

VERFASSUNGSGERICHT DES LANDES BRANDENBURG



IM NAMEN DES VOLKES

B e s c h l u s s

VfGBbg 9/20 EA

In dem abstrakten Normenkontrollverfahren

der Mitglieder des Landtags Brandenburg

Sabine Barthel, Dr. Hans-Christoph Berndt, Birgit Bessin, Peter Drenske, Lena Duggen, Andreas Galau, Lars Günther, Michael Hanko, Dennis Hohloch, Rolf-Peter Hooge, Lars Hünich, Steffen John, Andreas Kalbitz, Steffen Kubitzki, Daniel Freiherr von Lützow, Wilko Möller, Daniel Münschke, Kathleen Muxel, Volker Nothing, Lars Schieske, Marianne Spring-Räumschüssel, Felix Teichner, Franz Josef Wiese,

Alter Markt 1, 14467 Potsdam,

Antragstellerinnen und Antragsteller,

Verfahrensbevollmächtigte

K. Rechtsanwälte

wegen § 4 und § 5 der Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 in Brandenburg (SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - SARS-CoV-2-EindV) vom 8. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 30]), zuletzt geändert durch Verordnung vom 27. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 43])

hier Antrag auf den Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg

am 3. Juni 2020

durch die Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter Möller, Dr. Becker,
Dr. Finck, Heinrich-Reichow, Kirbach, Dr. Lammer, Sokoll und Dr. Strauß

b e s c h l o s s e n :

1. Bis zur Entscheidung in der Hauptsache ist § 5 der Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 in Brandenburg (SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - SARS-CoV-2-EindV) vom 8. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 30]), zuletzt geändert durch Verordnung vom 27. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 43]), mit den Maßgaben anzuwenden, dass
 - a) öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel mit bis zu 150 Teilnehmenden lediglich anmeldepflichtig (§ 14 Versammlungsgesetz) sind, wobei die zuständige Versammlungsbehörde im Einvernehmen mit dem zuständigen Gesundheitsamt diese im Ausnahmefall untersagen kann, wenn eine konkrete infektionsschutzrechtliche Gefahr dies gebietet;
 - b) die zuständige Versammlungsbehörde im Einvernehmen mit dem zuständigen Gesundheitsamt auf Antrag öffentliche Versammlungen unter freiem Himmel mit mehr als 150 Teilnehmenden zuzulassen hat, sofern infektionsschutzrechtliche Gründe nicht entgegenstehen;
 - c) es für die Genehmigung von Versammlungen in geschlossenen Räumen eines besonders begründeten Einzelfalls nicht bedarf (§ 5 Abs. 3 Satz 2 i. V. m. Satz 1 SARS-CoV-2-EindV).
2. Im Übrigen wird der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt.

Gründe :

A .

I .

1 Die 23 Antragstellerinnen und Antragsteller, Mitglieder des 88 Abgeordnete umfassenden Landtags Brandenburg, wenden sich im Wege der abstrakten Normenkontrolle, verbunden mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, gegen § 4 und § 5 SARS-CoV-2-EindV vom 8. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 30]) der Ministerin für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz. Bei Erhebung des Antrags galt die angegriffene Verordnung in der Fassung der Änderungsverordnung vom 19. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 39]). Mit Änderungsverordnung vom 27. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 43]) sind diese Vorschriften geändert worden. Sie lauten nunmehr wie folgt (Änderungen im Text durch Verordnung vom 27. Mai 2020 gekennzeichnet):

2 **§ 4 - Mund-Nasen-Bedeckung**

(1) Alle Personen ab dem vollendeten sechsten Lebensjahr haben in Verkaufsstellen und Einrichtungen nach § 3 Absatz 3 Satz 1 eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen. Gleiches gilt für Fahrgäste bei der Nutzung des Schienenpersonenfernverkehrs, des öffentlichen Personennahverkehrs im Sinne des Personenbeförderungsgesetzes einschließlich des Verkehrs mit Taxen und vergleichbaren Angeboten, der Schülerbeförderung sowie sonstiger Verkehrsmittel.

(2) Die Mund-Nasen-Bedeckung muss aufgrund ihrer Beschaffenheit geeignet sein, eine Ausbreitung von übertragungsfähigen Tröpfchenpartikeln beim Husten, Niesen, Sprechen oder Atmen zu verringern, unabhängig von einer Kennzeichnung oder zertifizierten Schutzkategorie.

(3) Ausgenommen von Absatz 1 sind

1. Gehörlose und schwerhörige Menschen, ihre Begleitperson und im Bedarfsfall Personen, die mit diesen kommunizieren,
2. Personen, denen die Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung wegen einer Behinderung oder aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich oder unzumutbar ist; dies ist in geeigneter Weise glaubhaft zu machen,
3. das Personal in Verkaufsstellen und Einrichtungen nach § 3 Absatz 3 Satz 1, wenn es keinen direkten Kundenkontakt hat oder wenn dort die Ausbreitung übertragungsfähiger Tröpfchenpartikel durch geeignete technische Vorrichtungen wirkungsvoll verringert wird.

§ 5 - Veranstaltungen, Versammlungen, Ansammlungen, Zusammenkünfte

(1) Öffentliche und nichtöffentliche Veranstaltungen sowie Versammlungen und sonstige Ansammlungen sind untersagt. ~~Dies gilt insbesondere auch für Zusammenkünfte in Vereinen, Freizeiteinrichtungen, Volkshochschulen, Musikschulen, sonstigen öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen im außerschulischen Bereich sowie vorbehaltlich des § 6 in Sporteinrichtungen.~~

(2) Die Regeln zum Aufenthalt im öffentlichen Raum nach § 2 sowie das Selbstorganisationsrecht des Landtags und der kommunalen Vertretungskörperschaften bleiben unberührt.

(3) Für Versammlungen unter freiem Himmel mit bis zu ~~50~~ 150 Teilnehmenden kann die zuständige Versammlungsbehörde im Einvernehmen mit dem zuständigen Gesundheitsamt in besonders begründeten Einzelfällen auf Antrag Ausnahmen von der Untersagung nach Absatz 1 Satz 1 zulassen, sofern dies aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar ist. Satz 1 gilt entsprechend für Versammlungen in geschlossenen Räumen mit bis zu 75 Teilnehmenden.

(4) Ausgenommen von der Untersagung nach Absatz 1 sind

1. Zusammenkünfte im privaten oder familiären Bereich mit bis zu zehn Personen oder den Angehörigen des eigenen oder eines weiteren Haushalts, Zusammenkünfte im privaten oder familiären Bereich mit Personen des eigenen sowie eines weiteren Haushalts,
2. Zusammenkünfte oder Feiern im privaten oder familiären Bereich aus gewichtigem Anlass, insbesondere Hochzeitsfeiern, mit bis zu 50 Personen,
3. ab dem 6. Juni 2020 Kulturveranstaltungen innerhalb zulässigerweise geöffneter Einrichtungen mit bis zu 75 Besucherinnen und Besuchern und unter freiem Himmel mit bis zu 150 Besucherinnen und Besuchern,
4. Gottesdienste, religiöse Veranstaltungen und Zeremonien der Religionsgemeinschaften in geschlossenen Räumen mit bis zu 75 Besucherinnen und Besuchern und unter freiem Himmel mit bis zu 150 Besucherinnen und Besuchern,
~~Gottesdienste, religiöse Veranstaltungen und Zeremonien der Religionsgemeinschaften in Kirchen, Synagogen, Moscheen, Tempeln und Gebetsräumen mit bis zu 50 Personen,~~
5. nicht-religiöse Bestattungen in geschlossenen Räumen mit bis zu 75 Trauergästen und unter freiem Himmel mit bis zu 150 Trauergästen,
~~nicht-religiöse Bestattungen mit bis zu 50 Personen sowie die Begleitung Sterbender im engsten Familienkreis,~~
6. standesamtliche Eheschließungen nach Maßgabe des für Inneres zuständigen Ministeriums, Feiern zum Schulanfang und zum Schulabschluss sowie Jugendweihe-Zeremonien, jeweils mit bis zu 75 Besucherinnen und Besuchern in geschlossenen Räumen und mit bis zu 150 Besucherinnen und Besuchern unter freiem Himmel; Feiern zum Schulanfang in geschlossenen Räumen von Kindertagesstätten sind untersagt,
~~standesamtliche Eheschließungen nach Maßgabe des für Inneres zuständi-~~

