



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **URTEIL**

BVerwG 6 C 21.07  
VGH 24 B 06.1894

Verkündet  
am 25. Juni 2008  
Zweigler  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 6. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 25. Juni 2008  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht  
Dr. Bardenhewer und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Büge,  
Dr. Graulich, Vormeier und Dr. Bier

für Recht erkannt:

Die Revision des Klägers gegen das Urteil des Bayeri-  
schen Verwaltungsgerichtshofs vom 26. März 2007 wird  
zurückgewiesen.

Der Kläger trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Der Kläger meldete eine Veranstaltung unter freiem Himmel in dem Ort W. im Fichtelgebirge für den 20. August 2005 mit dem Thema „Gedenken an Rudolf Hess“ an. Mit Bescheid vom 29. Juni 2005 verbot das Landratsamt W. unter Anordnung der sofortigen Vollziehung diese Veranstaltung sowie jede Form von Ersatzveranstaltung sowohl unter freiem Himmel als auch in geschlossenen Räumen im Bereich des Stadtgebiets W. Zur Begründung wurde im Wesentlichen dargelegt: Im Fall der Durchführung der Veranstaltung bestehe die konkrete Gefahr der Verwirklichung von Straftaten im Sinne von § 130 Abs. 4 StGB. Es sei die Annahme gerechtfertigt, dass im Rahmen der angemeldeten Versammlung eine Verherrlichung oder Billigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft erfolgen werde. Darüber hinaus bestehe eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit auch deshalb, weil eine Verletzung der verfassungsmäßigen Ordnung zu befürchten sei. Schließlich sei die Versammlung auch unter dem Gesichtspunkt des so genannten „unechten“ polizeilichen Notstandes zu verbieten.

- 2 Das Begehren des Klägers nach vorläufigem Rechtsschutz gegen den Bescheid vom 29. Juni 2005 blieb vor dem Verwaltungsgericht Bayreuth (MMR 2005, 791), dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (BayVBI 2005, 755) und dem Bundesverfassungsgericht (NJW 2005, 3204 ff.) erfolglos.
  
- 3 Die Klage mit dem Antrag festzustellen, dass der Bescheid vom 29. Juni 2005 rechtswidrig war, hat das Verwaltungsgericht abgewiesen. Die gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts gerichtete Berufung hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 26. März 2007 (BayVBI 2008, 109) zurückgewiesen. Zur Begründung hat das Gericht im Wesentlichen ausgeführt: Die Klage sei zulässig. Der Kläger habe wegen Wiederholungsgefahr ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit des angefochtenen Bescheides. Die Klage sei auch begründet. Die Voraussetzungen eines Versammlungsverbots hätten vorgelegen, weil bei Durchführung der angemeldeten Veranstaltung die öffentliche Sicherheit und Ordnung unmittelbar gefährdet gewesen wäre. Der Beklagte habe das Versammlungsverbot zu Recht darauf gestützt, dass die konkrete Gefahr der Verwirklichung von Straftaten nach § 130 Abs. 4 StGB bestanden hätte. Diese Bestimmung schränke das Grundrecht der Meinungsfreiheit in verfassungsrechtlich unbedenklicher Weise ein. Soweit § 130 Abs. 4 StGB eine Billigung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft verlange, seien diese Merkmale deshalb erfüllt gewesen, weil das proklamierte Gedenken an Rudolf Hess erkennbar nur ein Vorwand gewesen sei, um in Wirklichkeit das Gedankengut des Nationalsozialismus zu verbreiten. Rudolf Hess sei lediglich der Anknüpfungspunkt, um über seine Person die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft in ein positives Licht zu rücken und die damaligen Hauptbeteiligten als harmlos und auf Friedensstiftung bedacht darzustellen. Rudolf Hess sei am Aufbau des nationalsozialistischen Regimes und an der Entwicklung einer aggressiven Außenpolitik an wichtiger Stelle beteiligt gewesen. Es handele sich bei ihm um einen führenden Repräsentanten des nationalsozialistischen Unrechtsstaates, der an menschenrechtsverletzenden Maßnahmen beteiligt gewesen sei. Das Motto der Veranstaltung „Seine Ehre galt ihm mehr als die Freiheit“ habe eindeutig auf die starre, uneinsichtige Haltung von Rudolf Hess hingewiesen. Wer Hess, der vom nationalsozialistischen Gedankengut nicht abgerückt sei, im Zu-

sammenhang mit seinem Todestag und seiner Begräbnisstätte ehren wolle und ihn als „Friedensflieger“ und als „Märtyrer“ glorifiziere, billige oder verherrliche die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft. Es könne in der Regel davon ausgegangen werden, dass solche Äußerungen die Menschenwürde der Opfer des nationalsozialistischen Regimes verletzen. Auch sei anzunehmen, dass der öffentliche Friede gestört worden wäre. Dies folge aus dem aggressiven und provokativen, die Bürger einschüchternden Verhalten der Versammlungsteilnehmer anlässlich der entsprechenden Veranstaltung im Jahr 2004. Durch jenes Verhalten sei ein Klima der Gewaltdemonstration und potentieller Gewaltbereitschaft erzeugt worden, dessen Wiederholung für das Jahr 2005 zu erwarten gewesen sei.

- 4 Der Kläger hat gegen das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs die zugelassene Revision eingelegt, die er im Wesentlichen wie folgt begründet: § 130 Abs. 4 StGB sei wegen Verstoßes gegen das Grundrecht der Meinungsfreiheit verfassungswidrig. Die Auslegung der Bestimmung durch den Beklagten und durch andere Versammlungsbehörden verstoße gegen die Weltanschauungsfreiheit, weil jegliche positive Aussage über Zustände in der Zeit des Nationalsozialismus als strafrechtlich verboten angesehen werde. Die Bestimmung laufe dem Gleichheitsgebot zuwider. Gleichheitswidrig sei, dass lediglich die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft erfasst werde, nicht aber jede andere vergleichbare Herrschaft. Bei § 130 Abs. 4 StGB handele es sich um ein verfassungswidriges Einzelfallgesetz. Die Bestimmung ziele auf die Untersagung von Veranstaltungen zum Gedenken an Rudolf Hess in W. Sie verletze das Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG. Insbesondere die Abgrenzung zwischen nationalsozialistischer Gewalt- und Willkürherrschaft und sonstigen staatlichen Maßnahmen sei nicht in einer dem Bestimmtheitsgebot gerecht werdenden Weise vorzunehmen. Dem Tatbestandsmerkmal der Störung des öffentlichen Friedens komme keine strafrechtsbegrenzende Wirkung zu. Dem Verwaltungsgerichtshof sei nicht darin zu folgen, dass über die Person Rudolf Hess die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft in ein positives Licht habe gerückt werden sollen.

5 Der Kläger beantragt,

das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts Bayreuth vom 9. Mai 2006 und das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 26. März 2007 aufzuheben sowie festzustellen, dass der Bescheid des Landratsamts Wunsiedel vom 29. Juni 2005 rechtswidrig war.

