

IM NAMEN DER REPUBLIK!

Der Verfassungsgerichtshof hat unter dem Vorsitz des Präsidenten
DDr. Christoph GRABENWARTER,

in Anwesenheit der Vizepräsidentin
Dr. Verena MADNER

und der Mitglieder

Dr. Markus ACHATZ,
Dr. Sieglinde GAHLEITNER,
Dr. Andreas HAUER,
Dr. Christoph HERBST,
Dr. Michael HOLOUBEK,
Dr. Angela JULCHER,
Dr. Georg LIENBACHER,
Dr. Michael MAYRHOFER,
Dr. Stefan PERNER,
Dr. Michael RAMI und
Dr. Ingrid SIESS-SCHERZ

sowie des Ersatzmitgliedes
Dr. Robert SCHICK

als Stimmführer, im Beisein der verfassungsrechtlichen Mitarbeiterin
Mag. Laura WINNINGER-WIESMANN, LL.M.
als Schriftführerin,

in der Beschwerdesache der ***, vertreten durch Rechtsanwalt Dr. Farah Abu-Jurji, Ferstelgasse 1/4, 1090 Wien, gegen das Erkenntnis des Verwaltungsgerichtes Wien vom 4. Dezember 2024, Z VGW-103/040/8030/2023, in seiner heutigen nichtöffentlichen Sitzung gemäß Art. 144 B-VG zu Recht erkannt:

- I. Die Beschwerdeführerin ist durch das angefochtene Erkenntnis weder in einem verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht noch wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm in ihren Rechten verletzt worden.
- II. Die Beschwerde wird abgewiesen.

Entscheidungsgründe

I. Sachverhalt, Beschwerde und Vorverfahren

1. Mit Eingabe vom 8. Oktober 2023 zeigte die Beschwerdeführerin der Landespolizeidirektion Wien für den 11. Oktober 2023 von 19.00 bis 22.00 Uhr in 1010 Wien, Stephansplatz, eine Versammlung mit der Bezeichnung "Mahnwache in Solidarität mit Palästina" an, bei der Plakate, Musik, ein Mikrophon sowie Palästinafahnen verwendet werden sollten. 1

Am 11. Oktober 2023 gingen der Landespolizeidirektion Wien Hinweise aus der Bevölkerung auf eine in sozialen Medien veröffentlichte Ankündigung der geplanten Versammlung zu. Auf dieser fand sich am unteren Bildrand die Wortfolge "Free Palestine From The River To The Sea". In unmittelbarem Zusammenhang damit wurde folgender Text veröffentlicht: 2

"Wenn, wie in der Aktion am 7. Oktober die Palästinenser:innen sich wehren, Widerstand leisten und die Absperrungen des Freiluftgefängnisses Gaza durchbrechen, in die sie der Kolonial- und Apartheidstaat Israel gesperrt hat, dann wird in den Medien Bestürzung geheuchelt und von Terrorismus gegen Zivilisten gesprochen. Die österreichische Regierung hisst die israelische Flagge und Politik und Medien verantworten die vorhersehbare Rache und das israelische Blutbad in Gaza mit.

Palästinenser:innen leben mit Besatzung, Kolonialismus und Apartheid, mit faschistischen Siedler:innen und der Armee, die an deren Seite steht, sie sind mit tagtäglicher Unterdrückung konfrontiert. Sie leben mit dieser Besatzungsrealität

und sie sterben mit dieser Besatzungsrealität. Beinahe täglich werden Palästinenser:innen durch die israelischen Besatzer ermordet, und die Welt schweigt. Ohne die jüngsten Ereignisse miteinzurechnen, wo weitere hunderte Kinder, Frauen und Männer im Gazastreifen getötet werden, sind im Jahr 2023 bereits über 270 Palästinenser:innen ermordet worden.

Wir lassen es nicht zu, dass diesen Palästinenser:innen das Recht auf Widerstand genommen wird, wir lassen es nicht zu, dass sie vergessen werden. Wir rufen zu einer Mahnwache am Mittwoch, den 11. Oktober 2023 um 19 Uhr am Stephansplatz auf, um der vielen palästinensischen Opfer des israelischen Apartheidstaates zu gedenken und sie zu würdigen. Freiheit für Palästina!"

Daraufhin wurde die Beschwerdeführerin von der Landespolizeidirektion Wien telefonisch kontaktiert, wobei sie bestätigte, dass die Versammlung mit dieser Ankündigung in sozialen Medien beworben werde.

3

2. In weiterer Folge untersagte die Landespolizeidirektion Wien am 11. Oktober 2023 die angezeigte Versammlung gemäß § 6 Abs. 1 Versammlungsgesetz 1953 iVm Art. 11 Abs. 2 EMRK mit Mandatsbescheid nach § 57 Abs. 1 AVG. Die rechtzeitig dagegen erhobene Vorstellung wies die Landespolizeidirektion Wien mit Bescheid vom 12. April 2024 ab. Gegen diesen Bescheid erhob die Beschwerdeführerin fristgerecht Beschwerde an das zuständige Verwaltungsgericht Wien, welches diese mit dem nunmehr angefochtenen Erkenntnis als unbegründet abwies. Begründend führte das Verwaltungsgericht Wien auf das Wesentliche zusammengefasst aus:

4

Die Behörde habe auf Grundlage der von ihr festzustellenden, objektiv erfassbaren Umstände eine Prognoseentscheidung in sorgfältiger Abwägung zwischen dem Schutz der Versammlungsfreiheit und den von der Behörde wahrzunehmenden öffentlichen Interessen zu treffen gehabt. Nach der Rechtsprechung seien dabei sämtliche Aspekte des Einzelfalles zu prüfen. Dann und nur dann könne die Untersagung gerechtfertigt sein (Hinweis auf VfGH 11.3.2015, E 717/2014).

