



Bundesministerium des Innern, 11014 Berlin

Mr. Michael O'Flaherty  
Commissioner for Human Rights  
F – 67075 Strasbourg Cedex

**Bernd Krösser**  
Staatssekretär

Alt Moabit 140  
10557 Berlin

Postanschrift:  
11014 Berlin

Tel. +49 30 18 681-11112  
Fax +49 30 18 681-511112

StK@bmi.bund.de  
www.bmi.bund.de

Berlin, 23. Juni 2025

Sehr geehrter Herr O'Flaherty

für die Gelegenheit, zu Ihrem Schreiben vom 6. Juni 2025 an Herrn Minister Dobrindt, in dem Sie den Umgang deutscher Behörden mit den Protesten gegen den Krieg in Gaza thematisieren, Stellung zu nehmen, bedanke ich mich. Herr Minister hat mich gebeten, Ihnen zu antworten.

Ich möchte sehr deutlich machen, dass die Meinungs- und Versammlungsfreiheit in Deutschland ein elementares Rechtsgut ist, dass von der staatlichen Gewalt geschützt und verteidigt wird. Diese Rechte gelten aber nicht vorbehaltlos sondern finden ihre Grenzen dort, wo sie sich gegen die Rechte anderer Menschen richten und gegen Regeln verstoßen, die für ein friedliches Zusammenleben in Deutschland notwendig sind. Das gilt für alle Meinungsäußerungen und Versammlungen; damit auch für Meinungsäußerungen und Versammlungen im Kontext pro palästinischer Proteste.

Diese sind selbstverständlich zulässig und möglich, solange sie sich in dem für die Meinungs- und Versammlungsfreiheit generell zulässigen Rahmen bewegen, damit nicht gegen Strafgesetze verstoßen und dabei auch nicht zu Gewalt, zu Hass oder Hetze aufrufen oder in einer Form das Existenzrecht Israels in Frage stellen, die in genau diesem Kontext zu verstehen ist. Es geht dabei mitnichten um eine überzogene Form der Strafbarmachung von Meinungen oder von Handlungen in Versammlungen oder einer überzogenen Form der Antisemitismusdefinition. In Ihrem Schreiben vermag ich auch keine konkreten Ansätze als Beleg für diese in Ihrem Schreiben vorgetragene Bewertung zu erkennen. Nicht berücksichtigt wird in dieser Bewertung, dass die Masse der angemeldeten Versammlungen mit pro-palästinischem Kontext stattfinden kann und dass es selbstverständlich auch eine Vielzahl von Äußerungen gibt, in denen für die Anliegen der Palästinenser eingetreten wird, ohne dass hierzu eine strafrechtliche Verfolgung stattfindet.

Nur ein Teil der Versammlungen wird untersagt, weil es hier entweder im Vorfeld konkrete Erkenntnisse gab, dass im Rahmen dieser Versammlungen zu Hass und Hetze, teilweise auch zu Gewalt aufgerufen und gegen strafrechtliche Vorschriften verstoßen wird oder weil sich im Versammlungsverlauf Situationen ergeben haben, die eine Fortführung der Versammlung aufgrund des Verhaltens der Versammlungsteilnehmer nicht mehr ermöglicht haben.

Nach dem deutschen Grundgesetz und den entsprechenden Versammlungsgesetzen der Länder können präventive Verbote, Auflösungen und Beschränkungen von Versammlungen nur dann und nur insoweit ausgesprochen werden, wie es zur Abwehr teils erheblicher Gefahren für die öffentliche Sicherheit – insbesondere zur Verhütung von Straftaten – erforderlich und angemessen ist. Dies gilt in besonderem Maße für inhaltsbezogene Maßnahmen, die die Versammlungs- und Meinungsfreiheit beschränken. Das betrifft das Verwenden von Kennzeichen der in Deutschland rechtswirksam verbotenen Vereinigungen, wie der HAMAS oder von Samidoun, oder auch die Verhinderung volksverhetzender Aufrufe, die religiös oder ethnisch motivierten Hass propagieren. Das betrifft Aufrufe zur Tötung, Verletzung oder Entführung von Menschen sowie die Billigung oder Verherrlichung solcher Gewalttaten. Grundlage für Verbote können auch Aufrufe zur Vernichtung des Staates Israel und seiner Bewohner sowie Parolen sein, die zur Gewaltanwendung aufforderten. Ein Verbot oder eine Auflösung sind jedoch das letzte Mittel. Sofern Beschränkungen zur Abwehr der Gefahr ausreichen, müssen diese vorrangig angeordnet werden. Verstöße gegen versammlungsrechtliche Verbote bzw. Pflichten können als Straftat oder Ordnungswidrigkeit geahndet werden. Zentral bei allen Maßnahmen sind die Prinzipien der Verhältnismäßigkeit und der Nichtdiskriminierung, die allumfassend und durch alle Behörden zu beachten sind. Ausländerrechtliche Maßnahmen knüpfen grundsätzlich nicht an den Inhalt von legitimen Meinungen oder friedliche Proteste an, sondern an ggf. nachgewiesene erhebliche Sachbeschädigungen in Hörsälen und weitere Straftaten.

