

Gericht:	VG Frankfurt 5. Kammer
Entscheidungsdatum:	22.12.2023
Aktenzeichen:	5 L 4164/23.F, 2 B 1843/23
ECLI:	ECLI:DE:VGFFM:2023:1222.5L4164.23.F.00
Dokumenttyp:	Beschluss
Quelle:	
Normen:	Art 8 Abs 1 GG, Art 14 HV, § 14 Abs 2 Satz 1 Alt 1 HVersFG, § 14 HVersFG

**Verbot einer Versammlung zum Thema "Stoppt den Genozid
in Gaza! Schluss mit der Besatzung Palästinas!" rechtswidrig**

Leitsatz

1. Als Grundlage für ein Versammlungsverbot reicht für die Annahme zu verhindernder Straftaten nicht aus, allein auf Strafnormen hinzuweisen. Die Gefahrenprognose muss konkret auf deren tatbestandliche Voraussetzungen ausgerichtet sein, insbesondere wenn die strafrechtliche Relevanz der Äußerungen höchst umstritten ist.
2. Wenn die Strafbarkeit von Äußerungen im Vorfeld nicht sicher feststeht, kann ihr mit einer Verbotsverfügung nicht begegnet werden, vielmehr muss die Äußerung dann stets im Zeitpunkt ihrer Verlautbarung kontextualisiert werden. Die zuständige Behörde kann dann, wie sie es bei vergangenen Versammlungen zu diesem Themenkomplex gezeigt hat, im Einzelfall gegen diejenigen vorgehen, die sich nicht rechtsreu zeigen.
3. Eine antisemitische Grundeinstellung unter Bezugnahme auf die Definition der "Internationalen Allianz für Holocaust-Gedenken" ist wegen der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG unbeachtlich, solange ihre Äußerung nicht die Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG verletzt, insbesondere einen strafbaren Inhalt hat.

Verfahrensgang

vorgehend VG Frankfurt am Main, 22. Dezember 2023, 5 L 4164/23.F, Beschluss
nachgehend Hessischer Verwaltungsgerichtshof, 22. Dezember 2023, 2 B 1843/23, Beschluss

Tenor

Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin vom 21. Dezember 2023 gegen die Verbotsverfügung der Antragsgegnerin vom 20. Dezember 2023, Az: ..., wird wiederhergestellt.

Die Kosten des Verfahrens hat die Antragsgegnerin zu tragen.

Der Streitwert wird auf 2.500 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

