



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 150/21

VG: 4 V 407/21

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

1.

2.

– Antragstellerinnen und Beschwerdeführerinnen –

Prozessbevollmächtigter:
zu 1-2:

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres,
Contrescarpe 22 - 24, 28203 Bremen,

– Antragsgegnerin und Beschwerdegegnerin –

Prozessbevollmächtigte:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Prof. Sperlich, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. K. Koch und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. N. Koch am 31. Mai 2021 beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerinnen gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 4. Kammer – vom 25.03.2021 wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Beschwerdeverfahrens tragen die Antragstellerinnen je zur Hälfte.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 10.000,- Euro festgesetzt.

Gründe

I. Die Antragstellerinnen begehren im Wege des vorläufigen Rechtsschutzes die Unterlassung von Äußerungen des Senators für Inneres zur Frage der Geschäftsführung in ihrem Namen betriebener Prostitutionsstätten.

Die Antragstellerin zu 1 betreibt die Prostitutionsstätte „...“ in der ...-straße in Bremen. Die Erlaubnis für den Betrieb wurde durch die Antragsgegnerin im Jahr 2019 erteilt. Der Umbau des Gebäudes und das behördliche Genehmigungsverfahren wurden von Anfang an von Protesten der Anwohner und einer lokalen Presseberichterstattung begleitet. Bereits zum damaligen Zeitpunkt wurde in der Presse darüber berichtet, dass die Geschäftsführerin der Betreiberfirma mit dem Präsidenten des Hells Angels Charters Key Area in Delmenhorst verheiratet sei, und vor diesem Hintergrund über einen möglichen Einfluss der Hells Angels auf den Betrieb des Bordells spekuliert (vgl. u.a. buten un binnen, Bericht vom 13.06.2019, <https://www.butenunbinnen.de/nachrichten/gesellschaft/grossbordell-neustadt-hells-100.html>).

Die Antragstellerin zu 1 beabsichtigt, in der Bürgermeister-Smidt-Straße in Bremen eine weitere Prostitutionsstätte zu eröffnen und stellte diesbezüglich einen Antrag auf Genehmigung, der der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa zur Entscheidung vorliegt. Am 18.02.2021 fand eine Sitzung der Deputation für Inneres statt, in der der Senator für Inneres einer Berichtsbitte zur Angelegenheit „Prostitutionsstätte an der Bürgermeister-Smidt-Straße“ nachkam. Im Anschluss an die Sitzung äußerte sich der Senator für Inneres in einem Interview mit der Sendung „buten un binnen“ von Radio Bremen unter anderem wie folgt:

„Das ist so offensichtlich, wer dieses Bordell betreibt, dass ich da nie dran Zweifel hatte und von daher gesehen geht es jetzt darum, diesen Bereich zu schließen. Als erste Maßnahme deswegen habe ich heute auch die Senatorin für Wirtschaft aufgefordert: Erstens zu schließen, die Genehmigung zu widerrufen und natürlich keine neue Erlaubnis für die Bürgermeister-Smidt-Straße zu erteilen.“

Auf der Internetseite der Sendung „buten un binnen“ wurde der Senator für Inneres mit den Worten zitiert:

„Die Polizei hat einen Bericht vorgelegt. Da sieht man eindeutig, wer dort arbeitet, wie die Strafregister aussehen und welche Bezüge es zu den Hells Angels gibt. Es ist offensichtlich, wer das Bordell betreibt. Ich hatte da nie einen Zweifel.“

Am 23.02.2021 fand eine Sitzung des Senats statt, in der auch das weitere Vorgehen hinsichtlich der Genehmigung der Prostitutionsstätte in der Bürgermeister-Smid-Straße erörtert wurde. Nach der Sitzung wurde in einer gemeinsamen Pressemitteilung der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau und des Senators für Inneres folgende Erklärung abgegeben:

„Die Ressorts Inneres und Stadtentwicklung haben sich heute über das weitere Vorgehen in Sachen Bordellbetriebe in der Neustadt sowie in der Innenstadt und einer geplanten Spielhalle derselben Betreiber geeinigt. Stadtentwicklungssenatorin Dr. Maike Schäfer und Innensenator Ulrich Mäurer werden zur nächsten Senatssitzung ein Moratorium vorschlagen. Das Wirtschaftsressort sagte zu, bis dahin keine Entscheidung zu treffen.

Ziel des Moratoriums ist, bis zur abschließenden Bewertung der bereits vorliegenden Erkenntnisse und einem vertieften Austausch über weitere Informationen mit der Polizei Niedersachsen keine weiteren behördlichen Entscheidungen über bau- und gewerberechtliche Anträge aus dem Umfeld der Hells Angels zu treffen. Bei allen drei Projekten bestehe der Verdacht, dass Mitglieder der organisierten Kriminalität, in diesem Fall Mitglieder der Hells Angels, als Drahtzieher und Akteure hinter den Geschäftsführerinnen stünden.

