

Was ist Volksverhetzung?

Zusammenfassung

Die im Rahmen eines Eilverfahrens ergangene Entscheidung der Richter am OVG NRW vom 21. Oktober 2019, das Zeigen des Slogans „Nie, nie wieder Israel!“ im Rahmen einer von der Partei „Die Rechte“ für den Abend desselben Tages angemeldeten Versammlung nicht zu untersagen, muss jedenfalls mit Fragezeichen versehen werden dürfen. Insbesondere die Auffassung, dieser Slogan erfülle nicht den Tatbestand der Volksverhetzung, wie er in § 130 Abs. 1 StGB umschrieben wird, muss bei näherer Betrachtung zumindest verwundern. Ob zwei in der Begründung angeführte Entscheidungen des BVerfG die vertretene Rechtsauffassung tatsächlich stützen, erscheint zumindest zweifelhaft.

Ob das Gericht so zu dieser Entscheidung kommen musste oder unter Zugrundelegung der für derartige Verfahren einzuhaltenden Regeln bei näherer Betrachtung der gegebenen Umstände auch ein anderes Ergebnis möglich gewesen wäre, kann der Verfasser mangels entsprechender Kenntnisse nicht abschließend beurteilen, Verschiedene Gründe für das Zustandekommen der getroffenen Entscheidung werden genannt. Ein weiterer Grund könnte in einer nicht hinreichend präzisen Begründung des Verbotsantrags der zuständigen Polizeibehörde liegen.

Der Anlass

Am 21. Oktober 2019 entschied das Oberverwaltungsgericht (OVG) für das Land Nordrhein-Westfalen per Beschluss (Az.: 15 B 1406/19), das Zeigen eines Transparents mit dem Slogan „Nie, nie wieder Israel!“ sei – entgegen der Auffassung der örtlichen Polizeibehörde, die hierdurch den Tatbestand der Volksverhetzung als erfüllt ansah und es verbieten lassen wollte – durch das Recht auf freie Meinungsäußerung gedeckt und könne daher nicht untersagt werden. Im Lichte der Diskussion um einen immer weiter zunehmenden Antisemitismus in Deutschland und insbesondere angesichts der Tatsache, dass gerade einmal zwölf Tage zuvor ein Anschlag auf eine Synagoge in Halle/Saale verübt worden war, bei dem die in der Synagoge am höchsten jüdischen Feiertag betenden Menschen nur durch glückliche Umstände einem ge-

planten Massaker entronnen waren, muss diese Entscheidung Fragen aufwerfen. Diese werden in dieser Betrachtung ausgearbeitet und thematisiert.

Die Gesetzesbestimmung

§ 130 („Volksverhetzung“) Abs. 1 des Strafgesetzbuches (StGB) hat folgenden Wortlaut:

„Wer in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören,
1. gegen eine nationale, rassische, religiöse oder durch ihre ethnische Herkunft bestimmte Gruppe, gegen Teile der Bevölkerung oder gegen einen Einzelnen wegen seiner Zugehörigkeit zu einer vorbezeichneten Gruppe oder zu einem Teil der Bevölkerung zum Hass aufstachelt, zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen auffordert oder
2. die Menschenwürde anderer dadurch angreift, dass er eine vorbezeichnete Gruppe, Teile der Bevölkerung oder einen Einzelnen wegen seiner Zugehörigkeit zu einer vorbezeichneten Gruppe oder zu einem Teil der Bevölkerung beschimpft, böswillig verächtlich macht oder verleumdet,
wird mit Freiheitsstrafe von drei Monaten bis zu fünf Jahren bestraft.“

