

Titel:

Keine präventive Untersagung von Versammlungen gegen Corona-Maßnahmen

Normenkette:

BayVersG Art. 13, Art. 15

15. BayIfSMV § 9

IfSG § 28 Abs. 8

VwGO § 80 Abs. 5

Leitsatz:

Eine präventive Untersagung nicht angemeldeter Versammlungen in einer Allgemeinverfügung ist voraussichtlich unvereinbar mit den sich aus der Versammlungsfreiheit ergebenden bzw. dazu entwickelten verfassungsrechtlichen Anforderungen. (Rn. 32) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Versammlungsrecht, Eilrechtsschutz gegen Allgemeinverfügung, Versammlung, Allgemeinverfügung, Corona

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 19.01.2022 – 10 CS 22.162

Tenor

I. Die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers vom 17. Januar 2022 gegen Ziffer 1 und 2 der Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 13. Januar 2022 wird angeordnet.

II. Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Der Streitwert wird auf 5.000 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Antragsteller begehrt Rechtsschutz gegen eine versammlungsrechtliche Allgemeinverfügung.

2

Die Antragsgegnerin gab am 13. Januar 2022 durch Veröffentlichung im Internet folgende auf Art. 15 Abs. 1 BayVersG gestützte Allgemeinverfügung bekannt:

3

1. Im Stadtgebiet der Landeshauptstadt München werden alle stationären oder sich fortbewegenden Versammlungen im Zusammenhang mit Protesten gegen Corona-Maßnahmen, wie beispielsweise sog. „Corona“- , „Montags“- oder sonstige „Spaziergänge“ bzw. „Kerzendemos“ untersagt, sofern die Anzeige- und Mitteilungspflicht nach Art. 13 BayVersG nicht eingehalten ist. Das bedeutet, dass sowohl das Veranstalten von als auch die Teilnahme an solchen Versammlungen verboten ist.

4

2. Ziffer 1 gilt an folgenden Tagen:

5

Samstag, den 15.01.2022, von 0.00 bis 24.00 Uhr

6

Montag, den 17.01.2022, von 0.00 bis 24.00 Uhr

7

Mittwoch, den 19.01.2022, von 0.00 bis 24.00 Uhr

8

3. Diese Allgemeinverfügung gilt gemäß Art. 41 Abs. 4 BayVwVfG am 13.01.2022 um 20.30 Uhr durch Veröffentlichung im Internet (www.muenchen.de/amtsblatt), in Rundfunk und Presse als bekannt gegeben und ist ab dem 15.01.2022, 0:00 Uhr wirksam.

9

4. Die Allgemeinverfügung ist bis zum Ablauf des 19.01.2022 gültig.

10

In der Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, dass es in der jüngeren Vergangenheit auch in M. zunehmend zu nicht angezeigten Versammlungen gekommen sei, bei denen Kritik an Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus zum Ausdruck gebracht worden sei. Durch die Umgehung der Anzeigepflicht solle dabei den Sicherheitsbehörden die Möglichkeit genommen werden, sich auf das Demonstrationsgeschehen vorzubereiten und adäquat zu reagieren. Insbesondere hätten sich sog. Spaziergänge etabliert, bei denen sich die Teilnehmer vermeintlich unorganisiert durch das Stadtgebiet bewegten. Bei solchen nicht angezeigten Versammlungen seien vielfach Verstöße gegen das StGB - u.a. durch Beleidigungen und durch tätliche Angriffe auf Polizeibeamte -, gegen die Infektionsschutzbestimmungen sowie gegen versammlungsrechtliche Beschränkungen - zumeist durch Nichtbeachtung der „Maskenpflicht“ - festgestellt worden. Die Antragsgegnerin bezieht sich dabei u.a. auf nachfolgende Vorkommnisse:

11

Am ... Dezember 2021 sei ein Demonstrationzug mit 500 angezeigten Teilnehmern auf 1250 Teilnehmer angewachsen und habe angehalten werden müssen, weil fast die Hälfte der Teilnehmer Maskenpflicht und Mindestabstände nicht beachtet hätten.

12

Am ... Dezember 2021 sei ein „Coronasparziergang“ mehrerer Personengruppen festgestellt worden. Insgesamt hätten sich bis zu 100 Personen am M. befunden. Mindestabstände seien konsequent unterschritten worden.

13

Bei einer Versammlung am ... Dezember 2021 habe der Anteil der maskentragenden Teilnehmer im Laufe einer sich fortbewegenden Versammlung stetig abgenommen. Kurz vor Versammlungsende der stationären Versammlung mit bis zu 3700 Teilnehmern hätten sich 500 Personen mit Kundgebungsmitteln in Richtung O. in Bewegung gesetzt. Es hätten sich zudem weitere nicht angezeigte Versammlungen gebildet. Im Rahmen der Gesamteinsatzlage seien mehrere Straftaten begangen worden; zudem habe es Anzeigen wegen Maskenpflichtverstößen gegeben.

14

Eine Versammlung in Gestalt eines „Corona-Sparziergangs“ am ... Dezember 2021 habe in der Spitze etwa 100 Teilnehmer gehabt, die in Gruppen durch die Innenstadt gezogen seien. Dabei seien Polizeiketten umlaufen worden. Zudem seien Mindestabstände innerhalb der Gruppen unterschritten worden.

