

# Rechts und Ordnung

## Der Streit um das Verbot von Aufmärschen der rechten Szene

Thilo Scholle

In den Auseinandersetzungen um Umfang und Grenzen staatlicher Macht in der Bundesrepublik hat der Umgang mit öffentlichen Protesten oft eine zentrale Rolle gespielt. Immer wieder wurden vor allem die Gerichte der Frage beschäftigt, was legitime Ausübung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit aus Artikel 8 Grundgesetz (GG) ist und was diesen Rahmen verlässt und durch staatliche Organe unterbunden werden darf.

Ins Auge sticht, dass bei solchen Auseinandersetzungen in den allermeisten Fällen linken Bewegungen die Grenzen für ihre Möglichkeiten der Grundrechtsausübung aufgezeigt wurden. Seit einigen Jahren beschäftigen die Verwaltungsgerichte hingegen vermehrt Klagen, die von Neonazis zur Aufhebung von Verboten ihrer Aufmärsche angestrengt werden.

Im folgenden wird die aktuelle Kontroverse um Verbotsmöglichkeiten neonazistischer Aufzüge nachgezeichnet.

### Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit

Die Versammlungsfreiheit des Artikel 8 GG<sup>1</sup> garantiert jedem/r Deutschen, sich „friedlich und ohne Waffen unter freiem Himmel zu versammeln“. Entscheidend ist dabei, dass die Entscheidung über Ort, Zeit und Inhalt der Versammlung weitgehend in das Belieben des/r Grundrechtsträgers/in gestellt ist. Diese Freiheit gilt nach Meinung des Bundesverfassungsgerichts auch auf die Gefahr hin, dass diese Freiheit demagogisch missbraucht werden könne.<sup>2</sup> Die öffentliche Versammlung sei die einzige Alternative der politischen Einflussnahme der Menschen jenseits von organisierter Politik.

Die Versammlungsfreiheit kann gemäß Art. 8 II bei Veranstaltungen unter freiem Himmel eingeschränkt werden. Zu diesem Zweck wurde vom Gesetzgeber das Versammlungsgesetz (VersammlG) geschaffen. Hauptverbotsgründe können nach § 15 VersammlG die Gefährdung der „öffentlichen Sicherheit“ oder der „öffentlichen Ordnung“ sein.

Im vergangenen Jahr ist ein Streit darüber entstanden, unter welchen Voraussetzungen ein Verbot von Aufmärschen von Neonazis nach § 15 VersammlG möglich ist.<sup>3</sup> Im Mittelpunkt dieser juristischen Diskussion steht eine Auseinandersetzung zwischen dem 5. Senat des Oberverwaltungsgerichts Münster

und der 1. Kammer des 1. Senats des Bundesverfassungsgerichts in Karlsruhe. Bislang sind die Beschlüsse jener Senatskammer aufgrund ihres Charakters als Eilentscheidungen für die Untergerichte nicht bindend. Eine für Untergerichte wie dem OVG Münster verbindliche Klärung des Streites durch eine entsprechende Senatsentscheidung steht somit noch aus.

### Argumente aus Münster

Das Oberverwaltungsgericht Münster hat das Verbot einer Reihe von Aufmärschen von Neonazis durch die jeweiligen Verwaltungsbehörden und Untergerichte gemäß § 15 VersammlG bestätigt.

Die Argumentation des OVG fußt hauptsächlich auf einer von der Auslegung des Bundesverfassungsgerichts abweichenden Auslegung des Begriffs der „öffentlichen Ordnung“. Während das BVerfG einen Rückgriff auf die „öffentliche Ordnung“ ablehnend gegenübersteht, stellt das OVG Münster diese Rechtsfigur in den Mittelpunkt ihrer juristischen Argumentation.

