

XXX
XXX
XXX
XXX

An das
Verwaltungsgericht Hannover
Leonhardtstraße 15
30175 Hannover

Hannover, den 9.6.2020

15 A 1967/20

Sehr geehrte Damen und Herren,

Sie baten um Nachricht, ob ich meine Klage zum Az. 15 A 1967/20 als erledigt erklären oder zurücknehmen möchte.

Das möchte ich nicht und will diese Entscheidung erläutern.

Zuvor will ich aber nochmals darauf hinweisen, dass ich in diesem Klageverfahren keinerlei juristisch-fachliche Unterstützung erfahre, mich ja auch selber in der Sache vertrete und insofern um Berücksichtigung bzw. Hinweise bitte, falls ich aus juristisch formeller Sicht in irgendwelchen Details oder Sachverhalten falsch liegen sollten, um mich ggf. korrigieren oder näher erläutern zu können.

Zur Begründung meiner Nicht-Erledigungs-Erklärung in diesem Verfahren:

Ich bin nach wie vor der festen Überzeugung, dass die pauschale Untersagung der von mir angekündigten Demonstration zu jenem Zeitpunkt sowohl mit Blick auf die notwendige besondere Würdigung des Versammlungsrechts als auch hinsichtlich der Erteilung eines absoluten Versammlungsverbots mittels Allgemeinverfügung rechtswidrig gewesen ist. Daran ändert auch die Eilentscheidung zu Az. 15 B 1968/20 nichts.

Sofern ich die juristische Sachlage als Laie richtig einschätze, stellt sich nun u.a. die Frage nach einem Fortsetzungsfeststellungsinteresse.

Dazu mag man die Meinung vertreten, dass das Land Niedersachsen bzw. dessen Gesundheitsministerium (i.e. "Nds. Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung") aus seinen Fehlern zu Beginn der Corona-Epidemie gelernt hat und seither anstelle von Allgemeinverfügungen nur noch Verordnungen erlässt, die den zweiten Punkt meiner Klagegrundlage (Unzulässigkeit von Allgemeinverfügungen für die Erteilung absoluter Versammlungsverbote) hinfällig werden lassen könnten.

Dazu möchte ich dreierlei anführen:

a)

Mit meinem Gerechtigkeitsempfinden ist es unvereinbar, dass ich mein Klageverfahren "hinwerfen" und dabei neben aller damit für mich verbundenen Mühe und Arbeit möglicherweise sogar auch noch (wenn auch evtl. nur anteilige) Gerichtskosten tragen soll, wenn ich doch - nach meiner Ansicht - damals im Recht gewesen bin, dieses mir aber nur aufgrund der nicht von mir zu verschuldenen Eile beim Eilverfahren (s.u.) nicht gerichtlich anerkannt worden ist. Alleine aus diesem Grunde will ich der formellen Frage nach dem Fortsetzungsfeststellungsinteresse nicht mit einer Erledigt-Erklärung des Verfahrens begegnen.

b)

Ich sehe zudem sehr wohl eine Wiederholungsgefahr als gegeben, denn eine ähnliche Sachlage könnte mit dem Auftreten einer zweiten Welle der Corona-Epidemie in absehbarer Zeit mit durchaus hoher Wahrscheinlichkeit wieder eintreten. Aufgrund der damit beeinträchtigten Funktion des Landesgesetzgebers ist also erneut damit zu rechnen, dass auf dem Wege einer Allgemeinverfügung das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit unzulässig eingeschränkt wird. Dem sollte mit einem Anerkenntnisurteil vorgebeugt werden.

c)

Selbst in dem Fall, dass das Gericht ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse bzgl. der Unzulässigkeit des in der Allgemeinverfügung verhängten absoluten Demonstrationsverbots nicht meint erkennen zu können bliebe noch die Verhängung von ebendiesem bedingungslosen Verbot an sich, das ich in dieser Form als unzulässig erachte. Und dass ein Versammlungsverbot solchen Ausmaßes im Zuge einer anderen Epidemie/Pandemie oder bei einer etwaig noch ausstehenden zweiten Corona-Welle wiederholt verhängt wird ist alles andere als ausgeschlossen, so dass wenigstens diesbezüglich Fortsetzungsfeststellungsinteresse geltend gemacht werden kann.

Ich möchte über diese drei Anmerkungen hinaus noch folgendes zu Bedenken geben:

Ich habe das Alltagsleben in der Nähe des von mir gewählten Demonstrations-Startpunktes zum Zeitpunkt der - dann verbotenen und nicht stattgefundenen - Demonstration, also am Nachmittag des 28.3.2020 fotografisch dokumentiert und kann dazu bei Interesse Bilder vorlegen die belegen, dass die von mir in der Versammlungsankündigung - eilends am ersten Wirksamkeitstag der Allgemeinverfügung erstellt - beschriebenen Randbedingungen zur Praxis der nachvollziehbaren Epidemiebekämpfung (Abstandsbedingungen) schärfer

gewesen wären als das, was sich praktisch im Lebensalltag z.B. beim In-der-Schlange-Anstehen vor Einkaufsläden ereignet hat.

Es stellt sich also die Frage, ob das Recht auf Konsum und Freizeitbeschäftigung im öffentlichen Raum höher zu bewerten ist als das Versammlungsgrundrecht. Diese Frage kann nur mit "nein" beantwortet werden.

Insofern bleibt mir nach wie vor unverständlich, warum das Verwaltungsgericht Hannover in seinem Entscheid zum Eilverfahren Az. 15 B 1968/20 nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, das pauschale Versammlungsverbot in der in der Allgemeinverfügung verfassten Form für unzulässig zu erklären und stattdessen der Versammlungsbehörde die Chance auf den Gestaltungsspielraum zur Erteilung von Auflagen oder Beschränkungen für die Versammlung einzuräumen.

