

2. Senat

2 B 985/20

VG Gießen 4 L 1479/20.GI

EINGEGANGEN
16. April 2020
RA Tronje Döhmer



HESSISCHER VERWALTUNGSGERICHTSHOF
BESCHLUSS

In dem Verwaltungsstreitverfahren

[REDACTED] eßen,

Antragstellers und
Beschwerdeführers,

bevollmächtigt: Rechtsanwalt Tronje Döhmer,
Finkenstraße 3, 35641 Schöffengrund,

gegen

die Stadt Gießen, vertreten durch die Oberbürgermeisterin,
Berliner Platz 1, 35390 Gießen,

Antragsgegnerin und
Beschwerdegegnerin,

wegen Versammlungsrechts

hat der Hessische Verwaltungsgerichtshof - 2. Senat - durch

Richterin am Hess. VGH Dr. Sens-Dieterich als Vorsitzende,
Richterin am Hess. VGH Schäfer,
Richter am Hess. VGH Kniest

am 14. April 2020 beschlossen:

Die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Gießen vom 9. April 2020 - 4 L 1479/20.GI - wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller hat die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen.

Der Streitwert wird auch für das Beschwerdeverfahren auf 2.500,- € festgesetzt.

- 2 -

Gründe:

I.

Der Antragsteller wendet sich gegen ein Versammlungsverbot.

Er hat bei der Antragsgegnerin am 4. April 2020 die Durchführung einer Versammlung in der Woche nach Ostern an vier aufeinander folgenden Tagen (Dienstag, 14. April 2020 bis Freitag, 17. April 2020) unter dem Titel „Gesundheit stärken statt Grundrechte schwächen – Schutz vor Viren, nicht vor Menschen!“ angemeldet. Die Versammlungen sollen sich jeweils in zwei Phasen gliedern. Von 14.00 Uhr bis 16.00 Uhr soll eine Kundgebung auf dem Berliner Platz in Gießen und anschließend von 16.00 Uhr bis 18.00 Uhr ein Aufzug mit mehreren Kundgebungen durch die Gießener Innenstadt stattfinden. Um während der Versammlung die Gefahr der Ansteckung von Teilnehmenden und Unbeteiligten mit dem neuartigen Virus SARS-CoV-2 auszuschließen, sollen Sicherheitsabstände zwischen den Beteiligten eingehalten und Redebeiträge nicht über ein gemeinsames Mikrofon, sondern mit einem eigenen Handy über eine Soundanlage abgegeben werden.

Die Antragsgegnerin hat die Versammlungen und etwaige Ersatzveranstaltungen mit Verfügung vom 8. April 2020 unter Verweis auf die Kontaktbeschränkungen nach § 1 der Dritten Verordnung des Landes Hessen zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 14. März 2020 (GVBl. S. 161) in der Fassung der Änderung durch Artikel 1 der Verordnung zur Beschränkung sozialer Kontakte und zur Anpassung von Verordnungen zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 22. März 2020 (GVBl. S. 183) – Dritte Corona-Verordnung – untersagt und die sofortige Vollziehung angeordnet. Es sei nicht davon auszugehen, dass ein Mindestabstand zwischen den Beteiligten zum Infektionsschutz tatsächlich jederzeit eingehalten werden könne.

Mit Beschluss vom 9. April 2020 hat das Verwaltungsgericht Gießen den Antrag des Antragstellers vom selben Tag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs vom 8. April 2020 gegen die Verfügung der Antragsgegnerin abgelehnt.

Am 9. April 2020 hat der Antragsteller Beschwerde gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Gießen eingelegt und diese am Karfreitag, den 10. April 2020 ergänzend begründet.

- 3 -

II.

Die gemäß §§ 146 und 147 der Verwaltungsgerichtsordnung – VwGO – fristgerecht eingelegte und begründete Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Gießen vom 9. April 2020 hat keinen Erfolg.

Das Verwaltungsgericht hat zu Recht den Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO gegen das von der Antragsgegnerin verfügte Verbot der von dem Antragsteller angemeldeten Versammlungen täglich vom 14. April 2020 bis 17. April 2020 abgelehnt.

Um effektiven Rechtsschutz im Sinne von Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes – GG – zu gewährleisten, müssen nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts die Verwaltungsgerichte zum Schutz von Versammlungen, die auf einen einmaligen Anlass bezogen sind, schon im Eilverfahren durch eine intensivere Prüfung dem Umstand Rechnung tragen, dass der Sofortvollzug der umstrittenen Maßnahme in der Regel zur endgültigen Verhinderung der Versammlung in der beabsichtigten Form führt. Soweit möglich, ist als Grundlage der gebotenen Interessenabwägung die Rechtmäßigkeit der Maßnahme in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht nicht nur summarisch zu prüfen. Sofern dies nicht möglich ist, ist jedenfalls eine sorgfältige Folgenabwägung vorzunehmen und diese hinreichend substantiiert zu begründen (BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 20. Dezember 2012 – 1 BvR 2794/10 –, juris Rn. 18 m.w.N.).

