

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1348

Freiheit von Furcht

Zur grundrechtsdogmatischen Bedeutung
von Einschüchterungseffekten

Von

Johanna Zanger



Duncker & Humblot · Berlin

JOHANNA ZANGER

Freiheit von Furcht

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 1348

Freiheit von Furcht

Zur grundrechtsdogmatischen Bedeutung
von Einschüchterungseffekten

Von

Johanna Zanger



Duncker & Humblot · Berlin

Die Rechtswissenschaftliche Fakultät
der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster
hat diese Arbeit im Jahr 2016
als Dissertation angenommen.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in
der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten
sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

D 6

Alle Rechte vorbehalten
© 2017 Duncker & Humblot GmbH, Berlin
Fremddatenübernahme: Konrad Tritsch GmbH, Ochsenfurt
Druck: CPI buchbücher.de, Birkach
Printed in Germany

ISSN 0582-0200
ISBN 978-3-428-15114-1 (Print)
ISBN 978-3-428-55114-9 (E-Book)
ISBN 978-3-428-85114-0 (Print & E-Book)

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
entsprechend ISO 9706 ☼

Internet: <http://www.duncker-humblot.de>

*„The only thing we have to fear is fear itself.“**

* Das Zitat stammt aus der Antrittsrede des damaligen Präsidenten der Vereinigten Staaten Franklin D. Roosevelt vom 04. März 1933: *Roosevelt*, Inaugural Address (04.03.1933), in: Rosenman, *Public Papers and Addresses II*, S. 11 (11 ff.).

Vorwort

Die vorliegende Untersuchung wurde im Frühjahr 2016 von der Rechtswissenschaftlichen Fakultät der Westfälischen Wilhelms-Universität Münster als Dissertation angenommen. Sie befindet sich auf dem Stand von Februar 2016.

Bedanken möchte ich mich bei meinem Doktorvater, Herrn Professor Dr. Bodo Pieroth, der mir die Anregung zu dem Thema dieser Arbeit gab, mir aber bei der inhaltlichen Ausgestaltung jede erdenkliche Freiheit ließ. Ihm danke ich für seine Betreuung und Unterstützung, ebenso wie für die idealen Arbeitsbedingungen an seinem Institut in Münster.

Ich danke ferner Herr Professor Dr. Niels Petersen für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens und die angeregte fachliche Diskussion bei meinem Kolloquium. Mein Dank gilt auch Herrn Professor Dr. Fabian Wittreck für seine persönliche und fachliche Unterstützung. Die Möglichkeit, an seinem Lehrstuhl tätig sein zu können, hat maßgeblich zum Erfolg der Arbeit beigetragen.

Die Studienstiftung des deutschen Volkes hat mich mit einem Promotionsstipendium finanziell und ideell gefördert und es mir so ermöglicht, mich auf das wissenschaftliche Arbeiten zu konzentrieren. Ebenfalls möchte ich mich für die Aufnahme in die Schriften zum Öffentlichen Recht bedanken.

Die Zeit während der Doktorarbeit wurde bereichert durch die tollen Kolleginnen und Kollegen am Institut für Öffentliches Recht und Politik in Münster bei Prof. Dr. Pieroth und später bei Prof. Dr. Wittreck sowie am Klausurenkurs der Universität zu Köln.

Bedanken möchte ich mich ferner bei meinen Freundinnen und Freunden: Jeder einzelne von Euch hat auf seine Weise dazu beigetragen, dass ich den Mut während dieses Projekts nicht verloren habe! Namentlich danken möchte ich Miriam Zerwes und Christoph Gieseler für ihre fachlichen Anmerkungen und das Korrekturlesen der Arbeit. Gleiches gilt für Dr. Tobias Schröder, der mich immer wieder – fachlich wie menschlich – beeindruckt. Danke, dass Du mich immer bestärkt hast und in meinem Leben bist.

Schließlich möchte ich meinen Eltern und Großeltern danken. Eure unbedingte Liebe und Euer Rückhalt, aber auch die große Freiheit und Eigenverantwortung, die ihr mir schon früh zugestanden habt, haben mich wesentlich geprägt.

