

Beurteilung der von der Versammlungsbehörde der Stadt Stuttgart getroffenen Maßnahmen anlässlich der Corona-Demonstrationen am 3.4.2021

I. Vorbemerkungen zur Bedeutung der Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit

1. „Das Recht des Bürgers, durch Ausübung der Versammlungsfreiheit aktiv am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess teilzunehmen, gehört zu den unentbehrlichen Funktionselementen eines demokratischen Gemeinwesens. Diese grundlegende Bedeutung des Freiheitsrechts ist vom Gesetzgeber beim Erlass grundrechtsbeschränkender Vorschriften sowie bei deren Auslegung und Anwendung durch Behörden und Gerichte zu beachten“ (BVerfGE 69, 315 1. Leitsatz und die Entscheidung des BVerfG vom 17.4.2020 zur Zulässigkeit der Versammlung am 18.4.2020 in Stuttgart unter dem Motto „Wir bestehen auf die ersten 20 Artikel der Verfassung.“) Die Demonstrationsfreiheit als kollektive Freiheit der Meinungsäußerung ist ein unentbehrliches und grundlegendes Funktionselement eines demokratischen Gemeinwesens, weil sie die ständige geistige Auseinandersetzung und den Kampf der Meinungen als Lebelement der freiheitlichen demokratischen Staatsordnung ermöglicht (BVerfGE 69, 315 (344 f.)).

Das Recht des Bürgers auf Teilhabe an der politischen Willensbildung äußert sich nicht nur in der Stimmabgabe bei Wahlen, sondern auch in der Einflussnahme auf den ständigen Prozess der politischen Meinungsbildung in Form der Veranstaltung von und der Teilnahme an Demonstrationen (BVerfGE 69, 315 (344 ff.)).

So verstandene Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit ist unmittelbarer Ausdruck der Volkssouveränität und damit als demokratisches Grundrecht und politisches Kampfrecht zu qualifizieren. Demonstrationen sind punktuelle Plebiszite als Mittel zur Realisierung der Volkssouveränität (vgl. Kniesel, in Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetze, Teil I Rn. 49 ff. m.w.N.).

2. Die zuständige Versammlungsbehörde und die Polizei sind in der Pflicht, als Beschützer der Versammlungs- und Demonstrationsfreiheit Freiheitsräume für Veränderungen in Gestalt der Austragung politischer Konflikte offen zu halten. Das muss insbesondere in Zeiten von Corona gelten, wo die Parlamente als politische Entscheidungsträger weitgehend ausfallen. Die

Bedeutung von Demonstrationen für die gesellschaftliche Diskussion und politische Entscheidungsfindung ist umso bedeutsamer in Zeiten gesamtgesellschaftlicher Bedrohungslagen, unsicherer Tatsachen- und Wissensgrundlagen, schwieriger politischer Entscheidungen und massiver Grundrechtseinschränkungen (Völzmann, DÖV 2020, 893 (897 f.)).

3. Solange keine strafrechtliche Relevanz gegeben ist, ist es nicht Aufgabe von Versammlungsbehörde und Polizei, Gegenstand und Inhalt von Demonstrationen zu bewerten, gleichgültig wie unsinnig oder unvernünftig diese erscheinen oder sein mögen.

II. Getroffene und nicht getroffene Maßnahmen

1. Vor der Demonstration

a) Möglichkeiten der Versammlungsbehörde

Nach der Anmeldung einer Demonstration hat die Versammlungsbehörde drei Möglichkeiten. Hat die Demonstration keine Auswirkungen auf die Allgemeinheit oder Dritte (z.B. Verkehrsteilnehmer), erstellt sie für den Veranstalter eine Anmeldebestätigung. Eine Erlaubnis benötigt der Veranstalter nicht, da gemäß Art. 8 Abs. 1 GG alle Deutschen das Recht haben, sich ohne Erlaubnis zu versammeln. Bewirkt die geplante Demonstration eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit (hier die Ansteckungsgefahr), kann die Versammlungsbehörde diese gemäß § 15 Abs. 1 BVersG verbieten oder von Auflagen abhängig machen. Bei einem Verbot handelt es sich um ein Vollverbot in dem Sinne, dass die Demonstration überhaupt nicht stattfinden kann. Wird die Demonstration nur unter Auflagen zugelassen, handelt es sich um ein Teilverbot, mit dem die angemeldete Demonstration abweichend von den Vorstellungen des Veranstalters hinsichtlich der Ausübungsmodalitäten modifiziert wird, m.a.W. der Veranstalter muss sich hinsichtlich des „Wie“ mit den Rechten Dritter geschuldeten Veränderungen abfinden, seine Demo kann aber stattfinden. Auflagen bewirken also, dass mit ihnen Versammlungen bzw. Demonstrationen stattfinden können, die sonst hätten verboten werden müssen.

