# Ist der Umgang mit Klimaprotesten in Deutschland menschenrechtswidrig?

**Jochen von Bernstorff**

04.06.2023 doi: 10.17176/20230604-231025-0

In einem bemerkenswerten und für die Geschichte der Bundesrepublik wohl präzedenzlosen Schritt hat sich der Sprecher des UN-Generalsekretärs Antonio Guterres, dem höchsten Vertreter der Weltorganisation, letzte Woche zum staatlichen Umgang mit Klimaprotesten in Deutschland geäußert:

> *„Klimaaktivisten – angeführt von der moralischen Stimme junger Menschen – haben ihre Ziele auch in den dunkelsten Tagen weiterverfolgt. Sie müssen geschützt werden, und wir brauchen sie jetzt mehr denn je.“*

Konkreter Anlass waren Fragen zu den im Auftrag der Generalstaatsanwaltschaft München durchgeführten bundesweiten Durchsuchungen gegen Mitglieder der Protestbewegung „Letzte Generation“. Die Bayerische Zentralstelle zur Bekämpfung von Extremismus und Terrorismus der Generalstaatsanwaltschaft hatte die Ermittlungen wegen des Verdachts auf die „Bildung einer kriminellen Vereinigung“ (§129 StGB) “aufgrund zahlreicher Strafanzeigen aus der Bevölkerung” aufgenommen.[1]

Ähnliche Kritik aus New York an Einschränkungen der Versammlungsfreiheit in UN-Mitgliedstaaten trifft sonst in der Regel halbautokratische und autokratische Regime. Es muss sich also um ein Versehen handeln, oder waren die UN-Leitungsgremien einfach falsch informiert worden? Wenn man andere Stellungnahmen der spezialisierten UN-Menschenrechtsorgane zum Schutz des weltweit unter Druck stehenden Versammlungsrechts aus jüngster Zeit heranzieht, zeigt sich, dass diese Reaktionen der UN einer konkreten Besorgnis über einen zunehmend versammlungsfeindlichen Umgang mit Protestgruppen auch in Deutschland entspringen. Es finden sich dort nicht nur kritische Äußerungen zu autoritären Regimen, sondern auch zu europäischen Staaten, wie z.B. dem Vereinigten Königreich oder Deutschland.[2]

Wegen der in vielen Staaten der Welt zunehmenden Repressionen gegenüber friedfertigen Protestbewegungen, die vor allem auf Sitzblockaden zurückgreifen, hatten der UN-Menschenrechtsausschuss und auch der UN-Sonderberichterstatter sich in den letzten beiden Jahren wiederholt zu den menschenrechtlichen Standards im Umgang mit störenden Protestformen positioniert. Die dort identifizierten Gefahren für das Menschenrecht auf Versammlungsfreiheit sind auch für die deutsche Situation aufschlussreich.

## Pauschale Kriminalisierung?

Der ebenenübergreifende grund- und menschenrechtliche Standard zur Problematik der Sitzblockaden ist ein eindeutiges Regel-Ausnahmeverhältnis: Störende, aber friedfertige Proteste, insbesondere Sitzblockaden, sind in der Regel von der grund- und menschenrechtlich garantierten Versammlungsfreiheit geschützt. Beeinträchtigungen Dritter wie z.B. solche durch Verkehrsbehinderungen heben den Schutz der Versammlungsfreiheit grundsätzlich nicht auf.[3]

In diesem Zusammenhang weist der UN-Menschenrechtsausschuss wie das Bundesverfassungsgericht explizit darauf hin, dass auch von privaten Einrichtungen und der Gesellschaft insgesamt erwartet werden kann, dass sie ein gewisses Maß an Störungen als Ergebnis der Ausübung dieses Rechts akzeptieren.[4]

[1] Zu der Frage, ob § 129 StGB im Fall der „Letzten Generation“ einschlägig ist, siehe Wenglarczyk; Höffler; Gärditz; Fischer.

