

BVerfG, Beschluss vom 17.04.2020, Az. 1 BvQ 37/20

Pandemie - wie im Jahr 2020 Covid 19 - hebt Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nicht vollständig auf

Gericht	BVerfG / Bundesweit
Datum	17.04.2020
Aktenzeichen	1 BvQ 37/20
Normen	§ 32 Satz 2 IfSG , Art. 8 Abs. 1 GG, § 15 VersG
Stichworte	Corona-Pandemie, Rechtsverordnung, Ermessensausübung, Konkordanz

Leitsatz

1. Die zuständige Versammlungsbehörde muss im Hinblick auf die grundlegende Bedeutung von Art. 8 GG auch in Zeiten einer Pandemie eigene Überlegungen zur (weiteren Minimierung) von Infektionsrisiken angestellt, um so die Wahrnehmung des Demonstrationsrechts möglich zu machen. Die Verantwortung dafür trifft nicht allein den Antragsteller/Demonstrationsanmelder.
2. Die Herstellung praktischer Konkordanz zwischen dem Ziel des Infektionsschutzes und des Schutzes von Leib und Leben auf der einen und der Versammlungsfreiheit gehört zu den Kernaufgaben staatlicher Behörden.
3. Es bleibt im verfassungsgerichtlichen Eilverfahren ausdrücklich offen, ob von Art. 8 GG gedeckt ist, die Ausübung der Versammlungsfreiheit lediglich durch Rechtsverordnung einem grundsätzlichen Verbot mit Erlaubnisvorbehalt zu unterwerfen und die Erteilung einer solchen Erlaubnis in das Ermessen der Verwaltung zu stellen.

Teaser

Das Recht auf Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG (Demonstrationsrecht) erfordert für behördliche Entscheidungen eine hinreichende Berücksichtigung der konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalls.

Lediglich pauschale behördliche Erwägungen ohne konkrete Ermessenausübung - hier: im Zusammenhang mit einer Corona-Verordnung - reichen zur Untersagung einer Demonstration nicht aus.

Volltext

TENOR

Die Stadt Stuttgart wird verpflichtet, über die Zulässigkeit der von dem Antragsteller angemeldeten Versammlung am 18. April 2020 unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung der Kammer zu entscheiden.

Trifft die Stadt Stuttgart keine Entscheidung, ist der Antragsteller berechtigt, die von ihm angemeldete Versammlung durchzuführen.

Das Land Baden-Württemberg und die Stadt Stuttgart haben dem Antragsteller die notwendigen Auslagen jeweils zur Hälfte zu erstatten.

GRÜNDE

Der Antragsteller wendet sich mit einem isolierten Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen Eilentscheidungen des Verwaltungsgerichts Stuttgart und des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg betreffend die Zulässigkeit einer Versammlung.

1. Der Antragsteller meldete am 10. April 2020 bei der Stadt Stuttgart, der Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens, für den 15. und den 18. April 2020 jeweils eine Versammlung unter dem Motto „Wir bestehen auf die ersten 20 Artikel der Verfassung. Wir bestehen auf Beendigung des Notstands-Regimes“ an. Die Versammlungen sollten jeweils von 15.30 Uhr bis ca. 17.30 Uhr auf dem Schlossplatz in Stuttgart stattfinden. Die erwartete Teilnehmerzahl in der Spitze wurde mit jeweils 50 angegeben.

Zum Ablauf wurde ausgeführt, die Versammlung werde „als Spaziergang mit Schildern durchgeführt“; alle Teilnehmer würden „vorab über die notwendigen Hygieneregeln informiert (insbesondere Abstand von 2 m)“. Der Antragsteller trägt vor, ihm sei – anlässlich einer früheren Versammlungsanmeldung – am 8. April 2020 von einem Mitarbeiter der Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens telefonisch mitgeteilt worden, dass dort aktuell über Versammlungen nicht entschieden werde, weil diese verboten seien. Der Bevollmächtigte des Antragstellers teilt mit, er habe daraufhin ebenfalls bei diesem Mitarbeiter angerufen und um Übersendung eines ablehnenden Bescheids gebeten. Der Mitarbeiter habe daraufhin erklärt, ein Ablehnungsbescheid werde nicht ergehen, weil sich das Verbot von Versammlungen aus der Corona-Verordnung der Landesregierung ergebe.

