

VERFASSUNGSGERICHT DES LANDES BRANDENBURG



IM NAMEN DES VOLKES

B e s c h l u s s

VfGBbg 87/20

In dem abstrakten Normenkontrollverfahren

der Mitglieder des Landtags Brandenburg

Sabine Barthel, Dr. Hans-Christoph Berndt, Birgit Bessin, Peter Drenke, Lena Kotré, Andreas Galau, Lars Günther, Michael Hanko, Dennis Hohloch, Rolf-Peter Hooge, Lars Hünich, Steffen John, Andreas Kalbitz, Steffen Kubitzki, Daniel Freiherr von Lützwow, 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,

Verfahrensbevollmächtigter

Prof. Dr. E.,

beteiligt:

1. Landtag Brandenburg,
vertreten durch die Landtagspräsidentin,
Alter Markt 1,
14467 Potsdam,

2. Landesregierung Brandenburg
- Staatskanzlei -,
Heinrich-Mann-Allee 107,
14473 Potsdam,

wegen Verordnung über befristete Eindämmungsmaßnahmen aufgrund des SARS-CoV-2-Virus und COVID-19 im Land Brandenburg (SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - SARS-CoV-2-EindV) vom 30. Oktober 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 103])

hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg

am 19. September 2025

durch die Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter Möller, Heinrich-Reichow, Kirbach, Dr. Koch, Müller, Richter, Sokoll und Dr. Strauß

beschlossen:

1. Die Regelungen in den § 5 Abs. 1 Nr. 3, § 6 Abs. 1 Nr. 3, § 7 Abs. 4 Nr. 3, § 8 Abs. 1 Nr. 3, § 9 Abs. 3 Nr. 3, § 10 Abs. 3 Nr. 3 Verordnung über befristete Eindämmungsmaßnahmen aufgrund des SARS-CoV-2-Virus und COVID-19 im Land Brandenburg (SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - SARS-CoV-2-EindV) vom 30. Oktober 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 103]) sind nichtig.
2. Die Regelungen in § 23 Abs. 1 Nr. 5, 8, 15, 19, 23 und 28 Verordnung über befristete Eindämmungsmaßnahmen aufgrund des SARS-CoV-2-Virus und COVID-19 im Land Brandenburg (SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - SARS-CoV-2-EindV) vom 30. Oktober 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 103]) sind nichtig.
3. Die Regelungen in § 23 Abs. 1 Nr. 4, 7, 14, 18, 22 und 27 Verordnung über befristete Eindämmungsmaßnahmen aufgrund des SARS-CoV-2-Virus und COVID-19 im Land Brandenburg (SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - SARS-CoV-2-EindV) vom 30. Oktober 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 103]) sind nichtig, soweit sie auf die Regelungen zum verpflichtenden Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in den § 5 Abs. 1 Nr. 3, § 6 Abs. 1 Nr. 3, § 7 Abs. 4 Nr. 3, § 8 Abs. 1 Nr. 3, § 9 Abs. 3 Nr. 3, § 10 Abs. 3 Nr. 3 der genannten Verordnung Bezug nehmen.
4. Die Regelungen in § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 Verordnung über befristete Eindämmungsmaßnahmen aufgrund des SARS-CoV-2-Virus und COVID-19 im Land Brandenburg (SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - SARS-CoV-2-EindV) vom 30. Oktober 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 103]) sind mit der Verfassung des Landes Brandenburg vereinbar.
5. Die Regelungen in § 23 Abs. 1 Nr. 35, 37 bis 39 Verordnung über befristete Eindämmungsmaßnahmen aufgrund des SARS-CoV-2-Virus und COVID-19 im Land Brandenburg (SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - SARS-CoV-2-EindV) vom 30. Oktober 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 103]) sind mit der Verfassung des Landes Brandenburg vereinbar.

6. Im Übrigen wird der Normenkontrollantrag als unzulässig verworfen.
7. Auslagen werden nicht erstattet.

G r ü n d e :

A .

- 1 Die 23 Antragsteller waren Mitglieder des 88 Abgeordnete umfassenden 7. Landtags Brandenburg und wenden sich im Wege der abstrakten Normenkontrolle gegen die von der Ministerin für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg erlassene Verordnung über befristete Eindämmungsmaßnahmen aufgrund des SARS-CoV-2-Virus und COVID-19 in Brandenburg (SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - SARS-CoV-2-EindV) vom 30. Oktober 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 103]).

I.

- 2 Am 30. Oktober 2020 erließ die Ministerin für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg die SARS-CoV-2-EindV zur Eindämmung und Bekämpfung des SARS-CoV-2-Virus und der COVID-19 Erkrankungen. Die Verordnung wurde dabei ausweislich der Präambel auf § 32 Infektionsschutzgesetz (IfSG) i. V. m. § 2 Infektionsschutzverordnung (IfSZV) gestützt:

„Auf Grund des § 32 des Infektionsschutzgesetzes vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045) in Verbindung mit § 2 der Infektionsschutzverordnung vom 27. November 2007 (GVBl. II S. 488), der durch die Verordnung vom 10. Januar 2012 (GVBl. II Nr. 2) neu gefasst worden ist, verordnet die Ministerin für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz..“.

- 3 Die SARS-CoV-2-EindV war gemäß der Regelung in ihrem § 25 befristet und ist mit dem 30. November 2020 außer Kraft getreten.
- 4 Die Verordnung hatte folgenden Wortlaut:
- 5 § 1 Allgemeine Abstands- und Hygieneregeln
- 6 (1) Jede Person ist verpflichtet,

- 7 die allgemeinen Hygieneregeln und -empfehlungen des Robert Koch-Instituts
und der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung zur Vorbeugung von
Infektionen (<https://www.infektionsschutz.de/coronavirus.html>) zu beachten,
- 8 grundsätzlich einen Mindestabstand zwischen zwei Personen von 1,5 Metern
einzuhalten (Abstandsgebot); sofern die Einhaltung des Mindestabstands im
öffentlichen Raum nicht möglich ist, soll eine Mund-Nasen-Bedeckung getra-
gen werden.
- 9 (2) Das Abstandsgebot gilt nicht
- 10 1. für Ehe- oder Lebenspartnerinnen und -partner, für Angehörige des eige-
nen Haushalts sowie für Personen, für die ein Sorge- oder ein gesetzliches
oder gerichtlich angeordnetes Umgangsrecht besteht,
- 11 2. im Bereich der Kindertagesbetreuung im Sinne des Kindertagesstättenge-
setzes,
- 12 3. zwischen Schülerinnen und Schülern sowie zwischen diesen und den
Lehrkräften oder dem sonstigen Schulpersonal in den Schulen nach § 16
des Brandenburgischen Schulgesetzes und in freier Trägerschaft; die Ein-
haltung des Mindestabstandes zwischen den Lehrkräften oder dem sonsti-
gen Schulpersonal bleibt davon unberührt,
- 13 4. zwischen Schülerinnen und Schülern bei der Wahrnehmung von Schul-
sport,
- 14 5. zwischen Studierenden bei der Wahrnehmung von Lehrveranstaltungen in
der Sportpraxis an Hochschulen,
- 15 6. im Trainings- und Wettkampfbetrieb von Berufssportlerinnen und
-sportlern, Bundesligateams sowie Kaderathletinnen und -athleten der
olympischen und paralympischen Sportarten an Bundes-, Landes- oder
Olympiastützpunkten, der im Rahmen eines Nutzungs- und Hygienekon-
zeptes des jeweiligen Sportfachverbandes stattfindet,
- 16 7. bei der Wahrnehmung von Bildungs- sowie Aus-, Fort- und Weiterbil-
dungsangeboten zu beruflichen Zwecken, sofern die Angebote in festen
Gruppen wahrgenommen werden; Nummer 3 Halbsatz 2 gilt entsprechend,

17 8. wenn für die Wahrnehmung beruflicher, dienstlicher oder der Umsetzung
öffentlich-rechtlicher Aufgaben dienender ehrenamtlicher Tätigkeiten die
Unterschreitung des Mindestabstands zwingend erforderlich ist.

18 § 2 Mund-Nasen-Bedeckung

19 (1) Soweit in dieser Verordnung vorgesehen ist, eine Mund-Nasen-Bedeckung
zu tragen, sind folgende Personen von der Tragepflicht befreit:

20 1. vorbehaltlich speziellerer Regelungen in dieser Verordnung Kinder bis zum
vollendeten sechsten Lebensjahr,

21 2. Gehörlose und schwerhörige Menschen, ihre Begleitperson und im Be-
darfsfall Personen, die mit diesen kommunizieren,

22 3. Personen, denen die Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung wegen
einer Behinderung oder aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich oder
unzumutbar ist; dies ist durch ein ärztliches Zeugnis nachzuweisen.

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

24 § 3 Arbeitsschutz, besondere Abstands- und Hygieneregeln

25 (1) Arbeitgeberinnen und Arbeitgeber haben auf der Grundlage einer ange-
passten Gefährdungsbeurteilung ein Hygienekonzept umzusetzen. Dabei sind
die einschlägigen besonderen Hygieneregeln und -empfehlungen des Robert
Koch-Instituts zum Infektionsschutz sowie die entsprechenden Vorgaben und
Hinweise der Arbeitsschutzbehörde und des zuständigen Unfallversicherungs-
trägers zum Arbeitsschutz und dazu vorhandene branchenspezifische Konkre-
tisierungen zu beachten.

26 (2) Im Bereich der Kindertagesbetreuung im Sinne des Kindertagesstättenge-
setzes sind die Regelungen des Rahmenhygieneplanes für Kindereinrichtun-
gen einschließlich der ergänzenden Vorgaben zum „Infektions- und Arbeits-
schutz in Kindertageseinrichtungen in Brandenburg im Zusammenhang mit
dem Corona-Virus SARS-CoV-2/COVID-19“ zu beachten.

27 (3) Im Bereich der Schulen im Sinne des Brandenburgischen Schulgesetzes
sind die Regelungen zum „Infektions- und Arbeitsschutz in den Schulen in
Brandenburg im Zusammenhang mit dem Corona-Virus SARS-CoV-2/COVID-
19 (Ergänzung zum Hygieneplan)“ zu beachten.

28 § 4 Kontaktbeschränkungen im öffentlichen Raum

29 (1) Der gemeinsame Aufenthalt im öffentlichen Raum ist nur mit den Angehö-
rigen des eigenen Haushalts und mit Personen eines weiteren Haushalts ge-
stattet, jedoch nur mit höchstens bis zu zehn Personen.

30 (2) Absatz 1 gilt nicht für

31 1. die Wahrnehmung des Sorge- oder Umgangsrechts oder eines familienge-
richtlich angeordneten begleiteten Umgangs,

32 2. die Begleitung unterstützungsbedürftiger Personen,

33 3. begleitete Außenaktivitäten mit Kindern bis zum vollendeten
14. Lebensjahr, insbesondere von Grundschulen, Kindertagesstätten, Kin-
dertagespflegestellen und Einrichtungen der Kinder-, Jugend- und Einglie-
derungshilfe oder im Rahmen einer nachbarschaftlich organisierten Kin-
derbetreuung,

34 4. die Ausübung beruflicher, dienstlicher oder der Umsetzung öffentlich-
rechtlicher Aufgaben dienender ehrenamtlicher Tätigkeiten, bei denen ein
Zusammenwirken mehrerer Personen zwingend erforderlich ist.

35 § 5 Versammlungen

36 (1) Veranstalterinnen und Veranstalter von Versammlungen im Sinne des Ver-
sammlungsgesetzes, die unter freiem Himmel stattfinden, haben auf der
Grundlage eines individuellen Hygienekonzepts durch geeignete organisatori-
sche Maßnahmen Folgendes sicherzustellen:

37 1. die Einhaltung des Abstandsgebots zwischen allen Teilnehmenden,

38 2. die Steuerung und Beschränkung des Zutritts und des Aufenthalts der
Teilnehmenden,

- 39 3. das verpflichtende Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung durch die Teilnehmenden.
- 40 (2) Veranstalterinnen und Veranstalter von Versammlungen, die in geschlossenen Räumen stattfinden, haben zusätzlich zu den Maßnahmen nach Absatz 1 sicherzustellen, dass ein regelmäßiger Austausch der Raumluft durch Frischluft stattfindet, insbesondere durch Stoßlüftung über Fenster oder durch den Betrieb raumluftechnischer Anlagen mit hohem Außenluftanteil; bei einem aus technischen oder technologischen Gründen nicht vermeidbaren Umluftbetrieb raumluftechnischer Anlagen sollen diese über eine geeignete Filtration zur Abscheidung luftgetragener Viren verfügen.
- 41 (3) Die zuständige Versammlungsbehörde kann Versammlungen in geschlossenen Räumen unter den Voraussetzungen nach § 5 des Versammlungsgesetzes und Versammlungen unter freiem Himmel unter den Voraussetzungen nach § 15 des Versammlungsgesetzes einschränken oder verbieten. Für Versammlungen unter freiem Himmel ist dies insbesondere möglich, wenn nach den zur Zeit des Erlasses der Verfügung erkennbaren Umständen die öffentliche Sicherheit und Ordnung durch Hygieneverstöße unmittelbar gefährdet ist.
- 42 § 6 Religiöse Veranstaltungen, nicht-religiöse Hochzeiten und Bestattungen
- 43 (1) Veranstalterinnen und Veranstalter von religiösen Veranstaltungen außerhalb und innerhalb von Kirchen, Moscheen oder Synagogen und anderer Glaubensgemeinschaften sowie von nicht-religiösen Hochzeiten und Bestattungen haben auf der Grundlage eines individuellen Hygienekonzepts durch geeignete organisatorische Maßnahmen Folgendes sicherzustellen:
- 44 1. die Einhaltung des Abstandsgebots zwischen allen Teilnehmenden,
- 45 2. die Steuerung und Beschränkung des Zutritts und des Aufenthalts der Teilnehmenden,
- 46 3. das verpflichtende Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung durch die Teilnehmenden,
- 47 4. das Erfassen von Personendaten in einem Kontaktnachweis nach Absatz 2 zum Zwecke der Kontaktnachverfolgung; die Teilnehmenden haben ihre

Personendaten vollständig und wahrheitsgemäß anzugeben.

48 (2) In dem Kontaktnachweis nach Absatz 1 Nummer 4 sind der Vor- und Familienname, die Telefonnummer oder E-Mail-Adresse sowie Datum und Zeitraum der Anwesenheit der oder des Teilnehmenden aufzunehmen. Bei der Erfassung dieser Daten ist zu verhindern, dass Teilnehmende Kenntnis von personenbezogenen Daten anderer Teilnehmender erhalten. Der Kontaktnachweis ist für die Dauer von vier Wochen unter Einhaltung datenschutzrechtlicher Vorschriften aufzubewahren oder zu speichern und auf Verlangen an das zuständige Gesundheitsamt herauszugeben. Die Veranstalterin oder der Veranstalter darf den Kontaktnachweis ausschließlich zum Zwecke der Auskunftserteilung gegenüber dem zuständigen Gesundheitsamt nach infektionsschutzrechtlichen Vorschriften nutzen. Nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist ist der Kontaktnachweis zu vernichten oder zu löschen. Die Veranstalterin oder der Veranstalter hat die Angaben auf Plausibilität zu kontrollieren.

49 § 7 Veranstaltungen

50 (1) Veranstaltungen mit Unterhaltungscharakter mit Angehörigen aus mehr als zwei Haushalten und mehr als zehn Personen sind untersagt.

51 (2) Veranstaltungen im Sinne des Absatzes 1 sind alle öffentlichen und nicht-öffentlichen planmäßigen, zeitlich eingegrenzten Zusammenkünfte, welche nicht ausschließlich wissenschaftlichen, unterrichtenden, geschäftlichen, beruflichen oder dienstlichen Charakter haben, auf einer besonderen Veranlassung beruhen und regelmäßig ein Ablaufprogramm haben.

52 (3) Veranstaltungen ohne Unterhaltungscharakter

53 1. unter freiem Himmel mit mehr als 100 zeitgleich Anwesenden und

54 2. in geschlossenen Räumen mit mehr als 50 zeitgleich Anwesenden

55 sind untersagt. Satz 1 Nummer 2 gilt nicht für Gerichtsverhandlungen.

56 (4) Veranstalterinnen und Veranstalter von Veranstaltungen nach Absatz 3 haben auf der Grundlage eines individuellen Hygienekonzepts durch geeignete organisatorische Maßnahmen Folgendes sicherzustellen:

- 57 1. die Einhaltung des Abstandsgebots zwischen allen Teilnehmenden,
58 2. die Steuerung und Beschränkung des Zutritts und des Aufenthalts der
Teilnehmenden,
59 3. das verpflichtende Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung durch die Teil-
nehmenden,
60 4. das Erfassen von Personendaten in einem Kontaktnachweis nach § 6 Ab-
satz 2 zum Zwecke der Kontaktnachverfolgung; die Teilnehmenden haben
ihre Personendaten vollständig und wahrheitsgemäß anzugeben.

61 (5) Absatz 3 gilt nicht für Veranstaltungen, die der Aufrechterhaltung der öf-
fentlichen Sicherheit und Ordnung, der Daseinsfür- und -vorsorge oder der
Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben zu dienen bestimmt sind.

62 (6) Abweichend von Absatz 3 kann das zuständige Gesundheitsamt auf An-
trag in besonderen Einzelfällen Ausnahmen zulassen. Dies kommt insbeson-
dere in Betracht bei Veranstaltungen von Parteien und Wählergruppen zur
Aufstellung ihrer Bewerberinnen und Bewerber nach den jeweiligen Wahlge-
setzen für bevorstehende Wahlen.

63 § 8 Verkaufsstellen des Einzel- und Großhandels

64 (1) Betreiberinnen und Betreiber von Verkaufsstellen des Einzel- und Groß-
handels haben auf der Grundlage eines individuellen Hygienekonzepts durch
geeignete organisatorische Maßnahmen in den Verkaufsstellen Folgendes si-
cherzustellen:

- 65 1. die Einhaltung des Abstandsgebots zwischen allen Personen,
66 2. die Steuerung und Beschränkung des Zutritts und des Aufenthalts aller
Personen; es ist sicherzustellen, dass sich nicht mehr als eine Kundin oder
ein Kunde pro zehn Quadratmeter Verkaufsfläche aufhält,
67 3. das verpflichtende Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung durch alle Per-
sonen,
68 4. einen regelmäßigen Austausch der Raumluft durch Frischluft, insbesonde-
re durch Stoßlüftung über Fenster oder durch den Betrieb raumluftechni-

scher Anlagen mit hohem Außenluftanteil; bei einem aus technischen oder technologischen Gründen nicht vermeidbaren Umluftbetrieb raumluftechnischer Anlagen sollen diese über eine geeignete Filtration zur Abscheidung luftgetragener Viren verfügen.

69 (2) Das Personal der Verkaufsstellen ist von der Tragepflicht nach Absatz 1
70 Nummer 3 befreit, wenn es keinen direkten Kundenkontakt hat oder wenn die
71 Ausbreitung übertragungsfähiger Tröpfchenpartikel durch geeignete techni-
72 sche Vorrichtungen wirkungsgleich verringert wird.

70 § 9 Körpernahe Dienstleistungen

71 (1) Die Erbringung körpernaher Dienstleistungen, bei denen dienstleistungs-
72 bedingt das Abstandsgebot zwischen der Leistungserbringerin oder dem Leis-
73 tungserbringer und der Leistungsempfängerin oder dem Leistungsempfänger
74 nicht eingehalten werden kann, ist untersagt.

72 (2) Absatz 1 gilt nicht für

73 1. Dienstleistende im Gesundheitsbereich und sonstige helfende Berufe, so-
74 weit diese medizinisch notwendige Behandlungen erbringen, insbesondere
75 im Bereich der Physio-, Ergo-, oder Logotherapie, Podologie sowie der
76 Fußpflege, die nicht rein kosmetischen Zwecken dient,

74 2. Friseurinnen und Friseure.

75 (3) Dienstleistende nach Absatz 2 haben auf der Grundlage eines individuellen
76 Hygienekonzepts durch geeignete organisatorische Maßnahmen Folgendes
77 sicherzustellen:

76 1. die Einhaltung des Abstandsgebots zwischen allen Personen,

77 2. die Steuerung und Beschränkung des Zutritts und des Aufenthalts aller
78 Personen,

78 3. das verpflichtende Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung durch alle Per-
79 sonen,

79 4. das Erfassen von Personendaten in einem Kontaktnachweis nach § 6 Ab-
80 satz 2 zum Zwecke der Kontaktnachverfolgung; die Teilnehmenden haben

ihre Personendaten vollständig und wahrheitsgemäß anzugeben.

80 (4) Die Tragepflicht nach Absatz 3 Nummer 3 gilt nicht im Gesundheitsbereich,
wenn medizinische, therapeutische oder pflegerische Leistungen erbracht
werden und die besondere Eigenart der Leistung das Tragen einer Mund-
Nasen-Bedeckung nicht zulässt.

81 § 10 Gaststätten und vergleichbare Einrichtungen

82 (1) Gaststätten im Sinne des Brandenburgischen Gaststättengesetzes sind für
den Publikumsverkehr zu schließen.

83 (2) Absatz 1 gilt nicht für

84 1. Gaststätten, die zubereitete Speisen oder Getränke ausschließlich zur Mit-
nahme im Rahmen des Außerhausverkaufs abgeben und keine Abstell-
oder Sitzgelegenheiten bereitstellen,

85 2. Gaststätten im Reisegewerbe im Sinne des Brandenburgischen Gaststät-
tengesetzes,

86 3. Kantinen für Betriebsangehörige sowie für Angehörige von Bundeswehr,
Polizei und Zoll,

87 4. Verpflegungseinrichtungen (Mensen und Cafeterien) an Hochschulstandor-
ten sowie an betrieblichen, beruflichen oder vergleichbaren Fortbildungs-
einrichtungen,

88 5. Rastanlagen und Autohöfe an Bundesautobahnen.

89 (3) Die Betreiberinnen und Betreiber von Gaststätten, Kantinen, Verpfle-
gungseinrichtungen und Rastanlagen nach Absatz 2 haben auf der Grundlage
eines individuellen Hygienekonzepts durch geeignete organisatorische Maß-
nahmen Folgendes sicherzustellen:

90 1. die Einhaltung des Abstandsgebots zwischen allen Personen,

91 2. die Steuerung und Beschränkung des Zutritts und des Aufenthalts aller
Personen,

92 3. das verpflichtende Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung durch alle Per-
sonen, soweit sie sich nicht auf ihrem festen Platz aufhalten.

93 § 11 Beherbergung und Tourismus

94 (1) Betreiberinnen und Betreibern von Beherbergungsstätten, Campingplät-
zen, Wohnmobilstellplätzen sowie privaten und gewerblichen Vermieterinnen
und Vermietern oder Verpächterinnen und Verpächtern von Ferienwohnungen
und -häusern und vergleichbaren Angeboten ist es untersagt, Personen zu
touristischen Zwecken wie Freizeitreisen zu beherbergen. Satz 1 gilt nicht für
die Vermietung und Verpachtung von Ferienwohnungen und -häusern, die auf
der Grundlage eines Miet- oder Pachtvertrags mit einer Laufzeit von mindes-
tens einem Jahr nicht nur vorübergehend genutzt werden. Gäste, die vor dem
Inkrafttreten dieser Verordnung eine Beherbergung zu touristischen Zwecken
angetreten haben, dürfen ihre vertraglich vereinbarte Beherbergungsleistung
bis zum Ablauf des 4. November 2020 um 24 Uhr in Anspruch nehmen.

95 (2) Reisebusreisen, Stadtrundfahrten, Schiffsausflüge und vergleichbare tou-
ristische Angebote sind untersagt.

96 § 12 Sport

97 (1) Der Sportbetrieb auf und in allen Sportanlagen ist untersagt. Dies gilt ins-
besondere für Gymnastik-, Turn- und Sporthallen, Fitnessstudios, Tanzstu-
dios, Tanzschulen, Bolzplätze, Skateranlagen und vergleichbare Einrichtun-
gen.

98 (2) Absatz 1 gilt nicht für

99 1. den Individualsport auf und in allen Sportanlagen allein, zu zweit oder mit
den Angehörigen des eigenen Haushalts; die Ausübung von Kontaktsport
mit Personen eines anderen Haushalts ist untersagt,

100 2. den Schulbetrieb sowie für Lehrveranstaltungen in der Sportpraxis an
Hochschulen,

101 3. den Trainings- und Wettkampfbetrieb der Berufssportlerinnen und -sportler,
der Bundesligateams sowie der Kaderathletinnen und -athleten der olympi-
schen und paralympischen Sportarten an Bundes-, Landes- oder Olympia-

stützpunkten, der im Rahmen eines Nutzungs- und Hygienekonzeptes des jeweiligen Sportfachverbandes stattfindet.

102 § 13 Spielplätze

103 (1) Der Besuch und die Nutzung öffentlich zugänglicher Spielplätze und -
flächen unter freiem Himmel ist nur durch Kinder bis zum vollendeten
14. Lebensjahr und in Begleitung einer aufsichtsbefugten Person gestattet.

104 (2) Für den Sportbetrieb auf Spielplätzen und -flächen unter freiem Himmel gilt
§ 12 Absatz 2.

105 (3) Der Besuch und die Nutzung von Spielplätzen und -flächen in geschlosse-
nen Räumen ist untersagt.

106 § 14 Krankenhäuser, Rehabilitationseinrichtungen, Pflegeheime

107 (1) Betreiberinnen und Betreiber von Krankenhäusern und Vorsorge- und Re-
habilitationseinrichtungen sowie Pflegeheimen und besonderen Wohnformen
im Sinne des Neunten Buches Sozialgesetzbuch haben bei Besuchen von Pa-
tientinnen und Patienten oder Bewohnerinnen und Bewohnern sicherzustellen,
dass

108 1. der Zutritt gesteuert wird und unnötige physische Kontakte zu Patientinnen
und Patienten oder Bewohnerinnen und Bewohnern, zum Personal sowie
unter den Besuchenden vermieden werden,

109 2. soweit möglich, durch bauliche oder andere geeignete Maßnahmen ein
wirksamer Schutz der Patientinnen und Patienten oder Bewohnerinnen
und Bewohner und des Personals vor Infektionen gewährleistet wird,

110 3. Personendaten in einem Kontaktnachweis nach § 6 Absatz 2 zum Zwecke
der Kontaktnachverfolgung erfasst werden; die Besucherinnen und Besu-
cher haben ihre Personendaten vollständig und wahrheitsgemäß anzuge-
ben.

111 (2) Besucherinnen und Besucher haben während des Besuchs eine Mund-
Nasen-Bedeckung zu tragen. Dies gilt nicht, wenn die Ausbreitung übertra-
gungsfähiger Tröpfchenpartikel während des Besuchs durch geeignete techni-

sche Vorrichtungen wirkungsgleich verringert wird.

112 (3) Personen mit Symptomen, die auf eine Erkrankung mit COVID-19 im Sinne der dafür jeweils aktuellen Kriterien des Robert Koch-Instituts (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html) hinweisen, sind vom Besuchsrecht ausgeschlossen. Ein Besuchsrecht besteht auch dann nicht, sofern in der jeweiligen Einrichtung aktuell ein aktives SARS-CoV-2-Infektionsgeschehen vorliegt und noch keine wirksamen Maßnahmen zur Isolierung der betroffenen Bewohnerinnen oder Bewohner getroffen werden konnten.

113 § 15 Öffentliche Verkehrsmittel, Schülerbeförderung, Verkehrsflughäfen

114 (1) Alle Personen haben bei der Nutzung des Schienenpersonenfernverkehrs, des öffentlichen Personennahverkehrs einschließlich des Verkehrs mit Taxen und vergleichbaren Angeboten, der Schülerbeförderung sowie sonstiger Verkehrsmittel des öffentlichen Personenverkehrs eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen; dies gilt auch für den Aufenthalt in den dazugehörigen Einrichtungen (insbesondere Wartebereiche und Haltestellen). Die Tragepflicht gilt auch in den für den Publikumsverkehr zugänglichen Gebäuden von Verkehrsflughäfen.

115 (2) Die Tragepflicht nach Absatz 1 Satz 1 Halbsatz 1 gilt nicht für das Fahrpersonal während der Fahrt.

116 § 16 Jugendarbeit

117 Angebote der Jugendarbeit nach den §§ 11 und 12 des Achten Buches Sozialgesetzbuch für Personen ab dem vollendeten 14. Lebensjahr sind untersagt.

118 § 17 Schulen

119 (1) In den Innenbereichen von Schulen nach § 16 des Brandenburgischen Schulgesetzes und in freier Trägerschaft besteht für folgende Personen die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung:

120 1. für alle Schülerinnen und Schüler in der gymnasialen Oberstufe und an Oberstufenzentren, außer im Sportunterricht,

- 121 2. für alle übrigen Schülerinnen und Schüler ab dem vollendeten fünften Lebensjahr sowie das pädagogische und sonstige Personal einschließlich der Schulleitung nur außerhalb des Unterrichts, der Ganztagsangebote sowie der sonstigen pädagogischen Angebote.
- 122 (2) Die Tragepflicht nach Absatz 1 Nummer 2 gilt nicht für pädagogisches und sonstiges Personal einschließlich der Schulleitung in den Lehrerzimmern, Vorbereitungsräumen und Büros.
- 123 § 18 Horteinrichtungen
- 124 (1) In den Innenbereichen von Horteinrichtungen besteht für alle Personen ab dem vollendeten fünften Lebensjahr die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung außerhalb der Betreuungs- und Bildungsangebote, die in Gruppen-, Bewegungs- oder sonstigen pädagogischen Räumen stattfinden.
- 125 (2) Die Tragepflicht nach Absatz 1 gilt nicht für das Personal einschließlich der Leitung in den Personalaufenthaltsräumen und Büros.
- 126 (3) In Horteinrichtungen und vergleichbaren Angeboten für Kinder im Grundschulalter dürfen Kinder nur in festen Gruppen betreut werden. Die Zusammensetzung der Gruppen soll so weit wie möglich die Schulklassenzusammensetzung berücksichtigen.
- 127 § 19 Weitere Bildungs- sowie Aus-, Fort- und Weiterbildungseinrichtungen
- 128 (1) In den Innenbereichen von Bildungs- sowie Aus-, Fort- und Weiterbildungseinrichtungen, insbesondere in Hochschulen, Musikschulen, Kunstschulen, Volkshochschulen, Fahr-, Flug- und Segelschulen haben alle Personen eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen.
- 129 (2) Die Tragepflicht nach Absatz 1 gilt nicht, wenn die Eigenart der Bildungs- oder Aus-, Fort- oder Weiterbildungsmaßnahme dies nicht zulässt (insbesondere Gesangsunterricht in Musikschulen).
- 130 (3) Die Regelungen nach § 17 bleiben unberührt.
- 131 § 20 Büro- und Verwaltungsgebäude, Personenaufzüge

132 (1) In Büro- und Verwaltungsgebäuden haben die Beschäftigten sowie Besu-
cherinnen und Besucher, sofern sie sich nicht auf einem festen Platz aufhalten
und der Mindestabstand von 1,5 Metern nicht sicher eingehalten werden kann,
eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen.

133 (2) Alle Personen haben bei der Nutzung von Personenaufzügen eine Mund-
Nasen-Bedeckung zu tragen.

134 § 21 Landtag und kommunale Vertretungskörperschaften

135 Das Selbstorganisationsrecht des Landtags und der kommunalen Vertre-
tungskörperschaften bleibt von den Maßgaben dieser Verordnung unberührt.

136 § 22 Schließungsanordnung

137 Für den Publikumsverkehr zu schließen sind

138 1. Einrichtungen, soweit in diesen Tanzlustbarkeiten stattfinden (insbesonde-
re Clubs, Diskotheken, Musikclubs und vergleichbare Einrichtungen),

139 2. Prostitutionsstätten und -fahrzeuge im Sinne des Prostituiertenschutzge-
setzes, Bordelle, Swingerclubs und ähnliche Angebote; Prostitutionsveran-
staltungen im Sinne des Prostituiertenschutzgesetzes dürfen nicht durch-
geführt werden,

140 3. Messen, Ausstellungen, Spezialmärkte, Jahrmärkte, Volksfeste,

141 4. Spielhallen, Spielbanken, Wettannahmestellen,

142 5. Theater, Konzert- und Opernhäuser,

143 6. Kinos (außer Autokinos, Autotheater und Autokonzerte),

144 7. Museen, Ausstellungshäuser, Planetarien,

145 8. Tierparks, Zoologische und Botanische Gärten,

146 9. Schwimmbäder, Spaß- und Freizeitbäder,

147 10. Saunen, Dampfbäder, Thermen, Wellnesszentren, Solarien,

148 11. Freizeitparks.

149 § 23 Bußgeldtatbestände

150 (1) Ordnungswidrig im Sinne des § 73 Absatz 1a Nummer 24 des Infektions-
schutzgesetzes handelt, wer

151 1. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 3 Absatz 1 Satz 1 kein Hygienekon-
zept umsetzt,

152 2. vorsätzlich entgegen § 4 Absatz 1 sich mit weiteren Personen im öffentli-
chen Raum aufhält,

153 3. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 5 Absatz 1 kein Hygienekonzept
umsetzt,

154 4. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 5 Absatz 1 oder Absatz 2 nicht die
Einhaltung der genannten Maßnahmen sicherstellt,

155 5. vorsätzlich entgegen § 5 Absatz 1 Nummer 3 keine Mund-Nasen-
Bedeckung trägt, ohne dass eine Ausnahme nach § 2 Absatz 1 vorliegt,

156 6. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 6 Absatz 1 kein Hygienekonzept
umsetzt,

157 7. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 6 Absatz 1 oder Absatz 2 nicht die
Einhaltung der genannten Maßnahmen sicherstellt,

158 8. vorsätzlich entgegen § 6 Absatz 1 Nummer 3 keine Mund-Nasen-
Bedeckung trägt, ohne dass eine Ausnahme nach § 2 Absatz 1 vorliegt,

159 9. vorsätzlich entgegen § 6 Absatz 1 Nummer 4 Halbsatz 2 unvollständige
oder wahrheitswidrige Kontaktdaten angibt,

160 10. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 7 Absatz 1 Veranstaltungen mit Un-
terhaltungscharakter mit Angehörigen aus mehr als zwei Haushalten oder
mit mehr als zehn Personen durchführt oder daran teilnimmt,

161 11. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 7 Absatz 3 Veranstaltungen ohne
Unterhaltungscharakter unter freiem Himmel mit mehr als 100 zeitgleich
Anwesenden durchführt oder daran teilnimmt, ohne dass eine Ausnahme

nach § 7 Absatz 5 vorliegt oder eine Ausnahme nach § 7 Absatz 6 Satz 1 zugelassen worden ist,

- 162 12. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 7 Absatz 3 Veranstaltungen ohne Unterhaltungscharakter in geschlossenen Räumen mit mehr als 50 zeitgleich Anwesenden durchführt oder daran teilnimmt, ohne dass eine Ausnahme nach § 7 Absatz 3 Satz 2 oder Absatz 5 vorliegt oder eine Ausnahme nach § 7 Absatz 6 Satz 1 zugelassen worden ist,
- 163 13. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 7 Absatz 4 kein Hygienekonzept umsetzt,
- 164 14. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 7 Absatz 4 nicht die Einhaltung der genannten Maßnahmen sicherstellt,
- 165 15. vorsätzlich entgegen § 7 Absatz 4 Nummer 3 keine Mund-Nasen-Bedeckung trägt, ohne dass eine Ausnahme nach § 2 Absatz 1 vorliegt,
- 166 16. vorsätzlich entgegen § 7 Absatz 4 Nummer 4 Halbsatz 2 unvollständige oder wahrheitswidrige Kontaktdaten angibt,
- 167 17. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 8 Absatz 1 kein Hygienekonzept umsetzt,
- 168 18. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 8 Absatz 1 nicht die Einhaltung der genannten Maßnahmen sicherstellt,
- 169 19. vorsätzlich entgegen § 8 Absatz 1 Nummer 3 keine Mund-Nasen-Bedeckung trägt, ohne dass eine Ausnahme nach § 2 Absatz 1 oder § 8 Absatz 2 vorliegt,
- 170 20. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 9 Absatz 1 körpernahe Dienstleistungen erbringt oder empfängt, ohne dass eine Ausnahme nach § 9 Absatz 2 vorliegt,
- 171 21. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 9 Absatz 3 kein Hygienekonzept umsetzt,
- 172 22. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 9 Absatz 3 nicht die Einhaltung der genannten Maßnahmen sicherstellt,

- 173 23. vorsätzlich entgegen § 9 Absatz 3 Nummer 3 keine Mund-Nasen-Bedeckung trägt, ohne dass eine Ausnahme nach § 2 Absatz 1 oder § 9 Absatz 4 vorliegt,
- 174 24. vorsätzlich entgegen § 9 Absatz 3 Nummer 4 Halbsatz 2 unvollständige oder wahrheitswidrige Kontaktdaten angibt,
- 175 25. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 10 Absatz 1 eine Gaststätte für den Publikumsverkehr betreibt, ohne dass eine Ausnahme nach § 10 Absatz 2 vorliegt,
- 176 26. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 10 Absatz 3 kein Hygienekonzept umsetzt,
- 177 27. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 10 Absatz 3 nicht die Einhaltung der genannten Maßnahmen sicherstellt,
- 178 28. vorsätzlich entgegen § 10 Absatz 3 Nummer 3 keine Mund-Nasen-Bedeckung trägt, ohne dass eine Ausnahme nach § 2 Absatz 1 oder § 10 Absatz 3 Nummer 3 Halbsatz 2 vorliegt,
- 179 29. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 11 Absatz 1 Satz 1 Personen zu touristischen Zwecken beherbergt oder eine Beherbergung in Anspruch nimmt, ohne dass eine Ausnahme nach § 11 Absatz 1 Satz 2 vorliegt,
- 180 30. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 11 Absatz 2 Reisebusreisen, Stadtrundfahrten, Schiffsausflüge und vergleichbare touristische Angebote anbietet oder in Anspruch nimmt,
- 181 31. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 12 Absatz 1 Sportanlagen für den Sportbetrieb betreibt oder Sport ausübt, ohne dass eine Ausnahme nach § 12 Absatz 2 vorliegt,
- 182 32. vorsätzlich entgegen § 14 Absatz 1 Nummer 3 Halbsatz 2 unvollständige oder wahrheitswidrige Kontaktdaten angibt,
- 183 33. vorsätzlich entgegen § 14 Absatz 2 Satz 1 keine Mund-Nasen-Bedeckung trägt, ohne dass eine Ausnahme nach § 2 Absatz 1 oder § 14 Absatz 2 Satz 2 vorliegt,

- 184 34. vorsätzlich entgegen § 14 Absatz 3 Besuche zulässt oder einen Besuch durchführt,
- 185 35. vorsätzlich entgegen § 15 Absatz 1 keine Mund-Nasen-Bedeckung trägt, ohne dass eine Ausnahme nach § 2 Absatz 1 oder § 15 Absatz 2 vorliegt,
- 186 36. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 16 Angebote der Jugendarbeit anbietet,
- 187 37. vorsätzlich entgegen § 19 Absatz 1 keine Mund-Nasen-Bedeckung trägt, ohne dass eine Ausnahme nach § 2 Absatz 1 oder § 19 Absatz 2 vorliegt,
- 188 38. vorsätzlich entgegen § 20 Absatz 1 keine Mund-Nasen-Bedeckung trägt, ohne dass eine Ausnahme nach § 2 Absatz 1 oder § 20 Absatz 1 vorliegt,
- 189 39. vorsätzlich entgegen § 20 Absatz 2 keine Mund-Nasen-Bedeckung trägt, ohne dass eine Ausnahme nach § 2 Absatz 1 vorliegt,
- 190 40. vorsätzlich oder fahrlässig entgegen § 22 eine dort genannte Einrichtung für den Publikumsverkehr betreibt oder in Anspruch nimmt.
- 191 (2) Ordnungswidrigkeiten im Sinne des Absatzes 1 können mit einer Geldbuße bis zu 25 000 Euro geahndet werden.
- 192 (3) Die Regelsätze für Geldbußen wegen einer Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 sind als Anlage veröffentlicht.
- 193 § 24 Weitere Maßnahmen der Landkreise und kreisfreien Städte
- 194 (1) Die Landkreise und kreisfreien Städte haben im Benehmen mit dem für Gesundheit zuständigen Ministerium über die Vorgaben dieser Verordnung hinausgehende Schutzmaßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz zu treffen, wenn und soweit dies wegen örtlicher Besonderheiten oder aufgrund eines regionalen oder lokalen Infektionsgeschehens notwendig ist.
- 195 (2) Die Landkreise und kreisfreien Städte sollen im Wege einer Allgemeinverfügung die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung auf denjenigen öffentlichen Wegen, Straßen und Plätzen anordnen, auf denen der Mindestabstand von 1,5 Metern durch einen erheblichen Teil der anwesenden Personen nicht eingehalten wird oder aufgrund der räumlichen Verhältnisse oder der

Anzahl der anwesenden Personen nicht eingehalten werden kann.

