
Datum: 21.10.2019
Gericht: Oberverwaltungsgericht NRW
Spruchkörper: 15. Senat
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 15 B 1406/19
ECLI: ECLI:DE:OVGNRW:2019:1021.15B1406.19.00

Vorinstanz: Verwaltungsgericht Gelsenkirchen, 14 L 1578/19
Schlagworte: Versammlungsrechtliche Auflage Beabsichtigte Untersagung des Skandierens einer Parole Vorbeugender Rechtsschutz
Normen: GG Art. 8; VersG § 15 Abs. 1; StGB § 130 Abs. 1
Leitsätze:
Einzelfall der Gewährung vorbeugenden Eilrechtsschutzes gegen die angekündigte Untersagung des Skandierens der Parole „Nie, nie, nie wieder Israel“ durch die Versammlungsbehörde

Tenor:
Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
Der Antragsgegner trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 5.000,- € festgesetzt.

Gründe: 1
Die Beschwerde des Antragsgegners mit dem Antrag, 2
den Beschluss des Verwaltungsgerichts Gelsenkirchen vom 18. Oktober 2019 – 14 L 1578/19 3
– abzuändern, und die Anträge auf Erlass von einstweiligen Anordnungen abzulehnen,
hat keinen Erfolg. 4
5

Die in der Beschwerdebegründung dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, führen nicht zu einer Änderung der angefochtenen Entscheidung.

Der Antrag des Antragstellers auf Erlass einer einstweiligen Anordnung mit dem Inhalt, dem Antragsgegner im Wege der einstweiligen Anordnung zu untersagen, der für den 21. Oktober 2019, 19.30 Uhr, in E. angemeldeten Versammlung mittels sofort vollziehbarer Auflage die Verwendung der Parole „Nie, nie, nie wieder Israel“ zu verbieten, ist zulässig und begründet. 6

Nach § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO sind einstweilige Anordnungen zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis zulässig, wenn diese Regelung, vor allem bei dauernden Rechtsverhältnissen, um wesentliche Nachteile abzuwenden oder drohende Gewalt zu verhindern oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Danach kommt eine auf vorbeugenden Rechtsschutz gerichtete einstweilige Anordnung nur dann in Betracht, wenn es dem Rechtsschutzsuchenden nicht zumutbar ist, den Erlass eines Verwaltungsakts bzw. eine Rechtsverletzung abzuwarten und sodann Rechtsbehelfe und Rechtsmittel auszuschöpfen. 7

Vgl. OVG NRW, Beschlüsse vom 30. September 2019 – 15 B 1330/19 –, und vom 22. August 2014 – 5 B 996/14 –, juris Rn. 2. 8

Dem Antragsteller ist es vorliegend nicht zumutbar, lediglich nachträglichen Rechtsschutz in Anspruch zu nehmen. Zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes im Lichte der durch Art. 8 GG garantierten Versammlungsfreiheit bedarf es hier ausnahmsweise einer vorbeugenden verwaltungsgerichtlichen Kontrolle im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes. Anderenfalls müsste der Antragsteller befürchten, dass irreparabel in sein Grundrecht eingegriffen wird. Denn es ist mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu erwarten, dass der Antragsgegner die in Rede stehende Parole zum Anlass für versammlungsrechtliche Maßnahmen nehmen wird. Die Parole ist inhaltsgleich auf der Demonstration am 14. Oktober 2019 in E. skandiert worden, die ebenfalls vom Landesverband Nordrhein-Westfalen der Partei „Die Rechte“ angemeldet worden war und für die der Antragsteller gleichfalls als Versammlungsleiter fungierte. Letzterer geht davon aus, dass sich dieses Versammlungsgeschehen heute wiederholen wird. Der Antragsgegner hält insoweit weiterhin ausdrücklich an seiner Auffassung fest, dass das Rufen der Parole „Nie, nie, nie wieder Israel“ nach § 15 Abs. 1 VersG bei der heutigen Versammlung untersagt werden könne. 9

Ohne Erfolg wendet sich der Antragsgegner gegen die Annahme des Verwaltungsgerichts, der Antragsteller habe einen Anordnungsanspruch glaubhaft gemacht, weil § 15 Abs. 1 VersG als Rechtsgrundlage für die beabsichtigte Auflage ausscheide. 10

Gemäß § 15 Abs. 1 VersG kann die zuständige Behörde die Versammlung oder den Aufzug 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 oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist. 11

Eine unmittelbare Gefährdung im Sinne von § 15 Abs. 1 VersG setzt eine Sachlage voraus, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Interessen führt. 12