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 (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 – 1 BvR 699/06 –, BVerfGE 128, 226, juris Rn. 63 und Beschluss vom 20. Dezember 2012, a.a.O., juris Rn. 16, jeweils m.w.N.). Beschränkungen der Versammlungsfreiheit bedürfen gemäß Art. 8 Abs. 2 GG zu ihrer Rechtfertigung einer gesetzlichen Grundlage (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 2012, a.a.O., juris Rn. 16, m.w.N.).

Das von der Antragsgegnerin verfügte Verbot der von dem Antragsteller angemeldeten Versammlungen findet seine Grundlage in § 15 Abs. 1 des Versammlungsgesetzes – VersammlG – in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. November 1978 (BGBl. I

- 4 -

S. 1789), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 24. März 2005 (BGBl. I S. 969). Danach kann die zuständige Behörde die Versammlung oder den 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.

Das Begriffsverständnis der „öffentlichen Sicherheit oder Ordnung“ in § 15 VersammIG entspricht dem des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts. Danach 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, wobei in der Regel eine Gefährdung der öffentlichen Sicherheit angenommen wird, wenn eine strafbare Verletzung dieser Schutzgüter droht. Unter „öffentlicher Ordnung“ wird die Gesamtheit der ungeschriebenen Regeln verstanden, deren Befolgung nach den jeweils herrschenden sozialen und ethischen Anschauungen als unerlässliche Voraussetzung eines geordneten menschlichen Zusammenlebens innerhalb eines bestimmten Gebiets angesehen wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 – 1 BvR 233/81 –, BVerfGE 69, 315 ff., juris Rn. 77). Eine verfassungskonforme Gesetzesanwendung erfordert dabei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, dass Verbote und Auflösungen im Wesentlichen nur zum Schutz elementarer Rechtsgüter in Betracht kommen können, während eine bloße Gefährdung der öffentlichen Ordnung im Allgemeinen nicht genügen wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985, a.a.O., juris Rn. 78). Die grundrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit hat nur dann zurückzutreten, wenn eine Güterabwägung unter Berücksichtigung der Bedeutung des Freiheitsrechts ergibt, dass dies zum Schutz anderer gleichwertiger Rechtsgüter notwendig ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985, a.a.O., juris Rn. 79). Die behördliche Eingriffsbefugnis wird in § 15 Abs. 1 VersammIG außerdem dadurch begrenzt, dass ein Versammlungsverbot nur bei einer „unmittelbaren Gefährdung“ der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung statthaft ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985, a.a.O., juris Rn. 80).

Die Antragsgegnerin und das Verwaltungsgericht sind zutreffend davon ausgegangen, dass die angemeldeten Versammlungen die öffentliche Sicherheit unmittelbar gefährden, weil sie gegen die Kontaktbeschränkungen gemäß § 1 Abs. 1 und Abs. 2 der Dritten Corona-Verordnung des Landes Hessen verstoßen.

Nach § 1 Abs. 1 der Dritten Corona-Verordnung ist der Kontakt zu anderen Menschen außerhalb der Angehörigen des eigenen Hausstandes auf das absolut nötige Minimum

- 5 -

zu reduzieren. Gemäß Absatz 2 sind Aufenthalte im öffentlichen Raum nur alleine, mit einer weiteren nicht im eigenen Haushalt lebenden Person oder im Kreise der Angehörigen des eigenen Hausstandes gestattet. Bei Begegnungen mit anderen Personen ist ein Mindestabstand von 1,5 Metern einzuhalten. Öffentliche Verhaltensweisen, die geeignet sind, das Abstandsgebot des Satz 2 zu gefährden, wie etwa gemeinsames Feiern, Grillen oder Picknicken, sind unabhängig von der Personenzahl untersagt.

1. Ohne Erfolg macht die Beschwerde geltend, die Dritte Corona-Verordnung verbiete grundgesetzlich geschützte Versammlungen nach Art. 8 GG gerade nicht, sondern nur Tätigkeiten wie gemeinsame Feiern, Grillabende und Picknicks, die lediglich über das Auffanggrundrecht des Art. 2 Abs. 1 GG geschützt seien. Zudem gehörten Versammlungen in einer demokratischen Gesellschaft zu einem nötigen Minimum an Kontakten im Sinne von § 1 Abs. 1 der Dritten Corona-Verordnung.

Durch die Beschränkung des gemeinsamen Aufenthalts im öffentlichen Raum auf maximal zwei nicht zu einem Haushalt gehörende Personen in § 1 Abs. 2 Satz 1 der Dritten Corona-Verordnung wird das Gebot in § 1 Abs. 1 der Dritten Corona-Verordnung nach einer Reduzierung des Kontakts auf das absolut nötige Minimum konkretisiert.

