

8. Senat
8 B 1144/17
VG Frankfurt 7 L 3565/17.F



HESSISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF BESCHLUSS

In dem Verwaltungsstreitverfahren

der Partei "Alternative für Deutschland",
vertreten durch den Vorstand, dieser vertreten durch die Bundessprecher
Dr. Frauke Petry und Prof. Dr. Jörg Meuthen,
Schillstraße 9, 10785 Berlin,

Antragstellerin und Beschwerdeführerin,

bevollmächtigt: Rechtsanwälte Prof. Dr. Ralf Höcker und Koll.,
Friesenplatz 1, 50672 Köln,

gegen

die Stadt Frankfurt am Main,
vertreten durch den Magistrat - Rechtsamt -,
Sandgasse 6, 60311 Frankfurt am Main,

Antragsgegnerin und Beschwerdegegnerin,

wegen Kommunalrechts – Abwehr einer Äußerung im Facebook-Account
des Oberbürgermeisters –

hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof – 8. Senat – durch

Richterin am Hess. VGH Nieuwenhuis,
Richterin am Hess. VGH Bohn,
Richterin am VG Zickendraht (abgeordnete Richterin)

am 11. Juli 2017 beschlossen:

Auf die Beschwerde der Antragstellerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 21. April 2017 – 7 L 3565/17.F – abgeändert.

- 2 -

Die Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, den auf dem Facebook-Account „<https://www.facebook.com/feldmann.frankfurt>“ des Oberbürgermeisters Peter Feldmann veröffentlichten Text:

„AfD? AUSLADEN! Der Präsident des Wirtschaftsclubs Rhein-Main lädt eine AfD-Vorsitzende nach Frankfurt ein? Die Mitglieder sollten sich schleunigst überlegen, wie sie damit umgehen. Die ganze Aktion gibt völlig unnötig den Rechtspopulisten eine Plattform und wirft einen Schatten auf die anständigen Frankfurter Unternehmer und unsere liberale Stadt. Gott sei Dank gibt es bei uns auch großartige Initiativen, die für eine sachliche, demokratische Politik eintreten. Die konstruktiven Kräfte im Wirtschaftsclub täten gut daran, jetzt ein klares Zeichen zu setzen!“

zu löschen und es zu unterlassen, ihn erneut auf dem Facebook-Account des Oberbürgermeisters zu veröffentlichen.

Für jeden Fall der Zuwiderhandlung gegen die Unterlassungsanordnung wird der Antragsgegnerin ein Ordnungsgeld bis zu 250.000 Euro angedroht.

Im Übrigen wird der Eilantrag der Antragstellerin abgelehnt.

Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

Der Streitwert wird unter Abänderung der erstinstanzlichen Streitwertfestsetzung für beide Instanzen auf jeweils 10.000,00 € festgesetzt.

Gründe:

I.

Die Antragstellerin wendet sich gegen sie betreffende Äußerungen des Oberbürgermeisters der Antragsgegnerin, die auf dessen Facebook-Account veröffentlicht sind.

Der Wirtschaftsclub Rhein-Main lud die Bundesvorsitzende der Antragstellerin zu einer Veranstaltung ein, die am 23. März 2017 in Frankfurt am Main stattfinden sollte. Hierzu äußerte sich der Oberbürgermeister der Antragsgegnerin in einem seit dem 16. März 2017 auf seinem offiziellen Facebook-Account veröffentlichten Beitrag wie folgt:

„AfD? AUSLADEN! Der Präsident des Wirtschaftsclubs Rhein-Main lädt eine AfD-Vorsitzende nach Frankfurt ein? Die Mitglieder sollten sich schleunigst überlegen, wie sie damit umgehen. Die ganze Aktion gibt völlig unnötig den Rechtspopulisten eine Plattform und wirft einen Schatten auf die anständigen Frankfurter Unternehmer und unsere liberale Stadt. Gott sei Dank gibt es bei uns

- 3 -

auch großartige Initiativen, die für eine sachliche, demokratische Politik eintreten. Die konstruktiven Kräfte im Wirtschaftsclub täten gut daran, jetzt ein klares Zeichen zu setzen!“

Der Wirtschaftsclub Rhein-Main sagte die Veranstaltung daraufhin ab.

Mit Schreiben vom 5. April 2017 forderte die Antragstellerin die Antragsgegnerin zur Abgabe einer strafbewehrten Unterlassungserklärung unter Fristsetzung bis zum 12. April 2017 auf, ohne dass diese darauf reagierte.

Am 13. April 2017 hat die Antragstellerin beim Verwaltungsgericht Frankfurt am Main um vorläufigen Rechtsschutz nachgesucht.

