

Dokumentation zu 8 B 565/24

Gegenstand: Versammlungsrechts

Sachgebiet: 051201

erledigt: 22.03.2024 Entscheidung: Beschluss (Zurückweisung)

Titel: Rechtmäßigkeit versammlungsrechtlicher Beschränkungen betreffend eine Pro-Palästina-Kundgebung

Leitsatz: 1. Versammlungsrechtliche Auflagen unterliegen einer an den Umständen des konkreten Einzelfalls orientierten Gefahrprognose, die nicht durch die allgemeine, politische Konflikträchtigkeit des Mottos der Versammlung – hier des aktuellen Nahostkonflikts – ersetzt werden kann.

2. Sofern entgegen der ursprünglichen Prognose während einer Versammlung strafrechtlich relevante Parolen skandiert werden, obliegt es den zuständigen Behörden, aufgrund der situativen Beurteilung der Lage vor Ort die notwendigen und verhältnismäßigen Maßnahmen zu treffen.

Suchworte: PALÄSTINA, VERSAMMLUNG, VERSAMMLUNGSRECHTLICHE BESCHRÄNKUNG

Normen: GG Art 5, GG Art 8, HVersFG § 14 Abs 1, VereinsG § 20 Abs 1 S 1 Nr 1

8. Senat
8 B 565/24

5 L 973/24.F



HESSISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF
BESCHLUSS

In dem Verwaltungsstreitverfahren

der B.,
H.,

Antragstellerin und Beschwerdegegnerin,

bevollmächtigt: Rechtsanwältin ...,
...,

gegen

die Stadt Frankfurt am Main, vertreten durch den Oberbürgermeister,
Kleyerstraße 86, 60326 Frankfurt am Main,

Antragsgegnerin und Beschwerdeführerin,

wegen Versammlungsrechts

hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof - 8. Senat - durch

Richterin am Hess. VGH ... als Vorsitzende,

Richterin am Hess. VGH ...,

Richterin am VG ... (abgeordnete Richterin)

am 22. März 2024 beschlossen:

Die Beschwerde der Antragsgegnerin gegen den Beschluss des
Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 21. März 2024 - 5 L 973/24.F. -
wird zurückgewiesen.

Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen.
Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 2.500 € festgesetzt.

Gründe:

I.

1. Die Antragsgegnerin wendet sich mit ihrer Beschwerde gegen die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin durch das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hinsichtlich versammlungsrechtlicher Beschränkungen.
2. Die Antragstellerin meldete am 11. März 2024 für den 23. März 2024 von 13:30 Uhr bis 19:00 Uhr eine Versammlung zu dem Thema „Stopp den Krieg in Gazah Retten Rafah“ an. Die genaue Route der Versammlung einschließlich Start- und Endpunkt stimmte sie mit der Antragsgegnerin ab.
3. Mit Bescheid vom 19. März 2024 verfügte die Antragsgegnerin unter anderem folgende Beschränkungen:

„Es ist während der Versammlung untersagt, zur Vernichtung Israels aufzurufen. Dies gilt gleichermaßen für die mündliche wie für schriftliche Äußerungen.“ (Nr. 9) sowie

„Die Aussagen „Juden Kindermörder“ und „from the river to the sea“ sind in mündlicher und schriftlicher Form in jeglicher Sprache untersagt. Die Versammlungsleitung hat Personen, die gröblich gegen diese Beschränkung verstoßen zum Verlassen der Versammlung aufzufordern.“ (Nr. 10).
4. Das Skandieren der Vernichtung Israels verstoße gegen die öffentliche Sicherheit, konkret gegen die Straftatbestände der §§ 130, 126 und 111 StGB. Das lautstarke Propagieren der Vernichtung des Staates Israel vermittele eine erhebliche Gewaltbereitschaft, sei seinem Inhalt nach auf Aggression und Rechtsbruch angelegt und wirke auf den Beobachter einschüchternd. Das Verwenden dieser Parole sei nicht vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit umfasst; dieser umfasse allein das Recht, sich friedlich zu versammeln. In der Satzung des anmeldenden Vereins „Palästina e.V.“ erkläre sich dieser solidarisch mit allen Formen des palästinensischen Widerstands und stehe für „die Befreiung des gesamten

historischen Palästinas von der zionistischen Besatzung vom Jordanfluss bis zum Mittelmeer“.

5. Die Aussage „Juden Kindermörder“ erfülle den Tatbestand der Volksverhetzung nach § 130 StGB. Zur Begründung der Untersagung der Aussage „from the river to the sea“ verwies die Antragsgegnerin auf die Verfügung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat vom 2. November 2023 (BAnz AT 02, 2023 B10), nach deren Nr. 3 es u.a. verboten sei, die Parole „Vom Fluss bis zum Meer“ (auf Deutsch oder anderen Sprachen) zu äußern. Das Äußern dieser Parole als Erkennungszeichen der Hamas sei verboten und verstoße damit formell gegen die öffentliche Sicherheit. Es liege daher eine Straftat nach § 20 des Vereinsgesetzes vor. Darüber hinaus seien nach der Gefahrprognose der Polizei vom 14. März 2024 gegen die Antragstellerin im Kontext des aktuellen Nahostkonfliktes bereits zwei Ermittlungsverfahren aufgrund des Anfangsverdachts nach § 130 StGB und § 86 StGB eingeleitet worden.
6. Am 21. März 2024 hat die Antragstellerin beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main beantragt,

