



## Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

**OVG: 1 B 385/20**

VG: 5 V 2748/20

### Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

des Herrn

– Antragsteller und Beschwerdeführer –

Prozessbevollmächtigter:

#### **g e g e n**

die Stadtgemeinde Bremen, vertreten durch den Senator für Inneres,  
Contrescarpe 22 - 24, 28203 Bremen

– Antragsgegnerin und Beschwerdegegnerin –

Prozessbevollmächtigte:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch Richter Prof. Sperlich, Richterin Dr. Koch und Richter Dr. Kiesow am 4. Dezember 2020 beschlossen:

**Die Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts der Freien Hansestadt Bremen – 5. Kammer – vom 2. Dezember 2020 wird zurückgewiesen.**

**Die Kosten des Beschwerdeverfahrens trägt der Antragsteller.**

**Der Streitwert wird für das Beschwerdeverfahren ebenfalls auf 2.500,00 Euro festgesetzt.**

## Gründe

I. Die Beschwerde des Antragstellers hat keinen Erfolg. Die in der Beschwerdebegründung dargelegten Gründe, auf deren Prüfung der Senat gemäß § 146 Abs. 4 Satz 6 VwGO beschränkt ist, führen nicht zu einer Änderung der angefochtenen Entscheidung.

1. Soweit der Antragsteller rügt, das Verwaltungsgericht habe zu geringe Anforderungen an die Gefahrenprognose gestellt, greift dieser Einwand nicht durch.

Die angefochtene Entscheidung stellt hierfür im Ausgangspunkt auf die maßgebliche Formel ab, dass die Rechtsgüter, zu deren Schutz Eingriffe in die Versammlungsfreiheit gerechtfertigt sein können, dann unmittelbar gefährdet sind, wenn eine hohe Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts besteht. Die Versammlungsbehörde muss eine gesicherte Gefahrenprognose erstellen und sich auf konkrete und nachvollziehbare tatsächliche Anhaltspunkte beziehen können; bloße Verdachtsmomente und Vermutungen reichen nicht aus (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 23.10.2020 – OVG 1 B 331/20, juris Rn. 13; BVerfG, Beschl. v. 14.05.1985 – 1 BvR 233/81, juris Rn. 80).

Das Verwaltungsgericht geht weiter zutreffend davon aus, dass die Antragsgegnerin in der angegriffenen Untersagungsverfügung in rechtlich nicht zu beanstandender Weise eine mit der Durchführung der konkreten Versammlung verbundene erhebliche Infektionsgefahr für die Versammlungsteilnehmer, Polizeibeamten und Passanten prognostiziert hat und damit aufgrund einer unmittelbaren Gefahr für das Rechtsgut des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit handelte.

**a)** Entgegen dem Beschwerdevorbringen ist für diese Prognose nicht der konkrete Nachweis erforderlich, dass es in der Vergangenheit zu Infektionen mit dem Coronavirus infolge der Teilnahme an einer Versammlung gekommen ist. Das Erfordernis einer unmittelbaren Gefahr setzt nach dem oben dargestellten Maßstab zwar die hohe Wahrscheinlichkeit eines Schadenseintritts, nicht jedoch dessen sicheren Nachweis voraus. Insoweit genügt es, dass das derzeit bundesweit anhaltende Ausbruchsgeschehen nach aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen auch im Zusammenhang mit Gruppenveranstaltungen steht und bei einer Unterschreitung des Mindestabstandes von 1,5 m ohne Mund-Nasen-Bedeckung, z. B. bei größeren Menschenansammlungen, auch im Freien ein erhöhtes Übertragungsrisiko besteht (vgl. Risikobewertung zu COVID-19, [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Risikobewertung.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html); zur Durchführung von Großveranstaltungen, OVG Bremen, Beschl. v. 22.10.2020 – 1 B 325/20, juris Rn. 13). Dass es im Zusammenhang mit der von dem Antragsteller angemeldeten Versammlung mit einer Teilnehmerzahl von voraussichtlich 20.000 Personen auch

zu größeren Menschenansammlungen und Unterschreitungen des Mindestabstandes kommen wird, wurde bereits ausgeführt und stellt auch die Beschwerde nicht durchgreifend in Abrede.