5

Die Terrororganisation Hamas sei am 7. Oktober 2023 aus dem Gazastreifen nach Israel eingedrungen und habe ein Massaker an israelischen Zivilisten mit (nach israelischen Angaben) zumindest 1.200 Todesopfern verursacht; zeitgleich seien aus dem Gazastreifen "tausende Raketen auf israelische Städte abgefeuert" worden. Die Beschwerdeführerin habe "am Folgetag des Attentates" für den 11. Oktober 2023 eine Versammlung angemeldet, die in den digitalen Medien unter anderem

6

mit der Parole "From the river to the sea, Palestine will be free" beworben worden sei. Auf der Veranstaltungsplattform sei die Versammlung ab dem 10. Oktober 2023 unter anderem mit den Worten begründet worden, "wenn in der Aktion am 7. Oktober die Palästinenser:innen sich wehren, Widerstand leisten und die Absperrungen des Freiluftgefängnisses Gaza durchbrechen, in der sie der Kolonial- und Apartheidstaat Israel gesperrt hat, dann wird in den Medien Bestürzung geheuchelt und von Terrorismus gegen Zivilisten gesprochen". Die Hamas werde von der Europäischen Union als Terrororganisation eingestuft und werde vom Obersten Gerichtshof als terroristische Vereinigung iSd § 278a Abs. 3 StGB angesehen (Hinweis auf OGH 6.12.2017, 13 Os 127/17a). Die Parole "From the river to the sea, Palestine will be free" werde (auch) von der Hamas verwendet, deren öffentlich erklärtes Ziel die Vernichtung Israels und die "Befreiung Palästinas" sei. Mit diesem Spruch bringe die Hamas dieses Ziel zum Ausdruck. Diese Parole werde bei öffentlichen Kundgebungen (auch in Österreich) von verschiedenen Strömungen skandiert, unter anderem auch am 11. Oktober 2023 bei der trotz Untersagung abgehaltenen Pro-Palästina-Demonstration in Wien.

Zwischen den Parteien sei der Bedeutungsgehalt der Parole "From the river to the sea, Palestine will be free" und die Zulässigkeit von deren Verwendung bei Versammlungen im öffentlichen Raum strittig. Nach Ansicht des Verwaltungsgerichtes Wien komme es für eine Untersagung einer Versammlung nicht darauf an, welche unterschiedlichen Bedeutungsinhalte einer bestimmten Parole zugewiesen werden könnten, sondern wie die Versammlung in ihrer Gesamtheit im zeitlichen Kontext gegenüber Unbeteiligten erwartungsgemäß wirken werde. Im zeitlichen Kontext mit dem Massaker der Hamas am 7. Oktober 2023 an überwiegend israelischen Zivilisten habe die Versammlungsbehörde davon ausgehen müssen, dass bei einem unbefangenen, durchschnittlichen und mit den europäischen Werten verbundenen Beobachter der Eindruck entstehen habe können, dass diese Parole im Sinne einer "Vernichtungsphantasie" zu verstehen sei und der Terroranschlag gutgeheißen und die Hamas moralisch-psychologisch unterstützt werde. Dafür spreche auch die Textierung in der Ankündigung der Versammlung. Die Versammlungsbehörde habe auch davon ausgehen müssen, dass durch diese Parole, deren Verwendung bei der Veranstaltung zu erwarten gewesen sei, die in Österreich lebenden Menschen jüdischen Glaubens bzw. israelischen Staatsbürger und Menschen mit familiären oder freundschaftlichen Beziehungen und Kontakten zu Israel

7

in Furcht und Unruhe versetzt würden. Die Behörde habe auch begründet annehmen können, dass durch diese Versammlung Menschen aufgestachelt werden würden, die in Folge Hassdelikte gegen Menschen jüdischen Glaubens in Österreich begehen könnten. Österreich sei verpflichtet, alle in Österreich lebenden Menschen zu schützen, dies treffe nicht zuletzt auf Grund seiner historischen Verantwortung besonders auf Menschen jüdischen Glaubens zu und spiegle sich an verschiedenen Stellen der Rechtsordnung wie etwa dem Verbotsgesetz wider. Durch die Verwendung derartiger Parolen werde zum Völkermord an der israelisch-jüdischen Bevölkerung aufgerufen. Damit werde die öffentliche Sicherheit, die auch die individuelle Sicherheit der in Österreich aufhaltigen Menschen umfasse, gefährdet. Diese Einschätzung der Versammlungsbehörde sei aus ex-ante-Sicht nicht zu beanstanden. Schon darin liege ein Versamlungsuntersagungsgrund.

