



Hessisches Ministerium des Innern und für Sport
Postfach 31 67 · D-65021 Wiesbaden

Geschäftszeichen: II 34 - 05d02.07-02-21/003

1. Per E-Mail
Regierungspräsidium Darmstadt

Regierungspräsidium Gießen

Regierungspräsidium Kassel

Dst. Nr. 0005
Bearbeiter/in Frau Meudt
Durchwahl (06 11) 353 1698
Telefax: (06 11) 353 1343
Email: dorothea.meudt@hmdis.hessen.de

Datum 12. April 2021

nachrichtlich:

Hessischer Städte- und Gemeindebund

Hessischer Städtetag

Hessischer Landkreistag

Abt. LPP, IV

im Hause

Versammlungen im Sinne des Art. 8 GG während der Corona-Pandemie
Mögliche Infektionsschutzmaßnahmen

Die Innenministerkonferenz hat am 2. März 2021 im Umlaufverfahren den Beschluss gefasst, dass bei Versammlungen, insbesondere vor dem Hintergrund von Großdemonstrationen, die Notwendigkeit eines flexiblen und dem jeweiligen Infektionsgeschehen angepassten Einsatzes von Infektionsschutzmaßnahmen besteht. Wo dies zur Verhinderung weiterer Neuinfektionen geboten erscheint, wird angeregt, Personenobergrenzen bei Versammlungen als wirksame Infektionsschutzmaßnahme vorzunehmen.

Dies nehme ich zum Anlass, unter Berücksichtigung der bisherigen Rechtsprechung über die Durchführung von Versammlungen und den Erlass möglicher Auflagen in Pandemiezeiten zu informieren.

Das Bundesverfassungsgericht hat mit Beschluss vom 15. April 2020 – 1 BvR 828/20 – für Versammlungen in Hessen klargestellt, dass die Dritte Corona-Verordnung – dementsprechend aktuell die Corona-Kontakt- und Betriebsbeschränkungsverordnung vom 26. November 2020 (GVBl. S. 826, 837), zuletzt geändert durch Verordnung vom 24. März 2021 (GVBl. S. 186), in der jeweils geltenden Fassung – kein generelles Verbot von Versammlungen unter freiem Himmel enthält. Demzufolge lässt eine infektionsschutzrechtliche Kontaktbeschränkung wie in § 1 Abs. 1 Corona-Kontakt- und Betriebsbeschränkungsverordnung für die Ausübung des durch § 15 Abs. 1 des Gesetzes über Versammlungen und Aufzüge (VersG) eingeräumten Ermessens gerade auch zur Berücksichtigung der grundrechtlich geschützten Versammlungsfreiheit einen Entscheidungsspielraum.

Zum Ausgleich des Spannungsverhältnisses zwischen dem Infektionsschutz, welcher sich aus dem Grundrecht Dritter auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG herleitet, und der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG, bedarf es einer differenzierten Betrachtung durch die zuständige Behörde, um im Rahmen einer verhältnismäßigen Abwägung nach dem Grundsatz der praktischen Konkordanz zu einem sachgerechten Ausgleich zwischen beiden Verfassungsgütern zu gelangen. Wie das Bundesverfassungsgericht im Zuge der Corona-Pandemie in mehreren Entscheidungen betont hat, ist im Rahmen der behördlichen Ermessensausübung unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes die Beachtung sämtlicher Umstände des Einzelfalls einschließlich des aktuellen Stands des dynamischen und tendenziell volatilen Infektionsgeschehens erforderlich (vgl. st. Rspr. BVerfG, Beschluss vom 15. April 2020 – 1 BvR 828/20 –, Rn. 14; Beschluss vom 17. April 2020 – 1 BvQ 37/20 –, Rn. 24f.; Beschluss vom 11. Juni 2020 – 1 BvQ 66/20 –, Rn. 5; Ablehnung einstweilige Anordnung vom 30. August 2020 – 1 BvQ 94/20 – Leitsatz 2b., Rn. 16). Es ist deshalb ein besonderes Augenmerk auf die ordnungsgemäße Begründung der Einzelfallentscheidung zu legen.

