

## AMNESTY INTERNATIONAL PUBLIC STATEMENT

12. September 2023 EUR 23/7180/2023

# PROTECT THE PROTEST: GEGEN PAUSCHALE VERBOTE VON DEMONSTRATIONEN FÜR DIE RECHTE VON PALÄSTINENSER\*INNEN

**Amnesty International ist besorgt über die Einschränkung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit durch pauschale, präventive Verbote von Versammlungen anlässlich des Nakba-Gedenktages in Berlin und mahnt die Berliner Landesregierung, diese Menschenrechte für alle zu wahren.**

Im Jahr 2022 hatte die Berliner Versammlungsbehörde<sup>1</sup> sämtliche Demonstrationen in Erinnerung an die Nakba an und um diesen Tag im Vorfeld untersagt.<sup>2</sup> Auch in diesem Jahr wurden wiederholt Veranstaltungen von Gruppen, die sich für die Rechte von Palästinenser\*innen einsetzen, verboten. Dies betraf im Speziellen mehrere Demonstrationen angekündigt für den 15. und 16. April 2023<sup>3</sup>, sowie alle diesbezüglichen Versammlungen rund um den 15. Mai 2023, inklusive sämtlicher Ersatzveranstaltungen im Bundesland Berlin.

Amnesty International betrachtet diese Verbote mit Sorge. Auch wenn Einschränkungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit nach internationalen Menschenrechtsstandards unter bestimmten Umständen zulässig sind, sind staatliche Behörden zunächst dazu verpflichtet, diese Menschenrechte zu schützen und ihre Ausübung zu ermöglichen. Jegliche Einschränkungen müssen zwingend notwendig und verhältnismäßig sein. Versammlungen dürfen nur dann verboten werden, wenn bevorstehende Beeinträchtigungen elementarer Rechtsgüter nicht anders abwendbar sind. Eine Versammlung zu verbieten, gilt dabei immer als letztes Mittel.<sup>4</sup>

Bereits im Vorfeld des Nakba-Gedenktages forderte Amnesty International die Berliner Behörden deshalb dazu auf, von pauschalen Versammlungsverboten abzusehen und stattdessen das Recht auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit in Berlin für alle zu schützen und zu ermöglichen.

Dennoch kam es zu umfassenden Versammlungsverboten rund um den 15. Mai. Unter anderem untersagte die Berliner Polizei eine für den 20. Mai 2023 angezeigte Versammlung zum Thema „Demonstration für das Grundrecht auf Versammlungs- und Meinungsfreiheit zum 75. Jahrestag der Nakba“ inklusive jeglicher „Ersatzveranstaltung“.<sup>5</sup> Neben ihrer Pauschalität hinsichtlich des Zeitpunktes, des Ortes und der Versammlungsteilnehmer\*innen, ist die Verbotsbegründung auch insofern menschenrechtlich bedenklich, als sie sich auf stigmatisierende und diskriminierende Stereotype über Menschen aus „der arabischen Diaspora, insbesondere mit palästinensischem Hintergrund (...) [und] weitere muslimisch geprägte Personenkreise (...) aus der libanesischen, türkischen sowie syrischen Diaspora“<sup>6</sup> stützt.

<sup>1</sup> Die Berliner Versammlungsbehörde ist eine spezielle Abteilung der Landespolizeidirektion im Bundesland Berlin. Berliner Versammlungsbehörde und Polizei wird daher in dieser Stellungnahme synonym verwendet.

<sup>2</sup> Der Nakba-Tag am 15. Mai ist in der palästinensischen Kultur ein zentraler Gedenktag zur Erinnerung an Vertreibung und Flucht im Zusammenhang mit der Staatsgründung Israels.

<sup>3</sup> Der Tag der palästinensischen Gefangenen am 17. April ist der Freiheit palästinensischer Gefangener und der Unterstützung ihrer Rechte gewidmet.

<sup>4</sup> UN Menschenrechtsausschuss (OHCHR), Allgemeine Bemerkungen Nr.37: Freedom of Peaceful Assembly (Article 21), 17 September 2020, UN Doc. CCPR/C/GC/37.

<sup>5</sup> Bescheid der Landespolizeidirektion Berlin bezüglich der Versammlung am 20. Mai 2023 zu dem Thema „Demonstration für das Grundrecht auf Versammlungs- und Meinungsfreiheit zum 75. Jahrestag der Nakba“, 17. Mai 2023, Seite 1. Der Bescheid liegt Amnesty International vor. Die Entscheidung wurde im Rahmen des Eilrechtsschutzes sowohl durch das Berliner Verwaltungsgericht als auch das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg aufrechterhalten (VG Berlin – 1 L 217/23; OVG Berlin-Brandenburg – 1 S 45/23).

