

Handreichung
zum Umgang mit und möglichen Beschränkungen von antiisraelischen
Versammlungen im Umfeld von Synagogen und anderen
jüdischen/israelitischen Einrichtungen

Die Versammlungsfreiheit aus Artikel 8 des Grundgesetzes (GG) gehört zu den unentbehrlichen und grundlegenden Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens und ist für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung konstituierend. Allerdings werden die Unterschiede von sachlicher Kritik an israelischer Regierungspolitik und (israelbezogenem) Antisemitismus zunehmend verwischt, indem Antisemitismus zur „Kritik“ umdefiniert und somit verharmlost wird. Es kann nicht geduldet werden, dass sich antisemitischer Hass, Hetze und Gewalt unter dem Deckmantel der Versammlungs- und Meinungsfreiheit auf den Straßen und insbesondere in der Nähe von Synagogen und anderen jüdischen/israelitischen Einrichtungen entladen. Die folgenden Hinweise zeigen die rechtlichen Möglichkeiten auf, antiisraelische Versammlungen im Umfeld von Synagogen und anderen jüdischen/israelitischen Einrichtungen in konkreten Einzelfällen zu beschränken.

1. Die verfassungsrechtlich gewährleistete Versammlungsfreiheit und das von ihr mitumfasste Recht eines Veranstalters grundsätzlich über Ort, Zeitpunkt, Inhalt und Art der Versammlung selbst zu bestimmen, können bei Versammlungen unter freiem Himmel nach Artikel 8 Absatz 2 GG, § 15 Absatz 1 des Versammlungsgesetzes bzw. nach den jeweiligen entsprechenden versammlungsrechtlichen Regelungen der Länder zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung beschränkt werden.
2. Eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit liegt bei der Durchführung von Versammlungen unter anderem vor, wenn durch das Motto der Versammlung, durch den Inhalt oder die Form der Meinungsäußerungen oder durch entsprechende Handlungen Strafgesetze (insbesondere §§ 86, 86a, 90a, § 130 und 185 StGB) verletzt werden. Eine solche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit kann im Vorfeld oder im Laufe der Versammlung entsprechende Auflagen (z. B. Verbot des Skandierens bestimmter Parolen, Ausschluss von bestimmten Rednern) und als Ultima Ratio im Vorfeld der Versammlung ein Versammlungsverbot bzw. im Laufe der Versammlung eine Auflösung rechtfertigen.
3. Eine Gefahr für die öffentliche Ordnung kann im Zusammenhang mit der Art und Weise der Durchführung einer Versammlung bei einem aggressiven und provokativen, die Bürgerinnen und Bürger einschüchternden Verhalten durch die Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Versammlung vorliegen, wenn dadurch ein Klima der Gewaltdemonstration und potentieller Gewaltbereitschaft erzeugt wird.

Die öffentliche Ordnung kann insbesondere gefährdet sein, 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 Bürgerinnen und Bürger einschüchtert (vgl. BVerfG, Beschl. v. 23.06.2004 - 1 BvQ 19/04; BVerfG, Beschl. v. 19.12.2007 - 1 BvR 2793/04), z.B. durch Kombination von Trommeln, Fackeln, Uniformen, Marschieren in Formation oder

- Rechtsextremisten einen Aufzug an einem speziell der Erinnerung an das Unrecht des Nationalsozialismus und den Holocaust dienenden Gedenktag so durchführen, dass von seiner Art und Weise Provokationen ausgehen, die das sittliche Empfinden der Bürgerinnen und Bürger erheblich beeinträchtigen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 26.01.2001 - 1 BvQ 9/01 und Beschl. v. 23.06.2004 - 1 BvQ 19/04).

Diese von der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung entwickelten Grundsätze dürften auf vergleichbare Fallkonstellationen bei Versammlungen, bei denen die anti-israelische Intention die Grenze zum Antisemitismus überschreitet, übertragbar sein.

