

Titel:

Widerruf einer Ausnahmegenehmigung für die Durchführung eines Landesparteitags während der Corona-Pandemie

Normenketten:

GG Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 8 Abs. 1, Art. 19 Abs. 3, Art. 20 Abs. 3, Art. 21 Abs. 1, Art. 80 Abs. 1 S.2

VwGO § 42 Abs. 2, § 95 Abs. 1–3, § 113 Abs. 1 S. 4, § 114 S. 1, § 173 Abs. 1

ZPO § 397, § 402, § 411

IfSG § 4, § 28 Abs. 1, § 32

BayVersG Art. 2 Abs. 1

BayVwVfG Art. 28 Abs. 2, Art. 36 Abs. 2 Nr. 3, Art. 39 Abs. 1, Art. 43 Abs. 1, Art. 45 Abs. 1 Nr. 3, Art. 48, Art. 49

PartG § 1

6. BayIfSMV § 5 Abs. 1 S. 2

8. BayIfSMV § 5, § 7 Abs. 2, § 26

Leitsätze:

1. § 26 8. BayIfSMV entsprach nicht dem Grundsatz des Vertrauensschutzes, der Ausfluss des in Art. 20 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich verankerten Rechtsstaatsprinzips ist und in Art. 48, 49 BayVwVfG seine einfachgesetzliche Ausprägung gefunden hat. (Rn. 42 – 46) (redaktioneller Leitsatz)

2. Eine Spezialregelung ist dann geeignet, Art. 48, 49 BayVwVfG zu verdrängen, wenn sie deren Ermächtigung zur Änderung bestehender Regelungen wesensmäßig in sich trägt und die zu berücksichtigenden Aspekte des Vertrauensschutzes damit abschließend regelt. (Rn. 44) (redaktioneller Leitsatz)

3. Gemäß § 4 IfSG ist das RKI zur Risikoeinschätzung und -bewertung übertragbarer Krankheiten berufen und verfügt über die erforderliche fachliche Expertise, sodass die vom RKI offiziell zur Verfügung gestellten Erkenntnisse und Bewertungen zu SARS-CoV-2 wie ein Sachverständigengutachten berücksichtigt und den staatlichen Maßnahmen zugrunde gelegt werden dürfen. (Rn. 60) (redaktioneller Leitsatz)

4. Das Vertrauen in den Bestand eines Bescheides, der mit dem Makel der Widerruflichkeit belastet ist, ist nicht schutzwürdig. (Rn. 65) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Viehseuchenrechts, Tierkörperbeseitigung, Lockdown, Corona-Pandemie, Covid-19-Pandemie, Fortsetzungsfeststellungsinteresse bei tiefgreifendem, sich kurzfristig erledigendem Grundrechtseingriff, Widerruf einer Ausnahmegenehmigung als tiefgreifender Grundrechtseingriff, Landesparteitag, infektionsschutzrechtliche Vertretbarkeit einer Versammlung, nicht-öffentliche Versammlung, Widerrufsvorbehalt, Widerruf wegen verschärftem Infektionsgeschehen, SARS-CoV-2, Fortsetzungsfeststellungsklage, Grundrechtseingriff, Verhältnismäßigkeit, Vertrauensschutz, Ermessensausübung, Ausnahmegenehmigung, Versammlungsfreiheit, Gesetzesvorbehalt

Tenor

1. Es wird festgestellt, dass Ziffer 1 des Bescheids des Landratsamts ... vom 16. November 2020 rechtswidrig war. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

2. Die Kosten des Verfahrens trägt der Kläger zu zwei Dritteln und der Beklagte zu einem Drittel. Das Urteil ist insoweit vorläufig vollstreckbar.

3. Der jeweilige Vollstreckungsschuldner kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrages abwenden, wenn nicht der jeweilige Vollstreckungsgläubiger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Der Kläger ist der Landesverband einer politischen Partei. Er wendet sich gegen einen Bescheid des Landratsamts ..., mit dem dieses eine bereits erteilte Ausnahmegenehmigung für die Durchführung eines Landesparteitags mit bis zu 751 Teilnehmern während der Corona-Pandemie widerrief.

2

Der Kläger beantragte am 26. August 2020, vertreten durch seinen stellvertretenden Landesgeschäftsstellenleiter sowie Veranstaltungsleiter, beim Landratsamt ... eine Ausnahmegenehmigung für den Landesparteitag der ... – am 26. September 2020 im ... in ... nach der 6. Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (6. BayIfSMV vom 19. Juni 2020, 2126-1-10-G, BayMBI. 2020 Nr. 348, geändert durch Verordnungen vom 24. Juni 2020 (BayMBI. 2020 Nr. 362), vom 7. Juli 2020 (BayMBI. 2020 Nr. 387 und vom 14. August 2020 (BayMBI. 2020 Nr. 463)), welche vom 22. Juni 2020 bis 1. Oktober 2020 galt und unter anderem folgende Regelung enthielt:

„§ 5

Veranstaltungs-, Versammlungs- und Ansammlungsverbot

(1) Vorbehaltlich speziellerer Regelungen in dieser Verordnung und vorbehaltlich des Abs. 2 sind Veranstaltungen, Versammlungen, soweit es sich nicht um Versammlungen nach § 7 handelt, Ansammlungen sowie öffentliche Festivitäten landesweit untersagt. Ausnahmegenehmigungen können auf Antrag von der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde erteilt werden, soweit dies im Einzelfall aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar ist.

(2) Veranstaltungen, die üblicherweise nicht für ein beliebiges Publikum angeboten oder aufgrund ihres persönlichen Zuschnitts nur von einem absehbaren Teilnehmerkreis besucht werden (insbesondere Hochzeiten, Beerdigungen, Geburtstage, Schulabschlussfeiern und Vereins- und Parteisitzungen) sind mit bis zu 50 Teilnehmern in geschlossenen Räumen oder bis zu 100 Teilnehmern unter freiem Himmel gestattet, wenn der Veranstalter ein Schutz- und Hygienekonzept ausgearbeitet hat und auf Verlangen der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde vorlegen kann. Speziellere Regelungen nach dieser Verordnung bleiben unberührt. Abweichend von Satz 1 gilt § 13, wenn die Veranstaltung in einem gastronomischen Betrieb stattfindet; die Teilnehmergrenzen nach Satz 1 gelten auch insoweit.“

3

Die Beteiligten optimierten gemeinsam das eingereichte Hygienekonzept, dessen abschließende, aus Sicht des Landratsamts alle Vorgaben erfüllende Version am 10. September 2020 vorgelegt wurde und eine Veranstaltungsdauer von neun Stunden vorsah. Am 10. September 2020 teilte der Kläger dem Landratsamt außerdem mit, dass der Landesparteitag auf 21. November 2020 verschoben werden soll.

4

Mit Bescheid vom 15. September 2020 (Gz. ...) erteilte das Landratsamt ... dem Kläger die beantragte Ausnahmegenehmigung unter mehreren dem ausgearbeiteten Hygienekonzept entsprechenden Auflagen, die den Infektionsschutz sicherstellen sollten, wie z.B. Abstands- und Belüftungsregeln und Maskenpflicht (Ziffer 1). Das Landratsamt behielt sich den Erlass weiterer Auflagen vor (Ziffer 2) und unterstellte die Genehmigung einem „jederzeitigen“ Widerrufsvorbehalt (Ziffer 3). Die sofortige Vollziehbarkeit der Ziffer 1 wurde angeordnet (Ziffer 4); Kosten wurden nicht erhoben (Ziffer 5).

5

Das Landratsamt stützte die Ausnahmegenehmigung auf § 5 Abs. 1 Satz 2 6. BayIfSMV. Unter Beachtung der Auflagen sei der Parteitag aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar in diesem Sinne. Der Auflagen- und der Widerrufsvorbehalt in den Ziffern 2 und 3 stützten sich auf Art. 36 Abs. 2 Nr. 3 und Nr. 5 BayVwVfG: Wegen der sich schnell ändernden Infektionslage in der Corona-Pandemie sei gegebenenfalls kurzfristig eine Anpassung oder Aufhebung der Genehmigung nötig. Dies sei in Abwägung mit dem hohen Schutzgut der Gesundheit einer unbestimmten Zahl an Menschen auch verhältnismäßig.

6

Am 2. November 2020 trat die 8. BayIfSMV vom 30. Oktober 2020 (2126-1-12-G, BayMBI. 2020 Nr. 616) in Kraft. Diese regelte u.a.:

„§ 5

Veranstaltungen

Vorbehaltlich speziellerer Regelungen in dieser Verordnung sind Veranstaltungen, Versammlungen, soweit es sich nicht um Versammlungen nach § 7 handelt, Ansammlungen sowie öffentliche Festivitäten landesweit untersagt. Ausnahmegenehmigungen können auf Antrag von der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde erteilt werden, soweit dies im Einzelfall aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar ist.

(...)

§ 7

Versammlungen im Sinne des Bayerischen Versammlungsgesetzes

(...)

(2) Versammlungen in geschlossenen Räumen im Sinne des Bayerischen Versammlungsgesetzes sind unter folgenden Voraussetzungen zulässig:

1. Der Veranstalter hat durch geeignete Maßnahmen sicherzustellen, dass zwischen allen Teilnehmern grundsätzlich ein Mindestabstand von 1,5 m eingehalten und jeder Körperkontakt mit anderen Versammlungsteilnehmern oder Dritten vermieden werden kann.
2. Unter Beachtung der Anforderungen nach Nr. 1 sind höchstens 100 Teilnehmer zugelassen.
3. Der Veranstalter hat ein Schutz- und Hygienekonzept auszuarbeiten und auf Verlangen der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde vorzulegen.

