

**Titel:**

**Beschränkung der Teilnehmerzahl bei Veranstaltungen nach dem Infektionsschutzgesetz**

**Normenketten:**

VwGO § 47 Abs. 6, § 152 Abs. 1

6. BayIfSMV § 5 Abs. 1 S. 1, Abs. 2 S. 1, S. 3, § 13

IfSG § 28, § 73 Abs. 1a Nr. 24

GG Art. 3 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1

BSeuchenG § 34

BGB § 56

**Leitsätze:**

**1. Die Rechtsgrundlagen des § 5 Abs. 2 Satz 1 und 3 der 6. BayIfSMV i.V.m. § 5 Abs. 1 Satz 1 der 6. BayIfSMV über die coronabedingte Beschränkung des Teilnehmerkreises bei Veranstaltungen ist aller Voraussicht nach rechtmäßig. (Rn. 14) (redaktioneller Leitsatz)**

**2. Die Festsetzung der zulässigen Höchstanzahl von Teilnehmern gehört zum Einschätzungsspielraum des Verordnungsgebers. Dass die konkrete Begrenzung auf 100 bzw. 200 Personen vorliegend die Grenzen dieses Spielraums verlassen hätte, ist nicht ersichtlich. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)**

**Schlagworte:**

Antrag auf einstweilige Außervollzugssetzung, Geschlossene Veranstaltungen, Teilnehmerobergrenze, Aussetzung, einstweilige Anordnung, Geltungsdauer, Hauptsache, Mindestabstand, Teilnehmerzahl, Veranstalter, Veranstaltung, Versammlung, Verordnungsgeber

**Fundstelle:**

BeckRS 2020, 16671

**Tenor**

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Der Wert des Verfahrensgegenstands wird auf 10.000,00 Euro festgesetzt.

**Gründe**

I.

1

1. Mit ihrem Eilantrag nach § 47 Abs. 6 VwGO begehrt die Antragstellerin, den Vollzug von § 5 Abs. 2 Satz 1 und Satz 3 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 der Sechsten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 19. Juni 2020 (6. BayIfSMV - BayMBl. 2020 Nr. 348) einstweilen auszusetzen, soweit diese Vorschriften Veranstaltungen, die üblicherweise nicht für ein beliebiges Publikum angeboten oder aufgrund ihres persönlichen Zuschnitts nur von einem absehbaren Teilnehmerkreis besucht werden (insbesondere Hochzeiten, Beerdigungen, Geburtstage, Schulabschlussfeiern und Vereins- und Parteisitzungen) - also sog. „geschlossene Veranstaltungen“ bzw. „geschlossene Gesellschaften“ - mit über 100 Teilnehmern in geschlossenen Räumen oder über 200 Teilnehmern unter freiem Himmel entgegenstehen.

2

2. Der Antragsgegner hat am 19. Juni 2020 durch das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege die streitgegenständliche Verordnung erlassen, die nach den Änderungsverordnungen vom 24. Juni 2020 (BayMBl. 2020 Nr. 362), 30. Juni 2020 (BayMBl. 2020 Nr. 374), 7. Juli 2020 (BayMBl. 2020 Nr. 387) und 14. Juli 2020 (BayMBl. 2020 Nr. 403) auszugsweise folgenden Wortlaut hat:

„§ 5 Veranstaltungs-, Versammlungs- und Ansammlungsverbot

(1) Vorbehaltlich speziellerer Regelungen in dieser Verordnung und vorbehaltlich des Abs. 2 sind Veranstaltungen, Versammlungen, soweit es sich nicht um Versammlungen nach § 7 handelt, Ansammlungen sowie öffentliche Festivitäten landesweit untersagt. Ausnahmegenehmigungen können auf Antrag von der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde erteilt werden, soweit dies im Einzelfall aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar ist.

(2) Veranstaltungen, die üblicherweise nicht für ein beliebiges Publikum angeboten oder aufgrund ihres persönlichen Zuschnitts nur von einem absehbaren Teilnehmerkreis besucht werden (insbesondere Hochzeiten, Beerdigungen, Geburtstage, Schulabschlussfeiern und Vereins- und Parteisitzungen) sind mit bis zu 100 Teilnehmern in geschlossenen Räumen oder bis zu 200 Teilnehmern unter freiem Himmel gestattet, wenn der Veranstalter ein Schutz- und Hygienekonzept ausgearbeitet und auf Verlangen der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde vorlegen kann. Speziellere Regelungen nach dieser Verordnung bleiben unberührt. Abweichend von Satz 1 gilt § 13, wenn die Veranstaltung in einem gastronomischen Betrieb stattfindet; die Teilnehmergrenzen nach Satz 1 gelten auch insoweit.

### § 13 Gastronomie

(1) Gastronomiebetriebe jeder Art sind vorbehaltlich der folgenden Absätze untersagt.

(2) Zulässig sind die Abgabe und Lieferung von mitnahmefähigen Speisen und Getränken.