Das Verwaltungsgericht Frankfurt am Main hat mit Beschluss vom 21. April 2017 den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt. Die Glaubhaftmachung des Anordnungsanspruches sei zweifelhaft. Allein der Umstand, dass die Antragsgegnerin die vorgerichtlich geforderte Unterlassungserklärung nicht abgegeben habe, indiziere noch keine Wiederholungsgefahr. Auch wenn die streitgegenständliche Äußerung weiterhin über die offizielle Facebook-Webseite des Oberbürgermeisters abrufbar sei, spreche gegen die Annahme einer Wiederholungsgefahr, dass die geplante Veranstaltung abgesagt worden und der Appell des Oberbürgermeisters somit gegenstandslos geworden sei. Jedenfalls aber sei ein Anordnungsgrund nicht glaubhaft gemacht. Aufgrund des Zeitablaufs und der erfolgten Absage der Veranstaltung liege keine Dringlichkeit für eine vorläufige Regelung mehr vor. Die Antragstellerin habe nicht glaubhaft gemacht, dass ihr durch die Äußerung des Oberbürgermeisters wesentliche Nachteile drohten, die durch eine Hauptsacheentscheidung nicht mehr beseitigt werden könnten. Es sei nicht nachvollziehbar, wie die in der Vergangenheit erfolgte Äußerung des Oberbürgermeisters der Antragsgegnerin den unmittelbar bevorstehenden Bundesparteitag in Köln gefährden bzw. die anstehenden Landtags- und Bundestagswahlen beeinflussen könne. Schließlich habe die Antragstellerin auch nicht glaubhaft gemacht, dass die weitere Hinnahme der Veröffentlichung des möglicherweise rechtswidrigen Appells für sie unzumutbar sei. Wegen der weiteren Einzelheiten wird Bezug genommen auf den angefochtenen Beschluss (Bl. 112f. d. Gerichtsakte [GA]).

Gegen den ihr am 24. April 2017 zugestellten Beschluss des Verwaltungsgerichts hat die Antragstellerin am 4. Mai 2017 Beschwerde erhoben und diese begründet.

- 4 -

Sie rügt, das Verwaltungsgericht habe bei seiner Entscheidung nicht beachtet, dass die Erklärung neben einem Appell an die Mitglieder des Wirtschaftsclubs eine abträgliche Äußerung der Antragsgegnerin über eine politische Partei enthalte. Dies sei wegen eines Verstoßes gegen das Neutralitätsgebot rechtswidrig und begründe einen Anordnungsanspruch, zumal die Antragsgegnerin für eine solche Diskreditierung nicht über die erforderliche Eingriffsermächtigung verfüge. Es entspreche insbesondere auch keiner gemeindlichen Aufgabe, sich zu privaten Veranstaltungen ohne Bezug zu städtischen Themen oder Einrichtungen zu äußern. Auch die vom Verwaltungsgericht bezweifelte Wiederholungsgefahr sei gegeben, da eine Wiederholung nicht nur drohe, sondern die Rechtsverletzung andauere. Schließlich liege auch ein Anordnungsgrund vor. Die weiterhin abrufbare streitgegenständliche Äußerung stelle nicht nur eine einmalige, sondern eine bis heute andauernde, sich stetig erneuernde Rechtsverletzung dar. Es sei kein Grund ersichtlich, warum der Staat eine politische Partei öffentlich diskreditieren und diese Handlung mitunter jahrelang fortsetzen dürfe, bis ein Gericht rechtskräftig in einem Hauptsacheverfahren entscheide. Im Übrigen habe die Antragsgegnerin dem Beitrag durch ein weiteres Posting vom 24. April 2017, in dem die Antragsgegnerin auf die Niederlage der Antragstellerin vor dem Verwaltungsgericht hinweise, erneute Wirkungskraft verliehen. Schließlich rügt die Antragstellerin eine Verletzung des rechtlichen Gehörs, weil sie den Schriftsatz der Antragsgegnerin erstmals mit dem ihren Antrag zurückweisenden Beschluss vom 21. April 2017 am 24. April 2017 übermittelt bekommen und somit zu den Einwendungen der Antragstellerin nicht habe Stellung nehmen können. Wegen der Einzelheiten wird Bezug genommen auf die Beschwerdeschrift und den Schriftsatz vom 29. Mai 2017 (Bl. 219f. und 297f. d. GA).

Die Antragstellerin beantragt,

unter Abänderung des angefochtenen Beschlusses des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom 21. April 2017 der Antragsgegnerin bei Meidung eines für jeden Fall der Zuwiderhandlung fälligen Ordnungsgeldes bis zu 250.000 Euro, ersatzweise Ordnungshaft bis zu 6 Monaten oder Ordnungshaft bis zu 6 Monaten, im Wiederholungsfall Ordnungshaft bis zu 2 Jahren, die Ordnungshaft jeweils zu vollstrecken an dem Oberbürgermeister, zu untersagen, in Bezug auf die Antragstellerin auf dem Facebook-Account <https://www.facebook.com/feldmann.frankfurt> des Oberbürgermeisters Peter Feldmann zu veröffentlichen,

„AfD? AUSLADEN! Der Präsident des Wirtschaftsclubs Rhein-Main lädt eine AfD-Vorsitzende nach Frankfurt ein? Die Mitglieder sollten sich schleunigst überlegen, wie sie damit umgehen. Die ganze Aktion gibt völlig unnötig den Rechtspopulisten eine Plattform und wirft einen Schatten auf die anständigen Frankfurter Unternehmer und unsere liberale Stadt. Gott

- 5 -

sei Dank gibt es bei uns auch großartige Initiativen, die für eine sachliche, demokratische Politik eintreten. Die konstruktiven Kräfte im Wirtschaftsklub täten gut daran, jetzt ein klares Zeichen zu setzen!"

