

**Titel:**

**Versammlungsverbot aufgrund von Infektionsgefahren**

**Normenketten:**

BayVersG Art. 15 Abs. 1, Art. 24 Abs. 2

6. BayIfSMV § 7 Abs. 1 S. 1, S. 2, S. 4

GG Art. 8 Abs. 1

**Leitsätze:**

1. Bei der erforderlichen Gefahrenprognose im Rahmen des Art. 15 Abs. 1 BayVersG i.V.m. § 7 Abs. 1 Sechste Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (6. BayIfSMV) durfte der 7-Tage-Inzidenzwert der Stadt L. von 33,1 als Anhaltspunkt für ein erhöhtes Infektionsrisiko bei Menschenansammlungen in der Stadt L. herangezogen werden. (Rn. 10) (redaktioneller Leitsatz)

2. Es bestehen keine durchgreifenden (verfassungsrechtlichen) Zweifel daran, dass der Ordnungsgeber zur Bekämpfung der infektionsschutzrechtlichen Gefahren bzw. Gefahrenabwehr die Einhaltung notwendiger Mindestabstände bei Versammlungen unter freiem Himmel (s. § 7 Abs. 1 Satz 1 6. BayIfSMV) vorschreiben darf. (Rn. 12) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Rechtmäßigkeit des Verbots, Versammlung, Infektionsgefahren, Corona, 7-Tage-Inzidenzwert, Aufschiebende Wirkung, Mindestabstand, milderer Mittel, Versammlungsfreiheit, Gefahrenprognose, Eilrechtsschutzverfahren

**Vorinstanz:**

VG Regensburg, Beschluss vom 18.09.2020 – RN 4 S 20.2278

**Fundstelle:**

BeckRS 2020, 24616

**Tenor**

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
- III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 5.000,- Euro festgesetzt.

**Gründe**

I.

1

Die Beteiligten streiten über die Rechtmäßigkeit des Verbots der vom Antragsteller für den 19. September 2020 unter dem Versammlungsthema „Ruf der Trommeln - Für Frieden, Freiheit und Selbstbestimmung“ angezeigten, sich durch die L.er Altstadt fortbewegenden Versammlung (Aufzug) mit maximal 400 erwarteten Teilnehmern. Die Versammlung soll von 12:30 Uhr (Aufbau) bis 16:00 Uhr (Ende) stattfinden und der Aufzug sich von 13:30 bis 15:00 Uhr vom B.platz durch die Altstadt L.s bis zum Parkplatz G.wiese fortbewegen.

2

Die Antragsgegnerin verfügte mit Bescheid vom 18. September 2020 das streitgegenständliche Verbot dieser Versammlung auf der Grundlage von Art. 15 Abs. 1 BayVersG wegen des angesichts eines 7-Tage-Inzidenzwertes in L. nahe 35 erheblichen Infektionsrisikos einer sich fortbewegenden Versammlung durch die L.er Altstadt mit mehreren Engstellen der Aufzugsstrecke und dem erwartbaren hohen Personenaufkommen zum Versammlungszeitpunkt. Insbesondere könne nicht gewährleistet werden, dass die Mindestabstände unter den Versammlungsteilnehmern eingehalten würden. Das vom Veranstalter

vorgelegte Hygienekonzept sei ungeeignet, die von der Versammlung ausgehenden Infektionsgefahren auf ein vertretbares Maß zu beschränken.

### 3

Das Bayerische Verwaltungsgericht Regensburg hat mit Beschluss vom 18. September 2020 den Antrag nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage des Antragstellers gegen den streitgegenständlichen Bescheid der Antragsgegnerin sowohl im Hauptantrag (mit der ursprünglich angezeigten Aufzugsstrecke) als auch im Hilfsantrag (mit einer alternativen Aufzugsstrecke vom B.platz über die A. Straße, S. Straße, J.straße, R.weg, L.straße, W.straße bis zum Endpunkt Parkplatz G.wiese) abgelehnt. Bezüglich der in der Versammlungsanzeige angegebenen ursprünglichen Route sei die Gefährdungsprognose der Antragsgegnerin nicht zu beanstanden. Die Einhaltung von Mindestabständen unter den Versammlungsteilnehmern und zu Dritten sei hier auch durch mildere Mittel nicht zu gewährleisten. Bezüglich des Hilfsantrags hat das Verwaltungsgericht aufgrund fehlender genauer Ortskenntnisse offene Erfolgsaussichten angenommen und bei Abwägung der gegenüberstehenden Interessen ein überwiegendes Interesse der Antragsgegnerin am Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung (Infektionsschutz) festgestellt.

