



Ausarbeitung

Infektionsschutz: Angemessenheit von Versammlungsverboten

Infektionsschutz: Angemessenheit von Versammlungsverboten

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 094/20
Abschluss der Arbeit: 21. April 2020
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

1. Fragestellung

Die Länder können nach § 32 Abs. 1 Infektionsschutzgesetz (IfSG) im Wege der Rechtsverordnung „Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten [...] erlassen“. Die Länder haben von dieser Befugnis Gebrauch gemacht.¹ Dabei ergeben sich auch Beschränkungen der Versammlungsfreiheit. Gemäß § 1 der „SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung des Landes Berlin“² dürfen zum Beispiel „öffentliche und nichtöffentliche Veranstaltungen, Versammlungen, Zusammenkünfte und Ansammlungen“ nicht stattfinden; in § 1 Abs. 1 Satz 1 der „Bayerischen Verordnung über Infektionsschutzmaßnahmen anlässlich der Corona-Pandemie“³ heißt es: „Veranstaltungen und Versammlungen werden landesweit untersagt“; gemäß § 11 Abs. 1 der „Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2“⁴ Nordrhein-Westfalen sind Veranstaltungen und **Versammlungen** ebenfalls **untersagt**. Allen „Eindämmungsverordnungen“ ist gemein, dass sie eng begrenzte Ausnahmen zulassen.

Es stellt sich die Frage, ob sich der Zweck dieser Maßnahmen mit der grundgesetzlich garantierten Versammlungsfreiheit in angemessener Weise abwägen lässt (**Angemessenheit der Maßnahmen**). Die Frage, inwieweit es zu einem Verbot von Versammlungen mildere Mittel gibt, ist nicht Gegenstand dieser Ausarbeitung.⁵

2. Zweck der Maßnahmen

Die zwei primären Ziele der Maßnahmen sind:

- die Vermeidung einer Überlastung des Gesundheitssystems, indem die Anzahl der in einem bestimmten Zeitraum Infizierten möglichst gering gehalten wird (**Überlastungsschutz**);
- die Verhinderung der vermehrten Ansteckung mit dem Virus (**Ausbreitungsschutz**).

So heißt es in den bisher ausnahmslos im einstweiligen Verfahren ergangenen Entscheidungen zu verschiedenen Maßnahmen des Infektionsschutzes u. a.:

- Der bezweckte Erfolg besteht „im **Schutz der Gesundheit** der Bevölkerung und insbesondere [in] einer **Verhinderung der Überlastung des Gesundheitssystems**“.⁶

1 Ländervergleichende Übersicht (überwiegend mehrere Verordnungen pro Bundesland): <https://brak.de/die-brak/coronavirus/uebersicht-covid19vo-der-laender/>.

2 <https://www.berlin.de/corona/massnahmen/verordnung/>; siehe auch die Vereinbarung zwischen Bundesregierung und den Bundesländern „Leitlinien zum Kampf gegen die Corona-Epidemie“, vom 16. März 2020, <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/meseberg/leitlinien-zum-kampf-gegen-die-corona-epidemie-1730942>.

3 <https://www.gesetze-bayern.de/Content/Document/BayIfSMV/true?AspxAutoDetectCookieSupport=1>.

4 https://www.land.nrw/sites/default/files/asset/document/2020-03-22_coronaschvo_nrw.pdf.

5 Wissenschaftliche Dienste, WD 3 - 3000 - 092/20, Möglichkeiten des Infektionsschutzes bei Versammlungen.

6 VG Bremen, Beschluss vom 26. März 2020, 5 V 553/20, juris, Rn. 43 (Hervorhebung durch Autor).

-
- Die massiven Eingriffe sind geeignet „zur Erreichung eines legitimen Ziels - unmittelbar der befristeten **Verhinderung weiterer Infektionsfälle**, mittelbar der **Gewährleistung** einer möglichst umfassenden **medizinischen Versorgung** von Personen, die an COVID-19 erkrankt sind“.⁷
 - Der Zweck besteht in „der Vorbeugung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten und damit [in] dem Schutz des Rechts auf **Leben** und **körperliche[r] Unversehrtheit** aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG [Grundgesetz]“.⁸

