

18. Juni 2020

Lesefassung*

der

Allgemeinverfügung der Stadt Passau für öffentliche Versammlungen vom 15.05.2020, i. d. Fassung der Änderungsverfügung vom 19.05.2020 und der Änderungsverfügung vom 18.06.2020

*Hinweis: Rechtsverbindlich sind jeweils nur die Einzelbekanntmachungen vom 15.05.2020 (Amtsblatt 2020 Nr. 24), vom 19.05.2020 (Amtsblatt 2020 Nr. 25) sowie vom 18.06.2020 (Amtsblatt 2020 Nr. 28). In der Lesefassung sind um der besseren Orientierung willen die jetzt geltenden Regelungen mitsamt den hierfür maßgeblichen Begründungen zusammengetragen.

Aufgrund von § 22 der Fünften Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (5. BayIfSMV) vom 29.05.2020 (BayMBl. 2020 Nr. 304), zuletzt geändert durch Verordnungen zur Änderung der Fünften Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 12.06.2020 (BayMBl. 2020 Nr. 334) sowie vom 16.06.2020 (BayMBl. 2020 Nr. 338), i. V. m. §§ 32 S. 1, 28 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG), zuletzt geändert durch Art. 1, 2, 3 des Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27.03.2020 (BGBl. I S.587), in Verbindung mit § 65 Satz 1 der Zuständigkeitsverordnung (ZustV) vom 16.06.2015 (GVBl. S. 184, BayRS 2015-1-1-V), die zuletzt durch Art. 9a Abs. 3 des Gesetzes vom 25.03.2020 (GVBl. S. 174) geändert worden ist, erlässt im Einvernehmen mit dem Gesundheitsamt Passau die Stadt Passau folgende

ALLGEMEINVERFÜGUNG

Vorbemerkung:

Der Freistaat Bayern hat anstelle des bisherigen kategorischen Versammlungsverbots aufgrund der derzeit herrschenden Pandemie nunmehr Voraussetzungen festgelegt, unter denen öffentliche Versammlungen im Sinne des Bayerischen Versammlungsgesetzes (BayVersG)¹ zulässig sind.

¹ Bayerisches Versammlungsgesetz v. 22.07.2008 – BayVersG – zuletzt durch § 1 Abs. 176 der Verordnung vom 26. März 2019 (GVBl. S. 98) geändert.

Die Stadt Passau hat mit dem Erlass der Allgemeinverfügung vom 15.05.2020 bereits frühzeitig erkannt, dass zur effektiven Durchsetzung des zwischen den Versammlungsteilnehmern einzuhaltenden Mindestabstandes die Androhung eines Bußgeldes erforderlich ist. Auch der Freistaat Bayern hat zwischenzeitlich eine solche Bußgeldbewehrung im Falle eines Verstoßes gegen den Mindestabstand in die BayIfSMV aufgenommen: Mit Verordnung zur Änderung der Fünften Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 12.06.2020 wurde die 5. BayIfSMV mit Wirkung zum 15.06.2020 geändert. Davon sind insbesondere die Vorschriften betroffen, die Regelungen zu Versammlungen beinhalten, nämlich §§ 5 Satz 1, 7 oder auch § 21 Nr. 6 der 5. BayIfSMV.

Vor der aktuellen Änderung wurde in § 7 der 5. BayIfSMV² (sowie zuvor in § 7 der 4. BayIfSMV) im Wesentlichen danach differenziert, ob eine sog. privilegierte Versammlung vorlag oder nicht. Versammlungen, bei denen die Voraussetzungen des § 7 S. 1 der 4. bzw. der 5. BayIfSMV a.F. kumulativ vorlagen, waren vom Versammlungsverbot des § 5 S. 1 der 4. bzw. 5. BayIfSMV a.F. ausgenommen (sog. privilegierte Versammlungen). U. a. war die Teilnehmerzahl auf höchstens 50 Teilnehmer beschränkt, zwischen allen Teilnehmern war „grundsätzlich“ ein Mindestabstand von 1,5 m zu wahren und jeder Körperkontakt mit Versammlungsteilnehmern oder Dritten zu vermeiden. Soweit keine privilegierte Versammlung vorlag (z. B. bei Versammlungen mit mehr als 50 Teilnehmern bzw. einer längeren Dauer als 60 Minuten), galt aufgrund des klarstellenden Verweises in § 7 S. 2 der 4. bzw. 5. BayIfSMV a.F. die Vorschrift des § 5 S. 2 der 4. bzw. 5. BayIfSMV. Dementsprechend war bei nicht privilegierten Versammlungen bei der Stadt Passau als zuständiger Behörde eine Ausnahmegenehmigung zu beantragen.

