



noah eleazar/Unsplash

VERSAMMLUNGSRECHT IN PANDEMIEZEITEN

Rückblick und Ausblick auf virusbedingte Einschränkungen der Versammlungsfreiheit

Die erste Infektionswelle ist vorüber, wir blicken zurück auf bewegte Zeiten. Mitte März 2020 begann der rund sechswöchige Corona-Lockdown gepaart mit einem vorher unvorstellbaren Ausmaß an Grundrechtsbeeinträchtigungen. Zu den Bauernopfern der Pandemie gehört zweifelsfrei auch die Versammlungsfreiheit. Verwaltungsgerichte bestätigten in der Anfangszeit der Pandemie fast immer „virusbedingte“ Versammlungsverbote. Mittlerweile kann wieder – wenn auch eingeschränkt – demonstriert werden. Da die Fallzahlen gegenwärtig wieder steigen, lohnt es sich, einen grundrechtssensiblen Rückblick auf die Anfangszeit der Pandemie zu werfen sowie einen kleinen Ausblick auf offene Fragen zu wagen.

Betrachtet man den Umgang der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit Versammlungsverboten im ersten Pandemiemonat (Mitte März bis Mitte April 2020), dann zeigt sich ein wenig erfreuliches Bild: Die Verwaltungsgerichte (VG) haben in fast allen Fällen behördliche Versammlungsverbote bestätigt. Im Zeitraum ab dem 20./22. März 2020 (Beginn der Ausgangsbeschränkungen) bis einschließlich 15. April 2020 (Zeitpunkt der ersten materiell-rechtlichen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts) haben Verwaltungsgerichte (mindestens) 19 Mal über Versammlungsverbote entscheiden müssen. Lediglich ein einziges Gericht, das VG Schwerin, hat die Durchführung einer Versammlung unter strengen Auflagen ermöglicht. Ein weiteres Gericht, der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, hat die Versammlungsbehörde verpflichtet, erneut über einen Antrag auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zu Versammlungszwecken zu entscheiden.

Die verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit Versammlungsverboten aus dem ersten Pandemiemonat unterscheiden sich im Hinblick auf Instanz und Antragsart. Jedes Bundesland hat zudem eigene Infektionsschutzregelungen getroffen. Von daher unterscheiden sich auch die (Versammlungs-)Verbotsnormen, die den Entscheidungen jeweils zugrunde liegen, voneinander. Dennoch gibt es einen gemeinsamen Nenner: BürgerInnen und VersammlungsanmelderInnen haben gerichtliche Unterstützung ersucht, um ihr grundgesetzlich garantiertes Recht, sich zu versammeln, während der Pandemie in Anspruch zu nehmen. Gerichte haben diese Unterstützung in fast allen Fällen nicht gewährt. Es lassen sich daher einige (bittere) Rückschlüsse auf den Stellenwert der Versammlungsfreiheit in Pandemiezeiten ziehen.

Gesundheitsschutz überwiegt (fast) immer

Angesichts der sehr klaren Mehrheit gerichtlicher Entscheidungen, in denen die behördlichen Versammlungsverbote bestätigt wurden, muss geschlussfolgert werden, dass Gerichte dem Rechtsgut der öffentlichen Gesundheit bzw. dem Schutz von Leib und Leben (geschützt durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz) stets Vorrang gegenüber der Versammlungsfreiheit eingeräumt haben. Das bedeutet gleichzeitig, dass die Verwaltungsgerichte es nicht geschafft haben, dem Versammlungsrecht zur Entfaltung zu verhelfen. Der Gesundheitsschutz hat – jedenfalls aus Sicht der Fachgerichte – die Versammlungsfreiheit in fast allen Konstellationen verdrängen müssen. Um es plakativer zu formulieren: Wer in der Anfangszeit der Pandemie auf versammlungsrechtliche Mindeststandards beharrte, begab sich zunächst in Widerspruch zur herrschenden Rechtspraxis.

