

Versammlungsrecht in Zeiten der Pandemie

Eine verfassungsrechtliche Analyse der neuen epidemierechtlichen Bestimmungen

1. Einleitung

Demonstrieren in Zeiten von Corona? Kann das erlaubt sein? Oder verboten?

Die Diskussion über die Durchführung von (politischen) Versammlungen intensivierte sich rasch mit den Lockerungen der Maßnahmen Anfang Mai 2020. Der Staat erließ neue Regelungen zur Abhaltung von Versammlungen vor dem Hintergrund lokaler Gesundheitsrisiken der weltweiten Pandemie. Sowohl der neu geregelte § 15 EpidemieG 1950¹ als auch die auf Basis dessen sowie des COVID-19-Maßnahmengesetzes² erlassene COVID-2019-Lockerungsverordnung³ normieren geänderte Bedingungen für Versammlungen in Corona-Zeiten. Die Notwendigkeit klarer Rahmenbedingungen verdeutlichte sich in der Praxis ebenfalls kurz nach Ende der Ausgangsbeschränkungen durch mehrerer Großdemonstrationen in ganz Österreich – allen voran die 50.000 Teilnehmer*innen-starke Versammlung im Namen der Black Lives Matter Bewegung Anfang Juni oder auch die mehrtägigen Ausschreitungen rund um kurdische Demonstrationen in Wien⁴.

Weder das Aufflammen von Demonstrationen zu unterschiedlichen Themen noch deren Ausmaß überraschen dabei in Zeiten einer Pandemie. Auch wenn im Kampf gegen COVID-19 gerne „Das Virus diskriminiert nicht.“⁵ proklamiert wird, um Zusammenhalt im gemeinsamen Vorgehen einzumahnen, zeigen historische Vergleiche, dass gerade solche gesundheitlichen Krisensituationen als Nährboden für die Verschärfung bestehender gesellschaftlicher Ungleichheiten dienen.⁶

In einer Krise, die in besonderem Maße geeignet erscheint soziale Ungleichheiten zu verstärken und gesellschaftliche Spannungen hervorzubringen, kommt der Wahrung der politischen Teilhaberechte zentrale Bedeutung zu. Aus diesem Grund bedürfen die Neuregelungen einer kritischen Analyse im Lichte des Verfassungsrechts;⁷ an dieser Stelle gilt es die Maßnahmen hinsichtlich der kompetenz- und grundrechtlichen Rahmenbedingungen einer näheren Analyse zu unterziehen.

2. Epidemierechtliche Ausgangssituation

Die bis Mai 2020 bestehende Regelung des EpidemieG sah die Möglichkeit der Untersagung von Veranstaltungen vor, „sofern und solange dies im Hinblick auf Art und Umfang des Auftretens einer meldepflichtigen Erkrankung zum Schutz vor deren Weiterverbreitung unbedingt erforderlich ist.“⁸ Die Neufassung⁹ iSd 16. COVID-19-Gesetzes lässt nunmehr nicht nur das gänzliche Untersagen einer Veranstaltung, sondern auch das Vorsehen bestimmter Voraussetzungen oder Auflagen – wie das Tragen eines Mund- und Nasenschutzes und das Einhalten von Abstandsregeln – oder die Einschränkung auf bestimmte Personen- oder Berufsgruppen zu. Zudem brachte die Novellierung auch eine Zuständigkeitsänderung mit sich. Anstatt wie bisher bei den Bezirksverwaltungsbehörden (BVB) liegt diese je nach Anwendungsbereich der zu erlassenen Verordnung bei dem*der Landeshauptmann*Landeshauptfrau (LH) oder dem*der Gesundheitsminister*in (BM).¹⁰ Die Zuständigkeit der BVB für Maßnahmen gegen das Zusammenströmen größerer Menschenmengen erschien für Maßnahmen, die ganz Österreich betreffen sollen, nicht sinnvoll.¹¹

Konkrete Regelungen für Versammlungen finden sich in § 10 COVID-19-LV, die ua auf Basis des § 15 EpidemieG erlassen wurde. Versammlungen iSd VersammlungsgG nimmt § 10 Abs 11 Z 3 COVID-19-LV zwar grundsätzlich von den Regeln des § 10 COVID-19-LV aus. Bemerkenswerterweise sieht diese Bestimmung sogleich aber eine Verpflichtung zum Tragen einer mechanischen Schutzvorrichtung vor Mund- und Nasenbereich bei Unmöglichkeit der Einhaltung des 1-m-Mindestabstands für Versammlungen vor.¹²

Vor Erlassung dieser Bestimmungen kam es allerdings zu einer relevanten politischen Debatte im Parlament. Der Bundesrat stellte sich dem Gesetzesentwurf entgegen und wies in seiner Begründung neben einigen anderen Bedenken auch auf die Problematik hin, dass eine gesetzliche Klarstellung der vom EpidemieG erfassten Veranstaltungen nicht erfolgt und insoweit

auch das Verhältnis zum Versammlungsgesetz oder den Veranstaltungsgesetzen der Länder unklar bleibt.¹³

