

Versammlungsrecht in der Krise

**Eine Untersuchung der Versammlungsfreiheit während der
Coronapandemie**

B a c h e l o r a r b e i t
an der Hochschule Meißen
zum Erwerb des Hochschulgrades
Bachelor of Laws (LL.B)

Vorgelegt von
Maximilian Schneider
aus Aue-Bad Schlema

Meißen, 31.03.2022

Sperrvermerk

Alle Aufzeichnungen zu den geführten Kurzinterviews sind auf Grund der darin enthaltenen, sensiblen, persönlichen Daten nur den Gutachtern zur Verfügung zu stellen. Die Anhänge sind in einem gesonderten Anhangsband aufgeführt.

Genderhinweis

Das in dieser Arbeit gewählte generische Maskulinum bezieht sich zugleich auf die männliche, die weibliche und andere Geschlechteridentitäten. Zur besseren Lesbarkeit wird auf die Verwendung männlicher und weiblicher Sprachformen verzichtet. Alle Geschlechteridentitäten werden ausdrücklich mitgemeint, soweit die Aussagen dies erfordern.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	V
Abkürzungsverzeichnis	VI
1 Einleitung	1
1.1 Einordnung in das zeitpolitische Geschehen	1
1.2 Die Versammlungsfreiheit als Untersuchungsgegenstand	1
1.3 Methodik und Vorgehensweise	3
2 Historische Entwicklung der Versammlungsfreiheit	4
2.1 Wurzeln des Versammlungsrechts	4
2.2 Entwicklung der Versammlungsfreiheit im deutschsprachigen Raum	5
2.2.1 Vom Wartburgfest bis zur deutschen Reichsverfassung	5
2.2.2 Die Weimarer Reichsverfassung - Vom Meilenstein zur Nazidiktatur	6
2.2.3 Das Grundgesetz und die Versammlungsfreiheit	7
3 Bedeutung der Versammlungsfreiheit	8
3.1 Einführung	8
3.2 Subjektive Bedeutsamkeit der Versammlungsfreiheit	8
3.3 Bedeutung der Versammlungsfreiheit in der juristischen Lehre	9
3.3.1 Ein Eckpfeiler der freiheitlich-demokratischen Grundordnung	9
3.3.2 Die Macht der Masse	10
3.4 Fazit zur Bedeutung der Versammlungsfreiheit	11
4 Rechtliche Grundlagen der Versammlungsfreiheit	12
4.1 Die Normenhierarchie des Versammlungsrechts	12
4.1.1 Europäische Bezüge	13
4.1.2 Verfassungsrechtliche Verankerung	13
4.1.3 Bundes- u. landesgesetzliche Ausgestaltung des Versammlungsrechts	13
4.1.4 Landes- und kommunalspezifische Verordnungen	14
4.2 Der verfassungsrechtliche Versammlungsbegriff	14
4.2.1 Definition und Abgrenzung des Versammlungsbegriffes	14
4.2.2 Versammlungsarten	15
4.3 Der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit	16
4.3.1 Geschütztes Verhalten	16
4.3.2 Das Ortswahlrecht	17
4.3.3 Grenzen des Schutzbereiches - Friedlich und ohne Waffen	17
4.4 Schrankensystematik und Eingriffsmöglichkeiten	19
4.4.1 Eingriffsvorbehalt	19
4.4.2 Verfassungsimmanente Schranken	20
5 Beginn der Coronapandemie	20
5.1 Von der ersten Infektion zum ersten Lockdown	20
5.2 Verfassungswidrigkeit der Totalverbote	21
5.2.1 Entscheidung des BVerfG - 1 BvQ 37/20 - Stuttgart	21
5.2.2 Entscheidung des BVerfG - 1 BvR 828/20 - Gießen	23
5.2.3 Zusammenfassung der Entscheidungen	23
5.3 Die Wesensgehaltsgarantie	24
5.4 Die Ermächtigungsgrundlage	25

5.5	Fazit zum Pandemiebeginn	26
6	Das erste Jahr in der Pandemie	27
6.1	Vom Vermummungsverbot zum Maskengebot	27
6.2	Großdemonstration in Leipzig.....	27
6.2.1	Einleitung	27
6.2.2	Der Sachverhalt.....	28
6.2.3	Entscheidung des sächsischen OVG 6 B 368/20.....	29
6.2.4	Kritik an der Entscheidung des OVG	30
6.2.5	Fazit zur Großdemonstration in Leipzig	31
6.3	Die Mobilisierung der Querdenkerszene.....	32
6.4	Eine neue Ermächtigungsgrundlage.....	33
6.5	Verbot von Querdenkerversammlungen	33
6.5.1	Das Verbot in Bremen	33
6.5.2	Das Verbot in Dresden	35
6.5.3	Auswirkungen und rechtliche Einordnung der Verbote	35
6.6	Erkenntnisse nach dem ersten Jahr in der Pandemie.....	36
7	Das zweite Jahr in der Pandemie	38
7.1	Die Montagsspaziergänge.....	38
7.2	Der CSD als Gegenbeispiel.....	38
7.3	Vorabverbote per Allgemeinverfügung.....	39
7.3.1	Eine fragwürdige Entwicklung.....	39
7.3.2	Gerichtliche Uneinigkeit.....	39
8	Zusammenfassendes Fazit.....	42
	Kernsätze	44
	Anhangsverzeichnis.....	VII
	Anhang	VIII
	Literaturverzeichnis.....	X
	Rechtsprechungsverzeichnis	XII
	Rechtsquellenverzeichnis	XIII
	Eidesstattliche Versicherung.....	XIV

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: "Normenpyramide des Versammlungsrechts"	12
---	----

Abkürzungsverzeichnis

Abkürzung	Erläuterung
Abs.	Absatz
allg.	allgemein
AG	Antragsgegner
Art.	Artikel
AS	Antragsteller
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzgl.	bezüglich
bzw.	beziehungsweise
CSD	Christopher-Street-Day
ebd.	ebenda
EGL	Ermächtigungsgrundlage
Fr.	Frage
GG	Grundgesetz
gem.	Gemäß
ges. Anh.	gesonderter Anhang
grds.	grundsätzlich
h.M.	herrschende Meinung
IfSG	Infektionsschutzgesetz
i.S.d.	im Sinne des
i.v.F.	im vorliegenden Fall
LL.B.	Bachelor of Laws
SächsCoronSchVO	Sächsische Coronaschutzverordnung
SächsOVG	Sächsisches Oberverwaltungsgericht
SächsVerf	Sächsische Verfassung
SächsVersG	Sächsisches Versammlungsgesetz
s.g.	sogenannt
s.Pkt.	siehe Punkt
Rn.	Randnummer
RKI	Robert-Koch-Institut
u.a.	unter anderem
VersG	Versammlungsgesetz
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VO	Verordnung
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

1 Einleitung

1.1 Einordnung in das zeitpolitische Geschehen

Am 27.01.2020 wurde der erste Fall eines mit dem neuartigen SARS-CoV-2 Virus, im folgenden kurz „Coronavirus“, infizierten Bundesbürgers bestätigt.¹ Dies führte in seiner Folge zu den in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland bisher intensivsten kollektiven Grundrechtsbeschränkungen.² Neben Ausgangsbeschränkungen, Kontaktverboten, verschiedenen Zutrittsregularien für beispielsweise den Einzelhandel, Quarantäneanordnungen, Testvorschriften und vielen weiteren Maßnahmen, unterlag auch die durch Artikel 8 Grundgesetz geschützte Versammlungsfreiheit massiven Einschränkungen. Eine nie dagewesene Polarisierung der Grundrechte im öffentlichen Diskurs war die Folge. Insbesondere die Versammlungsfreiheit stand dabei in den vergangenen beiden Jahren immer wieder im Mittelpunkt der medialen Berichterstattung und löste dadurch Kontroversen in der Gesellschaft und der Politik über den Umgang mit der vorliegenden Pandemie aus. Was sich für die einen als Krise der Versammlungsfreiheit darstellt, belegt für die anderen nur das Funktionieren des gesundheitsschützenden Rechtsstaats in einer Gesundheitskrise. Was davon trifft zu?

Beschränkungen dienen in Pandemiezeiten dem Ziel, die Gesundheit der Bevölkerung bzw. des Einzelnen zu schützen, weshalb eine Abwägung zwischen möglicher Freiheit und Schutz von Seiten des Gesetzgebers stets erforderlich und geboten ist. An dieser Stelle lässt sich zweifelsfrei erahnen, mit wie vielen Emotionen, rechtlichen Unsicherheiten und Meinungsverschiedenheiten eine solche Debatte behaftet ist. Diese kontrovers geführten Diskussionen bilden das Fundament der vorliegenden Arbeit, indem sie verschiedene Blickwinkel auf die Versammlungsfreiheit in Pandemiezeiten eröffnen, welche anschließend im Kontext einer objektiven, juristischen Betrachtung erörtert werden.

1.2 Die Versammlungsfreiheit als Untersuchungsgegenstand

Artikel 8 unseres Grundgesetzes garantiert die Freiheit eines jeden Bürgers, sich ohne Anmeldung, friedlich und ohne Waffen versammeln zu dürfen. Gemäß Art.8 Abs. 2 GG kann dieses Recht für Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden. Diese verfassungsrechtlich garantierte Versammlungsfreiheit ist Untersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit. Bezugszeitraum sind dabei die vergangenen zwei Jahre, in welchen pandemiebedingt, durch verschiedenste Coronaverordnungen und Gesetzesänderungen Beschränkungen dieser

¹ Vgl. RKI, Epidemiologisches Bulletin, 7 2020, 13.02.2020, S.2, Rn.3.

² Vgl. Hong in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil B, Rn. 78b.

Garantie erfolgten. Dies betraf sowohl Versammlungen unter freiem Himmel, als auch solche in geschlossenen Räumen. Vorliegende Betrachtung beschränkt sich dabei auf jene unter freiem Himmel. Insbesondere wird dabei auf die Situation eingegangen, dass auf der einen Seite Versammlungen teils deutlich eingeschränkt waren bzw. sind und auf der anderen Seite das Versammlungsgeschehen in Deutschland, zumindest in der subjektiven Wahrnehmung, sehr stark zugenommen hat. So entstand mit Blick auf Bewegungen wie die s.g. Querdenker oder andere Kritiker der Coronamaßnahmen, die durchaus als paradox zu bezeichnende Situation von stattfindenden Demonstrationen, also Versammlungen, welche zum Ziel hatten die Einschränkungen der Versammlungsfreiheit aufzuheben. Im Umkehrschluss hatte dies zur Folge, dass viele Auflagen bestimmter Versammlungen nicht eingehalten wurden und somit ein stetig zunehmendes Einschreiten der Sicherheits- und Ordnungsbehörden verzeichnet werden konnte. Wie eingangs erwähnt stand dabei der Gesundheitsschutz aus Art. 2 Abs. 2 GG im Spannungsfeld zur Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG, wodurch Versammlungsbehörden, deren Zuständigkeit sich aus den jeweiligen Landesgesetzen und Verordnungen ergibt, nicht selten zum Verbot als ultima ratio des Versammlungsrechts griffen. Auf der Grundlage dieser Entwicklung wurde immer mehr die Judikative gefordert, oftmals in Eilverfahren, über die Zulässigkeit von Beschränkungen bzw. Untersagungen zu entscheiden. Zur Begründung dieser Entscheidungen rückte zunehmend der Zweck oder das Ziel einer Demonstration in den Vordergrund. So scheinen Versammlungen gegen die Coronamaßnahmen aufgrund der negativen Prognose bzgl. des auflagenkonformen Verhaltens der Teilnehmer deutlich kritischer geprüft zu werden, als beispielsweise solche von der s.g. CSD Bewegung. Ob dies tatsächlich der Fall ist und wenn ja, in welchem Umfang eine verfassungsrechtliche Unterscheidung zwischen Versammlungen nach Ziel und Zweck zulässig ist, wird in der nachfolgenden Arbeit erörtert. Fraglich ist also zum Ersten, ob sich unterschiedlich starke Eingriffe in die Versammlungsfreiheit durch den Versammlungsgrund rechtfertigen lassen und zum Zweiten, welche Kriterien und rechtlichen Rahmenbedingungen dabei zu beachten sind. Um diese Fragen umfassend beantworten zu können muss die gesamte Entwicklung der Versammlungsfreiheit in der Coronapandemie betrachtet werden. Dabei spielen neben den verschiedenen legislativen und exekutiven Elementen auch unzweifelhaft die Entscheidungen der Judikative eine elementare Rolle.

Weiterhin wird die allgemeine Bedeutung, geschichtliche Entwicklung, die Grenzen der Versammlungsfreiheit und eine Prognose für den zukünftigen Umgang mit dieser erörtert und dargestellt. Ziel ist es dabei, die juristische Entwicklung der vergangenen zwei Jahre zu beleuchten und damit die folgende These zu belegen oder zu verwerfen:

„Der Staat hat die Versammlungsfreiheit, nach dem Urteil der Gerichte und dem Empfinden der Bürger, in der Krise ausreichend respektiert.“

1.3 Methodik und Vorgehensweise

Um vorgenanntes Ziel zu erreichen, bedarf es einer strukturierten Vorgehensweise und Methodik. Dafür wurden zunächst gezielte Befragungen mit unterschiedlichen Personen durchgeführt. Diese reichten von Versammlungsteilnehmern über sporadische Teilnehmer bis hin zu Ärzten und Personen, welche sich aktiv gegen eine Teilnahme an Versammlungen entschieden haben. Bewusst wurden sowohl Teilnehmer von Coronaprotessen, als auch der CSD Bewegung befragt. Der Fragebogen (s. Anh. 2) diene während der Interviews als ein Leitfaden und sollte ein offenes Gespräch ermöglichen. Darin liegt auch die Entscheidung für eine gezielte Befragung begründet. Es sollte keine für die gesamte Gesellschaft repräsentative Umfrage entstehen, dies würde schlicht den Rahmen der vorliegenden Arbeit überschreiten, sondern eine Art Stimmungs- und Meinungsbild mit unterschiedlichen Sichtweisen und Blickwinkeln entstehen. Dieses wird im Verlauf der Arbeit immer wieder Einfluss und Berücksichtigung finden und somit unterschiedliche Betrachtungsweisen ermöglichen.

Thematisch wird im ersten Teil der Arbeit die Versammlungsfreiheit in ihren Grundzügen im Mittelpunkt stehen. Zunächst werden geschichtliche Hintergründe und die Bedeutung der Versammlungsfreiheit erklärt, um anschließend deren rechtliche Bezüge und Merkmale zu erörtern. Hierbei wird insbesondere auf Eingriffsmöglichkeiten, versammlungsrechtliche Pflichten und Verbote und auch auf den gerichtlichen Rechtsschutz Bezug genommen. Bezüge zur aktuellen Pandemiesituation werden in diesem deskriptiven Abschnitt bewusst eingespart, da hier zunächst ein genereller Überblick der Versammlungsfreiheit beschrieben wird.

Anschließend folgt eine, mit Blick auf die Versammlungsfreiheit, chronologische Aufarbeitung der Coronapandemie. Die Chronologie soll hierbei zu einem besseren Verständnis der juristischen und politischen Entwicklung führen. Ebenso die Änderung rechtlicher Grundlagen wie auch die Entwicklung in der Rechtsprechung stehen dabei im Fokus der Erörterung. Neben der Analyse verschiedenster Gerichtsurteile werden also auch legislative Fortschreibungen und Änderungen beleuchtet und in einen Bezug zur aktuellen Coronalage gebracht.

Zur besseren Abgrenzbarkeit wird während der gesamten Arbeit ein besonderes Augenmerk auf den landesgesetzlichen Regelungen des Freistaats Sachsen und dessen Gerichtsentscheidungen liegen.

Die anfangs formulierte These „*Der Staat hat die Versammlungsfreiheit, nach dem Urteil der Gerichte und dem Empfinden der Bürger, in der Krise ausreichend respektiert.*“, sowie die damit verbundene Nebenfrage zur Unterscheidung der Versammlungen nach ihrem Inhalt und die weiterführende Frage, ob unsere Versammlungsfreiheit in einer Krise steckt oder sich in eben einer solchen bewährt, werden im abschließenden Teil der Arbeit, gefolgt von einer Prognose für die Zukunft, überprüft und beantwortet.

2 Historische Entwicklung der Versammlungsfreiheit

2.1 Wurzeln des Versammlungsrechts

Bereits im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nationen lassen sich Grundzüge des Versammlungsrechts ausmachen. So lässt sich das mittelalterliche Recht zur kooperativen Selbstversammlung, welches es verschiedenen Ständen wie beispielsweise Zünften, Gilden oder Ritterbunden erlaubt, sich vor ihrem Herrscher zu versammeln, durchaus als historischer Vorläufer der modernen Versammlungsfreiheit identifizieren.³ Hierbei handelte es sich aber nicht um ein individuelles Grundrecht im neuzeitlichen Sinne, sondern um einen Teil der mittelalterlichen Herrschaftsform.⁴ Erst im Jahr 1767 gab es in den Vereinigten Staaten von Amerika eine erste tatsächliche Normierung der Versammlungsfreiheit in den Verfassungen der Staaten Pennsylvania, North Carolina, Massachusetts und Maryland.⁵

Von großer historischer Bedeutung für unser modernes Verständnis der Versammlungsfreiheit ist die französische Revolution im Jahr 1789, welche sich zweifelsfrei als Quell oder auch als Urtyp der Versammlungsfreiheit definieren lässt und so unsere grundlegende Sichtweise auf diese entscheidend prägt.⁶ Betrachtet man den Verlauf der französischen Revolution, so zeigt sich geschichtlich erstmals deutlich, welche Kraft einer Versammlung innewohnen kann. Geprägt von dieser Erkenntnis gelang es abermals nicht die Versammlungsfreiheit verfassungsrechtlich in der allgemeinen Erklärung von Menschen- und Bürgerrechten von 1789 zu normieren, da die Angst der Herrschenden vor diesem Freiheitsrecht spürbar größer wurde.⁷ Dies hatte zur Folge, dass teils mit harten staatlichen Maßnahmen gegen Versammlungen vorgegangen wurde. Beispielsweise stand im Allgemeinen Landrecht für preußische Staaten 1794 im §181 des zwanzigsten Titels aus dem zweiten Teil: „*Allem Zusammenlaufe des Volks an ungewöhnlichen Zeiten und Orten, besonders aber nächtlichen Schwärmereyen, und Beunruhigungen der Einwohner eines Orts, soll von der Obrigkeit durch ernstliche Mittel gesteuert*

³ Vgl. Depenheuer in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. Auflage, 2021, Rn.11.

⁴ Vgl. Janz in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil A, Rn.11.

⁵ Vgl. Depenheuer in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. Auflage, 2021, Rn.13.

⁶ Vgl. ebd., Rn.14.

⁷ Vgl. ebd.

werden.“ Aus dieser gesetzlichen Formulierung lässt sich die Furcht der Obrigkeit vor Versammlungen und deren kraftvollen Dynamik zweifelsfrei schlussfolgern. Schaut man sich die geschichtliche Entwicklung der Versammlungsbewegungen an, so lässt sich ein interessantes Phänomen skizzieren. Die tatsächlich gelebte Versammlungsfreiheit und der Wille sich zu versammeln, war der rechtlichen Anerkennung dieses Handelns und Bestrebens weit voraus.⁸ Doch wie gestaltete sich diese Entwicklung im deutschsprachigen Raum?