In Bezug auf "Hassreden" habe der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte entschieden, dass mit den Werten und Garantien der Konvention unvereinbare Äußerungen nicht vom Schutz der EMRK erfasst seien. Darunter seien alle Ausdrucksformen zu verstehen, welche Rassenhass, Ausländerfeindlichkeit, Antisemitismus oder andere Formen von in Intoleranz begründetem Hass propagieren, dazu anstacheln oder diesen fördern oder rechtfertigen würden (etwa die Leugnung des Holocaust, die Befürwortung des Nationalsozialismus oder Aussagen, in denen alle Muslime mit einem schweren, terroristischen Akt in Verbindung gebracht würden). Wenn sich Äußerungen gegen die zentralen Werte der Konvention richteten, wie bei Aufstachelung zum Hass, beim Aufruf zu Gewalt oder bei der offenen Negation der Rechte anderer, sei entsprechend Art. 17 EMRK die Berufung auf die (sonstigen) in der EMRK begründeten Rechte ausgeschlossen. Denn gemäß Art. 17 EMRK dürfe keine Bestimmung der Konvention so ausgelegt werden, als begründe sie für einen Staat, eine Gruppe oder eine Person das Recht auf Tätigkeiten oder Handlungen, welche auf die Abschaffung der in der Konvention festgelegten Rechte und Freiheiten abzielen oder daraufhin zielen, sie stärker einzuschränken als in ihr vorgesehen. Bei mehrdeutigen Texten komme es darauf an, wie der Text von Empfängern verstanden werde. Die in Rede stehende Parole sei eine in einem demokratischen Rechtsstaat inakzeptable terroristische Äußerung, deren Verwendung den Verdacht einer Straftat nach § 282a StGB begründe. Geschütztes Rechtsgut sei dabei der öffentliche Frieden bzw. die öffentliche Sicher-

8

heit, Zweck der Strafbestimmung sei damit insbesondere, das friedliche Zusammenleben der Bürger im Staat zu gewährleisten und Handlungsweisen unter Strafe zu stellen, die sich gegen dieses friedliche Zusammenleben richten. Sie werde jedenfalls auch durch die Terrororganisation Hamas als markante Offenlegung der Zielsetzung der Vernichtung Israels verwendet. Stehe begründet zu befürchten, dass auf den angezeigten Versammlungen Parolen skandiert würden, die jedenfalls auch von der Hamas verwendet würden und die letztlich die Existenz Israels in seinem jetzigen Ausmaß in Frage stellen würden, was realpolitisch nicht ohne Gewalt gegen die israelische Bevölkerung denkbar sei, dann erscheine dies – unter dem Eindruck des Angriffes der Hamas auf Israel am 7. Oktober 2023 – geeignet, den Anfangsverdacht einer Gutheißung terroristischer Straftaten iSd § 282a Abs. 2 StGB zu begründen. Auch die Bezeichnung des Terrorattentates als "Aktion" und die Rede vom "sich wehren" und "Widerstand" spreche für ein Gutheißen einer terroristischen Straftat. Die Behörde habe daher auch annehmen dürfen, dass der (wenn auch nur Teil-) Zweck der angezeigten Versammlungen dem Strafgesetz (speziell § 282a StGB, eventualiter auch § 283 StGB) zuwiderlaufen werde. Auch sei der Versammlungsbehörde nicht entgegenzutreten, wenn sie ausführe, dass es sich bei dem Slogan "um einen Code der zur Beseitigung des Staates Israel aufruft", handle, der "als Aufruf zur gewaltsamen Auslöschung des Staates Israel zu verstehen" sei, und zur Einschätzung gelange, dass dadurch die öffentliche Sicherheit gefährdet werde.

Im Ergebnis erweise sich die Untersagung der Versammlung als in einer demokratischen Gesellschaft im Interesse der öffentlichen Sicherheit, der Aufrechterhaltung der Ordnung und der Verbrechensverhütung sowie des Schutzes der Rechte und Freiheiten anderer zwingend notwendig. Für diesen Fall sehe § 6 Abs. 1 Versammlungsgesetz 1953 eine Untersagung der Versammlung vor. Eine Interessenabwägung falle hier zu Gunsten der öffentlichen Sicherheit aus.

9

3. Gegen diese Entscheidung richtet sich die vorliegende, auf Art. 144 B-VG gestützte Beschwerde, in der die Verletzung in näher bezeichneten verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten, insbesondere im Recht auf Versammlungsfreiheit, behauptet und ihre kostenpflichtige Aufhebung beantragt wird. Begründend wird dazu im Wesentlichen ausgeführt:

10

Die angefochtene Entscheidung verstoße zunächst gegen das Willkürverbot. Der Untersagungsbescheid sei nur deswegen erlassen worden, weil die Versammlungsbehörde ihrer Pflicht nicht nachgekommen sei, in einem angemessenen Zeitraum allfällige Gründe für eine Untersagung zu prüfen und der Beschwerdeführerin auf Grund allfälliger Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Versammlung die Möglichkeit einzuräumen, Modifikationen wie etwa eine Änderung der Versamlungsanzeige vorzunehmen oder andere Maßnahmen zu ergreifen. Durch die völlige Untätigkeit der Behörde bis wenige Stunden vor Beginn der Versammlung seien vollendete Tatsachen geschaffen worden und habe die Behörde auf Grund der zeitlichen Problematik nur mehr den (unrichtigen) Weg der gänzlichen Untersagung gesehen. Die Behörde hätte selbstverständlich jede Veranlassung gehabt, eine allfällige Untersagung umgehend, nämlich ab der Anmeldung am 8. Oktober 2023, zu überprüfen und aus Eigenem intensiv zu recherchieren, um allfällige Untersagungsgründe zu erkennen und der Beschwerdeführerin Änderungen zur Vermeidung der Untersagung aufzutragen. Selbst wenn die Behörde aber tatsächlich erst auf Grund von Hinweisen aus der Zivilgesellschaft ermittelnd tätig werden habe müssen, sei die Untersagung nicht ultima ratio, weil eine Änderung der Versamlungsanzeige auch noch sehr kurzfristig vor Beginn der Versammlung möglich gewesen wäre und auch bis unmittelbar vor bzw. sogar noch nach Beginn der Versammlung etwa ein Hinweis auf die Untersagung der Verwendung des Satzes "From the river to the sea, Palestine will be free" bei allen Versammlungsteilnehmern hätte ankommen können. Auch hätte die Behörde die Beschwerdeführerin vor Ort auffordern können, sämtliche Versammlungsteilnehmer über die Untersagung der Verwendung dieses Slogans zu informieren. Die Beschwerdeführerin sei daher behördlicher Willkür unterworfen worden, wodurch sie in ihrem Grundrecht auf Gleichbehandlung verletzt worden sei.

11

Weiters verletzte die angefochtene Entscheidung das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit gemäß Art. 11 EMRK. Dies ergebe sich, abgesehen von der dargelegten behördlichen Untätigkeit im Vorfeld der Veranstaltung, auch aus anderen Gründen. Die Entscheidungsbegründung des Verwaltungsgerichtes Wien berücksichtige nicht die Möglichkeit eines gelinderen Mittels. Nach der Argumentation des Verwaltungsgerichtes sei die Versammlung entweder unter der Verwendung der Parole "From the river to the sea, Palestine will be free" abzuhalten oder gänzlich zu untersagen gewesen. Es wäre für die Behörde leicht gewesen, die Ver-

12

sammlung unter der Auflage zu ermöglichen, dass die Parole nicht verwendet werden dürfe. Für den Fall des Zuwiderhandelns wäre es der Behörde ferner nach dem Versammlungsgesetz möglich gewesen, die Versammlung vor Ort aufzulösen. Weiters sei der durch die Untersagung bewirkte Eingriff nicht zum Erreichen des Ziels geeignet, die Bewerbung der Versammlung mit dieser Parole zu unterbinden, da zum Zeitpunkt der Untersagung die Bewerbung mit diesem Spruch bereits stattgefunden habe. Ein Eingriff in Grundrechte müsse jedoch nicht nur notwendig, sondern auch geeignet sein, um dem Gesetzesvorbehalt gerecht zu werden. Im Übrigen sehe das Versammlungsgesetz nicht vor, dass eine Versammlung untersagt werde, weil die Bewerbung mit einer bestimmten Parole nach Auffassung der Behörde gegen das Versammlungsgesetz verstoße. Die Rechtsprechung stelle darauf ab, ob aus der Abhaltung einer Versammlung konkrete und unmittelbar bevorstehende Gefahren hervorgehen würden, jedoch keinesfalls darauf, ob allenfalls der Versammlungsaufruf gegen Strafgesetze verstoße oder die öffentliche Ordnung oder Sicherheit gefährde. Der Aufruf zur Versammlung biete lediglich ein Indiz dafür, dass möglicherweise die dort verwendete Parole auch bei der Versammlung verwendet werde, jedoch genüge nicht bereits die Verwendung der Parole im Aufruf, sondern müsse die tatsächliche Verwendung dieser Parole bei der Versammlung auch die Kriterien nach § 6 Versammlungsgesetz 1953 bzw. Art. 11 EMRK erfüllen. Dies sei hier nicht der Fall, weil die Verwendung der Parole "From the river to the sea, Palestine will be free" bei der Versammlung diese Kriterien nicht erfülle. Eine mögliche Sanktion für die Verwendung eines nach Meinung der Behörde strafrechtswidrigen Versammlungsaufrufs könnte etwa in der Anwendung der Strafgesetze bestehen, jedoch könne die Folge hiefür nicht die präventive Untersagung einer Versammlung sein.

Die Rechtsmeinung des Verwaltungsgerichtes Wien, wonach bereits ein "begründeter Anfangsverdacht" für die Untersagung einer Versammlung ausreichend wäre, sei selbstverständlich unrichtig. Das Vorliegen eines Anfangsverdachts nach der StPO sei nicht mit der Strafrechtswidrigkeit eines Verhaltens gleichzusetzen. Der Maßstab für die Untersagung einer Versammlung liege nicht in dem Vorliegen eines Anfangsverdachts, sondern in der tatsächlichen Strafrechtswidrigkeit eines Verhaltens. Zur Bedeutung der Parole "From the River to the Sea, Palestine will be free" sei darauf hinzuweisen, dass diese keine Ablehnung demokratischer Grundsätze darstelle. Ungeachtet der Stellungnahme der Dokumentationsstelle Politischer Islam, die auf eine historische Bedeutung in Richtung einer demokratischen

