

Gericht:	VG Frankfurt 5. Kammer
Entscheidungsdatum:	12.05.2023
Aktenzeichen:	5 L 1457/23.F
ECLI:	ECLI:DE:VGFFM:2023:0512.5L1457.23.F.00
Dokumenttyp:	Beschluss
Quelle:	
Normen:	§ 14 Abs 1 HVersFG, Art 14 HV, Art. 14 der Verfassung des Landes Hessen

**Verfassungsmäßigkeit des § 14 HVersFG fraglich;
im Einzelfall keine hinreichenden Anhaltspunkte für
Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung.**

Leitsatz

1. Art. 14 Abs. 1 der Verfassung im Lande Hessen gewährleistet einen mit Art. 8 Abs. 1 des Grundgesetzes identischen Schutzbereich, doch erstreckt sich seine Einschränkung bei Versammlungen unter freiem Himmel durch Art. 14 Abs. 2 HV nur auf die Möglichkeit, per Gesetz eine Anmeldepflicht vorzusehen, während Art. 8 Abs. 2 GG eine - weitergehende - Beschränkung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes ermöglicht. Vor diesem Hintergrund erscheint es fraglich, ob nach Inkrafttreten des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes (HVersFG) vom 22. März 2023 (GVBl. I S. 150) eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit allein dahingehend zulässig ist, dass Versammlungen unter freiem Himmel anmeldepflichtig gemacht werden können und sich Beschränkungen im Vorfeld der Versammlung damit wegen Verstoßes gegen Art. 14 Abs. 2 HV generell als rechtswidrig erweisen.

2. Die Annahme ausgehend von etwaigen Aufrufen zur Vernichtung Israels im Rahmen einer Versammlung werde die öffentliche Sicherheit gefährdet, bedarf hinreichend konkreter Anhaltspunkte in Bezug auf die betreffende Versammlung; vage Vermutungen sind hierfür nicht ausreichend.

Verfahrensgang

vorgehend VG Frankfurt am Main, 12. Mai 2023, 5 L 1457/23.F

Tenor

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin vom 12. Mai 2023 gegen die Verfügung der Antragsgegnerin vom 11. Mai 2023 wird hinsichtlich der Beschränkung unter Nr. 10 wiederhergestellt.

Die Kosten des Verfahrens hat die Antragsgegnerin zu tragen.

Der Streitwert wird auf 2 500 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

- 1 Die Antragstellerin begehrt im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs gegen eine versammlungsrechtliche Beschränkung.
- 2 Mit E-Mail vom 29. März 2023 meldete die Antragstellerin für den 13. Mai 2023 von 16.00 Uhr bis 21.00 Uhr einen als „Tag des Nakba“ bezeichneten Demonstrationzug mit Kundgebung im Stadtgebiet der Antragsgegnerin an. Die Anzahl der Teilnehmer wurde mit 100 - 200 beziffert.
- 3 Am 8. Mai 2023 fand ein Kooperationsgespräch zwischen den Beteiligten statt, in welchem die Antragsgegnerin mitteilte, dass unter anderem eine Beschränkung der Versammlung in der Form beabsichtigt sei, es zu untersagen, zur Vernichtung des Staates Israels aufzurufen. Die Antragstellerin entgegnete, hiermit nicht einverstanden zu sein; insbesondere mangels Angabe strafbewehrter Normen sei nicht ersichtlich, was gesagt werden dürfe und was nicht. Auch verletze die Beschränkung die Antragstellerin in ihrem Recht auf freie Meinungsäußerung.
- 4 Mit Verfügung vom 11. Mai 2023 ordnete die Antragsgegnerin verschiedene Beschränkungen an, darunter unter anderem:

