

Legitim sind strafrechtliche Reaktionen nur dort, wo eindeutige Grenzen überschritten worden sind. Dann aber ist die expressive Funktion des Strafrechts, Unrecht zu markieren, unvermeidlich.¹²

Torsten v. Roetteken

Versammlungsfreiheit und Rechtsradikalismus

I. Problem

In letzter Zeit häufen sich Fälle, in denen angemeldete Versammlungen mit rechtsradikaler, insbesondere neonazistischer Ausrichtung und entsprechenden Anmeldern von lokalen Ordnungsbehörden verboten werden, solche Verbote von den Verwaltungsgerichten und noch häufiger von den Oberverwaltungsgerichten im Eilverfahren bestätigt werden, um anschließend vom Bundesverfassungsgericht durch Erlaß einer gegenteiligen einstweiligen Anordnung kassiert zu werden. Diese Divergenzen spiegeln zugleich die Schwierigkeiten, denen staatliche Maßnahmen ausgesetzt sind, mit denen der Zunahme öffentlicher Aktivitäten von Rechtsradikalen, hier in Gestalt von öffentlichen Versammlungen, entgegengewirkt werden soll. Im nachfolgenden Beitrag soll der Frage nachgegangen werden, ob mit dem gegenwärtigen Normenbestand derartige Versammlungsverbote tatsächlich gerechtfertigt werden können oder ob insoweit die grundsätzliche Freiheitsvermutung der Grundrechte den Vorrang beanspruchen kann, auch wenn die Ausübung der Freiheiten unmittelbar darauf abzielt, gerade diese Freiheiten bei entsprechendem Wandel der politischen Verhältnisse abzuschaffen. Herkömmlich wird dieses Problem allein Art. 18 GG und bei politischen Parteien Art. 21 GG zugeordnet. Dabei wird die geschriebene Verfassung jedoch nicht vollständig berücksichtigt. Die Lücken in den bislang üblichen Argumentationsketten, wie sie gegenwärtig auch beim Bundesverfassungsgericht in den von seinen Kammern erlassenen einstweiligen Anordnungen festzustellen sind, sollen nachfolgend skizziert werden.

II. Friedlichkeit und Waffenfreiheit von Versammlungen

Art. 8 Abs. 1 GG garantiert allen Deutschen das Versammlungsrecht, sofern die Absicht besteht, sich friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Es müssen also *zwei Voraussetzungen* erfüllt sein, um das Grundrecht überhaupt in Anspruch nehmen zu können, nämlich die Waffenfreiheit und der friedliche Charakter. In

¹² Ich habe keine Probleme, Angebote wie Täter-Opfer-Ausgleich oder Formen der Mediation vorzuhalten. Aber sie sollten als Opferservice außerstrafrechtlich angeboten werden und nicht Neutralisierungstechniken der Beschuldigten unkritisch unterstützen. Wer meint, mit mehr Täter-Opfer-Ausgleich sei dem Problem der wachsenden Fallzahlen beizukommen, irrt. Außerdem verkennt man die Dialektik zwischen dem Toleranzprinzip und der expressiven Funktion des Strafrechts. Entweder ist der Regelverstoß banal, dann ist interventionslos (und nicht erst nach einem TOA) einzustellen, oder er ist es nicht, dann ist es kontraproduktiv, in einem konkreten Strafverfahren dem Täter zu bescheinigen, daß sein Verhalten nachvollziehbar, womöglich eine verständliche Reaktion auf soziale Spannungen und individuelle Konflikte sei. Was im Jugendstrafrecht sinnvoll sein kann, ist bei Beziehungsgewalt nicht unbedingt zu empfehlen. Erwachsene wissen, daß sie in Konflikten gewaltfrei reagieren müssen. Für normative Verfahren ist die Unterscheidung zwischen Unrecht und Konflikt beachtlich. Externe psychologische Erklärungen und intern juristische Deutungen haben andere Funktionen, und wir sollten Funktionsvermischungen nicht mehr im kritisch gemeinten, aber rückblickend eher unkritischen Stil der 70er Jahre praktizieren.

der Judikatur wie auch der Literatur wird diese Doppelung nur wenig beachtet, auf die möglichen Unterschiede zwischen beiden Merkmalen wie ihren genauen Inhalt wird nur ungenau, wenn überhaupt, eingegangen. Dies ist um so überraschender, als es sich um einen seit 1848 gesicherten rechtlichen Traditionstatbestand handelt, da alle deutschen Verfassungen nur eine friedliche wie unbewaffnete Versammlung unter Grundrechtsschutz stellen: § 161 Abs. 1 Paulskirchenverfassung, Art. 123 WRV. Auch die verschiedenen vor 1949 erlassenen Länderverfassungen sind dieser Tradition gefolgt.¹ Das Grundgesetz setzt sie fort.