6 Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

7 Zur Begründung verteidigt er im Wesentlichen das angefochtene Urteil. Der Beteiligte hält das angefochtene Urteil ebenfalls für fehlerfrei.

## II

8 Die Revision des Klägers ist unbegründet. Das angefochtene Urteil beruht nicht auf einer Verletzung revisiblen Rechts (§ 137 Abs. 1 Nr. 1 VwGO), so dass die Revision gemäß § 144 Abs. 2 VwGO zurückzuweisen ist.

9 1. Die Klage ist zulässig.

10 Sie ist als Fortsetzungsfeststellungsklage entsprechend § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO statthaft. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist geklärt, dass § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO in den Fällen der Erledigung eines Verwaltungsaktes vor Klageerhebung - wie hier - entsprechende Anwendung findet (stRspr, vgl. z.B. Urteil vom 14. Juli 1999 - BVerwG 6 C 7.98 - BVerwGE 109, 203 <207> m.w.N.). Der Kläger hat auch ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit entsprechend § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO, weil angesichts des Vorbringens der Beteiligten ein Eingriff in den Schutzbereich der von Art. 8 Abs. 1 GG geschützten Versammlungsfreiheit durch die streitige Verfügung nicht von vornherein ausgeschlossen ist (vgl. Urteil vom 22. August 2007 - BVerwG 6 C 22.06 - Buchholz 402.44 VersG Nr. 14 S. 10 m.w.N.).

- 11 2. Die Klage ist aber unbegründet, weil der Kläger keinen Anspruch auf die begehrte Feststellung der Rechtswidrigkeit der Verfügung vom 29. Juni 2005 hat. Das Versammlungsverbot erweist sich als rechtmäßig.
  
- 12 Nach § 15 Abs. 1 des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge (Versammlungsgesetz) - VersG - in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl I S. 1789), zuletzt geändert durch Gesetz vom 24. März 2005 (BGBl I S. 969), kann die zuständige Behörde unter anderem die Versammlung verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist. Dass die angemeldete Veranstaltung eine Versammlung im Sinne von Art. 8 Abs. 1 GG und damit des § 1 Abs. 1 VersG gewesen wäre, ist nicht zweifelhaft (vgl. zum Versammlungsbegriff z.B. Urteil vom 16. Mai 2007 - BVerwG 6 C 23.06 - BVerwGE 129, 42 = Buchholz 402.44 VersG Nr. 13 Rn. 15 m.w.N.).
  
- 13 Mit Blick auf die grundlegende Bedeutung der verfassungsrechtlich verbürgten Versammlungsfreiheit kommt ein Verbot im Sinne von § 15 Abs. 1 VersG im Wesentlichen nur zur Abwehr von Gefahren für elementare Rechtsgüter in Betracht, deren Schutz regelmäßig in der positiven Rechtsordnung und damit im Rahmen der öffentlichen Sicherheit verwirklicht wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 - 1 BvR 233, 341/81 - BVerfGE 69, 315 <349>; Kammerbeschluss vom 14. August 2003 - 1 BvQ 30/03 - BVerfGK 1, 320 <323>). Der Begriff der öffentlichen Sicherheit umfasst den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen. Dabei kann in der Regel eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit angenommen werden, wenn eine strafbare Verletzung dieser Schutzgüter droht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 a.a.O. S. 352).
  
- 14 Der Begriff der „unmittelbaren Gefahr“ in § 15 Abs. 1 VersG stellt besondere Anforderungen an die zeitliche Nähe des Schadenseintritts und damit auch strengere Anforderungen an den Wahrscheinlichkeitsgrad in dem Sinne, dass

ein zum Eingriff berechtigender Sachverhalt (erst) vorliegt, wenn der Eintritt eines Schadens mit hoher Wahrscheinlichkeit, d.h. „fast mit Gewissheit“ zu erwarten ist (vgl. Beschluss vom 21. August 1985 - BVerwG 1 B 11.85 - Buchholz 402.44 VersG Nr. 6 S. 12 m.w.N.). Die Versammlungsbehörde hat zu Recht angenommen, dass es bei Durchführung der streitigen Versammlung mit der erforderlichen hohen Wahrscheinlichkeit zu Verstößen der Versammlungsteilnehmer gegen § 130 Abs. 4 StGB gekommen wäre, was sie durch das Verbot der Versammlung rechtmäßig verhindert hat. Nach § 130 Abs. 4 StGB wird bestraft, wer öffentlich oder in einer Versammlung den öffentlichen Frieden in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise dadurch stört, dass er die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigt, verherrlicht oder rechtfertigt. Die Bestimmung ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Auch ihre Anwendung durch die Versammlungsbehörde im Rahmen der versammlungsrechtlichen Prüfung einer unmittelbaren Gefahr begegnet keinen Bedenken.

- 15 a) Die Bestimmung erweist sich als verfassungsmäßiger Bestandteil der „öffentlichen Sicherheit“ im Sinne von § 15 Abs. 1 VersG (zur verfassungsrechtlichen und rechtspolitischen Beurteilung vgl. Bertram, NJW 2005, 1476 ff.; Enders/Lange, JZ 2006, 105 <107 ff.>; Poscher, NJW 2005, 1316 <1317 ff.>; Scheidler, BayVBI 2008, 100 <101 ff.>).
- 16 aa) Sie ist mit der Gewährleistung der Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) vereinbar.
- 17 (1) § 130 Abs. 4 StGB greift in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit ein.
- 18 Zu „Meinungen“ im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gehören Werturteile, also wertende Betrachtungen von Tatsachen, Verhaltensweisen oder Verhältnissen. Solche Werturteile unterfallen dem Gewährleistungsbereich des Grundrechts, ohne dass es darauf ankommt, ob die Äußerung begründet oder grundlos, irrational oder rational ist, als wertvoll oder wertlos, gefährlich oder harmlos eingeschätzt wird (BVerfG, Beschluss vom 13. April 1994 - 1 BvR 23/94 - BVerfGE 90, 241 <247> m.w.N.). Durch § 130 Abs. 4 StGB werden Werturteile mit Strafe bedacht („billigen“, „verherrlichen“ und „rechtfertigen“), die Meinungs-

äußerungen im Sinne von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG darstellen (vgl. Enders/Lange a.a.O. S. 108). Der Schutzbereich der Meinungsfreiheit ist auch insoweit betroffen, als sich die Strafbestimmung auf Meinungsäußerungen bezieht, die in einer Versammlung getätigt werden. Auch wenn die Äußerung in einer oder durch eine Versammlung erfolgt, ist die Verfassungsmäßigkeit ihrer Beschränkung an Art. 5 GG und nicht an Art. 8 GG zu messen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 13. April 1994 a.a.O. S. 246 und vom 23. Juni 2004 - 1 BvQ 19/04 - BVerfGE 111, 147 <154 f.>; Kammerbeschlüsse vom 5. September 2003 - 1 BvQ 32/03 - BVerfGK 2, 1 <5> und vom 9. Juni 2006 - 1 BvR 1429/06 - BVerfGK 8, 195 <200>).

