



Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

5 V 3679/25

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]

– Antragsteller –

g e g e n

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres und Sport,
Contrescarpe 22 - 24, 28203 Bremen,

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigter:

[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - durch den Richter am Verwaltungsgericht Dr. Danne, die Richterin am Verwaltungsgericht Lammert und die Richterin Hoffer am 24. Oktober 2025 beschlossen:

Die aufschiebende Wirkung der Klage (5 K 3678/25) gegen die Ziffern 6 a) und b) des Bescheids der Antragsgegnerin vom 24.10.2025 wird wiederhergestellt.

Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Antragsteller zu 2/3 und die Antragsgegnerin zu 1/3.

Der Streitwert wird auf 2.500 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

Der Antragsteller wendet sich im einstweiligen Rechtsschutzverfahren gegen versammlungsrechtliche Auflagen.

Er meldete für den 25.10.2025 eine Demonstration zum Thema „Friedensdemonstration für Palästina“ für den Zeitraum 15:00 bis 20:30 Uhr an. Geplant sei eine Auftaktkundgebung auf dem Platz der Deutschen Einheit und ein Aufzug im Innenstadtbereich, der mit einer Abschlusskundgebung auf dem Domshof enden solle. Geplant sei weiter eine Aktion, bei der Teilnehmende sich auf den Boden legen werden, um im Gaza-Krieg Verstorbene darzustellen.

Mit Verfügung vom 24.10.2025 bestätigte das Ordnungsamt die Durchführung der Versammlung und erteilte den Versammlungsleitern unter den Ziffern 1 bis 23 verschiedene Auflagen.

Ziffer 2 lautet:

„Die Versammlungsleitung hat vor Versammlungsbeginn den Teilnehmenden

- a) die Auflagen unter den Ziffern 4, 5, 6, 7 (mit Beispiel h), 8, 16 bis 19;*
- b) die Hinweise unter den Ziffern 2 bis 4*

mindestens mit akustischen Mitteln (z.B. Vorlesen, Abspielen eines Tonbandes) bekanntzugeben.“

Bei den in Ziffer 2 genannten Auflagen handelt es sich u.a. um das Verbot des Zeigens bestimmter Symbole und der Verwendung bestimmter Parolen und Äußerungen sowie das Verbot, israelische Hoheitszeichen zu zerstören. Die in Ziffer 2 genannten Hinweise beziehen sich auf die Regelungen in § 17a VersammlG.

Ziffer 4 lautet:

„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 Jaha Sinwar) (...“).*

Ziffer 6 lautet:

„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, rassistische, religiöse oder durch ihre ethnische Herkunft bestimmte Gruppe zum Hass aufzutreiben, 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“.

Die sofortige Vollziehung der Auflagen wurde angeordnet. Hierzu führte die Antragstellerin aus, nur durch die sofortige Wirksamkeit der Auflagen werde gewährleistet, dass Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abgewehrt werden könnten. Die konkrete Abwägung der Interessen ergebe, dass das Interesse an der Durchführung einer uneingeschränkten Versammlung am 25.10.2025 hinter dem Interesse der Allgemeinheit an der Vermeidung erheblicher Sicherheitsstörungen zurückzustehen habe.

Zur Begründung der Ziffer 2 führte die Antragsgegnerin im Wesentlichen aus, als Verantwortliche für die Sicherheit habe die Versammlungsleitung sowohl die Teilnehmenden als auch die Öffentlichkeit gegen Gefahren durch die Versammlung zu schützen.

Zur Begründung der Auflagen unter Ziffern 4 wird im Wesentlichen ausgeführt, es bestehe die Gefahr, dass der Straftatbestand des § 86a Abs. 1 i.V.m. § 86 Abs. 1 und 2 StGB (Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger und terroristischer Organisationen) verwirklicht würde. Bei der Hamas handele es sich um eine terroristische Organisation. Darüber hinaus sei die Hamas mit Verfügung des Bundesministeriums des Innern und für Heimat vom 02.11.2023 mit einem Betätigungsverbot belegt worden. In der Verbotsverfügung sei u.a. auch die Parole „From the river to the sea“ / „Vom Fluss bis zum Meer“ (auf Englisch / Deutsch oder anderen Sprachen) ausdrücklich als Kennzeichen der Hamas eingestuft worden. Neben der wahrscheinlichen Strafbarkeit einer Verwendung der Parole „From the river to the sea...“ ergebe sich auch aus einer Interessenabwägung, dass die Parole auf der angemeldeten Versammlung nicht verwendet werden dürfe. Es sei nicht ersichtlich, dass die zentralen Anliegen des Antragstellers – die Aufklärung über die Lage im Gazastreifen – ohne die Verwendung der Parole nicht hinreichend vorgebracht werden könnten. Demgegenüber sprächen gewichtige Gründe für eine Strafbarkeit der Parole nach § 86a Nr. 1 i.V.m. § 86 Abs. 1 Nr. StGB. Auf Seiten des öffentlichen Interesses sei darüber

