

**Titel:**

**Erfolgreicher Eilantrag gegen coronabedingte Auflagen und Beschränkungen einer  
Versammlung**

**Normenketten:**

GG Art. 8 Abs. 1

IfSG § 28, § 28a, § 32

BayVersG Art. 13 Abs. 5, Art. 15 Abs. 1

BayIfSMV § 7 Abs. 1 Nr. 11

**Leitsatz:**

**Die Sperrwirkung des Art. 13 Abs. 5 BayVersG gegenüber der allgemeinen Befugnis des Art. 15 Abs. 1 BayVersG greift nicht ein, wenn aufgrund des zu erwartenden Verhaltens der Versammlungsleitung bei der Durchführung der Versammlung Zustände einträten, die ein Verbot der Versammlung zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung - insbesondere zum Zweck des Infektionsschutzes - zwingend erforderlich machen würden. (Rn. 9 – 10) (redaktioneller Leitsatz)**

**Schlagworte:**

Beschränkung einer Versammlung, Ablehnung der Versammlungsleitung, infektionsschutzrechtliche Vertretbarkeit, Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, Corona, Versammlung, Beschränkung, Auflage, Versammlungsleitung, Ablehnung, Verhältnismäßigkeit, Sperrwirkung

**Vorinstanz:**

VG Bayreuth, Beschluss vom 12.02.2021 – 7 S 21.151

**Fundstellen:**

BayVBI 2021, 311

LSK 2021, 3114

**Tenor**

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

**Gründe**

I.

1

Mit ihrer Beschwerde verfolgt die Antragstellerin in der Sache ihren in erster Instanz erfolglosen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Anfechtungsklage gegen die Verfügung in Nr. 2.1 des Bescheids der Antragsgegnerin vom 12. Februar 2021 weiter.

2

Mit diesem Bescheid bestätigte die Antragsgegnerin die für den 13. Februar 2021 angezeigte Versammlung in der Bamberger Innenstadt unter verschiedenen Auflagen/Beschränkungen. Insbesondere wurde die angezeigte Versammlungsleitung (Leiterin und die Antragstellerin als Stellvertreterin) - wie zuvor bereits für die Versammlung am 6. Februar 2021 - für die Versammlung als solche abgelehnt (Beschränkung Nr. 2.1).

3

Den Antrag der Antragstellerin gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO, die aufschiebende Wirkung der Klage gegen den Bescheid bezüglich der Beschränkung zur Versammlungsleitung (Nr. 2.1) anzuordnen, hat das Bayerische Verwaltungsgericht Bayreuth mit Beschluss vom 12. Februar 2021 abgelehnt. Zur Begründung wird ausgeführt, Rechtsgrundlage für die streitgegenständliche beschränkende Verfügung sei nicht Art. 13

Abs. 5 BayVersG, sondern § 7 Abs. 1 Satz 2 11. BayIfSMV i.V.m. Art. 15 Abs. 1 BayVersG. Danach habe die zuständige Behörde, soweit dies im Einzelfall erforderlich sei, durch entsprechende Beschränkungen nach Art. 15 Abs. 1 BayVersG u.a. sicherzustellen, dass die von der Versammlung ausgehenden Infektionsgefahren auf ein infektionsschutzrechtlich vertretbares Maß beschränkt blieben, wovon in der Regel auszugehen sei, wenn die Versammlung nicht mehr als 200 Teilnehmer habe und ortsfest statfinde. Sofern diese Anforderungen auch durch Beschränkungen nicht sichergestellt werden könnten, sei die Versammlung zu verbieten (§ 7 Abs. 1 Satz 4 11. BayIfSMV). § 7 der 11. BayIfSMV konkretisiere hierbei Art. 15 Abs. 1 BayVersG auf der Tatbestands- wie auf der Rechtsfolgenseite 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. Der Befugnis, unter den Voraussetzungen des Art. 15 Abs. 1 BayVersG i.V.m. § 7 Abs. 1 11. BayIfSMV eine Versammlung zu verbieten, wenn auf andere Weise infektionsschutzrechtliche Maßgaben nicht eingehalten werden könnten, sei als milderes Mittel die Befugnis immanent, durch weniger eingreifende Beschränkungen die Durchführung der Versammlung zu ermöglichen. Eine solche Beschränkung könne auch die Ablehnung der Versammlungsleitung sein. Denn mit der grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 GG sei es nicht zu vereinbaren, wenn eine Versammlung aus infektionsschutzrechtlichen Gründen untersagt würde, obwohl durch Austausch der Versammlungsleitung die Durchführung der Versammlung unter Einhaltung der infektionsschutzrechtlichen Anforderungen möglich wäre. Im Falle der Ablehnung der Versammlungsleitung finde nur ein minimaler Eingriff in die Freiheit des Versammlungsveranstalters statt, da auch der abgelehnte Leiter als Veranstalter und Teilnehmer weiterhin an der Versammlung teilhaben könne (vgl. BVerfG, B.v. 24.11.2006 - 1 BvQ 35/06). Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit gebiete in diesem Falle die Anordnung einer entsprechenden Versammlungsbeschränkung vorrangig vor einem Versammlungsverbot. Bei verfassungskonformer Auslegung verbiete es sich daher, die Möglichkeit der Ablehnung der Versammlungsleitung aufgrund der Spezialität der Norm allein auf Fallgestaltungen nach Art. 13 Abs. 5 BayVersG zu begrenzen. Der Umstand, dass der Gesetzgeber dort die Ablehnung der Versammlungsleitung für den Fall ausdrücklich ermögliche, dass der Leiter die Friedlichkeit der Versammlung gefährdet, verbiete jedenfalls in den o.g. Fällen nicht den Rückgriff auf die versammlungsrechtliche Generalklausel. Denn der Grundsatz des Vorranges der spezielleren Norm finde seine Grenze dort, wo seine strikte Anwendung zu verfassungswidrigen Ergebnissen führen würde.

