

Amadeu Antonio Stiftung

Den Mitgliedern des Innen- und
Rechtsausschusses des
Schleswig-Holsteinischen Landtag

Stellungnahme zur Schriftlichen Anhörung des Innen- und Rechtsausschusses des Schleswig-Holsteinischen Landtags zu den Anträgen

„Öffentliches Zeigen von Reichskriegsflaggen unterbinden“ – Antrag der Fraktion der
SPD - Drucksache 19/2490 sowie

„Reichskriegsflaggen als Symbole verfassungsfeindlicher Demonstrationen
unterbinden“ – Alternativantrag der Fraktionen von CDU, BÜNDNIS 90/DIE
GRÜNEN und FDP - Drucksache 19/2535

22. Januar 2021

Sehr geehrte Damen und Herren,

für die in Ihrem Schreiben vom 1. Dezember 2020 eingeräumte Gelegenheit zu den genannten Anträgen
Stellung zu beziehen danken wir und antworten wie folgt.

1. **Schwarz-Weiß-Rot: Die Geschichte der Reichsflagge**
2. **Rechtliche Lage bisher**
3. **Aktuelle Verbotsbestrebungen**
4. **Empfehlungen zu den Verbotsvorhaben**

Fraglos sammeln sich in der Bundesrepublik seit ihrer Gründung Rechtsextreme unter schwarz-weiß-
roten Flaggen. Bei den Demonstrationen gegen die Corona-Maßnahmen vor allem im Sommer 2020
gehörten in ganz Deutschland Reichsflaggen zur Ikonographie der Proteste, nicht zuletzt beim
versuchten „Sturm auf den Reichstag“ am 31. August 2020, aber auch z.B. bei den „Corona-
Spaziergängen“ entlang der sächsischen B96.

Reichsflaggen verweisen zum einen auf Anhänger der Reichsideologie – also der Vorstellung, dass
aufgrund eines fehlenden Friedensvertrags das Deutsche Reich fortbestehe und die Bundesrepublik
Deutschland keine völkerrechtliche Legitimität besitzt. Sogenannte Reichsbürger gewinnen in den

vergangenen Jahren durch Gewalt und erhöhte Aktivität aus dem Milieu an Sichtbarkeit, aber auch real an Zulauf. Der Verfassungsschutz gibt ihre Zahl für das Jahr 2019 mit 19.000¹ an.

Zum anderen sind Rechts- und Reichskriegsflaggen seit Jahrzehnten Ersatzsymbole für die neonazistische Szene, die historische Symbole des Nationalsozialismus öffentlich nicht zeigen darf. Auch historisch drückte der Bezug auf schwarz-weiß-rote Flaggen und Abzeichen seit dem Ende des Kaiserreichs und der Weimarer Republik die Ablehnung von Demokratie und Republik aus und stellte einen Gegenentwurf zur schwarz-rot-goldenen Flagge der Weimarer Republik dar, die den demokratischen deutschen Staat in die Tradition bürgerlicher Bestrebungen nach Freiheit und nationaler Einheit seit dem Vormärz stellte.

In der Gesamtschau handelt es sich bei der politischen Nutzung der Reichsflagge stets um ein Bekenntnis zu bzw. eine Verherrlichung von vor- und antidemokratischen Staats- und Regierungsformen, die mit der freiheitlichen parlamentarischen Demokratie nicht vereinbar sind und daher als rechtsextrem einzuordnen sind. Dies gilt für die Glorifizierung der Monarchie ebenso wie für die Verherrlichung des Nationalsozialismus.

Da in der Debatte zu oft die Begrifflichkeiten und Bezüge auf Reichsflagge, Reichskriegsflagge, etc. durcheinandergehen, hier zunächst ein historischer Abriss der in Frage stehenden Symbole.

1. Schwarz-Weiß-Rot: Die Geschichte der Reichskriegsflagge

Die Entstehungsgeschichte der umstrittenen Flagge beginnt lange vor dem NS-Regime, mit dem sie heute von vielen in Verbindung gebracht wird. Die Farbkombinationen Weiß-Schwarz und Weiß-Rot werden im Preußentum genutzt, zahlreiche Wappen von Hansestädten und anderen deutschsprachigen Regionen greifen die Farben auf. Im Jahr 1866 werden die beiden Farbkombinationen auf einer Flagge zu einer Farbfolge verbunden: Schwarz-Weiß-Rot. Genutzt wird diese Fahne vom Norddeutschen Bund.

