

HAMBURGISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

5 Bs 82/20
17 E 2120/20

5. Senat

Beschluss vom 22. Mai 2020

Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG;
Art. 8 Abs. 1 GG;
§ 2 Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO v. 12.5.2020;
§ 3 Abs. 2 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO v. 12.5.2020

1. Eine Beschränkung der Teilnehmerzahl einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel kann als infektionsschutzrechtliche Auflage unter Bedingungen der Coronavirus-Pandemie insbesondere zur Gewährleistung der erforderlichen Mindestabstände zwischen Versammlungsteilnehmern, Ordnern und Passanten im Rahmen der räumlichen Verhältnisse am Versammlungsort geboten sein.
2. Eine solche Beschränkung der Teilnehmerzahl kann im Einzelfall insbesondere dann angemessen sein, wenn der Versammlung im Hinblick auf deren Größe und deren Ort ein erheblicher Beachtungserfolg erhalten bleibt.

3. Der Umstand, dass es unter den Bedingungen einer Großstadt, insbesondere etwa in Verkaufsstellen des Einzelhandels und öffentlichen Verkehrsmitteln, immer wieder zu kurzen Unterschreitungen des infektionsschutzrechtlich gebotenen Mindestabstandes zwischen Personen kommen kann, rechtfertigt es nicht, solche Unterschreitungen bei der Planung einer Versammlung von nicht unerheblicher Dauer, während derer die Teilnehmer zeitlich überwiegend an feste Standorte gebunden sind und kaum Ausweichmöglichkeiten haben, von vornherein zugrunde zu legen.

Hamburgisches Oberverwaltungsgericht

5 Bs 82/20
17 E 2120/20

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

hat das Hamburgische Oberverwaltungsgericht, 5. Senat, am 22. Mai 2020 durch

.....
.....
.....

beschlossen:

./Ha

Auf die Beschwerde der Antragsgegnerin wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Hamburg vom 20. Mai 2020 geändert. Die Antragsgegnerin wird im Wege der einstweiligen Anordnung verpflichtet, der Antragstellerin für die am in der Zeit von auf dem Rathausmarkt angemeldete Versammlung „.....“ eine Ausnahmegenehmigung nach § 3 Abs. 2 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO unter Auflagen zu erteilen, wobei zu den im Beschluss des Verwaltungsgerichts vom 20. Mai 2020 angeordneten Auflagen die folgenden weiteren Auflagen hinzutreten:

Die Teilnehmerzahl ist auf 300 Personen begrenzt. Aufbauend auf dem Konzept der Antragstellerin zu Ort und Anordnung der Versammlung sind auf dem Rathausmarkt vier rechteckige Bereiche, der räumlichen Ausrichtung des Rathausmarktes folgend, für die Standorte der Versammlungsteilnehmer zu bilden. Innerhalb dieser Bereiche sind Bodenmarkierungen in einem Abstand von 2,50 m zu einander aufzubringen, welche die Standorte der Teilnehmer vorgeben. Zwischen den Teilnehmerbereichen sind Mittelkorridore in Quer- und Längsrichtung einzurichten, die eine Breite von 6,0 m haben. Die Teilnehmer- und Korridorbereiche außen umlaufend ist ein Streifen in einer Breite von 6,0 m zu den äußeren Grenzen der Versammlungsfläche von Teilnehmerstandorten freizuhalten. Der Standort des Fahrzeugs mit Lautsprecheranlage ist so zu wählen, dass Stauungen und Verdichtungen des Fußgängerverkehrs vermieden werden.

Im Übrigen wird die Beschwerde zurückgewiesen und der Antrag abgelehnt.

Die Kosten des gesamten Verfahrens tragen die Beteiligten je zur Hälfte.

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

Gründe

Die zulässige Beschwerde der Antragsgegnerin ist teilweise begründet; sie führt zu einer Änderung des angegriffenen Beschlusses und zu einer eingeschränkteren Stattgabe bzw. weitergehenden Ablehnung des Eilrechtsschutzgesuchs der Antragstellerin.