3. Kompetenzrechtliche Überlegungen

Bereits die Black Live Matters – Großdemonstrationen in Wien Anfang Mai 2020 zeigten deutlich, dass seitens der Behörde Unklarheiten hinsichtlich ihrer Zuständigkeit zum Ergreifen von COVID-19 bezogenen Maßnahmen bei Versammlungen bestanden. So wandte sich das Gesundheitsministerium an das Innenministerium; das BMI verwies auf die lokalen Gesundheitsbehörden und der Wiener Gesundheitsstadtrat betonte, für den Vollzug seien die Landespolizeidirektionen zuständig.¹⁴

Um die Problematik aufzuklären, bedarf es einer Auseinandersetzung mit den verfassungsgesetzlich vorgesehenen, kompetenzrechtlichen Regelungen. Sowohl beim Kompetenztatbestand Versammlungsrecht (Art 10 Abs 1 Z 7 BVG) als auch Gesundheitswesen (Art 10 Abs 1 Z 12 BVG) handelt es sich um Bundeskompetenzen in Gesetzgebung und Vollziehung. Eine kompetenzrechtliche Differenzierung ergibt sich aber insoweit, als das Versammlungsrecht gemäß Art 102 Abs 2 BVG zum Teil in unmittelbarer Bundesverwaltung besorgt wird, währenddessen die gesundheitsrechtlichen Kompetenzen in mittelbarer Bundesverwaltung zu

vollziehen sind. Der Umfang der in Art 102 Abs 2 BVG genannten Kompetenztatbestände deckt sich mit den gleichlautenden Begriffen in Art 10 Abs 1 BVG.¹⁵ Bereits auf kompetenzrechtlicher Ebene bedarf es daher der Klärung der Zuständigkeiten.

Aus dem Blickwinkel des Rechts auf den gesetzlichen Richter gem Art 83 Abs 2 BVG kommt der Abgrenzung zwischen den Vollzugskompetenzen in mittelbarer und unmittelbarer Bundesverwaltung ebenfalls Bedeutung zu.¹⁶ Konkurrierende Zuständigkeitsbestimmungen laufen dem Gebot strikter Zuständigkeitsgrenzen zuwider.¹⁷ Hinsichtlich epidemie- und versammlungsrechtlicher Bestimmungen bestehen aber parallele Behördenzuständigkeiten, wie etwa hinsichtlich der Untersagung bestimmter gesundheitsgefährdender Versammlungen.

§ 16 VersammlungsgG normiert die Zuständigkeit der LPD als Versammlungsbehörde „an Orten, die zum Gebiet einer Gemeinde gehören, für das die Landespolizeidirektion zugleich Sicherheitsbehörde erster Instanz ist“¹⁸ sowie am Sitz des*der LH. In diesen Orten wird das Versammlungsrecht somit in unmittelbarer Bundesverwaltung gemäß Art 102 Abs 2 BVG vollzogen. § 43 Abs 4a EpidemieG sieht hingegen für die Erlassung von Verordnungen – je nach Reichweite



des räumlichen Anwendungsbereiches der Verordnung – die Zuständigkeit der BVB, des*der LH oder BM in mittelbarer Bundesverwaltung vor. Betrachtet man dies etwa für den Fall der Großdemonstrationen in Wien, wird deutlich, dass die Kompetenz zur Vollziehung desselben Kompetenztatbestandes (hinsichtlich desselben Gesichtspunkts) nicht am selben Ort von zwei unterschiedlichen Behörden, einmal in mittelbarer (BVB, LH, BM) und einmal in unmittelbarer Bundesverwaltung (LPD) ausgeübt werden kann.

Der Kompetenztatbestand Versammlungsrecht unterliegt dabei zwar nicht dem unter dem Einfluss des EGMR entwickelten weiten Versammlungsbegriff, der auch gewisse soziale Zusammenkünfte erfasst,¹⁹ jedenfalls aber dem des Versammlungsg, welches seit dem StGG 1867 bereits vor der Wiederverlautbarung 1953 bestand.²⁰ Diesbezüglich gilt es den verfassungssystematischen Zusammenhang zwischen dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit und den kompetenzrechtlichen Regelungen zum Versammlungsrecht insoweit in Betracht zu ziehen als der VfGH bis vor kurzem (2013)²¹ das Versammlungsgrundrecht auch im Lichte des gesamten Versammlungsg einer sog. „Feinprüfung“ unterzog und dies im Hinblick auf die zentralen Fragen des Vorliegens einer Versammlung, ihrer Untersagung sowie Auflösung auch weiterhin eine Feinprüfung vornimmt.²²

Sowohl beim Begriff der Versammlung als auch dem Begriff der Veranstaltung handelt es sich um verfassungsgesetzliche Begriffe. Die „Versammlung“ findet sich sowohl in den kompetenzrechtlichen Regelungen des BVG (Art 10 Abs 1 Z 7 und Art 102 Abs 2 BVG) als auch im StGG 1987 („das Recht, sich zu versammeln“). Die Verfassung prägt ebenso den Begriff der Veranstaltung, deren Gesetzgebung und Vollziehung in die Kompetenz der Länder fällt (Art 15 Abs 1 und Abs 3 BVG). Insofern zeigt sich, dass der Begriff der Versammlung auf verfassungsrechtlicher Ebene eigenständig neben dem Begriff der Veranstaltung besteht und abgegrenzt werden kann.²³ Versammlungen stellen eine spezielle, grundrechtlich verbürgte Form der Vereinigung dar,²⁴ währenddessen unter einer Veranstaltung iSd Veranstaltungswesens in Länderkompetenz eine öffentliche Darbietung oder öffentliche Belustigung²⁵ zu verstehen ist.²⁶