¹ <https://www.verfassungsschutz.de/de/aktuelles/zur-sache/zs-2020-003-reichsbuerger-selbstverwalter-aktuelle-zahlen-dezember-2019>. Die Einschätzung, nur 950 dieser 19.000 Reichsbürger*innen seien rechtsextrem, ist hier kritisch zu sehen: Reichsideologie ist eine genuin rechtsextreme Erzählung zur Delegitimierung der Bundesrepublik.



***Reichsflagge**; ab 1867 Flagge des Norddeutschen Bundes, 1892-1919 Nationalflagge des Kaiserreichs und 1933-1935 Nationalflagge des Deutschen Reichs zusätzlich zur Hakenkreuzflagge (vgl. [Warum tragen Neonazis schwarz-weiß-rote Flaggen?](#))*

Ein Jahr später wird auch die Flagge der Kriegs- und Handelsmarine neugestaltet: schwarz-weiß-rot, mit Eisernem Kreuz und Preußischem Adler darauf. Ab 1892 wird diese Flagge zur Kriegsflagge des Deutschen Reiches erhoben.



Version der **Reichskriegsflagge** von 1903-1919

Nach dem Fall der Monarchie 1918 wird die Flagge weiterhin für verschiedene Zwecke genutzt. Bis zum 31. Dezember 1921 bleibt sie auch in der Weimarer Republik als Kriegsflagge zur See im Gebrauch, obwohl bereits 1919 beschlossen wird, sie wegen der abgebildeten monarchischen Symbole abzuschaffen.

Die neue Flagge der Weimarer Republik soll die Farben Schwarz-Rot-Gold tragen. Schon jetzt sind die alte Fahne und die Farben Schwarz-Weiß-Rot Erkennungszeichen rechter Organisationen und Parteien. Ein „Flaggenstreit“ entfacht: Die Vertreter*innen des abgeschafften monarchischen Systems verspotten die neuen republikanischen Farben als „Schwarz-Rot-Senf“. Sie wollen die Farben der alten Flagge beibehalten. So heißt es beispielsweise auf einem Plakat der Deutschnationalen Volkspartei (DNVP): „Wählt Schwarz-Weiß-Rot! Das ist Deutschnational!“ Die neue Kriegsflagge wird schließlich ein Kompromiss: In ihr werden die „republikanischen“ Farben (Schwarz-Rot-Gold) mit den „kaiserlichen“ Farben (Schwarz-Weiß-Rot) kombiniert:



1933 entfernen die Nationalsozialisten nach der Machtergreifung das Schwarz-Rot-Gold der Republik wieder und verwenden ausschließlich die Farben des Kaiserreichs. Das Eiserne Kreuz wird etwas abgewandelt und verschoben:



Nach dem Tod des Reichspräsidenten Paul von Hindenburg im Jahr 1935 wird die Hakenkreuzflagge als einzig gültige Nationalflagge für das Deutsche Reich bestimmt. Zwei Monate später wird eine ähnlich aussehende Reichskriegsflagge eingeführt. Sie wird erstmals am Hauptquartier der Wehrmacht in Berlin gehisst. Eingesetzt wird sie bis 1945 auf Schiffen der Kriegsmarine, auf am Boden befindlichen Flugzeugen sowie auf allen Wehrmachtsgebäuden. Außerdem wird sie zum Beispiel genutzt, um die Särge von gefallenen Soldaten zu bedecken oder um Redepulte zu verhüllen:



2. Rechtliche Lage bisher

Die von 1935 bis 1945 verwendete Reichskriegsflagge des Nationalsozialismus ist heute verboten. Versionen der Kriegsflagge aus anderen Epochen ohne Hakenkreuz sind dagegen in der Öffentlichkeit erlaubt. Sie können höchstens polizeilich beschlagnahmt werden, wenn die öffentliche Sicherheit und Ordnung gefährdet scheint. Konkret heißt das: Wer eine entsprechende Fahne sieht, kann die Polizei rufen, die die Flagge dann eventuell beschlagnahmt. Strafrechtliche Konsequenzen für das Tragen oder Hissen der Fahne gab es bislang es aber keine.

