

**Titel:**

**Ausnahmegenehmigung für Versammlung mit 10.000 Teilnehmern -  
infektionsschutzrechtliche Vertretbarkeit**

**Normenketten:**

BayIfSMV § 5 S. 2 4.

GG Art. 8

BayVersG Art. 15

**Leitsatz:**

**Vermag der Veranstalter einer Versammlung nicht glaubhaft zu machen, dass sein Sicherheitskonzept geeignet ist, bei 10.000 Teilnehmern die Sicherheitsabstände zu gewährleisten, ist die Versagung einer Ausnahmegenehmigung rechtmäßig. (Rn. 14) (redaktioneller Leitsatz)**

**Schlagworte:**

Ausnahmegenehmigung für Versammlung mit 10.000 Teilnehmern, infektionsschutzrechtliche Vertretbarkeit, Infektionsrisiko, Beschränkung der Versammlungsfreiheit, Gefahrenprognose, Versammlung, Ausnahmegenehmigung, Teilnehmerzahl, Sicherheitskonzept, Abstandsregeln

**Vorinstanz:**

VG München, Beschluss vom 29.05.2020 – M 13 E 20.2351

**Fundstelle:**

BeckRS 2020, 25571

**Tenor**

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.
- III. Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 2.500,- Euro festgesetzt.

**Gründe**

I.

1

Der Antragsteller zeigte am 25. Mai 2020 eine am 30. Mai 2020 geplante Versammlung mit dem Thema „Zusammenstehen für Freiheit, Grundrechte und Selbstbestimmung“ auf der Theresienwiese in München von 15:00 Uhr bis 17:00 Uhr mit 10.000 Teilnehmern an. Zugleich beantragte er eine Ausnahmegenehmigung nach § 5 Satz 2 4. BayIfSMV. Die Kooperationsgespräche zwischen dem Antragsteller und der Antragsgegnerin über die Begrenzung der Teilnehmerzahl scheiterten.

2

Die Antragsgegnerin bat das Polizeipräsidium München, die Münchner Verkehrsbetriebe und das Referat für Gesundheit und Umwelt um Stellungnahme zur Gefahrenprognose und zur infektionsschutzrechtlichen Vertretbarkeit bezüglich der angezeigten Versammlung. Das Polizeipräsidium verwies auf die Erfahrungen mit dem Antragsteller bei den Versammlungen am 16. Mai und 23. Mai 2020 und nahm Bezug auf die Stellungnahme vom 19. Mai 2020. Eine Versammlung mit einer Teilnehmerzahl von 1.000 Personen sei durchführbar. Es werde weiterhin der Einsatz von 10 Ordnern pro Versammlungsteilnehmer als erforderlich angesehen. Die Münchner Verkehrsbetriebe teilten mit, dass alles in allem die Situation mit 1.000 Teilnehmern gut habe bewältigt werden können. Eine Zahl um 10.000 werde allerdings als kritisch gesehen. Das Referat für Gesundheit und Umwelt schlug vor, die Teilnehmerzahl auf 1.000 Personen zu beschränken. Es verwies auf die Einschätzung des Robert-Koch-Instituts, wonach die Gefährdung durch Covid-19 noch immer als hoch einzuschätzen sei. Die Überwachung der Einhaltung der gebotenen Mindestabstände könne ab einer gewissen Teilnehmerzahl nicht mehr sichergestellt werden. Für die

konkrete Bemessung der Personenhöchstzahl bilde die 4. BayIfSMV mit ihren Regelungen zu privilegierten Versammlungen bereits einen gewissen Rahmen.

