



## Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

5 V 2748/20

### Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

[REDACTED]  
[REDACTED]

– Antragsteller –

Prozessbevollmächtigter:

[REDACTED]  
[REDACTED]

**g e g e n**

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

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigte:

[REDACTED]  
[REDACTED]

hat das Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 5. Kammer - durch Richterinnen  
Dr. Jörgensen, Richter Bogner und Richter Lange am 2. Dezember 2020 beschlossen:

**Der Antrag wird abgelehnt.**

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

**Der Streitwert wird zum Zwecke der Kostenberechnung auf 2.500  
Euro festgesetzt.**

## Gründe

I. Der Antragsteller wendet sich gegen das Verbot einer für den 05.12.2020 angemeldeten Versammlung.

Am 28.10.2020 meldete der Antragsteller für die Initiative Querdenken421 Bremen eine Großdemonstration mit 5.000 Teilnehmern zunächst für sechs Stunden incl. Auf- und Abbauzeiten am Osterdeich in Bremen zu dem Thema „Bundesweites Fest für Frieden & Freiheit“ an. Am selben Tag informierte ihn das Ordnungsamt der Antragsgegnerin darüber, dass die Kundgebungszeit aufgrund des derzeitigen Infektionsgeschehens auf drei Stunden zu reduzieren sei. Aus organisatorischen Gründen erfolgte am 03.11.2020 ein Wechsel des Kundgebungsortes zur Bürgerweide in Bremen.

Am 09.11.2020 wurde eine weitere Versammlung für den 05.12.2020 von der Initiative Kinderlachen zu dem Thema „Für eine gesunde Zukunft unserer Kinder“ in der Zeit von 17.00 bis 21.00 Uhr auf dem Bremer Marktplatz, Domshof sowie dem Grasmarkt angemeldet.

Am 24.11.2020 fand ein gemeinsames Kooperationsgespräch mit dem Antragsteller sowie dem Anmelder der ebenfalls für den 05.12.2020 geplanten Versammlung der Initiative Kinderlachen statt. Im Rahmen dieses Gesprächs legte der Antragsteller ein Hygienekonzept vor und führte aus, dass für die Kundgebung und gegebenenfalls ausgeführte Fußmärsche Kerzen, Lichter, Laternen, Handylichter, Trommeln, Trillerpfeifen, Plakate, Fahnen, Flaggen und Seifenblasen eingesetzt würden. Der ebenfalls anwesende Versammlungsleiter teilte zudem mit, dass derzeit von einer realistischen Teilnehmerzahl von 20.000 Menschen auszugehen sei. Dafür werde bundesweit aktiv in diversen sozialen Medien aufgerufen. Zu der Kundgebung hätten sie eine Vielzahl an bekannten Personen aus ihrer Szene eingeladen, die in der Mehrheit bereits zugesagt hätten. Dadurch werde eine deutlich massivere Wirkung erzielt. Aufgrund dessen könne die Teilnehmerzahl nur bedingt vorausgesagt werden und falle gegebenenfalls höher aus. Der Anmelder der Versammlung der Initiative Kinderlachen informierte das Ordnungsamt darüber, dass hinsichtlich der von ihm angemeldeten Versammlung mit einer Teilnehmerzahl von 10.000 Menschen zu rechnen sei. Die Versammlung der Initiative Kinderlachen stehe in keinem Bezug zu der Versammlung der Querdenken-Bewegung.

Im Kooperationsgespräch prognostizierten sowohl die Versammlungsbehörde als auch die Polizei unter den Teilnehmern beider Versammlungen große gemeinsame Schnittmengen.

Es sei davon auszugehen, dass sich eine Vielzahl der Teilnehmer der Querdenken-Versammlung der nachfolgenden Versammlung der Initiative Kinderlachen in der Bremer Innenstadt anschlieÙe und dadurch der Entstehung einer aufzugähnlichen Situation Vorschub geleistet werde. Um eine solche Situation zu vermeiden, wurde im Rahmen des Kooperationsgesprächs vorgeschlagen, beide Versammlungen nacheinander als stationäre Kundgebung auf der Bremer Bürgerweide durchzuführen. Die den Anmeldern beider Versammlungen hierzu eingeräumte Frist zur Stellungnahme von 48 Stunden lieÙen diese jeweils ungenutzt.

Unter dem 30.11.2020 untersagte das Ordnungsamt der Antragsgegnerin mit für sofort vollziehbar erklärtem Bescheid die vom Antragsteller angemeldete Versammlung. Zur Begründung führt es u.a. aus, dass bei der Durchführung der Versammlung die öffentliche Ordnung und Sicherheit gefährdet wäre. Querdenken421 Bremen sei ein lokaler Ableger der Initiative Querdenken und damit ein Teil der bundesweiten Querdenkenproteste. Bei bundesweiten Aufrufen der Querdenkenproteste seien die Teilnehmerzahlen in der Vergangenheit sehr hoch gewesen. Bei vergleichbaren Versammlungen wie in Leipzig (07.11.2020) und in Berlin (29.08.2020) seien über 20.000 Menschen den Aufrufen gefolgt. Vor allem bei diesen Großdemonstrationen sei es zu einer offenen Vermischung der Aktivisten mit Neonazis, Reichsbürgern und Hooligans aus dem rechten Spektrum gekommen. Eine klare Abgrenzung finde bei den Organisatoren der Bewegung nicht statt. Der regionale Querdenkenprotest in Bremen könne zumindest als diffus bezeichnet werden, auch wenn das Protestbild bisher nicht von offen auftretenden Rechten dominiert gewesen sei. Der Antragsteller habe sich am 15.09.2020 als direkter Ansprechpartner für zukünftige Versammlungsanliegen der Querdenken421-Bewegung erklärt. Bei den Versammlungen der Querdenken-Bewegung in Bremen am 10.10.2020, 07.11.2020 und 18.11.2020 sei die Teilnehmerzahl teilweise gravierend von der von ihm angegebenen Teilnehmerzahl abgewichen. Ihm sei es damit erwiesenermaßen nicht möglich, eine zuverlässige Angabe zu den regionalen Versammlungen zu tätigen. Dieses problematische und uneinsichtige Verhalten, welches bereits bei regionalen Vorhaben aufgetreten sei, wiege bei einem bundesweit erfolgten Aufruf wesentlich schwerer und komplexer. Er habe nach Anmeldung der Versammlung 26 Tage verstreichen lassen, um erst im Kooperationsgespräch ein Vielfaches mehr an Teilnehmern anzukündigen. Zudem sei die vereinbarte Stellungnahme zu einem Vorschlag der Versammlungsbehörde im Rahmen des Kooperationsgesprächs nicht genutzt worden.

Die Antragsgegnerin verweist zudem auf eine Stellungnahme und Gefährdungsbewertung der Polizei Bremen, der zu entnehmen sei, dass die aktuelle, dynamische und gefährliche Infektionslage die angemeldete Versammlung in der vorliegenden Form nicht zulasse. Der

