

B e s c h l u s s

In dem Verfahren über  
den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

des Herrn Rechtsanwalts

Antragstellers,

gegen

1. § 4 Abs. 4 a) der „Friedhofsordnung für die Kriegsgräberstätten Hürtgen und Vossenack“ des Kreises Düren vom 13. September 2022,
2. den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 28. August 2023 – 19 B 768/23,
3. den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 23. Juni 2023 – 19 B 372/23,

hat die 3. Kammer des

VERFASSUNGSGERICHTSHOFS FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

am 16. November 2023

durch

die Präsidentin Prof. Dr. D a u n e r - L i e b ,

den Richter Prof. Dr. G r z e s z i c k und

den Richter Dr. N e d d e n - B o e g e r

gemäß § 58 Abs. 2, § 59 Abs. 2 und § 60 Satz 1 VerfGHG

einstimmig beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

### **Gründe:**

#### **I.**

1. Der Antragsteller wendet sich gegen § 4 Abs. 4 a) der Friedhofsordnung für die Kriegsgräberstätten Hürtgen und Vossenack des Kreises Düren vom 13. September 2022 (nachfolgend „FO 2022“).

§ 4 Abs. 4 a) FO 2022 sieht vor, dass auf den Kriegsgräberstätten insbesondere nicht gestattet ist, Kränze oder Blumen, Vasen oder andere Zeichen der Trauerbekundung an den Hochkreuzen, den Gedenksteinen oder dem Sarkophag in Vossenack niederzulegen. Gemäß § 4 Abs. 5 FO 2022 kann die Friedhofsverwaltung Ausnahmen zulassen, soweit sie mit dem Zweck der Kriegsgräberstätten und der Ordnung auf ihnen vereinbar sind.

Der vom Antragsteller ersuchte verwaltungsgerichtliche Eilrechtsschutz, der darauf gerichtet war, dem Kreis Düren im Wege der einstweiligen Anordnung aufzugeben, es zu unterlassen, vom Antragsteller auf den Kriegsgräberstätten in Hürtgen und/oder Vossenack niedergelegte „Zeichen der Trauerbekundung“, insbesondere Pflanzen und Grablichter, zu entfernen, blieb erfolglos.

2. Am 25. Juli 2023 hat der Antragsteller Verfassungsbeschwerde erhoben. Er macht geltend, die angegriffene Vorschrift des § 4 Abs. 4 a) FO 2022 verletze ihn in seinen Grundrechten auf Glaubens- und Bekenntnisfreiheit, Eigentum, Meinungsfreiheit, allgemeine Handlungsfreiheit sowie Gleichbehandlung. Der ablehnende Eilbeschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen und der nachfolgende Beschluss über seine Anhörungsrüge verletzten

ihn darüber hinaus in seinem Grundrecht auf Gewährung effektiven Rechtsschutzes sowie seinem grundrechtsgleichen Recht auf rechtliches Gehör.

3. Am 31. Oktober 2023 hat der Antragsteller beantragt, dem Landkreis Düren, vertreten durch den Landrat, im Wege der einstweiligen Anordnung nach § 27 Abs. 1 VerfGHG aufzugeben, es zu unterlassen, auf den Kriegsgräberstätten in Hürtgen und/oder Vossenack niedergelegte „Zeichen der Trauerbekundung“, insbesondere Pflanzen (z. B. Blumen) und/oder Grablichter, zu entfernen oder entfernen zu lassen, insbesondere wenn diese Niederlegung an dem jeweiligen Hochkreuz, den jeweiligen Grab- oder Gedenksteinen oder dem Sarkophag in Vossenack erfolgt, solange der Verfassungsgerichtshof über die diesbezügliche Verfassungsbeschwerde nicht in der Hauptsache entschieden hat.

Zur Begründung des Eilantrags trägt er vor: Die in der Hauptsache für die Verfassungswidrigkeit von § 4 Abs. 4 a) FO 2022 vorgebrachten Gründe griffen mit hoher Wahrscheinlichkeit durch, jedenfalls gehe eine Folgenabwägung klar zu seinen Gunsten aus.

Würde die beantragte einstweilige Anordnung nicht erlassen und hätte die Verfassungsbeschwerde Erfolg, hätte dies zur Folge, dass dem Antragsteller für eine erhebliche Zeit die Ablage von „Zeichen der Trauerbekundung“ auf den in Rede stehenden Kriegsgräberstätten untersagt bliebe. In Gestalt der fortlaufenden Vereitelung eines ihm gleich durch mehrere, zum Teil vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte garantierten Verhaltens, die auch durch einen Erfolg der Verfassungsbeschwerde nicht kompensierbar wäre, liege für ihn ein schwerer Nachteil vor. Im Übrigen sei die einstweilige Aussetzung des Verbots des § 4 Abs. 4 a) FO 2022 auch zum gemeinen Wohl dringend geboten. Bei den Gräbern auf den Kriegsgräberstätten in Hürtgen und Vossenack handele es sich um solche der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft im Sinne von § 1 Abs. 2 des Gesetzes über die Erhaltung der Gräber der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft (Gräbergesetz –