13

Lösung des Nahostkonflikts hinweise, sei zu bemerken, dass der Spruch selbst sich tatsächlich überhaupt nicht mit der Frage von demokratischen Grundsätzen auseinandersetze, geschweige denn, diese auch nur ansatzweise ablehne. Dass das Verwaltungsgericht bei seiner Beurteilung auf das Wirken einer Versammlung im zeitlichen Kontext auf eine juristische Maßfigur abstelle und nicht darauf, welche unterschiedlichen Bedeutungsgehalte dieser Parole potentiell entnommen werden könnten, sei verfehlt. Die fiktive "juristische Maßfigur" als Prüfungsmaßstab existiere in der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofes und des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte nicht. Im Widerspruch dazu stelle das Verwaltungsgericht sodann aber auf den Empfängerhorizont der jüdischen Bevölkerung ab. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte sei gerade nicht darauf abzustellen, wie bestimmte Gruppen oder Einzelpersonen eine Parole subjektiv wahrnehmen würden, sondern nur, wie die Äußerung objektiv in ihrem Kontext zu bewerten sei. Dabei werde ein strenger Maßstab für die Zulässigkeit eines Eingriffs angelegt, wie sich insbesondere aus der Rechtsprechung zur Leugnung des Völkermordes an den Armeniern ergebe (Hinweis auf EGMR 15.10.2015, 27.510/08, *Perinçek*). Auch die Einstufung der Parole als Hassrede oder Aufruf zum Völkermord sei unrichtig und "verleumderisch". Wie sich aus der Stellungnahme der Dokumentationsstelle Politischer Islam ergebe, könne diese Parole auf verschiedene Weise verstanden werden. Weiters sei die Umdeutung dieser Parole auf Grund des Terroranschlages am 7. Oktober 2023 nicht gerechtfertigt und negiere, dass dieser Satz bereits seit über 50 Jahren – und somit schon lange vor dem Entstehen der Hamas – verwendet worden sei. Die Unterstellung der Behörde, dass die Beschwerdeführerin einen von der Hamas vorgegebenen Bedeutungsinhalt dieses Spruches übernommen habe, sei willkürlich. Es sei zu beachten, dass die Dokumentationsstelle Politischer Islam selbst von einem breiten Spektrum an möglichen Bedeutungsinhalten ausgehe, welche von einem Aufruf zur Zerstörung des israelischen Staates bis hin zu einem friedlichen Zusammenleben aller in der Region lebenden Menschen unter demokratischen Grundprinzipien und Wahrung der Grundrechte aller reiche. Es handle sich daher ganz offensichtlich um einen Slogan, dessen Bedeutungsinhalt kontrovers und der Gegenstand einer politischen Debatte sei. Die Verwendung dieses Spruches in der unmittelbaren zeitlichen Nähe zum Anschlag vom 7. Oktober 2023 sei von der Behörde bewusst unrichtig dargestellt worden. Es könne nicht festgestellt werden, dass dieser Spruch vor diesem Datum nicht verwendet worden sei, vielmehr sei

dieser schon in den letzten Jahren durch soziale Medien verstärkt im Zusammenhang mit Demonstrationen verbreitet worden. Der Spruch sei nicht bewusst unter Bezugnahme auf den 7. Oktober 2023 verwendet worden, sondern tatsächlich nur chronologisch in der Nähe dieses Datums, was bloß dadurch zu erklären sei, dass seit dem 7. Oktober 2023 viele Versammlungen zu diesem Thema in Solidarität mit Palästina stattfänden. Die Vermehrung der pro-palästinensischen Kundgebungen sei aber nicht als Befürwortung des Anschlages vom 7. Oktober 2023 zu verstehen, sondern liege darin begründet, dass erhebliche und unverhältnismäßig brutale Vergeltungsschläge der israelischen Armee gegen die palästinensische Zivilbevölkerung zu befürchten seien. Es sei leicht vorhersehbar gewesen, dass es unmittelbar nach bzw. bereits während der Verübung des Anschlages durch die Hamas zu einer Reaktion der israelischen Armee bzw. der israelischen politischen Führung kommen werde, die auf Vergeltung gerichtet sei. Dies sei der Grund für die spontanen Versammlungen. In diesem Licht sei auch der Sachverhalt hinsichtlich allfälliger gelinderer Mittel zu beurteilen, da sich zeige, dass der Kontext der Versammlung sehr wohl ein berechtigtes Interesse der Versammlungsteilnehmer auf Demonstration in Unterstützung der palästinensischen Zivilbevölkerung darstelle – dies allenfalls unter Verwendung des gelinderen Mittels der Untersagung der Verwendung der Parole.