Soweit Beschränkungen mit dem Inhalt der während der Versammlung zu erwartenden Meinungsäußerungen – wie dem Rufen bestimmter Parolen – begründet werden, ist die 13

besondere Gewährleistung der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 GG zu berücksichtigen. Der Inhalt von Meinungsäußerungen, der im Rahmen des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 GG nicht unterbunden werden darf, kann nicht zur Rechtfertigung von Maßnahmen herangezogen werden, die das Grundrecht des Art. 8 Abs. 1 GG beschränken. Die Vorschrift des § 15 Abs. 1 VersG dient zwar dem Schutz schlechthin geschützter Rechtsgüter unabhängig davon, ob sie durch Meinungsäußerungen oder auf andere Weise gefährdet werden. Allerdings bedarf § 15 Abs. 1 VersG aus den vorgenannten verfassungsrechtlichen Gründen einer einschränkenden Auslegung dahingehend, dass eine Gefahr für die öffentliche Ordnung als Grundlage beschränkender Verfügungen ausscheidet, soweit sie im Inhalt von Äußerungen gesehen wird.

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 19. Dezember 2007 – 1 BvR 2793/04 –, juris Rn. 21 und 26, und vom 23. Juni 2004 – 1 BvQ 19/04 –, juris Rn. 19 und 22 f. 14

Der Inhalt von Meinungsäußerungen als solcher ist 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. 15

Vgl. insoweit BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 2007 – 1 BvR 2793/04 –, juris Rn. 27 ff. 16

Beschränkende Verfügungen zum Schutz der öffentlichen Ordnung sind demgegenüber verfassungsrechtlich nur dann unbedenklich, wenn sich die in § 15 Abs. 1 VersG vorausgesetzte Gefahr nicht aus dem Inhalt der Äußerung, sondern aus der Art und Weise der Durchführung der Versammlung ergibt. 17

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 19. Dezember 2007 – 1 BvR 2793/04 –, juris Rn. 30, und vom 23. Juni 2004 – 1 BvQ 19/04 –, juris Rn. 23. 18

Eine Gefahr für die öffentliche Ordnung infolge der Art und Weise der Durchführung einer Versammlung kann danach beispielsweise bei einem aggressiven und provokativen, die Bürger einschüchternden Verhalten der Versammlungsteilnehmer bestehen, durch das ein Klima der Gewaltdemonstration und potentieller Gewaltbereitschaft erzeugt wird. Ein Anlass für Beschränkungen der Versammlungsfreiheit unter Berufung auf das Schutzgut der öffentlichen Ordnung kann ferner gegeben sein, wenn Rechtsextremisten einen Aufzug an einem speziell der Erinnerung an das Unrecht des Nationalsozialismus und den Holocaust dienenden Feiertag so durchführen, dass von seiner Art und Weise Provokationen ausgehen, die das sittliche Empfinden der Bürger erheblich beeinträchtigen. Gleiches gilt, wenn ein Aufzug sich durch sein Gesamtgepräge mit den Riten und Symbolen der nationalsozialistischen Gewaltherrschaft identifiziert und durch Wachrufen der Schrecken des vergangenen totalitären und unmenschlichen Regimes andere Bürger einschüchtert. Art. 8 Abs. 1 GG schützt zwar Aufzüge, nicht aber Aufmärsche mit paramilitärischen oder in vergleichbarer Weise aggressiven und einschüchternden Begleitumständen. In solchen Fällen ist unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu klären, durch welche Maßnahmen die Gefahr abgewehrt werden kann. Dafür kommen in erster Linie Auflagen in Betracht. Reichen sie zur Gefahrenabwehr nicht aus, kann die Versammlung verboten werden. 19

Vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 19. Dezember 2007 – 1 BvR 2793/04 –, juris Rn. 31, und vom 23. Juni 2004 – 1 BvQ 19/04 –, juris Rn. 23. 20

Nach Anwendung dieser in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ausgeformten Grundsätze kann die beabsichtigte Untersagung des Skandierens der Parole „Nie, nie, nie wieder Israel“ bei summarischer Prüfung nicht auf § 15 Abs. 1 VersG gestützt werden.

