

## Versammlungsfreiheit, Demonstration und Protest in Zeiten von Corona

Monitoring „Coronavirus und Civic Space in Deutschland“

Mit den Corona-Virus-bedingten Ausgangsbeschränkungen (20./22. März 2020) wurde auch die Versammlungsfreiheit in allen Bundesländern eingeschränkt. Es gab explizite **Totalverbote von Versammlungen** ohne die Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung (z. B. in Bayern und Thüringen), sowie implizite Totalverbot (so z. B. in Brandenburg oder Baden-Württemberg). Die meisten anderen Länder erließen **Verbote mit Erlaubnisvorbehalt**, wonach Versammlungen grundsätzlich verboten und nur in Ausnahmen erlaubt waren. Dass die pauschalen Beschränkungen der Versammlungsfreiheit nicht mit der freiheitlichen demokratischen Grundordnung vereinbar sind, haben wir bereits in unserer [Kurzstudie](#) vom 16. April 2020 ausgeführt.

Seitdem hat sich einiges getan. Neben einigen öffentlichen Demonstrationen, bei denen die Beteiligten die geltenden Regeln zum Infektionsschutz nicht [einhielten](#), gibt es auch viele positive Beispiele: Die Zivilgesellschaft reagierte mit neuen und [kreativen Protestformen](#), die [Demonstrationen](#) unter Einhaltung der Regeln zum Infektionsschutz ermöglichen. Auf rechtlicher Ebene war eine Eilentscheidung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfG), die am selben Tag wie unsere Kurzstudie veröffentlicht wurde, ein teilweiser Sieg für die Versammlungsfreiheit. Bis dahin hatten einige Gerichte behördliche Versammlungsverbote sehr zurückhaltend geprüft. Inzwischen haben auch die Bundesländer ihre Corona-Maßnahmen nachjustiert.

In diesem Aktualisierungsbeitrag gehen wir auf die neuen Entwicklungen im Bereich der Versammlungsfreiheit in Zeiten von Corona ein und beurteilen sie rechtlich.

### I. Warum kann die Versammlungsfreiheit in Zeiten von Corona nicht einfach beschränkt werden und warum ist Demonstrieren gerade jetzt so wichtig?

#### **Versammlungsfreiheit gilt auch während der Corona-Krise**

Die Versammlungsfreiheit ist ein Grundpfeiler unserer Demokratie. Das hat das BVerfG schon in seiner Brokdorf-Entscheidung von 1985 klargestellt, bei der es um die Anti-AKW-Bewegung ging. Das ist bis heute die Leitentscheidung: Die Versammlungsfreiheit in Artikel 8 des Grundgesetzes (GG) zählt zu den unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens (vgl. BVerfG 69, 315 - Brokdorf). In der Versammlungsfreiheit manifestiert sich unsere Grundentscheidung für einen demokratischen Staat. Für die Beschränkung der Versammlungsfreiheit gelten daher scharfe Regeln. Eine Versammlung darf nur als letztes Mittel verboten oder aufgelöst werden, wenn alle mildereren Mittel ausgeschöpft sind; mildere Mittel sind zum Beispiel Auflagen für die Durchführung der Versammlung.

#### **Gerade jetzt ist eine kritische und aktive Zivilgesellschaft wichtig.**

Auch bei Demonstrationen müssen die geltenden Regeln für den Infektionsschutz eingehalten werden. Wichtig ist aber, dass Protest nicht generell verschwindet.

Die Politik ist auf die Stimmen der Zivilgesellschaft angewiesen. Der Dialog zwischen Zivilgesellschaft und Politik ist in Deutschland grundsätzlich wenig institutionalisiert. Die Corona-Pandemie erfordert schnelle politische Entscheidungen und bringt verkürzte Gesetzgebungsverfahren mit sich, wodurch sich zivilgesellschaftliche Organisationen nur beschränkt einbringen können. Dadurch erhöht sich die Gefahr, dass einige Interessen nicht ausreichend berücksichtigt werden. Auch in den Expert\*innen-Gremien, die Empfehlungen an

die Politik geben, sind einige Personengruppen unterrepräsentiert (siehe z. B. [Studie der Leopoldina](#)). Friedlicher offener Protest auf der Straße ist also ein wichtiges Mittel, gesellschaftspolitische Anliegen sichtbar zu machen und in den politischen Diskurs einzubringen.