Möglicherweise hat das Gericht seine Sichtweise geändert, heißt es doch in einer Pressemitteilung des Verwaltungsgerichts Hannover vom 16.4.2020 zu einem Urteil unter der Überschrift: "10. Kammer des Verwaltungsgerichts Hannover stoppt Versammlungsverbot" (Hervorhebung durch mich):

"Die Stadt Hildesheim hatte für die für den kommenden Samstag angemeldete Versammlung „Wer die Freiheit aufgibt, um mehr Sicherheit zu erlangen, wird am Ende beides verlieren“ mit Bescheid vom 15. April 2020 ein umfassendes Versammlungsverbot verhängt. Gestützt war das Verbot auf das Niedersächsische Versammlungsgesetz und die Niedersächsische Verordnung über die Beschränkung sozialer Kontakte zur Eindämmung der Corona-Pandemie vom 07. April 2020 (Corona-Verordnung). Die Stadt Hildesheim ging davon aus, bei der Durchführung der Versammlung bestünde eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit durch einen Verstoß gegen diese Verordnung. Noch am gleichen Tag hatte der Antragsteller dagegen einen Eilantrag gestellt und insbesondere geltend gemacht, der gebotene Mindestabstand zwischen den Teilnehmern der Versammlung werde eingehalten. Er sei auch bereit, die Versammlung von 50 auf 25 Teilnehmer zu begrenzen.

Das Verwaltungsgericht Hannover hat dem Eilantrag mit Beschluss vom 16. April 2020 stattgegeben. **Nach Auffassung der 10. Kammer kann das Verbot nicht auf die Corona-Verordnung gestützt werden. Die Corona-Verordnung enthalte zwar in § 2 durch die Beschränkung von Zusammenkünften von Personen faktisch ein Versammlungsverbot. Ein solch generelles Versammlungsverbot, das keine Ausnahmen zulasse, sei aber nicht mit der in Art. 8 GG gewährleisteten Versammlungsfreiheit vereinbar. Bei kleinen Versammlungen bestehe die Möglichkeit, den Gesundheitsschutz durch Beschränkungen der Versammlung zu gewährleisten. So habe die Stadt Hildesheim die Möglichkeit, das Tragen eines Mundschutzes anzuordnen, die Teilnehmerzahl zu begrenzen, Abstandsregelungen zu treffen, dem Versammlungsleiter die Erfassung von Namen und Anschrift der Teilnehmer aufzugeben und ggf. das Versammlungsgelände zu umzäunen."**

Quelle: <https://www.verwaltungsgericht-hannover.niedersachsen.de/aktuelles/pressemitteilungen/10-kammer-des-verwaltungsgerichts-hannover-stoppt-versammlungsverbot-187530.html>

Diese Auffassung teile ich und erwarte Gleichbehandlung sowie - soweit juristisch und sachlich möglich - Anerkennung einer unzulässigen Verwirkung meiner (und anderer Leute) Versammlungsfreiheit durch den Eilentscheid zu Az. 15 B 1968/20.

In dem Zusammenhang möchte ich auch auf die mehrfach erfolgte kritische Kommentierung dieses Eilentscheids in juristischen Beiträgen der Wochen danach hinweisen. Beispielhaft dafür sei der Beitrag "Versammlungsfreiheit in der Krise - Die gerichtliche Verhandlung der Versammlungsfreiheit in Zeiten des Coronavirus" von Aidan Harker, Jonas Deyda, Katharina Söker, Laurens Brandt vom 14.4.2020 genannt.

Der Beitrag in inhaltlich voller Länge, wenn auch ohne die Hyperlinks des Originals, das unter Creative-Commons-Lizenz CC-BY-NC-ND steht:

"Im aktuellen Editorial verteidigt Maximilian Steinbeis die derzeitigen Grundrechtseinschränkungen zur Pandemie-Bekämpfung und kommt zu der Einschätzung, dass der Rechtsstaat zwar in der Krise stecke, es aber noch keinen Grund gäbe, "daran zu zweifeln, dass gegebenenfalls die Verwaltungsgerichte gebührenden Schutz gewähren werden." Hieran darf jedoch gezweifelt werden. Von wenigen begrüßenswerten Ausnahmen abgesehen, steht fest: Nicht einmal kleinste Versammlungen können stattfinden, auch nicht bei Einhaltung weitreichender Infektionsschutzmaßnahmen. So hielt das Verwaltungsgericht Neustadt an der Weinstraße sogar das Verbot einer angekündigten Versammlung von zwei Personen für rechtmäßig. Auch die bundesweiten Abstands-Versammlungen der Seebrücken-Bewegung wurden von Behörden und Gerichten nicht toleriert. Der Republikanische Anwältinnen- und Anwälteverein (RAV) kommt vor diesem Hintergrund zu dem Schluss: Das "Versammlungsrecht ist derzeit völlig aufgehoben." Die fundamentale Bedeutung der Versammlungsfreiheit für den demokratischen Rechtsstaat, auch unter den Bedingungen der Corona-Pandemie, wird von den Verwaltungsgerichten bisher nicht verteidigt, wie die Beschlüsse aus Dresden (30.3.2020 - 6 L 212/20), Hannover (27.3.2020 - 15 B 1968/20) und Hamburg (2.4.2020 - 2 E 1550/20) zeigen.

Sachverhalte und Rechtslage zum Zeitpunkt der Entscheidungen

In den drei Verfahren wandten sich Antragsteller:innen im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes an die Verwaltungsgerichte, um die Verbote ihrer Versammlungen nach Corona-Allgemeinverfügungen anzugreifen.

Der Antragsteller in Dresden zeigte am 25. März 2020 eine Versammlung unter dem Motto „Gesundheit und Grundrechte für alle“ mit voraussichtlich sechs Teilnehmer:innen an. Er habe einen Maßnahmenplan zur Vermeidung möglicher Infektionsketten entwickelt, der einen Mindestabstand, die Verwendung von Masken, den Verzicht auf Flugblätter sowie eine getrennte An- und Abreise vorsehe. Auch die Versammlungen in Hannover und Hamburg wollten sich explizit zur Corona-Krise und den zu ihrer Bewältigung ergriffenen Maßnahmen äußern. Alle dieser Anträge wurden mit ähnlicher Argumentation abgelehnt.