~~gen Ministeriums und Jugendweihe-Zeremonien, jeweils mit bis zu 50 Personen,~~

7. die Wahrnehmung von Terminen bei Behörden, Gerichten, Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollziehern, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, Notarinnen und Notaren,
8. Zusammenkünfte von Einrichtungen und Stellen, die öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen, insbesondere der Feuerwehren und anerkannten Hilfsorganisationen,
9. Unterricht und pädagogische Angebote der Schule,
10. die Durchführung und Vorbereitung von Prüfungen sowie die Abnahme von Prüfungsleistungen in Schulen, im außerschulischen Bereich sowie an Hochschulen,
11. Angebote der hochschulischen und beruflichen Bildung einschließlich der Aufstiegsfortbildung, der betrieblichen Qualifizierung, Unterrichtungen und Prüfungen nach dem Gewerberecht sowie Angebote, die nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch oder dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch grundsätzlich förderfähig sind,
~~Angebote der hochschulischen und beruflichen Bildung einschließlich der Aufstiegsfortbildung, der betrieblichen Qualifizierung sowie Unterrichtungen und Prüfungen nach dem Gewerberecht,~~
12. die Inanspruchnahme privater Nachhilfe, ~~der Instrumentalunterricht an Musikschulen oder durch selbständige Musikpädagoginnen und Musikpädagogen~~ sowie der Unterricht an sonstigen öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen ~~jeweils mit bis zu fünf Schülerinnen und Schülern,~~
13. der Instrumentalunterricht an Musikschulen oder durch selbständige Musikpädagoginnen und Musikpädagogen; dies gilt ab dem 6. Juni 2020 auch für den Gesangsunterricht mit bis zu sechs Personen, wenn ein Abstand von drei Metern zwischen Personen und von sechs Metern in Atemausstoßrichtung sowie eine Raumgröße von mindestens zehn Quadratmetern pro Person sichergestellt sind und die Räumlichkeiten regelmäßig intensiv gelüftet werden,
14. theoretischer Unterricht und die praktische Ausbildung in Fahrschulen, Flugschulen und ähnlichen Einrichtungen ~~jeweils mit bis zu fünf Schülerinnen und Schülern,~~
15. die Wahrnehmung von Bildungsangeboten in Volkshochschulen und sonstigen öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen im außerschulischen Bereich ~~jeweils mit bis zu fünf Schülerinnen und Schülern,~~
16. Lehrveranstaltungen, die aufgrund der sächlichen Ausstattung des Unterrichtsraums eine zwingende Präsenz erfordern, insbesondere Labor- und Handwerksarbeiten,
17. unaufschiebbare Zusammenkünfte der Organe und Gremien juristischer Personen des öffentlichen und des privaten Rechts zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben, sofern keine anderen Formen der Durchführung möglich sind und die Zahl der Teilnehmenden auf das zwingend erforderliche Maß beschränkt wird,
18. die Selbsternte auf Obst- und Gemüsefeldern,
19. der Aufenthalt am Arbeitsplatz,
20. die Nutzung des Öffentlichen Personenverkehrs,
21. die Nutzung von Bibliotheken und Archiven. ~~u~~

22. Zusammenkünfte in Freizeitparks sowie Einrichtungen, die Freizeitaktivitäten unter freiem Himmel anbieten, und ähnliche Einrichtungen.

(5) In den Fällen des Absatz 3 Satz 2 und Absatz 4 Nummer 3 bis 17 und 22 Absatz 4 Nummer 2 bis 14 haben die Verantwortlichen sicherzustellen, dass die im jeweiligen Einzelfall erforderlichen Abstands- und Hygieneregeln eingehalten werden. Dies beinhaltet insbesondere

1. Zugangskontrollen und -beschränkungen durch den Veranstalter entsprechend der Höchstteilnehmendenzahl,
2. Erfassung des Vor- und Familiennamens, der vollständigen Anschrift und der Telefonnummer der Teilnehmenden in einer Anwesenheitsliste, Aufbewahrung der Anwesenheitsliste für die Dauer von vier Wochen nach Ende der Veranstaltung und Herausgabe der Liste an das zuständige Gesundheitsamt auf Verlangen; nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist ist die Anwesenheitsliste zu vernichten,
3. die Einhaltung des Mindestabstands von 1,5 Metern, vorherige Markierung der zur Verfügung stehenden Sitz- oder Stehplätze, zeitversetztes Betreten und Verlassen des Raumes zur Einhaltung der Abstände bei Beginn und Ende der Veranstaltung; das Abstandsgebot gilt nicht für die praktische Ausbildung im Sinne des Absatzes 4 Nummer 14 44.

3 Die angegriffene Verordnung in ihrer ursprünglich angegriffenen Fassung ist am 25. Mai 2020 in Kraft getreten (Art. 2 der Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-EindV vom 19. Mai 2020, GVBl. II/20 [Nr. 39]). Nach § 18 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV in ihrer aktuell geltenden Fassung (zuletzt geändert durch Verordnung vom 27. Mai 2020, GVBl. II/20, [Nr. 43]) tritt sie - soweit hier von Bedeutung - mit Ablauf des 15. Juni 2020 außer Kraft.

II.

4 Die Antragstellerinnen und Antragsteller halten § 4 SARS-CoV-2-EindV für unvereinbar mit Art. 10 Landesverfassung (LV) und § 5 SARS-CoV-2-EindV für unvereinbar mit Art. 20 Abs. 1 und Art. 23 Abs. 1 LV. Sie beantragen in der Hauptsache die Nichtigkeitserklärung der Normen. Nachdem die Vorschriften durch die Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-EindV vom 27. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 43]) geändert worden sind, haben sie ihre Anträge am 2. Juni 2020 dahingehend geändert, dass sie sich auf § 4 und § 5 der Verordnungfassung vom 27. Mai 2020 beziehen.

5 Mit dem begleitend erhobenen, durch Schriftsatz vom 2. Juni 2020 ebenfalls geänderten Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragen sie,

§ 4 und § 5 der SARS-CoV-2-EindV vom 8. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 30]), zuletzt geändert durch Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-EindV vom 27. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 43]), einstweilen außer Kraft zu setzen.

- 6 1. Zur Begründung ihrer ursprünglichen Anträge führen die Antragstellerinnen und Antragsteller an, § 5 Abs. 1 Satz 1 SARS-CoV-2-EindV verletze das Grundrecht der Versammlungsfreiheit des Art. 23 Abs. 1 LV. Die Grundrechtsausübung werde durch die grundsätzliche Untersagung von Versammlungen unmöglich gemacht. In die Versammlungsfreiheit greife zum einen die unbedingte Untersagung von Versammlungen in geschlossenen Räumen und solchen unter freiem Himmel mit mehr als 50 Teilnehmenden ein. Zum anderen betreffe auch die Untersagung von Versammlungen unter freiem Himmel mit bis zu 50 Teilnehmenden mit der Möglichkeit der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung den Schutzbereich des Grundrechts im Hinblick auf die Erlaubnisfreiheit von Versammlungen.
- 7 Der Eingriff sei nicht gerechtfertigt. Art. 23 Abs. 2 LV setze zur Rechtfertigung der Einschränkung von Versammlungen unter freiem Himmel eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit voraus. Beschränkungen von Versammlungen in geschlossenen Räumen seien mangels Gesetzesvorbehalts nur zum unabdingbaren Schutz kollidierender Verfassungsgüter zulässig.
- 8 a. § 5 SARS-CoV-2-EindV verstoße gegen den Vorbehalt des Gesetzes. Ein generelles Verbot mit Erlaubnisvorbehalt von Versammlungen unter freiem Himmel mit bis zu 50 Teilnehmenden sei nicht durch Rechtsverordnung, sondern allenfalls durch förmliches Gesetz zu regeln, da das weitreichende Verbot von Versammlungen mit eng begrenztem Erlaubnisvorbehalt die grundsätzliche Erlaubnisfreiheit in ihr Gegenteil umkehre und einen besonders grundlegenden Bereich der Landesverfassung betreffe.
- 9 b. Die Voraussetzungen des als Ermächtigungsgrundlage für das Versammlungsverbot allein in Betracht kommenden § 28 Abs. 1 Infektionsschutzgesetz (IfSG) lägen nicht vor. Das Versammlungsverbot sei nicht notwendig im Sinne dieser Norm, da die Infektionssituation im Land Brandenburg es nicht erfordere.
- 10 Ausweislich der - im Näheren dargelegten - von der Landesregierung veröffentlichten Infektionszahlen seien mit Stand vom 21. Mai 2020 im Land Brandenburg insgesamt 3.224 an COVID-19 erkrankte Personen registriert, wovon rund 2.880 Personen be-

reits genesen und 167 Personen verstorben seien. Gegenwärtig seien ca. 180 Personen als erkrankt verzeichnet. Mit Blick auf die Gesamtbevölkerungszahl im Land Brandenburg von rund 2,5 Millionen Menschen sei demnach eine von rund 14.000 Personen gegenwärtig an COVID-19 erkrankt.