## II. Die aktuellen Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts

### Keine pauschalen Versammlungsverbote

Bis zum Beschluss des BVerfG am 15. April 2020 ([1 BvR 828/20](#)) bestätigten Verwaltungsgerichte überwiegend Versammlungsverbote, auch Totalverbote. Dabei räumten sie dem Gesundheitsschutz, teilweise ohne Abwägung, Vorrang gegenüber der Versammlungsfreiheit ein und gestanden der Exekutive einen weitreichenden Beurteilungsspielraum zu.

Dem hat das BVerfG Einhalt geboten. Das Gericht hat – den Schlussfolgerungen unserer [Kurzstudie](#) entsprechend – klargestellt, dass Versammlungsbehörden im Einzelfall Abwägungsentscheidungen treffen müssen. Dabei müssen sie die besondere Bedeutung von Artikel 8 GG berücksichtigen.

### Kooperationspflicht der Versammlungsbehörde

In einer zweiten Entscheidung vom 17. April 2020 ([1 BvQ 37/20](#)) bestätigte es diesen Grundsatz. Das BVerfG erläuterte, dass sich die Behörden bei der Abwägung im Einzelfall auch nicht auf pauschale Erwägungen stützen können, die jeder Versammlung entgegen gehalten werden können (Rn. 23). Mit dem bloßen Hinweis auf einen stets möglichen vermehrten Zustrom von Menschen und ein dadurch entstehendes erhöhtes Infektionsrisiko dürfen Behörden eine Versammlung nicht verbieten. Stattdessen müssen sie die konkreten Umstände des Einzelfalls berücksichtigen.

Zudem stärkte das BVerfG auch das Kooperationsgebot. Wie wir in der ersten Kurzstudie darstellten, kann die Verantwortung für den Infektionsschutz nicht alleine auf die Versammlungsleitung abgewälzt werden. Auch die Versammlungsbehörde und die Polizei sind in der Pflicht, dafür zu sorgen, dass das Grundrecht gefahrlos wahrgenommen werden kann. Im Einzelnen stellte das BVerfG klar, dass sich die zuständige Behörde um eine kooperative, einvernehmliche Lösung mit dem oder der Versammlungs-Veranstalter\*in bemühen muss, bevor sie Beschränkungen erlässt.

Nicht ausdrücklich beantwortet hat das BVerfG bisher, ob „es überhaupt 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“ (Rn. 23).

### Ähnliche Vorgaben für die Religionsfreiheit

Weitere Orientierung bietet eine Entscheidung des BVerfG zu den aktuellen Beschränkungen der Religionsfreiheit. Mit Beschluss vom 29. April 2020 ([1 BvQ 44/20](#)) stellte das Gericht fest, dass mit Blick auf die durch Art. 4 Abs. 1 und 2 GG geschützte Religionsfreiheit „ein generelles Verbot ohne die Möglichkeit, im Einzelfall und gegebenenfalls in Abstimmung mit dem Gesundheitsamt Ausnahmen unter situationsgerechten Auflagen und Beschränkungen zulassen zu können, voraussichtlich nicht mit dem Grundgesetz vereinbar sei“ (Rn 9, 16). Das OVG Berlin-Brandenburg griff diesen Grundsatz auf und stellte in seiner [Entscheidung vom 30. April 2020](#) zum [mygruni-Autokorso](#) am 1. Mai fest, dass für das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit insoweit nichts anderes gelten dürfe.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit aus Artikel 8 GG kein pauschales Verbot von Versammlungen zulässt – auch nicht im Namen des Gesundheitsschutzes. Es bedarf immer einer Abwägung im Einzelfall, die eine konkrete Auseinandersetzung mit den Umständen der Versammlung und dem konkreten Infektionsrisikos erfordert. Erst dann kann ein Verbot als mildestes Mittel zulässig sein.

