

**In dem Verfahren  
über den Antrag,  
im Wege der einstweiligen Anordnung**

die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers vom 18.11.2020 gegen die Untersagungsverfügung der Stadt Duisburg vom 18.11.2020 bezüglich der Versammlung „Gegen Diskriminierung – für Menschenrechte“ am 22.11.2020 in Duisburg anzuordnen,

Antragsteller: B...,

- Bevollmächtigter: ... -

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Präsidenten Harbarth,

die Richterin Britz

und den Richter Radtke

gemäß § 32 Abs. 1 in Verbindung mit § 93d Abs. 2 BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473)

am 21. November 2020 einstimmig beschlossen:

**Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.**

**G r ü n d e :**

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg.

1

1. Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist.

2

Bei dieser Entscheidung haben die Gründe, die der Antragsteller für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsakts anführt, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die Verfassungsbeschwerde in der Hauptsache erweist sich von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. BVerfGE 7, 367 <371>; 134, 138 <140 Rn. 6>; stRspr). Erkennbare Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde gegen eine verwaltungsgerichtliche Eilentscheidung sind zu berücksichtigen, wenn ein Abwarten den Grundrechtsschutz mit hoher Wahrscheinlichkeit vereitelte (vgl. BVerfGE 111, 147 <153>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 24. März 2018 - 1 BvQ 18/18 -, Rn. 5; Beschluss der 1. Kammer

3

des Ersten Senats vom 17. April 2020 - 1 BvQ 37/20 -, Rn. 27; Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 29. April 2020 - 1 BvQ 44/20 -, Rn. 7). Bei einem offenen Ausgang der Verfassungsbeschwerde sind die Folgen, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber später Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abzuwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Verfassungsbeschwerde jedoch der Erfolg versagt bliebe (vgl. BVerfGE 131, 47 <55>; 132, 195 <232>; stRspr). Wegen der meist weittragenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren auslöst, ist bei der Prüfung der Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 131, 47 <55>; 132, 195 <232>; stRspr). Maßgebend für die Beurteilung ist der Verfahrensstand im Zeitpunkt der Entscheidung (BVerfG, Beschluss der 2. Kammer des Ersten Senats vom 10. März 2010 - 1 BvQ 4/10 -, Rn. 14).

2. Ausgehend hiervon kommt der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht in Betracht.

4

a) Die Erfolgsaussichten einer (noch zu erhebenden) Verfassungsbeschwerde sind nicht derart offensichtlich, dass hier allein schon deshalb in der Nichtgewährung von Rechtsschutz ein schwerer Nachteil für das gemeine Wohl im Sinne von § 32 Abs. 1 BVerfGG läge.

5

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 (vgl. BVerfGE 104, 92 <104>; 111, 147 <154 f.>; 128, 226 <250>). Als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe ist die Versammlungsfreiheit für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend (vgl. BVerfGE 69, 315 <344 f.>; 128, 226 <250>). In ihrer idealtypischen Ausformung sind Demonstrationen die gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen, bei der die Teilnehmer in der Gemeinschaft mit anderen eine Vergewisserung dieser Überzeugungen erfahren und andererseits nach außen – schon durch die bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens und die Wahl des Ortes – im eigentlichen Sinne des Wortes Stellung nehmen und ihren Standpunkt bezeugen (vgl. BVerfGE 69, 315 <345>; 128, 226 <250>). 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 (vgl. BVerfGE 87, 399 <407>). Eingriffe in die Versammlungsfreiheit sind nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zulässig (vgl. BVerfGE 69, 315 <349>; 87, 399 <407>). Insbesondere Versammlungsverbote dürfen nur verhängt werden, wenn mildere Mittel nicht zur Verfügung stehen und soweit der hierdurch bewirkte tiefgreifende Eingriff in das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 GG 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,

6

den ein Verbot zur Gefahrenabwehr beizutragen vermag (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 30. August 2020 - 1 BvQ 94/20 -, Rn. 16).

Das hier in Rede stehende Versammlungsverbot wurde auf § 28 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 IfSG in der bis zum 18. November 2020 geltenden Fassung gestützt. Danach kann die zuständige Behörde unter den Voraussetzungen des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG, insbesondere sofern Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden und es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist, Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten. Nach der durch das Verwaltungsgericht und das Oberverwaltungsgericht bestätigten Einschätzung der Versammlungsbehörde ist vorliegend zur Verhinderung der Verbreitung des SARS-CoV-2-Virus ein Verbot der Versammlung erforderlich. Gleich geeignete mildere Mittel, insbesondere die Anordnung der Einhaltung von Mindestabständen, eine Beschränkung der Teilnehmerzahl, eine Maskenpflicht oder die Anordnung einer ortsfesten Kundgebung, stünden unter den gegebenen Umständen nicht zur Verfügung.

Diese Einschätzung ist nach dem gegenwärtigen Verfahrensstand jedenfalls nicht offensichtlich unzutreffend.