### 3

Mit Bescheid vom 28. Mai 2020 erteilte die Antragsgegnerin eine Ausnahmegenehmigung vom Verbot der Durchführung einer Versammlung gemäß § 5 Satz 2 4. BayIfSMV und begrenzte die Teilnehmerzahl inklusive des Ordnerpersonals auf 1.000 Personen. Eine Ausnahmegenehmigung für 10.000 Personen könne nicht erteilt werden. Es sei nicht plausibel, wenn der Veranstalter nach den Engpässen bei den Versammlungen am 16. und 23. Mai 2020 die Antragsgegnerin davon in Kenntnis setze, dass er 1.000 Ordner bereitstellen wolle und dazu auch in der Lage sei. Insbesondere habe der Veranstalter nicht schlüssig darlegen können, wie er eine Personenzahl von 10.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmern zuverlässig über zwei Stunden steuern wolle, sodass die Mindestabstände von 1,5 Metern eingehalten würden. Zudem verfüge er über keine nachweisbaren Erfahrungen bei der Durchführung von Großveranstaltungen.

### 4

Den Antrag des Antragstellers vom 28. Mai 2020, die Antragsgegnerin im Wege der einstweiligen Anordnung zu verpflichten, ihm für den 30. Mai 2020 entsprechend seiner Versammlungsanzeige vom 25. Mai 2020 die Durchführung einer Demonstrationsveranstaltung auf der Theresienwiese mit einer Teilnehmerzahl von bis zu 10.000 Personen zu genehmigen, sowie der Antragsgegnerin aufzugeben, dem Antragsteller zu erlauben, die Versammlung zu bewerben, hilfsweise dem Antragsteller zu genehmigen, eine Versammlung mit mehr als 1.000 Teilnehmern durchzuführen, lehnte das Bayerische Verwaltungsgericht München mit Beschluss vom 29. Mai 2020 ab.

### 5

Zur Begründung führte es im Wesentlichen aus, der Antragsteller habe nicht glaubhaft gemacht, dass sein neues Sicherheitskonzept (Version 2 Stand: 25.5.2020) geeignet sei, die geforderten Hygienemaßnahmen sicherzustellen. Insbesondere sei nicht ersichtlich, wie er die nach dem Sicherheitskonzept eingeplanten 1.029 Ordner rekrutieren und rechtzeitig vor Versammlungsbeginn schulen wolle. Die Entscheidung sei auch verhältnismäßig. Die Antragsgegnerin habe sich mit der aktuellen Infektionslage auseinandergesetzt. Eine Maskenpflicht sei kein gleich wirksames Mittel. Er habe keinen Anspruch auf Bewerbung der Veranstaltung, die möglicherweise zu einer Erhöhung der Teilnehmerzahl und zu einer Steigerung von Infektionsrisiken führe. Der Hilfsantrag sei zu unbestimmt. Eine konkrete Teilnehmerzahl sei zentrale Grundlage für jegliche Bewertung der von der Teilnehmerzahl ausgehenden infektionsrechtlichen Risiken.

### 6

Mit seiner Beschwerde bringt der Antragsteller vor, die Gerichte würden durch die Übernahme der Argumentation des Robert-Koch-Instituts zur Gefährdungslage gegen das Gebot des effektiven Rechtsschutzes verstoßen. Die grundsätzlichen Bewertungen des RKI müssten kontrolliert werden. Einige Bundesländer hätten bereits die Coronabedingten Grundrechtsbeschränkungen zurückgenommen. Die Stellungnahme des Polizeipräsidiums München sei nicht geeignet, die Versammlung zu beschränken. Zudem habe das Verwaltungsgericht keine eigenen Sachverhaltsermittlungen angestellt. Es müsse überprüfen, ob eine allgemeine Gefährdungslage vorliege, die eine derart weitreichende Grundrechtsbeeinträchtigung rechtfertige. Es hätte auch überprüfen müssen, ob eine Ordnerzahl von 1.000 Personen überhaupt notwendig sei. Zudem trete die 4. BayIfSMV mit Ablauf des 29. Mai 2020 außer Kraft. Sie könne daher keine Rechtsgrundlage für die hier angegriffene Entscheidung sein.

