

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 29. Oktober 2018
über die Popularklage
des Herrn F. W. in E. u. a.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit
des § 1 Nr. 1 und des § 2 der Verordnung der Stadt Passau über die Sperrung der
Marienbrücke an Silvester vom 27. November 2017 (Amtsblatt der Stadt Passau
Nr. 33 S. 250)

Aktenzeichen: Vf. 21-VII-17

Leitsatz:

§ 1 Nr. 1 und § 2 der Verordnung der Stadt Passau über die Sperrung der Marienbrücke an Silvester vom 27. November 2017 sind mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.

Entscheidung:

Die Anträge werden abgewiesen.

Gründe:

I.

- 1 Gegenstand der Popularklage sind § 1 Nr. 1 und § 2 der Verordnung der Stadt Passau über die Sperrung der Marienbrücke an Silvester vom 27. November 2017 (Amtsblatt der Stadt Passau Nr. 33 S. 250).

- 2 1. Die Verordnung hat folgenden Wortlaut:

§ 1

Betretungsverbot

1. Zur Verhütung von Gefahren für Leben, Gesundheit, Eigentum und Besitz ist es jeweils im Zeitraum vom 31. Dezember ab 23:00 Uhr bis 1. Januar um 1:00 Uhr verboten, die Marienbrücke (Fl.Nr. 505/3 Gmkg. Passau) sowie den Bereich der Brückenköpfe Süd (Fl.Nr. 876/6 Gmkg. Passau) und Nord (Fl.Nr. 534/4 Gmkg. Passau) zu betreten oder mit Fahrrädern zu befahren.
2. Zulässig bleibt das zügige Überqueren der Brücke mit Kraftfahrzeugen.
3. In begründeten Fällen können die vor Ort anwesenden Polizeikräfte Ausnahmen für das zügige Überqueren der Brücke zu Fuß oder mit dem Fahrrad zulassen.

§ 2

Ordnungswidrigkeit

Nach Artikel 23 Absatz 3 LStVG kann mit einer Geldbuße bis zu eintausend Euro belegt werden, wer entgegen § 1 die Marienbrücke betritt oder mit dem Fahrrad befährt.

§ 3
Inkrafttreten

Diese Verordnung tritt am Tag nach ihrer Bekanntmachung in Kraft.

- 3 Sie wurde im Amtsblatt der Stadt Passau vom 6. Dezember 2017 bekannt gemacht.
- 4 2. Die Verordnung stützt sich auf Art. 23 Abs. 1 Satz 1 Landesstraf- und Verordnungsgesetz (LStVG). Art. 23 LStVG lautet:

Art. 23
Menschenansammlungen

(1) ¹Zur Verhütung von Gefahren für Leben, Gesundheit, Sittlichkeit, ungestörte Religionsausübung, Eigentum oder Besitz können die Gemeinden für Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen, insbesondere bei religiösen Feiern, Volksfesten und Sportveranstaltungen, Verordnungen und Anordnungen für den Einzelfall erlassen. ²Dies gilt nicht für Versammlungen im Sinn des Bayerischen Versammlungsgesetzes; die Vorschriften des Straßenverkehrsrechts bleiben unberührt.

(2) Für Ansammlungen, die über das Gebiet einer Gemeinde hinausgehen, kann auch die gemeinsame höhere Behörde Anordnungen für den Einzelfall erlassen.

(3) Mit Geldbuße kann belegt werden, wer einer auf Grund der Absätze 1 oder 2 erlassenen Verordnung oder vollziehbaren Anordnung zuwiderhandelt.

- 5 3. In der Beschlussvorlage für die Stadtratssitzung vom 27. November 2017 wurde der Erlass der Verordnung damit begründet, dass bis 2015 auf der Marienbrücke eine unorganisierte Silvesterfeier mit bis zu 3.000 Teilnehmern stattgefunden habe. Die Feiernden hätten dicht gedrängt auf der Brücke gestanden; sie hätten Getränke in Gläsern und Flaschen sowie Feuerwerkskörper mitgebracht. Um Mitternacht seien die Feuerwerkskörper abgeschossen und dabei auch innerhalb der Menschenmenge gezündet worden. Dadurch und nicht zuletzt auch durch den hohen Alkoholpegel einzelner Teilnehmer habe sich eine hohe Gefahr für die sich

auf der Brücke aufhaltenden Personen ergeben. In einer derart unübersichtlichen und ungeordneten Situation könne es schnell zu Panikreaktionen kommen, wobei Personen in den eiskalten Inn stürzen könnten. Ein in der Vergangenheit mit Polizei und Hilfsorganisationen erarbeiteter Maßnahmenkatalog sei bei größeren Störungen nicht ausreichend, um den Risiken, die sich auch durch die gestiegene Terrorgefahr erheblich erhöht hätten, zuverlässig zu begegnen. Zudem hätten sich in den letzten Jahren viele Anwohner beschwert, aufgrund der Sperrung der Brücke regelrecht abgeschnitten zu werden.

- 6 Der Beschlussvorlage beigefügt war eine Stellungnahme der Polizeiinspektion Passau vom 20. September 2017, die sich für eine Sperrung der Brücke aussprach. Neben der abstrakten Terrorgefahr gebe es auch deutlich konkretere Gefahren. Eine Ansammlung von bis zu 3.000 häufig erheblich alkoholisierten Menschen stelle an sich schon ein erhebliches Sicherheitsrisiko dar, zumal eine funktionierende Wasserrettung bei winterlichen Temperaturen nur schwer darstellbar erscheine. Zudem ergebe sich aus dem regelmäßig festzustellenden Abbrennen von Pyrotechnik in einer Menschenmenge ein nicht kalkulierbares Risiko, verschärft durch das Fluchtverhalten von Menschen und die räumliche Enge auf der Brücke.
- 7 4. Bereits zum Jahreswechsel 2016/2017 hatte die Stadt Passau die Marienbrücke mit einer inhaltlich gleichlautenden, auf Art. 23 Abs.1 Satz 1 LStVG gestützten Allgemeinverfügung vom 23. Dezember 2016 gesperrt.

