Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht – Extra

In Zusammenarbeit mit der Neuen Juristischen Wochenschrift

Gegründet von Rechtsanwalt **Prof. Dr. Hermann Weber**, Schriftleiter von 1982–2001

Herausgegeben von **Prof. Dr. Martin Burgi,** München – **Prof. Dr. Christian Calliess,** Berlin – **Dr. Josef Christ,** Richter des BVerfG, Karlsruhe – **Prof. Dr. Klaus-Peter Dolde,** Rechtsanwalt, Stuttgart – **Dr. Frank Fellenberg,** Rechtsanwalt, Berlin – **Prof. Dr. Andreas Heusch,** Präsident des VG, Düsseldorf – **Prof. Dr. Thomas Mayen,** Rechtsanwalt, Bonn – **Prof. Dr. Hubert Meyer,** Geschäftsf. Vorstandsmitglied des Niedersächsischen Landkreistages, Hannover – **Prof. Dr. Janbernd Oebbecke,** Münster – **Prof. Dr. Joachim Scherer,** Rechtsanwalt, LL.M., Frankfurt a. M. – **Dr. Heribert Schmitz,** Ministerialrat a. D., Berlin – **Prof. Dr. Friedrich Schoch,** Freiburg – **Dr. Thomas Schröer,** Rechtsanwalt, Frankfurt a. M. – **Prof. Dr. Rudolf Streinz,** München

Schriftleitung: Rechtsanwalt **Prof. Dr. Achim Schunder** und Rechtsanwältin **Dr. Christiane Prause,** Beethovenstraße 7 b, 60325 Frankfurt a. M.

4a 2022

Seite 1–8
41. Jahrgang
15. März 2022

Henrik Eibenstein und Dr. Holger Greve*

„Corona-Spaziergänge“ und die Versammlungsfreiheit

I. Problemstellung

Die Einschätzung, dass „immer dann, wenn Menschen aufeinandertreffen und sich austauschen, das Risiko einer Ansteckung (mit Covid-19) besonders groß“[1] ist, entspricht – auch und insbesondere unter der SARS-CoV-2-Variante Omikron (B.1.1529) – unverändert dem Stand der Wissenschaft.[2] Damit korreliert, dass ein effektiver Infektionsschutz vornehmlich auf die Reduktion zwischenmenschlicher Kontakte abzielt.[3] Da aber gerade die örtliche Zusammenkunft mehrerer Personen als Ausdruck gemeinschaftlicher, auf Kommunikation angelegter Entfaltung Wesensmerkmal einer Versammlung iSv Art. 8 GG ist[4] und ihr damit Infektionsgefahren inhärent sind,[5] ergibt sich hieraus zwangsläufig ein in Versammlungsbeschränkungen sichtbar werdendes Spannungsfeld. Um ihnen zu entgehen, wurden Versammlungen bereits zu Beginn der Epidemie mitunter in „Spaziergänge“ umdeklariert.[6] Eine bundesweite Dynamik löste das Phänomen der sogenannte „Corona-Spaziergänge“ schließlich im November/Dezember 2021 aus, als im Raum Erfurt[7] und Schweinfurt[8] derartige Zusammenkünfte mit hohen vierstelligen Teilnehmerzahlen und teilweise gewaltsamen Ausschreitungen[9] beobachtet werden konnten. Seither sind bei allerorts stattfindenden, regelmäßig nicht angemeldeten „Lichter- oder Montagsspaziergängen“ bis zu 50000 Teilnehmer zu verzeichnen.[10] Dabei gehen die Ordnungsbehörden weitgehend davon aus, dass mit der unterlassenen Anmeldung „systematisch und zielgerichtet (…) die Möglichkeit der Ordnungsbeho#rden, auf Demonstrationsgeschehen vorbereitet und adäquat zu reagieren, ausgehebelt werden (soll)“.[11]

In Reaktion hierauf haben sich die zuständigen Versammlungsbehörden teilweise dazu veranlasst gesehen, „jede nicht ordnungsgemäß im Sinn von § 14 VersG angemeldete und

* Der Autor Eibenstein ist Jurist im Bundesministerium für Gesundheit und Lehrbeauftragter an der Hochschule für Polizei und öffentliche Verwaltung NRW; der Autor Greve ist Referent im Bundesministerium des Innern und für Heimat. Der Beitrag gibt ausschließlich persönliche Ansichten wieder und ist nicht dienstlich veranlasst.

1 BT-Drs. 19/23944, 31.

2 S. nur Erste Stellungn. Expertenrat der Bundesregierung zu Covid-19, 2: „Laut der mathematischen Modelle kann eine U#berlastung des Gesundheitssystems und die Einschränkung der kritischen Infrastruktur nur zusammen mit starken Kontaktreduktionen eingedämmt werden. Wirksame bundesweit abgestimmte Gegenmaßnahmen zur Kontrolle des Infektionsgeschehens sind (…) insbesondere gut geplante und gut kommunizierte Kontaktbeschränkungen“; ferner RKI Risikobewertung zu Covid-19, Stand 5.1.2022: „SARS-CoV-2 ist grundsätzlich sehr leicht von Mensch zu Mensch übertragbar, dies gilt insbesondere für die Deltavariante und noch mehr für die Omikronvariante, deren Anteil an allen SARS-CoV-2 praktisch täglich wächst. Die Übertragung durch Tröpfchen und Aerosole spielt eine besondere Rolle (…). Bevölkerungsbezogene kontaktreduzierende Infektionsschutzmaßnahmen können das Infektionsrisiko zusätzlich mindern“.

3 Vgl. RKI, ControlCovid, 1 f., Stand 21.12.2021: „Die gro#ßten Effekte auf die Dynamik der Omikron-Welle sind von konsequenten und flächendeckenden Kontaktbeschränkungen und dem Einsatz von infektionspräventiven Maßnahmen zu erwarten. (…) Das RKI empfiehlt aus fachlicher Sicht, dass (…) Kontakte wo immer mo#glich (zu) reduzieren (sind)“; dazu auch BVerfG COVuR 2022, 24 = NJW 2022, 139 Rn. 193 ff. – Bundesnotbremse I.

4 Vgl. BVerfGE 104, 92 (104) = NJW 2002, 1031 (1032); BVerfGE 128, 226 (250) = NJW 2011, 1201 Rn. 63 f.; BVerfG NVwZ 2022, 324 Rn. 5.

5 Greve ZG 2021, 25 (38).

6 So bereits im Rahmen eines „Spaziergang(s) für unsere Grundrechte“ am 22.4.2020 in Pirna, s. Sächsische Zeitung v. 22.44.2020, abrufbar unter: https://www.saechsische.de/plus/die-corona-demo-die-nicht-so-heissen-will-pirna-afd-mundschutz-5197098.html.

7 S. Thüringer Allgemeine v. 29.11.2021, abrufbar unter: https://www.thueringer-allgemeine.de/politik/verletzte-polizisten-nach-corona-protesten-in-thueringen-id233961887.html.

8 S. BR24 v. 27.12.2021, abrufbar unter: https://www.br.de/nachrichten/bayern/kind-verletzt-bei-corona-protest-in-schweinfurt, SsjJfXS.

9 Zum Einfluss von Extremisten auf derartige Versammlungen s. etwa Pistorius, Behörden Spiegel, Februar 2022, S. 7.

10 S. Zeit v. 4.1.2022, abrufbar unter: https://www.zeit.de/news/2022-01/04/spaziergaenge-gegen-corona-politik-rund-50000-teilnehmer.

11 Stellv. die Begr. der Allgemeinverfügung der Stadt Mannheim v. 22.12. 2021.

beho#rdlich bestätigte Versammlung“ präventiv für ein bestimmtes Gemeindegebiet im Wege der Allgemeinverfügung „ganztätig zu verbieten“.[12]

II. Ausgangslage

Die erste, wenn auch nur summarische Überprüfung dieses Vorgehens liegt mit dem Beschluss des VG Karlsruhe vom 21.12.2021[13] vor. Die 3. Kammer des Gerichts stellte im Anschluss an seine – gemessen an der rechtlichen Dimension des Falls – auffällig prägnanten Verhältnismäßigkeitserwägungen fest, dass „das verfügte Versammlungsverbot in Anbetracht der Erkenntnislage zu unangemeldeten Versammlungen und dem aktuellen Infektionsgeschehen im Stadtgebiet (jedenfalls zum Entscheidungszeitpunkt) gerechtfertigt erscheint“.[14] Die in der Zwischenzeit zu vergleichbaren Sachverhaltskonstellationen ergangenen Eilentscheidungen zeichnen ein diffuses Bild: Während die erstinstanzlich ergangenen Beschlüsse im Aussetzungsverfahren überwiegend durchgreifende Zweifel an der Rechtmäßigkeit des ordnungsbehördlichen Vorgehens erkennen lassen,[15] teilen die bislang angerufenen OVG diese Bedenken einheitlich nicht.[16] Die erheblichen versammlungsrechtlichen und insbesondere grundrechtsdeterminierten Fragen, die das in Rede stehende ordnungsbehördliche Vorgehen aufwirft, sollen im Folgenden nachgezeichnet und einer differenzierten Einordung zugeführt werden. Dabei ergibt sich schon im Ausgangspunkt eine zusätzliche Besonderheit einerseits daraus, dass sich das Verhältnis zwischen Infektionsschutz- und Versammlungsrecht durch die fortwährenden Anpassungen und Spezifizierungen des § 28 a IfSG in seiner Komplexität verdichtet hat. Zum anderen zeigt sich, dass die mit der Aufhebung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite erfolgte Neuausrichtung der Covid-19-Bekämpfung nicht nur praktisch, sondern insbesondere rechtlich folgenreich ist.