### III. Die Reaktionen der Gerichte auf die Entscheidungen des BVerfG

#### Gerichte werden kritischer

Seit den Entscheidungen des BVerfG ist die Rechtsprechung insgesamt versammlungsfreundlicher geworden. Die Gerichte kritisierten hinsichtlich des behördlichen Vorgehens insbesondere Folgendes:

#### 1. Die Inkonsistenz der Schutzkonzepte:

Die Schutzkonzepte, die einer Versammlung auferlegt werden, müssen im Einklang zu den generell geltenden Infektionsschutzregeln stehen (siehe [VG Hamburg](#) vom 16. April 2020).

Die Behörde kann also z. B. nicht verlangen, dass während einer Demonstration ein Mindestabstand von 5 Metern eingehalten werden soll, während im ÖPNV nur 1,5 m Abstand eingehalten werden müssen, und auch nur soweit möglich.

#### 2. Pauschale Erwägungen, die auf jede Versammlung zutreffen könnten, ohne Auseinandersetzung mit dem Einzelfall:

Insbesondere der pauschale Verweis darauf, dass die Gefahr eines großen Zustroms von Menschen bestehe, ist für ein Verbot nicht ausreichend. So sprach sich beispielsweise das [VG Trier am 30. April 2020](#) gegen das Verbot einer Demonstration aus, die unter dem Motto „Heraus zum 1. Mai – internationaler Kampftag der Arbeiter\*innenklasse“ stattfinden sollte. Die Versammlungsbehörde hatte die Demonstration mit fünf Teilnehmer\*innen trotz Einhaltung von Auflagen zum Infektionsschutz verbieten wollen, weil es zu vermehrtem Personenverkehr kommen könne.

Statt pauschaler Erwägungen muss sich die Versammlungsbehörde in jedem Einzelfall mit den konkreten Umständen auseinandersetzen. Zum Beispiel muss sie prüfen, ob zum Mitmachen aufgefordert oder explizit davon abgeraten wird, ob öffentliche Ankündigung stattfinden oder darauf verzichtet wird.

#### 3. Fehlende Kooperationsbereitschaft der Versammlungsbehörde:

Auch die Versammlungsbehörde muss Strategien erarbeiten und vorschlagen, mit denen der Infektionsschutz gewahrt werden kann. Eine bloße Prüfung der Vorschläge der Versammlungsleitung reicht nicht aus (so [VG Aachen am 29. April 2020](#)).

## Unverhältnismäßige Beschränkungen der Versammlungsfreiheit gibt es weiterhin

Neben versammlungsfreundlichen Entscheidungen wird die Versammlungsfreiheit allerdings in anderen Fällen weiterhin unverhältnismäßig stark beschränkt.

So entschied das [VG Düsseldorf](#) am 30. April 2020, dass ein Verbot eines für den 2. Mai geplanten Autokorsos rechtmäßig sei, der unter dem Motto: „Wahrung der Grundrechte und für freie Impfansammlung“ stattfinden sollte und 100–200 Fahrzeuge auf einer Strecke von 20 Kilometern vorsah. Dabei berief sich das Gericht darauf, dass wahrscheinlich Personenansammlungen entstehen würden, insbesondere an Ampeln. Konzepte, wie solche Ansammlungen vermieden werden könnten, forderte es nicht ein.

Das [VG Gelsenkirchen bestätigte am 29. April 2020](#) das Verbot einer 1. Mai-Demonstration in Essen, da am gewählten Veranstaltungsort an einer zentralen Stelle der Essener Innenstadt die Gefahr von Menschenansammlungen bestehe. Das Konzept zur Einhaltung des Mindestabstands und das Tragen von Mund-Nasenschutz-Masken reiche nicht aus, um dies zu verhindern. Da es sich um eine „DGB-Ersatz-Kundgebung“ handele, sei mit einem „enormen Zulauf“ zu rechnen. Das Gericht missachtete demnach, dass das Verbot einer Versammlung als Ultima Ratio in jedem Fall voraussetzt, dass das mildere Mittel der Erteilung von Auflagen ausgeschöpft ist.