Das Verwaltungsgericht komme mit Blick auf die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu dem Ergebnis, der Behörde sei in ihrer Beurteilung nicht entgegenzutreten, obwohl der vorliegende Akt keinerlei Nachweise für eine derartige Gefährdung enthalte. Tatsächlich seien darin auch keine konkreten Behauptungen über eine konkrete Gefahr zu finden. Die bloße Behauptung, dass "die öffentliche Sicherheit gefährdet" sei, sei gänzlich irrelevant, zumal diese nicht näher konkretisiert werde. Dies reiche aber mit Blick auf Art. 11 EMRK nicht aus. Es könne nicht schon die hypothetische Möglichkeit einer Störung als Untersagungsgrund gelten. Es müsse vielmehr die konkrete Gefahr einer unmittelbar bevorstehenden Störung der öffentlichen Ordnung und Sicherheit bestehen, die im vorliegenden Fall nicht nachgewiesen werden könne. Die Behörde habe weder echte Gründe dafür vorgetragen noch Beweise dafür vorgelegt, dass die Verwendung dieses Spruches bei einer Versammlung eine reale und unmittelbare Bedrohung für die öffentliche Ordnung oder Sicherheit darstellen würde. Es sei lediglich die hypothetisch denkbare Variante eines Sachverhalts vorgetragen worden, nach der Gewalt eine mög-

14

liche Folge wäre. Der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte habe wiederholt festgestellt, dass die Versammlungsfreiheit auch Äußerungen schütze, die für Teile der Gesellschaft anstößig, provozierend oder schockierend sein könnten. Eine Einschränkung sei jedoch zulässig, wenn die Äußerungen Hassrede oder Gewaltforderung darstellten oder dazu dienen würden, grundlegende Rechte anderer zu verletzen. Die bloße Möglichkeit, dass eine Parole als beleidigend empfunden werden könnte, rechtfertige jedoch keine Einschränkung der Versammlungsfreiheit. Vielmehr müsse geprüft werden, ob die Parole tatsächlich geeignet sei, eine konkrete Gefahr für die öffentliche Ordnung zu schaffen oder Hass und Gewalt zu schüren.

Aus denselben Gründen sei die Beschwerdeführerin auch in ihrem Grundrecht auf Freiheit der Meinungsäußerung gemäß Art. 10 EMRK verletzt. 15

4. Die Landespolizeidirektion Wien und das Verwaltungsgericht Wien haben die Verwaltungs- bzw. Gerichtsakten vorgelegt und von der Erstattung einer Gegenschrift abgesehen. 16

II. Rechtslage

§ 6 des Versammlungsgesetzes 1953, BGBl. 98/1953, idF BGBl. I 63/2017 lautet: 17

"§ 6. (1) Versammlungen, deren Zweck den Strafgesetzen zuwiderläuft oder deren Abhaltung die öffentliche Sicherheit oder das öffentliche Wohl gefährdet, sind von der Behörde zu untersagen.

(2) Eine Versammlung, die der politischen Tätigkeit von Drittstaatsangehörigen dient und den anerkannten internationalen Rechtsgrundsätzen und Gepflogenheiten oder den völkerrechtlichen Verpflichtungen, den demokratischen Grundwerten oder außenpolitischen Interessen der Republik Österreich zuwiderläuft, kann untersagt werden."

III. Erwägungen

1. Die – zulässige – Beschwerde ist nicht begründet. 18

2. Ein Eingriff in das durch Art. 11 EMRK verfassungsgesetzlich garantierte – unter Gesetzesvorbehalt stehende – Recht ist dann verfassungswidrig, wenn die ihn verfügende Entscheidung ohne Rechtsgrundlage ergangen ist, auf einer dem Art. 11 EMRK widersprechenden Rechtsvorschrift beruht oder wenn bei Erlassung der Entscheidung eine verfassungsrechtlich unbedenkliche Rechtsgrundlage in denk unmöglicher Weise angewendet wurde; ein solcher Fall liegt vor, wenn die Entscheidung mit einem so schweren Fehler belastet ist, dass dieser mit Gesetzlosigkeit auf eine Stufe zu stellen wäre, oder wenn der angewendeten Rechtsvorschrift fälschlicherweise ein verfassungswidriger, insbesondere ein dem Art. 11 Abs. 1 EMRK widersprechender und durch Art. 11 Abs. 2 EMRK nicht gedeckter Inhalt unterstellt wurde (vgl. zB VfSlg. 19.961/2015, 19.962/2015).

19

§ 6 Versammlungsgesetz 1953 sieht vor, dass Versammlungen, deren Zweck den Strafgesetzen zuwiderläuft oder deren Abhaltung die öffentliche Sicherheit oder das öffentliche Wohl gefährdet, von der Behörde zu untersagen sind. Für die Auflösung der Versammlung selbst und mehr noch für eine auf § 6 Versammlungsgesetz 1953 gestützte Untersagung im Vorfeld des Stattfindens einer Versammlung ist (ebenso wie bei der Frage, ob eine Versammlung iSd Art. 11 EMRK vorliegt) eine strengere Kontrolle geboten. Diese Maßnahmen beeinträchtigen die Freiheit der Versammlung in besonders gravierender Weise und berühren den Kernbereich des Grundrechts. Sie sind daher nur zulässig, wenn sie zur Erreichung der in Art. 11 Abs. 2 EMRK genannten Ziele zwingend notwendig sind, sodass die Untersagung einer Versammlung stets nur ultima ratio sein kann (vgl. zB VfSlg. 19.961/2015, 19.962/2015).