Die Versammlungen in der Form, wie sie der Antragsteller durchführen möchte, verstoßen gegen das Gebot des § 1 Abs. 2 Satz 1 der Dritten Corona-Verordnung, dass sich bis zum Außerkrafttreten der Verordnung am 19. April 2020 (vgl. § 4) nur maximal zwei nicht in demselben Haushalt lebende Personen gemeinsam im öffentlichen Raum aufhalten dürfen. Durch Flugblätter und im Internet ist zu einer Beteiligung an den Versammlungen aufgerufen worden. Der Antragsteller hat in der Anmeldung der Versammlungen die ungefähre Zahl der erwarteten Teilnehmerinnen und Teilnehmer mit 30 Personen angegeben.

Dagegen fällt nach Auffassung des Senats eine Versammlung im Sinne von Art. 8 GG nicht in den Anwendungsbereich des § 1 Abs. 2 Satz 3 der Dritten Corona-Verordnung, wonach öffentliche Verhaltensweisen, die geeignet sind, das Abstandsgebot von mindestens 1,5 Metern bei der Begegnung mit anderen Personen zu gefährden, unabhängig von der Personenzahl untersagt sind. Die beispielhafte Aufzählung solcher Verhaltensweisen „wie etwa gemeinsames Feiern, Grillen oder Picknicken“ weist darauf hin, dass es hier maßgeblich um eine Verhinderung sogenannter „Corona-Partys“ geht. Derartige Verhaltensweisen sind nach dem eindeutigen Wortlaut des § 1 Abs. 2 Satz 3 der Dritten Corona-Verordnung zwingend untersagt. Eine Ausnahme nach § 1 Abs. 4 der Dritten Corona-Verordnung ist insoweit nicht möglich. Eine strikte Untersagung von

- 6 -

Versammlungen im Sinne von Art. 8 GG ist vom Ordnungsgeber hingegen nicht beabsichtigt gewesen.

Dieses Verständnis des Regelungsgehalts von § 1 der Dritten Corona-Verordnung steht auch in Übereinstimmung mit der Äußerung des Pressesprechers des Hessischen Innenministeriums, Demonstrationen seien auch weiterhin zulässig und ihr Schutz durch die Polizei gewährleistet (vgl. die von dem Antragsteller angeführten Presseartikel in der Frankfurter Rundschau und auf der Internetseite der „Hessenschau“ vom 7. April 2020). Die Aussage ist in ihrer Allgemeinheit zutreffend, denn Versammlungen im Sinne von Art. 8 GG sind grundsätzlich weiterhin erlaubt. Im Einzelfall müssen Versammlungsverbote an der grundgesetzlichen Gewährleistung der Versammlungsfreiheit und entgegenstehenden Interessen des Infektionsschutzes gemessen werden.

Ein striktes Verbot von Versammlungen würde der grundgesetzlichen Gewährleistung der Versammlungsfreiheit widersprechen und gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit verstoßen.

2. Entgegen dem Beschwerdevorbringen erweist sich die Dritte Corona-Verordnung nicht als rechtswidrig.

a) Ein Verstoß gegen das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG ist nicht zu erkennen. Nach der genannten Regelung ist die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für den Erlass einer Rechtsverordnung in der Verordnung anzugeben. Das Zitiergebot erfordert nach der von der Beschwerde genannten Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 6. Juli 1999 – 2 BvF 3/90 – (BVerfGE 101, 1 ff., juris Rn. 157 f.) vor allem, dass die einzelne Vorschrift des Gesetzes genannt wird, in welcher die Ermächtigung enthalten ist, und in einer Verordnung, die auf mehreren Ermächtigungsgrundlagen beruht, diese vollständig zitiert werden. Diesen Anforderungen wird die Dritte Corona-Verordnung gerecht, denn in ihrem Eingangssatz ist als maßgebliche Ermächtigungsgrundlage § 32 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S.1045), zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Februar 2020 (BGBl. I S. 148), zutreffend und vollständig zitiert.

Soweit die Beschwerde die Zitierung der Ermächtigungsgrundlage zur Grundrechtsbeschränkung anspricht, meint sie der Sache nach nicht das Zitiergebot nach Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG, sondern dasjenige in Art. 19 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG. Danach muss ein Gesetz dasjenige Grundrecht unter Angabe seines Artikels benennen, das durch dieses Gesetz oder aufgrund dieses Gesetzes eingeschränkt wird. Das Zitiergebot fin-

- 7 -

det Anwendung auf Grundrechte, die aufgrund ausdrücklicher Ermächtigung vom Gesetzgeber eingeschränkt werden dürfen (vgl. BVerfG, Urteil vom 27. Juli 2005 – 1 BvR 668/04 –, BVerfGE 113, 348 ff., juris Rn. 87), gilt also für Versammlungen unter freiem Himmel (Art. 8 Abs. 2 GG). Die Verordnungsermächtigung in § 32 des Infektionsschutzgesetzes – IfSG – enthält in Satz 3 die ausdrückliche Regelung, dass durch Rechtsverordnungen verschiedene Grundrechte, darunter die Versammlungsfreiheit (Artikel 8 Grundgesetz), eingeschränkt werden können. Damit wird dem Zitiergebot nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG entsprochen. Eine Nennung des eingeschränkten Grundrechts ist nur in dem Gesetz und nicht nochmals in der Rechtsverordnung erforderlich.