Die Annahme einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit scheidet aus, weil diese Parole nicht gegen den insoweit allein in Betracht kommenden Straftatbestand der Volksverhetzung gemäß § 130 Abs. 1 StGB verstößt. 22

Der Straftatbestand des § 130 Abs. 1 StGB setzt einen in besonderer Weise qualifizierten Angriff gegen unter anderem Teile der Bevölkerung mit einem im Vergleich zu den Beleidigungsdelikten gesteigerten Unrechtsgehalt voraus. Erfasst sind Taten, die von Feindseligkeit geprägt sind. Daneben erfasst die Norm schwerwiegende Formen der Missachtung, die durch ein besonderes Maß an Gehässigkeit und Rohheit geprägt sind und die Angegriffenen als insgesamt minderwertig und ohne Existenzrecht in der Gemeinschaft abqualifizieren. 23

Vgl. BGH, Urteil vom 27. Juli 2017 – 3 StR 172/17 –, juris Rn. 29, m.w.N. 24

Im Einzelnen ist im Sinne von § 130 Abs. 1 Nr. 1 StGB unter Aufstacheln zum Hass ein Verhalten zu verstehen, das auf die Gefühle oder den Intellekt eines anderen einwirkt und objektiv geeignet sowie subjektiv bestimmt ist, eine emotional gesteigerte, über die bloße Ablehnung oder Verachtung hinausgehende feindselige Haltung gegen den betroffenen Bevölkerungsteil zu erzeugen oder zu verstärken. Das Auffordern zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen setzt ein über bloßes Befürworten hinausgehendes, ausdrückliches oder konkludentes Einwirken auf andere voraus mit dem Ziel, in ihnen den Entschluss zu diskriminierenden Handlungen hervorzurufen, die den elementaren Geboten der Menschlichkeit widersprechen. 25

Vgl. BGH, Urteil vom 27. Juli 2017 – 3 StR 172/17 –, juris Rn. 30, m.w.N. 26

Für die Tathandlungen nach § 130 Abs. 1 Nr. 2 StGB gilt: Beschimpfen ist eine nach Inhalt oder Form besonders verletzende Äußerung der Missachtung. Unter Verächtlichmachen ist jede auch bloß wertende Äußerung zu verstehen, durch die jemand als der Achtung der Staatsbürger unwert oder unwürdig hingestellt wird. Verleumden erfordert das wider besseres Wissen aufgestellte oder verbreitete Behaupten einer Tatsache, die geeignet ist, die betroffene Gruppe in ihrer Geltung und in ihrem Ansehen herabzuwürdigen. Ein Angriff gegen die Menschenwürde anderer, der sich durch eine dieser Handlungen ergeben muss, setzt voraus, dass sich die feindselige Handlung nicht nur gegen einzelne Persönlichkeitsrechte wie etwa die Ehre richtet, sondern den Menschen im Kern seiner Persönlichkeit trifft, indem er unter Missachtung des Gleichheitssatzes als minderwertig dargestellt und ihm das Lebensrecht in der Gemeinschaft bestritten wird. 27

Vgl. BGH, Urteil vom 27. Juli 2017 – 3 StR 172/17 –, juris Rn. 31, m.w.N. 28

Dabei ist zu beachten, dass das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 GG jedem und jeder das Recht gibt, seine bzw. ihre Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten. Dies umfasst auch in überspitzter und polemischer Form zum Ausdruck gebrachte Kritik. Vom Schutzbereich erfasst werden Meinungen unabhängig von deren Begründetheit, Werthaltigkeit oder Richtigkeit. Sie verlieren diesen Schutz auch dann nicht, wenn sie scharf und überzogen geäußert werden. Bei der Subsumtion unter eine strafrechtliche Norm ist vor jeder rechtlichen Wertung daher zunächst der Sinn der Meinungsäußerung zutreffend zu 29

erfassen. Maßgeblich hierfür ist weder die subjektive Absicht des oder der Äußernden noch das subjektive Verständnis der von der Äußerung Betroffenen, sondern der Sinn, den sie nach dem Verständnis eines unvoreingenommenen und verständigen Publikums objektiv hat. Bei der Deutung von Äußerungen sind neben dem Wortlaut und dem sprachlichen Kontext auch die äußeren Begleitumstände zu beachten. Mehrdeutige Aussagen können nur dann unter einen Straftatbestand subsumiert werden, wenn strafrechtlich irrelevante Auslegungsvarianten, die nicht völlig fernliegen, mit schlüssigen Argumenten ausgeschlossen werden können.

