



## Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

**OVG: 1 B 163/24**

VG: 5 V 1013/24

### Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

der Frau

– Antragstellerin und Beschwerdegegnerin –

Prozessbevollmächtigter:

**g e g e n**

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres und Sport,  
Contrescarpe 22 - 24, 28203 Bremen,

– Antragsgegnerin und Beschwerdeführerin –

Prozessbevollmächtigte:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Prof. Sperlich, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. Koch und die Richterin am Verwaltungsgericht Buns am 30. April 2024 beschlossen:

**Auf die Beschwerde der Antragsgegnerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - vom 29. April 2024 teilweise geändert. Der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen den Bescheid des Ordnungsamtes Bremen vom 25. April 2024 wird hinsichtlich der Auflage 5b. abgelehnt. Im Übrigen wird die Beschwerde zurückgewiesen.**

**Die Kosten des Verfahrens in beiden Instanzen tragen die Antragstellerin zu einem Drittel und die Antragsgegnerin zu zwei Drittel.**

**Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 2.500,00 festgesetzt.**

## **Gründe**

I. Die Beteiligten streiten in dem vorliegenden einstweiligen Rechtsschutzverfahren um die Rechtmäßigkeit verschiedener versammlungsrechtlicher Auflagen.

Die Antragstellerin meldete gemeinsam mit anderen Personen eine stationäre Kundgebung (bestehend aus einem Zelt mit Tisch, drei PKW mit Lautsprecheranlage und Mikrofonen sowie mehreren Transparenten) im Zeitraum vom 02.05.2024 bis 13.06.2024 jeweils donnerstags zwischen 16.30 Uhr und 18.30 Uhr mit dem Thema „Situation im Nahen Osten“ bei der Antragsgegnerin an. Mit Bescheid vom 25.04.2024 bestätigte das Ordnungsamt der Antragsgegnerin die Durchführung der Versammlung und verfügte unter Anordnung der sofortigen Vollziehung unter anderem folgende Auflagen:

*Ziffer 4: Kennzeichen, Symbole oder Fahnen von Terrororganisationen oder Organisationen, die in der Bundesrepublik Deutschland mit einem Betätigungsverbot belegt sind, einschließlich deren Teilorganisationen, dürfen nicht gezeigt werden. Davon umfasst sind auch solche Kennzeichen, die ihnen zum Verwechseln ähnlich sind.*

*Dies gilt insbesondere für Kennzeichen, Symbole oder Fahnen folgender Organisationen: „ Hamas“, „Volksfront zur Befreiung Palästinas“, „Palästinensischer Islamischer Jihad“, „Hisbollah“ und „Samidoun“*

*Ziffer 5: In Kennzeichen, Symbolen oder Fahnen sowie Äußerungen oder Parolen in Wort, Schrift oder Bild, sind Inhalte verboten, die die gegen die Bevölkerung Israels, gegen Menschen jüdischen Glaubens oder gegen sonstige nationale, rassische, religiöse oder durch ihre ethnische Herkunft bestimmte Gruppe zum Hass aufstacheln, zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gegen diese auffordern oder sie beschimpfen, böswillig verächtlich machen oder verleumden. Das Verbot gilt auch für inhaltsgleiche Übersetzungen in andere Sprachen.*

*Verboten sind insbesondere folgende Inhalte:*

*a. Abbildungen des israelischen Staatsgebietes, ausgefüllt mit den Farben der palästinensischen Flagge*

b. *„From the River to the sea. Palestine will be free.“*

c. *„Kindermörder Israel“*

d. ....

Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, es bestehe die Gefahr, dass durch die Parole „From the river to the sea ...“ der Straftatbestand des § 86a Abs. 1 i.V.m. § 86 Abs. 1 und 2 StGB verwirklicht werde, da die Hamas durch das Bundesministerium des Innern und für Heimat verboten und die Parole als deren Kennzeichen eingestuft worden sei. Zudem bestehe durch die Verwendung der entsprechenden Versammlungsinhalte die Gefahr der Verwirklichung weiterer näher bezeichneter Straftatbestände. Auch wenn der Angriff der Hamas längere Zeit zurückliege, stünden die Äußerungen unmittelbar fortwährend unter dem Eindruck dieses Terrorangriffs und müssten als deren Billigung angesehen werden. Hinsichtlich der Auflage unter 5c. sei darauf hinzuweisen, dass das Motiv vom „Kindermörder Israel“ auf die sogenannte Ritualmord-Legende zurückgehe. Wenn genau diese Parole genutzt werde, um Kritik an dem militärischen Vorgehen des Staates Israels auszudrücken, dann könne dies nur so verstanden werden, dass gleichzeitig auch Antisemitismus verbreitet werden solle. Im Rahmen der verfassungsrechtlichen Einordnung der Äußerungen sei zudem der Verfassungsauftrag des Art. 65 Abs. 1a der Bremischen Landesverfassung zu berücksichtigen.