Die Antragsgegnerin beantragt,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Sie macht geltend, dem Antrag der Antragstellerin fehlten sowohl Anordnungsgrund als auch Anordnungsanspruch. Sie habe nicht dargelegt, inwieweit die Angelegenheit eilbedürftig sei, nachdem die Veranstaltung abgesagt worden sei, und auch keine unzumutbaren, irreparablen Nachteile aufgezeigt, die ihr bei einer Verweisung auf die Entscheidung im Hauptsacheverfahren entstehen würden. Der streitgegenständliche Facebook-Eintrag sei als Ausfluss einer aus Art. 28 Abs. 2 GG folgenden Äußerungsbefugnis der kommunalen Organe und ihrer Amtsträger zu allen Fragen mit kommunalem Belang gedeckt. Als Repräsentant der Gemeinde solle der Bürgermeister die Einheit des Gemeinwesens seiner Stadt sichtbar machen und mit der Autorität seines Amtes fördern. Den Erwartungen seiner Wähler werde er dabei nur gerecht, wenn er auf gesellschaftliche Entwicklungen in der Gemeinde eingehe und eigenverantwortlich über die jeweils angemessene Kommunikation entscheide. Äußerungen in dieser Repräsentationsfunktion seien nicht zu beanstanden, solange sie ein eigenverantwortlich gewähltes Thema in angemessener Form behandelten, erkennbar dem Gemeinwohl verpflichtet seien und weder auf Ausgrenzung noch Begünstigung einer Partei um ihrer selbst willen angelegt oder beleidigend seien. Vorliegend sei durch die geplante Veranstaltung eine erhebliche Diskussion in der Stadtgesellschaft entstanden und die Frankfurter Öffentlichkeit habe eine Positionierung des Oberbürgermeisters erwartet. Wegen der Einzelheiten wird auf die Beschwerdeerwiderung der Antragsgegnerin vom 24. Mai 2017 verwiesen (Bl. 267f. d. GA).

Im Übrigen wird Bezug genommen auf die Gerichtsakte (2 Bände), die Gegenstand der Beratung gewesen ist.

II.

Die form- und fristgerecht eingelegte und auch im Übrigen zulässige Beschwerde der Antragstellerin gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Frankfurt am Main vom

- 6 -

21. April 2017 – 7 L 3565/17.F – ist begründet. Der Beschluss des Verwaltungsgerichts, mit dem dieses das Eilrechtsschutzgesuch der Antragstellerin abgelehnt hat, stellt sich unter Berücksichtigung der Beschwerdebegründung, die den Umfang der gerichtlichen Prüfung nach § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO bestimmt, als unzutreffend dar.

Mit ihrem Eilantrag begehrt die Antragstellerin bei der gebotenen sachdienlichen Auslegung (§§ 88, 122 Abs. 1 VwGO) sowohl die Verpflichtung der Antragsgegnerin, den streitgegenständlichen Eintrag des Oberbürgermeisters von dessen Facebook-Account zu entfernen, als auch die Verpflichtung der Antragsgegnerin, zukünftig derartige Einträge dort zu unterlassen. Die so verstandenen Anträge der Antragstellerin haben nach dem Erkenntnisstand des Beschwerdegerichts im Zeitpunkt seiner Entscheidung Erfolg. Der Oberbürgermeister der Antragsgegnerin hat danach die Antragstellerin mit seiner Äußerung sowohl in ihrem Recht auf Chancengleichheit als auch in ihrem allgemeinen Persönlichkeitsrecht verletzt. Die Antragstellerin hat demgemäß sowohl einen als Anordnungsanspruch tauglichen Anspruch auf Beseitigung (1.) als auch einen auf zukünftige Unterlassung (2.) der Äußerung des Oberbürgermeisters auf dessen Facebook-Account glaubhaft gemacht. Darüber hinaus liegt ein Anordnungsgrund vor, da die Angelegenheit eilbedürftig ist (3.).

Gemäß § 123 Abs. 1 Satz 2 VwGO kann das Verwaltungsgericht eine einstweilige Anordnung zur Regelung eines vorläufigen Zustands in Bezug auf ein streitiges Rechtsverhältnis treffen, wenn diese Regelung zur Abwendung wesentlicher Nachteile oder zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus anderen Gründen nötig erscheint. Dies setzt gemäß § 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. § 920 Abs. 2 ZPO voraus, dass der Antragsteller einen Anordnungsanspruch (ein subjektiv-öffentliches Recht auf das begehrte Verwaltungshandeln) und einen Anordnungsgrund (die Eilbedürftigkeit) glaubhaft macht. Ist der Antrag – wie hier – auf eine Vorwegnahme der Hauptsache gerichtet, sind an Anordnungsgrund und Anordnungsanspruch erhöhte Anforderungen zu stellen. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung kommt dann grundsätzlich nur in Betracht, wenn ein Obsiegen des Antragstellers in der Hauptsache bei summarischer Prüfung mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist und dem Antragsteller ohne den Erlass einer einstweiligen Anordnung schwere und unzumutbare Nachteile entstünden, die auch bei einem späteren Erfolg in der Hauptsache nicht mehr beseitigt werden könnten.