<sup>6</sup> Bescheid der Landespolizeidirektion Berlin, Seite 11.

## VERSAMMLUNGSFREIHEIT

Die Berliner Versammlungsbehörde begründete das Versammlungsverbot mit einer „konkreten Gefahr für die öffentliche Sicherheit“.<sup>7</sup> Dabei bezog sie sich maßgeblich auf Erfahrungen mit „vergleichbaren Versammlungslagen“<sup>8</sup> aus der Vergangenheit. Vergleichbar seien alle erwähnten Versammlungslagen deshalb, weil sie stets in Zusammenhang mit den Entwicklungen in Israel und den besetzten palästinensischen Gebieten stünden und die zu erwartenden Versammlungsteilnehmer\*innen außerdem einer einheitlichen „Klientel“ zuzuordnen seien.<sup>9</sup> Sie führen weiterhin an, dass das Verbot aufgrund der Tatsache notwendig sei, dass es auf „vergleichbaren“<sup>10</sup> Versammlungen in der Vergangenheit zu strafbaren Handlungen, unter anderem antisemitischen Straftaten, kam. Dies rechtfertigt allerdings kein pauschales Versammlungsverbot;<sup>11</sup> ein solches ist deshalb unverhältnismäßig. Hier sieht Amnesty International die Polizei- und Versammlungsbehörden vielmehr in der Pflicht, während der Versammlung dafür zu sorgen, dass einzelne Störer\*innen gegebenenfalls ausgeschlossen und mutmaßlich strafbare Äußerungen oder Handlungen entsprechend geahndet werden.

Nach internationalen Menschenrechtsstandards muss stets nachgewiesen werden, dass jede konkrete Versammlung selbst eine reale und erhebliche Gefahr für die öffentliche Sicherheit darstellt, wenn diese per Auflagen eingeschränkt oder gar verboten werden soll.<sup>12</sup> Im vorliegenden Verbot wurde die Gefahrenprognose stattdessen an Spannungen, die sich aus der Situation in Israel und den besetzten palästinensischen Gebiete ergeben, und somit an ein höchst komplexes und dynamisches Thema angeknüpft und eine ganze Bevölkerungsgruppe effektiv mit Gewalt in Verbindung gebracht. Dadurch werden die Rechte der palästinensischen Diaspora und ihrer Verbündeten, sich zu organisieren und friedlich zu versammeln, pauschal und – aufgrund der langandauernden Besetzung und der Verletzung der Rechte der Palästinenser\*innen - auf unbestimmte Zeit eingeschränkt.<sup>13</sup>

Amnesty International mahnt die Polizei- und Versammlungsbehörden insofern zu einer sorgfältigen und umfassenden Prüfung etwaiger milderer Mittel, wie z.B. versammlungsrechtlicher Auflagen. Demonstrationen müssen grundsätzlich ermöglicht und nicht verboten werden.<sup>14</sup>

## MEINUNGSFREIHEIT IM KONTEXT VON VERSAMMLUNGEN

Einschränkungen der Meinungs- und Versammlungsfreiheit müssen zudem nicht nur notwendig und verhältnismäßig, sondern zwingend auch inhaltlich neutral sein. Andernfalls wird der eigentliche Zweck friedlicher Versammlungen als Mittel zur politischen und gesellschaftlichen Teilhabe und Möglichkeit, Meinungen im öffentlichen Raum zu äußern, ausgehebelt.<sup>15</sup>

Das Recht auf freie Meinungsäußerung schützt nicht nur die Mitteilung von Äußerungen, die einen gesellschaftlichen Konsens widerspiegeln, sondern explizit auch solche, die als störend oder befremdlich wahrgenommen werden könnten.<sup>16</sup> Der Menschenrechtsausschuss der Vereinten Nationen stellte insofern in seiner Allgemeinen Bemerkung 37 fest, dass "angesichts der Tatsache, dass friedliche Versammlungen häufig eine Ausdrucksfunktion haben und dass die politische Rede als Ausdrucksform besonderen Schutz genießt, folgt, dass Versammlungen mit einer politischen Botschaft ein erhöhtes Maß an Entgegenkommen und Schutz genießen sollten".<sup>17</sup> Genauso wie dieses erhöhte Maß an Entgegenkommen für diejenigen gelten muss, die auf friedliche Weise ihre Unterstützung für die israelische Regierungspolitik signalisieren wollen, muss es auch für kritische Stimmen gegenüber israelischer

<sup>7</sup> Bescheid der Landespolizeidirektion Berlin, Seite 1.

