



Gemäß 15 Abs. 1 Versammlungsgesetz (VersG), § 28 a Abs. 2 Nr. 1 Infektionsschutzgesetz, § 11 Abs. 3 der Corona-Verordnung Baden-Württemberg, § 35 S. 2 Landesverwaltungsverfahrensgesetz und § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) und § 2 Nr. 2, § 19 I Nr. 3, § 20 I, II, III, 26 Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz erlässt die Stadt Mannheim als Versammlungsbehörde folgende

### **Allgemeinverfügung:**

1. Die am 19.12.2020 um 16:30 Uhr am Schiffermast am Rhein beginnende und von dort am Mannheimer Rheinufer entlang verlaufende Versammlung „Rhein Candle Light“ wird hiermit – soweit sie auf der Gemarkung der Mannheimer Stadtgebietes erfolgt – verboten. Jede weitere Veranstaltung, die als Ersatzveranstaltung zum „Rhein Candle Light“ anzusehen ist, wird hiermit ebenfalls am 19.12.2020 im Stadtgebiet Mannheim verboten.
2. Bei Zuwiderhandlung gegen Ziffer 1 kann unmittelbarer Zwang angewendet werden, der hiermit angedroht wird.
3. Die sofortige Vollziehung wird hiermit im besonderen öffentlichen Interesse angeordnet.

## **Begründung:**

Das in **Ziffer 1** der Verfügung angeordnete Verbot rechtfertigt sich aus § 15 Abs. 1 VersG, § 28 a Abs. 2 IfSG, § 11 Abs. 3 Corona-VO.

Gemäß § 15 Abs. 1 VersG kann die zuständige Behörde eine Versammlung oder einen Aufzug verbieten, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit oder Ordnung bei Durchführung einer Versammlung unmittelbar gefährdet ist. Der Prognosemaßstab der „unmittelbaren Gefährdung“ erfordert, dass der Eintritt eines Schadens für die Schutzgüter der öffentlichen Sicherheit mit hoher Wahrscheinlichkeit zu erwarten ist. Dies ist vorliegend in Hinblick auf das „Rhein Candle Light“ zu bejahen.

Ferner wäre auch bei Berücksichtigung aller bisher getroffenen anderen Schutzmaßnahmen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) ohne die Untersagung i.S. von § 28a II Nr. 1 IfSG erheblich gefährdet.

Der Schutz vor Infektionen kann anderweitig, insbesondere durch Auflagen, nicht gleichermaßen effektiv erreicht werden kann (§ 11 II Corona-VO).

In Facebook sowie im Instant-Messaging-Dienst Telegram (Telegram-Kanal [t.me/RheinCandleLight](https://t.me/RheinCandleLight)) wird namentlich auch seitens der sog. Querdenker Bewegung dazu aufgerufen, sich am 19.12.2020 ab 16:30 Uhr am Rheinufer im Bereich des Schiffermastes am Rhein zum Thema „Frieden, Freiheit und Miteinander“ zu treffen um sich dann entlang des Rheinufers mit einer Kerze zusammenzufinden, um „den Rhein zum Leuchten“ zu bringen. Diese Aktion beschränkt sich nicht nur auf den Mannheimer Stadtkreis, sondern soll 865 km entlang des Rheins stattfinden (<https://m.facebook.com/querdenken2261/>).

Entgegen den Ausführungen in dem Telegram-Kanal, wonach es hierbei um keine Versammlung oder Veranstaltung handeln soll, liegt vorliegend der Aufruf zur Teilnahme an einer öffentlichen Versammlung unter freiem Himmel im Sinne des Versammlungsgesetzes vor.