#### 4

Zur Begründung ihrer Beschwerde, mit der sie sinngemäß die Abänderung der erstinstanzlichen Entscheidung und Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage im beantragten Umfang begehrt, bringt die Antragstellerin vor, das Verwaltungsgericht habe sich zwar mit Art. 13 Abs. 5 BayVersG befasst, meine aber, dass die Verordnung einer Landesbehörde ein Gesetz (BayVersG) ersetzen könne, zumal Art. 15 BayVersG nicht nur eine „unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung“ voraussetze, sondern bei der Frage der persönlichen Fähigkeiten eines Versammlungsleiters Art. 13 Abs. 5 BayVersG eindeutig die Spezialnorm sei. Durch die Entscheidung der Antragsgegnerin bzw. den angefochtenen Beschluss des Verwaltungsgerichts Bayreuth würde Art. 13 Abs. 5 BayVersG „schlichtweg ausgeschlossen“. Wie das geschehen solle, lasse letztlich auch der angefochtene Beschluss offen. Erneut dürfe die Frage des effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG aufgeworfen werden.

#### 5

Ergänzend wird von Antragstellerseite unter Vorlage eines Schriftsatzes an das Landgericht Bamberg zur für rechtswidrig erachteten „Maskenpflicht“ Stellung genommen.

#### 6

Die Antragsgegnerin hat auf eine Erwiderung zur Beschwerde verzichtet.

#### 7

Im Übrigen wird auf die Behörden- und Gerichtsakten Bezug genommen.

#### II.

#### 8

Die zulässige Beschwerde ist unbegründet. Unabhängig davon, ob das Beschwerdevorbringen die Darlegungsanforderungen des § 146 Abs. 4 Satz 4 VwGO erfüllt, weil es sich in der Sache mit der Argumentation des Verwaltungsgerichts zur (aufgrund verfassungskonformer Auslegung) Anwendbarkeit

des Art. 15 BayVersG bezüglich eines aus infektionsschutzrechtlichen Gründen unzuverlässigen Leiters einer Versammlung nicht substantiiert auseinandersetzt, rechtfertigt es jedenfalls keine Abänderung des angefochtenen Beschlusses des Verwaltungsgerichts vom 12. Februar 2021.