II. „Corona-Spaziergänge“ unter dem Versammlungsbegriff

Konsultiert man den Duden, dann ist ein Spaziergang ein „Gang zur Erholung, zum Vergnügen“. Grundrechtlichen Schutz erfährt das Spazierengehen (nur) über die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 I GG.[17] Vor diesem Hintergrund versuchen Teilnehmer sogenannte „Corona-Spaziergänge“ nun im Wege einer reductio ad absurdum zu erklären, dass es sich bei derlei Zusammenkünften gerade nicht um Versammlungen iSv Art. 8 GG handelt.

Richtigerweise stellen „Corona-Spaziergänge“ in ihrer typischen Erscheinungsform jedoch Versammlungen iSd Art. 8 GG dar.[18] Versammlungen setzen notwendig eine aus mindestens zwei Personen bestehende Gruppe voraus, die durch das Zusammentreffen einen gemeinsamen, sie verbindenden Zweck verfolgt.[19] Dabei hat es für die Einordnung der „Corona-Spaziergänge“ als Versammlung keine Bedeutung, welchen der in der Literatur vertretenen Versammlungsbegriffe man zugrunde legen möchte, ob also weitergehend – mit dem BVerfG[20] – eingefordert wird, dass die Zusammenkunft auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet ist.[21] Denn selbst, wenn „Corona-Spaziergänge“ – worauf sie erkennbar nicht ausgerichtet sind – ausschließlich oder überwiegend privater Kommunikationsanliegen dienten, so läge doch in dem Eintreten für einen wie auch immer gearteten Standpunkt ein gemeinsamer Zweck der Zusammenkunft.

Im Zentrum steht kontextuell deshalb nicht der Zweck der Zusammenkunft, sondern vielmehr die Gemeinsamkeit der Zweckverfolgung; gerade an ihr soll es wegen der Einordnung als Spaziergang fehlen. Mit dem Kriterium der gemeinsamen Zweckverfolgung wird die Versammlung von der mitunter nur zufälligen Menschenansammlung abgegrenzt, bei der die individuelle Zweckverfolgung nicht zu einem gemeinsamen Anliegen aller Beteiligten wird.[22] Ausreichend für die Gemeinsamkeit der Zweckverfolgung ist jedoch schon, wenn der Zweck der Zusammenkunft den beteiligten Personen bekannt und dieser Anlass ihrer Teilnahme ist.[23] Allein die Tatsache des Zusammenkommens begründet unter diesen Umständen eine Versammlung iSd Art. 8 GG.[24] Da der gemeinsame Zweck im Übrigen nicht denknotwendig einen inhaltlichen Konsens voraussetzt,[25]

12 Vgl. nur Allgemeinverfügung der Stadt Stuttgart v. 30.9.2021; Allgemeinverfügung der Stadt Jena v. 14.12.2021; Allgemeinverfügung der Stadt Karlsruhe v. 19.12.2021; Allgemeinverfügung der Großen Kreisstadt Bretten v. 20.12.2021; Allgemeinverfügung der Stadt Mannheim v. 22.12.2021, der auch die zit. Passagen entstammen; Allgemeinverfügung der Stadt Esslingen am Neckar v. 23.12.2021; Allgemeinverfügung der Stadt München v. 30.12.2021; Allgemeinverfügung der Stadt Speyer v. 3.1.2022; Allgemeinverfügung der Stadt Kaiserslautern v. 4.1.2022; Allgemeinverfügung der Stadt Freiburg im Breisgau v. 7.1. 2022; insofern hierbei auch im Wege der Allgemeinverfügung eine Androhung unmittelbaren Zwangs erfolgt, so ist zu sehen, dass je nach Landesrecht Zwangsmittelandrohungen (entspr. § 13 VII VwVG) teilw. zuzustellen sind. In solchen Fällen kann eine Zustellung indes nicht durch öffentliche Bekanntmachung „ersetzt“ werden, s. nur OVG Münster NVwZ-RR 2008, 294; in Betracht kämen dann nur Heilungen nach Maßgabe des § 8 VwVG (bzw. den L-VwVG).

13 VG Karlsruhe 21.12.2021 – 3 K 4579/21, BeckRS 2021, 41288.

14 VG Karlsruhe 21.12.2021 – 3 K 4579/21, BeckRS 2021, 41288 Rn. 39.

15 Vgl. nur VG Stuttgart 12.1.2022 – 1 K 80/22, BeckRS 2022, 168; VG Karlsruhe NVwZ 2022, 271 Ls. mAnm Ullrich = BeckRS 2022, 216; VG München 19.1.2022 – 33 S 22.216, BeckRS 2022, 388; VG Karlsruhe 27.1.2022 – 4 K 185/22, BeckRS 2022, 720; VG Stuttgart 27.1. 2022 – 1 K 371/22, BeckRS 2022, 747; VG Cottbus 4.2.2022 – 3 L 29/ 22, BeckRS 2022, 1726; s. aber VG Neustadt a. d. Weinstr. 3.1.2022 – 5 L 1276/21, BeckRS 2022, 2; ausdr. anders als das VG Stuttgart und VG Karlsruhe auch VG Freiburg 24.1.2022 – 4 K 142/22, BeckRS 2022, 436 Rn. 26.

16 VGH München 19.1.2022 – 10 CS 22.162, BeckRS 2022, 921 Rn. 11 ff.; VGH Mannheim 4.2.2022 – 10 S 236/22, BeckRS 2022, 1441 Rn. 15 ff.; OVG Berlin-Brandenburg 10.2.2022 – OVG 1 S 16/ 22, BeckRS 2022, 1725 Rn. 1 ff.; ausdr. offengelassen von OVG Koblenz 3.1.2022 – 7 B 10005/22, BeckRS 2022, 15 Rn. 6; ebenso BVerfG NVwZ 2022, 324 Rn. 7.

17 Statt aller BVerwGE 159, 337 = NVwZ 2018, 73 Rn. 27.

18 So auch ohne nähere Begr. VG Karlsruhe 21.12.2021 – 3 K 4579/21, BeckRS 2021, 41288 Rn. 33; s. auch VGH München 19.4.2021 – 10 CS 21.1135, BeckRS 2021, 9634; VG Dresden 3.4.2021 – 6 L 253/21, BeckRS 2021, 19527 Rn. 18; VG Arnsberg 29.1.2021 – 6 L 58/21, BeckRS 2021, 1002; vgl. zu einem „Spaziergang mit Schildern“ BVerfG (K) NVwZ 2020, 711.

19 Zu diesen Essentialia Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke/Müller-Franken GG-Kommentar, 15. Aufl. 2022, GG Art. 8 Rn. 10; v. Münch/Kunig/Ernst GG, 7. Aufl. 2021, GG Art. 8 Rn. 37; Dreier/ Schulze-Fielitz GG-Kommentar, 3. Aufl. 2013, GG Art. 8 Rn. 24; v. Mangoldt/Klein/Starck/Gusy GG, 7. Aufl. 2018, GG Art. 8 Rn. 15; Jarass/Pieroth/Jarass GG, 16. Aufl. 2020, GG Art. 8 Rn. 3.

20 BVerfGE 104, 92 (104) = NJW 2002, 1031 (1032); BVerfGE 111, 147 (154 f.) = NJW 2004, 2814 (2815) = NVwZ 2004, 1483 Ls.; BVerfGE 128, 226 (250) = NJW 2011, 1201 (1202); BVerfGE 143, 161 (210) Rn. 110 = NVwZ 2017, 461.

21 Überblick zum engen, erweiterten und weiten Versammlungsbegriff bei Sachs/Höfling GG, 9. Aufl. 2021, GG Art. 8 Rn. 16 ff.; Isensee/Kirchhof StaatsR-HdB/Kloepfer, 3. Aufl. 2009, Bd. VII, § 164 Rn. 26 ff.

22 Vgl. nur BVerwGE 56, 63 (69) = NJW 1978, 1933 (1934); OLG Hamm 28.1.2021 – 4 RBs 446/20, BeckRS 2021, 1231 Rn. 29.

23 So auch v. Münch/Kunig/Ernst GG Art. 8 Rn. 46; ggf. soll selbst in der Fortbewegung ein verbindender Zweck liegen, so etwa Dreier/Schulze-Fielitz GG Art. 8 Rn. 29; Hartmann NVwZ 2018, 200 (201).