(...)

§ 26

Übergangsvorschrift

Ausnahmen und Befreiungen von allgemein geltenden infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen, die von den Kreisverwaltungsbehörden auf der Grundlage der Ersten bis Siebten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung erteilt wurden, verlieren mit Ablauf des 9. November 2020 ihre Gültigkeit.“

7

Mit streitgegenständlichem Bescheid vom 16. November 2020 (Gz. ...) stellte das Landratsamt ... fest, dass der Bescheid vom 15. September 2020 seine Gültigkeit verloren hat (Ziffer 1) und hob ihn hilfsweise auf (Ziffer 2). Zugleich wurde der am 26. August 2020 vom Kläger gestellte Antrag auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für den am 21. November 2020 geplanten Landesparteitag abgelehnt (Ziffer 3). Die sofortige Vollziehung der Ziffer 2 wurde angeordnet (Ziffer 4); Kosten wurden nicht erhoben (Ziffer 5).

8

Das Landratsamt begründete den Bescheid damit, dass die Infektionszahlen im Oktober und November stark angestiegen seien. Zum Zeitpunkt der Erteilung der Ausnahmegenehmigung hätten der Landkreis ... nur 8 Corona-Infizierte und ... keinen Infizierten gezählt, nun seien es 293 Infizierte im Landkreis ... sowie 30 Infizierte im Stadtgebiet weise damit aktuell die drittmeisten Infizierten der 16 Landkreiskommunen auf. Gemäß § 26 der 8. BayIfSMV habe der Bescheid vom 15. September 2020 seine Gültigkeit verloren. Hilfsweise werde er nach Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 i.V.m. Art. 36 Abs. 2 Nr. 3 BayVwVfG, Ziffer 3 des Bescheids vom 15. September 2020 wegen der gestiegenen Infektionszahlen und der nunmehr geltenden 8. BayIfSMV aufgehoben. Der Antrag des Klägers sei daher neu zu überprüfen gewesen und aufgrund des pandemischen Geschehens aktuell auch nicht mehr nach § 5 Satz 2 8. BayIfSMV genehmigungsfähig. Es sei eine Teilnehmerzahl von 751 Parteimitgliedern aus ganz Bayern zu erwarten. Eine Nachverfolgung von Infektionsketten sei in diesem Fall nahezu unmöglich. Eine Beschränkung der Teilnehmerzahl auf 100 Personen in entsprechender Anwendung des § 7 Abs. 2 8. BayIfSMV sei weder beantragt worden, noch könne der Kläger damit seinen satzungsmäßigen Pflichten nachkommen: Gemäß § 5 Abs. 3 der Satzung des ... der ... handle es sich um einen Mitgliederparteitag; dabei 651 Mitglieder auszuschließen sei nicht zulässig. Der effektive Infektionsschutz sei folglich nicht durch andere, mildere Mittel erreichbar, als den Landesparteitag in Gänze nicht zuzulassen. Das Infektionsrisiko sei im Innenbereich – der Mehrzweckhalle

mit anliegendem Zelt – deutlich erhöht. Dem Kläger stünde die Möglichkeit offen, den Landesparteitag online durchzuführen. Die beabsichtigte Wahl zweier Beisitzer des Landesvorstands könne im Wege der Briefwahl oder zeitlich versetzt durch Urnenwahl an verschiedenen Orten durchgeführt werden. Die Anordnung des Sofortvollzugs erfolge nach § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO im öffentlichen Interesse, da andernfalls ein effektiver Infektionsschutz nicht zu gewährleisten sei. Insbesondere würden sich mögliche Infektionen nicht auf die Parteimitglieder beschränken, sondern in Kürze auch in deren Umfeld fortsetzen.

9

Der Kläger strengte gegen diesen Bescheid am 17. November 2020 ein Verfahren einstweiligen Rechtsschutzes an (AN 18 S 20.02484). Mit Beschluss vom 19. November 2020 (AN 18 S 20.02484) lehnte das Gericht den Antrag im Verfahren einstweiligen Rechtsschutzes ab. Die hiergegen gerichtete Beschwerde des Klägers zum Bayerischen Verwaltungsgerichtshof wurde am 20. November 2020 zurückgewiesen (BayVGH, B.v. 20.11.2020 – 20 CS 20.2729). Der geplante Landesparteitag fand dementsprechend nicht statt.

10

Am 30. November 2020 ließ der Kläger die hier zu entscheidende Klage erheben. In der Klageschrift führte der Klägersvertreter aus, dass das Verfahren die Hauptsache zum Eilverfahren AN 18 S 20.02484 darstelle und sich gegen den zwischenzeitlich erledigten Bescheid vom 16. November 2020 richte.

11

Unter dem 22. März 2021 begründete der Klägersvertreter die Klage wie folgt: § 26 8. BayIfSMV sei unverhältnismäßig und damit verfassungswidrig. Der legitime Zweck der Norm, der Gesundheitsschutz, sei von dem Beklagten bis heute nicht bewiesen worden. Die Regelung sei auch nicht erforderlich in diesem Sinne: Es seien keinerlei Ausnahmen zugelassen, obwohl unterschiedlich gelagerte Fälle betroffen seien. Dies verstoße gegen den Gleichheitsgrundsatz. So sei es etwa nicht nachvollziehbar, weshalb für Ansammlungen und Versammlungen unterschiedliche Voraussetzungen als etwa für geistlichreligiöse Veranstaltungen, Sportveranstaltungen und das Beherbergungswesen gelten würden. Sogar Fälle, in denen eine Ausnahme oder Befreiung ohne Widerrufsvorbehalt erteilt worden sei, seien erfasst. Eine einzelfallbezogene Abwägung sei ausgeschlossen. Der Exekutive verbliebe kein Spielraum, ggf. weitere Auflagen zu prüfen. Art. 49 BayVwVfG regele klar, dass im Falle eines Widerrufs eines Verwaltungsakts ein Ermessen auszuüben sei. § 26 8. BayIfSMV stelle einen automatischen Widerruf der betroffenen Genehmigungen dar und entbehre jeglicher Ermessensausübung. Art. 49 BayVwVfG stehe im Rang über der 8. BayIfSMV. Aufgrund des fehlenden Spielraums für die Exekutive, eine Einzelfallentscheidung und ggf. Ausnahmen zuzulassen, sei § 26 8. BayIfSMV auch nicht angemessen. Der Kläger habe wegen der umfangreichen Vorplanung des Landesparteitags ein schutzwürdiges Vertrauen in den Bestand seiner Ausnahmegenehmigung gehabt.

12

Die Norm regele zudem eine unzulässige Rückwirkung. Es handle sich um eine echte Rückwirkung, weil im Falle zweier zusammenhängender Veranstaltungen am 9. und 10. November 2020 die erste Teilveranstaltung hätte stattfinden dürfen, während die zweite am 10. November 2020 nicht hätte stattfinden dürfen. Selbst wenn man eine unechte Rückwirkung annehme, überwiege der Vertrauensschutz in bereits erteilte Genehmigungen dem öffentlichen Interesse. Eine ggf. Verschärfung von Auflagen wäre ausreichend gewesen. Dies werde dadurch indiziert, dass die meisten Bundesländer keine dem § 26 8. BayIfSMV vergleichbare Regelung gehabt hätten und es dort zu keinem Anstieg der Infektionszahlen gekommen sei. Das verletzte Vertrauen in den Bescheid der erteilten Ausnahmegenehmigungen werde auch nicht über Entschädigungsansprüche ausgeglichen.

13

Der Stichtag, an dem die Ausnahmegenehmigungen außer Kraft treten sollten, sei willkürlich gewählt worden. Es hätte einer hinreichend präzisen und formellgesetzlichen Regelung bedurft. § 26 8. BayIfSMV verstoße gegen den Parlamentsvorbehalt, was auch der Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 29. Oktober 2020 (20 NE 20.2360 – juris) nahelege. Der Klägersvertreter machte sich die Ausführungen in den Ordnungswidrigkeiten betreffenden Urteilen des AG ... vom 24. Februar 2021 (... – juris), des AG ... vom 2. November 2020 (... – juris), des AG ... vom 9. Dezember 2020 (... – juris) und des AG ... vom 11. Januar 2021 (...) zu eigen. Die verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die 8. BayIfSMV würden auch durch den am 19. November 2020 in Kraft getretenen § 28a IfSG nicht

ausgeräumt. Auch dessen Verfassungsmäßigkeit sei fraglich; zudem habe sich der Beklagte auf diesen nie berufen.

14

Der Widerruf im Bescheid vom 16. November 2020 sei überdies deshalb rechtswidrig, weil er hilfsweise erklärt worden sei. Es handle sich dabei um eine unzulässige Bedingung, vgl. Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG. Ferner sei der Widerruf ein unverhältnismäßiger und ermessensfehlerhafter Grundrechtseingriff, weil mildere Alternativen überhaupt nicht geprüft worden seien. Der Beklagte habe Alternativen wie etwa das Vorlegen eines negativen Schnelltests vor dem Einlass zum Landesparteitag nicht einmal angedacht.

15

Der Klagebegründung waren u.a. ein Artikel von „www.welt.de“ vom 10. März 2021 („Hans-Jürgen Papier: Die Menschen dieses Landes sind keine Untertanen“) sowie Ausdrücke des Robert-Koch-Instituts, der Apotheken-Umschau, „www.mdr.de“ und „www.bagdiagnostics.com“ beigelegt, welche sich mit der Durchführung und den Ergebnissen von Schnelltests und PCR-Tests befassen. Des Weiteren legte der Klägerevertreter eine Liste des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte vom 4. November 2021, welche die Antigen-Tests zum direkten Erregernachweis des Coronavirus SARS-CoV-2 listet, sowie Produktinformationen zu einem Luftreiniger vor.