Köln, Dezember 2016

Johanna Zanger

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	17
I. „Freisein von Furcht“	17
II. Themeneingrenzung und -abgrenzung	18
III. Stand der rechtswissenschaftlichen Forschung	20
IV. Gang der Untersuchung	21

Teil 1

(Rechts-)historische Ursprünge und staats-theoretisches Fundament	23
A. (Rechts-)historische Ursprünge	23
I. Franklin D. Roosevelt: „Four Freedoms Speech“ und Atlantik-Charta	23
II. Allgemeine Erklärung der Menschenrechte	27
III. „Freedom from fear“	30
1. Furcht vor Krieg und dessen Folgen	30
2. Weitergehendes Verständnis	32
IV. Rechtliche Bedeutung	34
V. Freiheit von Furcht als „vergessene Freiheit“	37
VI. Zwischenergebnis	38
B. Staatstheoretisches und ideengeschichtliches Fundament	39
I. Thomas Hobbes: Furcht als „Ausgangspunkt“ des Staates	39
1. Der Mensch im Naturzustand	40
2. Furcht als Ursprung des Staates	41
3. Furcht vor dem übermächtigen Leviathan?	42
II. John Locke: Furcht als Grund für Staatsmachtbegrenzung	43
1. Vom Naturzustand als Zustand „voll von Furcht“ zum Eintritt in den Staat ...	43
2. Der Staat als Bedrohung: Freiheit vom Staat	45
III. Montesquieu: Freiheit von Furcht im Sinne „geistiger Beruhigung“	47
1. Bedingtheit von Recht als zentrale These	47
2. Subjektivität von Sicherheit	48
IV. Zwischenergebnis	50
C. Aussagekraft und Anschlussfähigkeit	51

Teil 2

Analyse der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	53
A. Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts	53
I. Terminologie und Definition	54
1. Uneinheitliche Terminologie	54
2. Einschüchterungseffekte als nachteilige Wirkungen auf die Freiheitsausübung	55
3. Einschüchterungseffekte als gesamtgesellschaftliche Auswirkungen	56
II. Staatliche Maßnahmen als Auslöser für Einschüchterungseffekte	57
1. Staatliche Sanktionen	57
a) Unsicherheit über drohende Nachteile	58
b) Straf- und zivilrechtliche Sanktionen	58
c) Zivilrechtliche Unterlassungsansprüche	61
d) Verwaltungsrechtliche Sanktionen	61
2. Staatliche Überwachung und Informationstätigkeit	61
a) „Unsicherheit, wer wann was und bei welcher Gelegenheit weiß“	62
b) Überwachung von Kommunikation	64
c) Massenhafte und heimliche Überwachung	65
3. Sonstige Maßnahmen	66
III. Bedeutung für die Grundrechtsprüfung	66
1. Einschüchterungseffekte und Gewährleistungsgehalt einzelner Grundrechte	66
a) Herleitung und Begründung eines Rechts auf informationelle Selbstbestimmung	68
b) Spezielle Gewährleistungen von Privatheit	69
c) Kommunikationsgrundrechte, einschließlich Versammlungsfreiheit	71
d) Allgemeine Wahrnehmung von Grundrechten	71
e) Zwischenergebnis	72
2. Einschüchterungseffekte und Eingriff: Freiheitsverkürzende Wirkung	73
3. Einschüchterungseffekte und verfassungsrechtliche Rechtfertigung, insbesondere Verhältnismäßigkeitsgrundsatz	74
a) Einschüchterungseffekte als Aspekt zur Bestimmung der Eingriffsintensität	75
b) Betonung gesamtgesellschaftlicher Auswirkungen	75
c) Zwischenergebnis	76
4. Einschüchterungseffekte und Prüfungsmaßstab bei Urteilsverfassungsbeschwerden	77
5. Zwischenergebnis	78
B. Kritik der Rechtsprechung	78
I. Begriffliche und dogmatische Unklarheiten	79
1. Einschüchterungseffekte als „verfassungsrechtlicher Joker“?	79
2. Willkürliche Thematisierung	79

3. Abweichende Beurteilung in Sondervoten	81
II. Wertungswidersprüche	83
1. Sog. Nichttrefferfälle	83
2. Videüberwachungsmaßnahmen, insbesondere Kameraattrappen	84
3. Heimliche Maßnahmen	85
4. Zwischenergebnis	86
C. Zwischenfazit: Argumentationsfigur ohne ausgearbeitete Dogmatik	87