GräbG), der gemäß § 1 Abs. 1 GräbG in besonderer Weise zu gedenken und für zukünftige Generationen die Erinnerung daran wachzuhalten sei, welche schrecklichen Folgen Krieg und Gewaltherrschaft hätten. Nicht zuletzt vor diesem Hintergrund und demjenigen der derzeitigen weltpolitischen Geschehnisse dürfte es insbesondere mit Blick auf den Volkstrauertag am 19. November 2023 ohne Weiteres im Interesse des gemeinen Wohls dringend geboten sein, den Besuchern der besagten Kriegsgräberstätten ein angemessenes Totengedenken zu ermöglichen, das auf Wunsch auch die dortige Ablage von „Zeichen der Trauerbekundung“ umfasse, ohne sich hierfür etwaigen rechtlichen, insbesondere ordnungswidrigkeitsrechtlichen Sanktionen auszusetzen.

Würde die beantragte einstweilige Anordnung hingegen erlassen und die Verfassungsbeschwerde bliebe in der Hauptsache erfolglos, hätte dies keine relevanten Auswirkungen. Der Kreis Düren könnte auch dann etwaig auf den beiden Kriegsgräberstätten abgelegten Grabschmuck mit rechtsextremem Hintergrund im Rahmen seiner offenbar täglich durchgeführten Kontrollen entfernen und damit die Erfüllung des von ihm genannten einzigen Zwecks des Verbots in § 4 Abs. 4. a) FO 2022 unverändert gewährleisten, zumal derartiger Grabschmuck seit Eröffnung der Kriegsgräberstätten im Jahr 1952 in Vossenack nur in sieben und in Hürtgen lediglich in zwei Fällen abgelegt worden sei.

## II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg. Nach § 27 Abs. 1 VerfGHG kann der Verfassungsgerichtshof eine einstweilige Anordnung treffen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grunde zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Diese Voraussetzungen hat der Antragsteller nicht dargetan.

1. Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 27 Abs. 1 VerfGHG für den Erlass einer einstweiligen Anordnung erfüllt sind, ist wegen der meist weitreichenden Folgen einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung ein strenger Maßstab anzulegen. Die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsaktes vorgetragen werden, haben grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, das in der Hauptsache zu verfolgende Begehren wäre unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Zudem sind erkennbare Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde jedenfalls dann zu berücksichtigen, wenn ein Abwarten bis zum Abschluss des Verfassungsbeschwerdeverfahrens den Grundrechtsschutz mit hoher Wahrscheinlichkeit endgültig vereitelte. Ergibt in einem solchen Fall die Prüfung im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes, dass die Verfassungsbeschwerde offensichtlich begründet wäre, läge in der Nichtgewährung von Rechtsschutz der schwere Nachteil für das gemeine Wohl im Sinne des § 27 Abs. 1 VerfGHG (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 18. Februar 2022 – VerfGH 20/22.VB-2, NWVBl. 2022, 368 = juris, Rn. 57, m. w. N.). Bei offenem Ausgang des Verfassungsbeschwerdeverfahrens muss der Verfassungsgerichtshof die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die angegriffene Maßnahme im Hauptsacheverfahren jedoch später für verfassungswidrig erklärt wird, gegenüber den Nachteilen abwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Verfassungsbeschwerde der Erfolg aber zu versagen wäre (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 21. Juni 2022 – VerfGH 21/22.VB-3, juris, Rn. 8, m. w. N.).

Ein Antrag nach § 27 Abs. 1 VerfGHG ist gemäß § 18 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 VerfGHG ordnungsgemäß zu begründen (vgl. VerfGH NRW, Beschlüsse vom 12. März 2020 – VerfGH 26/20.VB-1, juris, Rn. 3, vom 11. August 2020 – VerfGH 112/20.VB-1, juris, Rn. 4, und vom 21. Juni 2022 – VerfGH 21/22.VB-3, juris, Rn. 9). Die Antragsbegründung muss unter anderem darlegen, dass die Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung gegeben sind. Dafür muss sie in nachvollziehbarer und hinreichend substantiierter Weise Aufschluss

darüber geben, aus welchen Gründen die begehrte einstweilige Anordnung zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten sein soll (vgl. VerfGH NRW, Beschlüsse vom 12. März 2020 – VerfGH 26/20.VB-1, juris, Rn. 3, und vom 21. Juni 2022 – VerfGH 21/22.VB-3, juris, Rn. 9, m. w. N.). Dazu gehört nicht nur die Darlegung eines Eilfalles, der eine einstweilige Anordnung gebietet, sondern auch die Darlegung von Umständen, aus denen sich ergibt, dass die vom Verfassungsgerichtshof vorzunehmende Folgenabwägung zugunsten der antragstellenden Person ausgehen könnte (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 21. Juni 2022 – VerfGH 21/22.VB-3, juris, Rn. 9, m. w. N.).