2.2 Entwicklung der Versammlungsfreiheit im deutschsprachigen Raum

2.2.1 Vom Wartburgfest bis zur deutschen Reichsverfassung

Wie bereits dargestellt, fanden Versammlungen auch ohne gesetzliche Anerkennung statt. In der deutschen Versammlungsgeschichte führen dafür das Wartburgfest 1817 und allem voran das Hambacher Fest 1832 den Beweis. Diese stellten Versammlungen, respektive politische Demonstrationen dar, welche eine grundlegende Neugestaltung der herrschenden politischen Ordnung zum Ziel hatten. Dies stieß, wenig verwunderlich, auf starken Widerstand der Obrigkeiten und hatte eine verschärfte Auslegung der Karlsbader Beschlüsse von 1819, sowie die s.g. Demagogenverfolgung zur Folge, welche die Bestrebungen nach Freiheit und Individualrechten unterdrücken sollten.⁹ Im Ergebnis lässt sich also ein Bestreben der Bürger nach politischer Teilhabe, Individualrechten und u. a. auch einem Versammlungsrecht feststellen, welches von den Herrschenden, aus Furcht ihre Macht zu verlieren, bekämpft wurde. Eine gesetzliche Verankerung dieser angestrebten Rechte erfolgte folgerichtig im Zeitraum um das Jahr 1830 noch nicht. Wobei hier das Großherzogtum Baden als Vorreiter im deutschsprachigen Raum Erwähnung finden muss. Dieses erließ 1833 ein neues Versammlungsgesetz, welches eine zwar streng einschränkbare, aber dennoch umsetzbare Versammlungsfreiheit der Bürger enthielt.¹⁰ Das badische Versammlungsgesetz stellt zu diesem Zeitpunkt aber noch einen absoluten Einzelfall dar.

Erst mit der bürgerlichen Revolution 1848 konnte man der Versammlungsfreiheit zu neuem verfassungsrechtlichen Leben verhelfen, insbesondere die anschließend im Jahr 1849 ausgearbeitete Paulskirchenverfassung, welche Wegweiser und Fundament vieler Grundrechte ist, normierte erstmals die Versammlungsfreiheit auf Verfassungsebene positiv.¹¹ Wie geschichtlich bekannt, scheiterte die bürgerliche Revolution, was zum einen zur Folge hatte, dass die Paulskirchenverfassung mit ihrem, aus heutiger Sicht recht modernen Grundrechtskatalog nie in Kraft treten konnte und zum anderen wurde der

⁸ Vgl. Janz in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil A, Rn.17.

⁹ Vgl. ebd., Rn.19.

¹⁰ Vgl. Deppenheuer in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. Auflage, 2021, Rn.23.

¹¹ Vgl. Janz in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil A, Rn.23,26.

Weg zur Entstehung der deutschen Reichsverfassung 1871 geebnet. Jener war ein Grundrechtskatalog völlig fremd, da diese Verfassung die staatliche Macht der Herrschenden sichern sollte.¹² Mit Blick auf diesen Zweck ist es durchaus erwähnenswert, dass die Versammlungsfreiheit zumindest über eine einfache gesetzliche Regelung ihren Weg in das deutsche Kaiserreich fand.¹³ Hierbei ist jedoch der Begriff -Freiheit- kritisch zu betrachten, denn eine wirkliche Freiheit lässt sich, aus Sicht des Autors dieser Arbeit, in aller Regel nur mit dem Verfassungsrang von Individualrechten realisieren. Stark simplifiziert ausgedrückt, ließe sich also bis zu diesem geschichtlichen Zeitpunkt feststellen, dass die Grundsteine der Versammlungsfreiheit gelegt waren, es aber am grundlegenden weiteren Aufbau ebendieser scheiterte.

2.2.2 Die Weimarer Reichsverfassung - Vom Meilenstein zur Nazidiktatur

Erst mit dem Inkrafttreten der Weimarer Reichsverfassung am 11.08.1919 wurde ein umfangreicher Grundrechtskatalog eingeführt, welcher u.a. auch die Versammlungsfreiheit garantierte.¹⁴ Aufgrund handwerklicher Mängel der Verfassung stellte sich, historisch betrachtet, deren Geltungsdauer, Stärke und Sicherheit als marginal und knapp dar. So konnten mit der Verordnung zum Schutz von Volk und Staat 1933 Grundrechte de facto außer Kraft gesetzt werden. Die daraus resultierende bzw. die sich anschließende Zeit der Nazidiktatur wird sehr treffend als „Ära der Versammlungen - ohne Versammlungsfreiheit“ deklariert.¹⁵ Beschrieben wird damit der Zustand ständig stattfindender Versammlungen, welche aber nicht dem Ziel der politischen Teilhabe oder Meinungskundgebung dienen, sondern lediglich ideologisch staatsdienend zu klassifizieren sind. Des Weiteren war man nahezu gezwungen, an den verschiedensten Veranstaltungen teilzunehmen, wollte man nicht in die Missgunst des Regimes der Nationalsozialisten geraten. Von Freiheit im eigentlichen Wortsinn konnte damit wahrhaftig nicht die Rede sein. Zusammenfassend lässt sich somit für die etwas mehr als zwanzig Jahre von 1919 bis 1945 feststellen, dass aus einem Meilenstein der Versammlungsfreiheit, namentlich der Weimarer Reichsverfassung, die wohl zweifelsfrei bedauerlichste und verwerflichste Zeit für alle Individualrechte entsprungen ist. Erst nach dem Ende des zweiten Weltkrieges fand die Versammlungsfreiheit neuen Aufschwung und konnte ihre Entwicklung fortsetzen.

¹² Vgl. Janz in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil A, Rn.33.

¹³ Vgl. Depenheuer in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. Auflage, 2021, Rn.26.

¹⁴ Vgl. Janz in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil A, Rn.40.

¹⁵ Vgl. ebd., Rn.3.

2.2.3 Das Grundgesetz und die Versammlungsfreiheit

Vier Jahre nach dem Ende des zweiten Weltkrieges trat unser heutiges Grundgesetz, mit seinem uns bekannten Grundrechtskatalog, am 24.05.1949 in Kraft. Seit diesem Tag gilt der Artikel 8 in seinem Wortlaut bisher unverändert. Es bleibt zu erwähnen, dass sowohl die Formulierung in der Paulskirchenverfassung, als auch in der Weimarer Reichsverfassung der heutigen Formulierung sehr ähnlich waren und somit abermals deutlich wird, welch beschwerlichen Weg die Versammlungsfreiheit in der deutschen Geschichte absolvieren musste.¹⁶

Die Teilung Deutschlands nach dem zweiten Weltkrieg in BRD und DDR führte dazu, dass die neu erworbene Versammlungsfreiheit nur in der BRD, als Anwendungsbereich des heutigen Grundgesetzes galt, jedoch nicht in der DDR. Zwar sah auch die Verfassung der DDR eine Versammlungsfreiheit vor, allerdings zeigt uns die historische Rückschau, dass dies wohl eher als Worthülse zu verstehen war und mit der Lebenswirklichkeit in der DDR wenig gemein hatte.¹⁷ Die Prägung von staatlicher Überwachung, politischer Erziehung von klein auf und der ständigen Angst vor staatlichen Repressionen, für den Fall, dass man die „falsche“ Meinung kundtun sollte, führten zu einer schweigenden Masse, welche durch ein streng politisches Regime mittelbar gehindert wurde ihre Versammlungsfreiheit wahrzunehmen.

Die Lebenswirklichkeit und tatsächliche Umsetzbarkeit wurde mit dem eigentlichen Verfassungstext mit der friedlichen Revolution im Herbst 1989 in Einklang gebracht.¹⁸ Zum wiederholten Male zeigte sich die politische Sprengkraft einer Versammlungsbewegung, indem durch die Revolutionsbewegung jenes politische System zum Einsturz gebracht wurde, welches in der Vergangenheit systematisch versuchte, Versammlungen und deren Freiheit zu unterdrücken. Resultierend aus der mit dieser Bewegung verbundenen Macht kam es 1990 zur Wiedervereinigung Deutschlands, mit der Folge, dass die im Grundgesetz normierte Versammlungsfreiheit nun in ganz Deutschland gelebt und gefühlt werden konnte.

Im Ergebnis lässt sich feststellen, dass die Versammlungsfreiheit und das damit einhergehende Versammlungsrecht eine lange Historie haben, welche bis ins Mittelalter zurückreicht. Unser heutiges Verständnis und die Umsetzbarkeit der Versammlungsfreiheit haben allerdings, gerade mit Blick auf die deutsche Entwicklung einen langen und mühsamen Weg hinter sich bringen müssen, welches sich nach Meinung des Autors dieser Arbeit am Ende jedoch als äußerst lohnenswert darstellt.

¹⁶ Vgl. Janz in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil A, Rn.3.

¹⁷ Vgl. ebd., Rn.5.

¹⁸ Vgl. ebd.

3 Bedeutung der Versammlungsfreiheit

3.1 Einführung

Um die Tragweite von Eingriffen in die Versammlungsfreiheiten einordnen und bewerten zu können, ist es unerlässlich sich zunächst einen Überblick über die weitreichende Bedeutung dieses Grundrechtes zu verschaffen. Dies soll im folgenden Abschnitt systematisch erfolgen, um in der späteren Betrachtung der Coronabeschränkungen eine umfassende Analyse von deren Verfassungskonformität ermöglichen zu können.

3.2 Subjektive Bedeutsamkeit der Versammlungsfreiheit

Zu Beginn soll dabei eine kurze Auswertung der Befragungen stehen, welche immer mit der sehr offenen Frage: „Was bedeutet für Sie Versammlungsfreiheit?“, begannen. Diese bewusst weit offen formulierte Frage sollte zum einen den Gesprächseinstieg erleichtern, indem der jeweilige Partner zur Reflektion dessen, was er konkret unter Versammlungsfreiheit versteht, ermutigt wird. Zum Anderen konnte so geprüft werden, dass sowohl die Gedanken des Befragten als auch des Fragenden auf das identische Thema gerichtet sind.

Trotz der vielen möglichen Antworten lässt sich bei allen Befragten (vgl. ges. Anh. 1-6, Fr.1) feststellen, dass sie der Versammlungsfreiheit eine sehr hohe Bedeutung zuordnen. Mit Versammlungsfreiheit wird das Recht zu demonstrieren verbunden, das Recht seine Meinung öffentlich kundzutun, sich mit anderen zusammenzuschließen und auch seinen Unmut öffentlich darzustellen. Betrachtet man die verschiedenen Antworten, so erkennt man unterschiedlichste Formulierungen, welche jedoch alle einem ähnlichen Kerngedanken entspringen. Unter Versammlungsfreiheit versteht man in erster Linie ein Freiheitsrecht, das es dem Einzelnen ermöglicht, seine Überzeugungen gemeinsam mit anderen öffentlich zu äußern und dabei keine Angst vor staatlichen Repressionen haben zu müssen. Alle Befragten definierten die Versammlungsfreiheit mit ihren jeweils eigenen Worten als unverzichtbaren Grundpfeiler einer funktionierenden Demokratie.

Insbesondere die friedliche Revolution 1989 wurde von den Befragten mehrmals als Beweis für die enorme Bedeutung der Versammlungsfreiheit angeführt. Einige berichteten aus eigener Erfahrung, wie ungewohnt das Gefühl war, nach der Wiedervereinigung tatsächliche Freiheit zu spüren.

Zusammenfassend lässt sich also zumindest in der subjektiven Wahrnehmung der Befragten eine fundamentale Bedeutung der Versammlungsfreiheit für unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung ableiten. Ob diese Wahrnehmung der versammlungsrechtlichen Lehre und deren Geschichte entspricht, gilt es im Weiteren zu prüfen.

3.3 Bedeutung der Versammlungsfreiheit in der juristischen Lehre

3.3.1 Ein Eckpfeiler der freiheitlich-demokratischen Grundordnung

Konrad Hesse bezeichnete Versammlungen als ein Stück ursprünglich-ungebändigter unmittelbarer Demokratie, im Sinne einer unmittelbaren Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung.¹⁹ Diese Auffassung teilt auch das Bundesverfassungsgericht, indem es die Versammlungsfreiheit als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe definiert, welche auch Minderheiten mit anderen respektive ungewöhnlichen Denkweisen zugutekommt und somit im Ergebnis für eine freiheitlich-demokratische Grundordnung konstituierend ist.²⁰ Warum ausgerechnet diesem Grundrecht eine solche Tragweite für unsere Demokratie zugesprochen wird, verrät ein Blick in unsere Verfassung. Gem. Artikel 20 Absatz 2 GG geht alle Staatsgewalt vom Volke aus. Um diesem Passus, insbesondere in einer, wie in Deutschland vorliegenden, repräsentativen Demokratie gerecht zu werden, muss es politische Beteiligungs- und Kommunikationsmöglichkeiten des Volkes auch fernab des Wahlrechts geben. Die Versammlungsfreiheit, welche sich stets eng verknüpft mit der Meinungsfreiheit darstellt, verhilft diesen Überlegungen zu tatsächlichem Leben und praktischer Umsetzbarkeit.

Daneben oder gerade daraus resultierend spricht die Literatur auch von einem „unbequemen Grundrecht“²¹, da die Versammlungsfreiheit gleichermaßen für alle gilt, wird somit auch den Minderheiten, deren Meinungsbild auf anderem Weg kein Gehör finden würde, eine Möglichkeit eingeräumt, öffentliche Aufmerksamkeit zu erzielen.²² Versammlungen können dabei sehr vielfältige Beweggründe haben, wie beispielsweise sportliche, religiöse oder aber auch politische. Allen gemein ist, dass sie durch die Versammlungsfreiheit geschützt sind. Wie weit oder eng dabei der Begriff der Versammlung zu verstehen ist, wird unter Punkt 4.2 näher betrachtet. Speziell mit Blick auf politische Versammlungen, wie Demonstrationen, kann eine Bewegung großen Druck auf die Regierenden ausüben, indem eine öffentliche Diskussion quasi erzwungen wird. Die Klassifizierung als unbequemes Grundrecht ist aus diesem Blickwinkel durchaus gerechtfertigt.

Zusammenfassend erfüllt die Versammlungsfreiheit eine demokratiestabilisierende Funktion, indem sie zum einen die, für eine freiheitlich-demokratische Grundordnung unverzichtbare, offene, unzensurierte Kommunikation in der Gesellschaft ermöglicht und

¹⁹ Vgl. Hong in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil B, Rn.9.

²⁰ Vgl. BVerfG, v. 20.12.2012, 1 BvR 2794/10, Rn.16.

²¹ Vgl. Hong in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil B, Rn.9.

²² Vgl. ebd.

zum anderen als Ventil zur Kundgabe des eigenen Unmuts oder Gedanken dient.²³ Fraglich ist, welcher Umstand ausgerechnet der Versammlungsfreiheit einen derartig hohen Stellenwert aus Sicht einer lebendigen Demokratie einräumt.

3.3.2 Die Macht der Masse

Betrachten wir die Versammlungsfreiheit, so sieht man ein individuelles Freiheitsrecht eines jeden Bürgers, welches allerdings die Besonderheit aufweist, ein kollektives Handeln der Gemeinschaft zu schützen.²⁴ Die Dynamik, welche bei Versammlungen entsteht, verleiht eben diesen ein unzweifelhaft großes Machtpotential, da soziale Regeln im vermeintlichen Schutz der Anonymität außer Kraft gesetzt werden, man lässt sich umgangssprachlich „-mitreißen-“. ²⁵ Hierbei wird ein sozial-psychologisches Phänomen im Verhalten von Gruppen beschrieben, welches in der Praxis häufig beobachtet werden kann. Seien es zunächst friedliche Demonstrationen, welche durch das aggressive Handeln Weniger plötzlich in allgemeine Aggressionen umschlagen oder auch, dass Auflagen, welche für eine Versammlung angeordnet wurden, aus einer Art Gruppenzwang heraus von allen nicht befolgt werden. Aus dieser Eigendynamik heraus, können, wie uns die Geschichte lehrt, ganze Revolutionen entstehen (vgl. Pkt. 2.1, 2.2). Versammeln sich viele Menschen mit ähnlichen bzw. gleichen Zielen, so verleiht es deren Anliegen zweifelsfrei mehr Gewicht und Nachdruck, als würde im Vergleich jeder individuell seine Bestrebungen äußern.

Damit sich diese Dynamik und das damit einhergehende, sowohl positive als auch negative Potential entfalten kann, benötigt es das, in einigen Lehrbüchern beschriebene, „*Argument des Körpers*“, weshalb die Versammlungsfreiheit als analoges Grundrecht zu verstehen ist und virtuelle Treffen höchstens umgangssprachlich als Versammlungen bezeichnet werden können.²⁶ Auch in einer, sich stets weiter digitalisierenden Gesellschaft wird damit der Freiheit zur Versammlung immer ein besonderer Stellenwert zukommen, denn eine digitale Versammlung wird undenkbar ebenso viel Kraft besitzen können, wie analoge Versammlungen. Da es an eben jener körperlichen Anwesenheit fehlt, die es braucht um seiner Stimme Gewicht zu verleihen.

Diese Macht der Masse birgt allerdings auch ein kritisch zu beleuchtendes Gefährdungspotential für unsere demokratische Grundordnung. Was auf der einen Seite Lebensquelle einer Demokratie ist, kann auf der anderen Seite die Demokratie, als geordneten Prozess der Entscheidungsfindung gefährden, indem eine sehr „-laute-“ Minderheit, im Sinn eines großen Durchsetzungswillens, die Macht über die schweigende Mehrheit

²³ Vgl. Hong in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil B, Rn.9.

²⁴ Vgl. Janz in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil A, Rn.2.

²⁵ Vgl. ebd.

²⁶ Vgl. ebd. Rn.7.

übernimmt.²⁷ Deutlich wurde diese Gefahr auch im Rahmen der Coronapandemie. Als am 29.08.2020 die Treppen des Reichstags in Berlin von Gegnern der Coronamaßnahmen gestürmt wurden²⁸, konnte man diese Gruppe durchaus als -„laut“- im Sinne eines großen Durchsetzungswillens bezeichnen. Auch wenn an diesem Tag Tausende durch Berlin zogen, um ihren Unmut über die Coronamaßnahmen kundzutun, so kann man eben gerade nicht davon ausgehen, dass es sich bei den geforderten Änderungen zwangsläufig um den Willen des Volkes handelt. Hier ist es nun Aufgabe der Gesellschaft und der Regierenden abzuwägen, wo der tatsächliche Volkswille liegt. Anhand dieses Beispiels wird deutlich, wie schwer es ist, dies zu ergründen. Denn auf der einen Seite findet in Berlin eine Großdemonstration statt, welche deutlich formuliert, worin ihr Wille liegt und auf der anderen Seite steht eine sich zu diesem Zeitpunkt nicht äußernde Mehrheit, deren Sichtweisen wenig erkennbar bis unbekannt sind.

3.4 Fazit zur Bedeutung der Versammlungsfreiheit

Mit Blick auf die angeführten Argumente und Blickwinkel sollte die enorme Bedeutung und der Demokratiebezug der Versammlungsfreiheit an dieser Stelle deutlich geworden sein. Nichtsdestotrotz ist die verfassungsrechtlich garantierte Versammlungsfreiheit nur so gut wie die Verfassung, in der sie verankert ist. Schauen wir uns die internationale Lage an, so finden sich diverse Beispiele, die diese Aussage untermauern, indem de facto zwar eine Versammlungsfreiheit besteht, diese allerdings aus Angst vor staatlichen Repressionen nicht gelebt werden kann. In diesem Zusammenhang steht immer wieder Russland in der öffentlichen Kritik.²⁹ Offiziell gilt die Versammlungsfreiheit und damit einhergehend auch die Möglichkeit, regierungskritisch zu agieren, allerdings ist die oppositionelle Tätigkeit mit großen Risiken verbunden, wie der Fall des oppositionellen Nawalny, der auf Grund seiner politischen Tätigkeit einem Mordversuch zum Opfer fiel, jüngst zeigte.³⁰ Die daraus resultierende Angst der Bürger vor staatlichen Übergriffen macht ein Ausleben von tatsächlicher Versammlungsfreiheit unmöglich.

Dieses Beispiel soll verdeutlichen, von welchem unschätzbaren Wert es für eine funktionierende und verlässliche Demokratie ist, wenn Versammlungsfreiheit gelebt wird und gelebt werden darf. Metaphorisch gesprochen ist eine Demokratie ohne Versammlungsfreiheit so sinnvoll wie ein Polizist ohne Vollzugswerkzeug. Jener ist zwar grundsätzlich in der Lage, eine Anordnung zur Herstellung der öffentlichen Ordnung zu treffen, durchsetzen gegen den unwilligen Störer jedoch, kann er sie nicht. Mithin ist es einerlei, ob der Polizist von Rechts wegen überhaupt zum Anordnen befugt ist oder nicht. Wenn es

²⁷ Vgl. Janz in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil A, Rn.2.