Exekutiver Beurteilungsspielraum vs. gerichtliche Kontrolle

Schaut man sich nun die Gerichtsbeschlüsse genauer an, tritt ein weiteres Schema zutage: Die Fachgerichte, so kommt es in einigen Entscheidungen zum Ausdruck, räumen der Exekutive bei der Ausgestaltung ihres Schutzkonzeptes und der darauf aufbauenden Maßnahmen einen weitreichenden Beurteilungsspielraum ein. In diesem Zusammenhang befand das VG Hamburg, dass es mangels gesicherter medizinischer Erkenntnisse und einer mit Ungewissheit belasteten

Situation zuvorderst in der politischen Verantwortung der zuständigen Behörde liege, im Rahmen ihrer jeweiligen Kompetenzen im Bereich des Infektionsschutzes die von ihnen für zweckmäßig erachteten Entscheidungen zu treffen. Bei einer solchen Sachlage sei es nicht Aufgabe der Gerichte, „mit ihrer Einschätzung an die Stelle der dazu berufenen politischen Organe zu treten.“

Es entsteht der Eindruck, dass die Gerichte einen exekutiven Beurteilungsspielraum sowohl bei der Erstellung von Gefahrenprognosen und Schutzkonzepten als auch bei der Überprüfung des konkreten Versammlungsverbot angenommen haben. Dies führt letztlich zu einer weitreichenden gerichtlichen (Selbst-)Beschränkung des Kontrollumfangs – und zwar unmittelbar auf Kosten der Versammlungsfreiheit.

Mehr Versammlungsfreiheit durch Karlsruhe?

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) wurde seit März mehrfach im Zusammenhang mit Versammlungsverboten angerufen – allerdings ohne Erfolg. Das BVerfG musste erst abwarten, bis es im Rahmen von zulässigen Anträgen materiell-rechtliche Vorgaben formulieren konnte. Mit der Entscheidung vom 15. April 2020 betonte das oberste Gericht, dass eine Verbotsverfügung, die erkennbar von einem generellen Verbot von Versammlungen von mehr als zwei Personen ausgeht, das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 Grundgesetz) verletze. Die Verwaltung habe den ihr zustehenden Entscheidungsspielraum verkannt und damit der Bedeutung und Tragweite der Versammlungsfreiheit von vornherein nicht angemessen Rechnung tragen können. Weiter verdeutlicht das Gericht, dass Behörden „unter hinreichender Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls“ entscheiden müssten. Überwiegende Bedenken, die jeder Versammlung entgegengehalten werden können, reichen gerade nicht aus. Hervorzuheben ist der Hinweis des Gerichts in einer einstweiligen Anordnung vom 17. April, dass sich die Verwaltung um eine kooperative, einvernehmliche Lösung mit den VersammlungsveranstalterInnen bemühen müsse (sog. Kooperationsgebot).

» Angst und Unsicherheit sind keine Kriterien rechtlicher Entscheidungsfindung. Sie können derart schwerwiegende Grundrechtseingriffe nicht rechtfertigen.

Es stellen sich jetzt neue Fragen

Seit Mitte April 2020 entscheiden die Gerichte wieder versammlungsrechtsfreundlicher. Dies ist sicherlich in Reaktion auf die Entscheidungen des BVerfG zu lesen. Es spielt aber auch eine Rolle, dass seit dem 20. April 2020 Corona-Maßnahmen schrittweise gelockert wurden. Insofern ließ sich gerichtlich nunmehr schwer argumentieren, weshalb Schulen und Geschäfte wieder öffnen durften, Versammlungen aus Infektionsschutzgründen aber nicht stattfinden sollten. Dass Gerichte nach rund sechs Wochen Pandemieerfahrung versammlungsfreundlicher urteilen, kann aber auch einfach daran liegen, dass die italienischen, amerikanischen oder iranischen Schreckensszenarien in Deutschland – jedenfalls bisher – ausgeblieben sind. Auch die Versammlungsbehörden sind von ihrem anfänglichen Totalverbot abgerückt und genehmigen Versammlungen unter – sinnvollen – Auflagen, wie etwa der Einhaltung eines Sicherheitsabstandes und der Bedeckung des Mundes und der Nase.