(3) Zulässig ist der Betrieb von nicht öffentlich zugänglichen Betriebs- und Schulkantinen, wenn gewährleistet ist, dass zwischen den Gästen ein Mindestabstand von 1,5 m eingehalten wird. Der Betreiber hat ein Schutz- und Hygienekonzept auszuarbeiten und auf Verlangen der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde vorzulegen.

(4) Zulässig ist die Abgabe von Speisen und Getränken zum Verzehr an Ort und Stelle im Freien, insbesondere in Wirts- oder Biergärten und auf Freischankflächen, wenn gewährleistet ist, dass zwischen allen Gästen, die nicht zu dem in § 2 Abs. 1 bezeichneten Personenkreis gehören, entweder ein Mindestabstand von 1,5 m eingehalten wird oder geeignete Trennvorrichtungen vorhanden sind. Für das Personal im Servicebereich oder in Bereichen, in denen ein Mindestabstand von 1,5 m nicht eingehalten werden kann, sowie für die Gäste, solange sie sich nicht an ihrem Platz befinden, gilt Maskenpflicht. Der Betreiber hat ein Schutz- und Hygienekonzept auf der Grundlage eines von den Staatsministerien für Wirtschaft, Landesentwicklung und Energie und für Gesundheit und Pflege bekannt gemachten Rahmenkonzepts für die Gastronomie auszuarbeiten und auf Verlangen der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde vorzulegen.

(5) Zulässig ist die Abgabe von Speisen und Getränken zum Verzehr an Ort und Stelle durch Speisewirtschaften nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 des Gaststättengesetzes, soweit der Verzehr nicht im Freien erfolgt, wenn gewährleistet ist, dass zwischen allen Gästen, die nicht zu dem in § 2 Abs. 1 bezeichneten Personenkreis gehören, ein Mindestabstand von 1,5 m eingehalten wird oder geeignete Trennvorrichtungen vorhanden sind. Abs. 4 Satz 2 und 3 gilt entsprechend.

(6) Für Musikbegleitung und ähnliche begleitende künstlerische Darbietungen im Rahmen von Gastronomiebetrieben gilt § 21 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1, 4 und 5 sowie Abs. 2 Satz 2 entsprechend.

§ 21 Ordnungswidrigkeiten Ordnungswidrig im Sinne des § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig (...)

5. entgegen § 5 Abs. 1 Satz 1 oder § 7 Abs. 2 eine Veranstaltung oder Versammlung durchführt, entgegen § 5 Abs. 2 Satz 1 oder § 7 Abs. 2 Nr. 3 als Veranstalter kein Schutz- und Hygienekonzept vorlegen kann oder entgegen § 5 Abs. 1 Satz 1 oder § 7 Abs. 1 Satz 1 an einer Veranstaltung oder Versammlung teilnimmt,

(...)"

### 3

Gem. § 24 der 6. BayIfSMV (i.d.F. der Änderungsverordnung vom 14.7.2020) tritt die Verordnung mit Ablauf des 2. August 2020 außer Kraft.