hinaus einzustellen, dass eine einmal getätigte Äußerung irreversibel sei und durch ein nachträgliches Einschreiten der Sicherheitsbehörden oder durch nachträgliche Strafanzeigen in der Sache nicht wieder rückgängig gemacht werden könnte.

Zur Begründung von Ziffer 6 führte die Antragsgegnerin im Wesentlichen aus, die Auflage weise deklaratorisch auf das in § 130 Abs. 1 StGB normierte Verbot volksverhetzender Aussagen hin. Angesichts der emotional enorm aufgeladenen Situation bestehe bei Versammlungen zur gegenwärtigen Situation im Gazastreifen grundsätzlich die Gefahr, dass einzelne Teilnehmende Versammlungsmittel und -inhalte verwendeten, die geeignet seien, den öffentlichen Frieden zu stören, indem sie gegen in Deutschland lebende Menschen jüdischen Glaubens zum Hass aufstachelten. Das sei zu verhindern. Zwar seien die beispielhaft genannten Parolen ihrem Wortsinn nach gegen Zionist:innen gerichtet – allerdings seien Antisemitismus und Antizionismus im öffentlichen Diskus häufig miteinander verwoben und schwer zu trennen. Insbesondere bei Personen mit verfestigten antisemitischen Einstellungen werde der Zionismus-Begriff als antisemitischer Code für Menschen jüdischen Glaubens verwendet. Nach Erkenntnissen der Sicherheitsbehörden nähmen an den pro-palästinensischen Versammlungen in Bremen auch regelmäßig eine nicht unerhebliche Anzahl von Menschen mit antisemischen Einstellungen teil – diese würden die beispielhaft genannten Parolen entsprechend in Bezug auf (auch in Deutschland lebende) Jüdinnen und Juden verwenden. Eine öffentliche Bezeichnung von Zionist:innen als Faschist:innen durch sie würde den Tatbestand der Volksverhetzung erfüllen. Selbiges gelte für die Parole „Alle zusammen gegen Zionismus“. Diese Parole lasse ein klares „Wir-gegen-sie“-Narrativ erkennen; vor dem Hintergrund der dargelegten unzureichenden Differenzierung zwischen Menschen jüdischen Glaubens und Zionist:innen könne unter der Parole auch der Aufruf zu einem gemeinsamen (gewaltsamen) Vorgehen gegen in Deutschland lebende Jüdinnen und Juden verstanden werden. Selbst für den Fall, dass eine Verwendung der unterhalb der Strafbarkeitsschwelle erfolgen würde, läge jedenfalls eine Gefährdung der öffentlichen Ordnung vor, welche die Untersagung der Parolen rechtfertige. Das sei der Fall, wenn die Versammlung eine militante oder aggressive Stimmung erzeuge, die geeignet sei, Dritte einzuschüchtern. Angesichts der hochgradig emotional ausgetragenen Debatten rund um den Nahostkonflikt würde dadurch insbesondere gegenüber Angehörigen der jüdischen Community in Bremen auch ein Klima der Gewaltdemonstration und potentieller Gewaltbereitschaft erzeugt.

Der Antragsteller hat am 24.10.2025 Klage erhoben und das Verwaltungsgericht zugleich um vorläufigen Rechtsschutz ersucht. Zur Begründung führt er im Wesentlichen aus, die Verpflichtung zur Bekanntgabe der Auflagen zu Beginn der Versammlung greife unzulässig in die Selbstbestimmung der Versammlungsleitung ein. Die Auflage sei unverhältnismäßig

