

# DEMOKRATIE IM AUSNAHMEZUSTAND

## Wie viel Versammlungsfreiheit gibt es in der Pandemie?

Berit Völzmann

Nachdem gerade noch das Jubiläum der Verfassung gefeiert wurde, erlebte die Gesellschaft in den letzten Monaten die massivsten kollektiven Grundrechtseingriffe, die es unter dieser Verfassung je gegeben hat. Der Beginn der Corona-Krise im März und April 2020 war geprägt durch einen nahezu absoluten Fokus auf den Schutz der Bevölkerung vor der Infektion mit dem Virus. Viele Freiheitsrechte wurden erheblich eingeschränkt, insbesondere auch die Versammlungsfreiheit: Die meisten Rechtsverordnungen der Bundesländer zum Schutz der Bevölkerung vor Covid-19 erließen Versammlungsverbote mit Genehmigungsvorbehalt, einige untersagten Versammlungen gar generell und ohne Ausnahmemöglichkeit.

*„Der Beginn der Corona-Krise war geprägt durch einen nahezu absoluten Fokus auf den Schutz der Bevölkerung vor der Infektion mit dem Virus.“*

Die Verwaltungsgerichte reagierten zunächst zurückhaltend auf Rechtsschutzgesuche. Mit der Betonung der Gefahr der schwerwiegenden und erheblichen Schädigungen eines überragenden Schutzgutes, der menschlichen Gesundheit, wurden regelmäßig Anträge auf Eilrechtsschutz gegen pauschale Versammlungsverbote abgelehnt, ohne auch nur auf die Schwere des Eingriffs in die Versammlungsfreiheit einzugehen – selbst bei sehr geringen Zahlen an erwarteten Teilnehmenden (etwa zwei und sechs). Die Gerichte argumentierten mit der

knappen Zeit für die Entscheidung im Eilrechtsschutzverfahren und ließen angesichts der drohenden Gefahren durch die Pandemie bereits genügen, dass eine Ansteckungsgefahr nicht ausgeschlossen werden könne. Dies aber kehrt den grundsätzlichen Eingriffsmaßstab der Versammlungsfreiheit um. Mehr noch: Gerade die Bemühungen der Versammlungsveranstaltenden, gesundheitliche Gefahren zu minimieren, blieben unbeachtet oder wirkten gar gegenteilig, wenn von diesen Schutzmaßnahmen auf eine „geringere Außenwirkung und Strahlkraft“ (Verwaltungsgericht Dresden) geschlossen und die Versammlung damit für weniger schutzwürdig gehalten wurde.

Die Rechtsprechung der ersten Wochen nach Erlass der Verordnungen ist geprägt durch einen ausschließlichen Blick auf das Infektionsrisiko und eine Ignoranz gegenüber den in den konkreten Einzelfällen vorgeschlagenen Schutzmaßnahmen. Entsprechend warnte der Republikanische Anwältinnen- und Anwälteverein (RAV), das Versammlungsrecht sei „derzeit völlig aufgehoben“. Durchaus berechtigt: Essentiell dafür ist die Vergegenwärtigung der zentralen Bedeutung der Versammlungsfreiheit im demokratischen Rechtsstaat.

*„Die Versammlungsfreiheit ist ‚für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung schlechthin konstituierend‘. Diese Bedeutung relativiert sich nicht in Zeiten von Pandemien.“*

Die Versammlungsfreiheit ist „für eine freiheitlich-demokratische Staatsordnung schlechthin konstituierend“ und ein wesentlicher Pfeiler der in einer Demokratie essentiellen Diskurse. Diese Bedeutung relativiert sich nicht in Zeiten von Pandemien. Im Gegenteil: Je stärker und umfangreicher es zu Einschränkungen von Grundrechtsausübungen im Allgemeinen kommt, desto wichtiger wird es, dass Bürger\*innen sich zu diesen verhalten, auf Missverhältnisse hinweisen sowie in einen Dialog miteinander treten können. Die Vielfalt sämtlicher betroffener Aspekte zur Geltung zu bringen, kann immense Auswirkungen auf die letztlich zu fällenden politischen Entscheidungen haben. Dies gilt insbesondere dann, wenn Entscheidungen schnell getroffen werden und das Hauptaugenmerk auf der Reaktion auf eine spezifische Gefahr liegt. In Zeiten massiver Kontaktbeschränkungen sind die gemeinschaftliche Meinungsbildung und die Verhinderung von Meinungsisolation von besonderer Bedeutung. Plötzliche einschneidende gesellschaftliche Entwicklungen sowie die politischen Reaktionen darauf müssen verstanden, eingeordnet und bewertet werden. Dies gilt insbesondere auch angesichts der aufgrund dieser Ausnahmesituation drohenden eingriffsintensiven staatlichen Maßnahmen – bis hin zu Machtverschiebungen im Gewaltengefüge, die sich auch nach der Krise verfestigen könnten.