24 v. Mangoldt/Klein/Starck/Gusy GG Art. 8 Rn. 16; vgl. auch Dürig-Friedl/Enders/Dürig-Friedl Versammlungsrecht, 1. Aufl. 2016, Einl., Rn. 28.

25 Vgl. dazu BVerfGE 84, 203 (209) = NJW 1991, 2694 = NVwZ 1992, 54 Ls.; BVerfG (K) NJW 2014, 2706 Rn. 15; OVG Lüneburg NdsVBl 2020, 193 = BeckRS 2019, 30361 Rn. 9; überzeugend auch Dürig/ Herzog/Scholz/Depenheuer GG-Kommentar, 95. EL Juli 2021, GG Art. 8 Rn. 57: „der „gemeinsame Zweck“ darf nicht mit einem „Einigsein“ aller Versammlungsteilnehmer verwechselt werden.“.

ist hieran anknüpfend auch ohne Belang, ob Einzelne in dem Feld der mitunter sehr heterogenen Versammlungsteilnehmer bestimmte inhaltliche Positionen teilen oder nicht. Ebenso irrelevant ist die konkrete Kommunikationsform („Ich sage nichts, wir spazieren nur“[26]). Der sachliche Schutzbereich des Art. 8 GG umfasst vielfältige Formen gemeinsamen Verhaltens bis hin zu nicht verbalen Ausdrucksformen,[27] weshalb auch Lichter- und Menschenketten sowie Schweigeveranstaltungen Versammlungen darstellen können,[28] und dies letztlich unabhängig davon, ob sie einen benannten Versammlungsleiter haben.[29]

Die rechtliche Einordnung, ob es sich im konkreten Fall um eine Versammlung im Sinne von 8 GG handelt, unterfällt damit selbstverständlich nicht dem Selbstbestimmungsrecht der Versammlungsteilnehmer. Die hinter der Klassifizierung als Spaziergang stehende Intention, nicht unter den Versammlungsbegriff zu fallen, ist bei Lichte besehen ohnehin zu kurz gesprungen. Sie erweist sich im Zweifel als besonders nachteilig für die Grundrechtsträger, da bloße Ansammlungen nicht dem hohen Schutz des Art. 8 GG unterfallen. Sie fallen in ihrem grundrechtlichen Schutz auf Art. 2 I GG zurück und können grundsätzlich einfacher beschränkt bzw. verboten werden.[30]

III. Das Dilemma schematischer Verbote unangemeldeter „Corona-Spaziergänge“

1. Pönalisierung fehlender Anmeldung

Die im Wege der Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2 LandesVwVfG) erlassenen Versammlungsverbote für thematisch mit „Corona-Spaziergängen“ vergleichbare, nicht angezeigte und nicht beho#rdlich bestätigte Versammlungen sehen sich schon deshalb erheblichen Bedenken ausgesetzt, weil spätestens seit dem Brokdorf-Beschluss des BVerfG geklärt ist, dass die Verletzung einer bestehenden Anmeldepflicht (§ 14 VersG) als solche nicht automatisch zum Verbot oder zur Auflösung einer Versammlung berechtigt.[31] Ebenso wenig wie der bloße Verstoß gegen eine versammlungsrechtliche Anmeldepflicht eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit darstellt, wird deren späterer Eintritt hierdurch indiziert.[32] Zirkelschlussartig ist daher die Argumentation des VG Karlsruhe, dass mit entsprechenden Allgemeinverfügungen „lediglich die rechtsmissbräuchliche Nichtanmeldung von geplanten Versammlungen (entgegen § 14 VersG) verhindert (werden soll), um so die Menschenansammlungen auf engem Raum ohne das Einhalten der Hygienevorschriften, der Abstandsregeln und der Maskenpflicht gar nicht erst entstehen zu lassen“.[33] Denn um diesem Anliegen Rechnung zu tragen, wäre es den Ordnungsbehörden unbenommen, präventiv entsprechende, je nach Versammlungsart und – größe differenzierende Versammlungsauflagen im Wege der Allgemeinverfügung zu erteilen, die bei pauschalierender Betrachtung geeignet sind, Infektionsrisiken soweit zu minimieren, wie dies die staatliche Schutzpflicht (Art. 2 II 1 GG) im konkreten Zeitpunkt gebietet.[34] Dafür, dass dies zumindest nicht a priori ausgeschlossen ist, sind die vergangenen Bestimmungen einiger Corona-Schutz-Verordnungen Zeugnis, die in abstrakt-genereller Weise infektiologisch wirksame Versammlungsbeschränkungen enthielten. Seien diese noch so extensiv; die Grundrechtsintensität von Versammlungsverboten unterschreiten sie stets.[35] Insofern trägt die Versammlungsbehörde die Darlegungs- und Beweislast.[36]

2. Pönalisierung fehlender Kooperation

Es irritiert daher auch, wenn die Verbotsverfügen mit der prinzipiellen Ablehnung von Kooperationsgesprächen seitens der Veranstalter begründet werden.[37] So sinnvoll eine derartige Zusammenarbeit zwischen der Behörde und dem Veranstalter ist, entspricht es doch überkommenen versammlungsrechtlichen Grundsätzen, dass eine verweigerte Zusammenarbeit für sich genommen keinen Grund für versammlungsbehördliche Beschränkungen oder Verbote darstellen kann, weil eine Pflicht zur Kooperation für Veranstalter nicht besteht.[38] Folgerichtig lässt das BVerfG ein verweigertes Kooperationsgespräch nicht einmal als Beleg für eine vermeintliche Unzuverlässigkeit genügen.[39] Fest steht jedoch: Soweit Kooperationsgespräche nicht wahrgenommen werden, sehen sich die Versammlungsbehörden der im Covid-19-Kontext misslichen Situation eines Informationsdefizits gegenüber. Ausbleibende Kooperationsgespräche führen zu einer verkleinerten Tatsachengrundlage, namentlich zur fehlenden Kenntnis über die infektiologische Relevanz einzelner Versammlungen. Das kann sich in einem abgesenkten Wahrscheinlichkeitsmaß des Gefahreneintritts und damit letztlich zum Nachteil der Veranstalter niederschlagen.[40] Nicht aber kann aus der verweigerten Zusammenarbeit pauschal auf eine erhöhte Gefahrensituation geschlossen werden;[41] mit dem verwaltungsverfahrensrechtlichen Untersuchungsgrundsatz und der objektiven Schutzdimension von Art. 8 GG wäre das unvereinbar. Die Gefahrenlage wird durch die im Einzelfall bestehenden Infektionsrisiken determiniert, nicht durch das Informations-

26 Vgl. Sächsische Zeitung v. 22.44.2020, abrufbar unter: https://www.saechsische.de/plus/die-corona-demo-die-nicht-so-heissen-will-pirna-afd-mundschutz-5197098.html.
27 So BVerfGE 69, 315 (343) = NJW 1985, 2395 = NVwZ 1985, 898 Ls.; für Sitzblockaden BVerfGE 73, 206 (231 ff.) = NJW 1987, 43; ferner BVerfG (K) NJW 2011, 3020 Rn. 32; OVG Hamburg NVwZ 2017, 1390 Rn. 28; OVG Lüneburg NVwZ-RR 2021, 752 Rn. 7.
28 Allg. Meinung, s. nur BVerfG (K) NVwZ 2011, 422 Rn. 19, 23 f.; Friauf/Höfling/Geis Berliner Kommentar zum GG, Bd. 1, Stand 9/2004, GG Art. 8 Rn. 30; Dürig/Herzog/Scholz/Depenheuer GG Art. 8 Rn. 75; Ridder/Breitbach/Deiseroth/Deiseroth/Kutscha Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, GG Art. 8 Rn. 79; Peters/Janz VersammlungsR-HdB/Hong, 2. Aufl. 2021, B. Rn. 17.
29 Zutr. VG Karlsruhe 21.12.2021 – 3 K 4579/21, BeckRS 2021, 41288 Rn. 29; s. auch Ridder/Breitbach/Deiseroth/Deiseroth/Kutscha GG Art. 8 Rn. 77; Lisken/Denninger PolR-HdB/Kniesel/Poscher, 7. Aufl. 2021, J. Rn. 214.
30 Dem entspricht die hierzu ergangene Rspr., vgl. nur OLG Hamm 28.1.2021 – 4 RBs 446/20, BeckRS 2021, 1231 Rn. 21: Mit § 28 I 2 IfSG, (lassen sich) (…) jegliche Ansammlungen im öffentlichen Raum (…) verbieten, um das hohe Risiko der Weiterverbreitung des Coronavirus zu verringern.
31 BVerfGE 69, 315 (351) = NJW 1985, 2395 (2398) = NVwZ 1985, 898 Ls.; seither stRspr.
32 S. VG Stuttgart 27.1.2022 – 1 K 371/22, BeckRS 2022, 747 Rn. 28.
33 VG Karlsruhe 21.12.2021 – 3 K 4579/21, BeckRS 2021, 41288 Rn. 38.
34 Die letzten beiden Halbs. sind insoweit belangvoll, als der entscheidende Schutzpflichtenkorridor zwischen Untermaß- u. Übermaßverbot nicht feststehend ist, sich vielmehr aufgrund diverser Faktoren verschiebt, vgl. Sangs/Eibenstein/Eibenstein IfSG, 2022, IfSG § 3 Rn. 21 f. (im Erscheinen); Greve/Lassahn NVwZ 2022, 197 (200).
35 IdS daher auch VG München 19.1.2022 – M 33 S 22.216, BeckRS 2022, 388 Rn. 42; VG Stuttgart 27.1.2022 – 1 K 371/22, BeckRS 2022, 747 Rn. 42 ff.
36 S. nur BVerfG (K) NJW 2010, 141 Rn. 13; NVwZ 2013, 570 Rn. 17.
37 So bspw. Verbotsverfu#gung fu#r unangemeldete Versammlungen in Cottbus v. 31.1.2022–13.2.2022, 3.
38 S. BVerfGE 69, 315 (354 ff.) = NJW 1985, 2395 (2396) = NVwZ 1985, 898 Ls.; OVG Weimar NVwZ-RR 2003, 207 (209); ferner BayLT-Drs. 15/10181, 21; NdsLT-Drs. 16/2913, 7.
39 BVerfG (K) NVwZ 2002, 982; BVerfG (K) NVwZ 2007, 574 (575).
40 Vgl. nur BVerfG (K) NVwZ 2022, 324 Rn. 10; OVG Weimar NVwZ-RR 2003, 207 (209); Hinkel ThürVBl 2021, 7 (12).
41 AA OVG Berlin-Brandenburg 10.2.2022 – OVG 1 S 16/22, BeckRS 2022, 1725 Rn. 6.