Eine Versammlung wird dadurch charakterisiert, dass eine Personenmehrheit durch einen gemeinsamen Zweck inhaltlich verbunden ist und die Zusammenkunft auf die Teilnahme an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet ist. Versammlungen i.S. der §§ 14 f. VersG sind demnach örtliche Zusammenkünfte mehrerer Personen zu gemeinschaftlicher, auf die Teilhabe an der öf-

fentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung und Kundgebung. Entscheidend ist, dass die Meinungsbildung und -äußerung mit dem Ziel erfolgt, auf die Öffentlichkeit entsprechend einzuwirken.

Versammlungen sind dabei nicht auf Zusammenkünfte traditioneller Art beschränkt, sondern umfassen vielfältige Formen gemeinsamen Verhaltens (wie Sitzdemonstrationen, Mahnwachen, Schweigemärsche, Straßentheater und Menschenketten) bis hin zu nonverbalen Ausdrucksformen.

Zur Zielsetzung heißt es: „Lasst uns gemeinsam ein Zeichen setzen, welches die ganze Welt sieht“ ([https://m.facebook.com/permalink.php?id=103076204968315&story\\_fbid=103084754967460](https://m.facebook.com/permalink.php?id=103076204968315&story_fbid=103084754967460))

Die Semantik von „Frieden und Freiheit“ entspricht dem typischen Duktus der sog. Querdenker-Bewegungen, namentlich im Rahmen von Versammlungsanmeldungen (siehe nur <https://www.faz.net/aktuell/politik/corona-demo-frieden-frieden-freiheit-freiheit-16985565.html>; <https://www.querdenken571pw.de/news/>).

Die Aktion hat nach ihrem Gesamtgepräge das Ziel, gemeinschaftlich zusammen zu kommen, um eine demonstrative Aussage im Kontext der Corona-Schutzmaßnahmen zu transportieren und damit auf die öffentliche Meinungsbildung einzuwirken. Insofern liegt die Zweckverbundenheit unter den Teilnehmern vor, die auf eine „gemeinschaftliche kommunikative Entfaltung“ in öffentlichen Angelegenheiten gerichtet ist.

Konsequenterweise wird der 19.12.2020 dann auch als „Demotermin“ bezeichnet (<https://demokarte.de/demo/999>)

Vor dem Hintergrund dessen, dass eine Versammlung der Querdenker 621-Mannheim unlängst in Mannheim verboten worden ist und diese Untersagung vom VGH Baden-Württemberg bestätigt worden ist – ebenso sind in vielen anderen Städten Versammlungsverbote der sog. Querdenker gerichtlich (sogar vom Bundesverfassungsgericht) bestätigt worden –, besteht die offenkundige Strategie darin, die örtlichen Zusammenkünfte einer Personenmehrheit aus dem sog. Querdenker-Milieu jenseits des Versammlungsgesetzes zu ermöglichen. Damit sollen offenbar die beschränkenden Vorgaben umgangen werden, die die Versammlungsbehörde zur Abwehr einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit verfügen würde.

Die bewusste Äußerung, es würde keine Versammlung stattfinden, lässt ferner den Schluss zu, dass sich die Initiatoren des „Rhein Candle Light“ bewusst über das Erfordernis hinwegsetzen

möchten, wonach eine öffentliche Versammlung nach § 14 Versammlungsgesetz spätestens 48 Stunden vor der Bekanntgabe bei der zuständigen Behörde anzumelden ist.

Es liegt ein Verstoß gegen § 14 VersG vor. Ein solcher Verstoß rechtfertigt zwar nicht per se und ausnahmslos eine Untersagung; hier ist freilich unter Berücksichtigung vom Sinn und Zweck der Anmeldeobliegenheit nach § 14 VersG, der konkreten Personenzusammenkunft und im Lichte des aktuellen Pandemiegeschehens ein Verbot verhältnismäßig.

Die Anmeldepflicht des § 14 Abs. 1 VersammlG ist bei verfassungskonformer Auslegung ebenso mit Art. 8 Abs. 1 GG vereinbar wie die Strafnorm des § 26 Nr. 2 VersammlG.

