

Patrick Bühring

**Demonstrationsfreiheit
für Rechtsextremisten?**

Verfassungsrechtliche Spielräume
für eine Verschärfung
des Versammlungsgesetzes



Herbert Utz Verlag · München

Rechtswissenschaften

Herausgegeben von

Dr. Thomas Küffner

Dr. Küffner & Partner, Landshut, München

Band 39

Zugl.: Diss., München, Univ., 2004

Bibliografische Information Der Deutschen Bibliothek:
Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation
in der Deutschen Nationalbibliografie;
detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.ddb.de> abrufbar.

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt.
Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die
der Übersetzung, des Nachdrucks, der Entnahme von
Abbildungen, der Wiedergabe auf photomechani-
schem oder ähnlichem Wege und der Speicherung in
Datenverarbeitungsanlagen bleiben – auch bei nur
auszugsweiser Verwendung – vorbehalten.

Copyright © Herbert Utz Verlag GmbH · 2004

ISBN 3-8316-0421-5

Printed in Germany

Herbert Utz Verlag GmbH, München
089-277791-00 · www.utzverlag.de

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis

Einleitung.....1

**1. Kapitel: Extremistische Demonstrationen vor dem
Hintergrund des Grundgesetzes.....5**

**§ 1 Aktuelle Rechtsprechung zu extremistischen
Demonstrationen.....5**

A. Der Kern der Auseinandersetzung und deren Entwicklung 7

1. Beschluss des OVG Münster vom 25.01.2001 und des BVerfG
vom 26.01.2001 8

2. Beschluss des OVG Münster vom 23.03.2001 und des BVerfG
vom 24.03.2001 10

3. Beschlüsse des OVG Münster und des BVerfG vom 12.04.2001..... 12

4. Beschluss des OVG Münster vom 30.04.2001 und des BVerfG
vom 01.05.2001 12

5. Beschluss des Ersten Senats des BVerfG vom 23.06.2004 14

B. Zusammenfassung und Stellungnahme zu § 1 14

§ 2 Verfassungsrechtliche Maßstäbe des Versammlungsrechts17

A. Schutzbereich der Versammlungs- und Demonstrationenfreiheit 17

1. Versammlungs- und Demonstrationenbegriff 18

2. Grundrechtsqualität der Demonstrationenfreiheit 20

3. Gewährleistungsschranken: Friedlichkeit und Waffenlosigkeit..... 22

a) Gebot der Friedlichkeit 22

b) Gebot der Waffenlosigkeit 25

c) Unfriedlichkeit bei rechtsextremistischen Versammlungen 25

4. Umfang der Gewährleistung 29

a) Inhalte von Versammlungen 29

b) Ort, Zeit und Art von Versammlungen 34

| | |
|--|-----------|
| 5. Zwischenergebnis: Schutzbereich Demonstrationsfreiheit | 36 |
| B. Schranken der Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit | 37 |
| 1. Inhaltsbezogene Beschränkungen | 38 |
| a) Schranke der allgemeinen Gesetze; Art. 5 II Alt. 1 GG | 38 |
| b) Schranke des Jugend- und Ehrenschatzes; Art. 5 II Alt. 2, 3 GG | 48 |
| c) Schranken durch andere Verfassungsbestimmungen..... | 49 |
| (1) Besonderheiten bei der Verbreitung nationalsozialistischer Anschauungen | 52 |
| (2) Verfassungsschutzbestimmungen; Art. 9 II, 18, 21 II GG..... | 59 |
| (3) Verbot friedensstörender Handlungen; Art. 26 I GG..... | 63 |
| d) Zwischenergebnis: Inhaltsbezogene Beschränkungen..... | 68 |
| 2. Formbezogene Beschränkungen | 68 |
| a) Maß der Gefährdung der Schutzgüter des § 15 I VersG | 70 |
| b) Schutzgüter des § 15 I VersG | 73 |
| (1) Öffentliche Sicherheit | 73 |
| (2) Öffentliche Ordnung | 81 |
| (a) Prinzipielle Kritik am Schutzgut der öffentlichen Ordnung | 81 |
| (b) Schutzgut der öffentlichen Ordnung im Versammlungsrecht | 84 |
| (c) Verbleibende Relevanz des Schutzguts im Versammlungsrecht | 88 |
| 3. Zwischenergebnis: Schranken der Demonstrationsfreiheit..... | 92 |
| C. Zusammenfassung der Ergebnisse des § 2..... | 93 |
| 2. Kapitel: Verfassungsrechtliche Beurteilung rechtspolitischer Reaktionsinstrumentarien..... | 97 |
| § 3 Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes | 97 |
| A. Erweiterung des Art. 26 I GG | 98 |
| 1. Begründung des Gesetzentwurfs | 99 |
| 2. Verfassungsrechtliche Bewertung des Gesetzentwurfs | 100 |
| a) Formelle Schranken der Grundgesetzänderung..... | 101 |
| b) Materielle Schranken der Grundgesetzänderung | 102 |

| | |
|---|-----|
| 3. Verfassungspolitische Bewertung des Gesetzentwurfs | 105 |
| a) Auswirkungen auf die geltende Rechtslage..... | 105 |
| b) Erforderlichkeit der Grundgesetzänderung..... | 110 |
| 4. Schlussbewertung der vorgeschlagenen Änderung..... | 113 |
| B. Sonstige Ansatzpunkte für Grundgesetzänderungen..... | 114 |

§ 4 Vorschläge zur Änderung des Versammlungsgesetzes115

| | |
|---|-----|
| A. Vorschläge zur Änderung des § 15 VersG | 116 |
| 1. Begründung der Gesetzentwürfe | 118 |
| 2. Gesetzentwurf der CDU/CSU-Bundestagsfraktion..... | 119 |
| a) Einfügung des § 15 II 1 VersG n. F..... | 119 |
| (1) Vereinbarkeit des § 15 II 1 VersG n. F. mit Art. 8 GG | 120 |
| (a) Verhältnismäßigkeit des § 15 II 1 VersG n. F..... | 121 |
| (aa) Legitimer Zweck des § 15 II 1 VersG n. F..... | 122 |
| (bb) Geeignetheit und Erforderlichkeit des § 15 II 1 VersG n. F..... | 123 |
| (cc) Angemessenheit des § 15 II 1 VersG n. F. | 124 |
| (aaa) Gleichgewichtigkeit der Schutzgüter | 124 |
| (bbb) Schutzgüter des § 15 II 1 VersG n. F. in anderen Gesetzen..... | 130 |
| (ccc) Maß der Gefährdung | 131 |
| (ddd) Qualifizierender Zusatz | 131 |
| (eee) Zwischenergebnis: Vereinbarkeit mit Art. 8 GG | 134 |
| (b) Bestimmtheit des § 15 II 1 VersG n. F. | 135 |
| (c) Endergebnis: Vereinbarkeit § 15 II 1 VersG n. F. mit Art. 8 I GG..... | 136 |
| (2) Vereinbarkeit des § 15 II 1 VersG n. F. mit Art. 5 I GG | 136 |
| (a) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Grundrechtseingriffs | 136 |
| (aa) § 15 II 1 VersG n. F. als allgemeines Gesetz | 137 |
| (bb) § 15 II 1 VersG n. F. und verfassungsimmanente Schranken..... | 141 |
| (b) Zwischenergebnis: Vereinbarkeit mit Art. 5 I GG | 142 |
| (3) Endergebnis: Vereinbarkeit § 15 II 1 VersG n. F. mit Art. 5 I, 8 I GG..... | 143 |
| b) Einfügung des § 15 II 2 VersG n. F..... | 143 |
| (1) Neuregelung des § 15 II 2 Var. 1, 2 VersG n. F..... | 144 |
| (2) Neuregelung des § 15 II 2 Var. 3, 4 VersG n. F..... | 146 |