II.

- 8 Die Antragsteller tragen vor, der Antragsteller zu 1 studiere Rechtswissenschaften an der Universität Passau, der Antragsteller zu 2 lehre an der Hochschule des Bundes für öffentliche Verwaltung in Brühl. Beide beabsichtigten, den Jahreswechsel auf der Marienbrücke zu begehen; dazu gehöre auch, Alkohol zu konsumieren und Feuerwerk abzubrennen.

- 9** Mit ihrer am 11. Dezember 2017 eingegangenen Popularklage beantragen die Antragsteller, § 1 Nr. 1 und § 2 der Verordnung der Stadt Passau über die Sperrung der Marienbrücke an Silvester für nichtig zu erklären, hilfsweise der Stadt Passau aufzugeben, sämtliche in ihr Stadtgebiet fallende Zugänge zu Donau, Inn und Ilz zu sperren, an denen oder in deren Nähe regelmäßig Silvesterfeierlichkeiten begangen werden, wenn dort mit einem größeren Menschaufkommen zu rechnen ist.
- 10** 1. Sie machen im Wesentlichen geltend, dass die angegriffenen Bestimmungen das Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) verfassungswidrig einschränkten und gegen das Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV) verstießen. Zudem könne das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) verletzt sein, weil die Stadt den Rahmen der Ermächtigungsnorm überschreite.
- 11** Das Betretungsverbot und dessen Bewehrung als Ordnungswidrigkeit hinderten die Antragsteller daran, den Jahreswechsel auf der Brücke zu begehen. Das kurzfristige Betreten der Brücke zum Jahreswechsel auf den geräumigen Fußgängerwegen und auch der damit einhergehende etwaige Alkoholkonsum sowie das Abbrennen von Feuerwerk im Rahmen einer traditionellen Veranstaltung unterlägen als jedenfalls gewohnheitsrechtliche Prägung dem Gemeingebrauch.
- 12** Da Passau als sog. Drei-Flüsse-Stadt an Donau, Inn und Ilz gelegen sei, liege es nahe, dass die angegriffene Verordnung im Verhältnis zu anderen Flusszugängen und Brücken eine Ungleichbehandlung bewirke. Dies gelte insbesondere für den deutlich gefahrgeneigteren sog. Fünferlsteg, den unmittelbar an der Donau befindlichen Rathausplatz und die Donaulände, wo keine Absicherung der Zugänge zur Donau gegeben sei. Die Geltungsdauer der Verordnung sei willkürlich festgelegt worden. Auch in der Zeit vor 23.00 Uhr und nach 1.00 Uhr bestehe die Möglichkeit, dass alkoholisierte Personen in den Inn stürzten.
- 13** Die Stadt habe mit Art. 23 Abs. 1 Satz 1 LStVG die falsche Rechtsgrundlage gewählt, soweit sie beabsichtige, gegen die Gefahren vorzugehen, die mit dem Kon-

sum von Alkohol in der Öffentlichkeit verbunden seien. Insoweit sei Art. 30 LStVG die speziellere Rechtsgrundlage. Sie habe zudem willkürlich die Handlungsform der Verordnung gewählt, während im Vorjahr eine Allgemeinverfügung erlassen worden sei. Falls es insoweit ein Auswahlermessen gebe, habe sich die Stadt im Jahr 2016 verbindlich auf das Handlungsinstrument der Allgemeinverfügung festgelegt.

- 14** Die von der Stadt zur Begründung der Verordnung angeführten Vermutungen und Möglichkeiten entbehrten jeder tatsächlichen Grundlage; Statistiken, Erhebungen oder Fallzahlen lägen nicht vor. Es werde bestritten, dass sich auf der Brücke mehrere tausend Personen aufgehalten hätten; in anderen Stellungnahmen sei nur von mehreren hundert die Rede. Selbst Fahrzeuge hätten problemlos passieren können. Die 2014 im Einsatz befindlichen Polizisten hätten keinen Anlass zum Einschreiten gesehen. Auch dass viele der Feiernden erheblich alkoholisiert gewesen seien, werde bestritten. Die Wasserwacht habe das Risiko eines Sturzes von Personen in den Inn nicht für erheblich gehalten. Die Erreichbarkeit des an der anderen Flussseite gelegenen Stadtteils Innstadt für Feuerwehr- und Rettungsfahrzeuge sei gewährleistet. Aus mehreren Veröffentlichungen ergebe sich, dass es der Stadt zuvorderst um den Schutz der feiernden Menschen vor Terroranschlägen gehe. Dass eine entsprechende abstrakte Gefahr bestehe, sei mit Blick auf die aktuelle Bedrohungslage geradezu abwegig; auch zahlreiche andere Veranstaltungen müssten dann verboten werden. Als sich 2016 die Feier auf den deutlich engeren Fünferlsteg verlagert habe, seien weder Personen ins Wasser gestürzt noch in der Menge verletzt worden.
- 15** Die angegriffenen Bestimmungen genügten nicht dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, weil sie weder erforderlich noch angemessen seien. Anstelle der Sperrung sei ein Maßnahmenpaket aus Zugangsregulierungen und Beschränkungen bei der Mitnahme von Gegenständen – z. B. von Feuerwerkskörpern oder Glasflaschen – ausreichend. An anderen Stellen habe die Stadt Feiern auf Brücken zugelassen und dafür offenbar die notwendigen polizeilichen und organisatorischen Kräfte aufbringen können. Die Stadt könne sich nicht darauf berufen, dass für die Siche-

rung ein erheblicher Personal- und Materialaufwand notwendig sei, da sie zur Gewährleistung der Sicherheit verpflichtet sei. Sie könne auch nicht geltend machen, dass kein Veranstalter vorhanden sei, dem Auflagen erteilt werden könnten, weil sie ihre Verantwortung nicht auf andere abwälzen könne. Die Sperrung schaffe die Gefahr, dass sich die Feier an einen nahegelegenen anderen Ort, wie den Fünferlsteg, die Innpromenade, den Residenz- oder den Domplatz, verlagere, wo eine noch größere Gefahr bestehe. So sei es 2016 geschehen.