Das Vorliegen einer solchen provokativen und einschüchternden Wirkung ist durch die zuständigen Behörden im Rahmen des pflichtgemäßen Ermessens aufgrund der Gesamtumstände des konkreten Einzelfalls zu bewerten. Eine im Einzelfall festgestellte Gefährdung der öffentlichen Ordnung rechtfertigt regelmäßig nur Beschränkungen einer Versammlung in Form von Auflagen (vgl. BVerfG in ständiger Rechtsprechung unter Verweis auf den Beschl. v. 14.05.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR, 341/81 - Brokdorf). Soweit von Kundgabemitteln eine einschüchternde Wirkung ausgeht, ist dieser Gefahr für die öffentliche Ordnung zunächst durch Auflagen (z. B. Beschränkung der Anzahl der Kundgabemittel) zu begegnen.

4. Für die Beschränkung von Versammlungen im Umfeld von Synagogen und anderen jüdischen/israelitischen Einrichtungen kommt in erster Linie die Auflage der örtlichen Verlegung der Versammlung in Betracht.

Insbesondere im Falle einer Versammlung zu Gottesdienstzeiten kann der Versammlungsort aus dem unmittelbaren akustischen Einwirkungsbereich einer Synagoge bzw. anderen jüdischen/israelitischen Einrichtung heraus verlegt werden, wenn sich Gläubige anderenfalls nicht dem unmittelbaren Kontakt mit den Teilnehmerinnen und

Teilnehmern der Versammlung entziehen können (vgl. dazu VG Meinungen, Beschl. v. 24.07.2012 - 2 E 355/12).

Soweit das Grundrecht Dritter auf Gewährleistung ungestörter Religionsausübung gemäß Artikel 4 Absatz 2 GG mit der Versammlungs- und Meinungsfreiheit der Teilnehmerinnen und Teilnehmer kollidiert, ist im Rahmen einer Abwägung im Wege der praktischen Konkordanz ein angemessener Ausgleich unter dem größtmöglichen Schutz der kollidierenden Rechtsgüter herbeizuführen. Je nach konkreter Fallkonstellation kann im Einzelfall die Beschränkung einer Versammlung im Wege einer örtlichen Verlegung oder ggf. ein Verbot als Ultima Ratio zulässig sein.

Neben der Auflage einer örtlichen Verlegung ist im Einzelfall auch eine Festlegung, dass eine ursprünglich als Aufzug geplante Versammlung nur als ortsfeste Versammlung außerhalb des unmittelbaren akustischen Einwirkungsbereiches der Synagoge bzw. anderen jüdischen/israelitischen Einrichtung durchgeführt werden darf, in Betracht zu ziehen.

5. Für die Gefahrenprognose kommt es jeweils auf das äußere Erscheinungsbild der Versammlung an (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.01.1969 - 1 BvR 553/64). Maßgeblich sind hierfür insbesondere Versammlungsthema und -zeitpunkt, Inhalte der Redebeiträge, die Zahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmer, Erkenntnisse über den zu erwartenden Teilnehmerkreis sowie die geplanten Kundgabemittel (Megaphone, Lautsprecher, Flaggen, Trommeln etc.). Als Grundlage der Gefahrenprognose sind konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte erforderlich. Hierbei können im Einzelfall insbesondere auch Ereignisse im Zusammenhang mit früheren Versammlungen (z.B. kollektive Unfriedlichkeit der Versammlung, Verstoß gegen Strafvorschriften) – auch wenn diese nicht vom Anmelder der in Rede stehenden Versammlung veranstaltet worden waren – als Indizien herangezogen werden, soweit sie bezüglich des Mottos, des Ortes, des Datums sowie des Teilnehmer- und Organisatorenkreises Ähnlichkeiten zu der geplanten Versammlung aufweisen (BVerfG, Beschl. v. 21.11.2020 - 1 BvQ 135/20).