Kompetenzrechtlich stellt sich in weiterer Folge die Frage, ob auf Basis der Gesichtspunktetheorie²⁷ die Regelungs- und Vollzugskompetenz gesundheitsrechtlicher Aspekte des Versammlungswesens iZm mit Epidemien unter dem Kompetenztatbestand des Gesundheitswesens oder des Versammlungsrechts zu subsumieren ist. Der Versteinerungstheorie²⁸ folgend liegt ein Blick in das zum Versteinerungszeitpunkt des Kompetenztatbestandes

„Gesundheitswesen“ im Oktober 1925 bereits existierende EpidemieG 1913 nahe. In § 16 EpidemieG 1913 taucht der Begriff der „besonderen Veranstaltungen“ iZm mit der Befugnis auf, diese zu verbieten. Diese Bestimmung wurde auch nicht durch die Novellierungen des EpidemieG 1920²⁹ verändert und stand daher im Jahr 1925³⁰ in ihrem ursprünglichen Wortlaut in Geltung.

Auch in der 1950 wiederverlautbarten Fassung³¹ spricht das EpidemieG explizit nur von „Veranstaltungen“ und nicht von Versammlungen. Die Materialien zum Epidemiegesetz³² erwähnen ebenfalls nicht den Begriff der Versammlung, sondern führen zu „besonderen Veranstaltungen“ aus, dass davon die „regelmäßigen, alltäglichen und an bestimmten Tagen der Woche wiederkehrenden Funktionen und Verrichtungen“ nicht erfasst sind.³³ Die novellierte Version des § 15 EpidemieG sprach zwar nun von „Veranstaltungen, die ein Zusammenströmen größerer Menschenmengen mit sich bringen“, aber weiterhin nicht von Versammlungen. Im Gegensatz dazu findet sich etwa in § 86 StVO explizit der Begriff der „Versammlung“, womit diese Bestimmung somit auch Versammlungen nach dem Versammlungsg erfasst.³⁴ Der im § 16 EpidemieG 1913 verwendeten Begriff der „besonderen Veranstaltungen“ muss nicht bereits das in der Kompetenzverteilung des BVG verdeutlichte differenzierende Begriffsverständnis zwischen Versammlung und Veranstaltung zugrunde liegen. Sehr wohl kannte die Rechtsordnung aber bereits einige Zeit vor Erlassung des EpidemieG den grundrechtlich geschützten Begriff der Versammlung, denn zur Zeit der Einführung des Epidemiegesetzes waren bereits das StGG 1867³⁵ und das dieses ausgestaltende Versammlungsg 1867³⁶ in Kraft. Bereits das Reichsgericht sprach aus, dass „Umfang und Modalitäten des verfassungsmäßigen Versammlungsrechtes“³⁷ aus dem Versammlungsgesetz zu entnehmen seien. Im Sinne dieses Verständnisses bleibt kein Raum für gesundheitsrechtliche Regelungen des Versammlungsrechts, die nicht in den Vollzugsbereich des Versammlungsrechts fallen. Diesbezüglich muss hervorgehoben werden, dass das EpidemieG den Begriff der Versammlung nicht einmal explizit erwähnt. Selbst wenn daher der Gesetzgeber des Epidemiegesetzes vom Begriff der Veranstaltung auch Versammlungen iSd Versammlungsgesetzes erfasst sehen wollte und will, kann der im Gesetzestext verwendete einfachgesetzliche Begriff der „Veranstaltung“ in einer verfassungs- und vor allem grundrechtskonformen Interpretation nicht um den verfassungsrechtlichen Begriff der Versammlung erweitert werden.

Insofern darf eine dem Gesetzeswortlaut und dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit widersprechende Auslegung des Veranstaltungsbegriffs des EpidemieG nicht als Versteinerungsgrundlage herangezogen werden, die dem Kompetenztatbestand Gesundheitswesen auch

die gesundheitsrechtlichen Aspekte von Versammlungen zuschreibt. Die Kompetenz zur Gesetzgebung und Vollziehung von epidemierechtlichen Gesichtspunkten von Versammlungen wird daher vom Kompetenztatbestand des Versammlungswesens erfasst.

Die Vollziehung von Befugnissen im Bereich des Versammlungsrechts erfolgt daher durch die Versammlungs- und nicht durch die Gesundheitsbehörde. Im Rahmen dieses Vollzugs durch die Versammlungsbehörde berücksichtigt diese bei ihren Abwägungsentscheidungen aber auch das öffentliche Interesse des Schutzes der Gesundheit. Für eine diesbezügliche Zuständigkeit der Gesundheitsbehörden bleibt kein Platz.

Spricht das EpidemieG von „Veranstaltungen, die ein Zusammenströmen größerer Menschenmengen mit sich bringen“ und legt die Zuständigkeit zu deren Untersagung oder der Festlegung bestimmter Voraussetzungen und Auflagen der Gesundheitsbehörden (in mittelbarer Bundesverwaltung) fest, so umfassen diese auf Basis der verfassungskonformen Interpretation keine Versammlungen.³⁸ Eine Regelung, die Versammlungsangelegenheiten in die Zuständigkeit der Gesundheitsbehörden im Rahmen der COVID-19-LV auf Basis des § 15 EpidemieG stellt, erweist sich daher als gesetzwidrig.