die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin vom 21. März 2024 gegen die ordnungsbehördliche Verfügung der Antragsgegnerin vom 19. März 2024 wiederherzustellen.
7. Die Antragsgegnerin hat beantragt,

den Antrag abzulehnen.
8. Das Verwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 21. März 2024 dem Antrag stattgegeben.
9. Hiergegen hat die Antragsgegnerin am 22. März 2024 Beschwerde eingelegt.
10. Die Antragsgegnerin beantragt,

den Beschluss des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 21. März 2024, zugestellt am 21. März 2024 - 5 L 973/24.F - aufzuheben.
11. Sie wendet im Wesentlichen ein, das Verwaltungsgericht habe unberücksichtigt gelassen, dass gegen die Antragstellerin derzeit bei der Staatsanwaltschaft Frankfurt am Main Strafverfahren geführt würden. Zudem sei die Hamas-Verbotsverfügung des Bundesministeriums des Innern und Heimat vom Verwaltungsgericht in der Sache nicht zutreffend gewürdigt worden.

12. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes, insbesondere der Einzelheiten der geplanten Versammlung sowie der Beschwerdebegründung, wird Bezug genommen auf die Gerichtsakten beider Instanzen sowie die Behördenakte der Antragsgegnerin.

II.

13. Die Beschwerde ist gem. §§ 146 Abs. 4 Satz 1, 147 der Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - zulässig, insbesondere form- und fristgerecht eingelegt.
14. Sie bleibt aber ohne Erfolg.
15. Im Hinblick darauf, dass die Anforderungen an die Beschwerdebegründung in § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO und die Beschränkung des Prüfungsumfangs des Beschwerdegerichts auf die vom Beschwerdeführer dargelegten Gründe in § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO auf die einmonatige Begründungsfrist des § 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO zugeschnitten sind, die der Antragsgegnerin hier auf Grund der Eilbedürftigkeit der Angelegenheit jedoch nicht zur Verfügung steht, hat das Beschwerdegericht zur Wahrung der Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG die verwaltungsgerichtliche Entscheidung einer umfassenden Kontrolle zu unterwerfen, die nicht auf das Beschwerdevorbringen der Antragsgegnerin reduziert ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 31. März 2004 - 1 BvR 356/04 -, juris, Rdnr. 21 ff.; Stuhlfauth in: Bader/Funke-Kaiser/Stuhlfauth/von Albedyll, VwGO, 8. Aufl. 2021, § 146 Rdnr. 33).
16. Im Rahmen eines Verfahrens nach § 80 Abs. 5 VwGO trifft das Gericht aufgrund der sich im Zeitpunkt seiner Entscheidung darstellenden Sach- und Rechtslage eine eigene Ermessensentscheidung darüber, ob die Interessen, die für eine sofortige Vollziehung des angefochtenen Verwaltungsakts sprechen, oder diejenigen, die für die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung streiten, höher zu bewerten sind. Im Rahmen dieser Interessenabwägung sind auch die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache zu berücksichtigen. Diese sind ein wesentliches, aber nicht das alleinige Indiz für und gegen den gestellten Antrag. Wird der in der Hauptsache erhobene Rechtsbehelf bei der im einstweiligen Rechtsschutzverfahren grundsätzlich nur möglichen summarischen Prüfung voraussichtlich erfolgreich sein (weil er zulässig und begründet ist), so wird regelmäßig nur die Wiederherstellung bzw. Anordnung der aufschiebenden Wirkung in Betracht kommen. Wird dagegen

der in der Hauptsache erhobene Rechtsbehelf voraussichtlich keinen Erfolg haben (weil er unzulässig oder unbegründet ist), so ist dies ein starkes Indiz für die Ablehnung des Eilantrags. Sind schließlich die Erfolgsaussichten offen, findet eine allgemeine, von den Erfolgsaussichten unabhängige Abwägung der für und gegen die sofortige Vollziehung sprechenden Interessen statt (vgl. Bayerischer VGH, Beschluss vom 17.02.2023 - 15 CS 23.95 -, juris Rn. 23 m.w.N.).

