VG Ansbach, Urteil v. 18.09.2025 – AN 18 K 20.00893

Titel:

Rechtswidrigkeit der Verweigerung einer infektionsschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigung für eine Versammlung

Normenketten:

GG Art. 8 Abs. 1
VWGO § 113 Abs. 1 S. 4
1. BayIfSMV § 1 Abs. 1 S. 1, S. 3

Leitsätze:

1. Die Versagung einer infektionsschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigung für eine Versammlung ist ein schwerwiegender Grundrechtseingriff, dessen Rechtmäßigkeit im Wege der Fortsetzungsfeststellungsklage überprüft werden kann. (Rn. 28 – 29) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Versagung der infektionsschutzrechtlichen Genehmigung einer Versammlung ist nur rechtmäßig, wenn sich anders - etwa durch Auflagen und Beschränkungen - die in § 1 Abs. 1 Satz 3 1. BayIfSMV geregelte infektionsschutzrechtliche Vertretbarkeit nicht herstellen lässt. (Rn. 35 – 37) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Viehseuchenrechts, Tierkörperbeseitigung, Versammlungsrechtliches Kooperationsgebot für die Behörde, Lockdown, Corona-Pandemie, Covid-19-Pandemie, Fortsetzungsfeststellungsinteresse bei tiefgreifendem, sich kurzfristig erledigendem Grundrechtseingriff, Versagung einer Ausnahmegenehmigung vom grundsätzlichen Versammlungsverbot als tiefgreifender Grundrechtseingriff, ortsfeste Versammlung, infektionsschutzrechtliche Vertretbarkeit einer Versammlung, Selbstbestimmungsrecht der Versammlung, Versammlung, infektionsschutzrechtliche Genehmigung, Versagung, Verhältnismäßigkeit, Auflagen

Tenor

1. Es wird festgestellt, dass die Versagung einer infektionsschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigung für die Durchführung der am 11. April 2020 in der …, in der Zeit von 12:00 bis 14:00 Uhr geplanten ortsfesten Versammlung rechtswidrig war.

2. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist insoweit vorläufig vollstreckbar.

3. Die Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe der festgesetzten Kosten abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1
Der Kläger begehrt die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Versagung einer infektionsschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigung zur Durchführung einer Versammlung während eines sogenannten „Lockdowns“ in der Covid-19-Pandemie.

2
Der Kläger meldete am 8. April 2020 bei der Beklagten eine ortsfeste Versammlung mit dem Thema „Mahnwache: Gesundheit und Grundrechte schützen“ in der … in … für den 11. April 2020 von 12:00 bis 14:00 Uhr an. Dabei gab er an, eine Teilnehmerzahl von 15 bis 20 Personen zu erwarten und zwei Ordner vorgesehen zu haben. Er bot zudem an, mit der Beklagten Maßnahmen wie etwa eine Beschränkung der Teilnehmerzahl oder die Einhaltung eines Mindestabstands zu besprechen und beantragte die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach der Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (BayIfSMV) vom 27. März 2020 (BayMBl. 2020 Nr. 158).

3
§ 1 der 1. BayIfSMV vom 27. März 2020, in Kraft vom 31. März 2020 bis einschließlich 19. April 2020, lautete:

„§ 1 Veranstaltungs- und Versammlungsverbot

(1) Veranstaltungen und Versammlungen werden landesweit untersagt. Dies gilt auch für Zusammenkünfte in Kirchen, Moscheen und Synagogen sowie die Zusammenkünfte anderer Glaubensgemeinschaften. Ausnahmegenehmigungen können auf Antrag von der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde erteilt werden, soweit dies im Einzelfall aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar ist.

(2) In öffentlichen Parks und Grünanlagen werden Schilder oder andere geeignete Hinweise aufgestellt, die die Besucher auf die Notwendigkeit eines Mindestabstands von 1,5 m hinweisen.“

4
Mit streitgegenständlichem Bescheid vom 9. April 2020 (Gz. …) lehnte die Beklagte den Antrag auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zur Durchführung einer Versammlung am 11. April 2020 ab.