| | |
|---|------------|
| (3) Endergebnis: Vereinbarkeit § 15 II 2 VersG n. F. mit Art. 8 I GG | 151 |
| c) Sonstige Änderungen des § 15 VersG..... | 151 |
| d) Endergebnis: Vereinbarkeit des § 15 VersG n. F. mit Art. 5, 8 GG | 153 |
| 3. Gesetzentwurf des Bundeslandes Mecklenburg-Vorpommern | 153 |
| B. Vorschläge zum Schutz bestimmter Orte vor Demonstrationen | 157 |
| 1. Begründung der Gesetzentwürfe | 158 |
| 2. Gesetzentwurf der CDU/CSU Bundestagsfraktion | 159 |
| a) Vereinbarkeit des § 16 VersG n. F. mit Art. 8 GG..... | 160 |
| (1) Eingriff in den Schutzbereich des Art. 8 I GG durch § 16 VersG n. F..... | 160 |
| (2) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs | 161 |
| (a) Gleichwertigkeit der Schutzgüter der Neuregelung.. | 162 |
| (b) Zwischenergebnis: Gleichwertigkeit der Rechtsgüter | 167 |
| (c) Verhältnismäßigkeit des § 16 VersG n. F..... | 168 |
| (d) Bestimmtheit des § 16 VersG n.F..... | 170 |
| (e) Ermächtigung an Bund und Länder in § 16 VersG n. F... 171 | |
| (f) Endergebnis: Vereinbarkeit des § 16 VersG n. F. mit Art. 8 I GG | 172 |
| b) Vereinbarkeit des § 16 VersG n. F. mit Art. 5 I GG | 172 |
| 3. Gesetzentwurf des Bundeslandes Rheinland-Pfalz | 175 |
| 4. Endergebnis: Vorschläge zum Schutz bestimmter Orte | 176 |
| C. Sonstige Vorschläge zur Modifizierung des Versammlungsgesetzes | 176 |
| 1. Änderung des § 14 VersG | 178 |
| 2. Einfügung des § 14a VersG n. F. | 182 |
| 3. Zusammenfassung der Überprüfung sonstiger Vorschläge | 183 |
| D. Abschließende Bewertung der Gesetzentwürfe | 183 |
| 3. Kapitel: Eigene Vorschläge zur Änderung des Versammlungsgesetzes..... | 186 |
| <i>§ 5 Ansatzpunkte für Änderungen</i> | <i>186</i> |

| | |
|---|------------|
| A. Schwachstellen des geltenden Versammlungsgesetzes | 186 |
| B. Die einzelnen Änderungsvorschläge | 190 |
| 1. Einführung eines Einschüchterungsverbots | 190 |
| a) Gründe für die Einführung eines Einschüchterungsverbots.... | 191 |
| (1) Unzulänglichkeiten des bestehenden Uniformverbots | 191 |
| (2) Kein Rückgriff auf das Schutzgut der öffentlichen Ordnung | 194 |
| b) Wortlaut, Verortung und Erläuterung der Änderung..... | 194 |
| c) Verfassungsmäßigkeit des Einschüchterungsverbots..... | 196 |
| (1) Eingriff in die Schutzbereiche der Art. 8 I, 5 I GG durch § 3 VersG n.F..... | 196 |
| (2) Verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs | 197 |
| (a) § 3 VersG n. F. als allgemeines Gesetz..... | 197 |
| (b) § 3 VersG n. F. als Gesetz im Sinne des Art. 8 II GG | 198 |
| (c) Verhältnismäßigkeit des § 3 VersG n. F..... | 199 |
| (d) Bestimmtheit des § 3 VersG n. F..... | 200 |
| 2. Modifizierung der Regelungen über die Anmeldepflicht | 201 |
| a) Gründe für Änderungen des bisherigen § 14 VersG..... | 201 |
| b) Wortlaut, Verortung und Erläuterung der Änderung..... | 203 |
| c) Verfassungsmäßigkeit der Neuregelung | 206 |
| 3. Modifizierung des § 15 VersG..... | 207 |
| a) Gründe für die Änderungen des bisherigen § 15 VersG | 207 |
| b) Wortlaut, Verortung und Erläuterung der Änderung..... | 208 |
| c) Verfassungsmäßigkeit der Neuregelungen | 211 |
| (1) Die Gesetzesvorbehalte der Art. 5 II, 8 II GG | 211 |
| (2) Verhältnismäßigkeit des § 15 VersG n. F. | 212 |
| (3) Bestimmtheit des § 15 VersG n. F..... | 213 |
| 4. Modifizierung des § 2 I VersG | 213 |
| C. Zusammenfassung der vorgeschlagenen Änderungen..... | 215 |
| Zusammenfassung | 219 |
| Literaturverzeichnis..... | 231 |

Einleitung

Das Recht, sich ungehindert und ohne besondere Erlaubnis mit anderen zu versammeln, gilt schon immer als Zeichen der Freiheit, Unabhängigkeit und Mündigkeit des selbstbewussten Bürgers.¹ Demonstrationen sind daher Ausdruck und Kennzeichen einer freiheitlich-demokratischen Staatsform, in der gesellschaftliche Konflikte öffentlich ausgetragen und grundsätzlich nicht durch staatliche Machtmittel unterdrückt werden. Mittlerweile sind sie für moderne Demokratien zu einer nicht mehr wegzudenkenden Erscheinung geworden. Während in den Anfängen der Bundesrepublik die Versammlungsfreiheit keinen großen Stellenwert einnahm, sorgten ab 1967 die studentischen Protestbewegungen für erhebliches Aufsehen. Seit Mitte der 70er Jahre standen vor allem Fragen der Friedenssicherung und des Umweltschutzes im Vordergrund. In den letzten Jahren finden Großdemonstrationen zu politischen Themen als Ausdruck des Bürgerprotests immer weniger statt.² Neben Demonstrationen gegen Atommüll-Transporte und die Globalisierung der Weltwirtschaft treten jedoch vermehrt Aufzüge und Aufmärsche extremer, insbesondere rechtsextremer, Parteien und Gruppierungen in den Vordergrund.

Die Mündigkeit der Bürger in unserer Gesellschaft ist keine bloß idealisierte Wunschvorstellung geblieben. Vielmehr wird die Versammlungsfreiheit als Ausdruck der Volkssouveränität und als Bürgerrecht zur aktiven Teilnahme am politischen Prozess verstanden und wahrgenommen. Diese Möglichkeit der Einflussnahme auf politische Prozesse enthält „ein Stück ursprünglich-ungebändigter Demokratie“³ und trägt zu einer erhöhten Akzeptanz und Legitimation staatlicher Entscheidungen bei.⁴

Darüber hinaus fungiert die Versammlungsfreiheit als notwendige Bedingung eines politischen Frühwarnsystems, das Störpotentiale an-

¹ Vgl. auch BVerfGE 69, 315 [343].

² Aktuelle Ausnahme hiervon sind die aufgrund der Sozialgesetzgebung der Bundesregierung (Harz IV), insbesondere in den neuen Bundesländern, im Sommer 2004 neu ins Leben gerufenen „Montagsdemonstrationen“. Vgl. hierzu etwa Süddeutsche Zeitung vom 18.08.2004, S. 5.

³ K. Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1995, S. 176, Rn. 404.

⁴ T. Blanke/D. Sterzel, Inhalt und Schranken der Demonstrationsfreiheit des Grundgesetzes, Vorgänge 1983, 67 [69].

zeigt, Integrationsdefizite sichtbar macht und damit auch Kurskorrekturen der offiziellen Politik ermöglicht.⁵ Letzteres wird an Veränderungen auf verschiedenen Politikfeldern wie beispielsweise denen der Abrüstung und des Umweltschutzes deutlich.

Dementsprechend genießen Kommunikationsgrundrechte wie die der Meinungs- und Versammlungsfreiheit einen herausragenden Stellenwert und gelten mit Recht als unentbehrliche und grundlegende Funktionselemente eines demokratischen Gemeinwesens.⁶

Vor diesem Hintergrund sind Einschränkungen dieser Freiheiten nur in engen Grenzen möglich. Davon profitieren grundsätzlich auch diejenigen Grundrechtsträger, welche die im Grundgesetz verbürgten Ideale ablehnen. Denn für freiheitliche Demokratien sind Demonstrationen des Protests ungleich wichtiger und aufschlussreicher, als Sympathiekundgebungen für die öffentliche Gewalt.⁷ Wie wichtig die Möglichkeit der kollektiven Meinungskundgabe ist und welche Auswirkungen sie zeitigen kann, verdeutlichen nicht zuletzt auch die Montagsdemonstrationen in der ehemaligen DDR, wo ein als stabil geltendes System infolge des Drucks friedlicher Demonstrationen von der politischen Bühne abtreten musste.