15

Am ... Dezember 2021 seien verschiedene nicht angezeigte Versammlungen im Stadtgebiet festgestellt worden, an denen insgesamt ca. 5.000 Personen teilgenommen hätten. Die unkooperativ und aggressiv auftretenden Teilnehmer hätten flächendeckend keine Masken getragen; Abstände seien nicht eingehalten worden.

16

Am ... Dezember 2021 hätten sich insgesamt ca. 5000 Personen an verschiedenen Örtlichkeiten in der Innenstadt aufgehalten und immer wieder versucht, Demonstrationzüge zu bilden. Es sei zu Verkehrsstörungen, insbesondere im Bereich der S.-straße und der L.-straße gekommen. Abermals sei versucht worden, polizeiliche Absperrungen zu umlaufen. Teilweise seien Abstände zu Passanten unterschritten worden; ein Passant sei durch einen Faustschlag verletzt worden.

17

Am ... und ... Januar 2022 seien erneut nicht angezeigte Versammlungen festgestellt worden, u.a. hätten sich etwa 70 Personen am M. und 50 Personen am P. Rathaus zur Durchführung von sog. Spaziergängen

getroffen. Die Teilnehmer hätten auch hierbei Mindestabstände unterschritten, keine Masken getragen sowie teilweise aggressiv auf das Einschreiten der Polizeikräfte reagiert. Am ... Januar 2022 hätten sich insgesamt ca. 3000 Personen an den Protesten beteiligt. Es sei wieder zum „Umlaufen“ polizeilicher Absperrungen gekommen. Die Teilnehmer seien insgesamt unkooperativ, teilweise sogar aggressiv aufgetreten. Demgegenüber hätten sich zur angemeldeten stationären Versammlung auf der T. nur 29 Personen eingefunden.

18

Am ... Januar 2022 seien zahlreiche Versammlungen angezeigt worden, die sämtlich auf die T. verlegt worden seien. In der Innenstadt seien erneut Personengruppen festgestellt worden, die sich zu Aufzügen formiert hätten. In der Spitze hätten sich ca. 1000 Personen beteiligt. Es sei zu mehreren Festnahmen und Strafanzeigen, u.a. wegen Widerstands gegen Vollstreckungsbeamte und Beleidigung gekommen.

19

Dieses „ungeordnete“ Versammlungsgeschehen führe in Verbindung mit der Ablehnung der Abstands- und Maskenvorgaben durch die Teilnehmer zu einer kaum beherrschbaren Dynamik, die Infektionsrisiken begründe. Dabei führe die Anwendung von Zwang regelmäßig zu einer zusätzlichen Verdichtung der Teilnehmer. Aus Sicht des Polizeipräsidiiums M. könne diesen Gefahren dadurch begegnet werden, dass die Versammlungen nach vorheriger Anzeige mit geeigneten Beschränkungen (etwa auf eine stationäre Durchführung mit Maskenpflicht) belegt würden. Bei den derzeit steigenden Infektionszahlen müssten alle Anstrengungen unternommen werden, um die Ausbreitung des Coronavirus zu verlangsamen. Es sei eine vollständige Überlastung des Gesundheitssystems zu befürchten. Aus infektiologischer Sicht stelle jede Ansammlung von Menschen ein Infektionsrisiko dar.

20

Die Allgemeinverfügung sei ein geeignetes Mittel, diesen Gefahren entgegenzutreten. Eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung ergebe sich gerade daraus, dass keine Versammlungsanzeigen erfolgten und die Versammlungsbehörde demnach keiner Möglichkeit habe, die erforderlichen Anordnungen zum Schutz vor der Überlastung des Gesundheitssystems zu treffen. Zudem komme es zu erheblichen Beeinträchtigungen der Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs, wenn sich unkontrollierte Aufzüge im Stadtgebiet ohne entsprechende Straßensperren und Verkehrsleitungen in Bewegung setzten. Die Verletzung der Anzeigepflicht allein könne zwar nicht zum Verbot oder zur Auflösung einer Veranstaltung führen, es gelte aber etwas anderes, wenn sich konkret abzeichne, dass die nicht angezeigten Versammlungen in infektiologisch unvertretbarer Weise stattfinden würden und darüber hinaus Verkehrsgefährdungen eintreten würden. Dann müsse nicht erst der Beginn der Veranstaltung abgewartet werden, um diese anschließend nach Art. 15 Abs. 5 BayVersG aufzulösen. Mildere Mittel mit gleicher Eignung seien nicht ersichtlich. Eine generelle Ortsveränderung der geplanten Proteste komme nicht in Betracht, weil die Veranstalter vergangener Kundgebungen erklärt hätten, auf der T. den Protest nicht öffentlich wahrnehmbar zum Ausdruck bringen zu können. Man könne sich auch nicht auf Versammlungen ab einer bestimmten Mindestgröße beschränken oder lediglich nicht angezeigte Aufzüge untersagen, da nicht davon ausgegangen werden könne, dass die Teilnehmer sich an die „erforderlichen Auflagen“ halten würden. Außerdem sei die Kontrolle nicht angezeigter Versammlungen erheblich erschwert.