16

Mit weiterem Schriftsatz vom 29. November 2022 führte der Klägerevertreter aus, dass der Beklagte sich zwar im Widerrufsbescheid auf gestiegene Infektionszahlen im Landkreis ... und speziell in ... berufen habe. Positive PCR-Tests würden jedoch nicht nachweisen, dass eine Person ein vermehrungsfähiges Virus in sich trage und damit potenziell ansteckend sei. Die Universität Düsseldorf habe festgestellt, dass mehr als 75% der positiven PCR-Testungen im ersten Halbjahr der Pandemie medizinisch harmlos gewesen seien. Der Beklagte hätte daher, um ein realitätsgerechtes Bild der Infektionslage in ... zu bekommen, zumindest die Ct-Werte der positiv getesteten Personen ermitteln müssen. Der Widerrufsbescheid sei aufgrund dieser unterlassenen Sachverhaltsaufklärung unverhältnismäßig und ermessensfehlerhaft. Des Weiteren habe der Beklagte nicht ermittelt, ob der von ihm verzeichnete Anstieg der Infektionszahlen lediglich auf häufigere Testungen zurückzuführen gewesen sei. Die Todesstatistik des Robert-Koch-Instituts sei mangelhaft, was zu einer überzogenen Einschätzung der Gefährlichkeit des Coronavirus geführt habe.

17

Der Widerrufsvorbehalt in Ziffer 3 des Bescheids vom 15. September 2020 sei rechtswidrig gewesen. Der Klägerevertreter berief sich auf Rechtsprechung des Bundesgerichtshofs, wonach die freie Widerruflichkeit einer nach § 33d GewO erteilten Erlaubnis ausgeschlossen sei, wenn von ihr bereits Gebrauch gemacht worden sei. Der Kläger habe den Vertrag zur Anmietung eines großen Festzelts bereits am 18. Oktober 2020 abgeschlossen und damit von der erteilten Ausnahmegenehmigung Gebrauch gemacht. Am 3. November 2022 habe er einen Betrag i.H.v. 62.535,60 EUR überwiesen. Der Widerruf sei auch deshalb unverhältnismäßig, weil mildere Mittel wie etwa weitere Auflagen nicht geprüft worden seien.

18

Ziffer 4 des streitgegenständlichen Bescheids vom 16. November 2020 sei ebenfalls rechtswidrig, weil die Anordnung der sofortigen Vollziehbarkeit nicht hilfsweise erfolgen dürfe.

19

Dem Schriftsatz waren mehrere Presseartikel beigelegt, welche sich mit der Aussagekraft von positiven PCR-Tests und Schnelltests (Bl. 174 bis 196 der Gerichtsakte) sowie der statistischen Erfassung der Covid-19-Todesfälle (Bl. 198 bis 277 der Gerichtsakte) befassen. Des Weiteren reichte der Klägerevertreter das Plenarprotokoll des Thüringer Landtags vom 23. April 2021 zur Gerichtsakte, in welchem u.a. die Mündliche Anfrage des Abgeordneten ... (...) zu den Zahlen zu Covid-19-Todesfällen in Thüringen behandelt wird (Bl. 278 bis 367 der Gerichtsakte). Der Klägerevertreter legte ein Angebot und den entsprechenden Auftrag an die ... vom 18. Oktober 2020 für die Vermietung der Mehrzweckhalle ... nebst Festzelt für die Veranstaltung am 21. November 2020 vor, welches einen Gesamtpreis von 62.535,60 EUR ausweist, davon bei Auftragserteilung 10.000,00 EUR zu zahlen, der Rest nach Rechnungsstellung. Den Dokumenten lässt sich entnehmen, dass bei Absage der Veranstaltung bis 12. November 2020 50% der Auftragssumme zu zahlen sind, ab dem 13. November 2020 75% der Auftragssumme und bis zur Fertigstellung anteilig des Aufbaus 75 bis 100%, nach Komplettaufbau die volle Auftragssumme.

20

Der Kläger beantragt festzustellen:

Der Bescheid des Beklagten vom 16. November 2020, Az. ... ist rechtswidrig gewesen und hat den Kläger in dessen organschaftlichem Recht aus Art. 21 GG und in dessen Grundrecht auf Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG verletzt.

21

Der Beklagte beantragt,

Klageabweisung

und erwiderte am 24. Februar 2023 auf die Klage, dass § 26 8. BayIfSMV durchaus verfassungsgemäß sei, insbesondere eine Übergangsregelung von einer Woche zwischen dem Inkrafttreten der Regelung und dem Gültigkeitsverlust bereits erteilter Befreiungen und Ausnahmegenehmigungen vorsehe. Sofern der Kläger bemängelt, dass Ausnahmetatbestände nicht geregelt worden seien, stehe es ihm frei, erneut einen Antrag auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung zu stellen. Die ursprünglich beantragte Ausnahmegenehmigung habe auf Grundlage der 8. BayIfSMV nicht erteilt werden können, weshalb der Widerruf rechtmäßig erfolgt sei. Auch eine Nachschärfung des Hygienekonzepts hätte an dieser Rechtslage nichts ändern können. Die Veranstaltung sei inmitten der zweiten großen Corona-Welle aus infektionsschutzrechtlichen Gesichtspunkten nicht vertretbar gewesen. Ein Impfstoff habe noch nicht vorgelegen, die Immunität in der Bevölkerung aufgrund einer vorangegangenen Infektion sei noch gering gewesen. Es habe sich zu dieser Zeit um einen gefährlichen „Wildtyp“ des Virus gehandelt. Die Beurteilung der Infektionslage sei stets anhand mehrerer Faktoren (Auslastung des Gesundheitssystems, 7-Tage-Inzidenz, Todesfälle etc.) ermittelt worden. Die verschiedenen Faktoren hätten miteinander korreliert.

22

Der Parteitag sei zum großen Teil auf zwischenmenschliche Kommunikation angelegt und hätte voraussichtlich eine Dauer von neun oder zehn Stunden gehabt. Unter diesen Umständen sei er infektionsschutzrechtlich nicht vertretbar gewesen. Letztendlich könne auch die Verfassungsmäßigkeit von § 26 8. BayIfSMV dahinstehen, da die Ausnahmegenehmigung jedenfalls rechtmäßig und unter Berücksichtigung der klägerischen Interessen durch Ziffer 2 des streitgegenständlichen Bescheids widerrufen worden sei. Vertrauen in den Bescheid vom 15. September 2020 habe der Kläger aufgrund des darin geregelten Widerrufsvorbehalts nicht fassen dürfen. Bei einem Widerrufsvorbehalt nach Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2 BayVwVfG seien kein Vertrauensschutz oder eine Entschädigung vorgesehen, vgl. Art. 49 Abs. 5 Satz 1 BayVwVfG.

23

In seiner Replik vom 18. November 2025 bezweifelte der Klägervertreter erneut die Aussagekraft von PCR-Testungen und wiederholte, dass die Infiziertenzahl, auf die sich der Beklagte berufen habe, lediglich Personen mit positivem PCR-Test abbilde, jedoch keine „pathologisch (schwer-)kranken Fälle“. Die allgemeine Gesundheitsgefahr sei daher deutlich niedriger gewesen, als der Beklagte angenommen habe. In diesem Zusammenhang kündigte der Klägerbevollmächtigte an, eine umfangreiche Beweisaufnahme zu beantragen. Er reichte zur Gerichtsakte: einen Bericht der Westdeutschen Zeitung vom 5. Juli 2020 „Corona: RKI führt 23. Todesopfer aus Krefeld“, zwei im Journal of Infection veröffentlichte Beiträge „The performance of the SARS-CoV-2 RT-PCR test as a tool for detecting SARS-CoV-2 infection in the population“ und „Remdesivir treatment and transient bradycardia in patients with coronavirus diseases 2019 (COVID-19)“, einen Beitrag des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung aus dem April 2020 „Einschätzung der Infektionsdynamik von Covid-19 und der Belastung des Gesundheitssystems“, den Bericht des Bundesrechnungshofs an den Haushaltsausschuss des Deutschen Bundestags vom 9. Juni 2021, einen Artikel des „Spiegel“ vom 15. Juni 2020 „Corona-Immunität: Im Laufe eines Sommers wird das nicht klappen“, sowie einen Auszug aus „Wikipedia“, überschrieben mit „Covid-19-Pandemie in Deutschland/Testung“.

24

Am 19. November 2025 nahm das Landratsamt ... zu den klägerseits angekündigten Beweisanträgen Stellung und führte aus, dass es eine Gefahrenbeurteilung aus ex ante-Perspektive vorzunehmen gehabt habe, die sich auf die zum Zeitpunkt des Bescheiderlasses zugänglichen Informationen gestützt habe. Es reichte Unterlagen zur Gerichtsakte, die sich auf einen vom Beklagten am 16. November 2023 und 10.

Dezember 2024 erklärten Verzicht auf die Einreden der Verjährung und Verwirkung bezüglich etwaiger Schadensersatz- oder Entschädigungsansprüche befristet bis 31. Dezember 2025 beziehen.

25

Ergänzend wird Bezug genommen auf die Gerichts- und beigezogene Behördenakte, auch im ebenfalls zwischen den Beteiligten geführten und mittlerweile eingestellten Verfahren AN 18 K 20.02485, sowie auf die Niederschrift zur mündlichen Verhandlung am 22. November 2025, in welcher das Gericht die vom Kläger gestellten Beweisanträge durch Beschluss ablehnte.

