



VERWALTUNGSGERICHTSHOF BADEN-WÜRTTEMBERG

B e s c h l u s s

In der Verwaltungsrechtssache

- Antragsteller -
- Beschwerdeführer -

prozessbevollmächtigt:

gegen

Landeshauptstadt Stuttgart - Amt für öffentliche Ordnung -,
vertreten durch den Oberbürgermeister,
Eberhardstraße 35, 70173 Stuttgart

- Antragsgegnerin -
- Beschwerdegegnerin -

wegen versammlungsrechtlicher Auflagen
hier: Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO

hat der 1. Senat des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg durch den
Richter am Verwaltungsgerichtshof Hettich, den Richter am Verwaltungsge-
richtshof Dr. Hug und die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Dr. Kloster

am 16. Mai 2020

beschlossen:

Die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Stuttgart vom 15. Mai 2020 - 5 K 2334/20 - wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 5.000,-- EUR festgesetzt.

Gründe

Die zulässige Beschwerde ist – auch unter Berücksichtigung des Schriftsatzes von 12.23 Uhr - nicht begründet. Die dargelegten Gründe, auf die sich die Prüfung des Senats beschränkt (§ 146 Abs. 4 Satz 3 und 6 VwGO), geben dem Senat keinen Anlass, über den Antrag des Antragstellers auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes abweichend vom Verwaltungsgericht zu entscheiden.

Mit zutreffenden Gründen hat das Verwaltungsgericht ausgeführt, dass sich die angegriffene Verfügung voraussichtlich als rechtmäßig erweisen wird. Zur Vermeidung von Wiederholungen nimmt der Senat hierauf Bezug (§ 122 Abs. 2 Satz 3 VwGO). Zum Beschwerdevorbringen ist auszuführen:

Art. 8 Abs. 1 GG schützt die Freiheit, mit anderen Personen zum Zwecke einer gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung örtlich zusammen zu kommen. Als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe, die auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugutekommt, ist die Versammlungsfreiheit für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend (BVerfG, Beschl. v. 20.12.2012 – 1 BvR 2794/10 – juris). Art. 8 Abs. 1 GG umfasst das Selbstbestimmungsrecht über die Durchführung der Versammlung als Aufzug, die Auswahl des Ortes und die Bestimmung der sonstigen Modalitäten der Versammlung. Für Versammlungen unter freiem Himmel kann dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden, Art. 8 Abs. 2 GG. Ermächtigungsgrundlage für ein Verbot einer Versammlung und für beschränkende Auflagen ist § 15 Abs. 1 VersG. Nach dieser Bestimmung kann die zu-

ständige Behörde eine Versammlung oder einen Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist. Dabei umfasst der Begriff der öffentlichen Sicherheit den Schutz zentraler Rechtsgüter wie Leben, Gesundheit, Freiheit, Ehre, Eigentum und Vermögen des Einzelnen sowie die Unversehrtheit der Rechtsordnung und der staatlichen Einrichtungen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.05.1985 - 1 BvR 233, 341/81 - BVerfGE 69, 315). Die Tatbestandsvoraussetzungen der Norm sind unter Beachtung der durch Art. 8 Abs. 1 GG grundrechtlich geschützten Versammlungsfreiheit auszulegen. Eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit setzt eine konkrete Sachlage voraus, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgüter führt (BVerfG, Beschl. v. 19.12.2007 - 1 BvR 2793/04 -, juris; Beschl. v. 21.04.1998 - 1 BvR 2311/94, NVwZ 1998, 834 ff.). Unter Berücksichtigung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit sind bei Erlass beschränkender Verfügungen keine zu geringen Anforderungen an die Gefahrenprognose zu stellen, die grundsätzlich der vollständigen gerichtlichen Überprüfung unterliegt. Eine das Versammlungsrecht beschränkende Verfügung darf nur ergehen, wenn bei verständiger Würdigung sämtlicher erkennbarer Umstände die Durchführung der Versammlung so wie geplant mit Wahrscheinlichkeit eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit verursacht (Nds. OVG, Urt. v. 29.05.2008 - 11 LC 138/06 - DVBl 2008,987).