„10. Es ist während der Versammlung untersagt, zur Vernichtung Israels aufzurufen.“
- 5 Zur Begründung der Nr. 10 führte die Antragsgegnerin im Wesentlichen an, aufgrund einer Vielzahl von Umständen sei eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung anzunehmen, welche die betreffende Verfügung rechtfertige. So sei die „aktuelle Lage in Nahost“ derzeit besonders brisant. Im April 2023 sei es aufgrund der kürzlich gefeierten Feste jüdischer und palästinensischer Bevölkerungsteile zu heftigen Auseinandersetzungen in Israel gekommen. Die Lageverschärfung in Israel/Palästina führe regelmäßig auch bei hiesigen Bevölkerungsteilen mit entsprechendem Hintergrund zu einer erheblichen Emotionalisierung. Beachtliche Rückschlüsse auf eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ließen sich außerdem aus vergleichbaren Versammlungen in Berlin im Mai 2021 ziehen, bei denen es zu erheblichen – strafrechtlich relevanten – Ausschreitungen gekommen sei. Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen sei zu erwarten, dass die hiesige Versammlung im Wesentlichen aus Personen der arabischen Diaspora insbesondere mit palästinensischem Hintergrund zusammengesetzt sei; es sei weiter zu erwarten, dass die angezeigte Teilnehmerzahl von 100 - 200 überschritten werde, vor allem auch jüngere Teilnehmer hinzuträten und so strafbare Parolen skandiert, verbotene Symbole gezeigt und tätliche Angriffe zum Nachteil der eingesetzten Polizeikräfte verübt würden. Bei „themenbezogenen Versammlungen“ in Frankfurt am Main sei in der Vergangenheit überdies der Spruch „From the river to the sea, Palestine will be free“ gerufen worden. Die Antragsgegnerin ordnete die sofortige Vollziehung der Verfügung an und führte zur Begründung im Wesentlichen an, dass die Auflagen andernfalls wegen der aufschiebenden Wirkung eines Rechtsbehelfs unterlaufen werden könnten und mit Ablauf der Versammlung jeglichen Sinn verlören.
- 6 Mit Schreiben vom 12. Mai 2023 legte die Antragstellerin Widerspruch gegen die Auflage Nr. 10 ein und begründete diesen mit einer hiermit einhergehenden Verletzung ihrer Grundrechte auf Versammlungs- und Meinungsfreiheit. Sie verwahre sich gegen die Unterstellung, sie fördere unrechtmäßiges Handeln. Es könne nicht angehen, dass For-

derungen nach einem Ende der israelischen Apartheid und der Gleichberechtigung aller Menschen in Israel und Palästina bereits als Vernichtung Israels verstanden würden; die Forderung nach der Vernichtung Israels sei überdies kein Straftatbestand.

- 7 Am 12. Mai 2018 hat die Antragstellerin vor dem Verwaltungsgericht Frankfurt am Main einen Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gestellt und diesen unter Vertiefung ihrer bisherigen Argumentation umfassend begründet.

- 8 Die Antragstellerin beantragt wörtlich,

die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen die Auflage Ziffer 10 („Es ist während der Versammlung untersagt, zur Vernichtung Israels aufzurufen.“) des Bescheids des Antragsgegners vom 11. Mai 2022 - Az. ...-...-...- wiederherzustellen.

- 9 Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

- 10 Zur Begründung führt die Antragsgegnerin aus, die Versammlungsbehörde habe mit Recht davon ausgehen dürfen, dass Aufrufe zur Vernichtung Israels, die nach §§ 111, 130 StGB strafbewehrt seien, bei der bevorstehenden Veranstaltung mit hinreichender Wahrscheinlichkeit getätigt werden. Bei einer Versammlung in Frankfurt am Main im Juli 2014 sei etwa der Ruf „Kindermörder Israel“ von einer aufgeputschten Menge wieder und wieder skandiert worden.

- 11 Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der vorgelegten Behördenakte.

II.

- 12 Der Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes hat Erfolg; er ist zulässig und begründet (1.), weshalb die Kosten des Verfahrens der Antragsgegnerin aufzuerlegen sind (2.) und wobei der Streitwert auf den halben Auffangwert (3.) festzusetzen ist.

- 13 1. Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 i.V.m. Abs. 2 Satz 1 Nr. 4, Abs. 3 VwGO kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung eines Widerspruchs ganz oder teilweise wiederherstellen. Maßgeblich hierfür ist eine Abwägung zwischen dem Interesse des Antragstellers am vorläufigen Nichtvollzug des Verwaltungsakts und dem öffentlichen Interesse an seiner sofortigen Vollziehung. Dabei überprüft das Gericht zunächst, ob die sofortige Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 i.V.m. Abs. 3 VwGO ordnungsgemäß angeordnet wurde. Bei der Interessenabwägung kommt es anschließend maßgeblich auf die Erfolgsaussichten in der Hauptsache an (vgl. HessVGH, Beschluss vom 4. Februar 1999 – 8 TG 4138/98 –, juris Rn. 37; Schoch, in: Schoch/Schneider, VerwR, Stand: August 2022, § 80 VwGO Rn. 372 m.w.N.). Ergibt die im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes allein gebotene summarische Prüfung der Sach- und Rechtslage, dass der sofort vollziehbare Verwaltungsakt offensichtlich rechtswidrig ist, überwiegt das private Aussetzungsinteresse des Antragstellers, denn an der Vollziehung einer rechtswidrigen hoheitlichen Maßnahme kann kein öffentliches Interesse bestehen. Ist hingegen der angegriffene Verwaltungsakt offensichtlich rechtmäßig, überwiegt regelmäßig das öffentliche Interesse am Bestand der sofortigen Vollziehbarkeit. Sind die Erfolgsaussichten des