196 (3) Die von den Landkreisen und kreisfreien Städten vor dem Inkrafttreten dieser Verordnung auf der Grundlage der SARS-CoV-2-Umgangsverordnung vom 12. Juni 2020 (GVBl. II Nr. 49), die zuletzt durch die Verordnung vom 20. Oktober 2020 (GVBl. II Nr. 99) geändert worden ist, ergänzend getroffenen Schutzmaßnahmen bleiben in ihrer Wirksamkeit unberührt.

197 § 25 Inkrafttreten, Außerkrafttreten

198 (1) Diese Verordnung tritt am 2. November 2020 in Kraft und mit Ablauf des 30. November 2020 außer Kraft.

199 (2) Gleichzeitig mit dem Inkrafttreten nach Absatz 1 treten

200 1. die SARS-CoV-2-Umgangsverordnung vom 12. Juni 2020 (GVBl. II Nr. 49), die zuletzt durch die Verordnung vom 20. Oktober 2020 (GVBl. II Nr. 99) geändert worden ist, und

201 2. die Großveranstaltungsverbotsverordnung vom 8. Mai 2020 (GVBl. II Nr. 29), die zuletzt durch die Verordnung vom 22. September 2020 (GVBl. II Nr. 84) geändert worden ist,

202 außer Kraft.

II.

203 Die Antragsteller halten ihren am 10. November 2020 gestellten Antrag nach Art. 113 Nr. 2 Verfassung des Landes Brandenburg (LV), §§ 39 ff. Gesetz über das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg - VerfGGBbg) für zulässig. Bei den angegriffenen Regelungen handele es sich um eine landesrechtliche Verordnung, mithin einen tauglichen Antragsgegenstand. Als 23 Abgeordnete des 88 Abgeordnete umfassenden Landtags stellten sie mehr als ein Fünftel der Mitglieder des Landtags; auch existiere bisher keine Entscheidung des Verfassungsgerichts zu den angegriffenen Regelungen.

204 Sie seien von der Verfassungswidrigkeit der Verordnung „in toto“ überzeugt, weil die Rechtsgrundlage, auf die sie gestützt sei, sie nicht tragen könne und die Verordnung selbst nicht begründet worden sei. Mit Teilbereichen der Verordnung werde zudem

das Zitiergebot verletzt und es fehle an der materiellen Verfassungsgemäßheit vieler Einzelmaßnahmen.

- 205 Die Antragsteller vertreten die Auffassung, dass den Verordnungsgeber nach der herrschenden Lehre über das verordnungsrechtliche Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 Grundgesetz (GG) (Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LV) und die in ihm enthaltenen Ansätze eines Begründungszwangs hinaus unterschiedliche verfassungsrechtliche Anforderungen träfen oder zumindest unter bestimmten Umständen treffen könnten. Unter anderem der Selbstkontrolle und dem Rechtsschutz seien verfassungsunmittelbare Begründungspflichten geschuldet. Diese Begründungspflicht sei im Land Brandenburg aus Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 19 Abs. 4 GG bzw. Art. 2 Abs. 5 Satz 2 LV und Art. 6 Abs. 1 LV abzuleiten.
- 206 Auch nach einer differenzierenden Auffassung sei eine Begründung erforderlich, da die angegriffene Verordnung sehr tief in Grundrechte einer Vielzahl Betroffener eingreife, sich dabei aber lediglich auf eine Generalklausel stütze, die weder von den tatbestandlichen Voraussetzungen her noch hinsichtlich der Rechtsfolgen das Tätigwerden des Verordnungsgebers im grundrechtsrelevanten Bereich klar vorgeordnet habe. Das Bundesverfassungsgericht gehe in seiner Rechtsprechung von einer Obliegenheit des Gesetzgebers aus, von ihm getroffene Wertungen nachvollziehbar zu begründen, damit eine verfassungsgerichtliche Kontrolle möglich sei. Daher liege auch eine verfassungsrechtliche Begründungspflicht für Rechtsverordnungen nahe. In der Rechtspraxis würden die Begründungen von Verordnungen von den Gerichten zu deren Verhältnismäßigkeitsprüfung genutzt.
- 207 §§ 32, 28 IfSG stellten keine dem Rechtsstaatsprinzip und dem Vorbehalt des Gesetzes (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 2 Abs. 5 Satz 2 LV) genügende Ermächtigungsgrundlage dar. § 32 IfSG verweise für den Erlass der Rechtsverordnung auf die Voraussetzungen der §§ 28 bis 31 IfSG, daher seien auch diese Vorschriften am Maßstab des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG zu messen. Die Maßnahmen der angegriffenen Rechtsverordnung seien auf § 28 IfSG gestützt worden. Der Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 IfSG fehlten weitgehend inhaltliche Begrenzungen auf der Tatbestands- und auf der Rechtsfolgenseite. Dies sei weder mit dem Bestimmtheitsgebot noch dem Vorbehalt des Gesetzes zu vereinbaren (Art. 2 Abs. 5 Satz 2 LV, Art. 5 Abs. 2 LV). Der Bestimmtheitsgrundsatz gebiete, dass eine gesetzliche Ermächtigung der Exekutive zur Vornahme von Verwaltungsakten nach Inhalt, Zweck

und Ausmaß hinreichend bestimmt und begrenzt zu sein habe, sodass das Handeln der Verwaltung in gewissem Ausmaß voraussehbar sei. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (BVerfGE 7, 282 [301]) habe der Gesetzgeber nach § 80 Abs. 1 Satz 2 GG die für die Ordnung eines Lebensbereichs entscheidenden Vorschriften selbst zu setzen. An den Ordnungsgeber dürften nur normative Angelegenheiten von minderer Wichtigkeit delegiert werden, welche hier angesichts der vielfältigen Regelungsgegenstände und der tiefgreifenden Grundrechtseinschränkungen nicht vorliegen würden. Maßnahmen auf Grundlage der zur Überprüfung gestellten Verordnung würden insbesondere die Grundrechte aus Art. 10, Art. 11, Art. 12, Art. 13, Art. 17, Art. 23, Art. 34 Abs. 1, Art. 41 Abs. 1 und Art. 49 Abs. 1 LV verletzen.

- 208 Selbst wenn man vertrete, dass nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG auch eingriffsintensive Maßnahmen für einen Übergangszeitraum möglich seien, sei dieser Zeitraum zwischenzeitlich abgelaufen. Dies gelte insbesondere, weil der Gesetzgeber sich seit dem Auftreten von COVID-19 bereits mit der Regelung in § 29 IfSG befasst habe.
- 209 Ferner hätten die Spezialregelungen der § 28 Abs. 1 Satz 2, §§ 29 bis 31 IfSG vorrangig vor der Generalklausel Anwendung finden müssen. Die durch das IfSG getroffene Verordnung sehe faktische und finale Berufsausübungsverbote nach § 31 IfSG nur gegenüber Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen, Ausscheidern und Krankheitsträgern vor; eine Anwendung von §§ 28, 32 IfSG scheidet dagegen aus. Wenn die angegriffene Verordnung als Betriebsschließung umformulierte absolute Berufsverbote gegenüber einer großen Anzahl von Nichtstörern verhängte, seien diese nicht vom Vorbehalt des Gesetzes gedeckt. Selbiges gelte für das Schließen beliebiger Einrichtungen. Nach § 33 und § 28 Abs. 1 Satz 2 letzter Halbsatz IfSG könnten ausschließlich die dort genannten Einrichtungen geschlossen werden, nicht aber nach §§ 28, 32 IfSG.
- 210 Eingriffe in das Grundrecht der körperlichen Unversehrtheit (Art. 8 Abs. 1 LV) hätten nicht durch eine Rechtsverordnung erfolgen dürfen, da die Verordnungsermächtigung das grundrechtliche Zitiergebot (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG, Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LV) nicht wahre. Die in § 5 Abs. 1 Nr. 3, § 6 Abs. 1 Nr. 3, § 7 Abs. 1 Nr. 3, § 8 Abs. 1 Nr. 3, § 9 Abs. 3 Nr. 3, § 10 Abs. 3 Nr. 3, § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV statuierte Pflicht, in fast allen Situationen außerhalb der eigenen Wohnung eine Mund-Nasen-Bedeckung

zu tragen, sei als Eingriff in das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit zu werten, da die Bußgeldandrohung gemäß § 23 SARS-CoV-2-EindV Nachteile auferlege, wenn sich der Betroffene nicht freiwillig der Maßnahme unterziehe. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 GG gewähre Freiheit vor Unfruchtbarmachung, Freiheit vor Verletzung der körperlichen Gesundheit, Freiheit vor Schmerzen und Freiheit vor Verunstaltung. Schon nach dieser Formel liege es nahe, den Zwang zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung als Eingriff in die körperliche Unversehrtheit zu werten. Dafür spreche auch die Vergleichbarkeit mit anerkannten, gesetzlich geregelten Eingriffen in die körperliche Unversehrtheit wie der Impf- oder Röntgenzwang. Es sei unbestritten, dass die Sauerstoffzufuhr zum Organismus unter einer Mund-Nasen-Bedeckung nicht dem beim freien Atmen gegebenen Idealfall entspreche und dies z. T. sogar als schmerzhaft oder jedenfalls als schmerzähnliche Beeinträchtigung empfunden werde. Die Tatsache eines Eingriffs in die körperliche Unversehrtheit könne jedenfalls im Hinblick darauf nicht geleugnet werden, dass sich durch das Tragen der Maske die normale, gesunde Zusammensetzung der Blutgase verändere, mit messbaren und spürbaren nachteiligen physiologischen Folgen für den Träger der Maske. Hierzu sei die Dissertation von Ulrike Butz (Butz, Rückatmung von Kohlendioxid bei Verwendung von Operationsmasken als hygienischer Mundschutz an medizinischem Fachpersonal, München, 2005) zitiert. Die Antragsteller haben sodann Auszüge der genannten Dissertation („4.3 Klinische Relevanz der Ergebnisse“, „5. Zusammenfassung“) im Wortlaut wiedergegeben und zu ihrem Vortrag gemacht. Einen Ausdruck der genannten Dissertation haben sie ihrer Antragschrift als Anlage beigefügt. Weiter haben sie ausgeführt, dass es den Ergebnissen der von ihnen zitierten Studie entspreche, wenn in arbeitsrechtlichen Vorschriften bzw. Empfehlungen für das Tragen etwa von Staubschutzmasken ohne Ausatmeventil Höchstzeiten von 75 (bis u. U. maximal 120) Minuten empfohlen würden und in Corona-Schutzverordnungen Ausnahmen für gesundheitlich vorbelastete Personen gemacht würden, so etwa in § 2 Abs. 1 Nr. 3 der streitgegenständlichen Verordnung. Überdies werde heute überwiegend ein noch weiterer Begriff des Schutzguts vertreten, der über die körperliche Integrität hinaus auch den geistig-seelischen Bereich und das psychische Wohlbefinden einbeziehe, soweit die Einwirkung zu körperlichen Schmerzen oder zu mit anderen körperlichen Beeinträchtigungen vergleichbaren Wirkungen führe. Der Schutzbereich sei daher etwa auch bei Beeinträchtigungen durch starke Lärmimmissionen eröffnet. Das Beklemmungsgefühl, das durch die Maske bei vielen Betroffenen bestehe, bzw. das Gefühl, nicht richtig und frei atmen

zu können, lasse sich mit derartigen Beeinträchtigungen ohne weiteres vergleichen. Gleiches gelte für die Beeinträchtigung des Sehvermögens von Brillenträgern, die sich durch das Beschlagen der Gläser als Folge der Maskenpflicht ergebe.

- 211 Eine Missachtung des Zitiergebots liege auch vor im Hinblick auf Einschränkungen des Grundrechts auf Datenschutz gemäß Art. 11 LV, das - anders als auf Bundesebene - in der Landesverfassung als eigenständiges Grundrecht ausformuliert und daher vom Anwendungsbereich des Zitiergebots erfasst sei. Auf Landesebene hätte diesbezüglich der Weg der ordnungsgesetzenden Gesetzgebung nach Art. 80 Abs. 4 GG gewählt werden müssen, um eine den Vorgaben des eigenen Verfassungsraums gerecht werdende Ausgestaltung der bundesgesetzlichen Ermächtigung zu erreichen.
- 212 Angesichts der vielfältigen bereits formell-verfassungsrechtlichen Probleme liege es auf der Hand, dass von der bundesrechtlichen Ermächtigung ausschließlich durch den Landesgesetzgeber selbst in Form einer ordnungsgesetzenden Gesetzgebung in einigermaßen verfassungskonformer Weise hätte Gebrauch gemacht werden können.
- 213 Es bestünden auch Zweifel an der Verhältnismäßigkeit und Gleichheitsgerechtigkeit der Einzelmaßnahmen.
- 214 Bei der Beurteilung komplexer Zusammenhänge und insbesondere bei Gefährdungslagen für Leib und Leben komme dem Gesetzgeber nach der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung zwar eine weite Einschätzungsprärogative zu; für den Ordnungsgeber treffe dies aber weit weniger zu. Eine unzureichende Vorformung bringe den Ordnungsgeber schnell an die Grenzen seiner Rechtsetzungskompetenz. Das Ordnungsrecht sei engmaschiger prüfbar als das Gesetzesrecht.
- 215 Eine weitere Verengung der Regelungskompetenz ergebe sich aus dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf Grundrechtsbeeinträchtigungen, die bereits Monate andauerten.
- 216 Im Hinblick auf § 7 Abs. 1, § 9 Abs. 1, § 10 Abs. 1, § 11 Abs. 1 Satz 1, § 11 Abs. 2, § 12 Abs. 1 und § 22 SARS-CoV-2-EindV führen die Antragsteller Folgendes aus: Das gegenüber „Nichtstörern“ ausgesprochene absolute Verbot des Betriebes zahlreicher gewerblicher Unternehmen in weiten Teilen des wirtschaftlichen Lebens widerspreche nicht nur der Konzeption der §§ 28 ff. IfSG; es bestünden auch Zweifel

an der Erforderlichkeit und Angemessenheit im Hinblick auf die Berufsfreiheit, das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb und bei bestimmten Kulturbetrieben auch hinsichtlich der Kunstfreiheit.

- 217 Daran könnten die in Aussicht gestellten Ausgleichsleistungen des Bundes nichts Wesentliches ändern. Die vollständigen Verbote bestimmter Angebote kämen in ihren Auswirkungen totalen Berufs- bzw. Gewerbeverboten auf Zeit gleich. Auf Grund der mehrfachen und immer länger werdenden Schließungen könnten selbstständige Existenzen vernichtet werden. Um die Verhältnismäßigkeit prüfen zu können, müssten derartige Maßnahmen zunächst begründet werden.
- 218 Der Vergleich mit ähnlichen nicht verbotenen Angeboten indiziere jedenfalls, dass auch mildere Maßnahmen - insbesondere Hygienekonzepte - ausreichen würden. Dasselbe gelte für die undifferenzierte Schließung von Einrichtungen zur sportlichen Ertüchtigung. Ein Verbot sportlicher Betätigung im Freien lasse sich kaum mit einem Infektionsrisiko rechtfertigen. Auch stehe die Privilegierung des Profisports in keinen erkennbaren Bezug zum Infektionsrisiko. Es seien das Grundrecht aus Art. 10 LV und das Staatsziel aus Art. 35 LV betroffen.
- 219 In der Verordnung würden schematisch - ohne Bezug zum Infektionsrisiko - eher als verzichtbar bewertete Bereiche absolut verboten.
- 220 Es dränge sich auf, dass durch § 5 SARS-CoV-2-EindV die Versammlungsfreiheit aus Art. 23 LV in unverhältnismäßiger Weise beschränkt werde. Die Anforderungen zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung und die Forderung eines Hygienekonzepts, das die Einhaltung von Abstandsgeboten sowie die Steuerung und Beschränkung des Zutritts enthalten müsse, habe kaum noch sinnvolle öffentliche Kundgebungen ermöglicht.
- 221 Schließlich bestünden Zweifel an einer folgerichtigen und gleichheitsgerechten Ausgestaltung der getroffenen Maßnahmen und deren Abgrenzung, so dass Verstöße gegen Art. 12 Abs. 1 LV vorlägen, die zugleich einen Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nach Art. 5 Abs. 2 Satz 1 LV indizierten.
- 222 Als Vergleiche führen die Antragsteller u. a. eine - erlaubte - Fahrt in einem Nahverkehrszug oder eine Flugreise mit einer - von vornherein verbotenen - Busfahrt zu touristischen Zwecken in einem (als Hygienekonzept) nur halb besetzten Reisebus, das Übernachtungsverbot zu touristischen Zwecken und die Privilegierung von Frisör-

dienstleistungen gegenüber anderen körpernahen Dienstleistungen an.

III.

223 Die Antragsteller beantragen,

die von der Ministerin für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg erlassene Verordnung über befristete Eindämmungsmaßnahmen aufgrund des SARS-CoV-2-Virus und COVID-19 im Land Brandenburg (SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - SARS-CoV-2-EindV) vom 30. Oktober 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 103]) für verfassungswidrig und nichtig zu erklären.

IV.

224 Sowohl der Landtag Brandenburg als auch die Landesregierung haben Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten. Der Landtag Brandenburg hat von einer solchen abgesehen.

V.

225 Die Landesregierung erachtet den Antrag der Antragsteller zumindest teilweise als unzulässig und im Übrigen als unbegründet.

226 Bereits der tatsächliche Vortrag der Antragsteller sei unzutreffend. Die zur Überprüfung gestellte Verordnung sei mit einer ca. 30 Seiten umfassenden Begründung versehen worden. Diese sei auf der Internetseite des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz ab dem 9. November 2020 abrufbar gewesen. Diesen undatierten Begründungstext hat die Landesregierung ihrem Schriftsatz vom 2. März 2021 als Anlage beigefügt.

227 Ferner sei zu bezweifeln, ob überhaupt eine verfassungsrechtliche Begründungspflicht bei Rechtsverordnungen bestehe. Soweit der Gesetzgeber eine solche Pflicht vorsehe, habe er dies ausdrücklich angeordnet (vgl. § 28a Abs. 5 Satz 1 IfSG). Tue er dies nicht, spreche dies gegen eine allgemeine Begründungspflicht.

228 Im Hinblick auf den geltend gemachten Verstoß gegen die Begründungspflicht von Rechtsverordnungen hätten die Antragsteller den im Vergleich zur Verfassungsbe-

schwerde weniger strengen Darlegungs- und Substantiierungsanforderungen nach § 20 Abs. 1 Satz 2 VerfGG Bbg nicht entsprochen. Die Antragsteller würden zwar auf Literaturlauffassungen und Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts verweisen. Bis auf den pauschalen Hinweis auf Art. 2 Abs. 5 Satz 2 LV und Art. 6 Abs. 1 LV finde eine verfassungsrechtliche Aufarbeitung oder Auseinandersetzung mit Gegenauffassungen aber nicht statt.

229 Der Antrag sei unbegründet, die Rechtsverordnung leide nicht an den geltend gemachten formellen und materiellen Mängeln. Sie beruhe auf einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage (§§ 32, 28 IfSG), die den aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Verordnungsermächtigung genüge. Der durch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts näher ausgestaltete Parlamentsvorbehalt und die Wesentlichkeitstheorie sähen vor, dass der Gesetzgeber in grundlegenden normativen Bereichen die wesentlichen Entscheidungen selbst treffe. Er habe nicht nur zu entscheiden, ob ein bestimmter Gegenstand gesetzlich geregelt werde, sondern auch wie weit diese Regelung zu gehen habe. Für Ermächtigungen zum Erlass von Rechtsverordnungen sehe Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG vor, dass das ermächtigende Gesetz nach Inhalt, Zweck und Ausmaß bestimmt sein müsse. Der Wortlaut der Ermächtigung müsse nicht so genau wie möglich sein, eine hinreichende Bestimmbarkeit anhand der allgemeinen Auslegungsgrundsätze genüge. Im Einzelnen hingen die Bestimmtheitsanforderungen von den Besonderheiten des einzelnen Regelungsgegenstandes und der Intensität der Maßnahme ab. Angesichts der Tiefe, Breite und zunehmenden Dauer der Grundrechtseingriffe, die durch die nach § 32 IfSG sukzessive erlassenen Rechtsverordnungen bewirkt worden seien, stehe außer Frage, dass die aus dem Parlamentsvorbehalt und aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Anforderungen als hoch anzusehen seien. Diese hohen Anforderungen seien jedoch durch § 32 IfSG erfüllt. Der Gesetzgeber habe im Rahmen des ihm Möglichen Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend konkretisiert und damit, soweit angesichts der tatsächlichen Situation möglich, die für die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten wesentlichen Entscheidungen selbst getroffen. Der Wortlaut des § 32 IfSG lege den Zweck fest. Inhalt und Ausmaß würden durch §§ 28 bis 31 IfSG näher bestimmt und umgrenzt. Es treffe insoweit zwar zu, dass § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG eine Generalklausel darstelle. Allerdings sei im Infektionsschutzrecht zu berücksichtigen, dass es sich um Gefahrenabwehrrecht handele. Das Gefahrenabwehrrecht sei davon geprägt, häufig mit unvorhergesehenen Situationen konfrontiert zu sein und müsse Entscheidungen aufgrund unsicherer

Tatsachengrundlage ermöglichen. Weder Ursachen noch Übertragungswege von Infektionskrankheiten seien vor ihrem Auftreten bekannt. Die Maßnahmen seien auch nicht uferlos, sondern durch die im Wortlaut der Vorschrift verankerten Voraussetzungen ihrer Notwendigkeit und Erforderlichkeit begrenzt.

- 230 Selbst für den Fall, dass §§ 32, 28 IfSG zum Zeitpunkt der Antragserwiderung keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage mehr dargestellt haben sollte, folge daraus nicht, dass dies auch schon zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung am 30. Oktober 2020 der Fall gewesen sei. Die Verursachung einer sehr dynamischen Pandemie durch das SARS-CoV-2-Virus und die damit verbundene Gefahr der Überlastung des Gesundheitssystems seien für den Gesetzgeber in dieser Weise nicht vorherzusehen gewesen. Der Erlass einer gesetzlichen Spezialregelung zu Standardmaßnahmen sei verfassungsrechtlich erst geboten, wenn die Situation von einer atypischen zu einer typischen geworden sei und sich Standards entwickelt hätten. Eine solche Spezialvorschrift sei mit § 28a IfSG am 18. November 2020 eingefügt worden. Gründe für eine frühere Verpflichtung des Gesetzgebers hierzu seien nicht ersichtlich. Zudem billige das Bundesverfassungsgericht dem Gesetzgeber im Falle verfassungswidriger Regelungen eine längere Frist zum Erlass einer Neuregelung zu.
- 231 Die wirksame Ermächtigungsgrundlage der Generalklausel sei auch nicht durch die speziellen Regelungen in § 28 Abs. 1 Satz 2, §§ 29ff. IfSG verdrängt worden. Die von den Antragstellern genannten Vorschriften versperrten den Rückgriff auf die Generalklausel nur in Fällen, in denen sie eine Rechtsfolge abschließend regelten; dies sei bei den in Rede stehenden Maßnahmen jedoch nicht der Fall. § 28 Abs. 1 Satz 2 und § 33 IfSG erwähnten zwar die von den Antragstellern genannten Badeanstalten bzw. Gemeinschaftseinrichtungen, träfen hierzu aber keine abschließende Regelung. Der von den Antragstellern angeführte § 31 IfSG sehe mit dem Verbot der Ausübung beruflicher Tätigkeiten eine wesensmäßig andere Rechtsfolge als die Verordnung vor. Es werde nicht generell die Ausübung eines Berufs untersagt, wenn Einrichtungen geschlossen würden.
- 232 Die Verordnung sei auch begründet worden. Dass die Begründung im Internet erst ab dem 9. November 2020 abrufbar gewesen sei, führe nicht zur Nichtigkeit. Es sei entgegen der Auffassung der Antragsteller bereits daran zu zweifeln, dass eine Pflicht zur Begründung von Rechtsverordnungen überhaupt bestehe. Nicht nur ein

großer Teil der Literatur spreche sich hiergegen aus, sondern auch die Rechtsprechung lehne sie einhellig ab. Das Bundesverfassungsgericht habe in der von den Antragstellern zitierten Entscheidung vom 13. Mai 2020 (1 BvR 1021/20) ausdrücklich darauf hingewiesen, dass der Wortlaut des Art. 80 Abs. 1 GG eine solche Pflicht nicht nahelege und sich auch in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kein allgemeiner Grundsatz finde, nach dem das Grundgesetz zur Begründung von Rechtsverordnungen verpflichte. Halte der Gesetzgeber eine Begründung für geboten, könne er sie - wie in § 28a Abs. 5 Satz 1 IfSG in der ab dem 19. November 2020 geltenden Fassung geschehen - anordnen. Hinzu komme, dass auch für Entwürfe formeller Gesetze nur im Ausnahmefall eine Begründungspflicht bestehe und kein Grund ersichtlich sei, den Verordnungsgeber strengeren Pflichten zu unterwerfen.

- 233 Beim Erlass der Verordnung sei auch nicht gegen das Zitiergebot (Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LV) verstoßen worden. So werde durch die SARS-CoV-2-EindV nicht in das Grundrecht auf Leben nach Art. 8 Abs. 1 LV eingegriffen. Verschiedene wissenschaftliche Erkenntnisquellen, einschließlich die von den Antragstellern vorgelegte Dissertation hätten eine signifikante Erhöhung der Atemwegswiderstände, eine kompensatorische Erhöhung der Atemfrequenz oder einen Abfall der Sauerstoffsättigung beim Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes nicht feststellen können. Personen, denen das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich oder zumutbar sei, seien nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV von der Tragpflicht befreit. Ein möglicher Eingriff werde darüber hinaus durch die zeitlich begrenzte und situationsabhängige Anordnung und verschiedene Ausnahmeregelungen begrenzt.
- 234 Das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung möge eine lästige Unannehmlichkeit sein, einen Verstoß gegen Art. 8 LV stelle dessen Anordnung aber nicht dar. Selbst wenn ein Verstoß gegen das Zitiergebot vorliegen sollte, würde dies zudem nur die Nichtigkeit derjenigen Vorschriften zur Folge haben, die zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung verpflichteten, nicht aber der gesamten Verordnung.
- 235 Ein Verstoß gegen das Zitiergebot liege auch im Hinblick auf das Grundrecht auf Datenschutz nach Art. 11 Abs. 1 LV nicht vor. Ob das Zitiergebot nach Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LV dieses Grundrecht erfasse, habe das Verfassungsgericht bisher nicht entschieden. Die angegriffene Rechtsverordnung beruhe auf einem Bundesgesetz. Dieses sei das einschränkende Gesetz im Sinne von Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LV, an das die

Landesverfassung aber keine Anforderungen stellen könne. Dass § 32 IfSG hinsichtlich des Grundrechts auf informationelle Selbstbestimmung den bundesrechtlichen Anforderungen an das Zitiergebot genüge, würden die Antragsteller nicht bestreiten. Letztlich stelle sich die Frage, ob Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LV es erforderlich mache, ein Landesgesetz zu erlassen, um dem landesverfassungsrechtlichen Zitiergebot zu genügen. Dies sei zu verneinen.

- 236 Die in der angegriffenen Verordnung geregelten infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen verstießen auch weder gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit noch gegen Art. 12 Abs. 1 LV. Sie seien Ausdruck der verfassungsrechtlichen Pflicht des Staates, Leben und Gesundheit der Menschen zu schützen und auch verhältnismäßig. Sie dienten dem legitimen Ziel, Leben und Gesundheit der Menschen in Brandenburg zu schützen. Die in der Verordnung getroffenen Maßnahmen seien dazu auch geeignet, erforderlich und im Hinblick auf das verfolgte Ziel auch angemessen gewesen.
- 237 Hygienemaßnahmen stellten zwar gegenüber den von den Antragstellern gerügten Untersagungen ein milderes Mittel dar, sie seien aber auch weniger wirksam. Es sei Ausdruck der Verhältnismäßigkeit, verschiedene Einrichtungen und Branchen nicht zu schließen, andere dagegen schon und sich insgesamt flexibel an das Infektionsgeschehen anzupassen. Im Hinblick auf die Angemessenheit der angegriffenen Verordnung seien der Schutz von Leib und Leben der Bevölkerung - auch in Form des Schutzes des Gesundheitssystems vor Überlastung - in die Abwägung einzustellen. Bei der Konzeption der Ausgestaltung der Schutzmaßnahmen seien im Übrigen auch die sozialen und wirtschaftlichen Folgen zu berücksichtigen, so dass durchaus zwischen verschiedenen Branchen differenziert werden dürfe. Gegenüber den umfassenden und tiefen Eingriffen in die Grundrechte sei der Gesundheitsschutz aber höher zu gewichten. Dabei sei zu berücksichtigen, dass die Geltungsdauer der Rechtsverordnung von vornherein nur auf vier Wochen angelegt gewesen sei und die Eingriffe auch durch die Finanzhilfen der Bundesregierung weniger intensiv ausgefallen seien. Dass die Maßnahmen im Anschluss hätten verlängert werden müssen, sei nicht vorhersehbar gewesen und könne bei der jetzigen Bewertung keine Rolle spielen.
- 238 Im Hinblick auf den von den Antragstellern gerügten Eingriff in die Versammlungsfreiheit nach Art. 23 Abs. 1 LV sei anzumerken, dass die Pflicht, eine Mund-Nasen-

Bedeckung zu tragen und das Abstandsgebot einzuhalten, jedenfalls im Regelfall nur den Schutzbereich des Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit berühren dürfte (Art. 10 LV) und gerade nicht das der Versammlungsfreiheit. Die Steuerung und Beschränkung des Zutritts von Versammlungen greife dagegen in die Versammlungsfreiheit ein. Dies diene jedoch ausschließlich dem Zweck, angesichts der konkreten räumlichen Gegebenheiten die Einhaltung des Abstandsgebots sicherzustellen. Die Verordnung sehe auch keine zahlenmäßige Beschränkung von Versammlungsteilnehmern vor und halte sich deshalb an den vom Bundesverfassungsgericht vorgegebenen Rahmen.

- 239 Schließlich werde die Verordnung auch den Anforderungen des Art. 12 LV gerecht. Soweit die mit der Verordnung angeordneten Schutzmaßnahmen Differenzierungen enthielten, knüpften diese weder an die in Art. 3 Abs. 3 GG genannten noch an vergleichbare oder unverfügbare Kriterien an. Vor diesem Hintergrund sei davon auszugehen, dass Art. 12 LV es dem Ordnungsgeber im Rahmen des ihm zustehenden weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraums nicht verbiete, auch typisierende Regelungen zu erlassen. Die einzelnen Regelungen müssten Teil eines Gesamtkonzepts sein, in dem der Ordnungsgeber auch widersprüchliche Interessen miteinander in Ausgleich zu bringen habe. Wertungswidersprüche seien dabei zwar nach Möglichkeit zu vermeiden. Tatsächlich unmöglich und daher verfassungsrechtlich nicht geboten sei es aber, kleinere Unstimmigkeiten - wie sie bei jeder Typisierung unvermeidlich seien - auszuschließen. Unzutreffend sei jedenfalls, dass der Ordnungsgeber bestimmte Bereiche „eher als verzichtbar“ ansehe. Vielmehr habe er die Schutzmaßnahmen auf den Bereich der privaten Freizeitgestaltung, die besonders kontaktintensiv sei, konzentriert. Zudem sei das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung bestimmter unternehmerischer Tätigkeiten, wie dem Lebensmittelhandel ein sachlicher Rechtfertigungsgrund. Der Ordnungsgeber habe sein Konzept stimmig verfolgt.

VI.

- 240 1. Mit Schreiben vom 19. Mai 2021 hat das Verfassungsgericht die Landesregierung gebeten darzulegen, welche Erkenntnisse der streitgegenständlichen Verordnung bzw. dem mit den einzelnen Regelungen verfolgten Konzept zugrunde lagen und welche erwarteten Auswirkungen der getroffenen Maßnahmen Berücksichtigung gefunden haben. Zu den Fragen des Gerichts hat die Landesregierung mit Schriftsatz

vom 15. Juli 2021 Stellung genommen. Auf den Inhalt des Schriftsatzes und die ihr beigefügte Übersicht des Robert-Koch-Instituts zu den SARS-CoV-2-Fällen in Brandenburg im Zeitraum Februar 2020 bis Juli 2021 wird Bezug genommen.

241 2. Mit Beschluss vom 17. September 2021 hat das Verfassungsgericht das Antragsverfahren bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in dem Verfahren 1 BvN 1/21 (Vorlagebeschluss des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 19. Mai 2021 - VerfGH 110/20) ausgesetzt. Nachdem das Bundesverfassungsgericht die Divergenzvorlage des Thüringer Verfassungsgerichtshofs mit Beschluss vom 19. Oktober 2022 (1 BvN 1/21) als unzulässig verworfen hatte, hat das Verfassungsgericht das Verfahren von Amts wegen fortgeführt. Die Antragsteller und die Äußerungsberechtigten zu 1 und 2 sind hierüber jeweils mit Schreiben vom 15. Dezember 2022 in Kenntnis gesetzt worden.

B.

242 Der Normenkontrollantrag ist zu großen Teilen unzulässig.

I.

243 Gemäß dem schriftlichen Antrag in der Antragschrift vom 10. November 2020 begehren die Antragsteller, die SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 30. Oktober 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 103]) für verfassungswidrig und nichtig zu erklären. Damit machen die Antragsteller die Verfassungswidrigkeit der gesamten Verordnung geltend. Eine ausdrückliche Eingrenzung auf einzelne Vorschriften enthält der Antrag nicht; auch haben die Antragsteller eine entsprechende Einschränkung seither nicht vorgenommen.

244 Der im Lauf des Verfahrens unverändert gebliebene Antrag hat seinem eindeutigen Wortlaut nach allein die SARS-CoV-2-EindV vom 30. Oktober 2020 zum Gegenstand. Hiernach erlassene Folgeverordnungen haben die Antragsteller mit der vorliegenden Normenkontrolle hingegen nicht angegriffen.

II.

245 1. Das Verfassungsgericht ist nach Art. 113 Nr. 2 LV i. V. m. § 12 Nr. 2, § 39 Nr. 1 VerfGGBbg zuständig.

