



Ausarbeitung

**Verbot des sogenannten Wolfsgrußes der türkischen Bewegung
„Graue Wölfe“**

Verbot des sogenannten Wolfsgrußes der türkischen Bewegung „Graue Wölfe“

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 369/18
Abschluss der Arbeit: 26. Oktober 2018
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Die „Grauen Wölfe“ (auch: „Ülkücü“, svw. „Idealisten“) sind eine rechtsextremistische türkische Bewegung mit nationalistisch-rassistischer Ideologie.¹ Sie sind mit mehreren Dachverbänden und zahlreichen Vereinen auch in Deutschland vertreten und werden von den Verfassungsschutzbehörden des Bundes und mehrerer Länder beobachtet. Ihre wichtigsten Erkennungszeichen sind die Abbildung eines Wolfs und der sogenannte Wolfsgruß, eine Geste, bei der die Finger der rechten Hand den stilisierten Kopf eines Wolfs formen.²

Gefragt wird, unter welchen Voraussetzungen die öffentliche Verwendung des „Wolfsgrußes“ und die öffentliche Verwendung von Abbildungen des „Grauen Wolfs“ oder ähnlicher Kennzeichen insbesondere bei Versammlungen verboten werden könne.

2. Kennzeichen verbotener Vereine

Das vereinsrechtliche Kennzeichenverbot ist in § 9 Vereinsgesetz (VereinsG) geregelt. Danach dürfen Kennzeichen eines vollziehbar **verbotenen Vereins** insbesondere öffentlich, in Versammlungen und in zur Verbreitung bestimmter Schriften und Abbildungen nicht verwendet werden. § 9 Abs. 2 VereinsG nennt beispielhaft neben Fahnen, Abzeichen und Uniformstücken auch „Parolen und Grußformen“. Den Kennzeichen eines Vereins werden solche gleichgestellt, die ihnen zum Verwechseln ähnlich sind. Bedienen sich mehrere Organisationen desselben Kennzeichens, so gilt das Verbot nach § 9 Abs. 3 VereinsG „entsprechend für Kennzeichen eines verbotenen Vereins, die in im Wesentlichen gleicher Form von anderen nicht verbotenen Teilorganisationen oder von selbständigen, die Zielrichtung des verbotenen Vereins teilenden Vereinen verwendet werden.“ Wer gegen das vereinsrechtliche Kennzeichenverbot verstößt, macht sich nach § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 5 VereinsG strafbar;³ Sachen, die dem Verbot unterfallen, können nach § 20 Abs. 3 VereinsG eingezogen werden.

Die Verwendung von Kennzeichen der „Grauen Wölfe“ wäre nach § 9 VereinsG nur verboten, wenn ein Verein, der diese Kennzeichen verwendet, seinerseits nach § 3 VereinsG verboten wäre. Ein entsprechendes **Verbot** des Bundesministers des Innern (§ 3 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 VereinsG) **besteht**

1 Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Verfassungsschutzbericht 2017, S. 243-248, abrufbar unter <https://www.verfassungsschutz.de/embed/vsbericht-2017.pdf>; Bundeszentrale für politische Bildung, Einführung: Graue Wölfe und türkischer Ultranationalismus in Deutschland, 19. Juli 2017, abrufbar unter <http://www.bpb.de/politik/extremismus/rechtsextremismus/252855/einfuehrung-graue-woelfe-und-tuerkischer-ultranationalismus-in-deutschland>; Antworten der Bundesregierung auf Kleine Anfragen der Fraktion DIE LINKE, BT-Drs. 17/7624, 18/499, 18/12042; alle Internet-Quellen abgerufen am 25. Oktober 2018.

2 Vgl. mit einer Abbildung des „Wolfsgrußes“: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Verfassungsschutzbericht 2017, S. 244.

3 Wegen der Subsidiarität gegenüber § 86a StGB ist die Bedeutung der nebenstrafrechtlichen Norm gering, vgl. Heinrich, in: Joecks/Miebach (Hrsg.), Münchener Kommentar zum StGB, 3. Aufl. 2017, § 20 VereinsG Rn. 123 ff.; zu § 86a StGB sogleich unter 3.

nicht,⁴ auch Verbote durch die zuständigen Stellen der Länder (§ 3 Abs. 2 S. 1 Nr. 1 VereinsG) sind nicht ersichtlich.

3. Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen

Nach § 86 Abs. 1 Nr. 2 Strafgesetzbuch (StGB) macht sich insbesondere strafbar, wer Propagandamittel einer vom Bundesverfassungsgericht verbotenen Partei oder einer Vereinigung verbreitet, die unanfechtbar verboten ist, weil sie sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder gegen den Gedanken der Völkerverständigung richtet. Nach § 86a StGB wird bestraft, wer **Kennzeichen einer solchen Organisation** verbreitet oder qualifiziert verwendet; auch hier werden ausdrücklich „Parolen und Grußformen“ genannt.⁵

Tatbestandsvoraussetzung ist wieder ein **Verbot der Organisation**, hier sogar ein unanfechtbares Verbot.

4. Versammlungsrechtliche Auflagen

Die genannten Normen des VereinsG und des StGB sind auch bei Versammlungen zu beachten. Insbesondere kann die Versammlungsbehörde eine Versammlung nach § 15 Abs. 1 Versammlungsgesetz (VersG)⁶ verbieten oder von einer Auflage abhängig machen, „wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die **öffentliche Sicherheit** oder **Ordnung** bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist.“

Der Begriff der **öffentlichen Sicherheit** entspricht dem des allgemeinen Polizeirechts.⁷ Er umfasst die geschriebene Rechtsordnung, Individualrechtsgüter und die Funktionsfähigkeit des Staates und seiner Einrichtungen. Teil der geschriebenen Rechtsordnung sind die genannten Kennzeichenverbote. Eine **unmittelbare Gefahr** für die öffentliche Sicherheit

„setzt eine Sachlage voraus, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Interessen führt [...]. Unter Berücksichtigung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit darf die Behörde

4 Vgl. die Liste der seit 1990 verbotenen Vereine: Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Verfassungsschutzbericht 2017, S. 322 ff.

5 Ausführlich zu § 86a StGB: Deutscher Bundestag, Wissenschaftliche Dienste, Das strafbare Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen, § 86a StGB im Spiegel der Rechtsprechung, Infobrief vom 28. Februar 2014, abrufbar unter https://www.bundestag.de/blob/195550/4db1151061f691ac9a8be2d9b60210ac/das_strafbare_verwenden_von_kennzeichen_verfassungswidriger_organisationen-data.pdf.

6 Das VersG des Bundes gilt nach Art. 125a Abs. 1 GG fort, soweit nicht die Länder von ihrer seit 2006 bestehenden Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht Gebrauch gemacht haben.

7 Dürig-Friedl, in: Dürig-Friedl/Enders (Hrsg.), Versammlungsrecht, Die Versammlungsgesetze des Bundes und der Länder, Kommentar, 2016, § 15 Rn. 40.

bei dem Erlass von vorbeugenden Verfügungen keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose stellen [...].“⁸

Auslegung und Anwendung der Norm müssen auch im Übrigen im Licht der Bedeutung der Versammlungsfreiheit und gegebenenfalls der Meinungsfreiheit erfolgen, Art. 5 Abs. 1 S. 1, Art. 8 Abs. 1 Grundgesetz (GG). Ein Verbot kann daher nur ultima ratio sein, aber auch Auflagen kommen nur unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit in Betracht. So hat etwa das Oberverwaltungsgericht Münster die Auflage, keine Abbildungen Abdullah Öcalans zu zeigen, für rechtmäßig gehalten:

„Soweit Beschränkungen mit dem Inhalt der die Versammlung betreffenden Meinungsäußerungen begründet werden, ist die besondere Gewährleistung der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 GG zu berücksichtigen. Der Inhalt von Meinungsäußerungen, der im Rahmen des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 GG nicht unterbunden werden darf, kann nicht zur Rechtfertigung von Maßnahmen herangezogen werden, die das Grundrecht des Art. 8 Abs. 1 GG beschränken. [...]