Antragsteller habe sich die Versammlung vom 07.11.2020 in Leipzig zum Vorbild gemacht. Dies sei im Kooperationsgespräch deutlich geworden. In einem Werbevideo für die vorliegende Versammlung werde explizit auf Leipzig Bezug genommen. Die eigene Website von Querdenken421 zeige deutlich, dass die Gruppierung die Maskenpflicht grundlegend in Frage stelle und die Gefahren durch das Virus verleugne. Generell lasse sich anhand der bundesweiten Erfahrungen mit der Querdenken-Bewegung seit Ende August in Berlin prognostizieren, dass es bei so gut wie jeder Versammlung zu Verstößen gegen Schutzmaßnahmen, Versammlungsaufgaben usw. gekommen sei; es hätten immer wieder Versammlungen aufgelöst werden müssen. Aufgrund der Erfahrungen aus der Vergangenheit sei von einer kollektiven Missachtung von eigenen Schutz- und Hygienekonzepten und von Auflagen auszugehen. Auch bei den in der Vergangenheit in Bremen durchgeführten Querdenken-Demonstrationen (24.10.2020, 07.11.2020, 14.11.2020 und 18.11.2020) sei es zu Verstößen gegen das Ordnungswidrigkeiten- und Versammlungsgesetz gekommen. Das Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes sei mehrfach verweigert worden. Es sei zudem ein kollusives Zusammenwirken der Teilnehmer der vom Antragsteller angemeldeten Versammlung auf der Bürgerweide mit den Teilnehmern der Versammlung der Initiative Kinderlachen zu befürchten. Im Rahmen des Kooperationsgesprächs sei ausdrücklich eingeräumt worden, dass ein Überwechseln der Teilnehmer der Versammlungen ausdrücklich beabsichtigt sei. Durch diesen offensichtlich geplanten Zusammenschluss zu einer noch größeren Menschenmenge, die als Aufzug durch die Stadt ziehen solle, werde eine weitere Gefahr gesetzt. Die Bewegung einer derart großen Menschenmasse mache die Infektionsgefahren noch unbeherrschbarer und die Gefahr des kollektiven Ignorierens der Schutz- und Hygienemaßnahmen werde noch wahrscheinlicher. Es sei auch davon auszugehen, dass es aufgrund der sich bewegenden Menschengruppe zu einer Durchmischung mit Passanten und Besuchern der Bremer Innenstadt komme. In der Gesamtschau sei aufgrund der zu erwartenden Zusammensetzung der Teilnehmer mit einer offen vorgetragenen Ablehnung der Corona-Maßnahmen, die wesentlicher Bestandteil von Versammlungsaufgaben seien, in unmittelbarer Umgebung zur Corona-Ambulanz und zum in Kürze in Betrieb gehenden Impfzentrum mit hoher Wahrscheinlichkeit davon auszugehen, dass hierdurch ein aggressives und provokatives Verhalten der Teilnehmenden folgen werde. Somit stelle diese Versammlung als Teil der Querdenken-Bewegung insgesamt eine Gefahr für die öffentliche Ordnung aller Bürger sowie Besucher der Stadtgemeinde Bremen dar.

Darüber hinaus gehe von der vom Antragsteller angemeldeten Versammlung auch eine Gefahr für die öffentliche Sicherheit aus. Durch die geplante Kundgebung, den de facto beabsichtigten und nicht angemeldeten Fußmarsch in die Bremer Innenstadt sowie den mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit dessen Nähe suchenden

Gegendemonstrationen und den damit verbundenen Gefahren der Auseinandersetzung zwischen verschiedenen Gruppierungen bestehe eine konkrete Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung. Die steigende Anzahl der Neuinfektionen in Bremen sowie der damit verbundene Anstieg des 7-Tage-Inzidenzwertes auf über 150 spiegele das in der Fläche gestiegene Risiko einer Ansteckung mit dem Coronavirus wider. Mit Stand vom 25.11.2020 liege der 7-Tage-Inzidenzwert in der Stadt Bremen bei 137,6 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen. Angesichts des variierenden Krankheitsverlaufs steige die Gefahr, dass unerkannt erkrankte Personen als sogenannte Superspreader das Virus an andere Personen weitergeben. Die derzeit in ganz Deutschland geltenden Beschränkungen für das öffentliche und private Leben sollten eine Überlastung des Gesundheitssystems verhindern, denn Krankenhäuser würden vor allem auf Intensivstationen durch die steigenden Zahlen schwererkrankter Corona-Patienten an Grenzen stoßen. Es sei darüber hinaus mit einer großen Anzahl an Gegendemonstranten zu rechnen. In einer solchen Situation sei anzunehmen, dass es schwierig sein werde, die derzeit geltenden Kontaktbeschränkungen sicher einzuhalten. Aus infektiologischer Sicht müsse sichergestellt sein, dass es nicht zu körperlichem Kontakt zwischen Personen komme und der Mindestabstand von 1,5 Metern konsequent eingehalten werde. Ausschreitungen und eine unübersichtliche Lage müssten aus infektionsschutzrechtlicher Sicht ausgeschlossen werden. Eine unübersichtliche Lage liege jedoch zum einen durch die kurzfristig massiv gesteigerte Teilnehmerzahl und zum anderen durch den beabsichtigten Fußmarsch von tausenden Menschen durch die Bremer Innenstadt vor. Neben versammlungstypischen Straftaten und Ordnungswidrigkeiten sei darüber hinaus aufgrund der hohen Anzahl von Personen bei und im Umfeld der Versammlung mit Verstößen gegen das Infektionsschutzgesetz bzw. die derzeit geltenden Coronaregelungen des Landes Bremen und der Stadtgemeinde Bremen zu rechnen. Die bundesweit beworbenen Querdenkenveranstaltungen in Leipzig und Berlin hätten dies in der Vergangenheit hinreichend deutlich gezeigt.

Auch nach Einschätzung des Gesundheitsamtes sei die Versammlung in der beschriebenen Art insgesamt aus fachlich-hygienischer Sicht höchst problematisch. Bei einer Demonstration aus dem beschriebenen Spektrum sei mit erheblichen Verstößen gegen die aktuellen Rechtsbestimmungen über die erforderlichen Hygienemaßnahmen zur Eindämmung der Pandemie zu rechnen. Diese Verstöße könnten bei einer Teilnehmerzahl von 20.000 zu einem Ausbruchsgeschehen führen, welches die Kapazitäten des Gesundheitswesens zur Überlastung bringe. Eine Beschränkung der Teilnehmerzahl werde daher als erforderlich angesehen. Bei Einhaltung des Mindestabstandes von 1,5 Metern könnten auf der Bremer Bürgerweide maximal 5.850 Personen, bei Gesängen und lautem Sprechen aufgrund einer Erhöhung des Mindestabstandes auf 2 Meter nur 3.440

Personen zugelassen werden. Bei dieser Berechnung werde von teilnehmenden Personen ausgegangen, die sich an die entsprechenden Auflagen bezüglich des Abstandsgebotes und der Maskenpflicht hielten.

Das Verbot der Versammlung sei auch verhältnismäßig. Es sei geeignet, die zuvor aufgezeigten Gefahren für die öffentliche Ordnung und insbesondere die Gesundheit der Bevölkerung abzuwehren. Das Verbot sei auch erforderlich. Es sei kein milderes Mittel ersichtlich, welches genauso geeignet wäre, die vorliegenden Gefahren abzuwenden. Es seien Schritte eingeleitet und Anstrengungen unternommen worden, um die Versammlung gegebenenfalls in beschränkter Form zu ermöglichen. Die kurzfristige Aufstockung der Teilnehmerzahl auf 20.000 habe diese Vorbereitungsmaßnahmen in weiten Teilen konterkariert. Der Vorschlag, die beiden Versammlungen zeitlich nachfolgend auf der Bürgerweide abzuhalten, sei unkommentiert geblieben. Die Mobilisierung der Teilnehmer sei nicht gestoppt worden. Der Antragsteller habe in keiner Weise glaubhaft mitteilen können, dass er eine Beschränkung für diese Versammlung in Erwägung ziehe. Eine Zusammenkunft auf der Bürgerweide mit 20.000 Teilnehmern sei unter Wahrung des Mindestabstandes nicht möglich. Bei einer Durchführung in beschränkter Form sei es sehr wahrscheinlich, dass dennoch eine deutlich größere Teilnehmerzahl zum Ort der Kundgebung erscheine und anschließend an dem Fußmarsch in die Innenstadt teilnehme. Vor diesem Hintergrund würden mildere Mittel zur Gefahrenabwehr in Form einer Beschränkung der Teilnehmerzahl oder Anordnung einer ortsfesten Kundgebung nicht in Betracht kommen, da sie nicht in gleicher Weise wirksam seien. Etwaige Auflagen würden bereits nicht denselben Schutz wie ein Verbot der Versammlung für die höherwertigen Rechtsgüter wie Leben, Leib und Gesundheit der Bevölkerung bieten. Nur durch das konkret verfügte Verbot könne daher wirksam der von der beabsichtigten Versammlung ausgehenden Infektionsgefahr und der damit zusammenhängenden Gefahren für die genannten Rechtsgüter insgesamt begegnet werden. Das Verbot sei auch angemessen. Bei einer sachgerechten Abwägung der kollidierenden Interessen müsse vorliegend das Interesse des Antragstellers an der Durchführung der Versammlung hinter dem Interesse der Bevölkerung am Erhalt ihrer Gesundheit und der damit einhergehenden staatlichen Schutzpflicht zurücktreten.