Die Entscheidung des OVG

In dem erwähnten Beschluss¹ vertritt das OVG NRW die Auffassung, mit dem Zeigen des Slogans „Nie, nie wieder Israel!“, sei der Tatbestand der Volksverhetzung *nicht erfüllt*. In der Begründung führt es zunächst aus, der zu erwartende Inhalt von Meinungsäußerungen im Rahmen einer Demonstration bzw. öffentlichen Versammlung dürfe [grundsätzlich; Erläuterung d. Verf.] nicht zur Begründung einer Beschränkung der Versammlungsfreiheit herangezogen werden. Allerdings wird sogleich eingeschränkt: „Der Inhalt von Meinungsäußerungen ist versammlungsrechtlich ... relevant, wenn es sich um Äußerungen handelt, die einen Straftatbestand erfüllen. Werden die entsprechenden Strafgesetze missachtet, liegt darin eine Verletzung der öffentlichen Sicherheit.“ So weit, so gut. Erstaunen muss nun aber die darauf folgende Feststellung: „Beschränkende Verfügungen zum Schutz der öffentlichen Ordnung sind ... verfassungsrechtlich nur dann unbedenklich, wenn sich die [im Versammlungsgesetz definierte, Erläuterung d. Verf.] Gefahr nicht aus dem Inhalt der Äußerung, sondern aus der Art und Weise der Durchführung der Versammlung ergibt.“

¹ s. https://www.justiz.nrw.de/nrwe/ovgs/ovg_nrw/j2019/15_B_1406_19_Beschluss_20191021.html

Entscheidend für die Auffassung des OVG scheint allerdings nicht das letztgenannte Argument, sondern ein anderer Anknüpfungspunkt zu sein: Es scheint davon auszugehen, dass die Vorschrift des § 130 Abs. 1 Nr. StGB nur Gruppen bzw. Bevölkerungsteile *in Deutschland* schützen soll. Die in Rede stehende Parole sei jedoch als eine Kritik an der Politik des Staates Israel zu verstehen. Dabei spiele es keine Rolle, dass die Politik Israels oder der Nahost-Konflikt nicht Thema der Versammlung gewesen sei. Protestiert werden sollte vielmehr gegen in der Vergangenheit auferlegte Beschränkungen für vom selben Veranstalter angemeldete Demonstrationen. Diese seien u.a. wegen einer der nun streitigen inhaltsgleichen Parole auferlegt worden². Es sei nicht hinreichend sicher auszuschließen, dass der Slogan gewissermaßen einen vor diesem Hintergrund zu sehenden Protest darstelle und nicht – wie offenbar von der Polizeibehörde in dem Verbotsantrag behauptet – eine Versinnbildlichung der jüdischen Bevölkerung darstellen solle. In diesem Beschwerdeantrag war offenbar zudem die dort vorgetragene Auffassung nicht hinreichend begründet worden, „dass die Formulierung eine unverkennbare Anspielung auf ähnliche, in der NS-Zeit propagierte Hassparolen gegen die jüdische Bevölkerung beinhaltet“.

Was sagt das BVerfG?

Zur Stützung dieser Rechtsauffassung beruft sich das OVG NRW u.a. auf einen Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 19. Dezember 2007 – 1 BvR 2793/04³. In diesem (Hauptsache-)Verfahren ging es um die Frage, ob das kollektive Rufen von Parolen wie „Nationaler Widerstand“ im Rahmen einer Demonstration zu Recht von den Behörden untersagt worden war. Hinsichtlich des § 15 Abs. 1 des Versammlungsgesetzes (VersG⁴) wird in dieser Entscheidung ausgeführt: „Die [eine Versammlung, Anm. d. Verf.] beschränkende Verfügung soll Rechtsgütern dienen, deren Schutz im betroffenen Fall der Ausübung der Versammlungsfreiheit vorgeht, und sie soll den Gefahren auf eine Weise entgegenwirken, die stärker beeinträchtigende Maßnahmen, etwa ein Verbot der Versammlung, nicht erforderlich werden lassen.“ Weiter fordert das BVerfG in dieser Entscheidung: „Das für beschränkende Verfügungen vorauszusetzende Erfordernis einer unmittelbaren Gefährdung setzt eine Sachlage voraus, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrschein-

² Irritierend ist in diesem Zusammenhang der Hinweis, dass der die aktuelle Entscheidung fällende Senat des OVG „in deren Verwendung ... nach summarischer [vorläufiger; Erläuterung d. Verf.] Prüfung keinen Verstoß gegen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung im Kontext [Zusammenhang mit; Erläuterung d. Verf.] der damaligen Versammlung gesehen hatte“. Wieso wurden dann Auflagen wegen Verwendung dieser Parole erteilt?

³ s.

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2007/12/rk20071219_1bvr279304.html

⁴ in der Gesetzesdatenbank gesetze-im-internet.de unter „VersammlG“ zu finden

lichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Interessen führt...“ [Mit diesen „Interessen“ ist der Schutz von Rechten bzw. vor Straftaten gemeint; Anm. d. Verf.]