Als wesentliche Voraussetzung ist dabei der friedliche Charakter der Versammlung anzusehen, wie sich insbesondere aus Art. 11 Abs. 1 EMRK, Art. 21 S. 1 des Internationalen Pakts über bürgerliche und politische Rechte (IPbPR)² und Art. 12 Abs. 1 der Charta der Grundrechte der Europäischen Union³ ergibt. Diese internationalen Konventionen erwähnen das Merkmal »ohne Waffen« nicht gesondert. In den verbindlichen englischen und französischen Texten der EMRK und des IPbPR ist von »peaceful« bzw. »pacifique« die Rede, was die Zielrichtung so klar zum Ausdruck bringt, daß auf das zusätzliche Gebot Waffenlosigkeit ohne weiteres verzichtet werden konnte.

Damit steht fest, daß gewalttätige, insbesondere unter Mitführung von Waffen beabsichtigte oder durchgeführte Versammlungen keinen Schutz dieses politischen Menschenrechts genießen und daher problemlos nach Maßgabe der allgemeinen ordnungs- wie versammlungsrechtlichen Vorschriften untersagt oder aufgelöst werden können. Die Voraussetzungen der Versammlungsfreiheit erschöpfen sich darin jedoch nicht, obwohl die Judikatur des Bundesverfassungsgerichts diesen Schluß nahe zu legen scheint. Friedlicher Charakter als Voraussetzung des Grund- und Menschenrechts erfordert mehr als das Ausbleiben von Gewalttätigkeiten gegen Personen oder Sachen, auch wenn die vom Bundesverfassungsgericht in seiner dritten grundlegenden Entscheidung zu Art. 8 GG verwandte Formulierung ein anderes Verständnis nahelegt. Dort heißt es, unfriedlich sei eine Versammlung erst, wenn Handlungen von einiger Gefährlichkeit wie etwa Gewalttätigkeiten oder aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen stattfänden.⁴ Aus dem Kontext dieses Satzes ergibt sich allerdings, daß es dem Bundesverfassungsgericht dabei in erster Linie darum ging, den friedlichen Charakter als von Verfassungs wegen vorgegebene Grenze des Grundrechts selbst von einer Gewaltausübung im Sinne des strafrechtlichen Nötigungstatbestandes abzugrenzen. Folglich wird man in dieser Passage kein Abrücken von der Aussage sehen können, die das Bundesverfassungsgericht in seiner ersten grundlegenden Entscheidung zur Versammlungsfreiheit gemacht hat. Dort heißt es, das Erfordernis, daß eine Versammlung friedlich sei, bringe in erster Linie zum Ausdruck, was ohnehin aus der Rechtsnatur der Versammlungsfreiheit folge, soweit sie als *Mittel der geistigen Auseinandersetzung* und zur *Einflußnahme auf die politische Willensbildung* verstanden werde.⁵

Für die hier abzuhandelnden Fragen geht es jedoch gerade um diese Grenzziehung, d. h. um die Präzisierung dessen, was als friedlicher und was als unfriedlicher Zweck einer Versammlung angesehen werden kann. Diese Frage kann nicht Art. 5 Abs. 1 und 2 GG entnommen werden, wie dies eine in jüngster Zeit ergangene einstweilige

¹ Art. 113 BayVerf; Art. 14 HessVerf; Art. 16 Abs. 1 BremVerf; Art. 12 RLPVerf; Art. 6 Abs. 1 SaarlVerf; Art. 19 S. 1 BadVerf; Art. 14 Abs. 1 Württ-BadVerf; Art. 12 Württ-HoVerf.

² In Kraft und anzuwenden aufgrund des Ratifikationsgesetzes v. 15. 11. 1973 (BGBl. 1973 I S. 1533).

³ ABl. EG 2000 Nr. C 364 S. 1.

⁴ BVerfG v. 1. 12. 1992, E 87, 399, 406.