### 7

Die Landesadvokatur Bayern beteiligt sich als Vertreter des öffentlichen Interesses am Verfahren und weist darauf hin, dass §§ 5 und 7 der 4. BayIfSMV wortgleich in die unmittelbare Nachfolgeregelung (5. BayIfSMV), die noch heute bekannt gemacht werde, übernommen würden.

### 8

Die Antragsgegnerin beantragt, die Beschwerde zurückzuweisen.

### 9

Sie trägt vor, dass keine Hinweise bestünden, der wissenschaftlich anerkannten Einschätzung des RKI zu misstrauen und eigene Nachforschungen anzustellen. Zwar stelle die Begrenzung der Teilnehmerzahl einen schwerwiegenden Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar, dieser sei jedoch unter Berücksichtigung der

verfassungsrechtlichen Schutzgüter von Leib und Leben gerechtfertigt. Die Begrenzung diene der Minimierung der weiterhin bestehenden Gefährdung der Gesundheit der Bevölkerung durch den Coronavirus.

II.

**10**

Die Beschwerde des Antragstellers ist jedenfalls unbegründet. Die mit der Beschwerde vorgebrachten Gründe, auf deren Überprüfung der Senat beschränkt ist (§ 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO), rechtfertigen die Änderung des angefochtenen Beschlusses des Verwaltungsgerichts und den Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung gemäß § 123 Abs. 1 VwGO nicht. Das Beschwerdevorbringen beschränkt sich im Wesentlichen auf Ausführungen zur Bedeutung des Grundrechts aus Art. 8 GG und zur Bewertung des derzeit bestehenden Infektionsrisikos, ohne sich mit den Gründen der Entscheidung des Verwaltungsgerichts substantiiert auseinanderzusetzen, so dass bereits erhebliche Zweifel daran bestehen, ob die Darlegungsanforderungen des § 146 Abs. 4 Satz 4 VwGO erfüllt sind.

**11**

Jedenfalls hat der Antragsteller keinen aus § 5 Satz 2 4. BayIfSMV (v. 4. Mai 2020, BayMBI 2020, Nr. 240) in der Fassung der Änderungsverordnung vom 14. Mai 2020 (BayMBI. 2020, Nr. 269) folgenden Anordnungsanspruch auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für eine Versammlung mit 10.000 Teilnehmern glaubhaft gemacht. Dabei kann dahinstehen, ob es - wie in § 5 Satz 1 und 2 i.V.m. § 7 Satz 1 4. BayIfSMV geregelt - mit Art. 8 GG vereinbar ist, die Ausübung der Versammlungsfreiheit bei über 50 Teilnehmern durch Rechtsverordnung einem grundsätzlichen Verbot mit Erlaubnisvorbehalt zu unterwerfen (BVerfG, B.v. 17.4.2020 - 1 BvQ 37/20 - juris; BayVGh, B.v. 30.4.2020 - 10 CS 20.999 - Rn. 25; B.v. 22.5.2020 - 10 CE 20.1236 - Rn. 11). Die weiter sinkenden Infektionszahlen und die damit einhergehenden Lockerungsmaßnahmen rechtfertigen im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens keine andere Bewertung; daran hält der Senat auch unter Berücksichtigung des Beschwerdevorbringens fest. Die 4. BayIfSMV stellt den maßgeblichen rechtlichen Rahmen für die vom Antragsteller beantragte Ausnahmegenehmigung für die Versammlung am 30. Mai 2020 dar, auch wenn ihre Gültigkeit mit Ablauf des 29. Mai 2020 endet. Der Vertreter des öffentlichen Interesses (Landesrechtsanwaltschaft) hat im Übrigen mitgeteilt, dass die Regelungen in § 5 Satz 1 und 2 i.V.m. § 7 Satz 1 4. BayIfSMV wortgleich in die 5. BayIfSMV übernommen würden, die noch heute bekannt gemacht werde. Zudem ließe sich eine Begrenzung der Teilnehmerzahl auf 1.000 Personen auch auf Art. 15 BayVersG stützen, weil durch eine Versammlung mit 10.000 Personen ohne entsprechendes Sicherheitskonzept bei der derzeitigen Gefährdungslage durch das Corona-Virus die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährdet wäre. Eine Verletzung des Grundrechts des Antragstellers auf Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 GG ohne Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung liegt deshalb unter keinem rechtlichen Gesichtspunkt vor.