Teil 3

Freiheit von Furcht im Grundgesetz

A. Einschüchterungseffekte – eine erneute Annäherung	89
I. Zentrale Begriffe	89
1. Angst und Furcht	90
2. Freiheit von Furcht und Sicherheit	90
3. Einschüchterungseffekte	91
4. „Chilling Effects“	92
5. Weitergehende Differenzierungen	93
a) Positive und negative Einschüchterung	93
b) Auswirkungen auf den Grundrechtsträger und die Gesellschaft	93
c) Konkrete und allgemeine Einschüchterungseffekte	94
II. Wirkungsweise von Einschüchterungseffekten: tatsächliche, psychologische und sozialwissenschaftliche Bedingungen	94
1. Verhaltensänderungen durch psychischen Druck	94
2. Erkenntnisse der Psychologie und sozialwissenschaftliche Erhebungen	97
III. Zwischenergebnis	100
B. Grundrechtsrelevanz von Freiheit von Furcht	100
I. Der Wert von Freiheit von Furcht	101
1. Individuelle Persönlichkeitsentfaltung und Privatheit	102
2. Kommunikation	105
3. Freiheitliche Demokratie	106
a) Die Schutzbedürftigkeit von Minderheitsmeinungen	107
b) Die Bedeutung sog. Meinungsführer	108
4. Zwischenergebnis	108
II. Ansätze zu einem eigenständigen Grundrecht auf Freiheit von Furcht	109
1. Herleitung aus der Menschenwürde oder dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht	109
a) Furcht vor unbeherrschbaren technischen Gefahren	110
b) Menschenwürde als Elementarschutz	111

2. Herleitung aus dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit	112
3. Herleitung aus dem Recht auf Freiheit der Person	113
4. Herleitung aus der Gewissensfreiheit	115
5. Herleitung aus sonstigem Verfassungsrecht	116
6. Zwischenergebnis	117
III. Die Gewährleistung von Freiheit von Furcht durch bestehende Grundrechte	117
1. Zuordnungen zur subjektiv-rechtlichen Grundrechtsdimension	118
a) Genereller Schutz durch das Recht auf informationelle Selbstbestimmung oder das allgemeine Persönlichkeitsrecht	119
aa) Erweiterung des grundrechtlichen Schutzes?	119
bb) Kein losgelöster Schutz vor Einschüchterungseffekten	121
cc) Schutz vor Einschüchterungseffekten als Zweck des Rechts auf infor- mationelle Selbstbestimmung	123
b) Schutz durch einzelne Freiheitsrechte	125
aa) Schutz der Entschließungsfreiheit durch einzelne Freiheitsrechte	125
bb) Dogmatische Stringenz	128
2. Zuordnungen zur objektiv-rechtlichen Grundrechtsdimension	129
3. Zwischenergebnis	133
IV. Fundamentale Kritik an der Grundrechtsrelevanz von Einschüchterungseffekten	134
1. Subjektivität von Furcht	134
a) Irrationale Furcht, Hypersensibilität, Paranoia	135
b) Begründete, nachvollziehbare Furcht; „objektiviertes“ Verständnis von Einschüchterungseffekten	135
2. Mangelnde Empirie	137
3. Mangelnde Schutzbedürftigkeit	137
a) Abschreckung von verbotenem Verhalten	138
b) Im Rechtsstaat besteht kein Grund zur Sorge	138
c) Freiwillige Selbstentblößung	140
4. Eigenständiger Bedeutungsgehalt neben dem Bestimmtheitsgebot	141
V. Zwischenergebnis	142
C. Grundrechtseingriffe durch Einschüchterungseffekte, sog. Einschüchterungseingriffe	143
I. Der Grundrechtseingriff	145
1. Grundrechte als Eingriffsabwehrrechte	145
2. Klassischer Eingriffsbegriff	146
3. Moderner oder erweiterter Eingriffsbegriff	146
II. Grundrechtsbeeinträchtigung durch Einschüchterungseffekte	148
1. „Subjektiver Eingriffsbegriff“?	148
2. Einschüchterungseffekte als Fall des modernen Eingriffsbegriffs	149
a) Nachteilige Wirkung auf ein grundrechtliches Schutzgut	150
b) Einschüchterungseffekte als Fall mittelbarer Selbstbeeinträchtigung	152

