch*, Ich gebe Lukaschenko höchstens noch zwei Jahre, in: Süddeutsche Zeitung (SZ), v. 7.4.2006, S. 7; derselbe: „Wir brauchen Massendemonstrationen“, in: DIE WELT v. 13.12.2006, S. 7 (Interview).
- 46 *Michael Ludwig*, Druck auf Oppositionskandidaten nach Demonstrationen gegen Lukaschenka, in: FAZ v. 26.11.2010, S. 6;.
- 47 *Friedrich Schmidt*, Keine Wahl, kleine Freiheit, in: FAZ v. 7.10. 2015, S. 5; NZZ v. 10.10.2015, S. 8; NZZ v. 31.10.2015, S. 8NZZ v. 26.8.2015, S. 5.
- 48 Die folgenden Berichte und Reportagen über die nach den Präsidentenwahlen anhebenden gewaltigen Welle des zivilgesellschaftlichen Protestes wird hier nur für die ersten Wochen dokumentiert. Verwiesen wird insofern ergänzend auf die qualitativ weit an der Spitze stehenden Artikel in der FAZ und in der NZZ. *Friedrich Schmidt*, Alternative für Belarus. Proteste gegen weitere Wahl Lukaschenkas, in: FAZ v. 2. 6. 2020, S. 5; *Markus Ackeret*, Streiks erfassen Weissrussland, in: NZZ v. 19.8.2020, S. 1; *Friedrich Schmidt*, „Gewählte Präsidentin der Republik Belarus“, in: FAZ v. 19.8.2020, S. 2; *ders.*, Lukaschenka droht den Demonstranten, in: FAZ v. 24.8.2020, S. 2; *Markus Ackeret*, Lukaschenko droht mit dem

ist vor allem die Zeit *nach den Wahlen* relevant, in welcher von Seiten der politischen Opposition und aus der Mitte der sichtlich stärker und aktiver gewordenen Zivilgesellschaft in wachsender Zahl Protestversammlungen, Demonstrationmärsche und Kundgebungen organisiert wurden. Dabei ist die Protestbewegung insgesamt zwar stärker geworden, aber sie hat sich nach 2001 nicht linear entwickelt, sondern in Abhängigkeit von Repressionsmaßnahmen Präsident *Lukaschenkas*, durch die sich die kritische, oppositionelle Öffentlichkeit des Landes provoziert fühlen musste. So erreichten die Proteste bei den Präsidentenwahlen von 2006 einen Höhepunkt, weil *Lukaschenka* sich nun ein drittes Mal zur Wahl stellte, nachdem die Beschränkung des Präsidenten auf zwei Amtszeiten hintereinander im Wege eines Referendums am 17. Oktober 2004 aus der Verfassung (Art. 81 Abs. 1) gestrichen worden war.⁴⁹ Nach den Präsidentenwahlen vom Dezember 2010 kam es zu einer noch heftigeren Protestbewegung, weil *Lukaschenka* unmittelbar nach den Wahlen gegen die prominentesten Führer der Oppositionsparteien mit rücksichtslosen Unterdrückungsmaßnahmen vorgeing,⁵⁰ vermutlich deswegen, weil sein Regime zu jener Zeit ungewöhnlich scharfer Kritik von Seiten des Präsidenten Russlands, *Dmitrij Medvedev*, ausgesetzt war und *Lukaschenka* möglicherweise befürchtete, Russland werde die Opposition gegen sein Regime unterstützen.⁵¹

Während es nach den Präsidentenwahlen im Oktober 2015 vergleichsweise ruhig blieb, kam es bei den Präsidentenwahlen vom August 2020 schon im Vorfeld zu Massenprotesten gegen die brutalen Aktionen Präsident *Lukaschenkas* zur Ausschaltung seiner Herausforderer⁵² und der Gewaltlosigkeit und Friedlichkeit während der Opposition,⁵³ die sich nach den Wahlen wegen der offenkundigen, provozierend-groben Verfälschung ihrer Ergebnisse zu einem revolutionären Proteststurm steigerten.⁵⁴ Die Präsidialdiktatur *Lukaschenkas* hielt ihm zwar stand,⁵⁵ aber es bedarf keiner Prophetie

Militär, in: NZZ v. 25.8.2020, S. 1; *Robert Putzbach*, Revolution gegen die Angst, in: FAZ v. 28.8.2020, S. 7; *Yaraslava Ananka/ Heinrich Kirschbaum*, Unruhe nach dem Sturm-Minsker Protestformen, in: NZZ v. 29.10.2020, S. 14.

