

Titel:

Schutz von bloß verfassungsfeindlichen Äußerungen auf Versammlungen

Normenketten:

VersG § 15 Abs. 1, § 29 Abs. 1 Nr. 3

GG Art. 5, Art. 8

BayVersG Art. 15 Abs. 1

Leitsätze:

1. Der Inhalt von Meinungsäußerungen, der im Rahmen des Art. 5 GG nicht unterbunden werden darf, kann auch nicht zur Rechtfertigung von Maßnahmen herangezogen werden, die das Grundrecht des Art. 8 GG beschränken. Kritik an der Verfassung und ihren wesentlichen Elementen ist ebenso erlaubt wie die Äußerung der Forderung, tragende Bestandteile der freiheitlich demokratischen Grundordnung zu ändern.

(Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)

2. Ungeachtet der häufig üblichen Bezeichnung aller Vorgaben in einem beschränkenden Bescheid einer Versammlungsbehörde als "Auflagen" ist bei der Klärung ihrer Rechtmäßigkeit und bei der Festsetzung von Rechtsfolgen eines Verstoßes zu prüfen, ob es sich um Auflagen iSd § 15 Abs. 1 VersG und § 29 Abs. 1 Nr. 3 VersG handelt oder um bloße Hinweise auf allgemein geltende Regeln. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)

3. Kritik an der Verfassung und die Forderung nach Änderung tragender Verfassungsgrundsätze sind durch Art. 5 und Art. 8 GG geschützt, solange keine Strafgesetze verletzt werden. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Auflage, Verfassungsmäßige Ordnung, Meinungsfreiheit, Versammlungsfreiheit, Meinungsäußerung, Gefahrenprognose, Verhältnismäßigkeit, öffentliche Sicherheit, Beschränkungsanordnung, Rechtswidrigkeit, Versammlungsbeschränkung, verfassungsmäßige Ordnung, Versammlungsaufgabe

Vorinstanz:

VG München, Beschluss vom 03.07.2026 – 10 S 26.5060

Tenor

I.

In Abänderung von Nr. I. des Beschlusses des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 3. Juli 2026 wird die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers gegen Nr. 2.4 des Bescheides des Antragsgegnerin vom 3. Juli 2026 angeordnet, soweit das dort ausgesprochene Verbot den Zusatz „die verfassungsmäßige Ordnung“ enthält.

II.

In Abänderung von Nr. II. des Beschlusses hat der Antragsgegner die Kosten des Verfahrens in beiden Instanzen zu tragen.

III.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 5.000,-- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragsgegnerin wendet sich gegen die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage gegen eine beschränkende Auflage im Bescheid des Antragsgegner hinsichtlich einer am 4. Juli 2026 stattfindenden Versammlung.

2

Der Antragsteller veranstaltet am 4. Juli 2026 eine Versammlung mit dem Thema „Unsere Alternative heißt Revolution“ mit fünf erwarteten Teilnehmern. Der Antragsteller hatte die Versammlung am 1. Juli 2026 gegenüber dem Antragsgegner angezeigt.

3

Mit Bescheid des Antragsgegners vom 3. Juli 2026 wurde in Nr. 2.4 u.a. folgende Auflage verfügt: „In Reden, Sprechchören, musikalischen Darbietungen, Flugschriften und in Aufdrucken auf Kundgebungsmitteln und Bekleidungsstücken sind Inhalte verboten, die gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder Strafgesetze, insbesondere auch gegen den Straftatbestand der Volksverhetzung, verstoßen. Unter Nr. 3 heißt es: „Die vorstehenden Ausführungen werden im Hinblick auf die Beschränkungen unter den Nummern 2.1 bis 2.4 wie folgt ergänzt [...]“. Zu Auflage Nr. 2.4 wurde im Folgenden ausgeführt: „Die Inhalte und Handlungen, die den Tatbestand von Straftaten nach dem Strafgesetzbuch (§ 86a Abs. 1 Nr. – Verwenden von Kennzeichen verfassungswidriger Organisationen, § 130 – Volksverhetzung, § 166 – Beschimpfung von Bekenntnissen, Religionsgemeinschaften und Weltanschauungsvereinigungen, § 201a Verletzung des höchstpersönlichen Lebensbereichs und von Persönlichkeitsrechten durch Bildaufnahmen) erfüllen, sind verboten. Sie stellen insoweit keine versammlungsspezifischen Beschränkungen dar, sondern sind im Hinblick auf das Versammlungsthema explizit aufgeführt worden, um Versammlungsteilnehmer/innen die Straftatbestände nochmals vor Augen zu führen und damit das Begehen von Straftaten zu verhindern. Strafbare Inhalte sind für die Mehrheit der Bevölkerung so unerträglich, dass sie die öffentliche Ordnung in einem erheblichen Maß auch dann gefährden, selbst wenn die Schwelle der Strafbarkeit noch nicht erreicht ist. Die Beschränkung ist vor diesem Hintergrund geeignet und mangels weniger einschneidender Mittel auch erforderlich, um derartige Beeinträchtigungen zu verhindern. Sie ist auch unter Abwägung der widerstreitenden Interessen verhältnismäßig und wird daher nach Ausübung pflichtgemäßem Ermessen angeordnet.“