[2] 2021 Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of Association on the exercise of the rights to freedom of peaceful assembly and of association as essential to advancing climate justice, A/76/222, Rn. 22-26.

Auch zur Frage der Strafbarkeit von Sitzblockaden finden sich konkrete Hinweise auf menschenrechtliche Grenzen bei den jüngeren Äußerungen der UN-Menschenrechtsorgane:

> *"Where criminal or administrative sanctions are imposed on organizers of or participants in a peaceful assembly for their unlawful conduct, such sanctions must be proportionate, non-discriminatory in nature and must not be based on ambiguous or overbroadly defined offences, or suppress conduct protected under the Covenant"*[5]

Danach darf der Staat nach den zuständigen regionalen und universalen Menschenrechtsgremien zwar konkrete von den Protesten ausgehende Störungen im Einzelfall in verhältnismäßiger Weise begrenzen. Hier kommt regelmäßig das Ordnungswidrigkeitenrecht zur Anwendung. Eine ausnahmsweise zulässige strafrechtliche Verfolgung jedoch setzt nach allen Menschenrechtsgremien eine einzelfallbezogene Abwägung zwischen dem Recht auf Protest und den konkret betroffen Rechten Dritter voraus.[6]

Zudem beobachten die UN-Berichte in vielen Staaten die Einführung oder Anwendung von weiten Straftatbeständen, die friedliche Proteste unter hohe Strafandrohungen stellen. Ein neues britisches Strafgesetz gegen störende Protestformen wurde vom UN-Hochkommissar vor wenigen Wochen für menschenrechtswidrig befunden.[7] Auch in Deutschland ist eine Diskussion darüber entbrannt, ob eine Verfolgung von friedlichen Protestgruppen über § 129 StGB, der ein Strafmaß von bis zu fünf Jahren für die Bildung einer „kriminellen Vereinigung" vorsieht, die richtige und vor allem grundrechtskonforme staatliche Antwort auf störende Sitzblockaden darstellt.

Eine strafrechtliche Verfolgung von friedlichen Protestformen über § 129 setzt voraus, dass mit den Protesten, also der Tätigkeit der Organisation, Straftaten, die im Höchstmaß mit Freiheitsstrafe von mindestens zwei Jahren bedroht sind, begangen werden. Allerdings muss nach dem oben dargelegten Standard jede Protestaktion einzeln und unter Berücksichtigung des Grund- und Menschenrechts auf Versammlungsfreiheit auf ihre Strafwürdigkeit hin überprüft werden. Eine pauschale staatliche Gleichsetzung von störenden Protesten mit dem Vergehen der Nötigung im Sinne von § 240 StGB oder anderen Straftatbeständen ist als solche bereits grund- und menschenrechtswidrig.[8] Aus demselben Grund sind auch pauschale Verbote im Vorfeld von Versammlungen durch die zuständigen Behörden ohne konkrete Hinweise auf geplante Straftaten unverhältnismäßig.[9]

## Der „Chilling Effect"

Die pauschale Kriminalisierung von Versammlungsformen geht regelmäßig mit einer Einschüchterung von Protestgruppen und Sympathisanten einher. Hinzu kommen erweiterte Überwachungsmöglichkeiten des Staates, wenn trotz Friedfertigkeit der Proteste von Seiten des Staates die Schwelle zur strafrechtlichen Verfolgung überschritten wird. In Deutschland sind mit dem Anfangsverdacht einer Straftat nach § 129 StGB grundrechtsintensive strafprozessuale Ermittlungsmaßnahmen verbunden.[10] Ähnlich abschreckende Überwachungsmaßnahmen von Protestgruppen werden von der UN derzeit in einer Reihe von überwiegend autokratischen Staaten beobachtet:

> *"Extensive surveillance by law enforcement is another result of the criminalization of environmental protesters and organizations. Such surveillance provides a channel through which the authorities can obtain information to later be used in thwarting protests and advocacy campaigns [...] [and] creates a chilling effect which may deter others from participating in assemblies or joining*

[3] Einhellige Meinung: Menschenrechtsausschuss General Comment No. 37 (2020) (CCPR/C/GC/37), Rn. 31; EGMR Barraco v. France, 2009, Rn. 39; auch das BVerfG im Beschl. v. 7. 3. 2011 – 1 BvR 388/05, Rn. 33, das von einer Unfriedlichkeit ausgeht „wenn Handlungen von einiger Gefährlichkeit wie etwa aggressive Ausschreitungen gegen Personen oder Sachen oder sonstige Gewalttätigkeiten stattfinden, nicht aber schon, wenn es zu Behinderungen Dritter kommt, seien diese auch gewollt und nicht nur in Kauf genommen".

[4] Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 37 (2020), CCPR/C/GC/37, Rn. 31; BVerfG, Beschl. v. 7.3.2011 – 1 BvR 388/05, Rn. 39. Natürlich trifft die Toleranzpflicht in erster Linie die staatlichen Behörden, wenn die menschenrechtlich garantierte Versammlungsfreiheit nicht völlig ausgehöhlt werden soll. Siehe EGMR, Nurettin Aldemir and Others v. Turkey, Rn. 46; Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 37 (2020), CCPR/C/GC/37, Rn. 44.

> *organizations for the purpose of pursuing climate justice. "*[11]

Insbesondere eine präventiv-pauschalisierende Kriminalisierung friedlicher Protestformen, wie sie z.B. beim Vorgehen der bayrischen Staatsanwaltschaft als Motiv erkennbar ist, ist nach den UN-Organen grundsätzlich menschenrechtswidrig.[12] Nicht zuletzt der von der Generalstaatsanwaltschaft und dem bayrischen LKA angebrachte Hinweis auf der Webseite der Protestgruppe „Die Letzte Generation stellt eine kriminelle Vereinigung gemäß § 129 StGB dar!" zeigt ein problematisches staatliches Verhältnis nicht nur zur Versammlungsfreiheit, sondern auch zur Unschuldsvermutung, und damit zu zwei zentralen Werten des freiheitlich-demokratischen Rechtsstaates. Dasselbe gilt selbstredend für die ebenfalls in Bayern letztes Jahr angeordnete über Wochen andauernde Präventivhaft für Klimaaktivisten, die als solche gegen zentrale habeas-corpus-Rechte und die Versammlungsfreiheit verstieß und damit menschenrechtlich nicht zu rechtfertigen war.[13] Zuletzt hatte der UN-Menschenrechtsausschuss eine vergleichbare Praxis zur Präventivhaft für Demonstranten in Aserbeidschan für menschenrechtswidrig erklärt.[14]

Die UN-Organe verweisen zu Recht auf den sog. chilling effect von solchen pauschal-kriminalisierenden Maßnahmen, der in einem versammlungsfreundlichen, d.h. menschenrechtskonformen Gemeinwesen nicht eintreten darf. Dasselbe gilt wie gesagt für lange Haftstrafen für friedfertige Demonstranten, die auf der UN-Ebene und vom Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte regelmäßig als unverhältnismäßig und damit menschenrechtswidrig moniert werden.[15]