4. Grundrechtliche Problemstellungen

Das österreichische Verfassungsrecht sichert die Versammlungsfreiheit mehrfach ab. Ausgehend von Art 12 StGG und dem Beschluss der Provisorischen Nationalversammlung (StGBL 3/1918) steht Art 11 EMRK im Mittelpunkt der relevanten Rechtsgrundlagen.³⁹ Die neuen epidemierechtlichen Regelungen sehen erweiterte Maßnahmen für Veranstaltungen gem § 15 EpidemieG vor. Die grundrechtlichen Problemstellungen des Versammlungsrechts ergeben sich für die zuständigen Versammlungsbehörden (!) aber auch dann, wenn man die Anwendung des § 15 EpidemieG für Versammlungen ausschließt.⁴⁰

ISd epidemierechtlichen Regelungen besteht die Möglichkeit, Vorgaben für Veranstaltungen vorzusehen. Es soll an dieser Stelle überprüft werden, ob die Versammlungsbehörden die inhaltlichen Vorgaben gem § 15 EpidemieG bei ihrem Umgang mit Untersagung und Auflösung von Versammlungen berücksichtigen können (ohne dabei § 15 EpidemieG rechtlich anzuwenden). Keinesfalls als zulässig erachtet werden Bewilligungspflichten für Versammlungen,⁴¹ welche aber auch die epidemierechtlichen Grundlagen nicht vorsehen. Konkrete Vorgaben gem § 15 EpidemieG beziehen sich

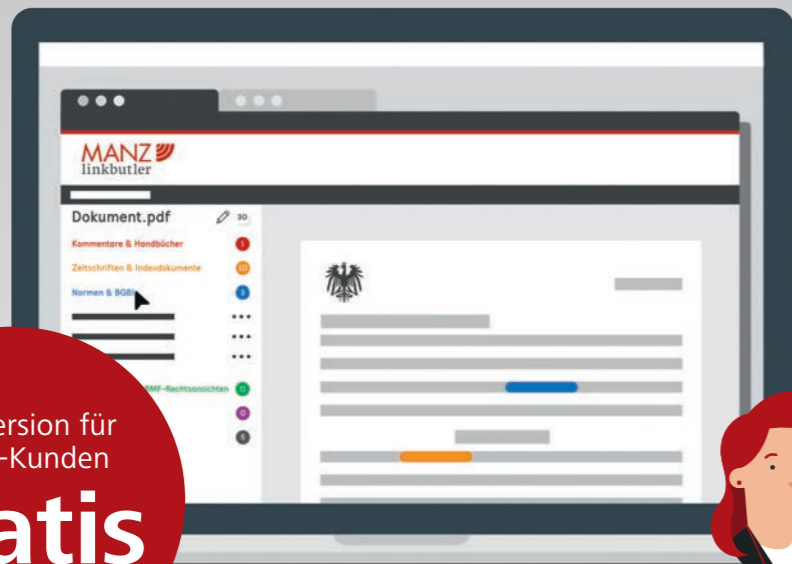
auf die Untersagung der Veranstaltung, die Bindung an die Einhaltung bestimmter Voraussetzungen oder Auflagen wie die Einschränkung der Versammlung auf bestimmte Personen- oder Berufsgruppen, Vorgaben zu Abstandsregeln, Verpflichtungen zum Tragen einer mechanischen Mund-Nasen-Schutzvorrichtung, Beschränkung der Teilnehmerzahl und die Anforderungen an das Vorhandensein und die Nutzung von Sanitäreinrichtungen sowie Desinfektionsmitteln.

Ausgangspunkt sind mögliche Anforderungen der Versammlungsbehörde an Versammlungen, die diese in der Zeit der Pandemie zum Schutz der Gesundheit für notwendig erachten könnte. Darunter fallen etwa Abstandsregeln, Verpflichtungen zum Tragen einer mechanischen Mund-Nasen-Schutzvorrichtung sowie Anforderungen an das Vorhandensein und die Nutzung von Sanitäreinrichtungen sowie Desinfektionsmitteln. Vorgaben zum Schutz der Gesundheit können sich als notwendig erweisen bzw muss die Versammlungsbehörde (zur Sicherung öffentlicher Interessen) derartige Bedingungen kommunizieren, wenn bei deren Berücksichtigung die Abhaltung der Versammlung möglich erscheint und diese andernfalls zu untersagen wäre.⁴²

Bei der Festlegung derartiger Vorgaben sind allerdings folgende Einschränkungen durch die Versammlungsbehörde zu berücksichtigen:

- Die Versammlungsbehörde kann im Vorfeld über mögliche gesundheitsrechtliche Vorgaben nur informieren und auf eine Änderung der Versammlungsanzeige hinwirken und selbst keine Auflagen erteilen oder gar eine Bewilligungspflicht für Versammlungenschaftern. Dies gilt auch für die Bindung der Versammlung an die Einhaltung bestimmter Voraussetzungen oder Auflagen. Werden notwendige gesundheitsbezogene Rahmenbedingungen von den Versammlungsorganisator*innen zurückgewiesen, so kann die Versammlung untersagt werden; werden notwendige gesundheitsbezogene Rahmenbedingungen von den Versammlungsteilnehmer*innen nicht eingehalten, so kann die Versammlung aufgelöst werden.⁴³

- Die Versammlungsbehörde muss die spezifische Ausgestaltung der Versammlung auf der einen Seite und die Höhe des Risikos auf der anderen Seite genau bewerten und davon ausgehend ihre Abwägung vornehmen.⁴⁴ Dabei gilt es von Seiten der Behörde auch zu berücksichtigen, ob die Versammlungsorganisator*innen alternative (gleichwertige) Maßnahmen zum Schutz der Gesundheit vorsehen.