Die baden-württembergische Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-Cov-2 (Corona-Verordnung – CoronaVO) vom 17. März 2020 (GBl. BW S. 120), zuletzt geändert durch Verordnung vom 9. April 2020 (notverkündet gemäß § 4 Satz 1 des Verkündungsgesetzes Baden-Württemberg durch öffentliche Bekanntmachung des Staatsministeriums Baden-Württemberg im Internet unter <https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/startseite/>) enthält unter anderem die folgende Bestimmung:

„§ 3 Verbot des Aufenthalts im öffentlichen Raum, von Veranstaltungen und sonstigen Ansammlungen

(1) Der Aufenthalt im öffentlichen Raum ist nur alleine, mit einer weiteren nicht im Haushalt lebenden Person oder im Kreis der Angehörigen des eigenen Haushalts gestattet. Zu anderen

Personen ist im öffentlichen Raum, wo immer möglich, ein Mindestabstand von 1,5 Metern einzuhalten.

(2) Außerhalb des öffentlichen Raums sind Veranstaltungen und sonstige Ansammlungen von jeweils mehr als fünf Personen vorbehaltlich des Selbstorganisationsrechts des Landtages und der Gebietskörperschaften verboten. Ausgenommen sind Veranstaltungen und sonstige Ansammlungen, wenn deren teilnehmende Personen 1. in gerader Linie verwandt sind, wie beispielsweise Eltern, Großeltern, Kinder und Enkelkinder oder 2. in häuslicher Gemeinschaft miteinander leben sowie deren Ehegatten, Lebenspartnerinnen oder Lebenspartner oder Partnerinnen oder Partner. Die Untersagung nach Satz 1 gilt namentlich für Zusammenkünfte in Vereinen, sonstigen Sport- und Freizeiteinrichtungen sowie öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen im außerschulischen Bereich.

(3) Ausgenommen von dem Verbot nach den Absätzen 1 und 2 sind Veranstaltungen, Ansammlungen und sonstige Zusammenkünfte, wenn sie 1. der Aufrechterhaltung des Arbeits- und Dienstbetriebs oder der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der Daseinsfür- oder -vorsorge oder 2. dem Betrieb von Einrichtungen, soweit er nicht nach dieser Verordnung untersagt ist, zu dienen bestimmt sind. Satz 1 Nummer 1 gilt insbesondere für Veranstaltungen, Ansammlungen und sonstige Zusammenkünfte der Gerichte, Staatsanwaltschaften, der Notarinnen und Notare des Landes. Er gilt außerdem für Veranstaltungen, die der medizinischen Versorgung dienen wie beispielsweise Veranstaltungen zur Gewinnung von Blutspenden, wenn geeignete Maßnahmen zum Schutz vor Infektionen im Sinne von § 4 Absatz 5 getroffen werden.

(4) Veranstaltungen und sonstige Ansammlungen in Kirchen, Moscheen, Synagogen und die Zusammenkünfte anderer Glaubensgemeinschaften sind grundsätzlich untersagt. Das Kultusministerium wird gemäß § 32 Satz 2 IfSG ermächtigt, durch Rechtsverordnung unter Auflagen zum Infektionsschutz abweichende Regelungen von den Absätzen 1 und 2 für Veranstaltungen und sonstige Ansammlungen in Kirchen, Moscheen, Synagogen und Zusammenkünfte anderer Glaubensgemeinschaften sowie für alle Bestattungen, Totengebete, Leichenwaschungen sowie Aufbahrungen festzulegen.

(5) ... (5a)

(6) Die zuständigen Behörden können aus wichtigem Grund unter Auflagen zum Schutz vor Infektionen Ausnahmen vom Verbot nach den Absätzen 1 und 2 zulassen. Ein wichtiger Grund liegt insbesondere vor, wenn 1. Versammlungen und sonstige Veranstaltungen der Aufrechterhaltung der kritischen Infrastruktur im Sinne von § 1 Absatz 6 dienen oder 2. es sich um gesetzlich vorgeschriebene Veranstaltungen handelt und eine Verlegung des Termins nicht möglich ist.“

2. Der Antragsteller beantragte am 14. April 2020 bei dem Verwaltungsgericht Stuttgart, die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens durch einstweilige Anordnung zu verpflichten, die angemeldeten Versammlungen zu genehmigen.

