

Univ.-Prof. Dr. Annette Guckelberger*

Gedenkstätten iSd § 15 II 1 Nr. 1 VersG

Bislang haben die Länder nur zögerlich von ihrer Möglichkeit zur Regelung des Versammlungsrechts Gebrauch gemacht. Deshalb erlangt § 15 II VersG des Bundes zum Schutz symbolträchtiger Orte vor extremistischen Veranstaltungen nach wie vor aktuelle Bedeutung. Schon zum Zeitpunkt seiner Einführung wurde auf Schwierigkeiten bei der Bestimmung von Gedenkstätten iSv § 15 II 1 Nr. 1 VersG aufmerksam gemacht.

I. Einleitung

§ 15 II VersG stellt eine Reaktion auf die seit Ende der 1990er Jahre kontinuierliche Zunahme rechtsextremistischer Versammlungen dar, die sich zur Hervorrufung besonderer medialer Aufmerksamkeit¹ nach Themenwahl, Veranstaltungsort und Ausgestaltung in ihrem Erscheinungsbild historischen Veranstaltungen des NS-Regimes angleichen.² Nach § 15 II VersG kann eine Versammlung oder ein Aufzug insbesondere verboten oder von bestimmten Auflagen abhängig gemacht werden, wenn 1. die Versammlung oder der Aufzug an einem Ort stattfindet, der als Gedenkstätte von historisch herausragender, überregionaler Bedeutung an die Opfer der menschenwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft erinnert, und 2. nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung konkret feststellbaren Umständen zu besorgen ist, dass durch die Versammlung oder den Aufzug die Würde der Opfer beeinträchtigt wird. Wegen der erheblichen Überformung des Versammlungsrechts durch das Verfassungsrecht³ ist dem bei Anwendung des § 15 VersammlG Rechnung zu tragen.

II. Versammlungsfreiheit

Als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe, die auch andersdenkenden Minderheiten zur Verfügung steht, ist die Versammlungsfreiheit des Art. 8 I GG ein für die freiheitlich-demokratische Staatsordnung konstituierendes Grundrecht.⁴ Im Vertrauen auf die Kraft der freien öffentlichen Auseinandersetzung kommt sie Gegnern der freiheitlich demokratischen Staatsordnung ebenso zugute.⁵ Die Versammlungsfreiheit schützt auch provokative Äußerungen⁶ sowie die Frei-

heit, durch die Wahl des Ortes einer Versammlung klar und deutlich Position zu beziehen.⁷ Wegen des größeren Gefahrenpotenzials von Versammlungen unter freiem Himmel ermöglicht Art. 8 II GG dem Gesetzgeber das Abfangen und Ausgleichen von Konflikten.⁸ Dabei darf er „die Ausübung der Versammlungsfreiheit nur zum Schutz *gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter* unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit begrenzen“.⁹ Eine Meinungsäußerung, die nach Art. 5 GG hinzunehmen ist, kann keine Beschränkung des Art. 8 GG rechtfertigen.¹⁰

1. Rechtsextremistische Äußerungen im Lichte des Art. 5 GG

Gemäß Art. 5 I 1 Alt. 1 GG hat jeder das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten, unabhängig davon, ob die jeweilige Erklärung begründet oder grundlos, emotional oder rational, wertvoll oder wertlos, gefährlich oder harmlos ist.¹¹ Im Unterschied zu den verfassungsgebundenen staatlichen Stellen müssen die Bürger/-innen nicht die Wertsetzungen der Verfassung teilen:

* Die Autorin ist Inhaberin des Lehrstuhls für Öffentliches Recht an der Universität des Saarlandes. Bei den nachfolgenden Ausführungen handelt es sich um die abstrakte Darstellung ihrer Erkenntnisse aus einem Rechtsgutachten für das Ministerium für Inneres und Sport des Saarlandes.

1 So *Lehmann*, Der Schutz symbolträchtiger Orte vor extremistischen Versammlungen, 2012, 16; s. auch *Kugelmann*, FS Hufen, 2015, 53 ff. (62 f.).

2 BT-Drs. 15/5051, 1.

3 *Janz*, LKV 2009, 481 (486).

4 *BVerfGE* 133, 100 (101) = *NVwZ* 2013, 568 (570); s. auch *BVerfGE* 69, 315 (344 ff.) = *NJW* 1985, 2395.

5 *BVerfGE* 133, 100 = *NVwZ* 2013, 568 (571).

6 *BVerfG*, *NJW* 2014, 2706 (2707) = *LKV* 2014, 408.

7 *BVerfG*, *NJW* 2014, 2706 (2707) = *LKV* 2014, 408; s. auch *BVerfGE* 128, 226 (251) = *NJW* 2011, 1201; *BVerfG*, Beschl. v. 29.8.2015 – 1 BvQ 32/15, BeckRS 2015, 51334 Rn. 4.

8 *BVerfGE* 128, 226 (255 f.) = *NJW* 2011, 1201.

9 *BVerfGE* 69, 315 (348 f.) = *NJW* 1985, 2395 (Kursivhervorhebung durch die Verf.); s. auch *BVerfG*, *NJW* 2014, 2706 (2708) = *LKV* 2014, 408; *BVerwG*, *NVwZ* 2014, 883 (885).

10 *BVerfG*, *NVwZ* 2008, 671 (672).

11 *BVerfGE* 124, 300 (320) = *NJW* 2010, 47 = *MMR* 2010, 199.

„Das Grundgesetz baut zwar auf der Erwartung auf, dass [sie] die allgemeinen Werte der Verfassung akzeptieren und verwirklichen, erzwingt die Werteloyalität aber nicht.“¹² Als Recht auch zum Schutz von Minderheiten ist die Meinungsfreiheit nur in den engen Grenzen des Art. 5 II GG einschränkbar.