5
Sie begründete die Ablehnung damit, dass gemäß § 1 Abs. 1 BayIfSMV vom 27. März 2020 zur Eindämmung der Corona-Pandemie bis 19. April 2020 Veranstaltungen und Versammlungen landesweit untersagt seien. Die Norm beschränke entsprechend die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 2 GG. Die Beklagte gab an, dass nach einer aktuellen Bewertung ihres Gesundheitsamts vom 8. April 2020 das Infektionsrisiko und die Gefahren für die Versorgung von erkrankten Personen in ihrem Stadtgebiet als hoch einzustufen seien und berief sich dabei unter anderem auf eine gestiegene 7-Tage-Inzidenz sowie das überdurchschnittlich hohe Infektionsgeschehen in zwei benachbarten Landkreisen. Aufgrund dieser Risikobewertung sei das Veranstaltungs- und Versammlungsverbot zur Vermeidung von sozialen Kontakten aufrechtzuerhalten. Die Entwicklung der Fallzahlen und die Bewertungen des Robert-Koch-Instituts zeigten, dass diese Maßnahmen geeignet seien, das Infektionsrisiko zu reduzieren. Die Voraussetzungen einer Ausnahmegenehmigung nach § 1 Abs. 1 Satz 3 BayIfSMV lägen unter diesen Aspekten nicht vor: Bei der vom Kläger geplanten Versammlung handle es sich nicht um einen besonders gelagerten Einzelfall, der unaufschiebbar und anders zu bewerten sei als andere untersagte Veranstaltungen und Versammlungen. Alleine die vom Kläger angebotene Einhaltung von Infektionsschutzmaßnahmen begründe keine abweichende Bewertung. Zudem könne der Kläger die Einhaltung dieser Maßnahmen bei einem dynamischen, unvorhergesehenen Versammlungsgeschehen nicht sicherstellen.

6
Gegen diesen Bescheid ließ der Kläger am 11. Mai 2020 Klage erheben. Der Klägervertreter führte aus, es bestünde aufgrund einer Wiederholungsgefahr ein besonderes Interesse an der nachträglichen Feststellung der Rechtswidrigkeit der Maßnahme der Beklagten: Der Kläger melde regelmäßig Versammlungen im … Raum an. Der Kläger habe zudem ein Rehabilitationsinteresse aufgrund des schwerwiegenden Eingriffs in sein Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 GG. Die Gefahrenprognose der Beklagten habe ein Versammlungsverbot nicht tragen können, insbesondere seien die herangezogenen Infektionszahlen nicht aussagekräftig. Die getroffenen Infektionsschutzmaßnahmen tasteten den Wesensgehalt der Grundrechte gemäß Art. 19 Abs. 2 GG an. Der Kläger wäre dazu in der Lage gewesen, die Einhaltung eines Mindestabstands zwischen den Teilnehmern sowie ggf. das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes zu gewährleisten. Darüber hinaus sei dies auch von der Polizei sicherzustellen gewesen. Die Versammlung habe daher keine Gesundheitsgefahr dargestellt. Der Beschluss des BayVGH vom 30. März 2020 (20 NE 20.632) ließe sich so zusammenfassen, dass es praktisch keine Ausgangsbeschränkungen mehr gebe. In der Konsequenz seien auch Versammlungen erlaubt. Die Beklagte habe außerdem das Verhältnismäßigkeitsprinzip missachtet. Unter Verweis auf den Beschluss des BayVGH vom 9. April 2020 (20 CE 20.755) führte der Klägervertreter weiter aus, dass den Kläger entgegen der Rechtsauffassung der Beklagten nicht die Pflicht treffe, darzulegen, warum seine Versammlung als besonderer Einzelfall während des „Lockdowns“ habe durchgeführt werden müssen. Überdies sei das Anliegen des Klägers gerade nicht aufschiebbar gewesen, denn er habe auf die damals gültige Rechtslage aufmerksam machen wollen. Die neuen Regelungen zum Infektionsschutz seien verfassungswidrig und daher nicht geeignet, die Grundrechte, insbesondere die Versammlungsfreiheit, einzuschränken.

7

Der Kläger beantragt sinngemäß,

festzustellen, dass die Versagung einer infektionsschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigung für die Durchführung der am 11. April 2020 in der …, in der Zeit von 12:00 bis 14:00 Uhr geplanten ortsfesten Versammlung rechtswidrig war.

8
Die Beklagte beantragt,

die Klage abzuweisen.