## 9

Das Verwaltungsgericht ist zu Recht davon ausgegangen, dass Art. 13 Abs. 5 BayVersG im konkreten Fall die Ablehnung einer Versammlungsleitung zur Gewährleistung der infektionsschutzrechtlichen Vertretbarkeit einer Versammlung nicht sperrt. Dies gilt unabhängig davon, ob als Rechtsgrundlage für Beschränkungen einer Versammlung aus Gründen des Infektionsschutzes (auch) § 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG oder nur die Regelungen des Versammlungsrechts i.V.m. § 7 11. BayIfSMV einschlägig wären. Nach Art. 13 Abs. 5 BayVersG setzt die Ablehnung der Versammlungsleitung voraus, dass Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Versammlungsleitung die Friedlichkeit der Versammlung gefährdet. Diese gegenüber der ursprünglichen Fassung durch das Bayerische Versammlungsgesetz vom 22. Juli 2008 (GVBl. S. 421 - Ablehnung schon bei bloßer Unzuverlässigkeit der Versammlungsleitung) erhöhte Eingriffsschwelle schränkt die Befugnisse der Versammlungsbehörde versammlungsfreundlich ein (s. Begründung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Versammlungsgesetzes, LT-Drs. 16/1270, S. 2 und 8; vgl. auch Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 2. Aufl. 2018, juris Rn. 97b). Damit dürfte für den Fall, dass die Voraussetzungen des spezielleren Art. 13 Abs. 5 BayVersG nicht erfüllt sind, ein Rückgriff auf die allgemeinere Befugnis des Art. 15 Abs. 1 BayVersG zwar grundsätzlich ausscheiden. Eine solche Sperrwirkung des Art. 13 Abs. 5 BayVersG tritt jedoch nach zutreffender Auffassung des Verwaltungsgerichts dann nicht ein, wenn aufgrund des zu erwartenden Verhaltens der Versammlungsleitung bei der Durchführung der Versammlung Zustände einträten, die ein Verbot der Versammlung zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zwingend erforderlich machen würden. Denn der Schutzzweck von Art. 13 Abs. 5 BayVersG könnte von vornherein nicht erfüllt werden, wenn die Versammlung mit der angemeldeten Versammlungsleitung untersagt werden müsste und sich die Ablehnung der Versammlungsleitung insofern als versammlungsfreundliches milderes Mittel gegenüber der Untersagung darstellt.

## 10

Dies gilt gerade mit Blick auf die in § 7 11. BayIfSMV getroffenen Regelung. Diese bestimmt, dass die nach Art. 24 Abs. 2 BayVersG zuständigen Behörden, soweit dies im Einzelfall erforderlich ist, durch entsprechende Beschränkungen nach Art. 15 BayVersG sicherzustellen haben, dass die von der Versammlung ausgehenden Infektionsgefahren auf ein infektionsschutzrechtlich vertretbares Maß beschränkt bleiben. Dadurch wird vom durch § 28, § 28a und § 32 IfSG bundesgesetzlich ermächtigten Verordnungsgeber klargestellt, dass zum Schutzgut der öffentlichen Sicherheit im Sinne dieser Bestimmung auch der Schutz der Versammlungsteilnehmer und Dritter vor Infektionsgefahren gehört. Für den Fall, dass Infektionsgefahren durch Beschränkungen nicht auf ein infektionsschutzrechtlich vertretbares Maß reduziert werden können, hat der Verordnungsgeber mit der ermessensleitenden Regelung in § 7 Abs. 1 Satz 4 11. BayIfSMV bestimmt, dass eine Versammlung zu verbieten ist. Damit trägt der Verordnungsgeber einerseits dem hohen Gewicht der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 99 Satz 2 Hs. 2 BV, andererseits aber auch der besonderen Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung (vgl. z.B. BVerfG, B.v. 21.11.2020 - 1 BvQ 135/20 - juris) sowie insbesondere dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Rechnung, aufgrund dessen Versammlungsverbote nur als ultima ratio in Betracht kommen.

## 11

Zur Gefahrenprognose und Feststellung des Verwaltungsgerichts, dass (nur) mit der streitbefangenen Ablehnung der Versammlungsleitung infektionsschutzrechtlich vertretbare Zustände bei der betreffenden Versammlung gewährleistet werden könnten, wurde im Beschwerdeverfahren nichts vorgetragen (s. § 146 Abs. 4 Satz 4 und 6 VwGO).

## 12

Lediglich zur Klarstellung wird noch darauf hingewiesen, dass das Verwaltungsgericht den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Gewährleistung effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 GG (vgl. BVerfG, B.v. 20.12.2012 - 1 BvR 2794/10 - juris) mit der ausführlichen Würdigung des entscheidungserheblichen Vorbringens der Antragstellerin insbesondere zu Art. 13 Abs. 5 BayVersG Rechnung getragen hat.

**13**

Ausführungen des Senats zur „Maskenpflicht“ sind mangels Entscheidungserheblichkeit nicht veranlasst.

**14**

Die Kostenfolge ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO.

**15**

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2 und § 52 Abs. 2 GKG.

**16**

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