3. Die Antragstellerin ist Pächterin der Schank- und Speisewirtschaft „... ..“ in München und Inhaberin einer entsprechenden gaststättenrechtlichen Erlaubnis. In den Innenräumen sowie dem Biergarten der Gastronomie der Antragstellerin finden auch Veranstaltungen (nach Angaben der Antragstellerin z.B. Firmenevents, Hochzeiten, Tagungen und Ähnliches) statt, die von der Antragstellerin bewirtet werden. Sie wandte sich mit ihrem Eilantrag zunächst gegen § 5 Abs. 2 Satz 1 der 6. BayIfSMV in der Fassung vom 16. Juni 2020 und machte geltend, dass die absolute Begrenzung der Teilnehmerzahl gemäß § 5 Abs. 2 Satz 1 der 6. BayIfSMV willkürlich und ohne sachlich nachvollziehbaren Grund erfolgt sei. Eine Begrenzung der Teilnehmerzahl ohne Differenzierung nach der Größe des Raumes oder der Freischankfläche sei unverhältnismäßig, weil sie nicht zur Eindämmung von möglichen Infektionen geeignet und erforderlich sei. Da die Einhaltung der Abstände maßgeblich von der zur Verfügung stehenden Fläche abhängt, sei die pauschale Festlegung von Teilnehmerzahlen willkürlich und nicht rational nachvollziehbar. Mehrere Bestimmungen der 6. BayIfSMV enthielten differenzierte Regelungen zur Gewährleistung des Infektionsschutzes, so zum Beispiel die Regelungen über Gottesdienste (§ 6 der 6. BayIfSMV), Versammlungen (§ 7 der 6. BayIfSMV), Sport (§ 9 der 6. BayIfSMV), Freizeiteinrichtungen (§ 11 der 6. BayIfSMV), Gastronomie (§ 13 der 6. BayIfSMV), Hotellerie (§ 14 der 6. BayIfSMV) und Kulturstätten (§ 21 der 6. BayIfSMV). § 5 Abs. 2 Satz 1 der 6. BayIfSMV sei die fast einzige Regelung, die bei einer kontrollierten Zusammenkunft von Menschen kategorisch Höchstzahlen festlege, sei es für einen Aufenthalt auf 100 m<sup>2</sup> oder auf 1000 m<sup>2</sup>. Dies erscheine insbesondere vor dem Hintergrund des derzeitigen Infektionsgeschehens sachlich unangemessen und ohne nachvollziehbare Rechtfertigung. Außerdem stelle die unbegründete, kategorische und undifferenzierte Festlegung auf die genannten Teilnehmerzahlen einen massiven Eingriff in die Berufsfreiheit nach Art. 12 GG dar. Da auch hier nur geringstmögliche Eingriffe zulässig seien, sei eine kategorische Festlegung rechtswidrig. Aufgrund der konstant rückläufigen Infektionszahlen sei die derzeitige Regelung von festen Teilnehmerzahlen unverhältnismäßig, zumal das Beispiel der Gastronomie belege, dass das Schutz- und Hygienekonzept der bayerischen Staatsregierung und nicht irgendwelche Gästezahlbegrenzungen die Rückläufigkeit mitverursacht habe. Es bestehe die Gefahr, dass durch die bestehende Regelung nach § 5 der 6. BayIfSMV die Verwirklichung des Rechts der Antragstellerin auf Ausübung ihres Gewerbes bzw. ihres Berufes vereitelt werde. Die verhältnismäßig großen Örtlichkeiten der Gastronomie der Antragstellerin böten denkbar günstige Voraussetzungen und Möglichkeiten für einen wirkungsvollen Infektionsschutz. Die Antragstellerin bewirte Gasträume über eine Gesamtfläche von ca. 2500 m<sup>2</sup> mit entsprechenden hochmodernen sanitären Anlagen und völlig neuen Lüftungsanlagen sowie eine dazugehörige Freischankfläche von ca. 3500 m<sup>2</sup>, die die Einhaltung der Schutz- und Hygieneeinrichtungen ohne Weiteres ermöglichten. Im Übrigen verstoße die Begrenzung der Teilnehmerzahl gegen den allgemeinen Gleichheitssatz insbesondere im Verhältnis zur Gastronomie. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung sei geboten, weil die Antragstellerin in den Monaten März bis Mai 2020 erhebliche, existenzbedrohende Verluste erlitten habe. Bei weiteren Verlusten drohe die Insolvenz.

## 5

4. Der Antragsgegner tritt dem Antrag entgegen. Nach § 5 Abs. 1 Satz 1 der 6. BayIfSMV seien Veranstaltungen verboten. § 5 Abs. 2 der 6. BayIfSMV mache hiervon - neben möglichen Ausnahmegenehmigungen nach § 5 Abs. 1 Satz 2 der 6. BayIfSMV - eine Ausnahme bei Veranstaltungen, die üblicherweise nicht für beliebiges Publikum angeboten oder aufgrund persönlichen Zuschnitts nur von einem absehbaren Teilnehmerkreis besucht würden. Der persönliche Zuschnitt und der Charakter der Veranstaltungen lasse regelmäßig - anders als in der sonstigen Gastronomie, wo der direkte Kontakt der Gäste regelmäßig nur mit dem jeweiligen (auf maximal 10 Personen begrenzten) Kreis der Tischnachbarn und dem Personal stattfinde - eine stark erhöhte Mobilität der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zwischen den Tischen erwarten, mit entsprechend stärker steigendem Infektionsrisiko bei steigender Teilnehmerzahl. Dies rechtfertige die Begrenzung der Gesamtzahl der Teilnehmer. Unabhängig hiervon erhöhe sich die Gefahr der Ansteckung bei einer größeren Teilnehmerzahl und damit auch das potentielle Infektionsrisiko. Da in geschlossenen Räumen die Luftzirkulation in der Regel geringer sei als im Freien, sei es geboten, im Freien und in geschlossenen Räumen unterschiedliche Höchstteilnehmerzahlen festzusetzen. Würde der Vollzug von § 5 Abs. 2 Satz 1 der 6. BayIfSMV ausgesetzt, würde die Wahrscheinlichkeit eines Ausbruchs von COVID-19 erhöht. Die Grundrechtsbeschränkungen anlässlich der Corona-Pandemie dienten weiterhin primär dem Zweck, persönliche Kontakte einer Vielzahl von Menschen und damit mögliche Infektionsketten zu minimieren. Der Ordnungsgeber verfolge mit der angegriffenen Maßnahme den legitimen Zweck des Schutzes der Gesundheit der Bevölkerung und des Gesundheitssystems vor einer Überforderung. Von der dem Ordnungsgeber zustehenden Einschätzungsprärogative im Hinblick auf das gewählte Mittel sei mit