Nach einer Entscheidung des *BVerfG* im 124. Band sind Regelungen zur Unterbindung rechtsextremistischer Äußerungen keine allgemeinen Gesetzesvorschriften iSd Art. 5 II GG. Sie enthalten Sonderrechte zur Abwehr spezieller Rechtsgutsverletzungen infolge der Äußerung einer ganz bestimmten Meinung.¹³ Trotz der engen Fassung des Art. 5 II GG hat das *BVerfG* jedoch eine weitere, ungeschriebene Einschränkungsmöglichkeit für Vorschriften zur Verhinderung einer propagandistischen Affirmation der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft zwischen 1933 und 1945 anerkannt. „Das menschenverachtende Regime dieser Zeit, das über Europa und die Welt in unermesslichem Ausmaß Leid, Tod und Unterdrückung gebracht hat, hat für die verfassungsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland eine gegenbildlich identitätsprägende Bedeutung, die einzigartig ist und allein auf der Grundlage allgemeiner gesetzlicher Bestimmungen nicht eingefangen werden kann.“¹⁴

Da das Grundgesetz grundsätzlich auf die Kraft der freien öffentlichen Auseinandersetzung vertraut, ist diese Ausnahme restriktiv zu handhaben. Sie kommt erst zum Tragen, „wenn Meinungsäußerungen die rein geistige Sphäre des Für-richtig-Haltens verlassen und in Rechtsgutsverletzungen oder erkennbar in Gefährdungslagen umschlagen“.¹⁵ Bei derartigen Sonderrecht hat der Gesetzgeber den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu beachten und sich strikt am veräußerlichten Rechtsgüterschutz zu orientieren.¹⁶ Nur solche Äußerungen überschreiten die zur Gewährleistung der Friedlichkeit maßgebliche Grenze, die den Übergang zu Aggression oder Rechtsbruch markieren.¹⁷ Dies ist bei positiven Bewertungen des Unrechtsregimes der Fall, die sich durch die Auslösung von Widerstand oder erzeugte Einschüchterung sowie eine enthemmende Wirkung bei der angesprochenen Anhängerschaft auszeichnen.¹⁸ Zuvor bewertete das *BVerfG* das Leugnen des Rassenmordes an der jüdischen Bevölkerung im „Dritten Reich“ als Angriff auf die Würde der heute lebenden Juden iSd Art. 2 I iVm Art. 1 I GG.¹⁹

2. § 15 I VersG als Gesetz iSd Art. 8 II GG

Verbote oder Auflösungen einer Versammlung gem. § 15 I VersG unterliegen einer hohen Eingriffsschranke.²⁰ Das dortige Schutzgut der öffentlichen Sicherheit wird wie im Polizeirecht ausgelegt.²¹ Unter der öffentlichen Ordnung versteht man „die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln [...], 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 innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird“.²² Mehrmals judizierte das *BVerfG*, dass die öffentliche Ordnung durch die Art und Weise der Kundgabe einer Meinung verletzt werden kann, „etwa durch ein aggressives, die Grundlagen eines verträglichen Zusammenlebens der Bürger beeinträchtigendes, insbesondere andere Bürger einschüchterndes Auftreten der Versammlungsteilnehmer“.²³ Dazu müssten von der konkreten Art und Weise der Durchführung der Versammlung „Provokationen ausgehen, die das sittliche Empfinden [...] erheblich beeinträchtigen“.²⁴ Letzteres hielt es ua für möglich, wenn Rechtsextremisten einen Aufzug an einem speziell der Erinnerung an den Holocaust dienenden Feiertag durchfüh-

ren.²⁵ Ein Verstoß gegen die öffentliche Ordnung wurde bei einem Aufzug bejaht, der sich durch sein Gesamtgepräge mit den Riten und Symbolen der nationalsozialistischen Gewalt-herrschaft identifizierte.²⁶ In einem einstweiligen Rechtsschutzverfahren nahm das *BVerfG* einen solchen Einschüchterungseffekt bei einem symbolhaltigen Marsch an, bei dem Landsknechtstrommeln und schwarze Fahnen eingesetzt werden und das Marschieren in Marschordnung „unter Überschreitung der deutsch-niederländischen Grenze an einem historisch belasteten Ort“ erfolgen sollten.²⁷

Das Merkmal der „unmittelbaren Gefährdung“ in § 15 I VersG „setzt eine Sachlage voraus, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Interessen führt“.²⁸ Dazu bedarf es nach dem *BVerfG* einer auf einem Wahrscheinlichkeitsurteil beruhenden Gefahrenprognose.²⁹ Für das Einschreiten sind Tatsachen, Sachverhalte und sonstige Einzelheiten erforderlich, ein bloßer Verdacht oder Vermutungen genügen nicht.³⁰ „Unter Berücksichtigung der grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit darf die Behörde insbesondere bei Erlass eines vorbeugenden Verbotes keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose stellen, zumal ihr bei irriger Einschätzung noch die Möglichkeit einer späteren Auflösung verbleibt.“³¹ Auf der Rechtsfolgenseite hat die zuständige Behörde ihr Entschließungs- und Auswahlermessen unter Berücksichtigung der Grundrechte pflichtgemäß auszuüben.³² Aus Verhältnismäßigkeitsgründen kommt ein Versammlungsverbot nur als Ultima Ratio in Betracht.³³ Auch rückt die Schwelle für ein behördliches Eingreifen umso höher, je mehr die Veranstalter anlässlich der Anmeldung einer Versammlung einseitig vertrauensbildende Maßnahmen ergreifen oder demonstrationsfreundlich kooperieren.³⁴

12 *BVerfGE* 124, 300 (320) = NJW 2010, 47 = MMR 2010, 199.