Manch einem geht der Schutz für Versammlungen unter freiem Himmel und Aufzüge bisweilen jedoch zu weit. Gerade in den letzten Jahren häufen sich nämlich extremistische Kundgebungen, die an symbolträchtigen Orten oder Tagen abgehalten werden und regelmäßig zu Provokation und Verärgerung führen. Exemplarisch erwähnt sei hier eine Versammlung, die am 29. Januar 2000 stattfand, deren Bilder um die Welt gingen und Befremden im In- und Ausland hervorriefen, als Neo-Nazis mit schwarz-weiß-roten Fahnen durch das Brandenburger Tor in Berlin marschierten, um gegen das geplante Holocaust-Denkmal zu protestieren.⁸

Angesichts der deutschen Vergangenheit mehren sich Forderungen nach einem Verbot solcher Kundgebungen, da sie gegen den freiheitlich-demokratischen Rechtsstaat und auf eine Wiederbelebung nationalsozialistischer Ideen gerichtet seien. So nachvollziehbar diese Forderungen im

⁵ T. Blanke/D. Sterzel, ebd.; BVerfGE 69, 315 [347].

⁶ Siehe BVerfGE 69, 315 [344 f.].

⁷ E. Denninger, ZRP 1968, 40 [42].

⁸ Vgl. hierzu auch die Ausführungen bei E. Werthebach, Die Polizei 2000, 309 ff.

Einzelfall auch sein mögen, so schwierig ist es oftmals zu vermitteln, dass es die geltende Rechtslage außerordentlich schwer macht, Demonstrationen dieser Art gänzlich zu unterbinden. Diese Situation hat auch die Politik auf den Plan gebracht. Schnell wurden Rufe nach einer Verschärfung der Rechtslage und Ausweitung ihrer Instrumentarien laut.⁹ Hervorzuheben sind insbesondere drei Gesetzentwürfe aus dem Jahre 2000¹⁰ und einer aus dem Jahre 2001¹¹, die sich in unterschiedlicher Reichweite dem Thema annehmen und mehr oder weniger auf die Verhinderung extremistischer Kundgebungen abzielen. Ebenfalls intensiviert hat sich die Diskussion innerhalb juristischer Fachkreise und mehrere in dieselbe Richtung zielende Vorschläge auf Grundlage des geltenden Rechts hervorgebracht. Einen juristischen Höhepunkt erlangte die Thematik im Verlauf des Jahres 2001 mit der Kontroverse über den Umgang mit rechtsextremen Demonstrationen zwischen dem nordrhein-westfälischen Oberverwaltungsgericht und der 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts.¹² Abermals an Aktualität gewonnen hat die Thematik durch das endgültige Scheitern des von Bundesregierung, Bundestag und Bundesrat eingeleiteten Verbotsverfahrens der NPD¹³ und aktuellen Reformüberlegungen des Bundesinnenministeriums zur Verschärfung des Versammlungsrechts¹⁴, weswegen auch zukünftig nicht mit einem Abreißen der Welle rechtsextremer Demonstrationen und der Diskussion darüber zu rechnen ist.

⁹ Forderungen danach werden in regelmäßigen Abständen vom bayerischen Innenminister Günther Beckstein erhoben; vgl. Pressemitteilung des Bayerischen Innenministeriums 495/02 vom 18.08.02 oder 358/04 vom 17.08.2004. Aktuell sind auch entsprechende Bestrebungen des Bundesinnenministers Otto Schily, vgl. hierzu SZ vom 23.06.2004, S. 6 und SZ vom 25.06.2004, S. 4.

¹⁰ Gesetzentwurf des Abgeordneten Bosbach und der Fraktion der CDU/CSU vom 27.11.2000; Bundestags-Drucksache 14/4755, Gesetzesantrag des Landes Mecklenburg-Vorpommern vom 16.11.2000; Bundesrats-Drucksache 758/00, Gesetzesantrag des Landes Rheinland-Pfalz vom 12.09.2000; Bundesrats-Drucksache 545/00.

¹¹ Gesetzentwurf der Abgeordneten Kenzler und weiterer Abgeordneter und der Fraktion der PDS vom 22.01.2001; Bundestags-Drucksache 14/5127.

¹² Diese Kontroverse dürfte mittlerweile jedoch durch den bindenden Beschluss des Ersten Senats des BVerfG vom 23.06.2004 zu einem Ende gekommen sein. Vgl. BVerfG, 1 BvQ 19/04 vom 23.06.2004, www.bverfg.de/entscheidungen.html; dazu auch Süddeutsche Zeitung vom 30.07.2004, S. 6.

¹³ Siehe hierzu BVerfG, Beschluss vom 18.03.2003 – 2 BvB 1, 2, 3/01. Im Internet abrufbar unter <http://www.bverfg.de> bei „Entscheidungen“. Weiterführende Ausführungen zum Ende des NPD-Verbotsverfahrens J. Ipsen, JZ 2003, 485 ff.

¹⁴ Vgl. dazu SZ vom 23.06.2004, S. 6 und SZ vom 25.06.2004, S. 4.

Wie vertragen sich solche Bestrebungen jedoch mit der gebotenen Meinungsneutralität staatlichen Handelns und der Tatsache, dass es grundsätzlich verboten ist, Sonderrecht gegen die Meinungsfreiheit oder den Prozess der freien Meinungsbildung zu schaffen?¹⁵

In welchem Verhältnis stehen derartige Gesetzesvorhaben also mit den Kommunikationsfreiheiten, die verlangen, dass Meinungen zunächst einmal öffentlich werden können?¹⁶ Das sind die zentralen Fragen, an denen sich gesetzgeberische Absichten mit den oben beschriebenen Zielen messen lassen müssen.

Die vorliegende Arbeit wird - ausgehend von der aktuellen Entwicklung des versammlungsrechtlichen Eilrechtsschutzes - die verfassungs- und versammlungsrechtliche Ausgangslage für extremistische Versammlungen und Aufzüge beleuchten. Vor diesem Hintergrund sind die von Politik und Literatur in die bisherige Diskussion eingebrachten rechtspolitischen Reaktionsmöglichkeiten auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz hin zu überprüfen. Schließlich wird ein Entwurf einer möglichen Änderung des Versammlungsgesetzes vorgestellt, der die in der vorherigen Untersuchung gewonnenen Ergebnisse der Arbeit aufgreift und in Einklang bringt.

¹⁵ BVerfGE 95, 220 [235 f.]; B. Pieroth/B. Schlink, Grundrechte Staatsrecht II, 2001, Rn. 586 ff.

¹⁶ K.-H. Ladeur, in: H. Ridder/M. Breitbach/U. Rühl/F. Steinmeier, VersG, 1992, Art. 8 GG, Rn. 15.

1. Kapitel: Extremistische Demonstrationen vor dem Hintergrund des Grundgesetzes

§ 1 Aktuelle Rechtsprechung zu extremistischen Demonstrationen

Mit der spätestens seit den neunziger Jahren im Zuge der Wiedervereinigung zu verzeichnenden Zunahme politisch extremistischer Aktivitäten in der Bundesrepublik häufen sich auch Versammlungen und Aufzüge extremistischer Gruppen.¹⁷ Dabei erregen insbesondere Demonstrationen rechtsextremistischer oder neonazistischer Gruppierungen und Parteien erhöhte Aufmerksamkeit, was an mehreren Faktoren liegt:

Zum einen an der Vergangenheit Deutschlands, die die Gesellschaft gegenüber rechtsextremistischen Umtrieben sensibilisiert hat. Zum anderen an der speziellen Art und Weise rechtsextremer Versammlungen, die häufig weniger Demonstrationen im herkömmlichen Sinne, als paramilitärischen Aufzügen gleichen und sich augenscheinlich an Aufmärsche im Dritten Reich anlehnen. Auf strikte Ablehnung beim überwiegenden Teil der Bevölkerung stoßen schließlich auch die auf solchen Veranstaltungen vertretenen Ziele und Inhalte. Auch die regelmäßig groß angelegten Gegendemonstrationen verschiedenster gesellschaftlicher Bündnisse tragen ihren Teil bei zur öffentlichen Aufmerksamkeit, die dieser Art von Versammlungen zu eigen ist. Werden die angekündigten Versammlungen dann trotz des geballten Widerstandes und den Verbotsforderungen durchgeführt, wächst die Empörung, die sich zwar in erster Linie gegen die Demonstranten richtet¹⁸, in zweiter Linie jedoch auch gegen die Behörden, die solche Versammlungen „genehmigen“ und sie mitunter sogar vor Gegendemonstranten schützen.¹⁹ Folge des damit einhergehenden öffentlichen Drucks²⁰ ist, dass die zuständigen

¹⁷ Einen ausführlichen statistischen Überblick über die rechtsextreme Szene und ihre Demonstrationen gibt W. Leist, *Versammlungsrecht und Rechtsextremismus*, 2003, S. 4 ff.