- 16** 2. Zum Hilfsantrag weisen die Antragsteller auf Folgendes hin: Werde eine Gefahr bejaht, so bestehe sie auch in allen anderen Bereichen der Stadt Passau, die Zugang zu den Flüssen böten, jedenfalls auf allen Brücken. Deshalb sei die Stadt dann zum Einschreiten zu verpflichten.

III.

- 17** 1. Der Bayerische Landtag und die Bayerische Staatsregierung haben sich nicht am Verfahren beteiligt.
- 18** 2. Die Stadt Passau hält die Popularklage für jedenfalls unbegründet. Die Zulässigkeit sei zweifelhaft; denn die Antragsteller erstrebten ein gesetzlich verbotenes Tun, nämlich eine Silvesterfeier auf einer für den Verkehr gewidmeten Brücke, obwohl keine Sondernutzungserlaubnis erteilt sei.
- 19** a) Die Marienbrücke habe bis zum Jahreswechsel 2015/2016 seit vielen Jahren zum Schwerpunkt der Silvesterfeierlichkeiten gehört. Beinahe genauso lang gebe es Kritik und die Forderung nach einer Unterbindung im Hinblick auf dadurch verursachte Gefahren für Feiernde, Anwohner und Rettungskräfte. Die Marienbrücke sei die einzige regulär mit Kraftfahrzeugen befahrbare Verbindung zwischen dem Stadtteil Innstadt und dem Rest der Stadt; bei dem sog. Fünferlsteg handle es sich um eine Fußgängerbrücke. Die Zahl von 3.000 Personen im Bereich der Marienbrücke beruhe auf plausiblen Schätzungen eines Polizeibeamten, der bis

2012/2013 an Silvester regelmäßig Dienst geleistet habe. Aus seinen Berichten und aus Presseberichten ergebe sich, dass Personen Feuerwerkskörper mitgebracht und angezündet hätten und viele der Feiernden erheblich alkoholisiert gewesen seien. Die Stadt habe deshalb zunächst versucht, mithilfe eines mit Polizei, Feuerwehr und Wasserrettung abgestimmten Sicherheitskonzepts sowie durch Appelle an die Feiernden zu reagieren. Zum Jahreswechsel 2016/2017 seien die Risiken als teilweise sehr hoch und kaum beeinflussbar eingeschätzt worden. Von Bedeutung sei auch gewesen, dass der Stadtteil Innstadt für mehrere Stunden vom Rest des Stadtgebiets abgeschnitten werde. Die ca. 5.000 Bewohner könnten mit Pkw weder die restliche Stadt erreichen noch von dort nach Hause gelangen; die Fahrzeit für Rettungs- und Einsatzfahrzeuge verlängere sich erheblich, da eine Ausweichroute zu nutzen sei. Nach dem Ende der Feierlichkeiten seien Bauhofmitarbeiter für mehrere Stunden mit der Reinigung der Brücke von Glasscherben, Resten der Feuerwerkskörper und sonstigem Unrat beschäftigt. Zum Jahreswechsel 2016/2017 habe die Stadt daher erstmals im Wege der Allgemeinverfügung die Brücke für Silvesterfeiern gesperrt.

- 20** b) Für die zwischenzeitlich erlassene Verordnung sei Art. 23 und nicht Art. 30 LStVG als Rechtsgrundlage einschlägig. Es gehe nicht um eine Beschränkung des öffentlichen Alkoholkonsums oder die Verhinderung von Straftaten oder Ordnungswidrigkeiten aufgrund übermäßigen Alkoholgenußes, sondern um den Schutz vor Gefahren im Zusammenhang mit Menschenansammlungen auf der Marienbrücke.
- 21** aa) Es gebe ausreichende Anhaltspunkte für eine Gefährdung von Leben oder Gesundheit der Feiernden und der Bewohner des Stadtteils Innstadt, die auf allgemeiner Lebenserfahrung, wissenschaftlichen Erkenntnissen und Erfahrungen der Sicherheitsbehörden beruhten. Bei einer vierstelligen Personenzahl auf der Brücke könne die hohe Personendichte an sich ein Auslöser für Panik sein, wozu insbesondere die räumliche Enge beitrage. Aus der Menge heraus würden zudem Feuerwerkskörper gezündet oder es werde sogar auf Menschen gezielt, wobei die Hemmschwelle durch den Alkoholkonsum sinke. Im Fall einer Massenpanik seien

die Reaktionen unvorhersehbar. Insbesondere könne es auch als Folge des Alkoholkonsums zu Stürzen ins Wasser kommen. Zur Winterzeit sei ein solcher Sturz lebensbedrohlich, selbst wenn Wasserrettungseinheiten vor Ort seien. Dass noch keine Unfälle passiert seien, sei als glücklicher Umstand anzusehen. Das mehrstündige Abschneiden des Stadtteils Innenstadt begründe im Hinblick auf die rettungsdienstliche und notärztliche Versorgung eine Gefahr für Gesundheit und Leben der Bewohner.