9
Sie erwiderte mit Schriftsatz vom 26. Juni 2020 unter Bezugnahme auf den streitgegenständlichen Bescheid, dass die Klage bereits unzulässig sei, da es an einem Fortsetzungsfeststellungsinteresse des Klägers fehle. Insbesondere liege keine Wiederholungsgefahr vor, weil bereits zum Zeitpunkt der Klageerhebung andere, weniger strenge Infektionsschutzmaßnahmen gegolten hätten, nach denen eine solche Versammlung voraussichtlich zulässig gewesen sei. Die Beklagte habe seit dem Inkrafttreten des grundsätzlichen Versammlungsverbots bis zum Bescheidserlass am 9. April 2020 keine einzige Ausnahmegenehmigung erteilt. Dass der Kläger in besonderer Weise diskriminiert worden sei, sodass nun ein Rehabilitationsinteresse bestünde, sei daher ebenfalls zu verneinen. Der Kläger habe mithin keinen Anspruch auf Erteilung der Ausnahmegenehmigung nach § 1 Abs. 1 Satz 3 BayIfSMV gehabt, insbesondere sei bei einer Versammlung an einem Samstagnachmittag in der Innenstadt die Einhaltung der Abstände erwartungsgemäß schwierig.

10
Mit Schriftsatz vom 6. August 2020 ergänzte der Klägervertreter, dass es sich um einen tiefgreifenden Grundrechtseingriff gehandelt habe, der einer nachträglichen gerichtlichen Klärung zugänglich sein müsse. Die Beklagte halte an ihrem Bescheid fest, was für eine Wiederholungsgefahr spreche, ebenso wie die Tatsache, dass weitere Infektionsschutzmaßnahmenverordnungen mit Einschränkungen der Versammlungsfreiheit erlassen worden seien. Es stehe außerdem im Raum, dass eine zweite Infektionswelle komme, die womöglich wieder mit entsprechenden Grundrechtseinschränkungen einhergehe. Der Klägervertreter verwies auf mehrere Presseartikel, Internetquellen und diverse Gerichtsentscheidungen, die sich überwiegend mit den rechtlichen Fragen der „Lockdowns“ und Versammlungen während dieser Zeit befassen und die er sich zu eigen mache; insoweit wird auf die Schriftsätze vom 10. Mai 2020, 6. August 2020, 8. Februar 2021, 27. Februar 2021,16. November 2021, 4. August 2025 und 6. August 2025 Bezug genommen. Der Klägervertreter verwies ferner auf seine Stellungnahmen vom 20. August 2024 und 20. Januar 2025 in einem Strafverfahren vor dem AG Brandenburg a.d. Havel, welche er zur Gerichtsakte reichte.

11
Die Beteiligten verzichteten unter dem 4. August 2025 auf die Durchführung einer mündlichen Verhandlung.

12
Ergänzend wird Bezug genommen auf die Gerichts- und die beigezogene Behördenakte.

Entscheidungsgründe

13
Die Entscheidung ergeht mit Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung, § 101 Abs. 2 VwGO.

I.

14
Der Klageantrag, der sich im Schriftsatz vom 10. Mai 2020 in seinem Wortlaut auf die Feststellung bezieht, dass dem Kläger die vorbezeichnete Versammlung hätte gestattet werden müssen und der Negativbescheid der Beklagten rechtswidrig gewesen sei, ist zunächst gemäß § 88 VwGO sachgerecht dahingehend auszulegen, dass die Feststellung der Rechtswidrigkeit der Versagung einer infektionsschutzrechtlichen Ausnahmegenehmigung für die Durchführung der vorbezeichneten Versammlung begehrt wird. Bei der Bestimmung des Rechtsschutzziels des Klägers sind sämtliche Umstände, insbesondere die Gesamtheit des Vorbringens der Beteiligten, zu berücksichtigen. Der Wortlaut

der Erklärung tritt insoweit hinter deren eindeutigem Sinn und Zweck zurück (BVerwG, B.v. 27.3.2019 – 2 B 58.18 – juris Rn. 8).

II.

15
Die Klage ist zulässig (1.) und begründet (2.).

16
1. Die Klage ist als Fortsetzungsfeststellungsklage zulässig, insbesondere hat der Kläger ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse.