- 49 *Markus Wehner*, Verfassungsänderung für *Lukaschenka*, in: FAZ v. 19.10.2004, S. 6. Durch die Verfassungsänderung vom 15.3.2022 ist man wieder zur Beschränkung auf zwei Amtszeiten zurückgekehrt, die für Präsident *Lukaschenka* jedoch erst pro futuro gilt. Dazu *Janus*, Eine neue Verfassung für Belarus, Fn. 7, S. 28.
- 50 *Rudolf Hermann*, *Lukaschenka* fährt im alten Stil fort, in: NZZ v. 21.12.2010, S. 1; *Michael Ludwig*, *Lukaschenka* schlägt noch härter zu als nach der vorigen Wahl, in: FAZ v. 21.12.2010, S. 3; *ders.*, Das Regime in Minsk droht mit Gefängnis und Verboten, in: FAZ v. 22.12.2010, S. 1; *Marieluise Beck*, Unfassbare Brutalität gegen weißrussische Opposition, in: FAZ v. 30.12.2010, S. 2.
- 51 *Reinhard Vesper*, *Medvedev* gegen *Lukaschenka*, in: FAZ v. 5.10.2010, S. 7; *Rudolf Hermann*, Minsk und Moskau im Clinch, in: NZZ v. 25.8.2010, S. 4; umfassend *Maksim Samorukov*, Am Haken. Russland und Belarus, in: Osteuropa 70. Jg. (2020), Heft 10-11, S. 281-290.
- 52 *Markus Ackeret*, *Lukaschenkos* Rivale festgenommen, in: NZZ v. 20.6.2020, S. 2.
- 53 *Friedrich Schmidt*, *Lukaschenkas* Albtraum, in: FAZ v. 31.7.2020, S. 3.
- 54 Zu den Hintergründen der revolutionären Situation im Sommer 2020 und dem Verlauf der Protestbewegung, die bis tief in das Jahr 2021 reichte, siehe *Astrid Sahn*, Politisches Patt in Belarus. Etappen einer Systemkrise, in: Osteuropa 70. Jg. (2020), Heft 10/11, S. 17-33 m. w. N.
- 55 *Friedrich Schmidt*, *Lukaschenko* nimmt Rache, in: FAZ v. 21.9.2021, S. 3; *Markus Ackeret*, Weissrusslands verhinderte Revolution, in: NZZ v. 12.8.2021, S. 6.

vorauszusagen, dass das Regime heute nach fast 30 Jahren seiner Existenz mit einer neuen, emanzipierten und oppositionellen Zivilgesellschaft zu tun hat, gegenüber der es sich nur noch mit der nackten Gewalt der Polizeibehörden behaupten kann.