niveau. An einer zuverlässigen Gefahrenbeurteilung fehlt es ja gerade in Ermangelung hinreichender Kenntnis vom Versammlungsablauf, Teilnehmerzahl etc.[42] Auch wenn in dieser Folge die Eingriffsschwelle regelmäßig reduziert sein kann (nicht die Gefahrensituation erhöht), gibt die verweigerte Kooperation als solche für ein Versammlungsverbot nichts her.[43]

3. Erfordernis einer hinreichenden Gefahrenprognose

Grundsätzlich erlaubt auch das Versammlungsthema für sich genommen keine generalisierende Deduktion. Angesichts der Heterogenität der Versammlungsteilnehmer und den uneinheitlichen Abläufen vergleichbarer Zusammenkünfte im Bundesgebiet, kann nicht bloß aus dem Umstand, dass es sich um einen sogenannten „Corona-Spaziergang“ handelt, die im Rahmen von § 15 I VersG erforderliche Gefahrenprognose[44] begründet werden, die Teilnehmer gleichartiger Versammlungen würden sich an entsprechende Auflagen nicht halten.[45] Der besondere Rang der Versammlungsfreiheit als soziales, interaktives und insbesondere in Pandemiezeiten vom Geist der Demokratie lebendes Grundrecht[46] stellt an die Gefahrenprognose außerordentlich hohe Anforderungen; sie sind abermals höher, je näher Beschränkungen an den Kern des Versammlungsanliegens reichen.[47] Damit ist zwar nicht ausgeschlossen, Vorerfahrungen aus früheren Versammlungen in die Tatsachengrundlage mit einzubeziehen soweit hinsichtlich Themen-, Teilnehmer- und Organisationskreises größere Überschneidungen bestehen.[48] Von einer hinreichenden Berücksichtigung der konkreten Umstände des jeweiligen Einzelfalls dispensiert das indes nicht.[49] Pauschal gehaltene Zurechnungen verbieten sich.[50] Annahmen wie diejenige, dass „die Versammlungsteilnehmenden die infektionsschutzrechtlichen Bestimmungen regelmäßig nicht einhalten“[51] sind daher aus mehrerlei Gründen prekär. Im Übrigen kann mit ihnen nicht der erhöhten Darlegungs- und Beweislast der Versammlungsbehörde für das Vorliegen von Verbotsgründen genügt werden. Zu fordern sind neben nachvollziehbaren Tatsachen zur Anzahl, Art und Intensität vergangener Verstöße von Versammlungen mit ähnlichem Motto sowie Teilnehmer- und Organisatorenkreises insbesondere solche hinsichtlich Erfolg oder Nichterfolg von Bemühungen, vergleichbare Versammlungsteilnehmer zur Einhaltung der Mindestabstände bzw. zum Tragen einer medizinischen Maske anzuhalten.[52] Ob es bei dem mitunter sehr heterogenen Teilnehmerspektrum überhaupt die Möglichkeit einer abstrakten, von individuellen Versammlungen losgelösten Einordnung eines „vergleichbaren Versammlungsteilnehmerfeldes“ geben kann, ist jedenfalls fraglich.[53] Naturgemäß wohnt einem umfassenden Vorgehen mittels Allgemeinverfügung jedenfalls das Risiko inne, dass angesichts der Bedeutung der Versammlungsfreiheit und der Einzelfallumstände für die Vielzahl der einzelnen Anwendungsfälle keine sachgerechten und adäquaten Regelungen getroffen werden können.[54]

Ohnehin aber erweisen sich die hier in den Fokus genommenen Allgemeinverfügungen im Ergebnis als Verbote jedweder Versammlungen, die (1) nicht angemeldet wurden und (2) einen bestimmten Versammlungszweck (Protest gegen Corona-Schutzmaßnahmen im weitesten Sinne) aufweisen, soweit sie festlegen, dass mit Corona-Spaziergängen vergleichbare Veranstaltungen untersagt sind. Augenfälliges Beispiel ist die Allgemeinverfügung der Stadt Stuttgart, nach der „Montagsspaziergängen oder Spaziergängen ähnliche Versammlungen, die sich gegen die Regelungen der Corona-Verordnung richten, unabhängig vom Wochentag (untersagt werden)“, soweit sie nicht angemeldet wurden.[55] Spätestens hier fehlt es an einer hinreichenden Gefahrenprognose und Inbezugnahme konkreter Versammlungen. Vielmehr bedingt der Verstoß gegen Anmeldungspflichten schematisch ein Versammlungsverbot, wenn die Versammlung einen bestimmten Inhalt aufweist. Das pauschale Verbot unangemeldeter „Corona-Spaziergänge“ unterminiert das dem Schutzgehalt der Versammlungsfreiheit entspringende Primat der Einzelfallbeurteilung von Versammlungen.[56] Vor dem Hintergrund des besonderen Wertes der Versammlungsfreiheit

42 S. dazu auch Völzmann in NK-VersammlungsR, 2. Aufl. 2020, NVersG, § 6 Rn. 19; die Behörde kann dann auch nicht einfach vom schlimmsten Fall ausgehen, vgl.Leist BayVBl 2004, 489 (491).

43 Zutr. Peters/Janz VersammlungsR-HdB/Peters Kap. F. Rn. 43; Dietel/Gintzel/Kniesel/Kniesel Versammlungsgesetze, 18. Aufl. 2019, VersG § 14 Rn. 122; Dürig-Friedl/Enders/Dürig-Friedl VersammlR § 14 Rn. 34; wohl auch BVerfG (K) NVwZ 2002, 982; etwas anderes liefe unterdessen auf eine abstrakte Pönalisierung zulässigen Verhaltens hinaus.

44 Vgl. bereits zu den hohen Anforderungen an diese BVerwGE 131, 216 (218) Rn. 14 = NJW 2009, 98; s. auch OVG Koblenz NVwZ 2011, 1280; VG Frankfurt a. M. 2.7.2021 – 5 L 1832/21.F, BeckRS 2021, 18865 Rn. 24.

45 Vgl. zur Unzulänglichkeit derart pauschaler Annahmen nur BVerfG (K) NVwZ-RR 2000, 554 (555); VGH Kassel 19.3.2021 – 2 B 588/21, BeckRS 2021, 5136 Rn. 12; VGH München 14.5.2021 – 10 CS 21.1385, BeckRS 2021, 12859 Rn. 23; eing. auch VG Ansbach 14.5. 2021 – AN 4 E 21.885, BeckRS 2021, 11976 Rn. 39 ff.; aA aber offenbar VG Karlsruhe 21.12.2021 – 3 K 4579/21, BeckRS 2021, 41288 Rn. 36; wenn man einen generellen Willen zur Missachtung von Auflagen unterstellen will, so stellt sich unterdessen die Frage, weshalb ein solcher Wille nicht auch bzgl. eines Versammlungsverbots bestehen würde.

46 Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Henneke/Müller-Franken GG Art. 8 Rn. 3; Eibenstein NVwZ 2020, 1811 (1812 f.).

47 S. Merten/Papier Grundrechte-HdB/Hoffmann-Riem, 2011, Bd. IV, § 106 Rn. 118.

48 Statt aller BVerfG (K) NVwZ 2021, 141 Rn. 11; VGH München 1.11. 2020 – 10 CS 20.2449, BeckRS 2020, 30392 Rn. 20; OVG Bautzen 10.4.2021 – 6 B 177/21, BeckRS 2021, 6822 Rn. 6; VG Kassel 16.6. 2021 – 6 L 1115/21. KS, BeckRS 2021, 20152 Rn. 19 ff.