¹⁸ Hierzu auch E. Werthebach, *Die Polizei* 2000, 309 [309].

¹⁹ Als aktuelles Beispiel hierzu kann ein Aufmarsch von rund 250 Anhängern der NPD am 14.06.2003 in der Nürnberger Innenstadt dienen, der trotz geballter Verbotsforderungen und Gegenbündnissen stattfand und von mehr als 2000 Polizisten aus ganz Bayern vor den über 4000 Gegendemonstranten geschützt werden musste; vgl. *Süddeutsche Zeitung* vom 13.06.2003, Nr. 134, Seite 47 und *Süddeutsche Zeitung* vom 16.06.2003, Nr. 136, Seite 44.

²⁰ Ebenso A. Dietel, *Die Polizei* 2002, 337 [337].

Versammlungsbehörden mehr und mehr dazu übergehen, entsprechende Versammlungen und Aufzüge zu beschränken. Weil dabei regelmäßig bis an die Grenzen des juristisch Vertretbaren und teilweise sogar darüber hinaus gegangen wird, stellt sich auch den Gerichten immer häufiger die Frage, wie unter dem geltenden Versammlungsrecht mit rechtsextremistischen Versammlungen und Aufzügen umzugehen ist.

Dass die geltende Rechtslage von Vielen als unbefriedigend empfunden wird, zeigen freilich auch die politischen Debatten und die daraus hervorgegangenen Entwürfe zur Verschärfung des Versammlungsgesetzes, die insbesondere auf rechtsextremistische Umzüge durch das Berliner Zentrum im Jahre 2000 zurückzuführen sind.²¹ Die anhaltende Diskussion um eine Reform des Versammlungsrechts wurde zusätzlich dadurch intensiviert, dass mittlerweile auch die verwaltungs- und verfassungsgerichtliche Rechtsprechung in Bewegung geraten ist. Im Jahre 2001 ist nämlich zwischen dem Oberverwaltungsgericht Münster und dem Bundesverfassungsgericht ein Konflikt darüber entbrannt, wie Versammlungen mit einem Bekenntnis zum Nationalsozialismus zu behandeln sind. In mehreren Entscheidungen hat das OVG Münster versammlungsbehördliche Verbote entsprechender Versammlungen bestätigt und sich zur Begründung auf eine weitgehend neue Grundsatzposition gestützt, wonach die öffentliche Ordnung im Sinne des § 15 I VersG bei einer nationalsozialistisch geprägten Versammlung allein wegen deren inhaltlichen Ausrichtung gefährdet ist.²² Hingegen hat die 1. Kammer des Ersten Senats des BVerfG bislang keine dieser Entscheidungen akzeptiert, bei der diese Begründung im Vordergrund stand. Auch andere Fachgerichte, die ähnlich wie das OVG Münster argumentierten, sind erfolglos geblieben.²³ Im Laufe der Zeit haben sich die unterschiedlichen Standpunkte derart verhärtet und die 1. Kammer des Ersten Senats des BVerfG und das OVG Münster sind so deutlich aneinander geraten, dass

²¹ Vgl. speziell zu diesen in der Berliner Innenstadt veranstalteten Demonstrationen G. Seidel, DÖV 2002, 283 [288].

²² In chronologischer Reihenfolge: (1) OVG Münster, DVBl. 2001, 584 f.; (2) OVG Münster, NJW 2001, 2111 f.; (3) OVG Münster, Az. 5 B 496/01 vom 12.04.2001; (4) OVG Münster, NJW 2001, 2113 f.; (5) OVG Münster, NJW 2001, 2114 f.; (6) OVG Münster, NJW 2001, 2986 f.; (7) OVG Münster, DVBl. 2001, 1625 f.

²³ Zum HessVGh siehe DVBl. 2001, 1585 f.; andere Fachgerichte folgen der 1. Kammer des Ersten Senats des BVerfG. So hat etwa der BayVGh den „Rudolf Hess Gedenkmarsch“ im Jahre 2001 nach über zehn Jahren stattfinden lassen und sich auf die neuere Rechtsprechung des 1. Senats der Ersten Kammer des BVerfG berufen. Vgl. hierzu BayVGh, Az.. 24 ZS 01.2097 vom 17.08.2001.

bereits von einem „in der bundesdeutschen Rechtsgeschichte beispiello- sen Konflikt“²⁴ die Rede ist. Der Beschluss des Ersten Senats des BVerfG vom 23.06.2004 hat unter diesen Konflikt freilich einen Schlusspunkt ge- setzt.²⁵

Da sich dennoch anhand dieses Streits die unterschiedlichen Stand- punkte dafür, wo die Grenzen der vom Grundgesetz gewährten Kom- munikationsfreiheiten verlaufen, zeigen lassen und gleichzeitig auch mögliche Defizite der einfachgesetzlichen Ausformungen des Versamm- lungsrechts zum Vorschein kommen, macht es Sinn, die widerstreiten- den Entscheidungen an den Beginn dieser Arbeit zu stellen.

A. Der Kern der Auseinandersetzung und deren Entwicklung

Versammlungen und Aufzüge können von der zuständigen Behörde nach § 15 I VersG verboten oder mit Auflagen versehen werden, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Ver- sammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist. Was unter öf- fentlicher Sicherheit und öffentlicher Ordnung zu verstehen ist, hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Brokdorf-Entscheidung vom 14.5.1985²⁶ klargestellt. Danach umfasst der Begriff der öffentlichen Si- cherheit „den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Frei- heit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unver- sehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen“. Unter dem Begriff der öffentlichen Ordnung ist „die Gesamtheit der unge- schriebenen Regeln [...], deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines be- stimmten Gebietes angesehen wird“, zu verstehen. Diese, sich an be- rühmte polizeirechtliche Vorbilder anlehnenen Begriffsbestimmungen

²⁴ U. Battis/K.J. Grigoleit, NJW 2001, 2051 [2053]; vgl. hierzu auch E. Benda in NJW 2001, 2947, der von „Kammermusik, schrill“ spricht.

²⁵ Denn dieser Beschluss des Ersten Senats des BVerfG ist -anders als die in diesem Konflikt von der 1. Kammer des Ersten Senats des BVerfG gefällten Beschlüsse- nach § 31 I BVerfGG verbindlich. Der seit langem von der Literatur geforderten Senatsbefassung in dieser Sache ist der Erste Senat des BVerfG damit nachgekommen. Vgl. H.-W. Laubin- ger/U. Repkewitz, VerwArch 93 (2002), 149 [169]; E. Benda, NJW 2001, 2947 [2948]; U. Battis/K. J. Grigoleit, NJW 2001, 2051 [2054].

²⁶ Siehe BVerfGE 69, 315 [352].

haben mittlerweile allgemeine Anerkennung gefunden.²⁷ Umstritten ist hingegen, ob Versammlungsverbote nicht nur wegen einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit, sondern auch wegen einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Ordnung verhängt werden dürfen. Das BVerfG hat dies im Brokdorf-Beschluss grundsätzlich verneint und ist der Auffassung, „dass Verbote und Auflösungen im wesentlichen nur zum Schutz elementarer Rechtsgüter in Betracht kommen können, wobei eine bloße Gefährdung der öffentlichen Ordnung im allgemeinen nicht genügt.“²⁸ Während Gerichte diesen Standpunkt bislang nur vereinzelt unberücksichtigt ließen²⁹, hat sich das OVG Münster in einer Reihe von Entscheidungen nachdrücklich gegen diese Judikatur gewandt.