### 4

Mit seiner Beschwerde begehrt der Antragsteller weiterhin die Anordnung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage gegen den streitbefangenen Bescheid vom 18. September 2020 und trägt im Wesentlichen vor, es sei nicht erkennbar, worin das Verwaltungsgericht eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit erkennen wolle. Der Inzidenzwert der Stadt L. und die erforderliche unmittelbare Gefahr, die von einem Aufzug ausgehe, hätten nichts miteinander zu tun und stünden weder in einem Kausalzusammenhang noch in einer Korrelation. Der Antragsteller werde mit dem in der Anlage beigefügten Hygiene- und Sicherheitskonzept für die Versammlung auf der Alternativroute B.platz L. über L.straße, W.straße bis zum Endpunkt (Parkbucht für Busse am Stadtpark) sicherstellen, dass von den Teilnehmern die erforderlichen Sicherheitsabstände eingehalten werden. An den Engpässen würde der Aufzug nur mit Einzel- oder Zweierreihen geführt. Erforderlichenfalls könnte die Polizei die Versammlung als milderer Mittel auflösen. Im Übrigen widerspreche der geforderte Mindestabstand von 1,5 m den Gleichheitssatz, da bei Sportveranstaltungen geringere Anforderungen durch den Ordnungsgeber gestellt würden.

### 5

Die Antragsgegnerin hat zur Beschwerde mehrfach Stellung genommen und insbesondere auch auf die Erfahrungen bei vergleichbaren Versammlungen am letzten Wochenende in München verwiesen.

### II.

### 6

Die zulässige Beschwerde ist sowohl im Haupt- wie im Hilfsantrag unbegründet. Die in der Beschwerdebegründung dargelegten Gründe, die der Verwaltungsgerichtshof gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO allein zu prüfen hat, rechtfertigen die begehrte Abänderung des angefochtenen Beschlusses und Anordnung der beantragten aufschiebenden Wirkung der Klage des Antragstellers gegen den streitbefangenen Verbotsbescheid nicht.

### 7

Gemäß Art. 15 Abs. 1 BayVersG kann die zuständige Behörde eine Versammlung beschränken oder verbieten, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist. § 7 Abs. 1 Sechste Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (6. BayIfSMV) vom 19. Juni 2020 (BayMBl. Nr. 348, BayRS 2126-1-10-G), zuletzt geändert durch Verordnung vom 8.9.2020 (BayMBl. Nr. 507), bestimmt für öffentliche Versammlungen im Sinne des Bayerischen Versammlungsgesetzes unter anderem einen Mindestabstand von 1,5 m zwischen allen Teilnehmern (Satz 1) sowie die Pflicht der nach Art. 24 Abs. 2 BayVersG zuständigen Behörden, soweit im Einzelfall erforderlich durch entsprechende Beschränkungen nach Art. 15 BayVersG sicherzustellen, dass die Bestimmungen nach Satz 1 eingehalten werden und die von der Versammlung ausgehenden Infektionsgefahren auch im Übrigen auf ein infektionsschutzrechtlich vertretbares Maß beschränkt bleiben (Satz 2). Sofern die Anforderungen nach § 7 Abs. 1 Satz 2 auch durch Beschränkungen nicht sichergestellt werden können, ist gemäß § 7 Abs. 1 Satz 4 6. BayIfSMV die Versammlung zu verbieten. Damit konkretisiert § 7 Abs. 1 6. BayIfSMV die versammlungsrechtliche Befugnisnorm des Art. 15 Abs. 1 BayVersG sowohl auf der Tatbestandswie auch auf der Rechtsfolgende

im Hinblick auf von Versammlungen unter freiem Himmel ausgehende Gefahren für die Gesundheit und das Leben Einzelner (Art. 2 Abs. 2 GG) sowie den Schutz des Gesundheitssystems vor einer Überlastung (vgl. BVerfG, B.v. 10.4.2020 - 1 BvQ 31/20 - juris Rn. 15; vgl. auch BayVGh, B.v. 11.9.2020 - 10 CS 2064 - Rn. 22).

## 8

Versammlungsverbote dürfen als tiefgreifendste bzw. stärkste Eingriffe in das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG auch in Ansehung der grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit für das demokratische und freiheitliche Gemeinwesen allerdings nur verfügt werden, wenn mildere Mittel nicht zur Verfügung stehen und der hierdurch bewirkte Grundrechtseingriff insgesamt nicht außer Verhältnis steht zu den jeweils zu bekämpfenden Gefahren und dem Beitrag, den ein Verbot zur Gefahrenabwehr beizutragen vermag (stRspr, vgl. zuletzt BVerfG, B.v. 30.8.2020 - 1 BvQ 94/20 - Rn. 16; vgl. auch BayVGh, B.v. 29.4.2010 - 10 CS 10.1040 - juris Rn. 12 m.w.N.). Ein Versammlungsverbot scheidet nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit demnach aus, solange mildere Mittel und Methoden der Rechtsgüterkonfliktbewältigung wie versammlungsrechtliche Auflagen bzw. Beschränkungen und der verstärkte Einsatz polizeilicher Kontrollen nicht ausgeschöpft oder mit tragfähiger Begründung ausgeschieden sind (BayVGh a.a.O. unter Verweis auf BVerfG, B.v. 4.9.2009 - 1 BvR 2147/09 - juris Rn. 17 m.w.N.).

