

# **DIE NEUEN RAHMENBEDINGUNGEN RUND UM DIE VERSAMMLUNGSFREIHEIT - ABKEHR VON EINEM LIBERALEN GESELLSCHAFTSMODELL?**

*Posted on 22. April 2021*

Von **Sean Henschel**.

In den öffentlichen und privaten Medien wird regelmäßig über Demonstrationsverbote berichtet, insbesondere in Zusammenhang mit der Querdenken-Bewegung. Demonstrationsverbote werden schnell pauschal als Angriff auf eine liberale Demokratie und die im Grundgesetz verbürgten Freiheitsrechten aufgefasst. Die besorgniserregende Entwicklung rund um die Versammlungsfreiheit liegt jedoch nicht in der Möglichkeit Versammlungen zu verbieten, sondern in der Einführung eines „präventiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalt“. Der [§ 15 des Versammlungsgesetzes](#) bildet die Rechtsgrundlage der Behörde, um Versammlungen zu verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig zu machen. Die Notwendigkeit Versammlungen zu verbieten oder einzuschränken liegt in der Natur der Sache. Um die im Grundgesetz verankerten Freiheitsrechte in einem demokratischen Staat zu gewährleisten, muss es die Möglichkeit der Einschränkung geben. Sobald verschiedene geschützte Freiheiten in Konflikt geraten, bedarf es eines Ausgleichs dieser widerstreitenden Interessen. Wenn Bürger X beispielsweise eine große Versammlung auf einer stark befahrenen Straße veranstalten möchte, gerät man zwangsläufig in einen Konflikt mit anderen Schutzgütern, beispielsweise die öffentliche Sicherheit im Straßenverkehr. Die Frage bleibt immer, ob die einschränkende Maßnahme - im schlimmsten Fall das Versammlungsverbot - im Einzelfall verhältnismäßig war. Die Beantwortung dieser Frage kann sehr einfach sein oder aber in gewissen Fällen extreme Schwierigkeiten bereiten. Manchmal hat man es mit offensichtlichen Fehlentscheidungen der Behörde zu tun, manchmal mit komplizierten Wertungen bei der Prüfung der Angemessenheit einer Maßnahme.

Vor der Corona-Krise, war für die Ausübung der Versammlungsfreiheit eine Anmeldung bei der Versammlungsbehörde erforderlich. Die Anmeldepflicht aus [§ 14 Versammlungsgesetz](#) steht wortwörtlich im Widerspruch zum [Artikel 8 Abs.1 des Grundgesetzes](#). Dort heißt es nämlich:

*„Alle Deutschen haben das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln.“*

Aus diesem Grund musste die Rechtsprechung reagieren und fordert seitdem eine „verfassungskonforme“ Auslegung der Anmeldepflicht. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel müssen angemeldet werden, solange dies zeitlich möglich ist. Die fehlende Anmeldepflicht darf jedoch nicht automatisch zu einem Versammlungsverbot führen.

Diese vorherige Anmeldepflicht wurde im Zuge der Corona-Rechtsverordnungen „*vorübergehend*“ durch eine Genehmigungspflicht ersetzt. Aus einer repressiven Anmeldepflicht wurde ein „präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“. Dieser „*vorübergehende*“ Rechtszustand besteht bis heute und es birgt die ernsthafte Gefahr, dass daraus ein dauerhafter Zustand erwächst.

Bedauerlicherweise wird abseits der juristischen Kreise kaum darüber diskutiert und die Tragweite der damit verbundenen Probleme völlig außer Acht gelassen. Das Problem rund um die Verhältnismäßigkeit eines „*präventiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalt*“ lässt sich nur erfassen, wenn man sich die Prinzipien und Denkmuster verschiedener Demokratiekonzepte vor Augen führt, sodass hier ein kurzer Exkurs vonnöten ist.

Bei der Anmelde- und Genehmigungspflicht handelt es sich um zwei Modalitäten, die auf einer unterschiedlichen philosophischen und juristischen Grundkonzeption von der Ausübung von Freiheitsrechten in einem Rechtsstaat fußen: die „*Repression*“ und die „*Prävention*“. Die darauf basierenden juristische Lösungen unterscheiden sich und verkörpern einen ganz andere Geisteshaltung.