20

3. Das Verwaltungsgericht Wien hat seine Entscheidung, mit der die Untersagung der angezeigten Versammlung bestätigt wurde, auf § 6 Versammlungsgesetz 1953 gestützt. Diese Bestimmung ist angesichts des materiellen Gesetzesvorbehalts in Art. 11 Abs. 2 EMRK im Einklang mit dieser im Verfassungsrang stehenden Bestimmung zu interpretieren.

21

Das Verwaltungsgericht Wien hatte bei seiner Entscheidung die Interessen der Veranstalter an der Abhaltung der Versammlung in der geplanten Form gegen die in Art. 11 Abs. 2 EMRK aufgezählten Interessen am Unterbleiben der Versammlung abzuwägen. Diese Entscheidung ist eine Prognoseentscheidung, die das Verwal-

22

tungsgericht Wien auf Grundlage der von ihm festzustellenden, objektiv erfassbaren Umstände in sorgfältiger Abwägung zwischen dem Schutz der Versammlungsfreiheit einerseits und den von der Behörde wahrzunehmenden öffentlichen Interessen andererseits zu treffen hat (vgl. VfSlg. 19.852/2014, 19.962/2015).

4. Im Rahmen der Überprüfung der durch die Behörde gefällten Prognoseentscheidung gelangt das Verwaltungsgericht Wien auf das Wesentliche zusammengefasst zum Schluss, dass der Zweck der für den 11. Oktober 2023 – sohin in unmittelbarem zeitlichen Zusammenhang mit den Terrorakten der Hamas vom 7. Oktober 2023 – geplanten Versammlung den Strafgesetzen zuwidergelaufen wäre und dass deren Abhaltung die öffentliche Sicherheit gefährdet hätte. Das Verwaltungsgericht stützt diese Prognose vor allem auf eine kurz zuvor in den sozialen Medien in Umlauf gelangte Ankündigung der als "Mahnwache" bezeichneten Versammlung, in der der Aufruf "Free Palestine From The River To The Sea" enthalten war. In der Begründung des angefochtenen Erkenntnisses berücksichtigte das Verwaltungsgericht bei seiner Entscheidung u.a. Stellungnahmen der Direktion Staatsschutz und Nachrichtendienst sowie der Dokumentationsstelle Politischer Islam, die sich mit der Verwendung bzw. den möglichen Bedeutungen dieser Parole auseinandersetzten.

23

5. Es trifft zwar zu, dass die genannte Wortfolge (und Abwandlungen derselben), die wörtlich übersetzt von einem freien Palästina "vom Fluss bis zum Meer" spricht, prinzipiell unterschiedliche Bedeutungsgehalte aufweisen und transportieren kann. Auch das vom Verwaltungsgericht seiner Entscheidung zugrunde gelegte Verständnis, wonach eine (gewaltsame) Vertreibung der jüdischen Bevölkerung aus dem Gebiet zwischen dem Fluss Jordan und dem Mittelmeer angestrebt wird, ist eine mögliche Deutung.

24

In diesem Zusammenhang erscheint wesentlich, dass, wie bereits das Verwaltungsgericht ausführt, die genannte Parole sinngemäß zwar nicht nur, aber auch von Organisationen im Kontext einer Befürwortung der Vernichtung Israels verwendet wird, wie insbesondere der Hamas, die als Terrororganisation anzusehen ist (vgl. zu dieser Qualifikation zB Art. II Z 9 des Anhanges zum gemeinsamen Standpunkt des Rates der Europäischen Union vom 27. Dezember 2001 über die Anwendung besonderer Maßnahmen zur Bekämpfung des Terrorismus [2001/931/GASP] idF vom 31. Jänner 2025).

25

6. Im vorliegenden Zusammenhang ist einzig von Relevanz, ob das Verwaltungsgericht bei der Überprüfung der durch die Behörde gefällten Prognoseentscheidung anhand objektiv erfassbarer Umstände mit Blick auf Art. 11 Abs. 2 EMRK zu dem Ergebnis kommen konnte, dass der Zweck der angezeigten Versammlung den Strafgesetzen zuwidergelaufen wäre oder deren Abhaltung die öffentliche Sicherheit oder das öffentliche Wohl gefährdet hätte. Der Verfassungsgerichtshof muss hingegen nicht prüfen, ob die Verbreitung oder das Skandieren dieser Parole für sich genommen gegen Strafgesetze verstieße oder in bestimmten Kontexten verstoßen könnte. 26
7. Dem Verwaltungsgericht kann nicht entgegengetreten werden, wenn es im Rahmen der Überprüfung der seiner Entscheidung zugrundeliegenden Prognoseentscheidung zu dem Ergebnis gelangt, dass der Zweck der angezeigten Versammlung den Strafgesetzen zuwidergelaufen wäre und deren Abhaltung die öffentliche Sicherheit gefährdet hätte: 27
- Wie das Verwaltungsgericht zutreffend festhält, sind u.a. die Aufforderung zu und die Gutheißung von terroristischen Straftaten (§ 282a StGB) sowie die Verhetzung (§ 283 StGB) mit Strafe bedrohte Handlungen. 28
- Unbestritten ist, dass die untersagte Versammlung am 8. Oktober 2023 und damit am Tag nach dem unter anderem durch die Hamas verübten terroristischen Anschlag vom 7. Oktober 2023 angezeigt wurde und diese in zeitlicher Nähe zu diesem Anschlag, nämlich am 11. Oktober 2023, stattfinden sollte. Unbestritten ist auch, dass die Versammlung durch ein Sujet angekündigt und beworben wurde, das die oben beschriebene Wortfolge enthielt. Die Beschwerdeführerin führte in der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht im Einklang mit ihrer schon vor der Versammlungsbehörde getätigten Aussage aus, dass es sich dabei um die u.a. von ihr verwendete Ankündigung der Versammlung handelte. 29
- Schon aus der Zusammenschau dieser zeitlichen Nähe zu einem terroristischen Ereignis einerseits und der Verwendung eines auch von einer – an diesem Terroranschlag maßgeblich beteiligten – Terrororganisation genutzten Slogans im Vorfeld dieser Versammlung andererseits durfte das Verwaltungsgericht mit hinreichen- 30