- 1 Am 15. Dezember 2023 zeigte die Antragstellerin einen Aufzug unter dem Motto „Stoppt den Genozid in Gaza! Schluss mit der Besatzung Palästinas!“ für Samstag, den 23. Dezember 2023, von 15 bis 20 Uhr an.
- 2 Am 19. Dezember 2023 fand ein Kooperationsgespräch statt, zu dem die Antragstellerin in Begleitung von Frau C erschien. Die Antragstellerin gab in diesem an, dass ein genauer Ablaufplan der Versammlung noch erarbeitet würde. So wisse sie etwa noch nicht, ob sie selbst eine Rede auf der angezeigten Versammlung halten werde. Die Antragstellerin halte eine Teilnehmeranzahl von 1 000 Personen für realistisch, gehe aber davon aus, dass weniger Personen erscheinen würden. Die Antragstellerin kündigte im Kooperationsgespräch an, mindestens 50 Ordner bereitzustellen, sodass ein Ordner auf etwa 30 Teilnehmer komme. Ziel sei es, der Öffentlichkeit darzulegen, was gerade in Gaza/Palästina passiere. Bei diesem Kooperationsgespräch wies die Versammlungsbehörde auf öffentliche Aussagen der Antragstellerin vom 12. und 13. Oktober 2023 hin, welche die Antragsgegnerin bereits zum Erlass von Verbotsverfügungen in der Vergangenheit herangezogen hatte. Auf Nachfrage, ob die Antragstellerin gewährleisten könne, dass derartige Aussagen nicht wiederholt würden, erklärte die Antragstellerin, dass sie weiterhin vollumfänglich hinter diesen Aussagen stünde. Aus ihrer Sicht stellten die ergangenen Entscheidungen des VGH Kassel ebenfalls nur einen Standpunkt dar, welcher außerhalb eines Eilrechtsschutzverfahrens einer grundlegenden Überprüfung durch das Bundesverfassungsgericht bedürfe.
- 3 Mit Verfügung vom 20. Dezember 2023 verbot die Antragsgegnerin die angezeigte Versammlung und begründete dies unter anderem damit, dass die Antragstellerin laut Gefahrenprognose der Polizei im Verein Palästina e.V. aktiv sei und dieser sich mit dem palästinensischen Widerstand solidarisiere, was zurzeit eine Solidarisierung mit Gewaltverbrechen an Zivilisten bedeute. In jüngerer Vergangenheit seien mehrere Versammlungen der Antragstellerin verboten worden, weil Äußerungen der Antragstellerin in einer Presseerklärung am 8. Oktober 2023 und öffentlich am 12. und 13. Oktober 2023 ein zutiefst anti-israelisches Weltbild vermittelt und sie dabei das Existenzrechts Israels negiert hätte. In diesem Zusammenhang sei die Antragstellerin auch wegen des Verdachts der Volksverhetzung festgenommen worden. Von diesen Äußerungen distanzieren sich die Antragstellerin nicht. Hinzu komme, dass die Antragstellerin eine verbotene Versammlung am 14. Oktober 2023 durchgeführt habe, weswegen sie in Gewahrsam genommen worden sei. Zuletzt sei wegen dieser Vorkommnisse eine von der Antragstellerin angezeigte Versammlung am 9. November 2023 verboten worden. Die Antragstellerin habe auch eine Versammlung für den 16. Dezember 2023 angezeigt, die zwar wieder abgesagt worden sei, dennoch habe eine nicht von der Antragstellerin angezeigte Versammlung mit 790 Personen zum Nahostkonflikt an diesem Tag stattgefunden. Während dieser Versammlung sei es zu zwei Verstößen wegen Volksverhetzung und einem Verstoß wegen der Verwendung von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen gekommen.
- 4 Mit Schreiben vom 21. Dezember 2023 legte die Antragstellerin Widerspruch gegen die Verfügung ein.
- 5 Am 21. Dezember 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. Entgegen dem Vorbringen der Antragsgegnerin habe die Antragstellerin im Kooperationsgespräch angeboten, Pla-

kate und Transparente vorher zwecks strafrechtlicher Bewertung der Polizei vorzulegen. Die Gefahrenprognose der Antragsgegnerin greife in undifferenzierter Art und Weise Aspekte vergangener Demonstration auf und nenne kontextentrisse Äußerungen der Antragstellerin, deren strafrechtliche Bewertung endgültig noch ausstehe. Die Antragstellerin sei von laufenden Ermittlungsverfahren bisher schriftlich nicht benachrichtigt worden. Sie habe im Kooperationsgespräch deutlich gemacht, dass sie gesetzliche Grundlagen und gerichtsfeste Beschränkungen achten werde.

6 Die Antragstellerin beantragt,

die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs der Antragstellerin gegen den Bescheid vom 20. Dezember 2023 wiederherzustellen.

7 Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

8 Zur Begründung vertieft die Antragsgegnerin im Wesentlichen ihre Verbotsverfügung. Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird Bezug genommen auf den Inhalt der Gerichtsakte sowie der elektronisch übermittelten Behördenakte (drei Teile).

II.

9 Der Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes hat Erfolg.

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. Hess-VGH, Beschluss vom 4. Februar 1999 – 8 TG 4138/98 –, juris Rn. 37; Schoch/Schneider/Schoch, 44. EL März 2023, VwGO § 80 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/W.-R. Schenke, VwGO, 29. Aufl. 2023, § 80 Rn. 146 ff; Schoch, a.a.O., § 80 VwGO Rn. 372 ff.).

10 Zwar hat die Antragsgegnerin die sofortige Vollziehung durch eine noch ausreichend individuelle Begründung formell ordnungsgemäß angeordnet (§ 80 Abs. 3 VwGO). Indes erweist sich das Versammlungsverbot in materieller Hinsicht – ungeachtet der möglichen Verfassungswidrigkeit seiner gesetzlichen Grundlage (a.) – als voraussichtlich rechts-

widrig (b.), weshalb das private Aussetzungsinteresse der Antragstellerin das öffentliche Vollzugsinteresse überwiegt.