Zu Recht weist der Antragsteller daraufhin, dass der Bescheid einen schwerwiegenden Eingriff in die Versammlungsfreiheit darstellt. Zum Kern der Gewährleistung von Art. 8 Abs. 1 GG gehört das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters einer Versammlung. Er darf selbst Ort und Zeit, sowie Umstände und Inhalte der Versammlung festlegen. Hierzu gehört als wesentliches Element auch die Festlegung der Teilnehmerzahl, denn eine Versammlung als Form der Meinungskundgabe und Mittel der Meinungsbildung ist typischerweise darauf angelegt, für die eigene Auffassung zu werben, weitere Anhänger und Unterstützer der eigenen Meinung zu gewinnen. Häufig ist es daher

die gewissermaßen natürliche Absicht des Veranstalters einer Versammlung, dass die Versammlung „expandiert“, dass die Versammlung also über den ursprünglich angestrebten Teilnehmerkreis hinaus weitere Unterstützung findet und anwächst. Dieser typische Charakter von Versammlungen ist aus Sicht des Veranstalters auch ein wesentliches Element, um an dem für das Funktionieren der Demokratie wesentlichen Prozess der öffentlichen Auseinandersetzung in der Gesellschaft teilzunehmen. Die mit der Gewährleistung von Art. 8 Abs. 1 GG verbundene Freiheit, möglichst viele Unterstützer für die eigene Meinung zu finden, ist daher für eine Demokratie elementar. Folglich treffen versammlungsbehördliche Begrenzungen der Teilnehmerzahl die Versammlungsfreiheit des Veranstalters auf das empfindlichste. Gleichwohl sind versammlungsbehördliche Begrenzungen der Zahl der Teilnehmer einer Versammlung nicht von vornherein ausgeschlossen (BVerfG, Beschl. v. 01.05.2020 – 1 BvR 1003/20 – juris Rn. 7). In ganz besonderen Ausnahmefällen können sie rechtmäßig sein. Den gesetzlichen Rahmen hierfür gibt § 15 Abs. 1 VersammlG unter besonderer Beachtung der freiheitlichen Gewährleistungen des Art. 8 Abs. 1 GG und unter strikter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes vor. Daher können höchst ausnahmsweise besonders schwerwiegende Gefahren für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit, insbesondere gravierende Gefahren für die Schutzgüter von Leib und Leben nach Art. 2 Abs. 2 GG, für die der Staat eine Schutzpflicht innehat, versammlungsbehördliche Begrenzungen der Teilnehmerzahl von Versammlungen rechtfertigen. Voraussetzung hierfür ist, dass diese schwerwiegenden Gefahren in keiner Weise anders abwendbar sind und dass die versammlungsbehördlichen Maßnahmen zugleich eine im Hinblick auf die Gefahrenlage möglichst weitgehende Verwirklichung des Selbstbestimmungsrechts des Veranstalters gewährleisten. Versammlungsbehördliche Beschränkungen der Teilnehmerzahl sind daher nach einem strengen Maßstab so vorzunehmen, dass die Begrenzung bei gleichzeitiger Abwendung der Gefahr so gering wie irgendmöglich ausfällt.

Diesen Anforderungen ist im vorliegenden Fall genügt. Die Gefahren für die verfassungsrechtlichen Schutzgüter von Leib und Leben sind hier besonders hoch.