der Regelung des § 5 Abs. 2 Satz 1 der 6. BayIfSMV in nicht zu beanstandender Weise Gebrauch gemacht worden. Eine unzulässige Ungleichbehandlung liege nicht vor. Auch verstoße die Regelung nicht gegen Art. 12 Abs. 1 GG. Trotz der vorgetragenen Umsatzeinbußen sei der Eingriff verhältnismäßig. Eine Folgenabwägung führe dazu, dass die von der Antragstellerin geltend gemachten Gründe für eine Außervollzugsetzung die Gründe für einen weiteren Vollzug nicht überwögen. Bei einer Aussetzung des Vollzugs wäre davon auszugehen, dass jedenfalls eine Vielzahl von Veranstaltungen mit einem größeren Teilnehmerkreis als derzeit zulässig durchgeführt würden. Es wäre mit einem Infektionsanstieg zu rechnen. Die bedrohten Rechtsgüter von Leben und Gesundheit wögen schwerer als die Interessen der Antragstellerin. Finanzielle Folgen für die Antragstellerin könnten durch Inanspruchnahme staatlicher finanzieller Hilfen jedenfalls abgemildert werden.

## 6

Mit Schriftsatz vom 12. Juli 2020 hat die Antragstellerin ihren Antrag im Hinblick auf die Änderungsverordnung vom 7. Juli 2020 umgestellt und ihren Vortrag vertieft. Der Antragsgegner hat hierzu mit Schriftsatz vom 13. Juli 2020 Stellung genommen, worauf die Antragstellerin mit Schriftsatz vom 14. Juli 2020 erneut erwidert hat.

## 7

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Akteninhalt Bezug genommen.

## II.

## 8

Der zulässige Antrag ist unbegründet.

## 9

1. Die Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 47 Abs. 6 VwGO, wonach das Normenkontrollgericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen kann, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist, liegen nicht vor.

## 10

Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO sind in erster Linie die Erfolgsaussichten des in der Hauptsache anhängigen Normenkontrollantrags, soweit sich diese im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bereits absehen lassen (vgl. BVerwG, B.v. 25.2.2015 – 4 VR 5.14 u.a. – juris Rn. 12; OVG NW, B.v. 25.4.2019 - 4 B 480/19.NE - juris Rn. 9). Dabei erlangen die Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags eine umso größere Bedeutung für die Entscheidung im Eilverfahren, je kürzer die Geltungsdauer der in der Hauptsache angegriffenen Normen befristet und je geringer damit die Wahrscheinlichkeit ist, dass eine Entscheidung über den Normenkontrollantrag noch vor dem Außerkrafttreten der Normen ergehen kann. Das muss insbesondere dann gelten, wenn - wie hier - die in der Hauptsache angegriffene Norm in quantitativer und qualitativer Hinsicht erhebliche Grundrechtseingriffe enthält oder begründet, sodass sich das Normenkontrollverfahren (ausnahmsweise) als zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG geboten erweisen dürfte.

## 11

Ergibt demnach die Prüfung der Erfolgsaussichten der Hauptsache, dass der Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet sein wird, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten. Erweist sich dagegen, dass der Antrag zulässig und (voraussichtlich) begründet sein wird, so ist dies ein wesentliches Indiz dafür, dass der Vollzug bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache suspendiert werden muss. In diesem Fall kann eine einstweilige Anordnung ergehen, wenn der (weitere) Vollzug vor einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren Nachteile befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange des Antragstellers, betroffener Dritter und/oder der Allgemeinheit so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit einer für den Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist. Lassen sich die Erfolgsaussichten nicht absehen, ist im Wege einer Folgenabwägung zu entscheiden. Gegenüberzustellen sind die Folgen, die eintreten würden, wenn eine begehrte einstweilige Anordnung nicht erginge, der Normenkontrollantrag später aber Erfolg hätte, und die Folgen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Normenkontrollantrag aber später erfolglos bliebe (vgl. BVerwG, B.v. 25.5.2015 - 4 VR 5.14 u.a. - juris Rn. 12).

## 12

Gemessen daran kommt der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht in Betracht. Der Senat geht davon aus, dass ein Normenkontrollantrag in der Hauptsache voraussichtlich unbegründet sein würde (a). Selbst bei Unterstellung offener Erfolgsaussichten überwiegt bei der Abwägung der widerstreitenden Interessen das öffentliche Interesse an einem weiteren Vollzug der angegriffenen Regelung (b).

## 13

a) Eine summarische Prüfung ergibt, dass die angegriffenen Normen keine durchgreifenden Bedenken begegnen.