13 *BVerfGE* 124, 300 (321 ff.) = NJW 2010, 47 = MMR 2010, 199; dazu auch *OVG Saarouis*, Beschl. v. 18.6.2015 – 1 A 330/14, BeckRS 2015, 47532.

14 *BVerfGE* 124, 300 (328 ff.) = NJW 2010, 47 = MMR 2010, 199.

15 *BVerfGE* 124, 300 (330) = NJW 2010, 47 = MMR 2010, 199; zu den besonderen Schutzvorkehrungen der rechtsstaatlichen Verfahren nach Art. 9 II, Art. 18, Art. 21 II und Art. 26 I GG *BVerfGE* 111, 147 (158 f.) = NJW 2004, 2814 = NVwZ 2004, 1483 Ls.

16 *BVerfGE* 124, 300 (331) = NJW 2010, 47 = MMR 2010, 199.

17 *BVerfGE* 124, 300 (332, 335) = NJW 2010, 47 = MMR 2010, 199.

18 *BVerfGE* 124, 300 (336) = NJW 2010, 47 = MMR 2010, 199.

19 *BVerfG*, NJW 1993, 916 (917) = NStZ 1992, 535 = NVwZ 1993, 464 Ls.

20 *Kugelmann* (o. Fn. 1), 61.

21 *Schoch*, Jura 2006, 27. Gegebenenfalls ist eine einengende Auslegung vorzunehmen, da nach *BVerfGE* 69, 315 (353) = NJW 1985, 2395, Versammlungsverbote und -auflösungen nur zum Schutz „elementarer Rechtsgüter“ in Betracht kommen können.

22 *BVerfGK* 2, 1 (6) = NVwZ 2004, 90; s. auch *BVerwG*, NVwZ 2014, 883 (884).

23 *BVerfGK* 2, 1 (6) = NVwZ 2004, 90; s. auch *BVerfG*, NVwZ 2008, 671 (673).

24 *BVerfG*, NVwZ 2012, 749.

25 *BVerfG*, NVwZ 2008, 671 (673 f.); das *BVerwG*, NVwZ 2014, 883 f., verlangte insoweit eine eindeutige Stoßrichtung einer Versammlung gegen den Holocaust-Gedenktag. Siehe auch *BVerfG*, NVwZ 2006, 585.

26 *BVerfG*, NVwZ 2008, 671 (674).

27 *BVerfG*, NJW 2001, 2069 (2071) = NVwZ 2001, 907 Ls.

28 *BVerfG*, NVwZ 2008, 671 (672).

29 *BVerfGE* 69, 315 (353) = NJW 1985, 2395.

30 *BVerfGE* 69, 315 (353 f.) = NJW 1985, 2395.

31 *BVerfGE* 69, 315 (354) = NJW 1985, 2395; zu den regelmäßig niedrigeren Anforderungen der Verwaltungsgerichte *Lepsius* in *Doering-Manteuffel/Greimer/ders.*, Der Brokdorf-Beschluss, 2015, 152.

32 *Guckelberger* in *Gröpl/dies./Wohlfarth*, Landesrecht Saarland, 2. Aufl. 2013, § 4 Rn. 220.

33 *BVerfGE* 69, 315 (353) = NJW 1985, 2395; s. auch *BVerfGE* 128, 226 (261) = NJW 2011, 1201.

34 *BVerfGE* 69, 315 (354) = NJW 1985, 2395; *Guckelberger* in *Gröpl/dies./Wohlfarth* (o. Fn. 32), § 4 Rn. 220.

III. Der „neue“ § 15 II VersG

Der Wortlaut des § 15 II VersG aus dem Jahre 2005 wurde im Laufe des Gesetzgebungsprozesses verändert.³⁵ Weil man sich in der Föderalismuskommission einig war, dass das Versammlungsrecht künftig Sache der Länder sein sollte,³⁶ wollte man ihnen im Vorgriff darauf ein geeignetes Instrumentarium zum Schutz symbolträchtiger Orte gegen extremistische Versammlungen zur Verfügung stellen.³⁷ In einer Stellungnahme zu dieser Neuerung wies der bayerische Staatsminister *Dr. Beckstein* auf Auslegungsprobleme des Merkmals „historisch herausragend“ in § 15 II 1 Nr. 1 VersG hin. „Die Beantwortung dieser schwierigen Frage überlassen Sie den Ländern, schränken sie aber insoweit ein.“³⁸

1. Allgemeine Aussagen zu § 15 II VersG

§ 15 II VersG beinhaltet kein allgemeines Flächenverbot für Versammlungen an bestimmten Gedenkort³⁹ und keinen Erlaubnisvorbehalt für dortige Versammlungen.⁴⁰ Die Vorschrift ermöglicht es lediglich der Versammlungsbehörde, eine Versammlung bzw. einen Aufzug zu verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig zu machen. Nach zutreffender Ansicht enthält § 15 II VersG auf Grund der Ausformulierung eigenständiger Tatbestandsvoraussetzungen und der Verortung in einem eigenen Absatz eine eigenständige Befugnis.⁴¹ Teile des Schrifttums haben an dieser bis heute verfassungsrechtliche Bedenken.⁴² Mehrere Stimmen haben sich zwischenzeitlich jedoch für deren Verfassungsmäßigkeit ausgesprochen.⁴³ Das *BVerfG* hatte in einer Eilentscheidung gegenüber § 15 II 2 VersG zum Denkmal für die ermordeten Juden Europas in Berlin keine verfassungsrechtlichen Bedenken.⁴⁴