Entscheidungsgründe

26

Die Klage hat teilweise Erfolg. Sie ist zulässig und begründet, soweit sie sich gegen Ziffer 1 des streitgegenständlichen Bescheids richtet. Im Übrigen ist sie teils bereits unzulässig und ansonsten unbegründet, weil der streitgegenständliche Bescheid rechtmäßig war und den Kläger nicht in seinen Rechten verletzte (§ 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO entsprechend).

I.

27

Die Fortsetzungsfeststellungsklage ist zulässig, soweit sie sich gegen die Ziffern 1 bis 3 des streitgegenständlichen Bescheids richtet. Darüber hinaus ist sie unzulässig.

28

1. Sie ist grundsätzlich statthaft für den Fall der Erledigung eines Verwaltungsakts vor Klageerhebung: Der Zeitpunkt des geplanten Landesparteitags war verstrichen, sodass die Ziffern 1 bis 3 des streitgegenständlichen Bescheids keine Wirkung mehr entfalteten (Art. 43 Abs. 2 Var. 4 BayVwVfG, § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog). Der Kläger ist insoweit aufgrund einer möglichen Verletzung in Art. 8 Abs. 1, Art. 19 Abs. 3 Gg und Art. 21 Abs. 1 GG als Bescheidadressat auch klagebefugt gemäß § 42 Abs. 2 VwGO analog.

29

Bezüglich der Sofortvollzugsanordnung in Ziffer 4 ist die Fortsetzungsfeststellungsklage hingegen nicht statthaft, da es sich dabei nicht um einen (erledigten) Verwaltungsakt, sondern um einen Annex zu diesem handelte. Rechtsschutz war insoweit alleine über das Verfahren einstweiligen Rechtsschutzes nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Var. 2 VwGO zu erlangen (vgl. BayVGH, U.v. 10.3.2022 – 22 B 19.197 – BeckRS 2022, 10640 Rn. 99).

30

Ebenfalls unstatthaft ist die Fortsetzungsfeststellungsklage hinsichtlich der Kostenentscheidung in Ziffer 5 des streitgegenständlichen Bescheids, die sich nicht erledigt hat (vgl. hierzu auch VG München, U.v. 7.10.2013 – M 8 K 12.3865 – BeckRS 2013, 59443). Jedenfalls fehlt dem Kläger, der durch die Feststellung der Kostenfreiheit durch die Behörde nicht beschwert wird, insoweit die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO.

31

2. Der Kläger besitzt hinsichtlich der Ziffern 1 bis 3 des streitgegenständlichen Bescheids das nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog zu fordernde Fortsetzungsfeststellungsinteresse aufgrund eines schwerwiegenden, sich typischerweise kurzfristig erledigenden Grundrechtseingriffs.

32

a) 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 (vgl. 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 (vgl. 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.). Die begehrte Feststellung muss geeignet sein, die Position des Klägers zu verbessern. Abzustellen ist dabei nicht auf den Zeitpunkt des Eintritts der Erledigung, sondern auf den für das

Verwaltungsgericht maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung über die Klage (vgl. BVerwG, B.v. 30.4.1999 – 1 B 36.99 – BeckRS 1999, 31353198; Bamberger in: Wysk, Verwaltungsgerichtsordnung, 4. Aufl. 2025, § 113 VwGO Rn. 77).

33

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 (vgl. BVerwG, U.v. 24.4.2024, a.a.O. Rn. 16; zusammenfassend Schübel-Pfister in: Eyermann, Verwaltungsgerichtsordnung, 16. Aufl. 2022, § 113 VwGO Rn. 111).

34

b) Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe hat der Kläger zwar kein Präjudizinteresse in diesem Sinne, weil diese Fallgruppe bereits erlangte Prozessergebnisse sichern soll, welche bei einer Erledigung vor Klageerhebung nicht existieren können. Der Kläger hat insoweit auch kein Recht auf den sachnäheren Richter beim Verwaltungsgericht (vgl. BVerwG, U.v. 16.5.2013 – 8 C 14.12 – BVerwGE 146, 303 Rn. 30; BayVGh, B.v. 26.2.2013 – 7 ZB 12.2617, NVwZ-RR 2013, 614; Schübel-Pfister in: Eyermann, a.a.O. Rn. 118).

35

Er kann jedoch ein berechtigtes Interesse an der nachträglichen Feststellung der Rechtswidrigkeit der erledigten Maßnahme aufgrund eines sich kurzfristig erledigenden, schwerwiegenden Eingriffs in seine Grundrechte aus Art. 8 Abs. 1, Art. 19 Abs. 3 GG i.V.m. Art. 21 Abs. 1 GG geltend machen.

36

Diese Fallgruppe des Fortsetzungsfeststellungsinteresses räumt die Möglichkeit der gerichtlichen Klärung in Fällen gewichtiger, allerdings in tatsächlicher Hinsicht überholter Grundrechtseingriffe ein, wenn sich die direkte Belastung durch den angegriffenen Hoheitsakt 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, a.a.O. 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 freiheitlichdemokratischen 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 – 1 BvR 461/03 – juris Rn. 28, 36 f.).

37

Der inmitten stehende Landesparteitag diene offenkundig der politischen, kollektiven Meinungsbildung i.S.d. Art. 8 Abs. 1 GG. Er wäre nur Mitgliedern des Landesverbands ... – einem abgeschlossenen, individuell abgrenzbaren Personenkreis – zugänglich gewesen und war folglich als eine nichtöffentliche Versammlung zu qualifizieren (vgl. BVerwG, U.v. 23.3.1999 – 1 C 12.97 – NVwZ 1999,991; BayVGh, B.v. 10.7.2024 – 10 ZB 23.2205 – BeckRS 2024, 20318 Rn. 8 ff.; Kniessel/Poscher in: Liskin/Denninger, Handbuch des Polizeirechts – Versammlungsrecht, 7. Aufl. 2021, Rn. 207 Lux in: Peters/Janz, Handbuch Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2021, D. Die bundesgesetzliche Ausgestaltung des Versammlungsrechts Rn. 67). Dieser genoss in Anbetracht der in Art. 21 GG und § 1 PartG normierten Privilegien der Parteien und deren Bedeutung für die Demokratie und politische Willensbildung des Volkes einen besonderen Grundrechtsschutz. Die Aufhebung der Ausnahmegenehmigung in Verbindung mit der Ablehnung des Antrags auf (Wieder-)Erteilung einer solchen warf den Kläger zurück auf die strengen Voraussetzungen, die nach der 8. BaylFSMV für Versammlungen galten. Mithin bewirkte der streitgegenständliche Bescheid einen tiefgreifenden Grundrechtseingriff. Zwischen dem Bescheiderlass und dem Datum des geplanten Parteitags lagen nur fünf Tage, sodass sich der Grundrechtseingriff kurzfristig erledigte, ohne dass Rechtsschutz in der Hauptsache zu erlangen gewesen wäre.

II.

38

Die Klage ist teilweise begründet. Soweit vom Landratsamt ... in Ziffer 1 des Bescheids vom 16. November 2020 festgestellt wurde, dass die am 15. September 2020 erteilte Ausnahmegenehmigung ihre Gültigkeit verloren hat, war diese Feststellung rechtswidrig und verletzte den Kläger in seinen Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO analog (1.). Der hilfsweise Widerruf des Bescheids vom 15. September 2020 und die Ablehnung des Antrags auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung waren hingegen rechtmäßig und die Klage daher im Übrigen abzuweisen (2.).

39

1. Die Feststellung, dass der Bescheid vom 15. September 2020 seine Gültigkeit verloren hat, stützte sich nicht auf eine hinreichende gesetzliche Ermächtigung und war somit rechtswidrig: § 26 8. BayIfSMV war nach Rechtsauffassung der Kammer verfassungswidrig und mithin keine taugliche Rechtsgrundlage (Grundsätze des Vorrangs und des Vorbehalts des Gesetzes, Art. 20 Abs. 3 GG).

40

a) Ein feststellender Verwaltungsakt bedarf nach dem Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes (Art. 20 Abs. 3 GG) jedenfalls dann einer Rechtsgrundlage, wenn er für den Adressaten belastender Natur ist, weil aus ihm Rechtsfolgen hergeleitet werden können oder weil er etwas feststellt, was der Betroffene für rechtswidrig hält (BVerwG, U.v. 16.8.1985 – 8 C 120-122.83 – NJW 1986, 1122; U.v. 22.10.1991 – 1 C 1.91 – NVwZ 1992, 665 (666); Schwarz in: Fehling/Kastner/Stormer, Verwaltungsrecht, 5. Aufl. 2021, § 35 VwVfG Rn. 44; Stelkens in: Stelkens/Bonk/Sachs, Verwaltungsverfahrensgesetz, 10. Aufl. 2023, § 35 Rn. 219 f.).

41

Der Kläger hielt die in Ziffer 1 des streitgegenständlichen Bescheids getroffene Feststellung für nicht rechtens und sie behinderte ihn bei der Durchführung des Landesparteitags. Mithin war es notwendig, sie auf eine verfassungsgemäße Rechtsgrundlage zu stützen.

42

Als solche zog der Beklagte § 26 8. BayIfSMV heran. Diese Norm fußte auf § 28 Abs. 1 i.V.m. § 32 IfSG, welche zwar den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und denen des Parlamentsvorbehalts genügten (BVerwG, U.v. 16.5.2023 – 3 CN 6.22 – GewArch 2024, 20 Rn. 21 ff.). Nach Rechtsauffassung der Kammer entsprach § 26 8. BayIfSMV jedoch nicht dem Grundsatz des Vertrauensschutzes, der Ausfluss des in Art. 20 Abs. 3 GG verfassungsrechtlich verankerten Rechtsstaatsprinzips ist und in Art. 48, 49 BayVwVfG seine einfachgesetzliche Ausprägung gefunden hat.