In Sachsen bestand schon seit dem 20.3.2020 durch Allgemeinverfügung ein explizites Versammlungsverbot unabhängig der Zahl der Teilnehmer:innen. Zudem war in der Allgemeinverfügung vom 22.3.2020 eine allgemeine Ausgangssperre mit nicht abschließendem Katalog von Ausnahmetatbeständen („insbesondere“) vorgesehen. In Niedersachsen erging die Entscheidung zur Allgemeinverfügung vom 23.3.2020, in Hamburg zu jener vom 22.3.2020. Beide gestatteten den Aufenthalt im öffentlichen Raum grundsätzlich nur zusammen mit einer anderen Person und sahen eine abschließende Aufzählung von Ausnahmen davon vor, welche Versammlungen nicht umfasste.

Zu Beginn der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zu Corona galt die Aufmerksamkeit insbesondere der Regelungsform, denn bundesweit wurden Ausgangsbeschränkungen und Veranstaltungsverbote in Form von Allgemeinverfügungen erlassen. Das VG München entschied, dass solche abstrakt-generellen Regelungen nicht in der für den konkreten Einzelfall gedachten Rechtsform der Allgemeinverfügung getroffen werden können. In Hamburg und Niedersachsen wurden diese Allgemeinverfügungen mittlerweile durch Rechtsverordnungen ersetzt, in Sachsen um eine Rechtsverordnung ergänzt. Damit verliert dieses Problem an Relevanz.

Für Versammlungen folgt dort, wo es keine expliziten Versammlungsverbote wie in Sachsen (Allgemeinverfügung vom 31.3.2020 Nr. 1) und mittlerweile in Hamburg (Rechtsverordnung vom 2.4.2020, § 2) gibt, bereits aus den allgemeinen auf die Generalklausel des § 28 Abs. 1 S. 1 (i.V.m. § 32) IfSG gestützten Ausgangsbeschränkungen ein implizites Totalverbot (so Stefan Martini und Michael Plöse). In den Beschlüssen hätte die Frage, ob diese in ihrer Breitenwirkung unvergleichlichen Einschränkungen des öffentlichen Lebens und flächendeckenden Versammlungsverbote auf eine Generalklausel gestützt werden dürfen, thematisiert werden müssen. Dass derart weitreichende Maßnahmen entgegen des Parlamentsvorbehalts von der Exekutive erlassen werden, ist sehr kritisch zu sehen.

Versammlungsrechtliche Bedeutung des Eilrechtsschutzes und das infektionsrechtliche Sonderregime

Wegen des üblicherweise großen Zeitdrucks, ergeht die gerichtliche Entscheidung über ein Versammlungsverbot regelmäßig im einstweiligen Rechtsschutz. Damit wird die Hauptsache vorweggenommen: bei Verwehrung des Eilrechtsschutzes wird die Versammlung irreversibel verhindert. Zugleich führt der größere Einschätzungsspielraum zu dem besonderen Risiko, dass weniger rechtliche Gründe, als vielmehr alltagstheoretische Einschätzungen und politische Wünschbarkeiten ein erhebliches Entscheidungsgewicht erhalten (Hoffmann-Riem in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte IV, §106 Rn. 150). Aus all dem zieht das BVerfG die Folgerung, dass bei Versammlungsverboten eine intensivere verwaltungsgerichtliche Kontrolle geboten ist, die nicht in erster Linie auf eine Interessenabwägung abstellt, sondern im Wesentlichen - ähnlich wie im Hauptsacheverfahren - die Rechtmäßigkeit des strittigen Verbotes überprüft (BVerfGE 69, 315, 364). Vor diesem Hintergrund sind die Entscheidungen aus Hamburg (S. 5) und Hannover (Rn. 13) zweifelhaft, denn beide Entscheidungen lassen ausdrücklich offen, ob die den Verboten zugrundeliegenden Allgemeinverfügungen ermessensfehlerfrei ausgestaltet wurden und gehen nach sehr allgemeinen Erwägungen zur Gefährlichkeit von COVID-19 direkt zur Interessenabwägung über, wie Andreas Gutmann und Nils Kohlmeier bereits betonten.

Durch die Corona-Maßnahmen legt sich über das herkömmliche Versammlungsrecht ein infektionsschutzrechtliches Sonderregime, das seine Grundlage in § 28 Abs. 1 S. 1 u. 2 IfSG findet. Zwar geht es hier nicht um die Abwehr versammlungstypischer Gefahren, also solcher, die aus der kollektiven Meinungskundgabe resultieren, sondern um die allgemeine Ansteckungsgefahr bei der örtlichen Zusammenkunft von Menschen; dennoch muss dem aus Art. 8 Abs. 1 GG resultierenden Schutz der Versammlung Rechnung getragen werden, dem bei versammlungstypischen Gefahren das Versammlungsrecht als spezielles Gefahrenabwehrrecht genügen soll. Auch im Bereich

der versammlungsuntypischen Gefahren, in dem das allgemeine Gefahrenabwehrrecht Anwendung findet, sind die Grundrechte zu achten. Denn als einfachgesetzliche Materie muss das Infektionsschutzrecht verfassungskonform sein.

Die unsichtbare Gefahr als Rechtsproblem

Gewichtig werden diese Garantien des Artikel 8 Abs. 1 GG zunächst bei der Gefahrenprognose als Voraussetzung des Versammlungsverbots. Üblicherweise muss diese umso stichhaltiger sein, je schwerwiegender der Eingriff ist (vgl. Hoffmann-Riem in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte IV, § 106 Rn. 118). Von den Gerichten wird die mit der Ausbreitung des Virus verbundene Gefahr für Leben, Gesundheit und die Belastbarkeit des Gesundheitssystems ins Feld geführt. Anders als die mit Symptomen begleitete Erkrankung, handelt es sich bei einer bloßen Infektion mit dem Coronavirus jedoch um eine zunächst unsichtbare Tatsache, was die konkrete Begründung einer Gefahrenprognose im Einzelfall praktisch unmöglich macht. Diese kann sich also nur auf die abstrakte Gefahr der Ansteckung bei Menschenansammlungen stützen.