b) Verbot einer bevorstehenden Demonstration als ultima ratio

Jedes Verbot setzt als ultima ratio voraus, dass das mildere Mittel der Auflagenerteilung die Gefahr für die öffentliche Sicherheit i.S. von § 15 Abs. 1 BVersG nicht abwehren kann (BVerfGE 69, 315 (353)). Als eingriffsintensivste

Maßnahme kann ein Verbot nur zum Schutz elementarer Rechtsgüter erfolgen, wozu der Schutz der Gesundheit als Schutz vor der Ansteckungsgefahr zählt.

Nach der Regelungssystematik des § 15 Abs. 1 BVerfG und den Vorgaben des Verhältnismäßigkeitsprinzips – das Verbot muss erforderlich sein, es darf also kein milderes Mittel zur Zweckerreichung geben -, ist die Auflagenerteilung die Regel und das Verbot die Ausnahme, weil regelmäßig mit Hilfe von Auflagen die Gefahr für die öffentliche Sicherheit abgewehrt werden kann. Bei der von der Versammlungsbehörde geforderten Abwägung zwischen dem Schutz der Demonstrationsfreiheit und dem Schutz der Gesundheit kann ein Vollverbot aus infektionsschutzrechtlichen Gründen nur die absolute Ausnahme in Extremsituationen sein (VGH Kassel, Beschluss vom 17. 3.2021 – 6 L 562/21). Solche liegen nach dem derzeitigen Infektionsgeschehen aber nicht vor, weil als mildere Eingriffsmittel Auflagen ausreichen, um ein Infektionsrisiko auf ein vertretbares Maß zu reduzieren (Braun/Keller, KommunalPraxis Spezial 2/2021). Insoweit kommen die vom Bundesverfassungsgericht in NVwZ 2020, 1508 (1510) genannten verbotshindernden Auflagen der Einhaltung eines bestimmten Mindestabstands, des Tragens von Mund- Nase-Bedeckungen, der Beschränkung der Teilnehmerzahl, der Durchführung einer ortsfesten Kundgebung statt eines Aufzuges und der Verlegung an einen aus infektionsschutzrechtlichen besser geeigneten Alternativstandort in Betracht.

c) Gefahrenprognose

Die vorstehenden Erwägungen hat die Versammlungsbehörde der Stadt Stuttgart ebenso wie die Erkenntnisse und Lageeinschätzungen des Polizeipräsidiums Stuttgart bei der Erstellung der Gefahrenprognose für die Demonstration am 3.4.2021 berücksichtigt und die vom BVerfG für maßgeblich gehaltenen Auflagen zur Grundlage ihrer Anmeldebestätigung mit beschränkenden Auflagen vom 1.4.2021 gemacht. Sie hat dabei auch die Entscheidung des BVerfG zur Zulässigkeit der Querdenker-Demonstration am 18.4.2020 in Stuttgart und die obergerichtlichen Entscheidungen des VGH Mannheim, VGH München, OVG Bautzen, OVG Bremen und OVG Münster zu vergleichbaren Demonstrationen dergestalt berücksichtigt, dass sie insbesondere

- keinen Aufzug zugelassen hat (der Anmelder hatte insoweit seine Anmeldung korrigiert und auf einen Aufzug verzichtet; ansonsten hätte die Versammlungsbehörde den Aufzug verboten),

- mit dem Cannstatter Wasen ein Demonstrationsgelände vorgegeben hat, das auch bei Überschreiten der von der Polizei prognostizierten Teilnehmerzahl im unteren fünfstelligen Bereich über die erforderliche Fläche verfügte, um den detaillierten Auflagen zur Flächenkonzeption (gekennzeichnete Quadrate, Wellenbrecher etc.) auch bei nicht vorhergesehenen Lageentwicklungen gerecht werden zu können.

Fazit: Da vom Veranstalter bei den elf vorausgegangenen Corona-Demonstrationen in der Vergangenheit in Stuttgart die erteilten Auflagen überwiegend eingehalten wurden, war er als zuverlässig im Sinne des Versammlungsrechts anzusehen. Auch waren die im Bescheid vom 1.4.2021 erteilten Auflagen geeignet, die Gefahr für die öffentliche Sicherheit bei der Veranstaltung der Demonstration abzuwehren, sodass ein Demonstrationsverbot als Vollverbot rechtswidrig gewesen wäre.