Das Verwaltungsgericht lehnte den Antrag durch Beschluss vom 14. April 2020 ab. Die hiergegen gerichtete Beschwerde des Antragstellers wies der Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg durch Beschluss vom 15. April 2020 zurück. Zur Begründung führte der Verwaltungsgerichtshof im Wesentlichen aus, als Rechtsgrundlage des Antragsbegehrens in Betracht komme allein die in § 3 Abs. 6 CoronaVO vorgesehene Ermächtigung zur Zulassung von Ausnahmen von dem Verbot nach § 3 Abs. 1 CoronaVO, das auch für Versammlungen gelte. Ausgehend davon habe der Antragsteller einen Anordnungsanspruch nicht glaubhaft gemacht.

Zwar sei bei verfassungskonformer Auslegung von § 3 Abs. 6 CoronaVO die Absicht des Antragstellers, seine grundrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit wahrzunehmen, als „wichtiger Grund“ im Sinne der Vorschrift anzusehen. Der Antragsteller habe jedoch nicht glaubhaft gemacht, dass das der Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens durch § 3 Abs. 6 CoronaVO eröffnete Ermessen dahingehend reduziert sei, dass sie verpflichtet sei, eine Ausnahme zuzulassen. Insbesondere stelle sich die Versagung der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nicht als unverhältnismäßig dar. Unerheblich sei in diesem Zusammenhang, dass die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens ihr Ermessen im vorliegenden Fall, wie der Antragsteller rüge und die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens bestreite, möglicherweise noch gar nicht ausgeübt habe. Denn der Erlass einer einstweiligen Anordnung, mit der die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens zur Erteilung einer Ausnahmezulassung verpflichtet würde, käme nur in Betracht, wenn dargelegt oder sonst ersichtlich wäre, dass ihr Ermessen auf Null reduziert wäre oder hier Raum für eine anderweitige rechtsfehlerfreie Ermessensausübung verbliebe, was indes nicht der Fall sei.

Die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens habe es im Ergebnis abgelehnt, dem Antragsteller die Durchführung der beabsichtigten Versammlungen zu ermöglichen. Damit verfolge sie den legitimen Zweck, im Interesse des Schutzes von Leib und Leben von Menschen das derzeit hohe Infektionsrisiko in Bezug auf das Virus SARS-CoV-2 zu reduzieren. Die Versagung einer Ausnahmegenehmigung sei hierzu geeignet und auch erforderlich.

Die von dem Antragsteller in den Vordergrund gerückte Möglichkeit, dass die erwarteten 50 Teilnehmer jeweils einen Abstand von 1,50 m zueinander einhalten, vermöge die Ansteckungsrisiken ersichtlich nicht in gleichem Maße wie ein vollständiger Verzicht auf die Zusammenkunft zu vermeiden, weil bei einer Versammlung Restrisiken – die angesichts des potenziell tödlichen Verlaufs der Krankheit von erheblichem Gewicht seien – verblieben. Im vorliegenden Einzelfall komme hinzu, dass der Antragsteller keinerlei eigene Überlegungen zur weiteren Minimierung der genannten Risiken wie etwa eine Bereitstellung von Schutzmasken oder eine Hinzuziehung von Ordnern angestellt habe. Weiter komme hinzu, dass bei lebensnaher Betrachtung nicht auszuschließen sei, dass bei Durchführung der Versammlung weitere Personen in unmittelbarer Nähe stehenblieben und dadurch zusätzliche Infektionsrisiken geschaffen würden.

Jedenfalls zum gegenwärtigen Zeitpunkt stelle sich die Versagung der Ausnahmegenehmigung auch trotz des darin liegenden außerordentlich schwerwiegenden Eingriffs in das Grundrecht aus Art. 8 GG noch als verhältnismäßig im engeren Sinne dar.