Die Verwaltungsgerichte legen hier den Maßstab einer Minimalgefahr an: So lange eine Ansteckungsgefahr (auch bei An- und Abreise – VG Dresden S. 11) nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann (VG Hamburg S. 7), könne eine Versammlung nicht stattfinden. Der Maßstab wird damit umgekehrt: kleinste Zweifel genügen, um eine Versammlung zu verbieten. Die Bemühungen der Veranstalter:innen, epidemiologisch unbedenkliche Demonstrationen durchzuführen, werden irrelevant. Der ausschließliche Blick durch die „infektionsrechtliche Brille“ bei der Gefahrenprognose führt zu einer Blindheit gegenüber den im konkreten Einzelfall vorgeschlagenen Schutzmaßnahmen. Anders lässt sich nicht erklären, wieso beispielsweise ein sogenanntes Autokorso in Berlin unter Berufung auf infektionsschutzrechtliche Erwägungen aufgehoben wurde – trotz fehlenden Ansteckungsrisikos.

Es lässt sich nicht leugnen, dass es Unterschiede zwischen der abstrakten Infektionsgefahr einer Massendemonstration, einer Abstandsdemonstration oder eines Fahrrad- oder Autokorsos gibt. Auch kann das Ansteckungsrisiko durch eine Maskenpflicht, die Ortswahl oder eine Beschränkung der Teilnehmer:innenzahl verringert werden. Die Beachtung genau dieser Unterschiede ist ein Gebot der Gefahrenprognose, sowie die Voraussetzung der Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

Um eine vollständige Aushöhlung des Art. 8 Abs. 1 GG zu vermeiden, muss deshalb die Frage lauten: Unter welchen Voraussetzungen können Versammlungen ermöglicht werden? Die Aufgabe der Verwaltungsgerichte muss sein, den konkreten Einzelfall zu betrachten. Statt mit allgemeinen Erwägungen, sollte sich konkret mit der Möglichkeit, Auflagen zu erteilen beschäftigt werden und geprüft werden, welches kalkulierte Restrisiko als angemessen angesehen werden muss. Unterbleibt diese Diskussion durch die Gerichte, wird eine wesentliche Grundlage des demokratischen Zusammenlebens, nämlich die Möglichkeit an demokratischer Meinungsbildung in Form von Versammlungen zu partizipieren, auf längere Sicht wegbrechen.

Großraumbüro, ja – Versammlung, nein?

Offensichtlich wird ein Restrisiko in anderen Lebensbereichen von Ordnungsgebern wie Gerichten als vertretbar angesehen. Die Entscheidungen sind damit auch vor dem Hintergrund des Gleichheitsgebots des Art. 3 Abs. 1 GG problematisch, weil mit

einem ähnlichen Infektionsrisiko behaftete und jeweils grundrechtlich geschützte Sachverhalte ohne rechtfertigenden Grund unterschiedlich behandelt werden.

Wie das Dresdner Gericht zutreffend feststellt, sollen nicht sämtliche zwischenmenschliche Kontakte ausgeschlossen, sondern die Zahl gleichzeitig Infizierter geringgehalten werden (S. 10 f.). Dementsprechend besteht in Sachsen eine Ausgangssperre mit Ausnahmen für verschiedene Aktivitäten. Mit dieser Regelung will der Verordnungsgeber seiner grundrechtlichen Schutzpflicht für Leben und Gesundheit aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG gerecht werden. Bei der Schutzpflichtausgestaltung kommt den staatlichen Organen ein weiterer Ermessensspielraum zu, jedoch müssen die gewählten Mittel verfassungskonform sein (BVerfGE 115, 118, 160).

Vor diesem Hintergrund ist es sehr fragwürdig, dass das Dresdner Gericht die Verhältnismäßigkeit der Ausgangssperre u.a. mit dem Fortbestand der Wirtschaft verteidigt (S. 11). Unabhängig davon, ob ein solches Verfassungsgut überhaupt existiert, ist der Fortbestand der Wirtschaft bei einem derzeit prognostizierten Schrumpfen des BIP um 2,8% (Sachverständigenrat Wirtschaft, Die gesamtwirtschaftliche Lage angesichts der Corona-Pandemie, S. 34) bis 4% (IMK Report, Nr. 157, S. 1,) wohl nicht gefährdet.

Ebenso durch die Ausgangssperre gefährdet ist die Berufsfreiheit, geschützt durch Art. 12 Abs. 1 GG. Dieser ist der sächsische Verordnungsgeber allerdings gerecht geworden, indem er eine Ausnahme für die Ausübung beruflicher Tätigkeiten aufgenommen hat. Sie gilt für alle Berufe, nicht nur für systemrelevante (ausgenommen sind behördlich geschlossene Geschäfte und Einrichtungen). Wenn aber hier die Abwägung zwischen grundrechtlicher Schutzpflicht für Leib und Leben und dem Abwehrgrundrecht der Berufsfreiheit stark zugunsten des letzteren ausgeht, so kann für das Abwehrgrundrecht der Versammlungsfreiheit nicht gelten, dass dieses faktisch außer Kraft gesetzt wird. Unter dem Blickwinkel des Infektionsrisikos handelt es sich um vergleichbare Sachverhalte, die gleichbehandelt werden müssen. Dem Virus ist es schließlich egal, ob Menschen aus beruflichen oder politischen Gründen zusammenkommen. Vermutlich dürfte die Ansteckungsgefahr in einem Großbetrieb sogar deutlich größer sein, als bei den angezeigten kleinen Versammlungen unter freiem Himmel.

Die Versammlungsfreiheit ist ersatzlos

Weiter argumentiert das Dresdner Gericht gegen den Vortrag des Antragsstellers, dass andere Formen der Meinungsäußerung weiter möglich seien, etwa über Social Media (S. 11 f., 13). Hier verkennt das Gericht den eigenständigen Stellenwert der Versammlungsfreiheit gegenüber der Meinungsfreiheit. Zwar sind beide für die demokratische Staatsordnung konstituierend, weil sie den erforderlichen Prozess ständiger geistiger Auseinandersetzung, gegenseitiger Kontrolle und Kritik ermöglichen (BVerfG 69, 315, 344-346). Über die Meinungsfreiheit hinaus ermöglicht die Versammlungsfreiheit aber, dass die Überzeugungen der Teilnehmer:innen durch die Versammlung sowohl gemeinsam als auch körperlich sichtbar gemacht werden (BVerfGE 69, 315, 345). Die physische Stellungnahme ist durch die bloße Meinungskundgabe nicht ersetzbar. Das Bundesverfassungsgericht ist daher wörtlich zu nehmen, wenn es formuliert, dass im demokratischen Gemeinwesen das Recht unentbehrlich sei, „durch Ausübung der Versammlungsfreiheit aktiv am politischen Meinungsbildungsprozeß und Willensbildungsprozeß teilzunehmen“ (BVerfGE 69, 315 Ls. 1). Ansonsten wäre es nur konsequent, die Versammlungsfreiheit überhaupt als

verzichtbar anzusehen, solange noch andere Möglichkeiten der Meinungsäußerung bestehen.