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung des Verbotes erfolge gemäß § 80 Abs. 2 Nr. 4, Abs. 3 VwGO im besonderen öffentlichen Interesse. Nur durch die sofortige Wirksamkeit des Verbotes werde gewährleistet, dass die mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit eintretenden Gefahren für die öffentliche Sicherheit und Ordnung abgewehrt werden könnten.

Daraufhin hat der Antragsteller am 02.12.2020 Klage erhoben und zugleich um vorläufigen Rechtsschutz nachgesucht. Zur Begründung führt er u.a. aus, dass von seiner Versammlung keine Gefahr für die öffentliche Ordnung ausgehe, denn von ihr gingen keine das Zusammenleben der Bürger konkret beeinträchtigenden Begleitumstände, wie etwa bei Aufmärschen mit paramilitärischen oder in vergleichbarer Weise aggressiven und einschüchternden Begleitumständen, aus. Seine Versammlung würde auch kein Klima der Gewaltdemonstration und potentieller Gewaltbereitschaft erzeugen. Die Antragsgegnerin lege keine erkennbaren und in Bezug auf die streitgegenständliche Versammlung relevanten Tatsachen dar. Seiner Versammlung werde eine bestimmte Zielrichtung, die Ablehnung der Coronabeschränkungen, unterstellt. Diese Zielrichtung dürfe jedoch gerade auch auf einer Versammlung zur Schau gestellt werden. Dies sei wegen der Eigenart des Willensbildungsprozesses im demokratischen Gemeinwesen erforderlich, damit die Versammlungsfreiheit ihre besondere Wirkungskraft entfalten könne. Soweit der Querdenken421-Bewegung eine rechtsextremistische oder sonst verfassungsunwürdige Zielrichtung unterstellt werde, werde auf die Homepage der Anmeldeorganisation Querdenken421 verwiesen, der deutlich zu entnehmen sei, dass sie sich von Rechts- und Linksextremen, Faschisten und menschenverachtendem Gedankengut abgrenzt. Damit bewege sie sich gerade innerhalb des Schutzbereichs von Art. 8 GG. Das besondere an Querdenken sei, dass die Menschen querdenken, d.h. sie ließen sich nicht in Schubladen stecken. Querdenken sei gerade Ausdruck einer ständigen geistigen Auseinandersetzung und des Kampfes der Meinungen als Leberelement des demokratischen Staatswesens. Die von der Antragsgegnerin im Rahmen der Zulässigkeitsbewertung in Bezug genommenen angeblich gravierenden Unterschiede zwischen dem angemeldeten Versammlungsumfang und der tatsächlichen Teilnehmerzahl könnten auch nicht zur Rechtfertigung eines Versammlungsverbotes herangezogen werden. Es sei Aufgabe der Polizei, dafür Sorge zu tragen, dass ein ausreichendes Polizeiaufgebot zur Sicherung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung zur Verfügung stehe. Den Anmelder treffe lediglich eine Kooperationsbereitschaft. Soweit sich die Antragsgegnerin auf massive Auflagenverstöße bei in der Vergangenheit durchgeführten Querdenken-Demonstrationen berufe, bleibe unklar, welche Verstöße, welche Vergangenheit und welche Feststellungen sie meine und wie sie daher auf ihre Erwartung für die hiesige Versammlung komme. Von der Versammlung gehe auch keine Gefahr für die öffentliche Sicherheit aus. Die von der Antragsgegnerin beschriebenen potentiellen Gefahren für Leib und Leben Dritter erfüllten schon nicht den Tatbestand des § 15 VersG. Die Gefährdung der Gesundheit der Bevölkerung werde unklar mit Nähe suchenden Gegendemonstrationen und damit verbundenen Gefahren der Auseinandersetzungen zwischen verschiedenen Gruppierungen begründet. Es werde nicht in Erwägung gezogen, dass die Polizei zunächst diese Gegendemonstrationen fern zu halten habe, um gegebenenfalls gefährlichen

Auseinandersetzungen entgegenzuwirken. Im luftleeren Raum behaupte die Antragsgegnerin, es müsse aus infektionsepidemiologischer Sicht sichergestellt sein, dass es nicht zu körperlichem Kontakt zwischen Personen komme und der Mindestabstand von 1,5 Metern konsequent eingehalten werde. Es bleibe unklar, aus welcher rechtlichen Grundlage die Antragsgegnerin die Geltung einer Mindestabstandsregelung herleite. Es bleibe vor allem unklar, weshalb aufgrund bisheriger Versammlungen und den Erfahrungen bei bundesweiten Querdenkenprotesten eine solche Missachtung von Regeln des Mindestabstandes befürchtet werde. Dass eine Interaktion zwischen Versammlungsteilnehmern, Gegendemonstranten und der Polizei bei einer derart unübersichtlichen Versammlungslage die Übertragung von COVID-19 (Tröpfchen) von Mensch zu Mensch zusätzlich begünstige, werde lediglich behauptet, aber nicht begründet. Es sei auch kein einziger Fall einer Infektion von COVID-19 infolge der Teilnahme an einer Versammlung bekannt. Die Antragsgegnerin stelle daher nur bloße Vermutungen an, welche jedoch für eine Gefahrenprognose, aus der sich eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Gefahrentritts ergeben solle, für sich alleine nicht ausreiche. Der Stellungnahme des Gesundheitsamtes sei zu entnehmen, dass eine Versammlung unter strikter Einhaltung der Auflage unter Reduzierung der Teilnehmerzahl möglich sei. Somit bedürfe es aus fachlich-hygienischer Sicht keines Versammlungsverbotes. Die Antragsgegnerin nehme schließlich auch keine Verhältnismäßigkeitsprüfung vor. Die Geeignetheit des Verbotes zum Schutze der Gesundheit werde nicht begründet, sondern nur statuiert. Es bleibe unklar, inwiefern wichtige Gemeinschaftsgüter derart betroffen sein sollen, dass unter gebotener strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes von vornherein zum letzten Mittel des Verbotes gegriffen werden dürfe. Erwägungen zu weniger einschneidenden Maßnahmen als einem Verbot seien dem Bescheid nicht zu entnehmen. So wäre etwa eine Vergrößerung der Abstandsfläche oder die Ausweisung einer anderen Versammlungsfläche in Betracht zu ziehen gewesen. Die Ausführungen der Antragsgegnerin ließen in ihrer Gesamtheit erkennen, dass sie den hohen Stellenwert des Art. 8 GG nicht erkannt habe.

Er beantragt,

bezüglich der für den 05.12.2020 in der Zeit von 13:00 bis 17:00 Uhr zum Thema „Bundesweites Fest für Frieden & Freiheit“ von ihm in Bremen angemeldeten Versammlung die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs gegen den Bescheid der Antragsgegnerin vom 30.11.2020 zum Aktenzeichen „057-10-TA: Querdenken421Bremen“ wiederherzustellen.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag auf einstweilige Anordnung abzulehnen.



Zur Begründung verweist sie auf ihren Bescheid und führt ergänzend aus, dass die Untersagung einer Versammlung möglich sei, um ein hohes Rechtsgut, welches gefährdet sei, zu schützen. Dies sei vorliegend der Fall. Es bestehe bei Durchführung der Versammlung eine erhebliche Gefahr für Leben und Gesundheit nicht nur der Teilnehmer, der die Versammlung sichernden Polizisten sowie Dritten in Bremen, sondern durch die Vielzahl an zu erwartenden extern anreisenden Personen auch für Mitreisende und andere Dritte in der ganzen Bundesrepublik. Die Tatsachengrundlage für diese Gefährdungslage ergebe sich aus der Vielzahl an Verstößen, Ausschreitungen und Gefährdungslagen bei den bisher durchgeführten Massenveranstaltungen der sogenannten Querdenker. Für die Gefahrenprognose hätten die Ereignisse im Zusammenhang mit früheren Versammlungen als Indizien herangezogen werden können, soweit sie bezüglich des Mottos, des Ortes, des Datums sowie des Teilnehmer- und Organisationskreises Ähnlichkeiten zu der geplanten Versammlung aufwiesen. Die vorliegend untersagte Versammlung weise ohne Zweifel Ähnlichkeiten mit den in der Vergangenheit durchgeführten Versammlungen der Querdenken-Bewegung auf. Der Veranstalter verfolge inhaltlich die gleichen Anliegen wie die Veranstalter der Versammlungen an anderen Orten, nämlich im weitesten Sinne Kritik an den aktuellen Maßnahmen gegen das Coronavirus auszuüben. Anders als vom Antragsteller behauptet, seien etwaige mildere Mittel ausführlich abgewogen worden. Diese seien jedoch entweder nicht tauglich oder deren tatsächliches Vorhandensein in der Realität der Versammlung nicht realistisch. Insbesondere das durchgängige Einhalten von Abständen und Tragen von Masken sei von dem überwiegenden Teil der Versammlungsteilnehmer nicht zu erwarten. Auch sei nicht erkennbar, dass der Antragsteller eine Begrenzung der Teilnehmerzahl in Betracht gezogen habe.