17
a) Vorliegend handelt es sich um eine Fortsetzungsfeststellungsklage, die gemäß § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog statthaft ist für den Fall der Erledigung des Verwaltungsakts vor Klageerhebung (BVerwG, U.v. 9.2.1967 – 1 C 49.64 – BVerwGE 26, 161 (165); U.v. 14.7.1999 – 6 C 7.98 – BeckRS 1999, 30066926). Da der Zeitpunkt der geplanten Versammlung verstrichen ist, ist der streitgegenständliche Bescheid nicht mehr geeignet, rechtliche Wirkungen zu erzeugen und hat sich mit Ablauf des anvisierten Zeitrahmens am 11. April 2020, mithin vor Klageerhebung, erledigt, Art. 43 Abs. 2 Var. 4 BayVwVfG.

18
b) Der Kläger, der als Versammlungsveranstalter wegen einer möglichen Verletzung seiner Versammlungsfreiheit gemäß § 42 Abs. 2 VwGO i.V.m. Art. 8 Abs. 1 GG klagebefugt ist, hat das nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog erforderliche Fortsetzungsfeststellungsinteresse, weil er einen sich kurzfristig erledigenden, tiefgreifenden Grundrechtseingriff erfahren hat.

19
aa) Nach dem Wegfall der mit dem Verwaltungsakt verbundenen Beschwer wird gerichtlicher Rechtsschutz nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog grundsätzlich nur dann gewährt, wenn der Kläger ein berechtigtes rechtliches, wirtschaftliches oder ideelles Interesse an einer nachträglichen Feststellung der Rechtswidrigkeit der erledigten Maßnahme hat (BVerwG, B.v. 4.3.1976 – I WB 54.74 – BVerwGE 53, 134 (137); U.v. 24.4.2024 – 6 C 2.22 – NVwZ 2024, 1027 Rn. 16). Dabei ist es Sache des Klägers, die Umstände darzulegen, aus denen sich ein solches Fortsetzungsfeststellungsinteresse ergibt (BVerwG, U.v. 15.11.1991 – 3 C 49.87 – NVwZ 1991, 570 (571); B.v. 24.11.2009 – 1 WB 86.08 – BeckRS 2015, 53257 Rn. 22 ff.). Abzustellen ist dabei nicht auf den Zeitpunkt des Eintritts der Erledigung, sondern auf den für das Verwaltungsgericht maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung über die Klage; das gilt auch, wenn sich der Verwaltungsakt bereits vor Klageerhebung erledigt hat (BVerwG, B.v. 30.4.1999 – 1 B 36.99 – BeckRS 1999, 31353198; Bamberger in: Wysk, Verwaltungsgerichtsordnung, 4. Aufl. 2025, § 113 VwGO Rn. 77).

20
In der Rechtsprechung haben sich im Wesentlichen vier Fallgruppen des Fortsetzungsfeststellungsinteresses herausgebildet: eine Wiederholungsgefahr, ein Rehabilitationsinteresse, die Vorbereitung eines Amtshaftungsprozesses (Präjudizinteresse) und ein objektives Rechtsklärungsinteresse bei sich typischerweise kurzfristig erledigenden Grundrechtseingriffen (BVerwG, U.v. 24.4.2024, a.a.O. Rn. 16; zusammenfassend Schübel-Pfister in: Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Aufl. 2022, § 113 VwGO Rn. 111).

21
bb) Unter Zugrundelegung dieses Maßstabs kann der Kläger weder eine Wiederholungsgefahr, noch ein Rehabilitations- oder Präjudizinteresse für sich geltend machen. Er hat jedoch ein berechtigtes Interesse an der nachträglichen Feststellung der Rechtswidrigkeit der erledigten Maßnahme aufgrund eines gewichtigen, sich kurzfristig erledigenden Eingriffs in sein Grundrecht auf Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG.

22
(1) Zunächst ist festzustellen, dass eine Wiederholungsgefahr, wie sie der Klägervertreter annimmt, nicht gegeben ist.

23
Eine solche setzt nicht nur die konkrete Gefahr voraus, dass künftig ein vergleichbarer Verwaltungsakt erlassen wird, sondern auch, dass die für die Beurteilung maßgeblichen rechtlichen und tatsächlichen Umstände im Wesentlichen unverändert geblieben sind (BVerwG, U.v. 16.5.2013 – 8 C 14.12 – juris Rn.

