

Hinweise des Ministeriums für Inneres, ländliche Räume, Integration und Gleichstellung zum Umgang mit nichtangezeigten sogenannten „Corona-Spaziergängen“

Ich nehme Bezug auf meine Erlasse vom 17. und 22. Dezember 2021 und vom 06. Januar 2022, fasse diese noch einmal unter den Ziffern 1 bis 3 zusammen und gebe nachfolgende zum Teil darüberhin-
ausgehende Hinweis. Es gilt bei der Beurteilung des Versammlungsgeschehens weiterhin zu vermei-
den, ein „Spaziergang-Sonderrecht“ zu schaffen.

1. Qualifikation als Versammlung

Die sogenannten „Lichtermärsche“ oder „Spaziergänge“ sind Versammlungen unter freiem Himmel im Sinne von § 2 des Versammlungsfreiheitsgesetzes (VersFG-SH), die der Anzeigepflicht nach § 11 VersFG-SH unterliegen. Es handelt sich bei diesen „Spaziergängen“ um örtliche Zusammenkünfte, die der gemeinschaftlichen Erörterung oder Kundgebung dienen und auf eine öffentliche Meinungsbil-
dung und Präsentation dieser Meinung gerichtet sind. Dazu bedarf es keiner Transparente oder An-
sprachen. Diese Veranstaltungen werden in der Regel in sozialen Netzwerken angekündigt und die
Art und Weise der Veranstaltung verabredet z.B. über die Telegram-Gruppe „Freie Schleswig-Holstei-
ner“. Der Inhalt der Ankündigungen unterstreicht die demonstrative Absicht im Sinne des VersFG-SH.
Regelmäßig geben sich bei diesen Versammlungen weder Leiterin oder Leiter noch eine Veranstalte-
rin oder ein Veranstalter zu erkennen. Bei einer Versammlung, bei der sich keine Leiterin oder kein
Leiter zu erkennen gibt, begehen nicht die Teilnehmenden eine Ordnungswidrigkeit, obwohl die Ver-
sammlung nicht angezeigt ist. Bußgeldbewehrt ist nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 VersFG-SH die „Durchfüh-
rung“ der Versammlung ohne Anzeige. Teilnehmende führen die Versammlung in diesem Sinne nicht
durch. Diese Ordnungswidrigkeit kann nur durch die anzeigepflichtige Person begangen werden.

2. Versammlungsanzeige

Allein das Fehlen einer Versammlungsanzeige nach § 11 VersFG-SH rechtfertigt eine Auflösung der
Versammlung nach hiesiger Auffassung nicht. Denn die Anzeige ist als organisatorische Obliegenheit
der veranstaltenden oder leitenden Person zu verstehen, die dazu dient, dass der Staat sich darauf
einstellt, die Versammlung selbst vor Störungen durch Dritte zu schützen (vgl. auch Brenneisen, Wilk-
sen, Staack, Martins, VersFG-SH, § 11, Rd.-Nr. 2). Im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesver-
fassungsgerichts, wonach Art. 8 GG ein für die freiheitlich-demokratische Grundordnung schlechthin
konstituierendes Grundrecht ist, erscheint eine Auflösung allein aufgrund einer fehlenden Anmel-
dung im Lichte der Bedeutung des Art. 8 GG als unverhältnismäßig.

Anders verhält es sich, wenn andere unmittelbare Gefahren für die öffentliche Sicherheit, die von der
Versammlung ausgehen, hinzutreten. Unter diesen Umständen sind in jedem Einzelfall individuell
Maßnahmen gegen die Versammlung nach § 13 VersFG-SH bis hin zur Auflösung zu prüfen.

Das Bundesverfassungsgericht hat zum Zweck der Anzeige bzw. den Folgen bei deren Fehlen bereits
im sogenannten Brokdorf-Beschluss (BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 –, BVerfGE
69, 315-372, Rn. 88) Folgendes ausgeführt: „Gleichwohl behält auch bei solchen Großveranstaltun-
gen die Anmeldung schon deshalb einen vernünftigen Sinn, weil der Erlaß von Auflagen, der auch bei
Großdemonstrationen vorrangig in Betracht zu ziehen ist, Adressaten voraussetzt. Davon abgesehen
ermöglicht die mit der Anmeldung verbundene Kontaktaufnahme über das gegenseitige Kennenler-
nen hinaus einen Dialog und eine Kooperation, zu denen die Behörde aus den erörterten Gründen
bereit sein muß und die sich auch für die Demonstrationsträger im eigenen Interesse empfehlen. Da-
bei werden schon im Vorfeld kollidierende Interessen, etwaige Konfliktsituationen und wechselsei-
tige Belastbarkeiten deutlich. [...] Ferner erhöht sich die Prognosesicherheit und die Reaktions-
schwelle der zuständigen Behörden. Das Fehlen eines gesamtverantwortlichen Anmelders hat ledig-

lich zur Folge, daß die Eingriffsschwelle der zuständigen Behörde bei Störungen - ähnlich wie bei einer Spontandemonstration - absinken kann, sofern die Behörde ihrerseits alles getan hat, um in Erfüllung ihrer Verfahrenspflichten - etwa durch ein Angebot zur fairen Kooperation - die Durchführung einer friedlich konzipierten Demonstration zu ermöglichen.“