## 9

Diesen verfassungsrechtlichen Maßgaben werden das angefochtene Versammlungsverbot der Antragsgegnerin und die Auslegung und Anwendung der für das Verbot herangezogenen Rechtsgrundlagen durch das Verwaltungsgericht bei der in der Kürze der Zeit nur möglichen summarischen Beurteilung der Sachlage und Örtlichkeiten in L. (noch) gerecht.

## 10

Entgegen dem Beschwerdevorbringen durfte das Verwaltungsgericht bei der erforderlichen Gefahrenprognose im Rahmen des Art. 15 Abs. 1 BayVersG i.V.m. § 7 Abs. 1 Sechste Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (6. BayIfSMV) durchaus den 7-Tage-Inzidenzwert der Stadt L. von 33,1 als Anhaltspunkt für ein erhöhtes Infektionsrisiko bei Menschenansammlungen in der Stadt L. heranziehen. Auch wenn sich allein daraus natürlich noch nicht die erforderliche tatbestandliche unmittelbare Gefährdung bei der Durchführung der streitgegenständlichen sich fortbewegenden Versammlung ergibt, hat das Verwaltungsgericht in Übereinstimmung mit der Antragsgegnerin zu Recht festgestellt, dass unter Berücksichtigung der Teilnehmerzahl (400), der örtlichen Verhältnisse der ursprünglich angezeigten Aufzugsroute mit mehreren Engstellen und eines Hygiene- und Sicherheitskonzeptes mit allgemein gehaltenen Absichtserklärungen auch durch Beschränkungen der Versammlung nicht sichergestellt werden kann, dass der gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 6. BayIfSMV erforderliche Mindestabstand von 1,5 m zwischen allen Versammlungsteilnehmern eingehalten wird. Der Einwand des Antragstellers im Beschwerdeverfahren, er werde mit seinen Ordnern „darauf hinwirken“, dass die Teilnehmer entsprechende Sicherheitsabstände einhalten und die Versammlung an Engpässen in Einzel- oder Zweierreihen führen, erforderlichenfalls könne die Polizei die Versammlung auch als milderes Mittel auflösen, greift nicht durch. Gerade an den auch vom Antragsteller eingeräumten Engpässen der von ihm angezeigten und im Hauptantrag weiter verfolgten ursprünglichen Aufzugsroute ist die Gefahr von auch längerfristigen Aufstauungen der Versammlungsteilnehmer und Unterschreitungen des Mindestabstands auf der Hand liegend. Dass eine Weiterführung des Versammlungsaufzugs an diesen Engstellen anstatt in Dreierreihen in Einzel- oder Zweierreihen ohne Aufstauungen und längerfristige Unterschreitungen des Mindestabstands durch die vom Veranstalter eingesetzten Ordner gelingen kann, ist selbst unter Berücksichtigung des im Rahmen des Beschwerdeverfahrens vorgelegten Hygiene- und Sicherheitskonzeptes nicht nachvollziehbar und glaubhaft dargelegt. Die vom Antragsteller in diesem Fall als milderes Mittel angeführte Auflösung der Versammlung durch die Polizei ist entgegen seiner Auffassung nicht in gleicher Weise geeignet, Infektions- und damit Gesundheitsgefahren (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG) effektiv abzuwehren, da es dann ja bereits zu einer Verwirklichung der Gefahrensituation und damit Störung im Sinne des Sicherheitsrechts gekommen wäre. Denn ist die Auflösung einer Versammlung durch die Polizei aufgrund tatbestandsmäßiger Gefahrensituationen absehbar, darf die Versammlungsbehörde diese Versammlung auch präventiv verbieten.

## 11

Auch bezüglich der im Eilrechtsschutzverfahren von Antragstellerseite vorgeschlagenen Alternativaufzugsrouten, die mit dem Hilfsantrag weiterverfolgt werden, bleibt die Beschwerde ohne Erfolg.