Senator Mäurer: „Das Moratorium verschafft den beteiligten Behörden Zeit, alle Fakten detailliert zusammenzutragen und erneut gemeinsam zu bewerten. Am Ende könne dabei durchaus auch ein Widerruf der Erlaubnis für das Bordell in der Neustadt, dem ..., stehen.“

Senatorin Dr. Maike Schäfer: „Sollte sich der Verdacht bestätigen, dass Hells Angels hinter den Projekten stehen, gilt es, auch sämtliche Möglichkeiten des Bau- und Gewerberechts zu nutzen, um der organisierten Kriminalität entgegenzutreten.“ Auf dem Prüfstand steht dabei auch eine Bauvoranfrage für einen Spielhallenbetrieb auf dem Gelände des „...“.

Zum Hintergrund: Der Ehemann der einen Geschäftsführerin gehörte der Führungsriege des 2013 in Bremen verbotenen Vereins „Hells Angels MC Bremen“ an und gilt aktuell als Anführer der „Hells Angels MC Key Area“ in Delmenhorst. Zugleich trat er in den vergangenen Monaten in diversen Angelegenheiten als Ansprechpartner für das „...“ in der Neustadt auf.“

Mit Schreiben des Prozessbevollmächtigten der Antragstellerinnen vom 24.02.2021 wurde der Senator für Inneres aufgefordert, die gegenüber „buten un binnen“ gemachten Äußerungen zukünftig zu unterlassen und dies bis spätestens zum 26.02.2021 gegenüber der Antragstellerin zu 1 zu erklären. Eine entsprechende Erklärung des Senators für Inneres erfolgte nicht.

Am 03.03.2021 haben die Antragstellerinnen den vorliegenden Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt. Sie begehren die Unterlassung der vom Senator für Inneres gegenüber „buten un binnen“ getätigten Äußerungen, die so zu verstehen seien, dass nicht die Antragstellerin zu 1 und auch nicht deren Geschäftsführerinnen die Prostitutionsstätte „...“ betrieben und auch nicht die wahren Antragstellerinnen für das Objekt „Bürgermeister-Smid-Straße ...“ seien, sondern letztlich die Hells Angels dahinter stünden und die Geschäftsführerinnen nur als „Strohfrauen“ zu betrachten seien. Die vom Senator aufgestellten Tatsachenbehauptungen seien unzutreffend. Für ein solches Verhältnis gebe

es keine hinreichenden Belege. Durch die unzutreffende Tatsachenbehauptung werde die Antragstellerin zu 1 in ihrem Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb verletzt.

Das Verwaltungsgericht hat den Eilantrag durch Beschluss vom 25.03.2021 abgelehnt. Bei den Äußerungen des Senators für Inneres handele es sich um wahre Tatsachenbehauptungen. Die von der Antragsgegnerin im Verfahren vorgelegten polizeilichen Stellungnahmen reichten aus, um die vom Senator für Inneres getätigten Tatsachenbehauptungen als wahr zu belegen. Aus einer Gesamtschau ergebe sich bei lebensnaher Betrachtung, dass der als gewerberechtlich unzuverlässig einzustufende A. P. einen maßgeblichen Einfluss auf das Gewerbe der Antragstellerinnen habe. Soweit die Antragstellerinnen den polizeilichen Stellungnahmen entgegengetreten seien, handele es sich hierbei um unsubstantiierte Schutzbehauptungen, die nicht zu überzeugen vermögen.

Mit der Beschwerde machen die Antragstellerinnen geltend, dass der Senator für Inneres mit seinen Äußerungen bereits außerhalb seines organisatorischen Aufgabenbereichs gehandelt habe. Zuständig für die erteilten und beantragten Genehmigungen sei allein die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa. Die Tatsachenbehauptungen könnten auch nicht als wahr angesehen werden. Hierfür sei die polizeiliche Stellungnahme nicht ausreichend. Das Verwaltungsgericht verkenne die Darlegungs- und Beweislast. Entgegen der polizeilichen Darstellung sei M. P. bei den polizeilichen Aktionen vor Ort gewesen. Die Tätigkeit von A. P. beschränke sich auf handwerkliche Tätigkeiten und untergeordnete technische Arbeiten. Den Antragstellerinnen sei nicht bekannt gewesen, dass A. P. bei dem Energieversorger swb als Ansprechpartner registriert worden sei. Er sei auch nicht als Verantwortlicher gegenüber Behörden oder anderen Dritten aufgetreten.

Die Antragsgegnerin tritt dem entgegen. Sie ist der Auffassung, dass der Wahrheitsgehalt durch die bereits im erstinstanzlichen Verfahren eingebrachten polizeilichen Stellungnahmen hinreichend belegt sei. Als weiterer Beleg werde ein polizeilicher Abschlussbericht vorgelegt, der die umfangreichen polizeilichen Ermittlungen zusammenstelle, und aus dem sich eine Einflussnahme des gewerberechtlich unzuverlässigen A. P. auf die Antragstellerin zu 1 und die beiden Geschäftsführerinnen S. P. und M. P. ergebe.

