

Gericht: VG Frankfurt 5. Kammer
Entscheidungsdatum: 01.12.2023
Aktenzeichen: 5 L 3868/23.F, 2 B 1715/23
ECLI: ECLI:DE:VGFFM:2023:1201.5L3868.23.F.00
Dokumenttyp: Beschluss
Quelle: 
Normen: Art 8 Abs 1 GG, Art 14 HV, § 14 Abs 1 HVersFG

**Beschränkungen einer Versammlung zum
Thema >>Frieden in Nahost<< rechtswidrig**

Leitsatz

1. Zur Begründung einer Beschränkung von bestimmten Ausrufen einer Versammlung muss die Versammlungsbehörde tatsächliche Anhaltspunkte im Rahmen einer Gefahrenprognose anführen, wonach entsprechende Ausrufe auf der Versammlung zu erwarten sind. Allein der Verweis auf den Titel der angezeigten Versammlung reicht nicht aus. Ohne hinreichende Veranlassung dürfen Beschränkungen ohne nachprüfbare Verbindung zur angezeigten Versammlung nicht angeordnet werden.
2. Die strafrechtliche Einordnung der Parole >>from the river to the sea<< ist eine Frage des Einzelfalls. Eine Prüfung muss daher abhängig vom Kontext vor Ort durch die zuständige Behörde erfolgen und eignet sich damit auch nicht für eine versammlungsrechtliche Beschränkung. Das Vereinsverbot des Bundesministeriums des Innern und für Heimat vom 2. November 2023, BAnz AT 02.11.2023 B10, ändert an dieser Überzeugung nichts.

Verfahrensgang

vorgehend VG Frankfurt am Main, 1. Dezember 2023, 5 L 3868/23.F, Beschluss
nachgehend Hessischer Verwaltungsgerichtshof, 2. Dezember 2023, 2 B 1715/23, Beschluss

Tenor

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin vom 30. November 2023 gegen die ordnungsbehördliche Verfügung des Oberbürgermeisters der Stadt Frankfurt am Main vom 30. November 2023 (Az: ...) wird wiederhergestellt.

Die Kosten des Verfahrens hat die Antragsgegnerin zu tragen.

Der Streitwert wird auf 2.500 Euro festgesetzt.

Gründe

- 1 Der am 30. November 2023 gestellte Antrag,

die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin vom 30.11.2023 gegen die Verfügung der Antragsgegnerin vom 30.11.2023, Az: ..., zugegangen am 30.11.2023, hinsichtlich der Beschränkung unter Nr. 11 sowie Nr. 12 wiederherzustellen,

hat Erfolg.

- 2 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.).
- 3 Zwar hat die Antragsgegnerin die sofortige Vollziehung durch eine noch ausreichend individuelle Begründung formell ordnungsgemäß angeordnet (§ 80 Abs. 3 VwGO). Indes erweisen sich die angegriffenen Beschränkungen in materieller Hinsicht – ungeachtet der möglichen Verfassungswidrigkeit seiner gesetzlichen Grundlage (dazu unter a.) – als voraussichtlich rechtswidrig (dazu unter b.), weshalb das private Aussetzungsinteresse des Antragstellers das öffentliche Vollzugsinteresse überwiegt.
- 4 a. Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hält an den mit Beschlüssen vom 12. Mai 2023 (Az.: 5 L 1457/23.F –, juris, Rn. 16), 13. Oktober 2023 (Az.: 5 L 3216/23.F –, juris Rn. 28-31), 20. Oktober 2023 (Az.: 5 L 3313/23.F –, juris Rn. 31), 9. November 2023 (Az. 5 L 3551/23.F –, juris Rn. 5 f.) sowie 24. November 2023 (Az. 5 L 3760/23.F, für die Veröffentlichung vorgesehen) ausführlich dargelegten Zweifeln hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit der Beschränkung einer Versammlung nach dem Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetz weiter fest und lässt sich vom Gegenteil durch die lediglich pauschalen Bekundungen des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs (vgl. Beschluss vom 14. Oktober 2023 – Az. 2 B 1423/23 –, juris Rn. 17) nicht überzeugen.
- 5 b. Vorliegend kann indes – zumal in einem Eilverfahren – offenbleiben, ob die streitige Beschränkungsverfügung auf einer verfassungswidrigen Ermächtigung beruht, da sich die angegriffenen Versammlungsbeschränkungen bei summarischer Prüfung in jedem Falle als offensichtlich rechtswidrig erweisen. Jenseits verfassungsrechtlicher Überlegungen liegen die einfachgesetzlichen Voraussetzungen des § 14 Abs. 1 HVersFG nicht vor.
- 6 Nach § 14 Abs. 1 HVersFG kann die zuständige Behörde eine Versammlung unter freiem Himmel beschränken, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahmen erkennba-