**b)** Entgegen dem Beschwerdevorbringen ist es für eine Qualifikation der Schadenswahrscheinlichkeit als „hoch“ auch unerheblich, dass eine Infektion mit dem Coronavirus nicht immer mit dem Auftreten von Krankheitssymptomen verbunden ist. Es ist zutreffend, dass die Krankheitsverläufe von SARS-CoV-2-Infektionen in Symptomatik und Schwere variieren. Den von dem Antragsteller angeführten symptomlosen Infektionen stehen jedoch auch schwere Pneumonien mit Lungenversagen und Tod gegenüber. Gerade die aktuelle Entwicklung des Infektionsgeschehens schlägt sich in einem starken Anstieg der Todeszahlen nieder. Mittlerweile sind in der Bundesrepublik Deutschland 18.034 Personen, für die SARS-CoV-2-Infektionen bestätigt wurden, im Zusammenhang mit einer COVID-19-Erkrankung verstorben, allein für den 03.12.2020 wurden 432 Todesfälle übermittelt (vgl. [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Fallzahlen.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html)). Auch die schweren Verläufe und Todesfälle können nach der Einschätzung des RKI vermieden werden, wenn mit Hilfe von Infektionsschutzmaßnahmen die Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus verlangsamt wird (Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19), Stand: 3.12.2020). Zudem geht gerade von symptomlos infizierten Personen ein erhebliches Risiko der zunächst unbemerkten Weiterverbreitung aus, welches sich gerade bei Veranstaltungen mit einer hohen Teilnehmerzahl wie der vorliegenden vervielfacht. Auch aus diesem Grund können nach der derzeitigen wissenschaftlichen Erkenntnislage gerade Großveranstaltungen dazu beitragen, SARS-CoV-2 schneller zu verbreiten (vgl. Empfehlungen des Robert Koch Instituts (RKI) zur Bewertung von Großveranstaltungen, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/Shared-Docs/artikel/handlungsempfehlungen-corona-rki.html>; zu sogenannten „superspreading events“: SARS-CoV-2 Steckbrief zur Coronavirus-Krankheit-2019, Stand: 27.11.2020, [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Steckbrief.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html)).

**2.** Auch der Einwand des Antragstellers, das Verwaltungsgericht sei unzutreffend davon ausgegangen, dass angemessene Schutz- und Hygienekonzepte nur insofern Vorrang vor einer Untersagung hätten, als deren Einhaltung erwartet werden könne, verhilft der Beschwerde nicht zum Erfolg.

Entgegen der Auffassung des Antragstellers steht diese vom Verwaltungsgericht aus der Begründung des Entwurfs eines Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite (BT-Drs. 19/23944, S. 33) zitierte Erwägung

nicht im Widerspruch zu den Anforderungen des Bundesverfassungsgerichts zum präventiven Verbot von Versammlungen.

In der angegebenen Gesetzesbegründung wird ausgeführt: „Angemessene Schutz- und Hygienekonzepte haben Vorrang vor Untersagungen, sofern deren Einhaltung erwartet werden kann. Sofern jedoch Anhaltspunkte für die Nichteinhaltung vorliegen, kommen Verbote in Betracht. [...] Versammlungen unter freiem Himmel sind regelmäßig weniger kritisch als solche in geschlossenen Räumen [...]. Gleichwohl können auch Versammlungen unter freiem Himmel durch eine begrenzte Aufstellfläche oder die schiere Vielzahl von Teilnehmern die durchgehende Einhaltung von Mindestabständen erschweren oder verunmöglichen, so dass Auflagen bis zu Verboten sachgerecht sein können.“

Damit wird zunächst unterstrichen, dass die Auferlegung von Schutz- und Hygienekonzepten stets als mildere Mittel vor einem Versammlungsverbot zu erwägen sind. Auch nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts scheidet ein Versammlungsverbot nicht stets, sondern nur solange aus, wie mildere Mittel und Methoden der Rechtsgüterkonfliktbewältigung wie versammlungsrechtliche Auflagen bzw. Beschränkungen und der verstärkte Einsatz polizeilicher Kontrollen nicht ausgeschöpft oder mit tragfähiger Begründung ausgeschieden sind (vgl. BVerfG, Beschl. v. 04.09.2009 – 1 BvR 2147/09, juris Rn. 17). Dementsprechend sind solche milderer Maßnahmen hier auch in der angegriffenen Untersagungsverfügung und dem Beschluss des Verwaltungsgerichts ausführlich diskutiert worden. Dabei ist es zulässig und notwendig, auch die tatsächliche Wirksamkeit etwaiger Auflagen in den Blick zu nehmen. Denn Erforderlichkeit bedeutet, dass zur Erreichung des Erfolgs das mildeste Mittel gleicher Wirksamkeit eingesetzt werden muss (vgl. BVerfG, Beschl. v. 08.06.2010 – 1 BvR 2011/07, juris Rn. 103 m.w.N.), wobei eine gleiche Wirksamkeit dieselbe Steigerung der Erfolgswahrscheinlichkeit voraussetzt (vgl. Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 20 Rn. 152). Die Auferlegung eines Schutz- oder Hygienekonzepts, dessen Einhaltung letztlich nicht zu erwarten ist, eignet sich jedoch nicht dazu, die von der angemeldeten Großdemonstration ausgehenden Infektionsrisiken zu verringern, weshalb es auch als milderes Mittel ausscheiden muss. Auch bei der hierfür notwendigen Bewertung der Eignung bzw. Erfolgswahrscheinlichkeit denkbarer milderer Mittel dürfen im Zusammenhang mit früheren Versammlungen gewonnene Erfahrungen als Indizien herangezogen werden, soweit eine hinreichende Ähnlichkeit zu der geplanten Versammlung besteht. Dieser vom Bundesverfassungsgericht in Bezug auf die Gefahrenprognose anerkannte Maßstab (vgl. BVerfG, Beschl. v. 12.05.2010 – 1 BvR 2636/04, juris Rn. 17 m.w.N.) ist auch auf die Beurteilung der Geeignetheit milderer Mittel zu übertragen. Das Verwaltungsgericht hat in der angefochtenen Entscheidung ausführlich dargelegt, dass eine sol-