21

Der Antragsteller hat am 17. Januar 2022 Klage zum Verwaltungsgericht erhoben. Er beantragt zudem sinngemäß,

22

die aufschiebende Wirkung seiner Klage gegen Ziffer 1 und 2 der Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 13. Januar 2022 anzuordnen.

23

Der Antragsteller lebe im Stadtgebiet der Antragsgegnerin. Er nehme dort seit dem Jahr 2020 an Versammlungen zum Thema Corona-Maßnahmen teil. Er beabsichtige konkret, sich im Erfolgsfall seines Rechtsschutzbegehrens am 17. und 19. Januar 2022 an sich im Stadtgebiet entwickelnde ortsfeste oder sich fortbewegende Versammlungen anzuschließen. Das streitgegenständliche Versammlungsverbot genüge nicht den sich aus Art. 8 GG ergebenden verfassungsrechtlichen Vorgaben, deren Schutz auch nicht anmeldete Versammlungen unterfielen. Der bloße Verstoß gegen die Anmeldepflicht nach Art. 13

BayVersG stelle noch keine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit dar und könne das präventive Versammlungsverbot der Antragsgegnerin nicht rechtfertigen. Die Antragsgegnerin könne die Versammlung auch nicht zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Erkrankung 2019 verbieten. § 9 der Fünfzehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (15. BayIfSMV) sehe in seiner geltenden Fassung lediglich Beschränkungen der Versammlungsfreiheit vor. Versammlungsverbote seien in der Bestimmung nicht mehr vorgesehen. Dies entspreche der durch § 28a Abs. 8 Nr. 3 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) nach dem Ende der durch den Deutschen Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite vorgegebenen Rechtslage. Aus Gründen des Infektionsschutzes verfügte präventive Versammlungsverbote seien als Schutzmaßnahmen außerhalb einer solchen epidemischen Lage von nationaler Tragweite unzulässig. Soweit sich die Antragsgegnerin auf Verstöße gegen die Maskenpflicht bei Versammlungen in der Vergangenheit berufe, ergebe sich aus ihrem Vorbringen nicht, dass eine Maskenpflicht zum in Betracht kommenden Zeitpunkt überhaupt angeordnet worden sei. Dem Vorbringen der Antragsgegnerin lasse sich auch nicht entnehmen, in welchem zahlenmäßigen Umfang die von ihr behaupteten Verstöße gegen das Mindestabstandsgebot des § 9 Abs. 1 Satz 1 15. BayIfSMV zur Einleitung von Ordnungswidrigkeitenverfahren geführt hätten.

Abstandsunterschreitungen zu Passanten erfüllten von vornherein keinen Tatbestand einer Ordnungswidrigkeit. Verstöße gegen frühere, im Wesentlichen inhaltsgleiche Fassungen der in Rede stehenden Allgemeinverfügung seien ungeeignet, die Fortschreibung des streitgegenständlichen Versammlungsverbots zu rechtfertigen. Die Antragsgegnerin habe zudem nicht angegeben, wie viele Strafanzeigen es bei früheren vergleichbaren Versammlungen tatsächlich gegeben habe. Zudem habe sie durch das Verbot unangemeldeter Versammlungen an bestimmten Tagen eine vorhersehbare Eskalation der Situation bewusst in Kauf genommen. Was die geltend gemachten Gefahren für die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs angehe, habe die Antragsgegnerin nur einen einzigen Fall benannt, in dem die Verkehrssicherheit tatsächlich beeinträchtigt worden sei. Eine solche einzelne Störung rechtfertige kein generelles präventives Versammlungsverbot. Auch auf das Vorliegen eines polizeilichen Notstandes könne die Antragsgegnerin sich nicht berufen. Die Antragsgegnerin zeige in der Begründung ihrer Allgemeinverfügung letztlich selbst auf, dass nicht alle Kritiker der staatliche Corona-Maßnahmen über einen Kamm geschoren werden könnten. Auch bei den Versammlungen, die die Antragsgegnerin zur Rechtfertigung ihres Verbotes heranziehe, habe sich die Mehrheit der Teilnehmer an die Infektionsschutzbestimmungen gehalten. Die Antragsgegnerin unterstelle allen potenziellen Teilnehmern der von ihr verbotenen Versammlungen, dass sie sich unter keinen Umständen an diese Vorgaben halten werden. Dies sei ersichtlich unzutreffend, sodass sich das Verbot der Antragsgegnerin gerade auch gegen Nicht-Störer richte. Versammlungsverbote gegen alle, auch die nicht störenden Teilnehmer seien jedoch nur im Rahmen des polizeilichen Notstands zulässig.

24

Die Antragsgegnerin beantragt,

25

den Antrag abzulehnen.

