

Titel:

Versammlungsbeschränkung zum Schutz der verfassungsmäßigen Ordnung

Normenketten:

GG Art. 8 Abs. 2, Art. 9 Abs. 2, Art. 79 Abs. 3

BayVersG Art. 15 Abs. 1

StGB § 86a, § 130

Leitsätze:

1. Einer Versammlungsbeschränkung, die mit einem Verstoß gegen § 86a StGB und § 130 StGB begründet wird, ist der Bezug zur verfassungsmäßigen Ordnung inhärent. Die verfassungsmäßige Ordnung muss in diesem Zusammenhang in einer Art und Weise wie bei Art. 9 Abs. 2 GG und Art. 20 Abs. 3 GG verstanden werden. Der Begriff ist also 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 freiheitlich demokratische Grundordnung schlechthin konstituierend sind, gemeint sind. Die verfassungsmäßige Ordnung ist bei jeder Versammlung zu achten, zu schützen und zu wahren. (Rn. 24) (redaktioneller Leitsatz)

2. Ein Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung in ihrer engen Interpretation stellt immer gleichzeitig einen Verstoß gegen Strafgesetze dar. (Rn. 25) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Versammlungsrecht, Verfassungsmäßige Ordnung, Versammlungsfreiheit, Gefahrenprognose, Verhältnismäßigkeit, öffentliche Sicherheit, Grundrechtsabwägung, behördliches Ermessen, Sofortvollzug, verfassungsmäßige Ordnung, freiheitlich demokratische Grundordnung, Versammlungsbeschränkung, freiheitliche demokratische Grundordnung

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 04.07.2026 – 10 CS 26.1303

Tenor

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Der Antragsteller hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Der Streitwert wird auf 2.500,00 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Antragsteller wendet sich im Weg des einstweiligen Rechtsschutzes gegen eine beschränkende Auflage im Bescheid des Antragsgegner hinsichtlich einer am ... Juli 2026 stattfindenden Versammlung.

2

Der Antragsteller veranstaltet am ... Juli 2026 in W..., S...park im Bereich P... Straße, von 14.00 bis 16.00 Uhr eine Versammlung mit dem Thema „Unsere Alternative heißt Revolution“ mit fünf erwarteten Teilnehmern. Der Antragsteller hatte die Versammlung am ... Juli 2026 gegenüber dem Antragsgegner angezeigt.

3

Bei telefonischen Kooperationsgesprächen einigten sich Antragsteller und Antragsgegner insbesondere auf einen geänderten Versammlungsort.

4

Mit Bescheid vom 3. Juli 2026 erließ der Antragsgegner unter anderem folgende beschränkende Verfügung:

5

„2.4 Verbote:

...

6

- 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.“

7

Zur Begründung wird hinsichtlich der Beschränkung in Ziffer 2.4 ausgeführt: Die Inhalte und Handlungen, die den Tatbestand von Straftaten nach dem Strafgesetzbuch (§ 86a Abs. 1 Nr. 1 – 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. Das Grundrecht der freien Meinungsäußerung (Art. 5 GG) und die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) werden durch die Beschränkungen in ihrem Wesensgehalt nicht angetastet. Der Schutz der Versammlungsteilnehmer/innen sowie der Allgemeinheit vor Schäden an Leben und Gesundheit und die Vermeidung von nicht zumutbaren Beeinträchtigungen bzw. von nicht nur geringfügigen Belästigungen gehen den Grundrechten des Veranstalters vor. Insoweit muss der Anspruch des Veranstalters, seine Versammlung ohne Beschränkungen durchzuführen, zurückstehen. Die Anordnungen unter Nr. 2 des Bescheides sind auch verhältnismäßig (vgl. Art. 8 LStVG). Auf die Begründung des Bescheids im Übrigen wird verwiesen.

8

Mit Antrag vom 3. Juli 2026 beantragt der Bevollmächtigte des Antragstellers,

9

die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers vom 3. Juli 2026 gegen den Auflagenbescheid des Antragsgegners wird wiederhergestellt.

10

Hinsichtlich der Begründung wird auf den Schriftsatz des Bevollmächtigten des Antragstellers vom 3. Juli 2026 verwiesen.