49 BVerfG (K) NJW 2020, 1426 Rn. 14; NVwZ 2020, 711 Rn. 24; VGH Mannheim 4.2.2022 – 10 S 236/22, BeckRS 2022, 1441 Rn. 14; Völzmann DÖV 2020, 893 (903); Greve ZG 2021, 25 (40); Sinder NVwZ 2021, 103 (107); Anm. Ullrich NVwZ 2022, 271 (272).

50 S. nur VGH Kassel 19.3.2021 – 2 B 588/21, BeckRS 2021, 5136 Rn. 12; Sangs/Eibenstein/Eibenstein IfSG § 28 a Rn. 63 (im Erscheinen).

51 So die Verbotsverfu#gung fu#r unangemeldete Versammlungen in Cottbus v. 31.1.2022–13.2.2022, 2.

52 Ganz ähnlich VG Karlsruhe NVwZ 2022, 271 Ls. mAnm Ullrich = BeckRS 2022, 216 Rn. 67; VG München 19.1.2022 – M 33 S 22.216, BeckRS 2022, 388 Rn. 39; VG Stuttgart 27.1.2022 – 1 K 371/22, BeckRS 2022, 747 Rn. 37; VG Cottbus 4.2.2022 – 3 L 29/22, BeckRS 2022, 1726 Rn. 21; vgl. zu den Anforderungen auch BVerfG (K) NJW 2010, 141 Rn. 13; aA OVG Berlin-Brandenburg 10.2.2022 – OVG 1 S 16/22, BeckRS 2022, 1725 Rn. 3, das hierin überspannte Anforderungen erkennen will, was jedoch der in Rede stehenden Eingriffsintensität u. der Bedeutung der Versammlungsfreiheit nicht gerecht wird, vgl. BVerfG (K) NVwZ 2013, 570 Rn. 17.

53 Sehr pauschal daher VG Freiburg 24.1.2022 – 4 K 163/22, BeckRS 2022, 478 Rn. 36; ebenso fraglich ist, ob es im Anwendungsbereich des § 15 I VersG tatsächlich genügen kann, dass Versammlungsveranstalter bzw.- teilnehmer „überwiegend nicht dazu bereit“ seien, versammlungspolizeiliche Auflagen zu beachten, wenn dennoch sämtliche Versammlungen vergleichbarer Art präventiv untersagt sind, BVerfG (K) NVwZ 2022, 324 Rn. 9.

54 Zutr. v. Münch/Kunig/Ernst GG Art. 8 Rn. 140; vgl. zu ganz ähnlichen Problemen im Bereich der „Hooliganszene“ statt vieler OVG Bremen 10.2.2010 – 1 B 30/10, BeckRS 2010, 46388; ferner zur Problematik, wenn sich Gefahrprognosen vom Einzelfall lösen und allg. ganze Gruppen nach generalisierenden Kriterien als gefährlich angesehen werden VG Neustadt a. d. Weinstr. LKRZ 2014, 429 Ls. = BeckRS 2014, 54609.

55 Nr. 1 der Allgemeinverfügung der Stadt Stuttgart v. 30.12.2021, abrufbar unter: https://www.stuttgart.de/medien/ibs/av-verbot-der-spaziergaenge-ab-01-01-2022-mit-begruendung.pdf.

56 S. VG München 19.1.2022 – M 33 S 22.216, BeckRS 2022, 388 Rn. 39; v. Münch/Kunig/Ernst GG Art. 8 Rn. 133; Sinder NVwZ 2021, 103 (107); Anm. Ullrich NVwZ 2022, 271 (272); vgl. ferner BVerfG (K) NVwZ 2020, 711 Rn. 24; BVerfG (K) NVwZ 2020, 1508 Rn. 16.

als demokratisches Bürgerrecht zur aktiven Teilnahme am politischen Prozess und damit als Ausdruck der Volkssouveränität namentlich in Krisenzeiten[57] sind derlei Maßstabsverschiebungen zulasten der Versammlungsfreiheit bedenklich. Das gilt umso mehr, als Versammlungswillige, die sich in fortbewegender Weise mit Covid-19-Bekämpfungsmaßnahmen auseinandersetzen wollen, im Geltungsbereich entsprechender Allgemeinverfügungen das Bußgeldrisiko gem. § 29 I Nr. 1 VersG tragen, sofern ihre Zusammenkunft nicht angemeldet wurde. So steht einerseits fest, dass der bloße Verstoß gegen Anmeldepflichten nicht zum Versammlungsverbot berechtigt. Andererseits mag die den Allgemeinverfügungen zugrundliegende Gefahrenprognose auf eine Fülle an Versammlungen nicht zutreffen, wenngleich sie von außen dem Bild eines „Coronaspaziergangs“ nah kommen.[58] Dann aber können entsprechende Versammlung ohnehin nicht von vornherein verboten sein; das Risiko dafür, einen nicht verbotenen „Spaziergang“ durchzuführen, tragen gleichwohl die Versammlungswilligen. Freilich ließe sich dem Risiko dadurch entgehen, dass die Versammlung schlicht angemeldet wird.[59] Für das Bußgeldrisiko ist dieses Argument jedoch ein Zirkelschluss, da hiermit bei Lichte besehen ein Ordnungswidrigkeitentatbestand geschaffen wird, den es in § 29 VersG nicht gibt: die Teilnahme an einer öffentlichen Versammlung oder einem Aufzug, deren Durchführung nicht zuvor angemeldet wurde.[60] Denn soweit die konkret beabsichtigte Versammlung vom präventiven Versammlungsverbot nicht umfasst ist – insbesondere weil sich aus ihr keine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ergibt-, kann die fehlende Anzeige für sich genommen den Teilnehmern jedenfalls de lege lata ordnungswidrigkeitenrechtlich nicht zum Nachteil gereichen. Ein Verbot von „mit generellen Aufrufen zu Corona „Spaziergängen“ in Zusammenhang stehenden Versammlungen“[61] erfasst bei verständiger Auslegung einen derart großen Kreis potenzieller Versammlungen, dass es dem Erfordernis einer hinreichenden Gefahrenprognose nicht restlos genügen kann. Pointiert führt das VG München insoweit aus, dass nicht generell davon ausgegangen werden kann, dass sämtliche nicht angemeldete Versammlungen, die sich gegen staatliche „Corona-Maßnahmen“ richten und in den umfassenden Geltungsbereich der Allgemeinverfügungen fallen, einen infektionsschutzrechtlich unvertretbaren Verlauf nehmen würden, dem auch nicht durch die Versammlungsbehörden vor Ort begegnet werden könnte.[62] Aus derselben Erkenntnis heraus lässt sich auch nicht pauschal behaupten, es sei die „Strategie der Organisatoren, für die Versammlungsbehörde und die Polizei auch in örtlicher Hinsicht möglichst unberechenbar zu sein“;[63] obschon das auf eine Reihe an Veranstaltern von „Spaziergängen“ zutreffen wird, kann diese Gesinnung – was jedoch erforderlich wäre – nicht a priori jedem Veranstalter unterstellt werden. Wegen § 29 I Nr. 1 VersG werden Versammlungswillige im Zweifel von ihrem Versammlungswillen Abstand nehmen.[64] Namentlich in Zeiten „gravierender Grundrechtseingriffe“[65] für die gesamte Bevölkerung kommt Versammlungen als Element demokratischer Offenheit eine herausragende Rolle zu, Teilhabe am Meinungsbildungsprozess jenseits der institutionellen Staatswillensbildung zu ermöglichen.

2. Verhältnis von § 28 a IfSG zu § 15 VersG

Von den Verwaltungsgerichten mitunter vernachlässigt wurde die sich aus dem Ende der epidemischen Lage von nationaler Tragweite ergebende Problematik für die Anordnung von Versammlungsverboten aus infektionsschutzrechtlichen Gründen. Dies betrifft nicht zuletzt die Frage des Verhältnisses von §§ 28, 28 a IfSG zum Versammlungsrecht der Länder[66] im Hinblick auf Versammlungsbeschränkungen zum Zwecke des Infektionsschutzes. Zu Beginn der Pandemie im Frühjahr 2020 wurden zur Eindämmung des Coronavirus von den zuständigen Behörden im Wege der Allgemeinverfügung gestützt auf die infektionsschutzrechtliche Generalklausel des § 28 I 1 IfSG oder auf Grundlage von § 32 S. 1 IfSG iVm § 28 I 1 IfSG im Verordnungswege Beschränkungen und Verbote von Ansammlungen ergriffen, die zu Beschränkungen der grundrechtlich gewährleisteten Versammlungsfreiheit nach Art. 8 I GG geführt haben.[67] Mit der Einfügung des § 28 a I Nr. 10 IfSG wurde ausdrücklich und präzisierend klargestellt, dass (nur) für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite (vgl. § 5 I 1 IfSG) infektionsschutzrechtliche Schutzmaßnahmen auch in Bezug auf Personenzusammenkünfte und insbesondere auch für Versammlungen iSd Art. 8 I GG unter den Voraussetzungen des § 28 a II 1 Nr. 1 IfSG erlassen werden können.[68] Der Gesetzgeber hat mit der Aufnahme von Versammlungsbeschränkungen in den Maßnahmenkatalog des § 28 a I IfSG klargestellt, dass solche Beschränkungen grundsätzlich geeignet sind, Gefahren für die Gesundheit und das Leben Einzelner zu begegnen und einer Überlastung des Gesundheitssystems entgegenzuwirken.[69]