Nach zutreffender Ansicht⁴⁵ statuiert § 15 II VersG keine abschließende Regelung.⁴⁶ Dafür spricht ua die Formulierung des § 15 II VersG („insbesondere“) sowie das verfolgte Ziel, den Behörden mit dieser Vorschrift das Vorgehen gegen Versammlungen an Gedenkstätten zu erleichtern.⁴⁷ Weil es einige Zeit dauert, bis die Länder derartige Orte ausgewiesen haben, hätte eine abschließende Regelung eine Verschlechterung gegenüber der bestehenden Lage bewirkt. Ein Verständnis des § 15 II VersG als abschließende Regelung würde zu einer aus grundrechtlicher Sicht nicht ausgewogenen Rechtslage führen. Da es eine Vielzahl von die Versammlungsfreiheit beschränkenden Gründen geben kann, ist es durchaus sinnvoll, wenn trotz der Befugnis in § 15 II VersG gegen Versammlungen weiterhin nach § 15 I VersG vorgegangen werden kann.⁴⁸ Dafür spricht auch der beschränkte Schutzgegenstand des § 15 II 1 VersG, der, wie man an der Nr. 2 erkennen kann, in der Menschenwürde der Opfer besteht.⁴⁹ Das *BVerfG* hat jedoch auch in anderen Konstellationen Versammlungsbeschränkungen gebilligt, in denen das sittliche Empfinden der Bürger/-innen durch eine bestimmte Drohkulisse eingeschüchtert wird.⁵⁰

Durch § 15 II VersG erübrigen sich weder Subsumtion noch Gefahrenprognose.⁵¹ Neben einer Gedenkstätte iSd § 15 II 1 Nr. 1 VersG muss nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung konkret feststellbaren Umständen zu besorgen sein, dass durch die Versammlung oder den Aufzug die Würde der Opfer beeinträchtigt wird. Auf Grund des Wortes „besorgen“ wird von einer Absenkung der Anforderungen an die Gefahrenprognose gegenüber § 15 I VersG ausgegangen.⁵² Gegebenenfalls ist dieses Merkmal mit Blick auf Art. 8 GG verfassungskonform auszulegen. Auf der Rechtsfolgenseite hat die Behörde ihr Entscheidung- und Auswahlmessen unter Berücksichtigung von Art. 8 GG einschließlich des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit pflichtgemäß auszuüben.⁵³

§ 15 II 1 VersG wurde so konzipiert, dass Versammlungen, die mit dem Zweck der Gedenkstätte vereinbar sind oder bei denen keine Beeinträchtigung der Würde der Opfer durch die Versammlung zu besorgen ist, möglich sind. Gegen eine Versammlung mit einem aktuellen ausländerfeindlichen Bezug und keinem spezifischen Bezug zu den Opfern der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft ist auf der Grundlage § 15 I VersG vorzugehen.⁵⁴ Erst jüngst judizierte das *VG München* zu einer vergleichbaren bayerischen Landesnorm, dass infolge der Formulierung „durch sie“ ein Kausal- bzw. Zurechnungszusammenhang zwischen der Versammlung, dh ihrem Thema, der Art und Weise ihrer Durchführung oder dem gewählten Zeitpunkt sowie der Beeinträchtigung bestehen muss.⁵⁵ Daran fehle es bei einem die gegenwärtige Flüchtlingskrise als Bedrohung formulierenden Versammlungsthema.⁵⁶

2. Kriterien zur Bestimmung der Orte iSd § 15 II 1 Nr. 1 VersG

Die Bestimmungs- und Abgrenzungsbefugnis des Landesgesetzgebers in § 15 II 4 VersG gilt für andere Orte „nach Satz 1 Nr. 1“, für die der Bundesgesetzgeber keine Festlegung getroffen hat. Die landesrechtlich festzulegenden Orte müssen

35 Zur ursprünglich anvisierten Formulierung BT-Drs. 15/4832, 2; die jetzige Fassung geht auf eine Empfehlung des Innenausschusses zurück, BT-Drs. 15/5051, 1.

36 Bundesinnenminister *Schily* in Deutscher Bundestag, 15. WP, 158. Sitzung v. 18.2.2005, Plenarprot. S. 14817.

37 Abgeordneter *Koschyk* (o. Fn. 36), S. 14817.

38 *Dr. Beckstein* in Deutscher Bundestag, 15. WP, 164. Sitzung v. 11.3.2005, Plenarprot. S. 15356; s. auch die Haltung des Staatsministers von Rheinland-Pfalz, Bundesrat, 809. Sitzung v. 18.3.2005, 111.

39 *Dietel/Gintzel/Kniesel*, VersG, 16. Aufl. 2011, § 15 Rn. 63; *Enders/Lange*, JZ 2006, 105 (107).

40 *Enders/Lange*, JZ 2006, 105 (107); s. auch *Jenssen*, Die versammlungsrechtliche Auflage, 2009, 77.

41 *Hellhammer*, Neonazistische Versammlungen, 2005, 249; *Jenssen* (o. Fn. 40), 77; *Schoch*, Jura 2006, 27 (29); aA *Brenneisen/Wilksen*, Versammlungsrecht, 4. Aufl. 2011, 336.

42 *Lehmann* (o. Fn. 1), der darin ein unzulässiges Sonderrecht erblickt (S. 213), Bedenken im Hinblick auf das Absenken der Wahrscheinlichkeitsanforderungen anmeldet (S. 263 ff.) und argumentiert, das post-mortale Persönlichkeitsrecht der Verstorbenen verblasse zunehmend; in diese Richtung auch *Enders/Lange*, JZ 2006, 105 (110).