Die Ausbreitung des neuartigen Coronavirus ist von der WHO als Pandemie eingestuft worden. Auch wenn nach derzeitigen Erkenntnissen nur ein geringer Prozentsatz der Erkrankungen schwer verläuft und sogar zum Tode führen kann, könnte eine ungebremsste Erkrankungswelle aufgrund der fehlenden Immunität und fehlender spezifischer Therapieansätze zu einer Überlastung des Gesundheitswesens führen (s. dazu Risikobewertung zu COVID-19 des Robert-Koch-Instituts,

https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html). Die bisherigen Erfahrungen in der Bundesrepublik und in anderen Staaten zeigen, dass die exponentiell verlaufende Verbreitung des besonders leicht im Wege der Tröpfcheninfektion und Aerosolen von Mensch zu Mensch übertragbaren Virus (RKI, SARS-CoV-2 Steckbrief zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19), Stand: 15.5.2020

https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html#doc13776792bodyText1) nur durch eine strikte Minimierung der physischen Kontakte zwischen den Menschen eingedämmt werden kann. Aus diesem Grund haben die Länder in zahlreichen Verordnungen Abstandsgebote eingeführt. In Baden-Württemberg bestimmt § 3 Abs. 1 Satz 2 der Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 (Corona-Verordnung - CoronaVO) vom 09.05.2020, dass im öffentlichen Raum zu anderen Personen [als den Angehörigen des eigenen Haushalts] ein Mindestabstand von 1,5 m einzuhalten ist. Dies soll gem. § 3 Abs. 3 Satz 2 CoronaVO wo immer möglich auch bei Versammlungen gelten. Der Abstand von 1,5 m zu anderen Personen macht eine Übertragung wesentlich unwahrscheinlicher, da die von einer Person durch Husten, Niesen, Sprechen verbreiteten – möglicherweise infizierten – Tröpfchen und Aerosole eine solche Distanz nicht überwinden (RKI: Antworten auf häufig gestellte Fragen zum Coronavirus SARS-CoV-2 / Krankheit COVID-19, Stichwort „Infektionsschutzmaßnahmen“ <https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/gesamt.html>).

Das Verwaltungsgericht hat überzeugend dargelegt, dass die Eindämmung der Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus schwierig ist und einer ständigen

Wachsamkeit bedarf. Gerade anhand der aktuellen Großausbrüche in der Belegschaft fleischverarbeitender Betriebe wird deutlich, wie volatil die epidemiologische Lage gegenwärtig (noch) ist. In Baden-Württemberg besteht derzeit die zweithöchste Inzidenz in der Bundesrepublik Deutschland mit 306 Fällen pro 100.000 Einwohnern. Das Robert-Koch-Institut schätzt die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland weiterhin als „hoch“, für Risikogruppen sogar als „sehr hoch“ ein. Die Belastung des Gesundheitswesens hängt maßgeblich von der regionalen Verbreitung der Infektion, den vorhandenen Kapazitäten und den eingeleiteten Gegenmaßnahmen (Isolierung, Quarantäne, physische Distanzierung) ab und kann örtlich sehr hoch sein. Diese Einschätzung kann sich kurzfristig durch neue Erkenntnisse ändern (vgl. den täglichen Lagebericht des Robert-Koch-Instituts, 15.05.2020, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-05-15-de.pdf?__blob=publicationFile=).

Hieraus ist evident ersichtlich, dass in der gegenwärtigen Lage bei einem Zusammentreffen von sehr vielen Menschen im Rahmen einer Versammlung eine erhebliche Gefährdung der öffentlichen Sicherheit – nämlich der verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgüter von Leib und Leben – zu besorgen ist.

Diese hohe Gefährdung des Schutzgutes rechtfertigt die getroffene Begrenzung der Teilnehmerzahl von 5.000 Personen für die geplante Versammlung am 16.05.2020. Die Antragsgegnerin durfte hierfür aller Voraussicht nach die Teilnehmerzahl auf 5.000 begrenzen, um so die hohen Risiken einer Übertragung des SARS-CoV-2-Virus zu minimieren. Durch eine höhere Teilnehmerzahl steigt zum einen das Risiko von Neuinfektionen, zum weiteren erhöht sich die Gefahr einer weithin unkontrollierten Ausbreitung des Virus, aufgrund nicht mehr nachzuvollziehender Infektionsketten.