21). Die Feststellung der Voraussetzungen einer Wiederholungsgefahr erfolgt dabei im Zuge der Amtsermittlung durch das Gericht, wobei die in diesem Zusammenhang an den Kläger zu stellenden Darlegungsanforderungen zu konkretisieren sind: Das Erfordernis der Wiederholungsgefahr setzt zum einen die Möglichkeit einer erneuten Durchführung einer vergleichbaren Versammlung durch den Kläger voraus, zum anderen, dass die Behörde voraussichtlich auch zukünftig an ihrer Rechtsauffassung festhalten wird. Sind diese Voraussetzungen erfüllt, kann der Kläger als Versammlungsveranstalter auch nicht auf die Alternative zukünftig möglichen Eilrechtsschutzes verwiesen werden (BVerfG, B.v. 3.3.2004 – 1 BvR 461/03 – juris Rn. 41 ff.). Eine drohende Wiederholungsgefahr ist in versammlungsrechtlichen Streitigkeiten – worunter im weitesten Sinne die hier zu entscheidende, neben dem Infektionsschutz auch versammlungsrechtliche Fragen aufwerfende Klage zu fassen ist – dann nicht mehr gegeben, wenn die konkret betroffene Behörde eindeutig hat erkennen lassen, in Zukunft von einer Wiederholung solcher Beschränkung absehen zu wollen (BVerfG, B.v. 3.3.2004, a.a.O. Rn. 44; BayVGH, U.v. 22.5.2006 – 24 B 05.3099 – juris Rn. 58; OVG NRW, B.v. 1.6.2011 – 5 A 1374/10 – juris Rn. 4). Angesichts des verfassungsrechtlich geschützten Rechts des Veranstalters, über das Ziel sowie die Modalitäten der Durchführung einer Versammlung selbst zu bestimmen, darf für die Bejahung des Feststellungsinteresses nicht verlangt werden, dass die möglichen weiteren Versammlungen unter gleichen Umständen, mit einem identischen Motto und am selben Ort durchgeführt werden. Ausreichend ist vielmehr bereits der erkennbare Wille des Klägers, in Zukunft Versammlungen abzuhalten, die ihrer Art nach zu den gleichen Rechtsproblemen und damit der gleichen Beurteilung ihrer Rechtmäßigkeit durch die Beklagte führen können (BVerfG, B.v. 3.3.2004, a.a.O. Rn. 42 f.).

24
Gemessen an diesen Voraussetzungen geht die Kammer zum maßgeblichen Entscheidungszeitpunkt nicht von einer Wiederholungsgefahr in Bezug auf die mit Bescheid vom 9. April 2020 versagte infektionsschutzrechtliche Ausnahmegenehmigung aus. Der Kläger meldet zwar nach eigenen Angaben regelmäßig Versammlungen im Zuständigkeitsgebiet der Beklagten an, jedoch gilt aktuell keine Infektionsschutzmaßnahmenverordnung und es ist auch nicht absehbar, dass ein weiteres pandemisches Geschehen solche Regelungen in Zukunft veranlassen wird: Weder hat der Kläger dargelegt noch ist es sonst ersichtlich, dass eine vergleichbare Sachlage in absehbarer Zeit erneut eintreten könnte. Das pandemische Geschehen hat sich inzwischen erheblich entspannt und die Regelungen zu den Corona-Schutzmaßnahmen sind ausgelaufen, sodass vergleichbare Beschränkungen wie die, denen der Kläger unterlag, nicht mehr hinreichend wahrscheinlich sind (BayVGH, B. v. 29.4.2024 – 10 ZB 23.2248 – BeckRS 2024, 12143 Rn. 7). Die Beklagte hat dementsprechend bereits in der Klageerwiderung klargestellt, dass ihre Entscheidung über einen solchen Antrag aller Wahrscheinlichkeit nach schon zum Zeitpunkt der Klageerhebung aufgrund der geänderten Rechtslage zum Infektionsschutz anders ausgefallen wäre.

25
(2) Soweit sich der Kläger auf ein Rehabilitationsinteresse beruft, greift dies ebenfalls nicht durch.