- 246 2. Die Antragsteller sind nach Art. 113 Nr. 2 LV i. V. m. § 12 Nr. 2, § 39 Nr. 1 VerfGGBbg antragsberechtigt. Die 23 Antragsteller stellen mehr als das erforderliche Quorum von einem Fünftel der Mitglieder des 7. Landtags Brandenburg.
- 247 3. Außerdem liegt ein tauglicher Antragsgegenstand vor. Nach Art. 113 Nr. 2 LV, § 39 Nr. 1 VerfGGBbg kann der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle gegen jedes Landesrecht gerichtet werden, also nicht nur gegen ein förmliches Gesetz, sondern auch darunter stehende materielle Gesetze wie Rechtsverordnungen. Die Antragsteller wenden sich hier gegen die SARS-CoV-2-EindV vom 30. Oktober 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 103]) in ihrer Gesamtheit.
- 248 4. Dem vorliegenden Antrag liegen Zweifel an der Vereinbarkeit der angegriffenen Normen mit der Verfassung des Landes Brandenburg zugrunde (vgl. Art. 113 Nr. 2 LV). Das Vorbringen der Antragsteller lässt erkennen, dass sie diese Normen wegen förmlicher oder sachlicher Unvereinbarkeit mit der Verfassung für nichtig halten (§ 39 Nr. 1 VerfGGBbg). Ein Antragsgrund liegt damit vor. Die Behauptung, durch die angegriffenen Normen in eigenen Rechten verletzt zu sein, ist daneben nicht erforderlich, da es sich bei der abstrakten Normenkontrolle nicht um ein kontradiktorisches Verfahren handelt (vgl. Beschluss vom 15. November 2019 - VfGBbg 13/19 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 26. August 2021 - Vf. 60-VIII-20 -, Rn. 56, juris).
- 249 5. Die Antragsteller haben auch ein objektives Interesse an der mit dem Antrag begehrten Feststellung. Dass die angegriffene Verordnung mittlerweile außer Kraft getreten ist, lässt das objektive Klarstellungsinteresse nicht entfallen.
- 250 5.1 Ein objektives Klarstellungsinteresse wird regelmäßig durch den Antrag eines Fünftels der Mitglieder des Landtags indiziert (Beschluss vom 17. Februar 2023 - VfGBbg 10/21 -, Rn. 38, m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). Ein Normenkontrollantrag bleibt grundsätzlich auch dann zulässig, wenn die zum Prüfungsgegenstand erhobene Norm außer Kraft getreten oder auf andere Weise gegenstandslos geworden ist (vgl. Beschluss vom 17. Februar 2023 - VfGBbg 10/21 -, Rn. 38, m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). Das objektive Klarstellungsinteresse entfällt lediglich, wenn von der betreffenden Norm unter keinem denkbaren Gesichtspunkt mehr Rechtswirkungen ausgehen können (Beschluss vom 17. Februar 2023 - VfGBbg 10/21 -, Rn. 39, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 2010 - 2 BvF 1/07 -,

Rn. 100 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>). Unabhängig davon besteht mit Blick auf den objektiven Charakter des Normenkontrollverfahrens ein Entscheidungsinteresse über den Zeitraum der rechtlichen Wirkung hinaus bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen durch die angegriffene Rechtsvorschrift, insbesondere wenn die Rechtsvorschrift typischerweise auf kurze Geltung angelegt ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 2020 - 1 BvR 1630/20 -, Rn. 9 <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 422 m. w. N., juris; vgl. auch BVerwG, Urteile vom 29. Juni 2001 - 6 CN 1.01 -, Rn. 10, vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 13, und vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 13, juris; OVG Lüneburg, Beschluss vom 29. November 2023 - 14 KN 60/22 -, Rn. 41 m. w. N., juris; zur Verweisbarkeit auf eine nachträgliche Klärung siehe auch Beschluss vom 25. Oktober 2021 - VfGBbg 17/21 -, Rn. 35, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt speziell bei den Corona-Verordnungen die Möglichkeit einer nachträglichen Klärung ihrer Vereinbarkeit mit Grundrechten nahe, da die darin enthaltenen Verbote und Gebote die grundrechtliche Freiheit häufig schwerwiegend beeinträchtigten und diese Verordnungen zudem typischerweise auf kurze Geltung angelegt seien (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 15. Juli 2020 - 1 BvR 1630/20 -, Rn. 9, und vom 3. Juni 2020 - 1 BvR 990/20 -, Rn. 8, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>).

- 251 5.2 Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe kann den Antragstellern ein objektives Klarstellungsinteresse hinsichtlich der Vereinbarkeit der SARS-CoV-2-EindV vom 30. Oktober 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 103]) mit der Verfassung des Landes Brandenburg nicht abgesprochen werden. Die Geltungsdauer der angegriffenen Verordnung war zeitlich auf wenige Wochen befristet. In dieser Zeit wäre es nicht möglich gewesen, Rechtsschutz in der Hauptsache zu erreichen (vgl. zu diesem Aspekt SächsVerfGH, Urteil vom 12. Juni 2025 - Vf. 13-II-21 (HS) -, Rn. 277 m. w. N., juris; vgl. auch BVerfG, Beschlüsse vom 10. Februar 2022 - 1 BvR 1073/21 -, Rn. 25, und vom 3. Juni 2020 - 1 BvR 990/20 -, Rn. 8, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; BVerwG, Beschluss vom 19. Januar 2024 - 3 BN 4.23 -, Rn. 17 ff., Urteile vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 -, Rn. 10, und vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 14, juris). Darüber hinaus machen die Antragsteller Grundrechtseingriffe von einigem Gewicht geltend (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 2020 - 1 BvR 1630/20 -, Rn. 9 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>). Insbesondere vermag das

Verfassungsgericht im Hinblick auf den Vortrag der Antragsteller, dass die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung Versammlungen unverhältnismäßig einschränke, einen schweren Eingriff in die Versammlungsfreiheit nicht auszuschließen. Im Übrigen hat die landesverfassungsgerichtliche Rechtsprechung mehrfach betont, dass grundsätzlich eine nachträgliche gerichtliche Überprüfung der „Corona-Verordnungen“ stattfindet (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 423, m. w. N., juris), um Klarheit und Rechtssicherheit für das nachfolgende Recht und die künftige Normsetzung zu schaffen (SächsVerfGH, Urteil vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 96, juris; vgl. auch OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 22. Januar 2025 - 5 A 39/22 -, Rn. 48, juris). Für das Klarstellungsinteresse kommt es vorliegend nicht darauf an, ob die angegriffenen Vorschriften - etwa im Rahmen nicht abgeschlossener Ordnungswidrigkeitsverfahren - noch rechtliche Wirkungen entfalten können (ebenso ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 424 m. w. N., juris).

III.

- 252 Der Antrag ist jedoch in Teilen unzulässig, da er nicht entsprechend den Anforderungen des § 20 Abs. 1 Satz 2 VerfGGBbg begründet worden ist.
- 253 1. § 20 Abs. 1 Satz 2 VerfGGBbg beansprucht als allgemeine Verfahrensvorschrift auch im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle Geltung (st. Rspr., vgl. Beschlüsse vom 17. Februar 2023 - VfGBbg 10/21 -, Rn. 35, und vom 25. Mai 2016 - VfGBbg 51/15 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; für das Verfahren nach § 11 Gesetz über das Verfahren bei Volksinitiative, Volksbegehren und Volksentscheid vgl. Beschluss vom 15. März 2024 - VfGBbg 36/20 -, Rn. 30, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). Hiernach muss im Rahmen der Begründung des Antrags substantiiert dargelegt werden, aus welchen rechtlichen Erwägungen die angegriffene Norm mit welcher höherrangigen Norm für unvereinbar gehalten wird (vgl. Beschlüsse vom 17. Februar 2023 - VfGBbg 10/21 -, Rn. 35, vom 26. März 2021 - VfGBbg 5/21 EA -, Rn. 23, und vom 25. Mai 2016 - VfGBbg 51/15 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; für das Bundesrecht vgl. BVerfG [als Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein], Beschluss vom 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00 -, Rn. 48, und BVerfG, Urteil vom 24. November 2010 - 1 BvF 2/05 -, Rn. 116, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; LVerfG SH, Urteil vom 2. Februar 2024 - LVerfG 4/23 -, Rn. 72, juris).

- 254 Zwar sind an die ordnungsgemäße Begründung eines Antrags auf abstrakte Normenkontrolle nicht die - insoweit strengeren - Anforderungen des § 46 VerfGGBbg zu stellen, dessen Anwendungsbereich auf die Verfassungsbeschwerde beschränkt ist (vgl. VerfGH RP, Beschluss vom 15. Juni 2023 - VGH N 32/21 -, Rn. 14, juris). Bei der abstrakten Normenkontrolle handelt es sich im Unterschied zur Verfassungsbeschwerde nicht um ein Verfahren des subjektiven Rechtsschutzes. Vielmehr erfüllt die abstrakte Normenkontrolle eine objektive, den Vorrang der Verfassung sichernde Funktion, bei der nicht den Antragstellern zu einem Recht verholfen, sondern Rechtssicherheit und -gewissheit geschaffen werden sollen (vgl. VerfGH RP, Beschluss vom 13. Juni 2014 - VGH 14/14 -, juris; BVerfG, Beschluss vom 19. September 2007 - 2 BvF 3/02 -, Rn. 39 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; vgl. auch Beschluss vom 15. März 2024 - VfGBbg 36/20 -, Rn. 37, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). Daraus folgt insbesondere, dass die verfassungsgerichtliche Prüfung eines zulässigerweise zur Überprüfung gestellten Gesetzes nicht auf ausdrücklich gerügte Verstöße beschränkt ist (Urteil vom 15. Oktober 2009 - VfGBbg 9/08 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>, unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 1995 - 2 BvF 1/92 -, Rn. 132 m. w. N., und Urteil vom 30. Juli 2024 - 2 BvF 1/23 u. a. -, Rn. 125, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; vgl. auch Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 64. EL August 2024, TEIL B Vorbemerkung Rn. 136).
- 255 Damit das Verfassungsgericht seine umfassende Prüfkompetenz sachgerecht wahrnehmen kann, muss die Begründung zumindest geeignet sein, eine zuverlässige Grundlage für die weitere Behandlung des Antrags zu schaffen (BVerfG, Beschluss vom 19. Februar 1963 - 1 BvR 610/62 -, Rn. 12, juris; vgl. Puttler, in: Umbach/Clemes/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 23 Rn. 17; H. Müller in: Ory/Weth, jurisPK-ERV Band 3, 2. Aufl. Stand: 26.07.2024, § 23 BVerfGG Rn. 69). Welche Begründungsanforderungen sich hieraus in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ergeben, kann nicht allgemein beantwortet werden, sondern hängt vom jeweiligen Verfahren ab (von Coelln, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 64. EL August 2024, § 23 Rn. 55). Für das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ist insoweit anerkannt, dass die Begründung zumindest ein Mindestmaß an Ausführungen zu den verfassungsrechtlichen Maßstäben enthalten und erläutern muss, warum die angegriffenen Regelungen mit diesen nicht im Einklang stehen (vgl. ThürVerfGH, Urteile vom 1. März 2021 - 18/20 -, Rn. 401, und vom 26. Juni 2024

- 4/22 -, Rn. 496, juris; SächsVerfGH, Beschlüsse vom 24. März 2021
- Vf. 121-II-20 -, Rn. 24, vom 14. Oktober 2021 - Vf. 58-II-21 -, Rn. 47, vom
15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 98, und Urteil vom 12. Juni 2025
- Vf. 13-II-21 (HS) -, Rn. 277 m. w. N., juris; HessVerfGH, 26. April 2023
- P St. 2895 -, Rn. 58, juris; LVerfG SH, Urteil vom 2. Februar 2024 - LVerfG 4/23 -,
Rn. 73, juris). Dies erfordert auch eine Auseinandersetzung mit der einschlägigen
Rechtsprechung insbesondere des Verfassungsgerichts (SächsVerfGH, Beschlüsse
vom 24. März 2021 - Vf. 121-II-20 -, Rn. 24, vom 14. Oktober 2021 - Vf. 58-II-21 -,
Rn. 47, und vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 99, juris; HessVerfGH,
26. April 2023 - P St. 2895 -, Rn. 60, juris) sowie gegebenenfalls der Fachgerichte
(vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 14. Oktober 2021 - Vf. 58-II-21 -, Rn. 58, juris).

- 256 Wird - wie hier - die Verfassungswidrigkeit mehrerer Normen oder eines gesamten
Gesetzes bzw. einer gesamten Verordnung geltend gemacht, folgt aus der Begrün-
dungspflicht, dass die angefochtenen Normen genau bezeichnet werden und hin-
sichtlich jeder einzelnen Regelung substantiiert dargelegt wird, aus welchen Gründen
die Vereinbarkeit derselben mit welchen Bestimmungen der Landesverfassung be-
zweifelt wird (vgl. BVerfG [als Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein], Be-
schluss vom 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00 -, Rn. 48,
<https://www.bundesverfassungsgericht.de>; SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August
2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 100 m. w. N., und Urteil vom 12. Juni 2025
- Vf. 13-II-21 (HS) -, Rn. 282 m. w. N., juris; Rozek in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/
Bethge, BVerfGG, Stand: Juni 2023, § 76 Rn. 61); eine pauschale Anfechtung ge-
nügt den Substantiierungsanforderungen nicht (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom
29. Januar 2021 - Vf. 96-VII-20 -, Rn. 20, juris; LVerfG SH, Urteil vom 2. Februar
2024 - LVerfG 4/23 -, Rn. 74, juris).
- 257 Fehlt es an einer Begründung, die diesen Vorgaben genügt, ist der Antrag unzuläs-
sig. Betrifft der Begründungsmangel nur eine von mehreren angegriffenen Normen,
ist der Antrag nur insoweit unzulässig. Eine vom Begründungsmangel betroffene
Norm ist allenfalls dann noch zu überprüfen, wenn zwischen ihr und den zulässiger-
weise angegriffenen Vorschriften ein hinreichender Zusammenhang besteht, d. h. die
Verfassungswidrigkeit der vom Begründungsmangel betroffenen Norm auf zulässi-
gerweise angegriffene Bestimmungen ausstrahlt oder die Norm notwendiger Be-
standteil einer Gesamtregelung ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. November 2010
- 1 BvF 2/05 -, Rn. 117, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; im Anschluss hie-

ran auch ThürVerfGH, Urteil vom 26. Juni 2024 - 4/22 -, Rn. 496, juris). Dies kann der Fall sein, wenn die angegriffene Norm durch Verweisung auf eine andere oder durch den klaren Zusammenhang mit anderen Vorschriften von letzteren dergestalt abhängt, dass sich aus der Verfassungswidrigkeit dieser Normen die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Norm ergibt (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 101 m. w. N., und Urteil vom 12. Juni 2025 - Vf. 13-II-21 (HS) -, Rn. 283 m. w. N., juris).

- 258 2. Gemessen hieran genügt die Antragsschrift den gesetzlichen Darlegungsanforderungen allein im Hinblick auf die behauptete Verfassungswidrigkeit der Regelungen zum verpflichtenden Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung allgemein und speziell bei Versammlungen, sowie hinsichtlich der hierauf bezogenen Ordnungswidrigkeitstatbestände (2.1). Dagegen ist der Antrag nicht ausreichend begründet, soweit die Antragsteller die Schließung von Angeboten und Einrichtungen als unverhältnismäßig (2.2) und die in der Verordnung getroffenen Maßnahmen insgesamt als gleichheitswidrig (2.3) rügen. Die Ausführungen zu einer Missachtung des Zitiergebots im Hinblick auf das Grundrecht auf Datenschutz in Art. 11 LV legen einen Verstoß gegen Bestimmungen der Landesverfassung gleichfalls nicht hinreichend dar (2.4). Schließlich genügt auch der Vortrag, die Verordnung sei wegen des Fehlens einer ausdrücklichen Begründung (2.5) und einer wirksamen Ermächtigung (2.6) insgesamt verfassungswidrig, nicht den gesetzlichen Substantiierungsanforderungen und ist daher nicht geeignet, die verfassungsgerichtliche Prüfung zulässig auf sämtliche Ordnungsregelungen zu erstrecken.
- 259 2.1 Soweit die Antragsteller geltend machen, die in der angegriffenen Verordnung statuierte Pflicht, in verschiedenen Situationen eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, und die hierauf bezogenen Bußgeldtatbestände verstießen gegen höherrangiges Recht, genügt der Antrag noch den Begründungsanforderungen nach § 20 Abs. 1 Satz 2 VerfGG Bbg.
- 260 Die Antragsschrift bezeichnet konkret die angegriffenen Ordnungsregelungen, die aus Sicht der Antragsteller eine Maskenpflicht statuieren (§ 5 Abs. 1 Nr. 3, § 6 Abs. 1 Nr. 3, § 7 Abs. 4 Nr. 3, § 8 Abs. 1 Nr. 3, § 9 Abs. 3 Nr. 3, § 10 Abs. 3 Nr. 3, § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV), sowie die Bußgeldandrohung in § 23 SARS-CoV-2-EindV. Dass die betreffenden Nummern des § 23 SARS-CoV-2-EindV nicht im Einzelnen aufgeführt sind,

ist unschädlich, da sich diejenigen Bußgeldtatbestände, die vorsätzliche Verstöße gegen die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung betreffen, leicht identifizieren und den vorgenannten Regelungen zuordnen lassen, die - mit Ausnahme der Maskenpflicht in Schulen und Horteinrichtungen (§ 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV) - sämtlich bußgeldbewehrt sind (§ 23 Nr. 5, 8, 15, 19, 23, 28, 35, 37 - 39 SARS-CoV-2-EindV).

- 261 Die Antragsschrift enthält auch Ausführungen dazu, worin die Antragsteller die Verfassungswidrigkeit der genannten Regelungen sehen, wobei neben einer Missachtung des grundrechtlichen Zitiergebots und hieraus abgeleiteten Verstößen gegen den Vorbehalt des Gesetzes nach Art. 2 Abs. 5 LV und Art. 5 Abs. 2 LV insbesondere eine Verletzung der zum Tragen einer Gesichtsmaske Verpflichteten in ihrem Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 8 Abs. 1 LV) gerügt wird. Diese Ausführungen sind noch hinreichend substantiiert, da die betreffenden Verfassungsbestimmungen benannt und die hierfür geltenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe zumindest in groben Zügen dargetan werden (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 103, juris; ThürVerfGH, Urteil vom 26. Juni 2024 - 4/22 -, Rn. 505, juris), auch wenn keine Auseinandersetzung mit der einschlägigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichts (zur Maskenpflicht vgl. Beschlüsse vom 3. Juni 2020 - VfGBbg 9/20 EA -, und vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 17/20 EA -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>) erfolgt.
- 262 2.2 Soweit mit der Antragsschrift Regelungen zur Schließung von Einrichtungen und Untersagung von Angeboten angegriffen werden, genügt das Vorbringen hingegen nicht dem Begründungserfordernis nach § 20 Abs. 1 Satz 2 VerfGGBbg.
- 263 Die Antragsteller legen nicht hinreichend substantiiert dar, aus welchen rechtlichen Erwägungen sie die angegriffenen Normen (§ 7 Abs. 1, § 9 Abs. 1, § 10 Abs. 1, § 11 Abs. 1 Satz 1, § 11 Abs. 2, § 12 Abs. 1, § 22 SARS-CoV-2-EindV) mit welcher höherrangigen Norm für unvereinbar halten. Dafür genügt es nicht, im Sinne eines Obersatzes die gerügten Normen pauschal zu benennen und in den anschließenden Ausführungen deren Verfassungswidrigkeit zu behaupten. Vielmehr hätten die Antragsteller konkret darlegen müssen, warum die jeweilige konkret angegriffene Regelung nach ihrer Auffassung mit den verfassungsrechtlichen Maßstäben welcher Bestimmung der Landesverfassung nicht im Einklang steht (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 26. Juni 2024 - 4/22 -, Rn. 499, juris; SächsVerfGH, Be-

schluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 105, juris). Dem genügt das Vorbringen nicht.

- 264 Dies betrifft zunächst die Äußerung von Zweifeln daran, dass das absolute Verbot des Betriebes zahlreicher gewerblicher Unternehmen im Hinblick auf die Berufsfreiheit (Art. 49 Abs. 1 LV), das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 41 LV), bei bestimmten Kulturbetrieben auch die Kunstfreiheit (Art. 34 Abs. 1 Satz 1 LV), erforderlich bzw. angemessen sei, woran auch die in Aussicht gestellten Ausgleichsleistungen nicht wesentlich etwas ändern könnten. Die als verletzt gerügten Grundrechte werden lediglich schlagwortartig benannt, ohne nähere Ausführungen zu ihrem Gewährleistungsgehalt oder den für sie geltenden Schranken. Die Antragschrift legt weder dar, welche gewerblichen Unternehmen von den gerügten Verboten konkret betroffen sind, noch erfolgt eine Zuordnung, welches der benannten Grundrechte die Antragsteller durch welche Regelung konkret verletzt sehen und warum. Der Vorwurf der Unverhältnismäßigkeit wird für keine der angegriffenen Einzelmaßnahmen näher konkretisiert. Die Ausführungen hierzu erschöpfen sich in der pauschalen Behauptung, die Verbote und länger werdenden Schließungszeiten gefährdeten die Existenz der hiervon betroffenen Betriebe, ohne einen konkreten Bezug zu einzelnen Verbotsregelungen herzustellen oder darzutun, nach welchen verfassungsrechtlichen Maßstäben sich deren Angemessenheit bemisst. Angesichts der Vielgestaltigkeit der Einzelmaßnahmen und Ausnahmeregelungen konnte eine entsprechend differenzierte Darstellung auch nicht als entbehrlich angesehen werden. Zudem erfolgt keine Auseinandersetzung mit der einschlägigen Rechtsprechung, obgleich zum Zeitpunkt der Antragstellung bereits eine Fülle von verfassungs- und fachgerichtlichen Entscheidungen zu pandemiebedingten Betriebsschließungen ergangen waren (BayVerfGH, Entscheidung vom 8. Mai 2020 - Vf. 34-VII-20 -, juris; SächsVerfGH, Beschluss vom 30. April 2020 - Vf. 60-IV-20 (eA) -, und vom 14. Mai 2020 - Vf. 72-IV-20 (eA) -, und - Vf. 78-IV-20 (eA) -, juris; BayVGH, Beschlüsse vom 14. Juli 2020 - 20 NE 20.1572 -, und - 20 NE 20.1574 -, und vom 20. Juli 2020 - 20 NE 20.1606 -, juris; VGH BW, Beschlüsse vom 9. April 2020 - 1 S 925/20 -, und vom 6. Oktober 2020 - 1 S 2871/20 -, juris; SächsOVG, Beschluss vom 29. April 2020 - 3 B 138/20 -, juris).
- 265 Soweit die Antragsteller Zweifel im Hinblick auf die Reichweite der Ermächtigunggrundlage äußern und vortragen, dass der Ordnungsgeber Betriebsuntersagungen gegenüber „Nichtstörern“ nur nach den strengeren Voraussetzungen des § 31

IfSG (Berufliches Tätigkeitsverbot) hätte anordnen dürfen, hätten sie sich mit der Rechtsprechung der Fachgerichte auseinandersetzen müssen, die überwiegend annehmen, dass der Tatbestand des § 31 IfSG den Verordnungsgeber nicht daran hindere, berufliche Tätigkeitsverbote gestützt auf § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG (i. V. m. § 32 IfSG) auch gegenüber Nichtstörern zu erlassen (OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 23. April 2020 - OVG 11 S 25/20 -, Rn. 10, juris; OVG NRW, Beschluss vom 15. April 2020 - 13 B 440/20.NE -, Rn. 34 ff., juris; VG Mainz, Beschluss vom 29. April 2020 - 1 L 273/20.MZ -, Rn. 22, juris; zusammenfassend Johann/Gabriel, in: BeckOK InfSchR, 24. Ed., Stand: 08.07.2023, § 31 IfSG Rn. 5). Dieser Rechtsprechung liegt das im Wege der Auslegung gewonnene Verständnis zu Grunde, die als Generalklausel ausgestaltete Befugnisnorm des § 28 Abs. 1 IfSG ermächtige zum Erlass von Schutzmaßnahmen auch gegenüber der Allgemeinheit, was sonstige Dritte („Nichtstörer“) einschließe (vgl. BVerwG, Urteile vom 22. März 2012 - 3 C 16.11 -, Rn. 26, und vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 29, juris), und § 31 IfSG, der ausschließlich (potentiell) infektiöse Personen betrifft, entfalte insoweit keine „Sperrwirkung“ (OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 23. April 2020 - OVG 11 S 25/20 -, Rn. 10, juris). Diese fachgerichtliche Rechtsprechung findet in der Antragschrift keine Erwähnung.

- 266 Im Hinblick auf die Schließung bestimmter Einrichtungen zur sportlichen Ertüchtigung erschöpft sich das Vorbringen der Antragsteller im Wesentlichen in der bloßen Benennung von Zweifeln an der Erforderlichkeit dieser Maßnahme, durch die sie die Handlungsfreiheit nach Art. 10 LV und das Staatsziel in Art. 35 LV „betroffen“ sehen. Ein konkreter Verfassungsverstoß wird damit nicht dargelegt. Im Übrigen geben die Antragsteller bereits den Inhalt der gerügten Maßnahme unrichtig wieder, da § 12 SARS-CoV-2-EindV entgegen ihrer Ansicht kein „totales Ausübungsverbot“ für den Breitensport regelte, sondern in Abs. 2 Nr. 1 und 2 Ausnahmen für den Individual- und Schulsport zuließ. Eine nähere Befassung mit der Verordnungsregelung lässt die Antragschrift erneut ebenso vermissen wie eine substantiierte Darlegung der verfassungsrechtlichen Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.
- 267 2.3 Soweit die Antragsteller eine Ungleichbehandlung verschiedener Regelungsbe-
reiche geltend machen, genügt die Antragschrift ebenfalls nicht den Darlegungsanforderungen.

- 268 2.3.1 Dies betrifft zunächst die pauschale Behauptung einer „undifferenzierten Schließung von Einrichtungen zu sportlicher Ertüchtigung“. Die Antragsteller rügen sinngemäß eine ungerechtfertigte Privilegierung des Profisports gegenüber dem Breitensport, da für letzteren ein „totales Ausübungsverbot“ gegolten habe, während der Verordnungsgeber im Bereich des Profisports Hygienekonzepte habe ausreichen lassen. Wie zuvor dargelegt erfasst dieses Vorbringen schon den Regelungsinhalt des § 12 SARS-CoV-2-EindV nicht richtig, da die Ausnahmetatbestände in Absatz 2 Nr. 1 und 2 die Verbotregelung auch für den Breitensport deutlich abmilderten. Entgegen der Darstellung in der Antragsschrift war es hiernach zulässig, im Freien Fußball zu trainieren, sofern die Mitspieler dem eigenen Haushalt angehörten; Leichtathletik durfte als Nicht-Kontaktsportart auch mit einer weiteren Person eines anderen Haushalts betrieben werden. Mit diesen Ausnahmeregelungen setzt sich die Antragsschrift nicht auseinander. Ebenso erfolgt keine Auseinandersetzung mit der - in der Verordnungsbegründung zu § 12 Abs. 2 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV ausdrücklich angeführten - fachgerichtlichen Rechtsprechung, die die unterschiedliche Ausgestaltung der Ausnahmeregelungen für den Profisport einerseits und den Breitensport andererseits durch die besondere Grundrechtsbetreffenheit der Profisportler und die zahlenmäßige Begrenztheit dieses Personenkreises gerechtfertigt sah (OVG NRW, Beschluss vom 10. Juni 2020 - 13 B 617/20.NE -, Rn. 78 ff., juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 22. Mai 2020 - OVG 11 S 41/20 -, Rn. 42 m. w. N., juris). Soweit die Antragsteller rügen, es sei ein „grundlegendes Schema“ der angegriffenen Verordnung, dass sie in eher als „verzichtbar“ bewerteten Bereichen absolute Verbote vorsehe, während an anderer Stelle Hygienekonzepte ausreichten, erschließt sich nicht, welche konkreten Einzelmaßnahmen in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise umgesetzt worden sein sollen (vgl. zu dem vergleichbaren Vorbringen der dortigen Antragsteller in dem Verfahren SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 105, juris).
- 269 2.3.2 Soweit die Antragsteller allgemein behaupten, die Ausgestaltung der in der Verordnung getroffenen Maßnahmen sei gleichheitswidrig und verstoße gegen Art. 12 Abs. 1 LV, fehlt es bereits an einer hinreichend konkreten Bezeichnung der als verfassungswidrig gerügten Normen. Die Antragsschrift verweist insoweit auf „vielfältige denkbare Vergleichsbeziehungen“, hinsichtlich derer Zweifel an einer folgerichtigen und gleichheitsgerechten Ausgestaltung der Maßnahmen bestünden, ohne konkrete Regelungen zu benennen. Soweit die beispielhaft angeführten Vergleichsszenarien - zumindest im Wege der Auslegung - bestimmten Ordnungsbe-

stimmungen zugeordnet werden könnten, enthält die Antragsschrift jedenfalls keine hinreichend substantiierte Darlegung eines Gleichheitsverstößes. Die Begründung erschöpft sich darin, Fragen zur gleichheitsgerechten Behandlung unterschiedlicher Sachverhalte aufzuwerfen, ohne die betreffenden Verbots- und Ausnahmeregelungen näher darzustellen oder zumindest in Grundzügen darzulegen, nach welchen Maßstäben sich deren Vereinbarkeit mit dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebot bemisst. Inwieweit wesentlich Gleiches ohne rechtfertigenden Grund ungleich bzw. wesentlich Ungleiches ohne rechtfertigenden Grund gleichbehandelt worden sein soll, lässt sich diesen Ausführungen nicht entnehmen, zumal die Antragsschrift eine Auseinandersetzung mit der Judikatur des Verfassungsgerichts zu Art. 12 Abs. 1 LV (vgl. etwa Beschluss vom 12. Dezember 2014 - VfGBbg 31/12 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>) vermissen lässt.

- 270 2.4 Soweit die Antragsteller die im Rahmen der Kontaktnachverfolgung - etwa in § 6 Abs. 1 Nr. 4, § 7 Abs. 4 Nr. 4 und § 9 Abs. 3 Nr. 4 SARS-CoV-2-EindV - normierten Eingriffe in das Grundrecht auf Datenschutz nach Art. 11 LV bereits wegen Verstoßes gegen das Zitiergebot des Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LV für verfassungswidrig halten, genügt auch dieses Vorbringen nicht dem Begründungserfordernis nach § 20 Abs. 1 Satz 2 VerfGGBg.
- 271 2.4.1 Das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG steht der Annahme, dass § 32 Satz 1 i. V. m. §§ 28 ff. IfSG als hinreichende Rechtsgrundlage auch für Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung herangezogen werden kann, nicht entgegen. Es findet nur Anwendung auf Grundrechte, die aufgrund ausdrücklicher Ermächtigung vom Gesetzgeber eingeschränkt werden dürfen (vgl. ThürVerfGH, Urteile vom 26. Juni 2024 - 4/22 -, Rn. 501, und vom 1. März 2021 - 18/20 -, Rn. 556, juris; BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 1983 - 1 BvL 46/80 -, Rn. 27 m. w. N., juris). Das Zitiergebot nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG gilt daher nicht für das bundesverfassungsrechtliche Recht auf informationelle Selbstbestimmung, da dieses aufgrund der dogmatischen Zuordnung zu Art. 2 Abs. 1 GG kein Grundrecht darstellt, das nur aufgrund eines speziellen, vom Grundgesetz vorgesehenen Gesetzesvorbehalts über die im Grundrecht selbst angelegten Grenzen hinaus eingeschränkt werden kann (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 27. Mai 2020 - OVG 11 S 43/20 -, Rn. 17 m. w. N., juris; NdsOVG, Beschluss vom 23. Juni 2020 - 13 B 695/20.NE -, Rn. 49 f., 51 f. m. w. N., juris; ThürVerfGH, Urteile vom 26. Juni 2024 - 4/22 -, Rn. 501, und vom 1. März 2021 - 18/20 -, Rn. 556, juris). Das landes-

verfassungsrechtliche Zitiergebot des Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LV findet auf die bundesgesetzlichen Regelungen des Infektionsschutzgesetzes von vornherein keine Anwendung (vgl. für das Zitiergebot der Thüringer Landesverfassung ThürVerfGH, Urteil vom 26. Juni 2024 - 4/22 -, Rn. 501, juris).

- 272 2.4.2 Im Übrigen finden sowohl das bundes- als auch das landesverfassungsrechtliche Zitiergebot nur auf Grundrechtsbeschränkungen durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes Anwendung, wobei hierunter nur das förmliche, von der Volksvertretung in dem verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren beschlossene Gesetz zu verstehen ist. Rechtsverordnungen werden dagegen nicht erfasst (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 19. Mai 2021 - 11 S 67/21 -, Rn. 42, juris; Huber, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 19 Rn. 49; Kerkemeyer, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 19 Rn. 21). Für eine Verordnung der Landesregierung auf der Grundlage eines Gesetzes gilt das landesverfassungsrechtliche Zitiergebot des Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LV daher nicht. Vielmehr hat der Ordnungsgeber lediglich das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG bzw. Art. 80 Satz 3 LV zu wahren, wonach die Rechtsgrundlage in der Verordnung anzugeben ist (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 19. Mai 2021 - 11 S 67/21 -, Rn. 42, juris). Soweit die Antragsteller meinen, dass sich hieraus eine Verpflichtung des Landesgesetzgebers ergebe, von der Ermächtigungsgrundlage im Wege der verordnungsersetzenden Gesetzgebung Gebrauch zu machen, um so den Anwendungsbereich des landesverfassungsrechtlichen Zitiergebots aus Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LV zu eröffnen, folgt das Verfassungsgericht dem nicht. Verfassungsrechtliche Grundsätze oder Vorgaben, aus denen sich eine solche Verpflichtung des Landesgesetzgebers ergeben könnte, werden von den Antragstellern nicht benannt und sind auch nicht ersichtlich.
- 273 2.5 Unzureichend begründet ist auch die Behauptung, die Verordnung sei aufgrund fehlender Begründung insgesamt formell verfassungswidrig.
- 274 Die Antragsteller machen geltend, die angegriffene Verordnung sei in ihrer Gesamtheit formell verfassungswidrig, da der Ordnungsgeber verfassungsunmittelbare Begründungspflichten verletzt habe. Sie tragen vor, „die Rechtsverordnungen“ trügen dem Begründungserfordernis bezüglich einer (verwaltungs-)internen Begründungspflicht „nur unvollkommen“ und hinsichtlich der externen Begründungspflicht „oft nahezu gar keine Rechnung“, was ihre Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit begründe. „So“ liege es auch bei der streitgegenständlichen Verordnung.

- 275 Diese vagen Ausführungen lassen schon nicht erkennen, von welchem Sachverhalt die Antragsteller in Bezug auf die konkret angegriffene Verordnung ausgehen. Ob sie meinen, der Verordnungsgeber habe die streitgegenständliche Verordnung - nach innen wie nach außen - gar nicht begründet, oder ob sie rügen, dass eine Begründung im vorliegenden Fall zwar erstellt, aber den Rechtanwendern nicht bekannt gegeben worden sei, erschließt sich nicht.
- 276 Der Sachvortrag der Antragsteller zum Fehlen einer Begründung erweist sich zudem in tatsächlicher Hinsicht als unzutreffend. Der Verordnungsgeber hatte die angegriffene Verordnung mit einer schriftlichen Begründung versehen, die in der Zeit vom 9. November 2020 bis zum 15. Dezember 2020 auf der Internetseite des Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz über einen Link abgerufen werden konnte. Dies steht für das Verfassungsgericht fest aufgrund des unwidersprochen gebliebenen Vortrags der äußerungsberechtigten Landesregierung, die die genannte Begründung mit Schriftsatz vom 2. März 2021 zu den Akten gereicht hat.
- 277 Dass diese Begründung außer Betracht bleiben müsste, da ihre Veröffentlichung dem Erlass der Verordnung zeitlich nachfolgte und auf wenige Wochen befristet war, ist weder vorgetragen noch für das Verfassungsgericht ersichtlich. Die Antragschrift legt nicht dar, dass die Begründung zwingend zeitgleich mit dem Verordnungserlass bekanntzugeben sei. Der Gesetzgeber hat es in Bezug auf die mit Wirkung zum 19. November 2020 in § 28a Abs. 5 IfSG eingeführte allgemeine Begründungspflicht ausdrücklich als ausreichend angesehen, wenn die Veröffentlichung der Begründung „möglichst zeitnah nach Erlass der Rechtsverordnung erfolgt“ (BT-Drs. 19/24334, 81). Zumindest in Fällen wie dem vorliegenden, in denen zwischen dem Erlassdatum der Verordnung (30. Oktober 2020) und dem Zeitpunkt der Veröffentlichung ihrer Begründung (9. November 2020) nur wenige Tage liegen, kann ein Begründungs- oder Publizitätsmangel nicht erkannt werden.
- 278 Da eine Begründung tatsächlich vorlag, bedarf es letztlich keiner Entscheidung, ob der Verordnungsgeber hierzu verpflichtet war. Allerdings fehlen auch hierzu hinreichend substantiierte Darlegungen. Die Antragsteller tragen vor, eine verfassungsrechtliche Begründungspflicht für Rechtsverordnungen liege jedenfalls nahe und wäre auf das Rechtsstaatsprinzip in Art. 20 Abs. 3 GG bzw. Art. 2 Abs. 5 LV sowie die Rechtsschutzgarantie in Art. 19 Abs. 4 GG bzw. Art. 6 Abs. 1 LV zu stützen. Die Be-

gründung hierzu erschöpft sich weitgehend in der Auflistung von Literaturziten, ohne auf deren Inhalt oder auf die Argumente der Gegenauffassung näher einzugehen. Soweit die Antragsteller darauf verweisen, dass das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil vom 9. Februar 2010 (1 BvL 1/09 u. a. -, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>) eine Begründungsobliegenheit des förmlichen Gesetzgebers bejaht habe, fehlt eine Erörterung, inwieweit sich diese Rechtsprechung auf den Ordnungsgeber übertragen lässt. Zudem bleibt unerwähnt, dass der 2. Senat in mehreren Folgeentscheidungen klargestellt hat, es gehe ihm allein um die rationale Begründbarkeit des Ergebnisses gesetzgeberischer Tätigkeit, nicht aber um die Statuierung formaler Begründungserfordernisse bereits im Verfahren (BVerfG, Urteile vom 21. Juli 2015 - 1 BvF 2/13 -, Rn. 33, vom 6. Dezember 2016 - 1 BvR 2821/11 -, Rn. 278 ff., und vom 18. Juli 2012 - 1 BvL 10/10 u. a. -, Rn. 70, sowie Beschlüsse vom 23. Juli 2014 - 1 BvL 10/12 u. a. -, Rn. 89 ff., und vom 12. Mai 2015 - 1 BvR 1501/13 -, Rn. 61, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; vgl. auch HessStGH, Urteil vom 12. Februar 2020 - P.St. 2610 -, Rn. 171, juris). In diese Richtung weist auch der in der Antragschrift zitierte Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 13. Mai 2020 (1 BvR 1021/20, Rn. 7, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>). Darin hat das Bundesverfassungsgericht bekräftigt, dass ein allgemeiner Grundsatz, nach dem das Grundgesetz zur Begründung von Rechtsverordnungen verpflichte, nicht bestehe (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 142, juris). Soweit die Antragsteller aus der genannten Entscheidung dennoch eine „Aufgeschlossenheit“ des Bundesverfassungsgerichts für das von ihnen postulierte Begründungserfordernis ableiten, fehlt eine schlüssige Begründung.