<sup>8</sup> Bescheid der Landespolizeidirektion Berlin, Seite 13.

<sup>9</sup> Bescheid der Landespolizeidirektion Berlin, Seite 11.

<sup>10</sup> Bescheid der Landespolizeidirektion Berlin, Seiten 4, 5.

<sup>11</sup> OHCHR, Allgemeine Bemerkungen Nr. 37, paras 19, 22.

<sup>12</sup> OHCHR, Allgemeine Bemerkungen Nr. 37, para 43

<sup>13</sup> Amnesty International, Israel's apartheid against Palestinians: cruel system of domination and crime against humanity, 1 Februar 2022, <https://www.amnesty.org/en/documents/mde15/5141/2022/en/>, zuletzt abgerufen am 12. September 2023 um 9:10.

<sup>14</sup> So auch Human Rights Watch in einer Stellungnahme zur den Versammlungsverboten im Jahr 2022: Shakir, Omar, Berlin verbietet Demonstrationen zum Nakba-Tag, 20. Mai 2022, <https://www.hrw.org/de/news/2022/05/25/berlin-verbietet-demonstrationen-zum-nakba-tag>, zuletzt abgerufen am 12. September 2023 um 9:16.

<sup>15</sup> OHCHR Allgemeine Bemerkungen 37, Art. 21, para 22.

<sup>16</sup> OHCHR, Allgemeine Bemerkungen Nr. 34: Freedoms of opinion and expression (Artikel 19), 12 September 2011, para 11; siehe auch Europäischer Gerichtshof für Menschenrechte (EGMR), *Handyside v UK* (5493/72), 7.12.1976 para 49.

<sup>17</sup> OHCHR Allgemeine Bemerkungen No. 37, Art. 21, para 32.

Regierungspolitik gelten. Diese dürfen deshalb nicht pauschal diskreditiert, und in ihren Menschenrechten verletzt werden.

Die hohe Anzahl antisemitischer Äußerungen und Taten in Deutschland ist besorgniserregend.<sup>18</sup> Amnesty International stellt sich klar gegen Antisemitismus, Rassismus und jede Form von gruppenbezogener Menschenfeindlichkeit und begrüßt daher, dass sich auch die Berliner Landesregierung der Bekämpfung von antisemitischer Hassrede und antisemitischen Straftaten verschrieben hat. Antisemitismus, der eine Menschenrechtsverletzung darstellt, muss von den Behörden gezielt adressiert werden.

Gemeinsam mit 104 zivilgesellschaftlichen Organisationen weltweit hat Amnesty International diesbezüglich jüngst einen öffentlichen Appell an die Vereinten Nationen gerichtet, der dazu auffordert, grundlegende Menschenrechte im Kampf gegen Antisemitismus zu achten und zu wahren.<sup>19</sup> Der Appell wendet sich gegen die Nutzung der IHRA-Definition<sup>20</sup>, die in der Praxis häufig dazu führt, dass Kritik an Israel pauschal als antisemitisch eingeordnet wird. Der Appell weist auf zwei alternative Definitionen von Antisemitismus hin, die stattdessen als Orientierungshilfe für die Konturen legitimer Äußerungen und Handlungen im Zusammenhang mit Israel und Palästina dienen können. Nach diesen alternativen Definitionen wäre etwa der Ausruf „Boycott Israel“, der teilweise auf Demonstrationen zu hören ist und von der Berliner Polizei unter anderem für die Begründung des Versammlungsverbots herangezogen wird<sup>21</sup>, nicht pauschal mit Antisemitismus gleichzusetzen.

## RECHT AUF NICHTDISKRIMINIERUNG

Die Anerkennung des Rechts, sich friedlich zu versammeln, verpflichtet die zuständigen Behörden außerdem dazu, die Ausübung dieses Rechts und somit auch jegliche Einschränkungen dessen, frei von Diskriminierung zu gewährleisten.<sup>22</sup>

In ihrer Gefahrenprognose führen die Behörden an verschiedenen Stellen die "starke Emotionalisierung"<sup>23</sup> der Teilnehmer\*innen aufgrund ihres „jungen Alters“<sup>24</sup>, sowie die "erhebliche Emotionalisierung innerhalb der palästinensischen Diaspora"<sup>25</sup> als Gründe für die zu erwartende Gewalt und damit das Verbot an. Proteste als Form der kollektiven Meinungsäußerung sind jedoch per Definition oft ein emotionaler und lauter Ausdruck der Missbilligung einer bestimmten Situation oder bestimmter Zustände.<sup>26</sup> Dies als Begründung für die Einschätzung einer konkreten Gefahr heranzuziehen, geht daher fehl. Dass diese „Emotionalisierung“ zunächst einer bestimmten Altersgruppe und dann explizit der „palästinensischen Diaspora“ zugeschrieben wird<sup>27</sup>, stellt zudem eine Verletzung des Rechts auf Nichtdiskriminierung dar.