43

aa) Für den Fall der Aufhebung eines Verwaltungsakts durch Rücknahme oder Widerruf regeln Art. 48, 49 BayVwVfG bestimmte Voraussetzungen, die insbesondere danach differenzieren, ob der Verwaltungsakt rechtmäßig oder rechtswidrig war, für die Zukunft oder die Vergangenheit aufgehoben wird, für den Adressaten begünstigend war oder nicht und ob er eine Geldleistung bzw. teilbare Sachleistung gewährte oder nicht. In all diesen Fallkonstellationen räumt der Gesetzgeber der Behörde grundsätzlich ein Rücknahme- bzw. Widerrufsermessen ein, welches ihr die Möglichkeit und zugleich die Pflicht gibt, eigene Erwägungen zum Vertrauensschutz anzustellen, um eine einzelfallgerechte Entscheidung zu treffen. Zwar hat der Gesetzgeber in Art. 48 Abs. 2 und 3 BayVwVfG in gewissem Maße bereits eine Abwägung zwischen dem öffentlichen Interesse an der Rücknahme des Verwaltungsakts und dem Vertrauen des Bürgers in dessen Bestand getroffen (sog. intendiertes Ermessen). Selbst in dieser Konstellation hat die Behörde jedoch im Einzelfall zu beurteilen, ob das Vertrauen des Begünstigten ausnahmsweise schutzwürdig ist und ob der ggf. entstandene Vermögensnachteil auszugleichen ist.

44

bb) Es ist anerkannt, dass diese differenzierten Regelungen zur Aufhebung eines Verwaltungsakts grundsätzlich von spezielleren Gesetzen verdrängt werden können, die eine umfassende Entscheidung zwischen Rechtssicherheit und materieller Gerechtigkeit beinhalten. Findet eine solche Verdrängung statt, können Art. 48, 49 BayVwVfG bzw. die bundesgesetzlichen §§ 48, 49 VwVfG nicht als Ausdruck eines allgemein Rechtsgedankens ergänzend herangezogen werden, sondern haben allenfalls bei der Auslegung der spezialgesetzlichen Regelung Berücksichtigung zu finden (Sachs in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2023, § 48 Rn. 4). Eine Spezialregelung ist dann geeignet, Art. 48, 49 BayVwVfG zu verdrängen, wenn sie deren Ermächtigung zur Änderung bestehender Regelungen wesensmäßig in sich trägt und die zu

berücksichtigenden Aspekte des Vertrauensschutzes damit abschließend regelt, wie dies etwa bei § 45 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 WaffG, § 21 Abs. 4 Satz 1 PAuswG, § 20 Abs. 3 Satz 3 LuftVG, § 12 Abs. 1 BeamStG und § 4 Abs. 2 Satz 1 ApoG der Fall ist (vgl. BayVGH, U.v. 2.3.2010 – 8 BV 08.3320 – juris Rn. 28; SächsOVG, B.v. 27.7.2020 – 5 A 558/18 – juris Rn. 8).

45

cc) Eine solche Spezialregelung, die eine abschließende Beurteilung bezüglich des rechtsstaatlich garantierten Vertrauensschutzes enthielt, kann die Kammer in § 26 8. BayIfSMV nicht erkennen.

46

Der untergesetzlichen Norm fehlte es bereits an einer Differenzierung zwischen rechtmäßigen und rechtswidrigen Ausnahmegenehmigungen nach der 1. bis 7. BayIfSMV sowie zwischen einer Aufhebung für die Zukunft und für die Vergangenheit. Insbesondere aber ließ sie der Behörde keinerlei Ermessensspielraum, innerhalb dessen Einzelfallumstände, die zu einem überwiegenden schutzwürdigen Vertrauen oder der Notwendigkeit eines finanziellen Ausgleichs führen könnten, berücksichtigt werden können. Dass aber diese Erwägungen zum Vertrauensschutz – abschließend und die Art. 48, 49 BayVwVfG in sich aufnehmend – vom Ordnungsgeber bereits vorgenommen worden wären, lässt sich der 8. BayIfSMV, der keine Begründung beigefügt war, nicht entnehmen. Offenkundig strebte der Ordnungsgeber nach größtmöglichem Infektionsschutz, weshalb alle von den Kreisverwaltungsbehörden erteilten Ausnahmegenehmigungen ihre Gültigkeit verlieren und ggf. nach der strengeren 8. BayIfSMV neu verbeschieden werden sollten. § 26 8. BayIfSMV enthielt dabei aber keine abschließende Abwägung zwischen dem Schutz des Vertrauens des Bürgers in den u.U. bestandskräftigen Bescheid und dem Interesse des Staates an der Anpassung bereits erlassener Verwaltungsakte an das verschärfte Infektionsgeschehen.

47

2. Soweit der Beklagte in Ziffer 2 des streitgegenständlichen Bescheids die Ausnahmegenehmigung hilfsweise widerrufen (b) und in Ziffer 3 den Antrag auf Erteilung einer solchen abgelehnt hat (c), war dies rechtmäßig und verletzte den Kläger nicht in seinen Rechten.

48

a) Die Regelungen waren formell rechtmäßig.

49

Das Landratsamt ... handelte als sachlich und örtlich zuständige Behörde, § 65 Satz 1 ZustV, Art. 3 Abs. 1 und Abs. 2 GDVG, Art. 49 Abs. 4, Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG. Entgegen Art. 28 Abs. 1 BayVwVfG wurde der Vorstand des Klägers vor Bescheidserlass nicht angehört. Die Anhörung war auch nicht gemäß Art. 28 Abs. 2 BayVwVfG entbehrlich, insbesondere war keine Gefahr im Verzug erkennbar, bei der eine Anhörung selbst mit kurzer Frist den Bescheidserlass in einer den Infektionsschutz gefährdenden Weise verzögert hätte: Die 8. BayIfSMV trat am 2. November 2020 in Kraft; bis zum Bescheidserlass vergingen noch zwei Wochen. Die Anhörung wurde jedoch – vor Erledigung des Verwaltungsakts – im Rahmen des Eilverfahrens AN 18 S 20.02484 nachgeholt, sodass zwischenzeitlich eine Heilung gemäß Art. 45 Abs. 1 Nr. 3 BayVwVfG eingetreten ist: Den Vortrag der Klägerseite hat der Beklagte im Verfahren einstweiligen Rechtsschutzes konkret und einfallbezogen gewürdigt. Die behördliche Reaktion beruhte mithin auf einer Auseinandersetzung mit dem Vorbringen des Klägers und war nicht allein prozesstaktischen Erwägungen geschuldet (vgl. Schneider in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand: Juli 2024; § 45 VwVfG Rn. 93 m.w.N.); dabei wurde das Vorbringen des Klägers nicht nur schlicht zur Kenntnis genommen, sondern veranlasste den Beklagten zu umfangreichen schriftsätzlichen Ausführungen im Eilverfahren.

50

Soweit der Klägerbevollmächtigte vorbringt, dass es an einer hinreichenden Begründung i.S.d. Art. 39 Abs. 1 BayVwVfG fehlte, kann dem nicht gefolgt werden. Dem Kläger wurden die wesentlichen tatsächlichen und rechtlichen Gründe mitgeteilt, die die Behörde zu ihrer Entscheidung bewegen haben. Auf Seite 2 des Bescheids führte das Landratsamt ... unter Nennung der damaligen und aktuellen Infektionszahlen aus, dass sich die Infektionslage deutlich verschärft habe und bezog sich bei der Angabe der Rechtsgrundlagen u.a. auf den Widerrufsvorbehalt in Ziffer 3 des Bescheides vom 15. September 2020. Die wesentlichen Ermessenserwägungen erläuterte die Behörde in den Bescheidgründen unter „II.3.“.

51

b) Der hilfsweise Widerruf in Ziffer 2 des Bescheids vom 16. November 2020 ist auch materiellrechtlich nicht zu beanstanden.

52

aa) Zunächst ist festzustellen, dass die Erteilung der Ausnahmegenehmigung nach § 5 Abs. 1 Satz 2 6. BayIfSMV, welche im Ermessen der Behörde stand, im bestandskräftigen Bescheid vom 15. September 2020 mit einem wirksamen Widerrufsvorbehalt für den Fall eines sich verschlechternden Infektionsgeschehens versehen wurde (Art. 36 Abs. 2 Nr. 3 BayVwVfG).

53

Ziffer 3 des Bescheids vom 15. September 2020 sah dem Wortlaut nach eine „jederzeitige“ Widerrufsmöglichkeit vor. Zwar ist umstritten, ob ein gänzlich freier Widerrufsvorbehalt zulässig ist (vgl. zum Ganzen Schröder in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, 6. EL November 2024, § 36 VwVfG Rn. 66 f.). Vorliegend bedarf diese Rechtsfrage aber keiner Entscheidung, da jedenfalls durch eine Auslegung unter Heranziehung der Bescheidsbegründung deutlich wird, dass die Aufnahme des Widerrufsvorbehalts erfolgte, um auf kurzfristige Änderungen des Infektionsgeschehens reagieren zu können und so dem Infektionsschutz Rechnung zu tragen. Auf Seite 5 des Bescheids vom 15. September 2020 führte die Behörde aus, dass wegen der sich schnell ändernden Infektionslage in der Corona-Pandemie unter Umständen ein Widerruf nötig werden könne, um die Verbreitung des Virus zu hemmen und dem effektiven Infektionsschutz Rechnung zu tragen. Der Beklagte behielt sich mithin lediglich vor, die Ausnahmegenehmigung für den Landesparteitag am 21. November 2020 im Falle eines veränderten Verlaufs der Corona-Pandemie zugunsten eines effektiven Infektionsschutzes und der Verhinderung von Gefahren für die Gesundheit der Bevölkerung und das Gesundheitswesen zu widerrufen (so auch Beschluss der Kammer v. 19.11.2020 im Verfahren AN 18 S 20.02484 – BeckRS 2020, 32219 Rn. 20). Unter diesen Voraussetzungen wäre auch nach Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 BayVwVfG ein Widerruf grundsätzlich möglich gewesen.