II. Die Beschwerde der Antragstellerinnen, bei deren Prüfung der Senat auf die dargelegten Gründe beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), hat keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat die einstweilige Anordnung im Ergebnis zu Recht abgelehnt. Die Antragstellerinnen haben nicht glaubhaft gemacht, dass der geltend gemachte Unterlassungsanspruch gegenüber der Antragsgegnerin besteht (vgl. § 123 VwGO i.V.m. § 920 Abs. 2 ZPO).

1. Der öffentlich-rechtliche Anspruch auf Unterlassung der Wiederholung einer amtlichen Äußerung setzt voraus, dass diese rechtswidrig in subjektive Rechte des Betroffenen eingreift und die konkrete Gefahr ihrer Wiederholung droht. Fehlt es an einer spezialgesetzlichen Grundlage, leitet sich der Unterlassungsanspruch aus einer grundrechtlichen Position der Betroffenen ab. Die Grundrechte schützen vor rechtswidrigen Beeinträchtigungen jeder Art; auch solchen durch schlichtes Verwaltungshandeln. Die Betroffene kann daher, wenn ihr eine derartige Rechtsverletzung droht, gestützt auf das jeweilige Grundrecht Unterlassung verlangen (ständige Rechtsprechung, vgl. BVerwG, Urt. v. 20.11.2014 – 3 C 27/13, NVwZ-RR 2015, 425 ff. m.w.N.; OVG Bremen, Beschl. v. 01.12.2015 – 1 B 95/15, juris Rn. 27).

Der Senator für Inneres hat die beanstandeten Äußerungen unstreitig nicht im politischen Meinungskampf als Privatperson, sondern im Rahmen seiner Amtsführung als Behördenleiter getätigt. Er kann sich daher für die der Antragsgegnerin zuzurechnenden Aussagen nicht auf das Grundrecht der Meinungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 Satz 1 GG berufen (vgl. BVerfGE 21, 361, 369 ff.; BayVGH, Urt. v. 29.01.2020 – 4 B 19.1354, juris Rn. 22). Öffentliche Amtsträger sind gemäß Art. 1 Abs. 3 GG ausschließlich grundrechtsverpflichtet und nicht grundrechtsberechtigt. Aus den grundrechtlichen Bindungen der vollziehenden Gewalt ergeben sich besondere Anforderungen an den Inhalt solcher, in die Rechte Dritter eingreifenden Äußerungen. Öffentliche Äußerungen von Amtsträgern haben den hoheitlichen Kompetenzrahmen zu wahren und müssen dem Sachlichkeitsgebot als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips gerecht werden. Das verlangt, dass die jeweilige Äußerung in einem konkreten Bezug zur Erfüllung der hoheitlichen Aufgabe steht, Tatsachen zutreffend wiedergegeben werden und Werturteile auf einem im Wesentlichen zutreffenden oder zumindest sachgerecht und vertretbar gewürdigten Tatsachenkern fußen und weder auf sachfremden Erwägungen beruhen noch den sachlich gebotenen Rahmen überschreiten (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 01.12.2015 – 1 B 95/15, juris Rn. 28; Beschl. v. 24.08.2010 – 1 B 112/10, NJW 2010, 3738). Außerdem dürfen die Äußerungen im Hinblick auf das mit der Äußerung verfolgte sachliche Ziel im Verhältnis zu den Grundrechtspositionen, in die eingegriffen wird, nicht unverhältnismäßig sein (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 12.07.2005 – 15 B 1099/05, juris Rn. 15).

2. Unter Zugrundelegung dieses rechtlichen Maßstabs bleibt die erhobene Beschwerde jedenfalls im Ergebnis unbegründet. In den Äußerungen des Senators für Inneres liegt kein rechtswidriger Eingriff in die Grundrechte der Antragstellerinnen. Sie halten sich vielmehr in dem für staatliche Äußerungen vorgegebenen rechtlichen Rahmen und müssen deshalb von den Antragstellerinnen hingenommen werden.