3. Aktuelle Verbotsbestrebungen

Im Zuge der Diskussionen nach der versuchten Erstürmung des Reichstagsgebäudes im Zuge einer Demonstration gegen die Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie am 31. August 2020, bei der prominent Reichsflaggen gezeigt wurden, verabschiedete Bremen als erstes Bundesland einen Erlass, der das Zeigen von Reichskriegsflaggen und Reichsflaggen verbietet, und es ermöglichte, die Flaggen von der Polizei konfiszieren zu lassen und ein Bußgeld von bis zu 1000 Euro zu verhängen.²

Das Land Niedersachsen folgte mit einem Erlass: „Das Verwenden der Flaggen erfüllt regelmäßig den Tatbestand des § 118 Abs. 1 Ordnungswidrigkeitengesetz, sodass ein Ordnungswidrigkeitenverfahren einzuleiten ist. Ist dies der Fall, stellt die Verwendung dieser Flaggen eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar, sodass auch nach den Regelungen des Niedersächsischen Polizei- und Ordnungsbehördengesetzes im Rahmen der Ermessensausübung das Verwenden der Flagge unterbunden und die Flagge sichergestellt werden kann.“³

Auch Rheinland-Pfalz weitete Anfang Oktober 2020 per Erlass das Verbot, Reichskriegsflaggen „in provokativer Absicht“ zu zeigen auf die Reichsflagge aus.⁴

² <https://www.rnd.de/politik/bremen-verbietet-reichskriegsflagge-und-droht-mit-hohen-strafen-ELLYLV7LMIKHLQAMIJWAZYW6ZY.html>

³ <https://www.mi.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/presseinformationen/neuer-erlass-des-innenministeriums-polizei-und-verwaltungsbehorden-konnen-das-schwenken-von-reichs-und-reichskriegsflaggen-in-der-offentlichkeit-unterbinden-193198.html>

⁴ https://mdi.rlp.de/de/service/pressemitteilungen/detail/news/News/detail/verwenden-der-reichsflagge-kann-sanktioniert-werden/?no_cache=1&cHash=8f70050ce32fb60ffcfa1ced97032ae

In Nordrhein-Westfalen beschloss der Landtag einen Antrag, der die Landesregierung zu einem vergleichbaren Erlass aufforderte.⁵ Auch in Bayern beschäftigte sich der Landtag in zwei Anträgen mit dem Thema.⁶

Verschiedene Landesregierungen bekräftigten ihre Zustimmung zu einem Verbot, ebenso wird verschiedentlich auf die Notwendigkeit einer bundeseinheitlichen Regelung verwiesen. Eine Übersicht verschiedener Absichtserklärungen und Stellungnahmen findet sich unter

<https://www.sonntagsblatt.de/artikel/familie/kommt-ein-verbot-von-reichskriegsflaggen>.

Auch Bundesinnenminister Horst Seehofer zeigte sich offen für ein bundesweit einheitliches Vorgehen. So fand sich das Thema auf der Tagesordnung der Bundesinnenministerkonferenz, wo beschlossen wurde, bis spätestens Ende März 2021 auf geltender Rechtslage einen Mustererlass zu entwickeln. Weiterhin werden BMI und BMJV gebeten, die Möglichkeit einer gesetzlichen Regelung, ggf. eine Anpassung von § 86a StGB, zu prüfen.⁷

Die Notwendigkeit, ein geplantes Verbot bundeseinheitlich und gesetzlich zu regeln, macht eine erfolgreiche Klage der NPD vor dem Obergerverwaltungsgericht in Bremen deutlich. Unmittelbar nach Bekanntwerden des Erlasses hatte die NPD eine Kundgebung angemeldet, bei der ausdrücklich auch Reichs(kriegs)flaggen gezeigt werden sollten. Gegen eine auf den jüngsten Erlass bezugnehmende Auflage des zuständigen Bürger- und Ordnungsamts, diese Symbole nicht zu zeigen, hatte die NPD geklagt und vom OVG Bremen recht bekommen. Zur Urteilsbegründung erklärte das OVG:

„Nach Auffassung des Obergerverwaltungsgerichts wird mit dem Zeigen von symbolträchtigen Gegenständen wie einer Fahne von der durch Art. 5 GG geschützten Meinungsfreiheit Gebrauch gemacht, die – wenn es nicht um den Schutz der Jugend oder dem Recht der persönlichen Ehre gehe – nur durch die allgemeinen Gesetze, insbesondere die Strafgesetze inhaltlich begrenzt werden dürfe. Das Verwaltungsgericht habe zutreffend ausgeführt, dass das Mitführen und Zeigen der Schwarz-Weiß-Rot- und Reichskriegsflaggen des Kaiserreichs nicht ohne das Hinzutreten weiterer Umstände strafbar seien. Der Erlass des Senators für Inneres vom 14.09.2020 habe keine Gesetzesqualität und könne deshalb die streitgegenständliche Einschränkung nicht rechtfertigen. Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin

⁵ <https://www.landtag.nrw.de/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMD17-11174.pdf>

⁶ http://www1.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP18/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000007000/0000007053.pdf
http://www1.bayern.landtag.de/www/ElanTextAblage_WP18/Drucksachen/Basisdrucksachen/0000007000/0000007418.pdf

⁷ <https://www.innenministerkonferenz.de/IMK/DE/termine/to-beschluesse/20201209-11/beschluesse.pdf?blob=publicationFile&v=3>

lasse sich die Auflage auch nicht auf einen drohenden Verstoß gegen § 118 Abs. 1 OWiG stützen. Die Meinungsfreiheit könne nicht unter den Vorbehalt der öffentlichen Ordnung gestellt werden.“⁸

4. Empfehlungen zu einem Verbot von Reichs- und Reichskriegsflaggen

Die Vorgänge in Bremen zeigen, dass ein juristisch anfechtbares Verbot der in Frage stehenden Fahnen geeignet ist, dem eigentlichen Anliegen sogar zu schaden. Gegebenenfalls anstehende lange Verfahren in verschiedenen Instanzen geben extrem rechten Akteuren Raum, ihre Symbolik und Argumente in die Öffentlichkeit zu tragen und im Falle von Entscheidungen zu ihren Gunsten, Erfolge zu feiern.

Die Meinungsfreiheit nach Art. 5 GG umfasst auch unliebsame und antidemokratische Meinungsäußerungen, etwa so fraglos antidemokratische wie das Zeigen der Reichsflagge. Explizit mit Verboten belegt sind bisher nur Symbole des Nationalsozialismus, dazu gehört die Reichsflagge trotz aller beschriebenen Verbindungen nicht.

Es ist eine erprobte rechtsextreme Strategie, die eigene demokratiefeindliche Agenda von demokratischen Gütern wie der Meinungsfreiheit schützen zu lassen. In einer zugespitzten Debatte könnte es zu Solidarisierungseffekten in der politischen Rechten kommen und Demokrat*innen könnten sich in der unangenehmen Situation wiederfinden, Grundrechtseinschränkungen zu fordern.

Fraglich ist, inwieweit Reichsideologie- bzw. die Reichsflagge einen konstituierenden Charakter für rechtsextreme Bewegungen hat, das bedeutet, inwiefern ein Verbot einen Unterschied für antidemokratische Gesinnungen, Organisationen und Inszenierungen machen würde. Vor dem Kontext diverser Modernisierungs- und Adaptionsprozesse im Rechtsextremismus ist zu vermuten, dass das Milieu relativ unproblematisch zu neuen Ersatzsymbolen übergehen würde, wie bspw. die Wirmer-Flagge oder moderne popkulturelle Symbole, wie etwa der sogenannten Identitären Bewegung. Demgegenüber ist zu reflektieren, inwieweit die Reichsflagge nicht ein in der allgemeinen Bevölkerung vergleichsweise bekanntes und geächtetes Symbol ist, welches kritische öffentliche Auseinandersetzungen mit Rechtsextremismus eher erleichtert als erschwert, wie dies im Kontext moderner, unbekannter, popkultureller Symboliken der extremen Rechten der Fall ist. Verstärkte Aufklärungsaktivitäten, öffentliche Debatten und eine Unterstützung zivilgesellschaftlicher Vereinigungen und insbesondere solcher, bei denen diese Symbole auch im Alltag auftreten (bspw. Kleingartenvereine, Fußballvereine usw.), sind einem Verbot vorzuziehen, insofern diese geeignet sind, Ursachen und alltägliche Erscheinungsformen von Rechtsextremismus anzugehen, statt dessen Erkennungszeichen aus dem öffentlichen Raum zu verdrängen.

⁸ <https://www.juris.de/jportal/portal/page/homerl.psm?nid=jnachr-JUNA201003706&cmsuri=%2Fjuris%2Fde%2Fnachrichten%2Fzeigenachricht.jsp>

Nachdem der politische Willen zu einem Verbot bereits geäußert wurde, ist vor diesem Hintergrund eine gründliche Prüfung durch BMI und BMJV und ggf. eine bundeseinheitliche, gesetzliche Grundlage also dringend zu empfehlen.