Hiergegen hat die Antragstellerin am 28.04.2024 Klage erhoben und zugleich beim Verwaltungsgericht hinsichtlich der Auflagen 5a., 5b. und 5c einstweiligen Rechtsschutz beantragt. Die Versammlung solle verdeutlichen, in welcher katastrophalen Lage sich die Bewohner des Gazastreifens befänden. Es seien im jüngsten Konflikt zahlreiche Zivilisten getötet oder verletzt worden.

Das Verwaltungsgericht hat mit Beschluss vom 29.04.2024 die aufschiebende Wirkung der Klage in Bezug auf die streitgegenständlichen Auflagen wiederhergestellt. Die Auflagen unter Ziff. 5a., 5b. und 5c. seien voraussichtlich rechtmäßig. Die Parole „From the river to the sea – Palestine will be free“ sei voraussichtlich nicht strafbar; jedenfalls könne eine Strafbarkeit im Eilverfahren nicht abschließend geklärt werden. Eine Strafbarkeit nach § 140 Nr. 2 StGB scheide aus, da sich ein unmittelbarer zeitlicher Zusammenhang mit den Angriffen der Hamas auf Israel am 07.10.2023 durch die Veränderungen des Nahostkonfliktes nicht mehr sicher feststellen lasse. Der Parole lasse sich auch keine Aufforderung zu einer Straftat im Sinne von § 111 StGB entnehmen. Da mit ihr auch nicht gezielt zum Hass gegen die in Deutschland lebende jüdische Bevölkerung aufgerufen werde, scheide auch eine Strafbarkeit wegen Volksverhetzung nach § 130 Abs. 1 Nr. 1 StGB aus. Die Frage der Strafbarkeit nach § 86a StGB und § 20 VereinsG könne im Eilverfahren nicht mit

der gebotenen Sicherheit bejaht oder verneint werden. Die Abbildungen des israelischen Staatsgebietes, ausgefüllt mit den Farben der palästinensischen Flagge, seien voraussichtlich nicht strafbar. Der Ausspruch „Kindermörder Israel“ sei mehreren Deutungsmöglichkeiten zugänglich und vor dem Hintergrund des Art. 5 Abs. 1 GG daher ebenfalls nicht strafbar. Etwas Anderes ergebe sich auch nicht aus Art. 65 Abs. 1a BremLV, wonach Verpflichtung aller staatlichen Organisationen und Verantwortung jeder und jedes Einzelnen sei, demokratiefeindlichen Bestrebungen, insbesondere der Wiederbelebung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft, sowie rassistischen, antisemitischen und sonstigen menschenverachtenden Aktivitäten entschieden entgegenzutreten. Dieses Staatsziel könne die von Art. 5 Abs. 1 GG gewährleistete Meinungsfreiheit nicht einschränken. Soweit sich die Strafbarkeit der Parole „From the river to the sea...“ insbesondere mit Blick auf das Kennzeichenverbot im Eilverfahren nicht abschließend beurteilen lasse, falle die dann vorzunehmende Folgenabwägung zugunsten der Antragstellerin aus.

Hiergegen wendet sich die Antragsgegnerin mit ihrer am 30.04.2024 erhobenen Beschwerde. Zur Begründung trägt sie unter anderem vor, das Verwaltungsgericht habe fehlerhaft keine eindeutige Verknüpfung der geplanten Versammlungen mit dem Angriff der HAMAS auf Israel am 07.10.2023 angenommen. Allein der Zeitablauf seit dem Angriff und die inzwischen von den israelischen Streitkräften durchgeführten Gegenangriffe der israelischen Armee rechtfertigten jedoch nicht die von dem Gericht vorgenommene Neubewertung. Der Slogan „Kindermörder Israel“ sei klassisch antisemitisch und knüpfe an die sogenannte Ritualmord-Legende an, der üblicherweise mit einer Delegitimierung des Staates Israel verbunden sei. Die angegriffene Entscheidung beruhe zudem auf einer fehlerhaften Bestimmung der Schranken der Meinungsfreiheit. Es liege eine Gefährdungslage im Hinblick auf die verfassungsrechtlich geschützten Rechte der Mitglieder der Jüdischen Gemeinde vor. Ergänzend bezieht sich die Antragsgegnerin auf eine Stellungnahme der Jüdischen Gemeinde in Bremen vom 29.04.2024.