ren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist. Die öffentliche Sicherheit ist gefährdet, 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. BVerfG, Beschluss vom 19. Dezember 2007 – 1 BvR 2793/04 –, juris Rn. 20; *Dürig-Friedl/Enders*, Versammlungsrecht, 2. Auflage 2022 § 15 Rn. 53). Die Norm genügt jedoch nur dann verfassungsrechtlichen Anforderungen, wenn sie unter Berücksichtigung der grundsätzlichen Bedeutung der Versammlungsfreiheit nach Art. 14 HV und Art. 8 Abs. 1 GG ausgelegt und angewendet wird. Unter Berücksichtigung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit dürfen zudem beim Erlass von versammlungsrechtlichen Beschränkungen keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose gestellt werden. Sie ist auf konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte zu stützen, die bei verständiger Würdigung eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Gefahren Eintritts ergeben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 6. Juni 2007 – 1 BvR 1423/07 – juris Rn. 17). Bloße Verdachtsmomente und Vermutungen reichen für sich allein nicht aus (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2010 – 1 BvR 2636/04 – juris, Rn. 17; BVerwG, Beschluss vom 24. August 2020 – 6 B 18.20 – juris, Rn. 6; BayVGh, Beschluss vom 24. März 2023 – 10 CS 23.575 – juris Rn., 19), wobei die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von Gründen für ein Verbot oder eine Beschränkung grundsätzlich bei der Behörde liegt (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 20. Dezember 2012 – 1 BvR 2794/10 – juris, Rn. 17 und vom 12. Mai 2010 – 1 BvR 2636/04 – juris, Rn. 19 jeweils m.w.N.).

- 7 Weil sich die angegriffenen Beschränkungen allein auf den Inhalt von möglichen Äußerungen beziehen, sind diese insbesondere am Maßstab des Art. 5 Abs. 1, 2 GG zu beurteilen. Der Inhalt einer Meinungsäußerung, der im Rahmen des Art. 5 GG nicht unterbunden werden darf, kann daher auch nicht zur Begründung von Maßnahmen herangezogen werden, die das Grundrecht des Art. 8 GG beschränken (BVerfG, Beschluss vom 1.12.2007 – 1 BvR 3041/07 – BVerfGE 13, 1 – juris Rn. 13 m.w.N.). Eine inhaltliche Begrenzung von Meinungsäußerungen kommt im Rahmen der allgemeinen Gesetze im Sinne des Art. 5 Abs. 2 GG in Betracht (hierzu und zum Folgenden BVerwG, U.v. 26.4.2023 – 6 C 8/21 – juris Rn. 28 ff. m.w.N. zur entsprechenden ständigen Rechtsprechung des BVerfG).
- 8 Von diesen Maßstäben ausgehend erweisen sich die durch die Antragsgegnerin verfügbaren Beschränkungen Nr. 12 und 13 bei summarischer Prüfung als rechtswidrig. Eine unmittelbare Gefahrenlage für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung, welche die angegriffenen Beschränkungen entsprechend § 14 Abs. 1 HVersFG tragen könnte, bestand im Zeitpunkt des Erlasses der Maßnahme nicht; die Antragsgegnerin hat keine in Ansätzen ausreichende Gefahrenprognose getroffen.
- 9 Die Antragsgegnerin hat keine konkreten und nachvollziehbaren tatsächlichen Anhaltspunkte in ausreichendem Maße dargetan, welche die in den Beschränkungen Nr. 11 und 12 der streitgegenständlichen Verfügung beschriebenen Äußerungen während der angezeigten Versammlung erwarten lassen, die geeignet sind, die öffentliche Sicherheit oder Ordnung zu beeinträchtigen.
- 10 Es fehlt damit schon an einer ausreichenden Begründung (§ 39 Abs. 1 Satz 2 und 3 HVwVfG). In der Begründung einer Beschränkungsverfügung sind die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitzuteilen, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewogen haben. Die Begründung von Ermessensentscheidungen soll auch die Gesichtspunkte

te erkennen lassen, von denen die Behörde bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist. Diesen Anforderungen werden die zur Prüfung stehenden Versammlungsbeschränkungen der Antragsgegnerin nicht gerecht. Weder sind die mitgeteilten Gründe als tragende Gründe ausreichend, noch lässt die Entscheidung der Antragsgegnerin ansatzweise die Gesichtspunkte erkennen, von denen sie bei der Ausübung ihres Ermessens ausgegangen ist. Dabei ist die Sollvorschrift des § 39 Abs. 1 Satz 3 HVwVfG – wie Sollvorschriften allgemein – für den Regelfall als zwingende Vorschrift anzusehen, lediglich in Ausnahmefällen kann von der Darlegung der Gesichtspunkte für die Ausübung des Ermessens abgesehen werden. Ein solcher Ausnahmefall ist nicht gegeben. Zwischen Anzeige der Versammlung und Entscheidung durch die Antragsgegnerin sind mindestens zwei Tage vergangen, die die Antragsgegnerin zur Begründung ihrer Entscheidung hätte nutzen können und müssen.