## 14

§ 5 Abs. 2 Satz 1 und 3 der 6. BayIfSMV in Verbindung mit § 5 Abs. 1 Satz 1 der 6. BayIfSMV begrenzt bei Veranstaltungen, die üblicherweise nicht für ein beliebiges Publikum angeboten oder aufgrund ihres persönlichen Zuschnitts nur von einem absehbaren Teilnehmerkreis besucht werden (insbesondere Hochzeiten, Beerdigungen, Geburtstage, Schulabschlussfeiern und Vereins- und Parteisitzungen) auf 100 Teilnehmer in geschlossenen Räumen oder 200 Teilnehmer unter freiem Himmel (im Folgenden: geschlossene Veranstaltungen). Diese Beschränkung von „geschlossenen Veranstaltungen“ bzw. „geschlossenen Gesellschaften“ (zu diesen ursprünglich aus dem Gaststättenrecht stammenden Begriffen etwa BayVGh, U.v. 18.4.2013 - 10 B 11.1530 - juris Rn. 40; B.v. 5.4.2011 - 9 CS 11.765 - juris Rn. 27; BayObLG, B.v. 28.12.1995 - 3 ObOWi 117/95 - juris Rn. 23, 26) ist aller Voraussicht nach rechtmäßig (vgl. zum generellen Verbot von Veranstaltungen unter Geltung der 5. BayIfSMV: BayVGh, B.v. 8.6.2020 - 20 NE 20.1316 - juris).

## 15

aa) Die Regelungen in § 5 Abs. 2 Satz 1 und 3 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 der 6. BayIfSG sind insbesondere von der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage des § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSMG gedeckt. Der Gesetzgeber hat dort ausdrücklich beispielhaft angeordnet, dass die zuständige Behörde Veranstaltungen unter den Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG beschränken oder verbieten kann (vgl. zu § 34 BSeuchenG a.F.: BT-Drs. 8/2468, S. 28).

## 16

bb) Die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG in Verbindung mit § 32 Satz 1 IfSG liegen angesichts der aktuellen Pandemielage weiterhin vor. Das Robert-Koch-Institut (im Folgenden: RKI), dem der Gesetzgeber im Bereich des Infektionsschutzes mit § 4 IfSG besonderes Gewicht eingeräumt hat (vgl. BVerfG, B.v. 10.4.2020 - 1 BvQ 28/20 - juris Rn. 13; BayVerfGH, E.v. 26.3.2020 - Vf. 6-VII-20 - juris Rn. 16), schätzt in der überarbeiteten Risikobewertung vom 2. Juli 2020 ([https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Risikobewertung.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html)) die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland weiterhin insgesamt als hoch, für Risikogruppen als sehr hoch ein (auf einer Skala von „gering“, „mäßig“, „hoch“ bis „sehr hoch“). Der Freistaat Bayern ist nach wie vor vergleichsweise stark betroffen. Nach dem täglichen Situationsbericht vom 15. Juli 2020 ([https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/2020-07-15-de.pdf?blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-07-15-de.pdf?blob=publicationFile)) liegt Bayern bei der das (nachgewiesene) aktuelle Infektionsgeschehen abbildenden sog. 7-Tages-Inzidenz über dem Bundesdurchschnitt (3,3 gegenüber 2,7). Die Antragstellerin setzt ihre Beurteilung der Gefährdungslage lediglich an die Stelle der Beurteilung des RKI, ohne aufzuzeigen, dass die Einschätzung des RKI fehlerhaft wäre.

## 17

cc) Die aus § 5 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 der 6. BayIfSMV folgende Teilnehmerbegrenzung bei geschlossenen Veranstaltungen verstößt weder gegen die Berufsfreiheit der Antragstellerin als Veranstalterin (Art. 12 Abs. 1 GG) noch gegen die allgemeine Handlungsfreiheit der Veranstaltungsteilnehmer (Art. 2 Abs. 1 GG) noch gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 3 Abs. 1 GG).

## 18

(1) Soweit die Teilnehmerbegrenzung in die Freiheitsgrundrechte der (professionellen) Veranstalter (Art. 12 Abs. 1 GG) oder der Teilnehmer (Art. 2 Abs. 1 GG) eingreift, ist der Eingriff verfassungsrechtlich gerechtfertigt. Sie hält gegenwärtig die sich aus der Beschränkung in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG in Verbindung mit § 32 Satz 1 IfSG auf „notwendige Schutzmaßnahmen“ sowie aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit in inhaltlicher Hinsicht („soweit“) und zeitlicher Hinsicht („solange“) ergebenden strengen Grenzen ein.

## 19

(a) Der Ordnungsgeber verfolgt mit ihm das legitime Ziel, die Bevölkerung vor der Infektion mit dem SARS-CoV-2-Virus zu schützen, die Verbreitung der Krankheit COVID-19 zu verhindern und eine Überlastung des Gesundheitssystems infolge eines exponentiellen Anstiegs von Ansteckungen und Krankheitsfällen zu vermeiden. Die angeordnete Beschränkung geschlossener Veranstaltungen auf 100 bzw. 200 Teilnehmer ist geeignet, die Infektionsgefahr einzudämmen, da sie physische Kontakte, Zusammenkünfte in Form von geschlossenen Veranstaltungen, und das damit einhergehende Infektionsrisiko reduziert.