Wegen der Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und des beigezogenen Verwaltungsvorgangs verwiesen.

## II. Der nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO zulässige Antrag hat keinen Erfolg.

1. Es kann dahingestellt bleiben, ob der Antrag als Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO oder als Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 2 VwGO statthaft ist. Gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung einer Klage anordnen, wenn die Klage gemäß § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO aufgrund eines Gesetzes keine aufschiebende Wirkung hat. Nach § 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG in der am 19.11.2020 in Kraft getretenen Fassung (vgl. Drittes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18.11.2020 (BGBl. I Seite 2397)) können die Untersagung von oder

Erteilung von Auflagen für das Abhalten von Veranstaltungen, Ansammlungen, Aufzügen, Versammlungen sowie religiösen oder weltanschaulichen Zusammenkünften notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 durch den Deutschen Bundestag sein. Nach §§ 28 Abs. 3, 16 Abs. 8 IfSG haben Widerspruch und Anfechtungsklage gegen Maßnahmen nach § 28 Abs. 1 bis 3 IfSG keine aufschiebende Wirkung. Die Versammlungsbehörde hat das Versammlungsverbot nicht auf §§ 28 Abs. 1 Satz 1 und 2, 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG gestützt, sondern ausweislich des angefochtenen Bescheides auf § 15 VersG und die sofortige Vollziehung des Verbots angeordnet.

Für die Auslegung des vorliegenden Eilantrages kann dahinstehen, ob richtige Rechtsgrundlage §§ 28 Abs. 1 Satz 1 und 2, 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG oder § 15 Abs. 1 VersG ist. Die aufschiebende Wirkung einer Klage ist ganz oder teilweise anzuordnen oder wiederherzustellen, wenn und soweit die im Rahmen des § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO von dem Gericht vorzunehmende Interessenabwägung ergibt, dass das private Interesse an der Aussetzung der sofortigen Vollziehung der angegriffenen Maßnahme das gegenläufige öffentliche Vollzugsinteresse überwiegt. Wesentliches Element dieser Interessenabwägung ist die Beurteilung der Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache, die dem Charakter des Eilverfahrens entsprechend nur aufgrund einer summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage erfolgen kann (BVerwG, Beschl. v. 19.12.2019 – 7 VR 6/19 –, juris Rn. 9). Bei der Abwägung fällt der Rechtsschutzanspruch des Bürgers umso stärker ins Gewicht, je schwerer die ihm auferlegte Belastung ist und je mehr die Maßnahme der Exekutive Unabänderliches bewirkt (BVerfG, Kammerbeschluss vom 29.05.2015 – 2 BvR 869/15 –, juris Rn. 12). Geltung und Inhalt dieser Leitlinien sind nicht davon abhängig, ob der Sofortvollzug eines Verwaltungsaktes einer gesetzlichen (vgl. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 VwGO) oder einer behördlichen Anordnung (vgl. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 4 VwGO) entspringt (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 10.10.2003 – 1 BvR 2025/03 –, juris Rn. 19). Allerdings ist bei der Gewichtung der einander gegenüberstehenden Vollzugs- und Suspensivinteressen von Bedeutung, ob sich schon der Gesetzgeber für den Sofortvollzug entschieden hat. Hat sich schon der Gesetzgeber für den Sofortvollzug entschieden, sind die Gerichte – neben der Prüfung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache – zu einer Einzelfallbetrachtung grundsätzlich nur im Hinblick auf solche Umstände angehalten, die von den Beteiligten vorgetragen werden und die Annahme rechtfertigen können, dass im konkreten Fall von der gesetzgeberischen Grundentscheidung ausnahmsweise abzuweichen ist (BVerfG, ebd., juris Rn. 22).

Erweist sich der Verwaltungsakt nach summarischer Prüfung als offensichtlich rechtmäßig und besteht zudem ein überwiegendes öffentliches Vollziehungsinteresse, ist es jedoch für das Ergebnis der Interessenabwägung ohne Belang, ob auch der Gesetzgeber selbst einen grundsätzlichen Vorrang des Vollziehungsinteresses angeordnet hat.

Der vorliegende Fall zeigt allerdings, dass Anlass für die Behörde bestehen kann, vorsorglich die sofortige Vollziehung anzuordnen. Die §§ 28 Abs. 1 Satz 1 und 2, 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG erlauben Beschränkungen einer Versammlung nur aus infektionsschutzrechtlichen Gründen. Andererseits kann ein- und dieselbe Versammlung Beschränkungen sowohl aus infektionsschutzrechtlichen als auch aus sonstigen – nicht infektionsschutzrechtlichen – Gründen der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung erfordern. Sogar einzelne Auflagen einer Versammlung können ihre Rechtsgrundlage entweder in §§ 28 Abs. 1 Satz 1 und 2, 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG oder § 15 VersG finden. Ohne Anordnung des behördlichen Sofortvollzugs kann im Falle der Einlegung eines Rechtsbehelfs nicht nur Unklarheit über den Eintritt oder die Reichweite der aufschiebenden Wirkung des Rechtsbehelfs bestehen, es ist in diesen Fällen der Behörde auch nicht zuzumuten, abzuwarten, ob sich in einem etwaigen gerichtlichen Verfahren die infektionsschutzrechtlichen Gründe (auch oder allein) als tragfähig erweisen (vgl. zum Verhältnis von § 28 Abs. 1 IfSG zu § 15 VersG vor Einführung des § 28a IfSG: OVG NRW, Beschl. v. 23.09.2020 – 13 B 1422/20 –, juris Rn. 9 ff. mit ausführlicher Darstellung des Streitstandes).

Ordnet die Behörde trotz gesetzlich angeordneten Sofortvollzugs vorsorglich die sofortige Vollziehung an, entfaltet die behördliche Vollziehungsanordnung keine über die gesetzliche Vollziehungsanordnung hinausgehenden Wirkungen bzw. nur Wirkungen, soweit der gesetzlich angeordnete Sofortvollzug nicht greift. Darüber hinaus beseitigt eine gerichtliche Anordnung der aufschiebenden Wirkung auch die Rechtsfolgen des behördlich angeordneten Sofortvollzugs.

**2.** Die Interessenabwägung nach § 80 Abs. 5 VwGO geht zu Lasten des Antragstellers aus. Das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung des Versammlungsverbots überwiegt das private Interesse des Antragstellers an der Durchführung der Versammlung.

Nach §§ 28 Abs. 1 Satz 1 und 2, 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG kann die zuständige Behörde (unter bestimmten weiteren Voraussetzungen, s. dazu unten) eine Versammlung untersagen oder für die Durchführung der Versammlung Auflagen erteilen. Nach § 28a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 IfSG ist die Untersagung von Versammlungen oder Aufzügen im Sinne von Art. 8 GG nur zulässig, soweit auch bei Berücksichtigung aller bisher getroffener

anderer Schutzmaßnahmen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erheblich gefährdet wäre.

Nach § 15 Abs. 1 VersG kann die zuständige Behörde die Versammlung oder den Aufzug verbieten oder von bestimmten Auflagen abhängig machen, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung der Versammlung oder des Aufzuges unmittelbar gefährdet ist.