Insgesamt scheint es auch in Deutschland im öffentlichen Raum für viele Menschen schwieriger geworden zu sein, andere Meinungen und politischen Protest auszuhalten.[16] Staatliche Organe sollten, so die diplomatischen Hinweise aus New York und Genf, aus menschenrechtlicher Sicht diesen medial verstärkten Trend nicht weiter befördern, sondern basalen Respekt auch vor der Meinung von Minderheiten vorleben und einfordern. Das gilt übrigens für alle friedfertigen Proteste gleich welcher politischer Couleur, von Abtreibungsgegnern über Corona-Leugner bis hin zur Friedensbewegung und eben den Klimaaktivisten. Dass es den staatlichen Organen und Gerichten insofern grundsätzlich verwehrt bleibt, das kommunikative Anliegen der Proteste inhaltlich zu bewerten, ist aber als solches kein taugliches Argument dafür, die gebotene verfassungs- bzw. menschenrechtskonforme Auslegung von weiten Straftatbeständen zu unterlassen.[17] Mit den jüngsten Razzien bei gewaltlos agierenden Protestgruppen bewegt sich die bayrische Generalstaatsanwaltschaft zwar in einem globalen (repressiven) Trend, befindet sich dort aber eben in keiner guten Gesellschaft.

---

[5] *Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 37 (2020), CCPR/C/GC/37, Rn. 67.*

[6] 2021 Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of Association, A/76/222, Rn. 64.

[7] Siehe Communication der fünf zuständigen Sonderberichterstatter unter anderem für das Recht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit an Großbritannien, OL GBR 16/2022.

[8] Hierdurch werden die "zum Schutz der Versammlungsfreiheit vor übermäßigen Sanktionen" aufgestellten besonderen versammlungsrechtlichen Anforderungen für die Anwendung und Auslegung der Verwerflichkeitsklausel nach § 240 Abs. 2 StGB umgangen, BVerfG, Beschl. v. 7.3.2011 – 1 BvR 388/05, Rn. 38 f. Anders hierzu Gärditz.

AUTOR*IN
**Jochen von Bernstorff**
Prof. Dr. Jochen von Bernstorff ist Professor für Staatsrecht, Völkerrecht, Verfassungslehre und Menschenrechte an der Eberhard-Karls-Universität Tübingen.

EMPFOHLENE ZITATION
von Bernstorff, Jochen: Ist der Umgang mit Klimaprotesten in Deutschland menschenrechtswidrig?, Verfassungsblog, 04.06.2023, doi: 10.17176/20230604-231025-0.

Lizensiert unter CC BY-SA 4.0.

Langzeitarchiviert bei IntRechtDok unter: doi.org/10.17176/20230604-231025-0.

[9] Im Fall Korea z.B. CCPR/C/79/Add.114 (1999), Rn. 18 hielt der Menschenrechtsausschuss das pauschale Verbot aller Versammlungen auf Hauptverkehrsstraßen in der koreanischen Hauptstadt für unvereinbar mit Artikel 21 ICCPR. Vgl. hierzu auch das umstrittene NRW-Versammlungsgesetz, welches Versammlungen auf Autobahnen pauschal verbietet. Dieses findet im 2021 Report des Special Rapporteurs Erwähnung (Rn. 26). Dazu auch Leusch.

[10] Sog. Türöffner-Paragraf. Siehe Wenglarczyk; Fischer; anders Gärditz.

[11] *2021 Report of the Special Rapporteur on the rights to freedom of peaceful assembly and of Association, A/76/222, Rn. 34.*

[12] Siehe OSCE/ODIHR/Venice Commission Guidelines on Freedom, Rn. 140.

[13] Vgl. zur Präventivhaft als Verstoß gegen die Versammlungsfreiheit: Menschenrechtsausschuss, General Comment No. 37, Rn. 82; EGMR in Schwabe and M.G. v. Germany (2011), Rn. 85; siehe auch Stellungnahme des Deutschen Instituts für Menschenrechte „Präventiver Freiheitsentzug für Klima-Aktivist*innen?“.

[14] CCPR/C/AZE/CO/4, Rn. 38 f.

[15] So der EGMR in Shmorgunov and Others v. Ukraine, 2021, Rn. 492; Barabanov v. Russia, 2018, Rn. 74 f.; Yaroslav Belousov v. Russia, 2016, Rn. 180.
[16] Siehe zu Diskreditierungsstrategien auch Akbarian.
[17] So aber offenbar Gärditz.