17. Dies zugrunde gelegt, hat das Verwaltungsgericht dem Antrag der Antragstellerin gemäß § 80 Abs. 5 VwGO auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs vom 19. März 2023 gegen die ordnungsbehördliche Verfügung der Antragsgegnerin vom 19. März 2024, hinsichtlich der Beschränkungen unter den Nummern 9 und 10 zu Recht stattgegeben. Es ist zutreffend davon ausgegangen, dass Gründe der öffentlichen Sicherheit die Beschränkung nicht rechtfertigen und die Verfügung der Antragsgegnerin sich nach der im Eilverfahren allein möglichen und zugleich gebotenen summarischen Prüfung deshalb als offensichtlich rechtswidrig erweist.
18. Gemäß § 14 Abs. 1 Hessisches Versammlungsfreiheitsgesetz - HVersFG - (von dessen Verfassungskonformität der Senat ausgeht, vgl. Hess. VGH, Beschluss vom 5. Oktober 2023 - 2 B 1353/23 -, juris sowie Beschluss des erkennenden Senats vom 8. Februar 2024 - 8 B 271/24 -, nicht veröffentlicht) kann die zuständige Behörde eine Versammlung unter freiem Himmel beschränken, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahmen erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist. Eine unmittelbare Gefahr ist anzunehmen, wenn eine konkrete Sachlage vorliegt, die nach dem gewöhnlichen Verlauf der Dinge den Eintritt eines Schadens mit hoher Wahrscheinlichkeit erwarten lässt und daher bei ungehindertem Geschehensablauf zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgüter führt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 2007 - 1 BvR 2793/04 -, juris; Dürig, in: Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 2. Auflage 2022, § 15 Rn. 53; Baudewin, Öffentliche Ordnung und Versammlungsrecht, 4. Aufl. 2023, Rn. 291). Bloße Verdachtsmomente oder Vermutungen reichen nicht aus. Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von Gründen für eine Auflage liegt grundsätzlich bei der Behörde (BVerfG, Beschlüsse vom 20. Dezember 2012 - 1 BvR 2794/10 -, juris; vom 12. Mai 2010 - 1 BvR 2636/04 -, juris; vom 4. September 2009 - 1 BvR 2147/09 -, juris und vom 26. Januar 2001 - 1 BvQ 8/01 -, juris).

19. Wird die Gefahr für die öffentliche Sicherheit durch eine Verhaltensweise begründet, die eine Meinungsäußerung darstellt, ist der besondere Gewährleistungsgehalt der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG zu berücksichtigen. Der Inhalt von Meinungsäußerungen, der im Rahmen des Art. 5 Abs. 1 Satz 1, 1. Halbsatz GG nicht unterbunden werden darf, kann nicht zur Rechtfertigung von Maßnahmen herangezogen werden, die das Grundrecht des Art. 8 Abs. 1 GG beschränken (BVerfG, Beschlüsse vom 19. Dezember 2007 - 1 BvR 2793/04 -, juris und vom 23. Juni 2004 - 1 BvQ 19/04 -, juris). Eine inhaltliche Begrenzung von Meinungsäußerungen kommt, soweit sie nicht dem Schutze der Jugend oder dem Recht der persönlichen Ehre dient, nur im Rahmen der allgemeinen Gesetze im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG in Betracht. Dies sind Gesetze, die sich nicht gegen die Meinungsfreiheit an sich oder gegen die Äußerung einer bestimmten Meinung richten, die vielmehr dem Schutz eines schlechthin, ohne Rücksicht auf eine bestimmte Meinung, zu schützenden Rechtsguts dienen. Der Gesetzgeber hat in den allgemeinen Gesetzen, insbesondere den Strafgesetzen (namentlich etwa § 86, § 86a, § 130 StGB), Beschränkungen des Inhalts von Meinungsäußerungen an nähere tatbestandliche Voraussetzungen gebunden. Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass Meinungsäußerungen in der pluralistischen Demokratie des Grundgesetzes grundsätzlich frei sind, es sei denn, der Gesetzgeber hat im Interesse des Rechtsgüterschutzes Schranken im Einklang mit Art. 5 Abs. 2 GG festgelegt. Der Inhalt von Meinungsäußerungen als solcher ist daher versammlungsrechtlich nur relevant, wenn es sich um Äußerungen handelt, die einen Straftatbestand erfüllen. Werden die entsprechenden Strafgesetze missachtet, liegt darin eine Verletzung der öffentlichen Sicherheit (BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 2007 - 1 BvR 2793/04 -, juris).
20. Maßgeblich für die Beurteilung einer Äußerung bleibt diese selbst und ihr unmittelbarer Kontext, nicht die innere Haltung oder die Ideologie, die möglicherweise den Hintergrund einer Äußerung bilden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2020 - 1 BvR 479/20, juris, m.w.N.; BVerwG, Urteil vom 26. April 2023 - 6 C 8.21 -, juris). Bei mehrdeutigen Äußerungen haben Behörden und Gerichte sanktionsrechtlich irrelevante Auslegungsvarianten mit nachvollziehbaren und tragfähigen Gründen auszuschließen, bevor sie ihrer Entscheidung eine zur Anwendung sanktionierender Normen führende Deutung zugrunde legen. Dabei brauchen sie nicht auf entfernte, weder durch den Wortlaut noch die Umstände der

Äußerung gestützte Alternativen einzugehen oder gar abstrakte Deutungsmöglichkeiten zu entwickeln, die in den konkreten Umständen keinerlei Anhaltspunkte finden. Bleibt die Äußerung mehrdeutig, weil sich nicht strafbare Deutungsmöglichkeiten nicht als fernliegend ausschließen lassen, ist diejenige Variante zugrunde zu legen, die noch von der Meinungsäußerungsfreiheit gedeckt ist. (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Dezember 1976 - 1 BvR 460/72 -, juris; BVerfG, Beschluss vom 10. Oktober 1995 - 1 BvR 1476/91 -, juris).