- 22** Maßnahmen wie Zugangskontrollen und ein Verbot von Feuerwerkskörpern könnten nur einen Teil der Gefahren beseitigen. Die Absicherung zu Wasser werde von den Wasserrettungskräften als nicht ausreichend betrachtet. Dem deutlichen Sicherheitsgewinn sowie der Ermöglichung des Verkehrs auf der Brücke stehe eine wenig gravierende Einschränkung der Handlungsfreiheit gegenüber, zumal die Antragsteller eine nicht erlaubte Sondernutzung anstrebten. Die Silvesterfeier auf der Brücke gehe über den sog. kommunikativen Verkehr als Teil des Gemeingebrauchs hinaus; eine Duldung im Hinblick auf die einzige Kfz-Verbindung zwischen zwei Stadtteilen könne nicht erwartet werden.
- 23** Der Erlass einer Rechtsverordnung sei das Mittel der Wahl, wenn sich bestimmte Ansammlungen ihrer Art nach oder am gleichen Ort wiederholten, während die Anordnung nur einen bestimmten Einzelfall betreffe.
- 24** bb) Es bestünden keine Anhaltspunkte für vergleichbare Menschenansammlungen in anderen Teilen der Stadt. Die Sperrung habe in den beiden letzten Jahren nicht zu einer Verlagerung der Feierlichkeiten geführt. Es gebe keinen anderen Brennpunkt, an dem so viele Gefährdungsfaktoren zusammenkämen. Die Gefahr eines Sturzes ins Wasser sei beim Fünferlsteg wegen dessen anderer Bauweise geringer; ferner ermögliche gerade die Breite der Marienbrücke eine unübersehbare Menschenansammlung. Die Zeit der Sperrung entspreche der Erfahrung, dass sich die Feiernden eine gewisse Zeit vor dem Jahreswechsel trafen und die Brücke nach Abklingen des Feuerwerks wieder verließen.

- 25** c) Der Hilfsantrag sei unzulässig, da es keine Norm gebe, die einen Auftrag an die Stadt Passau enthalte, alle Zugänge zu den Flüssen zu sperren; er sei auch zu unbestimmt. Jedenfalls sei er unbegründet, weil an anderen Orten keine ausreichenden Anhaltspunkte für entsprechende Gefahren zu erkennen seien.

IV.

- 26** Im Hinblick auf den Hauptantrag, § 1 Nr. 1 und § 2 der Verordnung der Stadt Passau über die Sperrung der Marienbrücke an Silvester für nichtig zu erklären, ist die Popularklage zulässig.
- 27** 1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts; dazu zählt auch die angegriffene Verordnung der Stadt Passau.
- 28** 2. Die Antragsteller sind gemäß Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG antragsbefugt. Dies setzt nicht voraus, dass ein Antragsteller in Bayern seinen Wohnsitz hat oder sonst in bestimmten Rechtsbeziehungen zum Freistaat Bayern steht (VerfGH vom 12.6.2013 VerfGHE 66, 70/81).
- 29** 3. Zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage gehört nach Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG, dass die Antragsteller darlegen, inwiefern durch die angegriffene Rechtsvorschrift ein in der Verfassung gewährleistetetes Grundrecht verfassungswidrig eingeschränkt wird. Eine ausreichende Grundrechtsrüge liegt nicht schon dann vor, wenn ein Antragsteller lediglich behauptet, dass die angefochtene Rechtsvorschrift nach seiner Auffassung gegen Grundrechtsnormen der Bayerischen Verfassung verstößt. Er muss seinen Vortrag vielmehr so präzisieren, dass

der Verfassungsgerichtshof beurteilen kann, ob der Schutzbereich der bezeichneten Grundrechtsnorm berührt ist. Die zur Überprüfung gestellten Tatsachen und Vorgänge müssen dies zumindest als möglich erscheinen lassen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 19.3.2018 BayVBI 2018, 514 Rn. 36).

- 30** Die Antragsteller legen nachvollziehbar dar, dass die Sperrung in der Silvesternacht sie hindert, die Brücke in dieser Zeit zu betreten und dort den Jahreswechsel zu feiern. Damit wird ein Eingriff in den Schutzbereich des Grundrechts der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) geltend gemacht, das auch die Teilnahme an öffentlichen Vergnügungen schützt (Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 101 Rn. 15).
- 31** 4. Ist eine Popularklage – wie hier – in zulässiger Weise erhoben, prüft der Verfassungsgerichtshof die angefochtenen Vorschriften anhand aller einschlägigen Normen der Bayerischen Verfassung, auch soweit diese – wie das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) – keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 19.4.2002 VerfGHE 55, 66/69 f.; vom 20.11.2003 VerfGHE 56, 198/202; vom 19.2.2018 BayVBI 2018, 444 Rn. 38).

V.

- 32** Die Popularklage ist im Hauptantrag unbegründet. § 1 Nr. 1 und § 2 der Verordnung der Stadt Passau über die Sperrung der Marienbrücke an Silvester vom 27. November 2017 sind mit der Bayerischen Verfassung vereinbar.
- 33** 1. Die angegriffenen Regelungen beruhen auf einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 LStVG) und halten sich in deren Rahmen, sodass das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) nicht verletzt ist.

- 34** Werden Vorschriften einer Rechtsverordnung in zulässiger Weise mit der Popularklage angefochten, so prüft der Verfassungsgerichtshof auch, ob sie auf einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung beruhen und ob sie sich in deren Rahmen halten. Fehlt es daran, so verstößt die abgeleitete Rechtsvorschrift gegen das Rechtsstaatsprinzip und ist schon aus diesem Grund nichtig, ohne dass es noch darauf ankommt, ob durch sie in der Bayerischen Verfassung verbürgte Grundrechte verfassungswidrig eingeschränkt werden (VerfGH vom 24.7.1995 VerfGHE 48, 87/94; VerfGHE 55, 66/70).
- 35** Die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung muss nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bestimmt und begrenzt sein. Das ergibt sich – auch wenn die Bayerische Verfassung insoweit keine ausdrückliche Regelung wie Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG enthält – aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV), aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 5 BV) sowie aus dem in Art. 70 Abs. 3 BV enthaltenen Verbot der Übertragung des Gesetzgebungsrechts des Landtags auf die Exekutive. Allerdings ist nicht erforderlich, dass Inhalt, Zweck und Ausmaß sich bereits vollständig aus dem Wortlaut der Ermächtigungsvorschrift selbst ergeben. Es gelten auch hier die allgemeinen Auslegungsregeln (VerfGHE 48, 87/95).
- 36** a) Die Stadt Passau hat sich auf Art. 23 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 LStVG als Rechtsgrundlage gestützt. Danach können die Gemeinden zur Verhütung bestimmter Gefahren Verordnungen und Einzelfallanordnungen für Menschenansammlungen erlassen; mit Geldbuße kann belegt werden, wer einer solchen Verordnung oder vollziehbaren Anordnung zuwiderhandelt. Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit des Art. 23 LStVG werden von den Antragstellern nicht geltend gemacht und sind auch nicht ersichtlich.
- 37** Ihrer Auffassung, Art. 30 LStVG sei vorliegend die speziellere Rechtsgrundlage, ist nicht zu folgen. Danach können die Gemeinden durch Verordnung auf bestimmten öffentlichen Flächen – außerhalb von Gebäuden und genehmigten Freischankflächen – den Verzehr alkoholischer Getränke verbieten. Auf diese Ermächtigung