²⁸ Vgl. Decker in: Redaktionsnetzwerk Deutschland, Reichstag-Sturm 2020: 34 Ermittlungsverfahren gegen 40 Verdächtige, online, 16.01.2021, abgerufen am 15.02.2022.

²⁹ Vgl. Amnesty International, Russia: No place for protest, online, 08.2021, abgerufen am 16.02.2022.

³⁰ Vgl. Thumann in: Zeit-Online, Mehr als ein Mordversuch, online, 03.09.2020, abgerufen am 16.02.2022.

in einer Demokratie also auf den Volkswillen ankommen soll, muss dieser im Notfall durchsetzbar sein. Wahlen können insoweit manipuliert und, falls zumindest dies nicht der Fall sein sollte, immer noch inhaltlich von den Gewählten ignoriert werden. Die Versammlung als physischer, in Handlung befindlicher Volkswille, ist das letzte Mittel der Beherrschten, ihrem Willen zum Empordringen zu verhelfen. So wie die Anordnung ohne Knüppel nichts zählt, so wenig zählt die Demokratie ohne Versammlungsfreiheit.

Zur abschließenden Betrachtung soll nochmals die historische Entwicklung in Erinnerung gerufen werden. Die Versammlungsfreiheit wurde auf europäischem Boden mit nicht wenigen Revolutionen, u.a. der französischen und den drei deutschen, sowie unzähliger Opfer in zwei Weltkriegen erstritten. Um dieser immensen Bedeutung Rechnung zu tragen, wurde die Versammlungsfreiheit auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention verankert, was im Umkehrschluss bedeutet, dass ganze 47 Staaten und damit knapp 450 Millionen Menschen die Versammlungsfreiheit als grundlegend bedeutendes Grundrecht anerkennen.

4 Rechtliche Grundlagen der Versammlungsfreiheit

Will man die rechtliche Ausgestaltung, Entwicklung und Problematiken des Versammlungsrechts umfassend betrachten, so würde dies zweifelsfrei den Umfang dieser Arbeit übersteigen. Im Folgenden soll daher, mit Blick auf den Kerngedanken dieser Arbeit nur ein knapper Abriss über die grundlegende Struktur und den juristischen Aufbau der Versammlungsfreiheit gegeben werden.

4.1 Die Normenhierarchie des Versammlungsrechts



Abb. 1: "Normenpyramide des Versammlungsrechts"

4.1.1 Europäische Bezüge

Wie bereits erwähnt, findet sich die Versammlungsfreiheit zum einen in der Europäischen Menschenrechtskonvention wieder und zum anderen in der EU-Grundrechte Charta. Mithin bilden die europarechtlichen Bezüge die Spitze der Normenpyramide (s.Abb.1). Auf eine weitere Vertiefung dieser wird, mit Blick auf den Umfang dieser Arbeit, verzichtet.

4.1.2 Verfassungsrechtliche Verankerung

Der Versammlungsfreiheit wird auf der nächsten Ebene in Deutschland, sowohl auf Bundes- als auch Landesebene, Verfassungsrang zuteil (s.Abb.1). In Artikel 8 GG heißt es im ersten Absatz: „Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.“ Und in Absatz zwei wird weiter ausgeführt: „Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.“ Diesen Wortlaut haben die jeweiligen Landesverfassungen teilweise eins zu eins übernommen oder sinngemäß in ihre Verfassungen aufgenommen.

4.1.3 Bundes- u. landesgesetzliche Ausgestaltung des Versammlungsrechts

Die vorletzte Ebene der Normenpyramide bildet das Versammlungsgesetz auf Bundesebene sowie die verschiedenen Landesversammlungsgesetze (s.Abb.1). Bis zur Föderalismusreform 2006 unterlag die Gesetzgebung zum Versammlungsrecht der konkurrierenden Gesetzgebung nach Art. 74 GG. Seitdem wurde das Versammlungsrecht zur ausschließlichen Länderkompetenz nach Art. 70 GG erklärt. Aufgrund des Artikels 125a Abs. 1 GG besteht das Versammlungsgesetz auf Bundesebene fort, allerdings können die Länder abweichende Regelungen treffen³¹, wie auch in Sachsen in Form des Sächsischen Versammlungsgesetzes geschehen. Versammlungsgesetze sollen die öffentliche Sicherheit und Ordnung gewährleisten und eine Rechtsgrundlage für mögliche Eingriffe in die Versammlungsfreiheit bilden. Dabei ist Anwendung und Umsetzbarkeit der Versammlungsgesetze nicht unproblematisch, stets muss die grundlegende verfassungsrechtliche Bedeutung der Versammlungsfreiheit bedacht werden.³² Diesem Umstand tragen die versammlungsrechtlichen Regelungen nicht immer hinreichend Rechnung. Beispielsweise ist man sich in der juristischen Lehre einig darüber, dass eine Versammlung entgegen des §15 Abs. 3 SächsVersG nicht schon deshalb aufgelöst werden kann, weil sie nicht angemeldet wurde oder ist, denn der Verfassungstext kennt weder

³¹ Vgl. Lux in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil D, Rn.2.

³² Vgl. Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 2. Auflage, 2018, Rn.33.

Erlaubnisvorbehalt noch eine Anmeldepflicht.³³ Im Ergebnis müssen die Versammlungsgesetze also stets im Lichte der verfassungsrechtlichen Bedeutung der Versammlungsfreiheit ausgelegt werden.

Fraglich ist weiterhin, in welchem Verhältnis die Versammlungsgesetze zum allgemeinen Polizeirecht stehen. Generell wird den Versammlungsgesetzen, soweit es um die Abwehr versammlungsspezifischer Gefahren geht, Geltungsvorrang gegenüber dem allgemeinen Polizeirecht eingeräumt, da andernfalls die versammlungsrechtlichen Regelungen mit ihren erhöhten Eingriffsschwellen obsolet wären und dies dem Zweck der Versammlungsgesetze zuwider laufen würde.³⁴

4.1.4 Landes- und kommunalspezifische Verordnungen

Die unterste Ebene der Normenpyramide (s. Abb. 1) bilden landes- und kommunalspezifische Verordnungen, welche insbesondere in Zeiten der Coronapandemie, im Rahmen des Versammlungsrechts deutlich an Bedeutung gewonnen haben. Deshalb wird auch im weiteren Verlauf dieser Arbeit auf diese noch näher eingegangen.

4.2 Der verfassungsrechtliche Versammlungsbegriff

4.2.1 Definition und Abgrenzung des Versammlungsbegriffes

Zuvörderst muss zur Betrachtung der rechtlichen Rahmenbedingungen des Versammlungsrechts erörtert werden, worum es sich überhaupt bei einer Versammlung im verfassungsrechtlichen Sinn handelt. Wie bereits beschrieben, definierte das Bundesverfassungsgericht die Versammlung als „örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zur gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung“³⁵. Der Passus „-mehrerer Personen-“ beschreibt dabei, dass es sich um mindestens zwei Personen handeln muss,³⁶ welche aber auch, wie gerichtlich bestätigt, ausreichend sein können.³⁷ Es finden sich dahingegen in der Literatur auch gegenteilige Auffassungen, welche die Ansicht vertreten, es benötige mindestens drei Teilnehmer um eine Versammlung im verfassungsrechtlichen Sinn zu begründen.³⁸ In Anlehnung an das Vereinigungsrecht aus Art. 9 GG wurden in seltenen Fällen auch sieben Personen für eine Versammlung gefordert.³⁹ Zusammenfassend lässt sich

³³ Vgl. Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 2. Auflage, 2018, Rn.33.

³⁴ Vgl. ebd.

³⁵ BVerfG, v. 07.03.2011, 1 BvR 388/05, Rn.32.

³⁶ Vgl. Hong in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil B, Rn.11.

³⁷ Vgl. VGH Baden-Württemberg, v. 25.04.07, 1 S 2828/06.

³⁸ Vgl. Stein, Versammlungsrecht - Erläuterungen zu Art. 8 Grundgesetz und zum Versammlungsgesetz, 1. Auflage, 2014, S.32.

³⁹ Vgl. ebd.

für die Mindestanzahl an Personen feststellen, dass es mit Gewissheit mehr als eine Person braucht um dem Begriff der Versammlung gerecht zu werden.⁴⁰

Im Brokdorf-Beschluss von 1985 des BVerfG, welcher als Grundsatzurteil zur Versammlungsfreiheit zu verstehen ist, wurde kennzeichnend für eine Versammlung der Umstand beschrieben, dass sie „Ausdruck gemeinschaftlicher, auf Kommunikation ausgelegter Entfaltung ist“⁴¹.

Im Ergebnis versteht man damit unter einer Versammlung im verfassungsrechtlichen Sinn eben gerade keine Veranstaltungen, welche nur zu Unterhaltungszwecken dienen oder nur ein Lebensgefühl zur Schau stellen sollen, da jene keinen Einfluss auf die öffentliche Meinungsbildung nehmen sollen.⁴² Diese Abgrenzung ist nicht unumstritten, stellt allerdings die herrschende Meinung dar, denn mit Blick auf die bereits erörterte Historie der Versammlungsfreiheit lässt sich feststellen, dass die politische Teilhabe stets primärer Antrieb für Versammlungen war.⁴³ Gegen diese enge Auslegung des Versammlungsbegriffes spricht, dass sich in vielen Fällen nicht klar abgrenzen lässt, ob es sich um eine reine Freizeitveranstaltung handelt oder nicht, insbesondere bei gemischten Veranstaltungen scheint dies problematisch, weshalb zur abschließenden Entscheidung auf das „Gesamtgepräge-“ einer Versammlung abzustellen ist.⁴⁴ Im Zweifelsfall sollte mit Blick auf die hohe Bedeutung der Versammlungsfreiheit eine Veranstaltung als verfassungsrechtlich geschützte Versammlung eingestuft werden⁴⁵. Für diese weite Auslegung des Versammlungsbegriffes spricht zum einen, dass dies dem Wortlaut des Art. 8 GG entsprechen würde, welcher eben keine Unterscheidung nach Zweck einer Versammlung kennt und zum anderen entstände so nicht die Gefahr einer Grundrechtslücke für unpolitische Versammlungen.⁴⁶ Zusammenfassend sprechen somit Argumente für eine enge Auslegung als auch für eine weite Auslegung des Versammlungsbegriffes. Mit Blick auf die für diese Arbeit besonders bedeutsamen Demonstrationen im Zusammenhang mit der Coronapandemie braucht dieser Diskurs hier nicht endgültig entschieden zu werden, da diese durch deren starken Öffentlichkeitsbezug selbst den Anforderungen des „engen-“ Verständnisses des BVerfG genügen.

4.2.2 Versammlungsarten

Grundsätzlich können Versammlungen in ihrer inneren Ausgestaltung sehr unterschiedlich sein. Für die verfassungsrechtliche Schutzgarantie ist es dabei unerheblich, ob es

⁴⁰ Vgl. Stein, Versammlungsrecht - Erläuterungen zu Art. 8 GG und zum VersG, 1. Auflage, 2014, S.32.

⁴¹ BVerfG, v. 14.05.1985, 1 BvR 233/81, Rn.61.

⁴² Vgl. Hong in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil B, Rn.11.

⁴³ Vgl. ebd. Rn.14.

⁴⁴ Vgl. ebd. Rn.12.

⁴⁵ Vgl. ebd. Rn.13.

⁴⁶ Vgl. Stein, Versammlungsrecht - Erläuterungen zu Art. 8 Grundgesetz und zum Versammlungsgesetz, 1. Auflage, 2014, S.39.

sich um einen Demonstrationzug (Aufzug), eine klassische ortsfeste Versammlung, oder beispielsweise um eine Kundgebung handelt.⁴⁷ Für die rechtliche Beurteilung ist es von größerer Bedeutung, zwischen den Begriffen „geplante Versammlung“, „Eilversammlung“ und „Spontanversammlung“ zu unterscheiden. Eine geplante Versammlung ist gem. § 14 Abs. 1 VersG bzw. gem. §14 Abs. 1 SächsVersG „spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe der zuständigen Behörde, unter Angabe des Gegenstandes der Versammlung oder des Aufzuges anzuzeigen“. Kann diese Frist aufgrund des Versammlungsanliegens nicht eingehalten werden oder wäre der Versammlungszweck dadurch gefährdet, handelt es sich gem. §15 Abs. 3 S.1 SächsVersG um eine s.g. Eilversammlung.⁴⁸ Dabei entfällt die Anzeigepflicht jedoch nicht wie bei einer Spontanversammlung, sondern es wird lediglich die Frist angemessen verkürzt, mithin muss die Anzeige nach §15 Abs. 3 S.2 SächsVersG unverzüglich, also mit der Planung der Versammlung erfolgen, spätestens jedoch mit deren Bekanntgabe.⁴⁹ Im Vergleich zur geplanten Versammlung, wie auch der Eilversammlung mangelt es der Spontanversammlung am Element der Planung. Laut BVerfG sind darunter „Versammlungen zu verstehen, die sich aus einem momentanen Anlass ungeplant und ohne Veranstalter entwickeln. Eine Anmeldung ist hier aus tatsächlichen Gründen unmöglich.“⁵⁰ Nach §15 Abs.4 SächsVersG muss dafür der Beginn einer Versammlung mit deren Bekanntgabe zusammenfallen. Jene Begrifflichkeiten gilt es in der rechtlichen Betrachtung sorgsam zu unterscheiden, da sich bei Eil-, insbesondere aber bei Spontanversammlungen eine Art Privilegierung ableiten lässt, muss also stets geprüft werden, ob und wann bei diesen ein Planungsverhalten vorlag, um zu entscheiden, ob die Anzeigepflicht mit der Titulierung als Eil- oder Spontanversammlung nur „-umgangen-“ werden sollte, oder die tatsächlichen Umstände gegen ein geplantes Verhalten sprechen.⁵¹

4.3 Der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit

4.3.1 Geschütztes Verhalten

In der praktischen Umsetzung kommt es zur bereits beschriebenen, weiten Auslegung der grundrechtlich gewährleisteten Versammlungsfreiheit⁵². So wird unter Art. 8 GG nicht nur das Recht sich zu versammeln verstanden, sondern eben auch das Demonstrationsrecht, welches es ermöglicht, sich lautstark skandierend und mit großer Öffentlichkeitswirksamkeit zu versammeln.⁵³ Generell wird das Selbstbestimmungsrecht eines jeden

⁴⁷ Vgl. Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage, 2020, Rn.4.

⁴⁸ Vgl. BVerfG, v. 23.10.1991, 1 BvR 850/88, Rn.26.

⁴⁹ Vgl. ebd., Rn.27.

⁵⁰ Ebd., Rn.26.

⁵¹ Vgl. Lux in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil D, Rn.75.

⁵² Vgl. Depenheuer in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, 95. Auflage, 2021, Rn.30.

⁵³ Vgl. ebd., Rn.31.

Deutschen über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt einer Versammlung geschützt.⁵⁴ Zudem führt das BVerfG aus, dass insbesondere die gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen geschützt ist.⁵⁵ Daneben werden auch das Benutzen von beispielsweise Megaphonen oder das Tragen von Plakaten⁵⁶ ebenso vom Schutzbereich erfasst, wie der Zugang zur Versammlung oder das Verlassen einer Versammlung. Mit anderen Worten, der Weg zu einer Versammlung oder der Weg von einer Versammlung unterliegt auch dem verfassungsrechtlichen Schutz⁵⁷. Zu beachten ist dabei stets, dass nur versammlungsspezifische Tätigkeiten dem Schutzbereich unterliegen, nicht jedoch die darüber hinausgehenden Handlungen von Personen einer Versammlung⁵⁸. Nicht vom Schutzbereich erfasst sind dagegen körperliche Aktivitäten, welche ein, durch die Versammlung kritisiertes Verhalten tatsächlich unterbinden sollen, wie beispielsweise das Zerstören von Forstmaschinen bei einer Naturschutzdemonstration, wobei dies stets von einer symbolischen Verhinderung abzugrenzen ist, welche wiederum dem Schutzbereich unterliegen würde.⁵⁹

4.3.2 Das Ortswahlrecht

Das Selbstbestimmungsrecht für den Ort einer Versammlung ist eng geknüpft an den Beachtungserfolg dieser, denn um diesen zu erzielen, ist es aus Sicht der Versammlungsteilnehmer bzw. des Veranstalters wünschenswert, sich an einem symbolträchtigen Ort mit historischer Bedeutung zu versammeln.⁶⁰ Entscheidend ist dabei nicht, ob eine Versammlung ortsfest ist, sondern nur, ob ein räumliches Beisammensein besteht, denn andernfalls würden beispielsweise Demonstrationzüge nicht dem Schutzbereich unterliegen.⁶¹ Wie sich in den später folgenden Abschnitten noch zeigen wird, hatte das Ortswahlrecht auch in der Coronapandemie deutliche Einflüsse auf die Rechtsprechung (s. Pkt. 6.2).

4.3.3 Grenzen des Schutzbereiches - Friedlich und ohne Waffen

Damit der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit eröffnet wird und bleibt, braucht es zunächst die verfassungsrechtlich beschriebene Friedlichkeit. Ein Verständnis für die Interpretation der Friedlichkeit einer Versammlung lässt sich am ehesten, durch eine Ne-

⁵⁴ Vgl. BVerfG, v. 14.05.1985, 1 BvR 233/81, Rn.62.

⁵⁵ Vgl. ebd., Rn.64.

⁵⁶ Vgl. Hong in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil B, Rn.17.

⁵⁷ Vgl. Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage, 2020, Rn.5.

⁵⁸ Vgl. ebd., Rn. 6.

⁵⁹ Vgl. ebd., Rn. 5a).

⁶⁰ Vgl. Hong in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil B, Rn.34.

⁶¹ Vgl. Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage, 2020, Rn.4.

gativdefinition, also die Frage, wann eine Versammlung nicht friedlich ist, gewinnen. Dafür müssen Handlungen einer gewissen tatsächlichen Gefährlichkeit vorliegen, wie etwa Körperverletzungen oder Sachbeschädigungen, wobei das in der Praxis oft beobachtete typische Versammlungsverhalten wie Sitzblockaden, lautstarke Kommunikation oder auch Beleidigungen indes nicht ausreichen um eine Versammlung im verfassungsrechtlichen Sinn als unfriedlich einzustufen.⁶² Betrachtet man das Kriterium der Friedlichkeit, zeigen sich zwei Probleme für die Versammlungspraxis. Zum einen ist unumstritten, dass das unfriedliche Verhalten einzelner Teilnehmer nicht zu einer Einstufung der gesamten Versammlung als unfriedlich führen kann, denn so könnte sich, ein eigentlicher Kritiker der Versammlung unter die Menge begeben und ein Ende dieser Versammlung durch sein unfriedliches Tun bewirken, was den Schutzbereich faktisch leerlaufen ließe. Andererseits liegt es auf der Hand, dass, aus Sicht der Gefahrenabwehr, das „-Argument der faulen Eier-“, aus deren Verhalten keine Nachteile für die friedlichen Teilnehmer erwachsen dürfen, keinesfalls bis in die letzte Konsequenz Geltung beanspruchen kann.⁶³ Sonst könnte sich am 1. Mai eine Gruppe von 100 gewaltbereiter Demonstranten einem Zugriff mit dem Einwand entziehen, einen einzelnen Pazifisten dabei zu haben. Das BVerfG findet einen überzeugenden Kompromiss, indem es auf das Tolerieren oder gar Befördern von Gewalt durch den Versammlungsleiter abstellt, um Unfriedlichkeit festzustellen.⁶⁴ Zum anderen ist umstritten, ob die bloße Ankündigung von gewalttätigem Verhalten genügt, um eine Versammlung als unfriedlich zu qualifizieren. Nach einfachem Recht ist dies möglich, denn gem. §15 Abs. 1 SächsVersG kann die Behörde eine Versammlung verbieten, wenn nach den, zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch die Durchführung der Versammlung gefährdet ist. Ob für diese, auf einer Prognose beruhenden Ermessensentscheidung allein die Ankündigung von Gewalt reicht, ist fraglich und muss für jeden Einzelfall kritisch geprüft werden.