Der modifizierte Maßnahmenkatalog des § 28 a VII IfSG, der unabhängig von einer durch den Deutschen Bundestag nach § 5 I 1 IfSG festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite Anwendung findet,[70] sieht grundsätzlich Schutzmaßnahmen geringerer Eingriffstiefe vor[71] und beinhaltet damit nicht mehr die Möglichkeit aus infektionsschutzrechtlichen Gründen Versammlungen zu untersagen.[72] Unbenommen bleibt aber bspw. die Anordnung eines Abstandsgebots (§ 28 a VII 1 Nr. 1 IfSG) oder die Verpflichtung zum Tragen einer Atemschutzmaske (§ 28 a VII 1 Nr. 3 IfSG). Auch aus den Verweisungen in § 28 a VII 1 Nr. 4–6 und 8 IfSG auf § 28 a I Nr. 10 IfSG sowie aus der Gesetzes-

57 Vgl. BVerfGE 69, 315 (343 f.) = NJW 1985, 2395 = NVwZ 1985, 898 Ls.; s. auch Greve/Quast NVwZ 2009, 500 (501).
58 Nicht überzeugend und angesichts der Bedeutung der Versammlungsfreiheit fragwürdig meint der VGH München diese Annahme sei „zwar theoretisch denkbar, liegt praktisch aber fern“, VGH München 19.1.2022 – 10 CS 22.162, BeckRS 2022, 921 Rn. 23.
59 Dazu OVG Berlin-Brandenburg 10.2.2022 – OVG 1 S 16/22, BeckRS 2022, 1725 Rn. 11.
60 Vgl. zum beschränkten Täterkreis des § 26 VersG MüKoStGB/Tölle, 4. Aufl. 2022, Bd. 7, VersG § 26 Rn. 4 ff.
61 So sinngemäß Verbotsverfu#gung fu#r unangemeldete Versammlungen in Cottbus v. 31.1.2022–13.2.2022, 1.
62 VG München 19.1.2022 – M 33 S 22.216, BeckRS 2022, 388 Rn. 45.
63 So VGH München 19.1.2022 – 10 CS 22.162, BeckRS 2022, 921 Rn. 22.
64 Ein Hinweis auf eine mögliche Anmeldung iSv § 14 VersG um dem Dilemma zu entrinnen, ist in dem Kontext ohne Mehrwert, da das VersG keine Straf-/Owi-Sanktionen für Teilnehmer einer nicht angemeldeten Versammlung vorsieht, s. o.
65 OLG Stuttgart 14.5.2021 – 1 Rb 24 Ss 95/21, BeckRS 2021, 15506 Rn. 27.
66 Im Zuge der Föderalismusreform I wurde das Versammlungswesen der ausschließlichen Landeskompetenz nach Art. 70 I GG unterstellt. LVersG existieren bislang nur in Bayern, Berlin, Niedersachsen, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein u. seit dem 7.1.2022 auch in Nordrhein-Westfalen. In den übrigen Bundesländern gilt das VersG des Bundes gem. Art. 125 a I 1 GG fort.
67 S. dazu etwa OVG Bautzen 16.12.2021 – 3 C 20/20, BeckRS 2021, 41523 Rn. 17 ff.; Sangs/Eibenstein/Greve IfSG, Anh. Schutzmaßnahmen in der Pandemie, Rn. 17 ff. (im Erscheinen); BeckOK GG/Schneider, 2021, GG Art. 8 Rn. 56 a ff.; Völzmann DÖV 2020, 893 f.
68 Vgl. Greve NVwZ 2020, 1786 (1789).
69 VGH München 17.1.2022 – 10 CS 22.126, BA Rn. 10.
70 Ausf. Sangs/Eibenstein/Eibenstein IfSG § 28 a Rn. 12, 124 ff. (im Erscheinen); ferner Kießling NVwZ 2021, 1801 (1804 f.).
71 Vgl. aber zu 2G-Regelungen Greve/Lassahn NVwZ 2022, 197 (200 f.).
72 S. auch BT-Drs. 20/89, 15.

begründung ergibt sich, dass weiterhin Beschränkungen für Versammlung iSd Art. 8 I GG aus Gründen des Infektionsschutzes möglich sein sollen.[73] Nach Ende einer durch den Deutschen Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite finden gemäß dem erst mit Wirkung vom 24.11.2021 eingefügten § 28 a VIII 1 IfSG die Abs. 1-6 in modifizierter Fassung Anwendung, soweit und solange die konkrete Gefahr der epidemischen Ausbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (Covid-19) in einem Land besteht und das Parlament in dem betroffenen Land die Anwendbarkeit der Abs. 1-6 feststellt hat. Die Geltungsdauer der auf Grundlage der Regelungen in § 28 a VII und VIII IfSG durch Rechtsverordnungen erlassenen Schutzmaßnahmen ist zeitlich befristet und sieht vor, dass diese spätestens mit Ablauf des 19.3.2022 außer Kraft treten (vgl. § 28 a X 1 IfSG). Es ist anzunehmen, dass die gesetzgeberisch noch zu erlassenden Anschlussregelungen für die Zeit nach dem 19.3.2022 auf Grundlage des gemeinsamen Beschlusses der Regierungschefinnen und Regierungschefs von Bund und Ländern am 16.2.2022 nur noch Basisschutzmaßnahmen mit geringer Eingriffsintensität vorsehen und daher auch keine spezifische Regelungen in Bezug auf Versammlungen enthalten werden.[74] Eine Änderung des Infektionsschutzgesetzes ist nach derzeitiger Planung für die 11. Kalenderwoche vorgesehen.[75]

Im Anwendungsbereich des § 28 a VIII IfSG als mögliche Schutzmaßnahme ausdrücklich ausgeschlossen sind die Untersagung von Versammlungen oder Aufzügen iSv Art. 8 GG (§ 28 a VIII 1 Nr. 3 IfSG). Hiernach ist das Vollverbot von Versammlungen durch die Infektionsschutzbehörde von der Möglichkeit der Anordnung auf Landesebene ausgeschlossen.[76] Aus der zum Teil divergierenden Terminologie zwischen IfSG und Versammlungsrecht in Bezug auf den Begriff „Untersagung“ im IfSG und „Verbot“ im Versammlungsrecht ergibt sich auch kein unterschiedlicher Regelungsinhalt, da beiden Begriffen der gleiche Bedeutungsgehalt zukommt und letztlich nur sprachliche Gründe für eine divergierende Begriffsverwendung ausschlaggebend waren.[77] Zulässig bleiben danach unterhalb der Verbotsschwelle liegende infektionsschutzbedingte Auflagen wie etwa Maskenpflicht, Abstandsgebot, Hygienekonzept, Personenbegrenzung, örtliche Verlegung etc. Weiterhin zulässig ist auch die Untersagung von bloßen Ansammlungen, die nicht vom Schutzbereich des Art. 8 GG erfasst sind. Die dadurch im Ergebnis eingeschränkte Anwendbarkeit des § 28 a I IfSG stellt sicher, dass infektionsschutzrechtliche Schutzmaßnahmen, die potenziell als gravierende Grundrechtseingriffe zu qualifizieren sind, nur im Rahmen einer epidemischen Notlage von *nationaler* Tragweite nach § 5 I IfSG erfolgen sollen. Der Gesetzgeber hatte bereits mit der Regelung des § 28 a II IfSG deutlich gemacht, welche Maßnahmen er als besonders eingriffsintensiv erachtet und deswegen an qualifizierte Voraussetzungen knüpft.[78] Diese Regelung (§ 28 a II 1 Nr. 1 IfSG) trägt insbesondere dem grundrechtlichen Bedeutungsgehalt der Versammlungsfreiheit und sich daraus ergebenden Verhältnismäßigkeitsanforderungen Rechnung.[79]

Nicht geklärt ist indes das Verhältnis zwischen dem versammlungsrechtlichen Rechtsregime nach dem VersG bzw. den Landesversammlungsgesetzen einerseits und der bundesrechtlichen Regelung des § 28 a VIII 1 Nr. 3 IfSG andererseits, welche die Untersagung von Versammlungen als Schutzmaßnahmen ausschließt.[80] Die Regelung des § 28 a VIII 1 Nr. 3 IfSG könnte hiernach nahelegen, dass es sich um eine infektionsschutzrechtliche Spezialregelung handele, die eine Sperrwirkung gegenüber dem Versammlungsrecht insoweit entfalte, als sie einen Rückgriff auf allgemeine versammlungsrechtliche Befugnis zum Erlass eines Versammlungsverbots bei einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit durch die Verbreitung von Covid-19 jedenfalls grundsätzlich ausschließe.[81] Eine solche generelle Sperrwirkung überzeugt gleichwohl aus mehrerlei Gründen nicht. Die Frage nach dem Bestehen einer Sperrwirkung lässt sich richtigerweise nur differenziert beantworten.