⁵ BVerfG v. 14. 5. 1985, E 69, 315, 359 f.

Anordnung der 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts annimmt.⁶ Dort heißt es, der Maßstab zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Maßnahmen, die den Inhalt von Meinungsäußerungen – auch bei Versammlungen – beschränken, ergebe sich – allein – aus Art. 5 GG, nicht aber aus Art. 8 GG. Die gleichzeitig in Bezug genommene Entscheidung des Ersten Senats vom 13. 4. 1994⁷ trägt dieses Argument jedoch nicht. Es ist neu und findet sich in dieser Form nicht in der früheren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, obwohl die Argumentation in der einstweiligen Anordnung offenbar einen gegenteiligen Eindruck erwecken will. 1994 hatte sich der Erste Senat nämlich lediglich zur umgekehrten Fragestellung geäußert, ob das Versammlungsrecht einen größeren Freiheitsspielraum gewähre als Art. 5 Abs. 1 und 2 GG. Diese Frage wurde verneint, so daß dem Beschwerdeführer das Argument nicht half, die Versammlungsfreiheit sei jedenfalls in geschlossenen Räumen vorbehaltlos gewährt und reiche damit weiter als die durch allgemeine Gesetze beschränkbare Meinungsfreiheit. Damit ist jedoch nichts dazu gesagt, ob die – kollektive – Versammlungsfreiheit schon von Verfassungs wegen in bestimmten Fällen weniger weit reicht als die – individuelle – Meinungsfreiheit. Insoweit kommt es entscheidend darauf an, welche Anforderungen an den friedlichen Charakter einer – beabsichtigten – Versammlung zu stellen sind, gleich ob sie in geschlossenen Räumen oder unter freiem Himmel stattfindet, so daß es zunächst auf die zusätzlichen Eingriffsmöglichkeiten nach Art. 8 Abs. 2 GG gar nicht ankommt.

III. Kriterien friedlicher Versammlungen – Ausrichtung gegen den Gedanken der Völkerverständigung

Das Gebot friedlicher Versammlung in geschlossenen Räumen oder unter freiem Himmel schützt unter anderem den öffentlichen Frieden und bedarf insoweit zunächst keiner Konkretisierung durch den einfachen Gesetzgeber. Es ist vielmehr unmittelbar aus der Verfassung selbst zu bestimmen, welche Grenzen insoweit der Versammlungsfreiheit gezogen sind. Das Rechtsgut des öffentlichen Friedens schützt die Gesellschaft oder die staatlichen Instanzen grundsätzlich nicht vor Kritik oder dem mit dem Eindruck von Menschenansammlungen einhergehenden Druck auf die öffentliche oder persönliche Meinung. Vielmehr entspricht es gerade dem Zweck von Versammlungen, andere Personen in eine gewisse Unruhe zu versetzen und zur Überprüfung ihrer Positionen, ihres Verhaltens zu veranlassen. All dies entspricht dem Charakter einer offenen, pluralistisch und demokratisch verfaßten Gesellschaft. Gleichwohl ist anerkannt, daß ungeachtet prinzipieller Offenheit für sehr verschiedene und einander widersprechende Meinungen bestimmte Grenzen einzuhalten sind, wenn nicht der öffentliche Frieden gefährdet oder gar zerstört werden soll. So ist es schon nach Art. 1 GG unzulässig, die Verbindlichkeit der *gleichen* Menschenwürde für alle in Deutschland lebenden Menschen in Frage zu stellen, da es sich dabei um die entscheidende Grundlage einer auf Gleichheit und Freiheit beruhenden Gesellschaft handelt. Dieser Gedanke findet sich unter anderem wieder in dem *Recht auf Sicherheit*, wie es nicht nur Art. 5 Abs. 1 S. 1 EMRK, Art. 9 Abs. 1 S. 1 IPbPR, sondern jetzt auch Art. 6 Grundrechtscharta gewährleistet. Damit ist das individuelle Recht anerkannt, nicht in der Furcht oder Angst leben zu müssen, daß die individuellen Menschen- und Persönlichkeitsrechte unter Berufung auf die Herkunft, die Volkszugehörigkeit oder angebliche Rassenunterschiede ernsthaft in Frage gestellt werden. Das dafür maßgebende Klima in einer Gesellschaft wird nicht nur von

⁶ B. v. 24. 3. 2001 – 1 BvQ 13/01 – Rdn. 23.