1. Beschluss des OVG Münster vom 25.01.2001 und des BVerfG vom 26.01.2001

a) In seinem Beschluss vom 25.01.2001 billigte das OVG Münster³⁰ - soweit ersichtlich - erstmals das Verbot einer Demonstration wegen einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Ordnung.³¹ Die für die Definition der öffentlichen Ordnung ausschlaggebenden herrschenden Anschauungen würden insbesondere durch die Wertmaßstäbe des Grundgesetzes geprägt, in denen sich eine Absage an jegliche Form von Totalitarismus, Rassenideologie und Willkür, wie sie für das nationalsozialistische Regime kennzeichnend gewesen sei, niederschläge. Die öffentliche Ordnung sei somit unmittelbar gefährdet, wenn eine Versammlung ein Bekenntnis zum Nationalsozialismus ablege und somit all jenen grundgesetzlichen Wertevorstellungen zuwiderlaufe, die Ausdruck einer Abkehr vom Nationalsozialismus sind. Der geplante Fackelzug, der eine Verherrlichung des Nationalsozialismus darstelle, gefährde daher im Falle seiner Durchführung die öffentliche Ordnung. Im übrigen spräche

²⁷ Siehe PrOVGE 91, 139 [140]; BVerfGE 69, 315 [352]; C. Gusy, Polizeirecht, 2000, Rn. 81 ff.; F.-L. Knemeyer, Polizei- und Ordnungsrecht, 2002, Rn. 100 ff.; M. Kniesel, in: A. Dietel/K. Gintzel/ders., Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit, 2000, § 15, Rn. 108; M. Kniesel, in: H. Lisken/E. Denninger (Hg.), Handbuch des Polizeirechts, 2001, H VI, Rn. 505 ff.

²⁸ Siehe BVerfGE 69, 315 [353].

²⁹ So etwa VGH München, NVwZ 1992, 76 [77]; weitere Nachweise bei H. W. Laubinger/U. Repkewitz, VerwArch 93 (2002), 145 [150 ff.].

³⁰ OVG Münster, DVBl. 2001, 584 f. entspricht OVG Münster, DÖV 2001, 649.

³¹ Damals beabsichtigte die NPD am 26.01.2001 in Lüdenscheidt einen Fackelzug unter Verwendung von Reichskriegsflaggen und Trommeln zu veranstalten.

2. Kapitel: Verfassungsrechtliche Beurteilung rechtspolitischer Reaktionsinstrumentarien

Wie gesehen, existieren zwar durchaus Handhaben gegenüber rechtsextremen Versammlungen und Aufzügen, dennoch lässt es sich mit der geltenden Rechtslage nicht verhindern, dass solche Veranstaltungen auch zukünftig in erhöhtem Maße Provokation, Verärgerung, Empörung und Einschüchterung auslösen. Ohne eine Veränderung der gesetzlichen Grundlagen wird sich zudem auch nichts daran ändern, dass vor nahezu jeder rechtsextremistischen Veranstaltung zur Überprüfung der Rechtmäßigkeit verhängter Beschränkungen der Rechtsweg beschritten wird. Dieser Zustand ist zunächst einmal unbefriedigend. Auf Dauer ist dies in zweifacher Hinsicht abträglich, ja sogar gefährlich; für die hinter der Versammlungsfreiheit stehenden demokratischen Funktionen und für die Rechtssicherheit. Es ist daher legitim und an der Zeit, über Veränderungen der das Versammlungsrecht prägenden gesetzlichen Grundlagen nachzudenken.

Die hierzu aus Politik und Literatur in die Diskussion eingebrachten Vorschläge reichen von Verschärfungen des einfachen Rechts wie des Versammlungs- oder des Strafrechts bis hin zu grundlegenden Verfassungsänderungen. Woran diese Vorschläge im einzelnen anknüpfen und ob sie sich in den vom Grundgesetz vorgegebenen Rahmen halten, wird in diesem Kapitel zu klären sein. Das Augenmerk ist dabei zunächst auf die für das Grundgesetz vorgesehenen Änderungen zu richten, um anschließend die unterschiedlichen Vorschläge zur Verschärfung einfachgesetzlicher Bestimmungen zu untersuchen.

§ 3 *Vorschläge zur Änderung des Grundgesetzes*

Die grundgesetzlichen Bestimmungen der Art 5 II, 8 II, 9 II, 18, 21 II, 26 I GG bieten zwar Ansatzpunkte, gegenüber rechtsextremistischen Betätigungen vorzugehen, nach Ansicht Vieler sind diese Möglichkeiten jedoch unzureichend. Beklagt wird insbesondere das Fehlen einer Bestimmung, die das Wiederleben nationalsozialistischen Gedankenguts ausdrücklich für verfassungswidrig erklärt.⁴⁷³ Als mögliche Verortung

⁴⁷³ So beispielsweise M. Kniesel, NJW 1996, 2606 [2609]; H. Sander, NVwZ 2002, 831 [833]; M. Kniesel, in: H. Lisken/ E. Denninger (Hg.), Handbuch des Polizeirechts, 2001, H. VI, Rn.

einer entsprechenden Vorschrift bieten sich zahlreiche Stellen im Grundgesetz an: Denkbar ist eine Neufassung der Präambel, die Einfügung eines eigenständigen Programmsatzes oder die Ergänzung bzw. Modifizierung bereits bestehender Bestimmungen wie etwa Art. 26, 5, 8 oder 139 GG. Zu klären ist daher, ob die Aufnahme einer entsprechenden Klausel in die Verfassung grundsätzlich möglich ist, also die Anforderungen an eine Grundgesetzänderung eingehalten werden und ob sie verfassungspolitisch empfehlenswert ist.

A. Erweiterung des Art. 26 I GG

Eine der möglichen Verortungen für eine Grundgesetzänderung stellt wie gesehen Art. 26 I GG dar. Nach Ansicht mehrerer Mitglieder des Deutschen Bundestages und der Fraktion der PDS sollte dieser Artikel um eine sogenannte „antifaschistische Klausel“ ergänzt werden⁴⁷⁴ und zukünftig wie folgt lauten:⁴⁷⁵

Art. 26 [Verbot des Angriffskrieges] (1) Handlungen, die geeignet sind und in der Absicht vorgenommen werden, das friedliche Zusammenleben der Völker zu stören, insbesondere die Führung eines Angriffskrieges vorzubereiten, *oder nationalsozialistisches Gedankengut wieder zu beleben*, sind verfassungswidrig. Sie sind unter Strafe zu stellen.

(2) Zur Kriegsführung bestimmte Waffen dürfen nur mit Genehmigung der Bundesregierung hergestellt, befördert und

518; D. Pougin, Rechtsprechung zum Verbot von Demonstrationen rechtsextremer Parteien und Gruppierungen, DGB-Grundsatzabteilung, S. 16 f. Zurückhaltender H. P. Bull, Grenzen des grundrechtlichen Schutzes für rechtsextremistische Demonstrationen, Rechtsgutachten, 2000, S. 34; U. Ettermeyer/M. Büttner, Die Polizei 2000, 164 [167]; C. Gusy, JZ 2002, 105 [110]; O. Dörr, VerwArch 93 (2002), 485 [505]. Ablehnend wohl U. Battis/K. J. Grigoleit, NVwZ 2001, 121 [125] die davon ausgehen, dass Meinungsäußerungen schon jetzt verfassungsrechtlich unterbunden werden können, wenn sie geeignet sind und darauf abzielen, nationalsozialistisches Gedankengut zu legitimieren; ebenso OVG Münster, siehe hierzu die obigen Ausführungen. Ebenfalls ablehnend M. Heintzen, in: Nomos und Ethos – Hommage an Josef Isensee, 2002, 113 [119]; M. Sachs, „Denn heute da hört uns Deutschland...“? – Grenzen der Versammlungsfreiheit in der wehrhaften Demokratie, Vortrag gehalten vor der Juristischen Gesellschaft zu Berlin, 8.5.2002, unter IV., www.uni-koeln.de/jur-fak/lassv/Dokumente/Aktuelles/Versamlungsrede.htm

⁴⁷⁴ Siehe hierzu Gesetzentwurf vom 22.01.2001, Bundestags-Drucksache 14/5127. Dieser Gesetzentwurf greift eine frühere Forderung der Gewerkschaft der Polizei auf.