- 11 Diese Infektionslage mache eine derart weitgehende Beschränkung der Versammlungsfreiheit nicht notwendig. Das gelte umso mehr, als die Landesregierung selbst davon ausgehe, dass sich eine Notwendigkeit von Beschränkungen zur Eindämmung des Coronavirus bei einer Schwelle von 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner innerhalb eines Zeitraumes von sieben Tagen (sogenannte 7-Tage-Inzidenz) ergebe. Dieser Wert sei bereits am Tage der Verkündung der SARS-CoV-2-EindV mit einem Wert von 7,7 weit unterschritten worden und habe sich seither kontinuierlich auf einen Wert von 2,0 reduziert. Die von der Landesregierung selbst als Maßstab definierte Größe von 50 Neuinfektionen habe daher schon bei Erlass der Verordnung nicht vorgelegen und sei zuletzt ganz erheblich unterschritten worden.
- 12 c. Ferner sei der Eingriff in die Versammlungsfreiheit unverhältnismäßig. Die angegriffene Verordnung verfolge zwar mit dem Schutz der Bevölkerung vor den negativen gesundheitlichen Auswirkungen und der Sicherung der Funktionsfähigkeit der medizinischen Versorgung ein legitimes Ziel und das Versammlungsverbot sei geeignet, dieses zu erreichen. Allerdings habe die Versammlungsfreiheit des Art. 23 Abs. 1 LV überragende verfassungsrechtliche Bedeutung, insbesondere, wenn in Krisenzeiten oder in besonderen Gefahrensituationen grundrechtliche Freiheiten weitgehend beschränkt würden.
- 13 Das Versammlungsverbot mit Erlaubnisvorbehalt für Versammlungen unter freiem Himmel mit bis zu 50 Teilnehmenden sei schon deshalb unverhältnismäßig, weil nach Art. 23 Abs. 1 LV die Durchführung von Versammlungen nicht unter einen generellen Erlaubnisvorbehalt gestellt werden dürfe. § 5 Abs. 1 und 3 SARS-CoV-2-EindV verkehre das Prinzip der Erlaubnisfreiheit verbunden mit der in Art. 23 Abs. 2 LV vorgesehenen Möglichkeit der Beschränkung ins Gegenteil. Daran ändere die Möglichkeit der Zulassung in besonders begründeten Einzelfällen nichts. Durch die in dieser Vorschrift vorgenommene Kombination unbestimmter Rechtsbegriffe mit dem gewährten Ermessensspielraum würden die materiellen Voraussetzungen des Art. 23 Abs. 2 LV vollständig ausgehöhlt. Zudem würden Spontanversammlungen gänzlich verunmöglicht. Die Bußgeldandrohung im Hinblick auf die Ge- und Verbote

der §§ 1 bis 15 SARS-CoV-2-EindV gemäß § 16 SARS-CoV-2-EindV von bis zu 25.000,00 EUR vertiefe den Eingriff in die Versammlungsfreiheit erheblich und schöpfe zudem den durch § 73 Abs. 2 IfSG gegebenen Rahmen pauschal für alle denkbaren Verstöße aus. Die befristete Geltung der SARS-CoV-2-EindV ändere an der Unverhältnismäßigkeit ebenfalls nichts, da das Versammlungsverbot bereits in § 1 SARS-CoV-2-EindV vom 17. März 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 10]) enthalten gewesen und ständig erneuert worden sei und mit einer über den 5. Juni 2020 hinausgehenden Geltung gerechnet werden müsse.

- 14 Es fehle zudem mangels nachvollziehbarer tatsächlicher Anhaltspunkte an einer unmittelbaren Gefahr für das Leben und die Gesundheit der Bevölkerung. Schon die Gesamtzahl der registrierten Infektionen in Brandenburg (3.224 Fälle, Stand 21. Mai 2020) begründe dies nicht. Nachdem zu Anfang der Maßnahmen in Brandenburg ein Erkrankter auf rund 5.300 Personen gekommen sei, sei es zuletzt nur noch ein Erkrankter auf rund 14.000 Personen gewesen. Es fehle daher an einer belastbaren Tatsachengrundlage, dass von einer Versammlung mit mehr als 50 Personen eine Gefahr für das Leben oder die Gesundheit der übrigen Teilnehmer bzw. der Bevölkerung insgesamt ausgehe. Auch sei die Intensität der Gefahr, insbesondere die Kausalität zwischen der COVID-19-Erkrankung und der veröffentlichten Anzahl der zu verzeichnenden Todesfälle, nicht hinreichend belastbar zu bestimmen.
- 15 Eine Überlastung des Gesundheitssystems im Land Brandenburg stehe ferner nicht zu befürchten; so liege etwa die Auslastung der Beatmungsbetten bei rund einem Viertel der vorhandenen Kapazitäten.
- 16 Im Übrigen sei zweifelhaft, ob das bloße Risiko einer Infektion eine unmittelbare Gefahr im Rechtssinne, also mit unmittelbar bevorstehendem Schadenseintritt sei. Zudem seien mildere Mittel wie die Erteilung von Auflagen nicht ausgeschöpft, insbesondere Abstands- und Hygienegebote bei Versammlungen unter freiem Himmel. Nicht nachvollziehbar sei die Gewichtung der durch Ausnahmen privilegierten Tätigkeiten gegenüber dem hochrangigen Grundrecht der Versammlungsfreiheit.
- 17 2. § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV verletze zudem die individuelle wie auch die kollektive Vereinigungsfreiheit des Art. 20 Abs. 1 LV. Die Gründung von Vereinigungen werde durch das Verbot der hierzu erforderlichen Zusammenkunft beschränkt oder unmöglich gemacht; ferner die Betätigung der Vereine, wenn sie Zusammenkünfte voraussetze. Auch die Willensbildung von Vereinigungen durch Mitglieder- oder Ge-

sellschafterversammlungen, Vorstandssitzungen etc. sei wesentlich eingeschränkt, weil persönliche Zusammenkünfte verboten seien. Der Vereinszweck zahlreicher Vereine könne ohne Zusammenkünfte nicht erreicht werden; ihre Attraktivität werde gemindert, was sich auf ihren Bestand auswirken könne.

- 18 Der Eingriff sei weder aufgrund von Art. 20 Abs. 2 LV noch durch den Schutz des Lebens und der Gesundheit der Bevölkerung zu rechtfertigen. Er sei unangemessen. Schon aufgrund der 7-Tage-Inzidenz-Zahlen der Landesregierung, aber auch aufgrund der weiteren genannten Krankheitszahlen seien die Beschränkungen nicht erforderlich. Die Tätigkeit von Vereinigungen werde erheblich und zudem präventiv ohne Betrachtung des Einzelfalls, ohne Ausnahmevorschriften und ohne Abwägung der konkreten Gefährdung der widerstreitenden Rechtsgüter von Verfassungsrang unmöglich gemacht. Die Ausnahme des § 5 Abs. 4 Nr. 14 (jetzt Nr. 17) SARS-CoV-2-EindV für unaufschiebbare Zusammenkünfte ändere daran angesichts der darin enthaltenen unbestimmten Rechtsbegriffe und der Bußgeldbewehrung des § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV nichts.
- 19 Ferner erschienen die Ausnahmen des § 5 Abs. 4 SARS-CoV-2-EindV willkürlich gewählt sowie mildere Mittel wie Abstands- und Hygienegebote zur Eindämmung der Infektionsgefahr hinreichend.
- 20 3. Die in § 4 SARS-CoV-2-EindV vorgesehene Pflicht des Tragens einer Mund-Nasen-Bedeckung verletze die allgemeine Handlungsfreiheit, die u. a. gegen die Auferlegung von Handlungspflichten schütze, und das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Grundrechtsträger, da deren freie Entfaltung in der Öffentlichkeit betroffen sei.
- 21 Die Norm sei nicht von § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG gedeckt; eine allgemeine Trägerverpflichtung sei aufgrund der aktuellen Infektionssituation mit 180 erkrankten Personen (Stand 21. Mai 2020) nicht erforderlich.
- 22 Ferner sei die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in ihrer konkreten Ausgestaltung nicht zur Erreichung der legitimen Ziele der Verordnung geeignet. Vor der erstmaligen Anordnung der Maskenpflicht mit Verordnung vom 8. Mai 2020 sei die Benutzung von Mund-Nasen-Bedeckungen sogar zu Zeiten des dynamischsten Pandemiegeschehens nicht als notwendiges Instrument betrachtet worden, obwohl es bereits damals gängiges Allgemeinwissen zu diesem Virus gewesen