26
Hat ein Verwaltungsakt einen diskriminierenden, ehrenrührigen Inhalt, der dem Ansehen des Betroffenen abträglich ist, so kann das ideelle Interesse an einer Rehabilitierung, also der Beseitigung der Rufminderung, grundsätzlich eine Fortsetzungsfeststellungsklage rechtfertigen, wenn es als schutzwürdig anzuerkennen ist (BVerwG, U.v. 28.2.1961 – I C 54.57 – juris Rn. 45; U.v. 21.11.1980 – 7 C 18.79 – juris Rn. 13; B.v. 4.10.2006 – 6 B 64.06 – juris Rn. 10). Diese Voraussetzungen liegen im Falle des Klägers nach Überzeugung des Gerichts nicht vor, da eine diskriminierende oder stigmatisierende Wirkung der Versagung der Ausnahmegenehmigung nicht zu erkennen ist. Zum damaligen Zeitpunkt befand sich Bayern in einem strengen „Lockdown“. Sämtliche Versammlungen waren zunächst den infektionsschutzrechtlichen Beschränkungen, insbesondere dem grundsätzlichen Versammlungsverbot aus § 1 1. BayIfSMV, unterworfen. Die Beklagte hat bei der Umsetzung dieses Verbotes nicht etwa den Kläger in besonderer, diskriminierender Weise herausgegriffen. Vielmehr erklärte sie unwidersprochen, bis zum Erlass des streitgegenständlichen Bescheides keine einzige Ausnahmegenehmigung erteilt zu haben. Eine Stigmatisierung des Klägers durch den Bescheid in der Öffentlichkeit, die bis in die Gegenwart hineinwirkt, hat der Kläger mithin nicht dargelegt.

27
(3) Auch ein Präjudizinteresse hat der Kläger zum einen nicht dargelegt, zum anderen könnte es für sich genommen im Fall der Erledigung vor Klageerhebung nicht genügen, um ein

Fortsetzungsfeststellungsinteresse anzunehmen: Diese in der Rechtsprechung anerkannte Fallgruppe des Fortsetzungsfeststellungsinteresses soll bereits erlangte Prozessergebnisse für die mögliche Geltendmachung von Amtshaftungsansprüchen (Art. 34 GG i.V.m. § 839 BGB) sichern. Solche können jedoch nicht existieren, wenn sich der Verwaltungsakt wie hier bereits vor Klageerhebung erledigt hat. Insoweit besteht auch kein Recht des Klägers auf den sachnäheren Richter beim Verwaltungsgericht (BVerwG, U.v. 16.5.2013, a.a.O. Rn. 44; BayVGH, B.v. 26.2.2013 – 7 ZB 12.2617 – NVwZ-RR 2013, 614; Schübel-Pfister in: Eyermann, a.a.O. § 113 Rn. 118).

28
(4) Der Kläger kann jedoch ein objektives Rechtsklärungsinteresse aufgrund eines sich typischerweise kurzfristig erledigenden, schwerwiegenden Grundrechtseingriffs für sich geltend machen.

29
Diese Fallgruppe des Fortsetzungsfeststellungsinteresses räumt die Möglichkeit der gerichtlichen Klärung ein in Fällen gewichtiger, allerdings in tatsächlicher Hinsicht überholter Grundrechtseingriffe, wenn die direkte Belastung durch den angegriffenen Hoheitsakt sich nach dem typischen Verfahrensablauf auf eine Zeitspanne beschränkt, in welcher der Betroffene eine gerichtliche (Hauptsache-)Entscheidung kaum erlangen kann. Die Reduzierung auf qualifizierte, d.h. tiefgreifende, schwerwiegende Grundrechtseingriffe stellt dabei sicher, dass die gerichtliche Überprüfung eines erledigten Verwaltungsakts die Ausnahme bleibt, wie es in § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO normiert ist (BVerwG, U.v. 24.4.2024 – 6 C 2.22 – NVwZ 2024, 1027 Rn. 21 ff.). Solche qualifizierten Eingriffe können durch eine Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) bewirkt werden, gegen die Rechtsschutz im Hauptsacheverfahren in dem dafür verfügbaren Zeitraum typischerweise nicht erreichbar ist. Dies folgt insbesondere aus der grundlegenden Bedeutung dieses Grundrechts im freiheitlich-demokratischen Staat (vgl. etwa BVerfG, B.v. 14.5.1985 – 1 BvR 233/81, 1 BvR 341/81 – juris Rn. 70). Ein Versammlungsverbot ist dabei der schwerwiegendste Eingriff in die Versammlungsfreiheit und dementsprechend als qualifizierter Grundrechtseingriff anzusehen (BVerfG, B.v. 3.3.2004, a.a.O. Rn. 28, 36 f.; zu schwerwiegenden Grundrechtsbeeinträchtigungen durch die während der Corona-Pandemie geltende Ge- und Verbote, die regelmäßig auf kurze Geltung angelegt waren: BVerfG, B.v. 9.4.2020 – 1 BvR 802/20 – juris Rn. 13). Dieselbe einschneidende Wirkung hat die Versagung einer Ausnahmegenehmigung nach § 1 Abs. 1 Satz 3 1. BayIfSMV, die den Kläger zurückwirft auf das in § 1 Abs. 1 Satz 1 1. BayIfSMV grundsätzlich geregelte Versammlungsverbot.