In der Verbotsbegründung werden die zu erwartenden Versammlungsteilnehmer\*innen außerdem als "jüngere Personen der arabischen Diaspora, insbesondere mit palästinensischem Hintergrund (...) [sowie] weitere muslimisch geprägte Personenkreise, vorzugsweise voraussichtlich auch aus der libanesischen, türkischen sowie syrischen Diaspora“ und als „überwiegend Jugendliche und junge Erwachsene“ benannt. Dieser Gruppe wird sodann eine "deutlich aggressive Grundhaltung und Neigung zu Gewalttaten" zugeschrieben.<sup>28</sup> Diese stigmatisierende Etikettierung

<sup>18</sup> Amnesty International, Jahresbericht: „Deutschland 2022“ vom 28. März 2023, <https://www.amnesty.de/informieren/amnesty-report/deutschland-2022#section-23582185>, zuletzt abgerufen am 08. August 2023 um 13:05.

<sup>19</sup> Amnesty International, Global: UN must respect human rights while combatting antisemitism, 20. April 2023, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2023/04/global-un-must-respect-human-rights-while-combatting-antisemitism/>, zuletzt abgerufen am 08. August 2023 um 14:24. Siehe auch Rabat Plan of Action (UN-Dok. A/HRC/22/17/Add.4) welcher bestätigt, dass die Einschränkung der Meinungsfreiheit allein ein unwirksames Instrument zur Bekämpfung von Diskriminierung ist und dass ein wirksamer Schutz und die soziale Eingliederung von marginalisierten Gruppen umfassendere Maßnahmen erfordern.

<sup>20</sup> IHRA, Arbeitsdefinition von Antisemitismus, <https://www.holocaustremembrance.com/de/resources/working-definitions-charters/arbeitsdefinition-von-antisemitismus>, zuletzt abgerufen am 08. August 2023, 14:31.

<sup>21</sup> Bescheid der Landespolizeidirektion Berlin, Seite 6.

<sup>22</sup> OHCHR Allgemeine Bemerkungen Nr.37, para 8.

<sup>23</sup> Bescheid der Landespolizeidirektion Berlin, Seite 4, vgl. auch Seiten 7, 9, 11.

<sup>24</sup> Bescheid der Landespolizeidirektion Berlin Seite 4.

<sup>25</sup> Bescheid der Landespolizeidirektion Berlin, Seite 7.

<sup>26</sup> Amnesty International, Protect the Protest! Why we must save our right to protest (Index: ACT 30/5856/2022), 19. Juli 2022, <https://www.amnesty.org/en/documents/ACT30/5856/2022/en/>, zuletzt abgerufen am 08. August 2023 um 15:06; siehe auch UNHRC Rabat Plan of Action on the prohibition of advocacy of national, racial or religious hatred that constitutes incitement to discrimination, hostility or violence, 11 January 2013, UN Doc. A/HRC/22/17/Add.4.

<sup>27</sup> Bescheid der Landespolizeidirektion Berlin, Seite 7.

<sup>28</sup> Bescheid der Landespolizeidirektion Berlin, Seite 11.

von „jungen Menschen aus der arabischen Diaspora“<sup>29</sup> als gewaltbereit ist beispielhaft für institutionalisierten Rassismus<sup>30</sup> und legt diskriminierende Stereotype und anti-arabischen Rassismus in Verbindung mit anti-muslimischem Rassismus gegenüber einer ganzen Bevölkerungsgruppe offen.<sup>31</sup> Dieser muss von den staatlichen Behörden umfassend und angemessen aufgearbeitet und ihm entgegengewirkt werden.

Die Polizei verweist ferner auf den Stadtteil Berlin Nord-Neukölln als einen Ort, an dem "Personen aus der heterogenen, arabischsprachigen und muslimischen Community [...] zu erwarten sind, die sich spontan zu diesen Versammlungen ermutigt fühlen könnten."<sup>32</sup> Der Verbotsbescheid stellt im Folgenden eine Verbindung zwischen diesem Viertel, einer ganzen dort lebenden ethnischen Gruppe und mehreren antisemitischen Vorfällen aus den Jahren 2017 und 2019 her.<sup>33</sup> Solche Vorfälle sind scharf zu verurteilen und sollten strafrechtlich verfolgt werden. Dass es im gleichen Bezirk in der Vergangenheit zu Straftaten gekommen ist, kann jedoch als Begründung für ein Versammlungsverbot nicht genügen. Und auch hier offenbart die Verknüpfung zwischen einzelnen Straftaten und einer ganzen Bevölkerungsgruppe die Diskriminierung und negative Stereotypisierung von Menschen, die arabisch und muslimisch sind oder als solche wahrgenommen werden.<sup>34</sup>

