

Az.: 3 B 338/20  
6 L 788/20



## SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

### Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

des

- Antragsteller -  
- Beschwerdeführer –

prozessbevollmächtigt:

gegen

die Landeshauptstadt Dresden  
vertreten durch den Oberbürgermeister  
dieser vertreten durch das Rechtsamt  
Dr.-Külz-Ring 19, 01067 Dresden

- Antragsgegnerin -  
- Beschwerdegegnerin -

wegen

Allgemeinverfügung der Landeshauptstadt Dresden  
Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO  
hier: Beschwerde

hat der 3. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Obergerverwaltungsgericht Dr. Freiherr von Welck, den Richter am Obergerverwaltungsgericht Kober und die Richterin am Obergerverwaltungsgericht Nagel

am 24. Oktober 2020

### **beschlossen:**

Auf die Beschwerde des Antragstellers wird der Beschluss des Verwaltungsgerichts Dresden vom 23. Oktober 2020 - 6 L 788/20 - geändert. Die aufschiebende Wirkung des Widerspruchs des Antragstellers gegen Nr. 5 b der Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 21. Oktober 2020 wird angeordnet, soweit dieses dem Vorhaben des Antragstellers entgegensteht, am 25. Oktober 2020 zwischen 12:00 Uhr und 14:00 Uhr vom Conertplatz in Dresden unter dem Motto „Guckmal“ einen Fahrradkorsos mit voraussichtlich dreißig Teilnehmern durchzuführen.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

Der Streitwert für das Beschwerdeverfahren wird auf 5.000,- € festgesetzt

### **Gründe**

- 1 Die Beschwerde des Antragstellers hat Erfolg. Die mit ihr vorgebrachten Gründe, auf deren Prüfung der Senat im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gemäß § 146 Abs. 4 Sätze 3 und 6 VwGO beschränkt ist, rechtfertigen es, die Entscheidung des Verwaltungsgerichts im tenorierten Umfang zu ändern.
- 2 Der Antragsteller zeigte mit E-Mail vom 14. Oktober 2020 bei der Versammlungsbehörde der Antragsgegnerin eine Versammlung mit Aufzug für den 25. Oktober 2020 zwischen 11.30 und 14:00 Uhr am Conertplatz, Dresden unter dem Motto „Guckmal!“ mit voraussichtlich 30 Teilnehmern an. Thema ist die Sichtbarmachung eines rechten Netzwerks im Umfeld von PEGIDA in Dresden. Es sollen deshalb verschiedenen Orte des Netzwerks in Dresden angefahren werden. Der Aufzug soll in Form eines Fahrradkorsos mit Zwischenkundgebungen erfolgen.
- 3 Die Antragsgegnerin erließ am 21. Oktober 2020 eine Allgemeinverfügung über Beschränkungen im öffentlichen Raum sowie über die Einschränkung der Besuchsrechte in Einrichtungen des Gesundheits- und Sozialwesens zur Eindämmung

der Verbreitung des Corona-Virus SARS-CoV-2 - im Folgenden: Allgemeinverfügung  
-.

4 Deren Nr. 5 enthält folgende Regelung:

5 „Für Versammlungen im Sinne des Versammlungsrechts werden folgende  
Maßnahmen angeordnet:

- a. Das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung gilt verpflichtend für alle  
Versammlungsteilnehmer einschließlich ordnender Kräfte.
- b. Es sind ausschließlich ortsfeste Versammlungen zulässig. Aufzüge sind untersagt.
- c. Es gilt für die Bemessung der Obergrenze von Versammlungsteilnehmern ein  
Flächenansatz von vier Quadratmetern pro Person, der nicht überschritten werden  
darf.“

6 Nachdem die Antragsgegnerin den Antragsteller darauf hingewiesen hat, dass nach  
ihrer jüngsten Allgemeinverfügung nur noch ortsfeste Versammlungen zulässig seien,  
hat dieser bei Verwaltungsgericht um vorläufigen Rechtsschutz nachgesucht.