54

bb) Dass die Widerrufsentscheidung in Ziffer 2 des streitgegenständlichen Bescheids hilfsweise erging, ist rechtlich ebenfalls nicht zu beanstanden. Es handelt sich bei einem hilfsweise zu einem anderen Verwaltungsakt erlassenen Verwaltungsakt rechtstechnisch um eine Regelung mit aufschiebender Bedingung (Art. 43 Abs. 1 Satz 2, Art. 36 Abs. 2 Nr. 2 BayVwVfG), der äußerlich mit seiner Bekanntgabe wirksam wird (Art. 43 Abs. 1 Satz 1 BayVwVfG) und inhaltlich, wenn der hauptsächlich erlassene Verwaltungsakt wegfällt (Beschluss der Kammer v. 19.11.2020 im Verfahren AN 18 S 20.02484, a.a.O. Rn. 24; vgl. auch BayVGh, U.v. 2.7.2004 – 1 B 02.1006 – juris Rn. 60). Aus der Gesamtschau der im streitgegenständlichen Bescheid getroffenen Regelungen sowie der Bescheidsbegründung wird deutlich, dass der Widerruf in Ziffer 2 hilfsweise für den Fall erfolgte, dass die Ausnahmegenehmigung nicht schon entsprechend Ziffer 1 ihre Gültigkeit durch § 26 8. BayIfSMV verloren hat.

55

Diese Bedingung, die den Widerruf inhaltlich wirksam werden ließ, war eingetreten: Wie oben festgestellt, war § 26 8. BayIfSMV nicht geeignet, die am 15. September 2020 erteilte Ausnahmegenehmigung für die Durchführung des Landesparteitags aufzuheben.

56

cc) Eine veränderte Sachlage hinsichtlich des Infektionsgeschehens, die Anknüpfungspunkt für den Widerrufsvorbehalt war, war zum Zeitpunkt der Aufhebung der Ausnahmegenehmigung im Bescheid vom 16. November 2020 eingetreten, sodass die tatbestandlichen Voraussetzungen des Widerrufsvorbehalts erfüllt waren. In diesem Zusammenhang bedurfte es der vom Klägervertreter in der mündlichen Verhandlung beantragten Beweisaufnahme nicht.

57

(1) Zum Zeitpunkt der Erteilung der Ausnahmegenehmigung zählten der Landkreis ... 8 und ... keine Covid-19-Infizierten, während es beim streitgegenständlichen Widerruf der Ausnahmegenehmigung im Landkreis ... 293 und in ... 30 Covid-19-Infizierte und damit deutlich mehr waren. Diese signifikante Verschärfung des Pandemiegeschehens zeichnete sich in ganz Bayern ab: Am 15. September 2020 zählte Bayern 62.401 bestätigte Fälle und eine 7-Tages-Inzidenz von 17,8 pro 100.000 Einwohner, am 16. November 2020 waren es 158.849 bestätigte Fälle bei einer 7-Tages-Inzidenz von 182,0 (Tägliche Lageberichte des Robert-Koch-Instituts zur Coronavirus-Krankheit-2019 vom 15.9.2020, abrufbar unter

https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Sept_2020/Archiv_September.html?nn=16911042 und vom 16.11.2020, abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Nov_2020/Archiv_November.html?nn=16911042, beides zuletzt aufgerufen am 19.11.2025).

58

(2) Der Klägervertreter bezweifelte diese Risikoeinschätzung und beantragte in der mündlichen Verhandlung am 20. November 2025 eine umfangreiche Beweisaufnahme hierzu. Die Kammer lehnte

- den Antrag mit der Behauptung, dass die Risikogrundannahme des RKI grob falsch und auch schon im November 2020 medizinisch und statistisch unhaltbar war, namentlich die Annahmen:
- jeder positive PCR-Test weise eine Infektion im medizinischen Sinne und im Sinne des § 2 Nr.1 und Nr. 2 IfSG und damit eine erhebliche Gefahr für die Allgemeinheit, vor allem aber für die sog. vulnerablen Gruppen, nach,
- es gebe keine oder jedenfalls keine nennenswerte natürliche Immunität gegen das aus damaliger Sicht völlig neue Corona-Virus,
- dass die RKI-Todesfallstatistik verglichen mit herkömmlichen Grippeviren eine besorgniserregende Gefährlichkeit des Virus belege, obwohl sie in Wahrheit eine Vielzahl von lediglich mit dem Virus, aber an völlig anderen Ursachen gestorbenen Personen, sogar Personen, die zuletzt negativ getestet wurden, bevor sie starben enthielt, sowie
- die Annahme, es drohe eine erhebliche Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems, insbesondere der Intensivstationen,

(Erster Beweisantrag, vgl. Schriftsatz des Klägervertreters vom 18. November 2025, Seite 2 ff.)

sowie

- den Antrag mit der Behauptung, dass bei PCR-Tests zum Nachweis des SARS-CoV-2-Virus vor dem 26. Mai 2022, also auch im November 2020, das Konformitätsbewertungsverfahren entsprechend der Europäischen Richtlinie über In-vitro-Diagnostika – IVDD (98/79/EG) lediglich eigenverantwortlich durch den Hersteller ohne Beteiligung einer benannten Stelle oder einer staatlichen Institution durchgeführt worden ist (Zweiter Beweisantrag, vgl. Schriftsatz des Klägervertreters vom 18. November 2025, Seite 9 f.)

und

- den „im Hinblick auf das RKI und den Bundesrechnungshof“ gestellten „Antrag nach §§ 95 Abs. 1 bis 3, 173 Abs. 1 VwGO i.V.m. §§ 397, 402, 411 ZPO#

(Dritter Beweisantrag, vgl. Schriftsatz des Klägervertreters vom 18. November 2025, Seite 10 f.).

durch Beschluss in der mündlichen Verhandlung vom 20. November 2025 ab. Die behaupteten Tatsachen sind auch unter Berücksichtigung der Gegenvorstellung des Klägervertreters nach der Ablehnung der Beweisanträge nicht entscheidungserheblich:

59

Die Entscheidung der Kreisverwaltungsbehörde stützte sich auf eine tragfähige tatsächliche Grundlage. Maßgeblich ist dabei – wie allgemein im Recht der Gefahrenabwehr – eine Beurteilung ex ante aus Sicht der handelnden Behörde. Erkenntnisse, die erst nach dem Erlass oder gar der Geltungsdauer der im November 2020 getroffenen Maßnahme vorlagen, haben schon deshalb außer Acht zu bleiben. Dies gilt namentlich für die vom Klägervertreter benannte Studie der Universität Düsseldorf aus dem Juni 2021: Sie lag erst nach dem Erlass des streitgegenständlichen Bescheids vor und kann daher nichts über die ex ante zu beurteilende Gefahrenprognose im November 2020 aussagen. Sofern der Klägervertreter eine Studie des Instituts für Makroökonomie und Konjunkturforschung (IMK) mit dem Titel „Einschätzung der Infektionsdynamik von Covid-19 und der Belastung des Gesundheitssystems“ aus dem April 2020 zum Gegenstand einer Beweisaufnahme machen möchte, ist diese mehr als ein halbes Jahr vor dem streitgegenständlichen Bescheid veröffentlichte Studie ebenfalls nicht geeignet, etwas über die Umstände und die Gefahrenprognose zum maßgeblichen Zeitpunkt – dem November 2020, der geprägt war von der

zweiten (Herbst-)Corona-Welle – auszusagen (vgl. auch VGH BW, U.v. 11.4.2024 – 1 S 930/23 – BeckRS 2024, 12594 Rn. 141 ff.).

60

Die Kreisverwaltungsbehörde durfte ihre Gefahrenprognose auf die vom Robert-Koch-Institut (im Folgenden: RKI) kommunizierten Erkenntnisse stützen. Gemäß § 4 IfSG ist das RKI zur Risikoeinschätzung und -bewertung übertragbarer Krankheiten berufen und verfügt über die erforderliche fachliche Expertise. Aus diesem Grund durften die vom RKI offiziell zur Verfügung gestellten Erkenntnisse und Bewertungen zu SARS-CoV-2 wie ein Sachverständigengutachten berücksichtigt und den staatlichen Maßnahmen zugrunde gelegt werden (vgl. auch VGH BW, U.v. 11.4.2024, a.a.O. Rn. 147). Es kommt alleine darauf an, ob die Kreisverwaltungsbehörde unter Heranziehung der damaligen offiziellen Stellungnahmen des RKI eine Gefahrenlage annehmen durfte. Selbst wenn die vom Klägervorteiler benannten Zeugen aussagen könnten, dass innerhalb des RKI bereits im November 2020 Zweifel an der Vorgehensweise zur Pandemiebekämpfung oder an Testverfahren vorgelegen hätten, wäre dies nicht entscheidungsrelevant, weil es sich lediglich um interne, bewusst nicht nach außen kommunizierte Annahmen handeln würde, die nicht den offiziellen Verlautbarungen des RKI entsprächen. Insbesondere stellen während Lage- und Krisenbesprechungen innerhalb des RKI geführte Debatten und wissenschaftlicher Diskurs keine abschließende wissenschaftliche Bewertung und erst recht keine abgestimmte Position des RKI dar. Die ex ante angenommene Gefahr, die auf den von Seiten des RKI offiziell mitgeteilten Erkenntnissen und Einordnungen fußte, entfiel mithin selbst dann nicht, wenn ex post festgestellt werden würde, dass keine Gefahrenlage bestand (so auch BayVGH, B.v. 23.7.2025 – 20 N 20.1014 – BeckRS 2025, 18868 Rn. 34 f.).