Versammlungsrechtliche Fragen werden uns in den nächsten Wochen und Monaten aber weiterhin begleiten, nun unterhalb der Schwelle von Versammlungsverboten: So muss sicherlich diskutiert werden, inwiefern Bußgelder aufgrund der Teilnahme an nicht genehmigten Versammlungen mit dem Versammlungsrecht vereinbar sind. Gleiches gilt für Bußgelder aufgrund sogenannten Politischen Schlangestehens. Dabei handelt es sich um eine in der Pandemiezeit neu entstandene Form der Meinungskundgabe und zugleich eine Form des Protests gegen Versammlungsverbote, indem Menschen bei Alltagsverhalten (z. B. beim Einkaufen oder Schlangestehen) politische Botschaften auf Schildern tragen, ohne diese Meinungskundgabe formal als Versammlung angemeldet zu haben. Unterhalb der Schwelle der Versammlungsverbote bedürfen nun behördliche Versammlungsaufgaben einer versammlungsrechtssensiblen Verhältnismäßigkeitsprüfung – insbesondere unter Wahrung des versammlungsrechtlichen Kooperationsgebots.

Hinter uns liegen mehrere Wochen, in denen in Deutschland faktisch ein flächendeckendes Versammlungsverbot

galt. Die Angst und Unsicherheit während der ersten Pandemiewochen hatten sicherlich ihre Existenzberechtigung. Gleichzeitig sind Angst und Unsicherheit keine Kriterien rechtlicher Entscheidungsfindung. Sie können derart schwerwiegende Grundrechtseingriffe nicht rechtfertigen.

Die Aufgabe der Zivilgesellschaft ist es nun, sowohl den behördlichen Umgang mit dem Versammlungsrecht im weiteren Verlauf der Pandemie kritisch zu beobachten, als auch den bereits erfolgten exekutiven und judikativen Umgang mit dem Versammlungsrecht aufzuarbeiten – unter Beteiligung aller Akteurinnen und Akteure (Rechtswissenschaft und Gerichte, Politik und Zivilgesellschaft). Was uns ansonsten droht, ist nichts weniger als die Gewöhnung an einen (bereits eingetretenen) Zustand mangelnden Grundrechtsschutzes.



Nassim Madjidian

Die Autorin ist Volljuristin und Doktorandin an der Universität Hamburg. Sie arbeitet als wissenschaftliche Mitarbeiterin am dortigen Lehrstuhl für internationales Seerecht und Umweltrecht, Völkerrecht und Öffentliches Recht.

Der Beitrag beruht auf einem Artikel der Autorin, der unter dem Titel „Wenn Gerichte sich weigern“ auf dem juwiss-Blog erschienen ist (JuWissBlog Nr. 60/2020 vom 22.4.2020, <https://juwiss.de/60-2020/>).

RUNDBRIEF



Forum Umwelt und Entwicklung

3/2020

NO NEW NORMAL DIE WELT PROBT DEN AUSNAHMEZUSTAND

GESUNDHEIT VOR SCHULDENDIENST

Die globale Corona-
und Schuldenkrise

› Seite 2

ENDSTATION LIBERALISIERTE WELT

Treibt Corona die
Probleme des Welthandels
auf die Spitze?

› Seite 14

COVID-19 & DIE KRISEANFÄLLIGKEIT DES GLOBALEN ERNÄHRUNGSSYSTEMS

Chance für grundlegende
Veränderungen?

› Seite 17

UNTERBEZAHLT, UNPOPULÄR, WEIBLICH

In der Krise verhärten
sich Ungleichheiten

› Seite 29

ISSN 1864-0982