

VERFASSUNGSGERICHT DES LANDES BRANDENBURG



IM NAMEN DES VOLKES

B e s c h l u s s

VfGBbg 13/21

In dem Organstreitverfahren

der Mitglieder des Landtags Brandenburg

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

Alter Markt 1, 14467 Potsdam,

Antragsteller,

Verfahrensbevollmächtigte: H.,
Rechtsanwälte,

gegen

Präsidentin des Landtags Brandenburg,
Alter Markt 1,
14467 Potsdam,

Antragsgegnerin,

Verfahrensbevollmächtigte: D.,
Rechtsanwälte,

beteiligt:

1. Landtag Brandenburg,
vertreten durch die Präsidentin,
Alter Markt 1,
14467 Potsdam,
2. Landesregierung Brandenburg
- Staatskanzlei -,
Heinrich-Mann-Allee 107,
14473 Potsdam,

wegen Ziffern 1a, 2b, 3, 4b und 6 der Allgemeinverfügung der Präsidentin des Landtags Brandenburg vom 21. September 2020

hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg

am 11. Oktober 2024

durch die Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter Möller, Dr. Finck, Dr. Koch, Richter, Sokoll und Dr. Strauß.

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

Der Antrag wird teilweise verworfen und im Übrigen zurückgewiesen.

Auslagen werden nicht erstattet.

G r ü n d e :

A .

- 1 Die Antragsteller wenden sich im Wege des Organstreitverfahrens im Wesentlichen gegen die von der Antragsgegnerin im Zuge der Corona-Pandemie angeordnete Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung im Landtagsgebäude.

I.

- 2 Die 23 Antragsteller sind bzw. waren - der Abgeordnete Franz Josef Wiese ist im Dezember 2021 verstorben - Abgeordnete der AfD-Fraktion im 7. Brandenburger Landtag.
- 3 Unter dem 21. September 2020 erließ die Antragsgegnerin eine Allgemeinverfügung zur Eindämmung der Verbreitung des Corona-Virus SARS-CoV-2 (COVID-19). Soweit vorliegend von Relevanz lauteten die Regelungen der Verfügung wie folgt:

1) Pflicht zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung

- a) Im Landtagsgebäude (Liegenschaft Alter Markt 1) ist eine Mund-Nase-Bedeckung zu tragen. Dies gilt für alle Räume und Flächen des Gebäudes ausgenommen der Tiefgarage. Den Fraktionen wird dringend empfohlen, entsprechende Regelungen für die Bereiche zu erlassen, die ihnen oder den fraktionslosen Abgeordneten gemäß § 6 Satz 4 Fraktionsgesetz zur Nutzung überlassen sind.
- b) In den Beratungsräumen kann die Mund-Nase-Bedeckung am Platz abgelegt werden, wenn ein Mindestabstand zu anderen Personen von mindestens 1,5 m eingehalten wird oder eine geeignete Abtrennung zu anderen Plätzen vorhanden ist. Die Rednerinnen und Redner im Plenarsaal dürfen die Mund-Nase-Bedeckung am Redepult ablegen.

In der Kantine, der Cafeteria und in den Teeküchen kann die Mund-Nase-Bedeckung am Tisch ebenfalls abgelegt werden.

Am eigenen Arbeitsplatz muss keine Mund-Nase-Bedeckung getragen werden, sofern man sich

- allein im Büro aufhält oder
- einen Mindestabstand von 1,5 m zu anderen Personen im Büro einhalten kann oder
- eine geeignete Abtrennung besteht.

Die Mund-Nase-Bedeckung darf zeitweilig abgelegt werden,

- falls und solange es zu Identifikationszwecken erforderlich ist oder
- sofern es notwendig ist, um sich einer hörgeschädigten Person verständlich zu machen oder
- sonstige zwingende Gründe (wie z. B. die Gelegenheit eines Interviews) dies erfordern und ein Mindestabstand von 1,5 m zu anderen Personen eingehalten wird.