## 20

(b) Der Ordnungsgeber darf die angeordnete Begrenzung von geschlossenen Veranstaltungen auf eine bestimmte Teilnehmerzahl gegenwärtig voraussichtlich noch für erforderlich halten.

## 21

Zum einen ist die Einschätzung des Ordnungsgebers nachvollziehbar, dass eine geschlossene Veranstaltung im Sinne von § 5 Abs. 2 Satz 1 der 6. BayIfSMV ein spezifisch hohes Infektionsrisiko begründet. Unter einer Veranstaltung versteht man gemeinhin ein zeitlich begrenztes und geplantes Ereignis mit einem definierten Zweck und einem Programm in der abgegrenzten Verantwortung einer Person oder Institution, an dem eine Gruppe von Menschen teilnimmt. Eine Veranstaltung im infektionsschutzrechtlichen Sinne wird in Anlehnung an § 56 BGB bei einer Zusammenkunft von sieben Personen angesiedelt (vgl. BayVGh, B.v. 8.6.2020 - 20 NE 20.1316 - juris Rn. 24; Gerhardt, IfSG, 3. Aufl. 2020, § 28 Rn. 12). Eine „geschlossene Veranstaltung“ oder „geschlossene Gesellschaft“, die § 5 Abs. 2 Satz 1 der 6. BayIfSMV ins Auge fasst, zeichnet sich dadurch aus, dass aus einem bestimmten Anlass ganz bestimmte Einzelpersonen zusammenkommen (BayVGh, U.v. 18.4.2013 - 10 B 11.1530 - juris Rn. 40) und deshalb eine innere Verbundenheit zwischen den Teilnehmern besteht. Geschlossene Veranstaltungen sind daher typischerweise in besonderem Maße auf zwischenmenschliche Interaktion und Kommunikation aller Teilnehmer angelegt. Insbesondere die von § 5 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 1 der 6. BayIfSMV erfassten Feiern zeichnen sich durch eine Stimmung der Geselligkeit, Ausgelassenheit und Herzlichkeit aus und sind damit auf physischen Kontakt ausgerichtet. Beim Feiern kommt es typischerweise zu engeren, aus Gründen des Infektionsschutzes riskanteren Kontakten zwischen zahlreicheren Personen als bei anderen Anlässen (BayVGh, B.v. 8.6.2020 - 20 NE 20.1316 - juris Rn. 30 ff.; vgl. zu Feiern im öffentlichen Raum nach § 2 Abs. 2 der 4. BayIfSMV: BayVerfGH, E.v. 15.5.2020 - Vf. 34-VII-20 - juris Rn. 12). Dazu ist die Verweildauer bei Veranstaltungen typischerweise relativ hoch. Auf die Begründung von Infektionsketten durch Familienfeiern und andere Veranstaltungen weist auch das RKI in seinem täglichen Situationsbericht vom 15. Juli 2020 hin ([https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/2020-07-15-de.pdf?blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-07-15-de.pdf?blob=publicationFile)).

## 22

Zum anderen ist die Wertung des Ordnungsgebers nachvollziehbar, dass es auch und gerade bei Veranstaltungen mit einem geschlossenen Teilnehmerkreis kein im Vergleich zur Teilnehmerbegrenzung gleich effektives, die Veranstalter und Teilnehmer weniger belastendes Mittel gibt, diesem spezifischen Infektionsrisiko zu begegnen. Die zahlenmäßige Beschränkung der Teilnehmerzahl reduziert die Anzahl möglicher Kontakte von vornherein. Dagegen hinge die Effektivität von Abstandsvorschriften und einem Maskengebot maßgeblich vom Verhalten der Beteiligten ab. Es entspricht der allgemeinen Lebenserfahrung, dass sich ein gewisser Anteil von Personen bereits in alltäglichen Situationen, sei es absichtlich oder unabsichtlich, nicht an solche Schutzmaßnahmen hält. Angesichts dessen durfte der Ordnungsgeber davon ausgehen, dass dies bei geschlossenen Veranstaltungen, insbesondere Feiern, aufgrund des spezifischen Anlasses und der daraus folgenden inneren Verbundenheit der Teilnehmer in besonderem Maße der Fall wäre. Insbesondere erscheint die Annahme, die Teilnehmer einer geschlossenen Veranstaltung würden sich für die gesamte Dauer der Veranstaltung gleichmäßig über die zur Verfügung stehende Fläche verteilen, realitätsfern, sodass die von der Antragstellerin geforderte Teilnehmerbegrenzung anhand der zur Verfügung stehenden Fläche nicht gleichermaßen geeignet wäre, Infektionsgefahren zu verhüten. Darüber hinaus kann bezweifelt werden, dass Abstandsgebote und Maskenpflichten gerade im Bereich privater Feiern für die Teilnehmer weniger belastend wären. Zudem könnten sich Abstandsgebote für Veranstalter - je nach den räumlichen Kapazitäten - im Verhältnis zu absoluten Teilnehmerobergrenzen nachteilig auswirken (vgl. BayVGh, B.v. 16.7.2020 - 20 NE 20.1580 - Rn. 43). Die von der Antragstellerin weiter angeführten Maßnahmen zur Rückverfolgung von Infektionsketten

nach einer festgestellten Infektion sind bereits nicht in der Lage, die Entstehung von Infektionen während der Veranstaltung zu verhindern.