Mit der Versagung der Ausnahmegenehmigung verfolge die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens in der gegenwärtigen Pandemie in Kenntnis des Umstands, dass es derzeit noch keine Impfstoffe oder sicher wirkende Medikamente gegen die Krankheit gebe, mit dem Schutz von Leib und Leben einer Vielzahl von Menschen gewichtige Ziele. Dabei sei zu berücksichtigen, dass ihre Vorgehensweise auf eine Verordnung gestützt sei, deren zeitliche Geltung begrenzt sei (vgl. § 11 CoronaVO), deren Rechtfertigung der Ordnungsgeber zudem von Verfassungs wegen unter ständiger engmaschiger Kontrolle zu halten habe und mit der derzeitigen Staatspraxis auch erkennbar halte. Bei diesem Sachstand und den vom Ordnungsgeber im Blick gehaltenen Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts,

das ausgehend von dem derzeitigen virologischen Erkenntnisstand nach wie vor dringend dazu rate, sich im öffentlichen Raum maximal mit einer weiteren Person aufzuhalten und Menschenansammlungen gänzlich zu meiden, erweise sich die Versagung einer Ausnahmegenehmigung für die Durchführung von zwei Versammlungen unter freiem Himmel mit jeweils 50 Personen gegenwärtig nicht als unverhältnismäßig.

3. Der Antragsteller hat am 16. April 2020 beim Bundesverfassungsgericht einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt.

Zur Begründung trägt er im Kern vor:

Angesichts des unmittelbar bevorstehenden Versammlungstermins am 18. April 2020 drohe durch Zeitablauf ein in einem Hauptsacheverfahren nicht mehr korrigierbarer endgültiger Rechtsverlust, weshalb bei der Entscheidung über den Erlass einer einstweiligen Anordnung die Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde maßgeblich seien. Eine Verfassungsbeschwerde sei offensichtlich begründet. Es fehle bereits an einer Rechtsgrundlage für ein Versammlungsverbot. § 3 Abs. 1 CoronaVO komme dafür nicht in Betracht. Die gegenteilige Sicht des Verwaltungsgerichtshofs, wonach die Corona-Verordnung für Versammlungen ein präventives Verbot mit Ausnahmeverbehalt vorsehe, verkenne die Bedeutung, die Art. 8 GG nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zukomme. Danach dürfe selbst bei größter Gefahrenlage die Ausübung eines für die freiheitliche demokratische Staatsordnung konstituierenden Grundrechts wie der Versammlungsfreiheit nicht normativ verboten und lediglich nach Maßgabe eines Ausnahmeverbehalts erlaubt werden.

Ein präventives generelles Versammlungsverbot lasse sich auch nicht in Ansehung der begrenzten Geltungsdauer der Corona- Verordnung rechtfertigen, zumal in Bezug auf solche Versammlungen, die sich gerade gegen die Beschränkungen und Verbote der Verordnung richteten. Im Übrigen würde es für ein derartiges Versammlungsverbot an einer gesetzlichen Verordnungsermächtigung fehlen, weil nach § 32 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 des Infektionsschutzgesetzes Einschränkungen der Versammlungsfreiheit nur in Bezug auf Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider zulässig seien. Beschränkungen der Versammlungsfreiheit seien deshalb nur nach Maßgabe von § 15 VersG möglich, dessen Voraussetzungen hier nicht erfüllt seien. Im Übrigen habe der Verwaltungsgerichtshof zwar formal ein nach § 3 Abs. 6 CoronaVO eröffnetes Zulassungsermessen anerkannt, sodann aber ausgeführt, dass neben einem Verbot kein Raum für eine anderweitige rechtsfehlerfreie Ermessensausübung verbleibe. Im Ergebnis laufe dies auf ein mit Art. 8 GG unvereinbares absolutes normatives Versammlungsverbot ohne Prüfung des Einzelfalls hinaus.

Die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens habe ein Ermessen nicht ausgeübt. Ein Versammlungsverbot sei hier unverhältnismäßig, insbesondere weil durch Auflagen, namentlich zur Einhaltung von Abständen zwischen den Sammlungsteilnehmern, dem Ziel des Infektionsschutzes in hinreichendem Maße Rechnung getragen werden könne.