⁴⁷⁵ Änderungen des bisherigen Wortlauts sind kursiv gesetzt.

in Verkehr gebracht werden. Das Nähere regelt ein Bundesgesetz.

1. Begründung des Gesetzentwurfs

Nach Ansicht der Entwurfsverfasser sei das Grundgesetz von einer „antifaschistischen Grundtendenz“ geprägt, was sich insbesondere an den Art. 9 II, 18, 21 II, 98 II, 20, 28, 26 I, 1 I und 79 III GG zeige.⁴⁷⁶ Zwar enthalte die Verfassung keine spezielle Vorsorge gegen das Wiederaufleben nationalsozialistischen Gedankenguts und gegen die Entstehung und die Betätigung von Parteien oder Vereinen mit nationalsozialistischen, antisemitischen oder anderen rassistischen Zielen, Art. 139 GG sei allerdings gerade wegen seiner inzwischen eingetretenen Nichtanwendbarkeit als Aufforderung zu verstehen, den antifaschistischen Auftrag des Grundgesetzes anderweitig zu erneuern. Denn er belege, dass das Grundgesetz die Befreiung vom Nationalsozialismus billige. Da es sich bei der Wiederbelebung nationalsozialistischen Gedankenguts um ein dauerhaftes und gefährliches Phänomen handle, sollte dessen Bekämpfung an herausgehobener Stelle im Verfassungstext als allgemeiner Handlungsauftrag formuliert werden. Für Zeitpunkt und Inhalt des Änderungsvorschlags entscheidend sei die Situation zehn Jahre nach der Wiedervereinigung. Anstelle der von den Völkern der Antihitler-Koalition erwarteten endgültigen und zuverlässigen Schranke gegen jegliches Wiederaufleben faschistischen Denkens und Handelns im wiedervereinigten Deutschland, würden in großem Ausmaß Kräfte aktiv, deren Wesensverwandtschaft zum Nationalsozialismus offen zutage trete. Neonazistische Organisationen veranstalteten martialische Aufmärsche, verbreiteten fremdenfeindliche Propaganda und Rechtsextremismus sei zwischenzeitlich gar Bestandteil der Alltagskultur unter Jugendlichen geworden. Insgesamt seien die Bestrebungen zum Wiederbeleben nationalsozialistischen Denkens und Handelns somit quantitativ und qualitativ wesentlich angewachsen und zu einer Gefahr für die freiheitlich demokratische Grundordnung geworden. Deshalb seien zum jetzigen Zeitpunkt verfassungsrechtliche Konsequenzen erforderlich, um ein eindeutiges Zeichen in der Gesellschaft zu setzen. Darüber hinaus wäre dies auch ein Signal an andere Völker und Staaten, dass sich Deutschland

⁴⁷⁶ Siehe hierzu Begründung des Gesetzentwurfes vom 22.01.2001, Bundestag-Drucksache 14/5127, S. 4 ff.

seiner antifaschistischen Verantwortung bewusst ist. Der Gesetzentwurf stünde im Einklang mit Art. 1 I GG, weil die Wiederbelebung nationalsozialistischen Gedankenguts die Menschenwürde antaste und einen Verstoß gegen Art. 1 II GG darstelle. Die vorgeschlagene Ergänzung des Grundgesetzes sei vor dem Hintergrund des zunehmenden Rechtsextremismus logische Folge dieses grundlegenden Verfassungsartikels. Auch könne der Vorwurf, die vorgeschlagene Ergänzung schränke Grundrechte ein, nicht erhoben werden, da Handlungen, die geeignet seien und in der Absicht vorgenommen würden, nationalsozialistisches Gedankengut wieder zu beleben, nicht durch die Grundrechte gedeckt seien. Zudem sprächen völkerrechtliche Gründe für die Verfassungsänderung. Zwar enthalte der Vertrag über die abschließende Regelung in Bezug auf Deutschland vom 12. September 1990 keine antifaschistische Klausel, nicht abwegig sei jedoch die Vermutung, dass die vier Mächte im Zwei-Plus-Vier-Vertrag auf verbindlicheren Verpflichtungen Deutschlands bestanden hätten, wenn voraussehbar gewesen wäre, welche Entwicklung der Rechtsextremismus nach der Wiedervereinigung nehmen würde.

2. Verfassungsrechtliche Bewertung des Gesetzentwurfs

Jede Verfassung regelt die Grundlagen des Zusammenlebens innerhalb des betreffenden Staates in mehr oder weniger genereller Form. Deswegen können Verfassungen in modernen demokratischen Rechtsstaaten nicht ohne weiteres beliebig geändert werden. Verfassungsändernde Gesetze müssen vielmehr besondere Anforderungen in formeller und materieller Hinsicht erfüllen. Die Höhe der Hürden, die es dabei zu überwinden gilt, gibt einen wichtigen Hinweis auf die Bedeutung der geschriebenen Verfassung in der Rechtsordnung und im politischen System des jeweiligen Landes.

Das Grundgesetz hat mit Art. 79 GG nicht zuletzt angesichts historischer Erfahrungen hohe Schwellen für Verfassungsänderungen errichtet und eine dreifache Sicherung des Verfassungsrechts vorgesehen.⁴⁷⁷ Zwar geht das Erfordernis der 2/3-Mehrheit nach Art. 79 II GG für eine Verfassungsänderung auf die Paulskirchenverfassung (§ 196 I) von 1849 und die Weimarer Reichsverfassung (Art. 76) von 1919 zurück, das Textänderungsverbot des Art. 79 I GG hingegen ist neu und eine bewusste

⁴⁷⁷ Vgl. B.-O. Bryde, in: I. v. Münch/P. Kunig (Hg.), GG, 1996, Bd. III, Art. 79, Rn. 1.

Reaktion auf die Praxis der „Verfassungsdurchbrechungen“ in der Weimarer Republik.⁴⁷⁸ Auch der in Art. 79 III GG verortete absolute Schutz für einen Kernbestand der Verfassung stellt eine Antwort auf die Erfahrungen mit der „legalen Verfassungsbeseitigung“ von 1933 dar.⁴⁷⁹ Demnach muss sich also auch der hier zu untersuchende Gesetzentwurf zur Änderung des Art. 26 I GG in dem von Art. 79 GG abgesteckten Rahmen bewegen, da es sich andernfalls um „verfassungswidriges Verfassungsrecht“⁴⁸⁰ handeln würde.

a) Formelle Schranken der Grundgesetzänderung

Neben Beachtung der für eine Verfassungsänderung nach Art. 79 II GG notwendigen 2/3-Mehrheit in Bundestag und Bundesrat, kann nach Art. 79 I 1 GG das Grundgesetz nur durch Gesetze geändert werden, die den Wortlaut des Grundgesetzes ausdrücklich ändern oder ergänzen. Voraussetzung ist eine Änderung des Wortlauts des Grundgesetzes durch ein formelles Parlamentsgesetz. Anders als unter der Weimarer Reichsverfassung sind damit „Verfassungsdurchbrechungen“ unzulässig, also von der Verfassung abweichende, mit der erforderlichen Mehrheit verabschiedete Gesetze, die den Text der Verfassung nicht ändern.⁴⁸¹ Dieses Textänderungs- oder Inkorporationsgebot soll der Rechtssicherheit dienen, indem es sicherstellt, dass sich das Verfassungsrecht ausnahmslos dem Grundgesetz entnehmen lässt.⁴⁸² Da der zu untersuchende Änderungsvorschlag eindeutig eine Ergänzung des Wortlauts des bisherigen Art. 26 I GG vorsieht, wird diesem Textänderungsgebot jedenfalls Rechnung getragen.