Gänzlich verfehlt ist schließlich das Argument des VG Dresden, dass die Versammlung aufgrund der wenigen Teilnehmer und des Verzichts auf Flugblätter ohnehin nur geringe Außenwirkung entfaltet hätte (S. 12). Eine solche Beurteilung der Wirkkraft und Sinnhaftigkeit steht dem Staat nicht zu. Die Versammlungsfreiheit soll gerade andersdenkenden Minderheiten zu Gute kommen (BVerfGE 69, 315, 343). Zudem verzichtete der Antragsteller gerade auf einen öffentlichen Aufruf und Flugblätter, um Gefährdungen Dritter zu vermeiden. Die Kooperationsbereitschaft des Anmelders, zu der er rechtlich nicht verpflichtet ist, wird hier ad absurdum geführt. Werden durch seine Kooperation Gefahren verringert, so muss dies die Eingriffsschwelle erhöhen und nicht senken.

Schließlich ist auch das Argument, die Beschränkungen bestünden nur für einen sehr kurzen Zeitraum (VG Dresden, S. 12), nicht überzeugend. Die Versammlungen galten aktuellen Geschehnissen im Zusammenhang mit der Epidemie. Weitreichende Entscheidungen werden jetzt getroffen – politische Einflussnahme lässt sich hier nicht nachholen. Zudem ist davon auszugehen, dass das Ziel, die Neuinfektionsrate niedrig zu halten, dazu führen wird, dass die Beschränkungen deutlich länger als bisher geplant gelten werden.

Kein Schönwetter-Grundrecht

Die derzeitige Lage der Versammlungsfreiheit berührt die Frage, wie viel „Ausnahmedenken“ in einem demokratischen Rechtsstaat hinnehmbar ist und inwieweit in dieser Lage von seinen Garantien abgewichen werden darf. Jedenfalls ist eine schonende Abwägung zwischen den Grundrechten und eine erhöhte Sensibilität für schleichende Grundrechtserosion notwendig. Die hier besprochenen Beschlüsse lassen vom Grundsatz praktischer Konkordanz nicht viel übrig. Anstatt auch der Versammlungsfreiheit zu ihrer Entfaltung zu verhelfen, wird die Bedrohung des Lebens von Gerichten als so überragend gewertet, dass für Versammlungen aktuell kein verwaltungsgerichtlicher Schutz zu erreichen ist. Dies ist fatal, denn die Versammlungsfreiheit ist kein Schönwetter-Grundrecht, nicht etwas, das „nice to have“ ist, sondern sie ist gerade bei weitreichenden Entscheidungen in Krisenzeiten für die Demokratie unentbehrlich."

Quelle: Harker, Aidan, Deyda, Jonas, Söker, Katharina; Brandt, Laurens: Versammlungsfreiheit in der Krise: Die gerichtliche Verhandlung der Versammlungsfreiheit in Zeiten des Coronavirus, Verfblog, 2020/4/14, <https://verfassungsblog.de/versammlungsfreiheit-in-der-krise/>

Unterstützend ergänzt wird diese Einschätzung auch durch die Ausarbeitung "Kontaktbeschränkungen zwecks Infektionsschutz: Grundrechte" der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags vom 8.4.2020. Darin wird auch die Zulässigkeit der Einschränkung der Versammlungsfreiheit im Rahmen der Corona-Gesundheitsvorsorge behandelt und bewertet. So heißt es auszugsweise im Kapitel "2.3.2.4.5. Versammlungsfreiheit" der Seiten 27-28 des Dokuments (Hervorhebungen durch mich):

"Es trifft zwar zu, dass ein absolutes Versammlungsverbot geeignet und erforderlich ist, Sozialkontakte weitgehend zu vermeiden. Allerdings bestehen Bedenken angesichts des hohen Wertes der Versammlungsfreiheit, ob dies angemessen ist. (...)

Das Verwaltungsgericht Dresden hält gleichwohl ein absolutes Verbot von Versammlungen auch bei geringer Teilnehmerzahl aus folgenden Gründen für gerechtfertigt:

"In Anbetracht der gesundheitlichen Gefährdung einer Vielzahl von Menschen erschienen die Beschränkungen der Versammlungsfreiheit für einen vorübergehenden Zeitraum angemessen."

Es erscheint fraglich, ob diese vorläufige, auf einer summarischen Prüfung beruhende Entscheidung allen verfassungsrechtlichen Aspekten gerecht wird. So ist es nicht nur Aufgabe des Veranstalters, die Durchführung einer Versammlung zu sichern, sondern auch Pflicht des Staates. Das Bundesverfassungsgericht führt hierzu aus:

"[E]in Versammlungsverbot [...] setzt als ultima ratio [...] voraus, dass das mildere Mittel der Auflagenerteilung ausgeschöpft ist. [...] Auch insofern gilt, dass die Gefahrenprognose auf erkennbaren Umständen beruhen muss. Ein bloßer Verdacht und Vermutungen reichen nicht aus [...]."

Die Literatur fasst die weitere Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts wie folgt zusammen:

"Der Staat darf nicht nur seinerseits nicht ohne verfassungskonforme Rechtfertigung in das Grundrecht eingreifen, sondern muss auch Übergriffe und Störungen Privater auf eine Versammlung verhindern. Daher hat die Polizei Versammlungen gegen Gegendemonstrationen, Stör- oder Verhinderungsversuche zu schützen. Allerdings steht die Schutzpflichtverpflichtung des Staates unter dem Vorbehalt des Möglichen. Im Falle des polizeirechtlichen Notstandes, wenn polizeilich ein effektiver Schutz der Versammlung gegen ihre Gegner nicht möglich ist, kann die Schutzpflicht für Leib und Leben der Versammlungsteilnehmer auch ein Verbot der Versammlung gebieten. Als ultima ratio sind vor Annahme eines polizeilichen Notstandes aber alle verfügbaren Ressourcen auszuschöpfen."