Interessant wird nun der konkrete Gegenstand des vor dem BVerfG geführten Verfahrens (vgl. oben). Hierzu heißt es in der Entscheidung: „Die angegriffenen Auflagen untersagen das Rufen von Parolen bestimmten Inhalts sowie deren schriftliche Verwendung sowie ‚Aussagen zu‘ bestimmten Gruppierungen⁵. Der Inhalt dieser Meinungsäußerungen kann nicht im Rahmen von Art. 5 GG unterbunden werden; mit ihm kann daher eine Beschränkung der Versammlungsfreiheit vorliegend nicht gerechtfertigt werden.“ Wichtig ist nun die folgende Feststellung des BVerfG: „Ermächtigungen zur Beschränkung grundrechtlicher Freiheiten knüpfen nicht an die Gesinnung, sondern an Gefahren für Rechtsgüter an, die aus konkreten Handlungen folgen...“ Mit ihr wird klargestellt, dass die beabsichtigte Äußerung einer Meinung auf einer Demonstration nicht bereits dann zu einem Verbot oder einer Untersagung führen darf, wenn aus ihr eine rechtsradikale Gesinnung deutlich wird. Erforderlich ist vielmehr, dass mit der fraglichen Meinungsäußerung ein Straftatbestand erfüllt wird. Konkretisierend heißt es denn auch weiter: „Dementsprechend hat der Gesetzgeber in seiner Rechtsordnung, insbesondere in den Strafgesetzen, Meinungsäußerungen nur dann beschränkt, wenn sie zugleich sonstige Rechtsgüter - etwa die Menschenwürde oder das allgemeine Persönlichkeitsrecht – verletzen...“ Und weiter: „Die Strafrechtsordnung ermöglicht die Bekämpfung solcher Rechtsgutverletzungen, die etwa durch antisemitische oder rassistische Äußerungen erfolgen. Werden die entsprechenden Strafgesetze durch Meinungsäußerungen 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...“ Weiter hinten in der Entscheidungsbegründung heißt es dann sehr eindeutig: „... Äußerungen ... können nur dann untersagt werden, wenn sie ... durch Strafgesetze und andere Gesetze verboten sind.“ Dies sei bei den hier im Streit stehenden jedoch nicht der Fall gewesen. Allein die Tatsache, dass Aussagen zu Gruppierungen oder Organisationen Assoziationen zum Nationalsozialismus auslösen könnten, dürfe nicht zum Anlass für ein Verbot genommen werden. Ob und unter welchen Umständen es verfassungsgemäß sein könne, „bereits aus den versammlungstypischen Formen gemeinsamer Meinungskundgabe, wie dem lauten gemeinsamen Rufen oder Skandieren sowie der Verwendung von Transparenten

⁵ Diese „Gruppierungen“ waren hier nicht etwa solche, gegen die „gehetzt“ werden sollte, sondern diese Demonstration veranstaltende: „Nationaler Widerstand Hochsauerland“ und „Freie Nationalisten Sauerland/Siegerland“. Dies waren auch die Parolen, deren Rufen bzw. Zeigen in dem dem Verfahren zugrunde liegenden Fall untersagt worden war.

oder Flugblättern“, eine Gefährdung bzw. Störung der öffentlichen Sicherheit abzuleiten und somit Beschränkungen aufzuerlegen, sei in dem Verfahren nicht zu entscheiden gewesen.

Es heißt an anderer Stelle dieser Entscheidung zwar auch: „Beschränkende Verfügungen zum Schutz der öffentlichen Ordnung sind insoweit verfassungsrechtlich unbedenklich, als 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...“ – Hier scheint ein Gegensatz zu den zuvor angestellten Erwägungen aufgezeigt zu werden, so dass diese Einlassung vordergründig die vom OVG NRW vorgetragene (offenbar einschränkend verstandene) Rechtsauffassung zu stützen scheint. Dieser Interpretation steht jedoch entgegen, dass mit der Bemerkung offenbar ein neuer Gedankengang begonnen wird und die Richter anschließend mit dem oben dargestellten Ergebnis zur Betrachtung der in dem Verfahren streitigen Parolen zurückkehren.