⁷ 1 BvR 23/94, BVerfGE 90, 241 [246] = NJW 1994, 1779, 1780.

staatlichen Organen bestimmt, sondern weit stärker von gesellschaftlichen Kräften und Entwicklungen beeinflusst. Sie entziehen sich zwar einer direkten staatlichen Kontrolle wie entsprechenden Zugriffen. Gleichwohl sind die öffentlichen Organe damit nicht aus ihrer Verantwortung entlassen, im Rahmen ihrer Möglichkeiten einer solchen Beeinträchtigung der persönlichen Sicherheit entgegenzutreten.

Im Grundgesetz hat dieser Aspekt unmittelbar seinen Niederschlag gefunden, begründet durch die Erfahrungen in den stürmischen Zeiten der Weimarer Republik. Art. 9 Abs. 2 GG erklärt – im Anschluß an Art. 17 Abs. 2 BremVerf – nicht nur Vereinigungen als von Verfassungs wegen verboten, deren Zwecke oder deren Tätigkeit den Strafgesetzen zuwiderlaufen, sondern darüber hinaus – abweichend von Art. 124 WRV – auch solche Vereinigungen, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder den *Gedanken der Völkerverständigung* richten. Mit dieser Erweiterung der von der Vereinigungsfreiheit unmittelbar von Verfassungs wegen ausgenommenen Vereinigungen konkretisiert das Grundgesetz selbst in einem bestimmten Punkt das Rechtsgut des öffentlichen – inneren – Friedens und bringt damit zum Ausdruck, daß gegen den Gedanken der Völkerverständigung gerichtete Vereinigungen unmittelbar die Grundlagen eines friedlichen Zusammenlebens in Deutschland gefährden, wobei die Art der Gefährdung als so gewichtig eingestuft wird, daß die entsprechenden Vereinigungen als bereits verboten behandelt werden. Das Grundgesetz begnügt sich insoweit gerade nicht damit, ein Verbot erst zu fordern, sondern bringt mit der deutlich schärferen Formulierung des Verbotenseins zum Ausdruck, daß hinsichtlich eines Verbots den öffentlichen Stellen bei solchen Vereinigungen kein Ermessen zusteht und das Grundrecht der Vereinigungsfreiheit derartigen Vereinigungen von vornherein nicht zusteht.

Der Gedanke der Völkerverständigung hat im Grundgesetz eine weitere Anerkennung als herausragendes Rechtsgut des inneren – wie auch des letztlich davon nicht zu trennenden – äußeren Friedens gefunden. Art. 26 Abs. 1 S. 1 GG erklärt Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, für verfassungswidrig. Ergänzend verlangt Art. 26 Abs. 1 S. 2 GG, solche Handlungen unter Strafe zu stellen. Als Beispiel für solche Handlungen werden genannt Maßnahmen, die einen Angriffskrieg vorbereiten. Dabei handelt es sich jedoch nur um ein, wenn auch hervorgehobenes Beispiel, nicht um eine abschließende Beschreibung des Tatbestandes von Art. 26 Abs. 1 S. 1 GG. Bedeutsam ist insoweit lediglich, daß es Art. 26 Abs. 1 GG um die Voraussetzungen individueller Strafbarkeit geht, während Art. 9 Abs. 2 GG keinerlei subjektive Voraussetzungen für das – ordnungsrechtliche, verfassungsunmittelbare – Verbot aufstellt, sondern die bloße Ausrichtung gegen den Gedanken der Völkerverständigung ausreichen läßt, also eine deutlich niedrigere Eingriffsschwelle definiert. Der Hinweis auf Art. 26 Abs. 1 GG dient hier deshalb lediglich dazu, die herausgehobene Bedeutung des Gedankens der Völkerverständigung für den inneren – wie auch den äußeren – Frieden im Grundgesetz selbst zu verdeutlichen. Es handelt sich offenkundig um ein über die Beschränkung der Vereinigungsfreiheit hinaus zu beachtendes Rechtsgut. Damit kann es unmittelbar zur Auslegung des Friedlichkeitsgebots in Art. 8 Abs. 1 GG herangezogen werden, dieses Gebot kann dahin konkretisiert werden, daß Versammlungen wegen Ausrichtung gegen den öffentlichen Frieden im Innern wie nach außen hin unfriedlich sind, wenn sie sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung richten.

