

**10 CS 20.2450**  
**M 13 S 20.....**



## **Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

In der Verwaltungsstreitsache  
**Ralf Ludwig,**

**[REDACTED]**

- Antragsteller -

bevollmächtigt:  
Rechtsanwälte Winkler & Partner,  
Torgauer Str. 231-233, 04347 Leipzig,

gegen

**Landeshauptstadt München,**  
vertreten durch den Oberbürgermeister,  
dieser vertreten durch KVR Veranstaltungs- und Versammlungsbüro,  
Ruppertstr. 19, 80337 München,

- Antragsgegnerin -

wegen

Versammlungsverbot  
(Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO);  
hier: Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 31. Oktober 2020,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 10. Senat,  
durch den Vizepräsidenten des Verwaltungsgerichtshofs Senftl,  
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Zimmerer,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Katzer

ohne mündliche Verhandlung am **1. November 2020**

- 2 -

folgenden

### **Beschluss:**

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

### **Gründe:**

#### **I.**

Mit seiner Beschwerde verfolgt der Antragsteller seinen in erster Instanz erfolglosen Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung seiner Klage gegen ein Versammlungsverbot der Antragsgegnerin weiter.

Der Antragsteller zeigte am 28. Oktober 2020 eine sich fortbewegende Versammlung mit Auftaktkundgebung am Königsplatz in München und Schlusskundgebung auf der Theresienwiese mit 5.000 erwarteten Teilnehmern in der Zeit von 12:30 Uhr (Aufbau) bis 16:00 Uhr (Ende) und einem von ihm beschriebenen Hygienekonzept: „Keine Abstände, keine Masken, Sprechchöre erlaubt, Tanzen erlaubt, Umarmungen Fremder erlaubt“ an.

Mit Bescheid der Antragsgegnerin vom 30. Oktober 2020 wurde diese Versammlung auf der Grundlage von Art. 15 Abs. 1 BayVersG untersagt, weil das „Hygienekonzept“ des Antragstellers die infektiologische Vertretbarkeit der angezeigten Versammlung nicht gewährleiste, dieser jedoch an seinem Programm ausdrücklich festhalte.

Das Bayerische Verwaltungsgericht München hat mit Beschluss vom 31. Oktober 2020 den Eilantrag nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage des Antragstellers gegen den streitbefangenen Bescheid abgelehnt.

- 3 -

Mit seiner Beschwerde trägt der Antragsteller im Wesentlichen vor, das Verwaltungsgericht habe sich weder mit der Rechtmäßigkeit des angefochtenen Bescheids noch insbesondere dem umfangreichen Vortrag im Eilrechtsschutzverfahren befasst. Insbesondere habe er unter Bezugnahme auf die Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts nachgewiesen, dass die Antragsgegnerin zwingend notwendige Ermittlungen im Hinblick auf ihre Gefahrenprognose nicht vorgenommen habe. Im Folgenden wiederholt er seinen erstinstanzlichen Vortrag insbesondere zur Tauglichkeit des RT-PCR-Tests (als klinischer Nachweis von Infektionen), zu Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts bezüglich versammlungsrechtlicher Beschränkungen bzw. Verbote, zur Auslegung verschiedener Bestimmungen des Infektionsschutzgesetzes (insb. §§ 2, 32), zur Störerfrage, zu von der Antragsgegnerin zwingend zu klärenden Fragen hinsichtlich des Infektionsgeschehens sowie zu daraus abgeleiteten gemeinschaftsrechtlichen Haftungsfolgen und strafrechtlichen Konsequenzen.

Der Antragsteller beantragt,

die aufschiebende Wirkung seiner Klage vom 31. Oktober 2020 gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 30. Oktober 2020 anzuordnen,  
und der Antragsgegnerin zu untersagen, vor oder während der Versammlung Auflagen bezüglich einer Maskenpflicht, Einhaltung von Mindestabständen sowie Teilnehmeranzahl zu erlassen.

Die Antragsgegnerin beantragt im Wesentlichen unter Bezugnahme auf die Bescheidsgründe sowie die Gründe der erstinstanzlichen Entscheidung,

die Beschwerde zurückzuweisen.