Für die infektionsschutzrechtliche Gefahrenprognose sind Versammlungsort und -zeit von großer Bedeutung. Hier sind insbesondere räumliche Aspekte zu berücksichtigen wie Platzbedürfnisse der angemeldeten Versammlung, die Frequentierung der Örtlichkeit während des Versammlungszeitraums durch Passanten sowie die außerhalb des Versammlungsbereichs noch zur Verfügung stehenden Flächen für Passanten, weitere Verkehrsteilnehmer und auch Einsatz- und Rettungskräfte.

Dies vorangestellt kommen als mögliche Auflagen in Betracht:

- Pflicht zur Einhaltung des allgemeinen Abstandsgebots von mindestens 1,5 Metern
- Empfehlung oder Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung bzw. einer medizinischen Maske. Medizinische Masken sind OP-Masken oder Schutzmasken der Standards FFP2, KN95, N95 oder vergleichbar ohne Ausatemventil (s. § 1a Abs. 2 Corona-Kontakt- und Betriebsbeschränkungsverordnung, dort auch zum Begriff der Mund-Nasen-Bedeckung). Das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung oder einer medizinischen Maske aus Infektionsschutzgründen stellt keinen Verstoß gegen das versammlungsrechtliche Versammlungsverbot nach § 17a Abs. 2 Nr. 1 VersG dar.
- Personen, die aufgrund einer gesundheitlichen Beeinträchtigung oder Behinderung keine Mund-Nasen-Bedeckung bzw. medizinische Maske tragen können und durch eine ärztliche Bescheinigung von der Tragepflicht befreit sind, kann über geeignete Schutzmaßnahmen in Form von Auflagen die Teilnahme an Versammlungen auch ohne Mund-Nasen-Bedeckung oder medizinische Maske ermöglicht werden (z.B. vergrößerter Mindestabstand und/oder abgeteilter Bereich).
- Beschränkung der Teilnehmendenzahl unter Berücksichtigung des aktuellen Infektionsgeschehens, insbesondere der jeweiligen 7-Tage-Inzidenzwerte; Platzbedarf unter Berücksichtigung des allgemeinen Abstandsgebots berechnen; ausreichend Platz für den Zulauf von Passanten und interessierten Dritten, die spontan an der Versammlung teilnehmen wollen, einkalkulieren (ggf. abhängig vom Versammlungsthema)
- Die Versammlung findet nur im Freien statt (nicht in geschlossenen Räumen).
- Verlegung des Versammlungsorts
- Die Versammlung findet ortsfest statt (kein Aufzug).
- Bei Aufzug: taugliches Hygienekonzept (z.B. Blockbildung mit deutlich vergrößertem Abstand), geeignete Wegstrecke (ohne Engstellen/Stockungen), Zwischenkundgebungen untersagen oder zeitlich beschränken
- Verlegung der Aufzugsroute
- Ausreichende Anzahl von Ordnerinnen und Ordnern (z.B. im Verhältnis 1:10)
- Beschränkung auf bestimmte Aktionsformen