Ohne Erfolg macht der Antragsteller unter Verweis auf die am gleichen Ort mit einer Teilnehmerzahl von 10.000 Personen abgehaltene Versammlung am 09.05.2020 geltend, dass das Verwaltungsgericht verkannt habe, dass der Mindestabstand sehr wohl eingehalten werden könne. Die Antragsgegnerin

könne daher die geplante Versammlung nicht mit dem pauschalen Verweis darauf, die Teilnehmer würden sich nicht an die Auflagen halten, beschränken.

Dem ist die Antragsgegnerin ausführlich in ihrer Stellungnahme entgegengetreten und hat für den Senat nachvollziehbar dargelegt, dass es bei der Versammlung am 09.05.2020 insbesondere im Bereich der Bühne und bei An- und Abreise auch im unmittelbaren Versammlungsbereich zu Personenvereinigungen kam, die durch die Abstandsregelungen gerade vermieden werden sollten. Nach dem Bericht des Polizeivollzugsdienstes sei es erforderlich gewesen, mehrfach mittels Lautsprecherdurchsagen auf die Einhaltung der Mindestabstände hinzuweisen, da die Versammlungsteilnehmer diese nicht eingehalten hätten und die Ordner keine Regelungen vor Ort treffen konnten. Dem Bericht des Leiters des Gesundheitsamtes Stuttgart ist zu entnehmen, dass sich am 09.05.2020 auf der Fläche lediglich „ein Bemühen der Ordner um einen geordneten Verlauf mit ausreichenden Sicherheitsabständen“ zeigte. Auch im Nachgang der Demonstrationen seien insbesondere durch Meldungen und Bilder der Polizei mehrere bedenkliche Situationen im Bühnenbereich und bei den Zugangs- und Abflusswegen bekannt geworden, die dem Infektionsschutz widersprochen hätten. Konkrete Anhaltspunkte, dass dies nicht den Tatsachen entspricht, sind vom Antragsteller nicht dargetan. Insbesondere räumte der Versammlungsleiter im Kooperationsgespräch mit der Antragsgegnerin vom 13.05.2020 Verstöße beim Auftritt von xxxxxxxxxx ein. Die Antragsgegnerin hat zudem dargelegt, dass man sich am 09.05.2020 aus Gründen der Verhältnismäßigkeit gegen ein unmittelbares Einschreiten entschieden habe, gerade aber in der Nachschau habe sich gezeigt, dass nur durch eine Beschränkung der Teilnehmerzahl die Einhaltung der Abstandsregelungen gewährleistet werden kann. Bei der ebenfalls vom Antragsteller veranstalteten Versammlung am 02.05.2020 habe sich gezeigt, dass bei einer Teilnehmerzahl von 5.000 eine Wahrung der Abstandsregelung möglich gewesen sei.

Aus diesen ausführlichen Darlegungen in den zu den Akten gereichten Berichten des Gesundheitsamtes und der Polizei ergibt sich auch, dass die Ein-

lassung des Antragstellers, dass nicht ersichtlich sei, warum bei einer größeren Teilnehmerzahl bei ausreichender Fläche die Mindestabstände nicht eingehalten werden sollten, nicht den tatsächlichen Umständen entspricht und somit widerlegt ist.

Der Einwand des Antragstellers, das Verwaltungsgericht habe mit seinen Ausführungen zur „Dynamik“ der Versammlung gezeigt, dass es bei seiner Entscheidung die besondere Bedeutung des Versammlungsrechts in keinsten Weise berücksichtigt habe, ist unbegründet.