Die Landesregierung von Baden-Württemberg und die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens haben am 17. April 2020 zu dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung Stellung genommen.

II. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat Erfolg.

1. Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Streitfall – auch schon vor Anhängigkeit eines Verfahrens zur Hauptsache (vgl. BVerfGE 134, 135 <137 Rn. 3> m.w.N.; stRSpr) – einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Dabei haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsakts vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben.

Der Antrag auf Eilrechtsschutz hat jedoch keinen Erfolg, wenn eine Verfassungsbeschwerde unzulässig oder offensichtlich unbegründet wäre (vgl. BVerfGE 7, 367 <371>; 134, 138 <140 Rn. 6>; stRSpr). Das ist vorliegend nicht der Fall. Die Erfolgsaussichten der Verfassungsbeschwerde können ferner maßgeblich werden, wenn verwaltungsgerichtliche Beschlüsse betroffen sind, die im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes ergangen sind und die Entscheidung in der Hauptsache vorwegnehmen, insbesondere wenn die behauptete Rechtsverletzung bei Verweigerung einstweiligen Rechtsschutzes nicht mehr rückgängig gemacht werden könnte, die Entscheidung in der Hauptsache also zu spät käme. Blieben in solchen Fällen die im Zeitpunkt der Eilentscheidung erkennbaren Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde gegen die verwaltungsgerichtliche Eilentscheidung außer Ansatz, würde sich bei der Folgenabwägung das Rechtsgut durchsetzen, das gewichtiger oder dessen behauptete Gefährdung intensiver als das kollidierende ist, selbst wenn schon die im Eilrechtsschutzverfahren mögliche Prüfung ergibt, dass die rechtlichen Voraussetzungen für seinen Schutz offensichtlich nicht gegeben sind. Dies widerspräche der Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, die Beachtung der Grundrechte im Verfahren der Verfassungsbeschwerde zu sichern (BVerfGE 111, 147 <153> m.w.N.>).

Dementsprechend sind die im Eilrechtsschutzverfahren erkennbaren Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde zu berücksichtigen, wenn aus Anlass der Anmeldung einer Versammlung über einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz zu entscheiden ist und ein Abwarten bis zum Abschluss des Verfassungsbeschwerdeverfahrens oder des Hauptsacheverfahrens den Versammlungszweck mit hoher Wahrscheinlichkeit vereitelte. Ergibt die Prüfung im Eilrechtsschutzverfahren, dass eine Verfassungsbeschwerde offensichtlich begründet wäre, läge in der Nichtgewährung von Rechtsschutz der schwere Nachteil für das gemeine Wohl im Sinne des § 32 Abs. 1 BVerfGG (vgl. BVerfGE 111, 147 <153>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 24. März 2018 - 1 BvQ 18/18 -, juris, Rn. 5).

2. Ausgehend davon ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung geboten.

a) Es ist hier maßgeblich auf die im Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag erkennbaren Erfolgsaussichten einer noch zu erhebenden Verfassungsbeschwerde abzustellen. Aufgrund des der Durchführung der geplanten Versammlung am 18. April 2020 entgegenstehenden Verhaltens der Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens – bestätigt durch die die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes ablehnenden Entscheidungen des Verwaltungsgerichts und des Verwaltungsgerichtshofs – droht dem Antragsteller ein nicht mehr korrigierbarer gewichtiger Rechtsverlust. Der Zweck der Versammlung, die sich gerade auch gegen die Beschränkungen und Verbote der bis zum 15. Juni 2020 befristeten (vgl. § 11 CoronaVO) Verordnung richten soll, würde mit hoher Wahrscheinlichkeit vereitelt.

b) Eine Verfassungsbeschwerde wäre nach gegenwärtigem Stand offensichtlich begründet. Das Vorgehen der Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens verletzt den Antragsteller in seinem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG.

aa) 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 (vgl. BVerfGE 104, 92 <104>; 111, 147 <154 f.>; 128, 226 <250>). Als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe ist die Versammlungsfreiheit für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend (vgl. BVerfGE 69, 315 <344 f.>; 128, 226 <250>).

