

Versammlungsfreiheit und Maskenpflicht

Wolfgang Hecker

2020-12-16T10:25:26

Fragen der Versammlungsfreiheit sind seit Beginn der staatlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Coronapandemie Gegenstand einer kritischen Debatte. Die behördliche Praxis gestaltete sich anfänglich sehr restriktiv, indem pauschale Versammlungsverbote verhängt wurden. Mildere Mittel in Form von Auflagen wurden oftmals erst gar nicht in Erwägung gezogen. Auch auf Grund der Entscheidungen der Verwaltungsgerichte und des Bundesverfassungsgerichts konnte aber zwischenzeitlich wieder verstärkt von der Versammlungsfreiheit Gebrauch gemacht werden.

Im Zusammenhang mit Versammlungen der Querdenker entwickelt sich derzeit wieder eine neue Verwaltungspraxis, die erneut präventive Verbote ins Auge fasst und teilweise bereits umsetzt. So hatte das VG Bremen eine Querdenken-Veranstaltung die für den 5. Dezember 2020 geplant war präventiv verboten. Diesem Beispiel folgten die Städte [Dresden und Frankfurt](#) am Main und verboten für das Wochenende geplante Demonstrationen. Das [Bundesverfassungsgericht bestätigte](#) die Verbote und lehnte einen Eilantrag der Veranstalter ab.

In einer Demokratie hat das Versammlungsrecht eine besondere Bedeutung, weshalb präventive Verbote auch während einer Pandemie nur die Ausnahme sein können. Im Fall der begründeten Annahme, dass die Maskenpflicht missachtet werden wird, ist ein präventives Verbot jedoch angemessen, um dem gebotenen Schutz der Gesundheit gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG Rechnung zu tragen.

Querdenker und Verwaltungsgerichte in Bremen

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 5. Dezember ([1 BvQ 145/20](#)) den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt, mit dem die Initiative „Querdenken421 Bremen“ die Durchführung einer in Bremen für den 5.12.2020 geplanten Versammlung durchsetzen wollte. Zuvor hatten es bereits das VG Bremen ([5 V 2748/20](#)) und das OVG Bremen ([1 B 385/20](#)) abgelehnt, die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die Verbotsverfügung der Stadt Bremen vom 30.11.2020 wiederherzustellen.

Das VG Bremen betonte, dass ein präventives Verbot zulässig ist, wenn bei einer Versammlung mit hoher Wahrscheinlichkeit weder der gebotene Abstand eingehalten noch die Maskenpflicht beachtet werden soll. Sowohl das VG Bremen als auch das OVG Bremen haben zudem die von der Stadt Bremen vertretene Auffassung, dass angesichts der vom Veranstalter erwarteten Zahl von ca. 20.000 Teilnehmern und der Raumverhältnisse auf dem in Betracht kommenden Gelände der gebotene Mindestabstand nicht eingehalten werden kann, für hinreichend

begründet erachtet. Das VG Bremen hat in seiner Entscheidung darauf abgestellt, dass es bei vorangegangenen Veranstaltungen der Querdenker in Bremen und überregional zu einer deutlichen Missachtung des Mindestanstandsgebots und der Maskenpflicht gekommen ist. Zudem habe die lokale Initiative „Querdenken421 Bremen“ ausweislich des Aufrufs zu der Versammlung und der Stellungnahme des Antragstellers in dem Kooperationsgespräch deutlich gemacht, dass das Abstandsgebot und die Maskenpflicht nicht anerkannt und beachtet würden und man nicht bereit sei, dieses im Rahmen der bestehenden Möglichkeiten bei der Versammlung durchzusetzen.

Bei der Abwägung zwischen der Versammlungsfreiheit und den Belangen des Gesundheitsschutzes im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes wurden die Belange des Gesundheitsschutzes vom VG Bremen als so gewichtig bewertet, dass der Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der Organisation „Querdenken421 Bremen“ abgelehnt wurde. Das Bundesverfassungsgericht hat die Entscheidungen des VG und des OVG Bremen im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzes bestätigt und festgestellt, dass die dabei zu Grunde gelegten „Risikoeinschätzungen und tatsächlichen Feststellungen“ nicht erkennbar „offensichtlich fehlsam“ waren.

Präventive Verbote in Pandemie-Zeiten

Auf Grund der besonderen Bedeutung der Versammlungsfreiheit für den demokratischen Willensbildungsprozess kommen präventive Verbote allenfalls in speziellen Ausnahmefällen in Betracht.

