

Titel:

Örtliche Verlegung einer Versammlung

Normenkette:

6. BayIfSMV § 7 Abs. 1

BayVersG Art. 15, Art. 25

GG Art. 8 Abs. 1

VwGO § 80 Abs. 5 S. 1

Leitsätze:

1. Wird eine versammlungsbehördliche Verfügung auf eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit gestützt, erfordert die anzustellende Gefahrenprognose hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte; bloße Verdachtsmomente oder Vermutungen reichen nicht aus (ebenso VGH München BeckRS 2018, 21830).

(Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)

2. Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von Gründen für ein Verbot oder eine Auflage liegt grundsätzlich bei der Behörde; in die Prognose können Ereignisse im Zusammenhang mit früheren Versammlungen einbezogen werden, soweit sie hinsichtlich des Versammlungsthemas, des Ortes, des Datums oder des Teilnehmer- und Organisatorenkreises bei verständiger Würdigung Ähnlichkeiten zu der geplanten Versammlung aufweisen (ebenso BVerfG BeckRS 2009, 38659) (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Örtliche Verlegung einer Versammlung, Teilnehmerbegrenzung, Infektionsrisiko, Einhaltung von Mindestabständen, Gefahrenprognose, Teilnehmerzahl, Versammlungsfreiheit, Beschränkung, Coronavirus, Hygienekonzept, Maskenpflicht, Gesundheitsschutz

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 11.09.2020 – 10 CS 20.2064

Fundstelle:

BeckRS 2020, 24845

Tenor

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Der Streitwert wird auf 2.500 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragstellerin wendet sich gegen Beschränkungen einer für den 12. September 2020 angezeigten Versammlung im Stadtgebiet der Landeshauptstadt München.

2

Die Antragstellerin zeigte am 11. August 2020 eine Versammlung für den 12. September 2020 mit dem Thema „Frieden, Freiheit und Gesundheit“ auf dem Odeonsplatz bzw. der Ludwigstraße in München von 16:00 bis 19:00 Uhr an. Die Anzahl der gleichzeitig teilnehmenden Personen wurde mit 5.000 Personen angegeben. Die Kooperationsgespräche zwischen der Antragstellerin und der Antragsgegnerin, die insbesondere eine Begrenzung der Teilnehmerzahl und eine örtliche Verlegung der Versammlung zum Inhalt hatten, scheiterten.

3

Die Antragsgegnerin hat das Polizeipräsidium München und das Referat für Gesundheit und Umwelt um Stellungnahmen zur Gefahrenprognose und zur infektionsschutzrechtlichen Vertretbarkeit der angezeigten Versammlung gebeten. Das Polizeipräsidium verwies auf die Erfahrungen bei vergangenen Versammlungen sog. „Corona-Gegner“, unter anderem am 15. August 2020 in München und am 29. August 2020 in Berlin. Die für den 12. September 2020 in München angezeigten Versammlungen würden aus polizeilicher Sicht von derselben Organisationsstruktur durchgeführt und zögen voraussichtlich weitgehend denselben Teilnehmerkreis an. Auf der hinsichtlich Versammlungsthema und Teilnehmerkreis vergleichbaren Versammlung am 29. August 2020 in Berlin sei es aufgrund der hohen Teilnehmerzahl zu erheblichen Verdichtungen der Menschenmenge gekommen, sodass die infektionsschutzrechtlich geforderten Mindestabstände nicht eingehalten werden konnten. Teilweise seien infektionsschutzrechtliche Vorgaben bewusst missachtet worden. Unabhängig davon handele es sich bei dem angezeigten Versammlungsort vor der Feldherrnhalle um einen wichtigen Verkehrsknotenpunkt, der von zahlreichen unbeteiligten Fußgängern überquert werden müsse. Auch deshalb sei zu erwarten, dass es dort zur Unterschreitung von Mindestabständen kommen würde. Mit einer Verlegung der Versammlung auf eine besser geeignete Örtlichkeit, etwa die Theresienwiese, könne dieser Gefahr begegnet werden. Das Referat für Gesundheit und Umwelt schlug vor, die Teilnehmerzahl auf 1.000 Personen zu beschränken. Die aktuelle Infektionslage sei in München sehr volatil. In den vergangenen zwei Wochen sei der Schwellenwert von 35 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohnern mehrfach überschritten worden. Eine Teilnehmerzahl von 1.000 Personen überschreite den nach der 6. BaylFSMV in der Regel unbedenklichen Rahmen bereits um das Fünffache.

