

Rechtsextremismus und Versammlungsrecht.¹

Tagweite und Grenzen der Versammlungsfreiheit unter besonderer Berücksichtigung des Falles „Halbe“

von Andreas Knuth

Artikel 8 des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland (GG) gewährleistet allen Deutschen „das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.“ Das Recht des Bürgers, durch Ausübung der Versammlungsfreiheit aktiv am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess teilzunehmen, gehört zu den unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens. Das Grundrecht schützt Versammlungen ohne inhaltliche Bewertung des Anliegens des Veranstalters und erfasst damit grundsätzlich auch Versammlungen von Rechtsextremisten. Die Meinungsäußerungen im Rahmen von Demonstrationen einschließende Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 GG) ist für die freiheitlich-demokratische Grundordnung des Grundgesetzes „schlechthin konstituierend“. Die Bürger sind dabei auch frei, grundlegende Wertungen der Verfassung in Frage zu stellen oder die Änderung tragender Prinzipien zu fordern, soweit eine Meinungsäußerung nicht auf verfassungsgemäße Weise rechtlich verboten, insbesondere unter Strafe gestellt ist. Der Rechtsstaat des Grundgesetzes ist wehrhaft gegen seine Gegner, aber nicht nach deren Regeln; es ist ein Zeichen seiner Stärke, wenn er denen, die seine Werte ablehnen, nicht allein deshalb den Schutz grundrechtlicher Garantien verweigert. Der demokratische Verfassungsstaat vertraut mit den Gewährleistungen der Demonstrations- und Meinungsfreiheit zunächst auf die Urteilsfähigkeit und das Engagement seiner „mündigen“ Bürger. Gegen Bestrebungen zur Bedrohung seiner Grundlagen wehrt er sich im Übrigen – auch soweit es um Gefahren durch die Verbreitung rechtsextremen Gedankenguts geht – im Zuge rechtsstaatlich geregelter Verfahren (zum Beispiel Vereins- und Parteiverbotsverfahren).

Der demokratische Verfassungsstaat ist im Umgang mit rechtsextremen Demonstrationen nicht hilf- und wehrlos. Denn der Schutz der Versammlungsfreiheit besteht nicht unbegrenzt; Art. 8 Abs. 2 GG bestimmt, daß dieses Recht für Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden kann, darüber hinaus ergeben sich Schranken aus den Grundrechten – auch der Versammlungsfreiheit – anderer. Die rechtsstaatliche Toleranz endet dort, wo Rechtsgüter gefährdet werden. Neben strafrecht-

lichen Bestimmungen, auf die im vorliegenden Beitrag nicht näher eingegangen werden kann, sind insbesondere die spezifisch versammlungsrechtlichen Regelungen des Bundes und neuerdings des Landesrechts relevant. Allerdings ist die grundlegende Bedeutung der Versammlungsfreiheit – wie das Bundesverfassungsgericht in seinem bahnbrechenden Brokdorf-Beschluss betont hat – auch vom Gesetzgeber beim Erlass grundrechtsbeschränkender Vorschriften sowie bei deren Auslegung und Anwendung durch Behörden und Gerichte zu beachten; der Gesetzgeber darf die Ausübung der Versammlungsfreiheit nur zum Schutz gleich gewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit begrenzen.

§ 15 Abs. 1 des Versammlungsgesetzes (VersG) enthält die „klassische“ versammlungsrechtliche Eingriffsgrundlage. Danach kann die Versammlungsbehörde eine Versammlung verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei der Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist. Der Begriff der öffentlichen Sicherheit umfasst den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen, während unter öffentlicher Ordnung die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln verstanden wird, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden und mit dem Wertgehalt des Grundgesetzes zu vereinbarenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens angesehen wird.