und störe den Ablauf massiv. Die Auflagen seien zudem bereits von vorangegangenen Versammlungen bekannt. Es stünden auch mildernde Mittel zur Verfügung. Die Parole „From the River to the Sea“ sei mehrdeutig und nicht per se strafbar. Die Verfügung nenne keine konkreten Bezüge. Die Parole ziele auf das Selbstbestimmungsrecht Palästinas ab und spreche Israel nicht das Existenzrecht ab. Sie habe keinen direkten Bezug zum Judentum oder zu Israel. Kritik am politischen Zionismus sei von der Meinungsfreiheit gedeckt. Eine pauschale Gleichsetzung mit Antisemitismus sei unhaltbar. Bei keiner Demonstration würden Judentum und Zionismus gleichgesetzt. Es werde bei den Parolen und Redebeiträgen stets die Unterscheidung zwischen Religion und zionistischer Politik betont. Auch polemische und überzogene Äußerungen seien von Art. 5 GG geschützt.

Er beantragt sinngemäß,

die aufschiebende Wirkung seiner Klage wiederherzustellen.

Die Antragsgegnerin tritt dem Eilantrag entgegen. Dem Antrag fehle das Rechtsschutzbedürfnis, nachdem dieselben Auflagen seit Jahren wiederkehrend gegenüber dem Antragsteller verfügt würden. Der Antrag sei auch unbegründet. Sie bezieht sich hierzu im Wesentlichen auf die Begründung ihres Bescheids vom 24.10.2025.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und des beigezogenen Verwaltungsvorgangs verwiesen.

II.

Der Antrag ist dahingehend auszulegen, dass dieser sich im Hinblick auf die Ziffer 6 des Bescheids nur auf die Buchstaben 6 a) und b) bezieht. Der Antragsteller bezieht sich in seiner Antragsbegründung ausschließlich auf die darin genannten Aussprüche „Zionisten sind Faschisten“ und „Alle zusammen gegen Zionismus“, nicht aber gegen die weiteren Bestimmungen in der Ziffer 6. Auch im Hinblick auf die Ziffer 4 erstreckt sich der Antrag erkennbar nur auf die darin verfügte Untersagung der Parole „From the river to the sea ...“.

Der Eilantrag hat im tenorisierten Umfang Erfolg.

Er ist zulässig. Ihm fehlt nicht das Rechtsschutzbedürfnis. Die angegriffene Verfügung bezieht sich allein auf die für den 25.10.2025 geplante Versammlung. Im Hinblick auf diese ist der Eilantrag geeignet, dem Antragsteller einen rechtlichen Vorteil – die Wiederherstellung des Suspensiveffekts seiner Klage gegen die streitgegenständlichen Auflagen – zu bringen. Darin, dass bei vergangenen Versammlungen des Antragsstellers

keine Rechtsmittel eingelegt wurden, liegt auch keine Verwirkung. Die Bescheide ergehen jeweils bezogenen auf konkrete Versammlungen. Das fehlende Nachsuchen um Rechtsschutz gegen frühere Verfügungen entfaltet keine Präklusionswirkung für nun verfügte Versammlungsauflagen.

Der Antrag ist im tenorierten Umfang begründet. Die Ziffern 6 a) und b) des Bescheids sind nach summarischer Prüfung voraussichtlich rechtswidrig. Hinsichtlich der Ziffern 2 und 4 kann die Rechtmäßigkeit nicht abschließend geklärt werden. Die daher vorzunehmende Folgenabwägung fällt zugunsten der Antragsgegnerin aus.

1.

Die Vollziehungsanordnung genügt den formellen Anforderungen.

Nach § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO ist bei einer behördlichen Anordnung der sofortigen Vollziehung das besondere Vollzugsinteresse schriftlich zu begründen. Das bedeutet, dass die Behörde die Erwägungen, die aus ihrer Sicht die sofortige Vollziehung geboten erscheinen lassen, in einer für den Betroffenen nachvollziehbaren Weise darzulegen hat. Erforderlich ist eine auf den konkreten Einzelfall abstellende Darlegung des besonderen öffentlichen Interesses. Nicht ausreichend sind demgegenüber formelhafte Begründungen. Diesen gesetzlichen Anforderungen hat die Antragsgegnerin mit der Begründung der Vollziehungsanordnung in der Verfügung vom 24.10.2025 hinreichend Rechnung getragen. Die Antragsgegnerin hat ausgeführt, die ohne die Auflagen befürchteten Störungen der öffentlichen Sicherheit könnten nur durch eine sofortige Umsetzung der Auflagen verhindert werden.

2.

Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO kann das Gericht in den Fällen, in denen die sofortige Vollziehung eines Verwaltungsaktes angeordnet worden ist, die aufschiebende Wirkung eines Rechtsbehelfs ganz oder teilweise wiederherstellen. Das Gericht trifft dabei eine eigene, originäre Ermessensentscheidung. Es hat dabei abzuwägen zwischen dem von der Behörde geltend gemachten Interesse an der sofortigen Vollziehung ihres Bescheides und dem Interesse des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung ihres Rechtsbehelfs. Im Rahmen dieser Abwägung sind die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs maßgeblich zu berücksichtigen. Erweist sich der angefochtene Verwaltungsakt bei der im einstweiligen Rechtsschutzverfahren allein möglichen und gebotenen summarischen Prüfung als offensichtlich rechtswidrig, überwiegt regelmäßig das private Aussetzungsinteresse das gegenläufige öffentliche Vollzugsinteresse. Stellt sich der Verwaltungsakt hingegen als offensichtlich rechtmäßig dar, tritt das Interesse des Antragstellers regelmäßig zurück; es

bedarf in den Fällen der behördlichen Vollzugsanordnung grundsätzlich aber eines besonderen Interesses an der sofortigen Vollziehung.

Die vorzunehmende Interessenabwägung fällt hinsichtlich der Ziffer 6 a) und b) des Bescheids zugunsten des Antragstellers, im Übrigen zugunsten der Antragsgegnerin aus.

Nach § 15 Abs. 1 Alt. 2 VersammlG kann die zuständige Behörde die Versammlung von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit und Ordnung bei der Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist. Versammlungsbeschränkungen sind im Lichte der grundlegenden Bedeutung von Art. 8 Abs. 1 GG auszulegen. Art. 8 GG gewährleistet die Freiheit des Antragstellers und der Teilnehmenden, ihre Versammlung zu gestalten und selbst über Art und Umstände der Ausübung ihres Grundrechts zu bestimmen, also zu entscheiden, welche Maßnahmen sie zur Erregung der öffentlichen Aufmerksamkeit für ihr Anliegen einsetzen wollen. Das von Art. 8 GG gewährleistete Selbstbestimmungsrecht gilt jedoch nicht uneingeschränkt, sondern hat unter Umständen hinter kollidierenden Rechten Dritter und gewichtigen öffentlichen Sicherheitsbelangen zurückzutreten (BVerfG, Beschl. v. 24.10.2001 – 1 BvR 1190/90 –, juris Rn. 63, 64). Eingriffe in die Versammlungsfreiheit sind nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zulässig (BVerfG, Beschl. v. 17.04.2020 – 1 BvQ 37/20 –, juris Rn. 18). Das Schutzbau der öffentlichen Sicherheit umfasst – wie im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht – die Unverletzlichkeit der Rechtsordnung, der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des einzelnen sowie der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates oder sonstiger Träger der Hoheitsgewalt (vgl. § 2 Nr. 2 BremPolG). Die Rechtsordnung umfasst neben den Rechtsnormen des öffentlichen Rechts auch das gesamte Straf- und Ordnungswidrigkeitenrecht. In der Regel wird daher eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung angenommen, wenn ein Verstoß gegen Strafvorschriften droht.

Die Rechtsgüter, zu deren Schutz Eingriffe in die Versammlungsfreiheit gerechtfertigt sein können, sind dann unmittelbar gefährdet, wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts besteht. Die Versammlungsbehörde muss eine gesicherte Gefahrenprognose erstellen und sich auf konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte beziehen können; bloße Verdachtsmomente und Vermutungen reichen nicht aus (OVG Bremen, Beschl. v. 23.10.2020 – OVG 1 B 331/20 –, juris Rn. 13; Kniesel, in: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, 17. Aufl. 2016, § 15 Rn. 27).

In rechtlicher Hinsicht ist weiterhin bedeutsam, dass der Maßstab zur Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Maßnahmen, die den Inhalt von Meinungsäußerungen beschränken, sich aus dem Grundrecht der Meinungsfreiheit ergibt, nicht aus dem der Versammlungsfreiheit. Eine Äußerung, die nach Art. 5 Abs. 2 GG nicht unterbunden werden darf, kann auch nicht Anlass für versammlungsbeschränkende Maßnahmen nach Art. 8 Abs. 2 GG sein (BVerfG, Stattgebender Kammerbeschluss v. 24.03.2001 – 1 BvQ 13/01 –, juris Rn. 23).