- c) Betroffensein in individueller Grundrechtsposition 154
- 3. Zurechenbarkeit von Beeinträchtigungen durch Einschüchterung 155
 - a) Kausalität staatlichen Handelns 156
 - b) Zurechnungskriterien 157
 - aa) Finale Verhaltensbeeinflussung 158
 - bb) Objektive Vorhersehbarkeit 159
 - cc) Nicht-finale Verhaltensbeeinflussung 160
 - c) Zurechnungsunterbrechung bei freiwilliger Selbstbeeinträchtigung 162
 - aa) Freie Willensentscheidung des Grundrechtsträgers 162
 - bb) Abgrenzungen im Einzelfall 164
- 4. Erheblichkeitsschwelle 168
- III. Zwischenergebnis 169
 - 1. Leistungsfähigkeit der modernen Eingriffsdogmatik 169
 - 2. Begrenzter Anwendungsbereich 170
- D. Einschüchterungseffekte als Faktor der Eingriffsintensität 171
 - I. Eingriffsintensität und Grundrechtsschutz 172
 - 1. Anforderungen an die Zulässigkeit von Grundrechtseingriffen, insbes. Grundsatz der Verhältnismäßigkeit 172
 - 2. Prüfungsumfang des Bundesverfassungsgerichts bei Urteilsverfassungsbeschwerden 174
 - II. „Eingriffsintensivierender Einschüchterungseffekt“: Einschüchterungseffekte als Kriterium der Eingriffsintensität 175
 - 1. Überblick über Rechtsprechung und Literatur 175
 - 2. Kritik und Stellungnahme 177
 - III. Zwischenergebnis 180
- E. Zusammenfassung: Freiheit von Furcht im Grundgesetz 181

Teil 4

- Fazit, Konsequenzen und Zusammenfassung in Thesen** 183
- A. Fazit und Konsequenzen 183
 - I. Freiheit von Furcht als wesentliches Element der Freiheit 183
 - II. Konsequenzen für staatliches Handeln 183
- B. Zusammenfassung in Thesen 185
- Literaturverzeichnis** 189
- Sachwortverzeichnis** 203

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	andere(r) Ansicht
Abs.	Absatz
AEMR	Allgemeine Erklärung der Menschenrechte vom 10. 12. 1948
AfP	Zeitschrift für Medien- und Kommunikationsrecht
AG	Amtsgericht
Anm.	Anmerkung
AnwBl.	Anwaltsblatt
AöR	Archiv des öffentlichen Rechts
AöV	Archiv des Völkerrechts
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BayVBl.	Bayerische Verwaltungsblätter
Bd.	Band
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
BVerfG-K	Entscheidung der Kammer des Bundesverfassungsgerichts (nicht amtliche Sammlung)
BVerfGK	Amtliche Sammlung der Kammerentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
BVerwGE	Amtliche Sammlung der Entscheidungen des Bundesverwaltungsgerichts
bzw.	beziehungsweise
ca.	circa
d. h.	das heißt
DÖV	Die Öffentliche Verwaltung
dt.	deutsch
DuD	Datenschutz und Datensicherheit
DVBl.	Deutsches Verwaltungsblatt
EGMR	Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte
Einl.	Einleitung
EMRK	(Europäische) Konvention zum Schutz der Menschenrechte und der Grundfreiheiten vom 04. 11. 1950, BGBI. 1952 II, S. 686, in Deutschland in Kraft seit dem 03. 09. 1953 (Bekanntmachung vom 15. 12. 1953, BGBI. 1954 II, S. 14)
engl.	englisch
EuGH	Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaft
EuGRZ	Europäische Grundrechte-Zeitschrift
f./ff.	folgende
FLR	Fordham Law Review
Fn.	Fußnote

