

Mitteilung des Senats

Deutsch- und Englisch- Auflage auf bestimmten Versammlungen – ein Modell auch für Bremen?

Kleine Anfrage
der Fraktion der FDP vom 10.02.2025
und Mitteilung des Senats vom 25.03.2025

Vorbemerkung der fragenstellenden Fraktion:

Wie der BZ vom 04.02.2025 zu entnehmen war, soll in Berlin in Zukunft stärker gegen israel-feindliche und in Teilen antisemitische Versammlungen vorgegangen werden.

Hierfür sind verschiedene Auflagen vorgesehen: Versammlungen, von denen erfahrungsgemäß immer wieder Hassparolen und Gewalt ausgehen, dürfen künftig nicht mehr laufen dürfen und sollen als stationäre Kundgebung am Antreiteplatz verbleiben. Zudem werden für bestimmte Demos Sprechchöre auf Arabisch untersagt. Erlaubt bleiben nur Sprechchöre in deutscher und englischer Sprache. Hintergrund dieser Maßnahme ist, dass in der Vergangenheit immer wieder strafrechtlich relevante Parolen auf Arabisch skandiert wurden, die für die Einsatzkräfte so jedoch nicht immer leicht als solche zu erkennen sind. Es gab Huldigungen für Hamas und Kassam-Brigaden und Diffamierungen von Juden. Weiterhin soll die Polizei verstärkt Rädelsführern Teilnahmeverbote aussprechen.

Auch in Bremen kommt es immer wieder zu antisemitischen Vorfällen, insbesondere auf pro-palästinensischen Versammlungen.

Der Senat beantwortet die Kleine Anfrage wie folgt:

- 1. Welche Vorteile hat es, Versammlungen die Auflage zu erteilen, an einem stationären Ort zu verbleiben und wie bewertet der Senat dieses Mittel insbesondere für Versammlungen, in deren Verlauf mit Straftaten zu rechnen ist?**

Der Aufwand für die behördliche Begleitung von Versammlungen ist bei stationären Kundgebungen grundsätzlich geringer als bei sich fortbewegenden Versammlungen (Aufzügen). Dies gilt auch für den Umgang mit möglichen Straftaten im Zusammenhang mit einer Versammlung. Sowohl die Dokumentation von als auch das Vorgehen gegen Straftaten lassen sich grundsätzlich effektiver gestalten, wenn die betreffende Versammlung als stationäre Kundgebung durchgeführt wird.

Die Überwachung der Einhaltung von Auflagen und die Verhinderung / Verfolgung von Straftaten bei Aufzügen stellt die Polizei Bremen im Vergleich zu stationären Kundgebungen vor zusätzliche Anforderungen. Dies sind u.a.:

- Aufgrund der größeren Versammlungsfläche (auseinandergezogene Versammlungsteilnehmende) sind mehr Polizeikräfte erforderlich. Die lückenlose Überwachung der Auflagen und Registrierung von Straftaten kann nicht gewährleistet werden.

- Insbesondere im Falle des notwendigen Einsatzes eines Sprachmittlers / einer Sprachmittlerin kann dieser / diese nur punktuelle Versammlungsmittel wie Plakate o.ä. und Äußerungen bzw. Parolen wahrnehmen und übersetzen.
- Über die Aufzugsstrecke besteht immer wieder die Möglichkeit des Zu- oder Ablaufes von Versammlungsteilnehmenden, so können neue (strafbare) Versammlungsmittel unter die bereits rechtlich geprüften Versammlungsmittel eingebracht werden. Auch besteht die Möglichkeit, dass sich Personen bei Aufzügen nach der Begehung von Auflagenverstößen / Straftaten leichter unerkannt aus der Versammlung entfernen und sich so einer möglichen Verfolgung entziehen.
- Eine taktische Einsatzkommunikation durch die Polizei Bremen mit der Versammlung ist im Falle von Aufzügen schwieriger, da aufgrund der größeren Versammlungsfläche (Entfernung zwischen Aufzugsspitze und Aufzugsende) nicht immer alle Teilnehmenden erreicht werden können.
- Aufzüge können an einzelnen / mehreren Schutz-/Reizobjekten vorbeiführen, welche mit zusätzlichen Kräften zu schützen sind.
- Es ergibt sich eine Vielzahl an Möglichkeiten für Konfliktsituationen mit Dritten im Verlauf der Aufzugsstrecke.