- 7 -

1. Rechtsgrundlage für den von der Antragstellerin geltend gemachten Beseitigungsanspruch ist der – gewohnheitsrechtlich anerkannte – öffentlich-rechtliche Folgenbeseitigungsanspruch. Er verpflichtet zur Herstellung des früheren Zustands und setzt voraus, dass durch hoheitlichen Eingriff in ein subjektiv-öffentliches Recht aus einfachgesetzlichen Vorschriften oder Grundrechten ein rechtswidriger Zustand geschaffen wurde, der fort dauert.

Diese Voraussetzungen sind hier gegeben.

a) Als subjektive Rechte der Antragstellerin sind das Recht der Partei auf Chancengleichheit aus Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG und das ihr als Personenmehrheit zustehende allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1, 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG durch die streitgegenständliche Äußerung des Oberbürgermeisters berührt.

Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG vermittelt den Parteien das Recht, gleichberechtigt am Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes teilzunehmen. Dieses Recht wird berührt, wenn Staatsorgane im Rahmen ihrer Öffentlichkeitsarbeit parteiergreifend zugunsten oder zulasten einer politischen Partei oder von Wahlbewerbern in den politischen Meinungskampf und -wettbewerb eingreifen (vgl. OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 4. November 2016 – 15 A 2293/15 – juris Rdnr. 82f.).

Darüber hinaus tangiert die streitgegenständliche Äußerung auch das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Antragstellerin (Art. 2 Abs. 1, 1 Abs. 1, 19 Abs. 3 GG). Denn in seinem Aufruf hat sich der Oberbürgermeister negativ über die Antragstellerin geäußert und damit eine Erklärung abgegeben, die geeignet sein kann, deren Ansehen in der Öffentlichkeit herabzusetzen.

b) Mit den in Rede stehenden Äußerungen ihres Oberbürgermeisters greift die Antragsgegnerin hoheitlich in die genannten Rechtspositionen der Antragstellerin ein.

Bei der streitgegenständlichen Erklärung handelt es sich um eine hoheitliche Äußerung, weil der Oberbürgermeister damit in amtlicher Eigenschaft – als Repräsentant der Antragsgegnerin – öffentlich gegen die Antragstellerin Stellung bezogen und auf diese Weise die Amtsautorität des Oberbürgermeisters für diese Äußerung in Anspruch genommen hat. Denn Amtsautorität wird immer dann in Anspruch genommen, wenn der

- 8 -

Amtsinhaber sich durch amtliche Verlautbarungen, etwa in Form offizieller Publikationen, Pressemitteilungen oder auf offiziellen Internetseiten seines Geschäftsbereichs erklärt. Bei Äußerungen in Talkshows, Interviews oder sozialen Netzwerken wie Facebook oder Twitter kann die Trennung zwischen persönlicher Überzeugung und amtlicher Äußerung schwierig sein. Erforderlich ist daher stets eine Würdigung der tatsächlichen Umstände des Einzelfalls, wobei eine verobjektivierte Betrachtung zu Grunde zu legen ist und ein Amtsbezug aus Inhalt, Form und äußerem Zusammenhang der Aussage folgen kann. Da die Verwendung der Amtsbezeichnung – wie hier Oberbürgermeister – staatlichen Funktionsträgern grundsätzlich auch in außerdienstlichen Zusammenhängen gestattet ist, reicht sie allein als Indiz für die Inanspruchnahme von Amtsautorität nicht aus (vgl. Barczak, NVwZ 2015, 1014 [1016]).

Hier ergibt sich der amtliche Bezug bereits aus dem äußeren Erscheinungsbild der Erklärung. Denn die Facebook-Seite, auf der die Äußerung veröffentlicht wurde, wird als offizieller Account des Oberbürgermeisters der Antragsgegnerin ausgewiesen und ist zudem mit der Internetseite der Antragsgegnerin verlinkt. Darüber hinaus nimmt die Äußerung auch inhaltlich die Amtsautorität des Oberbürgermeisters für sich in Anspruch. Durch die Verwendung der Worte „*unsere liberale Stadt*“ und „*Gott sei Dank gibt es bei uns auch großartige Initiativen*“, wird verdeutlicht, dass hier eine Stellungnahme des Oberbürgermeisters für die Stadt insgesamt abgegeben werden soll.