7 Das Verwaltungsgericht hat seinen Antrag mit Beschluss vom 23. Oktober 2020 - 6 L  
788/20 - abgelehnt. Die streitgegenständliche Regelung sei weder offensichtlich  
rechtswidrig, noch offensichtlich rechtmäßig. Er erscheine fraglich, ob das Verbot von  
Aufzügen in Nr. 5 b Allgemeinverfügung dem grundrechtlichen Gehalt des Art. 8 GG  
gerecht werde. Zum Kern der Versammlungsfreiheit zähle das aus Art. 8 Abs. 1 GG  
abzuleitende Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters über Ziel und Gegenstand  
sowie über den Ort und Zeitpunkt und die Art der Versammlung entscheiden zu  
können. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts seien Eingriffe in  
die Versammlungsfreiheit aus Gründendes Infektionsschutzes nur zum Schutz  
gleichwertiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit  
zulässig. Zwar enthalte Nr. 5 b Allgemeinverfügung kein generelles  
Versammlungsverbot. Als generelles Verbot von Aufzügen verändere die Regelung  
allerdings den spezifischen Charakter der Versammlung. Sie lasse zwar eine  
Durchführung der Versammlung zu, jedoch nur in einer Weise, die ihren spezifischen  
Charakter verändere und die Verwirklichung ihres kommunikativen Anliegens  
wesentlich erschwere. Denn es komme dem Veranstalter gerade darauf an,  
verschiedene Punkte im Stadtgebiet von Dresden als Fahrradkorso anzusteuern.

Demgegenüber lasse die Begründung der angegriffenen Allgemeinverfügung keine Ausführungen zum Grundrecht der Versammlungsfreiheit erkennen. Andererseits stritten gewichtige Gründe des Allgemeinwohls für das Verbot von Aufzügen in Nr. 5 b Allgemeinverfügung, weshalb dieses nicht offensichtlich rechtswidrig sei. Der rasante Anstieg der Infektionszahlen in den vergangenen Wochen auch in Dresden zeige, dass es erforderlich sei, Maßnahmen zu ergreifen, die das Infektionsgeschehen soweit wie möglich unterbänden. Im Gegensatz zu einer ortsfesten Versammlung berge der vom Antragsteller angestrebte Fahrradkorsos zudem die Gefahr, dass etwa infizierte Versammlungsteilnehmer das Corona-Virus auf der geplanten Strecke in der Stadt „verteilen“. Durch die Fortbewegung des Korsos im öffentlichen Verkehrsraum könne nicht ausgeschlossen werden, dass der Mindestabstand verletzt werde. Ob in diesen Situationen eine Mund-Nasenschutz-Bedeckung ausreiche, erscheine fraglich, da durch die körperliche Anstrengung aufgrund des Fahrradfahrens die Anzahl der Atemvorgänge gegenüber stehenden Personen erhöht sei. Zudem könne bei Aufzügen nicht ausgeschlossen werden, dass Dritte aufgrund einer unvermeidlichen Querungssituation mit den Versammlungsteilnehmern in Berührung kämen. Nr. 5 Allgemeinverfügung lasse auch erkennen, dass die Antragsgegnerin durch differenzierte Regelungen dem besonderen Stellenwert der Versammlungsfreiheit habe Rechnung tragen wollen. So habe sie bei Versammlungen auf Maßnahmen, die bei sonstigen Veranstaltungen angeordnet seien (Teilnehmerobergrenzen, Verpflichtung zu Hygienekonzepten, Kontaktnachverfolgungsdatenerhebungen) verzichtet. Die Abwägung bei offenen Erfolgsaussichten gehe hier zu Lasten des Antragstellers aus. Hierbei sei zu berücksichtigen, dass der beabsichtigte Aufzug durch verschiedene Dresdner Stadtteile an einem Sonntagnachmittag per se die Gefahr eines „Superspreader-Events“ mit sich bringen. Dies gelte insbesondere auch in Bezug auf entgegenkommende Passanten auf dem Weg durch die Stadt. Vor dem Hintergrund, dass die Regelung eine Versammlung zumindest als ortsfest weiterhin ermögliche, sei dieses Interesse vorliegend angesichts der drohenden erheblichen Gefahren für Leib und Leben einer Vielzahl von Personen nicht geeignet, dem privaten Aussetzungsinteresse vor dem öffentlichen Interesse Vorrang einzuräumen.

- 8 Die mit der Beschwerde vorgetragene Gründe geben nach Anhörung der Antragsgegnerin Veranlassung zu einer Abänderung der verwaltungsgerichtlichen Entscheidung und der Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes im tenorisierten Umfang.