30
2. Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist begründet. Der Bescheid der Beklagten war rechtswidrig und hat den Kläger in seinem Recht aus Art. 8 Abs. 1 GG verletzt, vgl. § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog: Die Beklagte hätte dem Kläger die beantragte Ausnahmegenehmigung für die Durchführung der Versammlung nach § 1 Abs. 1 Satz 3 1. BayIfSMV erteilen müssen, weil diese aus infektionsschutzrechtlicher Sicht (jedenfalls unter Auflagen) vertretbar gewesen wäre.

31
a) Rechtsgrundlage des klägerischen Anspruchs auf die Erteilung der beantragten Ausnahmegenehmigung ist § 1 Abs. 1 1. BayIfSMV, der ein repressives Versammlungsverbot mit Befreiungsmöglichkeit regelt. Diese Rechtsgrundlage ist formell rechtmäßig und auch in materieller Hinsicht nicht zu beanstanden, insbesondere verhältnismäßig (vgl. schon BayVGH, B.v. 7.3.2022 – 20 N 21.1926 – BeckRS 2022, 5016).

32
b) Die Voraussetzungen für eine Ausnahmegenehmigung nach § 1 Abs. 1 Satz 3 1. BayIfSMV lagen vor, sodass die Beklagte den entsprechenden Antrag des Klägers zu Unrecht abgelehnt hat.

33
aa) Festzustellen ist zunächst, dass die vom Kläger angemeldete Versammlung eine solche i.S.d. Art. 8 Abs. 1 GG ist (vgl. zum Versammlungsbegriff Kaiser in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 4. Aufl. 2023, Art. 8 GG Rn. 27 ff.) und im Geltungszeitraum der 1. BayIfSMV einer Ausnahmegenehmigung nach § 1 Abs. 1 Satz 3 1. BayIfSMV bedurfte.

34
bb) Gemäß § 1 Abs. 1 Satz 3 1. BayIfSMV können die zuständigen Kreisverwaltungsbehörden Ausnahmen vom grundsätzlichen Versammlungsverbot nach § 1 Abs. 1 Satz 1 1. BayIfSMV erteilen, soweit dies im

Einzelfall aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar ist. Der Verordnungsgeber stellt mithin auf eine Vertretbarkeit ab und fordert keine völlige infektionsschutzrechtliche Unbedenklichkeit bzw. Risikofreiheit.

35
Die Ausübung der Versammlungsfreiheit umfasst nicht nur die Teilnahme an einer Versammlung, sondern auch das Selbstbestimmungsrecht über die Durchführung der Versammlung als stationär oder fortbewegend, die Auswahl des Ortes und die Bestimmung sonstiger Modalitäten, sodass die Bürger selbst entscheiden können, wann, wo und wie sie ihr Anliegen am wirksamsten zur Geltung bringen können (st. Rspr., vgl. etwa BVerfG, B.v. 20.12.2021 – 1 BvR 2794/10 – juris Rn. 16). Wird in dieses Selbstbestimmungsrecht der Versammlung eingegriffen, so gilt, auch wenn dies aus Gründen des Infektionsschutzes geschieht, der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz: Solche Eingriffe sind nur rechtmäßig, wenn sich anders die in § 1 Abs. 1 Satz 3 1. BayIfSMV geregelte infektionsschutzrechtliche Vertretbarkeit nicht herstellen lässt. Ist hingegen die Durchführung der Versammlung unter erforderlichen Auflagen infektionsschutzrechtlich vertretbar, hat die Beklagte kein Versagungsermessen mehr und es besteht ein Anspruch auf eine Ausnahmegenehmigung. Die staatliche Schutzpflicht der für die freiheitlich-demokratische Grundordnung konstituierenden Versammlungsfreiheit umfasst insoweit auch die Verpflichtung, Versammlungen erst möglich zu machen (BayVGH, B.v. 30.4.2020 – 10 CS 20.999 – BeckRS 2020, 9460 Rn. 24 f. zum wortlautgleichen § 1 Abs. 1 Satz 3 3. BayIfSMV). Die Behörde muss dabei, wie es allgemein für versammlungsrechtliche Auflagen und Verbote ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts entspricht, eigene Überlegungen zur Minimierung von Infektionsrisiken anstellen und sich um eine kooperative, einvernehmliche Lösung mit dem Veranstalter bemühen (BVerfG, B.v. 17.4.2020 – 1 BvQ 37/20 – juris Rn. 25; allgemein zum versammlungsrechtlichen Kooperationsgebot für die Behörde BVerfG, B.v. 14.5.1985, a.a.O. Rn. 83 f.).