Meinungsäußerungen im Sinne des Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG stehen unter verfassungsrechtlichem Schutz, ohne dass es dabei darauf ankäme, ob sie sich als wahr oder unwahr erweisen, ob sie begründet oder grundlos, emotional oder rational sind, als wertvoll oder wertlos, gefährlich oder harmlos eingeschätzt werden (BVerfG, Beschl. v. 22.06.2018 – 1 BvR 673/18 –, juris Rn. 19 m.w.N.). Das Grundrecht der Meinungsfreiheit ist auf die Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess gerichtet und schützt grundsätzlich auch Auffassungen, die sich gegen elementare Werte der Verfassung richten (OVG Bremen, Beschl. v. 16.10.2020 – 1 B 323/20 –, juris Rn. 8 m.w.N.). Das Grundgesetz kennt etwa auch kein allgemeines antinationalsozialistisches Grundprinzip, das ein Verbot der Verbreitung rechtsradikalen oder auch nationalsozialistischen Gedankenguts schon in Bezug auf die geistige Wirkung seines Inhalts erlaubte (BVerfG, a.a.O., Rn. 24). Gleiches muss für sonstige Meinungen gelten, auch solche, die antisemitischer oder rassistischer Natur sind.

Meinungsäußerungen finden nach Art. 5 Abs. 2 GG ihre Schranken in den allgemeinen Gesetzen. Eine versammlungsrechtliche Sanktionierung kommt daher nur in Betracht, wenn eine im Rahmen einer Versammlung getätigte Meinungsäußerung gegen ein allgemeines Gesetz im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG verstößt (vgl. auch OVG Bremen, Beschl. v. 16.10.2020 – 1 B 323/20 –, juris Rn. 6 m.w.N.). Auf die inhaltliche Bewertung der Versammlungsinhalte durch die Behörden, Gerichte oder Allgemeinbevölkerung kommt es jenseits dieser rechtlichen Prüfung nicht an. Wenn ein Versammlungsinhalt von der Meinungsfreiheit gedeckt ist und insbesondere nicht durch ein Strafgesetz verboten ist, kommt es nach dieser verfassungsrechtlichen Konzeption schließlich auch nicht darauf an, ob diese Inhalte bei Dritten erhebliche Belastungen auslösen. Erst wenn eine Meinungsäußerung als solche die rein geistige Sphäre des Für-richtig-Haltens verlässt und in Rechtsgutverletzungen oder erkennbar in Gefährdungslagen umschlägt, ist ein Eingriff erlaubt (BVerfG, a.a.O., juris Rn. 7).

Maßgeblich für die Beurteilung einer Äußerung bleibt diese selbst und ihr unmittelbarer Kontext, nicht die innere Haltung oder die Ideologie, die möglicherweise den Hintergrund

einer Äußerung bilden. Bei mehrdeutigen Äußerungen haben Behörden und Gerichte sanktionsrechtlich irrelevante Auslegungsvarianten mit nachvollziehbaren und tragfähigen Gründen auszuschließen, bevor sie ihrer Entscheidung eine zur Anwendung sanktionierender Normen führende Deutung zugrunde legen. Bleibt die Äußerung mehrdeutig, weil sich nicht strafbare Deutungsmöglichkeiten nicht als fernliegend ausschließen lassen, ist diejenige Variante zugrunde zu legen, die noch von der Meinungsäußerungsfreiheit gedeckt ist (vgl. etwa zum Wahlplakat mit der Aufschrift „Migration tötet“: BVerwG Urt. v. 26.4.2023 – 6 C 8.21 –, juris Rn. 30 ff.). Ist eine Meinungsäußerung infolge einer solchen Deutungsmöglichkeit nach alldem von der Meinungsfreiheit gedeckt, verbietet sich der Verweis staatlicher Stellen darauf, dass eine entsprechende inhaltliche Meinung auch mit anderen Mitteln oder Parolen ausgedrückt werden kann.

a.

Die Ziffern 6 a) und b) der Verfügung erweisen sich hieran gemessen als voraussichtlich rechtswidrig.

aa.

Die in diesen Ziffern untersagten Äußerungen „Zionisten sind Faschisten“ und „Alle zusammen gegen Zionismus“ stellen nach summarischer Prüfung keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit dar, weil sie nach den oben genannten Grundsätzen voraussichtlich nicht strafbar sind.