Zum einen ist aus dem Beschwerdevorbringen nicht hinreichend eindeutig erkennbar, welche Alternativroute nunmehr tatsächlich verfolgt wird. Auch wenn es sich nach dem - in tatsächlicher Hinsicht nicht widerspruchsfreien - Vortrag des Antragstellers hierbei um breite Straßen ohne Engstellen handelt und der Senat die in der Beschwerdeerwiderung geäußerte Einschätzung der Antragsgegnerin, wegen der straßenräumlichen Verhältnisse, insbesondere der Straßenbreite und der Teileinrichtungen der Straße (Geh- und Radweg), sowie des dortigen Verkehrsaufkommens sei mit häufigen Begegnungen und Stausituationen zu rechnen, in der zur Verfügung stehenden knappen Zeit nicht hinreichend überprüfen bzw. nachvollziehen kann, gilt für die Gefahrenprognose Folgendes: Die Antragsgegnerin weist unwidersprochen darauf hin, dass es sich beim Antragsteller bzw. dem Versammlungsleiter um Personen handelt, die der Querdenker-Szene zuzurechnen und bei früheren entsprechenden Versammlungen bereits in Erscheinung getreten sind. Weiter weist sie zutreffend darauf hin, dass am heutigen Tag im Anschluss an den streitgegenständlichen Aufzug eine stationäre Versammlung mit 2500 angezeigten Teilnehmern zum selben Thema auf der R.wiese in L. stattfindet. Schließlich verweist sie in ihrer Beschwerdeerwiderung bezüglich ihrer Gefahrenbeurteilung insbesondere auch auf Erfahrungen von Versammlungen der Querdenker-Bewegung mit ähnlicher thematischer Ausrichtung am vergangenen Wochenende in München.

## **12**

Mit Blick auf diese (ergänzenden) Erwägungen der Antragsgegnerin, die Erfahrungen bei bezüglich Teilnehmerkreis und Thematik vergleichbaren Versammlungen am letzten Wochenende in München (vgl. BayVGH, B.v. 11.9.2020 - 10 CS 20.2063 und 10 CS 20.2064 sowie die umfangreiche Presseberichterstattung über diese Veranstaltungen) sieht der Senat im konkreten Fall nicht nur die theoretische oder unwahrscheinliche Möglichkeit einer - oben dargelegten - tatbestandsmäßigen Gefahrensituation auch auf den Alternativrouten. Denn bei der angezeigten Teilnehmerzahl der anschließenden stationären Versammlung (2500 Personen) ist gerade unter Berücksichtigung der Erfahrungen am 12. September in München mit hoher Wahrscheinlichkeit damit zu rechnen, dass sich bereits dem vorhergehenden Aufzug eine deutlich höhere Anzahl von Versammlungsteilnehmern (als die angezeigten 400) anschließen wird. Weder aus dem Hygiene- und Sicherheitskonzept des Antragstellers noch dem Vorbringen im Eilrechtsschutzverfahren ist ansatzweise erkennbar, wie der Antragsteller einer solchen Entwicklung effektiv entgegenwirken will. Weiter ist für den Senat nicht erkennbar, dass es im Gegensatz zu dem ebenfalls auf sehr breiten Straßen geführten Aufzug am 12. September in München bei den örtlichen und verkehrlichen Verhältnissen in L. nicht zu vergleichbaren Stopps und Stauungen des Aufzugs mit auch länger andauernden Unterschreitungen des Mindestabstands kommen wird. Soweit der Antragsteller in seiner Replik im Beschwerdeverfahren darauf verweist, in München sei dann schließlich der Aufzug freiwillig durch die Veranstalter aufgelöst worden, ist dies aus dem bereits oben dargelegten Gründen - Realisierung der Gefahr bzw. Eintritt der Störung - nicht geeignet, diese Bewertung ernstlich in Zweifel zu ziehen. Schließlich hat der Senat auch keine durchgreifenden (verfassungsrechtlichen) Zweifel daran, dass der Ordnungsgeber zur Bekämpfung der infektionsschutzrechtlichen Gefahren bzw. Gefahrenabwehr die Einhaltung notwendiger Mindestabstände bei Versammlungen unter freiem Himmel (s. § 7 Abs. 1 Satz 1 6. BayIfSMV) vorschreiben darf.

## **13**

Nach alledem ist die vom Verwaltungsgericht vorgenommene Interessenabwägung, nach der im konkreten Einzelfall das grundrechtlich geschützte Interesse des Antragstellers (Art. 8 Abs. 1 GG) ausnahmsweise zurückzutreten hat, nach Auffassung des Senats auch mit Blick auf die Senatsentscheidungen zum Versammlungsgeschehen in München vom 11. September 2020 letztlich nicht zu beanstanden.

## **14**

Darauf hinzuweisen ist nicht zuletzt, dass Beschwerdeverfahren auch im Versammlungsrecht nicht darauf angelegt oder geeignet sind, mögliche Aufzugsrouten in immer neuen Varianten zu optimieren bzw. zu bewerten.

## **15**

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 3 Nr. 2, § 45 Abs. 1 Satz 2 und 3, § 52 Abs. 2 GKG.

## **16**

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