In ihrer idealtypischen Ausformung sind Demonstrationen die gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen, bei der die Teilnehmer in der Gemeinschaft mit anderen eine Vergewisserung dieser Überzeugungen erfahren und andererseits nach außen – schon durch die bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens und die Wahl des Ortes – im eigentlichen Sinne des Wortes Stellung nehmen und ihren Standpunkt bezeugen (vgl. BVerfGE 69, 315 <345>; 128, 226 <250>). Nach Art. 8 Abs. 2 GG kann dieses Recht für Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden. Derartige Beschränkungen sind im Lichte der grundlegenden Bedeutung von Art. 8 Abs. 1 GG auszulegen (BVerfGE 87, 399 <407>). Eingriffe in die Versammlungsfreiheit sind nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zulässig (vgl. BVerfGE 69, 315 <349>; 87, 399 <407>).

bb) Das Vorgehen der Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens wird Bedeutung und Tragweite des Grundrechts aus Art. 8 Abs. 1 GG nicht gerecht.

Es ist schon nicht erkennbar, dass die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens von dem ihr in § 3 Abs. 6 CoronaVO eingeräumten Ermessen im Lichte von Art. 8 GG Gebrauch gemacht hat.

Der Antragsteller trägt vor, ihm sei – anlässlich einer früheren Versammlungsanmeldung – am 8. April 2020 von einem Mitarbeiter der Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens telefonisch mitgeteilt worden, dass dort aktuell über Versammlungen nicht entschieden werde, weil diese verboten seien. Der Bevollmächtigte des Antragstellers teilt mit, er habe daraufhin ebenfalls bei diesem Mitarbeiter angerufen und um Übersendung eines ablehnenden Bescheids gebeten. Der Mitarbeiter habe daraufhin erklärt, ein Ablehnungsbescheid werde nicht ergehen, weil sich das Verbot von Versammlungen aus der Corona-Verordnung der Landesregierung ergebe.

In ihrer im verfassungsgerichtlichen Verfahren abgegebenen Stellungnahme verweist die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens zwar darauf, dem Antragsteller die aus ihrer Sicht nicht bestehende Möglichkeit effektiver Schutzauflagen telefonisch mitgeteilt und mit ihm erörtert zu haben. Dass sie den von dem Antragsteller erbetenen rechtsmittelfähigen Bescheid unstrittig nicht erlassen hat, spricht indessen dafür, dass sie angesichts ihrer Auslegung der Verordnung keinen Handlungsspielraum gesehen hat, sondern von einem Verbot ausging.

Soweit die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens in ihrer Stellungnahme Erwägungen zu einer Zulassung der Versammlung unter Auflagen zum Schutz vor Infektionen anstellt und diese als ungeeignet oder unzureichend verwirft, ist dies insoweit schon deshalb unerheblich, weil sich ein Ermessensausfall hierdurch nicht heilen ließe.

Unabhängig davon erweisen sich die von ihr angestellten Erwägungen im Lichte von Art. 8 GG als nicht tragfähig. Dabei muss im verfassungsgerichtlichen Eilverfahren offenbleiben, ob es von Art. 8 GG gedeckt ist, die Ausübung der Versammlungsfreiheit durch Rechtsverordnung einem grundsätzlichen Verbot mit Erlaubnisvorbehalt zu unterwerfen und die Erteilung einer solchen Erlaubnis in das Ermessen der Verwaltung zu stellen.

Jedenfalls muss, wenn eine derartige Regelung getroffen wird, wie sie § 3 Abs. 1 und 6 CoronaVO in der in den Stellungnahmen des Landes Baden-Württemberg und der Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens wie auch in der Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs vertretenen Auslegung enthält, im Rahmen der Ermessensausübung dem Grundrecht aus Art. 8 GG Rechnung getragen werden. Dies erfordert insbesondere eine hinreichende Berücksichtigung der konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalls. Lediglich pauschale Erwägungen, die jeder Versammlung entgegengehalten werden könnten, würden dem durch den Normgeber eröffneten Entscheidungsspielraum, von dem die Verwaltung unter Berücksichtigung des Individualgrundrechts aus Art. 8 GG Gebrauch zu machen hat, nicht gerecht (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 15. April 2020 - 1 BvR 828/20 -, Rn. 14).