Die öffentliche Ordnung ist dabei nach übereinstimmender Ansicht von BVerfG und OVG „die Gesamtheit jener ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten Zusammenlebens betrachtet wird.“<sup>4</sup> Anders als die herrschende Meinung, die den Inhalt der öffentlichen Ordnung aus den sich in der Gesellschaft entstehenden Anschauungen entwickeln will, sieht das OVG Münster diese Regeln als vor allem durch den Wertmaßstab des Grundgesetzes geprägt an. Ausdruck erfahre diese Prägung im Schutz der Menschenwürde durch Art. 1 I GG und in den Strukturprinzipien Demokratie, Föderalismus und Rechtsstaatlichkeit aus Art. 20 GG. Dass diese Normen durch Art. 79 III GG als unabänderlich verbürgt seien, mache die Absage an jegliche Form von Totalitarismus, Rassenideologie und Willkür deutlich.<sup>5</sup>

Den Nationalsozialismus verherrlichende oder auf seine Wiedererrichtung zielende Aussagen fallen demnach aus dem Schutzbereich von Art. 8 GG. Das Grundgesetz habe als Antwort auf die Beseitigung der Weimarer Demokratie durch die nationalsozialistische Gewaltherrschaft ein „Historisches Gedächtnis“.<sup>6</sup> Auf Rassismus, Kollektivismus und Führerprinzip gründende Ideologien würden durch verfassungsimmanente Schranken vom Schutzbereich der Demonstrationsfreiheit nach Art. 5 I, 8 I GG ausgenommen.<sup>7</sup> Dieser Beschränkung sei auch bei der Definition der öffentlichen Ordnung und ihrer Anwendbarkeit im Sinne des § 15 VersammlG Rechnung zu tragen.<sup>8</sup> Eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung sei mithin zu bejahen, „wenn eine Versammlung erkennbar unter Umständen stattfindet, die ein Bekenntnis zum Nationalsozialismus beinhalten und den grundgesetzlichen Wertvorstellungen zuwiderlaufen, die Ausdruck einer Abkehr vom Nationalsozialismus sind.“<sup>9</sup>

### Gegenargumente aus Karlsruhe

Das Bundesverfassungsgericht lehnt einen Rückgriff auf die öffentliche Ordnung zu Begründung eines Versammlungsverbot ab.<sup>10</sup> Art. 8 GG sei auch als Minderheitenschutz zu sehen. Mehrheitsanschauungen allein reichten zur Bestimmung des Gehalts der öffentlichen Ordnung nicht.<sup>11</sup> Die Einschränkung der Ausdrucksform des Aufzuges solle zum Schutz der öffentlichen Ordnung allerdings möglich sein.<sup>12</sup>

Zudem nimmt das BVerfG die Kundgabe neonazistischer Mei-



nungen nicht von vornherein aus dem Schutzbereich der Art. 5 II und 8 I GG heraus.<sup>13</sup> Solange Rechtsgüter anderer nicht gefährdet werden, seien die Bürger frei, grundlegende Wertungen der Verfassung in Frage zu stellen.<sup>14</sup> Eine dem Grundgesetz immanente Schranke gegen neonazistische Meinungsäußerungen existiere nicht. Der Beurteilungsmaßstab für die Meinungsfreiheit beschränkende Maßnahmen ergebe sich aus Art. 5 GG.

Verbote rechter Versammlungen werden zumeist mit einer Gefährdung der öffentlichen Sicherheit begründet.<sup>15</sup> Darunter versteht das BVerfG vor allem eine Gefährdung von im Strafbuch (StGB) benannten Rechtsgütern.