Einhergehend mit der Friedlichkeit nennt das Grundgesetz die Waffenlosigkeit einer Versammlung als ergänzenden Ausdruck der Gewaltlosigkeit. Die Väter unserer Verfassung erkannten deutlich das hohe Unfriedlichkeitspotential von Waffen und schlossen diese generell für Versammlungen aus, wobei der Begriff der Waffe i.S.d. Artikel 8 GG stets im technischen Sinne zu interpretieren ist und somit Schuss-, Hieb- oder Stoßwaffen erfasst, dahingegen aber beispielsweise Plakate und Fahnen, welche gleichwohl als Waffen zweckentfremdet werden können, ausgeklammert sind.⁶⁵

⁶² Vgl. Stein, Versammlungsrecht - Erläuterungen zu Art. 8 Grundgesetz und zum Versammlungsgesetz, 1. Auflage, 2014, S.45.

⁶³ Vgl. ebd., S.46.

⁶⁴ Vgl. BVerfG, v. 14.05.1985, 1 BvR 233/81, Rn.93.

⁶⁵ Vgl. Hong in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil B, Rn.32,33.

4.4 Schrankensystematik und Eingriffsmöglichkeiten

4.4.1 Eingriffsvorbehalt

Art. 8 Abs. 2 GG sieht vor, dass das Recht auf Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann, mithin besteht eine Schranke in Form eines Gesetzesvorbehalts, präziser ist Eingriffsvorbehalts, da auch die im Folgenden erörterten verfassungsimmanenten Schranken als Gesetzesvorbehalt im weiteren Sinne verstanden werden können.⁶⁶ Nach BVerfG „trägt damit die Verfassung dem Umstand Rechnung, dass für die Ausübung der Versammlungsfreiheit unter freiem Himmel wegen der Berührung mit der Außenwelt ein besonderer, namentlich organisationsrechtlicher und verfahrensrechtlicher Regelungsbedarf besteht, um einerseits die realen Voraussetzungen für die Ausübung zu schaffen, andererseits kollidierende Interessen anderer hinreichend zu wahren“⁶⁷. Eingriffe bedürfen also einer verfassungsgemäßen, gesetzlichen Eingriffsgrundlage. Man spricht vom Parlamentsvorbehalt, welcher sich sowohl aus dem Demokratieprinzip gem. Art. 20 Abs. 1 u. 2 GG, dem Rechtsstaatsprinzip gem. Art. 20 Abs. 3 GG und den Grundrechten selbst ableitet.⁶⁸ Jene gesetzliche Eingriffsgrundlage unterliegt wiederum verschiedenen Anforderungen, den „Schranken-Schranken“, welche sich insbesondere aus Art. 19, 20 Abs.3 GG ergeben. Es müssen sowohl der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, das Bestimmtheitsgebot, das Zitiergebot, die Wesensgehaltsgarantie und das Einzelfallgesetzesverbot berücksichtigt werden. Daneben gilt es den Menschenwürdekern, welchen jedes Grundrecht aufweist, zu schützen und die Eingriffsgrundlage im konkreten Fall verfassungsgemäß auszulegen und anzuwenden.⁶⁹ Laut BVerfG verlangt der, in Artikel 8 normierte Eingriffsvorbehalt eine „bewusste und ausdrücklich auf die Versammlungsfreiheit der Bürger bezogene Regelung durch den Gesetzgeber. Die Eingriffsvoraussetzungen müssen in hinreichend bestimmter und normenklarer Weise, zumindest in den Grundzügen vom Gesetzgeber selbst festgelegt werden“⁷⁰. Das sächsische Versammlungsgesetz stellt eine solche Regelung, respektive Eingriffsgrundlage dar. Fraglich bleibt zunächst, ob die Coronaverordnungen in Pandemiezeiten diesen hohen Ansprüchen gerecht wurden und werden.

Entscheidend für die Einschränkbarkeit aufgrund einer, soeben beschriebenen, auf die Versammlungsfreiheit der Bürger bezogenen Regelung ist weiterhin deren Stattfinden „unter freiem Himmel“. Zur Unterscheidung, ob eine Versammlung unter freiem Himmel

⁶⁶ Vgl. Fritz, Staatsrecht - Grundgesetz und Sächsische Verfassung, 6. Auflage, 2016, Teil II, S.41.

⁶⁷ BVerfG 69/315, Rn.69.

⁶⁸ Vgl. Hong in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil B, Rn.56a.

⁶⁹ Vgl. ebd. Rn.55b.

⁷⁰ BVerfG, v. 22.02.2011, 1 BvR 699/06, Rn. 80.

stattfindet oder nicht, ist nicht maßgeblich ob der Versammlungsort überdacht ist, sondern vielmehr, ob die Versammlung „in räumlich unmittelbarer Auseinandersetzung mit einer unbeteiligten Öffentlichkeit erfolgt“⁷¹. Im Fraport-Urteil hat das BVerfG abschließend erörtert, dass zur Betrachtung des Merkmals „-unter freiem Himmel-“, der Umstand maßgeblich ist, ob die Öffentlichkeit freien Zugang zur Versammlung hat oder nicht.⁷²

4.4.2 Verfassungsimmanente Schranken

Anders als der Art. 8 Abs. 2 GG sieht Abs. 1 keinen Eingriffsvorbehalt vor, weshalb für Versammlungen in geschlossenen Räumen besondere Schrankenforderungen gelten, s.g. verfassungsimmanente Schranken. Einzig der Schutz kollidierender Verfassungsrechts kann einen Eingriff in Art. 8 Abs. 1 GG rechtfertigen, wobei stets die elementare Bedeutung der Versammlungsfreiheit zu berücksichtigen ist.⁷³ Daraus lässt sich ableiten, dass nur verfassungsrechtliche Schutzgüter als Rechtfertigungsgrund in Frage kommen, welche in eindeutiger Weise als unmittelbar schützenswert geregelt sind, mithin nur Grundrechte Dritter und demzufolge keine sonstigen Rechte von Verfassungsrang.⁷⁴ Ein Beispiel hierfür ist das Recht auf körperliche Unversehrtheit gem. Art. 2 Abs. 2 GG. Im Ergebnis unterliegen somit Einschränkungen von Versammlungen in geschlossenen Räumen deutlich höheren Anforderungen, als vergleichbare Einschränkungen von Versammlungen unter freiem Himmel. Allerdings unterliegen Letztere ebenso verfassungsimmanenten Schranken und sind somit, neben dem Eingriffsvorbehalt, zusätzlich einschränkbar, sollten Grundrechte Dritter verletzt werden. Auf eine weitere Vertiefung der Schranken und Eingriffsmöglichkeiten für Versammlungen in geschlossenen Räumen wird an dieser Stelle verzichtet, da sich die vorliegende Untersuchung inhaltlich auf Versammlungen unter freiem Himmel beschränkt. In der nun anschließenden, Betrachtung der Versammlungsfreiheit während der Coronapandemie wird eine detaillierte Betrachtung einzelner Schrankenforderungen und damit verbundener Eingriffe erfolgen.

5 Beginn der Coronapandemie

5.1 Von der ersten Infektion zum ersten Lockdown

Wie einleitend für diese Arbeit geschrieben, wurde am 27.01.2020 der erste Fall eines, mit dem neuartigen SARS-CoV-2 Virus, im folgenden kurz „Coronavirus“, infizierten Bundesbürgers bestätigt.⁷⁵ Die rasche Verbreitung des Virus führte zu einem schnellen Anstieg der Infektionszahlen, woraufhin das Robert-Koch-Institut, (im Weiteren RKI), im

⁷¹ Jarass in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 16. Auflage, 2020, Rn.17.

⁷² Vgl. BVerfG, v. 22.02.2011, 1 BvR 699/06, Rn.77.

⁷³ Vgl. Hong in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil B, Rn.59.

⁷⁴ Vgl. ebd.

⁷⁵ Vgl. RKI, Epidemiologisches Bulletin, 7 2020, 13.02.2020, S.2, Rn.3.

März 2020 eine erhöhte Gefährdungslage feststellte⁷⁶, was im Ergebnis zu einer Änderung des §5 IfSG führte. Damit wurden dem Bundesgesundheitsministerium weitreichende Befugnisse zum Erlass von Anordnungen und Rechtsverordnungen bezüglich der Coronapandemie eingeräumt.⁷⁷ Bereits am 16.03.2020 schränkt die Bundesregierung den Grenzverkehr weitreichend ein und alle Bundesländer untersagten Großveranstaltungen mit mehr als 1000 Teilnehmern.⁷⁸ Ebenso wurde nach dem ersten Bund-Ländertreffen am 16.03.2020 der Beschluss über den ersten Lockdown gefasst, woraufhin es zu weiteren, massiven Grundrechtseingriffen kam, um das Infektionsgeschehen einzudämmen. Hierfür erließen die Länder verschiedene, aber im Kern sehr ähnliche Coronaverordnungen oder Allgemeinverfügungen auf Grundlage der §§28 u. 32 IfSG i.d.F.v 28.03.2020. Sachsens erste Allgemeinverfügung zur Umsetzung des Infektionsschutzes enthielt, neben zahlreichen Grundrechtseinschränkungen auch ein generelles Verbot von Versammlungen. Erst mit der SächsCoronaSchVO vom 17.04.2020 konnten durch die zuständige Behörde für Versammlungen unter freiem Himmel Ausnahmen zugelassen werden. Somit galt zunächst ein Pauschalverbot, welches im Anschluss durch einen Erlaubnisvorbehalt ersetzt wurde. Sowohl das Pauschalverbot, als auch der Erlaubnisvorbehalt stellen einen schwerwiegenden Eingriff in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit dar und unterliegen damit, wie bereits erörtert, hohen Anforderungen. In den anderen Bundesländern zeichnete sich ein ähnliches Bild. Entweder wurden Versammlungen mit Hilfe einer Ausnahmeregelung explizit unter Erlaubnisvorbehalt gestellt, oder Versammlungen wurden implizit durch Kontaktbeschränkungen und Ausgangsregelungen untersagt. Im Ergebnis galt deutschlandweit ein nahezu pauschales Versammlungsverbot.⁷⁹ Erst zwei vorläufige Entscheidungen des BVerfG im April 2020 zu Versammlungsuntersagungen in Stuttgart und Gießen konnten der Versammlungsfreiheit zu neuem Aufschwung verhelfen und die (Un-)vereinbarkeit eines Pauschalverbotes mit dem hohen Rang des Art. 8 GG deutlich machen.

5.2 Verfassungswidrigkeit der Totalverbote

5.2.1 Entscheidung des BVerfG - 1 BvQ 37/20 - Stuttgart

Am 10.02.2020 meldete ein Antragsteller für den 15. und 18.04.2020 Versammlungen in der Zeit von 15:30 Uhr bis 17:30 Uhr, mit maximal 50 Teilnehmern, auf dem Schlossplatz in Stuttgart an. Thema der Veranstaltung sollte dabei die Aufhebung der Coronamaßnahmen sein. Die Teilnehmer würden vorher über die Abstandregelungen von 2 Metern je Person informiert werden.⁸⁰ Ein Ablehnungsbescheid wurde durch die Behörde, mit

⁷⁶ Vgl. RKI, Situationsbericht v. 17.03.2020, S.4.

⁷⁷ Vgl. Zuck/Zuck, Die Rechtsprechung des BVerfG zu Corona-Fällen, Rn.1.

⁷⁸ Vgl. RKI, Situationsbericht v. 17.03.2020, S.4.

⁷⁹ Vgl. Hong in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil B, Rn.78c.

⁸⁰ Vgl. BVerfG, v. 17.04.2020, 1 BvQ 37/20, Rn.2.

Verweis auf die Allgemeinverfügung zum Coronaschutz des Landes Baden-Württemberg nicht erteilt, da diese, ähnlich wie in Sachsen, abschließend Versammlungen verbieten würde.⁸¹ Einen Ausnahmeanspruch hätte der Veranstalter nicht hinreichend geltend gemacht. Dieser Argumentation bedienten sich auch die beiden vorinstanzlichen Entscheidungen des VG Stuttgart und des VGH Baden-Württemberg und führten aus, dass zwar die grundrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit wahrzunehmen einen wichtigen Grund darstelle, allerdings dies nicht ausreiche, um einen Ausnahmeanspruch im Sinne der Coronaverordnung (VO) i.d.F.v. 28.03.2020 des Landes Baden-Württemberg zu begründen.⁸² Weiterhin sind laut Antragsgegner keine Maßnahmen ersichtlich, welche ebenso wie eine Untersagung dem Ziel des Infektionsschutzes Rechnung tragen würden.⁸³ Mit Verweis auf die wesentliche Bedeutung der Versammlungsfreiheit, welche ein Totalverbot ausschließe, zog der Antragsteller vor das BVerfG und machte darüber hinaus Zweifel an der Ermächtigungsgrundlage und der fehlenden Einzelfallprüfung der VO des Landes geltend.⁸⁴

Das BVerfG gab dem Antrag statt, wonach das Vorgehen der Behörde nicht der Bedeutung und Tragweite der Versammlungsfreiheit gem. Art. 8 GG entspräche.⁸⁵ Ein Gebrauch des Ausnahmeermessens, das die VO vorsieht, im Lichte des Art. 8 GG ist von Seiten der Versammlungsbehörde ebenso wenig erkennbar, wie eine hinreichende Berücksichtigung der konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalls. Die, durch die Behörde mit Verweis auf die geltende VO angeführten, lediglich pauschalen Erwägungen, welche jeder Versammlung entgegengestellt werden können, werden der demokratietragenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit nicht gerecht.⁸⁶ Weiterhin führt das Gericht aus, die Behörde habe keine eigenen Überlegungen zur Minimierung des Infektionsrisikos bei Ausführung der Versammlung angestellt, diese Aufgabe läge nicht allein beim Veranstalter.⁸⁷ Damit wird dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung getragen. Eine Untersagung muss das letzte Mittel sein, i.v.F. ist allerdings keine Prüfung der Erforderlichkeit ersichtlich, weshalb das Gericht nur folgerichtig die Verhältnismäßigkeit in Frage stellt. Eine Verringerung der Teilnehmerzahl läge durchaus im Bereich des Denkbaren. Oder aber auch die Verlegung an einen anderen Ort, um dem Infektionsschutz gerecht zu werden.⁸⁸ Doch diese mildereren Mittel wurden von Seiten der Behörde nicht in Erwägung gezogen und wenn doch, nicht hinreichend begründet ausgeschlossen. Ein Berufen auf die geltende VO und die herrschende pandemische Lage reicht

⁸¹ Vgl. BVerfG, v. 17.04.2020, 1 BvQ 37/20, Rn.3.

⁸² Vgl. ebd., Rn. 8,9.

⁸³ Vgl. ebd., Rn.29.

⁸⁴ Vgl. ebd., Rn.11.

⁸⁵ Vgl. ebd., Rn.22.

⁸⁶ Vgl. ebd., Rn.23,26.

⁸⁷ Vgl. ebd., Rn.28

⁸⁸ Vgl. ebd., Rn.29

indes nicht aus, um das hohe Gut der Versammlungsfreiheit de facto auszuhebeln. Abschließend führt das Gericht aus, dass es entscheidend ist, sich um eine Lösung zu bemühen, welche eine praktische Konkordanz zwischen dem Gesundheitsschutz und der Versammlungsfreiheit herstellt.⁸⁹ Zudem wird im Urteil grundlegend die Frage aufgeworfen, ob es verfassungsrechtlich überhaupt zulässig ist, Art. 8 GG durch Rechtsverordnung einem grundsätzlichen Verbot mit Erlaubnisvorbehalt zu unterwerfen und die Entscheidung über die Erlaubnis ins Ermessen der Behörde zu stellen.⁹⁰ Diese Problematik wird im Weiteren detailliert erörtert.

5.2.2 Entscheidung des BVerfG - 1 BvR 828/20 - Gießen

Auch in dieser Entscheidung befasste sich das Gericht mit der Untersagung einer angezeigten Versammlung mit wenigen Teilnehmern. Gleichsam sollte es bei dieser Versammlung grundlegend um die Ablehnung bzw. Aufhebung der geltenden Coronamaßnahmen gehen. Die Untersagung wurde dabei abermals auf die jeweils geltende Coronaverordnung gestützt, welche diesmal, anders als im vorhergehenden Fall keinen Ausnahmetatbestand vorsah, sondern durch allgemeine Kontaktbeschränkungen implizit auch Versammlungen aller Art verbot.⁹¹

Das BVerfG folgte in seiner Entscheidung der gleichen Argumentation, wie im vorherigen Abschnitt 5.2.1 bereits erörtert. Weder wurde der Bedeutung des Art. 8 GG hinreichend Rechnung getragen, noch wurde der konkrete Einzelfall betrachtet, sondern von einem Pauschalverbot ausgegangen.⁹²

5.2.3 Zusammenfassung der Entscheidungen

Durch diese beiden wegweisenden, vorläufigen Entscheidungen zu Beginn der Coronapandemie wurde zum einen die große Bedeutung der Versammlungsfreiheit untermauert und zum anderen wurden Pauschalverbote ohne eine ausführliche Betrachtung des Einzelfalls für de facto verfassungswidrig erklärt. Zudem trug das Gericht der Erlaubnisfreiheit des Art. 8 GG Rechnung, indem es zumindest die Frage aufwarf, ob und in wie weit die Auferlegung eines Erlaubnisvorbehalts durch Verordnung überhaupt verfassungsrechtlich möglich ist. Betrachtet man die Schutzfunktion von Grundrechten, so stellt sich ein Erlaubnisvorbehalt für ein eben solches als nahezu absurd dar. Die Erlaubnisfreiheit des Art. 8 GG kann somit auch nicht durch Rückgriff auf den Infektionsschutz umgangen werden. Demnach ist bei der Aussprache von infektionsschutzrechtlich begründeten

⁸⁹ Vgl. BVerfG, v. 17.04.2020, 1 BvQ 37/20, Rn.30.

⁹⁰ Vgl. ebd., Rn.26

⁹¹ Vgl. BVerfG, v. 15.04.2020, 1 BvR 828/20, Rn.3.

⁹² Vgl. ebd., Rn.13,14.

Versammlungsverboten auf regelmäßig anzuwendende Ausnahmetatbestände, welche dem Bestimmtheitsgebot entsprechen, zu achten.⁹³

Im Ergebnis galten also in ganz Deutschland verschiedene Coronaverordnungen der Länder, welche zumeist ein verfassungswidriges Totalverbot von Versammlungen beinhalten. Trotz dieser, aus Sicht des Autors dieser Arbeit, in der Rückschau durchaus als Meilensteine der verfassungsrechtlichen Diskussion zu bezeichnenden, Entscheidungen herrschte auch nach diesen Urteilen noch große Uneinigkeit in Deutschland bzgl. des Versammlungsrechts. So wurden teilweise Versammlungen weiterhin pauschal beendet und aufgelöst.⁹⁴

5.3 Die Wesensgehaltsgarantie

Die höchstrichterliche Rechtsprechung hat sich in ihren Begründungen in erster Linie auf, dass Ausnahmeermessen der jeweiligen Verordnung und die Betrachtung des Einzelfalls beschränkt. Ein weiterer Faktor, welcher immer mehr in die juristische Diskussion geriet war die, in Art. 19 Abs. 2 GG verankerte Wesensgehaltsgarantie. Jene schützt als *lex specialis* zum Verhältnismäßigkeitsgrundsatz vor einem vollständigen Erlöschen des grundrechtlich garantierten Schutzes.⁹⁵ Ein schwerwiegenderer Eingriff als die Totalverbote von Versammlungen zu Beginn der Coronapandemie ist nicht erkennbar, weshalb, in der Rückschau betrachtet durchaus von einer Verletzung des Wesensgehalts des Art. 8 GG ausgegangen werden kann.⁹⁶ Auch die positiven Absichten der Ordnungsgeber, die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen, können einen Eingriff in den Wesensgehalt eines Grundrechts nicht rechtfertigen, wenngleich insbesondere zu Beginn der Pandemie noch wenig bekannt war über die Schwere und den Verlauf einer Infektion. Dieses Argument kann dennoch nicht zur kompletten Versagung einer grundrechtlich geschützten Freiheit führen. Eine wehrhafte Demokratie muss, besonders in Krisenzeiten ihre Grundrechte wahren, denn diese stellen Schutz- und Freiheitsrechte eines jeden Einzelnen dar und sind somit von tragender Wichtigkeit. Der Versammlungsfreiheit wird nach h.M. insbesondere dann ein großes Gewicht zuteil, wenn sich der Versammlungszweck auf ein besonderes öffentliches Interesse richtet.⁹⁷ Dies ist unstrittig bei den Coronamaßnahmen der Fall, weshalb insbesondere Versammlungen, welche sich gegen das Versammlungsverbot als solches richten, eine erhöhte Bedeutung zukommt.⁹⁸

⁹³ Vgl. Poscher in: Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2021, 1.Auflage, Rn.132.