61

Der Klägervorteiler vermag auch nicht die Aussagekraft der vom Beklagten mittels positiver PCR-Testungen ermittelte Infiziertenzahlen zu erschüttern. Auch diesbezüglich war eine Beweisaufnahme mangels Entscheidungserheblichkeit der bezeichneten Tatsachen nicht angezeigt. Angesichts des gezielten Einsatzes von PCR-Tests und der differenzierten, zahlreiche Studien zum Thema auswertenden Anwendungsvorgaben des vom Gesetzgeber gemäß § 4 IfSG hierzu berufenen RKI (vgl. „Hinweise zur Testung von Patientinnen und Patienten auf SARS-CoV-2“ des RKI, Stand 20.12.2023, abrufbar unter <https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19/Diagnostik-Hinweise.html>, zuletzt aufgerufen am 19.11.2025), die – wie auch der Klägervorteiler u.a. in seiner Gegenvorstellung nach Ablehnung der Beweisanträge durch die Kammer betonte – mögliche Fehlerquellen und Grenzen der Aussagefähigkeit eines isolierten positiven PCR-Testergebnisses aufzeigen und herausstellen, dass eine fachkundige Interpretation der Ergebnisse maßgeblich ist, wird die Verlässlichkeit der notwendig durch positive Testungen bestätigten Meldungen von Neuinfektionen nicht substantiiert in Zweifel gezogen. Das RKI geht davon aus, dass die validierten PCR-Nachweissysteme der „Goldstandard“ für die Diagnostik von SARS-CoV-2 sind und bezieht sich dabei auf Angaben der WHO (vgl. „Hinweise zur Testung von Patientinnen und Patienten auf SARS-CoV-2“ des RKI, a.a.O., „Direkter Erregernachweis durch RT-PCR“). Nachvollziehbar ist auch ohne vertiefte medizinische Kenntnisse, dass der Nachweis einer gewissen Konzentration an für SARS-CoV-2 typischen Nukleotidsequenzen ein Indikator für die Wirksamkeit des Virus in einem Organismus ist. Der Umstand, dass ein positiver PCR-Test nicht notwendigerweise bedeutet, dass der oder die Getestete (noch) infektiös, also ansteckend, war, ändert also nichts daran, dass die seinerzeit täglich in sehr großer Zahl durchgeführten PCR-Tests Rückschlüsse darauf zuließen, wie weit sich das Virus verbreitet hatte und in welchem Umfang weitere Infektionen drohten. Auch Anwendungsfehler im Einzelfall diskreditieren nicht das PCR-Test-System als solches (vgl. BVerwG, B.v. 7.7.2022 – 1 WB 2.22 – COVuR 2023, 16 Rn. 150 ff.; BayVGH, B.v. 23.7.2025, a.a.O. Rn. 32; OVG NRW, U.v. 24.9.2024 – 13 D 236/20.NE – BeckRS 2024, 29552).

62

Der vom Klägervorteiler gestellte „Antrag nach §§ 95 Abs. 1 bis 3, 173 Abs. 1 VwGO i.V.m. §§ 397, 402, 411 ZPO“, der u.a. darauf abzielt, von einem Vertreter des RKI die Aussage erläutern zu bekommen, dass eine Corona-Infektion „viel, viel schlimmer sei als eine Grippeerkrankung“, Fragen zu den sog. „RKI-Files“ zu stellen und einen Vertreter des Bundesrechnungshofs zum vorgelegten Bericht vom 9. Juni 2021 zu befragen, war ebenfalls aus den genannten Gründen abzulehnen: Der Klägervorteiler hat bereits nicht dargelegt, dass durch die beantragten Erläuterungen und ggf. zu stellenden Fragen entscheidungserhebliche Erkenntnisgewinne erreicht werden können (vgl. auch BVerwG, B.v. 17.9.2019 – 1 B 43.19 – NJOZ 2020,631 Rn. 33): Wie bereits dargelegt sind alleine die damaligen offiziellen

Verlautbarungen des RKI maßgeblich, nicht etwa eine heutige fachliche Beurteilung. Der Kläger hat darüber hinaus schon deshalb keinen Anspruch auf die beantragten Erläuterungen, weil die fachlichen Stellungnahmen des RKI lediglich wie ein Sachverständigengutachten zu behandeln sind, es sich jedoch nicht um ein gerichtlich eingeholtes Sachverständigengutachten handelt. Vielmehr sind es fachkundige Stellungnahmen, die von Seiten des Staates bei der Entscheidung über Infektionsschutzmaßnahmen in der zum damaligen Zeitpunkt veröffentlichten Form zugrunde gelegt werden konnten. Soweit der Klägervorteiler eine Erläuterung des Berichts des Bundesrechnungshofs vom 9. Juni 2021 durch dessen Präsidenten ... begehrt, handelt es sich dabei über die bereits erläuterten Ablehnungsgründe hinaus um einen Ausforschungsantrag ins Blaue hinein: Dem Bericht lassen sich schon keine Anhaltspunkte dafür entnehmen, dass im November 2020 eine die Gefahrenprognose verfälschende Anreizwirkung des Krankenhausfinanzierungsgesetzes bestand (so auch VGH BW, U.v. 11.4.2024, a.a.O. Rn. 154 f.).

63

dd) Da die tatbestandlichen Voraussetzungen des Widerrufsvorbehalts aufgrund des verschärften Infektionsgeschehens dem Grunde nach erfüllt waren, stand der Widerruf des begünstigenden Verwaltungsakts gemäß Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Alt. 2 BayVwVfG im Ermessen der Behörde. Die auf dieser Basis vom Beklagten getroffene Ermessensentscheidung, die das erkennende Gericht nur in den Grenzen des § 114 Satz 1 VwGO prüft, ließ Ermessensfehler nicht erkennen und war verhältnismäßig.

64

Dass das Landratsamt in den Bescheidgründen davon ausging, dass es sich beim geplanten Landesparteitag um eine bloße Veranstaltung i.S.d. § 5 8. BayIfSMV handelte statt um eine grundrechtlich durch Art. 8 Abs. 1 GG sowie Art. 21 Abs. 1 GG besonders geschützte nichtöffentliche Versammlung (s.o.), führte nicht zu einem Ermessensdefizit oder -fehlgebrauch. Der Bescheid war an dieser Stelle zwar undifferenziert, setzte sich aber inhaltlich – wenn auch nur hilfsweise – durchaus mit dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit auseinander und wog es mit dem Gesundheitsschutz einer großen Anzahl an Personen ab (Seite 3 f. des streitgegenständlichen Bescheids). Das Landratsamt stellte in seine Ermessenserwägungen auch den Umstand mit ein, dass die Teilnehmer und Teilnehmerinnen aus ganz Bayern angereist wären, was die Verfolgung von Infektionsketten erheblich erschwert hätte. Zudem sei das Infektionsrisiko im Innern der angemieteten Halle durch die Verbreitung der Aerosole erheblich erhöht gewesen. Das Landratsamt setzte sich ferner damit auseinander, welche vergleichbaren Regelungen die 8. BayIfSMV beispielsweise für Gastronomie und Fitnessstudios traf, um die Intention des Gesetzgebers – möglichst umfassender Infektionsschutz inmitten der zweiten Corona-Welle – herauszustellen, und kam unter Berücksichtigung dieser Aspekte in ermessensfehlerfreier Weise zu dem Schluss, die am 15. September 2020 erteilte Ausnahmegenehmigung zugunsten des Gesundheits- und Infektionsschutzes zu widerrufen (so auch Beschluss der Kammer v. 19.11.2020 im Verfahren AN 18 S 20.02484, a.a.O. Rn. 28).