26

Sie tritt dem Vorbringen des Antragstellers unter teilweiser Wiederholung und Vertiefung der Begründung der Allgemeinverfügung entgegen. Es müsse aufgrund der Erfahrungen mit vergleichbaren Versammlungen damit gerechnet werden, dass bei den von der Allgemeinverfügung umfassten Versammlungen Beschränkungen zum Infektionsschutz systematisch nicht beachtet werden. Diese Prognose stütze sich auch auf konkrete Mobilisierungsaufrufe in sozialen Netzwerken und Messenger-Diensten, aus denen deutlich werde, dass es den Teilnehmern gerade um die Umgehung von Beschränkungen gehe, etwa indem vorgeschlagen werde, sich an Tagen zu versammeln, an denen keine Allgemeinverfügung gelte oder an denen mit hohem Passanten aufkommen in der Innenstadt zu rechnen sei. Mildere Mittel seien nicht in gleicher Weise geeignet. Es sei nicht davon auszugehen, dass zukünftige Versammlungen mit demselben Teilnehmerkreis ohne Ordner, ohne Vorbereitung, Absperrmaterial usw. vertretbar durchgeführt werden könnten. Die Chancen seien hierfür ungleich geringer als bei Durchführung einer Versammlung mit einem Versammlungsleiter, die zuvor angezeigt wird. Es könne auch nicht davon ausgegangen werden, dass der positive Versammlungsverlauf vom Samstag, dem ... Januar, eine echte Trendwende bedeute. Bereits am folgenden Montag seien erneut Personen festgestellt worden, die teilweise in Kleingruppen durch die Innenstadt gezogen seien. Andere Versammlungsorte kämen nicht in Betracht, insbesondere scheidet der K.

aufgrund einer seit dem ... November 2021 dort stattfindenden Dauermahnwache aus. Es sei dort jedenfalls nicht genügend Platz für eine Teilnehmerzahl im mittleren vierstelligen Bereich. Daher müsse befürchtet werden, dass es zur Abwanderung in die nahegelegenen Innenstadtbereiche komme, wo dann unkontrollierte und infektionsschutzrechtlich nicht vertretbare Versammlungen stattfinden würden. Nachträgliche Beschränkungen seien ebenfalls nicht ausreichend, da von vornherein damit zu rechnen sei, dass Beschränkungen zum Schutz der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht eingehalten würden. Es sei auch nicht die Aufgabe der Polizei, Versammlungen durch ihr Einschreiten infektionsschutzrechtlich vertretbar zu machen. Für die Rechtmäßigkeit der Allgemeinverfügung komme es schließlich entgegen der Auffassung des Antragstellers auch nicht auf das Vorliegen eines polizeilichen Notstandes an. Dies wäre vielmehr nur der Fall, wenn es um Störungen ginge, die nicht aus den Versammlungen selbst resultierten, sondern von außen an diese herangetragen würden.

27

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Akten verwiesen

II.

28

Der Antrag ist zulässig und begründet.

29

1. Der Antrag ist gemäß § 80 Abs. 5 VwGO statthaft. Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache, wenn die Klage - wie hier gemäß Art. 25 BayVersG - kraft Gesetzes keine aufschiebende Wirkung hat, die aufschiebende Wirkung anordnen. Der Antragsteller ist auch antragsbefugt. Er ist, jedenfalls im Hinblick darauf, dass er erklärt hat, sich am 19. Januar 2022 zur Teilnahme an den durch die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin präventiv untersagten Versammlungen in der M. Innenstadt einfinden zu wollen bzw. nur deshalb von einer Teilnahme Abstand zu nehmen, weil die Klägerin die in Betracht kommenden Versammlungen präventiv untersagt hat, Adressat der Allgemeinverfügung. Als solcher ist er nach § 42 Abs. 2 VwGO zur Erhebung einer Anfechtungsklage befugt (sog. Adressatentheorie), zumal er in seinem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit gemäß Art. 8 Abs. 1 GG verletzt sein könnte. Die Antragsbefugnis für den Antrag, die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage anzuordnen, ergibt sich aus § 42 Abs. 2 VwGO analog.

30

2. Der Antrag hat auch in der Sache Erfolg.

31

a) 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, für die in erster Linie die Erfolgsaussichten des Hauptsacherechtsbehelfs maßgeblich sind. Nach allgemeiner Meinung besteht an der Anordnung der aufschiebenden Wirkung einer voraussichtlich aussichtslosen Klage kein überwiegendes Interesse. Wird dagegen der in der Hauptsache erhobene Rechtsbehelf voraussichtlich erfolgreich sein, weil die Klage zulässig und begründet ist, so wird regelmäßig nur die Anordnung der aufschiebenden Wirkung in Betracht kommen. Bei offener Erfolgsprognose ist eine Interessenabwägung durchzuführen. Dem Charakter des Verfahrens nach § 80 Abs. 5 VwGO entspricht dabei grundsätzlich eine summarische Prüfung der Sach- und Rechtslage (vgl. Gersdorf in BeckOK VwGO, Stand 1.7.2021, § 80 Rn. 176). Zum Schutz von Versammlungen ist indes 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.).

32

b) Ausgehend von diesen Maßstäben ist die aufschiebende Wirkung der in der Hauptsache erhobenen Anfechtungsklage des Antragstellers anzuordnen. Das Interesse des Antragstellers, von der sofortigen Vollziehung der Allgemeinverfügung verschont zu bleiben, überwiegt das öffentliche Interesse daran, diese sofort durchzusetzen.

33

aa) Nach der im Eilrechtsschutz gebotenen, aber auch ausreichenden summarischen Überprüfung hat die in der Hauptsache erhobene Anfechtungsklage Aussicht auf Erfolg.