Dem werden die weithin vom Einzelfall gelösten Erwägungen, welche die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens in ihrer Stellungnahme im verfassungsgerichtlichen Verfahren anstellt, nicht gerecht. Sie macht überwiegend Bedenken geltend, die jeder Versammlung entgegengehalten werden müssten. Dass sich der Zweck der Verhinderung der weiteren Ausbreitung einer Virus-Erkrankung durch Nichtzulassung der Versammlung erreichen lässt, ließe sich letztlich gegen jede Versammlung unabhängig von der Teilnehmerzahl anführen. Damit liefere der Zulassungsvorbehalt gemäß § 3 Abs. 6 CoronaVO weitgehend leer, soweit er – auch aus Sicht der baden-württembergischen Landesregierung, der Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens und des Verwaltungsgerichtshofs – der Sicherung des Grundrechts aus Art. 8 GG diene.

Zudem hat die Behörde keinerlei eigene Überlegungen zur weiteren Minimierung von Infektionsrisiken angestellt. Die Verantwortung dafür trifft nicht allein den Antragsteller. Vor dem Erlass einer Beschränkung der Versammlungsfreiheit muss sich die zuständige Behörde zunächst um eine kooperative, einvernehmliche Lösung mit dem Versammlungsveranstalter bemühen. Dies entspricht für Auflagen und Verbote ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. grundlegend BVerfGE 69, 315 <355 ff., 362>).

Nichts Anderes gilt für die Verweigerung einer Zulassung, wenn – wie hier nach Auffassung der baden-württembergischen Landesregierung, der Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens und des Verwaltungsgerichtshofs, deren Verfassungskonformität hier offen bleiben muss – die Ausübung der Versammlungsfreiheit einem Verbot mit Zulassungsvorbehalt unterworfen ist. Es wäre danach Sache der Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens gewesen, gemeinsam mit dem Antragsteller, der sich dem nicht entgegenstellt, mögliche Auflagen zum Infektionsschutz, von denen § 3 Abs. 6 CoronaVO die

Erteilung einer Zulassung abhängig macht, zu eruieren. Stattdessen stellt die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens in ihrer Stellungnahme pauschal fest, auch nach Beratung mit dem städtischen Gesundheitsamt und unter Hinzuziehung der Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts sei es ihr nicht möglich, Auflagen festzusetzen, die der aktuellen Pandemielage gerecht würden. Damit schließt sie jede Einzelfallbetrachtung von vornherein aus. Insbesondere fasst sie die angemeldete Teilnehmerzahl von 50 Personen, den geplanten Versammlungsort am Schlossplatz sowie den Termin am 8. April 2020 von 15.30 bis ca. 17.30 Uhr unzutreffend als zwingende Vorgaben auf, ohne dabei in Betracht zu ziehen, ob sich nötigenfalls durch Verringerung der Teilnehmerzahl und/oder eine örtliche oder zeitliche Verlagerung der Versammlung gegebenenfalls in Verbindung mit weiteren Schutzmaßnahmen das Infektionsrisiko auf ein in Abwägung mit dem Grundrecht aus Art. 8 GG vertretbares Maß reduzieren lässt.

Die Kammer verkennt dabei nicht, dass, wie die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens vorbringt, gerade in Stuttgart die Infektionszahlen in den vergangenen Wochen stark angestiegen sind. Dies befreit die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens aber nicht davon, vor einer Versagung der Zulassung der Versammlung möglichst in kooperativer Abstimmung mit dem Antragsteller alle in Betracht kommenden Schutzmaßnahmen in Betracht zu ziehen und sich in dieser Weise um eine Lösung zu bemühen, die die Herstellung praktischer Konkordanz zwischen dem Ziel des Infektionsschutzes und des Schutzes von Leib und Leben auf der einen und der Versammlungsfreiheit auf der anderen Seite ermöglicht.

3. Die Entscheidung über die Erstattung der Auslagen beruht auf § 34a Abs. 3 BVerfGG. Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

Kommentar

Auf dieser argumentativen Linie auch bereits 1 BvR 828/20 vom 15.04.2020.