Die mit der Beschwerdebegründung von der Antragsgegnerin dargelegten Gründe, auf deren Prüfung das Beschwerdegericht gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, erschüttern die tragenden Erwägungen des verwaltungsgerichtlichen Beschlusses jedenfalls in Bezug auf die Annahme, das Versammlungskonzept der Antragstellerin – in der durch das Verwaltungsgericht modifizierten Gestalt – sei zur Bewältigung der infektionsschutzrechtlichen Risiken einer Versammlung mit 900 Teilnehmern geeignet und hinreichend. Die damit eröffnete unbeschränkte Prüfung in der Sache durch das

Beschwerdegericht führt auf Grundlage einer Folgenabwägung zu einer eingeschränkteren Stattgabe bzw. weitergehenden Ablehnung des Eilrechtsschutzgesuchs der Antragstellerin.

1. Die Erfolgsaussichten des Eilrechtsschutzgesuchs der Antragstellerin erscheinen offen, da dieses Rechtsfragen aufwirft, die in der Kürze der im Beschwerdeverfahren zur Verfügung stehenden Zeit nicht zu beantworten sind, sodass der Senat im Wege einer Folgenabwägung zu entscheiden hat. Im Rahmen dieser Folgenabwägung gebietet das öffentliche Interesse am Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, andernfalls Infektionsgefährdeter sowie an der fortbestehenden Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems eine Ergänzung des Versammlungskonzepts um weitere infektionsschutzrechtliche Auflagen, rechtfertigt jedoch keine vollumfängliche Ablehnung des Antrags auf Erlass einer Ausnahmegenehmigung nach § 3 Abs. 2 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO.

Würde der Antrag auf Erlass der einstweiligen Anordnung abgelehnt und erwiese sich das Versammlungsverbot unter Ausnahmeverbehalt im Hauptsacheverfahren als rechtswidrig, so wäre die Antragstellerin in gewichtiger Weise in ihrer durch Art. 8 Abs. 1 GG geschützten Versammlungsfreiheit beeinträchtigt. Diese Grundrechtsbeeinträchtigung wäre von Gewicht nicht nur im Hinblick auf die Antragstellerin, sondern angesichts der Bedeutung der Versammlungsfreiheit für eine freiheitliche Staatsordnung auch im Hinblick auf das demokratische Gemeinwesen insgesamt (vgl. nur BVerfG, Beschl. v. 16.5.2020, 1 BvQ 55/20, juris Rn. 8). Unter dem Aspekt der Intensität des Eingriffs in die Versammlungsfreiheit der Antragstellerin berücksichtigt der Senat hinsichtlich des Zeitpunktes der Veranstaltung, dass die Antragstellerin eine zeitliche Dringlichkeit ihres Anliegens nachvollziehbar dargestellt hat, und hinsichtlich des angestrebten Versammlungsortes – in Abgrenzung zu einem Alternativort –, dass sie sich mit ihrem Anliegen an politische Entscheidungsträger der Beklagten richten möchte.

Würde dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung antragsgemäß stattgegeben, erwiese sich das Versammlungsverbot unter Ausnahmeverbehalt im Hauptsacheverfahren jedoch als rechtmäßig, so wäre zuvor eine Gefährdung des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit von Versammlungsteilnehmern und Dritten eingetreten. Ziel des Versammlungsverbots nach § 2 Abs. 1 HmbSARS-CoV-2-EindämmungsVO ist, auch vor dem Hintergrund der staatlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, der Schutz von

Leben und körperlicher Unversehrtheit vor Ansteckungsgefahren in Bezug auf SARS-CoV-2.