Insoweit stellt die Versammlungsfreiheit eben höhere Anforderungen, als sie sich womöglich aus den allgemeinen Gesetzen zur Beschränkung der persönlichen Meinungsfreiheit, insbesondere aus den Strafgesetzen ergeben. Folglich kommt es nicht darauf an, ob die Versammlung absehbar zur Begehung von Straftaten führen wird,

insbesondere also Taten nach § 130 StGB zu erwarten sind. Art. 9 Abs. 2 GG stellt solche Anforderungen in seiner letzten Alternative nicht.

Es handelt sich insoweit auch nicht um eine unzulässige Übertragung von Schranken des in Art. 9 Abs. 1 GG gewährleisteten Grundrechts auf ein Grundrecht, für das solche Beschränkungen angeblich nicht vorgesehen sind. Die Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit steht in Deutschland wie in Europa seit jeher in einem engen und inneren Zusammenhang, wie insbesondere Art. 11 Abs. 1 EMRK und Art. 12 Abs. 1 Grundrechtscharta verdeutlichen, da in ihnen beide Rechte in einem gemeinsamen Satz garantiert werden. Im Grundgesetz zeigt sich dieser Zusammenhang an dem Aufeinanderfolgen der beiden Grundrechte, was ebenfalls der Verfassungstradition der WRV und der Paulskirchenverfassung entspricht. Auch der Aufruf des Rates der Volksbeauftragten vom 12. 11. 1918⁸ hatte in Ziff. 2 die Gewährleistung der Vereins- und die Versammlungsfreiheit in einem einzigen Satz zusammengefaßt. Dementsprechend wurde schon zu Art. 123 WRV die Auffassung vertreten, eine den Strafgesetzen zuwiderlaufende Versammlung sei ebenso wenig vom Grundrecht erfaßt wie eine den Strafgesetzen zuwiderlaufende Vereinigung, obwohl lediglich für letztere eine derartige Rechtsbeschränkung in Art. 124 Abs. 1 WRV angeordnet war, während sie in Art. 123 WRV fehlte.⁹ Die Gesetzgebung des Bundes hat diesen Ansatz fortgeführt, wie sich aus § 5 Nr. 4 VersG ergibt.

IV. Konkretisierung des öffentlichen Friedens durch die Gesetzgebung

Gegen den Gedanken der Völkerverständigung richtet sich nicht nur, wer auf eine Störung der Beziehung Deutschlands zu anderen Völkern in anderen Staaten aus ist. Das friedliche Zusammenleben von Menschen unterschiedlicher regionaler Herkunft, aus verschiedenen Völkern und mit angeblich verschiedener Rasse gehört vielmehr zu den unverzichtbaren inneren Grundlagen einer jeden demokratischen Gesellschaft. Folglich richten sich Gewährleistungen des Art. 9 Abs. 2, Art. 26 S. 1 GG auch darauf, den inneren öffentlichen Frieden in dieser Hinsicht nachhaltig zu schützen und allen Menschen insoweit eine ausreichende persönliche Sicherheit zu gewährleisten. Dies kommt auch in dem von Deutschland ratifizierten, von den Vereinten Nationen ausgearbeiteten Internationalen Übereinkommen vom 7. 3. 1966 zur Beseitigung jeder Form von Rassendiskriminierung¹⁰ unzweideutig zum Ausdruck. In der achten Begründungserwägung dieses Übereinkommens wird ausdrücklich ein unmittelbarer Bezug zwischen den friedlichen und freundschaftlichen Beziehungen unter den Völkern wie auch innerhalb eines Staates hergestellt. Dementsprechend richtet sich die in Art. 4 Abs. 1 des Übereinkommens ausgesprochene Verurteilung jeder Propaganda und aller Organisationen, die auf Ideen oder Theorien hinsichtlich der Überlegenheit einer Rasse oder Personengruppe bestimmter Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit beruhen oder die irgendeine Form von Rassenhaß oder Rassendiskriminierung (i.S.d. Art. 1 Abs. 1 des Übereinkommens) zu rechtfertigen oder zu fördern suchen, auch auf die Gestaltung der inneren Verhältnisse eines Staates und die Gewährleistung des öffentlichen Friedens innerhalb seiner Grenzen. Als Konsequenz der zuvor genannten Art der gemeinsamen Verurteilung verpflichten sich die Vertragsstaaten, hier also auch Deutschland, unmittelbare und positive Maßnahmen zu treffen, um jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und alle rassistisch diskriminierenden Handlungen zu unterbinden. Diese Ver-

⁸ RGBl. 1918 S. 1303.