4

Mit Bescheid vom 10. September ordnete die Antragsgegnerin die örtliche Verlegung der Versammlung auf die Theresienwiese an und begrenzte die Teilnehmerzahl auf 1.000 Personen. Neben weiteren Beschränkungen wurden die Verpflichtung der Teilnehmer zur Verwendung von Mund- und Nasenbedeckungen sowie das Verbot des Tragens von Bekleidung und das Verwenden von Kundgabemitteln mit Aufschriften, die an den Davidstern angelehnt sind, ausgesprochen. Zur Begründung nahm die Antragsgegnerin Bezug auf die Gefahrenprognosen des Referats für Gesundheit und Umwelt sowie des Polizeipräsidiums München. Nach Erfahrungen mit thematisch vergleichbaren Versammlungen müsse damit gerechnet werden, dass Veranstalter und Teilnehmer der Versammlung infektionsschutzrechtliche Beschränkungen erneut bewusst missachten würden. Die Veranstalterin habe bei früheren Versammlungen bewusst unübersichtliche Versammlungsorte in der Innenstadt gewählt, um eine polizeiliche Kontrolle des Versammlungsgeschehens zu erschweren. Am Tag der angezeigten Versammlung müsse zudem mit einem hohen Besucheraufkommen im Bereich des Odeonsplatzes gerechnet werden. Nur eine örtliche Verlegung der Versammlung ermögliche eine frühzeitige Kontrolle des Besucherzustroms. Der Antragsteller habe ferner nicht dargelegt, wie er ein Versammlungsgeschehen mit mehreren tausend Teilnehmern so steuern wolle, dass die infektionsschutzrechtlich erforderlichen Mindestabstände von 1,5 m eingehalten werden. Für eine Versammlung mit 5.000 Teilnehmern würden 500 Ordner benötigt. Bereits bei Versammlungen in der Vergangenheit habe sich jedoch gezeigt, dass Veranstalter erhebliche Schwierigkeiten gehabt hätten, Ordner in der erforderlichen Anzahl zu rekrutieren. Ohnedies sei bei einer Teilnehmerzahl von mehr als 1.000 Personen die Einhaltung von Mindestabständen praktisch kaum mehr zu gewährleisten, da das Versammlungsgeschehen insgesamt zu unübersichtlich werde.

5

Mit Schriftsatz vom 11. September 2020 beantragt die Antragstellerin:

6

Die aufschiebende Wirkung gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 10. September 2020 wird angeordnet.

7

Der Antragstellerin werde durch das Vorgehen der Antragsgegnerin ihr Versammlungsgrundrecht irreversibel entzogen. Die Antragsgegnerin habe jedoch nicht dargelegt, inwieweit die Versammlung Auswirkungen auf die Inzidenz von Infektionen mit dem Coronavirus haben werde. Auch die Berücksichtigung von Erfahrungen mit vergleichbaren Versammlungen sei nicht tragfähig. Die Antragstellerin habe ein Hygienekonzept vorgelegt, das die Einhaltung von Sicherheitsabständen gewährleiste. Zudem sei nicht berücksichtigt worden, dass kurzfristige Unterschreitungen des

Mindestabstands von 1,5 m nach § 1 Satz 2 6. BayIfSMV grundsätzlich hinzunehmen seien. Die vom Verordnungsgeber nunmehr vorgesehene Anordnung einer „Maskenpflicht“ genüge, um den Infektionsrisiken von größeren Versammlungen begegnen. Das Tragen von Davidsternen und ähnlichen Symbolen stelle eine zulässige Meinungskundgabe dar.

8

Die Antragsgegnerin beantragt,

9

den Antrag abzulehnen.

10

Zur Begründung verweist sie auf die Begründung des Bescheids. Mit Schriftsatz vom 11. September 2020 wurde darüber hinaus vorgetragen, dass die Möglichkeit zur Anordnung einer Maskenpflicht in der aktuellen Fassung der BayIfSMV unabhängig von der Verpflichtung zur Einhaltung der Mindestabstände sei.

11

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auch die Gerichts- und Behördenakten verwiesen.