§ 7 S. 1 der geänderten 5. BayIfSMV regelt nunmehr, dass bei öffentlichen Versammlungen unter freiem Himmel zwischen allen Teilnehmern ein Mindestabstand von 1,5 m gewahrt und jeder Körperkontakt mit anderen Versammlungsteilnehmern oder Dritten vermieden werden muss. Wird vorsätzlich oder fahrlässig dagegen verstoßen, stellt dies nach § 21 Nr. 6 der 5. BayIfSMV eine Ordnungswidrigkeit dar. Die nach Art. 24 Abs. 2 BayVersG zuständigen Behörden, d.h. gerade auch die Stadt Passau, haben durch entsprechende Beschränkungen nach Art. 15 BayVersG sicherzustellen, dass insbesondere der vorgenannte Mindestabstand eingehalten und die von der Versammlung ausgehenden Infektionsmaßnahmen auf ein infektionsschutzrechtlich vertretbares Maß beschränkt bleiben, vgl. § 7 S. 2 der 5. BayIfSMV. Unabhängig davon sind weitergehende Anordnungen möglich, § 22 der 5. BayIfSMV.³

Mit der vorliegenden Allgemeinverfügung der Stadt Passau für öffentliche Versammlungen werden im Einvernehmen mit dem Gesundheitsamt Passau darüber hinaus gehende Maßnahmen angeordnet, § 22 der 5. BayIfSMV (sowie § 28 Abs. 1 IfSG). Die aus § 65 S. 1 Halbsatz 2 Zuständigkeitsverordnung (ZustV) resultierende Zuständigkeit verbleibt für solche konkretisierenden örtlichen Maßnahmen bei der Stadt Passau.

Ergänzend und bezogen auf den jeweiligen Einzelfall beabsichtigt die Stadt Passau zudem, soweit notwendig gestützt auf Art. 15 BayVersG entsprechende Auflagenbescheide zu erlassen, denn mit

² Soweit jetzt und im Folgenden die 5. BayIfSMV zitiert wird, ist die Verordnung (bzw. deren Nachfolgeverordnung) in der jeweils gültigen Fassung gemeint. Bei ersatzlosem Wegfall einer § 7 der 5. BayIfSMV entsprechenden Regelung gilt die letzte rechtliche Rechtsregelung vor Wegfall, unbeschadet der sofortigen näheren Überprüfung der Allgemeinverfügung durch die Stadt Passau aufgrund des geänderten rechtlichen Umfelds.

³ Vorbemerkung geändert durch Allgemeinverfügung vom 18.06.2020.

dem dort geforderten Schutz der öffentlichen Sicherheit sind auch die Schutzgüter des IfSG zu berücksichtigen.

Regelungen (Tenor):

I.

1. Öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel im Sinne des Bayerischen Versammlungsgesetzes (BayVersG) auf dem Gebiet der Stadt Passau müssen – neben den Bestimmungen des § 7 der 5. BayIfSMV – zugleich die folgenden weiteren Voraussetzungen einhalten:⁴
 - a) Sofern die Versammlung in den – als Bestandteil dieser Allgemeinverfügung beigefügten – in Anlagen 1-4 dargestellten Bereichen („Klostergarten“, „Ludwigsplatz“, „Domplatz“, „Residenzplatz“) stattfinden soll,
 - aa) steht dort einzig der jeweils gelb gekennzeichnete Bereich als Versammlungsort zur Verfügung;
 - bb) wird die grundsätzlich zulässige Höchstteilnehmerzahl beschränkt auf
 - (1) 42 Personen im Bereich „Ludwigsplatz“ (Anlage 1),
 - (2) 902 Personen im Bereich „Klostergarten“ (Anlage 2),
 - (3) 312 Personen im Bereich „Domplatz“ (Anlage 3),
 - (4) 84 Personen im Bereich „Residenzplatz“ (Anlage 4);
 - cc) darf der in den jeweiligen Anlagen 1-4 gelb gekennzeichnete Bereich für die Dauer der Versammlung nicht verlassen werden; dies gilt nicht, sofern ein Teilnehmer die Versammlung endgültig verlassen will oder sonstige triftige Gründe für das Verlassen bestehen und sofern jeweils der Versammlungsort auf direktem Wege verlassen wird.⁵
 - b) Ausnahmen können auf Antrag möglichst nach Anhörung und im Einvernehmen mit dem Gesundheitsamt Passau erteilt werden, sofern dies im Einzelfall aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar ist.⁶
2. Ordnungswidrig i. S. d. § 73 Abs. 1a Nr. 24 (sowie Nr. 6) IfSG handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig
 - a) sich einer Versammlung anschließen will und dazu den Versammlungsort betritt, obwohl die zulässige Höchstteilnehmerzahl gemäß Ziff. I. 1. a) bb) schon überschritten und dies offensichtlich erkennbar ist oder er/sie von der Polizei darauf aufmerksam gemacht wurde;⁷

⁴ Geändert durch Allgemeinverfügung vom 18.06.2020.