Das Anmeldeerfordernis trägt dem Umstand Rechnung, dass die zuständigen Sicherheitsbehörden einen zeitlichen Vorlauf brauchen, um zu prüfen, ob von der Durchführung der Versammlung Gefahren für die öffentliche Sicherheit ausgehen und bejahendenfalls Vorkehrungen zu treffen haben, um die Gefahren und Schäden für Dritte zu verhindern. Die Versammlungsbehörde soll die Möglichkeit erhalten, im Bedarfsfall (zusammen mit der Polizei) die erforderlichen Vorkehrungen für einen störungsfreien Ablauf der Versammlung zu treffen, Gefahren für Dritte abzuwehren und konfligierende Interessen in einen schonenden Ausgleich zu bringen.

Bei der geplanten Zusammenkunft sind erhebliche Gefahren für die hochrangige Rechtsgüter Dritter zu besorgen. Insbesondere dadurch, dass es zu einer erheblichen Anzahl von physischen Kontakten kommt, keine Mindestabstände konsequent eingehalten und keine geeignete Mund-Nasen-Bedeckung getragen wird. Bei den sog. Querdenker Versammlungen handelt es sich um Versammlungen, die im Lichte der dadurch evozierten Gefahr für den Gesundheitsschutz aktuell durchweg als örtliche Personenzusammenkünfte mit hoher Kritikalität zu bezeichnen sind. Bei einer Kundgebung mit zahlreichen Teilnehmern, die – *grosso modo* – einem Spektrum zuzuordnen sind, das gegenüber den Corona-Schutzmaßnahmen eine kritische bzw. dezidiert ablehnende Haltung hat, liegt keine Veranstaltung vor, bei der der Verstoß gegen § 14 VersG unbeachtlich wäre.

Vorliegend sind zunächst die einschlägigen Vorkommnisse, namentlich die massenhaften Zuwiderhandlungen gegen die infektionsschutzrechtlichen Auflagen, im Rahmen der Querdenker-Versammlungen beispielsweise in München (am 12.09.2020, 23.10.2020, 01.11.2020), Stuttgart (19.10.2020) und Berlin (25.10.2020) zu nennen. Bezeichnend sind auch die Vorkommnisse in Hildburghausen, wo trotz der erheblichen Infektionszahlen unlängst – ausweislich von Medienberichten – viele Demonstranten ohne Mund-Nasen-Bedeckung unterwegs waren und Mindestabstände nicht eingehalten wurden. Die Polizei musste angesichts der hartnäckigen Widerstände Pfefferspray einsetzen. Die jüngere Vergangenheit hat gezeigt, dass zahlreiche Teilnehmer ent-

weder gar keine Maske tragen, wobei bisweilen untaugliche ärztliche Bescheinigungen (ohne konkrete Diagnose und Aussagekraft, vgl. dazu OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 24. September 2020 – 13 B 1368/20; VG Neustadt/Weinstraße, Beschluss vom 10. September 2020 – 5 L 757/20.NW) vorgehalten werden, oder selbst hergestellte bzw. durchlässige Masken tragen, die offensichtlich keinen ausreichenden Schutz bieten.

In Ansehung des derzeitigen Infektionsgeschehens in Mannheim kommt eine Versammlung allenfalls unter Einhaltung von infektionshygienischen Auflagen in Betracht, sofern die hinreichende Gewähr besteht, dass diese Auflagen auch umgesetzt werden. Eine Versammlung kann unter der Voraussetzung stattfinden, sofern hinreichend wahrscheinlich ist, dass die Mehrheit der Teilnehmer grundsätzlich einen Mindestabstand von 1,5 durchgängig einhält, durchgängig eine (zur Hemmung der Übertragung per Tröpfcheninfektion) adäquate Mund-Nasen-Bedeckung (über Mund und Nase) trägt sowie die Einsatzkräfte im konkreten Bedarfsfall in der Lage sind, auf die Einhaltung der infektionsschutzrechtlichen Auflagen angemessen hinzuwirken.