Bei der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht sind grundsätzlich die Tatsachenfeststellungen und Tatsachenwürdigungen in den angegriffenen Entscheidungen zugrunde zu legen. Anderes wäre nur dann geboten, wenn die getroffenen Tatsachenfeststellungen offensichtlich fehlsam wären oder die Tatsachenwürdigungen unter Berücksichtigung der betroffenen Grundrechtsnormen offensichtlich nicht trügen (vgl. BVerfGK 3, 97 <99>; BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 29. August 2015 - 1 BvQ 32/15 -, Rn. 1; jeweils m.w.N.). Dies ist vorliegend nicht der Fall.

Soweit der Antragsteller rügt, dass die Gerichte sich lediglich auf die im Raum Duisburg vorliegende hohe Infektionsrate bezogen hätten, ohne aber darzulegen, aus welchen Gründen sie infolge der Durchführung einer Versammlung noch erhöht werden könnten, setzt sich der Antragsteller nicht mit dem bereits in der Untersagungsverfügung der Stadt Duisburg geschilderten Umstand auseinander, dass das SARS-CoV-2-Virus hauptsächlich durch Tröpfcheninfektion über die Schleimhäute und Atemwege übertragen wird und dass deshalb das Risiko einer Verbreitung dieses Virus durch Versammlungen mit hoher Teilnehmerzahl sowie allgemein durch Zusammentreffen vieler Personen erhöht werde.

Soweit der Antragsteller rügt, dass das Oberverwaltungsgericht ausschließlich auf der Grundlage der aufgrund der räumlichen Verhältnisse nicht einzuhaltenden Abstände argumentiere, nicht aber eine Auflage zum Tragen von Schutzmasken erörtere, und dass das Verwaltungsgericht eine Auflage zum Tragen von Masken zwar erwogen, im Ergebnis aber unter einer unzulässigen Heranziehung von Erfahrungen mit früheren, nicht vom Antragsteller veranstalteten Versammlungen als ungeeignet angesehen habe, ist zu berücksichtigen, dass für eine Gefahrenprognose durchaus

Ereignisse im Zusammenhang mit früheren Versammlungen als Indizien herangezogen werden können, soweit sie bezüglich des Mottos, des Ortes, des Datums sowie des Teilnehmer- und Organisatorenkreises Ähnlichkeiten zu der geplanten Versammlung aufweisen (vgl. BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 12. Mai 2010 - 1 BvR 2636/04 -, Rn. 17 m.w.N.). Das Verwaltungsgericht hat verschiedene Versammlungen der „Querdenken-Bewegung“, bei denen ebenfalls Kritik an den aktuellen Maßnahmen gegen die Verbreitung des SARS-CoV-2-Virus geübt wurde und bei denen es zu Verstößen gegen die Maskenpflicht und den Mindestabstand kam, unter Angabe von Ort und Datum benannt. Der Antragsteller führt selbst aus, dass er „Teil der Querdenken-Bewegung“ sei. Daher folgt allein aus dem Hinweis des Antragstellers, dass er die vom Verwaltungsgericht benannten Versammlungen nicht veranstaltet habe und dass zumindest einzelne Versammlungen der „Querdenken-Bewegung“, insbesondere auch eine von ihm veranstaltete und vom Oberverwaltungsgericht erwähnte Versammlung, beanstandungsfrei verlaufen seien, nicht, dass die Tatsachenfeststellungen und Tatsachenwürdigungen der Verwaltungsgerichte offensichtlich fehlsam wären. Soweit das Oberverwaltungsgericht zudem ausführt, dass es auch bei einer Teilnehmerzahl von 2.000 Personen aufgrund des Umstandes, dass ein mobiler Aufzug ein dynamisches Geschehen sei, weil er sich nicht gleichmäßig bewege, sondern es regelmäßig je nach individuellem Gehtempo beziehungsweise Entwicklung der Versammlung zu (unerwarteten) Stockungen, Beschleunigungen und Verschiebungen innerhalb der Gruppe der Versammlungsteilnehmer komme, weshalb es auf der beabsichtigten Strecke voraussichtlich zu Unterschreitungen des aus Infektionsschutzgesichtspunkten gebotenen Mindestabstandes komme, trägt der Antragsteller keine Umstände vor, aus denen sich durchgreifende Einwände gegen die Richtigkeit dieser Prognose ergeben. Insbesondere legt der Antragsteller nicht dar, durch welche konkreten Maßnahmen er diese Gefahren auszuschließen beziehungsweise zu minimieren gedenkt.