Rechtsbehelfs in der Hauptsache offen, ist eine Interessenabwägung vorzunehmen (siehe zum Ganzen *Schenke*, in: Kopp/Schenke, VwGO, 27. Aufl. 2021, § 80 Rn. 146 ff; *Schoch*, in: Schoch/Schneider, VerwR, Stand: August 2022, § 80 VwGO Rn. 372 ff.).

- 14 Zwar hat die Antragsgegnerin die sofortige Vollziehung zunächst hinreichend begründet (a.), indes erweist sich die Beschränkung unter Nr. 10 – ungeachtet der möglichen Verfassungswidrigkeit ihrer gesetzlichen Grundlage (b.) – als voraussichtlich rechtswidrig (c.), weshalb das private Aussetzungsinteresse der Antragstellerin das öffentliche Vollzugsinteresse überwiegt.
- 15 a. Für eine hinreichende Begründung i.S.v. § 80 Abs. 3 Satz 1 VwGO reichen zwar allein floskelhafte und pauschale Ausführungen ebenso wenig aus wie die Wiederholung des bloßen Gesetzestextes; erforderlich und ausreichend ist es aber, wenn die Behörde auf die konkreten Umstände des Falls bezogen darlegt, weshalb die sofortige Vollziehung des Verwaltungsakt im konkreten Fall geboten ist und dabei erkennen lässt, dass sie sich des Ausnahmecharakters der Anordnung bewusst ist (vgl. *Schoch*, in: Schoch/Schneider, VerwR, Stand: August 2022, § 80 VwGO Rn. 247 m.w.N.). Dies hat die Antragsgegnerin im konkreten Fall getan. Das Gericht hat keine Zweifel daran, dass der Antragsgegnerin bewusst war, mit der Anordnung der sofortigen Vollziehung gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO eine von dem Grundsatz des § 80 Abs. 1 Satz 1 VwGO abweichende Entscheidung hinsichtlich der aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen des Antragstellers zu treffen: Die Wahrung der öffentlichen Sicherheit sei ohne Anordnung der sofortigen Vollziehung – so u.a. die Begründung –, nicht möglich, weshalb das Interesse der Antragstellerin, im Falle der Einlegung eines Widerspruchs die Versammlung ohne die Beschränkungen durchführen zu können, zurückzustehen habe (unter „Zur Anordnung der sofortigen Vollziehung = S. 16 der Verfügung).
- 16 b. Das Gericht hat indes bereits Zweifel, ob die angegriffene Beschränkung – unabhängig von ihrem Inhalt – nach dem nunmehr in Kraft getretenen Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetz (HVersFG) vom 22. März 2023 (GVBl. I S. 150) überhaupt ein Mittel ist, das einer rechtlichen Nachprüfung im Hinblick auf die Gewährleistungen der Verfassung des Landes Hessen (HV) standhält. So gewährleistet Art. 14 Abs. 1 HV einen mit Art. 8 Abs. 1 des Grundgesetzes (GG) identischen Schutzbereich, doch erstreckt sich seine Einschränkung bei Versammlungen unter freiem Himmel durch Art. 14 Abs. 2 HV nur auf die Möglichkeit, per Gesetz eine Anmeldepflicht vorzusehen, während Art. 8 Abs. 2 GG eine – weitergehende – Beschränkung durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes ermöglicht (vgl. hierzu *Löhr*, Die Rechte des Menschen in der Verfassung des Landes Hessen im Lichte des Grundgesetzes, 2007, S. 267 – 272). Dass – wie bis zum Inkrafttreten des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes – Art. 14 Abs. 2 HV als weitergehendes, nach Art. 142 GG fortgeltendes Grundrecht angesehen und die darüber hinausgehenden Beschränkungen aus dem vom Bundesgesetzgeber beschlossenen Versammlungsgesetz hergeleitet werden können (*Stein*, in: Zinn/Stein, HV Art. 14 Erl. 3; vgl. BVerfGE 96, 345, 365 = NJW 1998, 1296, 1299), erscheint in Ansehung der gesetzlichen Neuregelung und im Hinblick darauf, dass der Bund mit der Neufassung des Art. 74 Abs. 1 Nr. 3 GG seine Gesetzgebungsbefugnis für das Versammlungsrecht aufgegeben hat (Art. 1 Nr. 7 lit. a bb des Gesetzes zur Änderung des Grundgesetzes v. 28.8.2006, BGBl. I S. 2034), mehr als fraglich. Ob somit nunmehr eine Einschränkung der Versammlungsfreiheit