65

Diese Ermessensentscheidung war auch verhältnismäßig (zum im Rahmen des Widerrufs zu beachtenden Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ausführlich Sachs in: Stelkens/Bonk/Sachs, a.a.O., § 49 Rn. 29 ff.). Der Widerruf der Ausnahmegenehmigung war ein geeignetes Mittel zur Eindämmung von SARS-CoV-2 und damit zum Schutz der mit der Versammlungsfreiheit kollidierenden Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG: Dadurch wurden die physischen Kontakte, die der Landesparteitag in großer Zahl mit sich gebracht hätte, reduziert. Zur Erreichung des beabsichtigten Schutzes von Leben und Gesundheit und zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des öffentlichen Gesundheitswesens war der streitgegenständliche Widerruf ferner erforderlich. Die Reduzierung persönlicher Kontakte in der Bevölkerung stellte nach den Erkenntnissen des RKI eine der wichtigsten Maßnahmen zum Schutz vor einer Verbreitung des Coronavirus dar (vgl. RKI-Ratgeber „COVID-19“, Stand: 22.5.2025, abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Aktuelles/Publikationen/RKI-Ratgeber/Ratgeber/Ratgeber_COVID-19.html?nn=16777040#doc16925338bodyText25; zuletzt aufgerufen am 19.11.2025). Insbesondere war zu beachten, dass der Landesparteitag als geschlossene Veranstaltung davon geprägt gewesen wäre, dass zwischen den Teilnehmern und Teilnehmerinnen eine gewisse innere Verbundenheit bestanden hätte. Typischerweise wäre die Veranstaltung damit in besonderem Maße auf zwischenmenschliche Interaktion, Kommunikation und ein verhältnismäßig langes Verweilen angelegt gewesen. Der Kläger beruft sich zwar darauf, dass (weitere) Auflagen oder ein überarbeitetes Hygienekonzept ein milderer Mittel im Vergleich zum vollständigen Widerruf der Ausnahmegenehmigung dargestellt hätten. Diese wären jedoch nicht ebenso effektiv gewesen, weil beispielsweise die Einhaltung von Abstandsvorschriften und einer

Maskenpflicht vom Verhalten der Teilnehmer und Teilnehmerinnen abhängig gewesen wäre und über einen sehr langen Zeitraum eine besondere Disziplin vorausgesetzt hätte. Auch der vom Klägervorteiler vorgeschlagene Einlass mit negativem Schnelltest wäre nicht genauso effektiv wie der Widerruf der Ausnahmegenehmigung gewesen: Eine solche Auflage hätte den Infektionsschutz nicht in dem Maße sicherstellen können, wie es die Vermeidung physischer Kontakte getan hat (vgl. BayVGh, B.v. 16.7.2020 – 20 NE 20.1500 – BeckRS 2020, 16671 Rn. 21 f.; Beschluss der Kammer v. 19.11.2020 im Verfahren AN 18 S 20.02484, a.a.O. Rn. 33 ff.). Der Notwendigkeit eines umfangreichen Gesundheits- und Infektionsschutzes stand dabei kein überwiegendes, schutzwürdiges Vertrauen des Klägers in den Bestand der Ausnahmegenehmigung gegenüber. Der Bescheid vom 15. September 2020 war von Anfang an mit dem Makel der Widerruflichkeit belastet. Aufgrund des darin geregelten Widerrufsvorbehalts war das Vertrauen, das der Kläger in den Bestand setzte, nicht schutzwürdig. Auch nach der gesetzgeberischen Wertung kann in Fällen eines Widerrufsvorbehalts gemäß Art. 36 Abs. 2 Nr. 3, Art. 49 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 BayVwVfG nicht von einem solchen Vertrauensschutz ausgegangen werden: So klammert insbesondere die Entschädigungsregelung des Art. 49 Abs. 5 BayVwVfG Fälle eines bereits im Bescheid vorbehaltenen Widerrufs aus.

66

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist ferner nicht zu beanstanden, dass das Landratsamt ... einen vollumfänglichen Widerruf ausgesprochen hat, statt die am 15. September 2020 erteilte Ausnahmegenehmigung im Wege einer nachträglichen Auflage auf eine Teilnehmerzahl von 100 Personen zu beschränken. Für eine Versammlung in einem geschlossenen Raum mit maximal 100 Teilnehmern und Teilnehmerinnen brauchte der Kläger nämlich keine (Ausnahme-)Genehmigung der Kreisverwaltungsbehörde: Gemäß § 7 Abs. 2 8. BayIfSMV war sie zulässig, wenn Abstandsgebote beachtet werden (Nr. 1), höchstens 100 Personen zugelassen sind (Nr. 2) und der Veranstalter ein Schutz- und Hygienekonzept ausarbeitet und auf Verlangen der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde vorlegt (Nr. 3).

67

c) Die Ablehnung des am 26. August 2020 gestellten Antrags auf Erteilung einer Ausnahmegenehmigung für den geplanten Landesparteitag (Ziffer 3 des streitgegenständlichen Bescheids) war ebenfalls materiell rechtmäßig. Der Kläger hatte jedenfalls deshalb keinen Anspruch auf die Erteilung der Ausnahmegenehmigung nach der damals geltenden 8. BayIfSMV, weil die Versammlung infektionsschutzrechtlich nicht vertretbar war.

68

aa) Wie bereits ausgeführt handelte es sich bei dem inmitten stehenden Landesparteitag um eine Versammlung im geschlossenen Raum, die an § 7 Abs. 2 8. BayIfSMV zu messen war. § 7 Abs. 2 8. BayIfSMV sah keine Ausnahmegenehmigung für größere Veranstaltungen vor, sondern erlaubte – auch ohne Genehmigung der Kreisverwaltungsbehörde – unter den vorgenannten Voraussetzungen eine Teilnehmerzahl von maximal 100 Personen.

69

Damit unterschied sich die Regelung, die der Ordnungsgeber in § 7 8. BayIfSMV für Versammlungen i.S.d. BayVersG getroffen hat, von dem für „Veranstaltungen, Versammlungen, soweit es sich nicht um Versammlungen nach § 7 handelt, Ansammlungen sowie öffentliche Festivitäten“ geltenden § 5 8. BayIfSMV: Diese bloßen Veranstaltungen waren grundsätzlich landesweit untersagt (Satz 1), wobei die Kreisverwaltungsbehörde eine Ausnahmegenehmigung erteilen konnte, soweit dies im Einzelfall aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar war (Satz 2).

70

Obwohl § 5 Satz 2 8. BayIfSMV für die Versammlung i.S.d § 7 8. BayIfSMV, Art. 2 Abs. 1 BayVersG also nicht unmittelbar anwendbar war, war dem grundrechtlich durch Art. 8 Abs. 1, 19 Abs. 3, 21 GG besonders geschützten Landesparteitag dennoch die Möglichkeit einzuräumen, in entsprechender Anwendung des § 5 Satz 2 8. BayIfSMV grundsätzlich eine Ausnahmegenehmigung erhalten zu können. Andernfalls wäre die in erhöhtem Maße schützenswerte nichtöffentliche Versammlung womöglich schlechter gestellt gewesen als eine bloße Veranstaltung, weil bei letzterer immerhin die Option bestand, im Einzelfall eine Ausnahmegenehmigung von der Kreisverwaltungsbehörde zu erhalten und die eine gewisse Einzelfallgerechtigkeit bietende Prüfung der infektionsschutzrechtlichen Vertretbarkeit herbeizuführen.

71

bb) Das Landratsamt ... hat die Erteilung einer solchen Ausnahmegenehmigung in entsprechender Anwendung des § 5 Satz 2 8. BayIfSMV zu Recht abgelehnt, denn der Landesparteitag war infektionsschutzrechtlich nicht vertretbar in diesem Sinne.

72

Der Ordnungsgeber forderte insoweit zwar keine völlige infektionsschutzrechtliche Unbedenklichkeit bzw. Risikofreiheit, sondern ließ eine Vertretbarkeit genügen. 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.).

73

Unter Zugrundelegung dieses Maßstabs kommt die Kammer wie auch das Landratsamt ... zu der Überzeugung, dass die Durchführung der vom Kläger angemeldeten Versammlung auch unter Auflagen infektionsschutzrechtlich nicht vertretbar war. Dies folgte schon aus der sehr großen Teilnehmerzahl von bis zu 751 Personen. Auch wenn der Kläger im Infektionsschutzkonzept angab, dass nach seiner Erfahrung aus vergangenen Landesparteitagen wohl nur maximal 600 Personen erscheinen werden, überschritt dies deutlich die Grenzen des zum damaligen Zeitpunkt hinnehmbaren Infektionsrisikos. Dies galt umso mehr, als man im Rahmen des § 5 Satz 2 8. BayIfSMV die Wertung des Ordnungsgebers aus § 7 Abs. 2 8. BayIfSMV zu berücksichtigen hat, wonach er offenbar eine Veranstaltung mit mehr als 100 Personen in einem geschlossenen Raum für nicht hinnehmbar erachtete. Selbst wenn man im ... und dem Zeltanbau einen Mindestabstand von 1,5 Metern hätte einhalten können, hätte bei dem geplanten neunstündigen Aufenthalt dieser Vielzahl an Personen in einem geschlossenen Raum ein massives, auch durch Auflagen wie eine Maskenpflicht nicht auf ein hinnehmbares Maß zu reduzierendes Risiko der Verbreitung von SARS-CoV-2 bestanden.

74

cc) Die Versagung der Ausnahmegenehmigung war ermessensfehlerfrei (§ 114 Satz 1 VwGO) und verhältnismäßig. Auf die obigen Ausführungen bei der Prüfung des Widerrufs wird Bezug genommen. Soweit das Landratsamt ... im streitgegenständlichen Bescheid unter Verweis auf die Satzung des Klägers ausgeführt hat, dass dem Kläger eine Ausnahmegenehmigung für 100 Personen nichts nützen würde, haben diese Erwägungen – selbst wenn man sie als sachfremd einstufen würde – jedenfalls nicht auf das Entscheidungsergebnis durchgeschlagen, da eine derartige deutlich kleinere Zusammenkunft keiner Ausnahmegenehmigung bedurft hätte, sondern nach § 7 Abs. 2 8. BayIfSMV ohne Weiteres zulässig gewesen wäre (so auch Beschluss der Kammer v. 19.11.2020, a.a.O. Rn. 29).

III.

75

Die Kosten des Verfahrens werden gemäß §§ 154 Abs. 1, 155 Abs. 1 Satz 1 VwGO verhältnismäßig geteilt. Dabei misst die Kammer den Ziffern 1 bis 3 des streitgegenständlichen Bescheids für den Kläger eine Bedeutung von jeweils einem Drittel zu.

76

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 711 ZPO.