sei, dass feine Tröpfchen aus der Atemluft den Hauptübertragungsweg von SARS-CoV-2, dem Erreger von COVID-19, darstellten. Warum die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung dann erst beim Ausklang der Pandemie zum Einsatz komme, erschließe sich nicht. Das Robert-Koch-Institut (RKI) habe zunächst deren Verwendung für nicht erforderlich gehalten. Grundlegende neue wissenschaftliche Erkenntnisse für die Neubewertung seitens des RKI im Epidemiologischen Bulletin Nr. 19/2020 habe es nicht gegeben.

- 23 Weiterhin sei die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung auch wegen ihres begrenzten Anwendungsbereichs nicht zur Eindämmung des Coronavirus geeignet; vielmehr bestünde etwa unmittelbar vor den Verkaufsstellen des Einzelhandels und an Haltestellen im Nahverkehr die Gefahr der Virusübertragung. Jedenfalls bewirke die Verpflichtung eine allenfalls unerhebliche Zweckförderung.
- 24 4. Die beantragte einstweilige Anordnung sei zu erlassen, da der Antrag in der Hauptsache begründet sei und eine Folgenabwägung zugunsten der Aussetzung der angegriffenen Normen ausgehe. Erginge die einstweilige Anordnung nicht, würde hingegen im Hauptsacheverfahren die Verfassungswidrigkeit von § 4 und § 5 SARS-CoV-2-EindV festgestellt, seien die Menschen im Land Brandenburg zu Unrecht in der Ausübung ihrer Grundrechte der Art. 20 Abs. 1, Art. 23 Abs. 1 LV gehindert bzw. in ihrem Grundrecht aus Art. 10 LV eingeschränkt. Insbesondere die Verletzung der Grundrechte der Art. 20 Abs. 1, Art. 23 Abs. 1 LV seien von erheblichem Gewicht, weil die bestehenden Verbote die öffentliche Meinungsbildung und -kundgabe in erheblichem Umfang beschränkten und bußgeldbewehrt seien.
- 25 Erhebliche Gefahren für die Allgemeinheit im Falle des Erlasses der beantragten einstweiligen Anordnung seien nicht zu erkennen. Insbesondere sei dem Schutz der Bevölkerung unter Berücksichtigung der bestehenden Infektionslage durch das allgemeine Abstandsgebot des § 1 SARS-CoV-2-EindV sowie die Hygieneregeln des § 3 SARS-CoV-2-EindV hinreichend Rechnung getragen.
- 26 Die Änderungen an § 5 SARS-CoV-2-EindV durch die Verordnung vom 27. Mai 2020 hätten auf die Rüge der Verletzung der Versammlungsfreiheit keinen Einfluss; die in der Antragschrift vorgebrachten Argumente bezögen sich gleichermaßen auf die neue Rechtslage.

III.

- 27 Die Landesregierung Brandenburg hält den Antrag für unbegründet.
- 28 Bei einer vorzunehmenden Folgenabwägung komme der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht in Betracht. Die Außervollzugsetzung einer Rechtsvorschrift im Wege einer einstweiligen Anordnung komme nur in Betracht, wenn Aussetzungsgründe besonderen Gewichts dies als unabweisbar erscheinen ließen.
- 29 Ergehe die einstweilige Anordnung trotz eines späteren Erfolgs des Normenkontrollantrags nicht, wäre die Versammlungsfreiheit ungerechtfertigt eingeschränkt worden. Jedoch sei die Grundrechtsausübung, angesichts der inzwischen vom Erlaubnisvorbehalt des § 5 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV erfassten Versammlungen unter freiem Himmel mit bis zu 150 Teilnehmenden und in geschlossenen Räumen mit bis zu 75 Teilnehmenden, nicht ausgeschlossen. Der Verordnungsgeber sei mit der Regelung seiner Pflicht nachgekommen, die befristeten Grundrechtseinschränkungen fortlaufend zu überprüfen und sukzessive zurückzunehmen.
- 30 Ergehe die beantragte einstweilige Anordnung, bliebe das Normenkontrollverfahren hingegen erfolglos, könnten Versammlungen uneingeschränkt stattfinden. Damit entfielen eine der Maßnahmen, die der Verordnungsgeber in dem sich dynamisch entwickelnden Geschehen als geeignet angesehen habe, um das angestrebte Ziel zu erreichen, die Infektionsraten des Coronavirus durch eine Begrenzung persönlicher Kontakte möglichst gering zu halten. Die Gefahren der Erkrankung vieler Personen mit teilweise schwerwiegenden und tödlichen Krankheitsverläufen sowie einer Überlastung der gesundheitlichen Einrichtungen, denen der Staat gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz (GG), Art. 8 Abs. 1 LV vorzubeugen habe, könnten sich erhöhen.
- 31 Auch bezüglich der Pflicht des Tragens einer Mund-Nasen-Bedeckung sei die einstweilige Anordnung nicht zu erlassen. Ohne ihren Erlass und im Falle des Erfolgs der Hauptsache wären die Normadressaten in ihrem Grundrecht aus Art. 10 LV verletzt. Die Tragepflicht sei aber zeitlich und räumlich sehr begrenzt; auch seien Verstöße nicht bußgeldbewehrt. Soweit durch unsachgemäßen Gebrauch Gefährdungen eintreten könnten, was nicht ersichtlich sei, könnten die Normadressaten diese durch richtigen Umgang selbst vermeiden.

- 32 Ergehe die einstweilige Anordnung, sei die Maskenpflicht aber im Ergebnis verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, entfiere die Benutzungspflicht, obwohl das RKI sie in bestimmten Situationen als einen Baustein empfehle, um Risikogruppen zu schützen und die Ausbreitungsgeschwindigkeit des Virus zu reduzieren. Der Verordnungsgeber verletze seinen Einschätzungsspielraum nicht, indem er der Empfehlung des RKI trotz ebenfalls vorhandener anderer Stimmen in der Wissenschaft den Vorzug gebe. Im Übrigen sei die Regelung auch angemessen.
- 33 Der Landtag Brandenburg hatte Gelegenheit zur Stellungnahme.

B.

- 34 Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang Erfolg; im Übrigen ist er unbegründet.
- 35 Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung bleibt auch in Bezug auf Zusammenkünfte in Vereinen zulässig, obwohl § 5 Abs. 1 Satz 2 SARS-CoV-2-EindV in der bis zum 27. Mai 2020 geltenden Fassung, der insbesondere Zusammenkünfte in Vereinen als von den nach § 5 Abs. 1 Satz 1 SARS-CoV-2-EindV verbotenen Veranstaltungen, Versammlungen und sonstige Ansammlungen erfasst bezeichnete, mit Wirkung zum 28. Mai 2020 gestrichen worden ist. Das generelle Verbot von nichtöffentlichen Veranstaltungen und sonstigen Ansammlungen in § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV erfasst grundsätzlich auch Zusammenkünfte in Vereinen; eine generelle Ausnahme sieht die Verordnung nicht vor.
- 36 Soweit § 5 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV nach Erhebung des Normenkontrollantrags und des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung dahingehend geändert worden ist, dass Versammlungen in geschlossenen Räumen mit bis zu 75 Personen und Versammlungen unter freiem Himmel mit bis zu 150 Teilnehmenden genehmigt werden können, haben die Antragstellerinnen und Antragsteller ihren Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung dahingehend geändert, dass sie die vorläufige Außerkraftsetzung dieser geänderten Normen begehren, und zugleich einen entsprechenden Hauptsacheantrag anhängig gemacht.
- 37 Gemäß § 30 Abs. 1 Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg (VerfGGBbg) kann das Verfassungsgericht einen Zustand durch eine einstweilige Anordnung vorläufig re-

geln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist.