- 279 2.6 Soweit die Antragsteller darüber hinaus die Überzeugung äußern, die Verordnung sei „in toto“ verfassungswidrig, weil die in Anspruch genommene Verordnungsermächtigung des § 32 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG keine dem Wesentlichkeitsgrundsatz genügende, die angeordneten Maßnahmen legitimierende und hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage sei, genügt dieser Vortrag ebenfalls nicht, um eine Prüfung jeder einzelnen Ordnungsregelung im Wege der Normenkontrolle durch das Verfassungsgericht zu eröffnen. Die Antragsteller haben es unterlassen, die ihrer Ansicht nach von der fehlenden Ermächtigung betroffenen Normen näher zu bezeichnen. Sie stellen lediglich verallgemeinernd auf eine fehlende Vorordnung der „vielfältigen Regelungsgegenstände“ ab.

280 Dies genügt aber nicht, um den oben dargelegten Maßstäben der Substantiierung gerecht zu werden. Welche verfassungsrechtlichen Anforderungen das Bestimmtheitsgebot und der Wesentlichkeitsgrundsatz an die Ermächtigungsgrundlage stellen, lässt sich nicht unabhängig von den Besonderheiten des jeweiligen Regelungsgegenstands und der Intensität der Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen bestimmen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. März 2020 - 2 BvL 5/17 -, Rn. 102 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 5.22 -, Rn. 27, juris; VGH BW, Urteil vom 2. Juni 2022 - 1 S 926/20 -, Rn. 142 ff., juris). Korrespondierend erfordert die Begründung des Normenkontrollantrags ein Mindestmaß an Spezifizierung nach den einzelnen Regelungsbereichen der Verordnung und der ihnen zuzumessenden Eingriffsintensität (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 111, juris). Auf den Inhalt der Vorschriften geht die Antragschrift in diesem Zusammenhang jedoch nicht ein. Die Begründung erschöpft sich vielmehr in der pauschalen Behauptung, dass die antragsgegenständliche Verordnung (in Gänze) „sehr tief in die Grundrechte einer Vielzahl von Betroffenen“ eingreife.

IV.

281 Soweit der Antrag zulässig ist, ist er teilweise begründet.

282 Die Antragsteller haben keinen Anspruch auf die begehrte Feststellung, dass die Regelungen in § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV i. V. m. § 23 Abs. 1 Nr. 35, 37 bis 39 SARS-CoV-2-EindV in der Fassung vom 30. Oktober 2020 verfassungswidrig und nichtig sind. Die Verordnungsbestimmungen zur Regelung einer Maskenpflicht in § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV halten der verfassungsrechtlichen Überprüfung stand (hierzu unter Ziffer 1.). Gleiches gilt für die Bußgeldtatbestände in § 23 Abs. 1 Nr. 35, 37 bis 39 SARS-CoV-2-EindV, die mit den vorgenannten Gebotsnormen korrespondieren; diese sind ebenfalls mit der Landesverfassung vereinbar (hierzu unter Ziffer 2.). Hinsichtlich der Regelungen in den § 5 Abs. 1 Nr. 3, § 6 Abs. 1 Nr. 3, § 7 Abs. 4 Nr. 3, § 8 Abs. 1 Nr. 3, § 9 Abs. 3 Nr. 3 und § 10 Abs. 3 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV einschließlich der hierauf bezogenen Bußgeldtatbestände in § 23 Abs. 1 Nr. 4, 5, 7, 8, 14, 15, 18, 19, 22, 23, 27 und 28 SARS-CoV-2-EindV war dem Antrag hingegen stattzugeben. Diese Verordnungsbestimmungen waren wegen einer Verletzung des verfassungsrechtlichen Be-

stimmtheitsgrundsatzes aus Art. 2 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 103 Abs. 2 GG materiell verfassungswidrig und nichtig (hierzu unter Ziffer 3.).

- 283 1. Die Vorschriften zur Anordnung einer Maskenpflicht in § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV waren verfassungsgemäß. Sie waren auf eine gültige gesetzliche Verordnungsermächtigung gestützt (1.1) sowie formell (1.2) und materiell verfassungsgemäß (1.3).
- 284 1.1 Die angegriffenen Regelungen beruhten bei Erlass und während ihrer Geltungsdauer auf einer ausreichenden, verfassungsgemäßen Ermächtigungsgrundlage.
- 285 Gemäß Art. 80 Satz 1 und 2 LV, der Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG inhaltlich entspricht, kann die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nur durch ein Gesetz erfolgen. Das Gesetz, bei dem es sich sowohl um ein Landes- als auch um ein Bundesgesetz handeln kann (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 114, juris), muss Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung bestimmen. Die Rechtsgrundlage ist in der Rechtsverordnung anzugeben.
- 286 Der in dieser Norm zum Ausdruck kommende Gesetzesvorbehalt (vgl. Brenner, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 28; Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL August 2024, Art. 80 Rn. 69 ff.) verlangt für die Rechtsetzung durch Rechtsverordnung eine wirksame, verfassungskonforme gesetzliche Ermächtigungsgrundlage. Die auf dieser Grundlage erlassenen Verordnungsregelungen müssen die Anforderungen erfüllen, die die Ermächtigungsnorm an sie stellt (vgl. Brenner, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 28; Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL August 2024, Art. 80 Rn. 49 ff., 123). Die Exekutive ist nur dann befugt, materielles Recht im Wege einer Rechtsverordnung zu setzen, wenn der Rahmen für die Gestaltung durch Gesetz vorgegeben ist.
- 287 Die angefochtenen Ordnungsbestimmungen waren auf die bundesgesetzliche Verordnungsermächtigung in § 32 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 IfSG i. d. F. vom 27. März 2020 gestützt. Soweit diese gesetzliche Grundlage im Verfahren der landesverfassungsgerichtlichen Normenkontrolle zu überprüfen ist (1.1), bildete sie für die § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV eine verfassungsgemäße Ermächtigungsgrundlage (1.2).
- 288 Dagegen schied die mit dem Dritten Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I,

S. 2397) eingefügte Regelung zu „Besonderen Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) bei epidemischer Lage von nationaler Tragweite“ in § 28a Abs. 1 Satz 1 IfSG von vornherein als (weitere) Ermächtigungsgrundlage aus. Diese Vorschrift ist erst am 19. November 2020 und damit nach Erlass der SARS-CoV-2-EindV vom 30. Oktober 2020 in Kraft getreten. Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG verlangt jedoch eine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage (spätestens) im Zeitpunkt der Ausfertigung der Rechtsverordnung (vgl. Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL August 2024, Art. 80 Rn. 50, 52; Brenner, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 28; Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl., Art. 80 Rn. 21; Mann, in: Sachs, GG, 10. Aufl., Art. 80 Rn. 7; Uhle, in: BeckOK GG, Art. 80 Rn. 8; Wallrabenstein, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl., Art. 80 Rn. 12).

- 289 1.1.1 § 32 IfSG (i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG) ist als Bundesrecht nicht an der Verfassung des Landes Brandenburg, sondern ausschließlich am Grundgesetz zu messen (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 115, juris). Eine Überprüfung unmittelbar am Maßstab von Art. 80 LV scheidet somit aus; maßgeblich sind vielmehr Art. 80 GG bzw. das übrige Bundesverfassungsrecht.
- 290 Das Verfassungsgericht prüft die mit der abstrakten Normenkontrolle angegriffenen Vorschriften grundsätzlich allein am Maßstab der Verfassung des Landes Brandenburg, nicht hingegen des Bundes- oder EU-Rechts (vgl. Art. 113 Nr. 2 LV; § 12 Nr. 2, §§ 39, 41 VerfGGBbg; vgl. Lehmann, in: Iwers/Lieber, Verfassung des Landes Brandenburg - Kommentar, 2. Aufl. 2025, Art. 113 Rn. 3). Wegen der Trennung der Verfassungsräume von Bund und Ländern (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 15. Oktober 1997 - 2 BvN 1/95 -, Rn. 79, vom 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00 -, Rn. 63 ff., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>, und vom 8. Juli 2008 - 2 BvR 1223/08 -, Rn. 2, juris) bildet die Landesverfassung prinzipiell den alleinigen Maßstab für die Entscheidungsfindung der Landesverfassungsgerichte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00 -, Rn. 62 f., 70, m. w. N., und Urteil vom 21. November 2017 - 2 BvR 2177/16 -, Rn. 47, m. w. N.; VerfGH NW, Urteil vom 14. Januar 2025 - 34/23 -, Rn. 63, juris).
- 291 Ungeachtet der Trennung der Verfassungsräume kann das Verfassungsgericht eine bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage allerdings insoweit inzident auf ihre Ver-

einbarkeit mit dem Grundgesetz prüfen, als das Rechtsstaatsprinzip in Art. 2 Abs. 1 LV, die Bindung des Ordnungsgebers an Recht und Gesetz nach Art. 2 Abs. 5 Satz 2 LV und der Vorbehalt einer nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmten parlamentarischen Ermächtigung nach Art. 80 LV dies erfordern (näher hierzu Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 97 f., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; vgl. auch VerfG LSA, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 4/21 -, Rn. 91, juris; ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 432, 434, juris). Über das Rechtsstaatsprinzip, das auf der Ebene des Landesverfassungsrechts durch Art. 2 Abs. 1 LV garantiert wird und der Prüfkompetenz des Verfassungsgerichts unterliegt, wird Bundesrecht so zum mittelbaren Prüfungsmaßstab (näher hierzu Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 97, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; vgl. auch ThürVerfGH, Urteile vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 431, 432, und vom 26. Juni 2024 - 4/22 -, Rn. 515, m. w. N., juris).

- 292 Die Prüfung des Verfassungsgerichts beschränkt sich dabei nicht auf eine bloße Evidenzkontrolle (so aber BayVerfGH, Entscheidungen vom 16. Juni 2015 - Vf. 12-VII-14 -, Rn. 43, vom 9. Februar 2021 - Vf. 6-VII-20 -, Rn. 40, und vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 46, 53, juris; sich anschließend VerfG LSA, Urteile vom 26. März 2021 - LVG 25/20 -, Rn. 59, und - LVG 4/21 -, Rn. 115, juris; SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 115, 119 ff., und Urteil vom 12. Juni 2025 - Vf. 13-II-21 (HS) -, Rn. 304 f., juris). Vielmehr überprüft es die bundesgesetzliche Ermächtigung umfassend auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz (näher hierzu Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 99 f. m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; vgl. auch ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 432, und vom 26. Juni 2024 - 4/22 -, Rn. 516, juris). Kommt es dabei zu der Überzeugung, dass die bundesgesetzliche Ermächtigung mit dem Grundgesetz unvereinbar und daher nichtig ist, hat es unter den weiteren Voraussetzungen der konkreten Normenkontrolle gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen (vgl. Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 100 m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 1985 - 2 BvR 128/84 -, Rn. 17, juris; ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 434, m. w. N., juris; SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 116, und Urteil vom 12. Juni 2025 - Vf. 13-II-21 (HS) -, Rn. 306, juris; VerfG LSA, Urteil vom 26. März 2021

- LVG 4/21 -, Rn. 91, juris).

- 293 Weiterhin überprüft das Verfassungsgericht eigenständig und abschließend, ob der Ordnungsgeber die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen der bundesrechtlichen Ermächtigung zutreffend beurteilt hat und die Rechtsverordnung von dieser gedeckt - und damit mit Art. 2 Abs. 1 LV vereinbar - ist (näher hierzu Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 101 f. m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; vgl. auch ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 -, Rn. 418 ff., 454 ff., 467 ff., 544 ff., 553 ff. und 592, Urteil vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 432, 479 ff., und Vorlagebeschluss vom 19. Mai 2021 - 110/20 -, Rn. 109, juris).
- 294 1.1.2 § 32 IfSG stellte in Verbindung mit § 28 Abs. 1 IfSG i. d. F. vom 27. März 2020 sowohl im Zeitpunkt des Verordnungserlasses (am 30. Oktober 2020) als auch während der bis zum 30. November 2020 befristeten Geltungsdauer der angegriffenen Verordnung eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für die zu überprüfenden Vorschriften zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV sowie für die hierauf bezogenen Bußgeldvorschriften in § 23 Abs. 1 Nr. 35, 37 bis 39 SARS-CoV-2-EindV dar. Insoweit standen die angegriffenen Ordnungsregelungen im Einklang mit dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 2 Abs. 1 LV.
- 295 Einer Vorlage nach Art. 100 GG bedarf es nicht, da § 32 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Überzeugung des Verfassungsgerichts im streitgegenständlichen Zeitraum mit dem Grundgesetz vereinbar und wirksam war. Dem Bund kam die Gesetzgebungskompetenz für den Erlass dieser Vorschriften zu (a). Die Generalklausel genügte in der Zeit bis zum Außerkrafttreten der SARS-CoV-2-EindV auch den Anforderungen sowohl des Bestimmtheitsgebots nach Art. 80 Abs. 1 GG (b) als auch des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips (c) und des Zitiergebots nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG (d).
- 296 a) Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG (Maßnahmen gegen übertragbare Krankheiten bei Menschen). Bei der Ermächtigung zum Erlass von Schutzmaßnahmen im Ordnungswege nach § 32 Abs. 1, § 28 Abs. 1 IfSG handelte es sich um eine Maßnahme gegen übertragbare Krankheiten beim Menschen. Sie war dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG zugeordnet. Der Bund hatte daher die Gesetzgebungszuständigkeit (vgl.

hierzu näher Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 105 m. w. N.], <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).

- 297 b) Nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG müssen Gesetze, die zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen, Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen.
- 298 aa) Diese Bestimmtheitsanforderungen sollen gewährleisten, dass der parlamentarische Gesetzgeber durch die Ermächtigung selbst entscheidet, welche Fragen durch Rechtsverordnung geregelt werden können oder sollen. Dazu muss er die Grenzen einer solchen Regelung festlegen und angeben, welchem Ziel sie dienen soll. Darüber hinaus muss er der ermächtigten Stelle ein "Programm" an die Hand geben, das mit der Ermächtigung verwirklicht werden soll. Bereits aufgrund der Ermächtigung soll vorhersehbar sein, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können, sodass sich die Normunterworfenen mit ihrem Verhalten darauf einstellen können. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt dabei nicht, dass die Ermächtigungsnorm in ihrem Wortlaut so genau wie irgend möglich gefasst sein muss; sie hat von Verfassungs wegen nur hinreichend bestimmt zu sein. Das Erfordernis der hinreichenden Bestimmtheit gesetzlicher Ermächtigungen verwehrt es dem Gesetzgeber daher nicht, in der Ermächtigungsnorm Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden. Vielmehr genügt es, dass sich die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner Auslegungsregeln erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Entstehungsgeschichte der Norm (Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 110 m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; st. Rspr des BVerfG, vgl. Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 u. a. -, Rn. 202, 203 m. w. N., und Beschluss vom 11. März 2020 - 2 BvL 5/17 -, Rn. 100, 101 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; im Anschluss hieran BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 36, juris).
- 299 Welche Anforderungen an das Maß der erforderlichen Bestimmtheit im Einzelnen zu stellen sind, lässt sich somit nicht allgemein festlegen. Zum einen kommt es auf die Intensität der Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen an. So muss die Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm der Grundrechtsrelevanz der Regelung entsprechen, zu der ermächtigt wird. Greift die Regelung erheblich in die Rechtsstellung des

Betroffenen ein, sind höhere Anforderungen an den Grad der Bestimmtheit der Ermächtigung zu stellen, als wenn es sich um einen Regelungsbereich handelt, der die Grundrechtsausübung weniger tangiert (BVerfG, Beschluss vom 11. März 2020 - 2 BvL 5/17 -, Rn. 102 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 37, juris). Insoweit berührt das Bestimmtheitsgebot den Verfassungsgrundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, der fordert, dass der Gesetzgeber die entscheidenden Grundlagen des zu regelnden Rechtsbereichs, die den Freiheits- und Gleichheitsbereich wesentlich betreffen, selbst festlegt und dies nicht dem Handeln der Verwaltung überlässt. Das Grundgesetz kennt allerdings keinen Gewaltenmonismus in Form eines umfassenden Parlamentsvorbehalts. Die in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG normierte organisatorische und funktionelle Trennung und Gliederung der Gewalten zielt auch darauf ab, dass staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen. Vor diesem Hintergrund kann auch die Komplexität der zu regelnden Sachverhalte den Umfang der Regelungspflicht des Gesetzgebers begrenzen (BVerfG, Beschluss vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 -, Rn. 126 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 37, juris). Ebenso kann es geboten sein, die nähere Ausgestaltung dem Ordnungsgeber zu überlassen, wenn der zu regelnde Sachverhalt einer genaueren begrifflichen Umschreibung nicht zugänglich ist (vgl. zum Ganzen Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 111 m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 u. a. -, Rn. 204 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 37, juris).

- 300 bb) Ausgehend von diesen Grundsätzen erfüllte § 32 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG für die streitgegenständlichen Ordnungsbestimmungen noch die Anforderungen des Bestimmtheitsgebots nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Dass der Gesetzgeber § 28 Abs. 1 IfSG als gefahrenabwehrrechtliche Generalklausel ausgestaltet hatte, steht dem nicht entgegen (1). Im maßgeblichen Zeitpunkt der Ausfertigung der von vornherein auf den Monat November 2020 befristeten SARS-Cov-2-EindV vom 30. Oktober 2020 bestand noch keine Pflicht des Gesetzgebers zu einer weitergehenden Konkretisierung der Ermächtigungsnorm (2). Dass eine solche „Kodifikationsreife“ ggf. während des Geltungszeitraums der angegriffenen

Verordnung eingetreten ist, stellt die Wirksamkeit und hinreichende Bestimmtheit der sie tragenden Ermächtigungsnorm nicht in Frage (3).

- 301 (1) Dass der Gesetzgeber § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG als Generalklausel ausgestaltet und dem Ordnungsgeber ein weites Ermessen für die Bestimmung notwendiger Schutzmaßnahmen, einschließlich Maßnahmen, die zu erheblichen Grundrechtsbeeinträchtigungen führen, eingeräumt hat, war nicht zu beanstanden (Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 291 f., juris). Bei der Beurteilung der Bestimmtheitsanforderungen ist die Vielgestaltigkeit potenzieller pandemischer Gefährdungslagen zu berücksichtigen. Diese zeichnen sich zunächst durch ein erhebliches Maß an Unsicherheit und Unkenntnis im Hinblick auf Krankheitsursachen und -folgen aus, während das dynamische Infektionsgeschehen einen erheblichen Handlungsdruck generiert. Art und Fülle der Schutzmaßnahmen, die sich speziell bei neu auftretenden übertragbaren Krankheiten als notwendig erweisen, lassen sich dabei nicht von vornherein voraussehen (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 127, juris). Im Hinblick auf diese Besonderheiten der Abwehrsituation einer bis dahin unbekanntes Gefahrenlage, die auch auf die aufkommende COVID-19-Pandemie zutrafen, kann vom Gesetzgeber eine konkrete Ermächtigung zu bestimmten Maßnahmen bzw. deren Eingrenzung nicht verlangt werden.
- 302 Eine Generalklausel wie die des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG trägt den Besonderheiten dieses Regelungsbereichs Rechnung und gewährleistet, dass die zuständigen Behörden - und damit vermittelt durch § 32 Satz 1 IfSG der Ordnungsgeber - auch auf Infektionsgeschehen schnell und angemessen reagieren können, die durch das Auftreten neuartiger Krankheitserreger ausgelöst werden, für deren Bekämpfung die ausdrücklich normierten Schutzmaßnahmen nicht ausreichen (ausführlich: Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 112 ff., 120 f. m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; BVerwG, Urteile vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 39, und vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 -, Rn. 30, juris; im Anschluss hieran auch Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 112 ff., 120 f. m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). Tritt eine übertragbare Krankheit - wie hier COVID-19 - neu auf, ist die generalklauselartige infektionsschutzrechtliche Verordnungsermächtigung im Lichte der zunächst vorhandenen Unkenntnis daher grundsätzlich als mit den Bestimmtheitsanforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar anzusehen (vgl. auch VGH BW, Urteil vom

11. April 2024 - 1 S 278/23 -, Rn. 327, juris).

- 303 Weitergehende Bestimmtheitsanforderungen können sich dann allerdings aufgrund der im Verlauf der Pandemie gewonnenen Erkenntnisse und des gewachsenen Erfahrungswissens ergeben (Uhle in: BeckOK-Grundgesetz, Stand: 15.03.2025, Art. 80 Rn. 27a.2). Insoweit leitet sich aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG das an den Gesetzgeber gerichtete Gebot ab, die Bestimmtheit der Verordnungsermächtigungen mit zunehmender Zeit („Zeitfaktor“) und Erkenntnis („Erkenntnisfaktor“) konkretisierend anzupassen („ermächtigungsbezogener Fortentwicklungsauftrag“, vgl. Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 119 m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 125, juris; ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 452, juris). Das Bundesverwaltungsgericht spricht in diesem Zusammenhang von „Kodifikationsreife“ (BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 41, 42, juris).
- 304 Wann und inwieweit eine solche „Kodifikationsreife“ besteht, hängt wesentlich von den tatsächlichen Umständen des Pandemiegeschehens ab. Bei der Bewertung ist im Infektionsschutzrecht als einer speziellen Ausprägung des Gefahrenabwehrrechts eine ex ante Betrachtung maßgeblich (vgl. Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 120, m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>, BVerwG, Urteile vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 34, 64, und - 3 CN 2.21 -, Rn. 17, juris). Ausgehend davon setzt Kodifikationsreife voraus, dass sich in der maßgeblichen Zeit auch die tatsächlichen Grundlagen für eine Entscheidung des Gesetzgebers soweit geklärt hatten, dass ihm eine fundierte Entscheidung über die Ergänzung oder Modifizierung der bestehenden infektionsschutzrechtlichen Generalklausel möglich war (hierzu näher BVerwG, Urteile vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 41, und vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 -, Rn. 36, juris; VGH BW, Urteil vom 11. April 2024 - 1 S 278/23 -, Rn. 327 m. w. N., juris). Für die Beurteilung der Frage, zu welchem Zeitpunkt er von einer solchen hinreichend verlässlichen und damit tragfähigen tatsächlichen Grundlage für weitergehende gesetzliche Vorgaben ausgehen kann, steht dem Gesetzgeber ein Einschätzungsspielraum zu, der verfassungsgerichtlich lediglich in begrenztem Umfang überprüft werden kann (BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 4.22 -, Rn. 36, juris; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, Rn. 185 ff., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>). Diese Einschätzungsprärogative kann

sich allerdings auch dadurch verengen, dass der Gesetzgeber bei ungesichertem Erkenntnisstand nicht hinreichend für einen Erkenntnisfortschritt Sorge trägt. Je länger eine unter Nutzung von Prognosespielräumen geschaffene Regelung in Kraft ist und sofern der Gesetzgeber fundiertere Erkenntnisse hätte erlangen können, umso weniger kann er sich auf seine ursprünglichen, unsicheren Prognosen stützen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, Rn. 190, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; im Anschluss hieran OVG NRW, Urteil vom 29. Mai 2024 - 13 D 238/20.NE -, Rn. 90, juris).

305 (2) Nach diesen Maßgaben war § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG auch Ende Oktober 2020 noch eine verfassungsgemäße, insbesondere hinreichend bestimmte Grundlage für den Erlass der streitgegenständlichen Verordnungsbestimmungen. Das Verfassungsgericht folgt insoweit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach jedenfalls bis Mitte November 2020 noch keine Kodifikationsreife erreicht war, die den Gesetzgeber verpflichtet hätte, für die SARS-CoV-2-Erkrankung näher zu konkretisieren, unter welchen Voraussetzungen welche Schutzmaßnahmen ergriffen werden konnten (näher hierzu BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 4.22 -, Rn. 26 ff., 34, und - 3 CN 6.22 -, Rn. 21 ff., 34 ff., 37, 38 m. w. N., juris; ebenso VGH BW, Urteil vom 11. April 2024 - 1 S 278/23 -, Rn. 327, 328 m. w. N., juris; ThürOVG, Beschluss vom 25. November 2020 - 3 EN 746/20 -, juris; OVG SH, Beschluss vom 26. November 2020 - 3 MR 62/20 -, juris; OVG Lüneburg, Beschluss vom 30. November 2020 - 13 MN 519/20 -, juris; Hamburgisches OVG, Beschluss vom 18. November 2020 - 5 Bs 209/20 -, Rn. 10, 20 f., juris; siehe auch VGH BW, Urteil vom 13. Februar 2025 - 1 S 1721/23 -, Rn. 61, juris).

306 Insbesondere wurde eine Kodifizierungspflicht für den parlamentarischen Gesetzgeber nicht schon dadurch ausgelöst, dass er mit einer „zweiten Corona-Welle“ im Herbst 2020 rechnen musste (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6/22 -, Rn. 37, juris). Vielmehr waren darüber hinaus hinreichend belastbare Erkenntnisse dazu erforderlich, welche Eigenschaften das Virus bei dieser "zweiten Welle" haben werde, da die Auswahl der gegebenenfalls zu regelnden Maßnahmen auch davon abhing, mit welchem Grad der Infektionsgefahr und welcher Schwere der Krankheitsverläufe bei dem im Herbst zu erwartenden Infektionsgeschehen zu rechnen sein würde. Weitere Faktoren für die Regelung eines Katalogs möglicher Maßnahmen waren beispielsweise die medizinischen Behandlungsmöglichkeiten im Krankheitsfall, die für eine Behandlung auf Intensivstationen zur Verfügung stehenden per-

sonellen und sächlichen Kapazitäten, sowie die Verfügbarkeit von Impfstoffen zum Schutz der Bevölkerung. Die Pflicht zur Regelung eines Maßnahmenkatalogs setzte demnach nicht nur eine Analyse des zu erwartenden Infektionsgeschehens durch den Gesetzgeber voraus, sondern auch, dass die Wirksamkeit der in Betracht kommenden Schutzmaßnahmen zum einen für sich genommen und zum anderen im Vergleich mit möglichen Alternativmaßnahmen eingeschätzt werden konnte, da dies für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit einer Schutzmaßnahme im Hinblick auf die mit ihr verbundenen Freiheitsbeschränkungen von Bedeutung war (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6/22 -, Rn. 37, juris).

- 307 Es ist nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber bei Erlass der streitgegenständlichen Verordnung bereits über eine entsprechende, hinreichend sichere und tragfähige Erkenntnisgrundlage verfügte. Angesichts eines dynamischen Infektionsgeschehens mit neu auftretenden Virusvarianten und hieraus resultierender tatsächlicher Unsicherheiten hielt es sich vielmehr im Rahmen des dem Gesetzgeber zukommenden Beurteilungsspielraums, dass er Anfang November 2020 noch keine Konkretisierung der Verordnungsermächtigung mit Blick auf die infektionsschutzrechtliche Generalklausel und ihre bisherige Anwendung in der Corona-Pandemie vorgenommen hatte; dabei durfte er berücksichtigen, dass etliche der mit Blick auf das Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und den Parlamentsvorbehalt bedeutsamen Fragen in der maßgeblichen Zeit bereits im Rahmen der bestehenden Generalklausel geklärt waren (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6/22 -, Rn. 38, 39, juris).
- 308 (3) Die hinreichende Bestimmtheit und Wirksamkeit der Ermächtigungsgrundlage wurde durch das Inkrafttreten des Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite am 19. November 2020 (BGBl. 2020 I, 2397), mit dem § 28a IfSG eingeführt wurde, nicht in Frage gestellt.
- 309 Mit dieser Regelung hat der Gesetzgeber die Regelbeispiele in § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG speziell für die SARS-CoV-2 Pandemie klarstellend erweitert (BT-Drs. 19/23944, 31), um in Ausübung seiner Beobachtungs- und Korrekturpflicht Reichweite und Grenzen exekutiven Handelns vorzugeben (BT-Drs. 19/23944, 2). Eine gesetzliche Präzisierung im Hinblick auf Dauer, Reichweite und Intensität möglicher Maßnahmen sei angezeigt, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Parlamentsvorbehalts aus Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG angesichts der länger andauernden Pandemielage und fortgesetzt erforderlichen eingriffsintensiven Maß-

nahmen zu entsprechen (BT-Drs. 19/23944, 2).

- 310 Zwar lässt diese Gesetzesbegründung erkennen, dass der Bundesgesetzgeber nunmehr eine Kodifikationsreife im Sinne einer Pflicht zur gesetzlichen Präzisierung als gegeben ansah (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 12. Juni 2025 - Vf. 13-II-21 (HS) -, Rn. 316, juris). Dies ändert jedoch nichts daran, dass der Verordnungsgeber die Generalklausel des § 28 Abs. 1 IfSG bei Erlass der streitgegenständlichen Verordnung am 30. Oktober 2020 noch als hinreichend bestimmt ansehen durfte (vgl. VGH BW, Urteil vom 13. Februar 2025 - 1 S 1721/23 -, Rn. 61 ff., juris; OVG NRW, Urteil vom 29. Mai 2024 - 13 D 238/20.NE -, Rn. 54 f. m. w. N., juris); die spätere tatsächliche Entwicklung stellt die Tragfähigkeit dieser Wertung nicht in Frage (zur Prognose bezüglich der Eignung einer Regelung vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, Rn. 186, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>). Eine maßgebliche Änderung der Sach- und Rechtslage ist frühestens mit dem Inkrafttreten der Neuregelung am 19. November 2020 eingetreten (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 4.22 -, Rn. 22, juris).
- 311 Die Wirksamkeit der angefochtenen Verordnungsbestimmungen wurde durch die Einfügung des § 28a IfSG nicht berührt.
- 312 Die Änderung oder der Wegfall der gesetzlichen Grundlage nach Erlass einer Rechtsverordnung lässt deren Fortgeltung bzw. Wirksamkeit grundsätzlich unberührt (BVerfG, Beschlüsse vom 3. Dezember 1958 - 1 BvR 488/57 -, Rn. 32, vom 25. Juli 1962 - 2 BvL 4/62 -, Rn. 16, vom 23. März 1977 - 2 BvR 812/74 -, Rn. 26, und vom 10. Mai 1988 - 1 BvR 482/84 u. a. -, Rn. 55, juris). Eine inhaltliche Änderung der gesetzlichen Grundlage einer Rechtsverordnung kann jedoch zur Folge haben, dass die Rechtsverordnung mit dem Inkrafttreten dieser Änderung außer Kraft tritt, wenn sie ihrem Inhalt nach mit der neuen Gesetzeslage nicht mehr zu vereinbaren ist; einer besonderen Aufhebung durch den Gesetz- oder Verordnungsgeber bedarf es dann nicht (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. Oktober 1989 - 4 C 11.86 -, Rn. 10, juris; vgl. im Anschluss hieran auch VGH BW, Urteil vom 13. Februar 2025 - 1 S 1721/23 -, Rn. 63 m. w. N., juris; Kment, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 21; Uhle, in: BeckOK GG, Art. 80 Rn. 8; offen gelassen von OVG NRW, Urteil vom 29. Mai 2024 - 13 D 238/20.NE -, Rn. 54 f. m. w. N., juris). Dafür, dass ein solcher Fall hier vorgelegen haben könnte, gibt es keinen Anhalt. Die streitgegenständlichen Maßnahmen widersprachen nicht der ab dem 19. November 2020 geltenden Geset-

zeslage. Die Einführung von § 28a IfSG erfolgte gerade mit dem Ziel, die auf Landesverordnungsebene bereits erlassenen, vormals auf die Generalklausel des § 28 Abs. 1 IfSG gestützten Schutzmaßnahmen nachträglich parlamentarisch zu legitimieren (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Mai 2025 -2 BvL 6/21 -, Rn. 15, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; Kießling, IfSG, 3. Aufl. 2022, § 28a Rn. 1). Der Katalog in § 28a Abs. 1 IfSG spiegelt deshalb diese Schutzmaßnahmen wider und umfasst dabei auch die hier allein zur Prüfung stehende Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung und zur Erstellung und Anwendung von Hygienekonzepten für Betriebe, Einrichtungen oder Angebote mit Publikumsverkehr, sowie die Untersagung oder die Erteilung von Auflagen für das Abhalten von (u. a.) Versammlungen (vgl. § 28a Abs. 1 Nr. 2, 5 und 11 IfSG).

- 313 c) Die infektionsschutzrechtliche Generalklausel genügte für die zulässig angefochtenen Regelungen zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV in dem angegebenen Zeitraum auch den Anforderungen des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips, insbesondere der Wesentlichkeitstheorie.
- 314 Das Demokratie- (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) gebieten, dass der parlamentarische Gesetzgeber Fragen, die wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte sind, selbst regelt (st. Rspr, vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 u. a. -, Rn. 190 ff. m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>). Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG normiert ausdrücklich die Bestimmtheitsanforderungen für eine Delegation an den Verordnungsgeber und konkretisiert damit die Anforderungen der Wesentlichkeitstheorie (st. Rspr. vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 u. a. -, Rn. 199 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 126 m. w. N. , <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).
- 315 Die in den angegriffenen Ordnungsbestimmungen geregelte Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung bedurfte nicht zwingend einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber. In die Menschenwürdegarantie oder das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit wird durch die Regelung zur Maskenpflicht nicht unmittelbar eingegriffen; sofern ein mittelbarer Eingriff bejaht würde, wäre dieser jedenfalls geringfügig und nicht geeignet, einen strikten Parlamentsvorbehalt zu begründen (hierzu näher unter Ziffer IV.1.3.2 Buchst. b) Doppelbuchst. ee) (2.2.3)).

Dass sich die Maskenpflicht wesentlich auf die Ausübung der allgemeinen Handlungsfreiheit und des Persönlichkeitsrechts auswirkt, erscheint zweifelhaft, da es insoweit an einer hinreichend gewichtigen Beschwer fehlen dürfte (vgl. nachstehend unter Ziffer IV.1.3.2 Buchst. b) Doppelbuchst. ee) (2.5)). Jedenfalls genügt die in § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 IfSG explizit geregelte Befugnis der Behörde, Personen zu 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, als Grundlage für die - hiervon erfasste - Anordnung einer Maskenpflicht den Anforderungen des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips (vgl. zu alledem Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 129 m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).

- 316 Die Verordnungsermächtigung des § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG erfüllte - wie dargelegt - die Vorgaben des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Aus dem Parlamentsvorbehalt ergaben sich keine weitergehenden Anforderungen (vgl. Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 127 m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 46, juris, unter Verweis auf BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 u. a. -, Rn. 190, 198 ff. m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>).
- 317 Die von den Antragstellern hiergegen vorgebrachten Einwände greifen nicht durch. Sie verweisen pauschal auf das vermeintlich „weitgehende Fehlen inhaltlicher Begrenzungen“ und den „fast uferlosen Wortlaut“ des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG, ohne sich mit dem Tatbestand dieser Norm näher auseinanderzusetzen oder einen konkreten Bezug zu den angegriffenen Verordnungsbestimmungen herzustellen. Ihr Vorbringen erschöpft sich in abstrakten Ausführungen zum Bestimmtheitsgrundsatz und zum Vorbehalt des Gesetzes. Soweit sie behaupten, der Übergangszeitraum für die zulässige Anwendung der Generalklausel sei inzwischen abgelaufen, haben sie weder in tatsächlicher noch in rechtlicher Hinsicht konkrete Gründe benannt, aus denen sich dies ergeben soll.
- 318 d) Den sich aus dem Zitiergebot (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG) ergebenden Anforderungen ist ebenfalls Genüge getan.
- 319 aa) Das Zitiergebot dient zur Sicherung derjenigen Grundrechte, die aufgrund eines speziellen, vom Grundgesetz vorgesehenen Gesetzesvorbehalts über die im Grundrecht selbst angelegten Grenzen hinaus eingeschränkt werden können. Dazu gehö-

ren die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 2 GG (BVerfG, Beschluss vom 18. Dezember 2018 - 1 BvR 2795/09 u. a. -, Rn. 62, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>) und das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (BVerfG, Beschlüsse vom 21. Juli 2022 - 1 BvR 469/20 u. a. -, Rn. 91, und vom 11. August 1999 - 1 BvR 2181/98 u. a. -, Rn. 56, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>). Auf diese ist das Zitiergebot folglich - anders als im Rahmen des Art. 2 Abs. 1 GG (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. Dezember 2020 - 2 BvR 916/11 u. a. -, Rn. 231 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>) - grundsätzlich anwendbar. Es wird jedoch nur ausgelöst, wenn das Gesetz einen zielgerichteten, das heißt finalen Grundrechtseingriff vornimmt. Allein das Betroffensein in einem Grundrecht begründet keine Notwendigkeit, das betroffene Grundrecht im Gesetz zu zitieren (BVerfG, Beschluss vom 11. August 1999 - 1 BvR 2181/98 u. a. -, Rn. 55, und Urteil vom 26. November 2024 - 1 BvL 1/24 -, Rn. 97 f., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>).

320 bb) Ausgehend hiervon wahrte § 32 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG in der bei Verordnungserlass am 30. Oktober 2020 geltenden Fassung vom 27. März 2020 das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG im Hinblick auf die streitgegenständlichen Verordnungsbestimmungen. Insbesondere ist es unschädlich, dass Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG erst durch das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397) in § 28 Abs. 1 Satz 4 IfSG eingefügt wurde und somit in der Gesetzesfassung vom 27. März 2020 (noch) nicht zitiert war. Entgegen dem Vorbringen der Antragsteller war eine Zitierung dieses Grundrechts nicht erforderlich, da es insoweit an einem zielgerichteten, unmittelbaren Eingriff in dieses Recht fehlt. Die zur Überprüfung gestellten Regelungen zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung bezweckten nicht, eine Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit durch den Staat oder Dritte zu ermöglichen oder zu befördern. Vielmehr waren sie gerade darauf gerichtet, Schäden für die körperliche Unversehrtheit zu verhindern (hierzu näher hierzu Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 134 m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; vgl. auch VGH BW, Urteile vom 11. April 2024 - 1 S 930/23 -, Rn. 155 m. w. N., und - 1 S 278/23 -, Rn. 336, juris).