- 19 (2) Der Eingriff in den Schutzbereich ist aber gerechtfertigt, weil es sich bei § 130 Abs. 4 StGB um ein „allgemeines Gesetz“ im Sinne von Art. 5 Abs. 2 Alt. 1 GG handelt, das den verfassungsmäßigen Anforderungen genügt.
- 20 Die einen Eingriff in den Schutzbereich der Meinungsfreiheit rechtfertigenden „allgemeinen Gesetze“ sind alle Gesetze, die nicht eine Meinung als solche verbieten, die sich nicht gegen die Äußerung der Meinung als solche richten, sondern dem Schutz eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung, zu schützenden Rechtsguts dienen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 10. Oktober 1995 - 1 BvR 1476/91 u.a. - BVerfGE 93, 266 <291>, vom 14. Januar 1998 - 1 BvR 1861/93 u.a. - BVerfGE 97, 125 <146> und vom 24. Mai 2005 - 1 BvR 1072/01 - BVerfGE 113, 63 <78>). Dieses Rechtsgut muss in der Rechtsordnung allgemein und unabhängig davon geschützt sein, ob es durch Meinungsäußerungen oder auf andere Weise verletzt sein kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 2004 a.a.O. S. 155). Das ist bei § 130 Abs. 4 StGB der Fall (so auch Poscher, a.a.O. S. 1317 f.; a.A. Enders/Lange, a.a.O. S. 106). Die Bestimmung verfolgt zum einen den Schutz des Rechtsguts „öffentlicher Friede“, was in dem Tatbestandsmerkmal „Störung des öffentlichen Friedens“ seinen Ausdruck findet (vgl. Kühl, StGB, 26. Aufl. 2007, § 130 Rn. 1; Fischer, StGB, 55. Aufl. 2008, § 130 Rn. 2a; Lenckner/Sternberg-Lieben, in: Schönke/Schröder, StGB, 27. Aufl. 2006, § 130 Rn. 1a und 22a; Rudolphi/Stein, in: SK-StGB, Stand März 2007, § 130 Rn. 1b; Enders/Lange, a.a.O. S. 107). Darauf, dass der öffentliche Friede geschütztes Rechtsgut ist, wurde im



Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich hingewiesen (vgl. BTDrucks 15/5051 S. 5). Der Begriff „öffentlicher Friede“ bezeichnet einen (objektiven) Zustand allgemeiner Rechtssicherheit und das (subjektive) Bewusstsein der Bevölkerung, in Ruhe und Frieden zu leben (vgl. Fischer, a.a.O. § 126 Rn. 2 und § 130 Rn. 2; Kühl, a.a.O. § 126 Rn. 1; Lenckner/Sternberg-Lieben, a.a.O. § 126 Rn. 1). § 130 Abs. 4 StGB beschränkt sich indes nicht auf den Schutz des Rechtsguts „öffentlicher Friede“. Die Bestimmung verfolgt darüber hinaus den Schutz der Menschenwürde der Opfer der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft (vgl. Kühl, a.a.O. § 130 Rn. 1; Fischer, a.a.O. § 130 Rn. 2; Ostendorf, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffken <Hrsg.> Strafgesetzbuch, 2. Aufl. 2005, § 130 Rn. 4; Rudolphi/Stein, a.a.O. § 130 Rn. 1b; Enders/Lange, a.a.O. S. 108; a.A. Lenckner/Sternberg-Lieben, a.a.O. § 130 Rn. 1a). Auch dieses Schutzgut wird im Tatbestand der Bestimmung ausdrücklich genannt. Unter Verletzung der „Würde“ der Opfer der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft ist eine Verletzung der Menschenwürde zu verstehen. Darauf wurde insbesondere in der Begründung des im Innenausschuss des Deutschen Bundestages im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens gestellten Änderungsantrags, auf den § 130 Abs. 4 StGB zurückgeht, mehrfach hingewiesen (vgl. BT-Innenausschuss, ADRs. 15 <4> 191 S. 5 f.).

- 21 Der „öffentliche Friede“ wird in der Rechtsordnung nicht nur vor Meinungsäußerungen bewahrt, sondern auch vor anderen Angriffshandlungen (vgl. z.B. §§ 126 und 166 StGB). Dies gilt für die Menschenwürde gleichermaßen. Artikel 1 Abs. 1 GG schützt die Menschenwürde als obersten Verfassungswert des Grundgesetzes und dessen tragendes Konstitutionsprinzip vor Eingriffen jeglicher Art. Mithin ist § 130 Abs. 4 StGB ein allgemeines Gesetz im Sinne von Art. 5 Abs. 2 Alt. 1 GG, obwohl die Bestimmung gegen bestimmte Meinungsinhalte gerichtet ist (ebenso zu § 130 StGB a.F. BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 2004 a.a.O. S. 155).
- 22 Auch allgemeine Gesetze müssen mit der Verfassungsordnung in Einklang stehen. Der Gesetzgeber muss auch dann, wenn er von der Ermächtigung des Art. 5 Abs. 2 GG Gebrauch macht, das eingeschränkte Grundrecht im Auge behalten und übermäßige Einengungen der Meinungsfreiheit vermeiden (vgl.

BVerfG, Beschluss vom 10. Oktober 1995 a.a.O. S. 290). Einschränkungen des für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung unverzichtbaren Rechts der freien Meinungsäußerung bedürfen einer Rechtfertigung durch hinreichend gewichtige Gemeinwohlbelange oder schutzwürdige Interessen Dritter. Das gilt für kritische Meinungsäußerungen zu gesellschaftlichen oder politischen Fragen in besonderem Maße (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. März 2003 - 1 BvR 426/02 - BVerfGE 107, 275 <281> m.w.N.). Diesen Erfordernissen trägt § 130 Abs. 4 StGB ausreichend Rechnung.

- 23 Soweit geschütztes Rechtsgut die Menschenwürde der Opfer der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft ist, dient die Bestimmung der Bewahrung des obersten Verfassungswertes vor Angriffen. Die Menschenwürde setzt der Meinungsfreiheit eine absolute Grenze. Bei dem von § 130 Abs. 4 StGB außerdem geschützten öffentlichen Frieden handelt es sich um einen gewichtigen Gemeinwohlbelang, der ebenfalls geeignet ist, der Meinungsfreiheit Schranken zu setzen. § 130 Abs. 4 StGB lässt es zu, bei seiner Auslegung sowohl dem besonderen Rang der Meinungsfreiheit als auch dem Gewicht der geschützten Rechtsgüter hinreichend Rechnung zu tragen. Die Norm enthält offen formulierte Tatbestandsmerkmale, bei deren Auslegung die Meinungsfreiheit in besonderer Weise berücksichtigt werden kann. Werden diese Vorgaben bei der Auslegung hinreichend gewahrt und wird fehlerfrei angenommen, dass die Voraussetzungen der Bestimmung erfüllt sind, liegt schon deshalb keine Verletzung der Meinungsfreiheit vor, weil der Straftatbestand die Verletzung der Menschenwürde der Opfer der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft voraussetzt und die Menschenwürde im Verhältnis zur Meinungsfreiheit nicht abwägungsfähig ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Oktober 1995 a.a.O. S. 293 und Kammerbeschluss vom 12. November 2002 - 1 BvR 232/97 - NJW 2003, 660 <662>).
- 24 bb) Der Verwaltungsgerichtshof hat zu Recht angenommen, dass § 130 Abs. 4 StGB nicht, wie vom Kläger geltend gemacht, die von Art. 4 Abs. 1 GG gewährleistete Weltanschauungsfreiheit verletzt. Es ist bereits fraglich, ob der Nationalsozialismus als Weltanschauung im Sinne von Art. 4 Abs. 1 GG bewertet werden kann und ob daher anzunehmen ist, dass § 130 Abs. 4 StGB in das