⁴⁷⁸ Vgl. Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, neue Folge, 1 [1951], 574 f.; B.-O. Bryde, in: I. v. Münch/P. Kunig (Hg.), GG, 1996, Bd. III, Art. 79, Rn. 5.

⁴⁷⁹ Vgl. Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart, neue Folge, 1 [1951], 586; B.-O. Bryde, in: I. v. Münch/P. Kunig (Hg.), GG, 1996, Bd. III, Art. 79, Rn. 24; K.-E. Hain, in: H.v. Mangoldt/F. Klein/C. Starck, GG, Bd. III, 2001, Art. 79, Rn. 28.

⁴⁸⁰ Davon spricht man, solange das BVerfG noch nicht die Nichtigkeitsfolgen ausgesprochen hat; vgl. P. Badura, in: HStR, VII, § 160, Rn. 29.

⁴⁸¹ Vgl. B. Pieroth, in: H. D. Jarass/ders. (Hg.), GG, 2002, Art. 79, Rn. 3; B.-O. Bryde, in: I. v. Münch/P. Kunig (Hg.), GG, 1996, Bd. III, Art. 79, Rn. 13 ff.

⁴⁸² Vgl. R. Sannwald, in: B. Schmidt-Bleibtreu/F. Klein, GG, 1999, Art. 79, Rn. 17; B. Pieroth, in: H. D. Jarass/ders. (Hg.), GG, 2002, Art. 79, Rn. 3; kritisch H. Ridder, in: E. Denninger/H. Hoffmann-Riem/H. P. Schneider/E. Stein (Hg.), Alternativkommentar GG, 2002, Art. 79, Rn. 16.

3. Kapitel: Eigene Vorschläge zur Änderung des Versammlungsgesetzes

§ 5 Ansatzpunkte für Änderungen

A. Schwachstellen des geltenden Versammlungsgesetzes

Aus den über § 15 VersG den Versammlungsbehörden eingeräumten Befugnissen zum Verbot oder der Auflagenerteilung ergeben sich zwar Beschränkungsmöglichkeiten gegenüber Demonstrationen extremistischer Vereinigungen, diese setzen jedoch -wie gesehen- in erster Linie eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit voraus. Da eine solche nicht in allen Konstellationen vorliegt oder prognostiziert werden kann, ist ein Abstellen auf dieses Schutzgut allerdings nur bedingt erfolgversprechend. Der von der Rechtsprechung in unterschiedlicher Ausprägung eingeschlagene Weg, Versammlungen und Aufzüge durch Rückgriff auf das Schutzgut der öffentlichen Ordnung einzuschränken, ist wenig überzeugend und verspricht ebenfalls keine dauerhafte Lösung des Problems. Richtigerweise muss ein Rückgriff auf dieses Schutzgut nämlich ausscheiden, soweit der Gesetzgeber bestimmte Gefahrenlagen erkannt und mit entsprechenden gesetzlichen Verboten versehen hat.⁷²⁵ Auf die öffentliche Ordnung gestützte meinungsspezifische Eingriffe und solche, die an das spezifische Erscheinungsbild extremistischer Demonstrationen anknüpfen, müssen daher immer dann unterbleiben, wenn das in Rede stehende Verhalten unterhalb dieser von der Rechtsordnung gesetzten Schwellen bleibt. Da für beide Bereiche gesetzliche Verbote bereits existieren, ist ein Rückgriff auf die öffentliche Ordnung damit größtenteils präkludiert.⁷²⁶

Mit dem bestehenden Versammlungsgesetz ist es demnach nicht möglich, in dogmatisch befriedigender Art und Weise stärker gegenüber extremistischen Versammlungen und Aufzügen vorzugehen. Ohne eine Änderung der gesetzlichen Grundlagen ist es allerdings unvermeidbar, dass rechtsextremistische Demonstrationen mit all ihren negativen Be-

⁷²⁵ Vgl. hierzu bereits die obigen Ausführungen unter 1. Kapitel § 2 B. 2. b) (2).

⁷²⁶ So auch O. Dörr, *VerwArch* 93 (2002), 485 [497 f.]; ebenfalls kritisch zum Rückgriff auf die öffentliche Ordnung M. Kniesel, in: H. Lisken/E. Denninger (Hg.), *Handbuch des Polizeirechts*, 2001, H VI., Rn. 515 f.; M. Kniesel, *NJW* 2000, 2857, [2864]; S. Werner, *Formelle und materielle Versammlungsrechtswidrigkeit*, 2001, S. 69 und Fn. 176.

gleiterscheinungen auch künftig einen Teil der Versammlungslandschaft der Bundesrepublik prägen. Wer solchen Aufmärschen stärker als bisher entgegentreten und dabei auf klare und unmissverständliche Rechtsgrundlagen zurückgreifen will und damit auch die bedenkliche Vielzahl rechtswidriger Grundrechtseingriffe auf dem Bereich des Versammlungsrechts reduzieren will⁷²⁷, wird demnach nicht um eine Änderung der gegenwärtigen Rechtslage umhinkommen.

Am wirkungsvollsten wäre zweifellos die Einführung neuer oder die Erweiterung bereits bestehender Straftatbestände, die jegliches Verbreiten oder Propagieren neonazistischer Gedankengüter unter Strafe stellen. Da der Gesetzgeber jedoch mit den vorhandenen Straftatbeständen bereits weitgehend das verfassungsrechtlich Mögliche ausgeschöpft haben dürfte und spezifisch gegen rechts gerichtete Tatbestände auch kaum den sich aus Art. 5 II GG ergebenden Anforderungen an allgemeine Gesetze gerecht würden, gelangt man bei diesem Vorhaben sehr schnell an verfassungsrechtliche Grenzen.⁷²⁸ Ebenfalls unwahrscheinlich ist, dass das BVerfG die Formel der allgemeinen Gesetze im Sinne einer noch stärkeren Betonung des materiellen Gehalts weiterentwickeln oder – wie teilweise schon angenommen – neben den Schranken des Art. 5 II GG verfassungsunmittelbare Begrenzungen zulassen und herleiten wird.⁷²⁹

Trotz des als gering zu bezeichnenden Spielraums⁷³⁰, der aufgrund der vergleichsweise dichten verfassungsrechtlichen Vorgaben für eine Gesetzesänderung verbleibt, lassen sich jedoch durchaus Ansatzpunkte für Änderungen ausmachen. Diesen nachzugehen erscheint jedenfalls dann erfolgversprechend und empfehlenswert, wenn man nicht die „totale Unterbindung jeder öffentlichen Äußerung rechtsradikaler Wahneideen zur Minimalforderung erhebt“⁷³¹. Verfassungsrechtlich vorgegebenes Ziel einer Gesetzesänderung kann daher lediglich sein, den auch extremistischen Gruppen zustehenden Freiheitsraum zu respektieren, gleichzeitig aber stärker als bisher die Grenzen der Freiheitsausübung aufzuzeigen und so auch zu mehr Rechtssicherheit beizutragen.

⁷²⁷ Ebenfalls darauf hinweisend U. Battis/K. J. Grigoleit, NVwZ 2001, 121 [129].

⁷²⁸ Siehe auch H. P. Bull, Grenzen des grundrechtlichen Schutzes für rechtsextremistische Demonstrationen, Rechtsgutachten, S. 32.

⁷²⁹ Für letzteres beispielsweise U. Battis/K. J. Grigoleit, NVwZ 2001, 121 [123 ff.].

⁷³⁰ So auch E. Werthebach, Die Polizei 2000, 309 [311], der von einem „schmalen Spielraum“ spricht.

⁷³¹ H.-J. Höllein, NVwZ 1994, 635 [641] in Bezug auf die bisher denkbaren Beschränkungsmöglichkeiten.