Möglichen Rechtsverstößen bei der Durchführung einer Versammlung darf in der Regel nur mit Auflagen begegnet werden, die ebenfalls verhältnismäßig sein müssen, nicht aber mit einem präventiven Verbot. Diese aus Art. 8 I GG erwachsende Vorgabe gilt auch dann, wenn es bei einer Versammlung in der Vergangenheit zu Rechtsverstößen gekommen ist. Ein pauschaler Schluss von Vorfällen in der Vergangenheit darauf, dass sich diese Ereignisse auch zukünftig wiederholen, ist nicht zulässig. Deshalb bedarf auch das vom Bundesverfassungsgericht bestätigte präventive Versammlungsverbot in Bremen einer kritischen Prüfung. Die Frage lautet: Lagen hier tatsächlich ausnahmsweise die Voraussetzungen für ein präventives Verbot einer Versammlung vor oder bestätigt der Fall die in der ersten Welle der Corona-Pandemie stark diskutierte These, dass die Versammlungsfreiheit, so wie wir sie bisher kannten, im Zuge der Corona-Pandemie zunehmend ausgehöhlt wird?

Oliver Lepsius, Prof. für Öffentliches Recht und Rechtstheorie an der Universität Münster hat in der [F.A.Z.](#) kritisiert, dass maskenlosen Demonstranten vorgehalten werde, sie spielten mit dem Leben anderer, und die Frage gestellt: „Muss, wer die Versammlungsfreiheit betätigt, immer auch zugleich eine staatliche Schutzpflicht erfüllen?“ Lepsius beantwortete diese Frage mit: „Verfassungsrechtlich eindeutig nein“. Denn im Rechtsstaat sei es als Teil des Kundgebungsbezwecks einer Versammlung grundsätzlich erlaubt, nicht nur verbal gegen Hygieneauflagen zu demonstrieren, sondern auch, indem man gegen sie verstößt. Lepsius verweist vergleichend auf

Studentenproteste in den sechziger Jahren gegen die Fahrpreiserhöhung bei der Kölner Straßenbahn, die dazu auch die Gleise am Neumarkt blockieren „durften“.

Versammlungsfreiheit und staatliche Schutzpflicht

Hier werden allerdings zwei völlig unterschiedliche Sachverhalte in unzutreffender Weise nebeneinander gestellt und die besondere Bedeutung der Maskenpflicht für die Gesundheit aller und das Gesundheitssystem nicht angemessen berücksichtigt. Eine örtlich und zeitlich begrenzte Blockierung von Straßenbahngleisen stellt sich rechtlich völlig anders dar als eine Missachtung der Pflicht zum Tragen einer Maske. Auch das Blockieren von Gleisen ist im Übrigen rechtlich nicht zulässig, sondern rechtswidrig, auch wenn es in begrenztem Umfang geduldet werden kann. Bei Verstößen gegen die Maskenpflicht kommt hinzu, dass es sich dabei zunehmend nicht nur um individuelle Verstöße einzelner Teilnehmer handelt, die niemals Grundlage eines Versammlungsverbots sein könnten, sondern um eine gezielte und organisierte Missachtung der Maskenpflicht. Im Umfeld der Initiative der Querdenker stellt die Missachtung der Maskenpflicht einen Kernpunkt der Programmatik und des Selbstverständnisses dar. Der maßgebliche Initiator und Organisator der Querdenker, Michael Ballweg, antwortete in diesem Sinne in einem Interview auf die Frage, was er denn Einsteigern in die Szene empfehlen könne, sie sollten einmal ohne Maske in einen Supermarkt gehen ([KenFM am Set: Michael Ballweg](#)).

Für viele Versammlungen, die von Organisatoren der Querdenker getragen werden, gehört die Missachtung der Maskenpflicht heute zum Programm, wie bei zahlreichen Veranstaltungen belegt wurde. Es ist rechtlich tragfähig, wenn in derartigen Fällen nach sorgfältiger Prüfung der Sachlage jetzt auch präventive Versammlungsverbote ergehen und nicht nur Auflagen ausgesprochen werden.

Verstöße gegen die Maskenpflicht sind entgegen der Auffassung von Lepsius auch nicht mit dem zivilen Ungehorsam bei einer zeitlich und örtlich begrenzten Beeinträchtigung der Fortbewegungsfreiheit vergleichbar. Der Verstoß gegen die Pflicht zum Tragen einer Maske stellt zwar formal nur eine Ordnungswidrigkeit dar. Die eigentliche rechtliche Bedeutung der Pflicht zum Tragen einer Maske im Abwägungsvorgang mit der Versammlungsfreiheit erwächst aber aus ihrer Zweckbestimmung zur Verhinderung der Verbreitung einer hochgradig übertragbaren Krankheit mit einem erheblichen Gesundheitsrisiko und der Gefahr einer generellen Überlastung des Gesundheitssystems mit dem damit auftretenden Problem der Triage (Prioritätsbestimmung bei der Behandlung von Schwerekranken auf Intensivstationen).