Zwischenergebnis: Es muss jedenfalls in Zweifel gezogen werden dürfen, ob das Heranziehen dieser BVerfG-Entscheidung für Entscheidung des OVG NRW, das Zeigen der Parole „Nie, nie wieder Israel!“ zuzulassen, rechtlich ohne Bedenken bleiben kann. Die Parolen, um die es in der Entscheidung des BVerfG ging, mögen ohne Zweifel – wie auch von ihm festgestellt – geeignet gewesen sein, „Assoziationen zum Nationalsozialismus“ hervorzurufen; legt man jedoch den Wortlaut des § 130 Abs. 1 StGB als Maßstab an, wird wohl kaum angenommen werden können, dass mit ihrem Rufen (oder Zeigen) der Tatbestand der *Volksverhetzung* als erfüllt hätte angesehen werden können. Im Zusammenhang mit der im Falle der OVG-Entscheidung in Rede stehenden Parole scheint mir dies allerdings weniger eindeutig zu sein.

Als eine zweite, seine Entscheidung stützende Entscheidung des BVerfG benennt das OVG dessen Beschluss vom 23. Juni 2004 – 1 BvQ 19/04⁶. In diesem Verfahren ging es um die Untersagung zweier von der NPD geplanter „Aufzüge mit Kundgebungen“ mit dem Motto: „Stoppt den Synagogenbau – 4 Millionen fürs Volk!“. Diese wollte die zuständige Polizeibehörde mit der Begründung verbieten, dass „nach gegenwärtiger Kenntnislage“ durch die geplanten Veranstaltungen im Sinne der entsprechenden Bestimmung des Versammlungsgesetzes die öffentliche Ordnung „unmittelbar und erheblich gefährdet“ sei. Nachdem das Verwaltungsgericht (VG) die Verbotsverfügung zunächst aufgehoben hatte, revidierte das OVG (NRW) diese Ent-

⁶ s.

https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2004/06/qs20040623a_1b_vq001904.html

scheidung, weil es die öffentliche Sicherheit wegen Verstoßes gegen § 130 Abs. 1 Nr. 1 und 2 StGB (vgl. oben), also wegen des Tatbestands der Volksverhetzung durch das gewählte Motto, „unmittelbar gefährdet“ sah. Auch die Gefahr für die öffentliche Ordnung rechtfertigte das Versammlungsverbot. Und weiter: „Die vorliegende Versammlung laufe grundgesetzlichen Wertvorstellungen zuwider, die zentraler Ausdruck der Abkehr vom Nationalsozialismus seien. Auch sei mit dem gewählten Motto eine gegen die jüdischen Mitbürger gerichtete Provokation besonderer Art und Intensität verbunden.“⁷ Auch der in der Folge vom Veranstalter angerufene 1. Senat des BVerfG bestätigte das ausgesprochene Versammlungsverbot, allerdings sah er lediglich eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit wegen des volksverhetzenden Charakters des Veranstaltungsmottos. Das OVG habe die seiner Entscheidung zugrundeliegenden Tatsachen nicht offensichtlich falsch eingeschätzt. Auch eine inzwischen vorgenommene Änderung des Mottos der Veranstaltung ändere die mit der Veranstaltung verbundene Gefahrenlage nicht, weil „der ursprüngliche Versammlungsaufruf mit dem ursprünglichen Versammlungsmotto weiterhin in Veröffentlichungen enthalten sei, die dem Antragsteller direkt zuzurechnen seien oder die [ihm; dieses Wort ist zwar korrekt zitiert, doch offensichtlich fehl am Platze, d. Verf.] erkennbar auf die von ihm geplante Versammlung hinwiesen, ohne dass er den dort enthaltenen Angaben entgegentrete.“ (Interessant ist, dass offenbar die zuständige Staatsanwaltschaft durch das beschriebene Motto den Tatbestand der Volksverhetzung *nicht als erfüllt* angesehen hatte.)