Der Umstand, dass es sich bei dem von der Antragstellerin gerügten Verhalten nicht um einen durch zielgerichtete Setzung einer Rechtsfolge und unmittelbare Wirkung gekennzeichneten (Grundrechts-) Eingriff im klassischen Sinne, sondern um Realakte in Gestalt von Äußerungen handelt, steht dem Eingriffscharakter der Maßnahme nicht entgegen. Denn die Äußerungen kommen nach ihrer Zielsetzung und Wirkung einem klassischen Eingriff gleich. Die streitgegenständliche Verlautbarung nimmt in der politischen Auseinandersetzung bewusst und gezielt Partei gegen die Antragstellerin und diskreditiert sie. Bei einer solchen gezielten Äußerung eines Hoheitsträgers mit nachteiligen Effekten für den Betroffenen ist eine Grundrechtsbeeinträchtigung zu bejahen (vgl. VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 15. April 2013 – 2 S 512/13 – juris Rdnr. 12f. m.w.N.).

c) Durch die streitgegenständliche Äußerung hat der Oberbürgermeister einen rechtswidrigen Zustand geschaffen. Denn mit seiner Erklärung hat er sowohl gegen das Amts-

- 9 -

trägern auferlegte Neutralitätsgebot (aa) als auch gegen das Sachlichkeitsgebot (bb) verstoßen.

(aa) Grundsätzlich ist staatlichen Stellen Öffentlichkeitsarbeit nicht verwehrt. Sie ist nicht nur zulässig, sondern auch notwendig, um den Grundkonsens im demokratischen Gemeinwesen lebendig zu erhalten. In den Rahmen zulässiger Öffentlichkeitsarbeit fällt es danach, die Politik der Regierung, ihre Maßnahmen und Vorhaben sowie künftig zu lösende Fragen darzulegen und zu erläutern. Insbesondere wenn unpopuläre Maßnahmen im Gesamtinteresse geboten erscheinen, muss es der verantwortlichen Leitungsebene („Regierung“) erlaubt sein, die Zusammenhänge mit Hilfe staatlicher Öffentlichkeitsarbeit offenzulegen und zu erläutern, wobei sie sich – ausgehend vom Zweck der Öffentlichkeitsarbeit – im Rahmen des dem Amtsträger zugewiesenen Aufgaben- und Zuständigkeitsbereichs halten muss (BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – BvE 1/76 –, juris Rdnr. 68f.). Zulässige Öffentlichkeitsarbeit findet jedoch zunächst dort ihre Grenze, wo die Wahlwerbung beginnt. Die Rücksicht auf einen freien und offenen Prozess der Meinungsbildung sowie auf die Chancengleichheit der Parteien und Wahlbewerber verbietet es Amtsträgern, sich in amtlicher Funktion im Hinblick auf Wahlen mit politischen Parteien oder Wahlbewerbern zu identifizieren und sie unter Einsatz staatlicher Mittel zu unterstützen oder zu bekämpfen (BVerfG, Beschluss vom 23. Februar 1983 – 2 BvR 1765/82 –, juris Rdnr. 53f.). Davon ausgehend wird das Recht politischer Parteien, gleichberechtigt am Prozess der Meinungs- und Willensbildung des Volkes teilzunehmen, jedenfalls verletzt, wenn Amtsträger parteiergreifend zugunsten oder zulasten einer politischen Partei oder von Wahlbewerbern in den Wahlkampf eingreifen. Das gilt indes nicht nur im Wahlkampf selbst, sondern darüber hinaus auch für den politischen Meinungskampf und Wettbewerb im Allgemeinen. Soweit der Inhaber eines Amtes am politischen Meinungskampf teilnimmt, muss sichergestellt sein, dass ein Rückgriff auf die mit dem Amt verbundenen Mittel und Möglichkeiten unterbleibt. Nimmt ein Amtsträger für sein Handeln die Autorität des Amtes oder die damit verbundenen Ressourcen in spezifischer Weise in Anspruch, ist er dem Neutralitätsgebot unterworfen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. November 2015 – 2 BvQ 39/15 –, juris Rdnr. 9 m.w.N.; OVG Nordrhein-Westfalen, Urteil vom 4. November 2016 – 15 A 2293/15 –, juris Rdnr. 82f.). Bei amtlichen Äußerungen unterliegt daher auch ein (Ober-) Bürgermeister gegenüber politischen Parteien i.S.d. Art. 21 Abs. 1 Satz 1 GG einem strikten Neutralitätsgebot, ohne dass es darauf ankommt, ob die streitgegenständliche Erklärung geeignet ist, un-

mittelbar bevorstehende Wahlen zu beeinflussen (vgl. Barczak, NVwZ 2015, 1014 [1019]).