Eine Strafbarkeit der darin genannten Parolen ist allein nach § 130 StGB (Volksverhetzung) denkbar. Gemäß § 130 Abs. 1 StGB wird bestraft, wer in einer Weise, die geeignet ist, den öffentlichen Frieden zu stören, gegen eine nationale, rassistische, religiöse oder durch ihre ethnische Herkunft bestimmte Gruppe, gegen Teile der Bevölkerung oder gegen einen Einzelnen wegen dessen Zugehörigkeit zu einer vorbezeichneten Gruppe oder zu einem Teil der Bevölkerung zum Hass aufstachelt, zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen auffordert (Nr. 1) oder die Menschenwürde anderer dadurch angreift, dass er eine vorbezeichnete Gruppe, Teile der Bevölkerung oder einen Einzelnen wegen dessen Zugehörigkeit zu einer vorbezeichneten Gruppe oder zu einem Teil der Bevölkerung beschimpft, böswillig verächtlich macht oder verleumdet (Nr. 2).

Die von der Antragsgegnerin verbotenen Äußerungsinhalte sind im Kontext der Versammlung mehrdeutig und lassen eine Deutung im Sinne einer nicht strafbaren, von der Meinungsfreiheit gedeckten Auslegungsvariante zu. Es stehen Deutungsvarianten zur Verfügung, die nicht den Tatbestand von § 130 Abs. 1 StGB erfüllen.

Indem § 130 Abs. 1 StGB eine Störung des öffentlichen Friedens voraussetzt, ist nach überwiegender Auffassung in der strafrechtlichen Literatur ein Inlandsbezug vorausgesetzt. Das bedeutet, dass die Tathandlung sich auf eine inländische Gruppe im Sinne der Vorschrift bzw. inländische Teile der Bevölkerung beziehen muss (vgl. Fischer, StGB, 71. Aufl. 2024, § 130 StGB Rn. 4; Schäfer/Anstötz, in: MüKo StGB, 4. Aufl. 2021, § 130 StGB Rn. 29; Krauß, in: LK StGB, 13. Aufl. 2021, § 130 StGB Rn. 74, Schiemann, ZRP 2024, 44, 46; a.A. Hoven/Wittig, KriPoZ 2024, 5, 8). Hiervon geht auch der Gesetzgeber aus (BT-Drs. 17/3124, S. 10 f.). Als Angriffsziel im Sinne der Vorschrift kommen also die in Deutschland lebenden Jüd:innen, nicht aber etwa die Bevölkerung von Israel in Betracht.

Erforderlich für eine Strafbarkeit nach § 130 Abs. 1 Nr. 1 StGB ist, dass die untersagten Parolen zum Hass gegen in Deutschland lebende jüdische Menschen – nur dann ist der erforderliche Inlandsbezug gegeben – aufstacheln oder zu Gewalt- oder Willkürmaßnahmen auffordern.

Bei der Frage, ob dies zugrunde gelegt im Falle entsprechender Äußerungen im Zuge der Versammlung der Tatbestand der Volksverhetzung erfüllt ist, sind die streitgegenständlichen Parolen anhand der oben genannten Grundsätze zu prüfen. Hieran gemessen sind sie im Rahmen des § 130 Abs. 1 Nr. 1 StGB mehrdeutig. Wie die Antragsgegnerin ausführt, wird der Begriff „Zionisten“, gerade durch Personen mit antisemitischer Haltung, teils synonym mit jüdischen Menschen verwendet. Bei einem Verständnis der streitgegenständlichen Äußerungen „Zionisten sind Faschisten“ und „Alle zusammen gegen Zionisten“ in diesem Sinne, liegt nahe, dass hierin ein Aufstacheln zum Hass gegen jüdische Menschen liegt. Dies ist jedoch nicht das einzig in Betracht kommende Verständnis dieser Äußerungen. Versteht man den Begriff „Zionismus“ im Sinne der eigentlichen Wortbedeutung dagegen politisch im Sinne einer Befürwortung der Existenz des Staates Israel in der Region zwischen Jordan und Mittelmeer, so lassen sich die streitgegenständlichen Parolen im konkreten Kontext der geplanten Versammlung auch als – straflose – Kritik am Staat Israel bzw. dessen Staats- und Kriegsführung verstehen. Die Versammlung steht mit ihrem Motto „Friedendsdemonstration für Palästina“ erkennbar im Kontext des Kriegs in Nahost, welcher sich seit dem Angriff der Hamas auf Israel am 07.10.2023 stetig fortentwickelt hat. Seither wird der Konflikt im internationalen Kontext kontrovers diskutiert und dabei auch Kritik am militärischen Vorgehen Israels in Gaza und im Westjordanland geäußert. Bei gegen „Zionisten“ gerichteten Äußerungen im Rahmen der „Friedendsdemonstration für Palästina“ ist vor diesem Hintergrund eine Auslegung als Kritik an Handlungen der israelischen Regierung bzw. des Militärs nicht ausgeschlossen (vgl. zum Ganzen auch BayObLG, Beschl. v. 10.04.2025 – 204 StRR 56/25 – juris). Kommt