che Ähnlichkeit der vorliegenden Versammlung mit solchen, in deren Verlauf es zu diversen Verstößen gegen die Eindämmung des Infektionsrisikos bezweckende Auflagen gekommen ist, hier gegeben ist. Diese Feststellungen werden auch mit der Beschwerde nicht angegriffen.

Schließlich kann der Einwand des Antragstellers auch deshalb nicht durchgreifen, weil die Beschwerde nicht dargelegt, dass es hier überhaupt ein als milderer Mittel der Untersagung vorzuziehendes Schutz- oder Hygienekonzept gegeben hätte, welches – selbst bei unterstellter Einhaltung – eine Durchführung der beantragten Versammlung ohne eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit ermöglicht hätte. Insoweit stellt die angefochtene Entscheidung darauf ab, dass bereits der von dem Antragsteller gewählte Versammlungsort der Bürgerweide für die von ihm angekündigte Teilnehmerzahl von 20.000 Personen erkennbar nicht genügend Platz bietet, ohne eine Missachtung des gebotenen Mindestabstandes in Kauf zu nehmen. Dem ist die Beschwerde nicht entgegengetreten. Auch eine konkrete Bereitschaft die Teilnehmerzahl zu reduzieren, hat der Antragsteller weder im behördlichen noch im gerichtlichen Verfahren signalisiert. Der Antragsteller zeigt auch nicht auf, an welchem Ort oder durch welche Maßnahmen oder Auflagen eine Einhaltung der Mindestabstände bei der angekündigten Teilnehmerzahl noch möglich wäre.

**3.** Schließlich dringt der Antragsteller auch mit seiner Rüge, das Verwaltungsgericht habe die Annahme der Antragsgegnerin, eine Versammlung in der angemeldeten Größenordnung sei nur dann vertretbar, wenn sichergestellt sei, dass Mund-Nasen-Bedeckungen konsequent getragen und der gebotene Mindestabstand eingehalten werde, unzutreffend als rechtsfehlerfrei angesehen, nicht durch. Wie bereits ausgeführt, entspricht es dem derzeitigen wissenschaftlichen Erkenntnisstand, dass bei größeren Menschenansammlungen ein erhöhtes Infektionsrisiko der einzelnen Personen besteht. Vor diesem Hintergrund ist die Annahme der Antragsgegnerin, dass es unter Berücksichtigung des derzeitigen Infektionsgeschehens in der Stadtgemeinde Bremen bei einer Veranstaltung in der angekündigten Größenordnung von 20.000 teilnehmenden Personen zur Vermeidung einer hohen Gefahr für das Schutzgut der körperlichen Unversehrtheit der Einhaltung der genannten Maßnahmen bedürfe, auch aus Sicht des Senats nicht zu beanstanden. Soweit der Antragsteller in seinem weiteren Beschwerdevorbringen hierzu die Eignung der genannten Maßnahmen als Selbstzweck in Zweifel zieht, kann dem ebenfalls nicht gefolgt werden. Es entspricht dem derzeitigen Wissensstand, dass das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung und die Einhaltung eines Abstandes von 1,5 Metern zu anderen Personen geeignet sind, das Risiko von Infektionen mit dem Coronavirus zu senken (vgl. zur Mund-Nasen Bedeckung, OVG Bremen Beschl. v. 12.11.2020 – 1 B 344/20, BeckRS 2020, 31135 Rn. 60 m.w.N.; vgl. zur Bedeutung des Mindestabstands und der Kontaktdauer: RKI, SARS-CoV-

2 Steckbrief zur Coronavirus-Krankheit-2019, Stand: 27.11.2020, [www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Steckbrief.html](http://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html)).

II. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts ergibt sich aus § 47 Abs. 1, § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Ziff. 45.4 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013.

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

gez. Prof. Sperlich

gez. Dr. Koch

gez. Dr. Kiesow