- 11 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) sowie 9. November 2023 (Az. 5 L 3551/23.F –, juris Rn. 5 f.) im Hinblick auf Art. 14 Abs. 2 der Verfassung des Landes Hessen (HV) ausführlich dargelegten Zweifeln an der Verfassungsmäßigkeit des Verbots einer Versammlung aufgrund des Hessischen Versammlungsfreiheitsgesetzes (HVersFG) 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. Insbesondere erscheint § 14 Abs. 2 HVersFG einer verfassungskonformen Auslegung, wonach dieser verfassungsimmanente Schranken einfachgesetzliche konkretisierte, nicht zugänglich zu sein. Die Materialien verdeutlichen, dass die hessische Gesetzgebung sich an der für die hessische Gesetzgebung nicht maßgeblichen Schranke des Art. 8 Abs. 2 GG orientierte (vgl. LT-Drucks. 20/9471, 20/10724) und damit den Ermächtigungsgrundlagen des HVersFG nicht nur verfassungs-unmittelbare und verfassungsimmanente Schranken, sondern die Möglichkeit einer weitergehenden Beschränkung, zugrunde legte. Im Übrigen müsste ungeachtet dessen dann auch erkennbar sein, dass die Verbotsverfügung ausschließlich dem Schutz von Verfassungsgütern dient, die im Einzelfall der Versammlungsfreiheit vorgehen – ein Verweis auf zu befürchtende Rechtsverstöße allein vermag ein Versammlungsverbot nicht zu tragen.
- 12 b. Vorliegend kann indes – zumal in einem Eilverfahren – offenbleiben, ob die streitige Verbotsverfügung auf einer verfassungswidrigen Ermächtigung beruht, da das verfügte Versammlungsverbot sich bei summarischer Prüfung in jedem Falle als offensichtlich rechtswidrig erweist. Jenseits verfassungsrechtlicher Überlegungen liegen die einfachgesetzlichen Voraussetzungen des § 14 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 HVersFG nicht vor.
- 13 aa. Nach § 14 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 HVersFG kann die zuständige Behörde eine Versammlung unter freiem Himmel verbieten, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Maßnahmen erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit 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 Abs. 1 HV und Art. 8 Abs. 1 GG ausgelegt und angewendet wird. Unter Berücksichtigung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit dürfen zudem beim Erlass von versammlungsrechtlichen Beschränkungen oder – wie vorliegend – eines Versammlungsverbots 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.). Eine Versammlung kann nach diesen hergebrachten und im Verhältnismäßigkeitsprinzip verankerten Grundsätzen nur als ultima ratio im Vorfeld verboten werden (BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 – Brokdorf II, juris Rn. 39).

- 14 Soweit sich das Verbot einer Versammlung auf den Inhalt von Aussagen bezieht – dies ist bei der Anknüpfung an das Motto der Versammlung und die zu erwartenden Äußerungen der Versammlungsteilnehmer der Fall –, ist es auch 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. Dezember 2007 – 1 BvR 3041/07 – BVerfGK 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, Urteil vom 26. April 2023 – 6 C 8/21 – juris Rn. 28 ff. m.w.N. zur entsprechenden ständigen Rechtsprechung des BVerfG). Insbesondere setzt das Verbot der gesamten Demonstration als ultima ratio voraus, dass das mildere Mittel, durch Kooperation mit den friedlichen Demonstranten eine Gefährdung zu verhindern, gescheitert ist oder dass eine solche Kooperation aus Gründen, welche die Demonstranten zu vertreten haben, unmöglich war. Wird aufgrund der näheren Umstände ein allgemeines vorbeugendes Demonstrationsverbot erwogen, so erscheint es bei Großdemonstrationen mit weit überwiegend friedlich gesonnenen Teilnehmern in aller Regel geboten, dass eine solche außergewöhnliche und einschneidende Maßnahme zuvor unter Fristsetzung angekündigt wird, wobei innerhalb der Frist Gelegenheit zur Erörterung der befürchteten Gefahren und geeigneter Gegenmaßnahmen besteht (BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 –, BVerfGE 69, 315-372, Rn. 93).
- 15 bb. Von diesen Maßstäben ausgehend erweist sich das durch die Antragsgegnerin verfügte Verbot als offensichtlich rechtswidrig. Die Gefahrenprognose der Antragsgegnerin trägt das streitgegenständliche Verbot nicht.
- 16 Die Kammer verkennt indes nicht, dass aufgrund der durch das Massaker der Hamas an der israelischen Bevölkerung verursachten Eskalation des Nahostkonflikts derzeit nicht nur bei pro-palästinensischen Demonstrationen ein sehr hohes Mobilisierungs- und Emotionalisierungspotential besteht und jederzeit mit einer dynamischen Veränderung der Stimmungslage der Teilnehmer zu rechnen ist. Auch sieht das Gericht das – politische – Bestreben, gerade der Antragsgegnerin, nach außen eine einheitlich wirkende Einstellung der Bevölkerung des Bundesgebiets zu diesem Themenbereich darstellen zu wollen.
- 17 Ungeachtet dessen ist die allein relevante Gefahrenprognose der Antragsgegnerin hinsichtlich der Antragstellerin nicht ausreichend, um ein Versammlungsverbot als ultima ratio und damit die Totalbeschränkung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit einer avisierten Teilnehmerzahl von 1 000 Personen zu rechtfertigen.
- 18 Zunächst lässt die Gefahrenprognose der Antragsgegnerin tatsächliche Anhaltspunkte vermissen, die über das undifferenzierte Aufgreifen von Erfahrungen hinsichtlich vergangener Versammlungen und von öffentlichen Äußerungen der Antragstellerin hinaus-