- Zeitliche Beschränkung der Versammlung (z.B. zwei Stunden)
- Verschiebung des Versammlungszeitpunkts (ggf. weniger Passanten am Sonntag oder Feiertag)
- Beschränkung der Kundgebungszeit
- Keine Verteilung von Flugblättern oder sonstigen Gegenständen
- Gegenstände können nur unter Verzicht auf jeglichen körperlichen Kontakt zur Ansicht oder Mitnahme bereitgestellt werden.
- Beurteilung des An- und Abreisegeschehens mit Blick auf die Erreichbarkeit (Nutzung öffentlicher Verkehrsmittel) und entsprechende Lenkung der Verkehrsströme
- Verpflichtung der Versammlungsleitung zur Bekanntgabe von besonderen Verhaltensregeln
- Verpflichtung der Versammlungsleitung, weitere hinzukommende teilnehmende Personen von der Versammlung – ggf. auch nur zeitweilig – auszuschließen
- Verpflichtung der Versammlungsleitung, den teilnehmenden Personen die Möglichkeit anzubieten, sich freiwillig in eine Liste einzutragen, ausschließlich zu dem Zweck, sie später informieren zu können, falls dem Veranstalter bekannt werden sollte, dass sich in der Versammlung Personen befanden, bei denen eine Corona-Infektion festgestellt worden ist
- Duldung polizeilicher Absicherungsmaßnahmen (z.B. Absperrungen)

Es ist jeweils anhand der Umstände im Einzelfall zu prüfen, ob bzw. welche Auflagen aus infektionsschutzrechtlicher Sicht für die jeweilige Versammlung geeignet und erforderlich sind. Insofern kann sich auch eine abweichende Beurteilung der beispielhaft genannten Auflagen ergeben. Es empfiehlt sich, dafür auch das zuständige Gesundheitsamt zu beteiligen bzw. dessen Stellungnahme einzuholen.

Zudem wird insbesondere bei Großdemonstrationen empfohlen, das zuständige Polizeipräsidium für eine konkrete Lageeinschätzung zu beteiligen, inwiefern die Versammlung im Hinblick auf die angemeldete oder zu erwartende Teilnehmendenzahl und den geplanten Versammlungsort zur Durchsetzung infektionsschutzrechtlicher Auflagen noch insoweit beherrschbar ist, dass eine Vielzahl nachhaltiger Verstöße gegen infektionsschutzrechtliche Auflagen polizeilich abgewendet werden könnte. Auch die Einwirkungsmöglichkeiten durch die Versammlungsleitung können berücksichtigt werden.

Daraus kann sich für die Versammlungsbehörde die Erforderlichkeit ergeben, die Teilnehmendenzahl zu begrenzen. Für die Gefahrenprognose können Ereignisse im Zusammenhang mit früheren Versammlungen als Indizien herangezogen werden, soweit die Versammlungen bezüglich des Mottos, des Ortes, des Datums sowie des Teilnehmer- und Organisatorenkreises Ähnlichkeiten zu der geplanten Versammlung aufweisen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2010 – 1 BvR 2636/04 –, Rn. 17).

Die Versammlungsbehörde hat in möglichst kooperativer Abstimmung mit dem Anmelder die in Frage kommenden Schutzmaßnahmen in Betracht zu ziehen und sich in dieser Weise um eine Lösung zu bemühen, die die Herstellung praktischer Konkordanz zwischen dem Ziel des Infektionsschutzes und des Schutzes von Leib und Leben auf der einen und der Versammlungsfreiheit auf der anderen Seite ermöglicht. Dazu gehört auch die Einbindung anderer betroffener Behörden.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt das Verbot einer Versammlung aus Gründen des Infektionsschutzes nur als letztes Mittel in Betracht, wenn die Auflagenmöglichkeiten (mildere Mittel) ausgeschöpft sind und soweit der hierdurch bewirkte tiefgreifende Eingriff in das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG auch in Ansehung der grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit für das demokratische und freiheitliche Gemeinwesen insgesamt nicht außer Verhältnis steht zu den jeweils zu bekämpfenden Gefahren und dem Beitrag, den ein Verbot zur Gefahrenabwehr beizutragen vermag. Dazu wird auch auf die jüngste Rechtsprechung des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs, Beschlüsse vom 19. März 2021 – 2 B 587/21 – und – 2 B 588/21 – hingewiesen.

Ich bitte um entsprechende Unterrichtung der Versammlungsbehörden in Ihrem Zuständigkeitsbereich.

Im Auftrag

gez.

Dr. Kanther