Nach dem Wortlaut des § 28 a VIII 1 IfSG sind dort nur „Schutzmaßnahmen“ geregelt, womit ausweislich des Regelungsstandortes infektionsschutzrechtliche Maßnahmen nach dem IfSG gemeint sind, nicht aber solche nach dem Versammlungsrecht. Dem Bund obliegt nach dem Kompetenztitel des Art. 74 I Nr. 19 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für das Infektionsschutzrecht,[82] während die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht seit der Föderalismusreform I im Jahre 2006 gem. Art. 70 I GG bei den Ländern liegt.[83] Es handelt sich insoweit um zwei unabhängig voneinander bestehende Regelungskomplexe, deren Gesetzgebungszuständigkeit auf den Bund einerseits und die Länder anderseits verteilt ist. Doppelzuständigkeiten sind den Kompetenznormen zudem fremd und auch mit ihrer Abgrenzungsfunktion unvereinbar, zugleich wird aber der Kompetenzbereich der Länder grundsätzlich durch die Reichweite der Bundeskompetenzen bestimmt.[84] Das Infektionsschutzrecht und das Versammlungsrecht sind aufgrund ihrer unterschiedlichen Zwecksetzung und Struktur grundsätzlich nebeneinander anwendbar.[85] Dem entspricht auch die Wahrnehmung der jeweiligen Eingriffsbefugnisse; während für den Erlass infektionsschutzrechtlicher Maßnahmen grundsätzlich die Gesundheitsbehörde zuständig ist, ist der Vollzug des Versammlungsrechts in der Regel bei der Versammlungsbehörde verortet.[86] Das Nebeneinander von Infektionsschutzrecht und Versammlungsrecht konfligiert auch nicht dem

73 VGH München 17.1.2022 – 10 CS 22.126, BA Rn. 13 mit Verweis auf BT-Drs. 20/15, 29 ff.
74 Vgl. MPK-Beschluss Nr. 2, abrufbar unter https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/2005140/c4b34f495b329f74f43616dd7ccd7d7 c/2022-02-16-mpk-beschluss-data.pdf?download=1.
75 S. BT-Tagesordnung v. 16.3.2022 – TOP 1.
76 VG Düsseldorf 3.2.2022 – 29 K 78/22, BeckRS 2022, 1157 Rn. 48 ff.
77 Vgl. VG Düsseldorf 3.2.2022 – 29 K 78/22, BeckRS 2022, 1157 Rn. 51 ff.
78 OVG Münster 30.12.2020 – 13 B 1855/20. NE, BeckRS 2020, 37231 Rn. 23; ausf. zu dieser „grundrechtsdeterminierten materiellen Eingrenzung von Schutzmaßnahmen im Hinblick auf die spezifische Eingriffsintensität“ Sangs/Eibenstein/Eibenstein IfSG § 28 a Rn. 88 ff.
79 Vgl. BT-Drs. 19/24334, 73; Greve NVwZ 2020, 1786 (1789).
80 Vgl. VG Neustadt a. d. Weinstr. 3.1.2022 – 5 L 1276/21.NW, BeckRS 2022, 2, BA S. 7 sowie OVG Koblenz 3.1.2022 – 7 B 10005/22, BeckRS 2022, 15, BA S. 6 wonach die Rechtsfrage einer etwaigen Sperrwirkung dem Hauptsachverfahren vorbehalten bleibe.
81 Hierauf hinweisend OVG Koblenz 3.1.2022 – 7 B 10005/22, BeckRS 2022, 15, BA S. 5 f. S. zur früheren Rechtslage vor Inkrafttreten von § 28 a I Nr. 10 und VIII IfSG OVG Münster NVwZ-RR 2021, 162 Rn. 8; OVG Koblenz 17.3.2021 – 7 B 11475/20, BeckRS 2021, 47709; Ridder/Breitbach/Deiseroth/Wittmann VersG § 15 Rn. 55.
82 Vgl. BVerfG NJW 2022, 167 Rn. 78 ff.; BVerfG COVuR 2022, 24 = NJW 2022, 139 Rn. 118 ff.; Greve/Lassahn NVwZ 2021, 665; HK-GG/Schnapauff/v. Knobloch, 13. Aufl. 2022, GG Art. 74 Rn. 18.
83 Vgl. Ridder/Breitbach/Deiseroth/Wapler Das Versammlungsrecht nach der Föderalismusreform Rn. 1 f.; v. Münch/Kunig/Ernst GG Art. 8 Rn. 122; Greve/Quast NVwZ 2009, 500 (502).
84 BVerfG 7.12.2021 – 2 BvL 2/15, BeckRS 2021, 41654 Rn. 51 f.; s. auch BVerfG NJW 2022, 167 Rn. 80.
85 Vgl. VG Düsseldorf 7.1.2022 – 29 L 23/22, BeckRS 2022, 60 Rn. 22; VG Stuttgart 12.1.2022 – 1 K 80/22, BeckRS 2022, 168 Rn. 10; VG Karlsruhe NVwZ 2022, 271 Ls. mAnm Ullrich = BeckRS 2022, 216 Rn. 50 f.; VGH Mannheim 4.2.2022 – 10 S 236/22, BeckRS 2022, 1441 Rn. 6; Ridder/Breitbach/Deiseroth/Wapler VersG § 1 Rn. 82.
86 VGH Mannheim 4.2.2022 – 10 S 236/22, BeckRS 2022, 1441 Rn. 6.

Grundsatz der Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts,[87] denn das IfSG zielt auf die Abwehr infektionsspezifischer[88] und nicht versammlungsrechtlicher Gefahren.[89] Zielrichtung des IfSG ist zuvörderst ein vorbeugender Gesundheitsschutz, wodurch eine Vorverlagerung der Eingriffsschwelle erfolgt, die grundsätzlich auch Grundrechtseingriffe bei Gefahrenlagen auf unsicherer Tatsachenprognose ermöglicht.[90] Das Versammlungsrecht ist hingegen auf die Abwehr konkreter versammlungsspezifischer Gefahren für die öffentliche Sicherheit oder Ordnung ausgerichtet.[91]

Soweit der Bund Regelungen trifft, die der Bekämpfung einer übertragbaren Krankheit iSv Art. 74 I Nr. 19 GG dienen, besteht für ihn eine Gesetzgebungszuständigkeit,[92] die im Rahmen des Art. 72 I GG zu einer Sperrwirkung führt.[93] Hiernach kann der Bund im Rahmen seiner Zuständigkeit alle Maßnahmen der Gefahrenvorsorge, Gefahrenermittlung und Gefahrenabwehr regeln, die im Zusammenhang mit Infektionsgeschehen erforderlich werden können.[94] Eine darüber hinausgehende Regelung des Versammlungsrechts ist dem Bund verwehrt.

Mit § 28 VIII 1 Nr. 3 IfSG hat der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 I Nr. 19 GG Gebrauch gemacht, so dass im konkreten Regelungsbereich eine Sperrwirkung gem. Art. 72 I GG eintritt, die einen Rückgriff auf Landesversammlungsgesetze ausschließt (Art. 31 GG).[95] Diese Sperrwirkung und der damit einhergehende Rückgriffsausschluss betrifft aber nur Maßnahmen, die von ihrer Zwecksetzung konkret auf die Bekämpfung des Infektionsgeschehens abzielen und damit als infektionsschutzrechtliche Schutzmaßnahmen zu qualifizieren sind. Diese hat der Bund im Maßnahmenkatalog des § 28 a VIII 1 IfSG einer abschließenden Regelung zugeführt. Danach ist ein präventives Versammlungsverbot zur Bekämpfung infektionsspezifischer Gefahren als Schutzmaßnahme durch die hierfür zuständige Behörde gem. § 54 IfSG (in der Regel Gesundheitsbehörden) ausgeschlossen. Außerhalb dieses spezifischen Regelungsbereichs besteht indes keine Sperrwirkung.[96] Die Abwehr versammlungsspezifischer Gefahren für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit und Ordnung ist Aufgabe des Versammlungsrechts und der hierfür zuständigen Behörden, so dass auch die Möglichkeit einer Auflösung und des Verbots einer Versammlung im Einzelfall durch § 28 a VIII 1 Nr. 3 IfSG nicht ausgeschlossen wird. Sowohl Wortlaut als auch Entstehungs- oder Änderungsgeschichte des § 28 a IfSG ist ein gegenteiliger Wille des Gesetzgebers nicht entnehmbar.[97]