zu 3 und 4: Die Versammlungsaktivitäten der Zivilgesellschaft aus Anlass der *Parlamentswahlen* und *Referenden* werden in diesem knappen Überblick zusammengefasst. Auf Initiative von Präsident *Lukaschenka* sind vier Referenden durchgeführt worden, die die Verfassung teilweise sehr weitreichend geändert haben: 1. das am 14. Mai 1995 veranstaltete Referendum, bei dem die leicht modifizierte Staatsflagge der Weißrussischen Sowjetrepublik wiederhergestellt, die Russische Sprache wieder zur Amtssprache erhoben und dem Staatspräsidenten die Befugnis zur Parlamentsauflösung eingeräumt wurde, 2. das eingangs erwähnte Referendum vom 24. November 1996, 3. das ebenfalls schon erwähnte Referendum vom 17. Oktober 2004 und 4. das Referendum vom 27. Februar 2022. Mit den Wahlen des Parlaments verbunden war nur das Referendum von 2004, durch das die Amtszeitenbeschränkung des Präsidenten aus der Verfassung gestrichen wurde. Reguläre fanden (zumeist) im Vier-Jahres-Rhythmus 1995, 2000, 2004, 2008, 2012, 2016 und 2019 statt.⁵⁶ Anders als bei den Präsidentenwahlen waren bei den Parlamentswahlen die Protestaktionen der vom Präsidialregime unterdrückten und marginalisierten Oppositionsparteien deutlich schwächer. Ausnahmen bildeten die Wahlen vom 17. Oktober 2004⁵⁷ wegen des kritisierten Verfassungsreferendums und die Wahlen von 2012, nach denen die Opposition im Unterhaus, der 110-köpfigen „Kammer der Repräsentanten“ (Art. 91), infolge massiver Manipulationen und Fälschungen mit keinem einzigen Abgeordneten mehr vertreten war.⁵⁸

Auf den heftigsten Widerstand der oppositionellen Parteien und ihrer Unterstützer in der Zivilgesellschaft stießen die Referenden, die durchweg darauf abzielten, die Machtstellung des Präsidenten im Wege der Verfassungsänderung noch mehr zu stärken. Schon 1996 war es Wochen vor dem Referendum zu Großdemonstrationen mit über 20.000 Tausend Teilnehmern gekommen.⁵⁹ Zahlreicher und heftiger waren die Demonstrationen gegen die Aufhebung der Amtszeitenbeschränkung des Präsidenten 2004.⁶⁰

Das Referendum vom 27. Februar 2022 zu einer Teilrevision der Verfassung stieß auf die einhellige Kritik und Ablehnung der Opposition. Darüber, wie man darauf re-

56 Выборы в Белоруссии (Vyborny v Belorussii, Wahlen in Belarus‘) — Википедия (wikipedia.org).

57 Vorausgegangen waren schon im Jahre 2000 von der OSZE und von Amnesty international dokumentierte und scharf kritisierte Verletzungen des Versammlungsrechts. Siehe Refworld | Amnesty International Report 2000 – Belarus sowie *Reinhard Vesper*, Drohungen und unfaire Prozesse, in: FAZ v. 24.6.2000, S. 6.

58 *Paul Flückiger*, Ein Parlament ohne Opposition, in: NZZ v. 25.9.2012, S. 4; *Michael Ludwig*, Wahlen im Lande Lukaschenkas in: FAZ v. 22.9.2012, S. 7.

59 FAZ v. 21.10.1996, S. 1.

60 *Ulrich Schmid*, Lukaschenko will eine dritte Amtszeit, in: NZZ v. 24./25.7.2004, S. 5; *ders.*, Lukaschenko greift nach permanenter Macht, in: NZZ v. 9.9.2004, S. 3; *Markus Wehner*, Hungern gegen Lukaschenka, in: FAZ v. 18.6.2004, S. 3; *Ulrich Schmid*, Durchschlagender Sieg Lukaschenkos in Weissrussland, in: NZZ v. 19.10.2004, S. 1; *Markus Wehner*, Verfassungsänderung für Lukaschenka, in: FAZ v. 19.10.2004, S. 6.

agieren sollte, war sie sich zunächst nicht einig.⁶¹ Schließlich empfahlen ihre führenden Repräsentanten, an der Abstimmung zwar teilzunehmen, aber die Stimmzettel „ungültig“ zu machen.⁶²