Grundrecht auf Weltanschauungsfreiheit eingreift, indem er die Propagierung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft verbietet. Selbst wenn beide Fragen zu bejahen sein sollten, wäre der Eingriff jedenfalls gerechtfertigt, weil sich das vom Gesetzgeber verfolgte Ziel des Schutzes der Menschenwürde der Opfer auch gegenüber dem vorbehaltlos gewährleisteten Grundrecht aus Art. 4 GG durchsetzen würde (vgl. Urteil vom 23. Mai 1989 - BVerwG 7 C 2.87 - BVerwGE 82, 76 <82 f.>).

- 25 cc) Art. 3 GG ist ebenfalls nicht verletzt.
- 26 Eine Verletzung des allgemeinen Gleichheitssatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) liegt nicht vor. Angesichts der in mehrfacher Hinsicht jede historische Dimension sprengenden, von Deutschen im Namen des deutschen Volkes begangenen Menschenrechtsverletzungen durch die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft ist es auch mit Blick auf das Gebot des Art. 3 Abs. 1 GG, Sachverhalte von gleicher Art und gleichem Gewicht gleich zu behandeln, nicht zu beanstanden, dass sich § 130 Abs. 4 StGB auf die positive Bewertung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft beschränkt. Darin liegt auch keine Verletzung des besonderen Gleichheitssatzes von Art. 3 Abs. 3 GG (sinngemäß ebenso zu § 130 Abs. 3 StGB BGH, Urteil vom 10. April 2002 - 5 StR 485/01 - BGHSt 47, 278 <280 f.>; vgl. ferner BVerfG, Kammerbeschluss vom 9. Juni 1992 - 1 BvR 824/90 - NJW 1993, 916 <917>).
- 27 dd) § 130 Abs. 4 StGB ist kein nach Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verbotenes Einzelfallgesetz.
- 28 Ein Einzelfallgesetz in diesem Sinne liegt nicht vor, wenn die Bestimmung nach der Art der in Betracht kommenden Sachverhalte geeignet ist, unbestimmt viele Fälle zu regeln (vgl. BVerfG, Urteil vom 2. März 1999 - 1 BvL 2/91 - BVerfGE 99, 367 <400>). Das ist hier nicht zweifelhaft. Zwar war der Anlass der Einführung des § 130 Abs. 4 StGB im Wesentlichen, dass durch ihn das versammlungsrechtliche Verbot der Veranstaltung zum Gedenken an Rudolf Hess in W. erleichtert werden sollte (vgl. z.B. BTDrucks 15/5051 S. 6). Darauf beschränkt sich jedoch der Anwendungsbereich der Bestimmung nicht.

- 29 ee) Schließlich läuft § 130 Abs. 4 StGB nicht dem Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG zuwider.
- 30 Das in Art. 103 Abs. 2 GG enthaltene Gebot der Gesetzesbestimmtheit verlangt, dass strafrechtliche Normen klar das Verbotene vom Erlaubten abgrenzen. Die Tatbestandsmerkmale sind so konkret zu beschreiben, dass Tragweite und Anwendungsbereich des Straftatbestandes zu erkennen sind und sich durch Auslegung ermitteln lassen. Generalisierende oder unbestimmte, wertausfüllungsbedürftige Begriffe sind im Strafrecht jedenfalls dann verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, wenn die Norm mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden eine zuverlässige Grundlage für ihre Auslegung und Anwendung bietet oder sie eine gefestigte Rechtsprechung übernimmt und damit aus dieser Rechtsprechung hinreichende Bestimmtheit gewinnt (stRspr, vgl. z.B. BVerfG, Beschlüsse vom 26. Februar 1969 - 2 BvL 15, 23/68 - BVerfGE 25, 269 <285> und vom 10. Juni 1997 - 2 BvR 1516/96 - BVerfGE 96, 68 <97 f.> m.w.N.). Daran gemessen ist § 130 Abs. 4 StGB nicht zu beanstanden. Die Merkmale „billigen“ und „verherrlichen“ finden sich bereits in anderen Bestimmungen (§ 130 Abs. 3, § 131 Abs. 1 und § 140 Nr. 2 StGB), haben dort eine Konkretisierung erfahren und sind überdies mit Blick auf ihren Wortsinn hinreichend bestimmbar. Der Inhalt des Tatbestandsmerkmals „rechtfertigen“ ist unschwer durch Auslegung zu ermitteln. Das Merkmal „nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft“ wird auch in § 194 StGB verwendet. Es ist insbesondere mit Blick auf den Wortsinn sowie Sinn und Zweck ausreichend konkretisierbar. Genauso liegt es hinsichtlich des Merkmals „öffentlicher Friede“, das sich auch in anderen Bestimmungen findet (z.B. §§ 126, 130 Abs. 1 und Abs. 3, § 140 Nr. 2 und § 166 StGB) und durch die Rechtsprechung hinreichend ausgefüllt ist. Mit dem Merkmal „Würde“ ist - wie aufgezeigt - die Menschenwürde gemeint. Dieser Begriff ist durch die Rechtsprechung hinreichend konkretisiert. Das Tatbestandsmerkmal „Opfer“ ist ebenfalls in einer dem Art. 103 Abs. 2 GG genügenden Weise zu erschließen.
- 31 b) § 130 Abs. 4 StGB verstößt nicht gegen das Recht auf Freiheit der Meinungsäußerung im Sinne von Art. 10 Abs. 1 Satz 1 der Europäischen Konven-

tion zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten (EMRK). Der Schutz des Art. 10 Abs. 1 Satz 1 EMRK geht nicht weiter als derjenige von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG. Ebenso wie die Rechtfertigung einer pro-nationalsozialistischen Politik nicht den Schutz des Art. 10 EMRK genießt (vgl. EGMR, Entscheidung vom 24. Juni 2003 - Nr. 65831.01 <Garaudy/Frankreich> - NJW 2004, 3691 <3692> m.w.N.), kann die positive Bewertung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise nicht den Schutz der von der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleisteten Meinungsfreiheit für sich in Anspruch nehmen.