Meinungs- und Versammlungsfreiheit dienen nicht zuletzt explizit auch dem Schutz von Minderheiten.<sup>35</sup> Eine Verdrängung palästinensischer Perspektiven im öffentlichen und politischen Diskurs erachtet Amnesty International als Verletzung des Rechts auf Nichtdiskriminierung. Auch wenn sie im Rahmen von Versammlungen Frustration oder Unmut zum Ausdruck bringen, dürfen Palästinenser\*innen, arabische, kurdische oder Türkei-stämmige Personen nicht unter Generalverdacht gestellt und kriminalisiert werden. Daran, dass die Mehrheit friedlich Demonstrierender nicht im Zuge der Bekämpfung von Antisemitismus oder sonstiger Straftaten in Mithaftung genommen werden darf, haben unlängst auch prominente jüdische Stimmen aus Berlin in einem offenen Brief erinnert.<sup>36</sup>

## FAZIT

Das Recht, sich friedlich zu versammeln, bildet zusammen mit dem Recht auf freie Meinungsäußerung die Grundlage für zivilgesellschaftliche Teilhabe. Dazu gehört auch das Recht, für die Rechte der Palästinenser\*innen einzutreten und das Recht auf friedliche Versammlungsfreiheit entsprechend auszuüben. Staatliche Behörden müssen dieses Recht für alle und frei von Diskriminierung respektieren, fördern und schützen.

Amnesty International fordert die Berliner Behörden deshalb dazu auf, von pauschalen Versammlungsverboten abzusehen, damit das Recht auf Meinungs- und Versammlungsfreiheit in Berlin für alle gewahrt bleibt. Amnesty International appelliert außerdem an die Berliner Behörden, Maßnahmen zu unterlassen, die bestimmte gesellschaftliche Gruppen, die durch geschützte Merkmale wie Religion oder Weltanschauung, ethnische Herkunft, Nationalität oder Migrationsstatus definiert sind, direkt oder indirekt zu diskriminieren.

<sup>29</sup> Bescheid der Landespolizeidirektion Berlin, Seite 11.

<sup>30</sup> Amnesty International, Regional overview of Islamophobia in Europe: Submission to the CoE PACE Committee on Equality and Non-discrimination, 21 September 2022, <https://www.amnesty.eu/news/regional-overview-of-islamophobia-in-europe-a-submission-to-the-council-of-europe-pace-committee-on-equality-and-non-discrimination/>, Seite 1, zuletzt abgerufen am 08. August 2023 um 15:04.

<sup>31</sup> Das Verwaltungsgericht Berlin nimmt den Vorwurf der Diskriminierung zwar auf, verneint diesen aber im Ergebnis. Mit der gewählten Formulierung finde „keine allgemeine Kategorisierung von Gefahren von muslimisch geprägten Personenkreisen oder ‚Personen der arabischen Diaspora, insbesondere mit palästinensischem Hintergrund‘ statt, die gegen Art. 3 Abs. 3 GG verstoßen könnte“. Der Wortlaut des Bescheides sei insofern jedoch „missverständlich“. VG Berlin – 1 L 217/23, S. 6.

<sup>32</sup> Bescheid der Landespolizeidirektion Berlin, Seite 10.

<sup>33</sup> Bescheid der Landespolizeidirektion Berlin, Seite 12.

<sup>34</sup> Wie das Deutsche Institut für Menschenrechte in seiner Erklärung an den UN-Ausschuss für die Beseitigung der Rassendiskriminierung feststellte, werden „die Bezeichnungen ‚Türken‘ oder ‚Araber‘ als Synonyme für Muslime verwendet“, in TBB-Turkish Union in Berlin/Brandenburg v Germany, CERD, UN Doc. CERD/C/82/D/48/2010 (2013), para. 8.1.

<sup>35</sup> OHCHR Allgemeine Bemerkungen Nr.37, para 25

<sup>36</sup> Offener Brief, Gegen Demo-Verbote - Brief von jüdischen & israelischen Berliner\*innen, in Junge Welt, 24 April 2023, <https://taz.de/Palaestinensische-Demos-in-Berlin!/5926408/> zuletzt abgerufen am 23. August 2023 um 13:46.