⁵ Geändert durch Allgemeinverfügung vom 18.06.2020.

⁶ Geändert durch Allgemeinverfügung vom 18.06.2020.

⁷ Geändert durch Allgemeinverfügung vom 18.06.2020.

- b) als Teilnehmer die in Ziff. I. 1 a) cc) genannten Bereiche ohne triftigen Grund verlässt;⁸

Auf den Bußgeldkatalog „Corona-Pandemie“ v. 02.06.2020 (BayMBI. 2020 Nr. 307), Teil 1, Nr. 2.2, ferner insbesondere Teil 2, Lfd. Nr. 8 wird hingewiesen.⁹ Dieser sieht für die „Teilnahme an einer [...] Versammlung, die nicht nach §§ 5 S. 2 oder 7 BayIfSMV zulässig ist“, einen Regelsatz von 500 € bei Zuwiderhandlungen vor.

II. Die Anordnung tritt mit Bekanntmachung in Kraft und gilt bis 19.07.2020.

Begründung:¹⁰

Gegenwärtig kommt es weltweit nach wie vor zu einer starken Zunahme von Infektionen mit dem neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 und der dadurch hervorgerufenen Erkrankung COVID-19. Bei SARS-CoV-2 handelt es sich um einen Krankheitserreger im Sinne des § 2 Nr. 1 IfSG, der sich insbesondere in Bayern immer noch verbreitet. Die WHO hat am 11.03.2020 das Ausbruchsgeschehen als Pandemie bewertet. Es besteht welt-, deutschland- und bayernweit eine sehr dynamische und ernst zu nehmende Situation, mit immer noch sehr hohen Fallzahlen in Bayern. In allen Regierungsbezirken wurden bereits Krankheits- und Ansteckungsverdächtige festgestellt. Auf dem Gebiet der Stadt Passau sind bislang 134 bestätigte Fälle festgestellt worden; es kam zu 21 Todesfällen (Stand 18.06.2020).

Das Spannungsfeld zwischen dem hohen Wert des Versammlungsrechts und dem Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit ist, auch und insbesondere während der Corona-Pandemie, sehr sensibel. Das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit hat in einer Demokratie zweifelsohne einen hohen Stellenwert. Die Grenzen sind indes dort, wo dadurch andere in Gefahr gebracht werden. Von besonderer Wichtigkeit ist deshalb die Lösung der bestehenden Grundrechtskonflikte im Sinne einer praktischen Konkordanz. Es soll daher ein Mittelweg gefunden werden, der sowohl der Versammlungsfreiheit als auch dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit gerecht wird, ohne eines der beteiligten Grundrechte zu sehr einzuschränken.

Bei dieser Abwägung ist zu bedenken, dass es in der Gruppe der Demonstranten sowie bei den unbeteiligten Passanten auch Personen gibt, die ein hohes Risiko für einen schweren oder gar tödlichen Verlauf der Erkrankung haben. Rund um die „Demo-Hotspots“ Klostergarten, Residenz- und Ludwigsplatz gibt es eine Vielzahl von Arztpraxen und Apotheken, in denen Angehörige von Hochrisikogruppen ein- und ausgehen.

Gerade diese Menschen haben einen ganz besonderen Anspruch darauf, dass die öffentliche Hand darüber wacht, dass alles zu Ihrem Schutz Notwendige auch tatsächlich veranlasst wird.

In mehreren Städten Bayerns hatten am Wochenende des 09./10.05.2020 tausende Menschen gegen die ihrer Meinung nach zu strikten Regulierungen im Kampf gegen die Corona-Pandemie protestiert. In München und Nürnberg haben sich deutlich mehr Menschen zusammengefunden

⁸ Geändert durch Allgemeinverfügung vom 18.06.2020.

⁹ Geändert durch Allgemeinverfügung vom 18.06.2020.

¹⁰ Die jetzt relevanten Aspekte der Begründungen vom 15.05.2020, 19.05.2020 sowie 18.06.2020 zusammengeführt.

als angemeldet, Abstands- und andere Regeln zum Corona-Schutz wurden nicht mehr eingehalten. Unbeteiligte Passanten sind von den einigen Demonstranten angegangen, bespuckt oder beschimpft worden.

Auch die Demonstration „Geschäftsleute Landkreis Passau – Kundgebung gegen Corona-Diktatur“ in Passau am 09.05.2020 ab ca. 15:00 Uhr im Klostergarten hat gezeigt, dass mit Demonstrationen in Corona-Zeiten seitens des Versammlungsleiters und der Teilnehmer nicht verantwortungsbewusst umgegangen wird. Obwohl sich ohne explizite Ausnahmegenehmigung nach der damaligen¹¹ Rechtslage maximal 50 Menschen in Corona-Zeiten im Freien hätten versammeln dürfen, wurde von mindestens 250 Teilnehmern ohne Einhaltung des grundsätzlich erforderlichen Mindestabstandes von 1,5 m berichtet. Ferner fand ein Aufzug mit Transparenten statt, da ein Teil der Demonstranten mit Plakaten zum Klostergarten zog, was nach der 4. BaylFSMV zumindest ohne vorherige Ausnahmegenehmigung ebenfalls verboten war.