2) Von der Pflicht, eine Mund-Nase-Bedeckung zu tragen, befreite Personen

(...).

- b) Personen, die glaubhaft machen können, dass es ihnen nicht zumutbar oder nicht möglich ist, eine Mund-Nase-Bedeckung zu tragen, dürfen sich stattdessen auf ein sogenanntes Visier (face shield) beschränken. Zur Glaubhaftmachung ist ein ärztliches Attest vorzulegen.

3) Mindestabstand von 1,5 m im Gebäude und im Innenhof

Personen, die gemäß Nummer 2 keine Mund-Nase-Bedeckung tragen müssen, haben jederzeit einen Mindestabstand von 1,5 m zu anderen Personen einzuhalten, sofern nicht bauliche oder technische Maßnahmen den Schutz vor Infektionen gewährleisten. Allen übrigen Personen wird dringend empfohlen, einen Mindestabstand von 1,5 m jederzeit zu beachten.

Die Aufzüge sollen möglichst nicht genutzt werden. Sie dürfen nur von jeweils einer Person benutzt werden.

4) Zugang und Kontaktdatenerhebung bei Besuchern des Landtags

(...).

- b) Besuchern, die keine Mund-Nase-Bedeckung oder den gemäß Nummer 2b) gestatteten Ersatz tragen oder tragen können, wird der Einlass nicht gestattet. Dies gilt auch für sonstige nicht dem parlamentarischen Betrieb dienende Personen.

5) Vollziehung

Für diese Verfügung wird gem. § 80 Abs. 2 Nr. 4 der Verwaltungsgerichtsordnung die sofortige Vollziehung angeordnet, das heißt, eine Anfechtungsklage hat keine aufschiebende Wirkung.

6) Weitere Hinweise

Werden die Anordnungen in dieser Allgemeinverfügung nicht beachtet, können sie mit den Mitteln des Verwaltungszwangs nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz des Landes Brandenburg durchgesetzt werden. Zu den Mitteln des Verwaltungszwangs gehört das Zwangsgeld. Es kann auf einen Betrag von mindestens 10 und höchstens 50.000 EUR festgesetzt werden (§ 30 Verwaltungsvollstreckungsgesetz).

Auf der Grundlage des Hausrechts der Präsidentin kann eine Person, die gegen diese Anordnungen verstößt auch des Hauses verwiesen und ihr gegebenenfalls auch verboten werden, das Haus zu betreten (Hausverbot).

Überdies kann gegen denjenigen, der gegen diese Anordnung verstößt vorbehaltlich des § 112 Abs. 3 OWiG eine Geldbuße verhängt werden. Die Geldbuße kann bis zu 5.000 EUR betragen. Rechtsgrundlage hierfür ist § 113 (überarbeitet: § 112 Abs. 2) OWiG.

Die Allgemeinverfügung wird durch Veröffentlichung im Internet unter www.landtag.brandenburg.de auf der Startseite unter der Rubrik „Coronavirus-Information“ und durch Aushang im Foyer des Landtags bekannt gemacht und kann einschließlich der Begründung jederzeit an der Pforte eingesehen werden.

7) In-Kraft-Treten (überarbeitet: Inkrafttreten)

Diese Anordnungen gelten ab dem 23. September 2020. (...).

- 4 Die Allgemeinverfügung wurde den Fraktionen in den Abendstunden des 21. September 2020 per E-Mail übersandt. Sie wurde außerdem - in einer redaktionell überarbeiteten Fassung und mit einer Begründung versehen - an der Pforte des Landtags hinterlegt. Der Text der Allgemeinverfügung war zudem auf der Internetseite des Landtags veröffentlicht.