a) Entgegen der Auffassung der Antragstellerinnen handelt der Senator für Inneres durch die streitgegenständlichen Äußerungen nicht außerhalb seines organisatorischen Aufgabenbereichs. Auch wenn die Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa vorliegend für die Erteilung und Widerruf von Erlaubnissen für den Betrieb einer Prostitutionsstätte nach § 12 Prostituiertenschutzgesetz zuständig ist (vgl. § 1 Abs. 1 ProstSchGZustBek, Brem.Abl. 2017, 439), stellen die Äußerungen des Senators für Inneres keine Kompetenzverletzung dar. Nach der Geschäftsverteilung des Senats der Freien Hansestadt Bremen ist der Senator für Inneres unter anderem zuständig für die Angelegenheiten der polizeilichen Gefahrenabwehr, soweit sie nicht anderen Senatsressorts zugewiesen sind. Außerdem fallen die Innere Sicherheit und das Ordnungsrecht in seinen Aufgabenbereich. Hierzu gehören insbesondere auch das Vereinsrecht einschließlich der Überwachung bestehender Betätigungsverbote sowie die Bekämpfung der organisierten Kriminalität. Dementsprechend hat der Senator für Inneres auf eine Berichtsbitte der Deputation für Inneres in der Sitzung vom 18.02.2021 zu der Angelegenheit der „Prostitutionsstätte an der Bürgermeister-Smidt-Straße“ Stellung genommen. Sowohl die Ausführungen in der Sitzung wie auch die Äußerungen in dem Interview mit der Sendung „buten un binnen“ betrafen die Fragestellung möglicher Verflechtungen der im Erlaubnisverfahren befindlichen Prostitutionsstätte mit Personen, die maßgebliche Funktionen in Gruppierungen der Hells Angels ausüben. Die Hells Angels stehen nach dem von der Antragsgegnerin vorgelegten Abschlussbericht für eine Verstrickung von Zwangsprostitution, Menschenhandel und organisierter Kriminalität. Herr A. P., dessen Ehefrau und dessen Schwester als Geschäftsführerinnen der Antragstellerin zu 1 tätig sind, ist ehemaliges Vollmitglied des mit Verfügung vom 30.04.2013 verbotenen HAMC Bremen und nunmehr Präsident der Hells Angels Key Area. Er ist bereits wegen Einschleusens von Ausländern in Tateinheit mit Menschenhandel, Zuhälterei und Ausbeutung von Prostituierten strafrechtlich verurteilt worden. Die sowohl in der Deputationssitzung als auch in dem folgenden Interview aufgeworfenen Fragen betrafen damit in mehrfacher Hinsicht den Kompetenzbereich des Senators für Inneres, auch wenn die endgültige Entscheidung über die Erteilung der Erlaubnis in die Zuständigkeit von der Senatorin für Wirtschaft, Arbeit und Europa fällt.

b) Die Äußerungen des Senators für Inneres genügen auch dem Sachlichkeitsgebot als Ausfluss des Rechtsstaatsprinzips.

aa) Allerdings teilt der Senat nicht die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass es sich bei den Äußerungen des Senators für Inneres um eine Tatsachenbehauptung handelt, de-

ren Richtigkeit sich ohne weitere Beweiserhebung bereits im vorliegenden Eilverfahren klären ließe. Bei den Äußerungen handelt es sich vielmehr um ein Werturteil, das auf der Bewertung einer Vielzahl von polizeilich ermittelten Indiztatsachen beruht.

(1) Die Anforderungen an die Rechtmäßigkeit einer behördlichen Äußerung unterscheiden sich maßgeblich danach, ob eine Äußerung als Tatsachenbehauptung oder als Werturteil einzustufen ist. Tatsachenbehauptungen setzen voraus, dass sie einer objektiven Klärung zugänglich sind und sich die Richtigkeit der Gesamtbehauptung durch eine Beweiserhebung klären lässt. Tatsachenbehauptungen von Amtsträgern können daher nur aufrechterhalten werden, wenn sie sich als wahr erweisen. Sie sind rechtswidrig, wenn sie unwahr sind (vgl. OVG NRW, NVwZ-RR 2004, 283, 285). Demgegenüber sind Werturteile durch das Element der wertenden Stellungnahme geprägt (zur Unterscheidung vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.03.2017 – 1 BvR 3085/15, juris Rn. 13). Wegen ihres subjektiven Einschlags entziehen sie sich der Überprüfung als wahr oder unwahr. Sie sind in ihrer subjektiven Färbung erkennbar und erheben keinen Anspruch auf Allgemeingültigkeit, sondern stellen sich nur als eine von vielen möglichen Meinungen dar, die man teilen oder ablehnen kann. Das bedeutet indes nicht, dass Aussagen dieser Art von betroffenen Bürgerinnen und Bürgern in jedem Fall hingenommen werden müssen. Wenn der Staat durch seine Amtsträger abträgliche Werturteile über einen Bürger abgibt, bedarf er hierzu stets der Legitimation. Diese kann sich zwar aus der Aufgabe der Verwaltung zur Öffentlichkeitsarbeit ergeben und bedarf keiner gesonderten Ermächtigungsgrundlage. Amtsträger sind aber anders Grundrechtsberechtigte bei ihren Äußerungen dem Sachlichkeitsgebot verpflichtet und insbesondere auch bei ihren Werturteilen an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebunden. Andererseits ist es aber im Unterschied zu Tatsachenbehauptungen ausreichend, wenn die Werturteile auf einem im Wesentlichen zutreffend oder zumindest vertretbar gewürdigten Tatsachenkern beruhen.