- 38 Ob die Voraussetzungen des § 30 Abs. 1 VerfGGBbg vorliegen, ist grundsätzlich, soweit sich das Begehren in der Hauptsache nicht als offensichtlich unzulässig oder unbegründet darstellt (I.), nach Maßgabe einer Folgenabwägung zu beurteilen (II.) (z. B. Beschluss vom 19. Juni 2013 - VfGGBbg 3/13 EA -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).
- 39 I. Der in der Hauptsache erhobene Normenkontrollantrag nach Art. 113 Nr. 2 LV, § 39 VerfGGBbg ist nicht offensichtlich unzulässig. Insbesondere erfüllen die Antragstellerinnen und Antragsteller das Quorum von einem Fünftel der Mitglieder des Landtags, wenden sich gegen Landesrecht im Sinne der genannten Normen und legen ihre Überzeugung von der Unvereinbarkeit der angegriffenen Vorschriften mit der Landesverfassung dar.
- 40 Der Antrag ist auch nicht offensichtlich unbegründet, und zwar weder hinsichtlich der „Maskenpflicht“ noch in Bezug auf die Beschränkungen öffentlicher Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen sowie von Zusammenkünften im Rahmen von Vereinigungen. Ihre Vereinbarkeit mit der Landesverfassung bedarf einer eingehenden Prüfung, die im Rahmen eines Eilverfahrens nicht möglich ist.
- 41 Dabei muss im verfassungsgerichtlichen Eilverfahren insbesondere auch offen bleiben, ob Art. 23 LV es überhaupt zulässt, die Ausübung der Versammlungsfreiheit durch Rechtsverordnung einem grundsätzlichen Verbot mit Erlaubnisvorbehalt zu unterwerfen und die Erteilung einer solchen Erlaubnis in das Ermessen der Verwaltung zu stellen (ebenso zu Art. 8 GG BVerfG, Beschlüsse vom 16. Mai 2020 - 1 BvQ 55/20 -, Rn. 9, juris, und vom 17. April 2020 - 1 BvQ 37/20 -, Rn. 23, juris). Dagegen bestehen zum einen Bedenken angesichts der Wesentlichkeit des Eingriffs in die Versammlungsfreiheit, die durch ein Verbot mit Erlaubnisvorbehalt in ihr Gegenteil verkehrt wird. Dies könnte, soweit eine derartige Umkehrung der Freiheitsgewährleistung in einem derart zentralen Bereich überhaupt zulässig ist, zumindest eine Entscheidung des Gesetzgebers erfordern. Zum anderen sieht Art. 23 Abs. 2 LV für Versammlungen und Demonstrationen unter freiem Himmel nur die Beschränkung durch eine Anmeldepflicht - nicht aber eine Genehmigungspflicht - oder deren Einschränkung, Auflösung oder ein Verbot bei einer unmittelbaren Gefahr für die öf-

fentliche Sicherheit unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit vor.

- 42 II. 1. Im Rahmen der Folgenabwägung sind die nachteiligen Wirkungen, die ohne die einstweilige Anordnung für den Fall des Obsiegens in der Hauptsache zu erwarten sind, mit den nachteiligen Wirkungen, die sich bei Erlass der einstweiligen Anordnung für den Fall der Erfolglosigkeit in der Hauptsache ergeben, zu vergleichen und zu bewerten. Dabei ist ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. Beschlüsse vom 26. März 2019 - VfGBbg 10/19 EA -, Rn. 5, und vom 18. Januar 2019 - VfGBbg 4/18 EA -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>, m. zahlr. N.). Die nachteiligen Folgen, die ohne die einstweilige Anordnung für den Fall des Erfolgs der Hauptsache zu erwarten sind, müssen im Vergleich zu den nachteiligen Folgen, die sich bei Erlass der einstweiligen Anordnung für den Fall der Erfolglosigkeit in der Hauptsache ergeben, deutlich überwiegen, weil sie sonst bei vergleichender Betrachtung im Sinne des Gesetzes nicht gewichtig genug sind („schwere Nachteile“) bzw. keinen gleichwertigen „anderen“ Grund im Sinne des Gesetzes darstellen. Bei der Abwägung sind im Allgemeinen nur irreversible Nachteile zu berücksichtigen. Zudem muss die einstweilige Anordnung im Sinne zusätzlicher Voraussetzungen „zum gemeinen Wohl“ „dringend“ geboten sein (vgl. Beschlüsse vom 13. Dezember 2019 - VfGBbg 10/19 EA - und vom 18. Januar 2019 - VfGBbg 4/18 EA -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>, m. zahlr. N.). Ob darüber hinausgehend ein besonders strenger Maßstab, der bei einer vorläufigen Außervollzugsetzung von förmlichen Gesetzen wegen der besonderen demokratischen Legitimation des Gesetzgebers gilt, auch im Falle von Rechtsverordnungen anzuwenden ist (so VerfGH Berlin, Beschlüsse vom 7. Mai 2020 - VerfGH 64 A/20 -, Rn. 12, juris, und vom 14. April 2020 - 50 A/20 -, Rn. 8, juris; BVerfG, Beschluss vom 5. Juli 1995 - 1 BvR 2226/94 -, BVerfGE 93, 181-195, Rn. 31, juris), kann vorliegend offen bleiben. Seine Voraussetzungen liegen, soweit dem Antrag stattgegeben wird, vor.
- 43 2. Die gebotene Folgenabwägung fällt hinsichtlich des durch die Verordnung statuierten präventiven Verbots mit Erlaubnisvorbehalt für Versammlungen unter freiem Himmel mit bis zu 150 Teilnehmenden und des Verbots von Versammlungen unter freiem Himmel mit mehr als 150 Teilnehmenden (§ 5 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV) und in geringem Maße bezüglich Versammlungen in geschlossenen Räumen zu-

gunsten des Erlasses der einstweiligen Anordnung, im Übrigen aber gegen die vorläufige Außerkraftsetzung der angegriffenen Verordnungsvorschriften aus.

- 44 a. Die Versammlungsfreiheit des Art. 23 Abs. 1 LV gewährt allen Menschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und unbewaffnet zu versammeln. Sie ist von zentraler Bedeutung für die freiheitliche und demokratische Staatsordnung der Landesverfassung. Für das demokratische Gemeinwesen ist das Recht, durch Ausübung der Versammlungsfreiheit aktiv am politischen Meinungs- und Willensbildungsprozess teilzunehmen, ein unentbehrliches Funktionselement (vgl. grundlegend zu Art. 8 GG BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 - 1 BvR 233/81 -, BVerfGE 69, 315-372, Leitsatz 1). Die Antragstellerinnen und Antragsteller betonen zurecht, dass der Versammlungsfreiheit gerade in Sondersituationen mit weitgehenden Grundrechtsbeschränkungen besonders hervorgehobene Bedeutung zukommt. Als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe, die auch und vor allem andersdenkenden Minderheiten zugutekommt, ist die Versammlungsfreiheit für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend (BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 2012 - 1 BvR 2794/10 -, Rn. 16, juris). Dies gilt umso mehr in Sondersituationen wie der gegenwärtigen Pandemie, in der die Möglichkeit zur Äußerung abweichender Ansichten und Kritik in der Öffentlichkeit aufgrund von erheblichen, wenn auch zeitlich begrenzten Einschränkungen der Grundrechte nur begrenzt besteht. 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 (BVerfG, Beschluss vom 17. April 2020 - 1 BvQ 37/20 -, Rn. 17, juris). Es stellt ein Kernelement der Versammlungsfreiheit dar, dem eigenen Anliegen durch physische Präsenz im öffentlichen Raum Wirkung zu verleihen und auf diese Weise eine Vielzahl anderer Menschen darauf aufmerksam zu machen (SächsOVG, Beschluss vom 30. April 2020 - 3 B 167/20 -, Rn. 9 f, juris).
- 45 b. Erginge die einstweilige Anordnung nicht, stellte sich in der Hauptsache jedoch heraus, dass das absolute Verbot von Versammlungen unter freiem Himmel mit mehr als 150 Teilnehmenden und in geschlossenen Räumen mit mehr als 75 Teilnehmenden sowie das präventive Verbot mit Genehmigungsvorbehalt, das § 5

Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV für Versammlungen unter freiem Himmel von bis zu 150 Personen und in geschlossenen Räumen mit bis zu 75 Teilnehmenden aufstellt, verfassungswidrig sind, wären potenziell alle Menschen in Brandenburg als Träger des Grundrechts der Versammlungsfreiheit in dem Kernbereich dieses Grundrechts verletzt. Diese Verletzung wäre auch irreversibel, da sich die zeit- und anlassbezogene Grundrechtsausübung nicht nachholen lässt.