3. Möglichkeit eines Versammlungsverbots im Einzelfall

Der Ausschluss von Versammlungsverboten als Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von Covid-19 nach dem Ende einer durch den Deutschen Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Bedeutung gem. § 28 a I Nr. 10 in Verbindung mit VIII I Nr. 3 IfSG entfaltet im Hinblick auf die versammlungsrechtlichen Eingriffsbefugnisse der Länder nur insoweit eine Sperrwirkung, als es primär um die Abwehr infektionsspezifischer Gefahren durch die hierfür zuständige Behörde geht. Ein präventives Versammlungsverbot aus allein infektionsspezifischen Gründen ist ausgeschlossen. Im Hinblick auf die Abwehr versammlungsspezifischer Gefahren kann im konkreten Einzelfall ein Versammlungsverbot zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und nur bei einer unmittelbaren, aus erkennbaren Umständen herleitbaren Gefährdung dieser Rechtsgüter erfolgen.[98] Eine Versammlungsauflösung wie auch ein Versammlungsverbot sind grundsätzlich auch im Hinblick auf die Nichtbefolgung infektionsschutzrechtlicher Auflagen der Versammlung (bspw. Maskenpflicht, Abstandsgebot) möglich, soweit ein solcher Verstoß zu einer Gefahr für die öffentliche Sicherheit führt, aufgrund derer die Versammlung unter Beachtung der Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sodann gegebenenfalls verboten werden kann.[99] Wäre eine solche Verbots- bzw. Auflösungsverfügung ausgeschlossen, könnte die Durchsetzung infektionsschutzrechtlicher Auflagen nicht gewährleistet werden, womit Versammlungen im Corona-Kontext gegenüber sonstigen Versammlungen in nicht zu rechtfertigender Weise privilegiert wären. Für eine solche Annahme, die darauf hinauslaufen würde, dass die Missachtung rechtlich bindender infektionsschutzrechtlicher Vorgaben sanktionslos bleiben müsste, da versammlungsrechtliche Eingriffsbefugnisse ausgeschlossen wären, findet sich weder im Gesetzeswortlaut noch in der Entstehungs- oder Änderungsgeschichte des § 28 a IfSG ein Anhalt.[100] Im Ergebnis liefe dies auch auf eine nicht hinnehmbare Suspendierung staatlicher Schutzpflichten hinaus, wenn es dem Staat nicht mehr möglich wäre, selbst bei unmittelbarer Gefährdung der Gesundheit Dritter entsprechend zu intervenieren.

Im Übrigen sind Beschränkungen der Versammlungsfreiheit verfassungsrechtlich grundsätzlich unbedenklich, die ein aggressives und provokatives, die Bürger einschüchterndes Verhalten der Versammlungsteilnehmer verhindern sollen, durch das ein Klima der Gewaltdemonstration und potenzieller Gewaltbereitschaft erzeugt wird.[101] Soweit hier Auflagen zur Gefahrenabwehr nicht ausreichen, kann eine solche Versammlung ultima-ratio auch verboten werden.[102] Missliebige oder unangemessene Meinungsäußerungen, die im Rahmen von Art. 5 GG nicht unterbunden werden dürfen, können jedoch nicht zur Rechtfertigung von Maßnah-

87 S. dazu BVerwG 16.11.2010 – 6 B 58/10, BeckRS 2010, 56683 Rn. 6; Peters/Janz VersammlungsR-HdB/Groscurth Kap. G. Rn. 24 ff.; Modrzejewski/Naumann/Wittmann, Linien der Rechtsprechung des BVerfG, 2019, Bd. 5, S. 177 ff.
88 Konkret bezieht sich dies auf Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der weiteren Ausbreitung des Coronavirus.
89 Vgl. Martini/Thiessen/Ganter NJOZ 2020, 929 (932); Klafki JuS 2020, 511 (515).
90 Vgl. Rixen VVDStRL 80 (2021), 37 (48 f.); Engels DÖV 2014, 464 (467 ff.); Schwarz JA 2020, 321 (325 f.); Sangs/Eibenstein/Eibenstein IfSG § 16 Rn. 1, 12, 16 ff. (im Erscheinen).
91 S. VGH München 19.1.2022 – 10 CS 22.162, BeckRS 2022, 921 Rn. 15; VGH Mannheim 4.2.2022 – 10 S 236/22, BeckRS 2022, 1441 Rn. 6.
92 Vgl. BVerfG NJW 2022, 167 Rn. 83 ff.
93 Vgl. BVerfGE 138, 261 (283) = NVwZ 2015, 582 Rn. 50.
94 Huster/Kingreen InfektionsschutzR-HdB/Poscher, 2021, Kap. 4 Rn. 12.
95 Vgl. Ridder/Breitbach/Deiseroth/Wittmann VersG § 15 Rn. 55; aA Enders/Koll SächsVBl 2021, 161 (165) die dem Bund die Gesetzgebungskompetenz absprechen.
96 Vgl. VG Düsseldorf 7.1.2022 – 29 L 23/22, BeckRS 2022, 60 Rn. 22; VG Stuttgart 12.1.2022 – 1 K 80/22, BeckRS 2022, 168 Rn. 10; VG Karlsruhe NVwZ 2022, 271 Ls. mAnm Ullrich = BeckRS 2022, 216 Rn. 50 f.; VGH München 17.1.2022 – 10 CS 22.126, BA Rn. 13; VGH Mannheim 4.2.2022 – 10 S 236/22, BeckRS 2022, 1441 Rn. 6.
97 Vgl. VGH München 17.1.2022 – 10 CS 22.126, BA Rn. 14.
98 BVerfGE 69, 315 (353 f.) = NJW 1985, 2395 = NVwZ 1985, 898 Ls.; BVerfGE 150, 244 (296) = NVwZ 2019, 381 Rn. 136.
99 Zu den Anforderungen Ridder/Breitbach/Deiseroth/Deiseroth VersG § 15 Rn. 602 f.; Dürig-Friedl/Enders/Dürig-Friedl VersG § 15 Rn. 164.
100 VGH München 17.1.2022 – 10 CS 22.126, BA Rn. 13.
101 BVerfGE 111, 147 (157) = NJW 2004, 2814 (2815 f.) = NVwZ 2004, 1483 Ls..
102 BVerfGE 111, 147 (157) = NJW 2004, 2814 (2815 f.) = NVwZ 2004, 1483 Ls..

men herangezogen werden, die das Grundrecht des Art. 8 GG beschränken.[103]

IV. Ausblick

Das Verhältnis zwischen Infektionsschutz- und Versammlungsrecht hat sich durch die fortwährenden Anpassungen des § 28 a IfSG in seiner Komplexität verdichtet, wie jetzt auch die Gerichte feststellen müssen. Gerade in diesem grundrechtssensiblen Bereich sind nachvollziehbare Maßstäbe für die gesetzesausführende Verwaltung und die Bürgerinnen und Bürger als konkret betroffene Grundrechtsträger von besonderer Bedeutung. Zur Konkretisierung haben die ersten obergerichtlichen Eilentscheidungen bedingt beitragen können. Es verbleibt allerdings die grundlegende Herausforderung, die der Handlungsform Allgemeinverfügung innewohnt, soweit es auf die Einzelfallbeurteilung unmittelbarer konkreter Gefahren ankommt. Bei der Umsetzung rechtspolitisch nachvollziehbarer Intentionen ist verfassungsrechtliche Determinanten Rechnung zu tragen. Dem werden pauschale Verbote unangemeldeter „Corona-Spaziergänge“ regelmäßig nicht gerecht; hierdurch wird das dem Schutzgehalt der Versammlungsfreiheit entspringende Primat der Einzelfallbeurteilung unterminiert. Angesichts der herausragenden Stellung der Versammlungsfreiheit als demokratisches Bürgerrecht zur aktiven Teilnahme am politischen Willensbildungsprozess und somit als Ausdruck der Volkssouveränität namentlich in Krisenzeiten, sind derlei Maßstabsverschiebungen zulasten der Versammlungsfreiheit geeignet, folgenreiche Akzeptanzverluste zu nähren. Die gesetzgeberische Entscheidung, präventive Versammlungsverbote aus infektionsschutzrechtlichen Gründen außerhalb einer Lage iSv § 5 I 1 IfSG auszuschließen, ist zu respektieren.[104] Gleichwohl bleiben im Einzelfall Versammlungsverbote gem. § 15 I VersG und Versammlungsauflösungen gem. § 15 III VersG weiterhin möglich. Abseits der Übergangsregelungen in § 28 a IX und X IfSG ist jedenfalls insoweit eine Rückkehr zu präpandemischen Zeiten festzustellen. ■

103 Vgl. BVerfGE 90, 241 (246) = NJW 1994, 1779 = NVwZ 1994, 892 Ls.; BVerfGE 111, 147 (155) = NJW 2004, 2814 (2815 f.) = NVwZ 2004, 1483 Ls.; s. auch Gusy, VerfBlog, 2020/8/27, abrufbar unter https://verfassungsblog.de/die-corona-der-coronaleugner-und-das-versammlungsrecht/.

104 Ob die mit der Aufhebung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite erfolgte Neuausrichtung der Covid-19-Bekämpfung zu restlos befriedigenden Ergebnissen führt, wird weiter zu beobachten sein, vgl. Schwarz COVuR 2021, 706.