Die Antragstellerin hat zu dem Beschwerdevorbringen der Antragsgegnerin Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

**II.** Die zulässige Beschwerde der Antragsgegnerin hat teilweise Erfolg. Die von der Antragsgegnerin vorgetragenen Gründe, auf deren Prüfung der Senat als Beschwerdegericht beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), rechtfertigen eine Abänderung der erstinstanzlichen Entscheidung im Hinblick auf die unter Ziffer 5b. des Bescheides verfügte Untersagung der Parole „From the river to the sea – Palestine will be free“. Hinsichtlich der weiteren streitgegenständlichen Auflagen 5a. und 5c. bleibt die Beschwerde hingegen ohne Erfolg.

Dabei legt der Senat seiner Entscheidung zugrunde, dass die Anforderungen an die nach § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO gebotene Darlegung von Gründen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, vorliegend nicht überspannt werden dürfen, da die nach § 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO bestehende Frist zur Begründung der Beschwerde innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung vorliegend wegen der Eilbedürftigkeit der ab dem 02.05.2024 stattfindenden Kundgebung nicht ausgeschöpft werden konnte.

1. Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin ist das Verwaltungsgericht in der angefochtenen Entscheidung von den zutreffenden rechtlichen Maßstäben ausgegangen (S. 5 ff. des angefochtenen Beschlusses); dies gilt auch hinsichtlich der Bestimmung der Schranken der Meinungsfreiheit.

Gemäß § 15 Abs. 1 VersG kann die zuständige Behörde eine Versammlung oder einen 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 Aufzugs unmittelbar gefährdet ist. 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 (BVerfG, Beschl. v. 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81, juris). Unter Berücksichtigung der Bedeutung von Art. 8 Abs. 1 GG darf die Behörde auch bei dem Erlass von Auflagen keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose stellen, denn der Schutzbereich der Grundrechtsnorm ist nicht nur betroffen, wenn eine Versammlung verboten oder aufgelöst wird, sondern auch, wenn die Art und Weise ihrer Durchführung durch staatliche Maßnahmen beschränkt wird. Eine solche Beschränkung liegt insbesondere vor, wenn versammlungstypische Äußerungsformen, wie etwa Aufrufe, gemeinsame Lieder oder Transparente behindert werden (BVerfG, Stattgebender Kammerbeschl. v. 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04, juris Rn. 14). Als Grundlage der Gefahrenprognose sind daher konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte erforderlich; bloße Verdachtsmomente oder Vermutungen reichen hierzu nicht aus (BVerfG, Stattgebender Kammerbeschl. v. 12.05.2010 – 1 BvR 2636/04, juris, Rn. 17).

Soweit Beschränkungen mit dem Inhalt der die Versammlung betreffenden Meinungsäußerungen begründet werden, ist die besondere Gewährleistung der Meinungsfreiheit aus Art. 5 GG zu berücksichtigen. Meinungen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 GG sind durch die subjektive Einstellung des sich Äußernden zum Gegenstand der Äußerung gekennzeich-

net. Für sie ist das Element der Stellungnahme und des Dafürhaltens kennzeichnend. Un-  
erheblich ist, ob die Äußerung „wertvoll“ oder „wertlos“, „richtig“ oder „falsch“, emotional  
oder rational begründet ist. Die Meinungsfreiheit ist indes nicht schrankenlos gewährleistet.  
Beschränkungen der Freiheit, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern, be-  
dürfen einer Rechtfertigung anhand der Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG, auch wenn die  
Äußerung in einer oder durch eine Versammlung erfolgt. Eine inhaltliche Begrenzung von  
Meinungsäußerungen kommt daher, 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. In den allgemeinen Gesetzen, insbesondere den Strafgeset-  
zen, hat der Gesetzgeber Beschränkungen des Inhalts von Meinungsäußerungen an kon-  
krete tatbestandliche Voraussetzungen gebunden. Die Strafrechtsordnung ermöglicht die  
Bekämpfung solcher Rechtsgutverletzungen, die etwa durch antisemitische oder rassisti-  
sche Äußerungen erfolgen. Werden die entsprechenden Strafgesetze durch Meinungsäu-  
ßerungen missachtet, so liegt darin eine Verletzung der öffentlichen Sicherheit; eine so  
begründete Gefahr kann deshalb durch die Ordnungsbehörden abgewehrt werden, und  
zwar auch mit Auswirkungen auf Versammlungen (BVerfG, Stattgebender Kammerbeschl.  
v. 19.12.2007 - 1 BvR 2793/04, juris Rn. 21 ff. m.w.N.).