Daraus folgt, dass die Versammlungsbehörde auch bei fehlender Anzeige nach dem Grundsatz der Kooperation verpflichtet ist, den Versuch zu unternehmen, die Versammlung zu begleiten und zu ermöglichen, etwa durch Hinweis auf eine ggf. in einer Fußgängerzone bestehende oder im Einzelfall erforderlichenfalls anzuordnende Maskenpflicht oder die Umleitung eines Umzuges in weniger frequentierte Bereiche. Erst wenn dieser Versuch – ggf. auch wegen des Fehlens einer Ansprechperson – scheitert, kann die Versammlung im Einzelfall aufgelöst werden.

3. Durchsetzung der Maskenpflicht

Es sind bei Verstößen gegen die Maskenpflicht dieselben Maßstäbe anzusetzen, wie es auch bei Verstößen von Teilnehmenden anderer Versammlungen der Fall wäre. Zu beachten ist, dass es sich „nur“ um Ordnungswidrigkeiten und nicht um Straftatbestände (wie bspw. Zeigen verfassungswidriger Symbole) handelt.

Letztlich ist es eine im Einzelfall zu beantwortende Ermessensfrage: Wenn der Infektionsschutz auch bei einzelnen Maskenverstößen wegen ausreichender Abstände nicht gefährdet ist, sollte sich die Versammlungsbehörde und Polizei bei Maßnahmen eher zurückhalten. Je flächendeckender die Verstöße sind je mehr es an Abständen (auch zu Unbeteiligten) mangelt, desto eher wird eingeschritten werden müssen.

4. Zulässigkeit von Allgemeinverfügungen mit präventiven Versammlungsbeschränkungen oder -verboten

4.1 Grundsätzlich ist es auch möglich, versammlungsbeschränkende Verfügungen in Gestalt einer personenbezogenen Allgemeinverfügung an alle Veranstalter und potenzielle Teilnehmer, welche sich zu einem bestimmten Zeitpunkt an einem bestimmten Ort und zu einem konkreten Anlass versammeln wollen, zu erlassen. Rechtsgrundlage hierfür ist für Versammlungen unter freiem Himmel § 13 Absatz 1 VersFG-SH i.V.m. § 106 Absatz 2 LVwG und § 6 Absatz 4 der Landesverordnung zur Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Corona-Bekämpfungsverordnung – Corona-BekämpfVO) verkündet am 08. Februar 2022, in Kraft ab 09. Februar 2022. Dabei ist stets zu prüfen, ob im Einzelfall zunächst beschränkende Verfügungen als milderer Mittel gegenüber einem präventiven Verbot ausreichen. Beschränkende Verfügungen könnten abhängig von der speziellen Situation vor Ort u.a. sein,

- Festlegung eines Versammlungsortes (ggf. auch erst ab einer bestimmten Teilnehmerzahl, Ausschluss bestimmter Straßenzüge)
- Anordnung der ortsfesten Durchführung der Versammlung(en)
- Festlegung einer Versammlungszeit
- Anordnung zum Tragen einer medizinischen oder FFP2-Maske
- Anordnung eines konkreten Ordneinsatzes
- Erstreckung der Beschränkungen auch auf Ersatzversammlungen (z.B. unwesentliche oder offenkundig nur vorgeschobene Änderung des Versammlungszwecks).

In einer Allgemeinverfügung sollte daher in jedem Fall eine oder ggf. mehrere konkret anstehende Versammlungen, für die die Verfügung erlassen werden soll, genau definiert und nach objektiven Kriterien (geplanter Versammlungsort, -zeitpunkt und -thema) beschrieben werden.

Eine verhältnismäßige Ausgestaltung von Beschränkungen und präventiven Verboten setzt die Möglichkeit der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung voraus. Diese kann erteilt werden, wenn im konkreten Einzelfall keine Gefahren für die öffentliche Sicherheit bestehen, insbesondere wenn die Durchführung der Versammlung infektionsschutzrechtlich vertretbar ist.