Die beengten Verhältnisse insbesondere in vielen Innenstadtbereichen erschweren die Einhaltung aller geltenden Vorgaben der BaylFSMV zusätzlich. Insbesondere war gemäß § 7 S. 1 Nr. 2 der 4. BaylFSMV bzw. der 5. BaylFSMV a.F. zwischen allen Teilnehmern „grundsätzlich“ ein Mindestabstand von 1,5 m zu wahren und jeder Körperkontakt mit Versammlungsteilnehmern oder Dritten zu vermeiden, wozu auch gehört, dass keine Flugblätter oder sonstige Gegenstände verteilt werden.

Zweck dieser Allgemeinverfügung ist nun, unter Beachtung der konkreten Umstände vor Ort in Passau künftig sowohl Versammlungsteilnehmer als auch unbeteiligte Passanten vor Infektionsgefahren besser zu schützen, gleichzeitig aber die notwendige Sensibilität insbesondere für Versammlungen gegen diverse Corona-Maßnahmen walten zu lassen.

Zu Ziff. I 1 a:

Der in der Urfassung von Ziff. I. 1. a) der Allgemeinverfügung (insbesondere) normierte und jederzeit einzuhaltende Mindestabstand von einem Meter konnte aufgehoben werden, da der bayerische Verordnungsgeber in § 7 S. 1 der 5. BaylFSMV nunmehr eine entsprechende – und jetzt (wie zuvor schon in der Stadt Passau) auch bußgeldbewehrte – Regelung eingeführt hat. Während der in § 7 S. 1 Nr. 2 der 4. bzw. 5. BaylFSMV a.F. angesprochene Mindestabstand von 1,50 m lediglich „grundsätzlich“ einzuhalten war, muss nunmehr (d. h. auf Grundlage der Verordnung zur Änderung der Fünften Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 12.06.2020) der Mindestabstand gewahrt werden. Diese Neuregelung der 5. BaylFSMV ist justiziabel, ein Verstoß gegen dieses Gebot stellt eine Ordnungswidrigkeit dar, § 21 Nr. 6 der 5. BaylFSMV. Nachdem die Differenzierung in öffentliche privilegierte und öffentliche nicht privilegierte Versammlungen ausweislich der Neufassung des § 7 der 5. BaylFSMV aufgegeben wurde, ist dem auch in der Allgemeinverfügung der Stadt Passau für öffentliche Versammlungen zu folgen. Dies führt dazu, dass die bisher in Ziff. I. und II. beinhalteten Regelungen einheitlich zu fassen sind, was nunmehr unter Ziff. I. der Allgemeinverfügung erfolgt. Die in Ziff. I. 1. a) enthaltenen Regelungen gelten somit einheitlich für öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel im Stadtgebiet Passau.¹²

¹¹ Ergänzt durch Allgemeinverfügung vom 18.06.2020.

¹² Geändert durch Allgemeinverfügung vom 18.06.2020.

Die Regelungen in Ziff. I 1 a) dienen zunächst dazu, am Passauer Ludwigsplatz als einem Bereich mit besonderem Gefährdungspotential für eine Minimierung des Ansteckungsrisikos zu sorgen. Dieser Bereich ist dadurch gekennzeichnet, dass eine Vielzahl von motorisierten und nicht motorisierten Verkehrsströmen aufeinandertreffen bzw. sich kreuzen. Fußgänger z. B. auf dem Weg zum Zentralen Omnibusbahnhof, zu den großen Einkaufszentren (insbesondere „Stadt-galerie“), in die Einkaufsstrassen, in Richtung Dom und Altstadt treffen (u. a. auf einer überbreiten Fußgängerfurt einer Lichtsignalanlage) aufeinander mit dem Fahrrad- und Autoverkehr in die verschiedenen Stadtteile; Bewegungen in alle Himmelsrichtungen auf einer nur begrenzten Verkehrsfläche (mit häufigen Staus und Behinderungen selbst im Fußgängerbereich) sind die Folge.

Durch die getroffenen Regelungen wird zunächst einmal das Versammlungsgeschehen auf einen Ort konzentriert (lit. aa i. V. m. lit. cc). Würde man hier mehrere Flächen zur Verfügung stellen, wären angesichts der mannigfaltigen Verkehrsströme Konflikte vorprogrammiert. Es ist jedoch in Anbetracht der Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG notwendig, dafür Sorge zu tragen, dass alle Unbeteiligten unbehelligt ihrer Wege gehen (bzw. fahren) können, ohne gezwungen zu sein, zusätzlich einem unkontrolliert verbreiteten Versammlungsgeschehen auszuweichen. Dabei wurde aber im Sinne praktischer Konkordanz ein sehr prominenter Bereich als Versammlungsort vorgesehen, der volle Sichtbarkeit garantiert.