Zu einem späteren Zeitpunkt meldete die NPD erneut eine Versammlung an, deren Motto nunmehr lauten sollte: „Keine Steuergelder für den Synagogenbau. Für Meinungsfreiheit.“ Das VG hob eine erneute Verbotsverfügung der Polizeibehörde auf, weil es sich angesichts des geänderten Mottos – entgegen der Einschätzung der Behörde – nicht um eine „Ersatzveranstaltung“ handle und die Gründe für das Verbot der ursprünglich geplanten Veranstaltung nicht mehr fortbestünden. Vom erneut angerufenen OVG wurde dies allerdings anders beurteilt: Abgesehen von dem volksverhetzenden Charakter des Mottos der ursprünglich geplanten Veranstaltung habe sich mit ihm „eine gegen die jüdischen Mitbürger gerichtete spezifische Provokation verbunden. Die in Deutschland lebenden Menschen jüdischen Glaubens seien in böswilliger und verächtlich machender Weise als nicht zum ‚Volk‘ gehörend aus der staatlichen Gemeinschaft ausgegrenzt worden; dadurch seien der soziale Wert- und Achtungsanspruch der deutschen Juden verletzt und das friedliche Zusammenleben

⁷ Zu beachten ist m.E., dass mit dieser Formulierung ausdrücklich nicht der Tatbestand der Volksverhetzung bezeichnet wird.

von Juden und Nicht-Juden in Deutschland gestört worden⁸. Daran habe das jetzt aktuelle Motto ‚Keine Steuergelder für den Synagogenbau. Für Meinungsfreiheit.‘ nichts geändert.“ Bei der nun gewählten Formulierung des Mottos handle es sich „ersichtlich um kosmetische Korrekturen, die allein dazu dienen, der Gefahr einer Bestrafung nach § 130 Abs. 1 StGB und eines hieran anknüpfenden Versammlungsverbots zu entgehen.“ Von der Versammlung gehe eine Provokation aus, die mit Auflagen nicht begrenzt werden könne, so dass ein Versammlungsverbot gerechtfertigt sei. – Gegen diese Entscheidung wurde erneut das BVerfG angerufen. Es handle sich nicht um eine Ersatzveranstaltung für die zunächst verbotene. Vielmehr mache das nun gewählte Motto deutlich, dass sie sich generell gegen die Verwendung von Steuergeldern für religiöse Zwecke wende.

Da es sich um eine Eilentscheidung handelte, mussten sich die Verfassungsrichter auf eine vorläufige („summarische“) rechtliche Prüfung des Sachverhalts beschränken. In deren Rahmen stellen sie zunächst fest, das OVG gehe bei seiner Entscheidung davon aus, „dass Versammlungen mit demonstrativen Äußerungen neonazistischer Meinungsinhalte unter Berufung auf verfassungsimmanente Beschränkungen beziehungsweise zum Schutz der öffentlichen Ordnung verboten werden können, wenn die Schwelle der Strafbarkeit im Einzelfall nicht erreicht ist...“, um daran anschließend festzustellen: „Auf diese Rechtsauffassung kann ein Versammlungsverbot nicht gestützt werden.“ Eine Beschränkung der Versammlungsfreiheit wegen zu erwartender Meinungsäußerungen sei nur dann möglich, wenn diese gegen Strafgesetze verstießen; sei dies der Fall, dann „liegt darin zugleich eine Verletzung der öffentlichen Sicherheit; eine so begründete Gefahr kann durch die Ordnungsbehörden abgewehrt werden, und zwar auch mit Auswirkungen auf Versammlungen. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit schützt die Durchführung von Versammlungen, ermöglicht jedoch nicht Rechtsgutverletzungen, die außerhalb von Versammlungen unterbunden werden dürfen.“ Aus seinen weiteren Ausführungen geht (nochmals) klar hervor, dass eine Erfüllung des Tatbestands der Volksverhetzung – anders als die bloße Annahme, die (nicht einmal hinreichend gesetzlich definierte) „öffentliche Sicherheit“ könne gefährdet sein – sehr wohl zu Beschränkungen des Versammlungsrechts führen kann, wenn es nach Aufführen einer ganzen Reihe von Erwägungen schließlich heißt: „Mit dem Vorliegen des Tatbestands der Volksverhetzung, auf den die angenommene Gefährdung der öffentlichen Sicherheit gestützt worden war, hat das Oberverwaltungsgericht seine neue Entscheidung nicht begründet.“ Das bedeutet im Umkehrschluss, dass eine solche Begründung sehr wohl Einschränkungen für die geplante Versammlung bis hin zu deren Verbot hätte rechtfertigen können.