Demnach folgt vorliegend bereits aus dem Umstand, dass die Versammlung nicht rechtzeitig angemeldet worden ist, dass diese nach pflichtgemäßem Ermessen zu verbieten ist.

In der aktuellen Pandemielage kommt wegen der erheblichen Infektionsgefahr ein Versammlungsverbot in Betracht, wenn von der Versammlung eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit ausgeht, die nicht effektiv durch den Erlass von Auflagen abgewehrt werden kann. Die (ober-)verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung betont hierbei, dass es nach den Erfahrungen im Zusammenhang mit früheren vergleichbaren Versammlungen der sog. Querdenker-Bewegung zu schweren Verstößen gegen die eine Eindämmung der Pandemie bezweckenden Auflagen gekommen sei (s. stv. nur jüngst OVG Bremen, B. v. 04.12.2020 – 1 B 385/20).

Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass nach § 15 III VersG eine Versammlung oder ein Aufzug aufgelöst werden kann, wenn er nicht angemeldet worden ist. Vorliegend kann in Hinblick auf die andernfalls zu besorgende Gefährdung durch das verdichtete Zusammenkommen einer Personenmehrheit für hochrangige Rechtsgüter nicht abgewartet werden, bis sich die Personen versammeln und die Veranstaltung sodann erst aufgelöst werden. Aus Gründen des effektiven Schutzes von Leib und Leben ist in der aktuellen Pandemielage nur ein präventives Vorgehen verhältnismäßig.

Auch unabhängig vom Vorliegen einer Versammlung ist die geplante Veranstaltung unzulässig. Gemäß § 1b II Corona-Verordnung sind sonstige Veranstaltungen im Sinne des § 10 Absatz 3 Nummer 2 untersagt. Gemäß § 1b I Corona-VO sind abweichend von § 9 Absatz 1 Ansammlungen, private Zusammenkünfte und private Veranstaltungen ausschließlich im nicht-öffentlichen Raum erlaubt. Davon ausgenommen ist Sport und Bewegung im Freien mit einer weiteren nicht im selben Haushalt lebenden Person oder mit Angehörigen des eigenen Haushalts. Im öffentlichen Raum darf man, sofern kein Ausnahmetatbestand nach § 9 II VO bzw. § 1b II 2 VO eingreift, entweder alleine, mit einer Person aus einem weiteren Haushalt oder mit den Angehörigen des eigenen Haushalts unterwegs sein. Demnach wäre die Veranstaltung auch dann unzulässig, wenn es sich nicht um eine Versammlung handeln würde.

Vor diesem Hintergrund war die Allgemeinverfügung zu erlassen. Der damit einhergehende Grundrechtseingriff ist in Ansehung des Infektionsschutzes und der jeweiligen Interessen verhältnismäßig. Handlungsleitender Zweck ist die Verzögerung der Ausbreitungsdynamik, die Unterbrechung von Infektionsketten, die Aufrechterhaltung der Gesundheitsversorgung für die Gesamtbevölkerung (auch im Lichte einer etwaigen Koinzidenz von schweren COVID-19 und Influenza-Erkrankungen) sowie der Schutz vulnerabler Personengruppen. Die Anordnungen sind geeignet, um das Ziel, die Aus- und Weiterverbreitung von COVID-19 zu verlangsamen und die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen, zu erreichen. Denn: *„Immer dann, wenn Menschen aufeinandertreffen und sich austauschen, ist das Risiko einer Ansteckung besonders groß. Dies gilt im privaten wie auch im öffentlichen Raum.“* (Deutscher Bundestag, Drucksache 19/23944, S. 31) Die exponentiell verlaufende Verbreitung des Corona-Virus kann *„nur durch eine strikte Minimierung der physischen Kontakte zwischen den Menschen eingedämmt werden“* (ebd.).