← Digitaler Assistent

Basisversion für rdb.at-Kunden

gratis



Linkbutler

Einfach und schnell juristische Zitierungen in Ihren Dokumenten mit Inhalten der RDB Rechtsdatenbank verlinken.

Für nähere Informationen berät Sie gern unser Vertriebsteam

+43 1 531 61 650, vertrieb@manz.at

link.manz.at

MANZ
Wir digitalisieren Recht.



Meinungen⁴⁶ – sei es individuell im Rahmen der Meinungsfreiheit oder kollektiv geschützt durch die Vereinigungs- und Versammlungsfreiheit – um einen zentrale Grundpfeiler der rechtsstaatlichen Demokratie handelt, die auch in der Rechtsprechung der Höchstgerichte eine entsprechend sensible Abwägung erfährt.⁴⁷ In diesem Sinne erfordern behördliche Eingriffe in die Versammlungsfreiheit vor allem in Versammlungen, die eine Äußerung politischer Meinungen bezwecken, einer erhöhten Berücksichtigung der demokratischen Dimension bei der Abwägung.

- Die Beschränkung der Teilnehmer*innenzahl bedeutet bereits eine erhebliche Einschränkung des grundrechtlichen Versammlungsrechts und kann nur insoweit gerechtfertigt werden, als gesundheitsbezogene Maßnahmen (Abstandsregeln, etc ...) als nicht ausreichend angesehen werden müssen, um den Schutz der Gesundheit zu gewährleisten. Hier wäre bereits ein sehr hoher Maßstab hinsichtlich der Beschränkungen der Teilnehmer*innenzahl anzunehmen. Eine Einschränkung einer Versammlung auf bestimmte Personen- oder Berufsgruppen stellt eine erheblich problematischere Beschränkung dar, die sich noch wesentlich weniger aus gesundheitlichen Gründen rechtfertigen ließe und der demokratische und gleichheitsrechtliche Bedenken (aufgrund der Ungleichbehandlung unterschiedlicher Gruppen eine Versammlung durchzuführen) entgegenstehen.

Die Versammlungsbehörde muss bei der Entscheidung, ob eine Versammlung zu untersagen oder aufzulösen ist, bei der allgemeine epidemierechtlichen Bestimmungen nicht eingehalten werden, jedenfalls prüfen, ob diese Untersagung oder Auflösung zum Schutz der Gesundheit oder einem anderen in Art 11 EMRK genannten Grund im konkreten Fall geboten erscheint.⁴⁸ Werden Maßnahmen gegen Teilnehmer*innen gesetzt oder Verwaltungsstrafen für allgemeine epidemierechtliche Verstöße verhängt, muss die Behörde überdies berücksichtigen, dass damit auch eine Verletzung der Versammlungsfreiheit einhergehen kann.⁴⁹ In diesem Sinne sieht § 10 Abs 12 COVID-19-LV vor, dass von Maßnahmen gegen Versammlungsteilnehmer*innen bei Verstoß gegen die Mund- und Nasenschutzpflicht abgesehen werden muss,

Weitere sich aus dem EpidemieG ergebende Vorgaben beziehen sich auf die Beschränkung der Teilnehmer*innenzahl sowie auf eine Einschränkung einer Versammlung auf bestimmte Personen- oder Berufsgruppen. Auch hinsichtlich derartiger Vorgaben gilt es eine grundrechtliche Abwägungsentscheidung durch die Versammlungsbehörde zu treffen:

- Bei ihren Entscheidungen hat die Behörde die Interessen der Veranstalter*innen gegen die in Art 11 Abs 2 EMRK genannten öffentlichen Interessen, also auch den Schutz der Gesundheit, abzuwägen.⁴⁵ Bedacht werden sollte im gegebenen Zusammenhang, dass es sich bei der Gewährung der Freiheit zur Äußerung von politischen

wenn gelindere Mittel eingesetzt werden können oder die Maßnahmen nicht verhältnismäßig wären. Der VfGH betont, dass die Rechtsordnung ein Verhalten erlaubt, das „unbedingt notwendig ist, um die Versammlung in der beabsichtigten Weise durchzuführen“ auch wenn dieses nach einer anderen verwaltungsrechtlichen Vorschrift (z.B. im Straßenverkehrsrecht) verboten wäre.⁵⁰