zu 5: Unkonventionelle Spontanversammlungen: Schweigen und Klatschen

Im Mai 2011 kreierte die vom Präsidialregime *Lukaschenkas* unterdrückte Zivilgesellschaft eine neue Form des Protestes: über Internetplattformen und social Media riefen Aktivisten dazu auf, an bestimmten Wochentagen sich zu öffentlichen Schweigemärschen zu formieren und dabei zum Zeichen der Solidarität und Gemeinsamkeit gelegentlich in die Hände zu klatschen. Zwar gelang es dem Regime, die „Protestschweiger“ durch Festnahmen unter irgendwelchen Vorwänden zu schwächen, doch „sorgte die Strategie der neuen Leute“, wie Michael Ludwig schrieb,⁶³ „am 3. Juli für eine gesamtstaatliche Lachnummer. Wie jedes Jahr waren eine Militärparade und eine Rede *Lukaschenkas* unvermeidlich. Für denselben Tag war aber auch eine neue Schweigedemonstration am Ort der Parade mit phasenweisem Händeklatschen angekündigt worden. *Lukaschenkas* herbeikommandierten Festtags-Jubler gerieten so in eine schlimme Lage, denn wer klatschte, wies sich ja als Regimegegner aus, und wer gemeinsam schwieg, ebenso. Nach der Rede druckten die Menschen herum, schauten sich um, viele gingen weg. *Lukaschenka*, in eine Phantasieuniform mit viel Goldlametta gekleidet, stand auf der Tribüne und wartete vergebens auf Beifall.“

Die originellen und absolut friedlichen, das gewalttätige *Lukaschenka*-Regime lächerlich machenden Klatsch- und Schweigedemonstrationen signalisierten, dass eine junge, neue Generation oppositioneller Akteure in der Zivilgesellschaft herangewachsen war, die mit den modernsten Kommunikationsformen des Internets bestens vertraut und durch dessen Nutzung in der Lage ist, die staatlichen Unterdrückungsmechanismen zumindest bereichsweise zu umgehen und zu unterlaufen.⁶⁴ Man geht nicht fehl in der Annahme, dass die praktische Erfahrung der Generation mit den

61 Ausführlich zur Vorgeschichte *Fabian Burkhardt/ Jan Matti Dolbaum*, Belarus vor dem Referendum: Verfassungsreform und Protestbereitschaft, in: *Belarus-Analysen* Nr. 58 (23.12.2021), S. 7-11; *Larissa Pawlowa*, Belarus. Sanktionen der EU und Diskussionen um Verfassungsänderungen, in: *Wostok 2022*, Nr. 1, S. 26-30.

62 <https://www.dw.com/de/umstrittenes-verfassungsreferendum-in-belarus/a-60923656>.

63 Schweigeverbot per Gesetz, in: *FAZ* v. 2.8.2011, S. 5. *Michael Ludwig* berichtet dort, von einer Verschärfung des Versammlungsrechts folgenden Inhalts: „Wer ohne Genehmigung des Staates künftig an vorbestimmten und bekannt gegebenen Orten gemeinsam mit anderen verweilt, um durch bestimmte Handlungen oder passives Nichtstun politischen Protest auszudrücken“, werde bestraft. Das Artikelgesetz vom 8. 11.2011 verschärft die ordnungswidrigkeitsrechtlichen und strafrechtlichen Sanktionen des Versammlungsrechts, enthält aber keine Vorschrift jenes Inhalts. Vermutlich handelt es sich um einen nicht Gesetz gewordenen Vorschlag oder um ein Zitat aus einer Verwaltungsinstruktion.

64 *Michael Ludwig*, Klatschen gegen *Lukaschenka*, in: *FAZ* v. 24.6.2011, S. 6; *ders.*, Die rundum Vernetzten, in: *FAZ* v. 1.7.2011, S. 5; *Petz, Ingo*: Wir werden den Diktator wegrocken, in: *FAZ* v. 2.7.2011, S. 37; *Reinhard Vesper*, Tosendes Schweigen, in: *FAZ* v. 8.7.2011, S. 3; *Paul Flückiger*, Erneut Proteste in Weissrussland, in: *NZZ* v. 5.7.2011, S. 5; *ders.*, Unter den Weissrussen wächst der Unmut, in: *NZZ* v. 8.8.2011, S. 4; *Ulrich Krökel*, Stumme Revolution, in: *Frankfurter Rundschau (FR)* v. 15.7.2011, S. 6.