Der Begriff der öffentlichen Ordnung in § 15 VersammlG sei dementsprechend eng auszulegen.<sup>16</sup> So könnten Handlungen, die nicht unter den zur „Abwehr von kommunikativen Angriffen auf Schutzgüter der Verfassung“ geschaffenen Strafbestimmungen wie § 86a StGB fallen, auch nicht durch Rückgriff auf die öffentliche Ordnung untersagt werden.<sup>17</sup>

Dem wird vom OVG Münster entgegengehalten, das „nicht die Strafgesetze abschließend über die verfassungsrechtlichen Grenzen zulässiger Meinungsäußerungen entscheiden können, sondern stattdessen die Abwägung kollidierender Verfassungsgüter die Grenzen der Strafbarkeit bestimmen.“<sup>18</sup>

### Ausnahmen bei Symbolkraft

In einigen Äußerungen des BVerfG klingt allerdings die Möglichkeit eines Rückgriffs auf die öffentliche Ordnung an. Nötig sei dabei eine nicht lediglich auf schieren Inhaltsäußerungen beruhende Gefahr, sondern besondere Begleitumstände wie beispielsweise provokative oder aggressive Vorgehensweisen, die einen Einschüchterungseffekt sowie ein Klima der Gewaltdemonstration und potentieller Gewaltbereitschaft erzeugten.<sup>19</sup>

Das Bundesverfassungsgericht hat in einer Entscheidung eine Neonazi-Demo am Holocaust-Gedenktag, dem 27. Januar, vollständig verboten.<sup>20</sup> Die öffentliche Ordnung könne demnach betroffen sein, wenn einem bestimmten Tag ein „in der Gesellschaft eindeutiger Stimmgehalt mit gewichtiger Symbolkraft zukommt, dessen soziale oder ethische Bedeutung durch die Durchführung eines Aufzuges an diesem Tag erheblich verletzt werden.“<sup>21</sup> Beim 1. Mai<sup>22</sup> sowie dem Ostermontag<sup>23</sup> hat das BVerfG dagegen eine besondere Symbolwirkung verneint.

Grundsätzlich birgt ein Abstellen auf den Symbolgehalt eines bestimmten Tages die Gefahr, sich heillos in einem Dickicht der unterschiedlichsten Ansichten zum Symbolgehalt verschiedener Tage und dessen Abwägung mit dem Recht Anderer, sich an diesen Tagen zu versammeln, zu verheddern. Gerade in Bezug auf die jüngere deutsche Geschichte gibt es eigentlich kein Datum, an welchem nicht durch ein von Nazis oder Neonazis verursachtes Leid zu betrauern ist. Ein Verbot von Aufmärschen von Neonazis an jedem Tag der Woche liefe aber wohl der einschränkenden Intention des Bundesverfassungsgerichts zuwider. Zudem existiert hier ein Einfallstor für politisch gefärbte Einschätzungen der Bedeutung bestimmter historischer Ereignisse und deren Verankerung im kollektiven Gedächtnis der Deutschen.

Wenn es möglich sein soll, Aufmärsche von Neonazis zu verbieten, so muss dieses an jedem Tag im Jahr grundsätzlich möglich sein. Die Wahl eines bestimmten Zeitpunktes kann dann Indiz für die tatsächlich von der Versammlung ausgehende Gefahr sein, aber nicht das entscheidende Kriterium.

Die Haltung des Bundesverfassungsgerichts, Neonazi-Aufmärsche am 27. Januar unter Rückgriff auf den Schutzbegriff der öffentlichen Ordnung zu verbieten, anderen symbolischen Daten eine besondere Bedeutung aber abzusprechen, ist damit in hohem Grade inkonsequent und argumentativ nicht nachvollziehbar.