34

(1) Rechtsgrundlage für die Allgemeinverfügung ist Art. 15 Abs. 1 BayVersG i.V.m. § 9 Abs. 1 der 15. BayIfSMV. Danach 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. Das Vorliegen dieses Tatbestandes kann sich insoweit aus den Vorgaben der 15. BayIfSMV zu Versammlungen ergeben, wonach bei Versammlungen unter freiem Himmel ein Mindestabstand von 1,5 m zu wahren ist und die von der Versammlung ausgehenden Infektionsgefahren im Übrigen auf ein vertretbares Maß beschränkt bleiben sollen. Der bayerische Ordnungsgeber hat sich mit dieser Regelungstechnik dafür entschieden, die Inhalte der Infektionsschutzmaßnahmenverordnungen über den Begriff der öffentlichen Sicherheit in Art. 15 BayVersG einfließen zu lassen (vgl. Esser/Tsambikakis in *PandemieStrafR*, 1. Aufl. 2020, § 1 Rn. 170). § 9 der 15. BayIfSMV konkretisiert insoweit auf Tatbestands- und Rechtsfolgenseite die versammlungsrechtliche Befugnisnorm des Art. 15 Abs. 1 BayVersG im Hinblick auf die Zielsetzungen des § 28a IfSG (vgl. BayVGh, B.v. 19.9.2020 - 10 CS 20-2103 - juris Rn. 7). Vor diesem Hintergrund könnte zwar erwogen werden, dass nach dem Ende der durch den Deutschen Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite die Untersagung von Versammlungen oder Aufzügen als mögliche Schutzmaßnahme (derzeit) nach § 28a Satz 1 Nr. 3 IfSG von vornherein ausgeschlossen ist (vgl. OVG RhPf, B.v. 3.1.2022, - 7 B 10005/22.OVG/5 L 1276/21.NW). Nach Auffassung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs ist § 28a Abs. 1 Nr. 10 i.V.m. Abs. 7 Satz 1 i.V.m. Abs. 8 Satz 1 letzter Halbsatz Nr. 3 IfSG indes so auszulegen, dass Versammlungsverbote nicht allein deswegen erlassen werden dürfen, weil jede Versammlung zwangsläufig zu infektionsschutzrechtlich unerwünschten Kontakten führt. Die Regelungen stünden jedoch Versammlungsverböten im Einzelfall nicht entgegen, wenn eine konkrete Gefahrenprognose ergebe, dass bei Durchführung der Versammlung die öffentliche Sicherheit oder Ordnung durch absehbare Infektionen mit dem SARS-CoV-2-Virus unmittelbar gefährdet ist und sich diese Gefahr nicht durch Beschränkungen im Sinne von § 28a Abs. 7 Satz 1 IfSG auf ein vertretbares Maß reduzieren lasse (vgl. BayVGh, B.v. 17.1.2022 - 10 CS 22.126 - Leitsätze).

35

(2) Aus Sicht der Kammer spricht jedoch Überwiegendes dafür, dass sich die verfahrensgegenständlichen präventiven Untersagungen nicht angemeldeter Versammlungen im Hauptsacheverfahren als unvereinbar mit den sich aus Art. 8 Abs. 1 GG ergebenden bzw. dazu entwickelten verfassungsrechtlichen Anforderungen erweisen werden.

36

Die von der Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin untersagten Versammlungen unterstehen dem Schutz des Grundrechts der Versammlungsfreiheit. Art. 8 Abs. 1 GG schützt die Freiheit, mit anderen Personen zum Zwecke einer gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung örtlich zusammenzukommen. Geschützt ist insbesondere die Selbstbestimmung über Ort, Zeitpunkt, Art und Inhalt einer Versammlung (vgl. BVerfG, B.v. 14.5.1985 - 1 BvR 233/81, 1 BvR 34/81 - NJW 1985, 2395). Nach Art. 8 Abs. 2 GG kann dieses Recht für Versammlungen unter freiem Himmel durch oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden, wobei solche Beschränkungen im Lichte der grundlegenden Bedeutung des Versammlungsgrundrechts auszulegen sind. Eingriffe in die Versammlungsfreiheit sind daher nur zum Schutz gleichrangiger Rechtsgüter und unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zulässig (vgl. BVerfG, B.v. 21.11.2020 - 1 BvQ 135/20 - juris Rn. 6). Versammlungen unter freiem Himmel sind erlaubnisfrei. Sie müssen zwar nach einfachgesetzlichem Versammlungsrecht bei der Behörde angemeldet bzw. angezeigt werden. Art. 8 Abs. 1 GG schützt jedoch grundsätzlich auch die entgegen der in Art. 13 BayVersG bestimmten Anzeigepflichtung durchgeführte Versammlung. Die unterbliebene Anmeldung ist für sich genommen kein Auflösungsgrund. Dies gilt auch für solche Versammlungen, die rechtzeitig hätten angemeldet werden können oder bei denen die Anmeldung aus Nachlässigkeit oder absichtsvoll überhaupt unterlassen worden ist (vgl. BVerfG, B.v. 20.6.2014 - 1 BvR 98013 - juris Rn. 17; Kniesel/Poscher in *Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts*, 7. Aufl. 2021, Teil J. Versammlungsrecht, Rn. 247). Voraussetzung der Auflösung bleibt eine unmittelbare, nicht anders abwendbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit. Der Begriff der Unmittelbarkeit stellt strenge Anforderungen an den darzulegenden Wahrscheinlichkeitsgrad der