*„In Zeiten massiver Kontaktbeschränkungen sind die gemeinschaftliche Meinungsbildung und die Verhinderung von Meinungsisolation von besonderer Bedeutung.“*

Die Gefahr von Meinungsisolierungen mag sich in Zeiten der Digitalisierung entschärft haben. Ein Teil der gemeinschaftlichen Meinungsbildung kann auch in Chatgruppen, Foren und Online-Meetings erfolgen. Allerdings ist bereits fraglich, ob die ausschließlich medial gestützte gemeinschaftliche Meinungsbildung gleichwertig mit der analogen Kommunikation ist. Jedenfalls aber ist eine medial gestützte gemeinschaftliche Meinungsbildung voraussetzungsvoller: Um Meinungsisolation zu verhindern, müssten alle Menschen über die erforderlichen Geräte verfügen und zudem technisch ausreichend versiert sein. Beides dürfte bei Weitem nicht der Fall sein.

*„Der Schutz von Gesundheit und Leben ist fraglos ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut, jedoch kein Grundrecht, dem ein pauschaler Vorrang vor den anderen Freiheitsrechten zukommt.“*

Der Schutz von Gesundheit und Leben ist fraglos ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut. Es ist hingegen kein Grundrecht, dem ein pauschaler Vorrang vor den anderen Freiheitsrechten zukommt. Vielmehr ist ein angemessener Ausgleich herzustellen. Hinsichtlich der Versammlungsfreiheit ist vor allem entscheidend, die konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalls hinreichend zu berücksichtigen. Dies hat mittlerweile auch das Bundesverfassungsgericht herausgearbeitet. Zwei seiner Beschlüsse von Mitte April markieren eine grundsätzliche Wende in der Rechtsprechung zu Versammlungsverboten während der Corona-Krise: Das Gericht betont die Bedeutung der Versammlungsfreiheit als wichtiges, für eine funktionierende Demokratie unerlässliches Grundrecht und zieht daraus den Schluss, dass ein pauschales Verbot von Versammlungen verfassungswidrig ist. Jedenfalls nicht ausreichend sind pauschale Erwägungen, die jeder Versammlung entgegengehalten werden können und Versammlungen generell präventiv verbieten. Im Gegensatz zu den Entscheidungen zahlreicher Verwaltungsgerichte ist nicht der Ausschluss sämtlicher Infektionsgefahren erforderlich. Vielmehr muss sich das Infektionsrisiko auf ein in Abwägung mit dem Grundrecht aus Art. 8 GG vertretbares Maß reduzieren lassen; so auch das Bundesverfassungsgericht.

*„Auch zu Pandemiezeiten verlieren andere Freiheitsrechte gegenüber dem Gesundheitsschutz nicht ihre Bedeutung. Die Versammlungsfreiheit ist in diesen Zeiten gar wichtiger denn je.“*

Der starke Fokus auf den Gesundheits- und Lebensschutz begründet mit Blick auf die Versammlungsfreiheit erhebliche verfassungsrechtliche Bedenken. Diese sollten nicht vorschnell mit großen Gefahren und hohem Zeitdruck gerechtfertigt werden. Vielmehr besteht Anlass zur kritischen Auseinandersetzung. Auch wenn dies zweifelsohne die Entscheidungsträger\*innen in ohnehin schon schwie-

rigen Situationen zusätzlich fordert: Auch zu Pandemiezeiten verlieren andere Freiheitsrechte gegenüber dem Gesundheits- und Lebensschutz nicht ihre Bedeutung. Die Versammlungsfreiheit ist in diesen Zeiten gar wichtiger denn je.

*Dr. Berit Völzmann ist Habilitandin und wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Rechtsvergleichung der Goethe-Universität Frankfurt am Main.*

#### **DEMOKRATIE IM AUSNAHMEZUSTAND. WIE VERÄNDERT DIE CORONAKRISE RECHT, POLITIK UND GESELLSCHAFT?**

Die Corona-Pandemie markiert die entscheidendste Krise der demokratischen Staaten und Gesellschaften seit dem Zweiten Weltkrieg. Von erheblichen Grundrechtseingriffen über die strapazierte Funktionsfähigkeit der politischen Institutionen bis hin zu immensen wirtschaftlichen und sozialen Folgeschäden stellt sie unser Gemeinwesen auf eine vorher nicht gekannte Probe. Gleichzeitig macht die Krise bestehende, längerfristige Herausforderungen des demokratischen Systems mit besonderer Deutlichkeit sichtbar. Daraus ergeben sich vielfältige demokratierelevante Fragen an die Wissenschaft, die wir in der neuen E-Paperreihe diskutieren wollen.

Alle bisher erschienen Beiträge sind [hier](#) abrufbar.

Kontakt: Alina Fuchs, Friedrich-Ebert-Stiftung, [alina.fuchs@fes.de](mailto:alina.fuchs@fes.de)

*Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung.*