321 1.2 Die SARS-CoV-2-EindV war bei ihrem Erlass am 30. Oktober 2020 bis zum Ende ihres Geltungszeitraums am 30. November 2020 auch formell verfassungsgemäß.

- 322 1.2.1 Die zur Prüfung gestellte Verordnung wurde durch das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg erlassen, dem - entsprechend der Erlaubnis zur Subdelegation in Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG - die Ermächtigung des § 32 Satz 1 IfSG durch § 2 IfSZV in der zum damaligen Zeitpunkt maßgeblichen Fassung übertragen worden war (vgl. Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 136, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). In der Eingangsformel der streitgegenständlichen Verordnung wird § 32 IfSG i. V. m. § 2 IfSZV als Ermächtigungsgrundlage benannt. Ferner wurden in der Eingangsformel der damals geltenden Brandenburgischen Infektionsschutzzuständigkeitsverordnung als Rechtsgrundlage die Subdelegationsermächtigung des § 32 Satz 2 IfSG und in § 2 IfSZV die Verordnungsermächtigung des § 32 Satz 1 IfSG genannt. Das Zitiergebot des Art. 80 Satz 3 LV ist damit gewahrt (hierzu näher Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 139 ff. m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; vgl. auch BGH, Urteil vom 11. April 2024 - III ZR 134/22 -, Rn. 56, juris).
- 323 1.2.2. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die angegriffene Verordnung nicht in einem ordnungsgemäßen Verfahren ergangen ist. Insbesondere wurde sie durch die nach § 2 IfSZV für ihren Erlass zuständige Ministerin für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz ausgefertigt und im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg verkündet (Art. 81 Abs. 2 LV). Der Landtag musste vorher nicht beteiligt werden; § 3 des Gesetzes zur Beteiligung des Landtags bei Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz (Infektionsschutzbeteiligungsgesetz - IfSBG - GVBl. II/20, [Nr. 33]), der eine Information und Beteiligung des Landtags an auf der Grundlage von § 32 IfSG erlassenen Verordnungen vorsieht, trat erst am 16. Dezember 2020 in Kraft.
- 324 1.2.3 Die Verordnung war mit einer Begründung versehen (vgl. vorstehend unter Ziffer III.2.5). Die Frage, ob sich aus der Verfassung des Landes Brandenburg ein Begründungserfordernis für die streitbefangenen Verordnungsbestimmungen ergab (ablehnend für die insoweit vergleichbare Verfassungslage in Sachsen und Bayern SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 20124 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 141, juris; BayVerfGh, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 81, juris), bedarf deshalb keiner weiteren Erörterung.

- 325 1.3 Die § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV in der vom 2. November 2020 bis zum 30. November 2020 geltenden Fassung waren auch materiell verfassungsgemäß. Die angegriffenen Regelungen verstießen nicht wegen eines Widerspruchs zur bundesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage gegen das in Art. 2 Abs. 1 LV und Art. 80 LV normierte Rechtsstaatsprinzip (1.3.1) und waren auch im Übrigen mit höherrangigem Recht vereinbar; insbesondere entsprachen sie rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen und schränkten Grundrechte der Verfassung des Landes Brandenburg nicht unzulässig ein (1.3.2).
- 326 § 32 Satz 1 IfSG ermächtigt die Landesregierungen, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen (u. a.) nach § 28 IfSG maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG i. d. F. vom 27. März 2020 trifft die zuständige Behörde, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden oder sich ergibt, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 IfSG 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.
- 327 Nach § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG kann die zuständige Behörde unter den Voraussetzungen von Satz 1 Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten oder in § 33 genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen. Die Grundrechte der Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG), der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), der Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG) werden insoweit eingeschränkt (§ 28 Abs. 1 Satz 4, § 32 Satz 3 IfSG).
- 328 1.3.1 Die Voraussetzungen für den Erlass von Schutzmaßnahmen nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG waren bei Erlass der streitgegenständlichen Verordnung erfüllt (a). Die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung, wie sie in § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV geregelt war, zählte zu den Schutzmaßnahmen, die der Ordnungsgeber nach § 32

Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG anordnen durfte (b).

- 329 a) Zu diesem Zeitpunkt waren Kranke gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 IfSG festgestellt.
- 330 Kranker im Sinne des Infektionsschutzgesetzes ist eine Person, die an einer übertragbaren Krankheit erkrankt ist (§ 2 Nr. 4 IfSG). Eine übertragbare Krankheit ist gemäß § 2 Nr. 3 IfSG eine Krankheit, die durch Krankheitserreger (§ 2 Nr. 1 IfSG) verursacht wird, die unmittelbar oder mittelbar auf den Menschen übertragen wird.
- 331 Bei der durch das SARS-CoV-2-Virus - zum hier zu beurteilenden Zeitraum in der sog. „Basisvariante“ - verursachten Krankheit COVID-19 handelt es sich um eine übertragbare Krankheit i. S. v. § 2 Nr. 3 IfSG (näher hierzu ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 482 m. w. N., juris; ebenso BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 58, juris; SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 129 m. w. N., juris; VGH BW, Urteil vom 11. April 2024 - 1 S 278/23 -, Rn. 338 m. w. N., juris).
- 332 Zum Erlasszeitpunkt der streitgegenständlichen SARS-CoV-2-EindV waren Menschen an COVID-19 erkrankt, auch in Brandenburg. Dies steht zwischen den Beteiligten nicht im Streit, sodass dies keiner weiteren Erörterung bedarf.
- 333 Es bestand auch eine Gefahrenlage, die den Anwendungsbereich des § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG eröffnete.
- 334 Bei der Frage, ob diese Krankheitsfälle eine Gefahrenlage begründeten, die Schutzmaßnahmen i. S. v. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG erforderlich machte, ist zu berücksichtigen, dass die Frage der Gefährdung der Bevölkerung gerade im Falle neuer Krankheitserreger und Erkrankungen nicht aufgrund einer sicheren und umfassend abgeklärten Tatsachenbasis bewertet und beantwortet werden kann, sondern lediglich aufgrund von Prognosen, die zwar ihrerseits tatsachenbasiert und nachvollziehbar sein müssen, jedoch auch Unsicherheiten enthalten dürfen. Bei unsicherer Entscheidungsgrundlage kommt dem Ordnungsgeber bei der Einschätzung und der Prognose der dem Einzelnen oder der Allgemeinheit drohenden Gefahren auch in tatsächlicher Hinsicht ein Einschätzungsspielraum zu, der nur einer eingeschränkten (verfassungs-)gerichtlichen Kontrolle unterliegt (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 152, juris; BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 81, juris; OVG NRW, Urteil vom 19. Juni

2023 - 13 D 283/20.NE -, Rn. 188 ff., 190, 198, juris). Sind - wie hier - wegen Unwägbarkeiten der wissenschaftlichen Erkenntnislage die Möglichkeiten des Verordnungsgebers begrenzt, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, genügt es, wenn er sich an einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung der ihm verfügbaren Informationen und Erkenntnismöglichkeiten orientiert (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, Rn. 171 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; OVG NRW, Urteil vom 19. Juni 2023 - 13 D 283/20.NE -, Rn. 190 m. w. N., juris; vgl. auch Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 179 ff., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).

- 335 Nach diesen Maßgaben durfte der Verordnungsgeber von einer infektionsschutzrechtlichen Gefahrenlage ausgehen, die Schutzmaßnahmen i. S. v. § 28 IfSG notwendig machte. Infolgedessen war er aufgrund seiner verfassungsrechtlichen Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit zum Handeln grundsätzlich nicht nur berechtigt, sondern auch verfassungsrechtlich verpflichtet, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung der Krankheit erforderlich war (vgl. nachstehend unter Ziffer IV.1.3.2 Buchst. b) Doppelbuchst. ee) (2.2.3) (b) (bb)).
- 336 b) Die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung, die in den § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV insbesondere für öffentliche Verkehrsmittel, in Schulen, Horteinrichtungen, Bildungseinrichtungen sowie in Büro- und Verwaltungsgebäuden angeordnet war, zählte zu den Schutzmaßnahmen, die der Verordnungsgeber nach § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 ergreifen durfte. Eine Schutzmaßnahme im Sinne von § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 IfSG kann auch die Anordnung einer landesweiten Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung sein, die - wie hier - unabhängig von einem Krankheits- oder Ansteckungsverdacht an jede Person im Geltungsbereich der betreffenden Verordnungsbestimmung gerichtet ist.
- 337 Vom Inhalt und Zweck der Ermächtigung in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG ist die Anordnung des Tragens einer Mund-Nasen-Bedeckung als mögliche Schutzmaßnahme umfasst. Zwar wird die Regelung einer Maskenpflicht in der Generalklausel des § 28 Abs. 1 IfSG oder in einer der darin in Bezug genommenen Vorschriften nicht explizit benannt. Sie stellt jedoch eine Ausformung der in § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 IfSG eröffneten Möglichkeit dar, Personen zu verpflichten, behördenseitig bestimmte oder

öffentliche Orte nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten. Dies umfasst auch die Verpflichtung, eine Mund-Nasen-Bedeckung in bestimmten Situationen im öffentlichen Raum zu tragen, wie sie hier im Streit steht (allgemein zur Maskenpflicht als zulässige Schutzmaßnahme Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 151 ff. m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). Die Regelungen in den § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV waren somit grundsätzlich von der Verordnungsermächtigung in § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG gedeckt.

338 Der Ordnungsgeber hat auch nicht dadurch gegen das Rechtsstaatsprinzip in der Verfassung des Landes Brandenburg verstoßen, dass er die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in den genannten Vorschriften gegenüber der Allgemeinheit und landesweit angeordnet hat. „Notwendige Schutzmaßnahmen“ im Sinne des § 28 Abs. 1 IfSG sind weder ihrem räumlichen Geltungsbereich nach auf bestimmte Landesteile noch ihrem Adressatenkreis nach auf bestimmte Personen begrenzt (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 61 m. w. N., juris). Die auf dieser Grundlage erlassenen Ordnungsregelungen konnten auch infektionsschutzrechtliche „Nichtstörer“ und damit die Allgemeinheit erfassen (Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 116, 153 m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).

339 Dass es sich nach § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG um „notwendige“ Schutzmaßnahmen handeln muss, stellt keine zusätzliche Tatbestandsvoraussetzung dar, sondern unterstreicht lediglich die Geltung des ohnehin zu wahrenen Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Von einer notwendigen Schutzmaßnahme in diesem Sinne ist demnach auszugehen, wenn sie an dem Ziel ausgerichtet ist, die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern, und verhältnismäßig ist, d. h. zur Erreichung dieses Ziels geeignet und erforderlich sowie verhältnismäßig im engeren Sinne ist (vgl. Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 154 f., m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).

340 1.3.2 Die § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV waren auch im Übrigen vereinbar mit höherrangigem Recht. Sie entsprachen den Anforderungen des im Rechtsstaatsprinzip verankerten Bestimmtheitsgebots (a) und des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes aus Art. 5 Abs. 2 LV (b).

- 341 a) Die vorgenannten Vorschriften sind hinreichend bestimmt gewesen. Sie erfüllten die allgemeinen Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit von Rechtsnormen (aa). Ob aus der Bußgeldbewehrung der § 15 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV folgt, dass sich diese Gebotsnormen zugleich am strengeren Maßstab des Art. 103 Abs. 2 GG (i. V. m. Art. 2 Abs. 1 LV) messen lassen müssen, bedarf dabei keiner abschließenden Entscheidung. Die genannten Verordnungsbestimmungen genügten auch den besonderen Bestimmtheitsanforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG (bb).
- 342 aa) Die § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV entsprachen den allgemeinen Anforderungen des im Rechtsstaatsprinzip (Art. 2 Abs. 1 LV) verankerten Bestimmtheitsgebots.
- 343 (1) Das Gebot der Normenklarheit und Normenbestimmtheit, das - abgeleitet aus dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 2 Abs. 1 LV) - unmittelbar auch für die Landesebene gilt (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 10. Juni 2021 - OVG 11 S 76/21 -, Rn. 46, juris; ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 -, Rn. 593, juris), verlangt vom Normgeber, Rechtsvorschriften so klar zu fassen, dass der Betroffene seine Normunterworfenheit und die Rechtslage erkennen und sein Verhalten danach ausrichten kann (vgl. Urteile vom 15. Oktober 2009 - VfGBbg 9/08 -, und vom 12. Dezember 2014 - VfGBbg 31/12 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; BVerfG, Beschlüsse vom 9. April 2003 - 1 BvL 1/01 -, Rn. 56 m. w. N., und vom 3. März 2004 - 1 BvF 3/92 -, Rn. 107, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>). Dieses Gebot zwingt den Gesetzgeber nicht, jeden Tatbestand mit genau erfassbaren Maßstäben bis ins Einzelne zu umschreiben (VGH BW, Urteil vom 11. April 2024 - 1 S 278/23 -, Rn. 354 m. w. N., juris). Die Verwendung konkretisierungsbedürftiger Begriffe wird hierdurch nicht ausgeschlossen (BVerfG, Beschluss vom 11. Juli 2013 - 2 BvR 2302/11 u. a. -, Rn. 112 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>). Der Gesetzgeber muss in der Lage bleiben, der Vielgestaltigkeit des Lebens Herr zu werden (BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 2010 - 2 BvR 2559/08 -, Rn. 72 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>). Gegen die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe bestehen deshalb keine Bedenken, wenn sich mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden, insbesondere durch Heranziehung anderer Vorschriften desselben Gesetzes, durch Berücksichtigung des Normzusammenhangs oder aufgrund einer gefestigten Rechtsprechung, eine zuverlässige Grundlage für eine Auslegung und Anwendung der Norm gewinnen lässt (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 11. Juli

2013 - 2 BvR 2302/11 u. a. -, Rn. 112 m. w. N., und vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 -, Rn. 142 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; vgl. auch SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 161, juris). Der Normgeber ist aber gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (VGH BW, Urteil vom 11. April 2024 - 1 S 278/23 -, Rn. 354 m. w. N., juris). Dabei müssen die Vorgaben des Gesetzgebers umso genauer sein, je intensiver der Grundrechtseingriff ist und je schwerwiegender die Auswirkungen der Regelung sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. Juli 2013 - 2 BvR 2302/11 u. a. -, Rn. 111 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>). Die hinreichende Bestimmtheit der normativen Rechtsgrundlagen für Grundrechtseingriffe bemisst sich dabei nicht an Umfang und Detailreichtum des Textes, sondern am sinntragenden, geordneten Einsatz abstrakt-genereller Tatbestände und Rechtsfolgenbestimmungen, die einer vorhersehbaren Auslegung und Anwendung im Einzelfall zugänglich sind (vgl. VerfG LSA, Urteile vom 26. März 2021 - LVG 4/21 -, Rn. 137 f., und - LVG 25/20 -, Rn. 70 f., juris).

- 344 (2) Dem genügten die angegriffenen Regelungen in § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV. Der personelle, räumliche und sachliche Umfang der hier in Rede stehenden Maskenpflicht war darin hinreichend deutlich bestimmt.
- 345 § 2 Abs. 1 Nr. 1 SARS-CoV-2-EindV stellte insoweit klar, dass sich die nachfolgend angeordnete Tragepflicht nur an Personen richtete, die das sechste Lebensjahr vollendet hatten, sofern nicht speziellere Regelungen die Altersgrenze abweichend festlegten. Solche spezielleren Regelungen fanden sich in § 17 Abs. 1 Nr. 2 und § 18 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV, die den personellen Anwendungsbereich der Maskenpflicht in Schulen und Horteinrichtungen auf Personen ab dem vollendeten fünften Lebensjahr erstreckten. § 2 Abs. 1 Nr. 2 und 3 SARS-CoV-2-EindV enthielt weitere anschauliche und klar verständliche Regelungen zu den von der Maskenpflicht geltenden Ausnahmen. Der in Nr. 3 verwendete unbestimmte Rechtsbegriff „unzumutbar“ machte die Ausnahmeregelung nicht unbestimmt, da er der Auslegung zugänglich war (zur „Zumutbarkeit“ vgl. VGH BW, Urteile vom 11. April 2024 - 1 S 278/23 -, Rn. 359, und - 1 S 932/23 -, Rn. 130, juris). Außerdem ist es Aufgabe der Rechtsanwendungsorgane, Zweifelsfragen zu klären und die Entscheidung des Normgebers zu konkretisieren (vgl. VGH BW, a. a. O., m. w. N., juris). Der Begriff „Mund-Nasen-

Bedeckung“ war in § 2 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV legaldefiniert. Er umfasste jede Mund und Nase bedeckende Barriere, die aufgrund ihrer Beschaffenheit geeignet war, eine Ausbreitung von übertragungsfähigen Tröpfchenpartikeln beim Husten, Niesen, Sprechen oder Atmen zu verringern, unabhängig von einer Kennzeichnung oder zertifizierten Schutzkategorie. Dazu zählten textile Alltagsmasken ebenso wie medizinische Gesichtsmasken oder partikelfiltrierende Halbmasken (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 68, juris). Nach der Begründung (zu § 2 Abs. 2) waren auch selbst hergestellte Masken aus Baumwolle sowie Schals und Tücher ausreichend, um die Maskenpflicht zu erfüllen, da der Verordnungsgeber die Beschaffungswege so niedrigschwellig wie möglich halten wollte.

- 346 Die § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV enthielten eine hinreichend bestimmte Beschreibung des jeweils normunterworfenen Personenkreises einschließlich geltender Ausnahmen (vgl. § 17 Abs. 2, § 18 Abs. 2, § 19 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV). Der personale Anwendungsbereich von § 17 Abs. 1 Nr. 1 SARS-CoV-2-EindV („alle Schülerinnen und Schüler der gymnasialen Oberstufe und an Oberstufenzentren“) ließ sich jedenfalls unter Heranziehung der Verordnung über den Bildungsgang in der gymnasialen Oberstufe und über die Abiturprüfung (Gymnasiale-Oberstufe-Verordnung - GOSTV) vom 21. August 2009 (GVBl. II/09, [Nr. 28]) eindeutig bestimmen.
- 347 In den genannten Regelungen war auch jeweils detailliert und präzise aufgeführt, an welchen Orten und in welchen Situationen eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen war. Das gilt auch, soweit § 15 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 SARS-CoV-2-EindV vorsah, dass die Maskenpflicht bei Nutzung des öffentlichen Personenverkehrs auch für den „Aufenthalt in den dazugehörigen Einrichtungen“ galt. Zwar enthielt die Vorschrift keine Auflistung der hiervon erfassten Einrichtungen; die angeführten Beispiele („Wartebereiche und Haltestellen“) waren nicht abschließend („insbesondere“). Unter Berücksichtigung der Zielsetzung, Infektionsgefahren insbesondere bei einem länger andauernden Zusammentreffen mehrerer Menschen vorzubeugen (vgl. die Begründung zu § 2 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV), ließ sich der Begriff der Einrichtungen im Hinblick auf die dort eintretende Maskenpflicht aber noch hinreichend bestimmt ermitteln (vgl. OVG NRW, Urteil vom 19. Juni 2023 - 13 D 283.20 NE -, juris, zu der vergleichbaren Bestimmung in § 3 Abs. 2 Nr. 2 CoronaSchV vom 30. November 2020 [GV.NRW S. 1060a]). Gleiches gilt für den Umfang der Gebotsregelung in § 20 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV. Dieser Vorschrift ließ sich hinreichend klar entnehmen,

dass Beschäftigte sowie Besucherinnen und Besucher in Büro- und Verwaltungsgebäuden vom Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung nur dann absehen durften, wenn sie sich entweder auf festen Plätzen aufhielten oder der Mindestabstand von 1,5 Metern sicher eingehalten werden konnte (vgl. die Begründung zu § 20 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV).

- 348 bb) Keiner abschließenden Entscheidung bedarf vorliegend, ob die § 15 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV wegen ihrer Bußgeldbewehrung in § 23 Abs. 1 Nr. 35, 37 bis 39 SARS-CoV-2-EindV auch den verfassungsrechtlichen Vorgaben des Art. 103 Abs. 2 GG (i. V. m. Art. 2 Abs. 1 LV) genügen mussten. Die Streitfrage, ob sich verwaltungsrechtliche Vorschriften, die - wie die § 15 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV - Teil eines zusammengesetzten Ordnungswidrigkeitstatbestands sind, zusätzlich an den strengeren Anforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG (i. V. m. Art. 2 Abs. 1 LV) messen lassen müssen (hierfür BVerfG, Beschluss vom 18. April 2020 - 1 BvR 829/20 -, Rn. 10, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; BVerwG, Urteile vom 7. Juli 2021 - 8 C 28.20 -, Rn. 18 m. w. N., und vom 7. März 2016 - 6 C 60.14 -, Rn. 19 m. w. N., juris; OVG NRW, Urteil vom 19. Juni 2023 - 13 D 283/20.NE -, Rn. 338, juris; BayVGh, Beschlüsse vom 28. April 2020 - 20 NE 20.849 -, Rn. 35, und vom 28. Juli 2020 - 20 NE 20.1609 -, Rn. 54, juris; vgl. auch Brandenburgisches OLG, Beschluss vom 31. März 2021 - 2 OLG 53 Ss-OWi 84/21 -, Rn. 19, juris; OVG SH, Urteil vom 13. November 2023 - 3 KN 5/20 -, Rn. 54, juris; Radtke, in: BeckOK GG, 61. Ed., Stand: 15.3.2025, Art. 103 Rn. 29.1) oder ob Art. 103 Abs. 2 GG nur an Straf- und Ordnungswidrigkeitsnormen (i.e.S.) besondere Bestimmtheitsanforderungen stellt (so VGh BW, Beschluss vom 5. August 2021 - 1 S 1894/21 -, Rn. 141, juris; vgl. auch VGh BW, Urteil vom 26. Februar 2025 - 1 S 1186/23 -, Rn. 74, juris; dies offen lassend, mit ablehnender Tendenz BVerwG, Beschlüsse vom 15. Februar 2024 - 3 CN 16.22 -, - 3 CN 17.22 -, - 3 CN 18.22 -, jeweils Rn. 23 ff., 25, juris), ist nicht entscheidungserheblich. Die detaillierten Regelungen zur Maskenpflicht in den genannten Vorschriften erfüllten jeweils auch die besonderen Anforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG (i. V. m. Art. 2 Abs. 1 LV).
- 349 (1) Art. 103 Abs. 2 GG gewährleistet, dass eine Tat nur bestraft werden kann, wenn die Strafbarkeit bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde. Neben dem Verbot der gewohnheitsrechtlichen oder rückwirkenden Strafbegründung enthält die Vorschrift für die Gesetzgebung ein striktes Bestimmtheitsgebot sowie ein damit korrespondie-

rendes, an die Rechtsprechung gerichtetes Verbot strafbegründender Analogie (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 21. September 2016 - 2 BvL 1/15 -, Rn. 35 f., vom 11. März 2020 - 2 BvL 5/17 -, Rn. 71 f., 73, und vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, Rn. 154 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>).

- 350 Für den Bereich des materiellen Strafrechts enthält Art. 103 Abs. 2 GG die Verpflichtung, wesentliche Fragen der Strafwürdigkeit oder Straffreiheit im demokratisch-parlamentarischen Willensbildungsprozess zu klären und die Voraussetzungen der Strafbarkeit so konkret zu umschreiben, dass Tragweite und Anwendungsbereich der Straftatbestände zu erkennen sind und sich durch Auslegung ermitteln lassen (vgl. vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 21. September 2016 - 2 BvL 1/15 -, Rn. 38, und vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, Rn. 156 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>). Dem Gesetzgeber ist es dabei nicht verwehrt, unbestimmte, konkretisierungsbedürftige Begriffe bis hin zu Generalklauseln zu verwenden, solange gewährleistet ist, dass mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden und unter Berücksichtigung gefestigter Rechtsprechung eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der fraglichen Norm gewonnen werden kann (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 21. September 2016 - 2 BvL 1/15 -, Rn. 41, vom 11. März 2020 - 2 BvL 5/17 -, Rn. 77, und vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, Rn. 156 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>).
- 351 Art. 103 Abs. 2 GG gilt nicht nur für den Bereich des materiellen Strafrechts, sondern findet auch auf Ordnungswidrigkeitentatbestände Anwendung (st. Rspr. BVerfG, vgl. Beschlüsse vom 21. September 2016 - 2 BvL 1/15 -, Rn. 34, vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, Rn. 154 m. w. N., und vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 -, Rn. 272 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>). Aus der Anwendung des Art. 103 Abs. 2 GG folgt, dass die Bestimmtheitsanforderungen an bußgeldbewehrte Vorschriften gegenüber allgemeinen Vorgaben an die Bestimmtheit von Vorschriften, die Grundrechtseingriffe regeln, gesteigert sind. Allerdings erreichen sie regelmäßig nicht das Niveau für den besonders grundrechtssensiblen Bereich des materiellen Strafrechts (BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, Rn. 159, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>).
- 352 (2) Nach diesen Maßgaben genügte die bußgeldbewehrte Anordnung einer Maskenpflicht in § 15 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV auch den gesteigerten Bestimmtheitsanforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG.

- 353 Wie bereits dargelegt waren die Regelungen im Hinblick auf den personellen und sachlichen Anwendungsbereich so detailliert gefasst, dass für die Betroffenen hinreichend erkennbar war, in welchen Situationen das Tragen einer Maske von ihnen verlangt wurde (siehe oben unter Ziffer IV.1.3.2 Buchst. a)). Da sich den § 15 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV mit der gebotenen Klarheit entnehmen ließ, welches Verhalten gefordert war, waren die Regelungen zur Überzeugung des Verfassungsgerichts auch im Sinne von Art. 103 Abs. 2 GG hinreichend bestimmt. Dass die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG die Anordnung einer Maskenpflicht als mögliche Schutzmaßnahme nicht explizit benennt, steht dem nicht entgegen (vgl. hierzu unter Ziffer IV.2.3.1 Buchst. a)).
- 354 b) Die Regelungen in § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV zur Anordnung einer Maskenpflicht einschließlich ihrer Bußgeldbewehrung waren im Hinblick auf die hierdurch bewirkten Grundrechtseingriffe auch verhältnismäßig und damit notwendige Schutzmaßnahmen i. S. v. § 28 Abs. 1 IfSG. Sie dienten Zielen, die den Gesetzeszwecken des IfSG entsprachen (aa), beruhten auf einer tragfähigen Erkenntnisgrundlage (bb) und waren zur Erreichung der verfolgten legitimen Zwecke geeignet (cc), erforderlich (dd) sowie verhältnismäßig im engeren Sinne (ee).
- 355 aa) Der Verordnungsgeber verfolgte mit der näher ausgestalteten Verpflichtung, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, ein Ziel, das dem Zweck der Verordnung diene.
- 356 Nach den Vorstellungen des Verordnungsgebers sollte das verpflichtende Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung dazu beitragen, die Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus in der Bevölkerung zu verlangsamen und insbesondere Risikogruppen vor Infektionen zu schützen. Vor dem Hintergrund exponentiell zunehmender Infektionszahlen („zweite Welle“) sollte mit einer Begrenzung der sich erheblich beschleunigenden und zunehmend diffusen Ausbreitungsdynamik - neben dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung - auch sichergestellt werden, dass die Zahl der Neuinfektionen wieder auf eine nachverfolgbare Größenordnung zurückgeführt und damit einer Überforderung des Gesundheitssystems im Land Brandenburg vorgebeugt werden konnte. Das Ziel entsprach dem in § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG genannten Zweck der Verordnungsermächtigung, übertragbare Krankheiten zu bekämpfen und ihre Verbreitung zu verhindern (vgl. Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 173 m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).

- 357 bb) Der Verordnungsgeber hat seine Einschätzung, dass die Gefahrenlage für Leben und Gesundheit der Bevölkerung bei Erlass der angegriffenen Verordnung fortbestanden habe, auf eine hinreichend tragfähige tatsächliche Grundlage gestützt (vgl. zu diesem Erfordernis: BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, Rn. 177 f., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; BVerwG, Urteile vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 52 m. w. N., und vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 32 ff., juris).
- 358 (1) Wesentliche Erkenntnisquellen, auf denen die angegriffenen Verordnungsbestimmungen beruhten, waren die Lageberichte und Empfehlungen des wegen seiner Expertise und Koordinierungsfunktion (vgl. § 4 IfSG) fachlich besonders gewichtigen Robert Koch-Instituts (RKI) sowie die täglichen Lageberichte des Interministeriellen Koordinierungsstabs (IMKS) Corona. Die der streitgegenständlichen Verordnung zugrunde liegenden Prognosen und Szenarien und die daraus abgeleiteten Maßnahmen basierten außerdem u. a. auf wissenschaftlichen Untersuchungen und Empfehlungen, Lageberichten der Johns-Hopkins-Universität (JHU) sowie Stellungnahmen und Einschätzungen nationaler und internationaler Institutionen; ergänzend fanden die Beschlüsse der Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) und die Berichte des Landesamtes für Arbeitsschutz, Verbraucherschutz und Gesundheit (LAVG) Berücksichtigung. Dies ergibt sich für das Verfassungsgericht aus der Verordnungsbegründung sowie den Angaben der Landesregierung im verfassungsgerichtlichen Verfahren zu den Entscheidungsgrundlagen des Verordnungsgebers, deren Richtigkeit von den Antragstellern nicht in Frage gestellt worden ist.
- 359 (2) Die im Oktober 2020 vorliegenden Fallzahlen und deren Entwicklung ließen die vom Verordnungsgeber getroffene prognostische Einschätzung zu.
- 360 Die Erkrankung war zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses (am 30. Oktober 2020) im ganzen Bundesgebiet - einschließlich Brandenburg - verbreitet. Für Brandenburg waren zum Stand 30. Oktober 2020 insgesamt 7.468 labordiagnostisch bestätigte COVID-19-Fälle an das RKI übermittelt worden, darunter 190 Todesfälle in Zusammenhang mit COVID-19-Erkrankungen; je 100.000 Einwohner lag die Fallzahl bei 296; die Differenz zum Vortag betrug 260 Fälle. Die Entwicklung der Fallzahlen im zeitlichen Verlauf sowie die 7-Tage-Inzidenz ließen dabei - nach einer Abschwächung des Infektionsgeschehens in den Sommermonaten - seit Ende September 2020 einen erneuten, sprunghaften Anstieg der Erkrankungen

erkennen (vgl. Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) - im Folgenden: RKI-Lagebericht - vom 30. Oktober 2020, Seite 4 und 5, Tabelle 1 sowie Abbildungen 2 und 3, abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Okt_2020/2020-10-30-de.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 04.08.2025). Dies deckt sich mit der in der Verordnungsbegründung dargestellten Entwicklung der Fallzahlen anhand von jeweils aktuellen 10-Tages-Zeiträumen; hiernach hatte sich die Zahl der an COVID-19 Erkrankten im Zeitraum vom 20. Oktober 2020 bis 30. Oktober 2020 mehr als verdoppelt. Nachdem die WHO die Ausbreitung der Erkrankung COVID-19 bereits am 11. März 2020 als Pandemie eingestuft hatte (abrufbar unter: <https://www.who.int/director-general/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-media-briefing-on-covid-19---11-march-2020>; siehe auch: WHO Declares COVID-19 a Pandemic - PMC, abrufbar unter: <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC7569573/>, jeweils zuletzt abgerufen am 04.08.2025), hatte der Deutsche Bundestag mit Beschluss vom 25. März 2020 festgestellt, dass aufgrund der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 in Deutschland eine epidemische Lage von nationaler Tragweite bestehe (BT-PIPr. 19/154, S. 19169C); mit der Verabschiedung des Zweiten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite (BevSchG) am 19. Mai 2020 (BGBl. I 2020, S. 1018) sowie anlässlich der Verabschiedung des 3. BevSchG am 17. November 2020 (BT-PIPr 19/191, 24109C; BT-Drs. 19/24387) hat er deren Fortbestand bestätigt. Das RKI hat die bei Verordnungserlass bestehende aktuelle Lage dergestalt zusammengefasst, dass eine zunehmende Beschleunigung der Übertragungen in der Bevölkerung in Deutschland zu beobachten sei. Dabei nehme auch der Anteil der COVID-19-Fälle in der älteren Bevölkerung aktuell zu. Da diese häufiger einen schweren Verlauf aufwiesen, steige auch die Anzahl an schweren Fällen und Todesfällen (RKI-Lagebericht vom 30. Oktober 2020, Seite 1 f., abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Okt_2020/2020-10-30-de.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 04.08.2025).

- 361 Diese Informationen tragen die Annahme des Verordnungsgebers zum Vorliegen einer Gefährdungslage. Die Antragsteller haben nichts vorgetragen, was die Risikobewertung des RKI und die hierauf fußende Prognose des Verordnungsgebers

nach der maßgeblichen ex ante Sicht erschüttern könnte. Dafür ist auch nichts ersichtlich.

- 362 cc) Der Ordnungsgeber durfte die in § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV angeordnete Maskenpflicht als geeignet ansehen, das mit der Verordnung verfolgte Ziel zu erreichen (1). Dass die § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV nicht bußgeldbewehrt waren, stellt die Eignung dieser Gebotsnormen nicht in Frage (2).
- 363 (1) Die Annahme des Ordnungsgebers, die Regelungen zur Maskenpflicht in § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV seien geeignete Mittel zur Erreichung des Ordnungsziels, war nicht zu beanstanden.
- 364 (1.1) Für die Eignung reicht es aus, wenn die Ordnungsregelungen den verfolgten Zweck fördern können, wobei bereits die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt (st. Rspr, vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, Rn. 185 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 59, juris). Dem Ordnungsgeber kommt auch hinsichtlich der Eignungsbeurteilung ein tatsächlicher Einschätzungsspielraum zu, dessen Grenzen erst überschritten sind, wenn die Eignungsprognose des Ordnungsgebers nicht auf tragfähigen tatsächlichen Annahmen beruht oder wenn das Prognoseergebnis nicht plausibel ist (hierzu näher Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 186 m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).
- 365 (1.2) Die Eignungsprognose des Ordnungsgebers beruhte - ebenso wie die Gefährdungsbeurteilung - auf einer tragfähigen Grundlage. Nach dem bei Verordnungserlass vorliegenden Erkenntnis- und Forschungsstand ist der Hauptübertragungsweg für SARS-CoV-2 in der Bevölkerung die Tröpfcheninfektion, d. h. die respiratorische Aufnahme virushaltiger Partikel, die beim Atmen, Husten, Sprechen, Singen und Niesen entstehen (ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 482 m. w. N., juris). Hiernach durfte der Ordnungsgeber davon ausgehen, dass die Pflicht, bei der Nutzung des öffentlichen Personenverkehrs, in Schulen, Horteinrichtungen, weiteren Bildungseinrichtungen sowie in Büro- und Verwaltungsgebäuden nach Maßgabe der genannten Vorschriften eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, durch die jedenfalls fremdschützende Wirkung der Gesichtsmaske dazu beitragen konnte, das Ziel einer Verlangsamung der Ausbreitung des Coronavirus zu erreichen

(vgl. Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 187 m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). Dass die streitgegenständliche Verordnung keine spezielle Kennzeichnung oder zertifizierte Schutzkategorie der verwendeten Mund-Nasen-Bedeckungen verlangte (vgl. § 2 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV), sondern auch selbst hergestellte Alltagsmasken ausreichen ließ (vgl. die Begründung zu § 2 Abs. 2), stellte die angenommene Schutzwirkung nicht in Frage.

- 366 Der Ordnungsgeber konnte sich auf eine entsprechende Empfehlung des RKI in dessen Epidemiologischen Bulletin vom 7. Mai 2020 (Epidemiologisches Bulletin 19/2020) berufen. Das RKI empfahl darin das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung insbesondere an Orten, wo mehrere Menschen zusammentreffen und sich länger aufhalten (zum Beispiel Arbeitsplatz) oder der physische Abstand von mindestens 1,5 Metern nicht immer eingehalten werden kann (zum Beispiel Einkaufssituation, öffentliche Verkehrsmittel). Das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung trage dazu bei, andere Personen vor feinen Tröpfchen und Partikeln, die man zum Beispiel beim Sprechen, Husten oder Niesen ausstoße, zu schützen, und könne vor allem dann im Sinne einer Reduktion der Übertragungen wirksam werden, wenn möglichst viele Personen eine solche Bedeckung trügen (vgl. Robert Koch-Institut, Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Raum als weitere Komponente zur Reduktion der Übertragungen von COVID-19, Epidemiologisches Bulletin Nr. 19/2020, Stand 7. Mai 2020, S. 3 ff., abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Aktuelles/Publikationen/Epidemiologisches-Bulletin/2020/19_20.html). Dabei sprach das RKI auch Alltagsmasken eine Filterwirkung für feine Tröpfchen und Partikel zu, die als Fremdschutz zu einer Reduzierung der Ausscheidung von Atemwegsviren über die Ausatemluft führen könne. Auch wenn die Filterwirkung von Mund-Nasen-Bedeckungen im Vergleich zu medizinischen Masken geringer sei und wegen der Heterogenität der Materialien und fehlender Daten zur individuellen Schutzwirkung für den Arbeitsschutz nicht empfohlen werde, sei das generelle Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in bestimmten Situationen im öffentlichen Raum ein weiterer Baustein, um den Infektionsdruck und damit die Ausbreitungsgeschwindigkeit von COVID-19 in der Bevölkerung zu reduzieren (vgl. Robert Koch-Institut, Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Raum als weitere Komponente zur Reduktion der Übertragungen von COVID-19, Epidemiologisches Bulletin Nr. 19/2020, Stand 7. Mai 2020, S. 3 ff., a. a. O.). Weiter wies das RKI in seiner Empfehlung vom 12. Oktober 2020 darauf hin, dass die anerkannten Infektionsschutzmaßnahmen auch im Kindes- und Jugendalter wirksam, zumindest für ältere

re Kinder gut umsetzbar und ein wichtiger Baustein bei der Bewältigung der Pandemie seien. Es empfahl deswegen auch das Tragen von Mund-Nasen-Bedeckungen in Schulen vor allem in Situationen, in denen das Abstandsgebot nicht eingehalten werden könne. Bei 7-Tage-Inzidenzen über 50 pro 100.000 Einwohner empfahl es eine Maskenpflicht im Unterricht für alle Altersgruppen (vgl. Robert Koch-Institut, Präventionsmaßnahmen in Schulen während der COVID-19 Pandemie, Empfehlungen des Robert Koch-Instituts für Schulen, Stand 12. Oktober 2020, S. 4, 5, 11, zitiert nach OVG Münster, Urteil vom 29. Mai 2024 - 13 D 37/21.NE -, Rn. 290, juris, siehe zu weiteren Studien ausführlich Rn. 294 ff.; vgl. zum Ganzen auch OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 22. Januar 2025 - 5 A 39/22 -, Rn. 109 f., juris).