Art. 8 Abs. 1 GG schützt die Freiheit, mit anderen Personen zum Zwecke einer gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung örtlich zusammen zu kommen. Als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe ist die Versammlungsfreiheit für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend. Nach Art. 8 Abs. 2 GG kann dieses Recht für Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden. Derartige Beschränkungen sind im Lichte der grundlegenden Bedeutung von Art. 8 Abs. 1 GG auszulegen. Eingriffe in die Versammlungsfreiheit sind nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zulässig. Zu den prinzipiell gleichwertigen anderen Rechtsgütern, zu deren Schutz Eingriffe in die Versammlungsfreiheit gerechtfertigt sein können, gehört insbesondere das Grundrecht Dritter auf Leben und körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG. Insoweit trifft den Staat eine grundrechtliche Schutzpflicht, in deren Kontext auch zahlreiche zur Bekämpfung der gegenwärtig andauernden Covid-19-Pandemie von Bund, Ländern und Gemeinden ergriffene Infektionsschutzmaßnahmen stehen. Versammlungsverbote als stärkster Eingriff in das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG dürfen allerdings nur verhängt werden, wenn mildere Mittel nicht zur Verfügung stehen und soweit der hierdurch bewirkte tiefgreifende Grundrechtseingriff auch in Ansehung der grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit für das demokratische und freiheitliche Gemeinwesen insgesamt nicht außer Verhältnis steht zu den jeweils zu bekämpfenden Gefahren und dem Beitrag, den ein Verbot zur Gefahrenabwehr beizutragen vermag (vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 30.08.2020 – 1 BvQ 94/20 –, juris Rn. 14 ff. m.w.N. zur Rspr. des BVerfG).

Die Rechtsgüter, zu deren Schutz Eingriffe in die Versammlungsfreiheit gerechtfertigt sein können, sind dann unmittelbar gefährdet, 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 (OVG Bremen, Beschl. v. 23.10.2020 – OVG 1 B 331/20 –, juris Rn. 13).

Den spezifischen grundrechtlichen Anforderungen des Art. 8 Abs. 1 GG ist nicht nur im Rahmen des § 15 VersG, sondern auch im Rahmen der §§ 28 Abs. 1 Satz 1 und 2, 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG durch eine strenge Prüfung der Verhältnismäßigkeit der Maßnahme sowie der Gefahrenprognose Rechnung zu tragen (OVG NRW, Beschl. v. 23.09.2020 – 13 B 1422/20 –, juris Rn. 18; VG Neustadt (Weinstraße), Beschl. v. 20.11.2020 – 5 L 1030/20.NW –, juris Rn. 17). Es ist nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber mit der Einführung des § 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG beabsichtigte, für die Beschränkung einer Versammlung weniger strenge Anforderungen zu stellen, als sie die Rechtsprechung im Hinblick auf Art. 8 GG zu § 15 VersG entwickelt hat. In der Gesetzesbegründung (BT-Drs. 19/23944, S. 33) heißt es, die Beschränkung von Versammlungen führe zu tiefgreifenden Grundrechtseingriffen. Bei Beschränkungen von Versammlungen müsse dem hohen Schutzgut der Versammlungsfreiheit Rechnung getragen werden. Eine zeitweise Beschränkung der Versammlungsfreiheit sei unter Berücksichtigung der derzeitigen Infektionslage in Abwägung mit dem Ziel einer Reduzierung von Infektionszahlen in einer volatilen Pandemielage unter erhöhten Rechtfertigungsanforderungen zulässig, um den Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit angemessen gewährleisten zu können. Angemessene Schutz- und Hygienekonzepte hätten Vorrang vor Untersagungen, sofern deren Einhaltung erwartet werden könne. Sofern jedoch Anhaltspunkte für die Nichteinhaltung vorlägen, kämen Verbote in Betracht. Zu den Beschlussempfehlungen des (14.) Ausschusses für Gesundheit (Drs. 19/24334, S. 81) wird ausgeführt, dass die Regelung, wonach die Untersagung von Versammlungen oder Aufzügen nach Absatz 1 Satz 1 Nummer 10 nur zulässig sei, soweit auch bei Berücksichtigung aller bis dahin getroffener Maßnahmen ohne sie eine wirksame Eindämmung der Verbreitung von COVID-19 erheblich gefährdet wäre, dem besonderen verfassungsrechtlichen Gewicht der Versammlungsfreiheit gemäß Art. 8 GG Rechnung trage. Die Versammlungsfreiheit sei als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend. Diese grundlegende Bedeutung des Freiheitsrechts aus Art. 8 GG sei vom Gesetzgeber beim Erlass grundrechtsbeschränkender Vorschriften sowie bei deren Auslegung und Anwendung durch Behörden und Gerichte zu beachten. Eingriffe in die Versammlungsfreiheit seien nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zulässig. Zwar seien die Gesundheit sowie die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems als gleichgewichtige andere Rechtsgüter anzusehen, ein Verbot der Versammlung komme aber nur als ultima ratio im Einzelfall in Betracht. § 28a Abs. 2 IfSG trägt der Bedeutung des Grundrechts der Versammlungsfreiheit und in diesem Zusammenhang dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit in einer schon bisher in der Rechtsprechung anerkannten Weise

Rechnung (vgl. dazu BayVGH, Beschl. v. 20.11.2020 – 10 CS 20.2745 –, S. 10 f. des bislang nicht veröffentlichten Beschlusses).

Gemessen daran erweist sich die Verbotsverfügung vom 30.11.2020 nach der im einstweiligen Rechtsschutzverfahren allein möglichen summarischen Prüfung als rechtmäßig.

**a)** Rechtliche Bedenken gegen die formelle Rechtmäßigkeit der Verbotsverfügung bestehen nicht. Das Ordnungsamt war nach § 4 Abs. 1 der Verordnung über die zuständigen Behörden nach dem Infektionsschutzgesetz vom 11.09.2018 (Brem.GBl. 2018, 425), zuletzt geändert durch Geschäftsverteilung des Senats vom 20.10.2020 (Brem.GBl. 2020, 1172), zuständige Behörde. Der Antragsteller wurde vor Erlass der angegriffenen Verbotsverfügung auch ordnungsgemäß zum beabsichtigten Bescheiderlass angehört, § 28 Abs. 1 BremVwVfG.

**b)** Das Verbot der angemeldeten Versammlung ist aller Voraussicht nach auch materiell rechtmäßig. Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG i.V.m. § 28a Abs. 1 Nr. 10, Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 IfSG, auf die im Hinblick auf die Gefährdung des Schutzgutes der Gesundheit der Bevölkerung aus infektiologischen Gründen abzustellen ist, lagen zum maßgeblichen Zeitpunkt des Bescheiderlasses (siehe dazu BayVGH, Beschl. v. 20.11.2020 – 10 CS 20.2745 –, S. 8 f. m.w.N.) vor (aa). Das verfügte Verbot verstößt insbesondere nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (bb).

**aa)** Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG in der seit dem 19.11.2020 geltenden Fassung die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in § 28a Abs. 1 und in den §§ 29 bis 31 genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten. Nach § 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG können für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG durch den Deutschen Bundestag insbesondere Versammlungen untersagt werden. Dies ist gemäß § 28a Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 IfSG jedoch nur dann zulässig, soweit auch bei Berücksichtigung aller bisher getroffener anderer Schutzmaßnahmen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erheblich gefährdet wäre.

Die tatbestandlichen Voraussetzungen aus § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG sind erfüllt, weil derzeit im ganzen Bundesgebiet und damit auch in der Freien Hansestadt Bremen nach der Einschätzung des vom Gesetzgeber durch § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 1 IfSG hierzu vorrangig berufenen Robert Koch-Instituts (RKI) fortwährend Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige und Ausscheider festgestellt werden (vgl. RKI, Täglicher Lagebericht zur Coronavirus-Krankheit-2019 vom 30.11.2020, [https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/Nov\\_2020/2020-11-30-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Nov_2020/2020-11-30-de.pdf?__blob=publicationFile), aufgerufen am 02.12.2020). Der Deutsche Bundestag hat zudem in seiner Sitzung am 18.11.2020 (vgl. BT-PIPr 19/191, 24109) den Fortbestand der epidemischen Lage von nationaler Tragweite festgestellt, § 28a Abs. 1 IfSG i.V.m. § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG. Kann die zuständige Behörde danach als Schutzmaßnahme grundsätzlich auch eine angemeldete Versammlung untersagen (§ 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG), hat sie – wie dargelegt – die besondere Bedeutung des Grundrechts aus Art. 8 Abs. 1 GG und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in den Blick zu nehmen.