4.2 Aufgrund der Bedeutung und Reichweite der Versammlungsfreiheit ist grundsätzlich für jede Beschränkung auf den jeweiligen Einzelfall darzustellen, warum mit dem Eingriff in Art. 8 GG ein legitimes Ziel verfolgt wird und warum dieser geeignet, erforderlich und angemessen ist. Im Rahmen der erforderlichen Abwägungsentscheidung sind insbesondere die Rechte Dritter (z.B. Passanten in der Innenstadt) zu berücksichtigen. In der Begründung der Allgemeinverfügung sind möglichst konkrete Ausführungen zu konkreten Erfahrungen mit vergangenen, vergleichbaren Versammlungen vor Ort (und ggf. auch mit Versammlungen in anderen Städten oder Kreisen) aufzunehmen. Dabei ist unter Einbindung der Polizei aber auch der Gesundheitsämter eine Gefahrenprognose im Hinblick auf die Gefahren für die öffentliche Sicherheit zu erstellen, die die Maßnahmen nach § 13 Absatz 1 VersFG-SH rechtfertigen. Zudem sollte vor allem das pandemische Geschehen vor Ort (z.B. mit Verweis auf 7-Tages-Inzidenzen und Hospitalisierungsraten) dargestellt werden. Wegen der Durchsetzbarkeit geplanter Maßnahmen sollte im Vorwege Rücksprache mit der Polizei gehalten werden.

4.3 Für die infektionsschutzrechtliche Gefahrenprognose ist vor allem auch die prognostizierte Versammlungsortlichkeit und -zeit der erfassten Versammlungen von großer Bedeutung. Hier sind vor allem räumliche Aspekte wie Platzbedürfnisse der angemeldeten Versammlung, die Frequentierung der Örtlichkeit während des Versammlungszeitraums durch Passantinnen und Passanten sowie die außerhalb des Versammlungsbereichs noch zur Verfügung stehenden Flächen für Passantinnen und Passanten, weitere Verkehrsteilnehmende und insbesondere Einsatz- und Rettungskräfte zu berücksichtigen. Beschränkungen kommen daher insbesondere in Bezug auf Versammlungen mit einer prognostizierten hohen Teilnehmerzahl an besonders hochfrequentierte Versammlungsortlichkeiten (z.B. Fußgängerzonen) in Betracht.

4.4 Ob es mit Bedeutung und Tragweite des Art. 8 GG unter bestimmten Voraussetzungen vereinbar sein kann, präventiv ein Versammlungsverbot durch Allgemeinverfügung für eine prinzipiell unbestimmte Vielzahl von Versammlungen im Stadtgebiet zu erlassen, die mit Aufrufen zu „Montagsspaziergängen“ oder „Spaziergängen“ im Zusammenhang stehen, ist eine verfassungsrechtlich offene Frage (BVerfG, Beschluss vom 31.01.2022 – 1 BvR 208/22, Rn. 7). Rechtlich problematisch scheinen insbesondere nicht auf eine konkrete Versammlung bezogene, abstrakt-generelle Verbote oder Beschränkungen jedweder Versammlung unabhängig von Anlass und Zeitpunkt an einem bestimmten Ort zu sein wie auch Sammel-Verbote oder Sammel-Beschränkungen für eine Mehrzahl von Versammlungen oder Aufzügen. Nach dem Wortlaut des § 13 Absatz 1 VersFG-SH kann die zuständige Behörde eben nur die „eine“ Versammlung verbieten oder beschränken, wenn bei Durchführung der konkreten Versammlung die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet ist. Auf das Infektionsschutzgesetz (IfSG) dürfte angesichts der jüngsten Änderungen jedenfalls ein generelles Versammlungsverbot aus Infektionsschutzgründen ebenfalls nicht mehr gestützt werden können.

4.5 Zusammenstellung von gerichtlichen Entscheidungen zur Zulässigkeit von Allgemeinverfügungen

Nachfolgend werden die hier bekannten gerichtlichen Entscheidungen zum Thema chronologisch aufgeführt. Diesen können Hinweise entnommen werden, was aus Sicht der Rechtsprechung die einzuhaltenden Voraussetzungen für eine rechtmäßige Regelung im Wege der Allgemeinverfügung sind, bzw. welche Fehler zu deren Aufhebung geführt haben. Die Gerichte haben Allgemeinverfügungen vor allem dann gehalten, wenn von den Versammlungen nach den Erfahrungen aus der Vergangenheit irgendeine Form von Gewalt zu erwarten war.