21. Insoweit ist bei der Auslegung von Äußerungen, die einen Beitrag zur öffentlichen Meinungsbildung leisten, mit Blick auf das Gewicht des Grundrechts der Meinungsfreiheit in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG und die grundsätzliche Vermutung für die Freiheit der Rede in der liberalen Demokratie nicht engherzig zu verfahren (vgl. BVerwG, Urt. v. 26.04.2023 – 6 C 8.21, juris Rn. 30 m.w.N.). Das Grundgesetz fordert keine Werteloyalität und vertraut „auf die Kraft der freien Auseinandersetzung als wirksamste Waffe auch gegen die Verbreitung totalitärer und menschenverachtender Ideologien“ (BVerfG, Beschluss vom 4. November 2009 - 1 BvR 2150/08 -, juris).
22. Gemessen an diesen Grundsätzen ist die Entscheidung des Verwaltungsgerichts Frankfurt vorliegend nicht zu beanstanden. Vielmehr mangelt es auch unter Berücksichtigung des Beschwerdevorbringens der Antragsgegnerin an einer hinreichend wahrscheinlichen Gefahr für die öffentliche Sicherheit.
23. Soweit die Antragsgegnerin der Antragstellerin in der streitgegenständlichen Verfügung in den Nummern 9 und 10 untersagt hat, zur Vernichtung Israels aufzurufen sowie „Juden Kindermörder“ zu skandieren, mangelt es ungeachtet der strafrechtlichen Würdigung dieser Parolen an der erforderlichen Gefahrprognose. Die Antragsgegnerin hat es versäumt, Umstände mitzuteilen, die es als überwiegend wahrscheinliche erscheinen lassen, dass diese Parolen überhaupt geäußert werden. Sie stützt sich vielmehr auf bloße Vermutungen, denen letztlich maßgeblich die politische und rechtliche Konflikträchtigkeit der öffentlichen Auseinandersetzung mit dem aktuellen Nahostkonflikt zugrunde liegt. Eine konkrete Sachlage, die nach dem gewöhnlichen Verlauf der Dinge den Eintritt eines Schadens mit hoher Wahrscheinlichkeit erwarten lässt und daher bei ungehindertem Geschehensablauf zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgüter führt, lässt sich hieraus mit Blick auf die hier allein streitgegenständliche,

angezeigte Versammlung jedoch nicht ableiten. Zwar weist die Antragsgegnerin in ihrer Beschwerdebegründung zutreffend darauf hin, dass sich das Verwaltungsgericht nicht mit den strafrechtlichen Ermittlungsverfahren auseinandergesetzt hat, die gegen die Antragstellerin eingeleitet wurden. Dies vermag der vorliegenden Beschwerde indes nicht zum Erfolg zu verhelfen. Denn auch die Würdigung dieser Ermittlungsverfahren lässt nicht den Schluss zu, dass die streitgegenständlichen Parolen auf der Versammlung mit hoher Wahrscheinlichkeit skandiert werden. Hierfür bieten weder die Gefährdungsbeurteilung des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main, noch die Äußerungen der Antragstellerin im verwaltungsbehördlichen und verwaltungsgerichtlichen Verfahren hinreichende Anhaltspunkte.

24. Ausweislich der Gefährdungsbeurteilung des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main betrifft eines der beiden Ermittlungsverfahren den Verdacht des Verstoßes gegen § 130 StGB durch das Hochhalten eines Pappschildes mit der Aufschrift „This isn't war it's genocide“; das andere das Verteilen von Flyern der Vereinigung „... e.V.“, wegen dessen Inhalt der Anfangsverdacht einer Straftat nach § 86 StGB bestehe. Zum genauen Inhalt des Flyers wurde indes weder im verwaltungsbehördlichen, noch im verwaltungsgerichtlichen Verfahren weiter vorgetragen. Ohnehin lässt sich aus beiden Ermittlungsverfahren – ungeachtet ihres zukünftigen Ergebnisses – nicht die Prognose ableiten, dass die Antragstellerin beziehungsweise Versammlungsteilnehmer während der streitgegenständlichen Versammlung zur Vernichtung Israels aufrufen oder die Parole „Juden Kindermörder“ in wie auch immer gearteter Art und Weise kundtun möchten. Vielmehr sind ausweislich der Gefährdungsbeurteilung des Polizeipräsidiums die bisherigen Veranstaltungen der Antragstellerin beziehungsweise des Vereins „... e.V.“ friedlich verlaufen; versammlungsrechtlich relevante Verstöße ließen sich nicht feststellen. Überdies hat sich die Antragstellerin von rassistischen sowie jüdenfeindlichen beziehungsweise antisemitischen Äußerungen distanziert und auf die diesbezügliche Unauffälligkeit ihrer bisherigen Veranstaltungen verwiesen. Dem ist die Antragsgegnerin auch im vorliegenden Beschwerdeverfahren nicht substantiiert entgegengetreten.
25. Sollte es entgegen dieser Prognose gleichwohl während der Versammlung zur Äußerung dieser oder anderer strafrechtlich relevanter Parolen kommen, obliegt es den zuständigen Behörden, aufgrund der situativen Beurteilung der Lage vor Ort die notwendigen und verhältnismäßigen Schritte zu unternehmen.