befürchteten Störungen. Der Eintritt des Schadens für ein der Versammlungsfreiheit gegenüberstehendes Rechtsgut muss mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten sein (vgl. Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 2. Aufl. 2018 Rn. 146 m.w.N.). Die von der Versammlungsbehörde anzustellende Gefahrenprognose muss sich zudem auf nachgewiesene Tatsachen stützen, die eine solche Gefährdung absehbar machen. Nicht ausreichend sind Verweise auf allgemeine polizeiliche Lagebewertungen, nach denen mit Störungen zu rechnen sei (vgl. Hettich, a.a.O. Rn. 147).

37

Ausgehend von diesen Maßstäben bestehen Zweifel an der Tragfähigkeit der von der Antragsgegnerin vorgenommenen Gefahrenprognose.

38

Der bloße Verstoß gegen die Anzeigepflicht nach Art. 13 Abs. 1 BayVersG und auch die in der Folge erschwerte „Kontrollierbarkeit“ von Versammlungen durch die Versammlungsbehörde bzw. die polizeilichen Einsatzkräfte genügen nicht für die Annahme einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung. Denn trotz der grundsätzlichen Gefahrenträchtigkeit und Störanfälligkeit von Versammlungen unter freiem Himmel hat der Verfassungsgeber eine präventive Kontrolle des Versammlungsgeschehens durch ein vorgeschaltetes Erlaubnisverfahren gerade ausgeschlossen (vgl. Kniesel/Poscher in Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, Teil J. Versammlungsrecht Rn. 142). Auch das Bundesverfassungsgericht hat betont, dass die gesetzliche Anmelde- bzw. Anzeigepflicht für Versammlungen unter freiem Himmel nur als verhältnismäßig angesehen werden kann, soweit ein Verstoß gegen die Anmeldepflicht als solcher nicht schematisch zur Versammlungsauflösung führt (vgl. BVerfG, B.v. 14.5.1985 - 1 BvR 233/81 - Brokdorf II, BVerfGE 69, 315-372).

39

Soweit die Antragsgegnerin argumentiert, dass es bei den von der Allgemeinverfügung erfassten Versammlungen absehbar zum Eintritt infektionsschutzrechtlich unvertretbarer Zustände kommen werde, denen nicht mit beschränkenden Auflagen begegnet werden könne, stützt sie sich vor allem auf die Bewertung des Protestgeschehens der letzten Wochen. Hierzu werden überwiegend nicht näher quantifizierte und deshalb für das Gericht ihrem Gewicht nach nur schwer objektiv einzuordnende Unterschreitungen von Abständen bzw. die fehlende Bereitschaft der Teilnehmer, Gesichtsmasken zu tragen, angeführt. Es ist zwar nicht zu bestanden, dass die Antragsgegnerin sich in ihrer Gefahrenprognose vor allem auf die Erfahrungen aus früheren, nach Thema und Teilnehmerkreis vergleichbare Versammlungen stützt (vgl. BVerfG, B.v. 4.9.2009 - 1 BvR 2147/09 - NJW 2010, 141). Die Begründung der Allgemeinverfügung erschwert der Kammer jedoch die sachlich gebotene Gewichtung der Anzahl, Art und Intensität der behaupteten Verstöße im Verhältnis zum hohen verfassungsrechtlichen Rang der Versammlungsfreiheit (vgl. auch VG Stuttgart, B.v. 12.1.2022 - 1 K 80/22 - juris Rn. 36). Im Wesentlichen konfrontiert sie das Gericht mit einer eigenen Bewertung der Versammlungslage, gibt ihm aber nur teilweise die Tatsachengrundlagen - insbesondere die tatsächliche, zumindest geschätzte Anzahl und das Ausmaß der Verstöße im Verhältnis zum gesamten Versammlungsgeschehen - an die Hand, um diese Bewertung überprüfen zu können und ins Verhältnis zu setzen zum Gewicht der angeordneten Eingriffe in das Grundrecht.

40

Soweit die Antragsgegnerin sich ferner darauf beruft, nur bei rechtzeitiger Anzeige der in Rede stehenden Versammlungen könne sichergestellt werden, dass es nicht zu erheblichen Beeinträchtigungen der Verkehrssicherheit komme, sind lediglich vereinzelte, überwiegend nur kurzfristige Beeinträchtigungen dargelegt worden, welche diese Gefahrenbewertung stützen. Ein Demonstrationsverbot wegen zu erwartender Verkehrsbeeinträchtigungen kann jedoch nur in äußerst gravierenden Nottfällen zulässig sein, wenn ein weiträumiger, nicht nur kurzzeitiger Zusammenbruch des Straßenverkehrs droht, dem durch rechtzeitige Umleitungen nicht verhindert werden kann (vgl. Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 2. Aufl. 2018, Rn. 190). Dass diese Voraussetzungen vorliegen, ist zum entscheidungserheblichen Zeitpunkt noch nicht hinreichend dargelegt worden.