## **23**

Rechtlich nicht zu beanstanden ist schließlich die Festlegung der Grenze auf gerade 100 Personen in geschlossenen Räumen bzw. 200 Personen unter freiem Himmel. Aus Gründen der Rechtssicherheit und Rechtsklarheit ist eine zahlenmäßige Grenzziehung angezeigt. Die Festsetzung der zulässigen Höchstanzahl von Teilnehmern gehört zum Einschätzungsspielraum des Ordnungsgebers. Dass die konkrete Begrenzung auf 100 bzw. 200 Personen vorliegend die Grenzen dieses Spielraums verlassen hätte, wird von der Antragstellerin nicht aufgezeigt und ist unter Berücksichtigung der allgemeinen Lebenserfahrung und bei typisierender Betrachtung der in § 5 Abs. 2 Satz 1 der 6. BayIfSMV genannten Veranstaltungen auch sonst nicht ersichtlich.

## **24**

(c) Die Teilnehmerbegrenzung bei geschlossenen Veranstaltungen ist voraussichtlich auch angemessen. Dabei wiegt der Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit der Veranstalter gemäß Art. 12 Abs. 1 GG vergleichsweise schwer, da die Begrenzung dem Veranstalter die Wirtschaftsgrundlage zumindest teilweise entzieht und der Eingriff unter Einschluss des früheren vollständigen Veranstaltungsverbots nun bereits seit mehreren Monaten andauert. Bei lebensnaher Betrachtung dürfte jedoch eine nicht unerhebliche Anzahl von Teilnehmerinnen und Teilnehmern wohl nicht zuletzt auch wegen des Infektionsrisikos ohnehin von einer derartigen geschlossenen Veranstaltung Abstand nehmen (vgl. BayVGh, B.v. 8.6.2020 - 20 NE 20.1316 - juris Rn. 36). Außerdem verbleiben mit Veranstaltungen innerhalb der zulässigen Teilnehmerzahl beachtliche Betätigungsmöglichkeiten. Die angegriffene Regelung ist zudem zeitlich befristet, sie tritt mit Ablauf des 2. August 2020 außer Kraft. Für die Angemessenheit der Norm spricht schließlich, dass nach dem in der Antragserwiderung zum Ausdruck gekommenen Normverständnis des Antragsgegners auf Antrag nach § 5 Abs. 1 Satz 2 der 6. BayIfSMV Ausnahmegenehmigungen von der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde erteilt werden können, soweit dies im Einzelfall aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar ist. Abgesehen davon ist es Veranstaltern wie der Antragstellerin seit Inkrafttreten der Änderungsverordnung vom 14. Juli 2020 (s.o., BayMBl. 2020 Nr. 403) wieder möglich, ihre Räumlichkeiten für Tagungen, Kongresse und vergleichbare Veranstaltungen, die beruflich oder dienstlich veranlasst sind, mit einer Teilnehmerzahl von bis zu 200 Personen bei zugewiesenen und gekennzeichneten Sitzplätzen, sonst bis zu 100 Personen, zur Verfügung zu stellen (vgl. § 14a der 6. BayIfSMV).

## **25**

Mit Blick auf die gravierenden, teils irreversiblen Folgen eines möglichen erneuten Anstiegs von Ansteckungen und Erkrankungen für die hochwertigen Rechtsgüter Leib und Leben einer Vielzahl Betroffener sowie einer Überlastung des Gesundheitswesens ist der Eingriff daher voraussichtlich angemessen.

## **26**

(2) Die Teilnehmerbegrenzung bei geschlossenen Veranstaltungen verletzt voraussichtlich auch nicht den allgemeinen Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG.

## **27**

Art. 3 Abs. 1 GG verwehrt dem Normgeber nicht jede Differenzierung; solche bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Dabei gilt ein stufenloser, am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierter verfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, dessen Inhalt und Grenzen sich nicht abstrakt, sondern nur nach den jeweils betroffenen unterschiedlichen Sach- und Regelungsbereichen bestimmen lassen. Je nach Regelungsgegenstand und Differenzierungsmerkmalen ergeben sich unterschiedliche Grenzen für den Normgeber, die von gelockerten, auf das Willkürverbot beschränkten Bindungen bis hin zu strengen Verhältnismäßigkeitserfordernissen reichen können. Eine strengere Bindung des Gesetzgebers kann sich aus den jeweils betroffenen Freiheitsrechten ergeben (vgl. BVerfG, B.v. 18.7.2019 - 1 BvL 1/18 u.a. - NJW 2019, 3054 - juris Rn. 94; B.v. 7.2.2012 - 1 BvL 14/07 - BVerfGE 130, 240 - juris Rn. 40 ff.).