26. Demgegenüber hat die Antragstellerin bereits im vorangegangenen behördlichen Verfahren bekräftigt, die in Nr. 10 ebenfalls untersagte Parole „From the river to the sea“ verwenden zu wollen. Eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit lässt sich hieraus indes ebenfalls nicht ableiten. Die Strafbarkeit dieser Äußerung wird in Rechtsprechung und Literatur uneinheitlich bewertet (vgl. der vormals zuständige Senat des Hess. VGH, Beschluss vom 2. Dezember 2023 - 2 B 1715/23 -, juris; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 2. Dezember 2023 - 15 B 1323/23 -, juris, VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 17. Dezember 2023 - 12 S 1947/23 -, juris; Hahne, Pro-palästinensische Demonstrationen im Lichte des Versammlungsrechts, NVwZ 2023, 1793 ff.; Hippeli, Strafbarkeit der Leugnung des Existenzrechts Israels?, NJOZ 2023, S. 1536 ff.; Steinberg, Versammlungsfreiheit nach dem 7. Oktober, NVwZ 2024, S. 302 ff.; „Hessens Justizminister für neuen Straftatbestand“, Hessische Niedersächsische Allgemeine vom 14. Februar 2023; Kolter, Nach Hamas-Verbot durch das BMI: "From the River to the Sea" plötzlich strafbar?, Legal Tribune Online, 15.11.2023, https://www.lto.de/persistent/a_id/53173/ (abgerufen am: 21.03.2024); Fischer, Eine Frage an Thomas Fischer: Ist Jubel über Terror strafbar?, Legal Tribune Online, 16.10.2023, https://www.lto.de/persistent/a_id/52929/ (abgerufen am: 21.03.2024)).
27. Nach Überzeugung des nunmehr zuständigen Senats verstößt die Parole nach der im Eilverfahren gebotenen summarischen Prüfung ungeachtet der in der rechtspolitischen Diskussion geäußerten Reformbestrebungen nicht gegen das derzeit geltende Recht; es kommt nach der derzeit geltenden Gesetzeslage nach summarischer Prüfung weder eine Strafbarkeit nach §§ 140 Nr. 2, 111, 130 Abs. 1 StGB, (1.) noch aus § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 des Vereinsgesetzes - VereinsG - (2.) in Betracht.
28. So hat der erkennende Senat in einer hierzu am heutigen Tag ergangenen Entscheidung (Az. 8 B 560/24) hierzu ausgeführt:
- „Bei der strafrechtlichen Einordnung der Parole ist zwar zu berücksichtigen, dass damit der Wunsch nach einem freien Palästina vom (Jordan)Fluss bis zum Mittelmeer ausgedrückt wird, das heißt in einem Gebiet, in dem Israel in seinen heutigen Grenzen liegt. Der Slogan sagt aber als solches nichts darüber aus, wie dieses - politisch hoch umstrittene - Ziel erreicht werden soll. Grundsätzlich sind politisch verschiedene Mittel und Wege denkbar, dieses

abstrakte Ziel zu erreichen, beispielsweise durch völkerrechtliche Verträge, eine Zwei-Staaten-Lösung, einen einheitlichen Staat mit gleichen Bürgerrechten für Israelis und Palästinenser oder aber mittels des bewaffneten Kampfes. Ob die aufgezeigten alternativen Wege politisch realistisch sind, ist dabei unerheblich. Einen zwingenden Aufruf zum bewaffneten Kampf gegen Israel beinhaltet der Slogan als solcher jedenfalls nicht. Konkrete Anhaltspunkte dafür, dass die Verwendung des Slogans durch den Antragsteller zwingend als Aufruf zu Gewalt und Terror gegen Israel zu verstehen ist, hat die Antragsgegnerin nicht vorgetragen und sie sind auch für das Gericht nicht ersichtlich (vgl. VG Berlin, Urteil vom 23. August 2023 - 24 K 7/23-, juris Rn. 36; ausdrücklich dagegen VG Berlin, Beschluss vom 20. Dezember 2023 - 1 L 507/23 -, juris Rn. 14).

a) Ausgehend davon stellt das Äußern der mit der streitgegenständlichen Auflage untersagten Parole keinen Verstoß gegen § 140 Nr. 2 StGB dar. Zur Beurteilung der Frage, ob eine Erklärung als Billigen von Straftaten zu verstehen ist, ist zuvor ihr objektiver Sinngehalt unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls aus der Sicht eines unvoreingenommenen und verständigen Durchschnittspublikums zu ermitteln. Dabei darf ihr im Lichte der durch Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG geschützten Meinungsfreiheit keine Bedeutung beigelegt werden, die sie objektiv nicht hat, und im Fall der Mehrdeutigkeit darf - wie oben ausgeführt - nur dann von der zur Verurteilung führenden Deutung ausgegangen werden, wenn andere, straflose Deutungsmöglichkeiten mit überzeugenden Gründen ausgeschlossen werden können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. März 2017 - 1 BvR 1384/16 -, juris Rn. 17 [zu § 130 StGB]).