### Die Diskussion in der Literatur

Diese Auseinandersetzung ist auch in der juristischen Literatur sehr intensiv geführt worden.<sup>24</sup> Dabei schlägt sich die ganz überwiegende Mehrheit der Stimmen (mit unterschiedlichen Differenzierungen) auf die Seite des Bundesverfassungsgerichts. Einigkeit besteht allerdings insoweit, als dass sich unter Umständen das Verbot eines neonazistischen Aufzuges auch mit den dort propagierten Inhalten begründen lässt. Bezugspunkt für das OVG Münster sind unter anderem die Ansichten der Berliner Staatsrechtler Battis und Grigoleit.<sup>25</sup> Sie rekurrieren ebenfalls auf eine von der herrschenden Ansicht abweichende Herleitung der öffentlichen Ordnung. Demnach schieden alle Äußerungen aus dem Schutzbereich des Artikel 8 GG aus, die gegen das aus den Artikeln 1 II, 24 II und 26 I abgeleitete Friedensgebot des GG verstoßen. Die Verhinderung einer Wiederkehr des Nationalsozialismus sei außerdem Sinn und Zweck der Ewigkeitsklausel aus Art. 79 III GG und Widerstandsrecht aus Art. 20 IV GG. Die öffentliche Verbreitung neonazistischer Propaganda sei damit durch das Grund-

### Anmerkungen:

- 1 Zur Geschichte der Versammlungsfreiheit vgl. Thomas Blanke/ Dieter Sterzel, Demonstrationsfreiheit und demokratische Funktion, in: Kritische Justiz (KJ) 1981, 347ff.; Heiner Busch, Per Gesetz gegen ein Grundrecht, in: Bürgerrechte & Polizei (CILIP) 2002, 12ff..
- 2 Vgl. zum folgenden BVerfG NJW 1985, 2395 ff..
- 3 Überblick über Entwicklung und Argumente der Auseinandersetzung bei Sasa Beljin, Neonazistische Demonstrationen in der aktuellen Rechtsprechung, in: Deutsches Verwaltungsblatt (DVBl) 2002, 15ff..
- 4 OVG Münster DVBl 2001, 584; BVerfG NJW 1985, 2395 (2398).
- 5 OVG Münster, ebenda.
- 6 Bertrams, Die Renaissance des Rechtsextremismus wird verharmlost, in: Frankfurter Rundschau vom 16.07.2002.
- 7 OVG Münster, NJW 2001, 2111; DVBl 2001, 584, 585.
- 8 OVG Münster, ebenda.
- 9 OVG Münster, DVBl 2001, 584.
- 10 BVerfG NJW 1985, 2395ff.; NJW 2001, 2069ff..
- 11 BVerfG NJW 2001, 2069 (2071).
- 12 BVerfG NJW 2001, 1409f..
- 13 BVerfG NJW 2001, 2069; NJW 2001, 2076.
- 14 Vgl. zum folgenden BVerfG NJW 2001, 2069ff..
- 15 BVerfG DVBl 2001, 1585f..
- 16 BVerfG NJW 2001, 2069 (2070f.).
- 17 BVerfG NJW 2001, 2072.
- 18 OVG Münster, DVBl 2001, 1624; so auch Ulrich Battis/ Klaus Joachim Grigoleit, Die Entwicklung des versammlungsrechtlichen Eilrechtsschutzes – Eine Analyse der neuen BVerfG-Entscheidungen, in: Neue Juristische Wochenschrift (NJW) 2001, 2051 (2054).
- 19 BVerfG NJW 2001, 2069 (2071); NJW 2001, 2072 (2074).
- 20 Das BVerfG selbst spricht hier lediglich von einer „Auflage“.
- 21 BVerfG NJW 2001, 1409f..
- 22 BVerfG NJW 2001, 2076.
- 23 BVerfG NJW 2001, 2075.
- 24 Vgl. u.a. Ulrich Battis/ Klaus Joachim Grigoleit, Neue Herausforderungen für das Versammlungsrecht, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht (NVwZ) 2001, 121ff.; Christoph Gusy, Rechtsextreme Versammlungen als Herausforderung an die Rechtspolitik, in: Juristenzeitung (JZ) 2002, 105ff.; Martin Kutscha, Ist das Versammlungsrecht noch zeitgemäß? in: Neue Justiz (NJ) 2001, 346ff.; Wolf-Dieter Narr, Demokratie und Demonstration, /CILIP 2002, 6ff.; Dieter Wiefelspütz, Versammlungsrecht und öffentliche Ordnung, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft (KritV) 2002, 19f. m.w.N..
- 25 Battis/ Grigoleit, NVwZ 2001, 121ff..



gesetz ausgeschlossen. Als weiterer verfassungsimmanenter Verbotsgrund wird zudem das Verbot der Vorbereitung eines Angriffskrieges aus Art. 26 GG genannt.