**2.** Ausgehend hiervon kommt der Erlass einer einstweiligen Anordnung vorliegend nicht in Betracht, weil der darauf gerichtete Antrag nicht in einer den Anforderungen des § 18 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 VerfGHG entsprechenden Weise ausreichend begründet worden ist.

Aus der Antragsbegründung geht bereits nicht hervor, welche konkreten schweren Nachteile im Sinne von § 27 Abs. 1 VerfGHG dem Antragsteller drohen, wenn er bis zu einer Entscheidung über seine Verfassungsbeschwerde darauf verwiesen wird, auf Grundlage von § 4 Abs. 5 FO 2022 die Zulassung einer Ausnahme von dem Verbot des § 4 Abs. 4 a) FO 2022 beantragen zu müssen, um auf den Kriegsgräberstätten in Hürtgen und Vossenack „Zeichen der Trauerbekundung“ ablegen zu dürfen. Sein Verweis auf die von ihm in gleicher Weise wie im Hauptsacheverfahren geltend gemachten Verletzungen seiner in der Landesverfassung enthaltenen Rechte genügt vorliegend für sich genommen schon deshalb nicht, um den Erlass der einstweiligen Anordnung zu rechtfertigen, weil unabhängig davon, inwieweit der Grundrechtsschutz des Antragstellers endgültig vereitelt würde, nicht ohne Weiteres anzunehmen ist, dass die Verfassungsbeschwerde zulässig und offensichtlich begründet ist. Davon abgesehen würde der bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs in der Hauptsache verstreichende Zeitraum den vom An-

tragsteller für verfassungswidrig gehaltenen Zustand zwar bis dahin aufrechterhalten, aber nicht für die Zukunft irreversibel verfestigen. In der Zwischenzeit ist ihm zumindest die Möglichkeit eröffnet, auf Grundlage von § 4 Abs. 5 FO 2022 die Zulassung einer Ausnahme von dem Verbot des § 4 Abs. 4 a) FO 2022 zu erlangen, soweit sie mit dem Zweck der Kriegsgräberstätten und der Ordnung auf ihnen vereinbar ist. Dass der Antragsteller eine solche Ausnahme erfolglos beantragt hätte, legt er in der Begründung seines Eilantrags nicht dar. Offenbar hat er davon abgesehen, weil er auch den Erlaubnisvorbehalt für verfassungswidrig hält. Dass eine solche Antragstellung auf Zulassung einer Ausnahme im Fall des Antragstellers bis zu einer Entscheidung über seine Verfassungsbeschwerde aber unzumutbar und von vornherein aussichtslos wäre, ist weder dargelegt noch sonst ersichtlich. Damit steht schon nicht fest, ob die vom Antragsteller angenommene Folge überhaupt eintritt, dass ihm für eine erhebliche Zeit die Ablage von „Zeichen der Trauerbekundung“ auf den in Rede stehenden Kriegsgräberstätten untersagt wäre.

Ebenso wenig ergibt sich nachvollziehbar aus der Antragsbegründung, dass es aus anderen Gründen zum gemeinen Wohl dringend geboten wäre, die Ablage von „Zeichen der Trauerbekundung“ auf den Kriegsgräberstätten in Hürtgen und Vossenack einstweilen generell und vorbehaltlos zu gestatten. Der Antragsteller legt nicht dar, weshalb der von ihm als maßgebend angeführte, aus § 1 Abs. 1 GräbG zitierte Zweck des Gräbergesetzes, nämlich der Opfer von Krieg und Gewaltherrschaft in besonderer Weise zu gedenken sowie für zukünftige Generationen die Erinnerung daran wachzuhalten, welche schrecklichen Folgen Krieg und Gewaltherrschaft haben, ungeachtet der Ausnahmeregelung des § 4 Abs. 5 FO 2022 dringend und gerade dadurch zu gewährleisten wäre, auf den Kriegsgräberstätten in Hürtgen und Vossenack Kränze oder Blumen, Vasen oder andere Zeichen der Trauerbekundung an den Hochkreuzen, den Gedenksteinen oder dem Sarkophag in Vossenack generell, ohne vorherige Zulassung durch die Friedhofsverwaltung ablegen zu können. Inwiefern dies jedenfalls vor dem Hintergrund der derzeitigen weltpolitischen Geschehnisse und mit Blick auf den Volkstrauertag am

19. November 2023 anders zu beurteilen wäre, führt der Antragsteller ebenfalls nicht näher aus.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (vgl. § 60 Satz 1 i. V. m. § 59 Abs. 2 Satz 3, § 27 Abs. 3 Satz 2 VerfGHG).

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Prof. Dr. Grzeszick

Dr. Nedden-Boeger