**2.** Unter Berücksichtigung dieser Maßstäbe und auf der Grundlage des Beschwerdevor-  
bringens gelangt der Senat zu der Feststellung, dass sich das Verbot der Verwendung der  
Parole „From the river to the sea – Palestine will be free“ bei summarischer Prüfung weder  
als offensichtlich rechtmäßig noch als offensichtlich rechtswidrig erweist. Die bei offenen  
Erfolgsaussichten in der Hauptsache vorzunehmende Interessenabwägung fällt jedoch zu  
Lasten der Antragstellerin aus (a)). Hinsichtlich des Verbotes von Abbildungen des israeli-  
schen Staatsgebietes, ausgefüllt mit den Farben der palästinensischen Flagge (b)) und  
des Slogans „Kindermörder Israel“ (c)) hat die Antragsgegnerin jedoch keine Fehler des  
verwaltungsgerichtlichen Beschlusses aufgezeigt.

**a)** Hinsichtlich der Parole „From the river to the sea – Palestine will be free“ geht der Senat  
davon aus, dass eine abschließende Klärung der Strafbarkeit im Rahmen des gerichtlichen  
Eilverfahrens nicht möglich ist (so auch VGH BW, Beschl. v. 03.04.2024 - 2 S 496/24, juris  
Rn. 7; OVG NRW, Beschl. v. 02.12.2023 - 15 B 1323/23, juris Rn. 50).

„From the river to the sea – Palestine will be free“ wurde erstmals in den 1960er Jahre von  
der Palästinischen Befreiungsorganisation (PLO) verwendet und drückte das Ziel aus, ei-  
nen palästinensischen Staat vom Fluss Jordan bis zum Mittelmeer, das heißt in einem  
Gebiet, in dem Israel in seinen heutigen Grenzen liegt, zu erschaffen. Im Jahr 2017 hat die  
 Hamas den Slogan in ihr neues Grundsatzprogramm übernommen und beruft sich in ihrer

Verfassung darauf, dass sie jede Alternative zur vollständigen und uneingeschränkten Befreiung Palästinas „vom Fluss bis zum Meer“ ablehne (Steinberg, NVwZ 2024, S. 302 f.).

**aa)** Soweit die Antragsgegnerin geltend macht, das Verwenden der Parole führe zu einer Strafbarkeit nach § 140 Nr. 2 StGB (Billigung von Straftaten), § 111 StGB (öffentliche Aufforderung zu Straftaten) und § 130 Abs. 1 StGB (Volksverhetzung), teilt der Senat diese Einschätzung nicht. Das Verwaltungsgericht hat mit zutreffender Begründung, die sich der Senat gemäß § 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO zu eigen macht, ausgeführt, aus welchen Gründen voraussichtlich nicht von einer Erfüllung der genannten Straftatbestände auszugehen ist.

Soweit die Antragsgegnerin im Hinblick auf die Verwirklichung des Straftatbestandes der Billigung von Straftaten nach § 140 Nr. 2 StGB die Auffassung vertritt, der Zeitraum von sechs Monaten seit dem Angriff der Hamas auf Israel sei nicht erheblich genug, um eine zeitliche Zäsur in Bezug auf die Vortat anzunehmen, zumal sich die Gegenangriffe Israels nach wie vor als Verteidigungshandlung darstellten, verfängt dieser Einwand aus Sicht des Senats nicht. Ein Billigen im Sinne des § 140 Nr. 2 StGB liegt in jeder ausdrücklichen oder konkludenten Erklärung, die erkennbar auf eine konkrete Tat bezogen ist und mit der diese Tat für andere wahrnehmbar gutgeheißen oder befürwortet wird. Allerdings muss diese Bedeutung aus der Kundgebung selbst heraus verständlich sein, also unmittelbar und „ohne Deuteln“ als Befürwortung einer konkreten Straftat erkennbar sein; nicht erfasst sind daher indifferente oder gar anderslautende Kundgebungen, die erst durch außerhalb der Erklärung liegende Umstände im Wege des Rückschlusses als zustimmende Kundgebung gewertet werden können. Ob eine Äußerung diesen Inhalt hat, hängt allein davon ab, wie die Adressaten die Äußerung voraussichtlich verstehen werden, wobei insoweit von Erklärungsempfängern mit normalem Durchschnittsempfinden auszugehen ist. § 140 StGB soll verhindern, dass durch die öffentliche Billigung ein „psychisches Klima“ geschaffen wird, in dem gleichartige Untaten gedeihen. Dem Begriff der Billigung ist ferner die Beziehung zu einem bestimmten Objekt immanent. § 140 StGB verlangt, dass der Täter eines der in § 138 Abs. 1 StGB genannten Verbrechen gutheißt. Die Zustimmung muss sich auf eine konkrete „mit Strafe bedrohte Handlung“ beziehen, die begangen oder versucht worden ist. Diese Beziehung muss für den Erklärungsempfänger mit normalem Durchschnittsempfinden eindeutig und ohne weiteres aus der Kundgebung selbst hervortreten, so dass sie ihm als Zustimmung zu einer konkreten strafbedrohten Handlung der in § 138 Abs. 1 StGB bezeichneten Art nach der objektiven und subjektiven Seite unmittelbar verständlich ist (BGH, Urt. v. 17.12.1968 - 1 StR 161/68, juris Rn. 11 ff.). Um dem Grundrecht der Meinungsfreiheit gemäß Art. 5 Abs. 1 GG angemessen Rechnung zu tragen, ist im Rahmen von § 140 Nr. 2 StGB im Falle von mehrdeutigen Äußerungen maßgeblich, ob eine der