II.

12

Der Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der noch zu erhebenden Klage gegen die nach Art. 25 BayVersG sofort vollziehbare Verlegung und weitere Beschränkungen der Versammlung des Antragstellers ist gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO statthaft und auch im Übrigen zulässig. Der Antrag führt jedoch in der Sache nicht zum Erfolg.

I.

13

Im Rahmen der Entscheidung nach § 80 Abs. 5 VwGO ist eine Interessenabwägung zwischen dem öffentlichen Vollzugsinteresse und dem privaten Suspensivinteresse am Eintritt der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs vorzunehmen. Nach herrschender Meinung trifft das Gericht dabei eine eigene Ermessensentscheidung. Maßgeblich sind insoweit in erster Linie die Erfolgsaussichten des Hauptsacherechtsbehelfs. Bei offener Erfolgsprognose ist eine Interessenabwägung durchzuführen. Dem Charakter des Verfahrens nach § 80 Abs. 5 VwGO entspricht dabei in der Regel eine summarische Prüfung der Sach- und Rechtslage (Gersdorf, BeckOK VwGO, Stand 1.10.2019, § 80 Rn. 176). Zum Schutz von Versammlungen ist schon im Eilverfahren durch eine intensivere Prüfung dem Umstand Rechnung zu tragen, dass der Sofortvollzug der umstrittenen Maßnahme in der Regel zur endgültigen Verhinderung der Versammlung in der beabsichtigten Form führt (BVerfG, B.v. 12.5.2010 - 1 BvR 2636/04 - juris Rn. 18 m.w.N.).

II.

14

Die örtliche Verlegung und die Begrenzung der Teilnehmerzahl der angezeigten Versammlung werden sich in einem etwaigen Hauptsacheverfahren voraussichtlich als rechtmäßig erweisen. Diese Beschränkungen lassen sich auf Art. 15 Abs. 1 BayVersG in Verbindung mit § 7 Abs. 1 Satz 2 6. BayIfSMV stützen.

15

1. Nach diesen Bestimmungen hat die zuständige Behörde durch Beschränkungen oder Versammlungsverbote sicherzustellen, dass bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel im Sinne des BayVersG zwischen allen Teilnehmern ein Mindestabstand von 1,5 m gewahrt wird und Körperkontakte, auch mit Dritten, vermieden werden. Verstöße gegen dieses Abstandsgebot beeinträchtigen das Schutzgut der öffentlichen Sicherheit, das neben dem Schutz der Rechtsgüter Leben, Gesundheit, Freiheit, Eigentum und Vermögen des Einzelnen die Unversehrtheit der Rechtsordnung insgesamt umfasst (Dürig-Friedl/Enders, Versammlungsrecht, 1. Aufl. 2016, § 15 Rn. 40). Wird eine versammlungsbehördliche Verfügung auf eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit gestützt, erfordert die anzustellende Gefahrenprognose hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte. Bloße Verdachtsmomente oder Vermutungen reichen nicht aus (vgl. BayVGh, U. v. 10.07.2018 - 10 B 17.1996 -

juris Rn. 26). Die Darlegungs- und Beweislast für das Vorliegen von Gründen für ein Verbot oder eine Auflage liegt grundsätzlich bei der Behörde (vgl. BVerfG, B. v. 12.05.2010 - 1 BvR 2636/04 - juris Rn. 19 m.w.N.; SächsOVG, U. v. 31.05.2018 - 3 A 199/18 - juris Rn. 23). In die Prognose können Ereignisse im Zusammenhang mit früheren Versammlungen einbezogen werden, soweit sich hinsichtlich des Versammlungsthemas, des Ortes, des Datums oder des Teilnehmer- und Organisationskreises bei verständiger Würdigung Ähnlichkeiten zu der geplanten Versammlung aufweisen (vgl. BVerfG, B.v. 4.9.2009 - 1 BvR 2147/09 - NJW 2010, 141).

16

2. Vorliegend bestehen aufgrund der Umstände des Einzelfalles hinreichende tatsächliche Anhaltspunkte für Verstöße gegen § 7 Abs. 1 Satz 1 6. BayIfSMV.