Die Allgemeinverfügung bestätigende Entscheidungen:

- VG Karlsruhe, Beschluss vom 21.12.2021 – 3 K 4579/21 – Untersagung von Corona-„Spaziergängen“ bestätigt
- OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 03.01.2022 – 7 B 10005/22.OVG – Eilantrag gegen Verbot von „Montagsspaziergängen“ im Landkreis Südliche Weinstraße erfolglos (Bestätigung von VG Neustadt, Beschluss vom 03.01.2022 – 5 L 1276/21.NW)
- VG Koblenz, Beschluss vom 14.01.2022 – Az. 3 L 38.22KO – erfolglose Eilanträge gegen das Verbot nicht angemeldeter „Spaziergänge“
- BayVGH, Beschluss vom 19.01.2022 – Az. 10 CS 22.162 – Verbot unangemeldeter Versammlungen gegen Corona-Maßnahmen durch Allgemeinverfügung bei tragfähiger Gefahrenprognose zulässig
- VG Freiburg/Breisgau, Beschluss vom 24.01.2022 – Az. 4 K 142/22 – zulässiges befristetes Verbot von unangemeldeten Versammlungen in der Form sogenannter „Spaziergänge“.
- VG Freiburg, Beschluss vom 27.01.2022 – 8 K 165/22 – Untersagung von Corona-"Spaziergängen" in Schopfheim hat Bestand
- BVerfG; Beschluss vom 31.01.2022 – Az. 1BvR 208/22 – erfolgloser Eilantrag zu einem Versammlungsverbot durch Allgemeinverfügung mit Aufrufen zu „Montagsspaziergängen“
- VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 04.02.2022 – 10 S 236/22 – Beschwerde der Stadt gegen Eilentscheidung in Bezug auf die Allgemeinverfügung zur Untersagung von Corona-"Spaziergängen" erfolgreich (Aufhebung von VG Karlsruhe, Beschluss vom 27.01.2022 – 4 K 185/22)
- OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 10.02.2022 – 1 S 16/22 – "Cottbuser Spaziergänge" bleiben einstweilen verboten (Aufhebung von VG Cottbus, Beschluss vom 04.02.2022 – VG 3 L 29/22)

Die Allgemeinverfügung aufhebende Entscheidungen:

- VG Stuttgart, Beschluss vom 12.01.2022 – AZ. 1 K 80/22 – erfolgreicher Eilantrag gegen Verbot von Corona-„Spaziergängen“ in Bad Mergentheim
- VG Karlsruhe, Beschluss vom 17.01.2022 – AZ. 14 K 119/22 – erfolgreicher Eilantrag gegen allgemeines Verbot nicht angemeldeter Corona-„Spaziergänge“
- BayVGH, Beschluss vom 17.01.2022 – AZ. 10 CS 125.22 – Allgemeinverfügungen zu Corona-Spaziergängen in München und Starnberg nicht wirksam, zugleich zu Versammlungsverboten nach Ende der epidemischen Lage von nationaler Tragweite
- VG München, Beschluss vom 19.01.2022 – Az. M 33 S 22.216 – erfolgreicher Eilrechtsschutz gegen Allgemeinverfügung der Stadt München
- VG Stuttgart, Beschluss vom 27.01.2022 – 1 K 371/22 – Anforderungen an ein präventives Versammlungsverbot (VG Stuttgart)

5. Bild- und Tonaufzeichnungen

Unzulässig sind regelmäßig auch Bild- und Tonaufzeichnungen der Versammlungen durch die Versammlungsbehörde und die Polizei, solange die Gefahrenschwelle nach § 16 Absatz 2 VersFG-SH nicht überschritten ist. Danach sind Bild- und Tonaufzeichnungen nur zulässig, wenn tatsächliche Anhaltspunkte die Annahme rechtfertigen, dass von Versammlungsteilnehmerinnen oder Versammlungsteilnehmern erhebliche Gefahren für die öffentliche Sicherheit ausgehen. Unter einer erheblichen Gefahr ist eine Gefahr für bedeutsame Rechtsgüter zu verstehen, wie beispielsweise für den verfassungsrechtlichen Bestand des Staates, im Einzelfall die Rechtsordnung und wichtige Individualrechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit oder nicht unwesentliche Vermögenswerte (Brenneisen u.a, a.a.O., Rd.-Nr. 19 zu § 16). Die Anfertigung von Aufnahmen kann daher zulässig sein zur Dokumentation eines Anfangsverdachts wegen Volksverhetzung durch das Zeigen entsprechender Symbole, nicht jedoch zur nachlaufenden Durchführung eines Bußgeldverfahrens wegen Verstoßes gegen die MNB-Pflicht.