4

Mit Antrag vom 3. Juli 2026 beantragte der Bevollmächtigte des Antragstellers, die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers vom 3. Juli 2026 gegen den Auflagenbescheid des Antragsgegners wiederherzustellen. Er wendet sich gegen die Auflage in Nr. 2.4 des Bescheides, soweit sich diese auf gegen die verfassungsmäßige Ordnung gerichtete Äußerungen erstreckt.

5

Mit Beschluss vom 3. Juli 2026 hat das Verwaltungsgericht den Eilantrag abgelehnt und zur Begründung ausgeführt, die mit Nr. 2.4 des Bescheids ausgesprochene Beschränkung des Antragsgegners erweise sich bei summarischer Prüfung jedenfalls im Ergebnis voraussichtlich als rechtmäßig. Entgegen der Rechtsansicht des Antragstellers sei der Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung keinesfalls zu unbestimmt gefasst. Verstanden im Zusammenhang mit den Strafgesetzen des § 86a StGB (Verwendung von Kennzeichen verfassungswidriger und terroristischer Organisationen) sowie § 130 StGB (Volksverhetzung) und des damit inhärenten, eindeutigen Bezugs zur Frage nach Verfassungsmäßigkeit bzw. Verfassungswidrigkeit müsse der Begriff im vorliegenden Fall in einer Art und Weise wie bei Art. 9 Abs. 2 GG und Art. 20 Abs. 3 GG verstanden werden. Der im Bescheid verwendete Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung sei so auszulegen, dass sowohl die Verfassung schlechthin, die elementaren Grundsätze der Verfassung und damit die Summe der Prinzipien, die in Art. 79 Abs. 3 GG ewigkeitsfest geschützt und für die freiheitlichdemokratische Grundordnung schlechthin konstituierend sind, gemeint seien. Die verfassungsmäßige Ordnung sei mithin bei jeder Versammlung zu achten, zu schützen und zu wahren. Der Hinweis in Ziffer 2.4 sei damit als deklaratorisch zu verstehen.

6

Hiergegen wendet sich die Antragsgegnerin mit ihrer am 4. Juli 2026 eingelegten Beschwerde.

7

Der Antragsgegner beantragt,
die Beschwerde zurückzuweisen.

8

Ergänzend wird auf die vorliegenden Behördenakten und die Gerichtsakten verwiesen.

II.

Die Beschwerde ist zulässig und begründet.

10

1. Gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung der Klage anordnen, wenn die Klage – wie hier (vgl. Art. 25 BayVersG) – keine aufschiebende Wirkung hat.

11

Der Verwaltungsgerichtshof hat bei seiner Entscheidung eine originäre Interessenabwägung auf der Grundlage der sich im Zeitpunkt seiner Entscheidung darstellenden Sach- und Rechtslage darüber zu treffen, ob die Interessen, die für die Anordnung der aufschiebenden Wirkung streiten, oder diejenigen, die für einen sofortigen Vollzug des angefochtenen Verwaltungsakts sprechen, überwiegen. Dabei sind die Erfolgsaussichten der Klage im Hauptsacheverfahren wesentlich zu berücksichtigen, soweit sie bereits überschaubar sind. Nach allgemeiner Meinung besteht an der Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung einer voraussichtlich aussichtslosen Klage kein überwiegendes Interesse. Wird dagegen der in der Hauptsache erhobene Rechtsbehelf bei der im einstweiligen Rechtsschutzverfahren nur möglichen summarischen Prüfung voraussichtlich erfolgreich sein (weil er zulässig und begründet ist), so wird regelmäßig nur die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung in Betracht kommen.