Ergänzend wird auf die vorliegenden Akten und Unterlagen Bezug genommen.

## II.

Die zulässige Beschwerde ist unbegründet. Die in der Beschwerdebegründung dargelegten Gründe, die der Verwaltungsgerichtshof gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO

- 4 -

allein zu prüfen hat, rechtfertigen die begehrte Abänderung des angefochtenen Beschlusses und Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Klage des Antragstellers gegen den streitbefangenen Verbotsbescheid nicht. Demgemäß bleiben auch die weiteren, auf (vorbeugende) Untersagung von Beschränkungen der angezeigten Versammlung (bezüglich Maskenpflicht, Mindestabstand und Teilnehmerzahl) gerichteten Anträge des Antragstellers ohne Erfolg.

Gemäß Art. 15 Abs. 1 BayVersG kann die zuständige Behörde eine Versammlung beschränken oder verbieten, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung unmittelbar gefährdet ist. § 7 Abs. 1 Siebte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (7. BayIfSMV) vom 1. Oktober 2020 (BayMBl. Nr. 562, BayRS 2126-1-11-G) bestimmt für öffentliche Versammlungen im Sinne des Bayerischen Versammlungsgesetzes unter anderem einen Mindestabstand von 1,5 m zwischen allen Teilnehmern (Satz 1) sowie die Pflicht der nach Art. 24 Abs. 2 BayVersG zuständigen Behörden, soweit im Einzelfall erforderlich durch entsprechende Beschränkungen nach Art. 15 BayVersG sicherzustellen, dass die Bestimmungen nach Satz 1 eingehalten werden und die von der Versammlung ausgehenden Infektionsgefahren auch im Übrigen auf ein infektionsschutzrechtlich vertretbares Maß beschränkt bleiben (Satz 2). Sofern die Anforderungen nach § 7 Abs. 1 Satz 2 auch durch Beschränkungen nicht sichergestellt werden können, ist gemäß § 7 Abs. 1 Satz 4 7. BayIfSMV die Versammlung zu verbieten. Damit konkretisiert § 7 Abs. 1 7. BayIfSMV die versammlungsrechtliche Befugnisnorm des Art. 15 Abs. 1 BayVersG sowohl auf der Tatbestands- wie auch auf der Rechtsfolgenseite im Hinblick auf von Versammlungen unter freiem Himmel ausgehende Gefahren für die Gesundheit und das Leben Einzelner (Art. 2 Abs. 2 GG) sowie den Schutz des Gesundheitssystems vor einer Überlastung (vgl. BVerfG, B.v. 10.4.2020 – 1 BvQ 31/20 – juris Rn. 15; vgl. zuletzt auch BayVGH, B.v. 11.9.2020 – 10 CS 2064 – Rn. 22).

Versammlungsverbote dürfen als tiefgreifendste bzw. stärkste Eingriffe in das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG auch in Ansehung der grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit für das demokratische und freiheitliche Gemeinwesen allerdings nur verfügt werden, wenn mildere Mittel nicht zur Verfügung stehen und der hierdurch bewirkte Grundrechtseingriff insgesamt nicht außer Verhältnis steht zu den jeweils zu bekämpfenden Gefahren und dem Beitrag, den ein Verbot zur Gefahrenabwehr beizutragen vermag (stRspr, vgl. zuletzt BVerfG, B.v. 30.8.2020 – 1 BvQ 94/20 – Rn. 16;

- 5 -

vgl. auch BayVGH, B.v. 29.4.2010 – 10 CS 10.1040 – juris Rn. 12 m.w.N.). Ein Versammlungsverbot scheidet nach dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit demnach aus, solange mildere Mittel und Methoden der Rechtsgüterkonfliktbewältigung wie versammlungsrechtliche Auflagen bzw. Beschränkungen und der verstärkte Einsatz polizeilicher Kontrollen nicht ausgeschöpft oder mit tragfähiger Begründung ausgeschieden sind (BayVGH a.a.O. unter Verweis auf BVerfG, B.v. 4.9.2009 – 1 BvR 2147/09 – juris Rn. 17 m.w.N.).