FS	Festschrift
GG	Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949
ggf.	gegebenenfalls
GJICL	Georgia Journal of International and Comparative Law
grds.	grundsätzlich
h.M.	herrschende Meinung
HbPolR	Handbuch des Polizeirechts
HGR	Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa
HRQ	Human Rights Quarterly
Hrsg.	Herausgeber
HStR	Handbuch des Staatsrechts
i.w.S.	im weiteren Sinne
ICLQ	International and Comparative Law Quarterly
insbes.	insbesondere
JA	Juristische Arbeitsblätter
JURA	Juristische Ausbildung
juris	Fundstelle in juris-Datenbank
JuS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
Kap.	Kapitel
KJ	Kritische Justiz
KritV	Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft
LG	Landgericht
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
NdsVBl.	Niedersächsische Verwaltungsblätter
NJ	Neue Justiz
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NJW-RR	Neue Juristische Wochenschrift – Rechtsprechungsreport
NordÖR	Zeitschrift für Öffentliches Recht in Norddeutschland
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
NWVBl.	Nordrhein-Westfälische Verwaltungsblätter
NZM	Neue Zeitschrift für Miet- und Wohnungsrecht
OLG	Oberlandesgericht
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rn.	Randnummer
Rspr.	Rechtsprechung
S.	Seite
s.	siehe
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
ThürVBl.	Thüringer Verwaltungsblätter
u. a.	unter anderem
UDHR	Universal Declaration of Human Rights (dt.: Allgemeine Erklärung der Menschenrechte)
UN	United Nations (dt.: Vereinte Nationen)

UN-Sozialpakt	Internationaler Pakt über die wirtschaftlichen, sozialen und kulturellen Rechte vom 19. 12. 1966, BGBl. 1973 II, S. 1569, in Deutschland in Kraft seit dem 03.01. 1979 (Bekanntmachung vom 09.03. 1976, BGBl. 1976 II, S. 428)
UN-Zivilpakt	Internationaler Pakt über die bürgerlichen und politischen Rechte vom 19. 12. 1966, BGBl. 1973 II, S. 1533, in Deutschland in Kraft seit dem 23.03. 1976 (Bekanntmachung vom 14. 06. 1976, BGBl. 1976 II, S. 1068)
VBIBW.	Verwaltungsblätter für Baden-Württemberg
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
vgl.	vergleiche
VJIL	Virginia Journal of International Law
Vorb.	Vorbemerkungen
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WuM	Wohnungswirtschaft und Mietrecht
z. B.	zum Beispiel
ZJS	Zeitschrift für das Juristische Studium
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
ZUM	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht
ZUM-RD	Zeitschrift für Urheber- und Medienrecht – Rechtsprechungsdienst

Einleitung

I. „Freisein von Furcht“

Furcht ist zunächst kein Rechtsbegriff, sondern vielmehr eine ureigene Emotion des Menschen und als solche bedeutende Triebfeder unseres Handelns. Ängste und Befürchtungen beeinflussen unsere Entscheidungen, sie können sowohl Motor als auch Hemmnis unseres Verhaltens sein. Anders als in Situationen sicheren Wissens, in denen der Einzelne rational durch Abwägung von Vor- und Nachteilen entscheiden kann, begünstigt Furcht irrationale, emotional motivierte Entscheidungen.¹ Furcht kann auf diese Weise bewirken, dass faktisch bestehende Handlungsmöglichkeiten nicht wahrgenommen und Freiheiten nicht ausgeübt werden.²

Aus der Perspektive des Verfassungsrechts bedeutet dies: Frei von Furcht zu sein ist wesentlich für eine unbefangene Freiheitsausübung. „Störungen“ der Freiheitswahrnehmung aufgrund von Furcht sind in unterschiedlichen Konstellationen und in unterschiedlichem Ausmaß denkbar. So bleiben etwa potentielle Teilnehmer einer Versammlung fern, aus Angst, bei der Teilnahme überwacht und registriert zu werden. So wählt jemand einen anderen Weg durch die Stadt, weil er eine Videoüberwachung an bestimmten öffentlichen Plätzen befürchtet oder passt sein Verhalten an videoüberwachten Orten an vermeintliche soziale Normen an. So äußert jemand seine Meinung nicht unbefangen, wenn mit den Äußerungen ein schwer kalkulierbares Risiko von Sanktionen verbunden ist. Diese Beispiele ließen sich unbegrenzt weiterführen, eine abschließende Betrachtung ist weder möglich noch Ziel dieser Arbeit.³ Deutlich wird jedoch: Aufgrund der Wirkung, welche Furcht auf unser Verhalten haben kann, ist ihre Abwesenheit – mit anderen Worten: Freisein von Furcht – bedeutsam für die Freiheitsausübung.