43 *Höfling* in *Sachs*, GG, 7. Aufl. 2014, Art. 8 Rn. 69; *Müller-Franken* in *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke*, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 8 Rn. 53.

44 *BVerfG* 6, 104 (110 ff.) = NVwZ 2005, 1055.

45 *Baudewin*, Der Schutz der öffentlichen Ordnung im Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2014, Rn. 631 f.; *Gusy* in *v. Mangoldt/Klein/Starck*, GG I, 6. Aufl. 2010, Rn. 80; *Müller-Franken* in *Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke* (o. Fn. 43), Art. 8 Rn. 53; *Schneider* in *Epping/Hillgruber*, BeckOK GG, 25. Edition (Stand: 1.6.2015), Art. 8 Rn. 65.

46 Für eine abschließende Regelung *Leist*, NVwZ 2005, 500 (502); *Loder*, Das Neutralitätsprinzip im Streit der Gerichte, 2006, 179; in diese Richtung *Dietel/Gintzel/Kniesel* (o. Fn. 39), § 15 Rn. 66.

47 *Jenssen* (o. Fn. 40), 84 f.

48 *Jenssen* (o. Fn. 40), 85.

49 *Jenssen* (o. Fn. 40), 86 f.

50 *Jenssen* (o. Fn. 40), 87.

51 *Jenssen* (o. Fn. 40), 83.

52 *Arzt*, DÖV 2009, 381 (387); *Dietel/Gintzel/Kniesel* (o. Fn. 39), § 15 Rn. 77 f. Nach dem *VG Berlin*, Beschl. v. 29.4.2005 – 1 A 6605, BeckRS 2005, 30988445, muss eine auf spezifischen Umständen beruhende, konkrete Gefahr vorliegen. Gegen eine Absenkung *Schoch*, Jura 2006, 27 (30).

53 *Schoch*, Jura 2006, 27 (30).

54 So die bislang vorherrschende Lesart *Jenssen* (o. Fn. 40), 81; nach *Stobrer*, JuS 2006, 15 (16), muss die Versammlung nach Inhalt und Form durch ein Bekenntnis zum Nationalsozialismus geprägt sein; für eine Orientierung an der Rechtsprechung zu § 130 IV StGB *Schoch*, Jura 2006, 27 (30); s. auch BT-Drs. 15/5051, 4.

55 *VG München*, Beschl. v. 14.9.2015 – M 7 S 15.3981, BeckRS 2015, 52386.; dazu auch *VGH München*, Beschl. v. 26.10.2015 – 10 CS 15.2339, BeckRS 2015, 54326.

56 Eingehender unter *VG München*, Beschl. v. 14.9.2015 – M 7 S 15.3981, BeckRS 2015, 52386.

die Kriterien des § 15 II 1 Nr. 1 VersammlG erfüllen. Zunächst muss eine *Gedenkstätte* zur Erinnerung *an die Opfer der menschenunwürdigen Behandlung unter der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft* vorliegen. Der Ort muss diesem Zweck gewidmet sein.⁵⁷ Da es mit zunehmendem Zeitablauf immer weniger Überlebende des Holocaust gibt, die ihre Geschichten schildern können, wird die Erhaltung authentischer Gedenkort, wie etwa früherer Konzentrationslager, immer wichtiger.⁵⁸ Ihnen kommt „in der Bewahrung historischer Zeugnisse und der Vermittlung von Wissen über die historischen Tatsachen eine bleibend wichtige Aufgabe“ zu.⁵⁹ Ergänzend dazu treten neue, architektonisch oder künstlerisch geschaffene Mahnmale hinzu, die eine weithin sichtbare Erkenntnis für die immerwährende Verantwortung für die Erinnerung an die unvorstellbaren Verbrechen des NS-Regimes sind und alle Interessierten zur Auseinandersetzung mit diesem Thema veranlassen sollen.⁶⁰

Nur eine Gedenkstätte von *historisch herausragender Bedeutung* kann die Folgen des § 15 II VersG auslösen. Der *Duden* umschreibt das Wort „herausragend“ mit „[weit] über dem Durchschnitt liegend, sich von der Masse abhebend und deshalb ungewöhnlich, besonders, auffallend“.⁶¹ Das Tatbestandsmerkmal bezieht sich auf die historische Bedeutung der Gedenkstätte. In den Materialien heißt es dazu: Die herausragende historische Bedeutung „bestimmt sich unter anderem danach, ob sie im öffentlichen Leben exemplarisch für einen bestimmten Verfolgungskomplex steht, oder ob sie über ein spezifisches, unverwechselbares Profil verfügt, das sich auf die Authentizität des Ortes gründet“.⁶² In der Literatur wird dies zB bei großen oder bedeutenden KZ-Lagern im Unterschied zu kleineren KZ-Außenlagern bejaht.⁶³