Ob die Äußerungen sich als Tatsachenbehauptung oder als Werturteil darstellen, ist nach dem Gesamtkontext zu beurteilen, in dem sie gefallen sind, und darf nicht aus ihrem Zusammenhang herausgelöst einer rein isolierten Betrachtung zugeführt werden. Die Abgrenzung von Werturteilen und Tatsachenbehauptungen kann zwar schwierig sein, weil häufig erst beide gemeinsam den Sinn einer Äußerung ausmachen. Eine Trennung der tatsächlichen und wertenden Bestandteile ist aber nur zulässig, wenn dadurch der Sinn der Äußerung nicht verfälscht wird. Wo das nicht möglich ist, muss die Äußerung, jedenfalls wenn der tatsächliche Gehalt gegenüber der Wertung in den Hintergrund tritt, insgesamt als Werturteil angesehen werden, mit der Folge, dass an den Nachweis der tatsächlichen Grundlagen geringere Anforderungen zu stellen sind (vgl. BayVGh, Beschl. v. 24.09.2019 – 4 CE 19337, juris Rn. 14 und 15 m.w.N.).

(2) Das Verwaltungsgericht hat den Äußerungen des Senators für Inneres im Rahmen des Interviews mit der Sendung „buten un binnen“ zutreffend die Kernaussage entnommen, dass nach Auffassung des Senators das von der Antragstellerin zu 1 betriebene Gewerbe tatsächlich nicht von dieser bzw. ihren beiden Geschäftsführerinnen, sondern vielmehr von den Hells Angels, insbesondere von dem Präsidenten des MC Key Area A. P. betrieben werde. In dieser Weise sind die Äußerungen des Senators für Inneres ausweislich ihres Unterlassungsantrags auch von den Antragstellerinnen verstanden worden. Dabei kommt es nicht darauf an, ob der Senator für Inneres hier von einem sogenannten „Strohfrauverhältnis“ oder nur von einem bestimmenden Einfluss eines unzuverlässigen Dritten ausgegangen ist. Eine Festlegung ist den Äußerungen des Senators insoweit nicht zu entnehmen. Beide Fallgruppen unterscheiden sich ohnehin nur graduell. Entscheidend für die Annahme eines Strohmännchen- bzw. Strohfrauverhältnisses ist letztlich, dass die Beherrschung durch den Hintermann so umfassend ist, dass dieser selbst als Gewerbetreibender erscheint. Während der „Vordermann“ und tatsächlich Gewerbetreibende beim maßgeblichen Einfluss eines unzuverlässigen Dritten in Teilbereichen noch gewisse Möglichkeiten einer eigenbestimmten Handlungsweise besitzt, wird der Strohmännchen bzw. die Strohfrau als Marionette vorgeschoben und gesteuert. Er bzw. sie hat keinen autonom bestimmten Handlungsspielraum (vgl. OVG Bremen, Urt. v. 09.10.2012 – 2 B 240/12, juris Rn. 10).

Bei den so verstandenen Äußerungen des Senators für Inneres handelt es sich indes nicht um eine Tatsachenbehauptung, deren Richtigkeit sich durch eine Beweiserhebung oder nur durch die Vorlage eines polizeilichen Ermittlungsberichts klären ließe. Die Aussage, dass die der Antragstellerin zu 1 genehmigte Prostitutionsstätte „...“ letztlich von den Hells Angels betrieben werde, kann nur im Wege juristischer Subsumtion gewonnen werden. Es handelt sich folglich um eine Rechtsmeinung. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts handelt es sich bei der vom Senator geäußerten Rechtsmeinung auch nicht deshalb um eine Tatsachenbehauptung, weil sie beim Adressaten zugleich die Vorstellung von konkreten, in die Wertung eingekleideten Vorgängen hervorruft, die als solche einer Überprüfung mit den Mitteln des Beweises zugänglich sind (zu unterschiedlichen Fallkonstellationen vgl. einerseits OVG Bremen, Beschl. v. 10.09.2018 – 2 B 213/18, Rn. 13; andererseits OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 15.08.2018 – 5 S 14.18, juris Rn. 7 ff.). Die Frage, ob die Antragstellerin zu 1 und ihre Geschäftsführerinnen oder die Hells Angels in der Person von Herrn A. P. den Betrieb des „...“ führen, lässt sich nicht durch Einsichtnahme in entsprechende Register, durch die Vorlage von Urkunden oder die Vernehmung von Zeugen beantworten. Ob ein bestimmender Einfluss eines Dritten vorliegt oder die Geschäftsführerinnen darüber hinaus kaum noch einen autonomen Handlungsspielraum besitzen, ist eine rechtliche Wertung, die von einer Vielzahl von Indizien abhängt. In dem

von der Antragsgegnerin im Beschwerdeverfahren vorgelegten polizeilichen Abschlussbericht sind unter Auswertung der Rechtsprechung einige Kriterien für die Annahme eines bestimmenden Einflusses eines Dritten auf die Geschäftsführung eines Betriebes zusammengestellt worden. Sie reichen vom Auftreten im Außenverhältnis über Abhängigkeitsverhältnisse und wirtschaftliche Eigeninteressen bis hin zu Arbeitsanweisungen gegenüber Angestellten. Die Aussage, dass es einen bestimmenden Einfluss eines unzuverlässigen Dritten auf die Geschäftsführung eines Betriebs gibt, ist das Ergebnis einer Gesamtschau von Tatsachen, die sich aus vielfältigen Sachverhalten ergeben und gegebenenfalls auch weit in die Vergangenheit zurückreichen können (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 09.10.2012 – 2 B 240/12, juris Rn. 6 ff.; VG Bremen, Urt. v. 19.02.2015 – 5 K 258/13, juris Rn. 54).