Ausgehend davon erweist sich die angefochtene Verbotsverfügung der Antragsgegnerin auch unter Berücksichtigung des im Wesentlichen aus Wiederholungen bestehenden Beschwerdevorbringens voraussichtlich als rechtmäßig und mit dem Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG vereinbar und die vom Verwaltungsgericht insoweit vorgenommene Interessenabwägung schon aus diesem Grund als richtig.

Die Antragsgegnerin und das Verwaltungsgericht sind zu Recht davon ausgegangen, dass von der vom Antragsteller angezeigten Versammlung unter Berücksichtigung des aktuellen Infektionsgeschehens in München im Sinne von § 7 Abs. 1 7. BayIfSMV voraussichtlich infektionsschutzrechtlich nicht mehr vertretbare Gefahren ausgehen und die infektionsschutzrechtlichen Anforderungen auch nicht durch versammlungsrechtliche Beschränkungen als milderer Mittel sichergestellt werden können.

Die Antragsgegnerin und das Verwaltungsgericht haben sich bei ihrer Gefahrenprognose in nicht zu beanstandender Weise maßgeblich auf die fachliche Einschätzung des Robert-Koch-Instituts gestützt. Das Robert-Koch-Institut (RKI), dem der Gesetzgeber im Bereich des Infektionsschutzes mit § 4 IfSG besonderes Gewicht eingeräumt hat (vgl. BVerfG, B.v. 10.4.2020 – 1 BvQ 28/20 – juris Rn. 13; BayVerfGH, E.v. 26.3.2020 – Vf. 6-VII-20 – juris Rn. 16), schätzt in der erneut überarbeiteten Risikobewertung vom 26. Oktober 2020 die Lage in Deutschland auch gegenwärtig als sehr dynamisch und ernstzunehmend und die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung weiterhin insgesamt als hoch, für Risikogruppen als sehr hoch ein ([https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Risikobewertung.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html)). Die Inzidenz der letzten 7 Tage ist deutschlandweit weiter auf 110,9 Fälle pro 100.000 Einwohner (EW) angestiegen. Das Bayerische Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) weist für die Landeshauptstadt München eine demgegenüber nochmals erhöhte 7-Tages-Inzidenz von aktuell 133,2 aus. Der Senat sieht

- 6 -

auch unter Berücksichtigung der umfangreichen – teilweise nur schwer nachvollziehbaren – Einwendungen des Antragstellers, der einen Nachweis einer Infektionsgefahr beim Sars-CoV-2-Virus als nicht erbracht ansieht, keine Veranlassung, im Rahmen dieses Eilverfahrens diese indizielle Risikobewertung ernsthaft in Frage zu stellen.