Für Aufsehen sorgte zusätzlich die [Aussage von NRW-Innenminister Herbert Reul](#) in einer Sitzung des Innenausschusses am 23. April 2020, er wolle die Rechtsprechung des BVerfG zu Art. 8 GG gerne grundsätzlich auf den Prüfstand stellen.

Die meisten Gerichte halten §§ 28, 31 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) als Rechtgrundlage der Beschränkungen für ausreichend, obwohl auch dies von rechtswissenschaftlichen Kommentator\*innen vielfach kritisiert wurde (siehe u.a. [hier](#)). Des Weiteren bewerteten die meisten Gerichte die Genehmigungspflicht, also das Verbot mit Erlaubnisvorbehalt, als rechtmäßig (so z.B. OVG Sachsen am 30. April 2020 – [3 B 148/20](#), Rn. 34). Mit dem in Artikel 8 GG garantierten „Recht, sich ohne Anmeldung und Erlaubnis ... zu versammeln“, ist dies nicht vereinbar. Allerdings betonten die Gerichte, dass die Ermessensausübung der Behörden deutlich strenger kontrolliert werden müsse. Teilweise nahmen sie an, dass das Ermessen der Behörde auf Null reduziert ist, so dass sie Versammlungen erlauben muss.

## IV. Die aktuelle Rechtslage in Zeiten der Lockerungen

Die aktuelle Rechtslage in den Bundesländern zeigt inzwischen eine deutliche Abkehr von der Verbotspraxis. Alle expliziten und impliziten **Totalverbote von Versammlungen** wie in Bayern und Thüringen **wurden aufgehoben**. In Thüringen sind nun sogar Versammlungen bis zu 50 Teilnehmer\*innen und unter bestimmten Auflagen grundsätzlich zulässig.

In einigen Bundesländern gibt es auch **weiterhin Verbote von Versammlungen mit Erlaubnisvorbehalt** (so z.B. in Sachsen-Anhalt gemäß § 1 Absatz 1 der [SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung in Sachsen-Anhalt](#), die vom 4.–27. Mai in Kraft ist, oder in Bayern gemäß § 5 der [Vierten Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung](#), die ab 5. Mai bis zum 17. Mai 2020 gilt).

Die übrigen Bundesländer sind zur Logik des Artikel 8 GG zurückgekehrt: Versammlungen brauchen *keine* Erlaubnis, die Behörden haben aber im Einzelfall die Möglichkeit, sie zu verbieten. Das bedeutet, dass die Versammlungsbehörden **unter bestimmten Voraussetzungen ein Verbot** aussprechen dürfen, aber eben nur, wenn dies im Einzelfall geprüft wurde. Entscheidende Kriterien für die Überprüfung von Versammlungskonzepten sind:

- a) Begrenzte Teilnehmer\*innenzahl (meist zunächst auf 50 begrenzt),
- b) Der gewöhnliche Mindestabstand von 1,5 m muss eingehalten werden,
- c) Teilnehmer\*innen mit Krankheits-Symptomen sind auszuschließen,
- d) Zum Teil wird die Dauer der Versammlung begrenzt (so z. B. in Bayern auf 60 Minuten, § 5 der [Vierten Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung](#)),
- e) Zum Teil wird gefordert, dass die Versammlungsleitung eine Teilnehmer\*innenliste erstellt und an die Gesundheitsbehörde weiterleitet.

## V. Kritik und Forderungen

Es ist notwendig, auch bei Versammlungen zu gewährleisten, dass Infektionsschutzregeln eingehalten werden; dies ist im Grundsatz auch nach Artikel 8 GG zulässig. Auflagen sind daher ein sinnvolles Mittel, um einen Kompromiss zu ermöglichen: Wenn der Infektionsschutz gewahrt ist, kann weiter demonstriert werden.