⁹⁴ Vgl. Legal Tribune Online, Versammlungsfreiheit in der Coronakrise: BVerfG erlaubt Demonstration in Stuttgart, online, 20.04.2020, abgerufen am 15.02.2022.

⁹⁵ Vgl. Hong in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil B, Rn. 78e.

⁹⁶ Vgl. ebd.

⁹⁷ Vgl. ebd., Rn.56.

⁹⁸ Vgl. Poscher in: Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2021, 1.Auflage, Rn.131.

5.4 Die Ermächtigungsgrundlage

Zur abschließenden Betrachtung des Beginns der Coronapandemie soll ein Blick auf die Ermächtigungsgrundlagen der Verordnungen gerichtet werden, welche zu den beschriebenen Grundrechtseinschränkungen führten. Für die Verordnungen der Länder bildeten bis November 2020 grundsätzlich die §§ 28 u. 32 IfSG i.d.F.v. 28.03.2020 die Ermächtigungsgrundlage. Wobei § 28 IfSG es ermöglicht für Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider notwendige Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Darüber hinaus erlaubt es § 32 IfSG den Ländern, Rechtsverordnungen mit Geboten oder Verboten zur Umsetzung der in § 28 IfSG beschriebenen Schutzmaßnahmen zu erlassen. Fraglich ist zum einen, ob der Anwendungsbereich des §28 IfSG überhaupt eröffnet ist, denn dieser spricht nur von Kranken, Krankheits- und Ansteckungsverdächtigen oder Ausscheidern. Zum anderen ist offen, ob die auf § 28 IfSG beruhenden Verordnungen dem Parlamentsvorbehalt der Schranken des Art. 8 GG gerecht werden können. Unumstritten ist, dass mit der Schwere des jeweiligen Eingriffs in die Versammlungsfreiheit, auch die Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Grundlage steigen.⁹⁹ Für die Einführung eines Erlaubnisvorbehalts für Versammlungen bräuchte es somit eine absolut klare und eindeutige, gesetzliche Grundlage und somit eine direkte Vorabentscheidung des Gesetzgebers, nicht aber eine bloße exekutiv erlassene Verordnung.¹⁰⁰ Ob ein Gesetz ausgereicht hätte, um dem Parlamentsvorbehalt im Fall einer Untersagung gerecht zu werden, kann nicht abschließend beantwortet werden. Ein Argument dafür könnte der Beginn der Pandemie sein, zu welchem niemand absehen konnte, welches Ausmaß die Coronawelle haben würde. Im Zweifelsfall hätten so die schwerwiegenden Eingriffe gerechtfertigt werden können. Gegen diese Auffassung spricht, dass es rückblickend durchaus mildere Mittel, wie die Begrenzung von Teilnehmerzahlen oder die Auflage zum Tragen eines Mund-Nasenschutzes, gegeben hätte, um Versammlungsfreiheit und Gesundheitsschutz zu vereinbaren, was eine Untersagung nicht erforderlich, mithin unverhältnismäßig macht. Im Ergebnis zeigt sich also, dass die Rechtsgrundlage der Länderverordnungen nicht dem Parlamentsvorbehalt gerecht wird und somit aus verfassungsrechtlicher Sicht keine rechtmäßige Ermächtigungsgrundlage vorliegt.

Schon zu Beginn der Pandemie deutet sich hiermit ein Problem an, nämlich welche Grenzen Verordnungsermächtigungen gesetzt sind. Bei der Betrachtung dieses Problems sticht vor allem § 5 Abs. 2 IfSG heraus, welcher dem Gesundheitsministerium des Bundes umfassende Verordnungsermächtigungen erteilt. Grundsätzlich erlaubt es Art. 80 GG durch Gesetz einen Bundesminister zu ermächtigen, „[...] Rechtsverordnungen

⁹⁹ Vgl. Hong in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil B, Rn.78f.

¹⁰⁰ Vgl. ebd.

zu erlassen. Dabei müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im Gesetze bestimmt werden. Die Rechtsgrundlage ist in der Verordnung anzugeben. Ist durch Gesetz vorgesehen, dass eine Ermächtigung weiter übertragen werden kann, so bedarf es zur Übertragung der Ermächtigung einer Rechtsverordnung.“ Jene Ermächtigung ist in § 5 Abs. 2 IfSG allerdings derart weit gefasst, dass sie die eigentliche Funktion einer Verordnung, ein Gesetz zu konkretisieren, ad absurdum führt.¹⁰¹ Werden solche Vorschriften als ergänzend erklärt, welche der Exekutive Entscheidungsbefugnis in grundlegenden Fragen des Ausgleichs verfassungsmäßiger Freiheiten, mithin legislative Macht einräumen, ist die Grenze zur Verfassungswidrigkeit durchstoßen.¹⁰² Darin spiegelt sich eine generelle Praxis während der Pandemie wieder, auch den Ländern umfassende Verordnungsermächtigungen zu erteilen, was aus verfassungsrechtlicher Sicht höchst umstritten ist. Ebenso stellt die bereits angesprochene Bund-Länderkonferenz kein Verfassungsorgan im Sinne unseres Grundgesetzes dar, weshalb die darin gefassten Beschlüsse unter keinen Umständen dem Vorbehalt des Parlaments gerecht werden können, welches insbesondere in den Anfangszeiten der Pandemie keine Beteiligung erfahren hat.

5.5 Fazit zum Pandemiebeginn

Betrachtet man den Beginn der Pandemie und die daraus resultierenden massiven Einschränkungen u.a. der Versammlungsfreiheit, so lässt sich dies aus rechtstaatlicher Sicht schwer erklären. Es galten Totalverbote, durch welche Versammlungen unmöglich gemacht wurden, ohne dabei die herausragende Bedeutung des Art. 8 GG zu würdigen. Hierdurch wurde zumindest auch die Wesensgehaltsgarantie nach Art. 19 Abs. 2 GG der Versammlungsfreiheit verletzt. All dies geschah auf Grundlage von Landesverordnungen, welche in keiner Weise dem Parlamentsvorbehalt gerecht wurden. Und es vollzog sich demzufolge eine Verschiebung der Kompetenzen zwischen Legislative und Exekutive in beunruhigendem Ausmaß. Ein Versuch dies zu rechtfertigen könnte von Erfolg gekrönt sein, betrachtet man die schwierige Lage, in der sich sowohl Bundes- als auch Landesregierungen befanden. Es gab immerhin ein neuartiges Virus, über das wenig bis nichts bekannt war. Insbesondere die Wildvariante des Virus war geprägt von schweren Krankheitsverläufen, welche nicht selten mit dem Tod endeten. Die Regierung war gezwungen zu reagieren, um den verfassungsrechtlich garantierten Gesundheitsschutz, ebenso wie die Versammlungsfreiheit der Bevölkerung zu gewährleisten. Auch wenn diese Reaktion in vielen Teilen als nicht verfassungskonform betrachtet werden kann, so geschah sie aus einer positiven Motivation heraus. Zudem kommt ein spezieller

¹⁰¹ Vgl. Poscher in: Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2021, 1.Auflage, Rn.29.

¹⁰² Vgl. ebd.

subjektiver Aspekt, welcher sich auch in einigen Befragungen abzeichnete hinzu. Am Anfang der Pandemie waren viele Menschen unsicher und hatten Angst um ihre Gesundheit, was eine deutlich größere Akzeptanz für die verschiedenen Einschränkungen erzeugte (vgl. ges. Anh.1,2,4,5; Fr. 7). Trotz der guten Absichten zeigte sich aber gerade zu Beginn der Krise eine mögliche Schwachstelle des Rechtsstaates, weshalb im Folgenden die weitere verfassungsrechtliche Entwicklung in der pandemischen Situation beleuchtet werden soll.

6 Das erste Jahr in der Pandemie

6.1 Vom Vermummungsverbot zum Maskengebot

Die verwendete Begrifflichkeit des „Anfangs der Pandemie“ meint vor allem den Zeitraum vom ersten Entdecken des Coronavirus in Deutschland bis zum Ende des ersten Lock-down, welches mit den ersten Lockerungen im Mai 2020 eingeleitet wurde. In diesem Zeitraum gab es neben den oben beschriebenen Entwicklungen noch eine, die Versammlungsfreiheit betreffende strittige Änderung, nämlich die Einführung der Maskenpflicht. In Sachsen wurde durch die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 30.04.2020 in § 3 Abs. 3 Nr. 3 für Versammlungen unter freiem Himmel eine Maskenpflicht angeordnet. Dies stellt eine Auflage i.S.d. § 15 Abs.1 SächsVersG dar, welche durch die zuständige Behörde ergehen kann, wenn die öffentliche Sicherheit und Ordnung andernfalls unmittelbar gefährdet wäre. Eine unmittelbare Gefährdung liegt dann vor, wenn der drohende Schaden, jederzeit unter Umständen eintreten kann.¹⁰³ Die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung steht dabei im Widerspruch zu § 17 Abs. 2 SächsVersG, dem s.g. Vermummungsverbot. In der Abwägung kommt dem Gesundheitsschutz aber deutlich größeres Gewicht, als dem Interesse an einer ungestörten Identifizierung zu. Zumal beim Tragen einer Mund-Nasenbedeckung eine Identitätsfeststellung durchaus noch möglich ist.

6.2 Großdemonstration in Leipzig

6.2.1 Einleitung

Die Beschränkungen für Versammlungen waren stetiger Änderung während der Coronapandemie unterworfen. Von Totalverboten, über den Erlaubnisvorbehalt bis hin zur Genehmigung von lediglich ortsfesten, auf eine Teilnehmerzahl limitierten Versammlungen. Als Meilenstein der Versammlungsfreiheit lässt sich das nicht unumstrittene Urteil des OVG Sachsen vom 07.11.2020 betrachten. Dieses ermöglichte eine Großdemonstration in Leipzig mit mehr als 20.000 Teilnehmern während der Coronapandemie.

¹⁰³ Vgl. Elzermann, Sächsisches Versammlungsgesetz, 2016, 1. Auflage, §17, Rn.5.

6.2.2 Der Sachverhalt

Bei der Stadt Leipzig, im weiteren Antragsgegner (AG), wurde eine Versammlung für die Innenstadt (Augustusplatz), von einer Person, im weiteren Antragsteller (AS), angemeldet. Thema der Versammlung sollte „-Versammlung für die Freiheit-“, also eine Anti-Corona Demonstration, der s.g. Querdenkerszene (s.Pkt.6.3) sein.¹⁰⁴

Der AG verfügte in einem Bescheid, mithin einem Verwaltungsakt gem. §35 S.1 VwVfG, einen Ortwechsel der Versammlung zu den Parkplätzen im Bereich „Neue Messe“, weiterhin wurden die Auflagen zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung und zur Gewährung der Einsichtnahme in ein ärztliches Originaldokument zur Glaubhaftmachung einer Befreiung erteilt. Der Ortswechsel wurde mit Verweis auf die prognostizierte Teilnehmerzahl von bis zu 50.000 Personen begründet, welche im Bereich der Innenstadt, mit Blick auf die, dem Infektionsschutz geschuldeten Mindestabstände, keinen ausreichenden Platz finden würden. Die im Vergleich zum AS, der von 16.000 Teilnehmern ausgeht, deutlich höher prognostizierte Teilnehmerzahl begründe sich durch Erfahrungen mit Versammlungen der Querdenkerszene in den vorangegangenen Monaten. Im Ergebnis wäre mit einer Verdichtung der Menschen zu rechnen, welche im Umkehrschluss zu zahlreichen Verstößen gegen die Coronaschutzverordnung führen würde. Die Verringerung der Teilnehmerzahl wäre auch kein geeignetes Mittel, da so die vielen anderen potentiellen Versammlungsteilnehmer in ihrem Recht auf Versammlungsfreiheit beschnitten wären. Dem müsse ebenso Rechnung getragen werden. Zudem wiese die Veranstaltung keinen konkreten Ortsbezug auf, weshalb es dem AS zumutbar wäre sein Anliegen auch an einem alternativen Ort umzusetzen. Weiter trägt der AG für die weiteren Auflagen vor, dass insbesondere die Erfahrungen mit der Querdenkerszene bei vergangenen Veranstaltungen in Berlin gezeigt hätten, dass sich sowohl das Einhalten der Pflicht zum Tragen eines Mund-Nasenschutzes, als auch deren Durchsetzung ohne die Gewährungspflicht zur Einsicht in ein ärztliches Zeugnis unmöglich wären.¹⁰⁵

Der AS argumentiert dagegen, dass er lediglich von 16.000 Teilnehmern ausgehe und sich mit einer Reduzierung der Teilnehmerzahl einverstanden erklärt habe. Des Weiteren wäre der konkrete Ortsbezug durch das, im Jahr 2020 abgesagte, alljährliche auf dem Augustusplatz stattfindenden Lichterfest gegeben. Zudem könne und werde der AS seine Versammlung nicht im Bereich Neue Messe durchführen, was zur Folge hätte, dass tausende Menschen unkontrolliert durch Leipzig streifen würden. Mit Blick auf die weiteren Auflagen macht der AS eine Verletzung des allg. Persönlichkeitsrechts und des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung geltend.¹⁰⁶

¹⁰⁴ Vgl. SächsOVG, v. 07.11.2020, 6 B 368/20, Rn.1,7.

¹⁰⁵ Vgl. ebd.

¹⁰⁶ Vgl. ebd., Rn.6,7.

6.2.3 Entscheidung des sächsischen OVG 6 B 368/20

Das sächsische OVG erklärt die Beschwerde des AG für teilweise begründet. Zunächst stellt es fest, dass es sich bei der Verlegung des Versammlungsortes um eine Auflage i.S.d. §15 SächsVersG handelt, wofür eine konkrete Gefährdung gegeben sein muss. Für diese Gefährdungsprognose dürfen mit Verweis auf die Bedeutung der Versammlungsfreiheit keine zu geringen Anforderungen gestellt werden, da das SächsVersG stets im Lichte des Art. 8 GG auszulegen ist. Es steht außer Frage, dass zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter, wie dem Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit gem. Art. 2 Abs. 2 GG die Versammlungsfreiheit eingeschränkt werden kann, wozu eine Auflage zum Ortwechsel zählt. Somit kollidieren hier verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter. Ziel muss es nun sein, eine praktische Konkordanz zwischen der Versammlungsfreiheit und dem Gesundheitsschutz herzustellen. Dies ist dann der Fall, wenn alle notwendigen Grenzen gezogen wurden, beide Grundrechte aber optimal wirksam bleiben.¹⁰⁷ Somit müssen die Einschränkungen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen, mithin geeignet, erforderlich und angemessen sein.¹⁰⁸

Das OVG teilt dabei nicht die Einschätzung des AG und der vorinstanzlichen Entscheidung des VG Leipzig, dass ein Ortwechsel erforderlich, also das mildeste Mittel ist, um eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit zu verhindern, sollte die Versammlung auf dem Augustusplatz stattfinden.¹⁰⁹ Das VG Leipzig beruft sich in seiner Gefahrenprognose insbesondere auf den Gesundheitsschutz der Bevölkerung und führt aus, dass dieser, aufgrund der vielen zu erwartenden Teilnehmer, in der Innenstadt nicht gewährleistet sein kann. Einer Begrenzung der Teilnehmerzahl hält das VG die bundesweite Mobilisierung der Querdenkerszene und Erkenntnisse der Sicherheitsbehörden entgegen, wonach mit deutlich mehr als 16.000 Teilnehmer zu rechnen wäre.¹¹⁰ Nach einer eigenen Berechnung der zur Verfügung stehenden Fläche in der Innenstadt kommt das OVG zur Auffassung, die Begrenzung auf eine Teilnehmerzahl von 16.000 sei ein ebenso geeignetes, aber milderer Mittel um die öffentliche Sicherheit zu gewährleisten.¹¹¹ Im Zweifelsfall könne man, sollte sich nicht an die Auflagen gehalten werden, immer noch mit einer Erweiterung des Versammlungsgebietes oder einer Auflösung der Versammlung reagieren.¹¹² Im Ergebnis lies das OVG mit Verweis auf die, für eine Demokratie konstituierende Bedeutung der Versammlungsfreiheit und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, welchem alle Einschränkungen von Grundrechten unterliegen, die Demonstration in der Innenstadt stattfinden. Allerdings galten die Auflagen zum Tragen einer Mund-

¹⁰⁷ Vgl. VG Leipzig, v. 06.11.2020, 1 L 782/20, Rn.16.

¹⁰⁸ Vgl. SächsOVG, v. 07.11.2020, 6 B 368/20, Rn.12,13.

¹⁰⁹ Vgl. ebd., Rn.14.

¹¹⁰ Vgl. VG Leipzig, v. 06.11.2020, 1 L 782/20, Rn.20.

¹¹¹ Vgl. SächsOVG, v. 07.11.2020, 6 B 368/20, Rn.17.

¹¹² Vgl. ebd., Rn.18.

Nasenbedeckung und zur Gewährung der Einsichtnahme in ärztliche Unterlagen für eine mögliche Befreiung von dieser Pflicht unbeschadet weiter, denn das OVG schloss sich der Argumentation der Vorinstanz des VG Leipzig an, welches im Wesentlichen wie folgt argumentierte. Die Pflicht zum Tragen eines Mund-Nasenschutzes ergebe sich schon allein aus §9 Abs. 2 S. 1 SächsCoronaSchVO i.d.F.v. 30.10.2020. Nach aktuellem wissenschaftlichen Stand bestünde kein Zweifel an dem dadurch erhöhten Infektionsschutz, weshalb diese Regelung auch als verfassungskonform anzusehen ist. Im Weiteren be-ruft sich das VG Leipzig auf die Erfahrungen mit der Querdenkerszene und deren voran-gegangen Demonstrationen in Berlin, welche gezeigt haben, dass es angezeigt ist die Gewährung zur Einsichtnahme in gesundheitliche Dokumente zu erteilen, um einem missbräuchlichen Verhalten durch Versammlungsteilnehmer entgegen zu wirken.¹¹³

6.2.4 Kritik an der Entscheidung des OVG

In Folge des Urteils zogen tausende Demonstranten durch die Innenstadt von Leipzig, die Polizei verlor offensichtlich die Kontrolle, es kam zu Zusammenstößen zwischen Demon-stranten und Gegendemonstranten und kaum einer hielt sich an die erteilten Coron-auflagen, dafür wurde das Urteil und insbesondere auch die Richter des OVG scharf kritisiert.¹¹⁴ Zum einen wird ihnen vorgeworfen man wäre „-blauäugig-“ gewesen, da die Teilnehmerzahl deutlich über der Begrenzung von 16.000 lag, wofür auch das VG hin-reichend Argumente, basierend auf den Erfahrungswerten der vergangenen Querdenker-bewegungen geliefert habe. Zum anderen wurden, teils abwegige Theorien aufgewor-fen, die Bautzener Richter würden mit den Querdenkern sympathisieren.¹¹⁵ Unterzieht man das Urteil einer genaueren Analyse wird schnell deutlich, dass dies mitnichten der Fall ist. Das Gericht, so äußerte sich Prof. Dr. Clemens Arzt vom Forschungsinstitut für öffentliche Sicherheit und private Sicherheit Berlin, „beschränkt sich in seiner Begrün-dung auf eine recht schematische Betrachtung der zu erwartenden Lage aus ex ante Sicht, noch dazu in einem Eilverfahren. Ex post sind wir immer schlauer...“. Das Gericht befinde sich auf Linie des Brokdorf Urteils und hat versucht, der großen Bedeutung der Versammlungsfreiheit gerecht zu werden.¹¹⁶ Verfassungsrechtlich betrachtet hätte man wohl auch der Argumentation des VG folgen können, fraglich bleibt allerdings ob die Querdenkerszene tatsächlich ihren Versammlungsplatz gewechselt oder dennoch, wenn auch unerlaubter Weise die Innenstadt präferiert hätte. Diese Möglichkeit hielt das OVG

¹¹³ Vgl. VG Leipzig, 06.11.2020, 1 L 782/20, Rn.34.