Bei einer Versammlung kann die Polizei dafür sorgen, dass die Teilnehmerzahl der beauftragten Höchstgrenze entspricht und dass die Anreise und Abreise der Teilnehmer mit sozialem Abstand erfolgt. **Daher ist ein absolutes Versammlungsverbot mangels Erforderlichkeit wohl verfassungswidrig.** Abstrakte zahlenmäßige Höchstgrenzen dürften – wenn überhaupt – nur insoweit zulässig sein, als sie den Kapazitäten dessen entsprechen, was sich im Hinblick auf infektionsschutzrechtliche Auflagen noch polizeilich kontrollieren lässt. **Insgesamt sprechen daher gute Gründe dafür, angesichts der Bedeutung der Versammlungsfreiheit insbesondere Demonstrationen in bestimmtem Umfang zuzulassen."**

Quelle: <https://www.bundestag.de/resource/blob/690718/d37f86a0d2630831d13f70f16f63911b/WD-3-079-20-pdf-data.pdf>

Schließlich weise ich auch noch auf die außergewöhnlichen zeitlichen Umstände der Klage hin und bitte um entsprechende Berücksichtigung bei allen Erwägungen:

- Die dem Demonstrationsverbot zugrundeliegende Allgemeinverfügung wurde am Sonntag, den 22.3.2020 abends im Internet veröffentlicht und trat zum Montag, den 23.3.2020 0:00 Uhr in Kraft.
- In dem Glauben, dass ich zunächst einen ablehnenden Bescheid auf eine Demonstrationsankündigung durch die Versammlungsbehörde Hannover warten müsste, um hiergegen Klage einlegen zu können kündigte ich meine Versammlung noch am 23.3.2020 an, erhielt allerdings erst zwei Tage später, am Nachmittag des Mittwochs, den 25.3.2020 einen entsprechenden ablehnenden Bescheid. Und das auch erst, nachdem ich am Morgen dieses Tages telefonisch bei der Versammlungsbehörde um einen Bescheid an- bzw. nachgefragt hatte.
- Die folgende Nacht von Mittwoch zum Donnerstag, den 26.3.2020 hatte ich "Zeit", um meine Klage und Eilantrag zu formulieren. Für einen Nicht-Juristen, der nachts eigentlich dringend Schlaf bedarf und tagsüber - auch "Dank" Corona - keine Zeit für so etwas hat, keine so wirklich leichte Aufgabe.
- Die Frist, die seitens des Verwaltungsgerichts dem Nds. Gesundheitsministerium zur Abgabe einer Stellungnahme eingeräumt wurde (bis Freitag, den 27.3.2020 12:00 Uhr) wurde von diesem voll ausgereizt - die Stellungnahme des Ministeriums erreichte das Gericht um 11:51 Uhr, wie der Fax-Zeit-Datum-Stempel eindrucksvoll belegt.

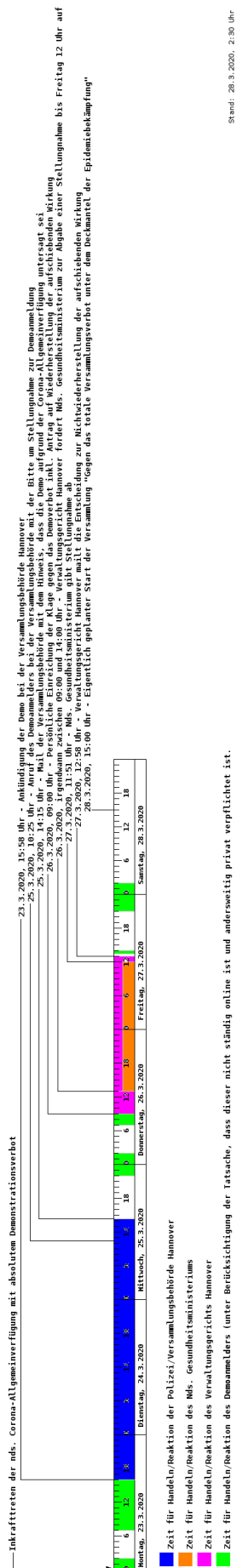
Mir ist nach wie vor unklar, wieso beide Behörden - im Vergleich zu mir - so viel Zeit eingeräumt bekommen haben bzw. sich diese Zeit genommen haben.

Warum hat mir die Polizei/Versammlungsbehörde Hannover bspw. nicht sogleich mit der Einreichung meiner Versammlungsanmeldung postwendend mitgeteilt, dass sie unter Verweis auf die Allgemeinverfügung gar keine Versammlung genehmigen könne, sondern hat sich hierfür zwei Tage lang Zeit genommen, wenn diese Sachlage doch so eindeutig war, wie die Polizei/Versammlungsbehörde selber (auf spätere ausdrückliche Nachfrage hin) beteuert hat?

Die Folge von alledem war jedenfalls, dass dem Gericht nur wenig Zeit zur Eilentscheidungs-Findung blieb und mir zudem auch die Chance einer erwidern oder erläuternden Anhörung bzw. Replik versagt blieb.

Eine grafische Darstellung zum zeitlichen Ablauf des Klage-Eilverfahrens in der eben beschriebenen Woche mag die Problematik noch einmal veranschaulichen:

[Siehe folgende Seite.]



Stand: 28.3.2020, 21:30 Uhr

Quelle: <https://wiki.freiheitsfoo.de/uploads/Main/zeitbalken.png>

Dass ich gar keinen ablehnenden Bescheid einer Versammlungsbehörde zur Einlegung einer Klage benötigte teilte mir die Polizei Hannover erst später auf Nachfrage mit. Das hilft mir wenig, war mir das als Nicht-Jurist nämlich gar nicht klar. Und auch das wirft die Frage an die Polizei/Versammlungsbehörde Hannover auf, warum diese mich nicht "zeitnah" auf eben diesen Sachstand hingewiesen hat. Immerhin hatte ich bei der Einreichung meiner Demonstrationsankündigung ausdrücklich darauf hingewiesen, gegen einen ablehnenden Bescheid Klage einlegen zu wollen.