9 Zur Begründung hat der Antragsteller ausgeführt:

10 Art. 8 Abs. 1 GG schütze die Freiheit, mit anderen Personen zum Zweck einer gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung zusammenzukommen. Als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe sei die Versammlungsfreiheit für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend. In ihrer idealtypischen Ausformung seien Demonstrationen die gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen, bei der die Teilnehmer in der Gemeinschaft mit anderen eine Vergewisserung dieser Überzeugungen erfahren und andererseits nach außen - schon durch die bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens und die Wahl des Ortes - im eigentlichen Sinne des Wortes Stellung nehmen und ihren Standpunkt bezeugen. Das legitime Ziel, eine Minimierung von Infektionsrisiken zu erreichen, könne nicht allein auf den Antragsteller verlagert werden. Vor dem Erlass eines Aufzugsverbot und der Einschränkung der Versammlungsfreiheit müsse sich die Antragsgegnerin zunächst um eine kooperative, einvernehmliche Lösung mit dem Versammlungsveranstalter bemühen. Der Antragsteller sei bereit, im Rahmen seiner Rolle als Versammlungsleiter und mit einem Ordner Abstandsregelungen sowie das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes zu überprüfen und auf die Einhaltung hinzuwirken. Es lägen keine Anhaltspunkte vor, dass das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes nicht ausreichend sei, weil die Anzahl der Atemvorgänge erhöht sei. Eine normale bis langsame Fahrtgeschwindigkeit sei vorgesehen. Zumal die Antragsgegnerin in ihrer Allgemeinverfügung selbst das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes bei Radfahrenden nicht zwingend angeordnet habe, im Gegenteil in der für den 27. Oktober 2020 geplanten Allgemeinverfügung explizit die Fortbewegung per Fahrrad (...), sprich Fortbewegung ohne zu verweilen, auch ohne Mund-Nasen-Schutz im Gegensatz zu Fußgängern „in belebten Innenstadtbereichen“ erlaube. Auch sei eine Querungssituation mit Dritten bei einem Fahrradkorso gerade nicht zu erwarten, da sich dieser im Verbund fortbewege. Im alltäglichen Straßenverkehr seien solche Querungssituationen viel eher zu erwarten und unvermeidbar. Auch sei nicht ersichtlich oder nachvollziehbar, dass die gebotenen Abstandsregelungen von den

Teilnehmenden auf Fahrrädern nicht oder weniger eingehalten werden würden, als bei ortsfesten Versammlungen. Gerade durch die Nutzung von Fahrrädern bei dem angezeigten Aufzug seien die notwendigen Abstände bei einem Aufzug schon per se gegeben und einfacher einzuhalten. Darüber hinaus sei gerade das Anfahren verschiedener Orte in Dresden dem Aufzug und dem Thema des Aufzugs immanent und notwendig. Da auf verschiedene Persönlichkeiten und Netzwerke in Dresden aufmerksam gemacht werden solle, könne eine ortsfeste Versammlung das Ziel der Versammlung und Meinungskundgabe nicht erreichen. Es handele sich um eine sehr geringe Teilnehmerzahl von 30 Personen. Entsprechend wenige Einsatzkräfte zur Absicherung des Aufzuges seien zu erwarten. Eine Abwägung der Versammlungsfreiheit und des Infektionsschutzes dürfe daher nicht zulasten der Versammlungsfreiheit gehen. Die kollidierenden Grundrechtspositionen in ihrer Wechselwirkung seien zu erfassen und so miteinander in Ausgleich zu bringen, dass sie für alle Beteiligten möglichst wirksam werden (BVerfG, Beschl. v. 30. Januar 2020 - 2 BvR 1005/18 -, juris Rn. 34, und v. 6. November 2019 - 1 BvR 16/13 -, juris Rn. 76 m. w. N.). Die Einschränkung der Antragsgegnerin durch Nr. 5 b Allgemeinverfügung verletze den Antragsteller daher in seinen Rechten.