Allerdings handelt es sich bei der Auflage, eine stationäre Kundgebung anstelle eines Aufzuges durchzuführen, regelmäßig um einen tiefen Eingriff in die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG. Als Freiheitsrecht, das nicht zuletzt Minderheiten zugutekommt, gehört die Versammlungsfreiheit zu den unentbehrlichen Elementen der freiheitlich-demokratischen Staatsordnung. Als solches gewährleistet sie nicht nur die Freiheit, an einer öffentlichen Versammlung teilzunehmen, sondern zugleich auch das Selbstbestimmungsrecht der veranstaltenden Personen über Inhalt, Zeitpunkt und Umfang einer Versammlung. Vom Selbstbestimmungsrecht umfasst ist nicht zuletzt auch die Entscheidung über die Frage, ob eine Versammlung als stationäre Kundgebung oder als Aufzug durchgeführt werden soll.

Einschränkungen des aus Art. 8 GG erwachsenden Selbstbestimmungsrechts sind in Form von Auflagen nach § 15 VersG nur zur Abwehr unmittelbarer Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung und unter strenger Wahrung des Verhältnismäßigkeitsprinzips möglich. Aus der Rechtsfigur der unmittelbaren Gefährdung folgt, dass entsprechende Auflagen nur dann statthaft sind, wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts – z.B. in Form von Straftaten – vorliegt. Soweit danach die Erteilung von Auflagen notwendig ist, muss die Wahl der Auflagen dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit genügen. Daraus folgt insbesondere, dass die Auflagen so zu bemessen sind, dass sie in möglichst geringem Umfang in die Versammlungsfreiheit eingreifen.

Soweit im Zusammenhang einer Versammlung die unmittelbare Gefahr der Begehung von Straftaten besteht, kann die Auflage einer stationären Durchführung der Versammlung ausgesprochen werden. Zu beachten ist dabei, dass der Zweck einer solchen Auflage in aller Regel gerade nicht in der Verhinderung der erwarteten Straftaten besteht, sondern in der Erleichterung des (polizeilichen) Umgangs mit im Rahmen der Versammlung begangenen Straftaten. Insbesondere Straftaten wie Äußerungs- oder Kennzeichendelikte lassen sich durch die Auflage, eine Versammlung als stationäre Kundgebung durchzuführen, erfahrungsgemäß nicht verhindern – die Dokumentation von und der ggf. erforderlich werdende Zugriff auf Tatverdächtige können durch diese Auflage aber erleichtert werden.

Rechtmäßig wäre eine solche Auflage aber nur dann, wenn es nicht gleichzeitig mildere, gleich wirksame Mittel zum Umgang mit den zu erwartenden Straftaten gibt. Solche milderen Mittel liegen allerdings regelmäßig vor: Soweit im Verlauf eines Aufzuges Straftaten festgestellt werden, besteht die Möglichkeit des polizeilichen „Aufstoppens“ des Aufzuges

zwecks Dokumentation und ggf. Vorgehen gegen Tatverdächtige. Eine solche anlassbezogene Unterbrechung des Aufzugs ist im Vergleich zur Untersagung eines Aufzuges ein deutlich geringerer, gleichzeitig aber ebenso geeigneter Eingriff in die Versammlungsfreiheit.

Schließlich hängt die Wahl der Auflagen auch von der Art der zu erwartenden Straftaten ab. Soweit die unmittelbare Gefahr von Gewaltdelikten besteht, rechtfertigt der Zweck des Schutzes der körperlichen Unversehrtheit von Versammlungsteilnehmenden und (unbeteiligten) Dritten regelmäßig eher die Auflage einer stationären Kundgebung als mögliche Äußerungs- oder Kennzeichendelikte.

Ergibt sich aus der durchgeführten Gefahrenprognose, dass im Verlauf von Versammlungen mit schwerwiegenden Straftaten, insbesondere Gewalttaten, zu rechnen ist, kann die Auflage - eine stationäre Versammlung anstatt einen Aufzug durchzuführen - im konkreten Einzelfall eine geeignete Maßnahme zur Gefahrenreduzierung sowie einer effektiveren Überwachung der Auflagen und Strafverfolgung darstellen.

2. Wie viele Ermittlungsverfahren wegen mutmaßlich strafrechtlich relevanter Parolen wurden in den letzten zwei Jahren auf pro-palästinensischen Versammlungen in Bremen eingeleitet?

Es wurden in den Jahren 2023 und 2024 insgesamt 24 Ermittlungsverfahren im Kontext von pro-palästinensischen Versammlungen registriert. Gegenstand der Ermittlungsverfahren waren jeweils mögliche strafrechtlich relevante Äußerungen bzw. Parolen.