Abschließend sei angemerkt, dass die Vorsehung einer Verpflichtung zum Tragen eines Mund- und Nasenschutzes in Zusammenschau mit dem Vermummungsverbot des § 9 Versammlungsgesetz⁵¹ nicht einer gewissen Ironie entbehrt. Kann eine mitgeführte oder aufgesetzte Maske doch gemäß der neuen Gesetzeslage – je nachdem, ob es sich dabei um eine „mechanische Mund-Nasen-Schutzvorrichtung“ oder einen identitätsverhüllenden Gegenstand handeln soll – sowohl Voraussetzung für die Teilnahme an einer Versammlung oder aber Grund für den Ausschluss von derselben sein. Ein Widerspruch zwischen dem Vermummungsverbot und dem verpflichteten Mund-Nasen-Schutz besteht allerdings nicht, da § 9 Versammlungsgesetz eine Teilnahme mit Verhüllung nur dann für unzulässig erklärt, wenn sie dazu dienen, die Wiedererkennung bzw. Feststellung der Identität zu verhindern. Ein zur Verhütung der Verbreitung von COVID-19 getragener Mund-Nasen-Schutz dient aber eben gesundheitlichen Zwecken und nicht dem Verbergen der eigenen Identität.

5. Conclusio

Die Neuregelung für Versammlungen in Zeiten der Pandemie, insbesondere gem § 15 EpidemieG, erweisen sich sowohl konzeptionell als auch hinsichtlich ihrer praktischen Anwendbarkeit als (verfassungs-) rechtlich problematisch. Eine kompetenzrechtliche Perspektive führt zur Problematik, dass die zentrale Befugnis der Untersagung von Versammlungen des Kompetenztatbestandes Versammlungsrechts nicht nur den Versammlungsbehörden in unmittelbarer Bundesverwaltung, sondern auch den Gesundheitsbehörden in mittelbarer Bundesverwaltung zugewiesen wurde. Eine verfassungs- und grundrechtskonforme Auslegung des Veranstaltungsbegriffes des EpidemieG zeigt jedoch, dass Versammlungen nach dem Versammlungsgesetz nicht erfasst werden und die einschlägigen Regelungen der COVID-19-LV daher gesetzwidrig sind.

Aus grundrechtlicher Sicht kann festgehalten werden, dass die Versammlungsbehörde Maßnahmen zur Wahrnehmung des Gesundheitsschutzes und damit auch zum Schutz vor einer Verbreitung von COVID-19 ergreifen können. Die zentrale Bedeutung des Versammlungsrechtes in einer rechtsstaatlichen Demokratie gebietet bei den vor der Ergreifung von Maßnahmen durchzuführenden Abwägungsentscheidungen eine zurückhaltende Handhabung von restriktiven Maßnahmen.

Dr. Konrad Lachmayer ist Universitätsprofessor für Öffentliches Recht, Europarecht und Grundlagen des Rechts und Vizedekan für Forschung an der Fakultät für Rechtswissenschaften der Sigmund Freud PrivatUniversität Wien; konrad.lachmayer@jus.sfu.ac.at



Mag.a Susanne Gstöttner ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Fakultät für Rechtswissenschaften der Sigmund Freud PrivatUniversität Wien; susanne.gstoettner@jus.sfu.ac.at

¹ Epidemiegesetz 1950, StF BGBl 1950/186idF BGBl I 2020/43.

² Bundesgesetz betreffend vorläufige Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19, BGBl I 2020/12 idGF.

³ Verordnung des Bundesministers für Soziales, Gesundheit, Pflege und Konsumentenschutz betreffend Lockerungen der Maßnahmen, die zur Bekämpfung der Verbreitung von COVID-19 ergriffen wurden, BGBl II 2020/197 idGF.

⁴ Matzinger, Früchte des Zorns, Falter v. 10.6.2020, 34; Seeh ua, Die Geburt einer neuen Protestkultur, diepresse.com/5823007 (Stand 5.6.2020); Winkler-Hermaden, Verhärtete Fronten nach Gewalt in Favoriten, derstandard.at/story/2000118417007 (Stand 30.6.2020).

⁵ Siehe dazu u.a. WHO-Generaldirektor Ghebreyesus auf Twitter bezogen auf einen Pressetermin der WHO vom selben Tag unter <https://twitter.com/drtdedros/status/1250497831040843782> (Stand 15.4.2020).

⁶ Für eine eingehende Analyse zu gesellschaftlichen und sozialen Ungleichheiten in vergangenen sowie der derzeit bestehenden COVID-19 Pandemie siehe Bamba, Riordan, Ford, et al, The COVID-19 pandemic and health inequalities, Journal of Epidemiology & Community Health 2020, Online Publikation vor Veröffentlichung, jech.bmj.com/content/jech/early/2020/06/13/jech-2020-214401 (Stand 8.7.2020).

⁷ Siehe Hinterberger, Österreich setzt das Asylrecht aus, verfassungsblog.de/oesterreich-setzt-das-asylrecht-aus/ (Stand 26.4.2020); Lachmayer, Austria: Rule of Law Lacking in Times of Crisis, verfassungsblog.de/rule-of-law-lacking-in-times-of-crisis/ (Stand 28.4.2020); Somek, Is the Constitution Law for the Court Only?, verfassungsblog.de/is-the-constitution-law-for-the-court-only/ (Stand 16.4.2020).

