

STANDPUNKTE • VERSAMMLUNGSRECHT IM JAHRE 2020

Posted on 22. April 2020

Ein Standpunkt von Sean Henschel.

Das Bundesverfassungsgericht hat letzte Woche am 15. und 17. April über zwei Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (§ 32 BVerfGG) gegen Versammlungsverbote entschieden. Es handelte sich dabei um zwei verschiedene Sachverhalte mit unterschiedlichen Problemen. Um schon zu Beginn einen wichtigen Punkt vorwegzunehmen: Das Bundesverfassungsgericht hat in den beiden Entscheidungen nicht entschieden, dass die betroffenen Versammlungen vorbehaltlos stattfinden müssen.

Im Fall Gießen ging es darum, dass der von dem Versammlungsverbot Betroffene am 4. April 2020 mehrere Versammlungen unter dem Motto „Gesundheit stärken statt Grundrechte schwächen – Schutz vor Viren, nicht vor Menschen“ mit einer zu erwarteten Teilnehmerzahl von ungefähr 30 Personen bei der zuständigen Behörde anmeldete. Nach einem erfolglosen Kooperationsgespräch verfügte die Oberbürgermeisterin der Stadt Gießen durch Bescheid vom 9. April 2020, gestützt auf § 15 Abs. 1 Versammlungsgesetz, unter Anordnung der sofortigen Vollziehung ein Verbot der Versammlungen.

Bei dem Bescheid in Form einer Verbotsverfügung handelt es sich um einen Verwaltungsakt. Ein Verwaltungsakt ist nach § 35 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) „jede Verfügung, Entscheidung oder andere hoheitliche Maßnahme, die eine Behörde zur Regelung eines Einzelfalls auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts trifft und die auf unmittelbare Rechtswirkung nach außen gerichtet ist“. Bei der Verbotsverfügung handelt es sich um einen für den Betroffenen belastenden Verwaltungsakt, weil dieser negativ in seine Rechte eingreift, in diesem Fall das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG. Es gibt aber auch begünstigende Verwaltungsakte die für den Adressaten vorteilhaft sind, weil sie beispielsweise ein subjektiv öffentliches Recht oder einen rechtlich erheblichen Vorteil begründen oder bestätigen. Klassische Beispiele für begünstigende Verwaltungsakte sind Ernennungen, Bewilligungen und Erlaubnisse.

Zudem gibt es Verwaltungsakte, die sowohl begünstigend als auch belastend sein können. Die Juristen sprechen hier von Verwaltungsakten mit Doppelwirkung. In diesem Zusammenhang wird gewöhnlich die Baugenehmigung genannt, die für denjenigen, der bauen will, vorteilhaft ist, für den Nachbarn aber möglicherweise nachteilig.

Gegen einen belastenden Verwaltungsakt hat der Betroffene die Möglichkeit, Widerspruch einzulegen. In der Regel hat der eingelegte Widerspruch eine aufschiebende Wirkung, den sogenannten Suspensiveffekt. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs bedeutet, dass bis zur

endgültigen bzw. rechtskräftigen Entscheidung über den Rechtsbehelf der Verwaltungsakt nicht vollzogen werden darf.

Im Fall Gießen hätte das Einlegen eines Widerspruchs also grundsätzlich eine aufschiebende Wirkung zur Folge gehabt, sodass der Betroffene in der Zwischenzeit seine geplanten Versammlungen hätte stattfinden lassen können. Damit diese gesetzliche Regelung nicht greift, hat die Oberbürgermeisterin der Stadt Gießen die sofortige Vollziehung nach § 80 Abs. 2 Nr. 4 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) angeordnet. Dies ist in den Fällen möglich, „in denen die sofortige Vollziehung im öffentlichen Interesse oder im überwiegenden Interesse eines Beteiligten von der Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen oder über den Widerspruch zu entscheiden hat, besonders angeordnet wird.“

Daraufhin stellte der Betroffene einen Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung seines eingelegten Widerspruchs beim Verwaltungsgericht Gießen. Dieser blieb erfolglos. Gegen diese Entscheidung legte der Betroffene Beschwerde ein, die der Hessische Verwaltungsgerichtshof jedoch mit Beschluss vom 14. April 2020 zurückwies.