Allerdings sieht der Senat, auch vor dem Hintergrund der zuletzt positiven Entwicklungen in der Pandemiebekämpfung und der durch den Verordnungsgeber vorgenommenen Lockerungen der ursprünglich verhängten Beschränkungen, infektionsschutzrechtlich unvertretbare Risiken mit dem Konzept und der Ortswahl der Veranstaltung nicht zwingend verbunden. Er erachtet zwar insbesondere die durch die Antragstellerin für die räumliche Anordnung der Versammlung vorgesehenen Abstände – soweit solche in deren Konzept überhaupt konkret festgelegt werden – für nicht ausreichend, das Infektionsschutzkonzept der Versammlung daher in der vorgelegten Form für nicht vollständig und schlüssig. Dieses kann jedoch durch weitere – im Wesentlichen zu den im angegriffenen Beschluss des Verwaltungsgerichts bereits angeordneten hinzutretende – Auflagen zu einem infektionsschutzrechtlich vertretbaren Konzept ergänzt werden.

Den durch den Senat zu diesem Zweck angeordneten weiteren Auflagen liegen im Wesentlichen die folgenden Erwägungen zugrunde:

Im Ausgangspunkt erscheint dem Senat ein Abstand von 2 m zwischen den Teilnehmerstandorten, wie von der Antragstellerin in ihrem Konzept vorgesehen, trotz der geltenden Maskenpflicht nicht ausreichend. Da schon angesichts der Dauer der Veranstaltung von 90 Minuten, zudem insbesondere infolge möglicher Witterungsumstände, damit zu rechnen ist, dass Teilnehmer die Standortbereiche vorzeitig verlassen, ist zu gewährleisten, dass diese ihren Standort verlassen können, ohne bei Passieren der Reihen verbleibender Teilnehmer einen Abstand von 1,50 m wiederholt erheblich zu unterschreiten. Gleiches gilt in dem – wahrscheinlichen – Fall, dass während der Versammlung ein wiederholtes Durchlaufen des Teilnehmerbereichs durch Ordnerinnen und Ordner erforderlich wird. Der Senat sieht davon ab, den unter diesem Gesichtspunkt an sich gebotenen Abstand von 3,0 m – bzw. das Doppelte des von der Antragstellerin selbst vorgesehenen Abstandes von 2,0 m – als Abstand zwischen allen Teilnehmerstandorten anzuordnen, um eine weitere Verringerung der Teilnehmerzahl (hierzu sogleich im Folgenden) vermeiden zu können.

Die angeordnete Breite der Mittelkorridore und des umlaufenden Randstreifens von jeweils 6,0 m erscheint dazu erforderlich, dass sich neben Teilnehmern, welche die Versammlung vorzeitig verlassen, insbesondere die Ordnerinnen und Ordner auf diesen Flächen auch im Begegnungsverkehr bewegen können, ohne dass Unterschreitungen des erforderlichen Mindestabstandes zueinander, zu daneben stehenden Versammlungsteilnehmern oder zu am Rand der Versammlungsfläche befindlichen Passanten gleichsam vorprogrammiert sind. Wegen des in diesem Bereich möglicherweise dynamischeren Geschehens und der geringen Zahl dieser Korridore bzw. Randstreifen erscheinen größere Abstände hier gerechtfertigt und geboten.