- 367 In seinem Lagebericht vom 30. Oktober 2020 hat das RKI nochmals bestätigt, dass es das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung als wichtigen Baustein bei der Bewältigung der Pandemie ansieht. Dort findet sich auf Seite 2 der Hinweis, dass ein Engagement der gesamten Bevölkerung für den Infektionsschutz, beispielsweise durch das korrekte Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung, auch weiterhin erforderlich sei (RKI-Lagebericht vom 30. Oktober 2020, Seite 2, abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Okt_2020/2020-10-30-de.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 04.08.2025).
- 368 (2) Dass die Maskenpflicht in Schulen und Horteinrichtungen in § 23 SARS-CoV-2-EindV keiner Pönalisierung unterworfen war, machte die § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV nicht ungeeignet für die Erreichung des verfolgten Zwecks.
- 369 Wie zuvor ausgeführt, genügt es für die Eignung einer Maßnahme, wenn der verfolgte Zweck durch sie gefördert wird, ohne dass die vollständige Zweckerreichung gesichert sein muss. Jenseits der ohnehin verbreiteten Bereitschaft, sich an geltendes Recht zu halten, und jenseits des unmittelbaren Normvollzugs durch die zuständigen Behörden können sich nachteilige Folgen, die die Normunterworfenen zu einer Einhaltung dieser Rechtspflicht anhalten können, auch aus anderen Rechtsbereichen ergeben. Im Falle des pädagogischen und sonstigen Personals in Schulen und Horteinrichtungen kommen insoweit arbeits- oder dienstrechtliche Konsequenzen in Betracht (vgl. SächsOVG, Beschluss vom 30. März 2021 - 3 B 83/21 -, Rn. 79, juris). Im Falle der Schüler sind schulrechtliche Ordnungsmaßnahmen nach § 64 SchulG

denkbar; möglicherweise kann auch das Hausrecht zur Durchsetzung der Maskenpflicht herangezogen werden (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 19. Mai 2021 - 3 S 35/21 -, Rn. 15, juris; kritisch insoweit Hamburgisches OVG, Beschluss vom 15. Januar 2021 - 1 Bs 237/20 -, Rn. 82 ff., juris).

- 370 dd) Der Ordnungsgeber durfte weiter davon ausgehen, dass die in den vorgeannten Regelungen angeordnete Maskenpflicht während der Geltungsdauer der angegriffenen Verordnung zur Erreichung der mit ihr verfolgten Ziele auch erforderlich war.
- 371 (1) An der Erforderlichkeit einer Regelung fehlt es, wenn dem Ordnungsgeber eine andere, gleich wirksame Maßnahme zur Erreichung des verfolgten Zwecks zur Verfügung steht, die weniger in die Grundrechte der Betroffenen eingreift und Dritte und die Allgemeinheit nicht stärker belastet. Die sachliche Gleichwertigkeit der alternativen Maßnahme zur Zweckerreichung muss dafür in jeder Hinsicht eindeutig feststehen (st. Rspr, BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, Rn. 203 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 63 m. w. N., juris). Dabei unterliegt auch die Beurteilung der Erforderlichkeit in tatsächlicher Hinsicht einer Einschätzungsprerogative des Ordnungsgebers (vgl. hierzu näher Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 190 m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>)
- 372 (2) Nach diesen Maßgaben war die Anordnung der Maskenpflicht in § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV nicht zu beanstanden. Der Ordnungsgeber durfte es im hier maßgeblichen Zeitraum als plausibel ansehen, dass der mit der Maskenpflicht in den genannten Einrichtungen und Orten erreichte Fremdschutz einen ergänzenden Beitrag zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus leisten konnte und zweifelsfrei gleich wirksame und weniger einschneidende Mittel nicht zur Verfügung standen. Insbesondere wäre eine weitergehende Ausweitung kontaktbeschränkender Regelungen mit deutlich tiefergehenden Eingriffen in die Grundfreiheiten der Bürger verbunden gewesen. Die Verordnungsbegründung stellte hinsichtlich der Erforderlichkeit der Maßnahmen nachvollziehbar darauf ab, dass nach wie vor keine zugelassenen Impfstoffe existierten, die Therapie schwerer Krankheitsverläufe komplex und langwierig sei und das RKI die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland in seiner Risikobewertung vom 26. Oktober 2020 weiterhin als hoch, für Risikogrup-

pen als sehr hoch, eingeschätzt habe. Ohne Maßnahmen zur Beschränkung des Infektionsgeschehens werde das weitere exponentielle Wachstum der Zahl an Infizierten unweigerlich zu einer Überforderung des Gesundheitssystems führen und die Zahl der schweren Verläufe und Todesfälle erheblich ansteigen. Aus diesem Grund sei der Erlass der vorliegenden Verordnung über befristete Eindämmungsmaßnahmen, einschließlich der darin angeordneten Maskenpflicht, unabdingbar (vgl. dort unter Buchstabe B., Allgemeiner Teil, S. 2, 3).

- 373 ee) Die Ordnungsregelungen zur Maskenpflicht in § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV waren auch verhältnismäßig im engeren Sinne.
- 374 (1) Die Angemessenheit und damit die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erfordern, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen. Angemessen ist eine Maßnahme dann, wenn bei der Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt wird. Dabei ist ein angemessener Ausgleich zwischen dem Gewicht des Eingriffs und dem verfolgten Ziel sowie der zu erwartenden Zielerreichung herzustellen, wobei dem Ordnungsgeber auch diesbezüglich grundsätzlich ein Einschätzungsspielraum zukommt (hierzu näher Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 194 m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).
- 375 (2) Diese Voraussetzungen lagen hier vor. Durch die Anordnung einer Maskenpflicht bei der Nutzung des öffentlichen Personenverkehrs, in Schulen und Horteinrichtungen, in weiteren (Aus-, Fort- und Weiter-)Bildungseinrichtungen sowie in Büro- und Verwaltungsgebäuden hat der brandenburgische Ordnungsgeber keine Grundrechte der Verfassung des Landes Brandenburg in unzulässiger Weise eingeschränkt. Zwar unterlag die Geltung dieser Grundrechte in den genannten Regelungsbereichen keinen Einschränkungen (2.1). Entgegen dem Vortrag der Antragsteller verstießen die vorgenannten Ordnungsregelungen jedoch nicht gegen das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 8 Abs. 1 LV (2.2). Die Regelungen zur Maskenpflicht für Schülerinnen und Schüler (§ 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1 und § 19 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV) verletzen zudem weder das grundrechtlich geschützte Elternrecht aus Art. 27 Abs. 2 LV (2.3), noch das Recht der betroffenen Kin-

der und Jugendlichen auf schulische Bildung aus Art. 29 Abs. 1 i. V. m.

Abs. 3 LV (2.4). Auch ein verfassungswidriger Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht oder die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 10 LV lag nicht vor (2.5).

Soweit die § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2

SARS-CoV-2-EindV auch das pädagogische und sonstige Personal in Schulen, Hort- oder weiteren Bildungseinrichtungen oder die Beschäftigten in Büro- und Verwaltungsgebäuden zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung verpflichteten, verletzen die genannten Regelungen auch nicht deren Berufsfreiheit aus Art. 49

Abs. 1 LV (2.6). Schließlich ergeben sich auch keine Anhaltspunkte für einen Gleichheitsverstoß nach Art. 12 LV (2.7).

- 376 (2.1) Den Adressaten der streitgegenständlichen Regelungen stand die Berufung auf Grundrechte grundsätzlich offen. Dies gilt auch, soweit die Maskenpflicht von Schülerinnen und Schülern während des Schulbesuchs oder von Beamten in Verwaltungsgebäuden zu beachten war (§ 17 Abs. 1, § 20 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV). Zwar zeichnen sich sowohl das Schulverhältnis im Sinne des § 44 Gesetz über die Schulen im Land Brandenburg (GVBl. I/02, [Nr. 08], S.78; GVBl. I/24, [Nr. 10], S. 79) als auch das als öffentlich-rechtliches Dienst- und Treueverhältnis konzipierte Beamtenverhältnis (Battis, in: Battis, BBG, 6. Aufl. 2022, § 4 Rn. 23) durch eine besonders enge Rechts- und Pflichtenbeziehung des Einzelnen zur staatlichen Gewalt (Verwaltung) aus, die ihnen den Rechtscharakter eines Sonderstatusverhältnisses verleiht (vgl. Herdegen, in: Dürig/Herzog, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 1 Abs. 3 Rn. 48). Damit ist jedoch kein Verlust grundrechtlicher Gewährleistungen verbunden (zum Schulverhältnis vgl. OVG NRW, Beschluss vom 22. September 2021 - 19 B 1458/21 -, Rn. 21 ff., juris). Vielmehr gelten die Grundrechte - einschließlich der Rechtsschutzgarantie aus Art. 19 Abs. 4 GG - und der Vorbehalt des Gesetzes für Grundrechtseingriffe auch im Sonderstatus (BVerfG, Beschlüsse vom 29. Oktober 1975 - 2 BvR 812/73 -, Rn. 18 ff. m. w. N., juris, und vom 25. März 1992 - 1 BvR 1430/88 -, Rn. 48 f., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; Herdegen, a. a. O., Rn. 48).
- 377 (2.2) Eine Verletzung des durch Art. 8 Abs. 1 LV garantierten Rechts auf körperliche Unversehrtheit lag nicht vor.
- 378 (2.2.1) Dieses Grundrecht bietet Schutz gegen Beeinträchtigungen der Gesundheit und der körperlichen Integrität (Beschluss vom 28. Juni 2001 - VfGBbg 44/00 - ,

<https://verfassungsgericht.brandenburg.de>, m. w. N.), somit gegen Einwirkungen, die die menschliche Gesundheit im biologisch-physischen Sinn betreffen (BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 1981 - 1 BvR 612/72 -, Rn. 53, juris; BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 70, juris). Es betrifft damit insbesondere den Schutz gegen die Herbeiführung von Krankheiten und Gebrechen (BVerfG, Beschluss vom 1. Dezember 2020 - 2 BvR 916/11 u. a. -, Rn. 220, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; OVG NRW, Urteil vom 29. Mai 2024 - 13 D 37/21.NE -, Rn. 106, juris). Daneben erfasst Art. 8 Abs. 1 LV auch nichtkörperliche Einwirkungen, die nach Art und Schwere mit Eingriffen in die körperliche Integrität vergleichbar sind (vgl. Beschluss vom 28. Juni 2001 - VfGBbg 44/00 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>, m. w. N.). Hierzu zählen jedenfalls Einwirkungen, die das Befinden einer Person in einer Weise verändern, die der Zufügung von Schmerzen entspricht (BVerfG, Beschlüsse vom 14. Januar 1981 - 1 BvR 612/72 -, Rn. 55, juris, und vom 1. Dezember 2020 - 2 BvR 916/11 u. a. -, Rn. 220, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; vgl. Iwers, in: Iwers/Lieber, Verfassung des Landes Brandenburg - Kommentar, 2. Aufl. 2025, Art. 8 Rn. 6, 12).

- 379 (2.2.2) In diesen Schutzbereich, der demjenigen von Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG entspricht (Beschluss vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 84/19 -, Rn. 60, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>), wurde durch die vorgenannten Regelungen nicht unmittelbar eingegriffen. Insoweit wird auf die vorstehenden Ausführungen zum Zitiergebot unter Ziffer IV.1.1.2 Buchst. d) Doppelbuchst. bb) verwiesen (vgl. auch Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 161 ff. m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).
- 380 (2.2.3) Ebenso fehlte es an einem nicht gerechtfertigten mittelbaren Eingriff in das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 LV.
- 381 (a) Der Grundrechtsschutz des Art. 8 Abs. 1 LV ist nicht auf unmittelbare Eingriffe beschränkt. Auch staatliche Maßnahmen, die eine mittelbare oder faktische Wirkung entfalten, können in ihrer Zielsetzung und Wirkung einem normativen und direkten Eingriff als funktionales Äquivalent gleichkommen und müssen dann wie ein solcher behandelt werden (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 28. Oktober 2012 - 2 BvR 737/11 -, Rn. 15, vom 1. Dezember 2020 - 2 BvR 916/11 u. a. -, Rn. 220, 315 ff., und vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 -, Rn. 113, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>).

- 382 (b) Ob die Anordnung einer Maskenpflicht in den in Rede stehenden Situationen die Schwelle zu einem mittelbaren Eingriff in das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 LV überschritten hat, kann offen bleiben. Selbst wenn angenommen würde, dass die angegriffenen Regelungen einen solchen mittelbaren Eingriff bewirkt haben, wäre dieser jedenfalls gerechtfertigt.
- 383 (aa) Nach dem engeren Eingriffsbegriff (vgl. zu unterschiedlichen Eingriffsintensitäten Rixen, in: Sachs, Grundgesetz, 10. Aufl. 2024, Art. 2 Rn. 162 f. m. w. N.) liegt kein mittelbarer Eingriff in das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 8 Abs. 1 LV vor, da von der Maskenpflicht regelmäßig nur geringfügige Schutzgutbeeinträchtigungen ausgehen, die die Erheblichkeitsschwelle nicht überschreiten.
- 384 Für die Annahme, das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung habe auch für gesunde Menschen regelhaft gesundheitsschädliche oder sonstige mit körperlichen Schmerzen vergleichbare Auswirkungen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 1981 - 1 BvR 612/72 -, Rn. 55, juris), gab es nach dem Stand der wissenschaftlichen Erkenntnisse bei Erlass der angefochtenen Verordnungsregelungen keine tragfähigen Anhaltspunkte (vgl. NdsOVG, Urteil vom 25. November 2021 - 13 KN 132/20 -, Rn. 80, juris; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 26. Februar 2025 - 1 S 1186/23 -, Rn. 144, juris; Hamburgisches OVG, Beschluss vom 15. Januar 2021 - 1 Bs 237/20 -, Rn. 66, juris; ebenso OVG NRW, Urteil vom 19. Juni 2023 - 13 D 283/20.NE -, Rn. 132 ff. m. w. N., juris; BayVGH, Beschluss vom 17. Dezember 2024 - 20 N 20.2027 -, Rn. 60, juris; siehe auch OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 19. Mai 2021 - OVG 11 S 64/21 -, Rn. 50 ff., juris).
- 385 Einen Beleg für die von den Antragstellern behaupteten Gesundheitsgefahren der Maskenpflicht lieferte auch nicht die mit der Antragsschrift vorgelegte Untersuchung von Ulrike Butz aus dem Jahr 2004. Insbesondere erbrachte sie nicht den gesicherten Nachweis, dass das Tragen einer Gesichtsmaske eine gesundheitsschädigende Rückatmung von Kohlendioxid bedingt. Abgesehen davon, dass die Studie bei Verordnungserlass nicht mehr den aktuellen Erkenntnisstand abbildete (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 168 m. w. N., juris), hat die Autorin Butz am 4. Mai 2020 gegenüber der Deutschen Presseagentur ausdrücklich erklärt, dass man aus ihrer Arbeit keine gesundheitlichen Beeinträchtigungen ableiten könne (vgl. VG Weimar, Beschluss vom 20. April 2021 - 8 E 416/21 We -, Rn. 37, juris). Zu einer ähnlichen Wertung führten die im Oktober

2020 im Deutschen Ärzteblatt veröffentlichten Ergebnisse einer Untersuchung, wonach der Einsatz gängiger Gesichtsmasken bei kurzfristig hoher Arbeitsbelastung zu einer zwar messbaren, aber klinisch nicht relevanten Veränderung der Blutgaswerte im Vergleich zur maskenfreien Belastung führe

(<https://www.aerzteblatt.de/archiv/einfluss-gaengiger-gesichtsmasken-auf-physiologische-parameter-und-belastungsempfinden-unter-arbeitstypischer-koerperlicher-anstrengung-52cf3ee1-661a-49cd-8512-fd0cc5bf49de>; Link zuletzt abgerufen am 6. Juli 2025). Der Koordinierungskreis für Biologische Arbeitsstoffe (KOBAS) der DGUV wies in einer Stellungnahme vom 30. November 2020 darauf hin, dass beim Tragen von Masken keine Gefährdung durch Kohlendioxid bestehe (Stellungnahme abrufbar unter

https://www.dguv.de/de/mediencenter/pm/pressemitteilung_411780.jsp; siehe auch

<https://www.sicherheits-berater.de/nachrichten/lt-dguv-keine-co2-vergiftung-durch-tragen-textiler-masken>). Aus den seinerzeit öffentlich zugänglichen Quellen ergab

sich auch kein Hinweis auf eine Gesundheitsgefährdung von Kindern durch die an Schulen geltende Maskenpflicht (vgl. Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft für Pädiatrische Infektiologie (DGPI), des Berufsverbandes der Kinder- und Jugendärzte e. V. (BVKJ), der Deutschen Gesellschaft für Kinder- und Jugendmedizin (DGKJ), der Gesellschaft für Pädiatrische Pulmologie (GPP) und der Süddeutschen Gesellschaft für Kinder- und Jugendmedizin (SGKJ) „Verwendung von Masken bei Kindern zur Verhinderung der Infektion mit SARS-CoV-2“, Stand 12.11.2020, abrufbar unter <https://dgpi.de/covid19-masken-stand-10-11-2020>), oder auf das Bestehen einer erhöhten (Eigen-)Infektionsgefahr durch das Maskentragen (vgl. die Ergebnisse einer klinischen Studie (Michelle Science, Back to school COVID-19 Simulation Study, deutsche Fassung abrufbar unter [\[liste.de/coronavirus/maskentragen-risiko-selbstinfektionen\]\(https://www.gelbe-liste.de/coronavirus/maskentragen-risiko-selbstinfektionen\); vgl. zum Ganzen OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 22. Januar 2025 - 5 A 39/22 -, Rn. 122, juris; BayVGh, Beschluss vom 17. Dezember 2024 - 20 N 20.2027 -, Rn. 60, juris; OVG NRW, Beschluss vom 9. März 2021 - 13 B 267/21.NE -, Rn. 45 ff., juris; SächsOVG, Beschluss vom 10. Juni 2021 - 3 B 213/21 -, Rn. 28, juris\).](https://www.gelbe-</p></div><div data-bbox=)

- 386 Die jüngere Forschung stützt diese Ergebnisse. So ergab eine Studie des Instituts für Arbeitsmedizin, Sozialmedizin und Versorgungsforschung am Tübinger Universitätsklinikum, dass das Maskentragen selbst bei anstrengender körperlicher Aktivität keine relevante Veränderung physiologischer Parameter zur Folge habe (Benjamin Steinhilber u. a., Effects of Face Masks on Physical Performance and Physiological

Response during a Submaximal Bicycle Ergometer Test, International Journal of Environmental Research and Public Health (IJERPH), January 2022 19(3), https://www.researchgate.net/publication/358647327_Effects_of_Face_Masks_on_Physical_Performance_and_Physiological_Response_during_a_Submaximal_Bicycle_Ergometer_Test, Link zuletzt abgerufen am 03.07.2025). Laut einer Untersuchung von Forschern der Technischen Universität (TU) Berlin wird auch das kognitive Leistungsvermögen durch das Tragen von FFP2-Masken nicht signifikant beeinflusst (Spang, R.P., Pieper, K. The tiny effects of respiratory masks on physiological, subjective, and behavioral measures under mental load in a randomized controlled trial. Sci Rep 11, 19601 (2021), <https://doi.org/10.1038/s41598-021-99100-7>; vgl. zu weiteren Studien und Beiträgen zum Nutzen und zur Verträglichkeit von FFP2-Masken auch Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Zu Verwendung, Nutzen und Sicherheit von FFP2-Masken - Anwendungshinweise und Studien, WD 9 - 3000 - 004/22 , S. 7 ff.). Hiernach ist davon auszugehen, dass das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in aller Regel auch bei längerer Dauer weder mit biologisch-physiologischen noch mit psychischen Gesundheitsbeeinträchtigungen verbunden ist (ebenso BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 70, 71, juris).

- 387 Soweit die Antragsteller argumentieren, für einen Eingriff in Art. 8 Abs. 1 LV spreche die Vergleichbarkeit der Maskenpflicht mit anerkannten, gesetzlich geregelten Eingriffen in die körperliche Unversehrtheit, vermag auch dies nicht zu überzeugen. Die Behauptung der Antragsteller, das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung sei einer zwangsweise durchgeführten Röntgenuntersuchung oder Impfung vergleichbar, ist ins Blaue hinein aufgestellt; eine schlüssige Begründung fehlt ebenso wie aussagekräftige Nachweise, die eine vergleichbare körperliche Einwirkung belegen.
- 388 Etwaige Risiken, die sich aus einem unsachgemäßen Gebrauch der Masken ergeben könnten, kann der Träger einer Maske selbst hinreichend durch ordnungsgemäße Verwendung der Maske vermeiden (VGH BW, Urteil vom 11. April 2024 - 1 S 930/23 -, Rn. 317 m. w. N., juris; Hamburgisches OVG, Beschluss vom 15. Januar 2021 - 1 Bs 237/20 -, Rn. 65 m. w. N., juris; ebenso OVG NRW, Beschluss vom 10. Februar 2021 - 13 B 1932/20.NE -, Rn. 70 f., und Urteil vom 19. Juni 2023 - 13 D 283/20.NE -, Rn. 152 ff., juris). Sie sind mithin für die Frage eines Eingriffs in das Recht aus Art. 8 Abs. 1 LV unerheblich.

- 389 Dass die Maskenpflicht für Personen mit ernsthaften Atemwegserkrankungen zu Beeinträchtigungen führen konnte, die nicht nur in bloßen hinnehmbaren Unannehmlichkeiten bestanden (vgl. zu solchen Folgen die Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft für Pneumologie zur Auswirkung von Mund-Nasenmasken auf den Eigen- und Fremdschutz bei aerogen übertragbaren Infektionen in der Bevölkerung, 20.05.2020, <https://www.thieme-connect.com/products/ejournals/pdf/10.1055/a-1175-8578.pdf>), begründete ebenfalls keinen Eingriff in Art. 8 Abs. 1 LV, da diese Personen wegen der Unzumutbarkeit, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, nach § 2 Abs. 1 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV der Maskenpflicht nicht unterlagen (vgl. VGH BW, Urteil vom 11. April 2024 - 1 S 930/23 -, Rn. 318, juris). Auch sonstigen medizinischen Gegenindikationen oder besonderen Belastungen, die sich infolge der Tragepflicht für Kinder bis zum Schuleintritt und Menschen mit Hörbehinderung ergeben konnten, hat der Ordnungsgeber durch die Ausnahmeregelungen in § 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 SARS-CoV-2-EindV hinreichend Rechnung getragen (vgl. Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 164 m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; vgl. auch OVG NRW, Urteil vom 19. Juni 2023 - 13 D 283/20.NE -, Rn. 285, juris).
- 390 (bb) Soweit bei Verordnungserlass Anhaltspunkte dafür bestanden haben, dass das Tragen einer Gesichtsmaske bei bestimmten Personen zu weniger intensiven Beeinträchtigungen wie Kopfschmerzen oder den von der WHO in einer Stellungnahme als möglich erachteten Effekten wie Wärmeempfinden oder Unwohlsein (vgl. Unicef, WHO, Advice on the use of masks for children in the community in the context of COVID-19, Stand 21. August 2020, abrufbar unter https://www.who.int/publications/i/item/WHO-2019-nCoV-IPC_Masks-Children-2020.1) geführt hat, würde auch dies nicht die Annahme einer Verletzung von Art. 8 Abs. 1 LV begründen. Selbst wenn man - ausgehend von einem weiteren Eingriffsbegriff - annähme, dass bereits solch geringfügige Beeinträchtigungen, die die Schwelle von unzumutbaren Auswirkungen auf die Gesundheit nicht erreichen, einen mittelbaren Eingriff in dieses Grundrecht darstellten (so in Bezug auf die in § 17 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 7. SARS-CoV-2-EindV vom 6. März 2021 (GVBl. II/24, S. 1) angeordnete Maskenpflicht für Schülerinnen und Schüler der Jahrgangsstufen 1 bis 4: OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 22. Januar 2025 - 5 A 39/22 -, Rn. 89, juris; offen gelassen von OVG NRW vom 29. Mai 2024 - 13 D 37/21.NE -, Rn. 204, juris), wäre dieser Eingriff jedenfalls gerechtfertigt gewesen (vgl. OVG NRW vom 29. Mai 2024 - 13 D 37/21.NE -, Rn. 205, juris; so im Ergebnis auch OVG Berlin-

Brandenburg, Beschluss vom 22. Januar 2025 - 5 A 39/22 -, Rn. 89, juris).

- 391 Das Grundrecht steht nach Art. 8 Abs. 1 Satz 2 LV unter einem einfachen Gesetzesvorbehalt. Die Regelungen zur Maskenpflicht in § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV stellten eine verfassungsgemäße Konkretisierung dieser Schranke dar; insbesondere waren sie im engeren Sinne verhältnismäßig.
- 392 Im Rahmen der Abwägung war zu berücksichtigen, dass die Maskenpflicht für die Betroffenen im Regelfall zu bloßen Unannehmlichkeiten im Sinne einer Minderung ihres körperlichen Wohlbefindens führte. Außerdem ordneten die streitbefangenen Verordnungsbestimmungen die Tragepflicht überwiegend nur in engen zeitlichen Grenzen an, etwa während der Nutzung des öffentlichen Personenverkehrs (§ 15 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV). Gemäß § 17 SARS-CoV-2-EindV mussten nur die Schülerinnen und Schüler in der gymnasialen Oberstufe und an Oberstufenzentren eine Mund-Nasen-Bedeckung auch während des Unterrichts tragen (§ 17 Abs. 1 Nr. 1 SARS-CoV-2-EindV). Für alle anderen Schülerinnen und Schüler bestand diese Pflicht nur außerhalb des Unterrichts, der Ganztagsangebote sowie der sonstigen pädagogischen Angebote (§ 17 Abs. 1 Nr. 1 SARS-CoV-2-EindV). Die damit einhergehende Begrenzung der Tragezeit speziell für jüngere Kinder und die Möglichkeit, eine möglichst angenehme Maske auszuwählen (vgl. § 2 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV), beugte einem Eingriff in die körperliche Unversehrtheit der hiervon betroffenen Schülerinnen und Schüler zusätzlich vor (vgl. OVG NRW, Urteil vom 19. Juni 2023 - 13 D 283/20.NE -, Rn. 151, juris).
- 393 Dem allenfalls geringfügigen Eingriff in das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit (vgl. OVG NRW vom 29. Mai 2024 - 13 D 37/21.NE -, Rn. 204, juris) standen auf der anderen Seite Gemeinwohlbelange von überragender Bedeutung gegenüber, nämlich Leben und Gesundheit der Einwohner Brandenburgs, zu deren Schutz der Verordnungsgeber nach Art. 8 Abs. 1 Satz 1 LV verpflichtet ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, Rn. 231 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>). Es ist nicht festzustellen, dass die durch die beanstandeten Maßnahmen bewirkten Beeinträchtigungen in der Abwägung außer Verhältnis zu dem hohen Schutzgut von Leben und Gesundheit einer Vielzahl von Menschen bei einer weiteren Verbreitung des Coronavirus gestanden haben (OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 22. Januar 2025 - 5 A 39/22 -, Rn. 119, und

Beschluss vom 21. März 2024 - OVG 5 A 23/22 -, Rn. 107, juris).

- 394 (2.3) Da ein (unverhältnismäßiger) Eingriff in das Grundrecht der Schülerinnen und Schüler auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 8 Abs. 1 GG durch die in § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV angeordnete Maskenpflicht nicht festgestellt werden kann, scheidet auch eine Verletzung der Gesundheitsorge der sorgeberechtigten Eltern aus Art. 27 Abs. 2 LV aus (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 22. Januar 2025 - 5 A 39/22 -, Rn. 125, juris).
- 395 (2.4) Die Regelungen in § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV verletzen auch nicht das Recht der betroffenen Schülerinnen und Schüler auf Bildung aus Art. 29 Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 LV.
- 396 (2.4.1) Das Recht der Kinder und Jugendlichen auf freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG bzw. Art. 10 LV enthält auch ein Recht gegenüber dem Staat, ihre Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit auch in der Gemeinschaft durch schulische Bildung gemäß dem Bildungsauftrag nach Art. 7 Abs. 1 GG bzw. Art. 29 Abs. 1 LV zu unterstützen und zu fördern. Wird diese spezifisch schulische Entfaltungsmöglichkeit durch staatliche Maßnahmen eingeschränkt, liegt darin - wie bei Beeinträchtigungen anderer Grundrechte auch - ein Eingriff, gegen den sich Schüler wenden können. Dabei genügt es für einen Eingriff, wenn die in der besuchten Schule aktuell eröffnete und auch wahrgenommene schulische Bildung durch eine staatliche Maßnahme gewissermaßen "von außen" beschränkt wird (vgl. ausführlich BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 971/21 u. a. -, Rn. 44 ff., 62, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; im Anschluss hieran OVG NRW, Urteil vom 29. Mai 2024 - 13 D 37/21.NE -, Rn. 389, juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 22. Januar 2025 - 5 A 39/22 -, Rn. 93, juris).
- 397 (2.4.2) Soweit dieses Grundrecht durch die genannten Regelungen mittelbar berührt sein könnte, weil etwa die Schulen zur Durchsetzung der Maskenpflicht die schulische Nutzung an ihre Einhaltung knüpften (vgl. OVG NRW, Urteil vom 29. Mai 2024 - 13 D 37/21.NE -, Rn. 391, juris), wäre auch ein solcher Eingriff aus den vorgenannten Gründen gerechtfertigt gewesen. Die aus dem Tragen der Maske folgenden Unannehmlichkeiten waren den Schülern zumutbar. Auf die vorstehenden Ausführungen wird insoweit Bezug genommen.

- 398 (2.5) Die vorgenannten Regelungen betreffend die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung bewirkten im maßgeblichen Geltungszeitraum auch keinen un gerechtfertigten Eingriff in das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 10 LV in seinen Ausprägungen als allgemeine Handlungsfreiheit und - in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 LV - als allgemeines Persönlichkeitsrecht.
- 399 (2.5.1) Der Schutzbereich von Art. 10 LV war jedenfalls in seiner Wirkdimension als allgemeine Handlungsfreiheit eröffnet. Diese ist weit zu verstehen und umfasst auch das Recht, über die Gestaltung der äußeren Erscheinung eigenverantwortlich zu entscheiden (vgl. Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 168 m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). Aufgrund des weit gefassten Schutzbereichs liegt ein Eingriff grundsätzlich durch jedes staatliche Ge- oder Verbot vor, so auch durch die Pflicht zum Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes (Bretschneider/ Peter, NJW 2020, 1462, 1464; siehe auch VGH BW, Beschluss vom 18. Mai 2020 - 1 S 1357/20 -, Rn. 68 f. m. w. N., juris).
- 400 Ob die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung daneben auch einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht begründet (hierfür VGH BW, Urteil vom 11. April 2024 - 1 S 930/23 -, Rn. 310, und Beschluss vom 18. Mai 2020 - 1 S 1357/20 -, Rn. 43, juris; Hamburgisches OVG, Beschlüsse vom 15. Januar 2021 - 1 Bs 237/20 -, Rn. 59, und vom 21. Juli 2020 - 5 Bs 86/20 -, Rn. 39, juris; BayVGH, Beschluss vom 10. August 2021 - 25 NE 21.2066 -, Rn. 78, juris; OVG MV, Beschluss vom 16. April 2021 - 1 KM 159/21 OVG -, Rn. 25, juris; OVG NRW, Beschluss vom 2. Dezember 2020 - 13 B 1894/20.NE -, Rn. 68, juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 18. November 2020 - OVG 11 S 104/20 -, Rn. 71, juris; OVG Bremen, Beschluss vom 12. Mai 2020 - 1 B 140/20 -, Rn. 21, juris), erscheint dagegen zweifelhaft (ebenso BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 74, juris; einen solchen Eingriff ablehnend OVG NRW, Urteile vom 19. Juni 2023 - 13 D 283/20.NE -, Rn. 179, und vom 29. Mai 2024 - 13 D 37/21.NE -, Rn. 359 f., juris; OVG SH, Beschluss vom 4. März 2021 - 3 MR 8/21 -, Rn. 51, juris). Der sachliche Schutzbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts zielt auf die Abwehr von Beeinträchtigungen der engeren persönlichen Lebenssphäre, der Selbstbestimmung und der Grundbedingungen der Persönlichkeitsentfaltung (Di Fabio, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, Werkstand: 106. EL Oktober 2024, Art. 2 Abs. 1 Rn. 147). Wie der Zusammenhang mit Art. 1 Abs. 1 GG bzw. Art. 7 Abs. 1 LV zeigt, enthält das allgemeine Persönlichkeits-

recht des Art. 2 Abs. 1 GG bzw. Art. 10 LV ein Element der "freien Entfaltung der Persönlichkeit", das sich als Recht auf Respektierung des geschützten Bereichs von dem "aktiven" Element dieser Entfaltung, der allgemeinen Handlungsfreiheit, abhebt. Demgemäß müssen auch die tatbestandlichen Voraussetzungen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts enger gezogen werden als diejenigen der allgemeinen Handlungsfreiheit. Es erstreckt sich nur auf Eingriffe, die geeignet sind, die engere Persönlichkeitssphäre zu beeinträchtigen (OVG NRW, Urteil vom 29. Mai 2024 - 13 D 37/21.NE -, Rn. 361, juris). So haben das Bundesverfassungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht Vorgaben zum äußeren Erscheinungsbild bzw. zum verpflichtenden Tragen von Schutzkleidung wiederholt nur als Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit gewertet (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 26. Januar 1982 - 1 BvR 1295/80 -, Rd. 14, juris, zur Schutzhelmpflicht für Motorradfahrer, und vom 18. Mai 2022 - 2 BvR 1667/20 - Rn. 30 ff., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; BVerwG, Urteil vom 2. März 2006 - 2 C 3.05 -, Rn. 15, juris; vgl. die weiteren Nachweise bei OVG NRW, Urteil vom 19. Juni 2023 - 13 D 283/20.NE -, Rn. 175, 176, juris).

- 401 (2.5.2) Die Frage, in welcher Ausprägung der Schutzbereich von Art. 10 LV hier berührt ist, bedarf jedoch keiner abschließenden Entscheidung, da der Eingriff jedenfalls verfassungsrechtlich gerechtfertigt war.
- 402 Beide Grundrechte aus Art. 10 LV, der inhaltsgleich ist mit der Gewährleistung in Art. 2 Abs. 1 GG (vgl. Beschluss vom 16. Dezember 2010 - VfGBbg 18/10 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; Iwers, in: Iwers/Lieber, Verfassung des Landes Brandenburg - Kommentar, 2. Aufl. 2025, Art. 10 Rn. 2), werden nicht vorbehaltlos gewährleistet, sondern unterliegen den Schranken der Rechte anderer, der Verfassung sowie der ihr entsprechenden Gesetze. „Gesetze“ meint grundsätzlich jede - formelle und materielle - Rechtsnorm, die mit der Verfassung vereinbar ist, d. h. insbesondere das Verhältnismäßigkeitsprinzip wahrt (vgl. Iwers, in: Iwers/Lieber, Verfassung des Landes Brandenburg - Kommentar, 2. Aufl. 2025, Art. 10 Rn. 5; vgl. auch Beschluss vom 21. September 2012 - VfGBbg 46/11 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; für das Bundesrecht vgl. nur BVerfG, Beschlüsse vom 6. Juni 1989 - 1 BvR 921/85 -, und vom 18. Mai 2022 - 2 BvR 1667/20 -, Rn. 31 m. w. N., juris).