3. Rechtsgut der Versammlungsfreiheit

Der Begriff der Versammlung erfasst „eine aus zwei oder mehr Personen bestehende Gruppe, die durch das Zusammentreffen einen gemeinsamen Zweck verfolgt, der sie innerlich verbindet“.⁹ Die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG gewährleistet „ein Stück ursprünglicher ungebändigter unmittelbarer Demokratie“¹⁰ und ist damit ein wesentliches Element „demokratischer Offenheit“.¹¹ Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts gehört das „Recht des Bürgers, durch Ausübung der Versammlungsfreiheit aktiv am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess teilzunehmen, [...] zu den **unentbehrlichen Funktionselementen** eines demokratischen Gemeinwesens.“¹² Die Versammlungsfreiheit schützt die Versammlung als „Ausdruck gemeinschaftlicher, auf Kommunikation angelegter Entfaltung“.¹³

4. Abwägung

4.1. Grundsatz

Die Angemessenheit ist gewahrt, wenn der Grundrechtseingriff nicht außer Verhältnis zum verfolgten Zweck steht.¹⁴ Widerstreitende Interessen und Rechtsgüter müssen zu einem angemessenen Ausgleich gebracht werden.

7 Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 30. März 2020, 20 NE 20.632, juris, Rn. 34 (Hervorhebung durch Autor).

8 VG Hamburg, Beschluss vom 27. März 2020, 14 E 1428/20, juris, Rn. 67 (Hervorhebung durch Autor); so auch BVerfG, Beschluss vom 17. April 2020, 1 BvQ 37/20: „Schutz von Leib und Leben“.

9 Schulze-Fielitz, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 3. Auflage 2013, Art. 8 Rn. 24.

10 Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts, 20. Auflage 1999, Rn. 404, zit. von BVerfGE 69, 315 (347).

11 BVerfGE 69, 315 (346).

12 BVerfGE 69, 315 Leitsatz 1 (Hervorhebung durch Autor).

13 BVerfGE 69, 315 (343).

14 BVerfGE 50, 217 (227); 80, 103 (107); 99, 202 (212 f.).

4.2. Einstweilige Anordnungen des Bundesverfassungsgerichts

Das Bundesverfassungsgericht hat – soweit ersichtlich – bislang zwei Beschlüsse gefasst zur Einschränkung der Versammlungsfreiheit durch Maßnahmen des Infektionsschutzes. In beiden Fällen hat das Bundesverfassungsgericht die Versammlungsverbote aufgehoben und die Behörden zu einer Neuentscheidung verpflichtet.¹⁵ Die Beschlüsse stützen sich dabei vor allem darauf, dass die Behörden es unterlassen haben, mildere Mittel zu einem Verbot zu prüfen. Damit gelangt das Bundesverfassungsgericht nicht zu der Frage, ob die Versammlungsverbote unverhältnismäßig sind. Gleichwohl deuten insbesondere folgende Beschlusspassagen darauf hin, dass das Bundesverfassungsgericht ein absolutes Verbot von Versammlungen wohl für **unverhältnismäßig** erachtet:

„Dass sich der Zweck der Verhinderung der weiteren Ausbreitung einer Virus-Erkrankung durch Nichtzulassung der Versammlung erreichen lässt, ließe sich letztlich gegen jede Versammlung unabhängig von der Teilnehmerzahl anführen. Damit liefe der Zulassungsvorbehalt gemäß § 3 Abs. 6 CoronaVO weitgehend leer, soweit er [...] der **Sicherung des Grundrechts aus Art. 8 GG** dient. [...]

Damit **schließt** sie [Versammlungsbehörde] **jede Einzelfallbetrachtung** von vornherein **aus**. Insbesondere fasst sie die angemeldete Teilnehmerzahl von 50 Personen, den geplanten Versammlungsort am Schlossplatz sowie den Termin am 18. April 2020 von 15.30 bis ca. 17.30 Uhr unzutreffend als zwingende Vorgaben auf, ohne dabei in Betracht zu ziehen, ob sich nötigenfalls durch Verringerung der Teilnehmerzahl und/oder eine örtliche oder zeitliche Verlagerung der Versammlung gegebenenfalls in Verbindung mit weiteren Schutzmaßnahmen das Infektionsrisiko auf ein in **Abwägung** mit dem Grundrecht aus Art. 8 GG **vertretbares Maß** reduzieren lässt. [...]