## **28**

Soweit die Antragstellerin zunächst noch darauf hingewiesen hatte, dass für geschlossene Veranstaltungen in einem gastronomischen Betrieb keine Teilnehmerobergrenze bestünde, hat dies der Ordnungsgeber mit der Änderungsverordnung vom 7. Juli 2020 abgewandt. Nach § 5 Abs. 2 Satz 3 Halbsatz 2 der 6.

BayIfSMV gilt die Teilnehmerobergrenze nunmehr auch, wenn die geschlossene Veranstaltung in einem gastronomischen Betrieb stattfindet. Eine Ungleichbehandlung liegt insofern nicht mehr vor.

### **29**

Dass für den regulären Betrieb einer Gastronomie nach § 13 der BayIfSMV keine absolute Obergrenze für Gäste gilt, begründet ebenfalls keinen Gleichheitsverstoß. Der Antragsgegner hat dies in nachvollziehbarer Weise damit begründet, dass der persönliche Zuschnitt und der Charakter von Veranstaltungen im Sinne von § 5 Abs. 2 Satz 1 der 6. BayIfSMV regelmäßig eine gegenüber der sonstigen Gastronomie stark erhöhte Mobilität der Teilnehmer zwischen den Tischen erwarten lasse, mit entsprechend stärker steigendem Infektionsrisiko bei steigender Teilnehmerzahl. Auch hinsichtlich der von der Antragstellerin angeführten sonstigen Zusammenkünfte von Personen im Rahmen von Gottesdiensten, Versammlungen, Sport, Freizeit, Hotellerie und Kultur bestehen im Hinblick auf die innere Verbundenheit der Teilnehmer sowie auf Art, Örtlichkeit und Dauer der Zusammenkunft typischerweise sachliche Unterschiede zu geschlossenen Veranstaltungen im Sinne von § 5 Abs. 2 Satz 1 der 6. BayIfSMV, die unterschiedliche Regelungskonzepte des Ordnungsgebers erforderlich machen oder jedenfalls rechtfertigen (zu hinzunehmenden Unebenheiten, Friktionen, Mängeln und gewissen Benachteiligungen in besonders gelagerten Einzelfällen im Rahmen eines ansonsten plausiblen und sachlich nachvollziehbaren Regelungskonzepts BayVerfGH, E.v. 3.7.2020 - Vf. 34-VII-20 - Rn. 19, abrufbar unter [https://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/media/images/bayverfgh/34-vii-20\\_e\\_a\\_-\\_4.entscheidung.pdf](https://www.bayern.verfassungsgerichtshof.de/media/images/bayverfgh/34-vii-20_e_a_-_4.entscheidung.pdf)).

### **30**

b) Selbst bei Unterstellung offener Erfolgsaussichten eines noch ausstehenden Hauptsacheverfahrens fiele die (dann) erforderliche Interessenabwägung zu Lasten der Antragstellerin aus. Die dargestellten öffentlichen Interessen an der Unterbindung weiterer Infektionen und damit verbundenen Gefahren für die Gesundheit und das Leben einzelner Personen und die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems überwiegen die finanziellen Interessen der Antragstellerin (so im Ergebnis zuletzt auch BayVerfGH, E.v. 3.7.2020 - Vf. 34-VII-20 - a.a.O. Rn. 21 f.). Dies gilt umso mehr, als sich die Antragstellerin zwar auf Umsatzeinbußen und eine drohende Insolvenz beruft, aber nicht substantiiert darlegt, welcher Teil ihrer Umsätze auf die Veranstaltung geschlossener Gesellschaften mit über 100 bzw. 200 Teilnehmern entfällt und welche Umsätze sie unter den tatsächlichen Bedingungen einer Viruspandemie mit solchen Veranstaltungen erzielen könnte, wenn sie dies denn dürfte. Unabhängig davon darf die Antragstellerin seit dem 15. Juli 2020 bei entsprechenden Schutz- und Hygienevorkehrungen ihre Räumlichkeiten wieder für Tagungen und Kongresse mit bis zu 200 Teilnehmern zur Verfügung stellen (vgl. § 14a der 6. BayIfSMV, s.o.).

### **31**

2. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Festsetzung des Gegenstandswertes ergibt sich aus § 53 Abs. 2 Nr. 2 in Verbindung mit § 52 Abs. 1 GKG. Da die von der Antragstellerin teilweise angegriffene Verordnung bereits mit Ablauf des 2. August 2020 außer Kraft tritt (§ 24 der 6. BayIfSMV i.d.F.d. Änderungsverordnung v. 14.7.2020), zielt der Eilantrag inhaltlich auf eine Vorwegnahme der Hauptsache, weshalb eine Reduzierung des Gegenstandswertes für das Eilverfahren auf der Grundlage von Ziff. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit hier nicht angebracht erscheint.

### **32**

3. Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).