allein dahingehend zulässig ist, dass Versammlungen unter freiem Himmel anmeldepflichtig gemacht werden können (so jedenfalls *Löhr*, a.a.O., S. 274) und sich Beschränkungen im Vorfeld der Versammlung damit wegen Verstoßes gegen Art. 14 Abs. 2 HV generell als rechtswidrig erweisen, kann das Gericht hier indes offenlassen.

- 17 c. Die angegriffene Beschränkung unter Nr. 10 ist bei summarischer Prüfung in jedem Falle nämlich deshalb offensichtlich rechtswidrig, weil – jenseits verfassungsrechtlicher Überlegungen – die einfachgesetzlichen Voraussetzungen des § 14 Abs. 1 HVersFG nicht vorliegen. Nach dieser Vorschrift kann die zuständige Behörde eine Versammlung unter freiem Himmel beschränken, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahme erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist.
- 18 Der Begriff der „öffentlichen Sicherheit“ umfasst den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen. Eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit kann sich auch aus anderweitigen gravierenden Gefahren für hochrangige Schutzgüter wie Leib und Leben (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) ergeben.
- 19 Eine solche Gefahrenlage, welche die angegriffene Beschränkung tragen könnte, bestand im Zeitpunkt des Erlasses der Maßnahme nicht; die Antragsgegnerin hat die entsprechende Gefahrenprognose rechtsfehlerhaft getroffen.
- 20 „Unmittelbar“ ist die Gefährdung nämlich nur dann, wenn eine konkrete Sachlage vorliegt, die nach dem gewöhnlichen Verlauf der Dinge den Eintritt eines Schadens mit hoher Wahrscheinlichkeit erwarten lässt und daher bei ungehindertem Geschehensablauf zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgüter führt (vgl. *Dürig-Friedl*, in: *Dürig-Friedl/Enders*, *Versammlungsrecht*, 2. Aufl. 2022, § 15 Rn. 53 m.w.N.).
- 21 Die Annahme der Antragsgegnerin, ausgehend von etwaigen Aufrufen zur Vernichtung Israels seitens der Versammlungsteilnehmer werde die öffentliche Sicherheit gefährdet, verbleibt im Bereich vager Vermutungen. Diese Einschätzung gilt unabhängig davon, ob sich diese – seitens der Antragsgegnerin angenommenen – Gefährdungen in Form gewalttätiger Ausschreitungen auf individuelle Rechtsgüter (Art. 2 Abs. 2 GG) der eingesetzten Polizeikräfte, vorbeilaufender Bürger, gar anderer Versammlungsteilnehmer, oder auf Parolen beziehen sollen, deren Skandieren nach dem Sechsten oder Siebenten Abschnitt im Besonderen Teil des Strafgesetzbuchs (i.V.m. Bestimmungen des Völkerstrafgesetzbuchs) strafbewehrt ist.
- 22 Es fällt schon auf, dass die Antragsgegnerin ausweislich der in der Verfügung gegebenen Begründung den Blick zunächst auf die allgemeine Lage in Nahost wendet (S. 9 – 10 der Verfügung) und diesbezüglich zusammenfasst, die Lagenverschärfung in Israel/Palästina führe auch bei entsprechenden Bevölkerungsteilen im Bundesgebiet zu einer erheblichen Emotionalisierung. Hieraus folgen indes ebenso wenig genügend konkrete Anhaltspunkte in Bezug auf die hiesige Veranstaltung wie aus den anschließenden Ausführungen der Antragsgegnerin zu vergleichbaren Versammlungslagen in Berlin (S. 10 – 12 der Verfügung). Die Antragsgegnerin lässt jedwede Angaben dazu vermissen, inwieweit die auf Berlin bezogenen Erkenntnisse auf die Antragstellerin und ihre Veranstaltung in