Darüber hinaus war – und zwar durch die Höchstteilnehmerbegrenzung in lit. bb – darauf zu achten, dass diese bisher und sicherlich auch in Zukunft gern für Versammlungen ausgewählte Fläche nur mit so vielen Versammlungsteilnehmern angefüllt werden darf, dass in der Praxis der Mindestabstand von 1,5 m auch eingehalten werden kann.

Dass es also zunächst einmal notwendig sein kann, solche Begrenzungen einzuführen, wird auch in der Rechtsprechung zu Recht bestätigt.

Die Wahrung der infektiologisch gebotenen Sicherheitsabstände kann nicht zur Genehmigung beliebig großer Versammlungen führen, da diesen bereits aufgrund ihrer Dynamik, der ab einer gewissen Größe eingeschränkten Möglichkeit zur effektiven Durchsetzung bestehender Regelungen sowie ihrer Anziehungskraft für Außenstehende und der damit verbundenen Gefahr des unkontrollierten Hinzutretens weiterer Personen oder der Bildung von Gruppen Schaulustiger ein besonderes und über den Durchschnitt hinausgehendes infektionsschutzrechtliches Gefahrenpotential innewohnt, welches den gebotenen Schutz der Rechtsgüter aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG in nicht mehr vertretbarem Maße beeinträchtigt. [...]

Bei der Begrenzung der Teilnehmerzahl auf [...] ist unter anderem die Größe und die Lage des [...] Versammlungsort [...] zu berücksichtigen. Dabei ist zunächst zu gewährleisten, dass Passanten den [...] Platz [...] auch während der Durchführung der Versammlung von jeder Seite aus unter Einhaltung des Abstandsgebots passieren können. So wird vermieden, dass Umwege und Engstellen für die Passanten entstehen, die zu einer Erhöhung der Anzahl (enger) Begegnungen führen und das Infektionsrisiko erhöhen. Gleichzeitig verbleiben [...] durch diese Einschränkung ausreichend Gestaltungsmöglichkeiten um die unter Einhaltung des Abstandes [...] zwischen sämtlichen Versammlungsteilnehmern verbleibende Fläche des Platzes nach ihren Vorstellungen nutzen und die Teilnehmer entsprechend aufstellen zu können. Ferner ist [...] der für Versammlungen bedeutende Aspekt räumlicher Präsenz im öffentlichen Raum hinreichend gewährleistet, ohne zugleich aufgrund der Größe und Unüberschaubarkeit der

Versammlung die gesteigerte Gefahr unkontrolliert hinzutretender Teilnehmer oder die Bildung von Gruppen Schaulustiger zu begründen.

– VG Hamburg, Beschl. v.17.04.2020, 15 E 1640/20, BeckRS 2020, 6394, Rn. 47 f. –

Sollte es [...] bei Durchführung der Versammlung an dem geplanten Versammlungsort [...] zur Ansammlung einer Vielzahl von Menschen – spontanen Versammlungsteilnehmern, Schaulustigen oder Gegendemonstranten – auf engem Raum kommen, bestünde die konkrete Gefahr einer weiteren und nicht nachvollziehbaren Ausbreitung des Virus, die insbesondere zum Schutz einer Überlastung medizinischer Behandlungskapazitäten vermieden werden soll.

– BVerfG, Beschl. v. 9.4.2020, 1 BvQ 29/20, BeckRS 2020, 5620, Rn. 8 –

Diese Notwendigkeiten vor Augen hat sich gezeigt, dass in beengten Innenstadtlagen wie beim Passauer Ludwigsplatz eine Richtgröße von 9 qm pro Teilnehmer angemessen ist, um zu garantieren, dass die Mindestabstände auch in der Realität problemfrei eingehalten werden können. Geht man dabei von einem Umgriff einer erwachsenen Person von ca. 70 cm aus, verbleiben zum Rand eines Quadranten¹³ mit 3 m x 3 m zwar 1,15 m, die sich mit dem Quadranten der benachbarten Person zu einem Abstand von 2,3 m summieren. Diese 80 cm „zu viel“ sind jedoch gerechtfertigt, um in der Praxis zumindest den Abstand von 1,5 m garantieren zu können, was im Folgenden näher dargelegt wird.

Zunächst einmal: Die mit der Höchstteilnehmerzahl einhergehende Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit ist dadurch entscheidend gemindert, dass mit dieser Allgemeinverfügung dafür Sorge getragen wurde, dass an vielfältigen Stellen im Passauer Stadtgebiet demonstriert werden kann. Insbesondere im (ebenfalls mit geregelten) sehr prominenten und gerne in Anspruch genommenen Bereich des Klostersgartens kann in einer Größenordnung demonstriert werden, die in Passau grundsätzlich nicht erreicht wird. Weiter stünde bei darüber hinausgehenden Teilnehmerzahlen beispielsweise der Messeplatz in Passau/Kohlbruck zur Verfügung.