In der Debatte ist oft verallgemeinernd die Rede von „Reichskriegsflaggen“. Nicht nur für den sicherheitsbehördlichen Umgang mit den verschiedenen Fahnen ist hier eine Schärfung der Begriffe notwendig, auch der breiten Öffentlichkeit muss transparenter werden, wofür die jeweiligen Fahnen und in welchem Zusammenhang sie mit dem (Neo-)Nationalsozialismus stehen. **Gesamtgesellschaftlich braucht es über politische Bildung Wissen über die Geschichte des Kaiserreichs, des Autoritarismus und der politischen Rechten in Deutschland. Dazu gehört explizit auch die koloniale Vergangenheit Deutschlands, die Kolonien des Kaiserreiches und seine Kolonialverbrechen.**

Die Bemühungen zum Flaggenverbot bleiben notwendigerweise auf der Ebene der Symbolpolitik. Rechtsextremismus ist aber ein Problem nicht nur dort, wo er einer breiten Öffentlichkeit sichtbar wird und die öffentliche Ordnung stört. Für Betroffene von Rassismus, Antisemitismus und rechter Gewalt bleiben Veranstaltungen der extremen Rechten Angsträume auch dann, wenn sie sich nicht unter Reichsflaggen versammeln. Die rechtsextreme Szene hingegen ist es seit Jahren gewöhnt, sich an Verbote ihrer Symbole anzupassen und sie lustvoll mit immer neuen Codes zu unterlaufen. 425 rechtsextreme Straftäter werden wegen ausstehender Strafbefehle polizeilich gesucht, darunter 125 wegen Gewaltdelikten⁹ - hier wäre politischer Fokus weit dringender geboten.

Ein zur Diskussion stehendes Verbot von Reichs- und Reichskriegsflaggen ersetzt nicht die inhaltliche Auseinandersetzung mit Reichsideologie, Rechtsextremismus und den im Zuge der Corona-Proteste augenfällig gewordenen Verbindungen von rechtsextremen, verschwörungs-ideologischen, esoterischen und sich bürgerlich verstehender Milieus. Auch die wachsende, gewaltorientierte Reichsbürger*innenszene ist konsequent sicherheitsbehördlich zu bearbeiten und mit einem Verbot ihrer Symbole nicht ausreichend politisch behandelt. In diesem Zusammenhang muss auch der Verfassungsschutz die Szene in Gänze als klar rechtsextrem benennen statt nur 950 der insgesamt 19.000 gezählten Mitglieder.

Timo Reinfrank, Geschäftsführer Amadeu Antonio Stiftung,
unter Mitarbeit von

Matthias Quent, Direktor des Instituts für Demokratie und Zivilgesellschaft (IDZ) Jena, und
Fabian Schroers, Amadeu Antonio Stiftung

⁹ <https://de.statista.com/infografik/14335/derzeit-per-haftbefehl-gesuchte-rechtsradikale/>



Die Handreichung **„Reichsbürger und Souveränisten – Basiswissen und Handlungsstrategien“** der Amadeu Antonio Stiftung vermittelt einen ersten Einstieg in das Themenfeld. Die Auseinandersetzung darf sich nicht nur auf die eindeutig gewaltbereiten und rechtsextremen Reichsideolog*innen, Selbstverwalter*innen und Souveränist*innen beschränken. Die Publikation nimmt auch die Verschwörungserzählungen in den Blick, die oftmals den Einstieg in die Reichsideologie ebnen. Diese Handreichung beleuchtet daher auch die Überschneidungen dieser unterschiedlichen Gruppen zu anderen antidemokratischen Einstellungen. Denn hinter den meisten dieser Welterklärungen steckt ein antisemitischer Kern. Darüber hinaus entwickelt die Handreichung aus der Beratungspraxis der Amadeu Antonio Stiftung und dem Austausch mit Partnerprojekten heraus Handlungsempfehlungen für die praktische Auseinandersetzung mit Einzelpersonen, Organisationen und Verbänden.

Die Handreichung beleuchtet:

- Wer Reichsbürger*innen sind
- Wie Reichsbürger*innen handeln
- Wie ihre Verschwörungsideologien funktionieren
- Psychologische und sozialpsychologische Aspekte von Reichsideologien
- Verbindungen zu anderen Milieus
- Erfahrungen und Handlungsanleitungen