Es bedarf auch bei einem Abstellen auf § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG i.V.m. § 28a Abs. 1 Nr. 10, Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 IfSG als Rechtsgrundlage für ein Versammlungsverbot einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit. Dies ist vorliegend der Fall.

Der Begriff der öffentlichen Sicherheit umfasst neben der Unverletzlichkeit der Rechtsordnung und der Einrichtungen und Veranstaltungen des Staates oder sonstiger Träger der Hoheitsgewalt auch die Unverletzlichkeit der subjektiven Rechte und Rechtsgüter des Einzelnen (vgl. § 2 Nr. 2 BremPolG). Da den Staat insoweit eine grundrechtliche Schutzpflicht trifft, können insbesondere das Grundrecht Dritter auf Leben und körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG Eingriffe in die Versammlungsfreiheit rechtfertigen. Vor diesem Hintergrund ist die Prognose der Versammlungsbehörde, dass es bei der Durchführung der angemeldeten Versammlung zu einer erheblichen Infektionsgefahr für die Versammlungsteilnehmer, Polizeibeamten und Passanten kommen würde, unter Berücksichtigung der konkreten Darlegungen in der angefochtenen Verbotsverfügung sowie der Antragserwiderung nicht zu beanstanden. Die Versammlungsbehörde ist ohne Rechtsfehler davon ausgegangen, dass eine Versammlung in der angemeldeten Größenordnung nur dann vertretbar ist, wenn sichergestellt ist, dass Mund-Nasen-Bedeckungen konsequent getragen und der gebotene Mindestabstand eingehalten wird, dass sich aber eine signifikante Anzahl der Versammlungsteilnehmer nicht an diese Schutz- und Hygienemaßnahmen halten wird. Die Durchführung einer Versammlung mit 20.000 Teilnehmern und der zu erwartende Geschehensablauf stellt bei den auch in der Stadtgemeinde Bremen weiterhin hohen

Infektionszahlen ein unkalkulierbares und nicht zu kontrollierendes Risiko für das Schutzgut der körperlichen Unversehrtheit der Versammlungsteilnehmer, Polizeibeamten und Passanten dar.

Die Erfahrungen anderer Querdenken-Versammlungen in der jüngeren Vergangenheit rechtfertigen die Prognose, dass die Polizeikräfte angesichts des geplanten Umfangs der angemeldeten Versammlung auch bei der Hinzuziehung weiterer Kräfte aus anderen Bundesländern nicht durchgehend in der Lage sein werden, auf die Einhaltung etwaiger infektionsschutzrechtlicher Auflagen hinzuwirken. Die Kammer geht dabei mit der höchstrichterlichen Rechtsprechung davon aus, dass es im Rahmen der vorzunehmenden Gefahrenprognose zulässig ist, Ereignisse im Zusammenhang mit früheren Versammlungen als Indizien heranzuziehen, soweit sie bezüglich des Mottos, des Ortes, des Datums sowie des Teilnehmer- und Organisatorenkreises Ähnlichkeiten zu der geplanten Versammlung aufweisen (BVerfG, Ablehnung einer einstweiligen Anordnung v. 30.08.2020 – 1 BvQ 94/20 –, juris Rn. 17; Beschl. v. 12.05.2010 – 1 BvR 2636/04 –, juris Rn. 17). Erforderlich ist danach, dass konkrete Anhaltspunkte für entsprechende Ähnlichkeiten bestehen (vgl. BayVGH, Beschl. v. 20.11.2020 – 10 CS 20.2745 –, S. 8, Beschl. v. 01.11.2020 – 10 CS 20.2449 –, juris Rn. 20).

Vorliegend sind konkrete Anhaltspunkte für derartige Ähnlichkeiten zu Versammlungen gegeben, bei denen es zu teils massiven Verstößen gegen Abstands- und Hygienemaßnahmen kam. Die Versammlungsbehörde hat in der angegriffenen Verbotsverfügung im Einzelnen detailliert dargelegt, dass nicht nur bei den in der Vergangenheit gering frequentierten Versammlungen der Initiative Querdenken421 Bremen, sondern auch (und insbesondere) bei den Anti-Corona-Demonstrationen am 29.08.2020 in Berlin, am 07.11.2020 in Leipzig sowie am 18.11.2020 erneut in Berlin mit mehreren tausend Teilnehmern diverse Auflagenverstöße festgestellt wurden und es in Berlin und Leipzig zu Auseinandersetzungen mit der Polizei kam. Der Antragsteller tritt als direkter Ansprechpartner der Initiative Querdenken421 Bremen, die wiederum insbesondere in den sozialen Medien zur Teilnahme an der als Großdemonstration geplanten Versammlung aufruft, auf. Die Initiative Querdenken421 Bremen weist nicht nur im Hinblick auf die Namensgebung eine unverkennbare Nähe zu den Organisatoren vergleichbarer Anti-Corona-Demonstrationen in der jüngeren Vergangenheit auf, sondern verfolgt auch inhaltlich im Wesentlichen die gleichen Anliegen wie die Organisatoren der vergleichend herangezogenen Versammlungen. Sie eint die Kritik an den durch die Politik beschlossenen Maßnahmen gegen die weitere Ausbreitung des Coronavirus, wobei eine genaue Zuordnung der teilnehmenden Personen zu einem politischen oder weltanschaulichen Spektrum mitunter Schwierigkeiten bereitet. Die Ähnlichkeit zu anderen



Versammlungen der Querdenken-Bewegung aus der jüngeren Vergangenheit, bei denen es zu massiven Ausschreitungen kam, manifestiert sich in der konkreten Art und Weise der geplanten Durchführung der angemeldeten Versammlung. Im Unterschied zu vergangenen Versammlungen des Antragstellers in Bremen mit weit weniger Teilnehmern gehen die Versammlungsbehörde und der Antragsteller übereinstimmend davon aus, dass mit 20.000 Teilnehmern zu rechnen sei; auch sollen im Rahmen der angemeldeten Versammlung in der Querdenken-Bewegung bekannte Personen Redebeiträge halten. Die Versammlung, zu deren Teilnahme die Initiative Querdenken421 Bremen ausweislich des Flyers nicht nur in Bremen und Deutschland, sondern in ganz Europa aufruft, wird als „Advents Mega Demonstration“ beworben. Insbesondere vor dem Hintergrund des geringen Zulaufs der in der Vergangenheit vom Antragsteller angemeldeten Versammlungen in Bremen und der erwarteten Teilnehmerzahl von 20.000 Personen drängt sich auf, dass diese Personen überwiegend aus den restlichen Teilen des Bundesgebietes anreisen würden; es ist zu erwarten, dass jedenfalls ein signifikanter Anteil der erwarteten Teilnehmer auch an bisherigen Großdemonstrationen der Querdenken-Bewegung teilgenommen hat.

Ein erhöhtes Infektionsrisiko resultiert zudem daraus, dass die streitgegenständliche Versammlung zwar als stationäre Kundgebung angemeldet wurde, in der Gesamtbetrachtung aber zu erwarten ist, dass sie mit der ebenfalls für den 05.12.2020 angemeldeten Versammlung der Initiative Kinderlachen in einen Aufzug münden wird. Die Organisatoren der vom Antragsteller angemeldeten Versammlung rufen öffentlichkeitswirksam in den sozialen Medien dazu auf, im Anschluss an die für die Zeit von 13.00 bis 17.00 Uhr geplante Kundgebung auf der Bürgerweide auch an der Versammlung der „Partnerinitiative“ Kinderlachen teilzunehmen, deren Beginn für 17.00 Uhr geplant ist. Die Versammlungsbehörde hat daher rechtsfehlerfrei in die Gefahrenprognose eingestellt, dass aus diesem Grund eine Verlagerung mehrerer tausend Personen von dem einen zum anderen Versammlungsort zu erwarten ist. Der zu erwartende Aufzug würde über eine Distanz von ca. 1,5 km quer durch die Bremer Innenstadt führen, in der an einem Adventssamstag trotz der coronabedingten Einschränkungen auch des Einzelhandels ein erhebliches Besucheraufkommen zu erwarten ist und dies – auch ohne zu befürchtende Zusammenstöße mit Gegendemonstranten – zu einem unvermeidbaren Infektionsrisiko führen würde.