Möglichkeiten der Vernetzung und der kommunikativen Macht des Internets eine wesentliche Bedingung für die 2020 das ganze Land erfassenden Massenproteste war.

zu 6: Proteste von Kleinunternehmern und friktionellen Arbeitslosen

Die etwa 170.000 Kleinhändler im ganzen Land und besonders der Märkte in der Hauptstadt Minsk traten im Spätsommert 2002 wegen der für sie verpflichtend eingeführten Registrierkassen in einen unbefristeten Streik und formierten sich zu Demonstrationen.⁶⁵ Die Regierung verhielt sich gegenüber dieser ökonomischen Bevölkerungs- und Berufsgruppe taktisch-vorsichtig und wählte den Weg von Verhandlungen mit den Streikführern, die keine politischen Forderungen erhoben hatten. Im Ansatz verhielt sie sich gegenüber den landesweiten Demonstrationen im Frühjahr 2017 gegen die Einführung der „Schmarotzersteuer“, d. h. die formell seit April 2015 geltende Regelung, dass jeder, der ein halbes Jahr nicht gearbeitet hatte, umgerechnet 226 Euro an die Staatskasse entrichten sollte, um den Druck auf die Bevölkerung zur Arbeitsaufnahme, sei es in abhängiger oder in selbständiger Tätigkeit zu erhöhen. Gegen die Organisatoren und Teilnehmer der auch in diesen Fällen nicht genehmigten Versammlungen gingen die Behörden – stark selektiv – mit den Sanktionen des Ordnungswidrigkeitenrechts vor.⁶⁶

zu 7: Proteste zum Gedenken an die Nuklearkatastrophe von Tschernobyl

Von dem üblichen repressiven Ablauf im Versammlungswesen unterschied sich die Gegendemonstration zum 20. Jahrestag der Reaktorkatastrophe von Tschernobyl, die die Opposition vor dem Gebäude der Akademie der Wissenschaften für den 26. April 2006 beantragt hatte. Die Stadtverwaltung von Minsk hatte sie genehmigt, nicht hingegen den anschließenden Demonstrationenzug zum symbolträchtigen „Oktoberplatz“, an dem mehrere Tausend Bürger teilnahmen. Auch hier gingen die Sicherheitskräfte selektiv vor, indem sie einige beteiligte Führer der Opposition gemäß Ordnungswidrigkeitenrecht mit 15 Tagen „administrativem Arrest“ bestrafte.⁶⁷

III. Zusammenfassende Schlussfolgerungen in Thesen

1. Das „Gesetz über massenhafte Maßnahmen“ von 1997 (im Weiteren „Gesetz“) ist in mehrfacher Hinsicht verfassungswidrig: *erstens* verfehlt die Ersetzung des völkerrechtlich, international und historisch allgemein anerkannten Begriffs der Versammlung (freedom of assembly) durch den Begriff der „massenhaften Maßnahme“ den Sinn und Zweck der Freiheitsgarantie des Art. 35 der Verfassung. *Zweitens* kommt der Begriff der massenhaften Maßnahme in Art. 35 nicht vor, sondern nur der Begriff der „Maßnahme“ (Satz 2); das ist rechtlich gesehen zweierlei. *Drittens* verkennt der Begriff der massenhaften Maßnahme, dass Zusammenkünfte von mindestens drei Personen gemäß internationaler Menschenrechtsrechtspre-

65 NZZ v. 6.9.2002, S. 4;

66 *Friedrich Schmidt*, Unmut über die „Schmarotzer-Steuer“, in: FAZ v. 16.3.2017, S. 5; *Ann-Dorit Boy*, Diktatur am Scheideweg, in: NZZ v. 16.3.2017, S. 5.

67 *Reinhard Vesper*, Vier Oppositionsführer in Weißrußland verhaftet, in: FAZ v. 28.4.2006, S. 1.

chung „Versammlungen“ sind und dass Massenhaftigkeit deswegen kein typisches Merkmal von Versammlungen sein kann. *Viertens* ist offenkundig, dass „Mahnwachen“ wegen ihres individuellen Charakters von vornherein keine „massenhafte“ Maßnahme sein können. *Fünftens* fehlt dem Gesetz über „massenhafte Maßnahmen“ aus allen diesen Gründen ein klarer normativer Bezug zu der Grundrechtsgarantie des Art. 35 der Verfassung, obwohl Art. 35 Satz 2 den Gesetzgeber verpflichtet, diese Garantie durch ein freiheitliches Versammlungsrecht zu implementieren.