¹¹⁴ Vgl. Annelie Kaufmann in: Legal Tribune Online, Das Urteil des OVG Bautzen zur Corona-Demo in Leipzig: Unrealistische Richter?, Online, 12.11.2020, abgerufen am 15.02.2022.

¹¹⁵ Vgl. ebd.

¹¹⁶ Vgl. ebd.

ebenfalls nicht für ausgeschlossen und stellte somit auch durchaus praktische Überlegungen an.¹¹⁷

Einen weiteren Kritikpunkt stellten die Ausführungen des Gerichtes dar, man könne die Versammlung bei Nichteinhalten der Auflagen immer noch auflösen. Heinrich Bernhardt, Polizeipräsident a.D. bezeichnete dies in seiner Analyse der Entscheidung des OVG Sachsen als „Gipfel“¹¹⁸ des Urteils. Diese negativ konnotierte Bezeichnung findet seine Begründung in der Verantwortungsübergabe an die Polizei, welche Bernhardt durch diesen Passus impliziert. Seiner Auffassung nach, hätte aus Erfahrungen mit der Querdenker-Szene klar sein müssen, dass eine Auflösung der Versammlung bei tausenden von Menschen praktisch nicht umsetzbar ist und die Auflagen somit leerlaufen.¹¹⁹ Ob diese Argumentation zu überzeugen vermag, wird im Folgenden ausführlich betrachtet.

6.2.5 Fazit zur Großdemonstration in Leipzig

In der Rückschau betrachtet lässt sich aus verfassungstheoretischer Sicht die Entscheidung des OVG Sachsen durchaus nachvollziehen. Ruft man sich nochmals den geschichtlichen Hintergrund und die tragende Bedeutung der Versammlungsfreiheit ins Gedächtnis (s. Abschnitt 3), so wurde diesen beiden Aspekten durch die Richter des OVG Rechnung getragen. Im Verlauf der Demonstration zeigte sich dennoch deutlich die Problematik der Vereinbarkeit von Theorie und Praxis. Unstrittig ist, dass die Begrenzung der Teilnehmerzahl und die Erteilung von Auflagen im Vergleich zu einem Ortswechsel, das mildere Mittel und somit verfassungsrechtlich auch, das Mittel der Wahl darstellen. Allerdings müssen auch die Folgen bedacht werden. So ist es zwar rechtstheoretisch möglich eine Versammlung bei Auflagenverstößen aufzulösen, dies stellt sich aber in der praktischen Umsetzung oftmals schwierig dar. Fraglich ist, ob diese Überlegungen Einfluss auf die Rechtsprechung nehmen dürfen, denn insbesondere bei Grundrechten scheint es strittig, diese mehr als nötig mit der Begründung zu beschneiden, andere Maßnahmen wären möglich, aber nicht praktikabel. Feststellen lässt sich abschließend, dass sowohl das OVG als auch das VG in ihrer Entscheidung zur Gefahrenprognose auf die Querdenkerszene abgestellt haben, um einzelne Auflage zu begründen. Es deutet sich hier erstmals an, dass der Zweck, respektive das Ziel einer Versammlung in den Fokus der sächsischen Rechtsprechung rückt. Zudem polarisierte das Grundrecht der Versammlungsfreiheit durch dieses strittige Urteil in den Medien und der Gesellschaft in einem bisher unbekanntem Maß, weshalb die Entscheidung des OVG den Anstoß einer verfassungsrechtlichen Diskussion im Verlauf der Pandemie darstellt.

¹¹⁷ Vgl. SächsOVG, v. 07.11.2020, 6 B 368/20, Rn. 17.

¹¹⁸ Vgl. Bernhardt, Versammlungsfreiheit versus Recht auf Gesundheitsschutz, 2020, Nr.3.

¹¹⁹ Vgl. ebd.

6.3 Die Mobilisierung der Querdenkerszene

Möchte man die folgenden Ausführungen besser beurteilen können, so muss man einen Blick auf die, durch die Coronamaßnahmen entstandene Querdenkerbewegung werfen. Damit sind im Folgenden insbesondere die Demonstrationen und deren Teilnehmer gemeint, welche sich gegen die Beschränkungen im Rahmen der Coronakrise richten. Im Verlauf des ersten Pandemiejahres hat sich eine Szene entwickelt, welche aus Leugnern der Coronaerkrankung, Kritikern der Maßnahmen, aber auch rein politisch motivierten Teilnehmern besteht, denen es nicht um die Umsetzung des eigentlichen Demonstrationzwecks ging, sondern lediglich unter den Querdenkern eine politische Bühne für die eigenen Ansichten gefunden wurde. Immer wieder kam es zu größeren Protesten und Versammlungen. Diese gipfelten in den zwei bis dato größten Demonstrationen während der Pandemie am 01.08 und 29.08.2020 in Berlin. Schon am 01. August kam es dabei durch die geschätzt 20.000 Teilnehmer zu massenhaften Verstößen gegen die Coronaauflagen, was schlussendlich zu einer Auflösung der Versammlung durch die Polizei führte.¹²⁰ In Folge dessen wurde die Querdenkerszene stark kritisiert und Unverständnis für deren Unfriedlichkeit geäußert. So sei zwar die Versammlungsfreiheit ein hohes Gut, aber dennoch müsse man sich, um niemanden zu gefährden, an die verhängten infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen halten.¹²¹ Trotz der Kritik scheint das Verhalten teilweise nachvollziehbar. Zum einen ist es schlicht schwer vorstellbar, einer Auflage oder Maßnahme zu folgen, gegen welche man eben in diesem Moment demonstriert und zum anderen greift hier wieder ein soziales Phänomen. Durch die „Macht der Masse“ ist es auch denjenigen, welche unter Umständen Auflagen befolgen möchten, wie das Tragen eines Mund-Nasenschutzes, nicht möglich dies zu tun, da man schlicht nicht als Auser-seiter abgestempelt werden möchte. Eben jene Problematik spiegelte sich auch in einem Kurzinterview wieder (s.ges.Anh.2, Fr.4). Am 29.08.2020 erreichte die Querdenkerszene mit dem Sturm auf den Reichstag ihren traurigen Höhepunkt. Abermals zogen tausende Menschen durch Berlin, Auflagen wurden nicht eingehalten und die Absperrungen vor dem Reichstagsgebäude durchbrochen.¹²² Auch diese Demonstration sollte vorzeitig aufgelöst werden, was sich bei den ca. 30000 Teilnehmern als praktisch nicht umsetzbar erwies. Im Ergebnis kam es bei Anti-Corona Protesten sehr häufig zu Verstößen gegen das Versammlungsgesetz und oftmals konnte dem nur mit einem Eingreifen der Polizei begegnet werden. Trotz dieser Erfahrungen wurde im November die Demonstration in Leipzig durch das OVG Sachsen genehmigt, was zum einen den hohen Stellenwert der

¹²⁰ Vgl. Legal Tribune Online, Demonstration in Berlin: Anti-Corona-Proteste lösen Debatte über Versammlungsfreiheit aus., Online, 03.08.2020, abgerufen am 15.02.2022.

¹²¹ Vgl. ebd.

¹²² Vgl. Decker in: Redaktionsnetzwerk Deutschland, Reichstag-Sturm 2020: 34 Ermittlungsverfahren gegen 40 Verdächtige, online, 16.01.2021, abgerufen am 15.02.2022.

Versammlungsfreiheit unterstreicht, zum anderen aber auch die scharfe Kritik am Urteil erklärt.

6.4 Eine neue Ermächtigungsgrundlage

Bis November 2020 begründeten sich ein Großteil der Auflagen der Versammlungen auf der strittigen EGL §§ 28 i.V.m. 32 IfSG i.d.F.v. 28.03.2020 (s. Pkt.5.3), welche dem Vorbehalt des Parlaments nicht gerecht wurde. So ist es auch zu erklären, dass von der Ultima Ratio des Versammlungsrechts, der Untersagung, bis dato noch kein Gebrauch gemacht wurde. Am 19.11.2020 trat allerdings eine Gesetzesänderung des IfSG in Kraft. Darin wurde der §5 IfSG dahingehend geändert, dass eine epidemische Notlage von nationaler Tragweite durch den Bundestag festgestellt werden kann, wenn bestimmte Bedingungen vorliegen, welche auch genauer konkretisiert wurden. Weiterhin wurde der §28a IfSG verabschiedet, welcher notwendige Schutzmaßnahmen i.S.d. §28 IfSG für die Verhinderung der Verbreitung des Coronavirus im Rahmen einer nationalen Notlage i.S.d. §5 IfSG katalogartig auflistete, um so zum einem dem Bestimmtheitsgrundsatz und zum anderen dem Parlamentsvorbehalt gerecht zu werden. Für die Versammlungsfreiheit war nun §28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG i.d.F.v. 19.11.2020 ausschlaggebend. Dieser ermöglichte die „Untersagung von, oder Erteilung von Auflagen für das Abhalten von Veranstaltungen, Ansammlungen, Aufzügen, Versammlungen sowie religiösen oder weltanschaulichen Zusammenkünften.“ Im Ergebnis wurde hier durch den Gesetzgeber auf die Kritik an der bisherigen EGL reagiert und eine rechtssichere Grundlage für Beschränkungen zum Infektionsschutz geschaffen. Dies schien auch notwendig, da seit Mitte Oktober 2020 die Coronazahlen wieder drastisch stiegen¹²³ und die Regierung mit einem s.g. Lockdown-Light versuchte dem Infektionsgeschehen entgegen zu wirken, indem schärfere Kontaktbeschränkungen und andere Maßnahmen umgesetzt wurden.¹²⁴ Hierfür brauchte es nach einem halben Jahr Pandemie unstrittig eine, nun endlich rechtssichere Grundlage.

6.5 Verbot von Querdenkerversammlungen

6.5.1 Das Verbot in Bremen

In Folge der Gesetzesänderung und der Erfahrungen mit der, sich immer weiter ausbreitenden Querdenkerbewegung hat die Versammlungsbehörde Bremen eine, für den 05.12.2020 geplante Versammlung der Querdenker untersagt. Ein milderer Mittel als eine Untersagung stünde nicht zur Verfügung. Diese Untersagung wurde auch durch das VG und OVG Bremen wie auch, zumindest vorläufig, durch das BVerfG bestätigt. Im Wesentlichen wurde sich hierfür auf folgende Begründung gestützt. „Nach §§ 28 Abs.

¹²³ Vgl. RKI, Situationsbericht v. 31.12.2020, S.4.

¹²⁴ Vgl. RKI, Epidemiologisches Bulletin, 13 2021, 01.04.2021, S.25.

1 Satz 1 und 2, 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG i.d.F.v. 19.11.2020 kann die zuständige Behörde [...] eine Versammlung untersagen oder für die Durchführung der Versammlung Auflagen erteilen. Nach § 28a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 IfSG i.d.F.v. 19.11.2020 ist die Untersagung von Versammlungen oder Aufzügen im Sinne von Art. 8 GG nur zulässig, soweit auch bei Berücksichtigung aller bisher getroffener anderer Schutzmaßnahmen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erheblich gefährdet wäre.“¹²⁵ Eingriffe in die Versammlungsfreiheit sind nur zum Schutz gleichgewichtiger Rechtsgüter unter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zulässig.¹²⁶ Als gleichwertiges Rechtsgut kommt vorliegend die körperliche Unversehrtheit von Teilnehmern, Passanten und Polizisten in Betracht. Fraglich ist also, welche Maßnahmen dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprechen. Wie bereits erörtert, bedarf es für Auflagen oder Versagungen einer Versammlung einer konkreten Gefahrenprognose durch die Behörde, die auf Tatsachen, Sachverhalten oder sonstigen Erkenntnissen beruhen muss, die einen Schluss auf das künftige Verhalten der Teilnehmer einer Versammlung zulassen, wobei bloße Verdachtsmomente oder Vermutungen hingegen nicht ausreichend sind.¹²⁷ Diese Prognose sei im „Fall Bremen“ durch die Behörde rechtsfehlerfrei erstellt worden. So wäre das Erteilen der Auflage zum Tragen eines Mund-Nasenschutzes auf der Versammlung zwar geeignet gewesen, um das Infektionsrisiko in vertretbarer Weise zu senken, aber aufgrund der Erfahrungen mit der Querdenkerszene, musste davon ausgegangen werden, dass die Mehrzahl der Teilnehmer diese Auflagen missachten würde und somit im Umkehrschluss eine akute Infektionsgefahr für alle Beteiligten entstehen würde. „Für die Gefahrenprognose können Ereignisse im Zusammenhang mit früheren Versammlungen als Indizien herangezogen werden, soweit sie bezüglich des Mottos, des Ortes, des Datums sowie des Teilnehmer- und Organisationskreises Ähnlichkeiten zu der geplanten Versammlung aufweisen.“¹²⁸ Die bereits erörterten Geschehnisse bzgl. verschiedener Querdenkerversammlungen lassen keinen Zweifel daran offen, dass es abermals zu einer Vielzahl von Verstößen gegen die Auflagen kommen würde. Im Ergebnis wäre die Erteilung von Auflagen mit Blick auf die Prognose zur Einhaltung dieser, nicht geeignet um dem Gesundheitsschutz aus Art.2 Abs.2 GG gerecht zu werden. Eine Untersagung der Versammlung sei damit die einzig mögliche Entscheidung.¹²⁹ Eine ähnlich gelagerte Entscheidung wurde im März 2021 für eine Versammlung in Dresden durch das Sächsische OVG getroffen, wie der folgende Abschnitt näher erläutert.

¹²⁵ VG Bremen, v. 02.12.2020, 5 V 2748/20, Rn.30.

¹²⁶ Vgl. BVerfG, v. 30.08.2020, 1 BvQ 94/20, Rn.14.

¹²⁷ Vgl. BVerfG, v. 21.04.1998, 1 BvR 2311/94, Rn.25.

¹²⁸ BVerfG, v. 12.05.2010, 1 BvR 2636/04, Rn.17.

¹²⁹ Vgl. OVG Bremen, v. 04.12.2020, 1 B 385/20 Rn.13.

6.5.2 Das Verbot in Dresden

Die Versammlungsbehörde Dresden untersagte eine für den 13.03.2021 angezeigte Demonstration gegen die Coronamaßnahmen und stützte sich bei ihrer Begründung auf ähnliche Argumente. Eine Versagung sei das mildeste und einzige Mittel, da nicht mit der Einhaltung von Auflagen zum Infektionsschutz durch die Versammlungsteilnehmer zu rechnen sei. Diese Prognose wurde abermals auf die Erfahrungen im letzten Jahr mit der Querdenkerszene gestützt. Im Ergebnis könne dem hohen Gut des Gesundheitsschutzes nur Rechnung getragen werden, wenn die Versammlung verboten wird. Das Stützen auf Erfahrungswerte mit ähnlichen Versammlungen ist wie durch höchstrichterliche Rechtsprechung bestätigt, zulässig.¹³⁰ Durch die SächsCoronaSchVO i.d.F.v. 05.03.2021 waren laut §9 Abs.1 Versammlungen ausschließlich ortsfest und mit höchstens 1.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern zulässig, wenn zum einen alle Versammlungsteilnehmerinnen und Versammlungsteilnehmer, die Versammlungsleiterin oder der Versammlungsleiter, sowie Ordnerinnen und Ordner einen medizinischen Mund-Nasenschutz tragen und zum anderen zwischen allen Versammlungsteilnehmerinnen und Versammlungsteilnehmern ein Mindestabstand von 1,5 Metern gewahrt wird. Diese bereits gängigen Auflagen für alle Versammlungen begründeten sich im Beginn der dritten Coronainfektionswelle in Deutschland und der damit einhergehenden Ausbreitung der neuen Variante B.1.1.7 (Deltavariante), weshalb das RKI das deutschlandweite Infektionsrisiko als „sehr hoch“ einstufte.¹³¹ Mit Blick auf die seinerzeit hoch gefährliche Ausbreitung des Virus und den Erfahrungen mit der Querdenkerszene, schien die Erteilung von weiteren Auflagen, als milderer Mittel, ungeeignet. Im Ergebnis wurde auch diese Versammlung, ähnlich wie in Bremen, untersagt.¹³²

6.5.3 Auswirkungen und rechtliche Einordnung der Verbote

In Folge der Verbote blieben die Versammlungen dennoch nicht aus (vgl. ges. Anh.2, Fr.6), und tausende Menschen zogen unkontrolliert durch Bremen und Dresden.¹³³ Dies verdeutlicht zum wiederholten Male welche Macht, aber auch welche Gefahr von einer Demonstration ausgehen kann. Aus verfassungsrechtlicher Sicht weisen die beiden Verbote im Verlauf der Pandemie eine Besonderheit auf. Erstmalig wurde abgesehen vom untersagten Protestcamp in Berlin¹³⁴, eine Gefahrenprognose, auf Grundlage des Ziels, respektive des Zwecks und der damit einhergehenden Teilnehmer einer Versammlung erstellt, welche im Ergebnis zu einer Versagung führte. Mit Blick auf die Kernfrage dieser

¹³⁰ Vgl. BVerfG, v. 12.05.2010, 1 BvR 2636/04, Rn.21.

¹³¹ Vgl. RKI, Situationsbericht v. 30.03.2021, S.16.

¹³² Vgl. SächsOVG, v. 13.03.2021, 6 B 96/21.

¹³³ Vgl. Fellmer/Seidenfaden in: Weser Kurier, Querdenker-Demo in Bremen, Mehrere Versammlungen im Bremer Stadtgebiet trotz Demo-Verbots, online, 15.12.2020, abgerufen am 15.02.2022.

¹³⁴ Vgl. BVerfG, v. 30.08.2020, 1 BvQ 94/20, Rn.17.

Arbeit, stellt diese Entwicklung einen Eckpfeiler zu deren Beantwortung dar. Inhalte und Motto einer Versammlung können also Bausteine der Gefahrenprognose sein, ebenso wie die bereits durch ähnliche Versammlungen gemachten Erfahrungen mit dem Veranstalter oder Teilnehmerkreis.¹³⁵ Trotz der großen Bedeutung der Versammlungsfreiheit, muss auch der ebenfalls großen Bedeutung des Gesundheitsschutzes Rechnung getragen werden, was mit Blick auf die dritte Coronawelle im Winter 2020/2021 nur durch eine Untersagung von Großdemonstrationen geschehen konnte.

Dennoch soll an dieser Stelle auf das „-Damoklesschwert-“ hingewiesen werden, welches die neue Argumentation der Behörden und der Rechtsprechung für das bisherige Freiheitsverständnis des Grundgesetzes darstellt. Zum einen liegt die Gefahr nahe, durch die allzu starke Einbeziehung von Erfahrungswerten das Prinzip der polizeilichen Inanspruchnahme mit seinem Störerbegriff aufzugeben und durch die bequeme Praxis zu ersetzen, Rechtsgüterkollisionen sicherheitshalber im Voraus zu regeln, auch wenn es unter Umständen nie zum Konflikt gekommen wäre. Es sollte auf der Hand liegen, wie solche Entscheidungen, gerade im Zusammenhang mit der Versammlungsfreiheit als „unbequemem“ Grundrecht von staatlicher Seite tendenziell ausfallen würden. Zum anderen darf der Angriff auf die Meinungsfreiheit aus Art. 5 GG nicht unterschätzt werden, der durch die Berücksichtigung des Mottos einer Versammlung „über die Hintertür“ ermöglicht wird. Mithin liegt in der geschilderten Praxis das Potential, die Fundamente der freiheitlich-demokratischen Grundordnung zu erschüttern, weshalb auch die Kritik von Bernhardt am Leipzig-Urteil (s.Pkt. 6.2.4) wenig zu überzeugen vermag.