- 32 c) Die Versammlungsbehörde hat zu Recht angenommen, dass bei Durchführung der Versammlung die unmittelbare Gefahr der Verletzung des § 130 Abs. 4 StGB bestanden hätte, weil damit zu rechnen gewesen wäre, dass Versammlungsteilnehmer den öffentlichen Frieden in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise dadurch stören würden, dass sie die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft billigten.
- 33 aa) Mit der erforderlichen hohen Wahrscheinlichkeit war davon auszugehen, dass die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft gebilligt worden wäre.
- 34 (1) Die Versammlungsbehörde hat sich von einem zutreffenden Verständnis des Inhalts der in Rede stehenden Tatbestandsmerkmale des § 130 Abs. 4 StGB leiten lassen.
- 35 Der verfassungsrechtliche Schutz der Meinungsfreiheit gebietet, dass „allgemeine Gesetze“ aus der Erkenntnis der wertsetzenden Bedeutung der Meinungsfreiheit im freiheitlich demokratischen Staat ausgelegt und so in ihrer das Grundrecht begrenzenden Wirkung selbst wieder eingeschränkt werden müssen (stRspr, vgl. z.B. BVerfG, Urteil vom 15. Januar 1958 - 1 BvR 400/51 - BVerfGE 7, 198 <208 f.>). Auf der Ebene der Normauslegung erfordert Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG eine im Rahmen der Tatbestandsmerkmale des betreffenden Gesetzes vorzunehmende Abwägung zwischen der Bedeutung einerseits der Meinungsfreiheit und andererseits des Rechtsguts, in dessen Interesse sie ein-

geschränkt worden ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Oktober 1995 a.a.O. 292). Der Schutz des betroffenen Rechtsguts kann und muss umso mehr zurücktreten, wenn es sich um einen Beitrag zum geistigen Meinungskampf in einer die Öffentlichkeit wesentlich berührenden Frage durch einen dazu Legitimierten handelt; hier spricht die Vermutung für die Zulässigkeit der freien Rede (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Juni 1982 - 1 BvR 1376/79 - BVerfGE 61, 1 <11>). Deshalb ist bei der gebotenen Abwägung im Rahmen der Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe des § 130 Abs. 4 StGB auch einzustellen, dass die Meinungsäußerungen, die Gegenstand der Strafbestimmung sind, die nationalsozialistische Vergangenheit Deutschlands bewerten und damit eine die Öffentlichkeit wesentlich berührende Frage betreffen. Für eine strikte Auslegung der Tatbestandsmerkmale des § 130 Abs. 4 StGB spricht auch, dass die plurale Demokratie des Grundgesetzes auf die Fähigkeit der Bürger vertraut, auch Aufforderungen abzuwehren, grundlegenden Vorgaben der Verfassung - wie der Abwehr nationalsozialistischer Bestrebungen - die Anerkennung zu versagen (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 5. September 2003 - 1 BvQ 32/03 - BVerfGK 2, 1 <5 f.>). Die Versammlungsbehörde hat die vorstehenden Grundsätze bei dem Inhalt, den sie den hier in Rede stehenden Tatbestandsmerkmalen der Strafbestimmung beigemessen hat, ausreichend berücksichtigt.

- 36 Mit dem Merkmal „nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft“ hat der Gesetzgeber die Begrifflichkeit des § 194 StGB verwendet. Die in Bezug genommenen Maßnahmen sind abzugrenzen von staatlichen Maßnahmen unter der Herrschaft des Nationalsozialismus, die nicht Ausdruck gerade der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft sind, sondern übliches „Regierungshandeln“ darstellen. Die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft war gekennzeichnet durch den totalen Machtanspruch des Staates und die Leugnung von Menschenwürde, Freiheit und Gleichheit (vgl. BVerfG, Urteil vom 23. Oktober 1952 - 1 BvB 1/51 - BVerfGE 2, 1 <12 f.>). Dementsprechend wurde im Gesetzgebungsverfahren ausdrücklich hervorgehoben, dass Menschenrechtsverletzungen das für die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft charakteristische Merkmal waren (vgl. BTDrucks 15/5051 S. 5; vgl. auch: Fischer, a.a.O. § 194 Rn. 16; Kühl, a.a.O. § 194 Rn. 6; Herdegen, in: LK-StGB, 10. Aufl. 1989, § 194 Rn. 5). Die Äußerungen im Sinne des § 130 Abs. 4

StGB müssen sich also auf die von dem nationalsozialistischen Regime systematisch begangenen schweren Menschenrechtsverletzungen beziehen (vgl. Fischer, a.a.O. § 130 Rn. 34 und Liesching, MMR 2005, 793). Meinungsäußerungen, die einzelne Aspekte der damaligen Staats- und Gesellschaftsordnung positiv bewerten, bei denen sich aber kein Bezug zur nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft und den sie kennzeichnenden Menschenrechtsverletzungen herstellen lässt, erfüllen nicht den Tatbestand des § 130 Abs. 4 StGB (vgl. Poscher, a.a.O. S. 1318).

- 37 Die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft „billigt“, wer sie gutheißt, also eine positive Stellungnahme dazu abgibt (vgl. Rudolphi/Stein, a.a.O. § 130 Rn. 30). Eine ausdrückliche Billigung verlangt das Gesetz nicht; vielmehr reicht die konkludente Billigung aus. Eine konkludente Billigung im Sinne von § 130 Abs. 4 StGB kann auch dann vorliegen, wenn Verantwortungsträger oder Symbolfiguren des nationalsozialistischen Regimes positiv bewertet werden (so die Begründung des Gesetzentwurfs in BTDrucks 15/5051 S. 5; zustimmend Rudolphi/Stein, a.a.O. § 130 Rn. 30; Lenckner/Sternberg-Lieben, a.a.O. § 130 Rn. 22b; vgl. dazu auch BVerfG, Kammerbeschlüsse vom 16. August 2005 - 1 BvQ 25/05 - NJW 2005, 3204 und vom 13. August 2007 - 1 BvR 2075/07 - NVwZ-RR 2008, 73 <74>). Voraussetzung für die Annahme einer solchen konkludenten Billigung ist, dass aus dem Äußerungszusammenhang deutlich wird, dass die betreffende Person (auch) als Symbol für die Herrschaft des Nationalsozialismus als solche gemeint ist (vgl. Rudolphi/Stein, a.a.O. § 130 Rn. 30). Denn die Herrschaft des Nationalsozialismus in den Jahren 1933 bis 1945 bestand zu einem wesentlichen Teil aus Gewalt- und Willkürherrschaft; infolgedessen schließt die Billigung des Regimes, wenn sie durch positive Hervorhebung einer Führungsperson ohne Einschränkungen zum Ausdruck gebracht wird, die Billigung der ausgeübten Gewalt- und Willkürherrschaft ein. Dagegen erfüllen positive Äußerungen über einzelne - auch führende - Nationalsozialisten, die nur deren Person gelten und nicht mit einer Billigung des nationalsozialistischen Herrschaftssystems oder seiner Menschenrechtsverletzungen verbunden sind, den Straftatbestand des § 130 Abs. 4 StGB nicht. Das gilt selbst dann, wenn ihnen die Absicht zugrunde liegt, den Nationalsozialismus zu verharmlosen oder von Vorwürfen zu entlasten. Solche Äußerungen stehen

- ebenso wie positive Sachaussagen über bestimmte Aspekte des Nationalsozialismus ohne Bezug zur nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft - unter dem Schutz der Meinungsfreiheit.