2. Das Gesetz über massenhafte Maßnahmen trägt nicht nur eine offenkundig verkehrte, ja verfassungswidrige Bezeichnung, sondern verfehlt auch in der Sache die Freiheitsgarantie des Art. 35, indem es nicht auf Ermöglichung von Freiheit, sondern im Gegenteil, und das ganz einseitig, auf die Restriktion von Zusammenkünften zum Austausch von Meinungen und zur Verfolgung gemeinsamer Zwecke ausgerichtet ist. Denn seine Vorschriften sehen für die Durchführung von Versammlungen kein rechtsstaatliches Anmelde- und Genehmigungsverfahren vor, sondern ein Genehmigungsverfahren, in dem die Rechte und Befugnisse allein bei der staatlichen Verwaltungsbehörde liegen, die Pflichten und Lasten hingegen ausschließlich bei dem Organisator und den Teilnehmern einer Versammlung. Das Gesetz räumt bei der Entscheidung über die Erteilung der Genehmigung einer Versammlung der Behörde freies Ermessen ein, ob sie die Genehmigung erteilt oder versagt und die beantragte Versammlung im Ergebnis verbietet. Der Bürger als Träger des verfassungsmäßigen Grundrechts und als Subjekt der Versammlungsfreiheit wird dadurch im Anmelde- und Genehmigungsverfahren in die Rolle eines Bittstellers versetzt, der auf die Gnade des Staates angewiesen ist, um sein Grundrecht der Versammlungsfreiheit ausüben zu können.
3. Wegen der Rechtlosigkeit des Bürgers im Anmelde- und Genehmigungsverfahren läuft das von Art. 7 des Gesetzes versprochene Recht auf gerichtlichen Rechtsschutz gegen die staatliche Verwaltungsbehörde leer, weil das Gesetz ihm entgegen Art. 35 der Verfassung einen Rechtsanspruch auf Erteilung der Genehmigung bei Vorliegen gesetzlich klar bestimmter Voraussetzungen vorenthält, den der Bürger als Antragsteller gegenüber dem Staat gerichtlich durchsetzen könnte.
4. Unter solchen Umständen muss dem Bürger und Grundrechtsträger es wie Hohn in den Ohren klingen, dass Art. 13 des Gesetzes die staatliche Behörde für nicht berechtigt erklärt, es ihr, anders gesagt, also verbietet, sich in die ordnungsgemäße Ausübung des Versammlungsrechts „einzumischen“ oder sie gar „zu verhindern“. Denn erstens kann es wohl keine massivere Einmischung in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit geben als die Ermächtigung der Behörde, die Ausübung des Rechts durch Verweigerung der erforderlichen Genehmigung von vornherein zu verhindern, und zweitens verleiht das Gesetz der Behörde so viele Befugnisse der Kontrolle und der Einwirkung auf die Durchführung und den Ablauf von Versammlungen, dass das Gesetz zu Einmischungen in die Ausübung der Versammlungsfreiheit geradezu einlädt. Organisatoren und Teilnehmer der Versammlung haben bei der Ausübung einer genehmigten Versammlung die Weisungen der Sicherheitsbehörden ohne Einschränkung zu erfüllen; sie sind ihnen vollständig unterworfen.