demnach neben einer strafbaren Auslegung – einer Aufstachelung zum Hass gegen jüdische Menschen – im konkreten Kontext der Versammlung auch eine solche straflose Auslegung in Betracht, so verbietet Art. 5 GG nach den obigen Grundsätzen eine Untersagung entsprechender Aussagen durch Auflagen.

bb.

Die Auflagen in den Ziffern 6 a) und b) lassen sich auch nicht auf eine Gefahr für die öffentliche Ordnung stützen. Schutzgut der öffentlichen Ordnung ist die Gesamtheit der im Rahmen der verfassungsgemäßen Ordnung liegenden ungeschriebenen Regeln für das Verhalten des Einzelnen in der Öffentlichkeit, deren Beachtung nach den jeweils herrschenden Auffassungen unerlässliche Voraussetzung eines geordneten staatsbürgerlichen Zusammenlebens ist. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist anerkannt, dass eine Gefahr für die öffentliche Ordnung als Grundlage beschränkender Verfügungen ausscheidet, soweit die Gefahr im Inhalt einer Meinungsäußerung gesehen wird (vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04 –, juris Rn. 26). Die öffentliche Ordnung allein ist keine Grundrechtsschranke (BVerfG, Beschl. v. 23.06.2004 – 1 BvQ 19/04 –, juris Rn. 24).

b.

Hinsichtlich der Parole „From the river to the sea – Palestine will be free“ geht die Kammer davon aus, dass eine abschließende Klärung der Strafbarkeit im Rahmen des gerichtlichen Eilverfahrens nicht möglich ist.

Es ist in der verwaltungs- und strafrechtlichen Rechtsprechung und Literatur umstritten, ob die genannte Parole nach § 86a Nr. 1 i.V.m. § 86 Abs. 1 Nr. 4 StGB strafbar ist (vgl. zum Meinungsstand OVG Bremen, Beschl. v. 30.04.2024 – 1 B 163/24 –, juris Rn. 29 ff.).

Eine höchstgerichtliche Klärung ist noch nicht erfolgt. Angesichts der sich stellenden komplexen Rechtsfragen (vgl. im Einzelnen OVG Bremen a.a.O.) kann die Strafbarkeit der Äußerung im vorliegenden Eilverfahren nicht abschließend bewertet werden.

c.

Bei summarischer Prüfung erweist sich auch Ziffer 2 des Bescheides weder als offensichtlich rechtmäßig noch als offensichtlich rechtswidrig. Es kann bei der allein möglichen summarischen Prüfung nicht abschließend festgestellt werden, ob die vorbenannte Regelung zur Durchsetzung der vollziehbaren Regelungen des Bescheids und damit zur Sicherstellung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung auf Grundlage von § 15 Abs. 1 VersammlG ergehen darf.

Einerseits spricht für die Rechtmäßigkeit der Regelung, dass sie lediglich einen Annex zu den in Bezug genommenen Auflagen darstellt, und sicherstellen soll, dass die an der Versammlung Teilnehmenden überhaupt erst Kenntnis von den Auflagen erhalten. Nur in diesem Fall sind diese imstande, die vollziehbaren Regelungen aus dem Bescheid vom 24.10.2025 einzuhalten. Der hiermit verbundene Eingriff in die Versammlungsfreiheit ist von eher geringem Gewicht. Auch dürfte die Überantwortung der Verlesung der Regelungen an die Versammlungsleitung im Verhältnis zur Durchsage durch die Ordnungskräfte grundrechtsschonender sein.

Andererseits ist in jüngerer obergerichtlicher Rechtsprechung in Frage gestellt worden, ob eine solche Regelung einer speziellen gesetzlichen Grundlage bedarf und ob der Versammlungsleitung, der Art. 8 GG auch das Recht einräumt, den Ablauf der Versammlung zu bestimmen, eine solche Mitwirkungspflicht übertragen werden darf (OVG NRW, Beschl. v. 13.06.2025 – 15 B 598/25 –, juris Rn. 9 f.).