Vor dem Hintergrund der vorgenannten Abstandserfordernisse und der räumlichen Verhältnisse auf dem Rathausmarkt erachtet der Senat eine Reduzierung des Teilnehmerumfangs auf die angeordnete Zahl von 300 für erforderlich, aber auch angemessen, da der Versammlung nach ihrer Größe – zumal an dem von ihr erstrebten Ort – ein erheblicher Beachtungserfolg erhalten bleibt (vgl. auch BVerfG, Beschl. v. 16.5.2020, 1 BvQ 55/20, juris Rn. 11). Neben einer geringeren Verdichtung des Teilnehmerfeldes trägt die Reduzierung der Teilnehmerzahl auch dazu bei, infektionsschutzrechtliche Risiken im Vorfeld, am Rande und nach Ende der Versammlung zu verringern. Dies gilt zunächst insofern, als die Reduzierung der Teilnehmerzahl in Verbindung mit den vorgenannten Abständen, bei denen es sich nicht um Mindest-, sondern um feste Abstände handelt, zu einer (etwas) geringeren räumlichen Ausdehnung der Versammlung auf dem Rathausmarkt führt. Hierdurch werden mögliche infektionsschutzrechtliche Gefährdungslagen infolge von versammlungsbedingten Stauungen und anderen Verdichtungen von Menschenmengen in den die Versammlungsfläche umgebenden Bereichen des Rathausmarktes vermieden. Neben einer geringeren Wahrscheinlichkeit von Verdichtungen durch das Zusammentreffen von eintreffenden Versammlungsteilnehmern und Passanten wird erforderlichenfalls auch ein geordnetes, räumlich entzerrtes Wiederverlassen des Rathausmarktes durch Teilnahmewillige bei bereits erreichter Höchstteilnehmerzahl hierdurch – insoweit hinzutretend zum Konzept der vier Ein- und Ausgänge – erleichtert. Entsprechendes gilt für das Verlassen des Rathausmarktes nach Ende der Versammlung. Angesichts des zentralen und prominenten Versammlungsortes, an dem samstagsmittags erfahrungsgemäß auch mit erheblichen Mengen von Passanten zu rechnen ist, kommt diesen Belangen wesentliche Bedeutung zu.

Neben den vorgenannten, für den Senat im Vordergrund stehenden Belangen trägt die Reduzierung der Teilnehmerzahl – in Verbindung mit einer rechtzeitigen Information der Versammlungsinteressierten hierüber – auch zu einer Reduzierung des Risikos von Ansteckungen im Rahmen von Stauungen und Verdichtungen im Bereich der öffentlichen Verkehrsmittel bzw. der entsprechenden Haltestellen in der Umgebung des Rathausmarktes bei. Aus den bei der Sachakte befindlichen Einsatzberichten der Polizei insbesondere zu Versammlungen in Stuttgart am 9. und 16. Mai 2020 ergibt sich, dass hierzu im Falle von Versammlungen mit mehreren hundert Teilnehmern Anlass besteht.

Vor dem Hintergrund der vorgenannten Erwägungen liegt es im Interesse insbesondere der Veranstalterin an einer gefahrenfreien Durchführung der Versammlung, auf die reduzierte Teilnehmerzahl so bald wie möglich und weiträumig, insbesondere auf den von ihr für die Bewerbung der Versammlung genutzten Foren, hinzuweisen.

Bei dem erheblichen Gewicht, welches der Senat im Rahmen der angeordneten Auflagen der Einhaltung des infektionsschutzrechtlich gebotenen Mindestabstandes – neben dem Tragen der Mund-Nasen-Bedeckung – zumeist, verkennt er nicht, dass es unter den Bedingungen einer Großstadt, insbesondere etwa in Verkaufsstellen des Einzelhandels und öffentlichen Verkehrsmitteln, immer wieder zu kurzen Unterschreitungen des Mindestabstandes kommen kann. Dies rechtfertigt es jedoch nicht, solche Unterschreitungen bei der Planung einer auf 90 Minuten angelegten, zudem auch die An- und Ablaufphase umfassenden Veranstaltung, während derer die Teilnehmer zeitlich überwiegend an feste Standorte gebunden sind und in diesem Rahmen kaum Ausweichmöglichkeiten haben, von vornherein als Strukturprinzip zugrunde zu legen.

2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 155 Abs. 1 Satz 1 Alt. 2 VwGO.

3. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf §§ 47 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 52 Abs. 1 und 2 GKG, wobei eine Reduzierung des danach festzusetzenden Auffangwertes vorliegend im Hinblick auf die erstrebte Vorwegnahme der Hauptsache unterbleibt.

.....

.....

.....