Erst als der Rechtsweg somit erschöpft war, reichte der Betroffene am 14. April beim Bundesverfassungsgericht eine Verfassungsbeschwerde ein und beantragte zugleich durch „einstweilige Anordnung gemäß § 32 Abs. 1 BVerfGG die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs – gegebenenfalls unter Auflagen – wiederherzustellen.“ Dieser Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen das Versammlungsverbot war teilweise erfolgreich. Das Bundesverfassungsgericht stellte fest, dass „die Verbotsverfügung der Antragsgegnerin vom 8. April 2020 den Antragsteller offensichtlich in seinem Grundrecht aus Art. 8 GG verletzt.“

Das Bundesverfassungsgericht stellte in seiner Entscheidung fest, dass die Versammlungsbehörde das durch § 15 Abs. 1 Versammlungsgesetz eingeräumte Ermessen bei der Entscheidungsfindung verkannt hatte. Eine Ermessensnorm erkennt man daran, dass das Gesetz von „kann“ spricht. In § 15 Abs.1 VersG heißt es nämlich: „Die zuständige Behörde kann die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen...“

Eine Ermessensvorschrift räumt der Behörde einen gewissen Handlungsspielraum bei der Rechtsanwendung ein und ermöglicht dieser somit, im Einzelfall gerechter zu entscheiden. Allerdings verpflichtet eine Ermessensvorschrift die Behörde auch dazu, bei der Entscheidungsfindung den möglichen Handlungsspielraum zu berücksichtigen. Die Behörde muss also bei der Entscheidung mehrere mögliche Alternativen prüfen. Es gibt auch Ausnahmefälle, in

denen das Gesetz zwar von einem Handlungsspielraum ausgeht, dieser aufgrund besonderer Umstände aber soweit reduziert ist, dass die handelnde Behörde nur noch eine einzige fehlerfreie Entscheidung treffen kann. Man spricht dann von einer Ermessensreduzierung auf Null. Solange die Verwaltung aber einen Ermessensspielraum hat, handelt sie rechtswidrig, wenn sie bei der Entscheidungsfindung verkennt, dass sie einen solchen Ermessensspielraum gehabt hätte.

In diesen Fällen spricht man von Ermessensnichtgebrauch. Im Fall Gießen ist laut Bundesverfassungsgericht die Versammlungsbehörde unzutreffend davon ausgegangen, dass sich aus der hessischen Corona-Verordnung ein generelles Verbot von Versammlungen von mehr als zwei Personen, die nicht dem gleichen Hausstand angehören ableiten lässt und dies somit „auch die Durchführung einer öffentlichen Versammlung nach dem VersG“ umfasst. Schon diese Fehlinterpretation der Versammlungsbehörde verletzt das Grundrecht der Versammlungsfreiheit des Betroffenen aus Art. 8 GG, weil der „Bedeutung und Tragweite des Grundrechts“ von „vornherein nicht angemessen Rechnung“ getragen werden kann.

Das Bundesverfassungsgericht führte weiter aus, dass eine Verletzung von Art. 8 GG seitens der Versammlungsbehörde auch deshalb vorlag, weil bei der Entscheidung „konkrete Umstände des Einzelfalls“ nicht hinreichend Berücksichtigung fanden. Die zur Unterstützung der Verbotsverfügung von der Versammlungsbehörde angeführten Bedenken wären zu allgemein und könnten jeder Versammlung entgegengehalten werden. Die Stadt Gießen erhielt somit die Gelegenheit „unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung der Kammer nach pflichtgemäßem Ermessen erneut darüber zu entscheiden, ob die Durchführung der vorgenannten Versammlungen gemäß § 15 Abs. 1 des Versammlungsgesetzes von bestimmten Auflagen abhängig gemacht oder verboten wird.“ Es geht somit darum, dass die Versammlungsbehörde von ihrem in § 15 Abs. 1 VersG eingeräumte Ermessen bei der Entscheidungsfindung hinreichend berücksichtigen muss. Der im Verwaltungsrecht geltende Grundsatz der Verhältnismäßigkeit besagt zudem, dass Auflagen vor Verboten ergehen müssen, wenn diese gleich geeignet sind, das von der Versammlungsbehörde verfolgte legitime Ziel zu erreichen, das Verbot also lediglich die ultima ratio darstellt.

Im Fall Stuttgart ging es darum, dass der Betroffene am 10. April 2020 bei der Stadt Stuttgart für den 15. und 18. April 2020 eine Versammlung unter dem Motto „Wir bestehen auf die ersten 20 Artikel der Verfassung. Wir bestehen auf Beendigung des Notstands-Regimes“ mit einer erwarteten Teilnehmerzahl von 50 Personen anmelden wollte. Die Stadt Stuttgart weigerte sich, über die Versammlung zu entscheiden, weil sie von vornherein davon ausging, diese sei aufgrund der Corona-Verordnung verboten. Zu einem Ablehnungsbescheid gegen den man hätte Widerspruch

einlegen können, kam es somit nicht. Der Betroffene beantragte am 14. April 2020 beim Verwaltungsgericht Stuttgart, die Stadt Stuttgart als zuständige Versammlungsbehörde durch einstweilige Anordnung zu verpflichten, die Versammlungen zu genehmigen, jedoch ohne Erfolg. Die anschließend vor dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg erhobene Beschwerde wurde ebenfalls am 15. April zurückgewiesen.