11

Der Antragsgegner hat sich im Verfahren nicht geäußert.

12

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichts- und die vorgelegte Behördenakte verwiesen.

II.

13

1. Gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage anordnen, wenn diese – wie hier – gegen die beschränkende Verfügung einer Versammlung kraft Gesetzes (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO, Art. 25 Bayerisches Versammlungsgesetz – BayVersG) keine aufschiebende Wirkung hat.

14

Der Antrag, der sich entgegen seines Wortlauts auf (erstmalige) Anordnung der aufschiebenden Wirkung im Sinne des § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO richtet, ist nach Auslegung der Antragschrift und der Antragsbegründung so verstehen, dass in der Hauptsache insbesondere gegen die in Ziffer 2.4 bezeichnete Beschränkung vorgegangen werden soll. Der Bevollmächtigte des Antragstellers hat nur diesbezüglich Argumente vorgebracht und im Übrigen erklärt, dass bezüglich der Ortsverlegung Einverständnis bestand. Die Beschränkung in Ziffer 2.4 hat er darüber hinaus als die „gegenständlich angegriffene“ (S. 2 der Antragschrift vom 3. Juli 2026) bezeichnet.

15

2. Der so verstandene Antrag ist zulässig, aber unbegründet.

16

Im Verfahren gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO trifft das Gericht eine eigenständige Ermessensentscheidung über die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage. Hierbei hat es abzuwägen zwischen dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Vollziehung des Bescheids und dem Interesse des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfes. Dabei sind insbesondere die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens zu berücksichtigen. Ergibt die im Eilverfahren gebotene, aber auch ausreichende summarische Prüfung, dass die Klage voraussichtlich erfolglos sein wird, tritt das Interesse des Antragstellers regelmäßig zurück. Sofern die Klage jedoch nach summarischer Prüfung erfolgreich sein wird, tritt das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung zurück.

17

Im vorliegenden Fall überwiegt bei summarischer Prüfung der Sach- und Rechtslage das öffentliche Interesse am gesetzlich grundsätzlich vorgesehenen Sofortvollzug das private Interesse des Antragstellers an der Anordnung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage. Die Klage gegen die Versammlungsbeschränkung hat voraussichtlich keinen Erfolg. Bei cursorischer Prüfung ist der streitgegenständliche Bescheid vom 3. Juli 2026 rechtmäßig und verletzt den Antragsteller nicht in seinen Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

18

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. Als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe, die auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugutekommt, ist die Versammlungsfreiheit für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend. Beschränkungen der Versammlungsfreiheit bedürfen gemäß Art. 8 Abs. 2 GG zu ihrer Rechtfertigung einer gesetzlichen Grundlage. Nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG kann die zuständige Behörde eine Versammlung beschränken oder verbieten, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist.

19

Der Schutz der „öffentlichen Sicherheit“ im Sinne von Art. 15 Abs. 1 BayVersG umfasst die gesamte Rechtsordnung. Die „unmittelbare Gefahr“ i.S.d. Art. 15 Abs. 1 BayVersG erfordert eine konkrete Sachlage, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgüter führt. Als Grundlage der Gefahrenprognose sind konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte erforderlich, die bei verständiger Würdigung eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Gefahreneintritts ergeben; bloße Verdachtsmomente und Vermutungen reichen für sich allein nicht aus (vgl. BVerfG, B.v. 19.12.2007 – 1 BvR 2793/04 – juris Rn. 20). 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).

20

Kollidiert die Versammlungsfreiheit mit dem Schutz der betroffenen Rechten Dritter, ist – wie auch sonst – eine Abwägung der betroffenen Positionen zur Herstellung praktischer Konkordanz erforderlich. Dabei sind die kollidierenden Positionen so in Ausgleich zu bringen, dass sie für alle Beteiligten möglichst weitgehend wirksam werden (vgl. BVerfG, B.v. 11.4.2018 – 1 BvR 3080/09 – juris Rn. 32). Wichtige Abwägungselemente sind dabei unter anderem die Dauer und Intensität der Aktion, deren vorherige

Bekanntgabe, Ausweichmöglichkeiten, die Dringlichkeit der blockierten Tätigkeit Dritter, aber auch der Sachbezug zwischen den beeinträchtigten Dritten und dem Protestgegenstand (vgl. BayVGh, B.v. 12.5.2023 – 10 CS 23.847 – juris Rn. 11 m.w.N.).