- 11 Eine bloß formelhafte, allgemeine Begründung, die zum konkreten Fall keine hinreichenden Angaben enthält, wie hier im Fall der Begründung durch die Antragsgegnerin, reicht nicht aus (vgl. OVG Lüneburg, Urteil vom 14. Dezember 1982 – 9 A 34/81= NJW 1984, 1138 (1139), *Ramsauer*, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 24. Aufl. 2023, Rn. 18 ff.).
- 12 Die Antragsgegnerin trägt zur Begründung der Beschränkungen Nr. 11 und 12 nur vor, dass diese lediglich die „Rechtspflicht der Versammlungsleitung für die Dauer der Versammlung für einen ordnungsgemäßen Ablauf der Versammlung zu sorgen“ konkretisierten. Die Versammlungsleitung habe „für den störungsfreien Ablauf der Versammlung“ zu sorgen. Auch habe sie „Verstöße gegen die angeordneten Beschränkungen unverzüglich zu unterbinden“ (S. 4 der streitgegenständlichen Verfügung). Diese Ausführungen vermögen die angegriffenen Beschränkungen der Versammlung nicht begründen, sondern verweisen pauschal auf Pflichten der Versammlungsleitung aus dem Gesetz und die Rechtsfolgen von Beschränkungen, deren Rechtmäßigkeit vorliegend jedoch zu prüfen ist und die von der Antragsgegnerin zu begründen waren. Außer der Angabe zum Thema „Frieden in Nahost“ legt die Antragsgegnerin keine Erkenntnisse über die Anzeigerin, mögliche Redebeiträge auf der Versammlung vor oder anderweitige Erkenntnisse vor. Selbst der Inhalt des telefonischen Kooperationsgesprächs ist nicht enthalten. Abgesehen von E-Mails zwischen den Beteiligten zur Anmeldung und genaueren Daten der Antragstellerin sowie Versammlung (Telefonnummer und Teilnehmerzahl) sowie einer Information per E-Mail an die Polizei und die Übermittlung der streitigen Versammlungsverfügung per E-Mail an die Antragstellerin enthält die Behördenakte keinerlei weiteren Inhalt, sodass nicht ansatzweise ersichtlich ist, auf welche Erkenntnisse und Tatsachen die Antragsgegnerin ihre Gefahrenprognose stützt. Aus dem Bescheid und der vorgelegten Behördenakte geht nicht einmal hervor, ob es sich um eine Versammlung aus pro-palästinensischen Kreisen handelt oder nicht. Daher ist die Veranlassung, die zu dem Erlass der Beschränkungen des streitgegenständlichen Bescheids geführt hat, nicht erkennbar.
- 13 Auf richterlichen Hinweis vom 1. Dezember 2023, wonach die Antragsgegnerin bisher eine Gefahrenprognose vermissen lässt, aus der hervorgeht, welche der den einzelnen Beschränkungen Nr. 11 und 12 zugrundeliegenden Äußerungen auf der streitgegenständlichen Versammlung zu erwarten sind, führt die Antragsgegnerin lediglich aus, dass auf einer Versammlung am 25. November 2023 zu dem Thema „Krieg beenden, Waffenstillstand in Palästina/Israel“, die nicht von der Antragstellerin angezeigt oder geleitet wurde und zu der auch nicht bekannt ist, ob die Antragstellerin überhaupt daran teilgenommen hat oder aus anderem Grunde im Zusammenhang mit dieser Versammlung steht, gegen

Beschränkungen, bestimmte Äußerungen zu tätigen, verstoßen worden sei (Bl. 55 dGA). Weder sind dem Gericht die Beschränkungen bekannt, noch liegen konkrete Informationen zu den Verstößen vor. Festzuhalten ist, dass bei einer Teilnehmeranzahl von etwa 1.600 Personen nur wenige Festnahmen aus strafrechtlichem Anlass erfolgten („festgenommen wurden vier Personen“, Bl. 58 d.A.) und durch einen Sprecher antisemitische Äußerungen getätigt worden sein sollen, die aber der Versammlungsleiter selbst unterbunden hat. Ferner sei es laut Antragsgegnerin zu antisemitischen Äußerungen und dem Ausruf der Parole „from the river to the sea“ gekommen. Aus dem Polizeibericht zur Versammlung am 25. November 2023 geht nicht hervor, um welche Äußerungen oder Taten es sich konkret gehandelt habe, die die Polizei in den wenigen Einzelfällen zum Einschreiten bewegte. Die Antragsgegnerin meint, dass aufgrund der damaligen Verstöße gegen die Beschränkung bestimmter Äußerungen, auch bei der streitgegenständlichen Versammlung von Verstößen auszugehen sei. Beide Versammlungen seien vergleichbar, weil sie ein übereinstimmendes Thema hätten und einen ähnlichen Teilnehmerkreis aufwiesen (Bl. 56 dGA). Woher die Antragsgegnerin die Annahme zu dem ähnlichen Teilnehmerkreis trifft bleibt offen, zumal dem Gericht nicht bekannt ist, wie die zugrundeliegende Versammlung und wem gegenüber beworben wurde.