Zudem ist eine Strafbarkeit nach § 140 Nr. 2 StGB im Einzelfall nur denkbar, wenn sie in einem unmittelbaren, kommentierenden Zusammenhang mit den in § 140 StGB genannten Straftaten wie Mord, Totschlag oder Taten nach dem Völkerstrafgesetzbuch stehen. Wird sich also auf die Taten der Hamas bezogen, so kann auch das Leugnen des Existenzrechts Israels oder der Aufruf zur Beseitigung des Staates Israel den Tatbestand der Belohnung und Billigung von Straftaten erfüllen. Je länger aber der Hamas-Terror zeitlich zurückliegt, desto schwieriger wird es werden, einen Zusammenhang herzustellen, da es an der zeitlich-gegenständlichen Nähe zwischen Vortat

und Billigungshandlung fehlt (vgl. Schiemann, Bekämpfung von Antisemitismus, Terror, Hass und Hetze, ZRP 2024, S. 44 ff. [45]). Ausgehend davon spricht Überwiegendes dafür, dass die Verwendung der streitgegenständlichen Parole im Rahmen der angezeigten Versammlung nicht als „Billigung“ der Angriffe der Hamas vom 7. Oktober 2023 zu bewerten ist. So könnte die Parole ohne einen engen zeitlichen Bezug zu dem Angriff vom 7. Oktober 2023 auch als Kritik an der israelischen Siedlungspolitik oder der israelischen Kriegsführung in Gaza zu verstehen sein. Die Möglichkeit einer Strafbarkeit im Einzelfall trägt jedenfalls kein generelles Verbot der Parole mittels Auflagenverfügung (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 2. Dezember 2023 - 15 B 1323/23 -, juris).

b) Die Parole „From the river tot he sea, ...“ wird zudem nicht von einer Strafbarkeit wegen öffentlicher Aufforderung zu Straftaten nach § 111 StGB erfasst. Danach macht sich strafbar, wer öffentlich, in einer Versammlung oder durch Verbreiten eines Inhalts zu rechtswidrigen Taten auffordert. Allerdings muss der Täter zu einer bestimmten Tat auffordern, wobei die bloße Kennzeichnung der Art einer Tat ohne Hinweis auf Zeit, Ort und Opfer in der Regel nicht ausreicht. Zudem muss es sich um eine Tat handeln, die im Inland begangen werden soll (Eser, in: Schönke/Schröder, StGB, 30. Aufl. 2019, § 111 Rn. 13 f.). Aus der streitgegenständlichen Parole lässt sich das Auffordern zu einer Straftat nicht ableiten.

c) Auch der Tatbestand der Volksverhetzung gem. § 130 Abs. 1 StGB ist in seiner derzeitigen Fassung nicht erfüllt. Da eine Strafbarkeit nach § 130 Abs. 1 StGB die Eignung zur Störung des öffentlichen Friedens voraussetzt, muss es sich grundsätzlich um Äußerungen gegen eine in Deutschland gerichtete Gruppe handeln. Angriffe gegen Personenmehrheiten im Ausland können dagegen nach überwiegender Auffassung den Tatbestand nur erfüllen, wenn damit zugleich feindselige Gefühle gegen in Deutschland lebende und einen inländischen Bevölkerungsteil bildende Angehörige geweckt werden sollen. Die jeweilige Tathandlung, also das Aufstacheln zum Hass oder ein Auffordern zu Gewalt- und Willkürmaßnahmen muss sich gezielt und unmittelbar gegen das Angriffsobjekt richten muss. Da die Parolen unmittelbar ausschließlich gegen Israel gerichtet sind und sich nur mittelbar auf in Deutschland lebende Juden auswirken, dürfte eine Tathandlung im Sinne des § 130 Abs. 1 StGB zu

verneinen sein (vgl. Schiemann, Bekämpfung von Antisemitismus, Terror, Hass und Hetze, ZRP 2024, S. 44 ff. [45]).

2. Schließlich lässt sich im Hinblick auf die Vereinsverbote des Bundesministeriums des Innern und für Heimat gegen die Vereinigung „HAMAS (Harakat al-Muqawama al-Islamiya)“ (Bekanntmachung v. 02.11.2023, BAnz AT 02.11.2023 B 10) und die Vereinigung Samidoun (Bekanntmachung v. 02.11.2023, BAnz AT 02.11.2023 B 12) ein entsprechendes Verbot im Rahmen einer versammlungsrechtlichen Auflage aufgrund eines Verstoßes gegen das Kennzeichenverbot nach § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VereinsG, nicht legitimieren. Nach Auffassung des Senats umfasst die Verbotsverfügung allein die Verwendung der Parole im Kontext mit der verbotenen Vereinigung (Hamas bzw. Samidoun). Dieses Erfordernis lässt sich unter Beachtung der obigen Ausführungen zu Art 5 GG aus § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, Satz 2 i.V.m. § 9 Abs. 2 Satz 1 VereinsG herleiten (ggf. auch unter Annahme einer geltungserhaltenden Reduktion, wie es das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main in seinem Beschluss, dort Seite 10, annimmt). Ein vollständiges präventives Verbot der Äußerung der Parole vermag das Vereinsverbot jedenfalls nicht zu rechtfertigen, da eine das Bild der Versammlung prägende Bezugnahme auf die Hamas weder dargelegt noch ersichtlich ist.