3. Welche Sprachen wurden hierbei für die Parolen genutzt?

Die Auswertung der gegenständlichen Strafanzeigen ergab, dass mögliche strafrechtlich relevanten Äußerungen ausschließlich in deutscher und in englischer Sprache festgestellt wurden.

4. Gibt es auch für Bremen Überlegungen, bestimmen Versammlungen die Auflage zu erteilen, die Kundgebungen nur auf deutsch oder englisch durchzuführen?

Zum aktuellen Zeitpunkt gibt es keine diesbezüglichen Überlegungen.

In Bezug auf pro-palästinensische Versammlungen ist die Lage in Bremen nicht mit der Situation in Berlin vergleichbar. Weder ist festzustellen, dass regelmäßig strafrechtlich relevante Parolen – z.B. volksverhetzende Aussagen – in arabischer Sprache skandiert werden, noch werden auf pro-palästinensischen Versammlungen Huldigungen für die Hamas und die Kassam-Brigaden vorgenommen. Vor diesem Hintergrund besteht derzeit keine Erforderlichkeit für eine Auflage, die Kundgebungen nur in deutscher oder englischer Sprache durchzuführen. Unter Berücksichtigung der Weisung des Senators für Inneres und Sport hält die Polizei Bremen bei entsprechenden Lagen anlassbezogen arabische Sprachmittler:innen vor, um gegebenenfalls Inhalte fremdsprachlicher Äußerungen bewerten zu können.

5. Wenn nicht, teilt der Senat dennoch die Auffassung, dass es auf Grund von Sprachbarrieren und Lärm bei Versammlungen problematisch sein kann, an allen Stellen eine durchgängige Übersetzung für eine sofortige Bewertung durchzuführen und es vor diesem Hintergrund gerechtfertigt sein kann, nur Sprachen zuzulassen, die im Allgemeinen von allen Anwesenden verstanden wird?

Das aus Art. 8 GG folgende Selbstbestimmungsrecht der Versammlung umfasst auch die Freiheit zu entscheiden, in welcher Sprache Kundgebungsbeiträge abgehalten oder Parolen skandiert werden. Dieses Selbstbestimmungsrecht ist insbesondere bei Versammlungen von Gewicht, an denen überwiegend Personen teilnehmen, die der deutschen

Sprache nicht oder nicht in genügendem Maße mächtig sind. Die Auflage, dass Kundgebungsinhalte und Parolen nur in den Sprachen Deutsch oder Englisch zulässig sind, würde für die genannten Personengruppen eine erhebliche Beeinträchtigung ihrer Versammlungsfreiheit bedeuten.

Solch ein Eingriff wäre nur zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit unter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig. Nur bei Versammlungen, bei denen mit hoher Wahrscheinlichkeit von strafbewehrten Meinungsäußerungen (in arabischer oder sonstiger Sprache) auszugehen ist und bei denen gleichzeitig aufgrund der konkreten Umstände des Einzelfalls allein der Einsatz von dolmetschenden Personen nicht zielführend wäre, könnte eine entsprechende Auflage rechtmäßig sein.

6. Wie oft wurden in den vergangenen zwei Jahren bei pro-palästinensischen Versammlungen Auflagen erteilt und welche waren dies jeweils?

In den letzten zwei Jahren gab es insgesamt 275 propalästinische Versammlungen in Bremen. Bei allen Versammlungen wurden Auflagen erlassen. Neben standardisierten Auflagen zur Durchführung von Aufzügen und Kundgebungen (z.B. Freihalten von Rettungswegen) werden auch weitere Auflagen ausgesprochen, so auch im Kontext von pro-palästinensischen Demonstrationen. Die inhaltliche Ausgestaltung der Auflagen wird dabei kontinuierlich anhand der Entwicklungen des Versammlungsgeschehens, der Lage im Nahen Osten sowie der einschlägigen Rechtsprechung weiterentwickelt.