gehen; Gefahrenprognosen der Antragsgegnerin zu Versammlungen mit vergleichbarem Thema haben sich in den vergangenen Wochen als falsch herausgestellt (dazu unter (1)). Die Befürchtungen der Antragsgegnerin hinsichtlich möglicher Äußerungen lässt eine nachvollziehbare Begründung der strafrechtlichen Relevanz konkret zu erwartender Äußerungen vermissen (dazu unter (2)) und verkennt die Bedeutung der Grundrechte aus Art. 8 GG, Art. 14 HV und Art. 5 Abs. 1 GG, weil sie faktisch zu einer Verwirkung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit der Antragstellerin und zu einer Totalbeschränkung der Versammlungsfreiheit hunderter weitere Grundrechtsberechtigter führen kann (dazu unter (3)).

- 19 (1) Die Gefahrenprognosen hinsichtlich der Gefährdung von Rechtsgütern wie Leben, körperliche Unversehrtheit oder Gesundheit (S. 2 der Verbotsverfügung) knüpft zunächst nicht an tatsächliche Anhaltspunkte an, sondern spekulative Vermutungen. Die Versammlungen der vergangenen Wochen in Frankfurt am Main, auf die sich die Antragsgegnerin bezieht, verliefen allesamt friedlich. Befürchtungen, dass dies bei der hiesigen Versammlung nicht der Fall sein wird, trägt die Antragsgegnerin nicht vor.
- 20 Erschwerend kommt hinzu, dass sich die Gefahrenprognosen der Antragstellerin zu den angemeldeten Versammlungen der Antragstellerin für den 14. Oktober 2023 und insbesondere den 9. November 2023 ex-post als fehlerhaft herausgestellt haben, was bei der Prüfung einer erneuten Versammlung zu einem ähnlichen Themenkomplex zu berücksichtigen ist, insbesondere wenn die Antragsgegnerin ihre Gefahrenprognose der hiesigen Versammlung in der Hauptsache nur auf das Verhalten der Antragstellerin im Zusammenhang mit diesen früheren Versammlungen stützt.
- 21 Die von der Antragstellerin angemeldete Versammlung am 9. November 2023 verlief ausweislich des Verlaufsberichts über die Versammlungslage vom 9. November 2023 bis zur Auflösung aufgrund der Entscheidung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs störungsfrei: „Es wurden diverse Redebeiträge ohne strafrechtlichen Inhalt gehalten.“ Nach Auflösung der Versammlung packten die Teilnehmer „die Versammlungsmittel zusammen und verließen umgehend die Versammlungsortlichkeit.“ Anders als die Antragsgegnerin in ihrer damaligen Gefahrenprognose angenommen hatte, nutzte die Antragstellerin die Versammlung nicht als Deckmantel, um sich in strafbarer Weise zum Nahostkonflikt zu äußern, und es kam bis zur Auflösung weder, soweit bekannt – unabhängig von einer Relevanz hinsichtlich eines Versammlungsverbotes –, im Nachgang zu Straftaten noch realisierten sich Gefahren für Leib und Leben Dritter, wie es zuvor von der Antragsgegnerin angenommen wurde.
- 22 Zwar kam es auch am 14. Oktober 2023 trotz des durch den Hessischen Verwaltungsgerichtshofs bestätigten Verbots der pro-palästinensischen Versammlung zur verbotenen Ersatzversammlungen, dennoch belegt der Abschlussbericht des Polizeiführers zur Lage am 14. Oktober 2023, dass sich keine der zuvor von der Antragsgegnerin angenommene Gefahren für Leib oder Leben Dritter realisiert habe. Auch ist nicht ersichtlich, dass es am 14. Oktober 2023 auf den verbotenen Ersatzversammlungen zu strafbaren Äußerungen gekommen ist. Zwar führte die Antragstellerin wahrscheinlich eine verbotene Versammlung durch, was nach § 25 Abs. 2 Nr. 2 bzw. Nr. 4 HVersFG strafbewehrt ist, jedoch realisierten sich die konkret in der damaligen Verbotsverfügung der Antragsgegner aufgeführten unmittelbaren Gefahren erkennbar nicht. Schließlich zeigt auch die Gefahrenprognose des Polizeipräsidiums Frankfurt am Main vom 18. Dezember 2023, dass die Antragstellerin „seit Jahren als Anmelderin zahlreicher Versammlungen im Kontext Flüchtlinge, Rassismus, Menschenrechte, Feminismus, Palästina (Free Palestine) und gegen