Der Antragsteller hat sich weder vor Erlass der angegriffenen Verbotsverfügung noch im Rahmen des gerichtlichen Verfahrens bemüht, sich von den Geschehnissen in Leipzig und Berlin, bei denen in großem Umfang Auflagen missachtet wurden, zu distanzieren. Der Kammer drängt sich vielmehr der Eindruck auf, dass sich der Antragsteller insbesondere

die Versammlung am 07.11.2020 in Leipzig zum Vorbild nimmt und es – dem inhaltlichen Anliegen folgend – gutheißt, wenn Mund-Nasen-Bedeckungen nicht getragen und Abstände von 1,5 Metern zum nächsten Teilnehmer nicht eingehalten werden. Lässt der Passus im Aufruf zur Teilnahme an der Versammlung am 05.12.2020 („Ihr wisst wie das geht“ mit einem Pfeil auf das Wort „Leipzig“) noch weitere Deutungen zu, ist das unwidersprochen gebliebene Bekunden im Rahmen des Kooperationsgesprächs, es würden Dimensionen und Zustände wie am 07.11.2020 in Leipzig angestrebt werden, ein eindeutiges Indiz dafür, dass der Antragsteller nicht willens ist, etwaigen Zuständen wie am 29.08.2020 und 18.11.2020 in Berlin sowie am 07.11.2020 in Leipzig vorzubeugen. Der Antragsteller hat auch nicht dargelegt, dass er, die Versammlungsleiter, die Redner oder die Ordner beabsichtigten, die Teilnehmer auf die Einhaltung der gebotenen Schutz- und Hygienemaßnahmen wie das Tragen von Mund-Nasen-Bedeckungen und die Beachtung eines Mindestabstandes von 1,5 Metern hinzuweisen und entsprechende Vorkehrungen zu treffen. Er hat auch durch das Verstreichenlassen der von der Versammlungsbehörde gesetzten 48-Stunden-Frist zum im Rahmen des Kooperationsgesprächs geäußerten Vorschlag zu erkennen gegeben, dass er nicht beabsichtigt, mit der Versammlungsbehörde zu kooperieren.

Wenngleich die einleitenden Ausführungen der Versammlungsbehörde zu einer von ihr angenommenen Gefahr für die öffentliche Ordnung zunächst den Eindruck erwecken könnten, das Versammlungsverbot werde (allein) aufgrund einer bestimmten politischen oder weltanschaulichen Einstellung der Versammlungsteilnehmer und einer daraus resultierenden einschüchternden Wirkung auf Teile der Bevölkerung erlassen, machen die weiteren Ausführungen im angegriffenen Bescheid deutlich, dass das Verbot (auch) mit einer Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung begründet wird. Zutreffend weist der Antragsteller insoweit darauf hin, dass eine bestimmte Zielrichtung – und zwar auch eine von der Versammlungsbehörde unterstellte Ablehnung von Coronabeschränkungen – auf Versammlungen zur Schau gestellt werden dürfe. Die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 Abs. 1 GG schützt auch die öffentliche Kundgabe einer fehlenden Akzeptanz für den von der Politik eingeschlagenen Weg zur Bekämpfung des Coronavirus und den öffentlichen Diskurs über die Sinnhaftigkeit der vorgenommenen Maßnahmen. Ist der Grundrechtsträger der Auffassung, die Corona-Pandemie sei ein von den „Eliten“ gesteuertes und bewusst eingesetztes Instrumentarium zur Ausbeutung und Kontrolle der Bevölkerung, so ist eine solche Meinungsäußerung auch von den Grundrechten aus Art. 5 Abs. 1 und Art. 8 Abs. 1 GG gedeckt, solange die verfassungsrechtlichen Schranken gewahrt werden. Diese Ausübung der Meinungs- und Versammlungsfreiheit wird durch den angegriffenen Bescheid jedoch nicht mit einem Verbot belegt, sondern die zu erwartenden Begleitumstände dieser Grundrechtsausübung. Dass die Teilnehmer einer

Querdenken-Versammlung die Schutzmaßnahmen ablehnen, die ihnen durch die aktuelle Rechtslage auferlegt werden, entbindet sie nicht von der Einhaltung jedweder infektionsschutzrechtlicher Restriktionen; das Versammlungsrecht schwebt damit nicht im luftleeren Raum und ist nicht losgelöst von Schutzmaßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie zu betrachten (vgl. VG Neustadt (Weinstraße), Beschl. v. 20.11.2020 – 5 L 1030/20.NW –, juris Rn. 36).

**bb)** Der zuständigen Behörde ist nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG hinsichtlich der Art und des Umfangs der Gefahrenabwehrmaßnahme Ermessen eingeräumt, dem durch den Verweis auf die Notwendigkeit der Maßnahme sowie durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Grenzen gesetzt sind. Die Entscheidung der Versammlungsbehörde, die Versammlung zur Abwendung einer konkreten Gefahr für ein öffentliches Schutzgut zu verbieten, ist geboten und verstößt auch nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Ermessensfehler sind nicht ersichtlich, § 114 Satz 1 VwGO.

Da das Verbot einer Versammlung – wie dargelegt – als stärkster Eingriff in das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG bei einer konkreten Gefahr für ein öffentliches Schutzgut nur dann verfügt werden kann, wenn mildere Mittel nicht zur Verfügung stehen und der dadurch bewirkte Grundrechtseingriff insgesamt nicht außer Verhältnis zum verfolgten Ziel steht (vgl. dazu BVerfG, Beschl. v. 30.08.2020 – 1 BvQ 94/20 –, juris Rn. 16), sind an die Einhaltung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes erhöhte Anforderungen zu stellen.

Gemessen daran sind keine milderen, aber gleich geeigneten Mittel als das angegriffene Versammlungsverbot ersichtlich. Es genügt nicht, dass mit Auflagen, wie der Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung und/oder zur Einhaltung eines von der Versammlungsbehörde vorgegebenen Mindestabstandes zwischen den Teilnehmern, mildere Mittel denkbar sind, die den Antragsteller im Vergleich zu einem Verbot der Versammlung weniger beeinträchtigen (siehe dazu BVerfG, Beschl. v. 30.08.2020 – 1 BvQ 94/20 –, juris Rn. 16). Es muss nach den zur Verfügung stehenden Erkenntnissen auch davon ausgegangen werden können, dass sich die Mehrheit der Teilnehmer an derartige Auflagen halten wird und diese Mittel aus diesem Grund nicht nur milder, sondern auch gleich wirksam sind. Daran fehlt es hier. Die Versammlungsbehörde ist nach Vorstehendem zu Recht davon ausgegangen, dass es bei der angemeldeten Versammlung des Antragstellers zu erheblichen Verstößen gegen etwaige Auflagen kommen wird. Es ist auch nicht zu erwarten, dass der Antragsteller etwaige infektionsschutzrechtliche Beschränkungen an die Teilnehmer angemessen kommunizieren und deren Einhaltung durch entsprechende Anweisungen an die Ordner überwachen bzw. gewährleisten wird. Da konkrete Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass es

nicht nur vereinzelt, sondern in erheblichem und nicht mehr kontrollierbarem Umfang zu etwaigen Auflagenverstößen kommen wird, darf die Versammlungsbehörde die Versammlung ausnahmsweise präventiv verbieten. Denn eine effektive Abwehr der Infektions- und damit Gesundheitsgefahren (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG) ist durch eine Auflösung nicht in gleicher Weise geeignet, da es in diesem Fall bereits zu einer gegebenenfalls irreparablen Verwirklichung der Gefahrensituation für Versammlungsteilnehmer, Polizeibeamte und Passanten gekommen wäre (vgl. BayVGh, Beschl. v. 19.09.2020 – 10 CS 20.2103 –, juris Rn. 10). Die Erfahrungen der zuletzt durchgeführten Großdemonstrationen der Querdenken-Bewegung haben zudem gezeigt, dass sich verfügte Auflösungen bei mehreren tausend Anhängern dieser Bewegung nicht effektiv durchsetzen lassen, sondern nach diesen Auflösungen massenhaft Verstöße gegen Abstandsregeln festgestellt wurden und Ausschreitungen mit Polizeikräften zu erwarten sind.