Hier mag sich der Oberbürgermeister mit der in Rede stehenden Äußerung noch im Rahmen der ihm gemäß Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 137 der Verfassung des Landes Hessen, § 2 i.V.m. §§ 70 Abs. 1 und 2, 71 Abs. 1 HGO zugewiesenen Aufgaben bewegt haben. Denn nach den Angaben der Antragsgegnerin hat die vom Wirtschaftsclub ausgesprochene Einladung an die Vorsitzende der Antragstellerin die Stadtgemeinschaft bewegt und zu verbreitetem Protest geführt, so dass der erforderliche Bezug zur örtlichen Gemeinschaft zu bejahen sein könnte. Diese Frage kann indes auf sich beruhen. Denn der Oberbürgermeister hat mit seiner Erklärung jedenfalls parteiergreifend in den politischen Meinungskampf und -wettbewerb im Allgemeinen eingegriffen und damit gegen das Neutralitätsgebot verstoßen. Mit dem Aufruf auf seinem Facebook-Account „AfD? AUSLADEN!“ verbunden mit der Äußerung, die ganze Aktion gebe „völlig unnötig den Rechtspopulisten eine Plattform“ und werfe einen „Schatten“ auf „unsere liberale Stadt“, hat er sich eindeutig gegen die Antragstellerin positioniert. Zugleich hat er damit dazu aufgerufen, die Antragstellerin als Partei vom politischen Diskurs auszuschließen und die Mitglieder des Wirtschaftsclubs Rhein-Main öffentlich zum Protest gegen die Entscheidung ihres Präsidenten, die Vorsitzende der Antragstellerin zu einer Veranstaltung einzuladen, aufgefordert. Damit hat er zu Lasten der Antragstellerin in die politische Diskussion eingegriffen. Denn seine Erklärung – verbunden mit der besonderen Wirkungskraft der ihr zukommenden staatlichen Autorität – zielt darauf ab und ist geeignet, zahlreichen Lesern des Beitrags – und damit auch potentiellen Wählern – als Orientierung für die eigene politische Überzeugungsbildung zu dienen.

bb) Zugleich hat der Oberbürgermeister der Antragsgegnerin mit der streitgegenständlichen Äußerung gegen das Sachlichkeitsgebot verstoßen. Dieses erfordert, dass mitgeteilte Tatsachen zutreffend wiedergegeben werden, Werturteile nicht auf sachfremden Erwägungen beruhen und den sachlich gebotenen Rahmen nicht überschreiten sowie auf einem im Wesentlichen zutreffenden und zumindest sachgerecht und vertretbar gewürdigten Tatsachenkern beruhen. Außerdem dürfen die Äußerungen im Hinblick auf das mit ihnen verfolgte sachliche Ziel im Verhältnis zu den (Grund-) Rechtspositionen, in die eingegriffen wird, nicht unverhältnismäßig sein. Ausgehend von diesen Maßstäben überschreitet die streitgegenständlichen Äußerung den Rahmen des sachlich Gebotenen. Mit der gleich zu Beginn seiner Äußerung ausgesprochenen Aufforderung

„AfD? AUSLADEN!“ hat er der Vorsitzenden der Antragstellerin von vornherein allein auf Grund ihrer Parteizugehörigkeit eine gesellschaftliche Berechtigung auf Teilnahme an der Veranstaltung des Wirtschaftsclubs abgesprochen. Mit der Aussage, die ganze Aktion werfe einen Schatten auf die „*anständigen Frankfurter Unternehmer*“ hat er die Antragstellerin weiter diskreditiert und ihr mit dem Hinweis, dass es in Frankfurt auch „*großartige Initiativen, die für eine sachliche, demokratische Politik eintreten*“ gebe, schließlich (mittelbar) diese Fähigkeit abgesprochen und sie so als undemokratisch hingestellt. Damit hat der Oberbürgermeister der Antragsgegnerin die geistig-diskursive Auseinandersetzung mit der Antragstellerin verlassen und sich darauf beschränkt, gegen diese Stimmung zu machen und sie so in der Meinung der Öffentlichkeit herabzusetzen.

d) Dieser rechtswidrige Zustand dauert auch nach wie vor an, obwohl die Veranstaltung abgesagt wurde und die streitgegenständliche Äußerung durch neuere Mitteilungen im Facebook-Account nach unten gerückt ist. Denn die Erklärung erfolgte lediglich aus Anlass der geplanten Veranstaltung, hatte jedoch – wie dargelegt – einen über die Einladung der Bundesvorsitzenden der Antragstellerin hinausgehenden Inhalt. Der Beitrag ist auch nach wie vor abrufbar. Nach der Entscheidung des Verwaltungsgerichts wurde er außerdem vom Oberbürgermeister der Antragsgegnerin durch eine neue Mitteilung aktualisiert und dadurch wieder in den Fokus der Öffentlichkeit gerückt.

2. Rechtsgrundlage für den von der Antragstellerin ferner geltend gemachten Unterlassungsanspruch ist der gleichfalls gewohnheitsrechtlich anerkannte öffentlich-rechtliche Abwehr- und Unterlassungsanspruch. Er setzt neben einer Rechtsverletzung durch eine rechtswidrige Beeinträchtigung (grund-) rechtlich geschützter Positionen des Betroffenen – die hier bereits festgestellt wurde, s.o. unter 1. – zusätzlich voraus, dass die Gefahr einer Wiederholung des rechtswidrigen Eingriffs droht. Das ist hier der Fall. Dass weitere Eingriffe drohen, kann regelmäßig angenommen werden, wenn bereits eine Beeinträchtigung stattgefunden hat. Denn im Regelfall wird die Behörde ihre Maßnahmen für rechtmäßig halten und keinen Anlass sehen, von diesen Abstand zu nehmen (vgl. BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2005 – BVerwG 7 C 20.04 –, juris Rdnr. 34).