könnte jedoch nur ein Verbot, alkoholische Getränke auf der Brücke zu konsumieren, gestützt werden, nicht aber deren Sperrung für Menschenansammlungen, die zudem der Abwehr nicht primär alkoholbedingter Gefahren dienen soll.

- 38** b) § 1 Nr. 1 und § 2 der Verordnung halten sich im Rahmen der Ermächtigungsnorm des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 LStVG; es ist daher auch kein Verstoß gegen die Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) gegeben.
- 39** aa) Die Stadt Passau ist bei Erlass der Rechtsverordnung aufgrund sachgerechter Erwägungen davon ausgegangen, dass bei den Silvesterfeiern auf der Marienbrücke eine abstrakte Gefahr für Leib und Leben vorliegt.
- 40** (1) Eine sicherheitsrechtliche, die Handlungsfreiheit zulässigerweise einschränkende Verordnung setzt eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit und Ordnung voraus. Entsprechend ihrem Charakter als abstrakte Rechtsvorschrift genügen dabei „abstrakte“ Gefahren, die generell aus bestimmten Arten von Handlungen oder Zuständen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit zu entstehen pflegen; es muss sich um eine nach der Lebenserfahrung begründete Befürchtung eines Schadenseintritts handeln, diese genügt aber auch. Die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts sind abhängig von der Bedeutung der gefährdeten Rechtsgüter. Je höher diese in ihrer Bedeutung einzuschätzen sind, umso geringer sind die Anforderungen, die an die Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts gestellt werden können. Geht es um den Schutz besonders hochwertiger Rechtsgüter, wie etwa Leben und Gesundheit von Menschen, so kann auch die entferntere Möglichkeit eines Schadenseintritts zum Erlass einer sicherheitsrechtlichen Verordnung ausreichen. Diese Betrachtungsweise ergibt sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, der hier eine Abwägung des Ranges und der Bedeutung der zu schützenden Rechtsgüter gegenüber den Einschränkungen der betroffenen Freiheitsgrundrechte erfordert. Die geringeren Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts bei Gefährdungen der Gesundheit und unter Umständen des Lebens von Menschen folgen auch aus der – ähnlich wie in Art. 2 Abs. 2 GG – durch Art. 99 BV begründeten Pflicht des Staates, sich schüt-

zend und fördernd vor diese Rechtsgüter zu stellen (VerfGH vom 12.10.1994 VerfGHE 47, 207/223; Münkler in Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, Art. 23 LStVG Rn. 20).

- 41** Ist die Behörde jedoch mangels genügender Erkenntnisse über die Einzelheiten der zu regelnden Sachverhalte und/oder über die maßgeblichen Kausalverläufe zu der erforderlichen Gefahrenprognose nicht imstande, so liegt keine Gefahr, sondern – allenfalls – ein Gefahrenverdacht vor (BVerwG vom 3.7.2002 BVerwGE 116, 347/352).
- 42** (2) Auf der Grundlage dieser Maßstäbe ist die Stadt Passau nachvollziehbar davon ausgegangen, dass bei den unorganisierten Silvesterfeierlichkeiten auf der Marienbrücke kein bloßer Gefahrenverdacht, sondern eine abstrakte Gefahr für Leben und Gesundheit der Teilnehmer, aber auch der Bewohner des Stadtteils Innstadt gegeben ist.
- 43** Aus den von der Stadt vorgelegten Zeitungsartikeln geht hervor, dass die Brücke bereits seit längerer Zeit ein bevorzugter Ort ist, an dem Einwohner und Gäste sich zum Jahreswechsel in größerer Zahl zusammenfinden. Es kann dabei dahinstehen, ob der Anzahl von bis zu 3.000 Menschen, von der die Polizeiinspektion Passau in ihrer Stellungnahme vom 13. Dezember 2010 (Anlage 6 zu Bl. 70/87 d. A.) ausgeht, eine ausreichend zuverlässige Schätzung zugrunde liegt. Jedenfalls zeigen die Zeitungsartikel, die Vermerke zweier Polizeibeamter, die zum Jahreswechsel 2012/2013 bzw. 2014/2015 an der Brücke eingesetzt waren (Anlage 7 zu Bl. 70/87 d. A., Anlage 24 zu Bl. 132/135 d. A.), die Stellungnahmen der Rettungsleitstelle vom 16. Oktober 2010 und der Kreiswasserwacht vom 14. Dezember 2016 (Anlagen 13, 17 zu Bl. 70/87 d. A.) sowie die von den Antragstellern und der Stadt vorgelegten Lichtbilder, dass sich zahlreiche Menschen auf der Brücke aufhalten, die in Gruppen zusammenstehen und zwischen denen eine Durchfahrt nur mit Schwierigkeiten möglich wäre; erkennbar ist auch, dass aus der Menge heraus Feuerwerkskörper gezündet werden und am Boden Flaschen abgestellt sind. Es entspricht ferner allgemeiner Lebenserfahrung, dass sich unter den Teil-