Eine bloße Gefährdung der öffentlichen Ordnung rechtfertigt im Allgemeinen kein Versammlungsverbot, kann aber im Einzelfall eine Auflage (etwa zur Verlegung eines für den Jahrestag der Befreiung des Konzentrationslagers Auschwitz am 27. Januar geplanten Aufzugs mit Provokationswirkung auf einen anderen Tag) ermöglichen. Die öffentliche Ordnung kann durch die Art und Weise der Kundgabe der Meinung verletzt werden, etwa durch ein aggressives, die Grundlagen eines verträglichen Zusammenlebens der Bürger beeinträchtigendes, insbesondere andere Bürger einschüchterndes Auftreten der Versammlungsteilnehmer, durch das ein Klima der Gewaltdemonstration und potentiellen Gewaltbereitschaft erzeugt wird; 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. Dagegen rechtfertigt allein die Erwartung, auf einer Versammlung würde nationalsozialistisches Gedankengut verbreitet, es nicht, deren Durchführung wegen Gefährdung der öffentlichen *Ordnung* zu unterbinden, die kein Mittel

zur Bekämpfung nationalsozialistischer Ideologie ist. Soweit Äußerungen auf verfassungsgemäße Weise gesetzlich verboten sind – zum Beispiel wegen Volksverhetzung im Sinne von § 130 des Strafgesetzbuches (StGB) – kann die Versammlungsbehörde dagegen zur Abwehr einer Gefährdung für die öffentliche *Sicherheit*, hier in Gestalt der Unversehrtheit der Rechtsordnung, einschreiten; nach § 130 Abs. 4 StGB in der seit 1. April 2005 geltenden Fassung wird mit Freiheitsstrafe oder Geldstrafe bestraft, wer öffentlich oder in einer Versammlung den öffentlichen Frieden in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise dadurch stört, daß er die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigt, verherrlicht oder rechtfertigt.

§ 15 Abs. 1 VersG kann Auflagen zur Abgrenzung der räumlichen Ausdehnung einer Versammlung mit Blick auf eine andere Versammlung rechtfertigen. Zum von der Versammlungsfreiheit umfaßten Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters gehört zwar die Entscheidung über Ort und Zeitpunkt der geplanten Versammlung; kommt es zur Rechtsgüterkollision, so kann das Selbstbestimmungsrecht aber durch Rechte anderer – auch anderer Demonstranten – beschränkt sein. In diesem Fall ist für die wechselseitige Zuordnung der Rechtsgüter mit dem Ziel ihres jeweils größtmöglichen Schutzes zu sorgen. Der aus Gründen der staatlichen Neutralität grundsätzlich zu beachtende Vorrang für den Erstanmelder einer Versammlung kann vernachlässigt werden, wenn wichtige Gründe, etwa die besondere Bedeutung des Ortes und Zeitpunktes für eine andere Vorgehensweise sprechen; der Prioritätsgrundsatz wird aber maßgebend, wenn die spätere Anmeldung allein oder überwiegend zu dem Zweck erfolgt, die zuerst angemeldete Versammlung an diesem Ort zu verhindern. Auf dieser Grundlage hat das Bundesverfassungsgericht die Auflage der Versammlungsbehörde bestätigt, daß eine zuerst für den 8. Mai 2005 unter dem Motto „60 Jahre Befreiungslüge – Schluß mit dem Schuldskult“ angemeldete Demonstration nicht am Brandenburger Tor in Berlin enden durfte, vor dem zur gleichen Zeit eine zentrale Gedenkveranstaltung unter dem Motto „Tag der Demokratie“ stattfand. Auf gleicher Linie haben Verwaltungsgerichte im Zusammenhang mit den für den 18. November 2006 in Halbe angemeldeten Demonstrationen entschieden, daß den – zum Teil auf Jahre im Voraus angemeldeten – rechten Versammlungen an diesem Tag kein Vorrang vor dem „Tag der Demokraten“ zukomme und sie zu Recht auf den Bahnhofsvorplatz und Teile der Bahnhofstraße begrenzt werden durften.