Weniger belastende Maßnahmen, die ebenso wirksam sind, sind nicht ersichtlich. In die Güterabwägung sind die erheblichen gesundheitlichen Gefahren bei der unkontrollierten und nicht mehr nachverfolgbaren Verbreitung von COVID-19 sowie die mögliche Gefahr der akuten und existenziellen Überlastung der Gesundheitsversorgung einzustellen. Die durch die hiesige Allgemeinverfügung bewirkten Grundrechtseingriffe sind auch angemessen. Die Verfügung dient dem Schutz hochrangiger Rechtsgüter (Leib und Leben) und sie steht nicht außer Verhältnis zu der Eingriffintensität

Bereits in der jüngeren Vergangenheit war festzustellen, dass die sog. Querdenker-Bewegung bemüht ist, alle Mittel und Wege zu nutzen, um versammlungsbehördliche (und gerichtlich bestätigte) Verbote zu umgehen. In Ansehung dessen, dass das Verbot dem Schutz von hochrangigen Gemeinwohlinteressen zu dienen bestimmt ist, folgt aus der Umgehung eine unmittelbare Gefahr

für diese Interessen und Rechtsgüter. Diese Gefahr ist in der aktuellen Pandemielage nicht akzeptabel. Die Beeinträchtigung der Versammlungsfreiheit steht in Hinblick auf das signifikant erhöhte Infektionsgeschehen in Mannheim nicht außer Verhältnis zum bezweckten Schutz von Leib und Leben und zum Ziel, andere (weitere) grundrechtsintensive Beeinträchtigung auf den verschiedenen Sektoren (Wirtschaft, Schule, Freizeit) zu verhindern.

Die Androhung der Anwendung unmittelbaren Zwangs **in Ziffer 2** gemäß §§ 20, 26 Landesverwaltungsvollstreckungsgesetz ist erforderlich, um die Zielsetzung dieser Allgemeinverfügung zu erreichen, wenn auf andere Art und Weise eine unmittelbar bevorstehende erhebliche Störung der öffentlichen Sicherheit nicht mehr verhindert werden kann. Die Androhung anderer Zwangsmaßnahmen, namentlich des Zwangsgeldes, ist untunlich, um die zügige Beseitigung der Störung im Falle einer unerlaubten örtlichen Personenzusammenkunft zu erreichen.

Die Anordnung der sofortigen Vollziehung in **Ziffer 3** der Verfügung liegt im besonderen öffentlichen Interesse. Dem mit dem Verbot verfolgten Ziel des Schutzes von Leib und Leben sowie der Verhinderung strafbarer Handlungen (§ 26 Nr. 2 VersG) ist Vorrang vor dem Interesse an der Durchführung der unzulässigen Versammlung am 19.12.2020 einzuräumen. Es kann nicht bis zum Abschluss eines etwaigen Rechtsmittelverfahrens zugewartet werden, weil sonst die dringende Gefahr irreparabler Schäden für die betroffenen hochrangigen Rechtsgüter entsteht. Insofern ist gemäß § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 4 Verwaltungsgerichtsordnung aufgrund der Dringlichkeit ausnahmsweise die sofortige Vollziehung anzuordnen.

#### **Rechtsbehelfsbelehrung:**

Gegen diesen Bescheid kann innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe Widerspruch erhoben werden. Der Widerspruch ist bei der Stadt Mannheim, Fachbereich Sicherheit und Ordnung, Karl-Ludwig-Straße 28-30, 68165 Mannheim, einzulegen.

#### **Hinweise**

Aufgrund der sofortigen Vollziehbarkeit der Allgemeinverfügung kommt einem Widerspruch keine aufschiebende Wirkung zu. Das Verwaltungsgericht Karlsruhe kann gemäß § 80 Absatz 5 VwGO auf Antrag die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage ganz oder teilweise anordnen.

Mannheim, den 18.12.2020

Klaus Eberle