- 5 Zur Begründung der von ihr getroffenen Regelung berief sich die Antragsgegnerin auf Art. 69 Abs. 4 Satz 3 Verfassung des Landes Brandenburg (LV) i. V. m. § 11 Abs. 5 Hausordnung des Landtags Brandenburgs vom 2. Januar 2020 (HOLT). Danach übe sie die Polizeigewalt und das Hausrecht im Landtagsgebäude aus. Nach der aktuellen Lage- und Risikobewertung des Robert Koch-Instituts (RKI) sei die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung aufgrund der Corona-Pandemie nach wie vor als hoch einzuschätzen. Die von Bund und Ländern ergriffenen Maßnahmen, wie die Verpflichtung, eine Mund-Nase-Bedeckung zu tragen, hätten sich zwar als wirksam erwiesen. Aufgrund des anstehenden Herbstes sei allerdings mit einem erneuten Anstieg der Fall- und Reproduktionszahlen zu rechnen, ohne dass in absehbarer Zeit ein Impfstoff oder ein Medikament zu erwarten seien. In dieser Situation sei es oberste Prämisse, die Aufrechterhaltung des parlamentarischen Betriebs sicherzustellen. Die Wahrscheinlichkeit, sich mit SARS-CoV-2 zu infizieren, sei in geschlossenen Räumen deutlich höher als im Freien. Massenansteckungen träten vorwiegend in geschlossenen Räumen auf, in denen sich mehrere Personen über einen längeren Zeitraum aufhielten. Ein solches Geschehen könne die Funktionsfähigkeit des Landtags massiv beeinträchtigen bzw. unmöglich machen. Ein geeignetes Mittel, um dieser Gefahr zu begegnen, sei die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung. Inzwischen wisse man, dass Coronavirus-RNA-haltige Aerosole bei der Übertragung eine ebenso große Rolle spielten wie die Übertragung durch Tröpfchen. Solche Ansteckungen könnten nach verschiedenen Studien durch das Tragen eines Mund-Nase-Schutzes deutlich vermindert werden. Insbesondere bei Sitzungen des Landtags komme es zu Ansammlungen mehrerer Personen in den Gängen und vor den Sälen, wodurch der Mindestabstand teilweise nicht eingehalten werden könne. Bereits ein Kurzkontakt könne ausreichen, um sich mit SARS-CoV-2 zu infizieren. Ein milderer Mittel, das auch auf den teilweise beengten Wegen zu den Sitzungssälen mit wenig bis keiner Möglichkeit der Frischluftzufuhr in ähnlicher Weise wirksam wäre, sei nicht bekannt. Ein Hinweis, dass das Betreten des Gebäudes des Landtags nur ohne grippeähnliche Symptome möglich sei, reiche nicht aus, da eine Übertragung bereits zwei Tage vor erkennbaren Symptomen erfolgen könne. Aus diesem Grund stellten auch ein Antikörpertest oder eine Fiebertmessung nach derzeitigen Kenntnissen keine vergleichbare Schutzwirkung zur Verhinderung der Ausbreitung des Virus dar. Das Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung auf den angeordneten Flächen sei daher notwendig, um die Infektionszahlen zu minimieren und dadurch die Funktionsfähigkeit des Landtags aufrechtzuerhalten.