12

2. Gemessen daran ist die Entscheidung des Verwaltungsgerichts und die aufschiebende Wirkung im tenorierten Umfang anzuordnen. Die angefochtene Auflage ist rechtswidrig und verletzt den Antragsteller in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

13

a) Art. 8 Abs. 1 GG schützt die Freiheit, mit anderen Personen zum Zwecke einer gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung örtlich zusammen zu kommen (hierzu und zum Folgenden zuletzt BVerfG, B.v. 30.8.2020 – 1 BvQ 94/20 – juris Rn. 14 m.w.N.). Nach Art. 8 Abs. 2 GG kann dieses Recht für Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden. Derartige Beschränkungen sind im Lichte der grundlegenden Bedeutung von Art. 8 Abs. 1 GG auszulegen. Eingriffe in die Versammlungsfreiheit sind nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zulässig (vgl. zuletzt BVerfG, B.v. 30.8.2020 – 1 BvQ 94/20 – juris Rn. 14 m.w.N.). Rechtsgüterkollisionen ist im Rahmen versammlungsrechtlicher Verfügungen durch Beschränkungen oder Modifikationen der Durchführung der Versammlung Rechnung zu tragen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.10.2001- 1 BvR 1190/90 – BVerfGE 104, 92 – juris Rn. 54, 63).

14

Gem. Art. 15 Abs. 1 BayVersG kann die zuständige Behörde die Versammlung oder den Aufzug beschränken oder verbieten, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist.

15

Unter Berücksichtigung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit dürfen beim Erlass von versammlungsrechtlichen Beschränkungen oder 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 Gefahreneintritts ergeben (vgl. BVerfG, B. v. 6.6.2007 – 1 BvR 1423/07 – juris Rn. 17). Bloße Verdachtsmomente und Vermutungen reichen für sich allein nicht aus (vgl. BVerfG, B. v. 12.5.2010 – 1 BvR 2636/04 – juris Rn. 17; BayVG, B.v. 24.3.2023 – 10 CS 23.575 – juris Rn. 19; B.v. 6.6.2015 – 10 CS 15.1210 – juris Rn. 22; U.v. 10.7.2018 – 10 B 17.1996 – juris Rn. 26; BVerwG, B.v. 24.8.2020 – 6 B 18.20 – juris Rn. 6). Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von Gründen für ein Verbot oder eine Beschränkung liegt grundsätzlich bei der Behörde (vgl. BVerfG, B.v. 20.12.2012 – 1 BvR 2794/10 – juris Rn. 17; B.v. 12.5.2010 – 1 BvR 2636/04 – juris Rn. 19 jeweils m.w.N.; BayVG, B.v. 24.3.2023 – 10 CS 23.575 – juris Rn. 19; B.v. 19.12.2017 – 10 C 17.2156 – juris Rn. 16 m.w.N.).

16

Soweit sich das Verbot oder eine Beschränkung der Versammlung auf den Inhalt von Aussagen bezieht, 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, B.v. 1.12.2007 – 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 BVerfG, U.v. 26.4.2023 – 6 C 8/21 – juris Rn. 28 ff. m.w.N. zur entsprechenden ständigen Rechtsprechung des BVerfG). Der Inhalt von Meinungsäußerungen, der im Rahmen des Art. 5 GG nicht unterbunden werden darf, kann auch nicht zur Rechtfertigung von Maßnahmen herangezogen werden, die das Grundrecht des Art. 8 GG beschränken. Kritik an der Verfassung und ihren wesentlichen Elementen ist ebenso erlaubt wie die Äußerung der Forderung, tragende Bestandteile der freiheitlichen demokratischen Grundordnung zu ändern. (BVerfG, B.v. 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04 – juris Rn. 21 und 28). Die Strafrechtsordnung ermöglicht die Bekämpfung solcher Rechtsgutverletzungen, die etwa durch antisemitische oder rassistische Äußerungen erfolgen. Werden die entsprechenden Strafgesetze durch Meinungsäußerungen missachtet, so liegt darin eine Verletzung der öffentlichen Sicherheit; eine so begründete Gefahr kann deshalb durch die Ordnungsbehörden abgewehrt werden, und zwar auch mit Auswirkungen auf Versammlungen (BVerfG, B.v. 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04 – juris Rn. 29).