⁹ Delus in: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverfassung, hrsg. von H. C. Nipperdey, 2. Band, 1930, S. 146.

¹⁰ BGBl. 1969 II S. 961.

pflichtung wird weiter dahin konkretisiert, daß jede Verbreitung von Ideen, die sich auf die Überlegenheit einer Rasse oder den Rassenhaß gründen, jedes Aufreizen zur Rassendiskriminierung und jede Gewalttätigkeit oder Aufreizung dazu gegen eine Rasse oder Personengruppe anderer Hautfarbe oder Volkszugehörigkeit sowie jede Unterstützung rassenkämpferischer Betätigung einschließlich ihrer Finanzierung zu einer strafbaren Handlung zu erklären ist. Ferner besteht nach Art. 4 lit. b des Übereinkommens die Verpflichtung, alle Organisationen und alle organisierten oder sonstigen Propagandatätigkeiten, welche die Rassendiskriminierung fördern oder dazu aufreizen, für gesetzwidrig zu erklären und zu verbieten und die Beteiligung an derartigen Organisationen oder Tätigkeiten als strafbare Handlungen anzuerkennen.

Diese umfassenden Verpflichtungen obliegen aufgrund der Inkraftsetzung des Übereinkommens nach Art. 59 Abs. 2 GG allen staatlichen und öffentlichen Stellen einschließlich der Behörden und Gerichte. Es besteht eine völkerrechtlich begründete Pflicht zum Erfolg. Dem stehen die Grundrechte in Art. 5, 8 f. GG in keiner Weise entgegen, da das Übereinkommen nur konkretisiert, was sich aus Art. 9 Abs. 2, Art. 26 S. 1 GG ohnehin als Schranke der Betätigung nach diesen Grundrechten ergibt. Das Übereinkommen verdeutlicht lediglich, daß hier der öffentliche Frieden als maßgebliches Schutzgut im Zentrum der Regelungen steht und deshalb die detaillierten Verpflichtungen in Art. 4 des Übereinkommens auch dann bei ordnungsrechtlichen Maßnahmen zu beachten sind, wenn es an entsprechenden Strafbestimmungen fehlen und das Übereinkommen insoweit nicht vollständig erfüllt sein sollte. Vor allem kann anhand des Übereinkommens näher bestimmt werden, welche Umstände eine friedliche Versammlung ausschließen, auch wenn keine Ausschreitung gegen Personen oder Sachen im Sinne der Anwendung körperlicher Gewalt zu erwarten sind. Versammlungen, die auf die Verbreitung national-sozialistischen Gedankenguts ausgerichtet sind, ihr Gepräge durch den Einsatz entsprechender Symbole erfahren, personell wesentlich durch entsprechende Netzwerke getragen oder unterstützt werden, sind per se auf eine Förderung von Ideen der Rassendiskriminierung ausgerichtet, da diese Ideen zu den tragenden Elementen dieser politischen Richtungen und ihrer Organisationen gehören.

Die vorstehende Einschätzung findet ihre Bestätigung auch in der Gestaltung des IPbPR. Art. 20 Abs. 2 IPbPR verlangt, daß jedes Eintreten für nationalen, rassischen oder religiösen Haß, durch das zu Diskriminierung, Feindseligkeit oder Gewalt aufgestachelt wird, durch Gesetz zu verbieten ist. Im Anschluß daran findet sich in Art. 21 S. 1 IPbPR die Gewährleistung des Rechts, sich friedlich zu versammeln. Es ist augenfällig, daß die in Art. 20 Abs. 2 IPbPR angesprochenen Schutzgüter Teil des Gebots friedlicher Versammlung in Art. 21 IPbPR sind. Auch hier gilt, daß das Fehlen von klaren gesetzlichen Verbots- oder Straftatbeständen entgegen dem Gebot des Art. 20 IPbPR nicht dazu führen darf, bei der Bestimmung der Voraussetzungen der Versammlungsfreiheit oder der Anwendung von § 15 VersG die entsprechenden Lücken einfach fortwirken zu lassen und damit das Ausmaß der Nichterfüllung der gesetzlich übernommenen völkervertraglichen Verpflichtungen noch zu vergrößern.