Diese nationalen Regelungen in Deutschland stehen im Einklang mit den menschenrechtlichen Vorgaben und den von Ihnen zutreffend als wichtig hervorgehobenen Empfehlungen des Europarats zum Umgang mit der Versammlungs- und Meinungsfreiheit und Hassrede. Ich bin der festen Überzeugung, dass auch die Anwendung dieser rechtlichen Vorgaben durch die deutschen Behörden der im Einzelfall erforderlichen Abwägung zwischen den Rechten der Protestierenden und den Menschenrechten anderer Bevölkerungsgruppen auf Schutz vor Hassrede und Gewalt sowie der Abwendung von Gefahren für die öffentliche Sicherheit und die demokratische Ordnung gerecht wird. Ihrem Schreiben vermag ich keine Belege zu entnehmen, die dieser Überzeugung entgegenstehen können.

Insbesondere in Berlin ist das Demonstrationsgeschehen nach meiner Kenntnis zunehmend geprägt durch ein hohes Maß an Gewalttätigkeit durch bestimmte Akteure gegen die Polizeikräfte. Dennoch wurde in Berlin bislang lediglich eine einstellige Anzahl an pro-palästinensischen Versammlungen untersagt. In Einzelfällen wurde den Verboten nicht Folge geleistet und es kam, teils in großer Häufung, zu Widerstandsdelikten. Ich habe keinerlei Zweifel, dass die Berliner Behörden verhältnismäßig handeln.

Zu Ihrer Kritik an der Verwendung der Arbeitsdefinition der International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) für Antisemitismus weise ich darauf hin, dass auch nach dieser Definition die Kritik an Israel bzw. an der israelischen Regierung selbstverständlich möglich und nicht pauschal als antisemitisch anzusehen ist. Mir liegen keine Erkenntnisse vor, dass deutsche Behörden dies anders sehen oder im Einzelfall die Definition anders nutzen.

Seien Sie versichert: Das Bundesministerium des Innern steht in einem engen Austausch mit allen Bundesländern und setzt sich stets für eine rechtmäßige und damit auch menschenrechtskonforme Durchführung aller Versammlungen ein. Die Versammlungs- und Meinungsfreiheit ist ein hohes Gut. Gleichwohl nicht akzeptabel ist es dagegen, wenn Proteste unfriedlich verlaufen, wenn sie zunehmend mit Gewalt gegen Personen oder Sachen verbunden sind oder sonstige Straftaten begangen werden. Das gilt nicht nur für pro-palästinensische Versammlungen, sondern ganz grundsätzlich.

Es geht hier grundsätzlich darum, in einer demokratischen Gesellschaft zu gewährleisten, dass diese nicht gefährdet wird, weil für die Demokratie wichtige Grundregeln des friedlichen Zusammenlebens nicht eingehalten werden. Hass, Hetze, die Aufforderung zu oder Begehung von Gewalt, die Verwirklichung von Straftaten, die Werbung für terroristische Organisationen sind deshalb nicht zu akzeptieren. Hierzu sollte es auch und gerade vor dem Hintergrund der Gewährleistung von Menschenrechten und demokratischen Verfassungen einen Konsens geben. Gerade bei den Gaza-Protesten in Deutschland ist es aufgrund unserer historischen Verantwortung dabei eine besondere Herausforderung, die Versammlungs- und Meinungsfreiheit der Protestierenden und den Schutz von Bevölkerungsgruppen vor Hassrede und Gewalt in Ausgleich zu bringen, der sich alle handelnden Behörden bewusst sind. Israel Hass und den Aufruf von Gewalt gegenüber Jüdinnen und Juden auf unseren Straßen können wir nicht akzeptieren.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Bernd Krösser'.

Bernd Krösser

Translation

Bernd Krösser  
State Secretary  
Federal Ministry of the Interior

Alt-Moabit 140, 10557 Berlin  
Tel.: +49 (0)30 18 681-11112  
Fax: +49 (0)30 18 681-5-11112  
StK@bmi.bund.de  
www.bmi.bund.de

Mr Michael O'Flaherty  
Commissioner for Human Rights  
Council of Europe  
F – 67075 Strasbourg Cedex

Berlin, 23 June 2025

Dear Commissioner O'Flaherty,

Thank you for the opportunity to respond to your letter of 6 June 2025 addressed to Federal Minister of the Interior Alexander Dobrindt concerning the actions of German authorities with regard to protests in the context of the conflict in Gaza. Federal Minister Dobrindt has asked me to reply.