- 403 (2.5.3) Nach diesen Maßgaben hat der Verordnungsgeber seinen Einschätzungsspielraum zur Überzeugung des Verfassungsgerichts nicht dadurch überschritten, dass er es in Abwägung der Schwere des Eingriffs in die Grundrechte aus Art. 10 LV mit dem Gewicht der den Eingriff rechtfertigenden Umstände als angemessen eingeschätzt hat, die Maskenpflicht in den hier in Rede stehenden Situationen anzuordnen bzw. fortzuschreiben. Angesichts des erneuten starken Anstiegs der Infektionszahlen, der Ende September 2020 eingesetzt hatte und erst zum Jahresende 2020 seinen Höhepunkt erreichte („zweite COVID-19-Welle“, vgl. Julia Schilling u. a., Die verschiedenen Phasen der COVID-19-Pandemie in Deutschland: Eine deskriptive Analyse von Januar 2020 bis Februar 2021, Bundesgesundheitsblatt 2021 (64), S. 1093 - 1106, abrufbar unter https://edoc.rki.de/bitstream/handle/176904/9150/Schilling2021_Article_DieVerschiedenenPhasenDerCOVID.pdf?sequence=1&isAllowed=y, zuletzt abgerufen am 14.07.2025), ist es für das Gericht nicht ersichtlich, dass sich der Verordnungsgeber zu einer Aufhebung oder stärkeren Lockerung der Maskenpflicht in den hier streitgegenständlichen Regelungsbereichen hätte veranlasst sehen müssen (ebenso SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 185, juris).
- 404 Dabei verkennt das Verfassungsgericht nicht, dass dem Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit durchaus ein gewisses Gewicht zukam. Den Adressaten der angegriffenen Regelungen wurde vorgegeben, in bestimmten Situationen bzw. bei einem Aufenthalt an bestimmten Orten eine Maske zu tragen. Hiermit nahmen die Regelungen Einfluss auf das äußere Erscheinungsbild ihrer Adressaten, die gehalten waren, in bestimmten Situationen in der Öffentlichkeit ihr Gesicht teilweise zu bedecken. Zwar ist die Änderung des äußeren Erscheinungsbildes, die durch das verpflichtende Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung erzwungen wird, - anders als etwa eine erzwungene Änderung der Haar- und Barttracht (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 14. Februar 1978 - 2 BvR 406/77 -, Rn. 38, juris; BVerwG, Urteile vom 2. März 2006 - 2 C 3.05 -, Rn. 15 ff., und vom 15. Januar 1999 - 2 C 11.98 -, Rn. 13, juris) - zeitlich befristet und kann durch einfaches Ablegen der Maske jederzeit aufgehoben werden. Allerdings wirkten die streitgegenständlichen Regelungen, insbesondere in ihrer Gesamtheit betrachtet, mittelbar umfassend auf die allgemeine Lebensführung ein, da die Betroffenen öffentliche Verkehrsmittel, Bildungseinrichtungen sowie Büro- und Verwaltungsgebäude, mithin den Lebensalltag prägende öffentliche Bereiche, grundsätzlich nur noch mit Mund-Nasen-Bedeckung betreten konnten (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 89,

juris). Der Zugang zu Mobilität, die soziokulturelle Teilhabe durch (Schul-)Bildung (vgl. Badura, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 7 Rn. 5; Johannes Falterbaum in: Hauck/Noftz, SGB XII, 4. Ergänzungslieferung 2025, § 27a Rn. 16 ff.) und die Erledigung von Behördengängen wurden damit in Teilen an die Einhaltung der Maskenpflicht geknüpft, der gegebenenfalls durch eine Bußgeldbewehrung in § 23 SARS-CoV-2-EindV zusätzlich Nachdruck verliehen wurde. Zwar bestand in gewissem Umfang die Möglichkeit, diesen Einschränkungen auszuweichen, etwa durch Nutzung alternativer Verkehrsmittel (PKW, Fahrrad) oder die Inanspruchnahme der Online-Dienstleistungen der öffentlichen Verwaltung (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 89, juris). Der Maskenpflicht in Schulen konnten sich die betroffenen Kinder und Jugendlichen jedoch für die Dauer der Schulpflicht (vgl. §§ 36, 38 BbgSchulG) nicht entziehen. Das Tragen einer Maske kann zudem mit gewissen Unannehmlichkeiten verbunden sein, auch wenn diese - wie oben aufgezeigt - nicht die Schwelle des Unzumutbaren erreichten. Außerdem mussten die Adressaten bzw. ihre Eltern die von ihnen benötigten Alltagsmasken auf eigene Kosten beschaffen und diese mit sich führen, wenn sie eine Örtlichkeit betreten wollten, für die die Maskenpflicht galt (OVG NRW, Urteil vom 19. Juni 2023 - 13 D 283/20.NE -, Rn. 285, juris). Schließlich war zu berücksichtigen, dass in einigen der geregelten Fälle bereits seit Monaten eine Maskenpflicht bestand (vgl. für die Nutzer des ÖPNV § 4 Abs. 1 Satz 2 SARS-CoV-2-EndV vom 8. Mai 2020 (GVBl. II/2020 [Nr. 30]), für Schülerinnen und Schüler vgl. § 2 Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 SARS-CoV-2-UmgV vom 12. Juni 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 49]), was die Eingriffswirkung verstärkte.

- 405 Aber auch in der Zusammenschau der in der angegriffenen Verordnung enthaltenen Regelungen zur Maskenpflicht handelte es sich bei den hiervon ausgehenden Beeinträchtigungen um einen vergleichsweise milden Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit. Dabei ist ferner zu berücksichtigen, dass für einen Großteil der Adressaten die Pflicht durch eine Anbindung an bestimmte Alltagssituationen (z. B. Fahrt mit öffentlichen Verkehrsmitteln, Behördengang, Besuch einer Vorlesung an einer Hochschule) jeweils räumlich und zeitlich begrenzt war. Auch sah die Verordnung Ausnahmen für Personen vor, die von der Maskenpflicht in besonderem Maße beeinträchtigt worden wären. Dies galt wie aufgezeigt für Personen, die aus medizinischen Gründen keine Alltagsmaske tragen konnten sowie für Kinder bis zum Schuleintritt und Menschen mit einer Hörbehinderung (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 bis 3 SARS-CoV-2-EindV). Die streitgegenständlichen Normen sahen außerdem be-

reichsbezogene Erleichterungen und Ausnahmen vor in Situationen, in denen das Tragen einer Maske besondere Belastungen mit sich gebracht oder eine effektive Kommunikation bzw. Aufgabenerfüllung erschwert oder verhindert hätte. So galt die Maskenpflicht in öffentlichen Verkehrsmitteln nicht für das Fahrpersonal während der Fahrt (§ 15 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV). Die Maskenpflicht in Schulen galt für Schülerinnen und Schüler unterhalb der gymnasialen Oberstufe nur außerhalb des Unterrichts und der Ganztags- sowie pädagogischen Angebote (§ 17 Abs. 1 Nr. 2 SARS-CoV-2-EindV). Ähnliche Erleichterungen galten für Hortkinder, die nur außerhalb bestimmter Betreuungs- und Bildungsangebote gehalten waren, eine Maske zu tragen (vgl. § 18 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV). Die Maskenpflicht in den Innenbereichen von Bildungseinrichtungen nach § 19 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV galt nicht, wenn die Eigenart des betreffenden Bildungsangebots (z. B. Gesangsunterricht in Musikschulen) dies nicht zuließ (§ 19 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV). Beschäftigte in Büro- und Verwaltungsgebäuden sowie deren Besucher waren der Tragepflicht nur unterworfen, solange sie sich nicht auf einem festen Platz aufhielten und der Mindestabstand von 1,5 Metern nicht eingehalten werden konnte (§ 20 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV). Diese Regelungen stellten ausreichend sicher, dass die jeweils angeordnete Maskenpflicht die Grenzen des Zumutbaren wahrte.

- 406 Im Rahmen der Abwägung war außerdem in den Blick zu nehmen, dass der Verordnungsgeber mit der Maskenpflicht an typischerweise stark frequentierten öffentlichen Orten den Zweck verfolgte, die Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus zu verlangsamen und insbesondere Risikogruppen vor Infektionen zu schützen. Dem konsequenten Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung wies er dabei - fachlich hinreichend begründet - eine effektive Fremdschützende Wirkung und damit eine herausgehobene Bedeutung für den Gesundheitsschutz der Bevölkerung und den Erhalt der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems zu. Sowohl der Lebens- und Gesundheitsschutz als auch die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems sind überragend wichtige Gemeinwohlbelange (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, Rn. 176 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 90, juris). Vorstehend wurde bereits aufgezeigt, dass der Verordnungsgeber bei Verordnungserlass zulässigerweise davon ausgehen durfte, dass eine ernstzunehmende Gefährdungslage fortbestand. Angesichts der fachwissenschaftlich auch weiterhin in vieler Hinsicht unsicheren Erkenntnislage, des erneut zu verzeichnenden starken Infektionsgeschehens der „zweiten COVID-19-Welle“ und der weiterhin feh-

lenden Verfügbarkeit von Impfstoffen ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Ordnungsgeber seiner aus Art. 8 Abs. 1 LV folgenden Schutzpflicht für Leib und Leben der Bevölkerung den Vorrang eingeräumt hat vor der Vermeidung der mit der Maskenpflicht für die Betroffenen einhergehenden Belastungen (vgl. Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 197 m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; ebenso für die sächsische Rechtslage, vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 186, juris).

407 (2.5.4) Soweit es aufgrund der § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV zu Eingriffen in das allgemeine Persönlichkeitsrecht nach Art. 10 i. V. m. Art. 7 Abs. 1 LV kam, erweisen sich diese ebenfalls als verhältnismäßig. Die Normadressaten waren allenfalls in ihrer sog. Sozialsphäre bzw. mit Blick auf die Wahl des äußeren Erscheinungsbilds in ihrer Privatsphäre - allerdings nur in der Form einer Kommunikation nach außen - betroffen (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 187, juris). Demgegenüber diente die Anordnung der Maskenpflicht dem Schutz hochrangiger Rechtsgüter und beschränkte sich zudem auf bestimmte, ausgewählte öffentliche Orte und zeitlich überschaubare Zeiträume (vgl. Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 198 m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).

408 (2.6) Die Berufsfreiheit aus Art. 49 Abs. 1 LV war ebenfalls nicht verletzt.

409 (2.6.1) Soweit die angegriffenen Vorschriften vorsahen, dass das pädagogische und sonstige Personal in Schulen, Horteinrichtungen und weiteren (Aus-, Fort- und Weiter-)Bildungseinrichtungen sowie die Beschäftigten in Büro- und Verwaltungsgebäuden im Rahmen ihrer Berufsausübung eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen haben (§ 17 Abs. 1 Nr. 2 i. V. m. Abs. 2, § 18 Abs. 1 i. V. m. Abs. 2, § 19 Abs. 1 und Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV), begründet dies zumindest die Möglichkeit einer Verletzung der genannten Personen in ihrem Grundrecht der Berufsausübungsfreiheit aus Art. 49 Abs. 1 LV (vgl. zur Maskenpflicht für Rechtsanwälte vgl. OVG Lüneburg, Beschlüsse vom 23. Dezember 2020 - 13 MN 506/20 -, Rn. 21, und vom 17. August 2023 - 14 KN 22/22 -, Rn. 144, juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11. Februar 2021 - OVG 11 S 11/21 -, Rn. 69, juris; für die Maskenpflicht von Fahrlehrern offenlassend BayVGh, Beschluss vom 8. Oktober 2021 - 25 NE 21.2443 -, Rn. 45, juris), die der allgemeinen Handlungsfreiheit als spezielleres Freiheitsgrundrecht vorgeht (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023

- Vf. 62-VII-20 -, Rn. 93, juris).

- 410 (2.6.2) Ein solcher Eingriff, sofern er vorläge, wäre ebenfalls jedenfalls gerechtfertigt. Die § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV stellten verfassungsgemäße Schrankenbestimmungen der Berufsfreiheit dar, die nach Art. 49 Abs. 1 Satz 2 LV unter einem allgemeinen Gesetzesvorbehalt steht.
- 411 Für die Rechtfertigung der Maskenpflicht als Berufsausübungsregelung gelten keine strengeren Anforderungen als für den Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 95 m. w. N., juris). Dass in die Berufsfreiheit der Betroffenen - etwa durch längere Tragezeiten (vgl. hierzu BayVerfGH, a. a. o., juris Rn. 96) - in stärkerem Maße eingegriffen worden wäre als in das allgemeine Persönlichkeitsrecht der Schüler und Besucher, ist nicht ersichtlich. Die vorstehend dargestellten Ausnahmen und Erleichterungen galten ebenso für die betroffenen Mitarbeiter und Beschäftigten. Für diese regelten § 17 Abs. 2, § 18 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV zudem zusätzliche Ausnahmen von der Tragepflicht in Lehrerzimmern, Vorbereitungsräumen, Personalaufenthaltsräumen und Büros. Eine unzumutbare Einschränkung der Berufsausübung lässt sich mithin nicht feststellen.
- 412 (2.7) Entgegen dem Vorbringen der Antragsteller waren die angegriffenen Regelungen auch mit dem allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 12 Abs. 1 LV vereinbar.
- 413 (2.7.1) Gemäß Art. 12 Abs. 1 Satz 1 LV sind alle Menschen vor dem Gesetz gleich. Art. 12 Abs. 1 Satz 2 LV untersagt der öffentlichen Gewalt jede Willkür und jede sachwidrige Ungleichbehandlung. Der Gleichheitssatz gilt für ungleiche Belastungen wie auch für ungleiche Begünstigungen (vgl. für Art. 3 Abs. 1 GG: BVerfG, Beschluss vom 21. Juli 2022 - 1 BvR 469/20 u. a. -, Rn. 155, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>, m. w. N.). Er ist verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können. Dabei verwehrt das Gleichbehandlungsgebot dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind (BVerfG, Beschluss vom 21. Juli 2022

- 1 BvR 469/20 u. a. -, Rn. 156, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>, m. w. N.; BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 -, Rn. 75, juris). Der Gesetzgeber hat im Rahmen seiner grundsätzlich weitgehenden Gestaltungsfreiheit die Vergleichspaare und Sachverhalte, an denen er die Lösung seiner gesetzgeberischen Aufgabe orientiert und an die er dieselbe Rechtsfolge knüpft, die er also im Rechtssinn als gleich ansehen will, zu definieren und auszuwählen (vgl. Beschluss vom 16. April 2021 - VfGBbg 71/18 -, Rn. 34 m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; BVerfG, Beschluss vom 21. Mai 1974 - 1 BvL 22/71 u. a. -, Rn. 124, juris).

- 414 (2.7.2) Gemessen hieran lässt sich ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz nicht feststellen. Konkrete Anhaltspunkte für eine sachgrundlose (Un-)Gleichbehandlung haben die Antragsteller in Bezug auf die streitgegenständlichen Vorschriften nicht benannt; solche sind für das Verfassungsgericht auch nicht ersichtlich. Insbesondere begegnen die allgemeinen und besonderen Ausnahmetatbestände unter Gleichheitsgesichtspunkten keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.
- 415 (a) Sowohl in Bezug auf Kleinkinder als auch auf Menschen mit Behinderung oder mit gesundheitlichen Einschränkungen bestehen Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht, dass sie es rechtfertigen, diese in § 2 Abs. 1 Nr. 2 und 3 SARS-CoV-2-EindV von der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung auszunehmen. Die an das Alter anknüpfende Freistellung von der Verpflichtung, eine Mund-Nasenbedeckung zu tragen (§ 2 Abs. 1 Nr. 1 SARS-CoV-2-EindV), ist vorliegend gerechtfertigt, weil kleinere Kinder regelmäßig nicht in der Lage sind, diese zuverlässig zu tragen (siehe hierzu näher SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 189, juris; und ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 -, Rn. 478, juris).
- 416 (b) Die Differenzierung zugunsten des Fahrpersonals, das während der Fahrt von der Tragepflicht befreit ist (§ 15 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV), ist verfassungsrechtlich zulässig, da ein möglicherweise stundenlanges Tragen der Maske bei fortdauernder Tätigkeit weniger zumutbar ist als Kunden bzw. Gästen, die regelmäßig der Belastung nur zeitlich befristet unterliegen (vgl. SächsVerfGH, a. a. O., Rn. 189, juris).
- 417 (c) Soweit § 17 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV eine Maskenpflicht während des Unterrichts nur für Schülerinnen und Schüler der gymnasialen Oberstufe und an Oberstufenzentren vorgesehen hat, hat der Ordnungsgeber dies tragfähig damit begrün-

det, dass wegen der Auflösung des Klassenverbands in der Oberstufe und des überregionalen Einzugsbereichs der Oberstufenzentren in diesen Bereichen von einer inhomogenen Zusammensetzung der Schülerschaft auszugehen sei, was die Gefahr einer Weiterverbreitung des Virus erhöhe. Die Rückausnahme für den Sportunterricht (§ 17 Abs. 1 Nr. 1 Halbs. 2 SARS-CoV-2-EindV) begründete der Verordnungsgeber ebenso plausibel damit, dass ansonsten die Durchführung des Sportunterrichts aus physiologischen Gründen nicht möglich sei (vgl. die Begründung zu § 17 Abs. 1 Nr. 1 SARS-CoV-2-EindV). Bei den jüngeren Schülern ging der Verordnungsgeber grundsätzlich von einer homogenen Gruppenzusammensetzung im Klassenverband aus, was eine weitergehende Lockerung der Maskenpflicht erlaubte. Für Horteinrichtungen hat er eine Betreuung in festen Gruppen konsequenterweise explizit vorgeschrieben (§ 18 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV). Die Ausnahmen für das pädagogische und sonstige Personal in Schulen und Horteinrichtungen (§ 17 Abs. 2 und § 18 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV) sind gleichfalls von dem Gedanken getragen, dass diese Personen in der Regel eine feste, homogene Gruppe bilden, deren Zusammenkünfte in Diensträumen nicht die Gefahr einer übergreifenden Infektion bargen.

418 (d) Soweit § 20 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV Personen von der Maskenpflicht ausnahm, die sich an festen Plätzen aufhalten und den Mindestabstand sicher einhalten, ist dies offensichtlich gerechtfertigt, da das Infektionsrisiko bei diesen Personen anderweitig hinreichend begrenzt wird. Soweit der Verordnungsgeber typisierend angenommen hat, dass die Bauart von Personenaufzügen es regelmäßig nicht zulasse, das Abstandsgebot einzuhalten, und die Maskenpflicht dort deshalb ausnahmslos gelten müsse (vgl. die Begründung zu § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV), ist auch dies von seinem Einschätzungsspielraum umfasst und verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

419 2. Die Bußgeldregelungen in § 23 Abs. 1 Nr. 35, 37 bis 39 SARS-CoV-2-EindV (i. V. m. § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG), die die Regelungen zur Maskenpflicht in den § 15 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV flankierten, standen ebenfalls mit der Landesverfassung im Einklang. Der mit der Bußgeldandrohung jeweils verbundene Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit (vgl. Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 168 m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; BVerfG, Beschlüsse vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, Rn. 115, und vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 -, Rn. 267, 268, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>) war verfassungsrechtlich

gerechtfertigt. Den genannten Bußgeldtatbeständen lag mit § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG i. V. m. §§ 32 Satz 1 IfSG, § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 IfSG in der am 30. Oktober 2020 gültigen Fassung eine ausreichende, verfassungskonforme Ermächtigung zu Grunde (2.1). Die gesetzlichen Voraussetzungen für die Bußgeldbewehrung von Verstößen gegen die in § 15 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV angeordnete Maskenpflicht lagen vor (2.2). Die genannten Bußgeldtatbestände waren auch mit höherrangigem Recht vereinbar (2.3).

- 420 2.1 Der als Blankettnorm gestaltete Ordnungswidrigkeitentatbestand in § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG, der durch § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 IfSG und die hierauf gestützten Bußgeldregelungen in § 23 Abs. 1 Nr. 35, 37 bis 39 SARS-CoV-2-EindV ausgefüllt wurde, entsprach den Vorgaben des Grundgesetzes an Bußgeldblankette und war wirksam. Der Bund war für den Erlass des § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG zuständig (2.1.1). Auch genügte § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG gemeinsam mit der darin in Bezug genommenen Ermächtigung in § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 IfSG den besonderen Bestimmtheitsanforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG (2.1.2). Damit waren auch die angegriffenen Bußgeldtatbestände mit dem Rechtsstaatsprinzip der Landesverfassung (Art. 2 Abs. 1 LV) vereinbar.
- 421 2.1.1 Dem Bund stand die Gesetzgebungszuständigkeit für den Bußgeldtatbestand in § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG zu. Er war der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Strafrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuzuordnen. Die Zuständigkeit für das Strafrecht umfasst auch das Recht der Ordnungswidrigkeiten und schließt die Ahndung von Verstößen gegen außerstrafrechtliche Regelungen ein (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, Rn. 132, und vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 -, Rn. 269, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>)
- 422 2.1.2 § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG und § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 IfSG wahrten nicht nur die allgemeinen Anforderungen an die Klarheit und Bestimmtheit von Gesetzen aus Art. 20 Abs. 3 GG, sondern genügten darüber hinaus auch den strengeren Vorgaben des Art. 103 Abs. 2 GG.
- 423 Art. 103 Abs. 2 GG zwingt den Gesetzgeber nicht, den Tatbestand stets vollständig im Strafgesetz selbst zu umschreiben, sondern lässt diesbezüglich auch einen Verweis auf andere Vorschriften zu. Dies schließt die Schaffung von Blankettstrafatbeständen ein, sofern das Blankettstrafgesetz hinreichend klar erkennen lässt, worauf

sich die Verweisung bezieht. Dazu gehört, dass die Blankettstrafnorm die Regelungen, die zu ihrer Ausfüllung in Betracht kommen und die dann durch sie bewehrt werden, sowie deren möglichen Inhalt und Gegenstand genügend deutlich bezeichnet und abgrenzt (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 21. September 2016 - 2 BvL 1/15 -, Rn. 44, vom 11. März 2020 - 2 BvL 5/17 -, Rn. 80, und vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, Rn. 157 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>).

424 Blankettgesetze genügen dem Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG nur dann, wenn sich die möglichen Fälle der Strafbarkeit schon aufgrund des Gesetzes voraussehen lassen, die Voraussetzungen der Strafbarkeit und die Art der Strafe also bereits entweder im Blankettstrafgesetz selbst oder in einem in Bezug genommenen Gesetz hinreichend deutlich umschrieben sind, wobei außer der Blankettstrafnorm selbst auch die sie ausfüllenden Vorschriften den sich aus Art. 103 Abs. 2 GG ergebenden Anforderungen genügen müssen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 21. September 2016 - 2 BvL 1/15 -, Rn. 44 f., 46, vom 11. März 2020 - 2 BvL 5/17 -, Rn. 80 f. 82, und vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, Rn. 157, 158 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>).

425 Vorstehend wurde bereits dargestellt, dass Art. 103 Abs. 2 GG gemäß der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch auf Ordnungswidrigkeitentatbestände Anwendung findet; das gilt auch, wenn diese - wie § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG - als Blankettnorm gestaltet sind (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, Rn. 154 ff., 159, und vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 -, Rn. 271 ff., 273 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>). Für Blankettordnungswidrigkeitsnormen gilt mithin, dass sie Art. 103 Abs. 2 GG grundsätzlich nur dann genügen, wenn die möglichen Fälle der Ordnungswidrigkeit schon aufgrund des Gesetzes vorausgesehen werden können und die Voraussetzungen der Ordnungswidrigkeit sowie Art und Maß der Sanktion im Gesetz selbst hinreichend deutlich umschrieben werden (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 -, Rn. 597 m. w. N., juris; VerfG LSA, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 4/21 -, Rn. 132, juris).

426 Allerdings unterliegt ein gesetzlicher Blankettverweis auf Tatbestände, an die die Rechtsfolgen einer Ordnungswidrigkeit geknüpft werden können, nicht den gleichen Anforderungen aus dem Parlamentsvorbehalt wie eine Strafnorm (vgl. VerfG LSA, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 4/21 -, Rn. 132, juris). Wie zuvor dargestellt, geht

das Bundesverfassungsgericht davon aus, dass die Bestimmtheitsanforderungen bußgeldbewehrter Vorschriften zwar über die allgemeinen Vorgaben hinausgehen, dabei aber regelmäßig hinter dem für materielle Strafrechtsnormen geforderten Bestimmtheitsniveau zurückbleiben (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, Rn. 159, und vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 -, Rn. 273, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; OVG NRW, Urteil vom 19. Juni 2023 - 13 D 283/20.NE -, Rn. 338 m. w. N., juris). Dafür spricht auch, dass die Beurteilung einer Handlung als ordnungswidrig nicht zugleich einen sozialetischen Vorwurf enthält, wie er das Wesen der Kriminalstrafe charakterisiert (vgl. VerfG LSA, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 4/21 -, Rn. 132, juris; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 21. September 2016 - 2 BvL 1/15 -, Rn. 56 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>).

- 427 Ausgehend von diesen Maßgaben ergeben sich hinsichtlich der grundsätzlichen Vereinbarkeit des § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG mit Art. 103 Abs. 2 GG keine durchgreifenden Bedenken. Diese Norm verweist auf konkret in Bezug genommene, das Blankett in hinreichend bestimmter Weise ausfüllende Regelungen, einschließlich der Verordnungsermächtigung in § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 IfSG, und ist außerdem einer sinn- und sachgerechten Auslegung und Anwendung zugänglich (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 -, Rn. 598 ff., juris; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 -, Rn. 275 f. m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; OLG Karlsruhe, Beschluss vom 21. Dezember 2021 - 2 Rb 37 Ss 423/21 -, Rn. 18 ff., 20, juris).
- 428 2.2 Die Bußgeldbewehrung des Gebots zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung durch § 23 Abs. 1 Nr. 35, 37 bis 39 SARS-CoV-2-EindV vom 30. Oktober war von § 73 Abs. 1 Buchst. a Nr. 24 IfSG gedeckt. Der Wortlaut des § 23 SARS-CoV-2-EindV enthält in Absatz 1 Satz 1 den dafür nötigen Verweis auf die bundesgesetzliche Bußgeldvorschrift.
- 429 2.3 Die angegriffenen Bußgeldregelungen waren auch ihrerseits mit höherrangigem Recht vereinbar. Insbesondere wahrten sie die Bestimmtheitsanforderungen gemäß Art. 2 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 103 Abs. 2 GG (2.3.1) und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz aus Art. 5 Abs. 2 LV (2.3.2).
- 430 2.3.1 Wird ein Blankett durch den Ordnungsgeber ausgefüllt, erfordert die hinreichende Bestimmtheit der durch Rechtsverordnung erlassenen Bußgeldtatbestände

nach Art. 103 Abs. 2 GG - wie zuvor darstellt -, dass die möglichen Fälle der Ordnungswidrigkeit schon aufgrund des Gesetzes vorausgesehen werden können. Verweist das Bußgeldblankett - wie hier - zur Ausfüllung der tatbestandlichen Voraussetzungen auf eine Verordnungsermächtigung, muss diese die konkret bußgeldbewehrte Verhaltenspflicht ihrem Inhalt und Gegenstand nach bereits hinreichend erkennbar vorzeichnen, damit die hierauf bezogene Bußgeldbestimmung den strengen Anforderungen des Art. 103 Abs. 2 an die rechtsstaatliche Gesetzesbindung (vgl. hierzu BVerfG, Beschluss vom 24. Oktober 1996 - 2 BvR 1851/94 -, Rn. 133, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>) genügt (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 -, Rn. 599, 600, juris). Daneben muss auch die auf der Grundlage der Rechtsverordnung erlassene Ge- oder Verbotsnorm sowie die eigentliche Bußgeldanordnung ihrerseits im Sinne von Art. 103 Abs. 2 GG hinreichend bestimmt sein.

- 431 Diese Voraussetzungen waren hier erfüllt. Die Voraussetzungen der Bußgeldbewehrungen in § 23 Abs. 1 Nr. 35, 37 bis 39 SARS-CoV-2-EindV ließen sich der Verordnungsermächtigung des § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG hinreichend deutlich entnehmen (a). Auch waren die Regelungen zur Maskenpflicht in § 15 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV ebenso wie die hierauf bezogenen Bußgeldtatbestände in § 23 Abs. 1 Nr. 35, 37 bis 39 SARS-CoV-2-EindV ihrem Inhalt und ihren Rechtswirkungen nach hinreichend bestimmt nach Art. 103 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 2 Abs. 1 LV.
- 432 a) Die Anforderungen an die hinreichende Umschreibung der Voraussetzungen der Bußgeldbewehrung in § 23 Abs. 1 Nr. 35, 37 bis 39 SARS-CoV-2-EindV sieht das Verfassungsgericht durch § 32 Abs. 1 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 IfSG (noch) gewahrt. Der Verordnungsermächtigung ließ sich zumindest im Wege der Auslegung bereits die Möglichkeit eines Gebots entnehmen, in bestimmten Situationen eine Maske zu tragen, sodass Zuwiderhandlungen hiergegen auf der Grundlage von § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG geahndet werden konnten.
- 433 Der Bestimmtheitsgrundsatz des Art. 103 Abs. 2 GG verlangt nicht, dass jede einzelne Verhaltensanforderung in einem formellen Gesetz konkret beschrieben werden muss (vgl. OLG Hamburg, Beschluss vom 17. Februar 2021 - 2 RB 69/20 -, Rn. 34, juris). Vielmehr ist es zulässig, wenn Blankettvorschriften auf Rechtsverordnungen verweisen, sofern zumindest die wesentlichen Voraussetzungen der Strafbarkeit

bzw. der Bußgeldandrohung auf Grund der Verweisungsnorm vorhersehbar sind (vgl. Gerhold, in: BeckOK OWiG, 47. Edition, Stand: 1. Juli 2025, § 3 Rn. 20; Niehaus, in: KK-OWiG, 6. Aufl. 2025, § 3 Rn. 14). Deshalb ist es erforderlich, aber auch ausreichend, wenn die Verbotsmaterie in ihren Grundzügen in einem förmlichen Gesetz hinreichend umschrieben wird und dem Verordnungsgeber gewisse Spezifizierungen des Tatbestandes überlassen bleiben (BayOLG, Beschluss vom 5. Oktober 2021 - 202 ObOWi 1158/21 -, Rn. 10, juris).

- 434 Dem genügte die gesetzliche Ermächtigung in § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 IfSG i. V. m. § 32 IfSG, „die notwendigen Schutzmaßnahmen“ zu treffen, insbesondere „Personen (zu) 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.“ Aufgrund dieses Regelbeispiels war für die Betroffenen hinreichend sicher vorhersehbar, dass der Verordnungsgeber den Wechsel des Aufenthaltsortes speziell im öffentlichen Raum von infektionsschutzrechtlichen Auflagen wie etwa dem Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung als klassische und bereits seit Monaten etablierte Hygienemaßnahme abhängig machen und Verstöße hiergegen mit einem Bußgeld belegen konnte. Weitergehende Anforderungen an die Konkretisierung des Blankettverweises - im Sinne einer expliziten Benennung der Maskenpflicht - ließen sich zumindest bei Verordnungserlass Ende Oktober 2020 auch aus Art. 103 Abs. 2 GG nicht ableiten (a. A. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 -, Rn. 602, 603 ff., 606, juris; wie hier dagegen VerfG LSA, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 4/21 -, Rn. 132, juris; OLG Karlsruhe, Beschluss vom 21. Dezember 2021 - 2 Rb 37 Ss 423/21 -, Rn. 20, 51, juris). Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund der tatsächlichen Besonderheiten des Regelungsgegenstandes, die sich aus dem Auftreten einer neuartigen, übertragbaren Krankheit ergeben, sowie des Umstandes, dass der strikte Gesetzesvorbehalt des Art. 103 Abs. 2 GG - wie vorstehend dargestellt - für bußgeldbewehrte Verhaltenspflichten nur in abgeschwächter Form gilt (zur hinreichenden Bestimmtheit des Blankettverweises auf die Generalklausel vgl. auch BayOLG, Beschluss vom 5. Oktober 2021 - 202 ObOWi 1158/21 -, Rn. 10, juris; OLG Oldenburg (Oldenburg), Beschluss vom 3. Januar 2022 - 2 Ss (OWi) 240/21 -, Rn. 33, juris; OLG Hamburg, Beschluss vom 17. Februar 2021 - 2 RB 69/20 -, Rn. 31, juris).
- 435 b) Das Verfassungsgericht geht weiterhin davon aus, dass die das Blankett ausfüllende Anordnung einer bußgeldbewehrten Maskenpflicht in § 15 Abs. 1, § 19 Abs. 1,

§ 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV jeweils den besonderen Bestimmtheitsanforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG genügte. Insoweit wird auf die vorstehenden Ausführungen unter Ziffer IV.1.3.2 Buchst. a) Doppelbuchst. bb) (2) verwiesen.

436 c) Schließlich waren auch die auf der Grundlage von § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG erlassenen Bußgeldregelungen in § 23 Abs. 1 Nr. 35, 37 bis 39 SARS-CoV-2-EindV ihrerseits hinreichend bestimmt im Sinne des Art. 103 Abs. 2 GG i. V. m. Art. 2 Abs. 1 LV.

437 Die angegriffenen Bußgeldregelungen sahen vor, dass vorsätzliche Verstöße gegen die in § 15 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV angeordnete Maskenpflicht mit einer Geldbuße bis zu 25.000 Euro geahndet werden können. Den Vorgaben des Art. 103 Abs. 2 GG war damit zunächst insoweit Rechnung getragen, als Art und Maß der Sanktion in § 23 Abs. 1 Nr. 35, 37 bis 39 SARS-CoV-2-EindV bereits im Gesetz selbst hinreichend deutlich umschrieben waren. Die Art der Ahndung (Verhängung einer Geldbuße) und das Höchstmaß der möglichen Geldbuße (25.000 Euro) ergaben sich bereits unmittelbar aus § 73 Abs. 2 IfSG. Soweit die genannten Verordnungsbestimmungen ein Bußgeld nur bei Vorsatz vorsahen, wahrte dies den Rahmen des in § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG geregelten subjektiven Tatbestands, dem sowohl vorsätzliche als auch fahrlässige Zuwiderhandlungen unterfielen.

438 2.3.2 Die Verhältnismäßigkeit der angegriffenen Regelungen in § 23 Abs. 1 Nr. 35, 37 bis 39 SARS-CoV-2-EindV begegnet keinen Zweifeln. Die Regelungen dienten dazu, die Einhaltung der in § 15 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV angeordneten Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung zu fördern, die ihrerseits mit der Verfassung vereinbar war (siehe hierzu vorstehend unter Ziffer IV.1).

439 3. Soweit sich die Antragsteller mit ihrem Antrag gegen die in § 5 Abs. 1 Nr. 3, § 6 Abs. 1 Nr. 3, § 7 Abs. 4 Nr. 3, § 8 Abs. 1 Nr. 3, § 9 Abs. 3 Nr. 3, § 10 Abs. 3 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV normierte Maskenpflicht bei Versammlungen und Veranstaltungen, in Verkaufsstellen des Groß- und Einzelhandels, bei der Erbringung körpernaher Dienstleistungen sowie in Gaststätten und vergleichbaren Einrichtungen und deren Bußgeldbewehrung in § 23 Abs. 1 Nr. 4, 5, 7, 8, 14, 15, 18, 19, 22, 23, 27 und 28 SARS-CoV-2-EindV wenden, ist ihr Antrag hingegen begründet. Diese Regelungen waren mit der Verfassung des Landes Brandenburg nicht vereinbar.

- 440 Zwar beruhten diese Regelungen auf einer wirksamen und verfassungsgemäßen Ermächtigungsgrundlage und waren formell verfassungsgemäß. Insbesondere genügte die Ermächtigung in § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG auch als Grundlage für die Anordnung einer Maskenpflicht bei Versammlungen in § 5 Abs. 1 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV. Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit der Beschränkung und des Verbots von Veranstaltungen oder sonstigen Ansammlungen von Menschen in § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG ausdrücklich vorgesehen. Da Art. 8 GG als eingeschränktes Grundrecht in § 28 Abs. 1 Satz 4 und § 32 Satz 3 IfSG ausdrücklich genannt wird, wahrten die §§ 28, 32 IfSG auch insoweit die Vorgaben des Zitiergebots des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. näher Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 128, 132, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). Im Übrigen ergeben sich keine Unterschiede zu den Regelungen zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in den § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV und den Bußgeldbestimmungen in § 23 Abs. 1 Nr. 35, 37 - 39 SARS-CoV-2-EindV, sodass auf die hierauf bezogenen Ausführungen unter Ziffer IV.1 verwiesen werden kann.
- 441 Jedoch erweisen sich die vorgenannten Regelungen mangels hinreichender Bestimmtheit als materiell rechtswidrig. Sie genügten schon nicht dem allgemeinen rechtsstaatlichen Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit aus Art. 2 Abs. 1 LV. Erst recht erfüllten sie nicht die strengeren verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG, sollte wegen der Bußgeldbewehrung der angegriffenen Regelungen hierauf abzustellen sein. Es fehlte an der hinreichend bestimmten Anordnung einer Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske für die in den § 5 Abs. 1 Nr. 1 bis 3, § 6 Abs. 1 Nr. 3, § 7 Abs. 4 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV genannten Teilnehmenden bzw. für Personen nach § 8 Abs. 1 Nr. 3, § 9 Abs. 3 Nr. 3, § 10 Abs. 3 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV (3.1). Der Bestimmtheitsmangel der Regelungen zur Maskenpflicht bedingte zugleich die Verfassungswidrigkeit ihrer Bußgeldbewehrung in § 23 Abs. 1 Nr. 5, 8, 15, 19, 23 und 28 SARS-CoV-2-EindV (3.2). Die Verpflichtung der Veranstalter, Betreiber und Dienstleistenden, die Einhaltung der Maskenpflicht sicherzustellen, kann mangels wirksamer Regelung dieser Schutzmaßnahme keinen Bestand haben und genügt im Übrigen ebenfalls nicht den Bestimmtheitsanforderungen (3.3). Damit waren auch die Bußgeldbestimmungen in § 23 Abs. 1 Nr. 4, 7, 14, 18, 22 und 27 SARS-CoV-2-EindV verfassungswidrig, soweit darin die Sicherstellung der Tragepflicht bewehrt wurde (3.4).

- 442 3.1 Soweit sich die Antragsteller gegen die in § 5 Abs. 1 Nr. 1 bis 3, § 6 Abs. 1 Nr. 3, § 7 Abs. 4 Nr. 3, § 8 Abs. 1 Nr. 3, § 9 Abs. 3 Nr. 3, § 10 Abs. 3 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV normierte Maskenpflicht wenden, ist ihr Antrag begründet. Die genannten Regelungen waren mit dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 2 Abs. 1 LV nicht vereinbar, da die beanstandete Anordnung einer Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung nicht den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen entsprach.
- 443 3.1.1 Nach rechtsstaatlichen Grundsätzen müssen Normen, die - wie die genannten Vorschriften - in Grundrechte eingreifen (vgl. zum Eingriff in Art. 10 LV durch die Anordnung einer Maskenpflicht vorstehend unter Ziffer IV.1.3.2 Buchst. b) Doppelbuchst. ee) (2.5.1)) allgemeinen Anforderungen an ihre Bestimmtheit und Klarheit genügen. Der allgemeine Grundsatz der Normklarheit verlangt vom Normgeber, die von ihm erlassenen Regelungen so bestimmt zu fassen, dass sich im Wege der Auslegung der einschlägigen Bestimmung mit Hilfe der anerkannten Auslegungsregeln feststellen lässt, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für die in der Rechtsnorm ausgesprochene Rechtsfolge vorliegen (st. Rspr., vgl. nur BVerfG, Beschlüsse vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 -, Rn. 142 m. w. N., vom 24. Januar 2012 - 1 BvR 1299/05 -, Rn. 168 ff. m. w. N., und vom 11. März 2008 - 1 BvR 2074/05 u. a. -, Rn. 93 ff. m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>). Das erfordert insbesondere eine lesbare Normstruktur, eine stimmige und hinreichend übersichtliche Regelungssystematik und eine aus sich selbst heraus verständliche Bestimmung des zeitlichen, räumlichen und personellen Anwendungsbereichs der Vorschriften (VerfG LSA, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 4/21 -, Rn. 137, juris).
- 444 3.1.2 Bereits nach diesen allgemeinen Maßgaben enthielten die § 5 Abs. 1 Nr. 1 bis 3, § 6 Abs. 1 Nr. 3, § 7 Abs. 4 Nr. 3, § 8 Abs. 1 Nr. 3, § 9 Abs. 3 Nr. 3, § 10 Abs. 3 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV keine hinreichend bestimmte Gebotsnorm zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung für die Teilnehmenden bzw. Personen (nachfolgend meint „Teilnehmende“ auch die in § 8 Abs. 1 Nr. 3, § 9 Abs. 3 Nr. 3, § 10 Abs. 3 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV bezeichneten Personen, sofern diese nicht gesondert benannt werden). Ihnen ließ sich schon keine an die Teilnehmenden adressierte Pflichtenregelung entnehmen (a). Eine entsprechende, klar adressierte Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske ergab sich für die Teilnehmenden auch weder aus anderen Verordnungsbestimmungen (b), noch ließ sie sich mithilfe der üblichen Ausle-

gungsmethoden aus den vorgenannten Regelungen ableiten (c).