36
Unter Zugrundelegung dieses Maßstabs kommt das erkennende Gericht zur Überzeugung, dass die Durchführung der vom Kläger angemeldeten Versammlung – gegebenenfalls unter Auflagen – infektionsschutzrechtlich vertretbar gewesen wäre. Dem liegt Folgendes zugrunde:

37
Die angemeldete Versammlung wäre ortsfest gewesen und damit von vornherein überschaubarer als eine sich fortbewegende Versammlung. Der Kläger erwartete eine eher geringe Teilnehmerzahl von 15 bis 20 Personen. Es ist anzunehmen, dass die zwei vom Kläger eingesetzten Ordner die Einhaltung des damals geltenden Abstandsgebots (Nr. 1 der Allgemeinverfügung des StMGP vom 20. März 2020, BayMBl. 2020 Nr. 152 vom 25. März 2020, in Kraft ab 21. März 2020) und auch eine gegebenenfalls im Wege einer Auflage angeordnete Maskenpflicht hätten sicherstellen können, falls nötig mit polizeilicher Unterstützung. Obwohl die Versammlung an einem Samstag in der normalerweise stark frequentierten Innenstadt geplant war, war nicht zu erwarten, dass sich spontan so viele weitere Menschen der sich in der … (zwischen … und …) stationär befindlichen Versammlung anschließen würden, dass die Ordner oder die Polizei das Versammlungsgeschehen und die Einhaltung von Regelungen zum Infektionsschutz nicht hätten sicherstellen können: Es galten von 21. März 2020 bis einschließlich 19. April 2020 strikte Ausgangsbeschränkungen („Lockdown“). Gastronomiebetriebe waren vollständig geschlossen (Nr. 2 der Allgemeinverfügung des StMGP vom 20. März 2020) und das Verlassen der Wohnung war nach Nr. 4 der vorgenannten Allgemeinverfügung nur aus triftigen Gründen gestattet. Es war somit kaum Publikumsverkehr in der Innenstadt zu erwarten. Darüber hinaus hätte die Beklagte, um dem an sie gerichteten versammlungsrechtlichen Kooperationsgebot gerecht zu werden und einen infektionsschutzrechtlich vertretbaren Zustand herzustellen, als milderes Mittel auf versammlungsrechtliche Auflagen (Art. 15 BayVersG) wie etwa eine Maskenpflicht oder eine Höchstteilnehmerzahl zurückgreifen müssen und es hätten diese Auflagen nach Versammlungsbeginn gegebenenfalls von der Polizei durchgesetzt werden müssen. Der Kläger signalisierte insoweit seine Gesprächsbereitschaft, indem er solche Maßnahmen von sich aus anbot.

38
Nach alledem hätte die vom Kläger angemeldete Versammlung keine unter dem Gesichtspunkt des Infektionsschutzes unerträglichen Zustände geschaffen, weshalb die Beklagte kein Versagungsermessen besaß und dem Kläger die beantragte Ausnahmegenehmigung gemäß § 1 Abs. 1 Satz 3 1. BayIfSMV hätte erteilen müssen. Der ablehnende Bescheid vom 11. April 2020 war somit rechtswidrig und verletzte den Kläger in seinen Rechten.

39
Dem Beweisantrag des Klägervertreters aus dem Schriftsatz vom 4. August 2025 braucht in diesem Zusammenhang nicht nachgegangen zu werden, zumal es sich um einen Ausforschungsbeweis handelt.

III.

40
Die Kostenentscheidung zu Lasten der Beklagten beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung ergibt sich aus § 167 Abs. 1 und Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.