nicht auszuschließenden Bedeutungsvarianten straffrei wäre. Eine strafrechtliche Verurteilung wegen einer Äußerung würde dann gegen Art. 5 Abs. 1 GG verstoßen, wenn die zur Verurteilung führende Deutung zugrunde gelegt worden ist, ohne dass andere, ebenfalls mögliche Deutungen mit überzeugenden Gründen ausgeschlossen worden sind (BVerfG, Stattgebender Kammerbeschl. v. 28.03.2017 - 1 BvR 1384/16, juris Rn. 17).

Dies zugrunde legend hat das Verwaltungsgericht zu Recht angenommen, dass aufgrund des zeitlichen Abstands zu dem Angriff der Hamas und der Veränderung des Nahostkonfliktes durch die Gegenoffensive Israels nicht mit Gewissheit ausgeschlossen werden kann, dass die streitgegenständliche Parole aus Sicht eines verständigen Betrachters auch als Kritik an der israelischen Kriegsführung in Gaza, an der israelischen Siedlungspolitik oder/und als Wunsch nach einer „Befreiung“ hiervon verstanden werden oder – wie schon vor dem 07.10.2023 – als allgemeine politische Forderung. Darauf, ob die von ihr vorgebrachten alternativen Szenarien rational, tatsachenbasiert und nachvollziehbar sind oder der Mehrheitsmeinung entsprechen, kommt es nicht an.

Auch ergeben sich aus dem erstinstanzlichen Vorbringen der Antragstellerin – entgegen der Behauptung der Antragsgegnerin – keine Anhaltspunkte dafür, dass mit der Verwendung der Parole gezielt zu Gewalt aufgerufen werden soll. Vor diesem Hintergrund geht auch der Verweis der Antragsgegnerin auf Art. 26 Abs. 1 GG fehl.

Der Senat verkennt dabei nicht, dass sich durch den Angriff der Hamas auf Israel am 07.10.2023 auch die Bedrohungslage für die jüdische Bevölkerung in Deutschland verschärft hat und gerade mehrdeutige Parolen das Sicherheitsempfinden dieser Bevölkerungsgruppe erheblich destabilisieren können, zumal der Satzteil „vom Fluss (Jordan) bis zum (Mittel)meer“ einen palästinensischen Hoheitsanspruch auf das Territorium Israels ausdrückt und damit bei lebensnaher Betrachtung das Existenzrecht Israels in Frage gestellt wird. Äußerungen, mit denen das Existenzrecht Israels in Frage gestellt wird, erfüllen jedoch nicht zwangsläufig einen Straftatbestand (hinsichtlich einer diesbezüglichen Ergänzung des Strafgesetzbuchs vgl. den Gesetzentwurf der Fraktion der CDU/CSU zur Änderung des Strafgesetzbuches zur Bekämpfung von Antisemitismus, Terror, Hass und Hetze v. 14.11.2023, BT-Drs. 20/9310; Hippeli, NJOZ 2023, 1536).

**bb)** Offen ist jedoch, ob sich eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit aufgrund einer Strafbarkeit nach § 86a Nr. 1 i.V.m. § 86 Abs. 1 Nr. 4 StGB ergibt. Da das Bundesministeriums des Innern und für Heimat die Verwendung der Parole in der Verbotsverfügung zum Verbot der Vereinigung Hamas vom 02.11.2023 (BAnz AT 02.11.2023 B10) als ihr Kennzeichen verboten hat (Nummer 3 Satz 2 der Verfügung), ist für die Frage einer

Strafbarkeit wegen des Verwendens von Kennzeichen einer verbotenen Organisation nach § 86a Nr. 1 i.V.m. § 86 Abs. 1 Nr. 4 StGB maßgeblich, ob die Parole der Hamas zuzuordnen und als deren Kennzeichen einzustufen ist. Der Begriff des Kennzeichens ist nicht legal definiert. Es wird nach überwiegender Auffassung durch seinen Symbolgehalt charakterisiert; es muss aber keinen gewissen Bekanntheitsgrad als Symbol einer verfassungswidrigen Organisation haben, wenn es nur einem unbefangenen Dritten den Eindruck eines Kennzeichens einer solchen Organisation macht. Es reicht aus, dass sich ein Verein oder eine Organisation ein bestimmtes Symbol – etwa durch formale Widmung oder durch schlichte Übung – derart zu eigen gemacht hat, dass dieses zumindest auch als sein Kennzeichen erscheint, ohne dass es auf eine Unverwechselbarkeit des Kennzeichens ankommt. Ob dieses auch von anderen, nicht verbotenen Vereinen oder in gänzlich anderem Kontext genutzt wird, ist für die Frage der Kennzeicheneigenschaft ohne Bedeutung. Denn andernfalls würden in die Prüfung, ob überhaupt ein Kennzeichen vorliegt, letztlich die außerhalb desselben liegenden Umstände seiner Verwendung einbezogen (BGH, Urt. v. 09.07.2015 - 3 StR 33/15, juris Rn. 13 m.w.N.).