Es ist auch kein Verstoß gegen Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG zu erkennen. Danach müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Verordnungsermächtigung im Gesetze bestimmt werden. Durch § 32 Satz 1 IfSG werden Landesregierungen ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Die in Bezug genommenen Regelungen beschreiben im Einzelnen Maßnahmen bei Bestehen einer Infektionsgefahr, nämlich Schutzmaßnahmen nach § 28 IfSG, Beobachtung Kranker, Krankheitsverdächtiger, Ansteckungsverdächtiger und Ausscheider nach § 29 IfSG, Quarantäneanordnungen nach § 30 IfSG und berufliches Tätigkeitsverbot nach § 31 IfSG. Damit ist der Inhalt der Verordnungsermächtigung bestimmt. Der Zweck der Verordnungsermächtigung ergibt sich aus § 32 Satz 1 IfSG, nämlich die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten; ferner aus § 1 Abs. 1 IfSG, wonach das Infektionsschutzgesetz den Zweck verfolgt, übertragbaren Krankheiten beim Menschen vorzubeugen, Infektionen frühzeitig zu erkennen und ihre Weiterverbreitung zu verhindern. Das Ausmaß der Verordnungsermächtigung folgt schließlich aus der Nennung der einschränkenden Grundrechte in § 32 Satz 3 IfSG sowie aus der Beschreibung möglicher Maßnahmen in den speziellen Regelungen der §§ 28 bis 31 IfSG.

b) Von dem Begriff der „notwendigen Schutzmaßnahmen“, die nach § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG getroffen werden können, sind auch die Kontaktbeschränkungen in § 1 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 der Dritten Corona-Verordnung umfasst, die eine Versammlung von mehr als zwei nicht zu einem Haushalt gehörenden Personen im öffentlichen Raum derzeit grundsätzlich untersagen. Der Gesetzgeber hat § 28 Abs. 1 IfSG als Generalklausel ausgestaltet, da sich die Bandbreite der Schutzmaßnahmen, die bei Auftreten einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen können, nicht im

- 8 -

Vorfeld bestimmen lässt (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 – 3 C 16.11 –, BVerwGE 142, 205 ff., juris Rn. 24).

Wird ein Kranker, Krankheitsverdächtiger, Ansteckungsverdächtiger oder Ausscheider festgestellt, begrenzt § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG den Handlungsrahmen der Behörde nicht dahin, dass allein Schutzmaßnahmen gegenüber der festgestellten Person in Betracht kommen. Die Vorschrift ermöglicht Regelungen gegenüber einzelnen wie mehreren Personen. Vorrangige Adressaten sind die in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG benannten Personengruppen. Bei ihnen steht fest oder besteht der Verdacht, dass sie Träger von Krankheitserregern sind, die bei Menschen eine Infektion oder eine übertragbare Krankheit im Sinne von § 2 Nr. 1 bis Nr. 3 IfSG verursachen können. Wegen der von ihnen ausgehenden Gefahr, eine übertragbare Krankheit weiterzuverbreiten, sind sie nach den allgemeinen Grundsätzen des Gefahrenabwehr- und Polizeirechts als „Störer“ anzusehen (BVerwG, Urteil vom 22. März 2012, a.a.O., juris Rn. 25).

Weil bei Menschenansammlungen Krankheitserreger besonders leicht übertragen werden, stellt § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG klar, dass Anordnungen auch gegenüber Veranstaltungen oder sonstigen Ansammlungen von Menschen sowie gegenüber Gemeinschaftseinrichtungen ergehen können („Schutzmaßnahmen gegenüber der Allgemeinheit“, vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2012, a.a.O., juris Rn. 26, unter Verweis auf die Gesetzgebungsmaterialien).

Schließlich können (sonstige) Dritte („Nichtstörer“) Adressat von Maßnahmen sein, beispielsweise um sie vor Ansteckung zu schützen (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2012, a.a.O., juris Rn. 26 zu § 28 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 IfSG in der Fassung der Änderungsverordnung vom 31. Oktober 2006 (BGBl. I S. 2407), vgl. BVerwG, a.a.O., juris Rn. 22). Nach der Neuregelung des § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 IfSG durch Art. 1 Nr. 6 des Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587) können Personen verpflichtet werden, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten.

Dass von der Beschränkung oder dem Verbot von Ansammlungen von Menschen im Sinne von § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG in der Fassung vom 27. März 2020 auch der Meinungsbildung dienende Versammlungen erfasst sein können, die dem Schutzbereich des Art. 8 GG unterfallen, folgt aus § 28 Abs. 1 Satz 4 und § 32 Satz 3 IfSG, wonach

- 9 -

das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG eingeschränkt ist oder eingeschränkt werden kann.

c) Soweit die Beschwerde unter Verweis auf unterschiedliche Verlautbarungen des Hessischen Innenministeriums und der Polizei zum Umfang des Picknick-Verbots einen Verstoß der Dritten Corona-Verordnung gegen den Bestimmtheitsgrundsatz geltend macht, hat dies für das hier zur Entscheidung stehende Verfahren, in dem es nicht um ein Picknick geht, keine Relevanz.