⁸ Bemerkenswert ist, dass dasselbe Gericht eine solche Charakterisierung des Slogans „Nie, nie wieder Israel!“ nicht vornimmt.

Zwischenergebnis: Aus dieser Entscheidung des BVerfG geht eindeutig hervor, dass ein Motto einer Veranstaltung, das den Tatbestand der Volksverhetzung erfüllt, zu Beschränkungen derselben bis hin zu deren Verbot führen kann. Gleiches soll offensichtlich gelten, wenn zu erwartende Äußerungen im Rahmen der Versammlung diesen Tatbestand erfüllen. In diesen Fällen soll es folglich auf den „Charakter“ der Versammlung nicht mehr ankommen.

Folgerungen

Fassen wir zunächst einmal die bisherigen Erkenntnisse zusammen: Das OVG NRW stellt in seiner Entscheidung zunächst selbst fest: „Der Inhalt von Meinungsäußerungen ist versammlungsrechtlich ... relevant, wenn es sich um Äußerungen handelt, die einen Straftatbestand erfüllen. Werden die entsprechenden Strafgesetze missachtet, liegt darin eine Verletzung der öffentlichen Sicherheit.“ Allerdings schränkt es sogleich ein: „Beschränkende Verfügungen zum Schutz der öffentlichen Ordnung sind ... verfassungsrechtlich nur dann unbedenklich, wenn sich die ... Gefahr nicht aus dem Inhalt der Äußerung, sondern aus der Art und Weise der Durchführung der Versammlung ergibt.“ (vgl. oben, S. 2) Angesichts der weiteren Ausführungen kann nicht ausgeschlossen werden, dass die Richter die Schutzwirkung des § 130 StGB nur auf die deutsche Bevölkerung erstreckt sehen wollen. Zudem meinen sie, die fragliche Parole richte sich gegen die Politik des Staates Israel, ohne dies näher zu begründen. Mit der Versammlung solle u.a. gegen Beschränkungen früherer Versammlungen desselben Veranstalters protestiert werden. Bezüge zu in der NS-Zeit gegen die jüdische Bevölkerung gerichteten Hassparolen seien von der Polizeibehörde nicht hinreichend begründet worden.

Zur Untermauerung seiner Rechtsauffassung führt es u.a. zwei Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts an. Deren Analyse führt zu folgendem Befund:

Im ersten der beiden verhandelten Fälle ging es um Losungen wie „Nationaler Widerstand Hochsauerland“ oder „Freie Nationalisten Sauerland/Siegerland“. Zieht man den Wortlaut des § 130 Abs. 1 StGB zu Rate, so ergibt sich recht unmittelbar, dass mit diesen Losungen keines der dort genannten Kriterien für das Vorliegen des Tatbestands „Volksverhetzung“ erfüllt sein kann: Sie richten sich gegen niemanden, stacheln nicht zu Hass oder Willkürmaßnahmen auf, greifen niemanden wegen seiner Zugehörigkeit zu einer Gruppe oder einem Bevölkerungsteil an oder beschimpfen ihn oder machen ihn aus diesem Grund verächtlich oder verleumden ihn. Wenn sie von jemandem in diese Richtung interpretiert werden, so ist das dessen persönliches Empfinden; dieser Umstand kann jedoch schon nach dem Empfinden des nicht

rechtskundigen Bürgers nicht zu der Konsequenz führen, das Zeigen oder Rufen (bzw. Skandieren) dieser Losungen auf Veranstaltungen oder gar diese als Ganzes zu untersagen. Dennoch kann eine solche Versammlung mit Auflagen belegt oder sogar untersagt (verboten) werden, wenn deren aggressiver Charakter zu befürchten ist.