3. Die Antragstellerin hat auch einen Anordnungsgrund glaubhaft gemacht, § 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. §§ 920 Abs. 2, 294 ZPO. Die Entscheidung ist eilbedürftig, weil die Antragsgegnerin nicht bereit ist, die streitgegenständliche Erklärung (einstweilen) von der

- 12 -

Homepage des Oberbürgermeisters zu nehmen. Die Antragstellerin hätte daher ohne den Erlass der einstweiligen Anordnung die Rechtsverletzung bis auf weiteres hinzunehmen.

4. Dem auf Grund Vorliegens von Anordnungsanspruch und Anordnungsgrund gebotenen Erlass einer einstweiligen Anordnung kann die Antragsgegnerin nicht mit Erfolg entgegenhalten, dem Erlass stehe das Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache entgegen. Denn ohne einstweilige Anordnung wäre dem Gebot, effektiven Rechtsschutz zu gewähren (Art. 19 Abs. 4 GG), nicht genügt. Ohne eine entsprechende gerichtliche Anordnung würden sowohl der Folgenbeseitigungs- als auch der Unterlassungsanspruch der Antragstellerin nämlich vereitelt, weil ein späterer Erfolg im Hauptsacheverfahren die in der Zwischenzeit erfolgte Rechtsverletzung nicht mehr ausgleichen könnte.

Die Dringlichkeit einer vorläufigen Regelung entfällt entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts auch nicht aufgrund des Zeitablaufs und der erfolgten Absage der Veranstaltung mit der Bundesvorsitzenden der Antragstellerin. Denn die streitgegenständliche Äußerung ist weiterhin auf der Homepage des Oberbürgermeisters abrufbar und kann damit nach wie vor Einfluss auf die politische Willensbildung des Volkes nehmen. Selbst wenn der in der Äußerung enthaltene Appell, die Antragstellerin auszuladen, gegenstandslos geworden sein sollte, dauern die daneben enthaltenen Diskreditierungen, die bei der Antragsgegnerin als Grundrechtsverpflichteter auch nicht vom Schutz der in Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG gewährten Meinungsfreiheit umfasst werden, zu lasten der Antragstellerin an. Insoweit drohen der Antragstellerin Nachteile in Form einer andauernden Verletzung ihrer Rechte aus Art. 3 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 21 GG sowie aus Art. 2 Abs. 1, 1 Abs. 1, 19 Abs. 3 GG, wobei sich eine mögliche Einflussnahme auf Wähler im Übrigen aufgrund der Reichweite des im Internet veröffentlichten Beitrags nicht auf die Stadt Frankfurt am Main und umliegende Regionen beschränkt.

Auch der Umstand, dass die Äußerung aufgrund der Veröffentlichung neuer Beiträge immer weiter nach unten verschoben wird, auf diese Weise in den Hintergrund gerät und allenfalls noch „zufällig“ gelesen wird, lässt den Anordnungsgrund nicht entfallen. Denn sie kann jederzeit durch eine entsprechende Bezugnahme wieder aktualisiert und damit unter die vorderen Meldungen verschoben werden, so wie es am 24. April 2017 geschehen ist, als die Antragsgegnerin auf die Niederlage der Antragstellerin vor dem Verwaltungsgericht hingewiesen und dem Eintrag dadurch erneute Wirkungskraft und einen starken Gegenwartsbezug verliehen hat.

- 13 -

5. Der Antrag der Antragstellerin auf Androhung eines (Ersatz-) Ordnungsgeldes für den Fall der Zuwiderhandlung gegen die in diesem Beschluss angeordnete Unterlassungsverpflichtung ist in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet.

Die Voraussetzungen der hier maßgeblichen Bestimmungen der §§ 123 Abs. 3 VwGO i. V. m. §§ 928, 883f. ZPO liegen vor; § 172 VwGO kommt insoweit nicht zur Anwendung. Zwar legt die uneingeschränkte Erwähnung des § 123 VwGO in § 172 Satz 1 VwGO nahe, dass sich die Vollstreckung aller verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen gegen Behörden grundsätzlich nach § 172 VwGO richten soll. Unberücksichtigt bliebe bei diesem Verständnis jedoch in systematischer Sicht, dass die zweitgenannte Alternative in einem inneren Zusammenhang mit der ersten Alternative der nach § 172 VwGO zu vollstreckenden Entscheidungen, nämlich denjenigen nach § 113 Abs. 1 S. 2 und Abs. 5 VwGO – hier also insbesondere der Vollstreckung von Verpflichtungsurteilen – steht (VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 28. Februar 2013 – 10 S 81/13 –, juris, Rdnr. 3; Thüringer Oberverwaltungsgericht, Beschluss vom 18. Januar 2010 – 2 VO 327/08 –, juris Rdnr. 12f. m.w.N.). § 172 VwGO ist daher als Abweichung von den gemäß § 167 Abs. 1 Satz 1 VwGO auch im Verwaltungsrecht grundsätzlich geltenden Vorschriften der §§ 704f. ZPO für die Fälle von Aufhebung bzw. Erlass eines Verwaltungsaktes anzusehen.