Diese Einschätzung trifft dem Grunde nach auch auf die weiteren Demonstrationen zu, die am 3.4.2021 in der Innenstadt durchgeführt wurden. Es gab hinsichtlich der Veranstalter keine Erkenntnisse, die gegen ihre Zuverlässigkeit und ihre Bereitschaft zur Einhaltung der erteilten Auflagen gesprochen hätten.

2. Während der Demonstration

a) Auflösung einer stattfindenden Demonstration als ultima ratio

Die Auflösung einer Demonstration gemäß § 15 Abs. 3 BVersG kann erfolgen, wenn gegen Auflagen der Versammlungsbehörde verstoßen wird. Allerdings ist auch die Auflösung ultima ratio gegenüber dem Erlass zusätzlicher Auflagen, die die Versammlungsbehörde vor Ort nach § 15 Abs. 3 BVersG in Anpassung der im Bescheid zugrunde gelegten Gefahrenprognose an die Lageentwicklung nachträglich erlassen könnte. In Anbetracht des Verhaltens der überwiegenden Mehrheit der Demonstrationsteilnehmer, die weder Mund- und Nasenschutz trugen, noch das Abstandsgebot und die Aufenthaltsvorgaben für die vorgegebenen Quadrate einhielten, gab es keine wirksamen weiteren Auflagen, mit denen der Gefahr der Ansteckung hätte begegnet werden können. Eine Auflösungsverfügung hätte also zur Abwehr der unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit i.S. des § 15 Abs. 3 BVersG ergehen können.

b) Auflösung als rechtsgestaltender Verwaltungsakt

Die Auflösung dient nicht als Grundverfügung für eine ihr nachfolgende Vollstreckung in Form der Anwendung unmittelbaren Zwanges, sondern sie hat nur eine rechtsgestaltende Wirkung in der Form, dass sie den Grundrechtsschutz durch Art. 8 Abs. 1 GG für Veranstalter und Teilnehmer der Demonstration insoweit beendet, als die Berufung auf die Demonstrationsfreiheit zur weiteren Durchführung der aufgelösten Demonstration nicht mehr zulässig ist. Die Teilnehmer haben sich vielmehr gemäß §§ 18 Abs. 1, 13 Abs. 2 BVersG sofort vom Demonstrationort zu entfernen. Die Gestaltungswirkung der Auflösungsverfügung hebt auch die Sperrwirkung des Bundesversammlungsgesetzes als Spezialgesetz gegenüber dem bw-Polizeigesetz auf, macht also den Weg in das Polizeirecht frei und ermöglicht Versammlungsbehörde bzw. Polizei den Zugriff auf die Standardmaßnahme der Platzverweisung, die als Grundverfügung für eine Vollstreckung mit Hilfe des Zwangsmittels unmittelbarer Zwang herangezogen werden kann.

c) Zulässigkeit einer Platzverweisung

Gemäß § 27 a Abs. 1 b-wPolG hätten alle Demonstrationsteilnehmer von der Demonstrationsfläche Cannstatter Wasen verwiesen werden können, weil mit der Ansteckungsgefahr eine konkrete Gefahr vorlag. Die Verweisung wäre auch verhältnismäßig, d.h. geeignet, erforderlich und angemessen gewesen, denn durch die mit der Platzverweisung verbundene Zerstreung der Teilnehmer in alle möglichen Richtungen hätte der Ansteckungsgefahr wirksam begegnet werden können.

d) Zulässigkeit der Vollstreckung

Da ein Platzverweis gegen alle auf dem Demonstrationsgelände befindlichen Personen nur unter Anwendung unmittelbaren Zwanges möglich gewesen wäre, hätten die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Anwendung des Polizeizwanges nach den §§ 49 ff. b-wPolG vorliegen müssen.

Als Mittel unmittelbaren Zwanges i.S. von § 50 Abs. 1 und 2 b-wPolG wären in Betracht gekommen

- der Einsatz einfacher körperlicher Gewalt durch Einwirkung auf Personen in Form des Abdrängens mittels in Reihen formierter Polizeikräfte vom Demonstrationsgelände

und/oder

- des Einsatzes von Wasserwerfern als Hilfsmittel körperlicher Gewalt.