Die bayerischen Gerichte entschieden mit Blick auf die allerdings eigenständige und etwas anders ausgestaltete Regelung in Art. 15 II Nr. 1 BayVersG, dass es sich um solche Orte handle, an denen während der Herrschaft des NS-Regimes gewichtige Ereignisse stattgefunden haben, die ihnen eine noch heute bekannte, historische Bedeutung verleihen.⁶⁴ Unter Heranziehung des § 15 II VersG meinte der *VGH München*, „dass allgemein genutzte, zentrale Plätze, die keinen spezifischen, eindeutigen Bezug zum Unrechtsregime der Nationalsozialisten haben, in aller Regel nicht geeignet sind [...]“.⁶⁵ Der Marienplatz in München sei seit Jahrzehnten zentraler Veranstaltungsort für alle nur denkbaren Organisationen in und um München. Er sei auch in früheren Zeiten nicht symbolträchtiger Ort ausschließlich oder in besonderer Weise für den Nationalsozialismus gewesen. Zwar habe *Joseph Goebbels* hier eine Rede gehalten und hätten auch anlässlich der Befreiung der Stadt München bestimmte Ereignisse auf diesem Platz stattgefunden. „Anders als etwa bei einem Konzentrationslager oder spezifisch zu diesem Zweck errichteten Gedenkstätten handelt es sich um einen allgemeinen Veranstaltungsort, dessen Nutzung und historische Bedeutung nicht nationalsozialistisch vorgeprägt sind.“⁶⁶ Dies dürfte auch erklären, warum der Bundesgesetzgeber von einer Ausweisung des Brandenburger Tors in Berlin als Gedenkstätte in § 15 II 2 VersG abgesehen hat. Das Brandenburger Tor ist zwar ein Symbol für die unseligen Ereignisse in der NS-Zeit. Es steht aber ebenso für die Überwindung der deutschen und europäischen Teilung sowie die Wiederherstellung der Demokratie.⁶⁷

Nach dem *OVG Greifswald* besitzt nicht jedes von Nachfolgeorganisationen der Gegner des Nationalsozialismus genutzte Gebäude die erforderliche symbolträchtige Bedeutung. Dafür bedarf es „eines besonderen historischen Zusammenhangs bzw. einer besonderen Funktion des jeweiligen Or-

tes“.⁶⁸ Dieser letzte Passus, aber auch die Gesetzesmaterialien lassen erkennen, dass es sich bei den Gedenkstätten iSd § 15 II 1 Nr. 1 VersG nicht zwingend um authentische Einrichtungen handeln muss. Bestätigt wird dies durch den Blick auf das in § 15 II 2 VersG erwähnte Denkmal für die ermordeten Juden Europas Berlin, das zwischen 2003 und Frühjahr 2005 auf einer rund 19 000 qm großen Fläche in der historischen Mitte Berlins errichtet wurde und eine unterirdische, 930 qm große Gedenkausstellung enthält.⁶⁹ Mit seinen 2711 Stelen lässt es an ein Gräberfeld denken.⁷⁰

Schließlich muss die Gedenkstätte *von überregionaler Bedeutung* sein. Auch hier wird mit einem unbestimmten Rechtsbegriff gearbeitet. In den Gesetzesmaterialien heißt es dazu: „Kriterien für eine ‚überregionale Bedeutung‘ der Gedenkstätte können das Ausmaß und die Schwere der Menschenrechtsverletzungen, die dort begangen worden sind oder derer dort gedacht wird, ihr Bekanntheitsgrad und ihre inhaltliche Aussage sein.“⁷¹ Ein aussagekräftiger Parameter für die überregionale Bedeutung kann daher die Zahl der Besucher der jeweiligen Gedenkstätte sein. Nach *Baudewin* ist dieses Merkmal bei Orten zu verneinen, an denen nur noch studierte Geschichts- und Politikwissenschaftler Bezüge zum Nationalsozialismus ableiten können.⁷² Die Orte müssten im Bewusstsein der Öffentlichkeit allgemein verankert sein und einen eindeutigen Bedeutungsgehalt aufweisen.⁷³ Ausweislich der Gesetzesmaterialien kommen „[a]ls Orte im Sinne der Vorschrift [...] insbesondere ehemalige Konzentrationslager der nationalsozialistischen Diktatur oder Orte von vergleichbarer Bedeutung“ in Betracht.⁷⁴

3. Folgerungen für die Länder

Den Landesgesetzgebern kommt hinsichtlich der Kriterien des § 15 II 1 Nr. 1 VersG eine gewisse Einschätzungsprärogative zu.⁷⁵ Denn einem Objekt als solchem wohnt nicht zwangsläufig die von dieser Norm geforderte Bedeutung als Gedenkstätte inne. Diese muss ihm – wie man auch an § 15 II 2 VersG erkennen kann – beigemessen werden. Schon

57 *Poscher*, NJW 2005, 1316 (1317).

58 Staatssekretärin *Grütters*, Rede zur Gedenkstätte Flossenbürg, am 26.4.2015, <http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2015/04/2015-04-26-gruetters-gedenkakt-flossenbuerg.html>, zuletzt abgerufen am 14.8.2015.

59 Staatssekretärin *Grütters*, Rede zum zehnjährigen Bestehen des Denkmals für die ermordeten Juden Europas in Berlin am 5.5.2015, <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Rede/2015/05/2015-05-05-gruetters-mahnmal-holocaust.html>, zuletzt abgerufen am 14.8.2015.

60 Staatssekretärin *Grütters* (o. Fn. 59); s. auch den Artikel „Mahnmal“, abgerufen über Wikipedia, zuletzt abgerufen am 13.8.2015.

61 Vgl. <http://www.duden.de/rechtschreibung/herausragend>, zuletzt abgerufen am 13.8.2015.

62 BT-Drs. 15/5051, 4.

63 *Leist*, NVwZ 2005, 500 (502); *VGH München*, Beschl. v. 26.2.2009 – 10 CS 09.457, BeckRS 2009, 31774; spricht unter Rekurs auf die Gesetzesmaterialien zum eigenständigen Landesrecht beispielsweise von Konzentrationslagern, Gedenkstätten oder dem Reichsparteitagsgelände in Nürnberg.

64 *VG Würzburg*, Beschl. v. 13.3.2015 – 5 S 15.205, BeckRS 2015, 44335; *VG Augsburg*, Beschl. v. 24.2.2010 – 1 S 10.287, BeckRS 2010, 46725.