Vgl. zu alledem etwa BVerfG, Beschlüsse vom 25. März 2008 – 1 BvR 1753/03 –, juris Rn. 30 ff., vom 12. November 2002 – 1 BvR 232/97 –, juris Rn. 8 ff., und vom 6. September 2000 – 1 BvR 1056/95 –, juris Rn. 34 ff. 30

Dies zugrunde gelegt, erfüllt die Parole „Nie, nie, nie wieder Israel“ für sich genommen nicht den Straftatbestand der Volksverhetzung. Sie überschreitet mit Blick auf die beschriebene Wirkung und Reichweite des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 GG die Schwelle zur Strafbarkeit nicht. Sie fordert nicht zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gegen bestimmte Bevölkerungsteile auf und greift auch nicht deren Menschenwürde an. Die Äußerung kann vielmehr als – nicht strafbare, von Art. 5 Abs. 1 Satz 1 Hs. 1 GG gedeckte – überspitzte und polemische Kritik an der Politik des Staates Israel verstanden werden. 31

So bereits OVG NRW, Beschluss vom 14. Mai 2018 – 15 B 643/18 –, juris Rn. 26 f. 32

Dem steht nicht entgegen, dass das Thema der heutigen Versammlung keinen unmittelbaren thematischen Bezug zu Israel oder dem Nah-Ost-Konflikt hat. 33

Die heutige Versammlung wurde angemeldet zum Thema: „Sicherheit für die Nordstadt, Rechtsstaatlichkeit für E. ! Gegen die Beschneidung des Versammlungsrechts im Dortmunder Norden, gegen schikanöse Auflagen, gegen den alltäglichen Wahnsinn!“ Sie bezieht sich damit explizit auf der Veranstalterin in der Vergangenheit auferlegte und z.T. gerichtlich beanstandete versammlungsrechtliche Auflagen. Zu diesen gehörte auch die Untersagung einer Parole, die der hier streitigen inhaltlich entspricht und in deren Verwendung der Senat nach summarischer Prüfung keinen Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung im Kontext der damaligen Versammlung gesehen hatte. 34

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 14. Mai 2018 – 15 B 643/18 –, juris Rn. 26 f. 35

Vor diesem Hintergrund schließt die vom Antragsgegner in den Vordergrund gestellte Deutungsmöglichkeit des Wortes „Israel“ als Chiffre für die jüdische Bevölkerung die oben benannte – strafrechtlich irrelevante – Auslegungsvariante nicht hinreichend sicher aus. Insbesondere ergibt sich aus dem Beschwerdevorbringen nicht, dass die Formulierung eine unverkennbare Anspielung auf ähnliche, in der NS-Zeit propagierte Hassparolen gegen die jüdische Bevölkerung beinhaltet. 36

Vgl. zu einer solchen Konstellation: OVG NRW, Beschluss vom 24. Mai 2019 – 15 B 666/19 –, juris. 37

Im Weiteren lässt sich bei Anwendung der obigen Maßgaben auch keine Gefährdung der öffentlichen Ordnung erkennen. Der Antragsgegner hat keine hinreichend konkreten Anhaltspunkte dafür angeführt, dass der Antragsteller die Parole „Nie, nie, nie wieder Israel“ im Zuge der heutigen Versammlung mit einem paramilitärischen oder einem sonst die Bevölkerung einschüchternden aggressiven, gewalttätigen Auftreten verknüpfen wird. Die 38

diesbezüglichen Darlegungen erschöpfen sich letztlich in einer bestimmten Interpretation des Inhalts der Äußerung, haben aber keinen Bezug zur Art und Weise der Durchführung der Versammlung. Insofern wird zur Vermeidung von Wiederholungen auf die zutreffenden Erwägungen des Verwaltungsgerichts verwiesen. Ergänzend ist lediglich auszuführen, dass allein der vom Antragsgegner insoweit herangezogene Umstand, dass in der Vergangenheit z.T. auch strafbare Parolen skandiert worden sind, nicht zur Grundlage der Untersagung einer nach den obigen Ausführungen für sich genommen nicht strafbaren Aussage gemacht werden kann. Ermächtigungen zur Beschränkung grundrechtlicher Freiheiten knüpfen nicht an die Gesinnung, sondern an Gefahren für Rechtsgüter an, die aus konkreten Handlungen folgen.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 2004 – 1 BvQ 19/04 –, juris Rn. 27. 39

Sollten Parolen gerufen werden, die den Straftatbestand des § 130 Abs. 1 StGB erfüllen, oder sollten zu dem Rufen der hier streitigen Parole weitere Umstände hinzutreten, die zu einer Gefährdung der öffentlichen Ordnung nach den oben dargestellten Grundsätzen führen, bleibt es dem Antragsgegner selbstverständlich unbenommen, versammlungsrechtliche Maßnahmen auf Grundlage des § 15 VersG zu ergreifen. 40

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. 41

Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47 Abs. 1 und 3, 52 Abs. 2, 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG. 42

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5, 66 Abs. 3 Satz 3 GKG). 43