In mehreren deutschen Bundesländern wird die Verwendung des Slogans „From the river to the sea“ seit Erlass der Verbotsverfügung vom 02.11.2023 durch die Strafverfolgungsbehörden wegen einer Strafbarkeit nach § 86a Nr. 1 i.V.m. § 86 Abs. 1 Nr. 4 StGB verfolgt (Kolter, „From the River to the Sea“ plötzlich strafbar? abrufbar unter: <https://www.lto.de/recht/hintergruende/h/hamas-parole-river-sea-palaestina-palestine-free-israel-antisemitisch-antisemitismus-billigung>). Mit Blick darauf, dass eine Variante der Parole in der Organisationsverfassung der Hamas zu finden ist, erscheint es aus Sicht des Senats nach summarischer Prüfung naheliegend, dass sich die Hamas die Parole zu eigen gemacht hat und der Slogan „From the river to the sea“ als ihr Kennzeichen einzustufen ist (so auch OVG NRW, Beschl. v. 02. 2.2023 - 15 B 1323/23, juris Rn. 55; VGH BW, Beschl. v. 03.04.2024 - 2 S 496/24, juris Rn. 9; VG Berlin, Beschl. v. 20.12.2023 - 1 L 507/23, juris Rn. 14; a.A. VG Frankfurt, Beschl. v. 22.03.2024 - 5 L 985/24.F, juris Rn. 12).

Eine Strafbarkeit nach § 86a StGB ist bei lebensnaher Betrachtung jedenfalls nicht deshalb ausgeschlossen, weil im Rahmen der konkreten Verwendung – hier während der stationären Kundgebung – der Schutzzweck der Norm von vornherein nicht berührt wäre. Die allgemeinen Gesetze, die die Meinungsfreiheit einschränken können, müssen ihrerseits im Lichte des eingeschränkten Grundrechts ausgelegt und angewandt werden, damit der wertsetzenden Bedeutung des Grundrechts auch auf der Rechtsanwendungsebene Rechnung getragen wird. Auf der Ebene der Normanwendung verlangt das Grundrecht auf Meinungsfreiheit eine Gewichtung der Beeinträchtigung, die dem von dem allgemeinen Gesetz geschützten Rechtsgut auf der einen und der Meinungsfreiheit auf der anderen Seite droht.

Dabei sind alle wesentlichen Umstände zu berücksichtigen (BVerfG, Stattgebender Kammerbeschl. v. 01.06.2006 - 1 BvR 150/03, juris Rn. 17). Bei Meinungsäußerungen, die erkennbar keinen Zusammenhang zum Organisationsbereich der betroffenen Vereinigung oder deren Wirken aufweisen, kann daher die Verwendung einer Parole im Einzelfall „sozialadäquat“ sein. Der mit dem Gebrauch des Kennzeichens verbundene Aussagegehalt ist dabei anhand aller maßgeblichen Umstände des Falles zu ermitteln. Ergibt dies, dass der Schutzzweck der Norm eindeutig nicht berührt wird, so fehlt es an einem tatbestandlichen Verwenden des Kennzeichens, da dieses nicht als solches der verbotenen Organisation zur Schau gestellt wird. Sind die äußeren Umstände dagegen nicht eindeutig, so ist der objektive Tatbestand der Norm erfüllt (BGH, Urt. v. 09.07.2015 - 3 StR 33/15, juris Rn. 22 m.w.N.). Da die Parole im Zusammenhang mit einer stationären Kundgebung mit dem Motto „Situation im Nahen Osten“ verwendet werden soll und die Hamas zentraler Akteur des Nahostkonfliktes ist, erscheint es zumindest zweifelhaft, dass die Parole im Rahmen der Versammlung von einem durchschnittlichen Betrachter nicht als Kennzeichen für die Hamas und als Identifikation mit dem Anliegen dieser verbotenen Organisation verstanden werden kann.