- 14 Das Gericht geht davon aus, dass die Antragsgegnerin keine Erkenntnisse über den genauen Inhalt der Äußerungen im Zusammenhang mit der Versammlung vom 25. November 2023 (mit Ausnahme des Ausrufs „from the river to the sea“) hat, die möglicherweise strafrechtlich relevant sind. Dennoch ist die Vergleichbarkeit dieser Versammlung mit der streitgegenständlichen der einzige tatsächliche Anhaltspunkt, den die Antragsgegnerin zur Begründung der Beschränkung anführt. Insbesondere trägt die Antragsgegnerin keine Erkenntnisse über die Anzeigerin der streitgegenständlichen Versammlung, über potentielle Teilnehmer, über das Werben der Versammlung oder über die geplanten Reden vor. Einen Vermerk über das telefonisch stattgefundene Kooperationsgespräch liegt der Antragsgegnerin nicht vor (Bl. 56 dGA). Folglich ist nicht erkennbar, welche konkrete thematische Ausrichtung die Versammlung, mit der Ausnahme des Bezugs zu Nahost aufgrund des benannten Versammlungsthemas, haben wird. Die Antragsgegnerin bewegt sich mit ihrer Gefahrenprognose im Bereich bloßer unsubstanziierter Verdachtsmomente und vagen Spekulationen. Daher kann der pauschale Vergleich mit der Versammlung vom 25. November 2023, die eindeutig pro-palästinensischen Kreisen aufgrund des Anzeigers, des Werbens und der geplanten Reden zuzuordnen war, keine Beschränkungen tragen, die bestimmte Äußerungen betreffen.
- 15 Insofern bestehen keine tatsächlichen Anhaltspunkte i.S.d. § 14 Abs. 1 HVersFG, aus denen sich ableiten ließe, dass die mittels der Beschränkungen in Nr. 11 und 12 untersagten Parolen bei Durchführung der Versammlung tatsächlich ausgerufen werden könnten, sodass von keiner Gefahr einer hinreichenden Veranlassung seitens der Antragstellerin oder der von ihr angezeigten Versammlung, welche die Beschränkungen Nr. 11 und 12 begründen können, ausgegangen werden kann.
- 16 Selbst wenn davon ausgegangen werden könnte – quod non –, dass etwa die Parole „from the river to the sea“ gerufen würde, ist deren strafrechtliche Einordnung fraglich und vor allem eine Frage des Einzelfalls, die sich daher für eine versammlungsrechtliche Beschränkung – insbesondere unter den hier gegebenen Umständen – nicht eignet (vgl. VG Frankfurt, Beschluss vom 24. November 2023, Az. 5 L 3760/23.F, der zur Veröffentlichung vorgesehen ist, mit Verweis auf VG Münster, Beschluss vom 17. November 2023 – 1 L 1011/23 –, juris Rn. 17 ff.; das Vereinsverbot des Bundesministeriums des Innern

und für Heimat vom 2. November 2023, BAnz AT 02.11.2023 B10, ändert an dieser Überzeugung nichts). Mit Ausnahme der Äußerung „Juden Kindermörder“, deren strafrechtliche Relevanz durch die Anknüpfung der Ritualmordlegende an in Deutschland lebende Menschen jüdischen Glaubens nach § 130 StGB gegeben ist, von der sich die Antragstellerin jedoch glaubhaft distanziert, müssen alle übrigen Äußerungen, die Gegenstand der Beschränkungen Nr. 11 und 12 sind, im Kontext ihrer Äußerung bewertet werden. Einen entsprechenden Kontext trägt die Antragsgegnerin außer mit dem kaum nachvollziehbaren Verweis auf die Versammlung am 25. November 2023 nicht vor. Das Unterbinden von strafrechtlich relevanten Äußerungen kann daher nur aufgrund einer Beurteilung vor Ort durch die zuständige Behörde im Einzelfall erfolgen.

- 17 2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Danach hat der unterliegende Teil – hier die Antragsgegnerin – die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- 18 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 > Streitwertkatalog) 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.