Dies befreit die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens aber nicht davon, vor einer Versagung der Zulassung der Versammlung möglichst in kooperativer Abstimmung mit dem Antragsteller alle in Betracht kommenden Schutzmaßnahmen in Betracht zu ziehen und sich in dieser Weise um eine Lösung zu bemühen, die die Herstellung **praktischer Konkordanz** zwischen dem Ziel des Infektionsschutzes und des Schutzes von Leib und Leben auf der einen und der **Versammlungsfreiheit** auf der anderen Seite ermöglicht.“¹⁶

„Ausgehend davon ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang geboten, weil die Verbotsverfügung der Antragsgegnerin vom 8. April 2020 den Antragsteller **offensichtlich** in seinem **Grundrecht** aus Art. 8 GG **verletzt**. [...]

Sie [Versammlungsbehörde] ist in ihrer Verbotsverfügung erkennbar jedenfalls von einem **generellen Verbot** von Versammlungen von mehr als zwei Personen ausgegangen, die nicht dem gleichen Hausstand angehören. [...]

15 Beschluss vom 15. April 2020, 1 BvR 828/20, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/rk20200415_1bvr082820.html; Beschluss vom 17. April 2020, 1 BvQ 37/20, https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk20200417_1bvq003720.html.

16 BVerfG, Beschluss vom 17. April 2020, 1 BvQ 37/20, Rn. 25, 27 f. (Hervorhebung durch Autor).

Auf der Grundlage dieser **unzutreffenden Einschätzung** hat die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens **Art. 8 Abs. 1 GG verletzt**, weil sie verkannt hat, dass § 1 der Verordnung der Versammlungsbehörde für die Ausübung des durch § 15 Abs. 1 VersG eingeräumten Ermessens gerade auch zur Berücksichtigung der grundrechtlich geschützten Versammlungsfreiheit einen Entscheidungsspielraum lässt. Der Bedeutung und Tragweite des Grundrechts des Beschwerdeführers aus **Art. 8 Abs. 1 GG** konnte sie schon deshalb von vornherein **nicht angemessen** Rechnung tragen. [...]

Die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens macht überwiegend Bedenken geltend, die **jeder Versammlung** entgegengehalten werden müssten und lässt auch damit die zur Berücksichtigung von Art. 8 Abs. 1 GG bestehenden **Spielräume** des § 1 der Verordnung **leerlaufen**.¹⁷

4.3. Fachgerichte

Auf Befristungen und permanente Neuevaluierung der Verordnungen haben Fachgerichte bei der Frage der Verhältnismäßigkeit abgestellt, bevor die Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts ergangen waren:

„Der Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung vor einer Infektion mit dem lebensbedrohlichen Coronavirus sei derzeit vorrangig vor dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit, zumal das Versammlungsverbot bis zum 19.04.2020 **befristet** sei.“¹⁸

„Für die Verhältnismäßigkeit der angegriffenen Regelungen in zeitlicher Hinsicht spricht, dass der Ordnungsgeber den Geltungszeitraum der Verordnung bis zum Ablauf des 19. April 2020 **befristet** hat. Unabhängig davon trifft ihn nach Auffassung des Senats im Hinblick auf das Gewicht der mit der Verordnung verbundenen Grundrechtseingriffe aber eine **fortlaufende Evaluierungspflicht**. Der Ordnungsgeber hat für die Dauer der Gültigkeit der angegriffenen Verordnung ständig zu überwachen, ob deren Aufrechterhaltung noch erforderlich und angemessen ist. Dabei dürften die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit umso strenger werden, je länger die Regelungen schon in Kraft sind. Sollte sich die Unverhältnismäßigkeit einzelner Regelungen herausstellen, wären diese auch vor Ablauf des befristeten Geltungszeitraums unverzüglich aufzuheben.“¹⁹

„In Anbetracht der **gesundheitlichen Gefährdung** einer Vielzahl von Menschen erschienen die Beschränkungen der Versammlungsfreiheit für einen **vorübergehenden Zeitraum** angemessen.“²⁰

17 BVerfG, Beschluss vom 15. April 2020, 1 BvR 828/20, Rn. 11-14 (Hervorhebung durch Autor).

18 Pressemitteilung des VG Köln vom 9. April 2020, VG Köln, Beschluss vom 9. April 2020, 7 L 687/20, https://www.juris.de/jportal/portal/page/homerl.psml?cmsuri=/juris/de/nachrichten/zeigenachricht.jsp&feed=juna&wt_mc=rss.juna&nid=jnachr-JUNA200401091 (Hervorhebung durch Autor).