Fraglich ist allerdings, ob es mit der Forderung des BVerfG nach Einzelfallprüfungen vereinbar ist, wenn Auflagen bereits fester Bestandteil der allgemein geltenden Rechtsverordnungen sind. Außerdem müssen die Auflagen selbst mit Artikel 8 GG vereinbar sein.

### **Teilnehmer\*innenlisten können von der Grundrechtsausübung abhalten**

Rechtliche Zweifel bestehen insbesondere hinsichtlich der **Erstellung bzw. Weitergabe von Teilnehmer\*innenlisten**.

Das [VG Gelsenkirchen](#) stellte am 30. April 2020 fest, dass die anlasslose Weitergabe einer Teilnehmer\*innen-Liste, also ohne dass eine tatsächliche Infektion bekannt wird, verfassungswidrig sei. Die Maßnahme ist insbesondere nicht angemessen, weil die Feststellung der Personalien gerade „im sensiblen Bereich der kritischen Auseinandersetzung mit dem öffentlichen Geschehen“ abschreckend auf potenzielle Teilnehmer\*innen wirken könnte. Dadurch bestünde die Gefahr, dass diese davon absehen, ihr Grundrecht aus Artikel 8 GG in Anspruch zu nehmen. Außerdem finde eine derartige Feststellung der Personalien in keinem anderen Lebensbereich statt, weder im ÖPNV noch in Geschäften. Eine Weitergabe der Liste bei einem konkreten Infektionsfall bezeichnete das VG Gelsenkirchen als noch verhältnismäßig.

Das [VG Köln](#) sah dies anders und entschied am 7. Mai 2020 in Bezug auf eine Versammlung anlässlich des Kriegsendes, dass bereits die Führung einer Namensliste mit Artikel 8 GG nicht zu vereinbaren ist – auch wenn diese zunächst nur beim Veranstalter hinterlegt ist. Die Versammlungsfreiheit schütze gerade auch die anonyme Teilnahme an einer Versammlung.

### **Keine Doppelstandards**

Die Behörden und der Ordnungsgeber müssen also auch bei den Lockerungen darauf achten, **keine Doppelstandards** zu etablieren. Der Infektionsschutz darf gerade im grundrechtlich besonders geschützten Bereich der Versammlungsfreiheit nicht mit härteren Regeln verfolgt werden als bei anderen erlaubten Tätigkeiten wie dem Einkaufen.

### **Veranstalter\*innen tragen nicht die alleinige Verantwortung**

Die Verantwortung für die Einhaltung der Infektionsschutzregeln darf weiterhin nicht allein auf die Veranstalter\*innen einer Versammlung abgewälzt werden. Dies widerspricht dem Mitte April erneut vom Bundesverfassungsgericht gestärkten Kooperationsgebot und der Gewährleistungskomponente von Artikel 8 GG. Der Staat trägt eine wichtige Mitverantwortung dafür, dass Versammlungen sicher ablaufen können.

### **Blick in die Zukunft**

Die Entwicklungen der letzten Wochen sind insgesamt positiv. Die Gerichte setzen sich zunehmend mit den Einzelheiten der geplanten Versammlung und den Verbotsbegründungen der Versammlungsbehörden auseinander. Auch für kommende Entscheidungen muss gelten: Keine Verbote aufgrund pauschaler Argumente hinsichtlich erhöhter Infektionsgefahren, keine anlasslose Weitergabe einer Teilnehmer\*innenliste an die Gesundheitsbehörde und keine Doppelstandards bezüglich der Hygieneanforderungen an Versammlungen im Vergleich zu anderen erlaubten Tätigkeiten.

Spendenkonto

GLS Gemeinschaftsbank eG, KTO: 33 401, BLZ: 430 609 67

Greenpeace ist vom Finanzamt als gemeinnützig anerkannt. Spenden sind steuerabzugsfähig.