Mit § 15 Abs. 2 VersG in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Versammlungsgesetzes und des Strafgesetzbuches vom 24. März 2005 hat der Bundesgesetzgeber bestimmt, daß eine Demonstration verboten oder von Auflagen abhängig gemacht werden kann, wenn diese an einem Ort stattfindet, der als Gedenkstätte von historisch herausragender, überregionaler Bedeutung an die

Opfer der menschenunwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft erinnert, und wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung feststellbaren Umstände zu besorgen ist, daß durch die Versammlung die Würde der Opfer beeinträchtigt wird. Das Denkmal für die ermordeten Juden Europas in Berlin wurde bundesgesetzlich als ein derartiger Ort bestimmt (§ 15 Abs. 2 Satz 2 VersG), während in Brandenburg durch Landesgesetz die Gedenkstätten für die Konzentrationslager Sachsenhausen und Ravensbrück unter diesen Schutz gestellt wurden. Für den „Waldfriedhof Halbe“ lagen die Voraussetzungen zur Unterschutzstellung gemäß dieser Norm nicht vor. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts begegnet es keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass das Holocaust-Mahnmal als ein Ort bestimmt wurde, an dem ein Aufzug nach § 15 Abs. 2 Satz 1 VersG verboten oder von Auflagen abhängig gemacht werden kann; auch die Annahme von Behörden und Gerichten, eine für den 8. Mai 2005 unter dem oben erwähnten Motto geplante Demonstration entlang dem Mahnmal lasse besorgen, daß die Würde der jüdischen Opfer der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft beeinträchtigt werde, war verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

Der Gesetzgeber des Landes Brandenburg hat zwei Versuche unternommen, Versammlungen in der näheren Umgebung von Gräberstätten einzuschränken. Nach § 4 Abs. 2 des Gesetzes zur Ausführung des Gräbergesetzes im Land Brandenburg (GräbG-AGBbg) sollen Veranstaltungen, die auf einer Gräberstätte nicht erlaubt wären, auch in ihrer unmittelbaren und engeren räumlichen Nähe nicht durchgeführt werden, soweit sie den Zugang zu ihr unzumutbar erschweren würden oder mit dem Widmungszweck nicht in Einklang stünden. Diese keinen strikten Umgebungsschutz vorsehende, ebenso wie § 15. Abs. 1 VersG eine Abwägung widerstreitender Rechtspositionen mit dem Ziel eines schonenden Ausgleichs erfordernde „Sollvorschrift“ hat sich in der Rechtspraxis als wenig effektiv erwiesen.

Der Landtag Brandenburg hat nach dieser Erfahrung sodann noch im Jahr 2006 die im Zuge der Föderalismusreform neu gewonnene Gesetzgebungskompetenz im Versammlungsrecht genutzt, um Versammlungen auf und an Gräberstätten unter ein repressives Verbot mit Ausnahmeverbehalt zu stellen. Nach § 1 Abs. 1 des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge an und auf Gräberstätten des Landes Brandenburg (GräbVersammlG) sind öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge auf Gräberstätten sowie in dem durch oder auf Grund dieses Gesetzes bestimmten Bereich der unmittelbaren und engen räumlichen Nähe von Gräberstätten verboten. § 1 Abs. 3 GräbVersammlG legt dabei den Bereich in Bezug auf die Gräberstätte „Waldfriedhof Halbe“ selbst im Einzelnen fest. Von dem danach bestehenden gesetz-

lichen Verbot kann das Polizeipräsidium eine Ausnahme erteilen (§ 1 Abs. 2 GräbVersammlG). Voraussetzung dafür ist aber unter anderem, daß der äußere Ablauf oder der Gegenstand der Versammlung, insbesondere auch eine vorge-sehene Kundgebung von Meinungen, nicht besorgen läßt, daß an Formen oder Inhalte nationalsozialistischen Heldengedenkens angeknüpft wird.

Auf der Grundlage dieser gesetzlichen Bestimmungen hat das Polizeipräsidium Frankfurt (Oder) den Antrag abgelehnt, im Rahmen einer unter dem Motto „Die Treue ist das Mark der Ehre! (Paul von Hindenburg)“ stehende Demonstration am 3. März 2007 eine Ausnahmegenehmigung für eine einstündige Zwischenkundgebung auf der Park- und Wendefläche vor dem Haupteingang der Gräberstätte „Waldfriedhof Halbe“ zu erteilen. Diese Entscheidung ist vom Verwaltungsgericht Cottbus auf der Grundlage der im Verfahren vorläufigen Rechtsschutzes gebotenen summarischen Prüfung bestätigt worden; eine Beschwerde des Anmelders hatte vor dem Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg keinen Erfolg.