rechts bekannt. Die Versammlungen verliefen überwiegend friedlich“ (Bl. 17 der Behördenakte). Auch wenn im Jahr 2021 eine Versammlung wegen Nichteinhaltung der seinerzeit gültigen Hygieneauflagen aufgelöst wurde, ergeben die Erkenntnisse über die Antragstellerin kein so eindeutiges Bild, wie es die Antragstellerin versucht darzustellen.

- 23 (2) Kern der Gefahrenprognose ist jedoch die Befürchtung der Antragsgegnerin, dass die öffentliche Sicherheit durch mögliche strafbewehrte Äußerungen der Antragstellerin als Versammlungsleiterin der hiesigen Versammlung gefährdet sei. Die Antragsgegnerin vermag mit diesem Ansatz jedoch nicht die hohen verfassungsrechtlichen Hürden eines Versammlungsverbots zu überwinden. Inwiefern die befürchteten Äußerungen tatsächlich strafbar sind, ist in einem Maße unklar und nicht von der Antragsgegnerin überzeugend dargelegt, dass sie ein Versammlungsverbot nicht tragen könne. Diese Unklarheit kann keine unmittelbare Gefahr begründen, weil der Schadenseintritt zweifelhaft und nicht mit hoher Wahrscheinlichkeit zu befürchten ist.
- 24 Zunächst lässt sich die Gefahrenprognose entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin nicht allein aufgrund der Zuordnung der Antragstellerin zum Verein Palästina e.V. stützen, der nicht verboten ist und dessen Vereinszweck, sich mit dem palästinensischen Widerstand zu solidarisieren, nicht pauschal ohne weitere Erkenntnisse Rückschlüsse auf befürchtete strafbare Äußerungen ermöglicht.
- 25 In der Hauptsache stützt die Antragsgegnerin jedoch ihre Gefahrenprognose auf Äußerungen der Antragstellerin in einer Pressemitteilung am 8. Oktober 2023, auf einer Spontanversammlung am 12. Oktober 2023 vor dem Frankfurter Ordnungsamt und auf einer Pressekonferenz am 13. Oktober 2023 am S-Bahnhof Galluswarte. Danach habe die Antragstellerin ein anti-israelisches Weltbild und erkenne insbesondere das Existenzrecht Israels nicht an. Weil die Antragstellerin sich äußerst unkooperativ und unbelehrbar zeige, was sich etwa im fehlenden Unrechtsbewusstsein im Hinblick auf die getätigten Äußerungen zeige (S. 4-6 der Verbotsverfügung), sei zu befürchten, dass sie entsprechende zum Großteil als antisemitisch zu verstehende Äußerungen auf der Versammlung wiederholen werde.
- 26 Ob die anti-israelischen und antisemitischen Äußerungen der Antragstellerin am 8., 12. und 13. Oktober 2023 strafbar waren, ist abschließend nicht geklärt. Grundsätzlich wird die strafrechtliche Einordnung von Äußerungen auf pro-palästinensischen Versammlungen kontrovers diskutiert und war bisher nicht Gegenstand höchstrichterlicher Rechtsprechung. Werden entsprechende Äußerungen aus der Vergangenheit der Antragstellerin herangezogen, muss die Antragsgegnerin für die Annahme einer zu verhindernden Straftat als Grundlage eines Versammlungsverbots nicht allein auf Strafnormen hinweisen, sondern die Prognose muss konkret auf deren tatbestandliche Voraussetzungen ausgerichtet sein (vgl. Hahne: Pro-palästinensische Demonstrationen im Lichte des Versammlungsrechts, NVwZ 2023, 1793 <1796>). Selbst wenn angenommen würde, dass auf der Versammlung hochgradig israelfeindliche und bis in den Antisemitismus reichende Äußerungen zu erwarten seien, bliebe die Antragsgegnerin jegliche Ausführungen schuldig, inwieweit und welche konkret zu erwartenden Äußerungen den Straftatbestand der öffentlichen Aufforderung von Straftaten im Sinne von § 111 StGB, der Störung des öffentlichen Friedens durch Androhung von Straftaten im Sinne des § 126 StGB, der Volksverhetzung im Sinne von § 130 StGB oder der Belohnung und Billigung von Straftaten nach § 140 StGB erfüllen. Im Hinblick auf den vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof wiederholt angenommenen § 111 Abs. 1 StGB handelt es sich um ein abstraktes Gefährdungsdelikt, wobei ein restriktiver Umgang den Aufforderungsbegriff prägt (BeckOK