Das Verwaltungsgericht ist weiter zutreffend davon ausgegangen, dass angesichts der Erfahrungen vergangener Versammlungen von „Querdenker-Gruppierungen“, der geplanten hohen Teilnehmerzahl, eines nicht vorhandenen Sicherheits- und Hygienekonzepts bzw. sogar der ausdrücklichen Forderung „Keine Abstände, keine Masken, Sprechchöre erlaubt, Tanzen erlaubt, Umarmungen Fremder erlaubt“ mit hoher Wahrscheinlichkeit damit gerechnet werden muss, dass sich die Infektionsgefahren bei dieser Versammlung verwirklichen, und weiter auch nicht damit zu rechnen ist, dass der Antragsteller entsprechende versammlungsrechtliche Beschränkungen akzeptieren oder gar wirksam durchsetzen würde. Das Vorbringen des Antragstellers, der Versammlungszweck könne nur dadurch verwirklicht werden, dass er die Versammlung ohne Einhaltung der Abstandsregeln und Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung durchführt, verkennt die Bedeutung der kollidierenden Rechtsgüter Dritter und der Allgemeinheit und die daraus resultierende Begrenzung der Gestaltungsfreiheit des Veranstalters. Zwar gewährleistet Art. 8 Abs. 1 GG nicht nur die Freiheit, an einer öffentlichen Versammlung teilzunehmen, sondern umfasst zugleich ein Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters über die Modalitäten der Versammlungsdurchführung (stRspr, vgl. z.B. BVerfG, B.v. 20.12.2012 – 1 BvR 2794/10 – juris Rn. 16 m.w.N.), also insbesondere über den Ort, den Zeitpunkt, die Art und den Inhalt der Veranstaltung (vgl. auch BayVGH, U.v. 22.9.2015 – 10 B 14.2246 – juris Rn. 59). Aber auch das durch Art. 8 Abs. 1 GG eingeräumte Selbstbestimmungsrecht ist insofern durch den Schutz der Rechtsgüter Dritter und der Allgemeinheit begrenzt (vgl. BVerfG, B.v. 24.10.2001 – 1 BvR 1190/90 u.a. – juris – 3. Orientierungssatz). Es steht im Grundsatz außer Zweifel, dass zu den prinzipiell gleichwertigen anderen Rechtsgütern, zu deren Schutz Eingriffe in die Versammlungsfreiheit gerechtfertigt sein können, insbesondere das Grundrecht Dritter auf Leben und körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gehört. Insoweit trifft den Staat überdies eine grundrechtliche Schutzpflicht, in deren Kontext auch zahlreiche zur Bekämpfung der gegenwärtig andauernden Covid-19-Pandemie von Bund, Ländern und Gemeinden ergriffene Infektionsschutzmaßnahmen stehen (vgl. BVerfG, B.v. 31.5.2020 – 1 BvQ 63/20 – Rn. 7).

- 7 -

Nach alledem werden mit Beschwerdebeurteilung weder die Gefahrenprognose noch die Verhältnismäßigkeit des Versammlungsverbots oder die Interessenabwägung des Verwaltungsgerichts durchgreifend infrage gestellt.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

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

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

Senftl

Zimmerer

Katzer

# Bayerischer Verwaltungsgerichtshof



Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Postfach 340148, 80098 München

Rechtsanwälte  
Winkler & Partner  
Torgauer Str. 231-233  
04347 Leipzig

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof  
Postfach 34 01 48  
80098 München

Verwaltungsstreitsache Ralf Ludwig  
gegen Landeshauptstadt München

**Az.: 10 CS 20.2450**

## Empfangsbekanntnis (§ 174 ZPO)

Vom Bayer. Verwaltungsgerichtshof habe ich erhalten:

- |                                     |                             |     |            |
|-------------------------------------|-----------------------------|-----|------------|
| <input type="checkbox"/>            | Schreiben                   | vom | _____      |
| <input type="checkbox"/>            | Schreiben mit _____ Anlagen | vom | _____      |
| <input type="checkbox"/>            | Ladung zur Sitzung          | am  | _____      |
| <input type="checkbox"/>            | Urteil                      | vom | _____      |
| <input checked="" type="checkbox"/> | Beschluss                   | vom | 01.11.2020 |
| <input type="checkbox"/>            | Gerichtsbescheid            | vom | _____      |
| <input type="checkbox"/>            | Niederschrift               | vom | _____      |
| <input type="checkbox"/>            | Kostenrechnung              | vom | _____      |

am \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
(Unterschrift)

**Bitte umgehend zurück an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof!  
Möglichst per Telefax an 089 2130320.**

**Dienstgebäude**  
Ludwigstraße 23  
80539 München

**Verkehrsverbindung**  
U3 und U6  
Haltestelle Universität  
Buslinie 153 und 154

**Partelverkehrszeiten**

Mo. - Do. 8.00 Uhr - 12.00 Uhr  
13.00 Uhr - 16.00 Uhr  
Fr. 8.00 Uhr - 12.00 Uhr  
13.00 Uhr - 14.00 Uhr

Akteneinsicht nach vorheriger Vereinbarung

**Telefon:** 089 2130-0  
**Telefax:** 089 2130-320

**E-Mail:** poststelle@vgh.bayern.de  
**Internet:** http://www.vgh.bayern.de