Der Begriff des Kennzeichens ist nicht legal definiert. Die Strafvorschrift des § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, Satz 2 VereinsG nimmt zwar auf § 9 Abs. 2 Satz 1 VereinsG Bezug. Dort findet sich indes keine allgemein gültige gesetzliche Umschreibung dieses Tatbestandsmerkmals. Vielmehr werden lediglich beispielhaft insbesondere Fahnen, Abzeichen, Uniformstücke, Parolen und Grußformen als Kennzeichen genannt. Als Kennzeichen werden Organisationsmittel angesehen, die durch ihren Symbolwert auf den Vereinszweck hinweisen, den Zusammenhalt der Mitglieder stärken und die Vereinigung von anderen Organisationen unterscheiden. Dazu zählen insbesondere Symbole oder Erkennungszeichen, deren sich die erfassten Organisationen bedienen oder bedient haben, um propagandistisch auf ihre politischen Ziele hinzuweisen. Auf einen formalen Akt der Kennzeichenbildung durch die Organisation kommt es nicht an. Ein Kennzeichen ist dadurch geprägt, dass es allgemein und losgelöst von einem einzelnen konkreten

Kommunikationszusammenhang als allgemeines Symbol für eine Organisation erkannt und wiedererkannt wird (OVG Bremen, Urteil vom 25. Oktober 2005 - 1 A 144/05 -, juris, m.w.N.).

Unterstellt man insoweit, dass es sich bei der Parole um ein Kennzeichen der Hamas handelt, so spricht im hier zu prüfenden Einzelfall einiges dafür, dass die Verwendung des Kennzeichens von dem Verbot ausgenommen ist, §§ 20 Abs. 1 Satz 2, 9 Abs. 1 Satz 2 VereinsG. § 9 Abs. 1 Satz 2 VereinsG lässt die Verwendung von Kennzeichen im Rahmen der staatsbürgerlichen Aufklärung, der Abwehr verfassungswidriger Bestrebungen und ähnlicher Zwecke zu. Es gestattet damit das Verwenden im Grundsatz verbotener Kennzeichen zu Zwecken, die allgemein Billigung finden (Wache, in: Erbs/Kohlhaas, Strafrechtliche Nebengesetze, Stand: 249. EL September 2023, V 52, § 9 VereinsG Rn. 15 ff.). Maßstab für „ähnliche Zwecke“ sind auch solche Verhaltensweisen, durch die der Schutzzweck dieser Vorschrift offensichtlich nicht beeinträchtigt wird. Dabei ist - wie bei dem Begriff des Verwendens - auch bei der Sozialadäquanzklausel auf den Kontext der Verwendung eines verbotenen Kennzeichens abzustellen. Wird das Kennzeichen zwar als Kennzeichen einer verbotenen Organisation, aber in einer Weise verwandt, dass es nicht ausschließlich auf die verbotene Vereinigung hinweist, sondern einen anderen Sachverhalt zum Gegenstand z.B. der öffentlichen Meinungsbildung machen soll, kann wegen des hohen Stellenwerts von Art. 5 GG ebenfalls die Sozialadäquanzklausel greifen (Groh, in: Nomos-BR VereinsG, 2. Aufl. 2021, § 9 Rn. 12; im Hinblick auf das Bildnis Öcalans nennt das OVG Bremen im Urteil vom 25. Oktober 2005 (a.a.O.) z.B. das Zeigen des Bildnisses bei einer Mahnwache, die ohne Zusammenhang zu PKK-nahen Aktivitäten allein die persönliche Situation des Gefangenen Öcalan zum Gegenstand der öffentlichen Meinungsbildung machen will; vgl. auch OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 8. Januar 2024 - 15 A 1270/20 -, juris).

Auch ungeachtet des § 9 Abs. 1 Satz 2 VereinsG fordert das Bundesverfassungsgericht bei § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 VereinsG, der letztlich dem gleichen Schutzzweck wie § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 VereinsG dient, einen Organisationsbezug (Beschluss vom 15. November 2001 - 1 BvR 98/97 -, juris, ebenfalls zum Bildnis Abdullah Öcalans). Dort heißt es:

„Dem Einzelnen wird nicht verboten, selbst bestimmte politische Ziele anzustreben und zu vertreten, wohl aber, dies durch die Förderung der verbotenen Tätigkeit des Vereins zu tun. Damit wird § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 i.V.m. § 18 VereinsG in seiner grundrechtsbeschränkenden Wirkung in zweifacher Weise selbst wieder eingeschränkt. Erstens werden nur solche Handlungen erfasst, die gerade unter den Gesichtspunkten der konkreten Verbotsgründe erheblich sind. Zweitens muss das Verhalten einen Bezug zur Tätigkeit des Vereins aufweisen. Erforderlich bleibt daher die Organisationsbezogenheit. Insofern besteht eine Parallele zum Fall der Zuwiderhandlung gegen ein Parteiverbot. Art. 5 Abs. 1 GG hat dort nicht schon dann zurückzutreten, wenn jemand gleiche Meinungen vertritt wie die verbotene Organisation, wohl aber, wenn sich für einen unbefangenen Betrachter der Eindruck ergibt, es handele sich um eine Aktion unmittelbar zugunsten der verbotenen Partei selbst (vgl. BVerfGE 25, 44, <58 f.>). Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, diesen Grundsatz auch auf Verbotsfälle nach § 14 Abs. 1 in Verbindung mit § 15 Abs. 1 VereinsG zu beziehen. Demgegenüber ist der Organisationsbezug nicht schon dann zu bejahen, wenn in irgendeiner Form auf den verbotenen Verein und seine Aktivitäten hingewiesen wird, ohne dass nach dem deutlich erkennbaren Sinn der Äußerung die Tätigkeit des Vereins gefördert werden soll. In die Meinungsfreiheit des Einzelnen würde in einer nicht zumutbaren Weise eingegriffen, wenn eine Äußerung allein deshalb verboten wäre, weil sich jemand inhaltlich für Ziele einsetzt, die ebenfalls von der verbotenen Organisation verfolgt werden (vgl. BVerfGE 25, 44 <58>).“