Die örtlichen Gegebenheiten des Passauer Ludwigsplatzes haben jedenfalls dazu Veranlassung gegeben, die Höchstteilnehmerzahl auf 42 Personen beschränken zu müssen. Bei einer zur Verfügung stehenden Fläche von 382 qm (vgl. gelb markierte Fläche in Anlage 1) und der zu Grunde zu legenden Richtgröße von 9 qm pro Teilnehmer, errechnet sich die vorgenannte Höchstteilnehmerzahl.

¹³ Dass man dabei von Quadranten ausgehen muss, nicht aber etwa imaginäre „Kreise“ um die Personen ziehen kann, liegt daran, dass sich die zur Verfügung stehende Fläche nicht mit Kreisen füllen ließe. Würde man also die Fläche eines Kreises um eine Person berechnen, um die benötigte Abstandsfläche für diese Person zu berechnen sowie dann die zur Verfügung stehende Gesamtfläche durch den so errechneten Flächenbedarf zu teilen, um die Höchstpersonenzahl zu errechnen, unterläge man einem Denkfehler. Die zur Verfügung stehende Gesamtfläche kann nämlich nicht mit Kreisen ausgefüllt werden. Sollen alle Teilnehmer ausnahmslos den Mindestabstand wahren, muss es zwangsläufig dazu kommen, dass je nach Konstellation in vielen Fällen der Abstand (teils deutlich) über den Mindestabstand hinausgehen muss, um ausnahmslos bei allen den Mindestabstand garantieren zu können. Selbst die deshalb hier verwendete Methode, zumindest auf Quadranten (hier: 3 m x 3 m) zurückzugreifen, muss berücksichtigen, dass sich in der Wirklichkeit de facto keine Fläche durch Quadranten restlos auffüllen lässt. Die Größe des Quadranten muss also rechnerisch vergrößert werden, um (bei der Teilung der Gesamtfläche durch die benötigte Fläche pro Person = Höchstteilnehmerzahl) realistisch zu garantieren, dass der Mindestabstand sowohl zu den Grenzen der erlaubten Versammlungsfläche als auch zu allen Teilnehmern untereinander eingehalten wird.

Der Platzbedarf ergibt sich dabei daraus, dass es vom Grundsatz verfehlt wäre, sich die Versammlungsteilnehmer als Zinnsoldaten vorzustellen, die in Reih und Glied stehend den zur Verfügung stehenden Platz optimal auszunutzen. Wer an einer Versammlung teilnimmt, steht nicht nur kurzzeitig, sondern ggf. 60 Minuten neben seinen Nachbarn und damit deutlich länger als die kritischen 15 Minuten, die beim Robert-Koch-Institut beispielsweise bei der Kategorisierung von Kontaktpersonen herangezogen werden. Dabei ist es gerade im Interesse der Versammlungsteilnehmer, sich an Ort und Stelle frei bewegen zu können, ohne zugleich und jederzeit zu beobachten, ob man den Mindestabstand von 1,5 m tatsächlich einhält oder ob ggf. die in der Nähe stehenden Personen sich zu sehr in die eigene Richtung bewegt haben.

Sodann ist zur Berechnung der Gesamtzahl anhand der 9 qm die Gesamtfläche herangezogen worden, obschon diese an den Rändern nie ganz ausgenutzt werden kann und obwohl, was bei der gebotenen typisierenden Betrachtung erlaubt ist, Abzüge zu machen sind für versammlungstypische Gegenstände wie kleine Bühnen u. ä. Der Anstand gebietet zudem gerade an den Rändern der Versammlung einen über den Minimalabstand von 1,5 m hinausgehenden Raum, aus Respekt vor den Vorbeigehenden. Unabhängig davon, ob die Versammlungsteilnehmer dann in der Praxis diesen Respekt tatsächlich zeigen werden oder nicht, war dies bei der Festlegung einer sinnvollen qm-Angabe zu berücksichtigen. Ein Versammlungsleiter soll nämlich sicher sein, dass er, wenn er die städtischen Angaben zugrunde legt, problemlos eine angemessene Verteilung der Teilnehmer erzielen kann. Ein weiterer Flächenbedarf resultiert daraus, dass Versammlungsteilnehmer sich erfahrungsgemäß bewegen, bspw. wenn sie Bekannte vorbeigehen sehen, um sie anzusprechen. Auch für solche Bewegungen innerhalb der Versammlung muss angemessen Raum vorhanden sein, ohne dass es zu Verletzungen des Mindestabstands von 1,5 m kommt. Es ist zu gewährleisten, dass man bei der Festlegung der einer Versammlung innewohnenden Dynamik gerecht werden kann.