I would like to make it very clear that freedom of expression and of assembly are fundamental legal interests in Germany which are protected and defended by government authority. However, these freedoms are not unconditional, but instead reach their limits wherever they are directed against the rights of others and violate rules which are necessary for all to live peacefully together in Germany. This applies to all expressions of opinion and all assemblies, including those in the context of pro-Palestinian protests.

Such expressions and assemblies are of course allowed and possible as long as they remain within the boundaries of general freedom of expression and assembly, and as long as they do not violate criminal law, do not call for violence, hate or incitement, or

in this context challenge in any form Israel's right to exist. This does not in any way constitute an excessive criminalisation of expression or action during assemblies or a distorted definition of antisemitism. I do not see any specific details in your letter to support your assessment. This assessment does not take into account the fact that the overwhelming majority of pro-Palestinian assemblies registered with the authorities can take place, and that there are many public expressions of support for the concerns of Palestinians which are not subject to criminal prosecution.

Only a small number of assemblies are prohibited, either because of concrete indications in advance that there will be calls for hate and incitement, in some cases even violence, in the context of these assemblies, and that criminal law will be violated; or because situations have arisen during the assembly which make it impossible to continue due to the conduct of assembly participants.

According to Germany's Basic Law and the corresponding state-level legislation on public assemblies, assemblies may be prohibited in advance, dispersed or subject to restrictions only if and to the degree necessary and appropriate to prevent threats to public security – in particular to prevent criminal offences. This applies particularly to content-related measures which limit freedom of expression and assembly. These measures apply to the use of symbols of associations which have been banned by law in Germany, such as Hamas and Samidoun; the measures are also applied to prevent the use of slogans and chants which incite hate on religious or ethnic grounds. These are slogans and chants which call for people to be killed, injured or taken hostage, or which endorse or glorify such acts of violence. Calls for the destruction of the State of Israel and its inhabitants may also be grounds for bans, as may slogans calling for the use of violence.

However, banning or dispersing an assembly is always a last resort. If restrictions are sufficient to counter the threat, then ordering such restrictions takes precedence over imposing a ban. Violations of bans or of obligations under the law on assemblies may be punished as criminal or administrative offences. All of these measures are grounded in the principles of proportionality and non-discrimination, which must be upheld to the fullest extent by all government authorities. Measures taken under the law on foreigners are never based on the content of free expression or on peaceful protests, but on evidence of significant property damage in university lecture halls, for example, or other criminal acts.

Germany's national law complies with human rights law and with the Council of Europe's standards and guidance on freedom of expression, hate speech and hate

crime, which you rightly emphasise in your letter. I firmly believe that the German authorities apply these legal standards and carefully weigh, in each individual case, the rights of the protesters against other groups' human rights to protection against hate speech and violence, as well as against the need to avert threats to public security and the democratic order. I do not see any evidence in your letter that would convince me otherwise.

According to my information, demonstrations in Berlin in particular increasingly involve a high level of violence directed at the police by certain persons. Nonetheless, fewer than ten pro-Palestinian assemblies in Berlin have been banned. In some cases, these bans were ignored and participants committed many offences which involved resisting the authorities. I have no doubt that the action taken by the authorities in Berlin is proportionate.

With regard to your criticism concerning the application of the International Holocaust Remembrance Alliance (IHRA) working definition of antisemitism, I would like to point out that this definition also allows for criticism of Israel and the Israeli government and that such criticism should not be regarded in every case as antisemitic. I am not aware of any German authorities that view or apply the definition differently in individual cases.

Please be assured that the Federal Ministry of the Interior is in close contact with all of Germany's federal states and fully supports assemblies which are carried out lawfully and in compliance with human rights. Freedom of expression and of assembly are precious rights. At the same time, however, it is unacceptable when protests do not remain peaceful, or when they increasingly involve violence against people or property or other criminal offences. That applies not only to pro-Palestinian assemblies, but in general.

Our priority is to ensure that our democratic society is not harmed because basic rules of peaceful co-existence which are important for democracy are violated. Hate speech, incitement, the promotion and use of violence, criminal offences and support for terrorist organisations are therefore unacceptable. That is something we should all be able to agree on, particularly in the context of upholding human rights and democratic constitutions. With regard to the protests in the context of the Gaza conflict, Germany's historical responsibility makes it especially challenging to guarantee the protesters' freedom of expression and assembly while protecting other groups against hate speech and violence. All of the government authorities are acutely aware of this

challenge. We cannot accept anti-Israel hate speech or calls in our streets for violence against Jews.

Yours sincerely,

(signed)

Bernd Krösser