Der Begriff „Freiheit von Furcht“ wurde maßgeblich von dem damaligen Präsidenten der Vereinigten Staaten Franklin D. Roosevelt geprägt. Seitdem er im Jahr 1941 in einer Rede vor dem amerikanischen Kongress „freedom from fear“ pro-

¹ Meyer, in: F. Arndt/Augsberg, Freiheit – Sicherheit – Öffentlichkeit, S. 111 (112).

² Darauf weist Spigelman, ICLQ 59 (2010), S. 543 (546) hin.

³ Aus der aktuellen Debatte kann etwa der Einsatz von Körperkameras (sog. Body-Cams) genannt werden, die von polizeilichen Einsatzkräften sichtbar getragen und zur Dokumentation des Einsatzgeschehens verwendet werden, siehe hierzu Kipker/Gärtner, NJW 2015, S. 296 (296 ff.).

klamierter,⁴ taucht das Motiv in unterschiedlichen Zusammenhängen in der politischen und juristischen Debatte auf.

Mit Blick auf das Verfassungsrecht nimmt sich Freiheit von Furcht prima facie als Fremdkörper aus. Jedoch ist der Gedanke keineswegs ein völliges Novum. Seit Entstehung des Grundgesetzes widmen sich immer wieder Juristen in unterschiedlichen Kontexten der Herleitung und Bedeutung einer Freiheit von Furcht. Aktuell taucht die Figur ganz überwiegend im Rahmen der Debatte um staatliche Überwachungstätigkeiten auf.⁵ Das Bundesverfassungsgericht setzt sich in seiner Rechtsprechung mit der Problematik von Furcht und deren Auswirkungen auf die Grundrechte unter dem Stichwort des „Einschüchterungseffekts“ auseinander.

Bemerkenswert ist, dass die verfassungsrechtliche Auseinandersetzung mit Freiheit von Furcht sehr unterschiedlich bewertet wird. So wird teilweise angenommen, der Gedanke einer Freiheit von Furcht hätte im Verfassungsrecht bisher (erstaunlich) wenig Beachtung gefunden.⁶ Teilweise wird er als fester Bestandteil verfassungsrechtlicher Argumentation ausgemacht.⁷ Weitgehende Einigkeit besteht indes darüber, dass die verfassungsrechtliche Relevanz von Freiheit von Furcht bislang nicht hinreichend geklärt ist. Insbesondere mit Blick auf die Dogmatik von Einschüchterungseffekten sind noch viele Fragen offen.

II. Themeneingrenzung und -abgrenzung

Furcht kann sich auf vielfältige Weise und in unterschiedlichen Konstellationen nachteilig auf den Freiheitgebrauch auswirken. Dies zeigt sich bereits in den heterogenen Themen, in deren Zusammenhang Freiheit von Furcht in der Rechtswissenschaft diskutiert wird. Daher erscheint eine Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes zwingend.

Gegenstand der Arbeit ist die Bedeutung von Freiheit von Furcht im Verfassungsrecht. Anknüpfend an die Dimensionen grundrechtlichen Schutzes, kann zwischen unterschiedlichen Auslösern von Furcht differenziert werden. Zum einen kann der Staat Furcht auslösen; staatliche Handlungen können einschüchternd wirken und so die Freiheitausübung der betroffenen Bürger hemmen. Zum anderen können auch nicht-staatliche Bedrohungen einschüchternd auf das Verhalten wirken.

⁴ *Roosevelt*, Annual Message to the Congress (06.01.1941), in: Rosenman, Public Papers and Addresses IX, S. 663 (663); teilweise ist auch von „Freiheit vor Furcht“ oder „Freisein von Furcht“ die Rede, siehe respektive *Trechsel*, EuGRZ 1980, S. 514 (518) und *Robbers*, Sicherheit als Menschenrecht, S. 223.