StGB/Dallmeyer, 59. Ed. 1.11.2023, StGB § 111 Rn. 5), das mit der Aufforderung von anderen verlangte Verhalten eine bestimmte rechtswidrige Tat darstellen muss (a.a.O. Rn. 7). Ob etwa bereits die „Vernichtung“ eines bestimmten Staates hierunter überhaupt zu fallen vermag, bleibt dahingestellt (vgl. Hippeli: Strafbarkeit der Leugnung des Existenzrechts Israels?, NJOZ 2023, 1536 <1537>, der die Ansicht vertritt, dass § 111 Abs. 1 StGB „das Existenzrecht Israels nach derzeitiger Ausgestaltung nicht“ schützt), denn für eine Beschränkung im vorbezeichneten Sinn bieten die von der Antragsgegnerin getroffenen Feststellungen, wie bereits angeführt, keine hinreichend gesicherte tatsächliche Grundlage. Eine antisemitische Grundeinstellung, die die Antragsgegnerin unter Bezugnahme auf die Definition der „Internationalen Allianz für Holocaust-Gedenken“ annimmt (S. 7 der Verbotsverfügung), ist wegen der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG solange unbeachtlich, solange ihre Äußerung nicht die Schranken des Art. 5 Abs. 2 GG verletzt, insbesondere einen strafbaren Inhalt hat. Entsprechendes gilt für angeführte Bezugnahmen auf die inzwischen vom Bundesministerium des Innern und für Heimat durch Verfügung vom 2. November 2023 (BAAnz AT 02.11.2023 B12) verbotene Vereinigung Samidoun. Insoweit käme es zunächst auf Inhalte nach dem 2. November 2023 an; Verletzungen der §§ 86, 86a StGB werden nicht aufgezeigt. Auch ist die hinreichende Bestimmtheit dieser Verfügung etwa auf Wendungen wie „from the river to the sea, we demand equality“ fraglich (vgl. Nach Hamas-Verbot durch das BMI: "From the River to the Sea" plötzlich strafbar?, in: Legal Tribune Online, 15.11.2023, https://www.lto.de/persistent/a_id/53173/ (abgerufen am: 22. Dezember 2023)).