3.

Sind die Erfolgsaussichten im Hauptsacheverfahren demnach hinsichtlich der Ziffern 2 und 4 der streitgegenständlichen Verfügung als offen zu betrachten, ist eine erweiterte Interessenabwägung im Sinne einer Folgenabwägung notwendig, die das Interesse des Antragstellers mit dem öffentlichen gegenüberstellt und bewertet. Diese Folgenabwägung fällt zu Lasten des Antragstellers aus.

a.

Hierbei ist hinsichtlich der Ziffer 4 zu berücksichtigen, dass der Antragsteller seine Versammlung in Form der stationären Kundgebung an dem von ihm gewählten Ort mit dem Motto „Friedensdemonstration für Palästina“ grundsätzlich durchführen darf. Es ist auch nicht ersichtlich, dass er sein zentrales Anliegen – namentlich das öffentliche Aufmerksam machen auf die Situation Palästinas im Nahostkonflikt – ohne die Verwendung des Slogans „From the river to the sea ...“ nicht hinreichend vorbringen könnte. Auf Seiten des öffentlichen Interesses ist zudem einzustellen, dass eine einmal getätigte Äußerung irreversibel ist und durch ein nachträgliches Einschreiten der Polizei oder nachträgliche Strafanzeigen in der Sache nicht wieder rückgängig gemacht werden kann (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 30.04.2024 – 1 B 163/24 –, juris Rn. 32 f. m.w.N.).

b.

Auch hinsichtlich der Ziffer 2 des Bescheids fällt die Folgenabwägung zulasten des Antragstellers aus.

Dabei ist zunächst ein zeitlich und inhaltlich verhältnismäßig geringes Eingriffsgewicht festzustellen. Die Versammlungsleitung hat lediglich zu Beginn der Versammlung die Teilnehmenden auf die geltenden Auflagen hinzuweisen. Diese akustische Verlautbarung dient überdies auch dem eigenen Interesse der Versammlungsleitung an einer störungsfreien Durchführung der Versammlung und der Vermeidung von Straftaten, welche u.U. auch zur Auflösung der Versammlung führen könnten. Dem mit ihr verbundenen Eingriff steht der Zweck der Auflage, Gefahren für die öffentliche Sicherheit zu verhindern, gegenüber. Die verfügbten Auflagen – soweit sie durch den Antragsteller nicht angegriffen wurden bzw. soweit in diesem Beschluss der hiergegen gerichtete Eilantrag abgelehnt wird – sind Schutzgut der öffentlichen Sicherheit (vgl. § 29 Abs. 1 Nr. 3 VersammlG, wonach die Nichteinhaltung der Auflagen durch Teilnehmende eine Ordnungswidrigkeit darstellt). Die maßgeblichen Aufgaben dienen wiederum der Verhinderung von Straftaten. Dieser Zweck überwiegt gegenüber dem Interesse des Antragstellers, den wenig tiefgreifenden Eingriff, der durch die Auflage in Ziffer 2 des Bescheids entsteht.

4.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 VwGO. Die Festsetzung des Streitwertes folgt aus § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Ziff. 45.2.2 und 1.5 Satz 2 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2025 und berücksichtigt, dass die gerichtliche Entscheidung die Entscheidung in der Hauptsache vorwegnimmt; eine Halbierung des Regelstreitwertes war daher nicht angezeigt.

Rechtsmittelbelehrung

Gegen diesen Beschluss ist - abgesehen von der Streitwertfestsetzung - die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Beschlusses bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen und innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Beschlusses zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Vor dem Oberverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten durch einen Rechtsanwalt oder eine sonst nach § 67 Abs. 2 Satz 1, Abs. 4 Sätze 4 und 7 VwGO zur Vertretung berechtigte Person oder Organisation vertreten lassen. Dies gilt auch für den Antrag, durch den ein Verfahren vor dem Oberverwaltungsgericht eingeleitet wird.

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt oder das Verwaltungsgericht die Beschwerde zugelassen hat. Die Beschwerde ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt hat oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen.

Richterin Lammert, die an der Entscheidung mitgewirkt hat, musste teilzeitbedingt das Gericht verlassen und ist an der Unterschriftleistung gehindert.

Dr. Danne

Hoffer

Dr. Danne