**12**

Nach § 5 Satz 2 4. BayIfSMV können die zuständigen Kreisverwaltungsbehörden Ausnahmegenehmigungen vom generellen Versammlungsverbot nach § 5 Satz 1 4. BayIfSMV erteilen, soweit dies im Einzelfall aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar ist. Ist die Durchführung der Versammlung bei Beachtung erforderlicher Auflagen vertretbar, hat die zuständige Behörde kein Versagungsermessen mehr, vielmehr besteht in diesem Fall ein Anspruch auf eine entsprechende Ausnahmegenehmigung (BayVGh, B.v. 30.4.2020 - 10 CE 20.999 - Rn. 25; B.v. 22.5.2020 - 10 CE 20.1236 - Rn. 12). Die Rechtsauffassung der Antragsgegnerin, bei der Ausnahmegenehmigung handle es sich um eine Ermessensentscheidung, bei der sie den Gesundheitsschutz der Allgemeinheit mit der Versammlungsfreiheit abzuwägen habe, ist somit unzutreffend, bleibt im Ergebnis aber ohne Auswirkungen auf den geltend gemachten Anspruch auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für eine Versammlung mit 10.000 Teilnehmern.

**13**

Die Antragsgegnerin ist unter Berücksichtigung der Erfahrungen mit den Versammlungen am 16. und 23. Mai 2020 und den aktualisierten Stellungnahmen des Polizeipräsidiums und des Referats für Gesundheit und Umwelt zu der Bewertung gelangt, dass eine Teilnehmerzahl, die die Grenze von 1.000 überschreitet, infektionsschutzrechtlich nicht vertretbar ist.

**14**

Der Antragsteller hat weder im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht noch im Beschwerdeverfahren hinreichend glaubhaft gemacht, dass sein Sicherheitskonzept geeignet ist, die Einhaltung eines Sicherheitsabstands von 1,5 Metern zwischen den Versammlungsteilnehmern, der aus infektionsschutzrechtlicher Sicht unabdingbar ist, sicherzustellen. Zwar beinhaltet sein Konzept nunmehr wieder eine den Vorgaben der Fachbehörden entsprechende Zahl von Ordnern pro Versammlungsteilnehmer. Das Verwaltungsgericht hat aber zu Recht darauf abgestellt, dass angesichts der Erfahrungen mit dem bisherigen Versammlungsgeschehen nicht annähernd sichergestellt werden könne, dass eine ausreichende Ordnerzahl, die auch entsprechend geschult ist, bei Versammlungsbeginn zur Verfügung steht. Zudem hat der Antragsteller nicht dargelegt, wie er dafür sorgen will, dass die Teilnehmer tatsächlich die Abstandsregeln einhalten. Versammlungen werden mit zunehmender Teilnehmerzahl immer unübersichtlicher und für den Veranstalter wird es somit immer schwieriger, auf die Einhaltung der Auflagen hinzuwirken, auch wenn eine ausreichende Ordnerzahl zur Verfügung steht. Auch hat er nicht aufgezeigt, wie eine Kommunikation zwischen den Ordnern, den sog. Hauptordnern und dem Deeskalationsteam stattfinden soll. Ferner fehlt es an einer wirksamen Zugangskontrolle, mit der sichergestellt wird, dass sich nur die zugelassene Teilnehmerzahl auf dem Versammlungsgelände aufhält. Letztendlich setzt der Antragsteller auf ein Sicherheitskonzept, das bei der Versammlung am 16. Mai 2020 nicht funktioniert hat und bei der Versammlung am 23. Mai 2020 nicht zum Einsatz kam, weil die Versammlung vor Beginn abgesagt werden musste.