Dass die Äußerungen des Senators für Inneres als Wertung und nicht als Tatsachenbehauptung zu verstehen sind, ergibt sich insbesondere auch aus dem Kontext der Äußerungen. Aus der gemeinsamen Pressemitteilung des Senators für Inneres und der Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Stadtentwicklung und Wohnungsbau lässt sich entnehmen, dass dem Senat ein Moratorium vorgeschlagen werden soll. Ziel des Moratoriums sei es, bis zur abschließenden Bewertung der vorliegenden Erkenntnisse und einem vertieften Austausch über weitere Informationen mit der Polizei Niedersachsen keine weiteren behördlichen Entscheidungen über bau- und gewerberechtliche Anträge aus dem Umfeld der Hells Angels zu treffen. Bei allen drei Projekten bestehe der Verdacht, dass Mitglieder der organisierten Kriminalität, in diesem Fall Mitglieder der Hells Angels, als Drahtzieher und Akteure hinter den Geschäftsführerinnen stünden. Der Senator für Inneres wird in der Pressemitteilung mit den Worten zitiert, dass das Moratorium den beteiligten Behörden Zeit verschaffen solle, alle Fakten detailliert zusammenzutragen und erneut gemeinsam zu bewerten. Aus der Pressemitteilung wird deutlich, dass auch mit den Äußerungen gegenüber der Sendung „buten un binnen“ keine Tatsachenbehauptung aufgestellt wurde, die bereits als bewiesen angesehen werden könne. Vielmehr handelte es sich um einen Beitrag des Senators für Inneres im Rahmen eines Meinungsbildungsprozesses, der auch innerhalb des Senats zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgeschlossen war. Eine abschließende Bewertung durch den Senat sollte erst noch erfolgen. Aufgrund der vorliegenden Erkenntnisse wurde in der gemeinsamen Pressemitteilung zudem ausdrücklich vom Vorliegen eines Verdachts ausgegangen und nicht bereits von einer feststehenden „Tatsache“. Dass der Senator für Inneres in dem Interview demgegenüber äußerte, dass es offensichtlich sei, wer das Bordell betreibe, und er daran nie einen Zweifel gehabt habe, unterstreicht die persönliche Überzeugung des Senators für Inneres im Rahmen der Diskussion innerhalb des Senats, macht die geäußerte Auffassung aber nicht zu einer Tatsachenbehauptung.

bb) Beinhaltet die angegriffene Äußerung des Senators für Inneres somit ein Werturteil in der Form einer Rechtsmeinung, genügt sie den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Einhaltung des Sachlichkeitsgebots. In diesem Fall kommt es nicht darauf an, ob sich die vom Senator für Inneres vertretene Ansicht als richtig erweist, sondern lediglich auf die sachliche Vertretbarkeit der in den Äußerungen zum Ausdruck kommenden Rechtsauffassung. Die gewerberechtliche Bewertung des Senators für Inneres hat eine hinreichende tatsächliche Grundlage und ist nicht ins Blaue hinein gebildet worden. Sie beruht auf einem im Wesentlichen zutreffend und zumindest sachgerecht und vertretbar gewürdigten Tatsachenkern.

Das Verwaltungsgericht hat in der angegriffenen Entscheidung ausgeführt, dass zahlreiche tatsächliche Anhaltspunkte dafür vorlägen, dass insbesondere der als gewerberechtlich unzuverlässig einzustufende A. P. einen maßgeblichen Einfluss auf das Gewerbe der Antragstellerinnen habe. Es hat sich hierbei auf die zum damaligen Zeitpunkt vorliegende Stellungnahme der Polizei Bremen gestützt, aus der sich ergebe, dass nach zahlreichen Einsatzberichten nicht die Antragstellerin zu 2 und auch nicht Frau M. P. als weitere Geschäftsführerin, sondern vielmehr A. P. die Gespräche mit der Polizei geführt habe. Auch bei Baubegehungen im Jahr 2017 und 2019 sei A. P. als Verantwortlicher gegenüber den Behörden aufgetreten. Er sei mit den Geschäftsabläufen, etwa auch in Bezug auf die Videoüberwachung sehr vertraut, und sei auch gegenüber dem Energieversorger als Ansprechpartner aufgetreten. Er sei Mieter von drei Etagen des Gebäudes in der Bürgermeister-Smidt-Straße ..., in dem Prostituierte wohnten und in dem die Antragstellerin zu 1 beabsichtige, eine weitere Prostitutionsstätte zu eröffnen. Auch aus den Erkenntnissen der niedersächsischen Polizei ergebe sich, dass A. P. gegenüber den niedersächsischen Behörden in Bezug auf Gewerbebetriebe als Verantwortlicher auftrete, die von der Antragstellerin zu 2 und Frau M. P. angemeldet seien.