Unter Berücksichtigung dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben ist das Zeigen des Bildnisses von Abdullah Öcalan im Rahmen der angemeldeten Versammlung aus den vom Verwaltungsgericht im Einzelnen angeführten Gründen als Verwenden eines **Kennzeichens einer verbotenen Vereinigung** – hier der PKK – i.S.v. **§ 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VereinsG** anzusehen.“⁹

Das problematische Schutzgut der **öffentlichen Ordnung** soll in Ausnahmefällen Auflagen rechtfertigen, die sich nur auf die **Art und Weise der Meinungsäußerung** beziehen.¹⁰ Dazu hat das Bundesverfassungsgericht ausgeführt:

„So sind Beschränkungen der Versammlungsfreiheit verfassungsrechtlich unbedenklich, die ein aggressives und provokatives, die Bürger einschüchterndes Verhalten der Versammlungsteilnehmer verhindern sollen, durch das ein Klima der Gewaltdemonstration und potentieller Gewaltbereitschaft erzeugt wird [...]. Die öffentliche Ordnung kann auch verletzt sein, wenn Rechtsextremisten einen Aufzug an einem speziell der Erinnerung an das Unrecht des Nationalsozialismus und den Holocaust dienenden Feiertag so durchführen, dass von seiner Art und Weise Provokationen ausgehen, die das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger erheblich beeinträchtigen [...]. Gleiches gilt, wenn ein Aufzug sich durch sein Gesamtgepräge mit den Riten und Symbolen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft identifiziert und durch Wachrufen der Schrecken des vergangenen totalitären und unmenschlichen Regimes andere Bürger einschüchtert [...].“¹¹

8 BVerfG NVwZ 2008, 671, 672.

9 OVG Münster, Beschluss vom 3. November 2017, Az. 15 B 1371/17, Juris, Rn. 26 ff., Hervorhebungen hinzugefügt; vgl. auch OVG Bremen, Beschluss vom 21. Februar 2011, Az. 1 A 227/09, Juris.

10 Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, VersG, § 15 Rn. 104 ff.

11 BVerfGE 111, 147, 157.

Auf die öffentliche Ordnung dürfen aber **nicht** solche Auflagen gestützt werden, die den **Inhalt von Äußerungen** betreffen:

„Allerdings bedarf § 15 I VersG aus verfassungsrechtlichen Gründen einer einschränkenden Auslegung dahingehend, dass eine Gefahr für die öffentliche Ordnung als Grundlage beschränkender Verfügungen ausscheidet, soweit sie im Inhalt von Äußerungen gesehen wird.

Der Gesetzgeber hat in den allgemeinen Gesetzen, insbesondere den Strafgesetzen, Beschränkungen von Meinungsäußerungen an nähere tatbestandliche Voraussetzungen gebunden; eine Berufung auf das Tatbestandsmerkmal der öffentlichen Ordnung ist insofern nicht vorgesehen [...]. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Meinungsäußerungen in der pluralistischen Demokratie des Grundgesetzes grundsätzlich frei sind, es sei denn, der Gesetzgeber hat im Interesse des Rechtsgüterschutzes Schranken im Einklang mit Art. 5 II GG festgelegt. [...]"¹²

Daher hat das Bundesverfassungsgericht die Rechtswidrigkeit einer Auflage festgestellt, die „Aussagen zu den Bezeichnungen ‚Nationaler Widerstand Hochsauerland‘ und ‚Freie Nationalisten Sauerland/Siegerland‘ in Versammlungsreden und Sprechchören sowie auf Transparenten“ untersagte:

„Derartige **Äußerungen können** [...] **nur** dann gem. § 15 I VersG **untersagt werden, wenn** sie im Einklang mit Art. 5 II GG **durch Strafgesetze oder andere Gesetze verboten** sind. Dass die Aussagen mit dem untersagten Inhalt strafbar oder auf andere Weise gesetzlich verboten seien, hat die Ordnungsbehörde jedoch nicht angenommen. Insbesondere ist sie nicht davon ausgegangen, dass es sich bei den damit bezeichneten Gruppierungen um Vereine handele, die auf der Grundlage von Art. 9 II GG gem. § 3 VereinsG durch die Verbotsbehörde verboten worden seien. Dementsprechend hat sie die untersagten Äußerungen auch weder als ‚Parolen und Grußformen‘ verbotener Vereine, deren Verwendung § 9 II 1 i.V. mit § 9 I 1 Nr. 1 Alt. 2 VereinsG für die Dauer der Vollziehbarkeit des Verbots verbietet, noch als eine gem. § 20 I Nr. 5 VereinsG strafbare Verwendung der Kennzeichen verbotener Vereine angesehen. Auch hat sie die Äußerungen nicht als eine Verwendung von ‚Parolen und Grußformen‘ bewertet, die gem. § 86a II i.V. mit § 86a I Nr. 1 und § 86 I Nrn. 1, 2 oder 4 StGB strafbar wäre.“¹³

Demnach knüpft das Versammlungsrecht akzessorisch an die oben genannten Kennzeichenverbote an. Ein Verbot des „Wolfsgrußes“ wäre auch durch eine versammlungsrechtliche Auflage nur dann rechtmäßig, wenn es sich um ein **Kennzeichen eines verbotenen Vereins** handelte.

12 BVerfG NVwZ 2008, 671, 673.

13 BVerfG NVwZ 2008, 671, 674.

5. Verfassungswidrigkeit eines besonderen Verbots de lege ferenda

Verfassungswidrig wäre schließlich das Verbot des „Wolfsgrußes“ durch die Schaffung eines besonderen Verbotsgesetzes.

Ein solches Gesetz würde in den **Schutzbereich der Meinungsfreiheit eingreifen**, Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG. In den Schutzbereich des Grundrechts fällt jede Äußerung, die durch ein Element der Stellungnahme und des Dafürhaltens gekennzeichnet ist. Die Aufzählung der Äußerungsformen „Wort, Schrift und Bild“ in Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG ist nur beispielhaft; auch nonverbale Kommunikation ist geschützt.¹⁴ Ob die Äußerung „richtig“ oder „wertvoll“ ist, ist unerheblich.¹⁵ Mit dem „Wolfsgruß“ bringt der Äußernde seine Zugehörigkeit zu der Bewegung der „Grauen Wölfe“ und seine Identifikation mit deren Ideologie zum Ausdruck.

Nach Art. 5 Abs. 2, 1. Fall GG bilden die **allgemeinen Gesetze** eine **Schranke** der Meinungsfreiheit. Darunter versteht das Bundesverfassungsgericht Gesetze, „die nicht eine Meinung als solche verbieten, die sich nicht gegen die Äußerung der Meinung als solche richten, sondern dem Schutz eines schlechthin ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung zu schützenden Rechtsguts dienen“.¹⁶ Eine Vorschrift sei kein allgemeines Gesetz mehr, wenn eine inhaltsbezogene Meinungsbeschränkung nicht hinreichend offen gefasst sei und sich von vornherein nur gegen bestimmte Überzeugungen, Haltungen oder Ideologien richte.¹⁷ Das Erfordernis der Allgemeinheit des Gesetzes trage damit dem Verbot der Benachteiligung oder Bevorzugung bestimmter politischer Anschauungen Rechnung und verbürge für Eingriffe in die Meinungsfreiheit ein spezifisches und **strikt**es **Diskriminierungsverbot** gegenüber bestimmten Meinungen.¹⁸ So hält das Bundesverfassungsgericht § 86a StGB für ein allgemeines Gesetz, da die Vorschrift dem Schutz eines ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung zu schützenden Rechtsguts diene.¹⁹ Dagegen wäre ein spezielles Verbot des „Wolfsgrußes“ nicht mehr als allgemein zu qualifizieren und daher verfassungswidrig.

* * *

14 Grabenwarter, in: Maunz/Dürig (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, 83. Lfg. 2018, Art. 5 Abs. 1 Rn. 82.

15 Vgl. nur BVerfG NVwZ 2008, 671, 673.

16 BVerfGE 124, 300, 322 m.w.N.

17 BVerfGE 124, 300, 323.

18 BVerfGE 124, 300, 324.

19 BVerfG NJW 2006, 3052.