- 38 (2) Bei Durchführung der streitigen Versammlung wäre, wie der Verwaltungsgerichtshof im Ergebnis zutreffend, aber mit einer den entscheidungserheblichen Sachverhalt nicht ausschöpfenden und auch im Hinblick auf den anzulegenden Prüfungsmaßstab nicht gänzlich fehlerfreien Begründung festgestellt hat, die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft in der dargelegten Weise gebilligt worden.
- 39 Auf der Stufe der Anwendung von § 130 Abs. 4 StGB im Einzelfall verlangt Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG insbesondere, dass die Äußerungen, die als tatbestandsmäßig angesehen werden, zutreffend gedeutet werden. Die Meinungsfreiheit gebietet, den objektiven Sinn einer Äußerung zu ermitteln. Maßgeblich ist der Sinn, den die Äußerung nach dem Verständnis eines unvoreingenommenen und verständigen Publikums hat. Der Sinn der Äußerung ist ausgehend von ihrem Wortlaut unter Berücksichtigung des sprachlichen Kontextes, in dem sie steht, und den Begleitumständen, unter denen sie fällt, soweit diese für die Rezipienten erkennbar waren, festzulegen (stRspr, vgl. z.B. BVerfG, Beschlüsse vom 10. Oktober 1995 a.a.O. S. 295 f. und vom 25. Oktober 2005 - 1 BvR 1696/98 - BVerfGE 114, 339 <348> sowie Kammerbeschlüsse vom 7. April 2001 - 1 BvQ 17/01 u.a. - NJW 2001, 2072 <2073 f.> und vom 19. Dezember 2007 - 1 BvR 967/05 - DVBl 2008, 313 Rn. 30 m.w.N.). Fernliegende Deutungen sind ebenso auszuschließen wie nicht tragfähige Annahmen einer verdeckten Äußerung (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 19. Dezember 2007 a.a.O. Rn. 30 m.w.N.). Zeigt sich, dass ein erheblicher Teil eines unvoreingenommenen und verständigen Publikums die Äußerung als mehrdeutig wahrnimmt, oder verstehen erhebliche Teile des Publikums den Inhalt jeweils unterschiedlich, ist bei der weiteren Prüfung von einem mehrdeutigen Inhalt auszugehen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Oktober 2005 a.a.O. S. 348 f.). Im Anwendungsbereich von Strafgesetzen ist Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG verletzt, wenn das Gericht bei mehrdeutigen Äußerungen die zu der Annahme einer Strafbarkeit führende Auslegung zugrunde legt, ohne vorher mit nachvollziehbaren Gründen



Deutungen ausgeschlossen zu haben, welche die Strafbarkeit nicht zu rechtfertigen vermögen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 25. Oktober 2005 a.a.O. S. 349; Kammerbeschluss vom 19. Dezember 2007 a.a.O. Rn. 32 m.w.N.). Dies ist verfassungsrechtlich geboten. Müsste der sich Äußernde befürchten, wegen einer Deutung, die den gemeinten Sinn verfehlt, mit staatlichen Sanktionen belegt zu werden, könnte dies zur Unterdrückung einer zulässigen Äußerung führen und es könnten Einschüchterungseffekte eintreten, die dem Grundrecht der Kommunikationsfreiheit zuwiderliefen. Die zu befürchtenden einschüchternden Wirkungen würden nicht nur die individuelle Kommunikationsfreiheit beeinträchtigen, sondern es könnten darüber hinaus negative Auswirkungen auf die generelle Ausübung des Grundrechts und damit den Prozess der Meinungsbildung eintreten (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 19. Dezember 2007 a.a.O. Rn. 32 m.w.N.).

- 40 Hier bestand die unmittelbare Gefahr, dass bei Durchführung der Versammlung für ein unvoreingenommenes und verständiges Durchschnittspublikum am Ort der Versammlung klar erkennbar die nationalsozialistische Gewalt- und Willkürherrschaft durch eine besondere positive Hervorhebung der Person von Rudolf Hess gebilligt worden wäre. Dies folgt bei Wahrung der aufgezeigten sich aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG ergebenden Grundsätze aus Äußerungen im Zusammenhang mit der streitigen Versammlung und mit entsprechenden Veranstaltungen, die in den Vorjahren jeweils anlässlich des Todestages von Rudolf Hess in W. stattgefunden hatten. Nach den tatsächlichen Feststellungen in dem angegriffenen Urteil ist davon auszugehen, dass die streitige Versammlung mit früheren vergleichbaren Veranstaltungen (auch) hinsichtlich der Äußerungen zu der Person Rudolf Hess im Wesentlichen vergleichbar gewesen wäre.
- 41 Die Person Rudolf Hess wäre in besonderer Weise positiv bewertet worden. Eine solche Beurteilung kommt bereits in dem Veranstaltungsthema „Gedenken an Rudolf Hess“ zum Ausdruck. Der Begriff „Gedenken“ meint in diesem Zusammenhang offensichtlich, dass man sich Rudolf Hess anerkennend erinnern werde (vgl. Duden, Deutsches Universalwörterbuch, 6. Aufl., S. 648 Stichwort „Gedenken“). Eine positive Bewertung lag auch in dem Motto der Versammlung „Rudolf Hess: Seine Ehre galt ihm mehr als die Freiheit“. Unter „Eh-

re“ ist die Achtung gegenüber einer Person zu verstehen, die sich in Gestalt der Selbstachtung auch auf das eigene Handeln und die eigene Einstellung bezieht (vgl. Brockhaus-Enzyklopädie, 21. Aufl., Bd. 7, S. 504, Stichwort „Ehre“). Indem zum Ausdruck gebracht wird, dass für Rudolf Hess die Selbstachtung wichtiger als seine Freiheit gewesen sei, wird er als unbeugsam und nur seinen Überzeugungen verpflichtet charakterisiert. Rudolf Hess wurde auch auf Transparenten, die - von dem Kläger unbestritten - anlässlich früherer Versammlungen in W., die der streitigen Veranstaltung entsprachen, mitgeführt wurden, in besonderer Weise positiv dargestellt. Dabei wurde er unter anderem als „Märtyrer“ bezeichnet, der „für den Frieden eingekerkert“ war und der „uns und der Welt ein Beispiel unbeugsamer Treue bis in den Tod“ gab. Diese Zuschreibungen verweisen darauf, dass Rudolf Hess im Mai 1941 einen Flug nach Großbritannien unternommen hat, um dort Friedensgespräche zwischen dem Deutschen Reich und Großbritannien vorzubereiten oder durchzuführen, sowie auf seine nachfolgende Haft bis zu seinem Tode im Jahr 1987. Mit ihnen wird Hess als integre Person mit Vorbildfunktion dargestellt. Er wird glorifiziert und mythologisiert. Eine besondere Dimension erfährt die positive Charakterisierung der Person Rudolf Hess auch dadurch, dass ihr im Rahmen der Menschheitsgeschichte eine hervorgehobene Rolle zugewiesen wird. So wird in einem Aufruf zu der der streitigen Versammlung entsprechenden Veranstaltung des Vorjahres dargelegt: „Jedem aufrechten Deutschen muss bewusst sein, dass an diesem Mann das größte Unrecht in der niedergeschriebenen Geschichte der Menschheit begangen wurde!“. Damit wird Bezug genommen auf die Verurteilung von Rudolf Hess in dem Nürnberger Hauptkriegsverbrecherprozess im Jahr 1946 zu lebenslanger Haft, die Bedingungen dieser Haft und seine angebliche „Ermordung“ durch den britischen Geheimdienst. Der Senat kann diese Aussage, die einer weiteren Steigerung nicht mehr zugänglich ist, verwerten, weil der Aufruf sich in den vom Verwaltungsgerichtshof zum Gegenstand der Entscheidungsfindung gemachten Verwaltungsvorgängen befindet.