Diesen Ausführungen sind die Antragstellerinnen mit ihrer Beschwerde nicht substantiiert entgegengetreten. Sie verweisen auf den mit Herrn A. P. geschlossenen Arbeitsvertrag, setzen sich aber nicht damit auseinander, dass sich die Tätigkeit nach diesem Vertrag ausdrücklich nur auf handwerkliche Tätigkeiten und untergeordnete technische Arbeiten beschränken sollte. Im Übrigen erschöpfen sich die Ausführungen in der Beschwerde im Wesentlichen in einem schlichten Bestreiten der von der Polizei Bremen zusammengetragenen Sachverhalte und der nicht weiter begründeten Auffassung, dass sie nicht von Relevanz für die hier maßgebliche Frage eines bestimmenden Einflusses auf die Geschäftsführerinnen der Antragstellerin zu 1 seien.

Im vorliegenden Beschwerdeverfahren hat die Antragsgegnerin zudem einen umfassenden Abschlussbericht vorgelegt, in dem auf 70 Seiten Erkenntnisse zu den beteiligten Personen und Objekten sowie detaillierte Ermittlungsergebnisse der Polizei zusammengetragen worden sind, die aus Sicht der Polizei auf einen bestimmenden Einfluss von Herrn A. P. auf die Antragstellerin zu 1 und ihre beiden Geschäftsführerinnen hinreichend belegten. Danach sei A. P. der primäre Ansprechpartner der Antragstellerin zu 1. Er habe detaillierte Einsichtsmöglichkeiten in sensible Firmendetails, sei für relevante Handlungen der Firma de facto bevollmächtigt und habe eine wahrnehmbare Mitwirkung an Entscheidungen der Firma. Es gebe mehrere auffällige Überschneidungen bei relevanten Firmen- und Wohnanschriften. Es gebe klare Indizien für ein ausgeprägtes Abhängigkeitsverhältnis der beiden Geschäftsführerinnen zu A. P. Beim „...“ sei eine deutliche Präsenz von Personen mit unmittelbarem oder mittelbarem Bezug zu den Hells Angels festzustellen, die den Einfluss auf die Prostitutionsstätte sowie einen sichtbaren Territorialanspruch unterstreiche. Auch mit diesen Feststellungen, die aus einer Vielzahl von der Polizei Bremen ermittelter Indizien hergeleitet worden sind, setzen sich die Antragstellerinnen im Beschwerdeverfahren nicht auseinander.

Die Ermittlungsberichte stellen eine hinreichende Tatsachengrundlage für die angegriffenen Äußerungen des Senators für Inneres dar. Es erscheint zumindest vertretbar, die von der Polizei zusammengetragenen Indizien aus der Sicht des Senators für Inneres in der Weise zu würdigen, dass nach den Gesamtumständen von einem maßgeblichen Einfluss des A. P. auf die Geschäftsführerinnen der Antragstellerin zu 1 auszugehen sei. Ob sich diese gewerberechtliche Bewertung im Ergebnis auch nach Durchführung einer gerichtlichen Beweisaufnahme ergeben würde, ist für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Äußerungen nicht von Belang.

Es verstößt auch nicht gegen das Sachlichkeitsgebot, wenn der Senator in seiner Äußerung davon ausgeht, dass es sich bei Herrn A. P. mit Blick auf sein Strafregister und seine Bezüge zu den Hells Angels um einen unzuverlässigen Dritten handele. Eine gewerberechtliche Unzuverlässigkeit des A. P. hat auch das Verwaltungsgericht unter Hinweis auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur waffenrechtlichen Unzuverlässigkeit eines Mitglieds einer „Outlaw Motorcycle Gang“ und die von A. P. begangenen, militärischen Straftaten angenommen. Es kann letztlich dahinstehen, ob die vom Verwaltungsgericht in Bezug genommenen Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts auf die Frage der gewerberechtlichen Zuverlässigkeit übertragen werden können. Denn auch für die gewerberechtliche Unzuverlässigkeit ist maßgeblich, ob der Betreffende nach dem Gesamteindruck seines Verhaltens keine Gewähr dafür bietet, dass er sein Gewerbe in Zu-

kunft ordnungsgemäß, d. h. entsprechend den gesetzlichen Vorschriften und unter Beachtung der guten Sitten, ausüben wird. Die gewerberechtliche Unzuverlässigkeit kann sich dabei unter anderem aus dem Vorliegen verwertbarer gewerbebezogener Rechtsverstöße insbesondere gegen Strafvorschriften ergeben. Solche gewerbebezogenen Rechtsverstöße liegen im Fall von Herrn A. P. vor. Er ist wegen Einschleusens von Ausländern und Menschenhandels zu vier Jahren Freiheitsstrafe verurteilt worden. Daneben gibt es weitere Ermittlungsverfahren, die wegen dieses Straftatbestandes gegen ihn geführt worden sind, und weitere Verurteilungen wegen anderer Delikte, die ebenfalls einen inhaltlichen Bezug zum Prostitutionsgewerbe aufweisen. In Anbetracht dieser Sachlage ist die in der Äußerung enthaltene Wertung, dass Herr A. P. in Bezug auf den Betrieb von Prostitutionsstätten als gewerberechtlich unzuverlässig anzusehen ist, nicht als unsachlich zu betrachten.