Frankfurt am Main übertragbar sein sollen. Der von der Antragsgegnerin unter anderem angeführte Beschluss des Verwaltungsgerichts Berlin zu einem Versammlungsverbot in Berlin betrifft eine Konstellation, bei der es im Zusammenhang mit früheren Versammlungen desselben Anmelders regelmäßig zu gewalttätigen Ausschreitungen gekommen war (vgl. VG Berlin, Beschluss vom 29. April 2022 – 1 L 163/22 –, juris Rn. 11; ähnlich auch VG Berlin, Beschluss vom 13. Mai 2022 – 1 L 180/22 –, juris Rn. 8). Eine solche Fallgestaltung ist hier nicht gegeben. Dass die Antragstellerin selbst oder Personen aus ihrem näheren Umfeld bereits in entsprechender Weise in Erscheinung getreten wären, hat die Antragsgegnerin weder vorgetragen noch ist dies sonst ersichtlich. Die Antragstellerin lehnt nach eigenem Bekunden Gewalt als Mittel der Politik ab; weshalb sie dann – anders als von ihr angeführt – Straftaten nicht verurteilen und diese nicht zu verhindern versuchen sollte, ist für das Gericht nicht ersichtlich.

- 23 Die getroffene Prognoseentscheidung, die ganz ersichtlich nicht von den konkreten Umständen bezüglich der Person der Antragstellerin und ihrer hiesigen Versammlung, sondern allein aufgrund allgemeiner Erwägungen getroffen wurde, lässt sich auch nicht mit den Hinweisen der Antragsgegnerin auf vermeintliche Erkenntnisse zu der vorliegenden Versammlung (S. 12 – 15) rechtfertigen. Bei näherer Betrachtung handelt es sich bei diesen Ausführungen nämlich ebenso um allgemeine Bekundungen zur – so von der Antragsgegnerin ausdrücklich angeführten – „palästinensischen Diaspora“, zu „propalästinensischen Versammlungen“, deren Leitung jedenfalls offenbar nicht der Antragstellerin übertragen war, und zum weiteren „Kontext des israelisch-palästinensischen Konflikts“. Soweit in Frankfurt am Main bei einer Versammlung der Spruch „From the river to the sea, Palestine will be free“ gerufen worden sein soll, kann daraus – ungeachtet der Frage, ob allein daraus überhaupt auf entsprechende Gefahren für die öffentliche Sicherheit zu schließen ist – für die hiesige Konstellation schon deshalb nichts gewonnen werden, weil weder dargetan noch ersichtlich ist, dass die betreffende Veranstaltung mit der nunmehr geplanten Versammlung in einem beachtlichen Zusammenhang stünde.
- 24 Soweit die Antragsgegnerin in ihrer Antragserwiderung darauf verweist, dass es im Juli 2014 (!) auf einer Versammlung in Frankfurt am Main zu Rufen „Kindermörder Israel“ gekommen sei, bleibt dies hinsichtlich der streitgegenständlichen Beschränkung unerheblich, zumal die strafrechtliche Relevanz der Äußerung zweifelhaft erscheint.
- 25 Ob die getroffene Beschränkung – wie von der Antragstellerin angeführt – darüber hinaus wegen Verstoßes gegen den Bestimmtheitsgrundsatz (§ 37 Abs. 1 HVwVfG) rechtswidrig ist, brauchte das Gericht nach alledem nicht mehr zu prüfen.
- 26 Bleibt demnach festzuhalten, dass es im Zeitpunkt des Erlasses der Maßnahme an hinreichenden Umständen für die Annahme einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung fehlte, kann mit diesem Befund freilich nicht ausgeschlossen werden, dass es bei der bevorstehenden Versammlung gleichwohl zu den von der Antragsgegnerin befürchteten Ausschreitungen kommen wird. Insoweit bleibt es der zuständigen Behörde überlassen, im Bedarfsfall mit den dann zulässigen Mitteln flexibel zu reagieren.
- 27 2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Danach hat der unterliegende Teil – hier die Antragsgegnerin – die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- 28 3. Der Streitwert wird nach § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 2 GKG i.V.m. Nr. 45.4 des Streitwertkatalogs 2013 (abrufbar über www.bverwg.de > Rechtsprechung > Streit-

wertkatalog) auf die Hälfte des Auffangstreitwerts festgesetzt (HessVGH, Beschluss vom 17. Juni 2020 – 2 E 1289/20 –, juris = BeckRS 2020, 15333). Eine Ermäßigung ist nach Nr. 1.5 Satz 2 des Streitwertkatalogs nicht vorzunehmen.