- 46 Dabei wöge dieser Eingriff im Hinblick auf die die jeweilige Zahlengrenze überschreitenden Versammlungen besonders schwer, als diese ohne Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls ausnahmslos unzulässig sind. Zum Kern der Gewährleistung von Art. 23 Abs. 1 LV gehört das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters einer Versammlung. Er darf selbst Ort und Zeit sowie Umstände und Inhalte der Versammlung festlegen. Hierzu gehört als wesentliches Element auch die Teilnehmerzahl. Eine Versammlung als Form der Meinungskundgabe und Mittel der Meinungsbildung ist typischerweise darauf angelegt, für die eigene Auffassung zu werben und hierfür weitere Anhänger und Unterstützer zu gewinnen. Dieser typische Charakter von Versammlungen ist aus Sicht des Veranstalters ein wesentliches Element, um an dem für das Funktionieren der Demokratie wesentlichen Prozess der öffentlichen Auseinandersetzung in der Gesellschaft teilzunehmen. Die mit der Gewährleistung von Art. 23 Abs. 1 LV verbundene Freiheit, möglichst viele Unterstützer für die eigene Meinung zu finden, ist daher für eine Demokratie elementar. Auch die Wahrnehmung in der Öffentlichkeit hängt maßgeblich von der Anzahl der Teilnehmerinnen und Teilnehmern ab. Folglich treffen Begrenzungen der Teilnehmerzahl die Versammlungsfreiheit des Veranstalters auf das Empfindlichste (vgl. VGH BW, Beschluss vom 16. Mai 2020 - 1 S 1541/20 -, Rn. 4, juris). Darin erschöpft sich der Eingriff jedoch nicht. Die Begrenzung der Teilnehmerzahl auf 150 wirkt für jeden, der sich einer bestehenden Versammlung unter freiem Himmel anschließen will, als absolutes Demonstrations(teilnahme)verbot, wenn die Versammlung die Zahl von 150 Teilnehmerinnen und Teilnehmern bereits erreicht hat. Der Grundrechtseingriff wäre von ganz erheblichem Gewicht angesichts der Bedeutung der Versammlungsfreiheit für das demokratische Gemeinwesen insgesamt.
- 47 Auch bezüglich Versammlungen mit einer Teilnehmerzahl unterhalb der durch § 5 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV festgelegten Größe wöge der Eingriff in die Versammlungsfreiheit schwer, insbesondere angesichts dessen, dass § 5 Abs. 1, Abs. 3

SARS-CoV-2-EindV die Erlaubnisfreiheit des Art. 23 Abs. 1 LV in ihr Gegenteil verkehrt, indem die Vorschrift ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt normiert. Immerhin kann dies nicht nur im Hinblick auf die damit verbundenen Erschwernisse dazu führen, dass von der Durchführung von Veranstaltungen abgesehen und damit von einem wesensbestimmenden Element des demokratischen Verfassungslebens kein Gebrauch gemacht wird. Auch führt dies auch dazu, wie die Antragstellerinnen und Antragsteller mit Recht geltend machen, dass spontane gemeinschaftliche Meinungskundgebungen in der Öffentlichkeit nicht mehr möglich sind. Die geltende Regelung ist insofern von besonderer Eingriffstiefe, als die Genehmigungspflicht zusätzlich an die Darlegung eines „besonders begründeten Einzelfalls“ geknüpft ist, der ausweislich der Begründung (zu § 5 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV, Bearbeitungsstand 14. Mai 2020, S. 8, https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV_Finale%20Begrueundung_14052020.pdf, abgerufen am 3. Juni 2020) insbesondere dann gegeben sein soll, „wenn die Versammlung nicht verschoben oder nachgeholt werden kann und die Durchführung ihrem Wesen nach nur an dem angemeldeten Termin stattfinden kann“. Die damit der Versammlungsbehörde eröffnete inhaltliche Prüfungscompetenz trifft den Kernbereich der Versammlungsfreiheit.

- 48 c. Erginge hingegen eine einstweilige Anordnung, stellte sich in der Hauptsache jedoch heraus, dass die in § 5 Abs. 1, Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV vorgesehenen Genehmigungs- und Größenbeschränkungen verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden sind, kann das grundrechtlich geschützte Interesse des Lebens- und Gesundheitsschutzes (Art. 8 Abs. 1 LV) einer potenziell großen Anzahl Dritter betroffen sein, sofern damit eine weitere Ausbreitung des Coronavirus einhergeht. Die Maßnahmen der SARS-CoV-2-EindV und insbesondere die Restriktionen der Versammlungsfreiheit dienen ausweislich der Verordnungsbegründung diesem Zweck des Lebens- und Gesundheitsschutzes. Ziel ist es demnach,

„die Ausbreitung des Coronavirus zu verlangsamen und die Ausbreitungsdynamik zu begrenzen. Dies ist zum Schutz der Bevölkerung sowie zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitswesens unabdingbar. Durch eine Verlangsamung des Infektionsgeschehens kann die Belastung für das Gesundheitswesen insgesamt reduziert, Belastungsspitzen vermieden und dadurch die medizinische Versorgung der Bevölkerung sichergestellt werden. Durch den vorherrschenden Übertragungsweg des SARS-CoV-2-Virus

von Mensch zu Mensch (sog. Tröpfcheninfektion) z. B. durch Husten, Niesen, Atmen oder Sprechen kann es zu Übertragungen kommen. Auch mild erkrankte, asymptomatisch Infizierte und sogar Menschen ohne Symptome können das Virus übertragen. Insbesondere bei Veranstaltungen oder Ansammlungen von Menschen kann es zu einer Vielzahl von Übertragungen des SARS-CoV-2-Virus kommen. Zugleich ist in diesen Fällen die Möglichkeit der Rückverfolgbarkeit von Kontaktpersonen extrem schwierig“ (vgl. Verordnungsbegründung, S. 14).

Die Teilnehmerbeschränkung dient in Ansehung der aktuellen Coronavirus-Pandemie u. a. dem Ziel, die Einhaltung von Mindestabständen zwischen den Versammlungsteilnehmern kontrollierbar sicherzustellen, um so das Risiko einer Übertragung des Virus unter Versammlungsteilnehmern und von diesen auf Dritte zu mindern. Zu dem damit bezweckten Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit ist der Staat prinzipiell auch kraft seiner grundrechtlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 8 Abs. 1 LV angehalten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. Mai 2020 - 1 BvR 1003/20 -, Rn. 7, juris, m. w. N.). Mit zunehmender Teilnehmerzahl bei Demonstrationen ist zu befürchten, dass gebotene Mindestabstände und andere Maßnahmen zum Infektionsschutz nicht hinreichend sicher eingehalten werden können und damit das Infektionsrisiko steigt.