nehmern derartiger Feierlichkeiten gerade in der Silvesternacht auch alkoholisierte Personen befinden und dass Feuerwerkskörper zwischen den Anwesenden explodieren können. Derartige Vorfälle werden in dem Zeitungsartikel vom 2. Januar 2014, im Aktenvermerk über Probleme beim Silvestereinsatz der DLRG vom 16. Februar 2012 und in der Gefahrenanalyse der Kreiswasserwacht vom 12. Dezember 2016 (Anlagen 8, 10, 13 zu Bl. 70/87 d. A.) geschildert. Selbst wenn die Menschen auf der Brücke dabei nicht als kompakte Masse dicht zusammenstehen, sondern in Gruppen, kann es durch zwischen die Teilnehmer fallende Feuerwerkskörper oder durch Auseinandersetzungen unter Beteiligung alkoholisierter Personen zu Fluchtreaktionen kommen; dies kann wiederum andere Teilnehmer „mitreißen“ und zu gefährlichen Situationen führen, die Verletzungen oder sogar den Tod von Menschen zur Folge haben können. Dass es bis jetzt zu keinem Unfall gekommen ist, widerlegt nicht die Prognose, es könnten unter bestimmten – bisher nicht eingetretenen – Umständen mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Menschen Schaden erleiden.

- 44** Ebenso wenig zu beanstanden ist die Einschätzung, dass im Zeitraum von ca. 22.30 Uhr bis 2.00 Uhr Zu- und Abfahrt für den Stadtteil Innstadt über die Marienbrücke nicht möglich sind und sich dadurch die Erreichbarkeit für von der Innenstadt kommende Fahrzeuge des Rettungsdienstes, der Polizei und der Feuerwehr verschlechtert, weil diese den Umweg über das in Österreich gelegene Kraftwerk Ingling nehmen müssen. Die dadurch bedingten Verzögerungen können zwar bei der Feuerwehr ausgeglichen werden, weil sich in der Innstadt eine eigene Feuerwache befindet, nur begrenzt dagegen beim Rettungsdienst. Zwar wird ein Fahrzeug in der Innstadt stationiert; dieses muss aber gegebenenfalls das Klinikum auf der anderen Seite des Flusses erreichen, wobei sich die Anfahrt von 2 km auf 4,9 km verlängert. Entsprechendes gilt für die Einsatzfahrzeuge der Polizei.
- 45** bb) Die Sperrung der Marienbrücke zum Jahreswechsel verstößt nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

- 46** (1) Die Sperrung ist geeignet, die dargestellten Gefahren, die sich aus den nicht organisierten Silvesterfeiern ergeben können, abzuwenden; sie ist auch erforderlich.
- 47** Eine Regelung ist dann erforderlich, wenn kein gleich wirksames, die betroffenen Grundrechte weniger beeinträchtigendes Mittel zur Verfügung steht (VerfGH vom 28.3.2003 VerfGHE 56, 28/48 f.; BVerfG vom 30.7.2008 BVerfGE 121, 317/354; vom 17.12.2014 BVerfGE 138, 136 Rn. 142). Der Normgeber verfügt insoweit über einen Einschätzungs- und Prognosespielraum (BVerfGE 121, 317/354; 138, 136 Rn. 142, 144; BVerfG vom 12.1.2016 BVerfGE 141, 121 Rn. 54). Infolge dieser Einschätzungsprärogative können Maßnahmen, die der Gesetzgeber zum Schutz eines wichtigen Gemeinschaftsguts für erforderlich hält, verfassungsrechtlich nur beanstandet werden, wenn nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen feststellbar ist, dass Beschränkungen, die als Alternativen in Betracht kommen, die gleiche Wirksamkeit versprechen, die Betroffenen indessen weniger belasten (BVerfG vom 14.11.1989 BVerfGE 81, 70/91; vom 19.7.2000 BVerfGE 102, 197/218).
- 48** Schon vor der erstmaligen Sperrung der Brücke zum Jahreswechsel 2016/2017 hatten sich die Verantwortlichen mehrfach mit der Problematik befasst und keine Sperrung der Brücke für notwendig gehalten, um die Sicherheit der Teilnehmer und der Bewohner der Innstadt zu gewährleisten. Dokumentiert ist ein Vorstoß im Stadtrat nach dem Jahreswechsel 1999/2000 mit dem Ziel, die Brücke zu sperren, der sowohl von der Polizei als auch im Ordnungsausschuss des Stadtrats abgelehnt wurde (Anlage 3 zu Bl. 70/87 d. A.). Im Jahr 2010 gaben die Polizeiinspektion Passau und die Rettungsleitstelle Stellungnahmen ab, ohne sich für eine Sperrung der Brücke an Silvester auszusprechen; sie sahen die Zufahrtsmöglichkeiten bei einer Blockierung der Brücke durch Feiernde als grundsätzlich gewahrt an (Anlagen 6, 17, 18 zu Bl. 70/87 d. A.). Im Jahr 2013 wurde ein Sicherheitskonzept der Stadt für die Silvesterfeier unter Mitwirkung von Polizei, Rettungsdienst, Feuerwehr und Deutscher Lebensrettungsgesellschaft erstellt (Anlage 11 zu Bl. 70/87 d. A.). Darin ist ausgeführt, dass in der Innstadt ein eigener Löschzug mit vier

Fahrzeugen vorhanden sei, der notfalls durch weitere städtische Feuerwehren mit Zufahrt über ein nahe gelegenes Kraftwerk oder aus Österreich verstärkt werden könne; ein Rettungswagen werde in der Innstadt stationiert, wobei weitere Rettungsfahrzeuge gegebenenfalls über das Kraftwerk herangeführt werden könnten. Auch die Polizei sei mit mehreren Beamten in der Innstadt präsent. Zum Schutz der Teilnehmer der Silvesterfeier auf der Marienbrücke würden Polizeibeamte eingesetzt und ein Krankenwagen sowie ein Boot der Wasserrettung vorgehalten. Eine Risikoanalyse der Kreiswasserwacht vom 12. Dezember 2016 (Anlage 13 zu Bl. 70/87 d. A.) führt bestehende Risiken für Teilnehmer und Einsatzkräfte auf und schlägt Maßnahmen zur Absicherung vor.