der Sicherheit zur Prognose gelangen, dass ihr Zweck den Strafgesetzen zuwidergelaufen wäre und die Abhaltung der Versammlung die öffentliche Sicherheit gefährdet hätte.

Darüber hinaus erweist sich die vorgenommene Prognose auch vor dem Hintergrund des Textes der öffentlichen Ankündigung, in dem die terroristischen Ereignisse als ein "sich wehren, Widerstand leisten und die Absperrungen des Freiluftgefängnisses Gaza durchbrechen" positiv und legitimierend dargestellt wurden, als zutreffend.

31

8. Wie bereits dargelegt, ist die Untersagung einer Versammlung nur zulässig, wenn sie zur Erreichung der in Art. 11 Abs. 2 EMRK genannten Ziele zwingend notwendig ist. Sie kann stets nur ultima ratio sein (vgl. zB VfSlg. 19.961/2015, 19.962/2015, 20.413/2020). Der durch die Untersagung bewirkte Eingriff in das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit dient einem legitimen Ziel im Sinne des Art. 11 Abs. 2 EMRK, in concreto (jedenfalls) der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit. In der Abwägung zwischen dem Interesse der Veranstalterin an der Abhaltung der Versammlung und dem öffentlichen Interesse an der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit kommt letzterem in diesem Fall der Vorrang zu. Der vom Verwaltungsgericht angenommene Zweck der Versammlung war – wie sich aus der durch Tatsachen begründeten Annahme der Begehung verschiedener Straftaten gegen den öffentlichen Frieden (§§ 274 ff. StGB) ergibt – ein solcher, der die öffentliche Sicherheit in nicht hinzunehmender Weise gefährdet hätte. Das Interesse der Allgemeinheit daran, dass es bei oder infolge der Versammlung nicht zur Begehung solcher Delikte und in weiterer Folge auch nicht zu dadurch angestachelten, hassgeleiteten und gewaltsamen Aktionen gegen Einrichtungen und Personen in Österreich, die aus verschiedenen Gründen mit dem Staat Israel assoziiert werden, kommen kann, überwog das Interesse der Veranstalterin an der Abhaltung der Versammlung.

32

9. Im vorliegenden Fall kann auch nicht erkannt werden, dass in der Untersagung deshalb ein unverhältnismäßiger Eingriff in das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit läge, weil der Beschwerdeführerin keine Gelegenheit gegeben worden war, die Versamlungsanzeige zu modifizieren. Zum einen hat die Behörde erst sehr kurz vor dem geplanten Beginn der Versammlung von der – für ihre Prognose maß-

33

geblichen – Art der Bewerbung dieser Versammlung im Internet erfahren, zum anderen kann der Verfassungsgerichtshof nicht erkennen, dass Veränderungen an der Versamlungsanzeige oder allenfalls auch im Internet veröffentlichte Distanzierungen von der bis dahin verwendeten Ankündigung in sozialen Medien angesichts der Gesamtumstände zu diesem Zeitpunkt mit Blick auf die Versammlung noch zu einer anderen Prognose hätten führen können.

10. Die Beschwerdeführerin wurde daher durch das angefochtene Erkenntnis nicht im verfassungsgesetzlich gewährleisteten Recht auf Versammlungsfreiheit verletzt. Aus denselben Gründen liegt auch keine Verletzung in den verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten auf Freiheit der Meinungsäußerung sowie auf Gleichheit vor dem Gesetz vor. 34

IV. Ergebnis

1. Die behauptete Verletzung verfassungsgesetzlich gewährleisteter Rechte hat sohin nicht stattgefunden. 35

Das Verfahren hat auch nicht ergeben, dass die Beschwerdeführerin in von ihr nicht geltend gemachten verfassungsgesetzlich gewährleisteten Rechten verletzt wurde. Angesichts der Unbedenklichkeit der angewendeten Rechtsgrundlagen ist es auch ausgeschlossen, dass sie in ihren Rechten wegen Anwendung einer rechtswidrigen generellen Norm verletzt wurde. 36

2. Die Beschwerde ist daher abzuweisen. 37

3. Diese Entscheidung konnte gemäß § 19 Abs. 4 VfGG ohne mündliche Verhandlung in nichtöffentlicher Sitzung getroffen werden. 38

Wien, am 24. September 2025

Der Präsident:

DDr. GRABENWARTER

Schriftführerin:

Mag. WINNINGER-WIESMANN, LL.M.