5. Die Organisatoren und Teilnehmer von Versammlungen sind wohl beraten, die Vorschriften des Gesetzes und die Weisungen der staatlichen Behörden genau und gewissenhaft zu erfüllen, denn jede Verletzung der gesetzlichen Vorschriften und der Weisungen unterliegen den vom Gesetzgeber bestimmten Sanktionen des Ordnungswidrigkeitengesetzbuches und des Strafgesetzbuches. Organisatoren und Teilnehmer von Versammlungen tragen infolgedessen ein hohes Sanktionsrisiko.
6. Der fehlende Verfassungsbezug des Gesetzes, die ganz einseitige, offensichtlich ungerechte Verteilung von Rechten und Pflichten zwischen Staat und Bürger im Versammlungsrecht und die völlige Ignorierung des rechtsstaatlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des Übermaßverbotes in Bezug auf die dem Bürger vom Gesetzgeber auferlegten Lasten offenbaren einen Grundzug des Gesetzes: ein extremes Misstrauen des Staates gegenüber dem Bürger und seinen autonom gebildeten Vereinigungen in Bezug auf die Ausübung der ihnen von der Verfassung eingeräumten Freiheitsrechte.
7. Das „Gesetz über massenhafte Maßnahmen“ von 1997 ist kein Gesetz, welches die Verwirklichung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit in fairer Weise ermöglicht, sondern es ist ein Versammlungsverhinderungsgesetz. Als solches atmet es zwar vollkommen den Geist der Präsidialdiktatur Aleksandr Lukaschenkas, aber es steht in einem eklatanten Widerspruch zu Art. 35 und Art. 2 der Verfassung Weißrusslands.
8. Anders als das „Gesetz über massenhafte Maßnahmen“ von 1997, das angeblich Art. 35 Satz 2 der Verfassung umsetzt, tatsächlich aber die Ausübung der Versammlungsfreiheit blockiert, legt das Gesetz vom 12. Juli 2000 über die republikanischen und örtlichen Versammlungen der Implementierung des Partizipationsgrundrechts des Art. 37 der Verfassung keine Hindernisse in den Weg. Das überrascht nicht, denn Organisatoren des partizipatorischen Versammlungsrechts sind staatliche und kommunale Organe und die Bürger sind insofern nur Teilnehmer hoheitlicher Veranstaltungen, die das Präsidialregime ausschließlich im öffentlichen Interesse durchführt. Das ist politisch selbstverständlich erwünscht.
9. Aus dem Blickwinkel der Prinzipien des Rechtsstaates, der Freiheit und der Menschenrechte unterscheidet sich die Regelung des Versammlungswesens Weißrusslands unter der Präsidialdiktatur Aleksandr Lukaschenkas funktional und strukturell nicht von der Gesetzeslage in der Weißrussischen Sozialistischen Sowjetrepublik im Staatsverband der Sowjetunion: rechtsstaatliche, grundrechtliche Freiheit fehlen hier wie dort. Unterschiede bestehen nur hinsichtlich der staatlichen Organisation beider Republiken: An die Stelle der KP-Herrschaft und der Staatsideologie des Marxismus-Leninismus ist die Präsidialdiktatur eines Mannes getreten mit einer Staatsideologie, die fast ebenso inhaltslos und beliebig ist wie am Ende der UdSSR auch die Sowjetideologie.
10. Die Praxis der Verwaltungsbehörden und der staatlichen Sicherheitsorgane im Versammlungswesen stimmt vollkommen mit Geist und Buchstaben des Gesetzes von 1997 über „massenhafte Maßnahmen“ überein. Es ermächtigt die Behörden zu schrankenloser Willkür und dementsprechend handeln sie auch: mal genehmigen sie aus politisch-taktischen Erwägungen Versammlungen unter strengen Beschränkungen, mal, und das ist der Regelfall, versagen sie die Genehmigung und versuchen, das damit ausgesprochene Versammlungsverbot mit Gewalt durchzu-

setzen. Das Verhältnis von Zivilgesellschaft und Staat in Weißrussland trägt Züge eines Bürgerkrieges zwischen der freiheits- und bürgerfeindlichen Gewaltherrschaft eines Autokraten und einem Volk, das sich, wie es scheint, langsam und stufenweise von dieser Gewaltherrschaft befreit.⁶⁸

abgeschlossen am 9. Juli 2022

68 Dazu im Überblick (bis 2010) *Stephan Malerius*, Opposition und Zivilgesellschaft in Belarus, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte (APuZ)* 2011, Nr. 24-26 (14.6.), S. 36-41.