Repressives Handeln drückt sich in der Vorstellung aus, dass alles, was nicht ausdrücklich verboten ist, erlaubt ist. Der Regierungskommissar Louis Corneille veranschaulichte dieses Prinzip in seinen Schlussfolgerungen vom 10. August 1917: „*Freiheit ist die Regel, Einschränkung die Ausnahme*“.

Der Staat handelt „*repressiv*“ in dem Sinne, dass er autoritär und mit legitimierter Macht ausgestattet in die Ausübung von Freiheitsrechten eingreift. Die verschiedenen Formen des staatlichen Eingreifens können von direkter physischer Gewalt (unmittelbarer Zwang) durch Polizeibeamte bis hin zu strafrechtlicher Sanktionierung reichen. Was die verschiedenen Formen des „*repressiven*“ Handelns gemeinsam haben, ist die zeitliche Dimension des Eingriffs, die eine Reaktion auf einen schon abgeschlossenen Sachverhalt oder einen sich gerade in der Entwicklung befindlichen verstanden werden kann.

Idealerweise sollte ein Freiheitsrechts unmittelbar ohne Einschränkung oder Konsequenzen ausgeübt werden können. Erst wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind, kann eine Freiheitsausübung währenddessen eingeschränkt werden und die im Zusammenhang begangenen Handlungen sanktioniert werden.

„*Repressive*“ Eingriffe beruhen auf der Grundannahme, dass sich der freiheitsausübende Bürger gesetzeskonform verhalten wird. Die Eigenverantwortung des Bürgers wird stärker vorausgesetzt. Die philosophische und rechtliche Konzeption des „*repressiven*“ Handels beeinflusst auch die Denk-

und Handlungsweise der staatlichen Behörden. Repressives Handeln erfordert eine Vorhersehbarkeit der rechtlichen Konsequenzen, mit denen der freiheitsausübenden Bürger zu rechnen hat. Dies erfordert rechtliche Stabilität und Sicherheit mit transparenten und klaren Regelungen. Es muss für den Bürger sofort erkennbar sein, was und wie eine Tätigkeit erlaubt, verboten oder eingeschränkt werden kann. „*Repressives*“ Handeln basiert somit auf einem liberaleren Verständnis der Ausübung verfassungsrechtlich garantierter Freiheiten.

„*Präventives*“ Handeln drückt sich hingegen in dem Gedanken aus, dass alles verboten ist, was nicht ausdrücklich erlaubt ist. Die zeitliche Dimension des „präventiven“ Eingreifens ist durch die Idee gekennzeichnet, eine unerlaubte Handlung zu verhindern, bevor sie überhaupt stattfinden kann. Dies wiederum verpflichtet den Staat logischerweise zu einem Eingreifen vor der Freiheitsausübung. Das Handeln des „präventiven“ Staates ist durch weniger Vorhersehbarkeit, Transparenz und Rechtssicherheit gekennzeichnet. Wo staatliche Macht im Ermessen der handelnden Behörde liegt, ist das Ergebnis schwieriger zu beurteilen. Je größer der Ermessensspielraum, desto weniger vorhersehbar ist das Ergebnis und andersherum.

Präventives Handeln basiert auf der Prämisse, dass der freiheitsausübende Bürger sich nicht zwangsläufig gesetzeskonform verhalten wird und die Bedrohungen, die durch die Ausübung dieser Freiheit entstehen, von vornherein in der Abwägung größer zu gewichten sind. Präventives Handeln ist somit weniger liberal.

In welche Kategorien lassen sich die beiden Modalitäten, die Anmeldepflicht und die Genehmigungspflicht einordnen? Auf den ersten Blick scheint es angebracht, die Anmeldepflicht einem „*repressiven*“ Handeln und die Genehmigungspflicht einem „*präventiven*“ Handeln zuzuordnen. In der praktischen Ausübung des Demonstrationsrechts würde man die Anmeldepflicht erfüllen, indem man folgende Erklärung abgibt: „*Ich teile Ihnen mit, dass ich in einer Woche, am TT.MM.JJJJ, demonstrieren werde*“. Im Falle einer Genehmigungspflicht würde man stattdessen folgendes fragen: „*Kann ich nächste Woche, am TT.MM.JJJJ, demonstrieren gehen?*“

Auf den zweiten Blick ist jedoch erkennbar, dass beide Modalitäten einen Kontrollmechanismus „im Vorfeld“, d.h. vor der Ausübung der Demonstrationsfreiheit voraussetzen.