c) Die Äußerung des Senators für Inneres ist entgegen der Auffassung der Antragstellerinnen auch nicht als unverhältnismäßig anzusehen. Soweit sich das Beschwerdevorbringen darauf stützt, dass hier unwahre Tatsachenbehauptungen geäußert würden, die auf nicht belastbaren Vermutungen basierten, kann dieser Einwand eine Unverhältnismäßigkeit der Äußerungen schon deshalb nicht begründen, weil es sich nicht um eine Tatsachenbehauptung, sondern um ein Werturteil handelt. Es sind mit den Äußerungen auch keine bloßen Vermutungen ins Blaue hinein angestellt worden, sondern Wertungen auf der Grundlage hinreichender polizeilicher Erkenntnisse vorgenommen worden.

Die Äußerung ist auch weder in ihrer Form und ihrem Kontext noch nach ihrem Inhalt als unverhältnismäßig anzusehen. Sie diene dem legitimen Zweck, die Öffentlichkeit über eine bereits in den Medien, in der Innendeputation und auch im Senat intensiv diskutierten Frage zu informieren und gleichzeitig inhaltlich im Rahmen des Meinungsbildungsprozesses in der Öffentlichkeit Stellung zu beziehen. Die Äußerung kann auch als geeignet, erforderlich und angemessen angesehen werden. Die Meinungsfreiheit erlaubt auch polemische Zuspitzungen gerade im Rahmen der Auseinandersetzung über die Öffentlichkeit wesentlich berührende Fragen. Bürgerinnen und Bürger sind bei ihrer Kritik an staatlichen Institutionen, politischen Parteien oder Personen des öffentlichen Lebens nicht auf das Erforderliche beschränkt (vgl. BVerfGE 7, 198, 212; 54, 129, 139; 90, 241, 254; 93, 266, 294 f.; BVerfG, Beschl. v. 14.06.2019 – 1 BvR 2433/17, juris Rn. 17). Hoheitsträger haben als Grundrechtsverpflichtete demgegenüber bei ihren Äußerungen zu berücksichtigen, ob und in welcher Intensität ihre Äußerungen zu mittelbaren Grundrechtsbeeinträchtigungen führen. Wie bei anderen staatliche Maßnahmen auch sind Hoheitsträger bei ihren Äußerungen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verpflichtet. Unnötige Übertreibungen und Zuspitzungen haben deshalb bei öffentlichen Äußerungen von Hoheitsträgern zu unterbleiben.

Diesen Anforderungen wird die Äußerung des Senators für Inneres gerecht. Sie ist geeignet gewesen, die Öffentlichkeit über den Diskussionsstand in der Innendeputation und die Auffassung des Senators für Inneres zu der Frage der Erlaubniserteilung für eine Prostitutionsstätte in der Bürgermeister-Smidt-Straße zu informieren. Die Äußerung ist in ihrer Wortwahl nicht polemisch oder diffamierend. Sie beschränkt sich auf die Mitteilung einer rechtlichen Bewertung, die der Senator für Inneres auf der Grundlage des vorgelegten Polizeiberichts getroffen hat. Die Äußerung ist auch in Anbetracht des damit verbundenen Eingriffs in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Antragstellerinnen angemessen. Das Verwaltungsgericht weist insoweit zu Recht darauf hin, dass vorliegend ein überwiegendes Informationsinteresse der Öffentlichkeit bestand, weil es sich um Vorgänge handelte, die bereits zum Zeitpunkt der Äußerung Gegenstand eines eingehenden politischen Diskurses in der Gesellschaft, den Medien und den politischen Entscheidungsgremien über den Umgang mit Prostitution und organisierter Kriminalität waren. Im Rahmen dieser Auseinandersetzung war es dem Senator für Inneres nicht verwehrt, gegenüber den Medien seinen Standpunkt in dieser öffentlich diskutierten und auch im Senat umstrittenen Frage darzulegen, auch wenn sich die Äußerung negativ auf das Bild der Antragstellerinnen in der Öffentlichkeit auswirkt.

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 159 Satz 1 VwGO i. V. m. § 100 Abs. 1 ZPO, die Streitwertfestsetzung auf § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 1, § 51 Abs. 2 GKG.

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

gez. Prof. Sperlich

gez. Dr. N. Koch

gez. Dr. K. Koch