d) Ohne Erfolg bleibt auch der Einwand der Beschwerde, die von der Politik getroffenen Maßnahmen hätten keine wissenschaftliche Evidenz. Auch wenn wegen der Neuartigkeit des Coronavirus SARS-CoV-2 die wissenschaftlichen Erkenntnisse zur wirksamen Eindämmung der Ausbreitung des Virus noch nicht abschließend sind, haben bei den Entscheidungen der politisch Verantwortlichen die bereits vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnisse Berücksichtigung gefunden. So hat das Robert-Koch-Institut empfohlen, die weitere Ausbreitung des Virus so weit wie möglich zu verzögern, indem soziale Kontakte mit dem Ziel der Vermeidung von Infektionen im privaten, beruflichen und öffentlichen Bereich reduziert werden. Dadurch soll die Zahl der gleichzeitig Erkrankten so gering wie möglich gehalten und Zeit gewonnen werden, um weitere Vorbereitungen zu treffen, wie Schutzmaßnahmen für besonders gefährdete Gruppen, Behandlungskapazitäten in Kliniken zu erhöhen, Belastungsspitzen im Gesundheitssystem zu vermeiden und die Entwicklung antiviraler Medikamente und von Impfstoffen zu ermöglichen (Risikobewertung zu COVID-19, Stand: 26. März 2020, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html, vgl. dazu auch: BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats – 1 BvQ 28/20 –, www.bundesverfassungsgericht.de Rn. 15).

3. Unzutreffend ist der Vorwurf der Beschwerde, die Antragsgegnerin habe bei ihrer Entscheidung über das Versammlungsverbot keinerlei Ermessen ausgeübt. Sie hat sich vielmehr in der angefochtenen Verfügung eingehend mit den Argumenten des Antragstellers auseinandergesetzt, er werde die Versammlung durch Einhaltung von Mindestabständen „Corona-kompatibel“ gestalten (vgl. S. 3 Abs. 4 der Verfügung vom 8. April 2020). Sie hat weiterhin ausgeführt, es bestehe die Gefahr, dass an der Versammlung Personen teilnähmen, die mit dem SARS-CoV-2-Virus infiziert seien und andere Personen anstecken könnten (S. 4 Abs. 2 der Verfügung). Schließlich hat sie sich mit der Frage auseinandergesetzt, ob als milderer Mittel gegenüber einem Versammlungsver-

- 10 -

bot die Erteilung von Auflagen möglich wäre und dies im Ergebnis verneint (S. 4 unten und S. 5 der Verfügung).

4. Die Entscheidung der Antragsgegnerin, die Versammlungen zu verbieten, wahrt den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Ermessensfehler sind nicht zu erkennen.

a) Die Einschätzung der Antragsgegnerin, dass eine Ansteckungsgefahr mit dem neuartigen Coronavirus nicht durch die Einhaltung von Mindestabständen der Teilnehmenden an der Versammlung ausgeschlossen werden kann, erweist sich nicht als ermessensfehlerhaft. Die Antragsgegnerin ist überzeugend davon ausgegangen, dass durch das von dem Antragsteller vorgestellte Konzept die Einhaltung von Mindestabständen nicht zuverlässig gewährleistet werden kann.

Nach den Planungen des Antragstellers sollen auf dem Berliner Platz Startpositionen auf dem Boden markiert werden, die sich in einem Abstand von 10 Metern nach vorne und hinten und 6 Metern zur Seite befinden sollen. Dies sei der Platz, den sonst ein Auto in einem Stau einnehme, und übertreffe den notwendigen Sicherheitsabstand zur Vermeidung einer Infektion mit dem Coronavirus um ein Mehrfaches. Die jeweiligen Startpositionen sollten von Einzelpersonen oder Angehörigen einer Wohngemeinschaft oder Familie eingenommen und während des Demonstrationzugs beibehalten werden.

Die Erwägungen der Antragsgegnerin erweisen sich als tragfähig, es sei damit zu rechnen, dass die Teilnehmenden an der Versammlung dichter zusammenstünden, um ihre Meinung gemeinsam zu verkünden oder zu kommunizieren. Eine Unterschreitung der Schutzabstände sei auch bei der An- und Abreise der Versammlungsteilnehmer sowie beim Transport und Auf- und Abbau der Versammlungsmaterialien zu erwarten.