Eine genaue Abgrenzung ist auch insofern schwierig, da ein Eingriff gleichzeitig „*repressiv*“ und „*präventiv*“ sein kann. Identitätskontrollen durch die Polizei können „*präventiv*“ sein, um eine Störung der öffentlichen Ordnung zu verhindern, oder „*repressiv*“ im Rahmen der Verfolgung von Straftaten.

Die Freiheitsstrafe beispielsweise dient „präventiven“ Zwecken, um mögliche zukünftige Straftaten zu verhindern, aber auch „repressiven“ Zwecken, wie z. B. der Buße und der Reflexion über begangenes Unrecht. Eine Bewertung des Zwecks der Maßnahme ist ein Indikator, ein hilfreicher Hinweis für die Abgrenzung.

Die Pflicht zur Voranmeldung für eine Versammlung in Deutschland verfolgt das Ziel, der Versammlungsbehörde zu ermöglichen, die notwendigen Maßnahmen zur Gewährleistung der Sicherheit und Ordnung zu treffen.

Dieses Verfahren wird insbesondere auf der Grundlage der vom Anmelder bereitgestellten Informationen durchgeführt. Es werden insbesondere die Rahmenbedingungen des Ereignisses untersucht. Die Pflicht zur Anmeldung kann primär als eine Formalität aufgefasst werden, die die Ausübung der Demonstrationsfreiheit ohne außergewöhnliche Einschränkungen ermöglichen soll. Die Verpflichtung zur Abgabe einer Vorabmeldung kann eher als „repressiver“ Eingriff oder zwischen „repressiv“ und „präventiv“ situiert werden.

Das „präventive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt“ enthält ein pauschales Versammlungsverbot und ist offenkundig eine präventive und illiberale Regelung. Sie stellt das vorherige juristische und philosophische Verständnis der Versammlungsfreiheit gänzlich in Frage. Das Bundesverfassungsgericht sowie zahlreiche andere Gerichte haben immer wieder betont, dass die Versammlungsfreiheit für eine freiheitliche und demokratische Grundordnung konstituierend sei. Die Versammlungsfreiheit als kollektive Meinungskundgabe bleibt für den gesellschaftlichen Diskurs elementar und für den Erhalt der anderen Grundrechte unentbehrlich. Präventive Verbote mit Erlaubnisvorbehalt zeichnen autoritäre diktatorische Staaten aus.

Die fehlende Vorhersehbarkeit und rechtliche Sicherheit des Bürgers effektiv von seiner Versammlungsfreiheit Gebrauch zu machen macht sich in der Praxis bemerkbar. Die Regelungstechnik der Genehmigungspflicht verteilt die Macht zu Gunsten der Versammlungsbehörde. Die Behörde muss ihre Entscheidungen begründen, dennoch gibt es keine festgelegten Fristen für die Bearbeitung und Erteilung der Genehmigung. Die Versammlungsbehörden sind zu kooperativen Verhalten verpflichtet, jedoch gibt es viele Wege, sei es durch Verschleppung des Verfahrens oder untransparente Kommunikation, die Ausübung dennoch erheblich zu behindern. Der Bürger wartet in Ungewissheit des Ausgangs. Auch wenn dem Bürger theoretisch vorläufiger Rechtsschutz zur Verfügung steht, benötigt dies sofortiges und kompetentes anwaltliches Handeln. Die bis jetzt ergangenen Entscheidungen der Gerichte zeigen deutlich, inwiefern der Zeitfaktor maßgeblich für die Ausübung der Versammlungsfreiheit

geworden ist.