Die Kritik an der Haltung des OVG Münster zielt dementsprechend vor allem auf dessen Interpretation der „öffentlichen Ordnung“. Die inhaltliche Bestimmung dieses Begriffes mit Wertmaßstäben des Grundgesetzes mache die öffentliche Ordnung zum Allzweck-Unterdrückungselement, das sich problemlos auch gegen andere missliebige Meinungen in Stellung bringen ließe.<sup>26</sup> Ein Rückgriff auf die öffentliche Ordnung solle jedoch unter Umständen dann möglich sein, wenn der Aufmarsch paramilitärisches Gepräge oder eine ausgeprägte Gewaltbereitschaft zur Schau stellt.<sup>27</sup>

### Ansichtssache

Jahrzehntelang galt die Hauptaufmerksamkeit des Umgangs mit politisch missbilligen Meinungen in der Bundesrepublik der Verfolgung und Bekämpfung von Meinungsäußerungen von links. Die Arbeit von Strafverfolgungsbehörden und Gerichten im Zusammenhang mit Gewalttaten von Rechtsextremisten begann (und beginnt) dagegen oft schon damit, die politische Motivation des in Frage stehenden Delikts zu ignorieren.

Insofern ist es ein wohlthuendes Gefühl, die Entscheidungen des OVG Münster und auch die jeweiligen Kammerentscheidungen des BVerfG zu lesen. Die Absage an Umtriebe von Neonazis sticht in beiden Ansichten hervor.<sup>28</sup> Eine kritische und sich ihrer Rolle und Bedeutung zur Verteidigung elementarer Freiheitsrechte der Verfassungsordnung gegen ihre Feinde bewusste Richterschaft wäre auch und gerade zu anderen Zeiten wünschenswert gewesen.

Zu fragen ist aber, ob das jeweilige methodische Vorgehen nicht unter Umständen auch einige „Kollateralschäden“ für die Freiheitsausübung anderer Menschen verursacht.

Das Herausdefinieren von Meinungen aus dem grundrechtlich garantierten Schutz birgt tatsächlich Probleme in sich. Das Recht, sich frei zu versammeln, ist kostbar. Eine Garantie, dass die Anwendung einer solchen Auslegung strikt auf Aktivitäten von Neonazis beschränkt bleibt, gibt es nicht. Die Gefahr besteht, dass mit etwas juristischem Geschick auch andere Ansichten zu mit dem Grundgesetz unvereinbare Meinungsinhalten gemacht werden.

Tatsächlich muss es grundsätzlich möglich sein, auch Aussagen des Grundgesetzes in Frage zu stellen! Ansonsten könnten mit der gleichen methodischen Begründung beispielsweise auch linksorientierte Vorstellungen von vornherein aus dem Schutzbereich von Meinungsfreiheit und Versammlungsfreiheit fallen. Anderen Gerichten würde eine solche Argumentationslinie zumindest offen stehen.

### Meinungskampf

Zudem ist die Ermittlung des tatsächlichen Sachverhalts durch Ordnungsbehörden und Verwaltungsgerichte oft unzureichend. Die alleinige Aussage, da versammelten sich bekannte Neonazis, die auch in der Vergangenheit durch ihr Verhalten eine Gefahr für die öffentliche Ordnung bedeuteten, reicht eben nicht.<sup>29</sup>

Neben dem Verbot von Aufzügen, deren Meinungsäußerungen offensichtlich unter die einschlägigen Strafgesetze fallen, muss auch die mittelbare Herleitung dieser Meinung aus der Verherrlichung von Nazi-Größen und NS-Ritualen möglich sein. Die Ehrung von Rudolf Hess oder Adolf Hitler kann nicht anders verstanden werden.