17

Ungeachtet der häufig üblichen Bezeichnung aller Vorgaben in einem beschränkenden Bescheid einer Versammlungsbehörde als Auflagen ist bei der Klärung ihrer Rechtmäßigkeit und bei der Festsetzung von Rechtsfolgen eines Verstoßes zu prüfen, ob es sich um Auflagen im Sinne des § 15 Abs. 1 VersG und § 29 Abs. 1 Nr. 3 VersG handelt oder um bloße Hinweise auf allgemein geltende Regeln. Denn die Möglichkeit der Sanktionierung eines Verhaltens als Ordnungswidrigkeit ist auf Auflagen im Sinne des § 15 Abs. 1 VersG begrenzt, also auf solche beschränkenden Verfügungen, die speziell an unmittelbare Gefährdungen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung anknüpfen und unter Beachtung des Art. 8 GG mithelfen sollen, die konkret bevorstehende Verletzung von Rechtsgütern zu verhindern (BVerfG, B.v. 21.3.2007 – 1 BvR 232-04 – juris Rn. 24).

18

b) Diesen Anforderungen genügen die Versammlungsbeschränkungen der Antragsgegnerin in Nr. 2.4 des Bescheides des Antragsgegnerin vom 3. Juli 2026 nicht, soweit diese allgemein auf die verfassungsmäßige Ordnung Bezug nimmt.

19

Die Regelung in Nr. 2.4 stellt keinen bloßen Hinweis auf eine bestehende Rechtslage dar, soweit sie auch Äußerungen und Kundgabemittel betrifft, die sich gegen die verfassungsmäßige Ordnung richten, ohne strafbares Verhalten darzustellen. Es kann nicht angenommen werden, dass insoweit nur Straftaten gemeint sind, nachdem diese in Nr. 2.4 noch eigenständig genannt werden. Auch in der Begründung wird die Regelung ausdrücklich damit begründet, dass „strafbare Inhalte“ für die Mehrheit der Bevölkerung so unerträglich seien, dass sie die öffentliche Ordnung in einem erheblichen Maß auch dann gefährden, wenn die Schwelle der Strafbarkeit noch nicht erreicht sei. Sie beschränkt sich auch nicht auf bestimmte verfassungsfeindliche Meinungsäußerungen, die unter Umständen auf anderer gesetzlicher Grundlage verboten werden könnten, insbesondere gemäß Art. 15 Abs. 2 BayVersG. Ein Verbot bloßer verfassungsfeindlicher Meinungskundgaben bei Demonstrationen kommt nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (etwa Beschluss vom 23.6.2004 – 1 BvQ 19/04 – juris Rn. 22 f.; B.v. 19.12.2007 -1 BvR 2793/04 – juris Rn. 28) erst in Betracht, wenn durch die Meinungskundgabe zugleich strafrechtliche Normen verletzt werden (vgl. auch HessVG, B.v. 5.9.2013 – 2 B 1903/13 – juris Rn. 3).

20

Die angefochtene Beschränkung geht darüber hinaus, weil sie auch nicht strafbare Meinungsäußerungen verbietet. Sie ist daher rechtswidrig.

21

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Der Streitwert war nach §§ 53 Abs. 3 Nr. 2, 52 Abs. 2 GKG zu bestimmen. Es entspricht gefestigter Rechtsprechung des Senats, in versammlungsrechtlichen

Eilverfahren, die ein Versammlungsverbot zum Gegenstand haben, den vollen Auffangwert anzusetzen (vgl. zuletzt BayVGH, B.v. 13.9.2023 – 10 CS 23.1650 – juris).

22

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).