#### **15**

Der Einwand des Antragstellers, das Verwaltungsgericht hätte überprüfen müssen, ob überhaupt 1.000 Ordner für die angezeigte Versammlung notwendig sind, verfängt schon deshalb nicht, weil diese Ordneranzahl Grundlage seines Sicherheitskonzepts ist, das seinem Antrag auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zugrunde liegt.

#### **16**

Ins Leere geht auch der Einwand, die Stellungnahme des Polizeipräsidiums sei in keinem Fall geeignet, die Versammlung in irgendeiner Weise zu beschränken. Die Antragsgegnerin hat diese Stellungnahme ihrer Entscheidung nur insoweit zugrunde gelegt, als bei den beiden genehmigten Versammlungen die erforderliche Ordnerzahl nicht vorhanden war bzw. mittels Lautsprecher rekrutiert werden musste und der Veranstalter teilweise nicht in der Lage war, innerhalb der Versammlung für die Einhaltung des erforderlichen Mindestabstands zu sorgen.

#### **17**

Rechtliche Grundlagen für die gerichtliche Entscheidung sind entgegen der Auffassung des Antragstellers zum einen die vom Ordnungsgeber getroffene Entscheidung, Versammlungen mit über 50 Teilnehmern wegen der aktuellen Gefährdungslage einem Genehmigungsvorbehalt zu unterstellen, zum anderen die dem Antragsteller verwaltungsprozessual auferlegte Pflicht der Glaubhaftmachung eines Anordnungsanspruchs. Bei der Bewertung der infektionsschutzrechtlichen Vertretbarkeit orientiert sich der Senat an den vorliegenden fachlichen Stellungnahmen. Eigene Ermittlungen der Verwaltungsgerichte insbesondere im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens sind daneben nicht geboten. Insoweit weist die Antragsgegnerin zu Recht darauf hin, dass es primär Sache des Ordnungsgebers ist, die Verhältnismäßigkeit eines Versammlungsverbots mit Erlaubnisvorbehalt im Hinblick auf die sinkenden Infektionszahlen fortlaufend zu überprüfen.

#### **18**

Letztendlich ist der Antragsteller auch unter Berücksichtigung der fundamentalen Bedeutung seines Grundrechts aus Art. 8 GG darauf zu verweisen, dass eine Versammlung mit 10.000 Teilnehmern bei Beachtung des derzeit noch erforderlichen Risikomanagements mit dem von ihm favorisierten Sicherheitskonzept - adhoc-Gewinnung und -Schulung von 900 Ordnern - infektionsschutzrechtlich nicht vertretbar ist. Mit einer höheren Zahl von Teilnehmern steigt das Risiko von Neuinfektionen und erhöht sich die Gefahr der unkontrollierten Ausbreitung des Virus, auch weil Infektionsketten nicht mehr nachvollziehbar sind (vgl. auch VGH BW, B.v. 16.5.2020 - 1 S. 1541720 - juris Rn. 9). Größere Ausbrüche von Corona sind immer dann zu verzeichnen, wenn eine größere Menschenmenge zusammentrifft, weil es unter ungünstigen Bedingungen zu einer Übertragung des Virus auf viele Personen kommen kann. Bei Versammlungen kommt hinzu, dass keine Kontaktdaten vorliegen, so dass auch eine Nachverfolgung nicht möglich ist.

#### **19**

Die Ablehnung des Antrags hat für den Antragsteller auch keine unzumutbaren und schweren Nachteile zu Folge. Er kann sein Anliegen am gewünschten Ort und in der gewünschten Zeit öffentlichkeitswirksam präsentieren und verfolgen.

**20**

Zur erstinstanzlichen Beurteilung des Hilfsantrags verhält sich die Beschwerde nicht.

**21**

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

**22**

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