Das eigentliche Problem rechtsextremistischer Versammlungen und Aufzüge liegt nämlich weniger in dem Demonstrieren für illegitime Ziele, als vielmehr darin, dass sich Aufmärsche rechter Gruppen durch die Besonderheit der Zurschaustellung organisierter Gewaltbereitschaft auszeichnen und so zu Einschüchterungseffekten bei Teilen der Bevölkerung führen.⁷³² Dies stützt auch die hierzu ergangene Kammerrechtsprechung des BVerfG, die – zumindest im Rahmen der summarischen Prüfung im Zuge des Eilrechtsschutzes – einen Rückgriff auf die öffentliche Ordnung nicht als offensichtlich fehlerhaft bewertet, soweit zu den „als solchen hinzunehmenden Inhalten der Versammlung“ besondere Umstände hinzutreten wie etwa das Mitführen von Landsknechttrummeln und schwarzen Fahnen oder das Marschieren in Marschordnung.⁷³³ Da diese äußeren Erscheinungsformen mit dem geltenden Versammlungsgesetz nur unzureichend verhindert werden können und insbesondere der hierfür von der Rechtsprechung vorgenommene Rückgriff auf die öffentliche Ordnung dogmatisch nicht zu überzeugen vermag und darüber hinaus nicht geeignet ist, diese Schwäche des Versammlungsgesetzes zweifelsfrei und transparent zu beheben, bietet es sich an, Regelungen zu schaffen, die genau diese, auf Gewaltbereitschaft und Einschüchterung gerichteten Erscheinungsformen, verbieten.

Daneben ist daran zu denken, den Wortlaut des bisherigen § 15 I VersG so zu konkretisieren, dass Verhaltensweisen verdeutlicht werden, die bisher schon als intolerabel angesehen werden und nicht hinzunehmen sind.⁷³⁴ Dazu gehören klarere Ermächtigungen zu Beschränkungen und zweifelsohne auch eine eindeutige Bestimmung des Verhältnisses von Verboten/Auflösungen und Beschränkungen.⁷³⁵ Erwägenswert erscheint in diesem Zusammenhang insbesondere die Möglichkeit, Einschränkungen von Versammlungen an bestimmten Orten im Gesetzes-

⁷³² Vgl. etwa auch U. Rühl, NJW 1995, 561 [563].

⁷³³ Siehe BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), NJW 2001, 2069 [2071]; 2072 [2074 f.]. Zu den bereits geäußerten Bedenken an dieser Vorgehensweise vgl. oben.

⁷³⁴ In diese Richtung zielen auch Vorschläge aus der Literatur wie etwa C. Gusy, JZ 2002, 105 [110]; U. Battis/K. J. Grigoleit, NVwZ 2001, 121 [129]; M. Kniesel, in: H. Lisken/E. Denninger (Hg.), Handbuch des Polizeirechts, 2001, H IX., Rn. 627; M.-E. Geis, Die Polizei 1993, 293 [298].

⁷³⁵ So etwa auch C. Gusy, JZ 2002, 105 [111 f.]; M. Kutschka, NJ 2001, 346 [347]. Ansätze hierzu finden sich auch im Gesetzentwurf der CDU/CSU-Bundestagsfraktion, Bundstags-Drucksache 14/4754.

Zusammenfassung

In den siebziger und achtziger Jahren warfen erstmals studenten-, friedens- und umweltbewegte Demonstrationen Fragen der Demonstrationsfreiheit und ihrer Grenzen auf. Seit Mitte der neunziger Jahre stellen sich abermals Fragen nach dem richtigen Maß grundrechtlicher Freiheiten. Anlass sind diesmal Versammlungen und Aufzüge rechtsextremistischer Gruppierungen. Ihren Höhepunkt fand diese Debatte in den Jahren ab 2000, als mehrere aufsehenerregende Demonstrationen der rechtsgerichteten NPD im Zentrum Berlins stattfanden und Empörung im In- und Ausland auslösten. Die von den Medien transportierten Bilder rechter Aufmärsche vor der historischen Kulisse Berlins führten dazu, das von vielen ohnehin als zu liberal kritisierte Versammlungsrecht für reformbedürftig zu erklären. Schnell ergingen seitens der Politik Vorschläge zur Änderung und Verschärfung der gegenwärtigen Rechtslage. Auch das rechtswissenschaftliche Schrifttum stellte in der Folge auf Grundlage der bestehenden Regelungen Bemühungen mit derselben Stoßrichtung an.

Ziel der vorliegenden Arbeit ist es, diese Gesetzentwürfe auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz hin zu untersuchen und gegebenenfalls einen eigenen Vorschlag zu unterbreiten.

Dafür unabdingbar ist, sich zunächst über die verfassungsrechtlichen Grundlagen des geltenden Versammlungsrechts und der verfügbaren Instrumentarien zu vergewissern, um darauf aufbauend zu beurteilen, ob und welche Änderungen des geltenden Versammlungsrechts angezeigt sind. Dass die Fragen nach den grundgesetzlichen Maßstäben für den Umgang mit rechtsextremen Demonstrationen noch nicht ausdiskutiert sind, zeigt die im Jahre 2001 entstandene Kontroverse zwischen dem Oberverwaltungsgericht Münster und der Ersten Kammer des 1. Senats des Bundesverfassungsgerichts, die darum kreist, ob und inwiefern Kommunikationsgrundrechte für rechtsextreme Inhalte in Anspruch genommen werden können und welche Handhaben zur Eindämmung entsprechender Demonstrationen existieren.

Die Bestandsaufnahme zeigt, dass auch Versammlungen und Aufzüge aus dem Kreis des Rechtsextremismus grundsätzlich vom Schutz des Grundrechts der Demonstrationsfreiheit umfasst sind. Nichts daran än-

dern auch die in Art. 8 I GG enthaltenen und als Grenzen des Schutzbereichs bezeichneten Vorbehalte der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit. Wie die Vergangenheit nämlich gezeigt hat, nehmen rechtsextremistische Versammlungen nur in den seltensten Fällen einen gewalttätigen oder aufrührerischen Verlauf, droht ein solcher oder wird gar angestrebt. Auch Versuche, den Begriff der Unfriedlichkeit auszudehnen und bereits dann als erfüllt anzusehen, wenn durch die Art der Versammlungsdurchführung ein Klima der Gewaltdemonstration erzeugt, Gewaltbereitschaft suggeriert oder andere provoziert werden, überzeugen nicht. Eine klare und nachvollziehbare Grenzziehung diesbezüglich ist kaum möglich, wäre jedoch aufgrund der erheblichen juristischen Konsequenzen der Einstufung einer Versammlung als unfriedlich erforderlich. Weil rechtsextremistische Demonstrationen zudem regelmäßig ohne Waffen abgehalten werden, gelangt man zu dem Ergebnis, dass die Vorbehalte der Friedlichkeit und Waffenlosigkeit nicht geeignet sind, solche Versammlungen und Aufzüge aus dem Schutzbereich der Demonstrationsfreiheit auszuschließen. Auch Ansätze, der Demonstrationsfreiheit das Friedensgebot des Art. 26 I GG vorzuschalten um rechtsextremistische Demonstrationen aus dem Schutzbereich des Art. 8 I GG auszuklammern, weil sie gegen das Friedensverbot verstießen, sind abzulehnen. Art. 8 I GG erhält nämlich selbst Vorbehalte zur Ausgrenzung unfriedlichen Verhaltens.

Somit genießen auch rechtsextremistische Versammlungen und Aufzüge die vollen Garantien der Demonstrationsfreiheit, die als Selbstbestimmungsrecht über Inhalt, Ort, Art und Zeitpunkt der Versammlung beschrieben werden. Dies bedeutet, dass die auf Versammlungen und Aufzügen getätigten Meinungskundgaben rechtsextremistischer Art grundsätzlich vom Schutzbereich der Demonstrationsfreiheit umfasst sind. Der vom OVG Münster angenommene Ausschluss dieses Gedankenguts aus dem Schutzbereich aufgrund verfassungsimmanenter Schranken ist abzulehnen. Rechtswerte mit Verfassungsrang und entgegenstehende Grundrechte Dritter liefern nämlich allenfalls eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung für Eingriffe in Grundrechte, sind jedoch nicht in der Lage, den Schutzbereich derselben von vornherein einzuschränken. Vom Umfang der Gewährleistung der Demonstrationsfreiheit erfasst ist weiter die Freiheit, sich an bestimmten und auch bzw. gerade symbolträchtigen Orten zu versammeln, dies zu einem bestimmten Zeitpunkt zu tun und das Erscheinungsbild der Versammlung frei zu