65 *VGH München*, Beschl. v. 6.5.2005 – 24 CS 05.1160, BeckRS 2005, 16521.

66 *VGH München*, Beschl. v. 6.5.2005 – 24 CS 05.1160, BeckRS 2005, 16521.

67 So *Baudewin* (o. Fn. 45), Rn. 591; s. auch *Lehmann* (o. Fn. 1), 229.

68 *OVG Greifswald*, Beschl. v. 28.4.2006 – 3 M 50/06.

69 Siehe den Artikel „Denkmal für die ermordeten Juden Europas“, abgerufen über Wikipedia, zuletzt abgerufen am 30.9.2015.

70 Staatssekretärin *Grütters* (o. Fn. 59).

71 BT-Drs. 15/5051, 4.

72 *Baudewin* (o. Fn. 45), Rn. 610 zur Provokationswirkung nach § 15 I VersG.

73 *Baudewin* (o. Fn. 45), Rn. 609.

74 BT-Drs. 15/5051, 4.

75 *Battis/Grigoleit*, NVwZ 2001, 121 (129); *Stohrer*, JuS 2006, 15 (16).

aus Kontrollgründen ist die von Seiten des Landesgesetzgebers angenommene historisch herausragende und überregionale Bedeutung der Gedenkstätte schlüssig zu begründen. Wegen der Bindung an das Grundgesetz muss er sich dabei innerhalb der Grenzen des Art. 8 GG bewegen.⁷⁶ Nur ein gleichgewichtiges Rechtsgut kann die Beschränkungen der Versammlungswirkung rechtfertigen.⁷⁷ Allein der Umstand, dass eine gesetzliche Ausgestaltung zum Schutz eines symbolträchtigen Ortes vorliegt und damit ein bislang der öffentlichen Ordnung unterfallender Gegenstand fortan der öffentlichen Sicherheit unterfällt,⁷⁸ kann kaum dazu führen, dass das *BVerfG* nunmehr geringere Anforderungen für die „räumliche“ Provokationswirkung von extremistischen Versammlungen genügen lässt. Wie sich aus den einengenden Kriterien des § 15 II 1 Nr. 1 VersG ergibt, ist bei der Ausübung der Befugnis nach § 15 II 4 VersG Zurückhaltung geboten.⁷⁹ So hat der Bundesgesetzgeber nur ein einziges Denkmal als Ort iSd § 15 II 1 Nr. 1 VersG ausgewiesen.

Zwar lassen sich bei manchen Gedenkstätten die Kriterien des § 15 II 1 VersG eindeutig bejahen. Bei anderen kann man durchaus geteilter Meinung sein. Insbesondere die Einordnung so genannter nicht authentischer Erinnerungsorte ist für die Landesgesetzgeber eine Herausforderung. Denn bei ihnen lässt sich die historisch herausragende Bedeutung nicht an konkreten Ereignissen der Vergangenheit festmachen. Bei ihnen kann sich dieses Merkmal nur aus der Konzeption und dem Erinnerungszweck der nachträglich geschaffenen Einrichtung ergeben. Wie an dem Denkmal für die ermordeten Juden Europas in Berlin deutlich wird, muss die Gedenkstätte für die Annahme einer historisch herausragenden Bedeutung unerträgliche, in ihrem Ausmaß kaum vermittelbare, menschenunwürdige Gräueltaten der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft zum Gegenstand haben.⁸⁰ Unterstrichen wird diese Bedeutung durch den großen Raum, den das Denkmal einnimmt. Wegen der Zuständigkeit der Länder für ihren Kompetenzbereich reicht es aus, wenn die von ihnen zu bestimmenden Gedenkstätten an alle Opfer der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft im jeweiligen Bundesland erinnern, wobei – dies zeigt das Berliner Denkmal – Opfer angrenzender Länder oder Regionen einbezogen werden können.

Als Orte für nicht authentische Gedenkstätten werden oftmals zentrale Lagen in Landeshauptstädten gewählt.⁸¹ Sie bieten für eine Vielzahl von Personen einschließlich zufällig Vorbeikommender die Gelegenheit, mehr über den Holocaust zu erfahren und sich damit auseinanderzusetzen.⁸² Weil man mit dem Merkmal der Gedenkstätten von historisch herausragender Bedeutung primär authentische im Blick gehabt haben dürfte, andere Gedenkstätten nur eine ergänzende Funktion haben, darf der Spagat zwischen diesen beiden Arten von Gedenkstätten nicht zu groß ausfallen und zu ungleichmäßig hohen Anforderungen an Beschränkungen der Versammlungsfreiheit führen. Besucht man das Berliner Denkmal für die ermordeten Juden Europas, steht dort, vergleichbar den früheren Konzentrationslagern, die Erinnerung ganz im Vordergrund. Zwar entscheidet jeder, der an dieser Gedenkstätte vorbeikommt, selbst, wie er damit umgeht.⁸³ Dennoch ist dieses Denkmal so konzipiert, dass sich jeder, der dazu bereit ist, an diesem Ort vertieft mit dem Holocaust befassen kann. Bei ihm dominiert der Erinnerungszweck gegenüber anderen möglichen Verhaltensweisen.