**cc)** Sind die Erfolgsaussichten im Hauptsacheverfahren demnach hinsichtlich der Parole „From the river to the sea – Palestine will be free.“ als offen zu betrachten, ist eine erweiterte Interessenabwägung im Sinne einer Folgenabwägung notwendig, die das Interesse der Antragstellerin an der Verwendung der Parole mit dem öffentlichen Interesse daran, diese zu unterbinden, gegenüberstellt und bewertet. Diese Folgenabwägung fällt zu Lasten der Antragstellerin und zu Gunsten des öffentlichen Interesses aus.

Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Antragstellerin ihre Versammlung in Form der stationären Kundgebung an dem von ihr gewählten Ort mit dem Motto „Situation im Nahen Osten“ grundsätzlich durchführen darf. Es ist auch nicht ersichtlich, dass sie ihr zentrales Anliegen – namentlich die Aufklärung über die Lage der Bewohner Gazas – ohne die Verwendung des Slogans nicht hinreichend vorbringen könnte. Demgegenüber sprechen aus Sicht des Senats nach den obigen Ausführungen gewichtige Gründe für eine Strafbarkeit nach § 86a Nr. 1 i.V.m. § 86 Abs. 1 Nr. 4 StGB. Auf Seiten des öffentlichen Interesses ist zudem einzustellen, dass eine einmal getätigte Äußerung irreversibel ist und durch ein nachträgliches Einschreiten der Polizei oder nachträgliche Strafanzeigen in der Sache nicht wieder rückgängig gemacht werden kann (so auch VGH BW, Beschl. v. 03.04.2024 - 2 S 496/24, juris Rn. 14; OVG NRW, Beschl. v. 02.12.2023 -ex 15 B 1323/23, juris Rn. 56).

**b)** Das unter Ziffer 5a. des angefochtenen Bescheides geregelte Verbot von Abbildungen des israelischen Staatsgebietes, ausgefüllt mit den Farben der palästinensischen Flagge,

erweist sich nach der gebotenen summarischen Prüfung demgegenüber voraussichtlich als rechtswidrig, so dass das Verwaltungsgericht insoweit zutreffend dem Aussetzungsinteresse der Antragstellerin den Vorrang eingeräumt hat. Eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ist im vorliegenden Fall nicht anzunehmen, denn eine Strafbarkeit scheidet voraussichtlich aus. Der Senat nimmt insoweit zur weiteren Begründung auf die zutreffenden Erwägungen in der angefochtenen erstinstanzlichen Entscheidung Bezug und macht sich diese zu eigen (§ 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO). Bezogen auf die fehlende Strafbarkeit der streitigen Abbildung hat die Antragsgegnerin mit ihrer Beschwerdebegründung keine konkreten Einwände erhoben.

**c)** Das unter Ziffer 5c. der Verfügung geregelte Verbot der Parole „Kindermörder Israel“ erweist sich nach der gebotenen summarischen Prüfung voraussichtlich ebenfalls als rechtswidrig.

Wie vorstehend ausgeführt, kommt eine inhaltliche Begrenzung von Meinungsäußerungen, 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. Werden die entsprechenden Strafgesetze durch Meinungsäußerungen missachtet, so liegt darin zugleich eine Verletzung der öffentlichen Sicherheit. Bei der Auslegung und Anwendung der insoweit in Betracht kommenden Strafgesetze – hier des § 130 StGB – haben die Gerichte der wertsetzenden Bedeutung der Meinungsfreiheit für eine demokratische Gesellschaft Rechnung zu tragen. Es gilt hierbei die Vermutung zu Gunsten der freien Rede in öffentlichen Angelegenheiten. Die Bürgerinnen und Bürger sind grundsätzlich auch frei, grundlegende Wertungen der Verfassung in Frage zu stellen oder die Änderung tragender Prinzipien zu fordern. Weichenstellend für die Prüfung einer Grundrechtsverletzung ist die Erfassung des Inhalts der betreffenden Äußerung, der unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls aus der Sicht eines unvoreingenommenen und verständigen Durchschnittspublikums zu ermitteln ist; im Falle mehrdeutiger Äußerungen ist bei der Anwendung sanktionierender Normen die dem sich Äußernden günstigere Deutung zugrunde zu legen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 01.12.2007 - 1 BvR 3041/07, juris Rn. 15 m.w.N.). Mit anderen Worten darf im Fall der Mehrdeutigkeit nur dann von der zur Verurteilung führenden Deutung ausgegangen werden, wenn andere, straflose Deutungsmöglichkeiten mit überzeugenden Gründen ausgeschlossen werden können (vgl. BVerfG, Beschl. v. 28.03.2017 - 1 BvR 1384/16, juris Rn. 17).