- 42 Eine zusätzliche Verstärkung hätte die positive Bewertung der Person Rudolf Hess durch die Wahl des Veranstaltungsortes und den geplanten Ablauf der Veranstaltung erfahren. Die Versammlung sollte - wie in den Vorjahren - an dem Ort der Begräbnisstätte von Rudolf Hess als Gedenkveranstaltung „mit

Trauermarsch“ durchgeführt werden. Durch die rituelle Prozession in Gestalt eines - jährlich abgehaltenen - „Trauermarsches“ am Begräbnisort wären der durch Glorifizierung und Mythologisierung bewirkten besonderen Hervorhebung der positiven Leitfigur Rudolf Hess überdies gleichsam kultische oder religiöse Züge verliehen worden.

- 43 Die beabsichtigte Ehrung von Rudolf Hess war demnach nicht auf Teilaspekte seiner Person oder seines Handelns beschränkt. Vielmehr galt sie ihm auch - und gerade - in seiner Eigenschaft als ein führender Nationalsozialist und „Stellvertreter des Führers“. In dem bereits erwähnten Aufruf zu der Veranstaltung im Jahr 2004 wird ausdrücklich auf die exponierte Stellung und Funktion von Rudolf Hess in dem nationalsozialistischen Machtapparat hingewiesen. So wird dargelegt, dass Rudolf Hess im Mai 1941 „in seiner Funktion als Stellvertreter Adolf Hitlers nach England (geflogen sei), um Friedensgespräche zu beginnen“. Damit wird angeknüpft an die Rudolf Hess im Jahr 1933 von Hitler verliehene Funktion als „Stellvertreter des Führers“ innerhalb der NSDAP. Indem behauptet wird, Rudolf Hess habe sich „im Auftrag“ Hitlers nach Großbritannien begeben, wird er als treuer Gefolgsmann Hitlers dargestellt. Die besondere Beziehung zu Hitler wird auch an einer anderen Stelle derselben Schrift unmissverständlich zum Ausdruck gebracht. So wird unter Bezugnahme auf die Verurteilung von Rudolf Hess im Jahr 1946, seine daran anschließende Inhaftierung und sein Ableben im Gefängnis im Jahr 1987 dargelegt, Rudolf Hess habe „stellvertretend für seinen Führer und das ganze deutsche Volk bis zu seinem Tode in Haft sitzen“ müssen. In dieser Formulierung kommt besonders deutlich der paradigmatische Charakter der Ehrung von Rudolf Hess zum Ausdruck, und sie beruht auf einer kaum noch verhüllten Identifizierung sowohl mit dem „Führer“ als auch mit dem von diesem im Namen des deutschen Volkes errichteten nationalsozialistischen Herrschaftssystem.
- 44 Bei der gebotenen Gesamtwürdigung drängt es sich auf, dass die Überhöhung der Person Rudolf Hess als stillschweigende Billigung des nationalsozialistischen Regimes in allen seinen Erscheinungsformen und damit auch als Gutheißen der von diesem Regime ausgeübten Gewalt- und Willkürherrschaft wahrgenommen worden wäre. Dazu hätte auch der Umstand beigetragen, dass

nach den Feststellungen des Berufungsgerichts in dem Internetaufruf zu der umstrittenen Gedenkveranstaltung von „Initiative ergreifen für ein nationales und sozialistisches Deutschland“ die Rede gewesen ist. Es kommt deshalb nicht darauf an, dass - soweit ersichtlich - die das nationalsozialistische Regime kennzeichnenden Menschenrechtsverletzungen nicht ausdrücklich gebilligt worden wären. Ebenso wenig ist entscheidungserheblich, ob bei isolierter Betrachtung einzelner Äußerungen diese mehrdeutig sind und in Betracht kommende Deutungsvarianten nicht als Gutheißen der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft anzusehen wären. Entscheidend ist vielmehr, dass bei einer Gesamtwürdigung aller Äußerungen vor dem Hintergrund der Begleitumstände für einen damit vertrauten, unvoreingenommenen und verständigen Betrachter am Ort der geplanten Versammlung klar erkennbar gewesen wäre, dass das nationalsozialistische Regime in seiner Gesamtheit einschränkungslos gebilligt worden wäre.

- 45 bb) Die Versammlungsbehörde hat auch zu Recht mit einer Verletzung der Würde der Opfer der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft gerechnet.
- 46 (1) Nach dem Sinn des § 130 Abs. 4 StGB bezieht sich das in Rede stehende Tatbestandsmerkmal auf die Tathandlungen des Billigens, Verherrlichens und Rechtfertigens und nicht - worauf die grammatikalische Fassung der Bestimmung hindeuten könnte - auf das Erfordernis der Störung des öffentlichen Friedens (vgl. Rudolphi/Stein, a.a.O. § 130 Rn. 28). Dies kommt auch in der Begründung des Gesetzentwurfs zum Ausdruck (vgl. BTDrucks 15/5051 S. 5). Unter „Opfern“ sind diejenigen Personen zu verstehen, die von den Gewalt- und Willkürmaßnahmen unter der nationalsozialistischen Herrschaft betroffen waren (vgl. Fischer, a.a.O. § 130 Rn. 38). Das Merkmal „Würde“, mit dem - wie dargelegt - die Menschenwürde gemeint ist, bezeichnet den besonderen Wert- und Achtungsanspruch, der dem Menschen wegen seines Menschseins zukommt und der es verbietet, ihn zum bloßen Objekt des Staates zu machen oder ihn einer Behandlung auszusetzen, die seine Subjektqualität prinzipiell in Frage stellt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1992 - 1 BvR 698/89 -

BVerfGE 87, 209 <228 f.> und Kammerbeschluss vom 6. September 2000  
- 1 BvR 1056/95 - NJW 2001, 61 <63>).