41

Die auf S. 18 der Allgemeinverfügung erwähnten Auswirkungen des Versammlungsgeschehens auf die Interessen des Einzelhandels werden nicht näher ausgeführt. Insoweit bedürfte es jedoch der Darlegung, dass die Entfaltungsmöglichkeiten von Passanten, die die Innenstadt etwa zum Einkaufen aussuchen sowie

der Inhaber von Einzelhandelsgeschäften mehr als durch eine Versammlung üblich, nämlich in einem unzumutbaren Ausmaß betroffen sind (vgl. Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 2. Aufl. 2018, Rn. 138).

42

Unabhängig hiervon ist die Kammer aufgrund des bisherigen Vorbringens der Antragsgegnerin nicht davon überzeugt, dass den angenommenen Gefahren für die öffentliche Sicherheit nicht mit mildereren Mitteln als einem faktischen präventiven Verbot begegnet werden kann. Dem Infektionsschutz kann bei Versammlungen grundsätzlich durch verschiedene Beschränkungen i.S.d. Art. 15 Abs. 1 BayVersG Rechnung getragen werden. In Betracht kommen etwa eine vorab angeordnete Auflage, Mund-Nasen-Bedeckungen zu tragen (aktuellen Studien zufolge könnte das Tragen von FFP2-Masken gegen eine Infektion mit der Omikron-Virusvariante sogar besonders effektiv sein, <https://www.focus.de/gesundheit/coronavirus/neue-studienergebnisse-wie-gut-schuetzen-ffp2-masken-vor-om...00.html>) sowie die Beschränkung auf rein ortsfeste statt fortbewegende Versammlungen in Verbindung mit einer Ausweisung geeigneter Örtlichkeiten an den hierfür in Betracht kommenden Wochentagen. Auch die Verwendung von Absperrband, Vorgaben zu Clusterbildung und der Einsatz von Ordnern könnten durch das Mittel der Allgemeinverfügung bereits vorab vorgegeben werden. Die Antragsgegnerin hat sich insbesondere nicht mit der gebotenen Begründungstiefe mit der Frage auseinandergesetzt, ob dem gebotenen Infektionsschutz nicht durch geeignete Vorgaben zu Ort und Zeit hinreichend Rechnung getragen werden kann. Es ist für das Gericht nicht nachvollziehbar, weshalb die Antragsgegnerin ausweislich der Begründung ihrer Allgemeinverfügung in örtlicher Hinsicht sogar eine Verlegung auf die T. ausschließt. Dass sich in der Vergangenheit die Veranstalter thematisch vergleichbarer Großkundgebungen auf den Standpunkt gestellt hätten, dass dem beabsichtigten Protest dort kein ausreichender Beachtungserfolg beschieden wäre, verfängt insoweit nicht. Denn zum einen dürfte auch eine explizit nicht gewollte und dem geäußerten Versammlungsanliegen widersprechende Beschränkung (etwa: Maskenpflicht auf einer Demonstration gegen Maskenpflichten) jedenfalls ein mildereres Mittel als eine präventive Untersagung sein. Auch ist darauf zu verweisen, dass am Samstag eine größere Versammlung der Gruppierung „M. steht auf“ mit etwa 1000 Teilnehmern auf der T. durchgeführt wurde. Laut Medienberichten verlief die Versammlung ebenso wie weitere Proteste im Stadtgebiet zudem weitestgehend störungsfrei (vgl. <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-corona-t.-protest-demonstration-1.5508564>). Es ist sicherlich plausibel, dass hierzu die polizeiliche Begleitung dieser angezeigten Versammlungen und die Anordnung entsprechender behördlicher Auflagen entscheidend beitragen haben. Beide Wege, auf das Versammlungsgeschehen einzuwirken, stünden aber auch bei nicht angezeigten Versammlungen offen, wenn Verstößen gegen die Anzeigepflicht mit dem Mittel einer die Versammlungen beschränkenden, aber nicht untersagenden Allgemeinverfügung begegnet würde. Auch unter Berücksichtigung der im gerichtlichen Verfahren nachgeschobenen Erwägungen der Antragsgegnerin zum Ausschluss einer ortsfesten Durchführung einschlägiger nicht angezeigter Versammlungen auf dem K.-platz erscheint es dem Gericht darüber hinaus weiterhin nicht von vornherein ausgeschlossen, dass neben der dort stattfindenden Dauermahnwache einiger Asylbewerber weitere Versammlungen unter geeigneten Beschränkungen (namentlich der Teilnehmerzahl) stattfinden können. Die Gefahr, dass es daneben zu ungeordneten Aufzügen in nahe gelegenen Innenstadtbereichen kommen könnte, dürfte durch die Ermöglichung eines geordneten ortsfesten Versammlungsgeschehens zwar möglicherweise steigen. Es ist aber nicht hinreichend dargelegt worden, weshalb hiergegen nicht ebenso effektiv eingeschritten werden können sollte wie gegen Verstöße gegen die derzeit geltende und die Vorgängerfassungen der Allgemeinverfügung.