- 49** Es ist von der Einschätzungs- und Beurteilungsprärogative der Stadt gedeckt, wenn sie zu dem Schluss gekommen ist, dass das geltende Sicherheitskonzept – auch in gegebenenfalls verbesserter Form – nicht ausreicht, um den angestrebten Schutz der Teilnehmer an den Feierlichkeiten auf der Brücke und der Bewohner der Innstadt auf Dauer wirksam zu gewährleisten. Die Kreiswasserwacht hatte in ihrer Stellungnahme Bedenken geäußert, ob bei Dunkelheit ins Wasser gestürzte Personen stets entdeckt werden könnten; die Gefahr, dass es zu Gefährdungen ihrer Mitarbeiter durch herabfallende Raketenteile, fehlgeleitete Feuerwerkskörper oder gezielten Beschuss kommen könne, wird als sehr hoch eingeschätzt, sodass eine Positionierung der Einsatzkräfte außerhalb der Reichweite von Böllern, gegebenenfalls ein Rückzug, empfohlen werde. Polizei und Stadt halten Regelungen mit Zugangskontrollen nicht für ausreichend, weil sie angesichts der Zahl der in kurzer Zeit eintreffenden Personen praktisch nicht durchführbar seien, das Risiko für Personen auf der Brücke lediglich vermindern würden, zudem die Innstadt während des Jahreswechsels mehrere Stunden nicht erreichbar sei und sich in dieser Zeit die Rettungswege verlängerten.
- 50** Mit diesen Überlegungen bewegt sich die Stadt innerhalb ihres Beurteilungsspielraums. Durch eine Absperrung der Brücke mit Zugangskontrollen, um die Zahl der Feiernden auf der Brücke notfalls zu begrenzen, erkennbar alkoholisierte Personen vom Betreten auszuschließen und das Mitbringen von Feuerwerkskörpern zu

verhindern, könnte allenfalls die Zahl der Menschen auf der Brücke zuverlässig reguliert werden. Für eine Durchsuchung mitgebrachter Taschen und Tüten und eine Kontrolle jeder Person auf Alkoholisierung wäre ein unverhältnismäßiger Aufwand erforderlich, der zudem zeitliche Verzögerungen zur Folge hätte und dazu führen könnte, dass sich Menschenansammlungen an den Enden der Brücke bilden oder Feiern dann in diesem Bereich stattfinden. Letztlich liegt es auch in der Einschätzung der Sicherheitsbehörden, ob sie Verzögerungen bei Rettungs-, Feuerwehr- und Polizeieinsätzen in Kauf nehmen wollen; die Entscheidung, dies im Gegensatz zu den Vorjahren nicht mehr zu tun, ist jedenfalls nicht willkürlich. Es ist nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, seine eigene Einschätzung von der Effektivität einzelner Maßnahmen an die Stelle derjenigen der zur Beurteilung zuständigen Stellen zu setzen (vgl. VerfGHE 47, 207/224).

- 51** Die Beurteilung der Stadt Passau steht nicht im Widerspruch dazu, dass in Würzburg eine Regelung getroffen wurde, die in der Silvesternacht von 22.00 Uhr bis 2.00 Uhr das Mitführen und Abbrennen von Feuerwerkskörpern und das Mitführen von Glasflaschen, Gläsern, Bierkrügen und sonstigen zerbrechlichen Getränkeverpackungen in bestimmten Bereichen der Innenstadt – u. a. auf der Alten Mainbrücke – verbietet (§ 11 der Verordnung der Stadt Würzburg über die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung), und die Stadt die Einhaltung der Verbote an Zugangssperren durch Sicherheitspersonal kontrollieren lässt. Wenn die Stadt Würzburg sich unter den dortigen Verhältnissen für eine Zulassung von Feiern auf der Brücke entscheidet, bedeutet dies nicht zwingend, dass die Einschätzung der Stadt Passau verfassungsrechtlich bedenklich wäre. Anders als im Fall der Marienbrücke steht die Alte Mainbrücke zum einen nur Fußgängern und Radfahrern zur Verfügung; die Frage einer Unbenutzbarkeit für Kraftfahrzeuge und bei Rettungsdienst- und Feuerwehreinsätzen stellt sich damit nicht in gleicher Weise. Zum anderen ist die Alte Mainbrücke in Würzburg nur ein Teil des Bereichs, in dem Silvesterfeierlichkeiten stattfinden, während sich in Passau die Feiern auf die Brücke konzentrieren.