Nach den umfangreichen Erfahrungen des Senats in versammlungsrechtlichen Fällen ist offenkundig, dass Versammlungen mit zunehmender Teilnehmerzahl immer unübersichtlicher werden und es auch für den Veranstalter immer schwieriger wird, bei Bedarf auf die Einhaltung von Auflagen hinzuwirken. Dem Wesen von Versammlungen ist es gerade immanent, dass Teilnehmer zum Zwecke der Meinungsbildung miteinander diskutieren oder auf das Geschehen auf der Bühne konzentriert sind. Dass dabei Abstandsregelungen vergessen werden könnten, liegt auf der Hand und ist gerade auch bei der Versammlung vom 09.05.2020 unstreitig bei dem Auftritt von xxxxxxxxxx vorgekommen.

Der Antragsteller dringt auch nicht mit seiner Kritik an den Ausführungen des Verwaltungsgerichts, es könne nicht auf das Infektionsgeschehen in Stuttgart alleine abgestellt werden, da der Einzugsbereich der Teilnehmer darüber hinausgehe, durch.

Es entspricht allgemeiner Lebenserfahrung, dass bei einem bundesweiten Aufruf zur Versammlung und dem Auftritt mehrerer überregional bekannter Redner nicht nur Teilnehmer aus Stuttgart zu erwarten sind. Im Übrigen wäre die Auflage auch gerechtfertigt, wenn nur Teilnehmer aus Stuttgart anwesend wären. Denn auch dann bestünde aufgrund der erheblichen Inzidenz im Stadtkreis Stuttgart (221,9 Fälle auf 100.000 Einwohner; vgl. Lagebericht Landesgesundheitsamt vom 15.05.2020: https://www.gesundheitsamt-bw.de/lga/DE/Fachinformationen/Infodienste_Newsletter/InfektNews/Lageberi

cht%20COVID19/COVID_Lagebericht_LGA_200515.pdf) erhebliche Infektionsgefahren, die eine Begrenzung der Teilnehmeranzahl auf 5.000 rechtfertigen würde.

Wie bereits das Verwaltungsgericht zu Recht festgestellt hat, kommt es nicht auf die zur Verfügung stehende Fläche an, sondern alleine auf die Anzahl der teilnehmenden Personen. Der Vortrag des Antragstellers, die Fläche für erheblich mehr als 5.000 Person wäre gegeben, ist daher nicht beachtlich.

Nach alledem hat die Antragsgegnerin ersichtlich mit der Begrenzung auf 5.000 Teilnehmer in fehlerfreier Ermessensausübung die Maßnahme gewählt, die unter infektionsschutzrechtlichen Gesichtspunkten gerade noch zur Abwendung der Gefahren für Leib und Leben vertretbar ist. Die Auflage war insbesondere verhältnismäßig. Sie ist geeignet, erforderlich und angemessen (verhältnismäßig im engeren Sinne), schwerwiegende Gefahren für das Leben und die Gesundheit der Teilnehmer und Dritter zu verhindern.

Trotz der Beschränkung der Teilnehmerzahl kann der Veranstalter von seinem Recht nach Art. 8 Abs. 1 GG noch in weitem Umfang Gebrauch machen. Die Veranstaltung findet auf dem von ihm angemeldeten Gelände statt, das hinsichtlich der öffentlichen Aufmerksamkeit ein „attraktiver“ Versammlungsort ist, der dem Antragsteller einen großen Beachtungserfolg in der Öffentlichkeit gewährleisten kann. Mit der Teilnehmerzahl von 5.000 ist es dem Veranstalter zudem möglich, seine Versammlung mit einer sehr erheblichen Anzahl von Unterstützern durchzuführen. Auch wenn Art. 8 Abs. 1 GG gewährleistet, dass jede einzelne Versammlung einen möglichst weitgehenden Beachtungserfolg erreichen kann, ist zudem zu berücksichtigen, dass der Veranstalter bereits in den letzten Wochen vergleichbare Versammlungen mit erheblichen Teilnehmerzahlen zum selben oder einem vergleichbaren Thema durchführen konnte und es ihm freisteht, auch für die folgenden Wochen solche Versammlungen anzumelden und durchzuführen.

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, § 52 Abs. 2 GKG.

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

Hettich

Dr. Hug

Dr. Kloster