Dass es zu einer Missachtung von Schutzabständen zwischen den Beteiligten zu kommen wird, ist angesichts der Dauer und des geplanten Charakters der Versammlungen konkret zu befürchten. Die stationäre Phase der Versammlung auf dem Berliner Platz soll täglich zwei Stunden dauern. Die veranstaltende „Projektwerkstatt“ hat auf Flugblättern und im Internet dazu aufgerufen, auf der zugewiesenen Fläche auf dem Berliner Platz kreativ tätig zu sein mit Theater, Musik und Kreidemalen. Dies birgt die Gefahr, dass andere Teilnehmer an der Versammlung oder Passanten an die Akteure herantreten, um die Darbietungen besser wahrnehmen zu können, so dass dabei Mindestabstände von 1,5 Metern sowohl zu den Akteuren als auch innerhalb der Zuschauerschaft unterschritten werden. Auch angesichts der Dauer der Kundgebung auf dem Berliner

Platz von zwei Stunden ist ein zwischenzeitliches Verlassen der „Startposition“ zur Kommunikation mit anderen Beteiligten naheliegend zu erwarten. Eine Missachtung von Schutzabständen ist auch bei den Demonstrationenzügen im zweiten Teil der Versammlungen zu befürchten. Von Veranstalterseite ist dazu aufgerufen, bei den Umzügen mit zu laufen, zu radeln oder zu skaten. Die von dem Antragsteller angesprochenen „Gehzeuge“, nämlich Autoattrappen zum Umhängen, die automatisch die Einhaltung eines Mindestabstands gewährleisten, stehen demnach nicht für alle Teilnehmer zur Verfügung. Der Senat hat bereits mit Beschluss vom 1. April 2020 – 2 B 925/20 – (beck-online Rn. 16) ausgeführt, dass es sich bei einem Aufzug durch die Stadt Gießen um ein dynamisches Geschehen handele, und dieser keineswegs eine Prägung erfahren werde, die einer Parade mit strikten Mindestabständen zum Vordermann gleichkomme und darüber hinaus auch noch einen Mindestabstand zum Nebenmann wahre.

Es kann auch nicht angenommen werden, dass die Einhaltung der zum Infektionsschutz gebotenen Mindestabstände jederzeit durch von der Versammlungsleitung eingesetzte Ordner oder durch die Polizei durchgesetzt werden könnte (vgl. hierzu bereits die Entscheidung des Senats vom 1. April 2020, a.a.O., Rn. 18). Zu berücksichtigen ist dabei zudem, dass auch ein Einschreiten von Ordnern und Polizeikräften gegen entsprechende Verstöße wiederum eine Infektionsgefahr birgt.

b) Auch die von der Beschwerde vorgeschlagene Begrenzung der Personenzahl der Versammlungsteilnehmer führt angesichts des vorgesehenen Charakters und der Dauer der Versammlung zu keiner anderen Bewertung. Es ist ein größerer, unbestimmter Kreis von Personen angesprochen, sich an der Versammlung zu beteiligen. Die Versammlung ist von Aktionen geprägt, die eine Eigendynamik entfalten und innerhalb der Teilnehmerschaft und bei Unbeteiligten zu einer Unterschreitung von Schutzabständen führen können.

c) Dem Ziel der Kontaktbeschränkungen in der Dritten Corona-Verordnung kann auch nicht durch einen Ausschluss von Risikogruppen an der Beteiligung an der Versammlung Rechnung getragen werden, denn es sollen auch Infektionsketten unterbrochen und Folgeinfektionen vermieden werden (vgl. hierzu: BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 10. April 2020 – 1 BvQ 31/20 –, www.bundesverfassungsgericht.de Rn. 13).

d) Nicht praktikabel ist der Vorschlag der Beschwerde, nur solche Personen zur Teilnahme an der Versammlung zuzulassen, die durch eine überstandene Infektion mit dem neuartigen Coronavirus bereits Immunität erlangt haben. Eine Überprüfung dieses

- 12 -

Sachverhalts etwa durch Vorlage einer entsprechenden ärztlichen Bescheinigung ist bei dem offenen Charakter der geplanten Versammlungen unter freiem Himmel nicht durchführbar.

e) Entgegen dem Beschwerdevorbringen erweist sich das Versammlungsverbot auch nicht deshalb als unverhältnismäßig, weil im Raum Gießen die Zahl der an COVID-19 erkrankten Personen im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung noch gering sei. Denn es ist gerade das Ziel der Kontaktbeschränkungen, die auch Gegenstand der Dritten Corona-Verordnung sind, die Zahl der gleichzeitig Erkrankten so gering wie möglich zu halten und den exponentiellen Anstieg der Erkrankungsrate zu verlangsamen, um ausreichende Behandlungskapazitäten für Schwerkranke in Krankenhäusern bereithalten zu können (vgl. hierzu: Robert-Koch-Institut, Risikobewertung zu COVID-19, a.a.O.).

f) Auch die von dem Antragsteller gezogenen Vergleiche zu Tausenden von Hungertoten, Grippetoten, Verkehrstoten und Hitzetoten vermögen eine Unverhältnismäßigkeit des angefochtenen Versammlungsverbots zum Schutz vor einer weiteren Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 nicht zu begründen. Einzig bei der angeführten Grippeerkrankung handelt es sich überhaupt um eine Infektionskrankheit, zu deren Eindämmung Kontaktbeschränkungen ebenfalls sinnvoll in Betracht kommen könnten. Gegen Grippeviren stehen aber anders als gegen das neuartige Coronavirus Impfungen zu Verfügung. Diese können weite Teile der Bevölkerung auch noch zu einem Zeitpunkt schützen, in dem eine Epidemie bereits ausgebrochen ist. Kennzeichnend für das Coronavirus SARS-CoV-2 ist dessen außergewöhnlich hohe Infektiosität, seine rasante pandemische Ausbreitung und die von ihm hervorgerufene hohe Zahl an schwerwiegenden Krankheitsverläufen mit einer beachtlichen Hospitalisierungsrate, die weltweit Veranlassung zu rigorosen Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen gegeben haben (vgl. hierzu: Beschluss des Senats vom 1. April 2020, a.a.O., Rn. 11).