Das Verwaltungsgericht Cottbus hat zunächst die mit dem absoluten Umgebungsschutz um die Gräberstätte einhergehende gesetzliche Einschränkung der Versammlungsfreiheit mit Blick auf den zu schützenden Widmungszweck einer Gräberstätte als eines Ortes des Gedenkens an die Opfer von Krieg und Gewalt-herrschaft und der Erinnerung an deren schreckliche Folgen sowie mit Blick auf die über den Tod hinaus zu respektierende Würde der Opfer als gerechtfertigt angesehen. Der Gesetzgeber sehe eine Gefährdung dieser Rechtsgüter darin, daß die Gräber für Versammlungen und Aufzüge als „Kulissen“ gebraucht würden, die politischen Meinungen und historischen Bewertungen besonderes Gewicht verleihen sollten; durch politische Demonstrationen in der unmittelbaren und engen räumlichen Nähe der Gräber würden Opfer zu Instrumenten der Meinungskundgabe herabgewürdigt und nicht mehr in ihrer persönlichen Identität wahrgenommen. Diese Erwägungen des Gesetzgebers rechtfertigten den auf die unmittelbare und enge räumliche Nähe beschränkten Umgebungsschutz. Im Übrigen handelt es sich bei den Regelungen des § 1 Abs. 1 i.V.m. Abs. 3 Gräb-VersammlG – wie das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg ausgeführt hat – nicht um ein verfassungsrechtlich unzulässiges Einzelfallgesetz im Sinne von Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG. Diese Verfassungsnorm verbietet es dem Gesetzgeber, aus einer Reihe gleich gelagerter Sachverhalte einen Fall herauszugreifen und zum Gegenstand einer Sonderregelung zu machen. Die gesetzliche Regelung eines Einzelfalls ist hingegen nicht ausgeschlossen, wenn der Sachverhalt so beschaffen ist, daß es nur einen Fall dieser Art gibt und die Regelung dieses singulären Sachverhalts von sachlichen Gründen getragen wird; dies wurde angesichts der besondere Bedeutung der Gräberstätte „Waldfriedhof Halbe“ als der größten deutschen Kriegsgräberstätte im Inland hier bejaht.

Auch gegen die Regelungen des § 1 Abs. 2 GräbVersammlG über die Ausnahmen vom Versammlungsverbot hatte das Verwaltungsgericht Cottbus im Verfahren vorläufigen Rechtsschutzes keine durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken. Der Gesetzgeber hat dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit dadurch Rechnung getragen, daß von dem gesetzlichen Verbot Ausnahmen zugelassen werden können, wenn eine Gefährdung des Schutzzweckes der Norm ausgeschlossen werden kann und das Verbot zur Erreichung des Zwecks nicht erforderlich ist. Mit den Tatbeständen in den Ziffern 1 bis 3 des § 1 Abs. 2 GräbVersammlG hat der Gesetzgeber zugleich Rückausnahmen von dem Ausnahmevorbehalt normiert und eine eigene Gefahrenprognose in dem Sinne vorgenommen, dass der Schutzzweck des gesetzlichen Verbots unter anderem durch an Formen oder Inhalte nationalsozialistischen Heldengedenkens anknüpfende Versammlungen stets unmittelbar gefährdet ist.