- 49 d. Die Gegenüberstellung der jeweiligen Folgen führt im Eilverfahren vorläufig zu dem aus dem Tenor ersichtlichen Ergebnis.
- 50 (1) Die nachteiligen Folgen der generellen Beschränkungen der Versammlungsfreiheit überwiegen im Hinblick auf Versammlungen unter freiem Himmel trotz der nur vorübergehenden Geltung der SARS-CoV-2-EindV (derzeit bis zum 15. Juni 2020) deutlich die Gefahr für das Rechtsgut des Lebens- und Gesundheitsschutzes, insbesondere durch die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems. Zwar sind Beschränkungen der Versammlungsfreiheit zur Eindämmung nicht anders abwendbarer Gefahren nicht von vornherein ausgeschlossen, sondern können in ganz besonderen Ausnahmefällen rechtmäßig sein (VGH BW, Beschluss vom 16. Mai 2020 - 1 S 1541/20 -, Rn. 4, juris). Das absolute Verbot größerer Versammlungen mit mehr als 150 Teilnehmern erscheint jedoch als eingriffsintensivste Maßnahme angesichts der dargestellten elementaren Bedeutung der Versammlungsfreiheit gerade in Zeiten allgemeiner Grundrechtseinschränkungen nach vorläufiger

Wertung nicht mehr hinnehmbar. Zum Ausgleich der widerstreitenden Interessen erscheint dem Verfassungsgericht ein präventives Verbot mit Erlaubnisvorbehalt nur für Versammlungen mit über 150 Teilnehmern vorübergehend für geboten. Die Versammlungsbehörde wird damit in die Lage versetzt, unter Berücksichtigung insbesondere der örtlichen Gegebenheiten eines beabsichtigten Versammlungsorts, der von der Versammlungsveranstalterin/dem Versammlungsveranstalter vorgesehenen Maßnahmen oder behördlicherseits zu erteilender Auflagen zum Infektionsschutz sowie der Möglichkeit ihrer Überwachung und Durchsetzung, aber auch der Entfernung des Veranstaltungsortes von derzeitigen Schwerpunkten des Pandemiegeschehens sowie der etwaigen Teilnahme von Personen aus derartigen Orten unter Beachtung des bestehenden Anspruchs auf Genehmigung den sich daraus ergebenden Gefahren Rechnung zu tragen. Damit ist angesichts des aktuellen Infektionsgeschehens in Brandenburg auch dem Lebens- und Gesundheitsschutz angemessen Rechnung getragen. In zahlreichen Landkreisen in Brandenburg besteht aktuell eine offizielle 7-Tages-Inzidenz von 0,0 (COVID-19-Dashboard des RKI, https://experience.arcgis.com/experience/478220a4c454480e823b17327b2bf1d4/page/page_1/, Stand 2. Juni 2020). Bei Versammlungen unter freiem Himmel findet - anders als bei Versammlungen in geschlossenen Räumen - ein stetiger, die Virusausbreitung über die Luft nach derzeitigen wissenschaftlichen Erkenntnissen vermindernder Luftaustausch statt. Außerdem kann die Einhaltung der im Rahmen jeder Versammlung geltenden Gebote des Mindestabstands von 1,50 Meter zu anderen Personen (§ 1 Satz 2 SARS-CoV-2-EindV) und der allgemeinen Hygieneregeln und -empfehlungen des Robert Koch-Instituts und der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung zur Vorbeugung von Infektionen (§ 3 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV) grundsätzlich kontrolliert und bei Bedarf im Einzelfall versammlungsrechtliche bzw. infektionsschutzrechtliche Auflagen erteilt werden. Ob die Grenze von 150 Teilnehmern, die weder in der Verordnungsbegründung noch in der Antragsabweisung der Landesregierung näher untersetzt ist, zur Rechtfertigung eines absoluten Verbots von Demonstrationen unter freiem Himmel verfassungsrechtlich zu beanstanden ist, bleibt dem Hauptsacheverfahren vorbehalten. Gleichwohl erscheint es dem Verfassungsgericht sachgerecht, die Zahl von 150 Teilnehmern als Anknüpfungspunkt für das statuierte präventive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt zu Grunde zu legen. Aus diesen Erwägungen ergeben sich die tenorierten vorläufigen Anordnungen.

- 51 (2) Die Ausführungen führen in Bezug auf Versammlungen in geschlossenen Räumen dazu, dass ebenfalls die Voraussetzung eines besonders begründeten Einzelfalls vorläufig nicht anzuwenden ist. Im Übrigen fällt die Gegenüberstellung der Folgen bezüglich Versammlungen in geschlossenen Räumen hingegen gegen den Erlass einer einstweiligen Anordnung aus. Das bei Erhebung des Antrags noch angeordnete vollständige Verbot von Versammlungen in geschlossenen Räumen ist mit Wirkung vom 28. Mai 2020 dahingehend geändert worden, dass Versammlungen bis zu 75 Personen unter den entsprechenden Voraussetzungen wie Versammlungen unter freiem Himmel genehmigt werden können. Insoweit überwiegen die negativen Folgen für die Versammlungsfreiheit, die in der Genehmigungspflicht für Versammlungen bis zu 75 Personen und dem Verbot zahlenmäßig darüber hinausgehender Versammlungen zu sehen sind, nicht deutlich die Gefahr für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung Brandenburgs. Letztere ist bei Versammlungen in geschlossenen Räumen auch bei Vorliegen relativ geringer Infektionszahlen angesichts dessen, dass dort ein Ansteckungsrisiko bis hin zum Auftreten von sogenannten „Super Spreadern“ erheblich höher erscheint und Abstands- und Hygienemaßnahmen schwieriger kontrollierbar sind, weitaus gewichtiger zu bewerten als im Rahmen von Versammlungen unter freiem Himmel. Insofern ist auch der Fortbestand der Genehmigungspflicht einstweilen noch hinnehmbar, wenngleich sich der Verordnungsgeber im Rahmen der ihm obliegenden permanenten Überprüfung der infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen zukünftig auch dieser Frage wird zuwenden müssen, wenn sich das Infektionsgeschehen absehbar günstig entwickelt.
- 52 e. Die Folgenabwägung fällt im Hinblick auf die Ermöglichung von anderen Zusammenkünften als Versammlungen im Sinne von Art. 23 Abs. 1 LV, nämlich solchen im Rahmen von Vereinigungen nach Art. 20 Abs. 1 LV, gegen den Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung aus. Die von Art. 20 Abs. 1 LV gewährleistete Vereinigungsfreiheit erfasst insbesondere die Gründung, Mitgliedschaft und Betätigung von Vereinigungen und ihrer Mitglieder. Das grundsätzliche Verbot von öffentlichen und nichtöffentlichen Veranstaltungen gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 SARS-CoV-2-EindV erfasst auch nach der Streichung der Regelbeispiele in § 5 Abs. 1 Satz 2 SARS-CoV-2-EindV Zusammenkünfte in Vereinen.
- 53 Erginge die einstweilige Anordnung nicht, stellte sich in der Hauptsache jedoch heraus, dass das Verbot von Zusammenkünften im Rahmen von Vereinen verfas-

sungswidrig ist, wären potenziell alle Menschen in Brandenburg als Träger des Grundrechts der Vereinigungsfreiheit und als Mitglieder von Vereinigungen oder gründungs- oder beitrittswillige Personen für einen vorübergehenden, derzeit am 15. Juni 2020 endenden Zeitraum in ihren Rechten verletzt.

- 54 Erginge hingegen eine einstweilige Anordnung, stellte sich in der Hauptsache jedoch heraus, dass das Verbot der Zusammenkünfte in Vereinen aus § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV nicht zu beanstanden ist, kann das grundrechtlich geschützte Interesse des Lebens- und Gesundheitsschutzes (Art. 8 Abs. 1 LV) einer potenziell großen Anzahl Dritter betroffen sein, sofern damit eine weitere Ausbreitung des Coronavirus einhergeht.
- 55 Der Erlass einer einstweiligen Anordnung ist insofern nicht geboten. Soweit dies im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes erkennbar ist, betrifft die Mitgliedschaft in Vereinigungen in einem Großteil der Fälle die Freizeitgestaltung ihrer Mitglieder (zur Koalitionsfreiheit vgl. Art. 51 LV). Zusammenkünfte von anerkannten Hilfsorganisationen, die ebenfalls Vereinigungen sind, sind gemäß § 5 Abs. 4 Nr. 8 SARS-CoV-2-EindV erlaubt. Die für ihren Erhalt notwendige Tätigkeit durch unaufschiebbare Zusammenkünfte der Organe und Gremien juristischer Personen des öffentlichen und des privaten Rechts zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben ist ferner bereits als Ausnahme nach § 5 Abs. 4 Nr. 17 SARS-CoV-2-EindV zulässig. Zum einen sind hiervon bei verfassungskonformer Auslegung, die Art. 12 Abs. 1 LV gebietet, neben juristischen Personen des Privatrechts im engeren Sinne auch nicht rechtsfähige Personenvereinigungen erfasst. Zum anderen dürfte die Vorschrift auch dahin ausgelegt werden können, dass sie beispielsweise auch Gründungsversammlungen von Vereinen mitumfasst. Insofern überzeugt der Einwand der Antragstellerinnen und Antragsteller bereits bei summarischer Prüfung nicht, wonach die genannte Ausnahmegvorschrift an der rechtswidrigen Verhinderung der Vereinstätigkeit ohne Ausnahmegvorschriften wegen der dort verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe und der mit einem Verstoß verbundenen Bußgeldandrohung an der Rechtswidrigkeit nichts ändere. Verengen sich demnach die hier kritisierten Einschränkungen im Wesentlichen auf gemeinschaftliche Aktivitäten von Vereinsmitgliedern im Rahmen ihrer Freizeitgestaltung, kommt dem im Rahmen der gebotenen Abwägung kein solches Gewicht zu, dass sie die skizzierten nachteiligen Folgen im Falle einer Erfolglosigkeit des Antrags in der Hauptsache deutlich überwiegen könnten.