g) Unzutreffend ist die Behauptung der Beschwerde, dass die Abiturprüfungen in Hessen ohne nennenswerte Schutzmaßnahmen gegen das Coronavirus SARS-CoV-2 durchgeführt worden seien. Das Hessische Kultusministerium hatte vielmehr die Schulleitungen angewiesen, in den Prüfungsräumen durch eine Begrenzung der Personenzahl einen Mindestabstand von zwei Metern zwischen den Prüflingen in alle Richtungen entsprechend den Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts zu gewährleisten, die Räume regelmäßig zu lüften und die Abiturienten dazu anzuhalten, dass es auch auf dem Schulgelände und dem Weg zur Prüfung zu keiner Gruppenbildung kommt (vgl. hierzu: Schreiben vom 21. März 2020, abrufbar unter: <https://kultusministerium>).

- 13 -

hessen.de/ schulsystem/coronavirus-schulen/fuer-schulleitungen/schreiben-schulleitungen/notbetreuung-und-landesabitur-gruppengroessen; vgl. auch: Pressemitteilung des VG Wiesbaden vom 30. März 2020 – 6 L 342/20.WI –, beck-online, becklink 2015917).

h) Es ist auch nicht zu erkennen, dass der erforderliche Infektionsschutz durch Auflagen zu gewährleisten wäre, insbesondere durch die von der Beschwerde vorgeschlagene Beschränkung auf die im ersten Teil der Versammlung vorgesehene Kundgebung auf dem Berliner Platz, bei der sich die Teilnehmer nicht fortbewegten.

Wie bereits ausgeführt, wäre ein Infektionsschutz durch Mindestabstände auch bei der Kundgebung auf dem Berliner Platz in der vorgesehenen Form nicht zu gewährleisten.

Eine den gegenwärtigen Anforderungen des Infektionsschutzes entsprechende Versammlung wäre lediglich in stationärer Form, zeitlich eng begrenzt, mit einem zahlenmäßig sehr kleinen Teilnehmerkreis, unter Einhaltung von Schutzabständen und der Verpflichtung zum Tragen eines Mund- und Nasenschutzes denkbar, wenn nach den Umständen davon ausgegangen werden kann, dass die Schutzabstände dauerhaft eingehalten werden (vgl. hierzu: Pressemitteilung des VG Schwerin vom 11. April 2020 – 15 B 487/20 SN, 15 486/20 SN, abrufbar unter: <https://www.mv-justiz.de/gerichte-und-staatsanwaltschaften/fachgerichte/verwaltungsgerichte/verwaltungsgericht-schwerin/Aktuelles/?id=159300&processor=processor.sa.pressemitteilung>; vgl. auch die in dem Verfahren vor dem Senat vom 1. April 2020 – 2 B 925/20 – vorgetragenen Sachverhalte, in denen am 25. März 2020 in Kiel und in Flensburg Versammlungen unter entsprechenden Auflagen gebilligt wurden, a.a.O., Rn. 20).

Versammlungsrechtliche Auflagen sind jedoch nur da sinnvoll, wo sie den Charakter der geplanten Versammlung und die Art der beabsichtigten Äußerungen zur Meinungsbildung nicht wesentlich verändern. Bei den von dem Antragsteller angemeldeten Versammlungen geht es wesentlich um die Einbeziehung anderer Personen, die Raum für individuelle, kreative Aktionen finden sollen, um zur Meinungsbildung zur Vielzahl der mit der Versammlung verfolgten Ziele beizutragen (laut Anmeldung: Verbot von Autoverkehr und Kohlekraftwerken, Klimakrise in der Coronakrise nicht vergessen, Gesundheitssystem und soziale Infrastruktur stärken und Privatisierungen stoppen, Grundrecht auf Wohnen, Grenzen öffnen, Asylrecht gewähren, Menschenlager auflösen; laut Flugblatt auch: Fahrradstraßen einrichten, bedingungsloses Grundeinkommen, Nulltarif im ÖPNV, Rüstungsausgaben auf Null setzen; laut Internetaufruf ferner Demonstration gegen ein generelles Versammlungsverbot). Eine Reduktion auf eine kurze stationäre

- 14 -

Kundgebung eines geschlossenen, kleinen Personenkreises ohne kreative Aktionen wiche von der geplanten Form der Versammlung wesentlich ab. Dies entsprach dem Anliegen der Initiatoren der Versammlung ersichtlich nicht und war von ihnen bei der angemeldeten Versammlung auch nicht vorgesehen, obwohl in dem Parallelverfahren, über das der Senat mit Beschluss vom 1. April 2020 – 2 B 925/20 – entschieden hat, von Antragstellerseite auf entsprechende Auflagen bei Versammlungen am 25. März 2020 in Kiel und in Flensburg hingewiesen worden war.