Dabei wären § 52 Abs. 1 Satz 3 und 4 und § 52 Abs. 3 b-wPolG zu beachten gewesen. Nach Abs. 1 Satz 3 muss das angewandte Mittel nach Art und Maß dem Verhalten, dem Alter und dem Zustand der Betroffenen angemessen sein. Nach Satz 4 darf unmittelbarer Zwang nur angewandt werden, wenn seine Anwendung gegen einzelne Teilnehmer der Menschenansammlung offensichtlich keinen Erfolg verspricht. Nach Abs. 3 darf unmittelbarer Zwang nicht mehr angewandt werden, wenn sich zeigt, dass er durch die Anwendung von unmittelbarem Zwang nicht erreicht werden kann.

Die Voraussetzungen von Abs. 1 Satz 3 und 4 waren in Ansehung der Tatsache, dass sich in der Menschenansammlung Kinder, Frauen und Alte befanden und es wegen der Masse der Betroffenen nicht zu klären war, ob ein Vorgehen gegen einzelne statt gegen die Menge hätte zum Erfolg führen können, nicht gegeben. Vor allem sprach gegen eine Anwendung unmittelbaren Zwanges durch körperliche Gewalt bzw. Einsatz von Wasserwerfern, dass der polizeiliche Zweck – die Abwehr der Ansteckungsgefahr – durch die Zwangsanwendung gar nicht erreicht werden konnte. Nach Einsatz beider Zwangsmittel wären die Betroffenen zwangsläufig in Bewegung, eine Vielzahl in Panik geraten und dabei durch typisches Fluchtverhalten nah aneinander gerückt; es wären also Zustände eingetreten, die ein höheres Infektionsrisiko zur Folge gehabt hätten als ein stressfreier Verbleib auf dem Demonstrationsgelände bis zur Beendigung der Veranstaltung durch den Veranstalter und ein darauf folgendes geordnetes Verlassen der Cannstatter Wasen. Auf die mit einem Wasserwerfereinsatz verbundenen Risiken muss in Stuttgart nicht mehr hingewiesen werden.

Bei dieser Sach- und Rechtslage ist nicht zu beanstanden, dass Versammlungsbehörde und Polizei auf eine Auflösungsverfügung und die in ihrem Gefolge ergehende, durch unmittelbaren Zwang vollstreckte Platzverweisung verzichtet haben. Nach der alten Polizeiweisheit „Wer den Mund spitzt, muss auch pfeifen“ war es klug, wie geschehen zu verfahren, um auf diese Weise eine mit der Ankündigung von Auflösung der Demo und Platzverweisung der Teilnehmer verbundenen Eskalation der Lage zu vermeiden.

III. Nach der Demonstration

1. Nachbereitung des Einsatzes

Der Verlauf der Demonstration am 3.4.2021 wird Gegenstand einer sorgfältigen Nachbearbeitung durch Versammlungsbehörde und Polizei sein und die sich daraus ergebenden Erkenntnisse werden – soviel lässt sich sicher jetzt schon sagen – maßgebliche Bedeutung für die Zulassung künftiger Demonstrationen im Zusammenhang mit Corona haben.

2. Konsequenzen für künftige Gefahrenprognosen

Die Erkenntnisse aus der Nachbearbeitung taugen fraglos als Indizien der Vergangenheit für die Gefahrenprognose künftiger Demonstrationen mit vergleichbarem Thema und gleicher oder ähnlicher Teilnehmerstruktur. Nichtsdestotrotz muss die Versammlungsbehörde bei künftigen Demonstrationen eine einzelfallbezogene Bewertung auf der Grundlage der Erkenntnisse im Vorfeld der bevorstehenden Demo vornehmen und kann nicht allein unter Hinweis auf die gemachten Erfahrungen ein Verbot aussprechen. Gestützt auf Erkenntnisse von Verfassungsschutz und Polizei zur Teilnehmerstruktur und zur Person des Veranstalters, insbesondere seines Einflusses auf die Gewährleistung der Einhaltung der erteilten Auflagen wird es Aufgabe von Versammlungsbehörde und Polizei sein, unter Beibehaltung des bisher gezeigten Augenmaßes bei der Abwägung der beteiligten Rechtsgüter versammlungsrechtliche Maßnahmen zu treffen, bei denen die Erfahrungen des 3.4.2021 dazu führen können, dass bei berechtigten Zweifeln an der Durchsetzungsbereitschaft des Veranstalters und seines Anhangs bezüglich der erteilten Auflagen Versammlungsverbote zulässig ergehen können.

Michael Kniesel, Rechtsanwalt, Staatsrat a.D.