Hinzu kommt, dass zu viele Gerichte in Deutschland ihrer Verantwortung nicht gerecht geworden sind und sich viel zu lapidar über die Probleme der Verhältnismäßigkeit solcher Genehmigungsregelungen hinweggesetzt haben. Die Frage der Verhältnismäßigkeit einer Genehmigungspflicht bleibt in der Rechtsprechung und Literatur trotzdem hoch umstritten. Die verfassungskonformität solcher Regelungen ist schwer zu rechtfertigen. Die zeitliche Befristung der Corona-Rechtsverordnungen wurden herangezogen, um die pauschalen Versammlungsverbote mit Ausnahmevorbehalte zu rechtfertigen und eine Antastung des Wesensgehalt abzulehnen.

Diese Argumentation war im April 2020 vielleicht im Einzelfall noch haltbar, aber bleibt sie es noch im April 2021, ein ganzes Jahr später?

Diese zeitliche Befristung von Ausnahmeregelungen bleibt der juristische Knackpunkt, die demokratische Achillesferse liberaler Demokratien. Mithilfe solcher Argumentationsmuster lässt sich in kürzester Zeit in Zeiten des Ausnahmezustands jeglichen rechtsstaatlichen Boden entziehen.

Genau an dieser Stelle sollten die Medien ihrer Rolle gerecht werden und die breite Diskussion außerhalb der Fachkreise befeuern. Stattdessen werden die Demonstranten auf den Straßen mit einer Arroganz belustigt und pauschalisiert als Spinner stigmatisiert. Das Gefühl der intellektuellen Überlegenheit ist nur eine Zurschaustellung der eigenen Borniertheit. Die Absurdität dieser Einstellung liegt vor allem darin, dass man schlussendlich Opfer seiner selbst wird. Das Verunglimpfen anderer behindert die eigene persönliche Entfaltung und kann nur zu weiterer Frustration führen.

## Quellen:

1. <https://www.servat.unibe.ch/dfr/bv069315.html>
2. [https://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/\\_14.html](https://www.gesetze-im-internet.de/versammlg/_14.html)
3. <https://dejure.org/gesetze/VersG/15.html>
4. [https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art\\_8.html](https://www.gesetze-im-internet.de/gg/art_8.html)
5. <https://openjur.de/u/2200118.html>
6. <http://justiz.hamburg.de/contentblob/13858150/5dccce7cac604b552dd5ffa03163fe49/data/17-e-1648-20-beschluss-vom-16-04-2020.pdf>
7. [http://www.vgwe.thueringen.de/webthfj/webthfj.nsf/6B3514DD1E8EBAA1C125854B002FBA8C/\\$File/20-3EN-00248-B-A.pdf?OpenElement](http://www.vgwe.thueringen.de/webthfj/webthfj.nsf/6B3514DD1E8EBAA1C125854B002FBA8C/$File/20-3EN-00248-B-A.pdf?OpenElement)
8. <https://www.legifrance.gouv.fr/ceta/id/CETATEXT000007631744/>

9. [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk20200417\\_1bvq003720.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2020/04/qk20200417_1bvq003720.html)
10. <https://verfassungsblog.de/versammlungsfreiheit-auch-in-krisezeiten/>

+++

*Danke an den Autor für das Recht zur Veröffentlichung des Beitrags.*

+++

*KenFM bemüht sich um ein breites Meinungsspektrum. Meinungsartikel und Gastbeiträge müssen nicht die Sichtweise der Redaktion widerspiegeln.*

+++

*KenFM jetzt auch als kostenlose App für Android- und iOS-Geräte verfügbar! Über unsere Homepage kommt Ihr zu den Stores von Apple und Google. Hier der Link: <https://kenfm.de/kenfm-app/>*

+++

*Abonniere jetzt den **KenFM-Newsletter**: <https://kenfm.de/newsletter/>*

+++

*Jetzt kannst Du uns auch mit Bitcoins unterstützen.*



**Bitcoin-Account:** <https://commerce.coinbase.com/checkout/1edba334-ba63-4a88-bfc3-d6a3071efcc8>

+++

*Dir gefällt unser Programm? Informationen zu weiteren Unterstützungsmöglichkeiten findest Du hier:*  
<https://kenfm.de/support/kenfm-unterstuetzen/>