Für die Innenstadtbereiche wie hier den Ludwigsplatz, die nicht direkt zu erreichen sind, gilt zudem, dass durch die Annahme eines Platzbedarfs von 9 qm die Gesamtmenge überschaubar bleibt. Dies ist an besonders frequentierten Bereichen wie hier dem Ludwigsplatz deshalb von so großer Bedeutung, weil eine übergroße Anzahl von Versammlungsteilnehmern vor Beginn und nach Beendigung der Veranstaltung zu überfüllten Straßen und Wegen und damit zu sekundär verursachten Gefährdungen für das Mindestabstandsgebot von 1,5 m im Bereich um den Versammlungsort herum führt. Bei den zum Ludwigsplatz führenden Straßen jedenfalls ist es so, dass diese schon ohne eine Versammlung sehr stark mit Menschen gefüllt sind. Unmittelbare Anfahrtswege (wie bspw. beim Klostergarten das direkt anliegende Parkhaus, der benachbarte Zentrale Omnibusbahnhof bzw. der Hauptbahnhof) gibt es nicht bzw. mit der Zentralgarage nur eingeschränkt bezogen auf Pkw.

Zudem wird die Stadt Passau die Entwicklungen beobachten und ggf. die Allgemeinverfügung anpassen, sollte sich herausstellen, dass man mit weniger Platz pro Versammlungsteilnehmer auskommen könnte (oder ihn erhöhen, wenn man schon jetzt zu knapp kalkuliert hätte). Derzeit jedenfalls überwiegen die Gesichtspunkte für eine Fläche von 9 qm deutlich die der Versammlungsteilnehmer, zumal diese attraktive Ausweichmöglichkeiten hätten, soweit sie sich aufgrund der Höchstteilnehmerbeschränkung auf einen anderen Platz einstellen müssten. Die verbleibende Einschränkung bei der Wahl des Versammlungsortes ist daher verhältnismäßig, zumal sich die Teilnehmer innerhalb der ihnen zugeteilten Fläche unter Beachtung des Mindestabstands frei bewegen können, und, wenn Ihnen das gelingt, auch bis an die Grenze eben dieser 1,5 m.

Mit Blick auf die Höchstteilnehmerzahlen für den Domplatz (Anlage 3) und den Residenzplatz (Anlage 4) darf nach oben verwiesen werden. Im Vergleich zu den Verhältnissen am Ludwigsplatz sind die Verkehrsströme dort zwar von der absoluten Zahl her weniger gedrängt, dafür indes sind die Zufahrtswege deutlich enger und noch viel weiter von Parkmöglichkeiten und komfortablen Zustiegsmöglichkeiten zu öffentlichen Verkehrsmitteln entfernt.

Beim Klostergarten (Anlage 2) indes besteht eine deutlich bessere Anbindung. Auch dem Fußgängerverkehr kann dort nach den örtlichen Verhältnissen deutlich besser abverlangt werden, mit nur knappen Umwegen bei Bedarf einer Versammlung aus dem Weg zu gehen. Daher war, auch um insoweit zumindest an einem Innenstadtstandort soweit erforderlich Raum für besonders große Versammlungen bieten zu können, abweichend ein sehr knapp berechneter Raumbedarf von nur 7 qm anzunehmen, der durch die Gesamtflächenzahl zu teilen war. Eben aufgrund der dort bestehenden komfortablen Möglichkeit der Umrundung war an diesem Standort letztlich im Sinne der praktischen Konkordanz dem Versammlungsgrundrecht der Vorrang zu geben, wohl wissend, dass in Anbetracht der hohen Zahl an möglichen zulässigen Teilnehmern dieser Wert ohnehin äußerst wenig wird ausgeschöpft werden können, die Erhöhung des Ansteckungsrisikos durch diese knappere Berechnung sich also schon von daher sehr in Grenzen halten wird, unbeschadet der Möglichkeit, bei Bedarf ohnehin schnell nachjustieren zu können.

Soweit ein Bereich auf der Anlage hellgelb gekennzeichnet ist, geschah dies deshalb, weil man bei konkreten Versammlungsplänen zunächst versuchen sollte, diese Wegeverbindung noch freizuhalten. Gelingt dies aufgrund der Teilnehmerzahl oder sonstiger Umstände nicht, kann und soll jedoch auch diese Fläche mit genutzt werden.

Ohnehin gilt, und zwar für sämtliche in dieser Allgemeinverfügung eigens geregelten Örtlichkeiten, dass natürlich mit der Höchstteilnehmeranzahl kein Anspruch auf die Zulassung in eben dieser Höhe begründet wird. Insbesondere im Fall von Gegendemonstrationen wird bspw. zu berücksichtigen sein, ob an einer Örtlichkeit beide Versammlungen (mit entsprechend weniger Raum) zuzulassen sind.