V. Beispiele aus Rechtsprechung und Literatur

Auf der Linie des hier skizzierten Verständnisses liegen bislang nur wenige Beispiele. Erwähnt sei hier vor allem das Urteil des HessStGH vom 4. 8. 1950.¹¹ Seinerzeit beabsichtigte die damalige National-Demokratische Partei Deutschlands (Nationale Reichspartei e. V.), am Niederwald-Denkmal eine Kundgebung durchzuführen. Sie

wurde vom Innenministerium des Landes Hessen untersagt. Der HessStGH wies die auf das Grundrecht der Versammlungsfreiheit in Art. 14 HessVerf gestützte Grundrechtsklage ab, weil Art und Zielrichtung der Veranstaltung eine Gefährdung des verfassungsmäßigen Zustandes darstellten, so daß den Veranstaltern nach Art. 17 HessVerf eine Berufung auf das Grundrecht versagt sei. Die Kundgebung richte sich nämlich erkennbar gegen den Gedanken der Völkerverständigung, wie er als Schutzgut in Art. 9, 26 GG und Art. 69 HessVerf verankert sei. Diese Entscheidung verknüpfte die grundlegenden Aussagen in der Landes- und Bundesverfassung zum Schutz des öffentlichen Friedens unmittelbar mit den Grenzen des Grundrechts der Versammlungsfreiheit, allerdings unter Berufung auf die Gefährdung des verfassungsmäßigen Zustands. Der Richter am BVerfG Erwin Stein hat die Entscheidung des HessStGH allerdings zu Recht unmittelbar als Beleg für seine Annahme angeführt, bei Veranstaltungen der genannten Art, also mit einer Ausrichtung gegen den Gedanken der Völkerverständigung, handele es sich nicht nur um einen Mißbrauch des Grundrechts der Versammlungsfreiheit, vielmehr sei gleichzeitig die Annahme einer unfriedlichen Versammlung gerechtfertigt.¹² Er vertrat auch die Auffassung, daß eine sich gegen die freiheitlich demokratische Grundordnung richtende Versammlung als Mißbrauchsfall einzustufen sei, wofür als Rechtfertigung unter anderem ausdrücklich Art. 9 Abs. 2 GG angeführt wurde.¹³

Hier soll nicht der Frage nachgegangen werden, ob und in welchem Ausmaß Vorschriften wie Art. 17 HessVerf, Art. 10 SaarlVerf oder Art. 24 BerlVerf entsprechend Art. 142 GG fortgelten und ihrerseits die Ausübung der Versammlungsfreiheit jedenfalls für Veranstaltungen unter freiem Himmel beschränken können, und zwar als in Art. 8 Abs. 2 GG der Sache nach zugelassene gesetzliche Beschränkungen, deren Fortgeltung sich ungeachtet der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus der Befugnis der Länder ergibt, eigenes Verfassungsrecht zu setzen und insoweit für die Ausübung der Landesstaatsgewalt nähere Bestimmungen zu treffen.

VI. *Schlußbemerkung*

Der Schutz des öffentlichen Friedens auch im Innern ist eine allen Staatsgewalten gleichermaßen auch nach Art. 1 Abs. 3 GG obliegende Verpflichtung. Ihr wird nur gerecht, wer bei Versammlungen in geschlossenen Räumen oder unter freiem Himmel darauf achtet, ob die sich aus Art. 9 Abs. 2 GG ergebenden Grenzen eingehalten werden. Insoweit ergibt sich unmittelbar aus dem Grundgesetz, unterstützt durch ratifizierte und mit dem Rang von Bundesrecht versehene völkerrechtliche Verträge, eine Schranke für die möglichen Ziele, Zwecke und Aussagen von Versammlungen aller Art, auch wenn entsprechendes Verhalten keinen konkreten Straftatbestand erfüllt und deshalb im Hinblick auf Art. 103 Abs. 2 GG nicht strafbar ist, obwohl dies womöglich in Erfüllung der genannten völkervertraglich übernommenen Verpflichtungen entsprechend zu regeln wäre. Insbesondere kann sich in dieser Hinsicht auch ein Unterschied zwischen dem Umfang der individuellen Meinungsfreiheit und ihrer kollektiven Ausübung im Zusammenhang mit einer Versammlung ergeben, da sich aus dem Gebot des friedlichen Charakters nach Art. 8 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 9 Abs. 2, Art. 26 S. 1 GG weitergehende Anforderungen ergeben, deren Nichterfüllung die Untersagung der gleichwohl beabsichtigten Versammlung rechtfertigt. Hier ist

¹¹ StAnz. 1950 Beil. Nr. 8 S. 45 f.