19 VGH München (20. Senat), Beschluss vom 9. April 2020 – 20 NE 20.688, Rn. 50 (Hervorhebung durch Autor).

20 VG Dresden Beschluss vom 30. März 2020, 6 L 212/20, 6 L 220/20: Eilanträge gegen sächsische Maßnahmen zu Corona-Pandemie erfolglos, <https://rsw.beck.de/aktuell/meldung/vg-dresden-eilantraege-gegen-saechsische-massnahmen-zur-corona-pandemie-bleiben-ohne-erfolg> (Hervorhebung durch Autor).

4.4. Wissenschaft

Bereits vor den Beschlüssen des Bundesverfassungsgerichts haben sich Verfassungsrechtler kritisch geäußert, dass der Kernbereich der Versammlungsfreiheit durch Versammlungsverbote berührt sein könnte (womit zugleich die Unangemessenheit der Maßnahmen indiziert wäre):

„Gegen eine rechtswidrige Ausgangssperre könnte man allerdings in Bayern gar nicht mehr demonstrieren, weil ja alle Versammlungen durch Allgemeinverfügung verboten wurden. [...] Ist das nur eine Einschränkung oder wird damit nicht schon in den **Wesensgehalt** des Grundrechts (Art. 19 Abs. 2 GG) eingegriffen? Man kann noch nicht einmal mehr im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gegen eine rechtswidrige Ausgangssperre vorgehen, weil der Gang zum Gericht nach der bayerischen Allgemeinverfügung nicht mehr zu den triftigen Gründen zählt, draußen herumzulaufen. Hier droht mit der Rechtsschutzgarantie (Art. 19 Abs. 4 GG) das rechtsstaatliche Fundament unseres Grundgesetzes zu erodieren.“²¹

Diesbezüglich ist jedoch zu beachten, dass sich **gerichtliche Entscheidungen** herbeiführen lassen, ohne das Haus zu verlassen oder jedenfalls ohne ein Gericht persönlich aufzusuchen:

„Soweit der Antragsteller schließlich geltend macht, er sei aufgrund der von ihm angegriffenen Vorschriften nicht berechtigt, ein Gericht aufzusuchen, um eine Klage oder einen Antrag einzureichen, ist darauf hinzuweisen, dass dies, wie der vorliegende Antrag zeigt, auch **keine persönliche Anwesenheit** im Gericht **erfordert**.“²²

„Werden Versammlungen generell verboten, die Versammlungsfreiheit also gänzlich aufgehoben, **verletzt** dies wohl den **Wesensgehalt**.“²³

„Allen Totalvorbehalten ist gemeinsam, dass sie für eine gewisse Dauer Demonstrationen gänzlich verhindern. Dies kann zu einer Zeit, in der – unter Einhaltung von Abstand – Mobilität und auch Pressearbeit (s. § 4 Nds.VO) im öffentlichen Raum funktionieren, nicht verfassungsgemäß sein und **tastet** womöglich gar den **Wesensgehalt** der Versammlungsfreiheit **an**. Denn ein Ausweichen auf andere Kundgaben des Protests (z.B. im Netz oder vom Balkon) wird der Performativität der Versammlungsfreiheit nicht gerecht.“²⁴

21 Kingreen (Universität Regensburg), „Whatever it Takes? Der demokratische Rechtsstaat in Zeiten von Corona“, Verfassungsblog vom 20. März 2020, <https://verfassungsblog.de/whatever-it-takes/> (Hervorhebung durch Autor).

22 OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 23. März 2020, 11 S 12/20, BeckRS 2020, 4408, Rn. 12 (Hervorhebung durch Autor).

23 Andreas Gutmann, Nils Kohlmeier „Versammlungsfreiheit Corona-konform“, Verfassungsblog vom 8. April 2020, <https://verfassungsblog.de/versammlungsfreiheit-corona-konform/> (Hervorhebung durch Autor).

24 Stefan Martini, Michael Plöse, „Politische ‚Bewegung an der frischen Luft‘ – Teil I: Versammlungsermöglichung im gesperrten öffentlichen Raum“, Verfassungsblog vom 31. März 2020, <https://www.juwiss.de/42-2020/> (Hervorhebung durch Autor).