Weitaus schwieriger ist die Beurteilung von Einrichtungen, die zwar ebenfalls eine Gedenkfunktion haben, aber gleichzeitig als Ort der Bewegung und des Verweilens, der Begegnung und des Dialogs sowie als fußgängerfreundliches Binde-

glied und Knotenpunkt in der Stadt fungieren. Letztlich lässt sich immer nur bezogen auf die einzelne Gedenkstätte beurteilen, welche Konsequenzen sich daraus für das von § 15 II 1 Nr. 1 VersG geforderte Merkmal der historisch herausragenden Bedeutung ergeben. Alles in allem lässt sich jedoch sagen, dass die Hürde für die Annahme einer solchen Gedenkstätte umso schwerer zu nehmen ist, je mehr andere Verhaltensweisen neben dem Erinnern an dem jeweiligen Ort möglich sind und hierdurch die Erinnerungsfunktion relativiert wird. Für die Richtigkeit dieser Ansicht spricht ein Blick auf den Umgang des Bundesgesetzgebers mit dem Brandenburger Tor sowie die Haltung der bayerischen Gerichte in Bezug auf authentische Einrichtungen. Untermauern lässt sich dies auch mit der *BVerfG*-Rechtsprechung zum versammlungsrechtlichen Schutz von Gedenktagen als vergleichbarem Themenfeld. Es hat beim Holocaust-Gedenktag, nicht aber dem Karfreitag und Passahfest, besondere Schutzvorkehrungen für möglich erachtet⁸⁴ und in einer weiteren Entscheidung die symbolische Bedeutung eines Tages mangels erkennbarer Bedeutung in der öffentlichen Erinnerung an die Machtübernahme *Hitlers* verneint.⁸⁵ Dies deckt sich mit Stimmen im Schrifttum, wonach der zu bestimmende Ort als solcher im Bewusstsein der Öffentlichkeit allgemein verankert und einen „eindeutigen Bedeutungsgehalt“ aufweisen muss⁸⁶ bzw. es nicht ausreicht, dass der Ort zwar etwas symbolisiert, der Gehalt aber vieldeutig ist.⁸⁷

Ist die Gedenkstätte an einem viel frequentierten Platz als Knotenpunkt oder innerhalb eines stark besuchten anderen historisch bedeutsamen Ortes lokalisiert, reicht dies allein nicht für die Bejahung des § 15 II 1 Nr. 1 VersG aus. Da das Merkmal der überregionalen Bedeutung auf die Gedenkstätte bezogen ist, muss der Ort seine besondere Anziehungsfunktion gerade im Hinblick auf das Gedenken entfalten. Dazu kann zwar die zentrale Lage ebenso wie der Umstand, dass bei der Einweihung der Gedenkstätte zahlreiche Personen aus dem In- und Ausland beigewohnt haben, einen Beitrag leisten. Als weitere Maßnahmen zur Förderung des Bekanntheitsgrades des Ortes kommen zB das Abhalten von Gedenkveranstaltungen in regelmäßigen Abständen, markante Hinweise auf die Erinnerungsfunktion dieses Ortes sowie die Erstellung diesbezüglicher Broschüren in Betracht. Das Merkmal der überregionalen Bedeutung muss im Augenblick der Bestimmung der Gedenkstätte sowie zur Rechtfertigung der damit verbundenen Einschränkungen der Versammlungsfreiheit kontinuierlich bestehen. Dies ist bei dem Berliner Denkmal für die ermordeten Juden in Europa auf Grund seiner klaren Fokussierung auf das Erinnern ohne Weiteres zu bejahen. Ob dieses Merkmal bei anderen nicht authentischen Gedenkstätten gegeben ist, ist einzelfallbezogen festzustellen.

76 Abgeordneter *van Essen* in Deutscher Bundestag, 15. WP, 158. Sitzung v. 18.2.2005, Plenarprot. S. 14812.

77 Abgeordnete *Simm* in Deutscher Bundestag, 15. WP, 158. Sitzung v. 18.2.2005, Plenarprot. S. 14811.

78 *Stohrer*, JuS 2006, 15 (16).

79 Im Ergebnis auch *Leist*, NVwZ 2005, 500 (502), der es sogar für möglich hält, dass es in einzelnen Bundesländern möglicherweise gar keine derartigen Orte gibt.

80 Staatssekretärin *Grütters* (o. Fn. 59).

81 Eine weitere Erwägung kann sein, dass an dem gewählten Platz das jüdische Leben einst stark verankert war.

82 Staatssekretärin *Grütters* (o. Fn. 59).

83 Dies ist letztlich auch bei authentischen Gedenkstätten der Fall. Dazu Staatssekretärin *Grütters* (o. Fn. 59).

84 *BVerfG*, Beschl. v. 12.4.2001 – 1 BvQ 20/01, BeckRS 2001, 30174818.

85 *BVerfGE* 103, 41 = NJW 2001, 1407 (1408 f.) = NVwZ 2001, 668 Ls.

86 *Baudeuin* (o. Fn. 45), Rn. 609.

87 *Leif*, Rechtliche Maßnahmen gegen rechtsextremistische Versammlungen, 2010, 174 ff.

IV. Fazit

Die Schwierigkeit des § 15 II 4 VersG liegt in der Ermittlung der Gedenkstätten, welche tatsächlich die von § 15 II 1 Nr. 1 VersG geforderte historisch herausragende und überregionale Bedeutung haben.⁸⁸ In besonderem Maße gilt dies für nicht authentische Gedenkorte. Je mehr andere Funktionen an

einem Ort neben dem Gedenken in Erscheinung treten, desto mehr wird in aller Regel ihre diesbezügliche Bedeutung geschmälert. Bei nicht § 15 II VersG unterfallenden Gedenkstätten verbleiben den Behörden über § 15 I VersG ausreichende Möglichkeiten, um gegen einschüchternde rechts-extremistische Versammlungen einzuschreiten. ■

88 *Jenssen* (o. Fn. 40), 78; s. auch *Brenneisen/Wilksen* (o. Fn. 41), 337 f.