Im Falle der Versammlung am 3. März 2007 haben sowohl das Verwaltungsgericht Cottbus als auch das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg angenommen, dass die Besorgnis begründet war, es werde an Formen oder Inhalte nationalsozialistischen Heldengedenkens angeknüpft. Nicht von maßgeblicher Bedeutung sei dabei, dass der vom Anmelder ausgewählte Veranstaltungstag nicht mit dem von den Nationalsozialisten bestimmten „Heldengedenktag“, der auf den 5. Sonntag vor Ostern fiel, taggenau übereinstimmt. Schon das Motto „Die Treue ist das Mark der Ehre“ sei nicht frei von nationalsozialistischen Bezügen. Auch die Internetpräsentation des „Freundeskreis Halbe“ lasse erkennen, dass ausdrücklich eine „Heldengedenkveranstaltung“ propagiert und diese nicht nur in einen räumlichen und zeitlichen Zusammenhang mit den letzten Tagen des Nationalsozialismus gestellt werde, sondern diese jedenfalls auch an die Glorifizierung „soldatischer Tugenden“ – selbst noch im Angesicht des längst verlorenen Krieges – nach Art und Inhalt nationalsozialistischen Heldengedenkens anknüpfe. Entgegen der Auffassung der Initiatoren der Veranstaltung kann der Tatbestand des § 1 Abs. 2 Halbsatz 2 Nr. 1 GräbVersammlG nicht nur durch eine Kopie der früheren Heldengedenkfeiern der NSDAP verwirklicht werden. Eine völlige Übereinstimmung solcher Veranstaltungen nach Ablauf und Gegenstand verlangen Wortlaut („angeknüpft“) und Zweck dieser Vorschrift gerade nicht.

Diese ersten Entscheidungen zum Gräberstätten-Versammlungsgesetz deuten daraufhin, dass Bestrebungen, in spektakulären Veranstaltungen die Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft zu instrumentalisieren, nunmehr mit den Mitteln des Versammlungsrechtes wirksam begegnet werden kann.

Anmerkungen

- ¹ Der vorliegende Beitrag orientiert sich an der einschlägigen, im Folgenden nur exemplarisch zitierten Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und dem Aufsatz von Wolfgang Hoffmann-Riem, Demonstrationsfreiheit auch für Rechtsextremisten? Grundsatzüberlegungen zum Gebot rechtsstaatlicher Toleranz, in: *NJW* 2004, 2777; die Lektüre dieses Beitrags eines Richters des Bundesverfassungsgericht ist empfehlenswert für das Verständnis der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zum Versammlungsrecht.

Quellen

- Bundesverfassungsgericht (BVerfG): Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 – BVerGE 69, 315 = *Neue Juristische Wochezeitschrift (NJW)* 1985, 2395.
- BVerfG: Beschluss vom 26. Januar 2001 – 1 BvQ 9/01 – *NJW* 2001, 1409; siehe aber auch BVerfG, Beschluss vom 26. Januar 2006 – 1 BvQ 3/06 – *Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ)* 2006, 585.
- BVerfG: Beschlüsse vom 5. September 2003 – 1 BvQ 32/03 – *NVwZ* 2004, 90 und vom 23. Juni 2004 – 1 BvQ 19/04 – *NJW* 2004, 2814.
- BVerfG: Beschluss vom 6. Mai 2005 – 1 BvR 961/05 – *NVwZ* 2005, 1055.
- Verwaltungsgericht Frankfurt (Oder): Beschluß vom 9. November 2006 – 6 L 433/06.
- Beschluß des Oberverwaltungsgerichts (OVG) für das Land Brandenburg vom 17. Juni 2005 – 4 B 98/05 – .
- OVG Berlin-Brandenburg: Beschluss vom 16. September 2005 – OVG 1 S 103.05.
- Verwaltungsgericht Cottbus: Beschluss vom 1. März 2007 – 2 L 52/07.
- OVG Berlin-Brandenburg: Beschluss vom 2. März 2007 – OVG 1S 34.07.

Literatur

- Hoffmann-Riem, Wolfgang: Demonstrationsfreiheit auch für Rechtsextremisten? Grundsatzüberlegungen zum Gebot rechtsstaatlicher Toleranz, in: *NJW* 2004, 2777.

Andreas Knuth, geb. 1956, ist seit 2005 Präsident des Verwaltungsgerichts Cottbus, in dessen Gerichtsbezirk unter anderem der Landkreis Dahme-Spreewald mit dem Soldatenfriedhof Halbe liegt.