21

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; BayVGh, 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.; BayVGh, 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.). Gibt es neben Anhaltspunkten für die von der Behörde oder den Gerichten zugrunde gelegte Gefahrenprognose auch Gegenindizien, so haben sich die Behörde und die Gerichte auch mit diesen in einer den Grundrechtsschutz hinreichend berücksichtigenden Weise auseinanderzusetzen (vgl. BVerfG, B.v. 4.9.2009 – 1 BvR 2147/09 – juris Rn. 9 m.w.N.).

22

Gemessen an diesen Grundsätzen erweist sich die in Nr. 2.4 des Bescheids ausgesprochene Beschränkung des Antragsgegners bei summarischer Prüfung jedenfalls im Ergebnis voraussichtlich als rechtmäßig. Eine Verletzung von Art. 8 Abs. 1 GG scheidet aus. Der Antragsteller verkennt die Reichweite der Formulierung des Begriffs der verfassungsgemäßen Ordnung im streitgegenständlichen Bescheid.

23

Der Begriff der „verfassungsmäßigen Ordnung“ taucht im Grundgesetz an mehreren Stellen auf, z.B. in Art. 2 Abs. 1 GG, Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 9 Abs. 2 GG. Er hat jeweils eine eigenständige Bedeutungsgehalt. Während der Begriff in Art. 2 Abs. 1 GG nach der grundlegenden Elfes-Entscheidung des BVerfG im Sinne einer „verfassungsgemäßen Rechtsordnung“, d.h. als Summe aller Rechtsnormen, die formell und materiell mit der Verfassung übereinstimmen (vgl. statt vieler BVerfGE 6, 32 38) verstanden wird, wird er in Art. 9 Abs. 2 GG („elementare Grundsätze der Verfassung“ bzw. „freiheitlich demokratische Grundordnung“) und in Art. 20 Abs. 3 GG („Verfassung schlechthin“) deutlich enger gefasst.

24

Entgegen der Rechtsansicht des Antragstellers ist der Begriff der verfassungsmäßige Ordnung damit 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 muss 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. Die verfassungsmäßige Ordnung ist 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 sind. Die verfassungsmäßige Ordnung ist mithin bei jeder Versammlung zu achten, zu schützen und zu wahren. Der Hinweis in Ziffer 2.4 ist damit als deklaratorisch zu verstehen.

25

Selbst wenn man dem Begriff der verfassungsmäßigen Ordnung vorliegend eigenständige Bedeutung zumisst, muss er im Zusammenhang mit dem übrigen Passus der Ziffer 2.4 des Bescheids gelesen werden. Dem Bescheidsempfänger und auch den Versammlungsteilnehmern wird in dieser Ziffer 2.4 aber deutlich gemacht welches – strafrechtlich sanktionierte – Verhalten im Rahmen der Versammlung verboten ist. Sofern der Bevollmächtigte des Antragstellers ausführt, dass ein Verstoß „gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder Strafgesetze“ verboten ist, ist zu erwidern, dass ein Verstoß gegen die verfassungsmäßige Ordnung in ihrer engen Interpretation ohnehin immer einen Verstoß gegen Strafgesetze darstellt.

26

Entgegen der Rechtsansicht des Antragstellers liegt auch kein Verstoß gegen die Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 GG. In Ziffer 2.4 verboten sind explizit Verstöße gegen die verfassungsmäßige Ordnung. Davon nicht erfasst ist die bloße Kritik an der Verfassung und ihren wesentlichen Elementen.

27

Der Bescheid begegnet nach summarischer Prüfung keinen Ermessensfehlern. Die Ermessenserwägungen sind zwar knapp gehalten und durften dies auch sein, da bezüglich des Schutzes der verfassungsmäßigen Ordnung das Ermessen der Behörde regelmäßig ohnehin auf Null reduziert ist. Ermessensfehler sind damit nicht ersichtlich.

28

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 53 Abs. 2 Nrn. 1 und 2, § 52 Abs. 2 GKG in Verbindung mit Nummer 45.4 Streitwertkatalog für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2025.