- 52** (2) Das Verbot ist auch verhältnismäßig im engeren Sinn. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt, dass die Einbußen an grundrechtlich geschützter Freiheit nicht in unangemessenem Verhältnis zu den legitimen Gemeinwohlzwecken stehen, denen die Grundrechtsbeschränkung dient (VerfGHE 56, 28/49).
- 53** Bei der Abwägung ist einerseits die zeitlich und räumlich begrenzte Einschränkung der Bewegungs- und Handlungsfreiheit der allerdings zahlreichen Personen zu berücksichtigen, die den Jahreswechsel auf der Marienbrücke begehen wollen. Andererseits geht es um die Vermeidung schwerwiegender Gefahren für Leben und Gesundheit von Menschen sowie die Erhaltung der Bewegungsfreiheit von Personen, die die Innenstadt erreichen oder diese verlassen wollen. Angesichts zahlreicher weiterer Möglichkeiten, den Jahreswechsel im Stadtgebiet zu feiern, handelt es sich um eine geringfügige Einschränkung, der der Schutz gleichwertiger Interessen (Bewegungs- und Handlungsfreiheit der Bewohner der Innenstadt) und höher zu bewertender Rechtsgüter (Leben und Gesundheit) gegenübersteht. Die zugunsten einer Sperrung anzuführenden Argumente überwiegen damit die dagegen sprechenden Gesichtspunkte, zumal die Nutzung der Brücke zum Feiern des Jahreswechsels zumindest teilweise ihrer Widmung als öffentliche Straße widerspricht. Die Stadt hat sich auch nicht durch ihr Verhalten in früheren Jahren gebunden. Die Silvesterfeiern auf der Marienbrücke wurden schon bisher als problematisch angesehen, wie die Erarbeitung eines speziellen Sicherheitskonzepts zeigt; ein Vertrauen darauf, dass die Stadt die Feiern weiter dulden würde, konnte daher nicht entstehen.
- 54** cc) Ebenso wenig war die Stadt gehindert, sich nunmehr für die Rechtsform einer Rechtsverordnung zu entscheiden, nachdem sie zum Jahreswechsel 2016/2017 zunächst eine Allgemeinverfügung erlassen hatte. Auf der Grundlage des Art. 23 Abs. 1 Satz 1 LStVG können die Gemeinden unter den jeweiligen Voraussetzungen (vgl. Münkler in Möstl/Schwabenbauer, BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, Art. 23 LStVG Rn. 19 f.) sowohl Verordnungen als auch Anordnungen für den Einzelfall erlassen. Es ist nicht ersichtlich, inwiefern mit der Wahl einer rechtli-

chen Gestaltungsmöglichkeit eine Festlegung auf diese Rechtsform für die Zukunft verbunden sein sollte.

- 55** 2. Die angegriffenen Regelungen verstoßen nicht gegen den Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV). Zwar betreffen sie nur die Marienbrücke, nicht aber andere Brücken in der Stadt Passau; für diese Unterscheidung gibt es jedoch sachliche Gründe.
- 56** a) Der Gleichheitssatz untersagt dem Gesetzgeber, gleich liegende Sachverhalte, die aus der Natur der Sache und unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit eine gleichartige Regelung erfordern, ungleich zu behandeln; dagegen ist wesentlich Ungleiches nach seiner Eigenart verschieden zu regeln. Der Gleichheitssatz verbietet Willkür. Er verlangt keine schematische Gleichbehandlung, sondern lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind. Dem Gesetzgeber bleibt es überlassen, nach seinem Ermessen zu entscheiden, in welcher Weise er dem allgemeinen Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung tragen will. Nur wenn die äußersten Grenzen dieses Ermessens überschritten sind, d. h. wenn für die getroffene Regelung jeder sachlich einleuchtende Grund fehlt, ist der Gleichheitssatz verletzt (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 28.9.2016 BayVBI 2017, 85 Rn. 54).
- 57** b) Die Sperrung allein der Marienbrücke in der Silvesternacht ist nach diesem Maßstab nicht willkürlich.
- 58** Die Situation, dass sich zum Jahreswechsel eine größere Zahl von Menschen zusammenfindet, mag zwar auch an anderen Orten der Stadt zu verzeichnen sein. Jeder Ort ist jedoch nach seinen spezifischen Verhältnissen zu beurteilen. Die Gefahr, dass Personen während der Feiern in der Menge zu Schaden kommen, und die Einschränkungen bei der Erreichbarkeit eines ganzen Stadtteils sind nach der nachvollziehbaren Einschätzung der Stadt nur bei der Marienbrücke gegeben. Der von den Antragstellern angesprochene Innsteg (sog. Fünferlsteg) ist eine reine Fußgängerbrücke, sodass sich die Frage einer Überquerung mit Kraftfahrzeugen

nicht stellt; der Steg bietet auch erheblich weniger Menschen Platz und besitzt ein anders gestaltetes Gelände. Bei dem von den Antragstellern ebenfalls angeführten Fest auf einer anderen Brücke handelt es sich um eine organisierte Veranstaltung; schon deshalb fehlt es an einer Vergleichbarkeit.

VI.

- 59** Im Hinblick auf den Hilfsantrag, der die Sperrung weiterer Orte zum Gegenstand hat, ist die Popularklage bereits unzulässig, jedenfalls aber unbegründet.
- 60** Die Antragsteller beanstanden insoweit, dass die Stadt Passau weitere Orte, an denen ebenfalls regelmäßig Silvesterfeierlichkeiten stattfinden, nicht in die von ihr erlassene Verordnung einbezogen hat; sie erstreben damit ein Tätigwerden des Verordnungsgebers. Auch ein Unterlassen des Normgebers kann Gegenstand einer Popularklage sein, wenn in substantiierte Weise dargelegt wird, der Verordnungsgeber sei aufgrund einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung zum Erlass einer bestimmten Regelung verpflichtet (vgl. VerfGH vom 5.7.1990 VerfGHE 43, 95/98; vom 22.10.1992 VerfGHE 45, 143/146 f.; VerfGHE 46, 104/108; VerfGH vom 12.7.1995 VerfGHE 48, 55/57; vom 18.11.1998 VerfGHE 51, 155/159; vom 5.11.2003 VerfGHE 56, 141/142; VerfGHE 62, 61/66; vom 11.11.2015 VerfGHE 68, 295 Rn. 37).
- 61** Den Darlegungen der Antragsteller sind keine hinreichenden Anhaltspunkte zu entnehmen, die eine Ausweitung der Verordnung auf weitere Gebiete unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung (Art. 118 Abs. 1 BV) gebieten würden. Für die unterschiedliche Behandlung der Brücken im Stadtgebiet liegen nachvollziehbare Gründe vor (vgl. oben V. 2.).

VII.

62 Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).