In der zweiten Entscheidung lautete das Motto für die ursprünglich vorgesehene Veranstaltung: „Stoppt den Synagogenbau – 4 Millionen fürs Volk!“ In diesem Fall war selbst der erkennende 1. Senat davon ausgegangen, dass dieser Slogan den Tatbestand der Volksverhetzung erfülle. Wenn die zuständige Staatsanwaltschaft diese Einordnung nicht teilt, so ist dies noch nachvollziehbar: Jedenfalls unmittelbar richtet sich diese Forderung gegen niemanden, auch stachelt sie nicht unmittelbar zu Hass oder Gewalt auf, greift keine Gruppe oder zu einer Gruppe gehörende Einzelperson an, macht sie verächtlich oder beschimpft sie. Das BVerfG macht in seiner Entscheidung (hier aus Platzgründen bzw. solchen der Lesbarkeit nicht dargestellt) unmissverständlich klar, dass allein mit einem Motto oder einer Losung verbundener Antisemitismus für sich nicht ausreicht, eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit bzw. Ordnung anzunehmen, und auch keinen Straftatbestand darstellt. Mit dem geänderten und schließlich vom BVerfG als für eine Beschränkung des Demonstrationsrechts in keiner Weise geeigneten geänderten Motto brauchen wir uns an dieser Stelle nicht mehr auseinanderzusetzen.

Aus diesen beiden Entscheidungen des BVerfG wird unzweifelhaft deutlich: Erfüllt ein Motto, eine Losung oder ein Slogan den Tatbestand der Volksverhetzung, kommt es auf einen etwaigen aggressiven Charakter der Versammlung nicht mehr an.

Zentraler Punkt der anzustellenden Überlegungen ist nach alledem: *Erfüllt der Slogan „Nie, nie wieder Israel!“ den Tatbestand der Volksverhetzung?* Einen Aufruf zum Hass scheint jedenfalls mir dieser Slogan schon zu enthalten, und auch eine Berührung der Menschenwürde vermag ich nicht völlig auszuschließen. Wie ist also die Entscheidung des OVG letztlich zu bewerten?

Ergebnis

Das OVG meint anscheinend, der Schutz des § 130 StGB erstreckte sich lediglich auf in Deutschland lebende Gruppen bzw. Bevölkerungsteile und deren Angehörige. Da der streitgegenständliche Slogan (zudem) als Kritik an der Politik des Staates Israel zu verstehen sei (dass dies nicht Thema der Demonstration war, ist für die Richter unerheblich), stelle seine Verwendung keine strafbare Volksverhetzung im Sinne des § 130 Abs. 1 StGB dar und könne daher nicht zum Anlass für Auflagen für die ange-

meldete Versammlung genommen werden. Dass es sich um eine unverkennbare Anspielung auf Hassparolen aus der NS-Zeit gehandelt habe, sei von der Polizeibehörde in ihrem Antrag auf Untersagung des Zeigens dieser Parole nicht hinreichend dargelegt worden.

Bei einer Kritik an dieser Entscheidung muss zunächst einmal zugunsten der Richter des OVG eingeräumt werden, dass es sich um eine Eilentscheidung handelt, in der nur eine summarische, also überschlägige, Prüfung der Rechtslage möglich ist. Andererseits ist zu berücksichtigen, dass zu ähnlichen Sachverhalten bereits Entscheidungen des BVerfG ergangen waren, von denen zwei auch zur Begründung der hier in den Blick genommenen Entscheidung herangezogen wurden. Weiter könnte von (psychologischer) Bedeutung sein, dass diese beiden BVerfG-Entscheidungen jeweils vom OVG NRW gefasste Beschlüsse zum Gegenstand hatten, wobei die BVerfG-Richter in beiden Fällen zu dem Ergebnis kamen, dass diese mit dem Grundgesetz nicht vereinbar seien.

Dies vorausgeschickt, ist Folgendes festzustellen:

1. „Nie, nie wieder Israel!“, ist wohl recht eindeutig eine Parole, die zum Hass aufstachelt;
2. „Israel“ ist sowohl eine Bezeichnung für den im Nahen Osten gelegenen Staat als auch für die jüdische Gemeinschaft (die sich selbst als das „Volk Israel“ bezeichnet);
3. Demzufolge kann mit „Israel“ nicht nur der Staat im Nahen Osten, sondern ebensogut die jüdische Gemeinschaft in Deutschland gemeint sein;
4. Da weder die Politik des Staates Israel noch die politische Situation im Nahen Osten Gegenstand der angemeldeten Demonstration waren, hätte die Auffassung des OVG, die Parole habe sich gegen die Politik des Staates Israel gerichtet, auch im Rahmen eines Eilverfahrens einer näheren Begründung bedurft (die Einlassung, das Motto der Versammlung beziehe sich auf Verbote zu früheren Veranstaltungen desselben Veranstalters, vermag insoweit nicht zu überzeugen);
5. Selbst wenn die Polizeibehörde ihre Auffassung, die streitgegenständliche Parole knüpfe an ähnliche, aus der NS-Zeit stammende Hassparolen gegen die jüdische Bevölkerung an, nicht hinreichend untermauert haben sollte⁹, stellt sich die Frage, ob eine angemessene Würdigung aller Umstände auch im Rahmen einer summarischen Prüfung nicht den Umstand hätte einbe-