Ich meine in alledem eine Verzögerungs- oder Behinderungstaktik erkennen zu können. Das tut zu diesem Verfahren im Detail genau genommen nichts zur Sache, klage ich hier doch gegen das Nds. Gesundheitsministerium. Ich denke aber, dass diese Zusammenhänge bei der Gesamtbeurteilung eine würdige Beachtung und Berücksichtigung verdienen.

Zuletzt möchte ich noch auf einige Aussagen aus der Eilentscheidung zu Az. 15 A 1968/20 vom 27.3.2020 eingehen und dazu etwas kommentieren.

Die Kammer kann vorliegend in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit weder die offensichtliche Rechtmäßigkeit noch die offensichtliche Rechtswidrigkeit der ergangenen Allgemeinverfügung im Hinblick auf die Beschränkung von Zusammenkünften und Ansammlungen im öffentlichen Raum auf höchstens zwei Personen (Nr. 2 Buchst. b) Satz 2 der Allgemeinverfügung des Antragsgegners vom 23. März 2020 -) feststellen. (Rn. 8)

Sic! Diese Feststellung gilt es nachzuholen, wie weiter oben begründet.

Die Allgemeinverfügung könnte ihre Rechtsgrundlage jedenfalls in § 28 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. Satz 2 IfSG in der Fassung vom 10.2.2020 finden. Danach trifft die zuständige Behörde, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden, die notwendigen Schutzmaßnahmen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. **Unter den Voraussetzungen von Satz 1 kann die zuständige Behörde insbesondere Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen beschränken oder verbieten (§ 28 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1 IfSG).** Es handelt sich bei § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG somit um eine Generalklausel, welche die zuständigen Behörden zum Handeln verpflichtet (sog. gebundene Entscheidung). **Hinsichtlich Art und Umfang der Bekämpfungsmaßnahmen ist der Behörde ein Ermessen eingeräumt;** zu den möglichen Maßnahmen gehören nach Satz 2 der Norm ausdrücklich auch die Beschränkung bzw. das Verbot größerer Ansammlungen von Personen. Das behördliche Ermessen wird dadurch beschränkt, dass es sich um "notwendige Schutzmaßnahmen" handeln muss, nämlich Maßnahmen, die zur Verhinderung der (Weiter-) Verbreitung der Krankheit geboten sind. **Darüber hinaus sind dem Ermessen durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Grenzen gesetzt. (Rn. 10)**

Da im Zuständigkeitsbereich des Antragsgegners bereits eine Vielzahl an unter COVID-19 erkrankten Personen festgestellt wurde **und mit großer Wahrscheinlichkeit anzunehmen ist, dass sich unerkannt eine hohe Dunkelziffer an weiteren Personen infiziert hat,** geht die Kammer davon aus, dass die Voraussetzungen der Eingriffsermächtigung voraussichtlich als erfüllt anzusehen sind und der

Antragsgegner zum Handeln verpflichtet gewesen ist („trifft ... die notwendigen Schutzmaßnahmen“). **Ob der Antragsgegner das ihm hinsichtlich der Art und des Umfangs der Maßnahmen eingeräumte Ermessen fehlerfrei ausgeübt hat, indem er im Rahmen der hier streitgegenständlichen Allgemeinverfügung Zusammenkünfte und Ansammlungen im öffentlichen Raum auf höchstens zwei Personen beschränkt und damit Versammlungen zunächst bis zum 18. April 2020 ausgeschlossen hat, muss im vorliegenden Verfahren um vorläufigen Rechtsschutz hingegen offenbleiben. Eine abschließende Prüfung der dadurch aufgeworfenen Rechtsfragen ist der Kammer in der Kürze der zur Verfügung stehenden Zeit nicht möglich.** Es spricht aber Überwiegendes dafür, dass der Anwendungsbereich der Vorschrift im Einzelfall – soweit notwendig – auch die Beschränkung von Zusammenkünften und Ansammlungen im öffentlichen Raum auf höchstens zwei Personen umfassen kann, um das Ausmaß der Folgen einer Verbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 zu begrenzen, auch wenn damit erheblich in die Rechte der betroffenen Bürger – insbesondere die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG – eingegriffen wird. Die starke Zunahme der Fallzahlen innerhalb weniger Tage und die daraus resultierende hohe Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung machen eine Unterbrechung der Infektionsketten dringend erforderlich. Insoweit erscheint es auch aus Sicht der Kammer als erforderlich und angemessen, Menschenansammlungen so weit wie möglich auszuschließen. (Rn. 13)

Dazu folgendes:

Zurecht wird auf den Spielraum der Behörden bei der Umsetzung und Ausgestaltung von Versammlungsbeschränkungen hingewiesen, ebenso zurecht auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Im Zusammenhang mit der besonderen Bedeutung des Versammlungsgrundrechts nach Art. 8 GG will ich hierzu erneut auf die Lebenswirklichkeit in den Tagen rund um den 28.3.2020 hinweisen. Wenn die in Rn. 13 derart begründete Zulässigkeit eines allgemeinen Demonstrationsverbots (von Versammlungen mit mehr als zwei Personen) Bestand haben sollte, so hätte die für dieses Verbot zuständige Behörde zugleich auch mindestens genau so restriktiv viele weitere Kontakt- bzw. genauer gesagt Begegnungsmöglichkeiten im öffentlichen Raum untersagen müssen, die entsprechend der Allgemeinverfügung dagegen aber z.T. sogar ausdrücklich erlaubt waren. Beispielhaft, aber nicht abschließend genannt seien: Körperliche und sportliche Betätigung im Freien, die pauschale Zulässigkeit der Ausübung aller beruflichen Tätigkeiten, der Betrieb von Reinigungen, das Stattfinden von Wochenmärkten. Es ist nicht ersichtlich, warum die Gefahren, die sich aus diesen konkreten Lebenssituationen ergeben geringer sein sollen als die bei der von mir angekündigten und umschriebenen Versammlung. Und es bleibt unverständlich, warum das Versammlungsgrundrecht vor dem Recht des Besuchs eines Wochenmarktes zurückstehen soll.