- 27 Hinzu kommt, dass die Antragsgegnerin die Verbotsverfügung allein auf Äußerungen der Anzeigerin und Versammlungsleiterin stützt und dabei unberücksichtigt lässt, dass nicht feststeht, ob die Antragstellerin selbst überhaupt auf der Versammlung reden wird.
- 28 Vor dem Hintergrund, dass sich die Gefahrenprognose der Antragsgegnerin in Befürchtungen erschöpft, es komme zu vermeintlich strafrechtlich relevanten Äußerungen, ist nicht nachvollziehbar, dass mildere Mittel, wie Beschränkungen hinsichtlich konkret zu befürchtender Äußerungen und Darstellungen, als milderes Mittel zum Verbot nicht in Betracht kommen (S. 9 der Verbotsverfügung.). Dass Beschränkungen angeblich keine Aussicht auf Durchsetzung hätten, verbleibt im Bereich schlichter Spekulation und wird insbesondere nicht durch Vorerfahrungen belegt. Die Antragstellerin hat nach eigenem Bekunden im Kooperationsgespräch deutlich gemacht, dass sie bereit sei, Plakate und Transparente vorher zwecks strafrechtlicher Bewertung der Polizei vorzulegen. Auch die Antragsgegnerin trägt vor, dass die Antragstellerin im Kooperationsgespräch zugesichert habe, dass Beschränkungen den Versammlungsteilnehmern mitgeteilt würden (S. 2 des Antrags) und sie sich an gerichtliche Entscheidungen halten werde (S. 4 des Antrags). Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin ist durchaus ein Wille zur Kooperation seitens der Antragstellerin zu erkennen; auch wenn sich der tatsächliche Verlauf des Kooperationsgesprächs im Eilverfahren nicht rekonstruieren lässt. Ungeachtet dessen ist grundsätzlich festzustellen, dass zwischen der Antragstellerin und der Antragsgegnerin ein unterschiedliches Verständnis darüber besteht, welche Äußerungen und Darstellung konkret strafbar sind und welche nicht. Im Lichte der Versammlungsfreiheit wie der Meinungsfreiheit kann der Antragstellerin allein deswegen keine fehlende Kooperation vorgeworfen werden. Die Antragstellerin hat das vom Hessischen Verwaltungsgerichtshof am 9. November 2023 bestätigte Versammlungsverbot umgesetzt und die bereits begonnene Versammlung, die bis dahin störungsfrei und ohne Straftaten ablief, aufgelöst. Allein der Umstand, dass die Antragstellerin sich von ihren bisherigen Äußerungen, deren Strafbarkeit gerichtlich bis heute nicht festgestellt wurde, nicht distanziert, kann

nicht die Annahme begründen, dass die Antragstellerin Beschränkungen per se ignorieren oder sich an Verfügungen der zuständigen Behörde während der Versammlung nicht halten werde.

- 29 (3) Die Totalbeschränkung der Versammlungsfreiheit im Wege eines Versammlungsverbots, das allein auf der Befürchtung beruht, dass die Antragstellerin als Versammlungsleiterin ähnliche Äußerungen tätigen werde, wie am 8., 12. und 13. Oktober 2023, deren strafrechtliche Relevanz höchst umstritten ist, vermag vor dem Hintergrund der von Bedeutung und Tragweite des Versammlungsrechts aus § 1 Abs. 1 HVersFG, das durch das Grundrecht aus Art. 14 Abs. 1 HV und Art. 8 Abs. 1 GG und völkervertragliche Verpflichtungen der Bundesrepublik Deutschland aus Art. 11 EMRK, Art. 21 IPbpR und Art. 12 EU-GR-Charta garantiert ist, sowie der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG nicht zu überzeugen. Die Wahrnehmung von Grundrechten steht nicht unter dem Vorbehalt einer Staatsräson (VG Frankfurt, Beschluss vom 20. Oktober 2023 – 5 L 3313/23.F –, juris Rn. 34). Die Grundrechtsausübung aufgrund von befürchteten Äußerungen abstrakt im Vorhinein zu verbieten, kann nur im Ausnahmefall erfolgen, weil die von der Antragsgegnerin angeführten Äußerungen in den meisten Fällen einer Auslegung zugänglich sind, die im Lichte von Art. 5 Abs. 1 GG nicht ausschließlich der Lesart der Antragsgegnerin entsprechen. Wenn die Strafbarkeit im Vorfeld nicht sicher feststeht, kann ihr mit einer Verbotsverfügung nicht begegnet werden, vielmehr muss die Äußerung dann stets im Zeitpunkt ihrer Verlautbarung kontextualisiert werden. Dies erfordert zunächst, dass die zuständige Behörde während der Versammlung eine Bewertung vornimmt, um Gefahren der öffentlichen Sicherheit effektiv abzuwenden. Dies erfordert nicht nur die Meinungsfreiheit derjenigen, die entsprechende Äußerung tätigen, sondern dies erfordert auch die Versammlungsfreiheit der übrigen Teilnehmer, die entsprechende Äußerungen nicht tätigen. Dass ein zielgerichtetes Vorgehen allein gegen Versammlungsteilnehmer, die den Rechtsfrieden stören, möglich ist, zeigt die Gefahrenprognose der Polizei Frankfurt am Main vom 18. Dezember 2023, auf die sich die Antragsgegnerin bezieht. Darin wird auf eine Versammlung am 16. Dezember 2023 in Frankfurt Bezug genommen, an der 790 Personen teilnahmen:

„Während der Versammlung kam es zu zwei Verstößen gegen wegen Volksverhetzung gemäß § 130 StGB (Ausruf „Scheiß Juden“ und Schild mit der Aufschrift „Holocaust vergessen“). Des Weiteren kam es zu einem Verstoß wegen der Verwendung von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen gemäß § 86a StGB (Aufdruck auf einem T-Shirt)“.

- 30 Auch eine zunächst von der Antragsgegnerin verbotenen Versammlung am 25. November 2023 zum Thema „Krieg beenden, Waffenstillstand in Palästinas/Israel“ verlief nach dem dazugehörigen Polizeibericht mit 1 600 Teilnehmern friedlich. Die Polizei ist lediglich in wenigen Einzelfällen wegen antisemitischer Äußerungen eingeschritten. Auch in diesem Fall war es den zuständigen Behörden möglich, kontextabhängig und im Einzelfall gegen Störer während einer laufenden Versammlung aus dem pro-palästinensischen Milieu vorzugehen. Auch im Kooperationsgespräch deuten die Vertretung der Polizei an, dass im Einzelfall ein Einschreiten zur Verhinderung von Straftaten möglich erscheint („PHK B weist Frau A darauf hin, dass die Polizei dann unter Umständen während der Versammlung bei Verstößen tätig werden müsse.“ = Bl. 31 der Behördenakte).

- 31 Die Antragsgegnerin trägt nicht vor, warum ein entsprechendes Vorgehen bei der hiesigen Versammlung nicht möglich sein soll, um den übrigen Versammlungsteilnehmern die Grundrechtsausübung zu gewährleisten.
- 32 Ist einerseits die Strafbarkeit der befürchteten Äußerungen ohne weitere Begründung eher zweifelhaft als wahrscheinlich und andererseits ein Vorgehen gegen eindeutig strafbare Äußerungen und Darstellungen während der Versammlung – wie hier am 25. November 2023 und 16. Dezember 2023 – möglich, vermag die Begründung der Antragsgegnerin ein Verbot der hiesigen Versammlung nicht zu rechtfertigen. Vielmehr hat es den Anschein, dass die Antragsgegnerin die Antragstellerin faktisch behandle, als habe sie ihr Grundrecht auf Versammlungsfreiheit ungeachtet von Art. 18 GG bereits verwirklicht. Ähnlich wie in der streitgegenständlichen Verbotsverfügung wurde die zuletzt von der Antragstellerin angezeigte Versammlung am 9. November 2023 verboten, ohne dass sich entsprechende Befürchtungen der Antragsgegnerin bis zur Beendigung der Versammlung bewahrheitet hätten. Auch die zunächst verbotene Versammlung vom 25. November 2023 wurde allein mit der möglichen Verbindung zwischen der damaligen Anzeigerin und der Antragstellerin begründet (VG Frankfurt, Beschluss vom 24. November 2023 – 5 L 3760/23.F –, juris). Nachdem der Hessische Verwaltungsgerichtshof die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs gegen das damalige Verbot wiederherstellte (Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 25. November 2023 – 2 B 1662/23 –, juris), verlief diese Versammlung ebenfalls im Gesamtbild friedlich und die Polizei konnte in wenigen Einzelfällen gegen Störer vorgehen, ohne dass sich die Befürchtung der Antragsgegnerin bewahrheitete. Die Antragsgegnerin hat mehrfach Versammlungen mit der Begründung verboten, die Antragstellerin werde ihre Äußerungen vom 8., 12. und 13. Oktober 2023 auf angezeigten Versammlungen wiederholen. Diese Befürchtungen haben sich in den vergangenen zwei Monaten immer wieder als fehlerhaft herausgestellt. Die Antragsgegnerin trägt nicht vor, dass es seitdem zu ähnlichen öffentlichen Äußerungen der Antragstellerin gekommen ist. Auch verliefen die stattgefundenen Versammlungen zum Themenkomplex Nahost bei einer Gesamtbetrachtung friedlich.
- 33 2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Danach hat der unterliegende Teil – hier die Antragsgegnerin – die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- 34 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.