Schließlich ist auch nicht ersichtlich, dass die Einschätzung der Gerichte, dass weder eine Beschränkung der Teilnehmerzahl noch die Anordnung einer ortsfesten Versammlung als gleich geeignete, mildere Mittel in Betracht kommen, offensichtlich fehlsam oder nicht tragbar wäre. So führt das Oberverwaltungsgericht aus, dass bei der vom Antragsteller zuletzt genannten Zahl von 2.000 teilnahmewilligen Personen nicht mit hinreichender Sicherheit angenommen werden könne, dass die Ankündigung oder mediale Verbreitung einer angeordneten Teilnehmerbeschränkung bei einer ausreichenden Zahl der grundsätzlich teilnahmewilligen Personen zu einem Verzicht auf die Anreise führe. Die Durchsetzung einer Begrenzung der Teilnehmerzahl erfordere daher eine wirksame Zugangskontrolle vor Ort, die ihrerseits die Gefahr in sich trage, dass sich an den Zugangspunkten erhebliche Menschenansammlungen bildeten. Es sei nicht ersichtlich, dass in Duisburg eine Örtlichkeit verfügbar sei, an der sich – bei einer Nutzung als Ausgangspunkt eines Aufzuges oder als Standort einer ortsfesten Versammlung – durch ausreichende Frei- und Ausweichflächen dieser Gefahr wirksam begegnen ließe. Als ausreichend große Fläche kämen im Stadtgebiet Duisburg lediglich die Parkplätze 1 bis 3 der Schauinsland-Arena in Betracht.

12

Hierauf seien aber Fahrzeuge abgestellt und eine Räumung sei aus zeitlichen Gründen bis zum Beginn der Versammlung nicht mehr realisierbar. Eine andere geeignete Fläche habe auch der Antragsteller im instanzgerichtlichen Verfahren nicht benannt. Mit diesen Gesichtspunkten setzt sich der Antragsteller auch in seiner Antragsbegründung nicht auseinander.

b) Die aufgrund des offenen Ausgangs des Verfassungsbeschwerdeverfahrens gebotene Folgenabwägung geht zu Lasten des Antragstellers aus. 13

Wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, sich aber nach Durchführung des Hauptsacheverfahrens herausstellte, dass die Untersagung der Versammlung verfassungswidrig war, wäre der Antragsteller in seinem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit gemäß Art. 8 Abs. 1 GG verletzt. Diese Grundrechtsverletzung wäre, da die vom Antragsteller geplante Versammlung vollständig untersagt wurde, nicht nur für den Antragsteller, dem die Ausübung seiner grundrechtlichen Freiheit in Bezug auf diese Versammlung vollständig verwehrt worden wäre, sondern angesichts der Bedeutung der Versammlungsfreiheit für eine freiheitliche Staatsordnung auch im Hinblick auf das demokratische Gemeinwesen insgesamt von erheblichem Gewicht. 14

Erginge demgegenüber eine einstweilige Anordnung und würde sich später herausstellen, dass die Untersagung der Versammlung zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich rechtmäßig war, wären grundrechtlich durch Art. 2 Abs. 2 GG geschützte Interessen einer großen Anzahl Dritter, die ebenfalls von hohem Gewicht sind, betroffen. 15

Bei der Abwägung der jeweils berührten Interessen fällt zu Lasten des Antragstellers maßgeblich ins Gewicht, dass ausweislich der Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts, gegen die der Antragsteller keine durchgreifenden Einwände vorbringt, am 20. November 2020 die Inzidenzzahl in Duisburg bezogen auf die Infektionen pro 100.000 Einwohner in den letzten 7 Tagen bei 268,5 und damit sehr hoch lag. Wie das Oberverwaltungsgericht weiterhin, vom Antragsteller gleichfalls nicht substantiiert angegriffen, ausführt, sei bei dieser Zahl an Infektionsfällen eine effektive Kontaktnachverfolgung nicht mehr möglich. Es seien daher Schädigungen der menschlichen Gesundheit einer Vielzahl von betroffenen Personen zu befürchten. Vor diesem Hintergrund käme ein Ausgang der Interessenabwägung zu Gunsten des Antragstellers lediglich dann in Betracht, wenn ersichtlich wäre, dass bei der Durchführung der Versammlung das Risiko einer Weiterverbreitung des SARS-CoV-2-Virus durch geeignete Maßnahmen hinreichend eingeschränkt werden könnte. Dies ist aber bereits aus den oben genannten Gründen nicht der Fall. Hinzu kommt, dass der Antragsteller hinsichtlich der Kommunikation der einzusetzenden Ordner angegeben hat, dass diese mittels eines „Stille-Post-Verfahrens“ etwaige Anweisungen von vorne nach hinten entlang des Demonstrationzuges weitergeben sollten. Dass hierdurch bei einer Teilnehmerzahl von 2.000 Personen gewährleistet wäre, dass die Ordner hinreichend schnell und wirksam auf das Versammlungs geschehen, insbesondere Verstöße gegen Hygienemaßnahmen, reagieren könnten, ist 16

nicht ersichtlich. Weitere geplante Maßnahmen zur Sicherstellung der Einhaltung von Hygieneregeln, insbesondere des vom Antragsteller angekündigten Abstandes zwischen den einzelnen Versammlungsteilnehmern, hat der Antragsteller nicht benannt. Im Ergebnis geht daher die Folgenabwägung zu Lasten des Antragstellers aus.

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

17

Harbarth

Britz

Radtke

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom  
21. November 2020 - 1 BvQ 135/20**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 21. November 2020 - 1 BvQ 135/20 - Rn. (1 - 17), [http://www.bverfg.de/e/qk20201121\\_1bvq013520.html](http://www.bverfg.de/e/qk20201121_1bvq013520.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2020:qk20201121.1bvq013520