Hiervon ausgehend ist eine Verwirklichung des Straftatbestandes der Volksverhetzung nach § 130 StGB durch die Verwendung des Slogans „Kindermörder Israel“ vorliegend voraussichtlich nicht anzunehmen (so auch VGH BW, Beschl. v. 17.12.2023 - 12 S 1947/23,

juris Rn. 45; HessVGH, Beschl. v. 22.03.2024 - 8 B 560/24, juris Rn. 25). Denn die Äußerung ist mehreren Deutungsmöglichkeiten zugänglich. Unter anderem kann er als Kritik an der derzeitigen Kriegsführung durch den Staat Israel aufgefasst werden. Hierfür spricht zunächst, dass die Versammlung ausdrücklich zu dem Thema „Situation im Nahen Osten“ durchgeführt wird. Zudem ist es aus Sicht des Senats maßgeblich, dass sich die Äußerung gerade auf den Staat Israel und damit auf einen politischen Akteur bezieht, nicht aber auf dessen Bürgerinnen und Bürger, das Judentum oder Menschen jüdischen Glaubens. Der Bezugspunkt „Israel“ erlaubt eine Deutung der Äußerung durch ein verständiges Durchschnittspublikum dergestalt, dass mit dieser nicht zum Hass gegenüber (in Deutschland lebenden) jüdischen Menschen aufgestachelt, sondern das Vorgehen der israelischen Regierung im Gaza-Krieg – wenn auch überspitzt – kritisiert werden soll. Vor diesem Hintergrund kann der Ausspruch „Kindermörder Israel“ als von Art. 5 Abs. 1 GG gedeckte Meinungsäußerung verstanden werden. Dies gilt auch unter Berücksichtigung des Umstands, dass ein Teil der Bevölkerung – fehlerhaft – nicht zwischen „Israel“ und „Israelis“ und „Jüdinnen und Juden“ differenziert. Dies führt jedoch nicht zu der Annahme, dass ein unvoreingenommenes und verständiges Durchschnittspublikum nicht in der Lage wäre, diese gebotene Differenzierung vorzunehmen (VGH BW, Beschl. v. 17.12.2023 - 12 S 1947/23, juris Rn. 47).

Weiter hat der Senat seiner Beurteilung die konkreten Umstände der angemeldeten Kundgebung zugrunde gelegt. So ist von einer vergleichsweise geringen Reichweite der Versammlung auszugehen. Angemeldet wurden ca. 20 Teilnehmer\*innen, drei PKW mit Lautsprecheranlage und Mikrofonen, ein Zelt, ein Tisch und diverse Transparente sowie der Einsatz von vier 4 Ordner\*innen. Die Versammlung soll zwar jede Woche, allerdings jeweils nur für zwei Stunden stattfinden. Zudem ist die Kundgebung in den vergangenen Wochen bereits wiederholt friedlich und störungsfrei durchgeführt worden. Die Antragsgegnerin hat keine konkreten Anhaltspunkte dafür vorgetragen, dass die Veranstalterin oder Versammlungsteilnehmende beabsichtigen würden, in Deutschland lebenden Jüdinnen und Juden im Rahmen ihrer Kundgebung zu verunglimpfen oder einzuschüchtern. Die pauschale Behauptung, aus dem Vortrag der Antragstellerin ergäben sich konkrete Anhaltspunkte für eine strafbare Verwendung der streitigen Parolen, wurde jedenfalls nicht substantiiert dargelegt.

Aus dem Vorbringen der Antragsgegnerin ergeben sich auch keine Anhaltspunkte dafür, dass das Verwaltungsgericht eine unzutreffende Würdigung des Art. 65 Abs. 1a BremLV vorgenommen hätte. Danach ist es Verpflichtung aller staatlichen Organisationen und Verantwortung jeder und jedes Einzelnen, demokratiefeindlichen Bestrebungen, insbesondere

der Wiederbelebung, Verherrlichung oder Rechtfertigung der nationalsozialistischen Gewalt- und Willkürherrschaft, sowie rassistischen, antisemitischen und sonstigen menschenverachtenden Aktivitäten entschieden entgegenzutreten. Den Ausführungen des Verwaltungsgerichts, wonach Art. 65 Abs. 1a BremLV nicht den Charakter einer formellen Ermächtigungsgrundlage aufweise, die zu Einschränkungen der Meinungsfreiheit berechtige, ist die Antragsgegnerin in ihrem Beschwerdevorbringen nicht entgegengetreten. Dies gilt gleichermaßen für die Annahme des Verwaltungsgerichts, der Verfassungsauftrag in Art. 65 Abs. 1a BremLV, antisemitischen Aktivitäten entgegenzutreten, bewirke nicht, dass der Spielraum möglicher Deutungen einer Meinungskundgabe eingeengt werde.

**II.** Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts ergibt sich aus § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Ziff. 45.4 des Streitwertkatalogs 2013.

**Hinweis:**

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

gez. Prof. Sperlich

gez. Dr. Koch

gez. Buns