¹² Erwin Stein in: Zinn/Stein, Die Verfassung des Landes Hessen, Art. 14 Anm. 2.

¹³ Erwin Stein, ebd. Dabei verwies er auf Art. 14 und 17 HessVerf.

vor allem darauf abzustellen, welche Ziele die eine Versammlung anmeldenden Personen, ihr Umfeld, die angeworbenen Teilnehmer, ihre organisatorischen Träger einschließlich der mit ihnen netzwerkartig verbundenen Personen, Organisationen verfolgen, welcher grundlegenden Weltanschauung die Veranstaltung oder ihre prospektiven Teilnehmer verpflichtet sind. Insoweit geht es nicht an, die sich aus der beabsichtigten Verwendung von Symbolen, einer uniformierten, uniformähnlichen Kleidung, dem Einsatz von Trommeln oder Fahnen ergebenden Ziele zu ignorieren. Solche Umstände sind vielmehr klare Indizien für die wahren Ziele einer Versammlung. Deshalb kann hier nicht mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit ordnungsrechtlichen Einschreitens und dem Vorrang von Auflagen argumentiert werden. Die Beseitigung der äußeren Kennzeichen für die wahren Ziele einer sich gegen den Gedanken der Völkerverständigung richtenden Versammlung kann an deren Grundlinie nichts ändern und deshalb deren Unfriedlichkeit nicht in eine verfassungskonforme Friedlichkeit verwandeln. Allenfalls dienen solche Auflagen der Maskierung der wahren Absichten und Ziele, erleichtern also letztlich deren Verfolgung, anstatt den Auftrag zu erfüllen, den öffentlichen Frieden wirksam zu schützen.

Fredrik Roggan

Am deutschen Rechtswesen soll die Welt genesen?

Eine rechtspolitische Skizze zum Urteil des BGH vom 12. 12. 2000

Stellt ein Ausländer von ihm verfasste Äußerungen, die den Tatbestand der Volksverhetzung i. S. des § 130 I StGB erfüllen (»Auschwitz-Lüge«), auf einem ausländischen Server in das Internet, der Internetnutzern in Deutschland zugänglich ist, so tritt ein zum Tatbestand gehörender Erfolg (§ 9 I Alt. 3 StGB) im Inland ein, wenn diese Äußerungen konkret zur Friedensstörung im Inland geeignet sind.

BGH, Urte. v. 12. 12. 2000 – 1 StR 184/00 (LG Mannheim), NJW 2001, 624 ff.

1. Es bedarf keiner näheren Erläuterung, daß die Auschwitzlüge und ihr vergleichbare Äußerungen den Tatbestand der Volksverhetzung erfüllen. Gewiß ist die besprochene BGH-Entscheidung unter diesem Gesichtspunkt unproblematisch, und man ist angesichts der rechtsextremistischen Umtriebe, über die man nahezu täglich in den Zeitungen lesen kann, versucht, das Ergebnis des BGH auch zusammen mit seinen Entscheidungsgründen zu begrüßen. Allzu leicht möchte man sich der spontanen Reaktion, daß es in diesem Fall ja den »Richtigen« (einen Rechtsextremisten) getroffen hat, hingeben. Und gleichzeitig könnte man als Ergebnis der Entscheidung konstatieren, daß es in dem immer bedeutungsvolleren Bereich der Strafbarkeit von Äußerungen im Internet keine Strafbarkeitslücke gibt. Indessen sind die Gründe des BGH keineswegs so unproblematisch, wie es auf den ersten Blick den Anschein haben könnte.

2. Der BGH hatte mit seiner Entscheidung zwangsläufig juristisches Neuland zu betreten, was sich vorliegend insbesondere aus dem Umstand ergab, daß sich im zugrunde liegenden Fall überhaupt nur mühsam ein Inlands-Bezug herstellen ließ.¹

¹ U.a. deshalb erscheint es wenig verwunderlich, daß selbst Tageszeitungen das Urteil z. T. sehr ausführlich besprachen, vgl. etwa Berliner Zeitung v. 13. 12. 2000, S. 17.