i) Soweit die Beschwerde den Vorwurf erhebt, das Fehlen einer ausreichenden Anzahl von Behandlungsplätzen in Krankenhäusern sei die Folge einer verfehlten Gesundheitspolitik aufgrund von Privatisierungen im Gesundheitswesen, ist dies für die Beurteilung der Frage unerheblich, welche Maßnahmen jetzt geboten sind, um ausreichende Behandlungskapazitäten für schwerkranke COVID-19-Patienten sicherzustellen.

j) Auch das Vorbringen des Antragstellers, einige der Anliegen der Versammlungen seien zeitlich gebunden, weil auch gegen einzelne Maßnahmen und ein Versammlungsverbot während der Corona-Pandemie protestiert solle, führt nicht zur Unverhältnismäßigkeit des von der Antragsgegnerin verfügten Versammlungsverbots. Das nach Art. 8 GG geschützte Interesse des Antragstellers an der Durchführung der geplanten Versammlung muss hier zurücktreten. Es überwiegt das nach Art. 2 Abs. 2 GG geschützte Interesse am Schutz von Leib und Leben der Bevölkerung vor der weiteren Ausbreitung der hochansteckenden Viruskrankheit sowie am Schutz der Funktionsfähigkeit des Gesundheitswesens in Deutschland und des in medizinischen Einrichtungen wie Krankenhäusern und Arztpraxen tätigen Personals vor einer akuten Überlastung (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 9. April 2020 – 1 BvQ 29/20 –, www.bundesverfassungsgericht.de Rn. 8; Hessischer VGH, Beschluss vom 1. April 2020, a.a.O., Rn. 15). Der Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit ist derzeit auch deshalb vertretbar, weil die Geltungsdauer der Dritten Corona-Verordnung bis zum 19. April 2020 befristet ist (vgl. hierzu: BVerfG, Beschlüsse der 2. Kammer des Ersten Senats vom 10. April 2020 – 1 BvQ 31/20 –, www.bundesverfassungsgericht.de Rn. 16 und – 1 BvQ 28/20 –, a.a.O., Rn. 14 – zum Grundrecht auf Glaubensfreiheit).

5. Nicht zum Erfolg der Beschwerde führt schließlich das Vorbringen, die Antragsgegnerin sei für Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz nicht zuständig. Die angeführte Verordnung über die zur Ausführung des Infektionsschutzgesetzes und der Trinkwasserverordnung zuständigen Behörden – IfsGzustVO – des Landes Hessen

- 15 -

vom 25. Januar 2001 (GVBl. I 2001, 118), aus deren § 2 Abs. 2 der Antragsteller eine überörtliche Zuständigkeit des Regierungspräsidiums Darmstadt herleiten will, ist durch § 23 Nr. 7 des Hessischen Gesetzes über den öffentlichen Gesundheitsdienst – HGöGD – vom 28. September 2007 (GVBl. I 2007, 659) mit Wirkung ab dem 9. Oktober 2007 aufgehoben worden.

Die Versammlungsbehörde hat gemäß § 15 Abs. 1 VersammlG die Aufgabe zu prüfen, ob bei Durchführung der Versammlung die öffentliche Sicherheit gefährdet ist. Zur öffentlichen Sicherheit gehört die Einhaltung geltender Rechtsnormen, hier der Kontaktbeschränkungen nach der Dritten Corona-Verordnung. Ob auch bei einer individuellen Maßnahme gesundheitspolizeiliche Belange nach dem Konzentrationsgrundsatz zum Bestandteil einer versammlungsbehördlichen Verfügung zu machen sind (so: Dietel/Gintzel/Kniesel, Versammlungsgesetzes, 18. Aufl. 2019, Teil I Rn. 277) oder ob die für Infektionsschutz fachlich zuständige Behörde tätig werden muss (so: Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 2. Aufl. 2018, Rn. 58), bedarf hier keiner Entscheidung.

Der Antragsteller hat gemäß § 154 Abs. 2 VwGO die Kosten des Beschwerdeverfahrens zu tragen, da sein Rechtsmittel keinen Erfolg hat.

Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf §§ 52 Abs. 1, Abs. 2, 53 Abs. 2 Nr. 2, 47 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 des Gerichtskostengesetzes – GKG – i.V.m. den Empfehlungen des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013. Nach Nr. 45.4 des Streitwertkatalogs ist bei einem Versammlungsverbot die Hälfte des Auffangwerts anzusetzen, mithin 2.500,- €. Dieser Wert ist im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes im Hinblick auf die Vorwegnahme der Hauptsache hier nicht zu halbieren (vgl. Nr. 1.5 Satz 2 des Streitwertkatalogs).

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 66 Abs. 3 Satz 3 und 68 Abs. 1 Satz 5 GKG).

Dr. Sens-Dieterich

Schäfer

Kniest

- 16 -

Beglaubigt:

Kassel, den 16.04.2020

Probst

Justizbeschäftigte

Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

