

Corona und Grundrechte – Ist unsere Versammlungsfreiheit noch frei ?

Prof. Dr. Clemens Arzt
HWR Berlin

Fachbereich Polizei und Sicherheitsmanagement
Vortrag Landeszentrale für politische Bildung Hamburg
23. September 2020



Art. 8 Grundgesetz 1949

- Absatz 1
Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.
- Absatz 2
Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden.



„Eckpfeiler“ der Versammlungsfreiheit

- Art 8 Grundgesetz 1949
- Art 11 EMRK / Art 12 I EuGrCh
- Versammlungsgesetz 1953
- Brokdorf-Urteil BVerfG 14. Mai 1985
- Viele Entscheidungen BVerfG und Instanzgerichte
- Länder können eigene Versammlungsgesetze erlassen:
Föderalismusreform I am 1. September 2006



BVerfG: Brokdorf-Entscheidung

- Das Recht des Bürgers, durch Ausübung der **Versammlungsfreiheit** aktiv am politischen **Meinungsbildungsprozeß** und Willensbildungsprozeß teilzunehmen, gehört zu den **unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens**

Diese grundlegende Bedeutung des **Freiheitsrechts** ist vom **Gesetzgeber** beim Erlaß grundrechtsbeschränkender Vorschriften sowie bei deren Auslegung und Anwendung durch **Behörden** und Gerichte **zu beachten**



BVerfG: Brokdorf-Entscheidung

- **Auflösung und Verbot** nur zum **Schutz gleichwertiger Rechtsgüter** unter strikter Wahrung des Grundsatzes der **Verhältnismäßigkeit** und nur bei einer **unmittelbaren**, aus erkennbaren Umständen herleitbaren **Gefährdung** dieser Rechtsgüter
- Behörden sind gehalten, **versammlungsfreundlich** zu verfahren
- Je mehr Veranstalter ihrerseits zu einseitigen vertrauensbildenden Maßnahmen oder zu einer **demonstrationsfreundlichen Kooperation** bereit sind, desto höher rückt **Schwelle für behördliches Eingreifen** wegen Gefährdung der öffentlichen Sicherheit



BVerfG: Brokdorf-Entscheidung

- Vorbeugendes Verbot einer gesamten Versammlung stellt **strenge Anforderungen** an die **Gefahrenprognose**
- Dies gilt auch mit Blick auf **Infektionsschutz**. Wer auch sonst geltende Anforderungen beachtet (insbesondere MNS und Abstand), muss Gelegenheit haben, Grundrecht zu verwirklichen



Polizeirechtsfestigkeit / Infektionsschutzrecht

- VersG vermittelt weitergehenden Schutz als PolG
- Alles was im Schutzbereich des Art. 8 GG geschieht, unterliegt (allein) dem VersG (hM, anders BVerwG)
- Beschränkungen wegen Infektionsschutz nach hM zulässig
- Pauschale Beschränkungen durch Verordnung oder Allgemeinverfügung rechtlich kaum akzeptabel
- Konzentrationswirkung des Versammlungsrechts



Legislative / Exekutive / Judikative in Versammlungsrecht: Grundsätze

- Beschränkungen Versammlungsfreiheit unter freiem Himmel nur **durch Gesetz** oder **auf Grund Gesetz**
- **Durch Gesetz** (Versammlungsgesetze)
= Legislative > Maßstab ist Art. 8 GG
- Alle wesentlichen Entscheidungen muss Gesetzgeber selbst treffen (**Wesentlichkeitstheorie**) und dabei **Wesensgehalt** des Art. 8 GG wahren
- **Auf Grund Gesetz**
= Exekutive trifft Einzelfallanordnungen
> Maßstab sind Gesetz und Art. 8 GG



Legislative und Exekutive in Zeiten von COVID-19

- Beschränkungen der Versammlungsfreiheit unter freiem Himmel **nur durch Gesetz**
- **Exekutive** muss Art. 8 GG und nach Maßstab „praktischer Konkordanz“ auch andere Grundrechte und IfSG berücksichtigen
- Gefordert ist **Einzelfallentscheidung**:
 - Art. 8 GG
 - + VersG
 - + Infektionsschutzrecht
 - + Verhältnismäßigkeit
= Geeignet, Erforderlichkeit, Angemessenheit



Exekutive in Zeiten von COVID-19

Probleme insbesondere März bis April/Mai 2020:

- Verordnungen mit Totalverbot oder Erlaubnisvorhalt
- Versammlungsbehörden behaupten, sie dürften/könnten wegen Verordnungen nicht entscheiden
- Versammlungsbehörden lehnen jede Ermessensentscheidung ab und verbieten immer
- Versammlungsbehörden verkennen Maßstab praktischer Konkordanz und geben Gesundheitsschutz absoluten Vorrang
- Versammlungsbehörden verbieten bei Versammlungen, was sonst erlaubt ist
- Vermummungsverbot des VersG wird als Verbot MNS ausgelegt und daher verboten