43

Hinzu kommt, dass es sich bei dem präventiven Verbot nicht angezeigter Versammlungen im gesamten Stadtgebiet der Antragsgegnerin um ein nach den bisherigen Sach- und Streitstand nicht gerechtfertigtes „Flächenverbot“ handeln dürfte, auch wenn es zusätzlich an bestimmte inhaltliche Zielrichtungen anknüpft.

44

Ein präventives Versammlungsverbot für einen bestimmten räumlichen Bereich in Gestalt einer Allgemeinverfügung erfasst, zumal wenn es an bestimmten Tagen zwischen 0:00 Uhr und 24:00 Uhr gilt, typischerweise auch nicht störende Erscheinungs- und Aktionsformen des zu erwartenden Protests. Es darf daher an sich nur unter den Voraussetzungen des polizeilichen Notstands erlassen werden (vgl. zum Ganzen Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 2. Aufl. 2018, Rn. 208). So dürfte es angesichts der

Vielzahl möglicher Formen des nicht angemeldeten Protests an den genannten Tagen im Stadtgebiet auch im vorliegenden Fall liegen. Die angegriffene Allgemeinverfügung untersagt nicht etwa nur diejenigen Versammlungen, mit denen Aufrufen zu nicht angezeigten „Montagsspaziergängen“ oder „Spaziergängen“ gefolgt wird. Sie beansprucht vielmehr Geltung auch für alle anderen Erscheinungsformen des unangemeldeten Protests gegen politische Entscheidungen im Zusammenhang mit der Coronavirus-Pandemie ohne dass gewährleistet wäre, dass es sich nach Organisatoren- und Teilnehmerkreis tatsächlich um vergleichbare Versammlungen handelt. Damit wird die Versammlungsfreiheit auch dann beschränkt, wenn nicht aufgrund konkreter Anhaltspunkte davon auszugehen ist, dass gegen die Vorgabe zur Einhaltung bestimmter Mindestabstände oder - bei ggfs. auch erst nachträglicher Anordnung - zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung verstoßen wird. Dass die für derart weitreichende Beschränkungen der Versammlungsfreiheit auch potenziell nicht störender Versammlungen zu fordernden Voraussetzungen eines polizeilichen Notstandes vorlägen, hat die hierfür darlegungspflichtige Antragsgegnerin jedoch nicht aufgezeigt.

45

bb) Selbst wenn die Erfolgsaussichten in der Hauptsache nach alledem als noch nicht hinreichend prognostizierbar anzusehen wären, würde die dann vom Gericht anzustellende ergänzende Interessenabwägung zugunsten des Antragstellers ausfallen. Zunächst ist dabei zu berücksichtigen, dass der Antragsteller aufgrund der sofortigen Vollziehung der Allgemeinverfügung irreversible Nachteile erleiden würde. Zudem bestehen mindestens ernstliche Zweifel an der Rechtmäßigkeit der Allgemeinverfügung. Spricht Überwiegendes für den Erfolg eines Eilrechtsschutzantrags, müssen ganz erhebliche Vollzugsinteressen hinzutreten, damit die Interessenabwägung doch noch zugunsten der Behörde ausgehen kann (Hoppe in Eyer mann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 80 Rn. 92). Vorliegend erkennt die Kammer kein solches besonders erhebliches Vollzugsinteresse daran, die im Streit stehende Allgemeinverfügung trotz der bestehenden Rechtmäßigkeitszweifel zu vollziehen. Dies gilt trotz der von der Antragsgegnerin dargelegten derzeitigen Verschärfungen der epidemischen Lage durch die Ausbreitung der Omikron-Variante des Coronavirus, der gegenwärtigen Lagebewertung des Robert-Koch-Instituts, (dessen Einschätzungen nach § 4 IfSG im Bereich des Infektionsschutzrechts besondere Bedeutung zukommt), und der zwar in letzter Zeit rückläufigen, aber weiterhin hohen Auslastung der Krankenhauskapazitäten. Denn es kann aus Sicht der Kammer nicht generell davon ausgegangen werden (vgl. erneut den Bericht der Süddeutschen Zeitung vom ... Januar: „Corona-Protest auf der T. bleibt friedlich“, <https://www.sueddeutsche.de/muenchen/muenchen-corona-t.-protest-demonstration-1.5508564>), dass sämtliche nicht angemeldete Versammlungen, die sich gegen staatliche „Coronamaßnahmen“ richten und in den umfassenden Geltungsbereich der Allgemeinverfügung fallen, einen infektionsschutzrechtlich unververtretbaren Verlauf nehmen würden, dem auch nicht durch die Versammlungsbehörde(n) vor Ort begegnet werden könnte. Ein Zurücktreten des hohen Guts der grundrechtlich geschützten Versammlungsfreiheit im Wege des allgemeinen präventiven Verbots der vorliegenden Allgemeinverfügung aufgrund der aktuellen Infektionslage erscheint dem Gericht bei der gebotenen Interessenabwägung (noch) nicht begründet, zumal beschränkende und dem Infektionsschutz Geltung verschaffende Maßnahmen der Versammlungsbehörde(n) durchaus zur Verfügung stehen.

46

3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 2 GKG (vgl. BayVGH, B.v. 17.1.2022 - 10 CS 22.125; 10 CS 22.126).