Diese Auslegung durch den Senat steht im Übrigen im Einklang mit den auch vom Verwaltungsgericht zitierten Aussagen des Sprechers des Bundesministeriums des Innern und für Heimat im Rahmen der Regierungspressekonferenz vom 24. Januar 2024 (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/regierungspressekonferenz-vom-24-januar-2024-2255956>, abgerufen am 21.03.2024).“

29. Für eine Nutzung der Parole mit konkretem Hamas-Bezug liegen nach Ansicht des Senats auch im vorliegenden Verfahren keine hinreichenden Erkenntnisse vor. Insbesondere sind weder Umstände ersichtlich oder von den

Gefahrenabwehrbehörden dem Gericht mitgeteilt worden, die Indizien für eine die Hamas unterstützende oder ihre Ziele propagierende Äußerung darstellen könnten. Etwas anderes ergibt sich weder aus der Gefährdungsbeurteilung des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main, noch aus den bisherigen, dem Gericht bekannten Äußerungen der Antragstellerin. Unter Zugrundelegung der oben genannten Maßstäbe und unter Anwendung der für die Antragstellerin günstigsten Deutungsmöglichkeit der mehrdeutigen Parole „From the river to the sea, ...“ kann danach nach summarischer Prüfung nicht davon ausgegangen werden, dass eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch die Verletzung des § 20 Abs. 1 Nr. 5 VereinsG droht.

30. Selbst wenn aber eine Strafbarkeit nach § 20 Abs. 1 Nr. 5 VereinsG als offen angesehen werden würde, fielen die in der Folge anzustellende notwendige Interessenabwägung, die das Interesse der Antragstellerin an der Nutzung der Parole mit dem öffentlichen Interesse daran, dies zu verhindern, gegenüberstellt und bewertet, zu Gunsten der Antragstellerin aus. Dabei stellt der Senat in die Abwägung ein, dass bisherige Versammlungen der Antragstellerin friedlich verlaufen sind und sich die Antragstellerin kooperativ gezeigt hat. Ebenfalls einzustellen ist, dass eine Strafbarkeit nach Auffassung des Senats mit überwiegender Wahrscheinlichkeit nicht gegeben ist.
31. Dass die effektive Durchsetzung des Kennzeichenverbots allein mit der Beschränkung erreicht werden kann, vermag der Senat indes nicht festzustellen (so aber VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 17. Dezember 2023 - 12 S 1947/23 -, juris). Blicke die sofortige Vollziehbarkeit der Beschränkung bestehen, wäre die Antragstellerin um die Möglichkeit gebracht, von den ihr zustehenden Grundrechten der Versammlungsfreiheit und Meinungsfreiheit in der gewünschten Weise Gebrauch zu machen. Dies wiegt in dem hier zu entscheidenden Einzelfall schwerer als die nach der Einschätzung der Versammlungsbehörde vorliegenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit. Diesem Schutzgut kann durch ein repressives Eingreifen der Strafverfolgungsbehörden während der Versammlung hinreichend Rechnung getragen werden, sollte es zu strafbaren Äußerungen kommen. Auch auf diese Weise kann letztlich der Eindruck vermieden werden, dass eine Betätigung verfassungsfeindlicher Organisationen geduldet würde und gefahrlos möglich sei. Allein dieses Ergebnis der Folgenabwägung wird den im Widerstreit stehenden Rechtsgütern gerecht. Da die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG für die

freiheitliche demokratische Staatsordnung schlechthin konstituierend ist (so bereits BVerfG, Urteil vom 19. Juli 1966 - 2 BvF 1/65 -, juris), kann eine Folgenabwägung jedenfalls regelmäßig nicht zu Lasten der Meinungsfreiheit gehen.

32. Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen, weil sie unterlegen ist (§ 154 Abs. 2 VwGO).
33. Die Festsetzung des Streitwertes beruht auf §§ 1 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 2, 53 Abs. 2 Nr. 2, 63 Abs. 2 Satz 1 GKG i. V. m. Nr. 45.4 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Fassung der am 31. Mai/1. Juni 2012 und am 18. Juli 2013 beschlossenen Änderungen [abgedruckt in: Kopp/Schenke, VwGO, 29. Auflage 2023, Anhang zu § 164 Rdnr. 14]).
34. Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 66 Abs. 3 Satz 3, 68 Abs. 1 Satz 5 GKG).

...

...

...