Das Vorliegen einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ist deshalb gegeben, da sowohl die Gesundheit Dritter auf Leben und körperliche Unversehrtheit wie auch die Funktionsfähigkeit des Gesundheitswesens gefährdet werden. Bei größeren Menschenansammlungen besteht auch im Freien ein erhöhtes Übertragungsrisiko, wenn die Mindestabstände nicht eingehalten werden ([RKI Risikobewertung zu COVID-19](#)). Lepsius verkennt die Rechtslage, wenn er fragt: „Muss, wer die Versammlungsfreiheit betätigt, immer auch gleich eine staatliche Schutzpflicht erfüllen?“ Versammlungsteilnehmer „müssen“ keine staatliche

Schutzpflicht erfüllen, aber damit rechnen, dass der Staat im Rahmen seiner Schutzpflicht bestimmte Versammlungen verbietet und verbieten darf. Damit wird entgegen Lepsius der legitime Grundrechtsgebrauch nicht „moralisiert“, sondern dem gebotenen Schutz der Gesundheit gemäß Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG Rechnung getragen.

Präventive Verbote nur im Ausnahmefall

Es gilt weiterhin der Grundsatz, dass präventive versammlungsrechtliche Verbote nur im Ausnahmefall ergehen können, und im Regelfall nur Auflagen und deren Durchsetzung bis hin zur Auflösung einer Versammlung zulässig sind. Im Fall der begründeten Annahme, dass die Maskenpflicht in erheblichem Umfang missachtet werden wird und auch soll, und dies dem Veranstalter zuzurechnen ist, kommt auch ein präventives Verbot in Betracht. Das VG Bremen hat in seiner Entscheidung das Vorliegen einer derartigen Sachlage ausführlich begründet, und damit die Anforderungen an eine gesicherte und schlüssige Gefahrenprognose erfüllt.

Die Frage, ob § 15 Abs. 1 VersG oder § 28 Abs. 1, 2 und § 28 a Nr. 10 IfSG in diesem Fall die Rechtsgrundlage bilden (dazu Wittmann, in: [Ridder/Breitbach/Deiseroth](#), § 15, Rn. 55 ff.) konnte im Rahmen des Eilantrags offengelassen werden, da die Anforderungen an ein präventives Verbot sich in beiden Fällen nicht unterscheiden.

Das Bundesverfassungsgericht hat seiner Entscheidung die Gefahrenprognose des VG Bremen und des OVG Bremen zu Grunde gelegt und dabei im Anschluss an vorangegangene Entscheidungen bestätigt, dass bei der Gefahrenprognose auch Vorerfahrungen mit einer im Wesentlichen vergleichbaren Versammlung eines Antragstellers als Indizien einbezogen werden können (BVerfG, 30.08.2020 – [1 BvQ 94/20](#), Rn. 17), wenn und soweit sie bezüglich des Mottos, des Ortes, des Datums sowie des Teilnehmer- und Organisatorenkreises Ähnlichkeiten zu der geplanten Versammlung aufweisen (BVerfG, 12.05.2010 – [1 BvR 2636/04](#), Rn. 21).

Dies kann allerdings kein Freibrief für eine generelle Umstellung auf präventive Versammlungsverbote ohne ausreichende Prüfung und Differenzierung nach dem jeweiligen Einzelfall sein. Selbst einzelne lokale Querdenkerguppen können sich im Einzelfall unterschiedlich darstellen. Generelle Äußerungen, man wolle „dieser Szene“ keinen Raum geben, und sie in der Stadt nicht haben, können grundsätzlich keine Grundlage für Versammlungsverbote sein. Hier verschwimmen die Grenzen deutlich in Richtung eines Vorgehens gegen missliebige Meinungen. Ein präventives Versammlungsverbot darf auch nicht zur bloßen Vermeidung des mit kritischen Versammlungen stets verbundenen behördlichen und polizeilichen Aufwands missbraucht werden – ein Problem, das die Debatte zur Versammlungsfreiheit schon immer begleitet hat. Das VG Bremen hat in diese Richtung gehende behördliche Erwägungen denn auch deutlich zurückgewiesen. Den aktuellen Entscheidungen des VG Bremen und OVG Bremen sowie des Bundesverfassungsgerichts in dem Fall des Bremer Versammlungsverbots ist zuzustimmen. Zugleich bedarf es einer kritischen Begleitung der behördlichen Praxis und der weiteren Entwicklung der Rechtsprechung zu dieser Frage.