Zum weiteren vermisse ich einen Beleg des Gerichts zu seiner Annahme, „dass sich unerkannt eine hohe Dunkelziffer an weiteren Personen infiziert hat“.

Die Ausführungen des Antragstellers führen voraussichtlich zu keinem anderen Ergebnis. Soweit er zur Begründung seines Antrags auf die Ausführungen der Juristin Anika Klafki aus ihrem Beitrag vom 18. März 2020 „Ausgangssperre bald auch in Deutschland?“ verweist, ist darauf hinzuweisen, dass sich deren Ausarbeitung mit der einschlägigen Rechtsgrundlage für eine Ausgangssperre befasst. Eine solche hat der Antragsgegner jedoch mit seiner im Streit stehenden Allgemeinverfügung vom 23. März 2020 nicht erlassen und ist auch nicht Gegenstand der hier vorzunehmenden Prüfung. (Rn. 14)

Zwar beschäftigt sich Frau Klafki, wie vom Gericht zutreffend angemerkt, mit der Zulässigkeit von „Ausgangssperren“. Die von Frau Klafki aufgeworfenen Fragen hinsichtlich der grundsätzlichen Zulässigkeit der Anwendung von § 28 (1) IfSG und den dort (wie auch in der Eilentscheidung zitierte) Begriff der „notwendigen Schutzmaßnahmen“ gehen in ihrer Bedeutung aber über die Verhängung von „Ausgangssperren“ hinaus und sind grundsätzlicher Natur. Insofern ist der Aufsatz von Frau Klafki hinsichtlich der Rechtmäßigkeit des mittels Allgemeinverfügung verhängten Versammlungsverbots relevant, insbesondere der Abschnitt I ihres Aufsatzes. Ich bitte weiterhin um Beachtung und Klärung dieser Frage, inwiefern das IfSG zum Zeitpunkt seiner Gesetzgebung und in seiner gültigen Fassung am Tage der Demonstration, dem 28.3.2020, für Fälle wie die erlebte Corona-Epidemie/Pandemie gedacht bzw. zugeschnitten worden war/ist – oder eben auch nicht.

Eine Aussetzung der angegriffenen Allgemeinverfügung würde durch die sehr wahrscheinliche weitere Verbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einer schwerwiegenden und nicht wieder rückgängig zu machenden, möglicherweise lebensgefährdenden Schädigung der menschlichen Gesundheit führen. Neben dem Schutz von Gesundheit und Leben der Bevölkerung ist auch die Sicherung medizinischer Kapazitäten ein öffentlicher Belang von erheblichem Gewicht. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass derzeit weder in ausreichendem Maß die in absehbarer Zeit notwendig werdenden Intensivbetten noch das ausreichende Pflegepersonal noch die erforderliche Schutzausrüstung flächendeckend zur Verfügung stehen. Die Sicherung der Leistungskapazität medizinischer Versorgung hängt mithin davon ab, dass die Verbreitung des Virus bestmöglich verlangsamt wird. **Dies könnte im Falle eine Aussetzung der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung voraussichtlich nicht gewährleistet werden.** (Rn. 18)

Anders als es hier scheint, habe ich in meiner Klage und Eilantrag keineswegs die vollständige „Aussetzung der Allgemeinverfügung“ verlangt oder gefordert. Die weiteren Ausführungen hierzu gehen daher ins Leere.

Bleibt die Allgemeinverfügung dagegen sofort vollziehbar, wird der Antragsteller in seinem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG beschränkt, da diese die von ihm angekündigte Versammlung unter dem Motto „Gegen das totale Versammlungsverbot unter dem Deckmantel der Epidemiebekämpfung“ verbietet. Die Kammer berücksichtigt hierbei insbesondere, dass der Antragsteller bei der Versammlung mit einer verhältnismäßig geringen Teilnehmerzahl rechnet (zwischen fünf und fünfzehn) und hierbei ein Mindestabstand von zwei bis drei Metern zwischen den Beteiligten gewahrt werden soll. Zwar dürfte die Ansteckungsgefahr in diesem Fall als geringer anzusehen sein, als bei Versammlungen mit deutlich mehr und dicht gedrängteren Teilnehmern. **Da aber auch bei derartigen Zusammentreffen eine weitere Verbreitung der Erkrankung COVID-19 soweit ersichtlich nicht gänzlich ausgeschlossen werden kann und eine Aussetzung der Allgemeinverfügung nicht nur die Versammlung des Antragstellers ermöglichen, sondern alle diesbezüglich am 23. März 2020 getroffenen Maßnahmen des Antragsgegners bis auf weiteres außer Kraft setzen würde, muss das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit der Allgemeinverfügung überwiegen.** Das überragende Schutzgut der menschlichen Gesundheit und des Lebens ist gegenüber der temporären Aussetzung des Versammlungsrechts des Antragstellers ohne Zweifel als höherrangig einzustufen. (Rn. 19)

Bzgl. der von mir hervorgehobenen Stelle dieses Absatzes der Entscheidung verweise ich auf die vorherigen Ausführungen:

Ich habe keine Aussetzung der Allgemeinverfügung verlangt, sondern lediglich eine Klärung bzgl. der Zulässigkeit des darin enthaltenen pauschalen Versammlungsverbots. Vor allem empfinde ich aber den Maßstab, dass eine „gänzliche Ausschließung“ der Möglichkeit verlangt wird, dass sich der Corona-Virus anlässlich der geplanten Demonstration (in ihrer konkreten Ausgestaltung) verbreiten könne in der stringenten Auslegung dieses Begriffs der „gänzlichen Ausschließung“ für unverhältnismäßig. Das zumindest dann, wenn man sich die (von der Allgemeinverfügung bestimmten und ausdrücklich zugelassenen) Wirklichkeit des gesellschaftlichen Lebens im öffentlichen Raum zu jener Zeit vor Augen führt.

Viele gute Grüße,

xxx