In der Regel wird als Motto der Versammlung ein verhältnismäßig unverfänglicher Titel gewählt. Es kommt dann darauf an, Ort, Zeit, Motto und Gepräge der Versammlung in einen Bezug zueinander zu setzen. Bei sorgfältiger Arbeit sollte es möglich sein, auch hier den wirklichen Charakter der Versammlung zu erkennen.

Lässt sich kein klarer Bezug zur Ideologie der Nazis herleiten, so müssen sich auch Neonazis auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit berufen können, so sehr das zum Kotzen ist.

In solchen Fällen sollte die Möglichkeit genutzt werden, durch Auflagen im Sinne des § 15 VersammlG ein neonazistisches Gepräge der Versammlung zu verhindern. Das können die üblichen Verbote von Springerstiefeln, Bomberjacken, Fahnen, Transparenten, Trommeln, usw. sein. Außerdem ist dann ein Aufmarsch bei Zuwiderhandeln gegen diese Auflagen durch die Polizei umgehend zu verbieten und aufzulösen.

Im Ergebnis liegen sich damit beide Gerichte wohl näher, als es auf den ersten Blick scheint. Beim Nachweis einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit hat das BVerfG Verbote neonazistischer Aufmärsche gebilligt. Die Chance, einen Aufmarsch von Neonazis so zu unterbinden, steht und fällt also vor allem mit der Sachverhaltsermittlung durch die zuständigen Behörden.

Bedeutsam ist hier denn auch der tatsächliche Umgang von Polizei und Behörden mit Gegendemonstrationen. Viel wichtiger und effektiver als ein gerichtliches Verbot eines Neonazi-Aufmarsches kann sein, wenn die Bevölkerung selber und unmittelbar deutlich macht, dass sie rechtsradikale Umtriebe in diesem Land nie wieder zulassen will.

Das setzt wiederum voraus, dass Gegenkundgebungen und Gegendemonstrationen auch Raum zur Entfaltung gegeben wird.

### Ursachenbekämpfung

Entscheidend für die Bekämpfung von Rassismus und Faschismus ist ohnehin anderes. Oft verstellt auch der Ruf nach einem ordnungspolizeilichen Vorgehen gegen Rechts den Blick auf die eigentlichen Ursachen solcher Umtriebe. Es ist nur zu einfach, eine Meinung zu verbieten und sich damit zugleich der Verantwortung für das gesamtgesellschaftliche Ausbrüten dieser Meinungen zu entledigen.

Menschenverachtende „Meinungen“ wie den Faschismus besiegt man nicht, indem man sie verbietet. Faschismus und Rassismus muss der gesellschaftliche Nährboden entzogen werden. Eine Rolle mag dabei auch die gegenwärtige Wirtschaftsordnung spielen.<sup>30</sup>

Das ist schwieriger als das einfache Verbot. Der deutsche Faschismus hat zur industriellen Vernichtung von Millionen von Menschen geführt. Deshalb besteht in Deutschland die besondere Verantwortung, Neonazismus und Faschismus an Wurzeln und Auswüchsen entschlossen zu bekämpfen.

### Thilo Scholle studiert Jura in Münster

#### Anmerkungen:

26 Wiefelspütz, KritV 2002, 15 (33).

27 Wiefelspütz, ZRP 2001, 60 (63); ablehnend Gusy, JZ 2002, 105 (107).

28 Vgl. hierzu die Artikel von Wolfgang Hoffmann-Riem, Richter am BVerfG, und Michael Bertrams, Vorsitzender Richter am OVG Münster, Frankfurter Rundschau vom 11.07.2002 und 16.07.2002.

29 So auch teilweise die Kritik des BVerfG in den hier zitierten Entscheidungen.

30 Vgl. z.B. Christoph Butterwegge, Rechtsextremismus; v.a. Seiten 120 ff..