17

Die Antragsgegnerin hat unter maßgeblicher Berücksichtigung der Erfahrungen mit den Versammlungen am 15. August 2020 in München und am 20. August 2020 in Berlin sowie den Stellungnahmen des Polizeipräsidiums und des Referats für Gesundheit und Umwelt ausgeführt, dass bei einer Versammlung mit 5.000 Teilnehmern am gewünschten Versammlungsort die infektionsschutzrechtliche Vertretbarkeit nicht gewährleistet wäre. Bei den aufgrund der thematischen und organisatorischen Überschneidungen zutreffend als Bezugsfällen herangezogenen Versammlungen ist es aufgrund hoher Teilnehmerzahlen zu erheblichen Verdichtungen der Teilnehmermenge gekommen. In der Folge konnte ein Mindestabstand von 1,5 m wie in § 7 Abs. 1 Satz 1 BayIfSMV fordert, nicht nur vorübergehend nicht eingehalten werden. Seitens der Versammlungsteilnehmer wurden infektionsschutzrechtliche Vorgaben dabei teilweise bewusst missachtet. Bei der sich fortbewegenden Versammlung am 15. August 2020, die ebenfalls im Bereich der Münchener Innenstadt durchgeführt wurde, war zu beobachten, dass sich dem mit zunächst 200 Teilnehmern relativ klein dimensionierten Demonstrationzug zahlreiche weitere Teilnehmer aus Seitenstraßen anschlossen und dass die Einhaltung der Mindestabstände gemäß § 7 Abs. 1 Satz 1 BayIfSMV auch durch polizeiliche Einwirkungsversuche nicht mehr sichergestellt werden konnten. Dies erlaubt mit einer für die im Rahmen des Art. 15 Abs. 1 BayVersG anzustellende Gefahrenprognose hinreichenden Sicherheit den Schluss, dass bei der nunmehr geplanten Kundgebung am Odeonsplatz bzw. der Ludwigstraße ebenfalls in erheblichem Umfang und nicht nur für kurze Zeitabschnitte zu infektionsschutzrechtlich unerwünschten Zuständen kommen würde. Schon deshalb ist der Einwand der Antragstellerin unbehelflich, dass kurzfristige Unterschreitungen des Mindestabstandsgebots nicht zu Beschränkungen einer Versammlung führen dürften.

18

Aufgrund der Gesamtumstände der geplanten Versammlung ist nicht ersichtlich, dass die Einhaltung des Abstandsgebots des § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 6. BayIfSMV durch das vorgelegte Sicherheitskonzept der Antragstellerin sichergestellt werden könnte. Bereits in der Regelung des § 7 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 6. BayIfSMV kommt zum Ausdruck, dass Versammlungen mit zunehmender Teilnehmerzahl unübersichtlicher und schwerer beherrschbar werden. Sowohl für die Veranstalterseite als auch für die polizeilichen Einsatzkräfte wird es bei hohen Teilnehmerzahlen immer schwieriger, auf die Einhaltung von infektionsschutzrechtlichen Vorgaben hinzuwirken (vgl. BayVG, B.v. 22.5.2020 - 10 CE 20.1236 - juris). Das gilt selbst dann, wenn ein Ordner-Teilnehmer-Verhältnis eingehalten wird, der für eine kleiner dimensionierte Versammlung ausreichen würde. Darüber hinaus fehlt es dem Sicherheitskonzept der Antragstellerin an einer wirksamen Zugangskontrolle, mit der ein unkontrolliertes Anwachsen der Versammlung an einem Knotenpunkt des Fußgängerverkehrs der Münchner Innenstadt wie dem Odeonsplatz verhindert werden könnte. Soweit die Antragstellerin darauf verweist, die infektionsschutzrechtliche Vertretbarkeit werde jedenfalls durch die auf § 7 Abs. 1 Satz 3 BayIfSMV gestützte „Maskenpflicht“ sichergestellt, verkennt sie damit, dass der Ordnungsgeber das Tragen von Masken nicht als funktionales Äquivalent zur Einhaltung der Mindestabstände vorsieht, sondern als weitere Sicherheitsvorkehrung bei Versammlungen mit hoher Teilnehmerzahl.