Gerichtliche Kontrolle in Zeiten von COVID-19

- Art. 19 IV GG:
Wird jemand durch die öffentliche Gewalt in seinen Rechten verletzt, so steht ihr/ihm der **Rechtsweg** offen
- Im März und April duckten sich Gerichte vor Verantwortung weg und verwiesen fast durchgängig auf Verbote durch Verordnung
- Nach Entscheidungen BVerfG zu Religionsfreiheit und Art. 8 GG begann substantielle Kontrolle
- Uneinheitlich, aber im Kern einzelfallorientiert



„Coronaleugner“, „Impfgegner“ und andere ...

- Versammlungsfreiheit schützt Recht der Minderheit und abweichender Meinungen
- Staatsfreiheit / Staatsferne der Versammlung
- Pakt mit der politischen Rechten kann Versammlungsfreiheit nicht schmälern
- Selbstbestimmungsrecht der Versammlung über Thema, Zeit, Ort, Form der Versammlung
- Kein Pflicht zur Kooperation mit Behörde (aber Pflicht der Behörde zu fairer Kooperation, wenn gewünscht)



COVID-19: Probleme in Politik und Gesetzgebung

- Geprobt wurde der „Ausnahmezustand“ für Gesetzgebung und Exekutive unter Bedingungen hoher Ungewissheiten
- Mangelnde Fehlerkultur
- Änderungen von Gesetzen durch Rechtsverordnung nach § 5 IfSG („Gesetzesdekret“) im GG seit 1949 nicht vorgesehen (Muster: italienisches Gesetzesdekret)
- IfSG als Rechtsgrundlage für vielfältige Beschränkungen umstritten
- Demokratiegebot / Parlamentsvorbehalt ?



COVID-19: Probleme bei Verwaltung und Gerichten

- Auf Ebene der Länder Verlagerung aller wichtigen Entscheidungen weg von Parlament hin zu Exekutive, statt zumindest Rahmengesetzgebung
- Verwaltung und Verordnungen mit pauschalen Festlegungen statt angemessener Differenzierungen und Gleichbehandlung = unverhältnismäßig
- Gerichte zumindest 8 bis 12 Wochen sehr zögerlich, Grundprinzipien GG und Versammlungsfreiheit zu schützen
- Polizei schien aus häufig aus Gefühl moralischer Überlegenheit und Überforderung aus unklarer Rechtslage zu handeln



Versammlungsbehörden und Polizei: Art 8 GG häufig leider „übersehen“

- Totalverbote und Genehmigungsvorbehalte und einige andere Regelungen in VO mit Art. 8 GG nicht vereinbar
- Beschränkungen von Versammlungen oft härter als bei vergleichbaren Events (Verhältnismäßigkeit)
- MNS-Verbote zu Beginn wegen „Vermummungsverbot“
- Auflagen zu Schutzmaßnahmen oft unverhältnismäßig
- Ungleichbehandlung bei Nichteinhaltung von Schutzmaßnahmen
- Auflagen zur Teilnehmerdokumentation



DANKE

**Ich wünsche uns eine spannende
Diskussion – jetzt sind SIE dran !!!**

clemens.arzt@hwr-berlin.de



Mehr über Versammlungsfreiheit trotz Corona

- Aden/Arzt/Fährmann
Gefährdete Freiheitsrechte in Krisenzeiten – Lehren aus der COVID-19-Pandemie
erscheint in: Vorgänge Heft 230, 2020
- Fährmann/Arzt
Polizeilicher Umgang mit personenbezogenen Daten in der Corona-Pandemie
erscheint in: Datenschutz und Datensicherheit (DuD), Heft 12/2020
- Aden/Arzt/Fährmann
Gefährdungen der Versammlungsfreiheit in Krisenzeiten - Lehren aus der Covid-19-Pandemie
erscheint in: Die Polizei 12/2020
- Fährmann/Arzt/Aden, *Corona-Gästelisten – maßlose polizeiliche Datennutzung*
<https://verfassungsblog.de/corona-gaestelisten-masslose-polizeiliche-datennutzung>
- Fährmann/Arzt/Aden, *Ausweispflicht per Corona-Verordnung?: Verordnungsgeber missachten rechtsstaatliche Grenzen*
<https://verfassungsblog.de/ausweispflicht-per-corona-verordnung>
- Fährmann/Aden/Arzt, *Versammlungsfreiheit – auch in Krisenzeiten!*
<https://verfassungsblog.de/versammlungsfreiheit-auch-in-krisenzeiten>