⁸ § 15 EpidemieG StF BGBl 1950/186 idF BGBl I 2006/114; die Neufassung verwendet diese Formulierung ebenso, sieht aber neben der Untersagung noch zusätzliche Befugnisse der Behörde vor (siehe dazu gleich).

⁹ BGBl I 2020/43.

¹⁰ § 43 EpidemieG sieht die Zuständigkeit für „Verordnungen, deren Anwendungsbereich sich auf mehrere politische Bezirke oder das gesamte Landesgebiet erstreckt“, beim LH und für solche, deren Anwendungsbereich sich auf das gesamte Bundesgebiet erstreckt, beim Gesundheitsminister.

¹¹ IA 484/A 27. GP 6.

¹² Siehe § 10 Abs 11 Z 3 COVID-19-LV; dieser wurde mit dessen zweiter Novellierung (BGBl II 2020/231) im Wesentlichen in der aktuell gültigen Form eingefügt. In dieser Fassung wurden Versammlungen nach dem Versammlungsgesetz jedoch noch gänzlich ausgenommen und für deren Zulässigkeit auf ebendieses Gesetz verwiesen. Erst die 5. Novelle vom 13.6.2020 der Verordnung (BGBl II 2020/266) ergänzte die Vorschrift zum Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes.

¹³ Siehe dazu die Einspruchsbegründung des Bundesrates – insbesondere der SPÖ; 151 BlgNR, 27. GP, Anlage, 2.

¹⁴ Schreiber/Auer, Anti-Rassismus-Demo ohne Babyelefant hat Folgen, <https://kurier.at/chronik/oesterreich/anti-rassismus-demo-ohne-babyelefant-hat-folgen/400932665> (Stand 5.6.2020).

¹⁵ Bußjäger, Art 102 B-VG, in Kneihls/Lienbacher (Hrsg), Rill-Schäffer Kommentar Bundesverfassungsrecht, 14. Lfg. 2014, 19.

¹⁶ Berka/Binder/Kneihls, Die Grundrechte2 (2019) 863f.

¹⁷ VfSlg 13.886/1994.

¹⁸ § 16 Abs 1 lit a Versammlungsgesetz.

¹⁹ Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht12 (2019) Rz 907.

²⁰ Zum Judikaturwandel des VfGH siehe Berka/Binder/Kneihls, Die Grundrechte2 (2019) 761f; Giese, Versammlungsrecht, in Bachmann et al (Hrsg) Besonderes Verwaltungsrecht12 (2018) 119 (145). Das Versammlungsgesetz verwendet dabei zwar die Begriffe „veranstalten“ oder „Veranstalter“ einer Versammlung. Daraus kann jedoch nicht abgeleitet werden, dass der Begriff der „Versammlung“ verfassungsgesetzlich nicht klar vom Begriff der „Veranstaltung“ abgegrenzt ist.

²¹ VfSlg 19.818/2013.

²² Im Sinne dieser „Feinprüfung“ sah der VfGH in jeder Verletzung des einfachgesetzlichen Versammlungsgesetzes als Ausführungsgesetz des Art 12 StGG eine Verletzung des Grundrechtes auf Versammlungsfreiheit. Die Zuständigkeit der Überprüfung einer Verletzung des Versammlungsgesetzes oblag folglich nicht dem VwGH. Nach der neuen Judikatur hingegen fallen nur Entscheidungen im Kernbereich der Versammlungsfreiheit (Vorliegen einer Versammlung, deren Untersagung und Auflösung) in die ausschließliche Zuständigkeit des VfGH; siehe Bezemek, Grundrechte in der Rechtsprechung der Höchstgerichte (2016) Rz 2f.

²³ Auch aus der Verwendung der Begriffe „veranstalten“ oder „Veranstalter“ im Versammlungsgesetz kann nicht gewonnen werden, dass der Begriff der „Versammlung“ verfassungsgesetzlich nicht vom Begriff der „Veranstaltung“ klar zu unterscheiden ist.

²⁴ Giese, Versammlungsrecht, in Bachmann et al (Hrsg) Besonderes Verwaltungsrecht12 (2018) 119 (122).

²⁵ Lienbacher, Veranstaltungsrecht in Bachmann et al (Hrsg) Besonderes Verwaltungsrecht12 (2018) 605 (613).

²⁶ Lienbacher geht davon aus, dass der Begriff der Veranstaltung eine über diese Länderkompetenz hinausgehende Bedeutung hat und ua auch im Versammlungsrecht von Veranstaltungen gesprochen werde. Dieser alle Veranstaltungen umfassende Begriff meint allerdings nur „öffentliche Schaustellungen bzw. Darbietungen [...], die der Belustigung, Unterhaltung bzw. persönlichen Erbauung oder Information des einzelnen Teilnehmers dienen“; Lienbacher, Veranstaltungsrecht in Bachmann et al (Hrsg) Besonderes Verwaltungsrecht12 (2018) 605 (609). Angemerkt sei hier nur, dass der VfGH davon ausgeht, bei bloßem zur Verfügung stellen von Informationen liege keine Versammlung iSd Versammlungsgesetz vor (VfSlg 22651/1988; 11.866/1988). Schnittstellen können indes bestehen; dies entzieht der Differenzierung auf kompetenzrechtlicher Ebene aber nicht ihre Grundlage. Überschneidungen sind aus dem Blickwinkel der Gesichtspunktetheorie zu lösen. So können bei Veranstaltungen sodann wiederum epidemierechtliche Regelungen relevant werden. Es gilt aber hervorzuheben, dass im Grundsatz Versammlungen nicht als Veranstaltungen zu werten sind und dass die grundrechtlichen Vorgaben – soweit eine Veranstaltung auch als Versammlung gewertet werden würde – ohnedies zur Anwendung kommen.