- 445 Mangels Vereinbarkeit mit den allgemeinen rechtsstaatlichen Anforderungen an die Normklarheit genügten die genannten Vorschriften erst recht nicht den gesteigerten Bestimmtheitsanforderungen nach Art. 103 Abs. 2 GG. Ob diese Vorschrift auf den verwaltungsrechtlichen Teil eines Ordnungswidrigkeitentatbestands überhaupt Anwendung findet, oder ob bei verwaltungsrechtlichen Gebotsnormen, auch wenn sie bußgeldbewehrt sind, nur auf die Einhaltung der sich aus Art. 20 Abs. 3 GG bzw. Art. 2 Abs. 1 LV ergebenden Anforderungen abzustellen ist (vgl. hierzu vorstehend unter Ziffer IV.1.3.2 Buchst. a) Doppelbuchst. bb)), bedurfte deshalb auch hier keiner Entscheidung.
- 446 a) Ein an die Teilnehmenden gerichtetes verbindliches Rechtsgebot (vgl. VGH BW, Urteil vom 26. Februar 2025 - 1 S 1186/23 -, Rn. 73, juris), in den betreffenden Situationen eine Gesichtsmaske zu tragen, lässt sich den § 5 Abs. 1 Nr. 1 bis 3, § 6 Abs. 1 Nr. 3, § 7 Abs. 4 Nr. 3, § 8 Abs. 1 Nr. 3, § 9 Abs. 3 Nr. 3, § 10 Abs. 3 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV nicht mit hinreichender Bestimmtheit entnehmen.
- 447 Zwar nehmen die genannten Vorschriften jeweils Bezug auf das „verpflichtende Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung“ durch „die Teilnehmenden“ bzw. durch „alle Personen“. Ihrem klaren Wortlaut nach statuieren sie selbst aber keine entsprechende, an die Teilnehmenden adressierte Pflicht (im Folgenden: „Teilnehmerpflicht“).
- 448 Adressaten der Vorschriften sind vielmehr allein die jeweiligen Veranstalter nach § 5 Abs. 1, § 6 Abs. 1, § 7 Abs. 4 SARS-CoV-2-EindV, die Betreiber nach § 8 Abs. 1, § 10 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV und die Dienstleistenden nach § 9 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV (nachfolgend meint „Veranstalter“ auch die in den Vorschriften bezeichneten Betreiber und Dienstleistenden, sofern diese nicht gesondert benannt werden). Diese werden durch die genannten Regelungen jeweils verpflichtet, u. a. das verpflichtende Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung „auf der Grundlage eines individuellen Hygienekonzepts durch geeignete organisatorische Maßnahmen“ sicherzustellen (im Folgenden: „Veranstalterpflicht“; zur Unterscheidung zwischen Teilnehmer- und Veranstalterpflichten vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 24. August 2020 - 13 MN 297/20 -, Rn. 10, 16, juris).
- 449 Die Bezeichnung des jeweils in Bezug genommenen verpflichtenden Tragens einer Mund-Nasen-Bedeckung regelt selbst keine hinreichend klar adressierte Tragepflicht,

sondern setzt diese vielmehr voraus. Gleiches gilt für den Verweis auf die „Tragepflicht nach Absatz 3 Nummer 3“ in § 9 Abs. 4 SARS-CoV-2-EindV.

- 450 b) Eine durch den Ordnungsgeber angeordnete Teilnehmerpflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung fand sich für die in Rede stehenden Regelungsbereiche auch nicht in anderen Bestimmungen der streitgegenständlichen Verordnung. Insbesondere enthielten § 1 Abs. 1 Nr. 2 SARS-CoV-2-EindV (aa) und § 2 SARS-CoV-2-EindV (bb) keine übergreifende Regelung einer Maskenpflicht.
- 451 aa) Die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in den in Rede stehenden Situationen ließ sich nicht mit ausreichender Bestimmtheit unter § 1 Abs. 1 Nr. 2 SARS-CoV-2-EindV subsumieren. Dieser regelte in Halbsatz 1 zunächst das allgemeine Abstandsgebot, wonach jede Person verpflichtet war, grundsätzlich einen Mindestabstand zwischen zwei Personen von 1,5 Metern einzuhalten. Nach Halbsatz 2 sollte eine Mund-Nasen-Bedeckung getragen werden, sofern die Einhaltung des Mindestabstands im öffentlichen Raum nicht möglich ist.
- 452 Eine Regelverpflichtung („soll“) zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung wurde hiernach nur für den öffentlichen Raum begründet. Laut Verordnungsbegründung (zu § 1 Abs. 1 Nr. 2) zählten zum „öffentlichen Raum“ alle Flächen in einem Gemeindegebiet, die für die Allgemeinheit zugänglich waren und keinen besonderen Nutzungseinschränkungen unterlagen wie z. B. öffentliche Verkehrs- und Grünflächen, Straßen, Gehwege und Plätze sowie alle öffentlichen Gebäude und Bahnhöfe. Eine Maskenpflicht etwa bei Versammlungen oder Veranstaltungen in geschlossenen Räumen (§ 5 Abs. 2 Satz 1 i. V. m. Abs. 1 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV), in Verkaufsstellen des Groß- und Einzelhandels (§ 8 Abs. 1 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV) sowie in Gaststätten, Kantinen, Verpflegungseinrichtungen und Rastanlagen (§ 10 Abs. 3 Nr. 3 i. V. m. Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV) lässt sich nicht hierunter subsumieren, da es sich bei diesen Stellen und Einrichtungen i. d. R. nicht um „öffentliche Gebäude“ handelt. Sollte der „öffentliche“ Raum als Gegenbegriff zum privaten Raum gemeint gewesen sein, der alles außerhalb der eigenen, privaten Häuslichkeit umfasste, brachten der Normtext und dessen Begründung dies jedenfalls nicht hinreichend klar zum Ausdruck. Gegen eine solche Auslegung spricht außerdem ein Vergleich mit der Nachfolgeregelung in § 1 Abs. 1 Nr. 2 Zweite Verordnung über befristete Eindämmungsmaßnahmen aufgrund des SARS-CoV-2-Virus und COVID-19 im Land Brandenburg (Zweite SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - 2. SARS-CoV-2-EindV)

vom 30. November 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 110]), der nunmehr vorschrieb, dass das allgemeine Abstandsgebot grundsätzlich „außerhalb des privaten Raums“ einzuhalten sei und eine Mund-Nasen-Bedeckung getragen werden solle, wo dies nicht möglich sei. Wäre bereits der Begriff „öffentlicher Raum“ mit hinreichender Klarheit so zu verstehen gewesen, dass er alles außerhalb des privaten Raums umfasst, hätte es der Anpassung des Wortlauts nicht bedurft.

- 453 Hinzu kommt, dass nach § 1 Abs. 1 Nr. 2 Halbs. 2 SARS-CoV-2-EindV eine Maske nur getragen werden sollte, wenn die Einhaltung des Abstandsgebots nicht möglich war. Die § 5 Abs. 1 Nr. 1 bis 3, § 6 Abs. 1 Nr. 3, § 7 Abs. 4 Nr. 3, § 8 Abs. 1 Nr. 3, § 9 Abs. 3 Nr. 3, § 10 Abs. 3 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV sahen eine entsprechende Einschränkung nicht vor; der Wortlaut („durch die Teilnehmenden“ bzw. „durch alle Personen“) legte eher eine bereichsbezogene, allgemeine Tragepflicht für den jeweils erfassten Personenkreis nahe. Hierfür spricht auch, dass die Veranstalter, Betreiber und Dienstleistenden neben dem Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung jeweils auch sicherzustellen hatten, dass das Abstandsgebot eingehalten wird. Beide Veranstalterpflichten standen gleichberechtigt nebeneinander. Dass der Sicherstellungsauftrag hinsichtlich der Maskenpflicht nur eingreifen sollte, wenn das Abstandsgebot nicht durchgesetzt werden konnte, lässt sich der Binnensystematik der Norm nicht entnehmen. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Nichtbeachtung der in § 1 Abs. 1 Nr. 2 Halbs. 2 SARS-CoV-2-EindV geregelten Pflicht auch nicht nach § 23 Abs. 1 Nr. 5, 8, 15, 19, 23 und 28 SARS-CoV-2-EindV hätte sanktioniert werden können. Da sie nur greifen sollte, wenn die fehlende Möglichkeit zur Einhaltung des Mindestabstands von 1,5 Metern festgestellt werden konnte, setzte sie eine entsprechende Subsumtion voraus, die von den Rechtsunterworfenen nicht verlangt werden konnte (vgl. OVG MV, Beschluss vom 16. April 2021 - 1 KM 159/21 OVG -, Rn. 26, juris). Außerdem ist nicht erkennbar, welche Ausnahmen von der Regelverpflichtung („soll“) galten, sodass es auch insoweit an einer hinreichend bestimmten Rechtspflicht fehlt.
- 454 bb) Die Anordnung einer Tragepflicht gegenüber Teilnehmenden lässt sich für die streitgegenständlichen Regelungsbereiche auch dem § 2 SARS-CoV-2-EindV nicht entnehmen.
- 455 Diese Vorschrift knüpft in ihrem Eingangssatz daran an, dass eine solche Tragepflicht „in dieser Verordnung vorgesehen ist“ und regelt im Übrigen Ausnahmen von

dieser Pflicht (in Absatz 1) sowie Qualitätsanforderungen für Mund-Nasen-Bedeckungen (in Absatz 2). Dass § 2 SARS-CoV-2-EindV selbst eine Pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske begründet haben könnte, wird auch nicht durch die amtliche Überschrift impliziert, in der das Wort „Pflicht“ nicht enthalten ist (vgl. zu der abweichenden Rechtslage in Berlin, VG Berlin, Beschluss vom 12. November 2021 - 3 L 393/21 -, Rn. 21, juris).

- 456 Die Verordnungsbegründung zu § 2 SARS-CoV-2-EindV stützt diese Auslegung. Darin verweist der Verordnungsgeber hinsichtlich der Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung auf die bereichsbezogenen Regelungen der §§ 5 ff. SARS-CoV-2-EindV. Zum Regelungsgehalt von § 2 SARS-CoV-2-EindV wird ausgeführt, dass Absatz 1 Nr. 1 den persönlichen Geltungsbereich der Tragepflicht näher festle-ge, Abs. 1 Nr. 2 weitere Ausnahmen regele und Absatz 2 die Anforderungen an die Beschaffenheit einer Mund-Nasen-Bedeckung bestimme.
- 457 c) Den § 5 Abs. 1 Nr. 3, § 6 Abs. 1 Nr. 3, § 7 Abs. 4 Nr. 3, § 8 Abs. 1 Nr. 3, § 9 Abs. 3 Nr. 3, § 10 Abs. 3 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV ließ sich eine Rechtspflicht der Teilneh-menden zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung auch im Wege der Auslegung nicht mit hinreichender Sicherheit entnehmen (aa). Zumindest enthielten die genann-ten Vorschriften keine hinreichend bestimmte Regelung zu den Voraussetzungen und zum Umfang dieser Pflicht, die den Anforderungen des Art. 2 Abs. 1 LV (ggf. i. V. m. Art. 103 Abs. 2 GG) genügte (bb).
- 458 aa) Eine nach rechtsstaatlichen Grundsätzen hinreichend klar geregelte Teilnehmer-pflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske ließ sich aus den vorgenannten Vorschriften auch im Auslegungswege nicht ableiten.
- 459 (1) Bei der Auslegung einer Norm bildet der Wortlaut zugleich Ausgangspunkt und Grenze (BVerfG, Beschlüsse vom 23. Oktober 1985 - 1 BvR 1053/82 -, Rn. 16, vom 23. Juni 2010 - 2 BvR 2559/08 u. a. -, Rn. 77, und vom 7. Dezember 2022 - 2 BvR 1404/20 -, Rn. 35 f., juris). Vorstehend wurde bereits darauf hingewiesen, dass die angegriffenen Vorschriften ausschließlich Veranstalter, Betreiber und Dienstleistende adressierten. Die Teilnehmenden wurden nicht als Normadressaten angesprochen.
- 460 Zwar könnte die Formulierung „verpflichtendes Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung durch die Teilnehmenden“ bzw. „(...) durch alle Personen“ so verstanden

werden, dass eine entsprechende Tragepflicht zumindest indirekt bzw. mittelbar begründet werden sollte. Gestützt wird dies durch den Verweis auf die „Tragepflicht nach Abs. 3 Nr. 3“ in § 9 Abs. 4 SARS-CoV-2-EindV.

461 Eindeutig ist dies jedoch nicht. Der Wortlaut der Regelungen ließe auch die Auslegung zu, dass an eine bestehende Verpflichtung angeknüpft wurde, die an anderer Stelle geregelt war. Wie bereits dargelegt lässt sich eine entsprechende, „vor die Klammer gezogene“ Verpflichtung allerdings nicht identifizieren. Denkbar ist weiterhin eine Auslegung, wonach sich die Tragepflicht der Teilnehmenden und Besucher erst aufgrund des individuellen Hygienekonzepts der Veranstalter ergeben sollte, sodass erst dieses die Maskenpflicht begründet bzw. vermittelt hätte. Hierfür könnte sprechen, dass das „verpflichtende Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung“ für die hier betroffenen Regelungsbereiche der Versammlungen, Veranstaltungen und Einrichtungen mit Publikumsverkehr - soweit ersichtlich - ausschließlich als Bestandteil der Veranstalterpflichten zur Sicherstellung von Abstands- und Hygieneregeln normiert ist. Dies unterscheidet die vorliegende Verordnung von einigen (etwa) zur gleichen Zeit erlassenen Corona-Schutzverordnungen anderer Bundesländer, die klarer zwischen Veranstalter- und Teilnehmerpflichten differenzierten und beides ausdrücklich normierten (vgl. etwa § 3 „Mund-Nasen-Bedeckung“ und § 4 „Hygienekonzept“ der Niedersächsischen Corona-Verordnung vom 30. Oktober 2020, abrufbar unter <https://www.niedersachsen.de/Coronavirus/vorschriften/vorschriften-der-landesregierung-201461.html>); § 4 (Pflicht zum Tragen einer medizinischen Gesichtsmaske) und § 5 (Musterhygieneplan und Schutz- und Hygienekonzept) der Zweiten Schul-Hygiene-Covid-19-Verordnung des Landes Berlin vom 29. Juli 2021 (GVBl. S. 926); § 3 (Mund-Nasenbedeckung) und § 5 (Einrichtungen, Betriebe und Angebote mit Hygienekonzept und Kontaktdatenerhebung) der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 30. Oktober 2020 (SächsGVBl. S. 557). Besonders augenfällig ist die abweichende Regelungstechnik der Sechsten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (6. BayIfSMV) vom 19. Juni 2020 (BayMBl. 2020 Nr. 348). Diese regelte in § 1 Abs. 2 Ausnahmen von der Maskenpflicht, „soweit“ eine solche Pflicht „in dieser Verordnung vorgesehen ist“. Wortlaut und Inhalt dieser Vorschrift entsprechen im Wesentlichen § 2 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV. Abweichend von der streitgegenständlichen brandenburgischen Eindämmungsverordnung enthielt die Sechste Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung jedoch explizite bereichsbezogene Regelungen zur Maskenpflicht etwa für die Besucher von Gottesdiensten (§ 6 Satz 1 Nr. 3 6. BayIfSMV), für die Fahr- und Fluggäste des öffentlichen

Personenverkehrs (§ 8 Satz 1 6. BayIfSMV) oder das Personal und die Kunden von Handels- und Dienstleistungsbetrieben (§ 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 6. BayIfSMV).

462 (2) Auch eine systematische Auslegung erbringt kein eindeutiges Ergebnis im Sinne einer hinreichend bestimmten Gebotsregelung für die Teilnehmenden.

463 Im Unterschied zu den hier zur Prüfung stehenden Verordnungsbestimmungen war in den § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 1, § 20 Abs. 1, § 20 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV jeweils eine normklare Teilnehmerpflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung angeordnet; dagegen fanden sich dort keine Regelungen zu Veranstalterpflichten. Dies könnte dafür sprechen, dass der Verordnungsgeber in den § 5 Abs. 1 Nr. 3, § 6 Abs. 1 Nr. 3, § 7 Abs. 4 Nr. 3, § 8 Abs. 1 Nr. 3, § 9 Abs. 3 Nr. 3, § 10 Abs. 3 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV ein anderes Regelungskonzept verfolgt und bewusst von der Schaffung entsprechender Teilnehmerpflichten abgesehen hat. Zumindest sprechen die Abweichungen in der Regelungstechnik gegen die Annahme, die fehlende Adressierung der Teilnehmenden und Besucher in den § 5 Abs. 1 Nr. 3, § 6 Abs. 1 Nr. 3, § 7 Abs. 4 Nr. 3, § 8 Abs. 1 Nr. 3, § 9 Abs. 3 Nr. 3, § 10 Abs. 3 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV könnte Ausdruck einer Regelungslücke im Sinne einer planwidrigen Unvollständigkeit sein.

464 Zwar gingen die Bußgeldtatbestände in § 23 Abs. 1 Nr. 5, 8, 15, 19, 23 und 28 SARS-CoV-2-EindV erkennbar davon aus, dass die in Bezug genommenen Vorschriften eine Handlungspflicht zum Tragen einer Gesichtsmaske statuierten, an deren Verletzung die Bußgelddrohung jeweils anknüpfte. Zur Ermittlung des Regelungsgehalts einer Gebotsnorm kann jedoch nicht auf die hieran anknüpfenden Bußgeldtatbestände zurückgegriffen werden. Vielmehr verlangt Art. 103 Abs. 2 GG, dass Gebotsnormen, die einen Straf- oder Ordnungswidrigkeitentatbestand ausfüllen, selbst die Voraussetzungen der Strafbarkeit hinreichend konkret beschreiben (BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, Rn. 155, 158, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>). Dies erfordert zunächst, dass die Pflicht, deren Verletzung pönalisiert werden soll, dem betreffenden Adressaten hinreichend klar zugeordnet wird. An einer solchen klaren Zuschreibung der Maskenpflicht fehlt es hier.

465 (3) Soweit der Zweck der vorgenannten Normen für die Annahme einer Maskenpflicht der Teilnehmenden spricht, kommt diesen teleologischen Aspekten nicht die Wirkung zu, die Wortlautgrenze zulasten der Teilnehmenden zu verschieben und die

bestehenden Unklarheiten zum Geltungsumfang der Maskenpflicht zu klären.

- 466 Die streitgegenständliche Verordnung zielte darauf ab, befristete Schutzmaßnahmen zur Eindämmung der Infektionsgefahren zu regeln. Zu diesen Schutzmaßnahmen gehörte auch das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung, das laut Verordnungsbeurteilung (zu § 2) dazu beitragen kann, die Verbreitung des SARS-CoV-2-Virus in der Bevölkerung zu verlangsamen. Diese Wirkung kann die Gesichtsmaske grundsätzlich nur entfalten, wenn eine Tragepflicht besteht, die ordnungsbehördlich durchgesetzt werden kann. Dies spricht für ein Verständnis der genannten Vorschriften, wonach der Ordnungsgeber im jeweiligen personellen Anwendungsbereich auch eine Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung regeln wollte, zumal die ausdrücklich geregelten Veranstalterpflichten ohne korrespondierende Besucherpflichten leer liefen. Hinzu kommt, dass alle Vorgängerverordnungen Regelungen zur Anordnung einer Maskenpflicht enthielten (vgl. etwa § 2 SARS-CoV-2-UmgV vom 12. Juni 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 49]) und § 4 SARS-CoV-2-EindV vom 8. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 30])). Ausweislich der Begründung der streitgegenständlichen Verordnung ging der Ordnungsgeber auch weiterhin von der Notwendigkeit einer entsprechenden Verpflichtung aus.
- 467 Diese teleologischen Überlegungen helfen allerdings nicht darüber hinweg, dass die Teilnehmenden in den streitgegenständlichen Regelungen nicht als Normadressaten angesprochen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Wortlautgrenze im Anwendungsbereich der Eingriffsverwaltung besondere Beachtung verdient. Die grammatikalische Auslegung erhält so eine gewisse Vorrangstellung vor anderen Auslegungsmethoden. Die Annahme, der Zweck der Vorschriften gebiete eine Tragepflicht, könnte zudem nicht klären, ob die Maskenpflicht auch ohne oder erst auf Grund eines Hygienekonzepts des Betreibers gelten sollte. Beide Auslegungen wären dem angestrebten Zweck dienlich.
- 468 bb) Neben der unzureichend klaren Formulierung eines an die Teilnehmenden gerichteten Gebots zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung fehlte es zudem an einer hinreichend bestimmten inhaltlichen Ausgestaltung der Tragepflicht. Im Hinblick auf deren Voraussetzungen und Umfang ergaben sich zahlreiche Unklarheiten:
- 469 (1) Dies betrifft zunächst das Verhältnis des § 1 Abs. 1 Nr. 2 Halbs. 2 SARS-CoV-2-EindV zu den bereichsbezogenen Regelungen. Vorstehend wurde insoweit dargelegt, dass in der Soll-Regelung in § 1 Abs. 1 Nr. 2 keine allgemeine, vor die Klammer

gezogene Regelung zur Maskenpflicht gesehen werden konnte, da sie nur den öffentlichen Raum betraf und somit einige bereichsbezogene Anwendungsfälle der Maskenpflicht nicht erfasste. Allerdings ergaben sich Überschneidungen im Anwendungsbereich, etwa bei Versammlungen unter freiem Himmel in öffentlichen Straßen und auf öffentlichen Plätzen. Hier stellt sich die Frage, ob das „verpflichtende Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung“ in den genannten Fällen - gemäß oder entsprechend § 1 Abs. 1 Nr. 2 Halbs. 2 SARS-CoV-2-EindV - ebenfalls unter dem Vorbehalt stehen soll, dass das Abstandsgebot nicht eingehalten werden kann. Die Formulierung „durch die Teilnehmenden“ (§ 5 Abs. 1 Nr. 3) oder „durch alle Personen“ spricht eher für eine allgemeine Maskenpflicht. Für eine zumindest entsprechende Anwendung des Vorbehalts spricht dagegen, dass sich ansonsten Wertungswidersprüche ergeben hätten, wenn (grundrechtlich geschützte, Art. 23 Abs. 1 LV) Versammlungen auf öffentlichen Plätzen einer strengeren, ausnahmslos für alle Teilnehmenden geltenden Maskenpflicht unterworfen gewesen wären als sonstige Aktivitäten und Begegnungen im öffentlichen Raum.

- 470 Wie dieses Spannungsverhältnis aufzulösen ist, beantwortet die Verordnung nicht. Weder verweisen die Bereichsregelungen der §§ 5 ff. SARS-CoV-2-EindV auf § 1 Abs. 1 Nr. 2 Halbs. 2 SARS-CoV-2-EindV, noch findet diese Regelung in den Begründungen zu den einzelnen Vorschriften Erwähnung. So wird in der Begründung zu § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV lediglich darauf hingewiesen, dass die Zutrittssteuerung nach Nummer 2 einzig dem Zweck dienen dürfe, die Einhaltung des Abstandsgebots zu gewährleisten. Zur Frage der Maskenpflicht im Verhältnis zum Abstandsgebot verhält sich die Begründung nicht.
- 471 (2) Weitere Unklarheiten bestehen hinsichtlich der Frage, in welchem Verhältnis eine etwaige Maskenpflicht für Teilnehmer und Besucher zu den Hygienekonzepten der Veranstalter stand. Das „verpflichtende Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung“ könnte zum einen so verstanden werden, dass im jeweiligen Regelungsbereich eine allgemeine, öffentlich-rechtlich begründete Maskenpflicht für Teilnehmende bestand, die durch das individuelle Hygienekonzept der Veranstalter zusätzlich abgesichert wurde. Die Vorschriften könnten aber auch so zu verstehen sein, dass die Tragepflicht an das individuelle Hygienekonzept anknüpfte und erst durch dieses begründet wurde. Hierfür könnte sprechen, dass diese Besucherpflicht nur indirekt - im Zusammenhang mit dem Sicherstellungsauftrag des Veranstalters - normiert war. Damit verblieb eine Unklarheit, ob die betreffenden Vorschriften eine Pflicht zum Tragen

einer Mund-Nasen-Bedeckung gegebenenfalls nur im Bürger-Bürger-Verhältnis - zwischen Veranstalter und Teilnehmenden - regelten. Auch stellte sich die Frage, ob die Tragepflicht nur dann gelten sollte, wenn der betreffende Veranstalter seiner Pflicht zur Erstellung und Anwendung eines eigenen Hygienekonzepts nachgekommen war und dieses auch Vorgaben zur Maskenpflicht enthielt.

- 472 (3) Schließlich erscheint unklar, welchen Einfluss das individuelle Hygienekonzept auf Inhalt und Umfang der Maskenpflicht hatte. Denkbar ist, dass es diese Pflicht inhaltlich näher ausformen und gegebenenfalls auch begrenzen sollte. Dafür spricht die Formulierung, dass die Veranstalter die betreffenden Abstands- und Hygieneregeln „auf der Grundlage“ ihres Hygienekonzepts sicherzustellen haben. So käme etwa in Betracht, dass das Hygienekonzept für Versammlungen auf öffentlichen Plätzen vorsah, dass die Maskenpflicht nur einzuhalten ist, wenn die Einhaltung des Abstandsgebots nicht möglich ist, um einen Gleichklang mit § 1 Abs. 1 Nr. 2 SARS-CoV-2-EindV herzustellen. Eine solche Anbindung der (bußgeldbewehrten) Maskenpflicht an das jeweilige individuelle Hygienekonzept stünde aber in klarem Widerspruch zum rechtsstaatlichen Grundsatz der Normklarheit. Knüpft ein Bußgeldtatbestand - wie hier - an einen Verstoß gegen Verhaltenspflichten an, muss der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber selbst festlegen, welches Verhalten mit einem Bußgeld belegt werden soll. Die Konkretisierung der Bußgeldandrohung darf er weder der vollziehenden noch der rechtsprechenden Gewalt überlassen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Juni 1988 - 2 BvR 234/87 -, Rn. 29 ff., juris, zur unzulässigen Anknüpfung der Strafandrohung an Verwaltungsakte). Erst recht wäre es nicht hinreichend bestimmt, wenn sich der konkrete Inhalt der Tragepflicht erst aus dem individuellen Konzept privater Veranstalter und Betreiber ergeben würde.
- 473 d) In der Gesamtschau genügten die § 5 Abs. 1 Nr. 3, § 6 Abs. 1 Nr. 3, § 7 Abs. 4 Nr. 3, § 8 Abs. 1 Nr. 3, § 9 Abs. 3 Nr. 3, § 10 Abs. 3 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV zur Überzeugung des Verfassungsgerichts nicht den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen nach Art. 2 Abs. 1 LV. Es war deshalb festzustellen, dass die genannten Regelungen mit der Verfassung des Landes Brandenburg nicht vereinbar und nichtig sind.
- 474 3.2 Soweit die Bußgeldvorschriften in § 23 Abs. 1 Nr. 5, 8, 15, 19, 23 und 28 SARS-CoV-2-EindV angegriffen wurden, teilen diese das Schicksal der oben geprüften zugrundeliegenden Bestimmungen (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 12. Juni 2025

- Vf. 13-II-21 (HS) -, Rn. 549, juris).

- 475 3.3 Soweit die § 5 Abs. 1 Nr. 3, § 6 Abs. 1 Nr. 3, § 7 Abs. 4 Nr. 3, § 8 Abs. 1 Nr. 3, § 9 Abs. 3 Nr. 3, § 10 Abs. 3 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV die Veranstalter verpflichten, die Einhaltung der Maskenpflicht sicherzustellen, sind sie ebenfalls materiell rechtswidrig und mit Art. 2 Abs. 1 LV nicht vereinbar.
- 476 Dabei kann dahinstehen, ob sich dies gegebenenfalls bereits daraus ergibt, dass die genannten Regelungen von der bei Erlass vorliegenden Verordnungsermächtigung in § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG nicht gedeckt waren, da darin - anders als in § 28a Abs. 1 Nr. 5 IfSG - eine Verpflichtung zur Erstellung und Anwendung von Hygienekonzepten nicht vorgesehen war.
- 477 Die Regelungen zu der benannten Veranstalterpflicht waren jedenfalls nicht hinreichend bestimmt und mit dem in Art. 2 Abs. 1 und 5 LV verankerten Rechtsstaatsprinzip nicht vereinbar (3.3.1). Sie waren deshalb nach § 41 Satz 2 VerfGGBbg für nichtig zu erklären, da sie sich aus denselben Gründen als mit der Verfassung unvereinbar erweisen, wie die von den Antragstellern gerügte Masken(trage-)pflicht (3.3.2).
- 478 3.3.1 Die in § 5 Abs. 1 Nr. 3, § 6 Abs. 1 Nr. 3, § 7 Abs. 4 Nr. 3, § 8 Abs. 1 Nr. 3, § 9 Abs. 3 Nr. 3, § 10 Abs. 3 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV jeweils angeordnete Verpflichtung der Veranstalter, die Einhaltung der Maskenpflicht sicherzustellen, genügt nicht den allgemeinen Anforderungen an Bestimmtheit und Klarheit von Grundrechtseingriffe regelnden Normen.
- 479 Die streitbefangenen Regelungen regelten - weitgehend übereinstimmend - eine Pflicht der jeweils betroffenen Veranstalter, Betreiber und Dienstleistenden, auf der Grundlage eines individuellen Hygienekonzepts durch geeignete organisatorische Maßnahmen das verpflichtende Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung durch die Teilnehmenden sicherzustellen.
- 480 Die Maßnahme bewirkt einen Eingriff in die Handlungsfreiheit der hiervon Betroffenen aus Art. 10 LV. Bei gewerblichen Betreibern und berufsmäßig handelnden Veranstaltern und Dienstleistenden kommt daneben ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit aus Art. 49 Abs. 1 Satz 1 LV in Betracht, wenn angenommen wird, dass der ihnen auferlegten Sicherstellungsverpflichtung eine berufsregelnde Tendenz (hierzu Wollenschläger, in: Dreier, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 12 Rn. 65 ff.) zukommt (hierfür vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 24. August 2020 - 13 MN 297/20 -, Rn. 29, 41, 56 ff.,

juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 6. Januar 2022 - OVG 5 S 1/22 -, Rn. 64, 91, juris; ablehnend, vgl. OVG LSA, Beschluss vom 16. Juli 2020 - 3 R 126/20 -, Rn. 17 ff., juris). Die Regelung in § 5 Abs. 1 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV beeinträchtigt außerdem das vom Schutzbereich des Art. 23 Abs. 1 LV umfasste Selbstbestimmungsrecht der Veranstalter einer Versammlung, das ihnen u. a. erlaubt, die Umstände einer Versammlung selbst festzulegen (vgl. näher hierzu Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 236 m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).

- 481 Da die Maßnahme in Grundrechtspositionen der betroffenen Veranstalter, Betreiber und Dienstleistenden eingegriffen hat, setzte ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung voraus, dass sie dem allgemeinen Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit genüge (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a. -, Rn. 165 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Auflage 2024, Art. 20 Rn. 82 m. w. N.). Hinsichtlich der insoweit geltenden Anforderungen an Gesetze, die Grundrechtseingriffe vornehmen oder gestatten, wird auf die vorstehenden Ausführungen unter Ziffer IV.1.3.2 verwiesen.
- 482 Diesen Anforderungen genügte die in § 5 Abs. 1 Nr. 3, § 6 Abs. 1 Nr. 3, § 7 Abs. 4 Nr. 3, § 8 Abs. 1 Nr. 3, § 9 Abs. 3 Nr. 3, § 10 Abs. 3 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV angeordnete Sicherstellungspflicht in Bezug auf die tatsächliche Einhaltung eines Maskengebots nicht. Für die betroffenen Veranstalter, Betreiber und Dienstleistenden ließ sich den genannten Regelungen nicht mit der nach rechtsstaatlichen Grundsätzen erforderlichen Sicherheit entnehmen, was die von ihnen zu sichernde Pflicht beinhaltete und ob diese Pflicht erst durch das Hygienekonzept begründet oder durch dieses umgesetzt werden sollte.
- 483 Mit der Regelung einer eigenständigen Veranstalterpflicht zur Sicherung des verpflichtenden Tragens einer Mund-Nasen-Bedeckung wollte der Ordnungsgeber zwar offenbar die Rahmenbedingungen für eine praktische Wirksamkeit der Maskenpflicht schaffen. Hierfür sprechen der Normtext der Regelungen und die zugrunde liegende Begründung. Regelungsziel der Sicherstellungspflicht war hiernach die Durchsetzung der - an gleicher Stelle geregelten, aber unabhängig hiervon bestehenden - Maskenpflicht der Teilnehmenden (vgl. zu einer vergleichbaren Regelung in der Niedersächsischen Corona-Verordnung, die Sicherung des Abstandsgebots betreffend: OVG Lüneburg, Beschluss vom 24. August 2020 - 13 MN 297/20 -, Rn. 55,

juris).

- 484 Dieses angestrebte Regelungsziel konnte aber nicht umgesetzt werden, da eine gesetzliche Maskenpflicht durch die angegriffenen Regelungen nicht wirksam begründet wurde (vgl. hierzu vorstehend unter Ziffer IV.3.1).
- 485 Die mangelnde Bestimmtheit der Anordnung einer Maskenpflicht schlägt auf die korrespondierende Veranstalterpflicht durch. Für Veranstalter, Betreiber und Dienstleistende war nicht erkennbar, ob die ihnen auferlegte Sicherstellungspflicht ein sich unmittelbar und zwingend aus der Rechtsverordnung ergebendes, außenwirksames Gebot zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung lediglich flankieren sollte, oder ob die Tragepflicht für die Teilnehmenden durch die privatrechtliche Entscheidung der Veranstalter, eine entsprechende Hygieneregulierung in ihr individuelles Hygienekonzept aufzunehmen und dieses anzuwenden, überhaupt erst begründet wurde (vgl. zur Anordnung der 2G-Regel im Privatrechtsverhältnis zwischen Bürger und Veranstalter SächsOVG, Beschluss vom 4. November 2021 - 3 B 374/21 -, Rn. 26, juris).
- 486 3.3.2 Da auch die in § 5 Abs. 1 Nr. 3, § 6 Abs. 1 Nr. 3, § 7 Abs. 4 Nr. 3, § 8 Abs. 1 Nr. 3, § 9 Abs. 3 Nr. 3, § 10 Abs. 3 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV angeordnete Veranstalterpflicht gegen das Bestimmtheitsgebot verstieß, waren diese Regelungen gemäß § 41 Satz 2 VerfGGBbg ebenfalls für verfassungswidrig und nichtig zu erklären, auch wenn die Antragsteller allein die Maskenpflicht zur Überprüfung gestellt haben. Nach § 41 Satz 2 VerfGGBbg kann das Verfassungsgericht die Feststellung der Unvereinbarkeit oder Nichtigkeit einer Rechtsnorm auf weitere Bestimmungen desselben Gesetzes erstrecken, wenn diese Bestimmungen aus denselben Gründen mit der Verfassung unvereinbar sind.
- 487 Diese Voraussetzungen lagen hier vor. Der Verfassungswidrigkeit der benannten Veranstalterpflicht liegt zugrunde, dass es an einer normklaren Regelung einer Maskenpflicht fehlt. Der Bestimmtheitsmangel der Maskenpflicht schlägt auf die hierauf bezogene Sicherstellungsverpflichtung durch, womit sich die Unvereinbarkeit beider Verpflichtungstatbestände mit Art. 2 Abs. 1 LV im Ergebnis aus demselben Grund ergibt. Die genannten Vorschriften können daher insgesamt keinen Bestand mehr haben und sind insgesamt für verfassungswidrig und nichtig zu erklären. Das in § 41 Satz 2 VerfGGBbg eröffnete Ermessen („kann“) übt das Verfassungsgericht dahingehend aus.

488 3.4 Soweit die Bußgeldvorschriften in § 23 Abs. 1 Nr. 5, 8, 15, 19, 23 und 28 SARS-CoV-2-EindV angegriffen wurden, gilt auch hier, dass diese das Schicksal der Verpflichtungen, an die sie anknüpfen, teilen.

C.

489 Notwendige Auslagen sind nicht zu erstatten. Besondere Billigkeitsgründe im Sinne von § 32 Abs. 7 Satz 2 VerfGG Bbg, die eine angesichts der Kostenfreiheit des Verfahrens und des fehlenden Anwaltszwangs nur ausnahmsweise in Betracht kommende Auslagenerstattung rechtfertigen würden, sind nicht ersichtlich.

D.

490 Das Verfassungsgericht hat einstimmig eine mündliche Verhandlung für nicht erforderlich gehalten, § 22 Abs. 1 VerfGG Bbg.

Möller

Heinrich-Reichow

Kirbach

Dr. Koch

Müller

Richter

Sokoll

Dr. Strauß