6.6 Erkenntnisse nach dem ersten Jahr in der Pandemie

Betrachtet man das erste Pandemiejahr in Gänze, sollen folgende Aspekte zusammenfassend nochmals betont werden. Zu Beginn der Pandemie wurden versammlungsrechtliche Totalverbote mit Blick auf den Parlamentsvorbehalt und die fehlenden Einzelfallentscheidungen als verfassungswidrig eingestuft. Im Ergebnis wurden daher viele Versammlungen nach einer ausführlichen Betrachtung zwar genehmigt, aber unter strenge Auflagen gestellt. Im Verlauf des ersten Jahres entwickelte sich eine immer größer werdende Szene von Maßnahmenkritikern, die Querdenker, welche in unzähligen, kleineren und größeren Demonstrationen gegen Auflagen zum Infektionsschutz verstießen. Dieses Verhalten fand seinen Höhepunkt in zwei Großdemonstrationen in Berlin und abschließend auf einer Großdemonstration in Leipzig. Bis zu diesem Zeitpunkt wurden die meisten Vorabverbote für Versammlungen gerichtlich mit dem Verweis darauf gekippt, dass die Erteilung von strengen Auflagen das mildere Mittel wären und damit die Versammlungsfreiheit weniger eingeschränkt würde. Im Mittelpunkt dieser Entscheidungen

¹³⁵ Vgl. Groscurth in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Auflage, 2021, Teil G, Rn.96.

standen dabei immer die, sich widerstreitenden Interessen der Versammlungsfreiheit und des Gesundheitsschutzes. Erst eine Gesetzesänderung des IfSG Mitte November 2020, nach gut einem halben Jahr in der Pandemie, führte dazu, dass eine Ermächtigungsgrundlage für die Coronaverordnungen der Länder geschaffen wurde, welche sowohl dem Parlamentsvorbehalt als auch dem Bestimmtheitsgrundsatz gerecht wurde. Ob nun diese Gesetzesänderung oder die zahlreichen negativen Erfahrungen mit Versammlungen der Querdenkerbewegung zu dem im Anschluss beobachtbaren Paradigmenwechsel in der Rechtsprechung geführt haben, vermag in einer Rückschau nicht abschließend beurteilt werden können. Tatsächlich konnte aber mit der Entscheidung Bremen 2020 und Dresden 2021 eine deutliche Veränderung in der gerichtlichen Argumentation festgestellt werden. Vereinfacht dargestellt, standen sich für die Durchführung einer Versammlung weiterhin der Gesundheitsschutz und die Versammlungsfreiheit in einer Abwägung gegenüber. Die hohen Infektionszahlen, die seinerzeit neue Delta-Variante und die drohende Überlastung der Krankenhäuser verliehen dem Infektionsschutz enormes Gewicht. Die Coronaverordnungen der Länder enthielten Auflagen i.S.d. Versammlungsgesetze für alle Versammlungen. Diese sollten auch während einer Demonstration den Infektionsschutz gewährleisten, was ihnen, aller Erwartung nach im Regelfall auch tatsächlich gelingen dürfte, sodass sie als das, im Verhältnis zur Untersagung, mildere Mittel dieser vorzuziehen sind. Jene Argumentation entsprach auch dem Tenor des Sächsischen OVG in Bezug auf die Großdemo in Leipzig 2020. Doch aufgrund der vielen Auflagenverstöße durch die Querdenkerbewegung kamen sowohl die Versammlungsbehörden, als auch die Gerichte zu dem Schluss, dass die, auf Erfahrungen mit ähnlichen Versammlungen beruhende Gefahrenprognose für die öffentliche Sicherheit und Ordnung eine Einstufung der Auflagen als ebenso geeignet, wie eine Versagung nicht mehr zulässt, da sich ein Großteil der Versammlungsteilnehmer nicht an die Auflagen halten wird. Welche Gefahren dieser Paradigmenwechsel in der Rechtsprechung birgt wurde unter Pkt. 6.5.3 ausführlich dargelegt. Des Weiteren ließen sich die Demonstranten auch durch eine Untersagung nicht von einer Teilnahme an der Versammlung abhalten, was die Frage aufwirft, ob der Gesetzgeber den Stellenwert unterschätzt hat, den das Bedürfnis, sich zum Ausdruck des politischen Willens zu versammeln in weiten Teilen der Bevölkerung einnimmt und daher den Ausgleich der widerstreitenden Interessen neu verhandeln sollte. Für eine abschließende Beurteilung dieser Problematiken soll im Folgenden kurz die Entwicklung des Versammlungsgeschehens im zweiten Pandemiejahr betrachtet werden.

7 Das zweite Jahr in der Pandemie

7.1 Die Montagsspaziergänge

Das zweite Jahr der Pandemie, welches den Zeitraum von März 2021 bis 2022 umfasst, war geprägt von einer Ausbreitung des Demonstrationsgeschehens gegen die Corona-Maßnahmen. Nicht zuletzt lag dies auch in der, am 23.04.2021 im Rahmen einer weiteren Gesetzessänderung des IfSG inkraftgetretenen „Bundesnotbremse“, welche umfassende, bundeseinheitliche Maßnahmen gem. dem neuen §28b IfSG zur Coronabekämpfung vorsah. Diese Regelungen wurden vom BVerfG zumindest vorläufig für verfassungsgemäß erachtet.¹³⁶ Insbesondere die Maßnahmenkritiker sahen darin einen klaren Verfassungsbruch und eine Gefahr für unsere Demokratie. Im Ergebnis kam es bundesweit regelmäßig zu den s.g. Montagsspaziergängen. Tausende Kritiker der Maßnahmen gingen an unterschiedlichen Orten jeden Montag in größeren oder kleinen Gruppen spazieren. Mit der „Etikettierung als Spaziergang versuchte man dem Versammlungsrecht zu entfliehen um keinen Auflagen oder gar Untersagungen zu unterliegen.¹³⁷ Die rechtlichen Unsicherheiten darüber ob ein derartiger Spaziergang eine Versammlung i.S.d. Art. 8 GG darstellt wurden mittlerweile durch das BVerfG ausgeräumt, welches diese Frage bejaht.¹³⁸

7.2 Der CSD als Gegenbeispiel

Als Gegenbeispiel zu den Anti-Coronademonstrationen muss der Christopher-Street-Day (CSD) Erwähnung finden. Diese Versammlung, welche sich für Menschenrechte einsetzt, findet jährlich in verschiedenen Städten statt. Im Vorfeld dieser Arbeit war es möglich einen Teilnehmer dieser Versammlung zu befragen (s. ges. Anh.3). Interessant ist hierbei der Umgang und die Akzeptanz der Auflagen zum Infektionsschutz. So werden diese als sinnvoll und von allen akzeptiert beschrieben, da man niemanden gefährden möchte, wohingegen Maßnahmenkritiker diese als Gängelei und unnötig abstempeln. Der CSD fand seine Höhepunkte Mitte 2021 und Anfang 2022 als er in Berlin abgehalten wurde und mit 35.000 bzw. 65.000 Teilnehmern die bis dato größten Veranstaltungen während der Coronapandemie darstellte.¹³⁹ Trotz der Größe dieser Versammlung wurde sie nicht aufgelöst, da sich die überwiegende Mehrheit an die verhängten Auflagen zum Infektionsschutz hielt.¹⁴⁰ Im Ergebnis könnte man hier eine Ungleichbehandlung von Ver-

¹³⁶ Vgl. BVerfG, v. 19.11.2021, 1 BvR 781/21.

¹³⁷ Vgl. Kaufmann/Sehl in: Legal Tribune Online, Versammlungen und Infektionsschutz: "Corona-Spaziergänge" kann man verbieten - oder nicht?, online, 10.01.2022, abgerufen am 20.02.2022.

¹³⁸ Vgl. BVerfG, v. 31.01.2022, 1 BvR 208/22, Rn.9,10.

¹³⁹ Vgl. Warnecke/Lange/Demnitz/Ghafoor in: Tagesspiegel, 65.000 Leute bei Parade – größte Demo in der Coronakrise, online, 12.02.2022, abgerufen am 13.02.2022.

¹⁴⁰ Vgl. ebd.

sammlungen, mit Blick auf ihren Inhalt ableiten. Zwar mag das Anknüpfen an Erfahrungswerte hinsichtlich des „Demonstranten Milieus“, wie oben erläutert (s. Pkt. 6.5.1 u. 6.5.2), bis zu einem gewissen Grade vertretbar sein. Allerdings scheint es unter Beachtung des Ziels des Infektionsschutzes zweifelhaft, ob die Gefahrenprognose für eine Veranstaltung mit 65.000 Teilnehmern, die sich das Zurschaustellen freier Liebe zum Ziel setzen, also einer naturgemäß keinesfalls infektionsarmen Materie, tatsächlich so viel günstiger ausfallen kann, als für die bereits besprochenen Coronaproteste.

7.3 Vorabverbote per Allgemeinverfügung

7.3.1 Eine fragwürdige Entwicklung

Eine grundsätzliche Diskussion über die Reichweite der Versammlungsfreiheit und die Möglichkeit diese zu beschränken entbrannte hingegen nochmals im letzten Quartal des zweiten Coronajahres. Aufgrund der Erfahrungen mit den Maßnahmengegnern, respektive zusammengefasst betrachtet der Querdenkerszene, erließen einige Versammlungsbehörden Allgemeinverfügungen nach §35 S.2 VwVfG, welche generell Versammlungen, welche nicht angemeldet und behördlich bestätigt waren, für bestimmte Tage untersagten. Dies betraf aber eben nur jene Versammlungen, welche sich gegen die Maßnahmen richteten, die zur Eindämmung der Coronapandemie erlassen wurden. Begründet wurde dies stets mit den Ausführungen, dass die Vergangenheit gezeigt hätte wie wenig auflagenkonform, das Verhalten dieser Versammlungsteilnehmer ist, somit eine erhöhte Infektionsgefahr besteht, mithin eine Gefährdung für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Auch die Stadt Dresden erließ eine Allgemeinverfügung mit diesem Inhalt für den 22.01.2022 (s.Anh.1) Damit wollte man durch den Passus der Anmeldung verhindern, dass etwaige Spontan- oder Eilversammlungen von Coronagegnern entstehen können. Im Ergebnis wurde hier also ein Vorabverbot von nicht behördlich bestätigten Versammlungen erlassen, welches ganz konkret eine Unterscheidung nach dem Inhalt einer Demonstration bzw. Versammlung vornimmt und das auf der Grundlage von Allgemeinverfügungen. Ob dies mit der hohen Bedeutung der Versammlungsfreiheit zu vereinbaren ist, soll nun abschließend für diese Arbeit geprüft werden.

7.3.2 Gerichtliche Uneinigkeit

Am 12.01.2022 entschied das VG Stuttgart vorläufig über eine Allgemeinverfügung mit nahezu gleichlautendem Inhalt. Zwar sei diese vorrausichtlich auf Grundlage der derzeit geltenden Coronaverordnung formell rechtmäßig, allerdings scheitere es an der materiellen Rechtmäßigkeit.¹⁴¹ Zu Beginn seiner Ausführung stellt es die grundlegende Bedeu-

¹⁴¹ Vgl. VG Stuttgart, v. 12.01.2022, 1 K 80/22, Rn.22.

tung der Versammlungsfreiheit dar und nimmt Bezug auf die Voraussetzungen für versammlungsrechtliche Auflagen oder Untersagungen. An die hierbei erörterte Gefahrenprognose für die öffentliche Sicherheit und Ordnung müssen insbesondere bei einem Vorabverbot hohe Anforderungen gestellt werden, im Zweifel wird bevorzugt, eine nachträgliche Auflösung zu erwägen, um den friedlichen Teilnehmern nicht von vornherein die Chance auf ihre Grundrechtsausübung zu nehmen.¹⁴² Im Wesentlichen stützt das Gericht seine Argumentation auf drei Säulen. Zum ersten könnte die, von der Behörde vorgebrachte Begründung zur Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ein Vorabverbot nicht tragen, da es zunächst an einer tatsächlichen Prüfung des Einzelfalls scheitern würde. In dieser müsste festgestellt werden, ob die potentiellen Teilnehmer tatsächlich der Querdenkerszene zuzuordnen sind und es müssten die jeweiligen örtlichen Gegebenheiten berücksichtigt werden.¹⁴³ Im Ergebnis stellt das Gericht im ersten Teil seiner Argumentation damit fest, dass man sich zwar auf Erfahrungswerte bei der Gefahrenprognose berufen kann, diese aber hinreichend konkretisiert und am Einzelfall bemessen sein muss, um ein versammlungsrechtliches Verbot i.S.d. §15 VersG zu begründen. Die zweite Säule der gerichtlichen Argumentation bildet die, durch die AV nicht hinreichend dargelegte Erwägung zum Einsatz milderer Mittel. Es würde lediglich pauschal dargelegt, dass mildere Mittel nicht ersichtlich seien, da durch die Teilnehmer mehrheitlich mit der Missachtung von Auflagen zu rechnen sei.¹⁴⁴ Diese pauschale Begründung trägt aber aus bereits dargelegten Gründen nicht. Im letzten Teil seiner Argumentation verweist das Gericht darauf, dass durch die AV alle, auch friedliche, Versammlungen pauschal verboten wurden. Somit auch die Versammlungsfreiheit von potentiell friedlichen Teilnehmern elementar eingeschränkt sei, was nur unter der Vorlage eines polizeilichen Notstandes möglich wäre.¹⁴⁵ Dieser wurde aber weder ausreichend begründet, noch lägen Anhaltspunkte für diesen vor. Zusammengefasst kommt das VG Stuttgart also zum Ergebnis, dass das hohe Gut der Versammlungsfreiheit immer einer Einzelfallprüfung bedarf, da andernfalls eine konkrete und den hohen Anforderungen entsprechende Gefahrenprognose nicht erfolgen kann. Eine AV kann dem nicht gerecht werden.

Auch der Bayerische VGH hat sich am 19.01.2022 mit dieser Frage auseinandergesetzt. Jener kommt aber zu einer gegenteiligen Auffassung und begründet dies im Wesentlichen damit, dass eine Gefahrenprognose sich durchaus auf Erfahrungen mit vergleichbaren Versammlungen berufen kann und dies auch erfolgte. So bestünde durch die massenhafte Missachtung von Auflagen, welche aufgrund der Erfahrungswerte zu erwarten sei, eine Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung, mithin einer Gefährdung des in Art.

¹⁴² Vgl. VG Stuttgart, v. 12.01.2022, 1 K 80/22, Rn.29,30.

¹⁴³ Vgl. ebd., Rn.41.

¹⁴⁴ Vgl. ebd., Rn.46.

¹⁴⁵ Vgl. ebd., Rn.47.

2 Abs. 2 GG garantierten Gesundheitsschutzes.¹⁴⁶ Ein pauschales Verbot und damit die allgemeine Annahme, es stünden keine mildereren Mittel zu Verfügung, seien auch hinreichend darin begründet, dass das vergangene Verhalten der Versammlungsteilnehmer eben nicht auf ein kooperatives Miteinander hindeuten, sondern dieses nur vom Durchsetzen der eigenen Interessen geprägt sei, was die generelle Geeignetheit von Auflagen in Frage stellt.¹⁴⁷ Im Ergebnis erkennt damit der VGH zumindest vorläufig eine solche pauschale AV, welche konkret auf den Hintergrund einer Versammlung abstellt, als rechtmäßig an und begründet dies mit der, auf Erfahrungswerten mit vergleichbaren Versammlungen beruhenden Gefahrenprognose.

Die versammlungsrechtliche Situation stellt sich damit nicht einheitlich dar, weshalb auch das BVerfG am 31.01.2022 über eine ähnlich gelagerte Verfassungsbeschwerde vorläufig entscheiden musste und dabei die beiden erörterten Urteile im Anschluss an folgende Erklärung zitierte. „Ob es mit Bedeutung und Tragweite des Art. 8 GG unter bestimmten Voraussetzungen vereinbar sein kann, präventiv ein Versammlungsverbot durch Allgemeinverfügung für eine prinzipiell unbestimmte Vielzahl von Versammlungen im Stadtgebiet zu erlassen, die mit Aufrufen zu „Montagsspaziergängen“ oder „Spaziergängen“ im Zusammenhang stehen, ist eine verfassungsrechtlich offene Frage, deren Klärung dem Hauptsacheverfahren vorbehalten bleiben muss.“¹⁴⁸ In seiner vorläufigen Entscheidung kam das BVerfG zum Ergebnis, dass die Argumentation, welche sich darauf beruft, dass die Versammlungsteilnehmer sich, gestützt auf Erfahrungswerte, prognostisch nicht an Auflagen halten werden, eben nicht offensichtlich fehlerbehaftet ist.¹⁴⁹ In der darauf basierenden Folgenabwägung muss das Gericht sowohl die Folgen einer Untersagung, als auch die des Stattfindens der Versammlung abwägen. Untersagt man die Versammlung und es würde sich im Nachhinein die Verfassungswidrigkeit dieser Untersagung begründen, so wären die Teilnehmer in ihrer Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG verletzt. Lässt man aber die Versammlung stattfinden, welche voraussichtlich mit vielen Verstößen gegen die Infektionsschutzauflagen einhergeht und es stellt sich am Ende heraus, dass eine Untersagung verfassungskonform gewesen wäre, so hätte dies eine Verletzung des in Art. 2 Abs. 1 GG garantierten Gesundheitsschutzes zur Folge.¹⁵⁰ Mit Blick auf die extrem hohen Infektionszahlen im Januar 2022 und die, sich immer weiter verbreitende Omikronvariante des Coronavirus¹⁵¹ fällt damit die Folgenabwägung zu Lasten der Versammlungsfreiheit aus. Vereinfacht dargestellt wurden im Ergebnis daher zumindest vorläufig die Regelungen der AV, welche Versammlungen pauschal in

¹⁴⁶ Vgl. Bayerischer VGH, v. 19.01.2022, 10 CS 22.162, Rn.29,30.

¹⁴⁷ Vgl. ebd. Rn.32,33.

¹⁴⁸ BVerfG, v. 31.01.2022, 1 BvR 208/22, Rn.7.

¹⁴⁹ Vgl. ebd., Rn.9.

¹⁵⁰ Vgl. BVerfG, v. 31.01.2022, 1 BvR 208/22, Rn.10.

¹⁵¹ Vgl. RKI, Lagebericht v. 31.01.2022. S.4.

Unterscheidung nach ihrem Inhalt untersagen, im Rahmen der Folgenabwägung als verfassungskonform erachtet. Was dies konkret bedeutet und wie dies einzuordnen ist, wird im nun abschließenden Fazit zur Versammlungsfreiheit während der Coronapandemie erörtert.

8 Zusammenfassendes Fazit

Ziel dieser Arbeit war die Beurteilung des Umgangs des Staates mit der Versammlungsfreiheit zu Zeiten der Coronakrise, sowohl aus fachlicher Sicht des Juristen als auch aus der Sicht einiger ganz allgemein betroffener Stimmen aus der Bevölkerung. Natürlich besitzt im Rechtsstaat allein das rechtswissenschaftliche Urteil Verbindlichkeit. Allerdings müssen auch die Richter mit stets kritischem Blick prüfen, ob die Gesetze, die sie im Lichte der Verfassung anwenden, wirklich noch dazu taugen, ein freies und selbstbestimmtes Leben für jene zu gewährleisten, die diesen Gesetzen unterworfen sind. Deshalb bedarf es dieser zwei Sichtweisen in Kombination, um zu einem umfassenden Urteil über ein bestimmtes Staatshandeln gelangen zu können.