- 11 Die so begründete Beschwerde hat Erfolg. Die angegriffene Regelung ist aller Voraussicht nach rechtswidrig. In Bezug auf die vom Antragsteller angemeldete Versammlung in Gestalt eines Fahrradkorsos mit rund 30 Teilnehmern erweist sich die Verpflichtung zu einer nur stationären Versammlung als ermessensfehlerhaft. Daher ist dem Interesse des Antragstellers auf Durchführung der Versammlung wie vorgesehen Vorrang einzuräumen (§ 80 Abs. 5 VwGO).
- 12 Wie das Verwaltungsgericht zutreffend ausgeführt hat, stellt § 28 Abs. 1 IfSG eine hinreichende Rechtsgrundlage für Regelungen zur Eindämmung des Corona-Virus dar. Gemäß § 28 Abs. 1 IfSG können insbesondere Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränkt oder verboten werden. Dabei steht es im Ermessen der Behörde, welche konkreten Maßnahmen sie ergreift, bei denen es sich um „notwendige Schutzmaßnahmen handeln muss.
- 13 Eine Ermessensausübung in Bezug auf das Verbot von Aufzügen ist der Begründung der Allgemeinverfügung nicht zu entnehmen. Die dort aufgeführten Erwägungen sind

so allgemein gehalten, dass nicht ersichtlich ist, ob und dass die Antragsgegnerin eine Abwägung zwischen dem Schutz der Allgemeinheit vor Gesundheitsgefahren nach Art. 2 Abs. 1 GG und dem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit gemäß Art. 8 GG vorgenommen hat. Warum einer Verbreitung nur durch das Verbot von Aufzügen Einhalt geboten werden kann, ist nicht erkennbar geprüft worden.

- 14 Zudem ist die Verhältnismäßigkeit in Bezug auf Nr. 5 b Allgemeinverfügung gegenüber der Versammlung des Antragstellers nicht gegeben, weil weder ersichtlich ist, dass eine solche Maßnahme geeignet noch dass sie erforderlich, jedenfalls angemessen ist. Die Beschwerde weist zutreffend darauf hin, dass eine Ortsveränderung in Gestalt eines Fahrradkorsos gerade das wesentliche kommunikative Anliegen der Versammlung des Antragstellers ist. Dieses Anliegen kann bei einer ortsfesten Versammlung nicht erreicht werden, es würde vielmehr gegenstandslos und vollständig entwertet. Demgegenüber ist für den Senat eine diesen Eingriff rechtfertigende Gefahrensituation durch den Fahrradkorso des Antragstellers nicht ersichtlich. Eine beachtliche Gefahr einer weiteren Verbreitung des Corona-Virus durch den Fahrradkorso ist nicht erkennbar. Dieser bewegt sich auf öffentlichen Straßen. Dass auch die Antragsgegnerin hierin allein keine Gefahr einer Weiterverbreitung sieht, ergibt sich schon daraus, dass für Radfahrer im Allgemeinen von der Antragsgegnerin keine Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung vorgesehen und soweit ersichtlich auch für die Zukunft nicht beabsichtigt ist. Mit der Pflicht für Versammlungsteilnehmer, gemäß Nr. 5 a Allgemeinverfügung für die Dauer der Versammlung einen Mund-Nasen-Schutz zu tragen, besteht für den Antragsteller im Vergleich zu sonstigen Fahrradfahrern schon jetzt ein erhöhtes Maß an zu befolgenden Schutzvorkehrungen. Diese Maßnahme erscheint wie auch bei der Benutzung etwa von öffentlichen Verkehrsmitteln ausreichend, um einer Verbreitung des Corona-Virus entgegenzuwirken. Besondere Gefahren einer Virusverbreitung sind auch durch das Tempo des Korsos nicht zu erwarten. Vielmehr ist schon angesichts des kommunikativen Anliegens von einer ruhigen Fahrweise in gemäßigttem Tempo auszugehen, bei dem die Mund-Nasen-Bedeckung ohne weiteres einen guten Schutz vor einer Verbreitung des Virus bietet. Im Übrigen kann die Versammlungsbehörde durch konkrete Nebenbestimmungen zum Versammlungsbescheid etwa im Hinblick auf Teilnehmerzahl, Aufzugsstrecke, Abstände oder sonstige Schutzmaßnahmen im Einzelfall ausreichend Rechnung tragen.

- 15 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.
- 16 Die Streitwertfestsetzung für das Beschwerdeverfahren beruht auf §§ 47, 53 Abs. 2 Nr. 1, § 52 Abs. 2 GKG unter Berücksichtigung von Nrn. 1.5 Streitwertkatalog für die Verwaltungsgerichtsbarkeit und folgt der Festsetzung des Verwaltungsgerichts, gegen die keine Einwände erhoben wurden.
- 17 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).

gez.:  
v. Welck

Kober

Nagel