⁵ So setzt sich *Assion*, in: Telemedicus e.V., Überwachung und Recht, S. 31 (31 ff.) mit der Problematik im Hinblick auf den NSA-Skandal auseinander: „Dies ist der Bewertungsmaßstab, an dem sich auch die Geheimdienst-Massenüberwachung messen lassen muss.“

⁶ So wie hier: *Robbers*, Sicherheit als Menschenrecht, S. 224; *Denninger*, VVDStRL 37 (1979), S. 7 (27, Fn. 80); andere Einschätzung bei *Gusy*, VVDStRL 63 (2004), S. 151 (168).

⁷ W. *Schmitt Glaeser*, AöR 113 (1988), S. 52 (66).

Gemeint sind Fälle, in denen etwa das Verhalten anderer Bürger oder gefährliche (Umwelt-)Ereignisse bei dem Einzelnen Furcht auslösen. Beispielhaft genannt werden können Bedrohungen durch Kriminalität oder Terrorismus,⁸ aber auch das Problem einschüchternden Auftretens von einzelnen Versammlungsteilnehmern⁹ oder Einschüchterungen aufgrund privater Videoüberwachung etwa am Arbeitsplatz.¹⁰

Die vorliegende Untersuchung konzentriert sich auf Freiheit von Furcht im Verhältnis zwischen Bürger und Staat. Dies entspricht dem Verständnis des Bundesverfassungsgerichts, wenn es den Begriff der „Einschüchterungseffekte“ verwendet.¹¹ Furcht vor nicht-staatlichen Bedrohungen steht hingegen nicht im Kern der Arbeit. Nicht untersucht wird daher insbesondere, inwiefern der Staat bei Bedrohungen durch Dritte tätig werden muss. Dogmatisch handelt es sich hierbei um Fragen staatlichen Schutzes und der mittelbaren Drittwirkung von Grundrechten.

Die vorliegende Arbeit betrachtet Freiheit von Furcht vielmehr aus freiheitsrechtlicher Perspektive. Im Kern steht nicht die Frage nach staatlichem Schutz bei Furcht vor Dritten, sondern nach der Abwehr staatlicher Handlungen, die Furcht auslösen. In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage nach Reichweite und Grenzen staatlicher Befugnisse und der Abwehrfunktion von Grundrechten. Verkürzt gefasst steht Freiheit von Furcht in der vorliegenden Arbeit im Zusammenhang mit Freiheit, nicht mit Sicherheit. Die abwehrrechtliche Dimension von Freiheit von Furcht kann in der juristischen Diskussion als bisher vernachlässigt gelten. Andere Ansätze werden nur insoweit herangezogen, als sie für das Thema der Arbeit brauchbare Aspekte enthalten. Dies schließt freilich nicht aus, dass sich aus der vorliegenden Untersuchung mittelbar auch Erkenntnisse für die Frage staatlicher Schutzpflichten im Falle von Einschüchterungen durch andere Private ergeben können.

Nicht im Fokus dieser Arbeit steht ferner die Abschreckung von verbotenen bzw. rechtswidrigen Verhaltensweisen. Zwar handelt es sich hierbei auch um Fälle, in denen der Einzelne aus Furcht vor drohenden Nachteilen bestimmte Handlungen unterlässt. Sofern Einschüchterungswirkungen lediglich rechtswidrige Handlungen betreffen, dürften diese – jedenfalls im Ergebnis – verfassungsrechtlich zulässig sein.¹² Problematisch sind vielmehr die Fälle, in denen der Bürger in seinem ggf.

⁸ Zur rechtlichen Bedeutung von Kriminalitätsfurcht: *Waechter*, DVBl. 1999, S. 809 (809 ff.); *Schewe*, Sicherheitsgefühl; *Meyer*, in: F. Arndt/Augsberg, Freiheit – Sicherheit – Öffentlichkeit, S. 111 (111 ff.).

⁹ Legen Versammlungsteilnehmer ein aggressives und einschüchterndes Verhalten an den Tag und erzeugen ein Klima potentieller Gewaltbereitschaft, kann die Versammlung beschränkt oder verboten werden, siehe nur BVerfGE 111, 147 (156 f.).

¹⁰ Zu Bedrohungen der Privatsphäre durch andere Private *Volkman*, AnwBl. 2009, S. 118 (121 ff.).

¹¹ Hierzu eingehend die Analyse der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in Teil 2 der Arbeit.

¹² Siehe hierzu unten Teil 3 B. IV. 3. a).