Diese unterschiedlichen Perspektiven, auf dasselbe Problem, bedingten entsprechend unterschiedliche Herangehensweisen, theoretisch-abstrakte Erläuterung und subjektiv-konkrete Befragung. Im Rahmen der juristischen Betrachtung konnte festgestellt werden, dass es sich bei der Versammlungsfreiheit um ein Rechtsgut handelt, ohne welches eine freiheitlich-demokratische Grundordnung, wie uns auch die Geschichte lehrt, als schlicht undenkbar gelten muss. Dementsprechend haben in der Anfangszeit der Pandemie die Gerichte den Parlamenten und Behörden, welche einen Ausgleich zwischen Versammlungsfreiheit und insbesondere dem Infektionsschutz herzustellen hatten, rasch aufgezeigt, dass voreiliges Handeln, basierend auf unzureichenden Ermächtigungen auch angesichts einer neuen und unbekanntenen Gesundheitsgefahr in einem Rechtsstaat nicht tragfähig sind. Die Nachbesserung der Gesetzeslage durch die Parlamente und die Sensibilisierung für rechtliche Konfliktlösung in den Versammlungsbehörden ermöglichten es im Verlauf der Pandemie durch Einzelfallentscheidungen, gestützt auf verfassungskonformen Ermächtigungen, der tragenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit gerecht zu werden. Auch dies konnte indes nicht die Entstehung einer Protestbewegung verhindern, welche im Verlauf zunehmend aggressiver die Gesamtheit des Umgangs des Staates mit der Pandemie infrage stellte. Hierdurch entspann sich ein Konflikt, der, aus rechtstaatlicher Sicht, geradezu beunruhigende Entwicklungen in den Ämtern und Gerichtssälen zeitigte: die zunehmende Abkehr von Einzelfallprüfungen und eine immer stärkere Anknüpfung an die thematische Ausrichtung einer Versammlung bei der Entscheidung über Auflagen oder gar Verbote. So erhielten also Auflagenver-

stöße der Vergangenheit durch Menschen, die sich mit einer bestimmten Meinung assoziieren, eine Art Reservefunktion für zukünftige Versammlungen, bei denen nicht einmal dieselben Personen anwesend zu sein brauchten, sondern allein schon die Assoziation mit derselben Bewegung respektive Szene ausreichte. Dieser, sich immer stärker abzeichnende Trend der Politisierung des Versammlungsrechtes erhielt einen noch schärferen Umriss durch die Zulassung von Versammlungen, welche weitaus mehr Teilnehmer und eine ebenso ungünstige Infektionsprognose aufwiesen, jedoch dem Umgang des Staates mit der Pandemie weit unkritischer gegenüberstanden. Aktuell bleibt abzuwarten, wie das BVerfG den neusten Trend der Exekutive abschließend einschätzt, Versammlungen allein nach ihrem Motto pauschal zu verbieten. Es lässt sich in der Gesamtbetrachtung ein Verlauf von Totalverboten über Einzelfallprüfungen hin zu versammlungszielbezogenen Pauschalverboten erkennen. Aus fachlicher Sicht bleibt festzuhalten, dass eine Beurteilung des Staatshandelns zunehmend kritischer ausfällt.

Die Erhebung einzelner Stimmen aus der Bevölkerung hat indes folgendes Bild ergeben. Alle Befragten ordneten der Versammlungsfreiheit eine große Bedeutung und Funktion in einer Demokratie zu und verstanden sie als Weg zu kommunizieren und sich mitzuteilen. Insbesondere zu Beginn der Pandemie war das Verständnis für die einschränkenden Maßnahmen am größten, obwohl wie bereits erörtert das juristische Verständnis für diese Zeit gering ist. Uneinigkeit herrscht allerdings über die Einschätzung der Entwicklung in den folgenden beiden Jahren. Da wo Teile der Befragten in den Einschränkungen ein notwendiges Übel für den Gesundheitsschutz sehen und bereit sind für die Allgemeinheit ihre eigenen Interessen hinten an zu stellen, befürchten andere den Verlust ihrer Freiheit. Diese Sorge begründete sich zum einen in der Angst vor staatlichen Übergriffen und zum anderen in der generellen Furcht vor Rufschädigungen sollte man die vermeintlich falsche Position zu den Coronamaßnahmen einnehmen. Dennoch sprachen sich alle für eine Abkehr von der Praxis ab, Versammlungen themenabhängig zu untersagen, die Versammlungsfreiheit muss für jedermann gleichermaßen gelten.

Zusammenfassend lassen sich nicht alle juristischen Fragen abschließend beurteilen, da es an grundlegenden Hauptsacheentscheidungen mangelt. Allerdings lässt sich abschließend feststellen, dass die Coronakrise eine Bewährungsprobe für unseren demokratischen Rechtsstaat und damit untrennbar verbunden der Versammlungsfreiheit darstellt. So muss man die Ansichten und Denkweisen der Querdenkerszene weder verstehen noch teilen, allerdings wird eine Demokratie eben gerade von Meinungsvielfalt und Austausch geprägt. Weshalb weiterhin ein Weg gefunden werden muss die Versammlungsfreiheit, als wesentlichen Baustein der bürgerlichen politischen Kommunikation, für alle unter Berücksichtigung des Gesundheitsschutzes gewährleisten zu können.

Kernsätze

1. Bei Eingriffen in die Versammlungsfreiheit muss deren historische Bedeutung, für demokratische Verhältnisse, eine maßgebliche Berücksichtigung erfahren.
2. In einer pandemischen Lage kollidiert die Versammlungsfreiheit durch die Erhöhung von Infektionsrisiken, besonders intensiv mit dem Recht auf körperliche Unversehrtheit.
3. Auflagen i.S.d. VersG benötigen eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, bei deren Prognose das Zurückgreifen auf Erfahrungen mit ähnlich gelagerten Versammlungen grds. möglich ist, jedoch nie die konkreten Umstände des Einzelfalles überlagern darf.
4. Die Verwaltung rückte im Laufe der Coronapandemie nach einer Rüge durch die Rechtsprechung vom versammlungsrechtlichen Totalverbot ab und zur Einzelfallprüfung hin, um heute zu Vorabverboten abhängig vom Versammlungsinhalt überzugehen.
5. Im subjektiven Empfinden der Betroffenen spiegelt sich der juristische Konflikt des „richtigen Ausgleichs“ zwischen den streitenden Interessen wieder.
6. Der Staat hat die Versammlungsfreiheit, nach dem Urteil der Gerichte und dem Empfinden der Bürger, nicht zu jedem Zeitpunkt in der Krise ausreichend respektiert.

Anhangsverzeichnis

Anhang 1: Auszug der Dresdner Allgemeinverfügung vom 22. Januar 2022.....	VIII
Anhang 2: Fragebogen - Kurzinterviews zur Versammlungsfreiheit	IX

Anhang

Anhang 1: Auszug der Dresdner Allgemeinverfügung vom 22. Januar 2022

Allgemeinverfügung
zur Einschränkung des Versammlungsrechtes in der Landeshauptstadt Dresden
am 22. Januar 2022
im gesamten Stadtgebiet der Landeshauptstadt Dresden

1. Hiermit werden die Veranstaltung von und Teilnahme an folgenden öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel im Stadtgebiet der Landeshauptstadt Dresden ganztägig am 22. Januar 2022 verboten:
 - a. Untersagt wird jede nicht ordnungsgemäß im Sinne von § 14 Sächsisches Versammlungsgesetz bis zum 21. Januar 2022, 12 Uhr schriftlich angezeigte und behördlich bestätigte Versammlung, welche den gemeinschaftlichen Protest gegen Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie (Hygienemaßnahmen, Impfungen etc.) zum Gegenstand haben bzw. darauf Bezug nehmen und insbesondere im Rahmen von für den 22. Januar 2022 geplanten und beworbenen Versammlungsaufzügen (sogenannte „Spaziergänge“) stattfinden soll. Dies gilt sowohl für sich fortbewegende Versammlungen (Aufzüge), als auch für stationäre Versammlungen (Kundgebungen).
 - b. Untersagt wird jede weitere thematisch vergleichbare, nicht angemeldete und nicht behördlich bestätigte Ersatzversammlung der unter Ziffer 1 a. genannten Versammlungen.
2. Für den Fall der Nichteinhaltung der unter Ziffer 1. genannten Verbote wird hiermit die Durchsetzung mit unmittelbarem Zwang angedroht.

Anhang 2: Fragebogen - Kurzinterviews zur Versammlungsfreiheit

- Frage 1:** Was bedeutet für Sie Versammlungsfreiheit?
- Frage 2:** Haben Sie während der Pandemie an einer Versammlung teilgenommen?
- Frage 3:** An wie vielen Versammlungen haben Sie teilgenommen?
- Frage 4:** Hatten Sie während der Pandemie das Gefühl die Versammlungsfreiheit ist eingeschränkt oder nicht mehr existent und wenn ja, wie hat sich dieser Umstand bemerkbar gemacht?
- Frage 5:** Haben oder hatten Sie Bedenken an bestimmten Versammlungen teilzunehmen oder hat Sie etwas Anderes davon abgehalten an bestimmten Versammlungen teilzunehmen?
- Frage 6:** Könnten Sie sich vorstellen, dass Gründe, abgesehen vom Infektionsschutz, existieren welche gegen die Teilnahme an einer Versammlung während der Pandemie sprechen?
- Frage 7:** Zu Beginn der Pandemie bis Mitte April 2020 waren Versammlungen nahezu generell untersagt, erst durch zwei Entscheidungen des BVerfG wurde klargestellt, dass auch unter Pandemiebedingungen ein generelles Verbot unverhältnismäßig ist. Teilen sie diese Auffassung?
- Frage 8:** Halten Sie es für generell vertretbar Unterscheidungen bei der Untersagung verschiedener Versammlungen vorzunehmen bzgl. des mit der Versammlung angestrebten Zweckes/Ziels?
- Frage 9:** In der Rückschau betrachtet, wie würden sie die funktionsfähig unseres Rechtsstaates einschätzen?
- Frage 10:** Würden Sie zusammenfassend behaupten, dass unsere Versammlungsfreiheit in der Krise steckt?

Literaturverzeichnis

Amnesty, International: *Russia, no place for protest*, Bericht, August 2021, verfügbar unter: <https://www.amnesty.de/sites/default/files/2021-08/Amnesty-Bericht-Russland-Protest-Meinungsfreiheit-August-2021.pdf>, [Zugriff am: 16.02.2022].

Bernhardt, Heinrich: *Versammlungsrecht versus Recht auf Gesundheitsschutz - Der Beschluss des OVG Sachsen zur „Querdenker“-Versammlung am 07.11.2020 in Leipzig auf dem Prüfstand*, Aufsatz, Januar 2021, verfügbar unter: [https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp202101/\\$file/Versammlungsrecht.pdf](https://www.gdp.de/gdp/gdp.nsf/id/dp202101/$file/Versammlungsrecht.pdf), [Zugriff am: 16.02.2022].

Decker, Markus: *Nach Sturm auf den Reichstag laufen 34 Ermittlungsverfahren gegen 40 Verdächtige*, Redaktionsnetzwerk Deutschland, 16. Januar 2021, verfügbar unter: <https://www.rnd.de/politik/reichstag-sturm-2020-34-ermittlungsverfahren-gegen-40-verdaechtige-PL7S65SDPZEDJGWXVVV3BQIR3M.html>, [Zugriff am 15.02.2022].

Demnitz, Jana/ Warnecke, Tillmann/ Lange, Nadine/ Ghafoor, Farangies: *65.000 Leute bei Parade – größte Demo in der Coronakrise*, tagesspiegel.de, 12.02.2022, verfügbar unter: <https://www.tagesspiegel.de/berlin/csd-berlin-2021-im-blog-65-000-leute-bei-parade-groesste-demo-in-der-coronakrise/27450424.html>, [Zugriff am 13.02.2022].

Dürig, Günter/ Herzog, Roman/ Scholz, Rupert: *Grundgesetz*, Kommentar, Loseblatt, 95. EL, München, C.H. Beck, Stand: Juli 2021.

Elzermann, Hartwig: *Sächsisches Versammlungsgesetz*, Kommentar, 1. Auflage, Wiesbaden, Kommunal- und Schulverlag, 01. Januar 2016.

Fellmer, Jean-Pierre/ Seidenfaden, Max: *Querdenker-Demo in Bremen, Mehrere Versammlungen im Bremer Stadtgebiet trotz Demo-Verbots*, Weser Kurier, 15. Dezember 2020, verfügbar unter: <https://www.weser-kurier.de/bremen/bundesverfassungsgericht-verbietet-querdenker-demo-in-bremen-doc7e4f20p0auuo9ud5ckz>, [Zugriff am 15.02.2022].

Fritz, Markus: *Staatsrecht - Grundgesetz und Sächsische Verfassung*, Sächsischer Lehrbrief 3, 6. Auflage, Wiesbaden, Kommunal- und Schul-Verlag, 17. Februar 2016, [Lehrbrief wurde wegen der speziell darin zu findenden Terminologie zitiert].

Hettich, Matthias: *Versammlungsrecht in der Praxis*, 2. Auflage, Berlin, Erich Schmidt Verlag, 24. Februar 2018.

Huster, Stefan/ Kingreen, Thorsten: *Handbuch Infektionsschutzrecht*, 1. Auflage, München, C.H. Beck, 29. Januar 2021.

Janz, Norbert/ Peters, Wilfried: *Handbuch Versammlungsrecht*, 2. Auflage, München, C.H. Beck, 28. September 2021.

Jarass, Hans/ Pieroth, Bodo: *Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland*, Kommentar, 16. Auflage, München, C.H. Beck, 15. Juni 2020.

Legal Tribune Online: *Versammlungsfreiheit in der Coronakrise: BVerfG erlaubt Demonstration in Stuttgart*, 20.April 2020, verfügbar unter: https://www.lto.de/persistent/a_id/41356/6/, [Zugriff am 15. Februar 2022].

Legal Tribune Online: *Demonstrationen in Berlin: Anti-Corona-Proteste lösen Debatte über Versammlungsfreiheit aus.*, 03.August 2020, verfügbar unter: https://www.lto.de/persistent/a_id/42385/, [Zugriff am 15. Februar 2022].

Legal Tribune Online: *Das Urteil des OVG Bautzen zur Corona-Demo in Leipzig: Unrealistische Richter?*, 12.November 2020, verfügbar unter: https://www.lto.de/persistent/a_id/43416/, [Zugriff am 15.Februar 2022].

Legal Tribune Online: *Versammlungen und Infektionsschutz: "Corona-Spaziergänge" kann man verbieten – oder nicht?*, 10.Januar 2022, verfügbar unter: https://www.lto.de/persistent/a_id/47153/, [Zugriff am 20.Februar 2022].

Robert-Koch-Institut: *Situationsbericht*, 31.01.2022, verfügbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Jan_2022/2022-01-31-de.html, [Zugriff am: 20.Februar 2020].

Robert-Koch-Institut: *Epidemiologisches Bulletin*, 13 2021, 01.04.2021, verfügbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2021/Ausgaben/13_21.pdf?__blob=publicationFile, [Zugriff am: 20.Februar 2020].

Robert-Koch-Institut: *Situationsbericht*, 30.03.2021, verfügbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Maerz_2021/2021-03-30-de.html, [Zugriff am: 20.Februar 2020].

Robert-Koch-Institut: *Situationsbericht*, 31.12.2020, verfügbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Dez_2020/2020-12-31-de.html, [Zugriff am: 20.Februar 2020].

Robert-Koch-Institut: *Situationsbericht*, 17.03.2020, verfügbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-03-17-de.html, [Zugriff am: 20.Februar 2020].

Robert-Koch-Institut: *Epidemiologisches Bulletin*, 7 2020, 13.02.2020, verfügbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2020/Ausgaben/07_20.html, [Zugriff am: 20.Februar 2020].

Stein, Volker: *Versammlungsrecht – Erläuterungen zu Art.8 Grundgesetz und zum Versammlungsgesetz*, 1.Auflage, Frankfurt, Verlag für Polizeiwissenschaft, 18.April 2014.

Thumann, Michael: *Mehr als ein Mordversuch*, zeit.de, online, 03.September 2020, verfügbar unter: <https://www.zeit.de/politik/ausland/2020-09/alexey-nawalny-gift-chemiewaffen-anschlag-russland>, [Zugriff am: 16.Februar.2022].

Zuck, Holger; Zuck, Rüdiger: *Die Rechtsprechung des BVerfG zu Corona-Fällen*, Aufsatz, NJW 2020, S. 2302-2307.

Rechtsprechungsverzeichnis

- Bayerischer VGH, Urt. v. 19.01.2022 – 10 CS 22.162.
- BVerfG, Urt. v. 31.01.2022 – 1 BvR 208/22.
- BVerfG, Urt. v. 19.11.2021 – 1 BvR 781/21.
- BVerfG, Urt. v. 30.08.2020 – 1BvQ 94/20.
- BVerfG, Urt. v.17.04.2020 – 1 BvQ 37/20.
- BVerfG, Urt. v.15.04.2020 – 1 BvR 828/20.
- BVerfG, Urt. v. 20.12.2012 – 1 BvR 2794/10.
- BVerfG, Urt. v. 07.03.2011 – 1 BvR 388/05.
- BVerfG, Urt. v. 22.02.2011 – 1 BvR 699/06.
- BVerfG, Urt. v. 12.05.2010 – 1 BvR 2636/04.
- BVerfG, Urt. v. 21.04.1998 – 1 BvR 2311/94.
- BVerfG, Urt. v. 23.10.1991 – 1 BvR 850/88.
- BVerfG, Urt. v. 14.05.1985 – 1 BvR 233/81.
- SächsOVG, Urt. v. 13.03.2021 – 6 B 96/21.
- SächsOVG, Urt. v. 07.11.2020 – 6 B 368/20.
- OVG Bremen, Urt. v. 04.12.2020 – 1 B 385/20.
- VG Bremen, Urt. v. 02.12.2020 – 5 V 2748/20.
- VG Leipzig, Urt. v. 06.11.2020 – 1 L 782/20.
- VG Stuttgart, Urt. v. 12.01.2022 – 1 K 80/22.
- VGH Baden-Württemberg, Urt. v. 25.04.2007 – 1 S 2828/06.

Rechtsquellenverzeichnis

Allgemeines Landrecht für die Preußischen Staaten vom 01.06.1794.

Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 u. 2 Satz 2 des Gesetzes vom 29. September 2020 (BGBl. I S. 2048) geändert worden ist.

Hessische Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 13. März 2020 (in der Fassung vom 10. April 2020).

Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 4 des Gesetzes vom 18. März 2022 (BGBl. I S. 473) geändert worden ist.

Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 22. April 2021 (BGBl. I S. 802) geändert worden ist.

Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397) geändert worden ist.

Infektionsschutzgesetz vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), das zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587) geändert worden ist.

Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 5. März 2021 (SächsGVBl. S. 287), die durch die Verordnung vom 23. März 2021 (SächsGVBl. S. 330) geändert worden ist.

Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 30. Oktober 2020 (SächsGVBl. S. 557).

Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 29. März 2021, in der konsolidierten Fassung vom 16. April 2021.

Sächsisches Versammlungsgesetz vom 25. Januar 2012 (SächsGVBl. S. 54), das zuletzt durch Artikel 7 des Gesetzes vom 11. Mai 2019 (SächsGVBl. S. 358) geändert worden ist.

Verfassung des Freistaates Sachsen vom 27. Mai 1992 (SächsGVBl. S. 243), die durch das Gesetz vom 11. Juli 2013 (SächsGVBl. S. 502) geändert worden ist.

Verordnung der Landesregierung Baden-Württemberg über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-Cov-2 (Corona-Verordnung - CoronaVO) vom 17. März 2020 (in der Fassung vom 28. März 2020).

Versammlungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I S. 1789), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 30. November 2020 (BGBl. I S. 2600) geändert worden ist.

Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), das zuletzt durch Artikel 24 Absatz 3 des Gesetzes vom 25. Juni 2021 (BGBl. I S. 2154) geändert worden ist

Eidesstattliche Versicherung

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorgelegte Bachelorarbeit selbständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe und die Bachelorarbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorlegt wurde.

Die gedruckte und digitalisierte Version der Bachelorarbeit sind identisch.

Meißen, 31.03.2022

Unterschrift