Erst als der Rechtsweg somit erschöpft war, stellte der Betroffene am 16. April beim Bundesverfassungsgericht einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung. Dieser Antrag war erfolgreich, sodass die Stadt Stuttgart verpflichtet wurde „über die Zulässigkeit der von dem Antragsteller angemeldeten Versammlung am 18. April 2020 unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung der Kammer zu entscheiden.“¹ Das Bundesverfassungsgericht stellte in diesem Fall ebenfalls fest, dass die Versammlungsbehörde von „dem ihr in § 3 Abs. 6 CoronaVO eingeräumten Ermessen im Lichte von Art. 8 GG“ keinen Gebrauch gemacht hat. In § 3 Abs. 6 CoronaVO heißt es nämlich: „Die zuständigen Behörden können aus wichtigem Grund unter Auflagen zum Schutz vor Infektionen Ausnahmen vom Verbot nach den Absätzen 1 und 2 zulassen.“² Die Versammlungsbehörde wäre laut Bundesverfassungsgericht pauschal davon ausgegangen, dass es ihr „auch nach Beratung mit dem städtischen Gesundheitsamt und unter Hinzuziehung der Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts“ nicht möglich sei, „Auflagen festzusetzen, die der aktuellen Pandemielage gerecht würden.“ Diese Ansicht würde jede Einzelfallbetrachtung von vornherein ausschließen.

Zudem hätte sich die Versammlungsbehörde nicht darum bemüht, eigene Überlegungen anzustellen, die zu einer Minimierung von Infektionsrisiken hätten beitragen können. Es ist hierbei wichtig zu erwähnen, dass die Behörden verpflichtet sind, ein versammlungsfreundliches Verhalten an den Tag zu legen, sich also kooperativ zu verhalten und die Versammlung nach Möglichkeit und gegebenenfalls unter Auflagen stattfinden zu lassen. Dies ist hier offenbar nicht geschehen.³ Das Bundesverfassungsgericht machte hier ebenfalls deutlich, dass „pauschale Erwägungen, die jeder Versammlung entgegengehalten werden könnten“ dem vom Gesetzgeber eröffneten Entscheidungsspielraum unter Berücksichtigung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG nicht gerecht werde.

In Hinblick auf die Einschränkungsmöglichkeiten des Grundrechts der Versammlungsfreiheit wird auf den Standpunkt „Die Suspendierung der Versammlungsfreiheit“ vom 4. April 2020 verwiesen.

Quellen:⁴

1. <https://www.rv.hessenrecht.hessen.de/bshe/document/LARE200000562>
2. https://verwaltungsgerichtsbarkeit.hessen.de/sites/verwaltungsgerichtsbarkeit.hessen.de/files/pm_Versammlung14_04_2020_0.pdf
3. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2020/bvg20-025.html;jsessionid=DA458D258F97EA963A0F0A5921926582.1_cid394
4. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/rk20200415_1bvr082820.html
5. https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk20200417_1bvq003720.html
6. <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/aktuelle-infos-zu-corona/aktuelle-corona-verordnung-des-landes-baden-wuerttemberg/>
7. <https://kenfm.de/standpunkte-%e2%80%a2-die-suspendierung-der-versammlungsfreiheit/>
8. https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_8.html
9. <https://dejure.org/gesetze/VersG>
10. <https://www.gesetze-im-internet.de/vwgo/>
11. <https://www.gesetze-im-internet.de/vwvfg/>
12. <https://www.gesetze-im-internet.de/bverfg/>

+++

Danke an den Autor für das Recht zur Veröffentlichung des Beitrags.

+++

Bildquelle: [Hadrian](#)/ shutterstock

+++

KenFM bemüht sich um ein breites Meinungsspektrum. Meinungsartikel und Gastbeiträge müssen nicht die Sichtweise der Redaktion widerspiegeln.

+++

Dir gefällt unser Programm? Informationen zu weiteren Unterstützungsmöglichkeiten hier: <https://kenfm.de/support/kenfm-unterstuetzen/>

+++

Jetzt kannst Du uns auch mit Bitcoins unterstützen.



BitCoin Adresse: **18FpEnH1Dh83GXXGpRNqSoW5TL1z1PZgZK**