- 47 (2) Nach den Umständen des Falles bestand bei Durchführung der Versammlung die unmittelbare Gefahr der Verletzung der Würde der Opfer der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft.
- 48 Das Merkmal der Würdeverletzung hat eigenständige Bedeutung. Dem ist auch bei der versammlungsrechtlichen Beurteilung im Rahmen des § 15 Abs. 1 VersG, ob eine unmittelbare Gefahr der Verletzung der Menschenwürde der Opfer anzunehmen ist, Rechnung zu tragen. Geboten ist insoweit eine am konkreten Einzelfall ausgerichtete Prüfung, ob eine Würdeverletzung tatsächlich zu erwarten ist. Dies schließt es aus, eine unmittelbare Gefahr der Verletzung der Würde der Opfer deshalb als indiziert anzusehen, weil eine Billigung der das nationalsozialistische Regime kennzeichnenden Menschenrechtsverletzungen - wie hier - hinreichend wahrscheinlich ist. Für eine entsprechende Vermutung ist ebenfalls kein Raum. Der eigenständigen Bedeutung des in Rede stehenden Tatbestandmerkmals würde es auch nicht gerecht, wenn ein Regel-Ausnahme-Verhältnis in dem Sinne angenommen würde, dass in den Fällen der Billigung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft in der Regel auch das weitere Tatbestandsmerkmal der Verletzung der Menschenwürde der Opfer erfüllt ist und es hieran nur unter außergewöhnlichen Umständen fehlt. Vielmehr bedarf dieses Tatbestandsmerkmal stets der gesonderten Prüfung und Feststellung. Das schließt nicht aus, dass in einer großen Zahl von Fällen die Billigung etc. der nationalsozialistischen Willkür- und Gewaltherrschaft mit der Verletzung der Menschenwürde der Opfer einhergeht.
- 49 Hier war deswegen von einer Verletzung der Menschenwürde auszugehen, weil es bei Durchführung der Versammlung zu einer uneingeschränkten Billigung des gesamten nationalsozialistischen Herrschaftssystems mitsamt allen seinen verbrecherischen Untaten und damit insbesondere auch der menschenverachtenden Verfolgung und Ermordung von Millionen Juden aus rassistischen Gründen gekommen wäre. In der öffentlichen - auch verdeckten, aber gleichwohl wie

hier klar erkennbaren - Identifikation mit der nationalsozialistischen Rassenideologie liegt stets ein Angriff auf die Menschenwürde der getöteten und überlebenden Opfer dieser Ideologie (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 6. September 2000 - 1 BvR 1056/95 - NJW 2001, 61 <63>; BGH, Urteil vom 15. März 1994 - 1 StR 179/93 - BGHSt 40, 97 <100>).

50 cc) Schließlich wäre bei Durchführung der Versammlung auch eine Störung des öffentlichen Friedens eingetreten.

51 (1) Der öffentliche Friede ist unter anderem gestört, wenn das Vertrauen der Öffentlichkeit in die öffentliche Rechtssicherheit erschüttert ist (vgl. BGH, Urteile vom 22. Dezember 2004 - 2 StR 365/04 - NJW 2005, 689 <691> m.w.N., vom 12. Dezember 2000 - 1 StR 184/00 - BGHSt 46, 212 <219> und vom 2. April 1987 - 4 StR 55/87 - BGHSt 34, 329 <331>). § 130 Abs. 4 StGB ist nicht als abstraktes Gefährdungs-, sondern als Erfolgsdelikt ausgestaltet. Die Störung des öffentlichen Friedens muss deshalb tatsächlich eingetreten sein. Eine Eignung zur Friedensstörung genügt nicht.

52 (2) Nach den zum Zeitpunkt des Erlasses erkennbaren Umständen war eine Störung des öffentlichen Friedens mit an Gewissheit grenzender Wahrscheinlichkeit zu erwarten.

53 Die Frage, ob eine Störung des öffentlichen Friedens vorliegt, ist nach den Umständen des Einzelfalles zu beantworten (vgl. BTDrucks 15/5051 S. 5). Bei der Prüfung einer unmittelbaren Gefahr im Sinne von § 15 Abs. 1 VersG ist deshalb - wie bei der Beurteilung einer Gefahr der Verletzung der Würde der Opfer - zu ermitteln, ob die Friedensstörung nach den erkennbaren Umständen tatsächlich unmittelbar bevorsteht. Dies schließt es aus, eine unmittelbare Gefahr der Störung des öffentlichen Friedens im Falle der drohenden Billigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft in einer die Würde der Opfer verletzenden Weise als indiziert anzusehen. Die Gefahr der Friedensstörung kann auch nicht unter Hinweis darauf vermutet werden, dass die Verletzung der übrigen Tatbestandsmerkmale des § 130 Abs. 4 StGB fast mit Gewissheit zu erwarten sei (vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 16. April 2005 - 1 BvR

808/05 - BVerfGK 5, 179 <184>). Eine entsprechende Regel besteht ebenfalls nicht.

- 54 Nach den Umständen des hier vorliegenden Einzelfalles wäre bei Durchführung der Versammlung eine Störung des öffentlichen Friedens zu erwarten gewesen, weil die Veranstaltung voraussichtlich in der Öffentlichkeit nicht unbemerkt geblieben wäre, sondern weit über W. hinaus Beachtung gefunden und insbesondere bei überlebenden Opfern und bei den Nachkommen der getöteten Opfer die verständliche Angst vor künftigen Angriffen auf ihre Menschenwürde und vor der gefährlichen Ausbreitung des zugrunde liegenden Gedankenguts ausgelöst hätte (vgl. BGH, Urteil vom 22. Dezember 2004 a.a.O. S. 689).
- 55 Auf die von dem Kläger erhobenen Verfahrensrügen kommt es nicht an. Sie beziehen sich auf die von den vorstehenden Gründen für eine Gefahr der Friedensstörung zu unterscheidenden Erwägungen des Verwaltungsgerichtshofs und sind deshalb nicht entscheidungserheblich.
- 56 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Dr. Bardenhewer

Büge

Dr. Graulich

Vormeier

Dr. Bier

### B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

Dr. Bardenhewer

Vormeier

Dr. Bier

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Versammlungsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

GG	Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2, Art. 8 Abs. 1
VersG	§ 15 Abs. 1
StGB	§ 130 Abs. 4

Stichworte:

Versammlung „Gedenken an Rudolf Hess“; unmittelbare Gefahr der Verletzung von § 130 Abs. 4 StGB; mittelbare Billigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft.

Leitsätze:

1. § 130 Abs. 4 StGB ist ein die Meinungsfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG) in verfassungsmäßiger Weise einschränkendes „allgemeines Gesetz“ im Sinne von Art. 5 Abs. 2 Alt. 1 GG.

2. Eine Billigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft im Sinne von § 130 Abs. 4 StGB ist auch anzunehmen, wenn durch positive Hervorhebung eines Verantwortungsträgers des Regimes (hier: „Stellvertreter des Führers“ Rudolf Hess) für ein unvoreingenommenes und verständiges Publikum klar erkennbar die Herrschaft des Nationalsozialismus als solche gutgeheißen wird.

Urteil des 6. Senats vom 25. Juni 2008 - BVerwG 6 C 21.07

I. Verwaltungsgericht Bayreuth vom 09.05.2006 - Az.: VG B 1 K 05.768 -  
II. Verwaltungsgerichtshof München vom 26.03.2007 - Az.: VGH 24 B 06.1894 -