Hinzu kommt, dass der vom Antragsteller ausgewählte Ort für die Versammlung erkennbar nicht genügend Platz für 20.000 Teilnehmer bereithält, ohne eine Missachtung des gebotenen Mindestabstandes von 1,5 Metern in Kauf nehmen zu müssen. Das Gesundheitsamt hat zur Bürgerweide als ausgewählten Versammlungsort nachvollziehbar dargelegt, dass dieser Ort bei Einhaltung des Mindestabstandes die Durchführung einer Versammlung mit 5.850 (ohne Gesang und lautem Sprechen) bzw. 3.440 Personen (mit Gesang und lautem Sprechen) grundsätzlich ermöglicht. Damit scheidet eine Durchführung der Versammlung mit der geplanten Teilnehmerzahl an dem ausgewählten Versammlungsort ohne Hervorrufen einer ernsthaften Infektionsgefahr aus. Da die Versammlungsbehörde – wie dargelegt – zu Recht davon ausgegangen ist, dass sich das Gros der Versammlungsteilnehmer nicht an etwaige Auflagen zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung und zur Einhaltung eines Mindestabstandes halten wird, kommt es nicht entscheidungserheblich darauf an, dass Orte, an denen eine Versammlung unter Einhaltung des Mindestabstandes von 1,5 Metern bei der erwarteten Teilnehmerzahl durchgeführt werden könnte, nicht ersichtlich sind.

Auch von der Beschränkung der Teilnehmerzahl als grundsätzlich milderer Mittel (siehe dazu BVerfG, Beschl. v. 30.08.2020 – 1 BvQ 94/20 –, juris Rn. 16) hat die Versammlungsbehörde rechtsfehlerfrei abgesehen. Zum einen ist – wie dargelegt – nicht zu erwarten, dass sich die zugelassenen Teilnehmer an entsprechende Vorgaben zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung und an einen Mindestabstand halten werden. Ausgehend von dieser rechtlich nicht zu beanstandenden Prognose der Versammlungsbehörde macht die Anzahl der Teilnehmer keinen Unterschied, da jedenfalls ein ganz erhebliches Infektionsrisiko besteht (vgl. VG Neustadt (Weinstraße), Beschl. v.

20.11.2020 – 5 L 1030/20.NW –, juris Rn. 39). Zum anderen ist mit Blick auf die Gesamtumstände des Einzelfalls nicht davon auszugehen, dass eine wenige Tage bzw. Stunden vor der geplanten Versammlung angeordnete Beschränkung der Teilnehmerzahl tatsächlich zu einem geringeren Zulauf führen würde und in der Praxis wirksam durchgesetzt werden könnte (vgl. OVG NRW, Beschl. v. 20.11.2020 – 15 B 1834/20 –, juris Rn. 15). Der Antragsteller geht nach eigenen Angaben von 20.000, mindestens aber 10.000 Teilnehmern aus, nachdem er im Rahmen der Anmeldung von zunächst 5.000 Teilnehmern ausgegangen ist. Allem Anschein nach besteht in der Querdenken-Bewegung ein reges Interesse an der Teilnahme an der Versammlung des Antragstellers am 05.12.2020, an dem – soweit ersichtlich – deutschlandweit keine vergleichbaren Großdemonstrationen stattfinden werden. Wenngleich eine Beschränkung der Teilnehmerzahl innerhalb kürzester Zeit über die sozialen Medien kommuniziert werden könnte, ist zweifelhaft, dass der Antragsteller sicherstellen würde, dass tatsächlich nur die zugelassene Anzahl an Personen an der Versammlung teilnimmt und welche Personen nicht teilnehmen dürfen. Ist das Interesse an der Teilnahme – wie es vorliegend offenbar der Fall ist – erst geweckt, ist die Annahme, Interessierte nehmen im Hinblick auf die Beschränkung der Teilnehmerzahl selbstregulierend Abstand von einer Teilnahme, lebensfremd. Vielmehr ist zu erwarten, dass je nach vorgenommener Beschränkung der Einzelne in dem Glauben, andere Interessierte sehen von einer Teilnahme ab, zur angemeldeten Versammlung anreist. Auch eine Zugangskontrolle zum Versammlungsort, durch die eine Beschränkung der Teilnehmerzahl am konkreten Versammlungsort durchgesetzt werden könnte, birgt die Gefahr, dass es an den Zugangspunkten zu erheblichen Menschenansammlungen kommt (so auch OVG NRW, Beschl. v. 20.11.2020 – 15 B 1834/20 –, juris Rn. 15). Der Antragsteller hat im Rahmen des Kooperationsgesprächs zudem keinerlei Bereitschaft signalisiert, die Teilnehmerzahl zu reduzieren. Auch im gerichtlichen Verfahren hat er lediglich pauschal gerügt, die Versammlungsbehörde habe rechtsfehlerhaft von einer Reduzierung der Teilnehmerzahl als milderer Mittel abgesehen, ohne konkret eine eigene Bereitschaft aufzuzeigen, daran mitzuwirken.

Es ist unschädlich, dass die Versammlungsbehörde das Versammlungsverbot ausweislich der Einleitung im Bescheid allein auf § 15 Abs. 1 VersG und nicht auf § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG i.V.m. § 28a Abs. 1 Nr. 10, Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 IfSG gestützt hat. Die Rechtsgrundlage konnte im Hinblick auf die infektionsschutzrechtlichen Gefahren insoweit ausgetauscht werden, da dies zu keiner Wesensveränderung des Bescheides führt (zum Austausch der Rechtsgrundlage allgemein: BVerwG, Urt. v. 27.01.1982 – 8 C 12/81 –, juris Rn. 12). Durch ein Abstellen auf § 15 Abs. 1 VersG werden die strengen Anforderungen, die §§ 28, 28a IfSG im Hinblick auf eine infektiologisch begründete Gefahrenlage aufstellt, nicht

umgangen. So scheidet beispielsweise ein Versammlungsverbot, das ausschließlich mit infektionsschutzrechtlichen Erwägungen im Hinblick auf die aktuelle Corona-Pandemie begründet wird, auf der Grundlage von § 15 Abs. 1 VersG aus, wenn der Deutsche Bundestag das Bestehen einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG nicht festgestellt hat. Auch im Hinblick auf die Anforderungen an eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines Eingriffs in die Versammlungsfreiheit unterscheiden sich die beiden Rechtsgrundlagen – wie dargelegt – nicht. Zudem räumt sowohl die Rechtsgrundlage in § 15 Abs. 1 VersG als auch die des IfSG der handelnden Behörde auf Rechtsfolgenseite Ermessen ein.

**cc)** Es kann danach dahinstehen, ob aufgrund der erwarteten Teilnehmerzahl und der Art und Weise der Durchführung der Versammlung zugleich eine konkrete Gefahr für die öffentliche Ordnung anzunehmen ist. Die von der Versammlungsbehörde dargelegten Erwägungen dürften die Annahme einer Gefahr für dieses Schutzgut, die ausschließlich im Rahmen des § 15 Abs. 1 VersG Berücksichtigung finden könnten, nicht rechtfertigen.

**III.** Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Festsetzung des Streitwertes resultiert aus § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Ziff. 45.4 und 1.5 Satz 2 des Streitwertkataloges für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 und berücksichtigt, dass die gerichtliche Entscheidung die Entscheidung in der Hauptsache vorwegnimmt; eine Halbierung des Regelstreitwertes war daher nicht angezeigt.

## **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen diesen Beschluss ist - abgesehen von der Streitwertfestsetzung - die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe dieses Beschlusses bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,  
(Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen und innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe des Beschlusses zu begründen. Die Beschwerde muss von einem Rechtsanwalt oder einem sonst nach § 67 Abs. 4 VwGO zur Vertretung berechtigten Bevollmächtigten eingelegt werden.

Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen, einzureichen. Die Beschwerde muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen.

Gegen die Streitwertfestsetzung ist die Beschwerde an das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen statthaft, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,00 Euro übersteigt oder das Verwaltungsgericht die Beschwerde zugelassen hat. Die Beschwerde ist spätestens innerhalb von sechs Monaten, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt hat oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat, bei dem

Verwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,  
(Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen.

Dr. Jörgensen

Bogner

Lange