19

3. Ermessensfehler sind nicht ersichtlich. Das behördliche Entschließungsermessen dürfte schon aufgrund des hohen verfassungsrechtlichen Rangs des infektiions- bzw. Gesundheitsschutzes ohnehin auf Null reduziert sein (vgl. insoweit auch den Wortlaut des § 7 Satz 2 und 4 6. BayIfSMV). Auch die Ausübung des Auswahlermessens stellt sich bei summarischer Prüfung als verhältnismäßig dar. Die Begrenzung der Teilnehmerzahl auf 1.000 Personen ist in Verbindung mit der örtlichen Verlegung der Versammlung auf die

Theresienwiese geeignet und erforderlich den dargelegten Gefahren zu begegnen. Die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) der Antragstellerin weniger beeinträchtigende Beschränkungen sind nicht ersichtlich. Eine Verlegung der Veranstaltung im Innenstadtbereich oder eine Beschränkung auf eine Teilnehmerzahl von mehr als 1.000 Personen wäre jedenfalls nicht in gleicher Weise geeignet, die Einhaltung von Mindestabständen zwischen den Teilnehmern sicherzustellen. Die genannten Beschränkungen bewirken auch einen angemessenen Ausgleich zwischen dem Versammlungsgrundrecht der Antragstellerin auf der einen und dem dagegen abzuwägenden Schutzgut des Gesundheitsschutzes aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG auf der anderen Seite. Auch wenn Art. 8 Abs. 1 GG grundsätzlich dem Veranstalter das Recht einräumt, den Zeitpunkt und den Ort der Versammlung selbst zu bestimmen, so ist es zur Gewährleistung des geringstmöglichen Eingriffes möglich, dass gegenüber dem Antragsteller ein alternativer Standort bestimmt wird. Hierbei ist auch von Bedeutung, ob durch die Auflage die Gefährdung der öffentlichen Sicherheit beseitigt werden kann, ohne den durch das Zusammenspiel von Motto und geplantem Veranstaltungsort geprägten Charakter der Versammlung erheblich zu verändern (vgl. BVerfG, B.v. 18.07.2015 - Rn. 9; OVG NRW, B.v. 24.05.2020 - 15 B 755/20 - juris Rn. 13; jeweils m.w.N.). Hieran gemessen ist es der Antragstellerin hier auch unter Berücksichtigung des hohen Stellenwerts des Versammlungsgrundrechts zumutbar, ihre kommunikativen Anliegen im Wege einer Kundgebung mit 1.000 Teilnehmern an einem alternativen, aber ebenfalls zentral gelegenen Versammlungsort zum Ausdruck zu bringen. Zwar kann eine angeordnete Verlegung einer Versammlung nach den Umständen des Einzelfalles als faktisches Verbot zu qualifizieren sein. Das ist vorliegend aber nicht der Fall, weil es bei der Verlagerung des vom Kläger gewünschten Versammlungsortes nur um eine Modalität der Versammlungsdurchführung in örtlicher Hinsicht geht, die nicht so wesentlich ist, dass die Maßgabe einem Verbot gleichkommt.

III.

20

Soweit die Antragstellerin daneben die in Ziffer 13 des Bescheides der Antragsgegnerin enthaltene Beschränkung rügt, kann das Gericht in der kurzen zur Verfügung stehenden Zeit die Rechtmäßigkeit nicht mehr bewerten. Diese hängt jedenfalls maßgeblich davon ab, ob die Antragsgegnerin von einer konkret hinreichenden Wahrscheinlichkeit ausgehen durfte, dass Versammlungsteilnehmer am 12. September Bekleidung oder Kundgebungsmittel mit Davidsternen bei sich führen würden, die geeignet wären, das Unrecht des NS-Regimes zu verharmlosen. In rechtlicher Hinsicht wäre zu prüfen, ob die konkret zu erwartenden Aufdrucke, Aufschriften usw. auch unter Berücksichtigung des Gebots der meinungsfreundlichen Auslegung nach ihrem objektiven Erklärungsgehalt geeignet wären, das historische Unrecht des Nationalsozialismus zu bagatellisieren. In der hiernach nur möglichen reinen Interessenabwägung überwiegt aus Sicht des Gerichts das öffentliche Interesse, eine mögliche Beeinträchtigung der Würde der Opfer des Nationalsozialismus zu verhindern, das Interesse von Veranstalter und Teilnehmern der Versammlung, den Davidstern als Symbol zur Verdeutlichung ihres Anliegens zu verwenden.

IV.

21

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 2 GKG.