Zu den aktuellen Entwicklungen:

Gerade die Beschränkung der Höchstteilnehmerzahlen, welche jeweils auf Grundlage von 7 qm bzw. 9 qm Platzbedarf pro Versammlungsteilnehmer errechnet wurden (und der vorgenannte Platzbedarf seinerseits ohnehin von einem Mindestabstand von 1,50 m ausgeht), ist nach wie vor aus infektionsschutzrechtlichen Gründen erforderlich und hat sich in der Praxis bewährt. Seit Erlass der Allgemeinverfügung der Stadt Passau für öffentliche Versammlungen vom 15.05.2020 wurden insbesondere im Bereich „Klostergarten“ zahlreiche Versammlungen (z. B. jeden Samstag) durchgeführt, welche bestätigt haben, dass gerade die Vorgabe von 7 qm pro Versammlungsteilnehmer bei einem sehr gut erreichbaren Gelände geeignet, aber auch erforderlich ist, um die infektiologischen Vorgaben umzusetzen.¹⁴

Bei der Versammlung auf dem Messeplatz in Kohlbruck am 16.05.2020 dürfte eine Fläche von zwischen 1800 und 2000 qm in Anspruch genommen worden sein, bei einer Teilnehmeranzahl von ca. 275 Personen laut Zählung der Polizei. Damit standen den Teilnehmern also um die 7 qm zur Verfügung, was mangels genauer Begrenzung nicht genauer festgestellt werden kann. Viele

¹⁴ Geändert durch Allgemeinverfügung vom 18.06.2020.

Teilnehmer haben zwar nicht die 1,5 m Mindestabstand eingehalten, wobei auf eine strikte Durchsetzung der Beachtung des Mindestabstands vor Ort durch die Polizei mit Blick auf die überragende Bedeutung des Schutzes der Versammlungsfreiheit verzichtet wurde. Das spricht zunächst dafür, dass doch ein noch höherer Platzbedarf pro Person angebracht wäre. Andererseits gab es auf dem Platz auch noch Lücken, sodass sich die Teilnehmer auch bei strikter Beachtung des Abstands positionieren hätten können. In der Gesamtschau zeigt sich jedenfalls, dass zwar die angenommene Fläche von mind. 7 qm für den Klostergarten noch nicht als zu gering bewertet werden muss, dass aber noch mehr an die Eigenverantwortung der Versammlungsteilnehmer zu appellieren sein wird, die Einhaltung des Mindestabstands besser zu beachten. In den deutlich beengteren weiteren Innenstadtbereichen, wo man von 9 qm ausging, ist daher auch dies gerechtfertigt, solange keine gegenläufigen Feststellungen gemacht werden können.

Zu Ziff. I 1 b:

Ausnahmen von den genannten Höchstteilnehmerzahlen können im Einzelfall auf Antrag möglichst nach Anhörung und im Einvernehmen mit dem Gesundheitsamt Passau erteilt werden, sofern dies im Einzelfall aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar ist. Grundvoraussetzung einer etwaigen Ausnahme ist jedoch, dass insbesondere der nach § 7 S. 1 der 5. BayIfSMV angeordnete Mindestabstand von 1,50 m eingehalten werden kann.¹⁵

Zu Ziff. I 2:

Die Ordnungswidrigkeiten resultieren aus den unter Nr. 1 dargestellten Verboten. Der Regelsatz von 500 €, der aus Klarstellungsgründen erwähnt ist, ergibt sich aus den Darlegungen des einschlägigen Bußgeldkatalogs. Die auf dem IfSG beruhenden Regelungen sind dabei nicht durch das BayVersG gesperrt. Die sog. Polizeifestigkeit des Versammlungsrechts bezieht sich schließlich nur auf die Verdrängung des allgemeinen Polizeirechts nach Maßgabe der lex-specialis-Auslegungsregel. Maßnahmen aufgrund des (das Zitiergebot beachtenden) IfSG sind dagegen nach allgemeiner Ansicht (statt aller vgl. *Scheidler*, NVwZ 2013, 1449 (1451) m. w. N.) weiterhin möglich, auch wenn sie sich auf eine unter das BayVersG fallende Versammlung beziehen.

Zu Ziff. II:

Die ursprüngliche Allgemeinverfügung der Stadt Passau vom 15.05.2020 war bis 30.06.2020 befristet. Da das Infektionsgeschehen jedoch nach wie vor aktuell ist, ist eine Verlängerung der Geltungsdauer bis 19.07.2020 erforderlich. Rechtzeitig vor Ablauf der Geltung wird eine erneute Risikoeinschätzung stattfinden.¹⁶

¹⁵ Geändert durch Allgemeinverfügung vom 18.06.2020.

¹⁶ Geändert durch Allgemeinverfügung vom 18.06.2020.