Davon ausgehend richtet sich die Vollstreckung der einstweiligen Anordnung hier nach § 123 Abs. 3 VwGO i.V.m. §§ 928, 883f. ZPO. Die Antragsgegnerin wird verpflichtet, die streitgegenständliche Äußerung zukünftig nicht (erneut) auf dem Facebook-Account des Oberbürgermeisters zu veröffentlichen. Diese Verpflichtung ist nach § 890 ZPO zu vollstrecken, denn die Antragsgegnerin wird zu einer Unterlassung verpflichtet. Nach § 890 Abs. 1 Satz 2 ZPO ist deshalb ein Ordnungsgeld bis zu 250.000,00 € anzudrohen. Gemäß § 890 Abs. 2 ZPO kann die Androhung des Zwangsmittels in diesen Fällen bereits in dem die Verpflichtung aussprechenden Urteil – hier: Beschluss – erfolgen.

Von der Androhung von (Ersatz-) Ordnungshaft – zu vollstrecken an dem Oberbürgermeister der Antragsgegnerin – wird abgesehen. Insoweit spricht Vieles dafür, dass im Rahmen der Zwangsvollstreckung gegen einen Verwaltungsträger Ordnungshaft bereits aus grundsätzlichen Erwägungen nicht an einem seiner Funktionsträger zu vollstrecken ist. Zwar ist es bei juristischen Personen des Zivilrechts im Rahmen der Zwangsvollstreckung nach § 890 Abs. 1 ZPO zulässig, (Ersatz-) Ordnungshaft mit der Maßgabe festzusetzen, dass die Haft gegen deren zuwiderhandelnden gesetzlichen Vertreter

- 14 -

verhängt und vollstreckt wird. Im verwaltungsgerichtlichen Vollstreckungsverfahren ist jedoch zu berücksichtigen, dass die Vorschrift des § 890 ZPO über § 123 Abs. 3 VwGO lediglich entsprechend zur Anwendung kommt. Demzufolge sind die Besonderheiten zu beachten, die sich aus der Vollstreckung gegen öffentlich-rechtliche Körperschaften im Bereich des öffentlichen Rechts ergeben. Demzufolge kommt dem öffentlichen Interesse an der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit der Verwaltung im Rahmen der Vollstreckung gegen einen Verwaltungsträger besondere Bedeutung zu. Da die Anordnung von Ordnungshaft gegen einen Träger öffentlicher Verwaltung, die an einem seiner Funktionsträger – hier dem Oberbürgermeister – zu vollziehen wäre, unter Umständen schwerwiegende Eingriffe in das organisatorische Gefüge und den Ablauf der Verwaltung zur Folge haben könnte, dürfte eine solche Anordnung zumindest im Regelfall nicht in Betracht kommen. Hinzukommt, dass im vorliegenden Fall jegliche Anhaltspunkte dafür fehlen, dass die Androhung des Ordnungsgeldes nicht ausreichen könnte, die Antragsgegnerin dazu zu veranlassen, die einstweilige Anordnung zu beachten und zu befolgen.

6. Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 3.

Die Festsetzung des Streitwerts und die Änderung des Streitwertes für das erstinstanzliche Verfahren beruhen auf §§ 63 Abs. 3 Satz 1, 47 Abs. 1 und § 52 Abs. 1 und 2, 53 Abs. 2 Nr. 1 GKG, wobei der Senat für den geltend gemachten Beseitigungsanspruch und den Unterlassungsanspruch jeweils 5.000,00 € in Ansatz gebracht hat. Eine Minderung dieses Hauptsachestreitwerts im Hinblick auf die Vorläufigkeit einer Entscheidung im Eilverfahren erscheint nicht angebracht, weil die Antragstellerin mit dem Eilverfahren eine Vorwegnahme der Hauptsache begehrt (vgl. Nr. 1.5 Satz 2 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit vom 31. Mai/1. Juni 2012 bzw. 18. Juli 2013 [Kopp/Schenke, Kommentar zur VwGO, 22. Aufl. 2016, Anh. § 164 Rdnrn. 14 ff.]).

Dieser Beschluss ist unanfechtbar, § 152 Abs. 1 VwGO, §§ 66 Abs. 3 Satz 3 und 68 Abs. 1 Satz 5 GKG.

Bohn

Zickendraht

Nieuwenhuis

- 15 -

Beglaubigt:

Kassel, den 12.07.2017

Koch

Justizbeschäftigte

Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