- 56 f. Die Folgenabwägung im Verfahren auf Erlass einer einstweiligen Anordnung führt hinsichtlich der in § 4 SARS-CoV-2-EindV angeordneten Pflicht des Tragens einer Mund-Nasen-Bedeckung nicht zum Erlass einer einstweiligen Anordnung. Den von der Maskenpflicht in Geschäften u. ä. und im öffentlichen Nahverkehr und Schienenfernverkehr betroffenen Personen drohen keine die möglichen Folgen ihrer vorläufigen Suspendierung deutlich überwiegenden Nachteile.
- 57 (1) Würde eine einstweilige Anordnung zur vorläufigen Suspendierung von § 4 SARS-CoV-2-EindV nicht erlassen und stellte sich später heraus, dass die Regelung verfassungswidrig ist, wären die von der Maskenpflicht betroffenen Personen in ihrem Grundrecht auf die freie Entfaltung der Persönlichkeit, das dem Einzelnen auch die freie Entscheidung über sein Erscheinungsbild in der Öffentlichkeit gewährt, sowie in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit verletzt (Art. 10 LV).
- 58 (2) Würde eine einstweilige Anordnung erlassen und die Maskenpflicht im Einzelhandel und in öffentlichen Verkehrsmitteln vorläufig suspendiert, trüge voraussichtlich ein erheblicher Anteil der Personen beim Einkaufen u. ä. sowie in öffentlichen Verkehrsmitteln keinen Mund-Nasen-Schutz. Erwiese sich die Regelung später als verfassungsgemäß, hätte sich die Ansteckungsgefahr für unbestimmt viele Personen beim Aufenthalt in geschlossenen Räumen und damit voraussichtlich auch die tatsächliche Ausbreitung des Virus nach den derzeitigen Erkenntnissen erhöht. Der Verordnungsgeber geht ausweislich des Wortlauts der angegriffenen Vorschrift und der Begründung davon aus, eine Mund-Nasen-Bedeckung könne dazu dienen, die Ausbreitung von übertragungsfähigen Tröpfchenpartikeln beim Husten, Niesen, Sprechen oder Atmen zu verringern, was die Gefahr einer Ansteckung mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 verringere (§ 4 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV sowie Begründung zu § 4 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV, S. 6). Ob er dabei den ihm - soweit ersichtlich unbestritten - zustehenden Einschätzungs- und Prognosespielraum hinsichtlich Eignung und Erforderlichkeit der angeordneten Maßnahme einhält (vgl. die Gesetzesbegründung zu § 28 IfSG BR-Drucks 566/99, S. 169: ein Ermessen bestehe hinsichtlich der Frage, „wie“ gehandelt werde; aus der umfassenden Rechtsprechung vgl. z. B. VerfGH Saarland, Beschluss vom 28. April 2020 - Lv 7/20 -, Rn. 32, juris; OVG Bln-Bbg, Beschluss vom 23. März 2020 - OVG 11 S 12/20 -, Rn. 10, juris; OVG NRW, Beschlüsse vom 29. April 2020 - 13 B 512/20.NE -, Rn. 48, juris; zu § 28 IfSG BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 - 3 C 16/11 -, BVerwGE 142, 205-219,

Rn. 24, juris), kann im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nicht entschieden werden. Der Normgeber folgt damit einer Empfehlung des Robert-Koch-Instituts, das der Bundesgesetzgeber gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 1 IfSG als nationale Behörde zur Vorbeugung übertragbarer Krankheiten sowie zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen vorrangig zur Forschung und Abgabe fachlicher Empfehlungen berufen hat. Das RKI sieht das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in bestimmten Situationen im öffentlichen Raum zusätzlich zur Selbstisolierung bei Erkrankung, einer guten Händehygiene, dem Einhalten von Husten- und Niesregeln und dem Abstandhalten (mindestens 1,5 Meter) als einen weiteren Baustein an, um Risikogruppen zu schützen und den Infektionsdruck und damit die Ausbreitungsgeschwindigkeit von COVID-19 in der Bevölkerung zu reduzieren (RKI, Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Raum als weitere Komponente zur Reduktion der Übertragungen von COVID-19. Strategie-Ergänzung zu empfohlenen Infektionsschutzmaßnahmen und Zielen (3. Update), Epid Bull 2020;19:3 - 5, DOI 10.25646/6731, https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2020/Ausgaben/19_20_MNB.pdf?__blob=publicationFile, abgerufen am 2. Juni 2020). Zwar weist das RKI hinsichtlich der Eignung selbst darauf hin, dass eine Schutzwirkung bisher nicht wissenschaftlich belegt ist, hält eine solche aber für plausibel (https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/FAQ_Mund_Nasen_Schutz.html, abgerufen am 2. Juni 2020; zum Ganzen vgl. auch VG Hamburg, Beschluss vom 28. April 2020 - 10 E 1784/20 -, Entscheidungsabdruck S. 7 ff, <https://justiz.hamburg.de>). Dem schließt sich das Verfassungsgericht im Rahmen der in der Folgeabwägung vorzunehmenden Prognose an.

59 (3) Eine den Gesundheits- und Lebensschutz der Bevölkerung deutlich überwiegende nachteilige Folge ist im Ergebnis durch die Anordnung der Tragepflicht einer Mund-Nasen-Bedeckung in den von § 4 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV genannten Situationen nicht erkennbar - selbst unter der allenfalls im Rahmen der Hauptsacheentscheidung zu prüfenden Annahme, dass das Infektions- und Verbreitungsrisiko des Coronavirus angesichts sich positiv entwickelnder und verhältnismäßig geringer absoluter Zahlen registrierter Krankheitsfälle in Brandenburg diese Maßnahme nicht zwingend erfordere.

60 Die in Rede stehende Verletzung von Art. 10 LV wäge weit weniger schwer als die des Rechts auf Leben und Unversehrtheit aus Art. 8 Abs. 1 LV der potenziell be-

troffenen Dritten. Zudem bewertet das Verfassungsgericht einen möglichen Eingriff in Art. 10 LV als von relativ geringer Intensität. Soweit sich die Maskenpflicht für einzelne Personen aus individuellen Gründen gesundheitlich belastend darstellen und in der Folge als Eingriff in ihre eigene körperliche Unversehrtheit nach Art. 8 Abs. 1 LV angesehen werden könnte, sind diese Personen bereits gemäß § 4 Abs. 3 Nr. 2 SARS-CoV-2-EindV von der Tragepflicht ausgenommen. Ferner sind auch die Belange von Personen gewahrt, die wegen ihrer eigenen oder der Gehörlosigkeit oder Schwerhörigkeit ihres Gegenübers zur Kommunikation darauf angewiesen sind, den Mund ihres Gegenübers sehen zu können (§ 4 Abs. 2 Nr. 1 SARS-CoV-2-EindV). Es gibt auch keine Anhaltspunkte dafür, dass aus der örtlich begrenzten Maskenpflicht bleibende, irreversible Folgen für ihre Adressaten folgen könnten.

C.

61 Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

Möller

Dr. Becker

Dr. Finck

Heinrich-Reichow

Kirbach

Dr. Lammer

Sokoll

Dr. Strauß