⁹ mangels vorliegender Dokumente muss von dieser Darstellung der OVG-Richter zunächst einmal ausgegangen werden

ziehen müssen, dass die Versammlung von einer bekanntermaßen dem rechten Spektrum zugehörigen Partei angemeldet wurde.

Fazit: Selbst wenn den Richtern des OVG darin zugestimmt werden könnte, dass § 130 StGB nur gegen die deutsche Bevölkerung bzw. Teile derselben gerichtet, in ihm beschriebene Tatbestände unter Strafe stellen will (dagegen spricht die Formulierung in Abs. 1 Nr. 2 der Vorschrift „die Menschenwürde anderer dadurch angreift...“, da bereits nach dem Wortlaut des Art. 1 Abs. 1 Satz 1 „die Würde des Menschen“ [und damit nicht nur die Würde des Deutschen] unantastbar ist), haben sie ihren Blick jedenfalls nicht hinreichend darauf gerichtet, dass „Israel“ sowohl einen Staat als auch die Gemeinschaft der Menschen jüdischen Glaubens bezeichnet. Das wiederum bedeutet, dass sich die streitgegenständliche Parole zwar – wie von den Richtern angenommen – durchaus gegen die Politik des Staates Israel richten kann; ebenso könnte sie sich jedoch gegen die (erneute) Etablierung einer jüdischen Gemeinschaft in Deutschland richten. Dies umso mehr, als die in Rede stehende Versammlung nicht etwa die Politik des Staates Israel oder die Situation im Nahen Osten zum Gegenstand hatte, sondern vielmehr in der Vergangenheit ausgesprochene Beschränkungen von Versammlungen desselben Veranstalters, in denen ähnliche Parolen verwendet werden sollten. In der rechten Ideologie steht hinter derartigen Beschränkungen ihrer Aktivitäten die „jüdische Weltverschwörung“. Unter Berücksichtigung dieser Umstände könnte selbst bei der von den Richtern vorgenommenen engen Auslegung des Schutzzweckes des § 130 StGB der Tatbestand der Volksverhetzung sehr wohl als erfüllt angesehen werden.

Möglich ist, dass derartige Überlegungen nicht Gegenstand einer summarischen Prüfung des Sachverhalts sein können; um dies beurteilen zu können, fehlen mir die hierfür notwendigen juristischen Kenntnisse. Andererseits scheinen derartige Überlegungen durchaus naheliegend zu sein (sonst wären sie mir vermutlich nicht gekommen). Jedenfalls hinterlässt die Tatsache, dass sie im Zuge dieses Verfahrens nicht angestellt wurden, beim unbeteiligten Zuschauer mindestens einen faden Nachgeschmack.

Noch ein anderes, in der Psychologie angesiedeltes Moment könnte beim Zustandekommen dieser Entscheidung eine Rolle gespielt haben: Ausweislich der beiden im Rahmen dieser Ausarbeitung in Auszügen wiedergegebenen (und von den Richtern zur Untermauerung ihres Beschlusses herangezogenen) Entscheidungen des BVerfG haben dessen Richter in diesen beiden Fällen die zuvor vom OVG NRW gefällten Entscheidungen für mit dem Grundgesetz nicht vereinbar erklärt. Da wäre es jedenfalls nachvollziehbar, wenn angesichts der nun in einem durchaus vergleichba-

ren, wenn auch bei näherer Analyse der streitigen Parole wohl kaum gleichgelagerten, Fall eine Befürchtung der Richter am OVG war, wenn sie dieses Mal wieder gegen den Veranstalter der Demonstration entscheiden würden, könne diese Entscheidung später erneut vom BVerfG als nicht mit dem GG vereinbar eingestuft werden.

Düsseldorf, den 14. November 2019