Derzeit werden bei allen pro-palästinensischen Versammlungen nachfolgende zusätzliche Auflagen erlassen:

- Kennzeichen, Symbole oder Fahnen von Terrororganisationen oder Organisationen, die in der Bundesrepublik Deutschland mit einem Betätigungsverbot belegt sind, einschließlich deren Teilorganisationen sowie Bildnissen prominenter Vertreter:innen dieser Organisationen 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:

- a) „Hamas“ (inkl. der Parole „From the River to the Sea...“ / „Vom Fluss bis ans Meer...“, inkl. des Bildnisses des verstorbenen Hamas-Anführers Jahia Sinwar)
 - b) „Volksfront zur Befreiung Palästinas“
 - c) „Palästinensischer Islamischer Jihad“
 - d) „Hisbollah“ (inkl. des Bildnisses des verstorbenen Hizb Allah-Anführers Hassan Nasrallah)
 - e) „Samidoun“
- In Kennzeichen, Symbolen oder Fahnen sowie Äußerungen oder Parolen in Wort, Schrift oder Bild, sind Inhalte verboten, die den Angriff der „Hamas“ auf Israel vom 07.10.2023 unterstützen oder billigen. Das Verbot gilt auch für inhaltsgleiche Übersetzungen in andere Sprachen.
 - In Kennzeichen, Symbolen oder Fahnen sowie Äußerungen oder Parolen in Wort, Schrift oder Bild, sind Inhalte verboten, die 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) „Zionisten sind Faschisten“
- b) „Alle zusammen gegen Zionismus“
- In Kennzeichen, Symbolen oder Fahnen sowie Äußerungen oder Parolen in Wort, Schrift oder Bild sind Inhalte verboten, die zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen gegen jüdische Einrichtungen sowie Einrichtungen des Staates Israel auffordern oder diese billigen. Das Verbot gilt auch für inhaltsgleiche Übersetzungen in andere Sprachen.

Verboten sind **insbesondere** folgende Inhalte:

- a) „Intifada bis zum Sieg“
 - b) „Israel ist illegal“
 - c) „Udrub Udrub Tal Abib“ (Pop-Song)
 - d) „Erhebe die Kuffiya“ (Pop-Song von Mohammad Kassam)
 - e) „Wo sind die Millionen“ (Pop-Song von Joulia Boutros)
 - f) „Khaybar Khaybar yā Yahūd, jaysh-i Muḥammad sawf-a ya'ūd“
 - g) „Oh Qassam, oh Liebling – schlag zu, zerstör Tel Aviv“
 - Das Zerstören, Beschädigen oder die Unkenntlichmachung von Flaggen oder Hoheitszeichen Israels oder eines anderen ausländischen Staates ist verboten.
- 7. Wie viele Teilnahmeverbote wurden im Zusammenhang mit pro-palästinensischen Versammlungen in Bremen in den letzten zwei Jahren ausgesprochen und ist geplant, das Mittel der Teilnahmeverbote in Zukunft stärker zu nutzen?**
- Im Bremen wurden im Zusammenhang mit pro-palästinensischen Versammlungen bislang keine Teilnahmeverbote ausgesprochen.
- Teilnahmeverbote kommen in Betracht, soweit sich aus der Teilnahme bestimmter Einzelpersonen eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung ergeben würde. Im Zusammenhang mit pro-palästinensischen Versammlungen ist eine solche Gefährdungslage bislang nicht eingetreten. Sollte sich dies ändern, würden einzelfallbezogen mögliche Teilnahmeverbote geprüft werden.
- 8. Gibt es darüber hinaus weitergehende Überlegungen wie offener Hass gegenüber Juden und das Skandieren strafrechtlich relevanter Parolen auf Versammlungen in Bremen in Zukunft besser verhindert werden kann und wenn ja, welche?**

Nach derzeitiger Bewertung der Polizei Bremen sowie dem Ordnungsamt Bremen und dem Magistrat Bremerhaven sind strafrechtlich relevante Parolen oder offen zum Ausdruck gebrachter Hass gegenüber Menschen jüdischen Glaubens auf pro-palästinensischen Versammlungen in Bremen derzeit kein Regelphänomen, sondern nur in seltenen Einzelfällen zu beobachten. Der überwiegende Teil der Versammlungsteilnehmenden verhält sich rechtskonform. Demnach besteht aktuell kein Anlass für weitere Maßnahmen.

Die Polizei Bremen ist im stetigen Austausch mit den Versammlungsbehörden, so dass beim Bekanntwerden neu genutzter und als strafrechtlich relevant eingestufter Parolen die Beauftragung durch die Versammlungsbehörden geprüft und veranlasst werden kann.

Neben der fortlaufenden Prüfung der strafrechtlichen Relevanz neu geäußelter Parolen, wird die Polizei Bremen auch weiterhin im Rahmen der Versammlungen begangene Straftaten niedrigschwellig und konsequent verfolgen.

Beschlussempfehlung:

Die Bürgerschaft (Landtag) nimmt von der Antwort des Senats auf die Kleine Anfrage Kenntnis.