²⁷ Zur Gesichtspunktetheorie siehe Öhlinger/Eberhard, Verfassungsrecht12 (2019) Rz 280.

²⁸ Zur Versteinerungstheorie siehe ebenda Rz 275.

²⁹ StGBI 1920/83.

³⁰ Die Novellierung des EpidemieG im Dezember 1925 (BGBl 1925/449) erfolgte erst nach dem Versteinerungszeitpunkt, führte aber hinsichtlich der Regelung für Veranstaltungen ebenfalls zu keiner Änderung.

³¹ BGBl 1950/186.

³² 22 der Blg zu den StenProt des Herrenhauses 21. Session.

³³ Siehe die Begründung in der Regierungsvorlage 22 der Blg zu den StenProt des Herrenhauses 21. Session, 24f.

³⁴ VfSlg 11.651/1988. Der Hinweis an dieser Stelle dient lediglich der Kontrastierung der StVO gegenüber dem EpidemieG. Zu den kompetenzrechtlichen Fragestellungen des Art 11 Abs 1 Z 4 B-VG („Straßenpolizei“) kann in diesem Beitrag nicht Stellung bezogen werden.

³⁵ RGBI 1867/142.

³⁶ RGBI 1867/135.

³⁷ Hye, Sammlungen der nach gepflogener öffentlicher Verhandlung geschöpften Erkenntnisse des k. k. österreichischen Reichsgerichtes (1874), 37.

³⁸ Ordnungsregelungen in anderen verwaltungspolizeilichen Materien, die auch für auch für die Abhaltung von Versammlungen gelten, sind zwar grundsätzlich nicht ausgeschlossen, die für das Versammlungsrecht zentralen Befugnisse müssen jedoch auf Basis des Kompetenztatbestandes Versammlungsrecht geregelt und vollzogen werden, siehe dazu Werni, Gefahrenabwehr im Versammlungsrecht, ZfV 2018, 243 (248).

³⁹ Berka/Binder/Kneihls, Die Grundrechte2 (2019) 749f.

⁴⁰ Siehe oben unter 3. Überdies sei auf die Differenz der vom VfGH und dem EGMR angenommenen Schutzbereiche der Versammlungsfreiheit iSd Art 11 EMRK hinsichtlich des Versammlungsbegriffs hingewiesen.

⁴¹ Berka/Binder/Kneihls, Die Grundrechte2 (2019) 757f.

⁴² VfSlg 18.601/2008; Berka, Verfassungsrecht7 (2018) Rz 1514.

⁴³ Jedenfalls muss in beiden Fällen aber einer der Gründe des Art 11 Abs 2 EMRK vorliegen.

⁴⁴ Die Entscheidung hat dabei auf Basis einer Prognoseentscheidung auf Basis konkreter Begründungen zu erfolgen; Berka/Binder/Kneihls, Die Grundrechte2 (2019) 765.

⁴⁵ Bezemek, Grundrechte in der Rechtsprechung der Höchstgerichte (2016) §17, Rz 7.

⁴⁶ Der EGMR hielt dazu bereits fest, dass der von ihm weit ausgelegte Versammlungsbegriff zwar auch Versammlungen mit sozialem Charakter schütze, der Schutz der Teilhabe am demokratischen Prozess aber der ursprüngliche Zweck des Art 11 EMRK sei; siehe EGMR (dec) 24.11.2009, 16072/06, Freund/Vereinigtes Königreich, Rn 50.

⁴⁷ So besteht ein klarer Unterschied zwischen politischen Meinungsäußerungen und Aussagen zu Werbezwecken. Der EGMR legt dabei Art 11 EMRK „im Lichte des Art 10“ aus; Grabenwarter/Pabel, Europäische Menschenrechtskonvention. Ein Studienbuch6 (2016) § 23, Rz 65; Zur stärkeren Einschränkung kommerzieller Werbung gegenüber politischen Ideen gemäß Art 10 EMRK s VfSlg 13.635/1993, EGMR 28.6.2001, 24699/94, VgT Verein gegen Tierfabriken/Schweiz.

⁴⁸ VfSlg 14.366/1995.

⁴⁹ VfSlg 8685/1979, 11.651/1988, 18.560/2008.

⁵⁰ Ein solches Verhalten kann daher auch gemäß § 6 VStG gerechtfertigt sein; VfSlg 18.483/2008.

⁵¹ Dieses verbietet Personen die Teilnahme an Veranstaltungen bei Verhüllen der Gesichtszüge, um die eigene Wiedererkennung zu verhindern oder bei Mitführen von Gegenständen, „die ihrem Wesen nach dazu bestimmt sind, die Feststellung der Identität zu verhindern“; zur Diskussion der Verfassungsmäßigkeit dieser Bestimmung siehe Keplinger/Zierl, Das neue Vermummungsverbot im Lichte der EMRK, ZfV 2003/2.