- 6 Noch am 22. September 2020 erhoben die Antragsteller vor dem Verwaltungsgericht Potsdam Klage gegen die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 21. September 2020 (VG 1 K 2360/20). Die gleichzeitig gestellten Anträge auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes lehnte das Verwaltungsgericht Potsdam mit Beschluss vom 24. September 2020 (VG 1 L 885/20) ab. Der Verwaltungsrechtsweg sei nicht eröffnet, weil eine verfassungsrechtliche Streitigkeit vorliege. Das streitige Rechtsverhältnis zwischen den Verfahrensbeteiligten sei wesentlich vom Verfassungsrecht geprägt. Selbst wenn man dies anders sehen wollte, seien die Eilanträge jedenfalls unbegründet, weil sich die angegriffene Allgemeinverfügung nach summarischer Prüfung als rechtmäßig erweise.
- 7 Die von den Antragstellern hiergegen erhobenen Beschwerden wies das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg mit Beschluss vom 28. Oktober 2020 (OVG 3 S 113/20) zurück. Das Beschwerdevorbringen rechtfertige nicht die Annahme, dass entgegen der verwaltungsgerichtlichen Wertung eine öffentlich-rechtliche Streitigkeit nichtverfassungsrechtlicher Art im Sinne von § 40 Abs. 1 Satz 1 Verwaltungsgerichtsordnung gegeben sei.
- 8 Gegen diesen Beschluss erhoben die Antragsteller nach eigenen Angaben Verfassungsbeschwerde zum Bundesverfassungsgericht, mit der sie Verstöße gegen Verfahrensgrundrechte geltend machten.
- 9 Die Antragsgegnerin hat im weiteren Verlauf der Corona-Pandemie mehrere Änderungsverfügungen zu der Allgemeinverfügung vom 21. September 2020 erlassen (zuletzt am 10. Dezember 2021), mit denen die hier streitgegenständlichen Regelungen konkretisiert und verschärft worden sind. Gegen die jeweiligen Änderungsverfügungen haben die Antragsteller kein Organstreitverfahren anhängig gemacht. Zum 4. April 2022 ist die Allgemeinverfügung ersatzlos aufgehoben worden.

II.

- 10 Die Antragsteller haben am 19. März 2021 ein Organstreitverfahren anhängig gemacht, mit dem sie sich gegen die Ziffern 1a, 2b, 3, 4b und 6 der Verfügung vom 21. September 2020 wenden.
- 11 Der Antrag sei zulässig.

- 12 Dem stehe insbesondere nicht entgegen, dass die streitgegenständliche Allgemeinverfügung in der angegriffenen Form nicht mehr gültig sei. Dies gelte schon deshalb, weil auf Grundlage der ursprünglichen Fassung der Allgemeinverfügung gegen drei der Antragsteller Ordnungsmittellandrohungen ausgesprochen worden seien, gegen die diese sich mit Rechtsmitteln wehrten.
- 13 Sie seien auch ihrer Konfrontationsobliegenheit nachgekommen. Angesichts der kurzen Zeitspanne zwischen der Bekanntgabe der Allgemeinverfügung am Abend des 21. September 2020 und deren Inkrafttreten am 23. September 2020 habe es eines vorausgehenden Konfrontationsschreibens an die Antragsgegnerin vor Einleitung des verwaltungsgerichtlichen Eilverfahrens nicht bedurft. Zudem habe bereits am Tag des Inkrafttretens um 10.00 Uhr eine Sitzung des Landtags stattgefunden, an der die Antragsteller ohne Mund-Nase-Bedeckung hätten teilnehmen wollen. Bei dieser Sachlage sei eine vorherige Konfrontation gewissermaßen wegen „Gefahr im Verzug“ entbehrlich gewesen. Einer weiteren Konfrontation vor Einleitung des Organstreitverfahrens habe es danach ebenfalls nicht mehr bedurft, weil der Antragsgegnerin der Streit durch das Verfahren vor den Verwaltungsgerichten zu diesem Zeitpunkt bereits bekannt gewesen sei. Im Übrigen habe die Antragsgegnerin im verwaltungsgerichtlichen Verfahren deutlich gemacht, dass sie die Allgemeinverfügung für rechtmäßig erachte. Im Nachgang hierzu hätte es sich bei einem Konfrontationsschreiben um eine „bloße Förmelerei“ ohne Aussicht auf Erfolg gehandelt.
- 14 Der Antrag sei auch begründet.
- 15 Die mit der Allgemeinverfügung angeordnete Verpflichtung, im Gebäude des Landtags eine Mund-Nase-Bedeckung zu tragen, habe in das Recht auf freie Ausübung des Mandats nach Art. 56 Abs. 1 LV eingegriffen.
- 16 Der Kontakt zu den Bürgern gehöre zu den wesentlichen Bestandteilen des freien Mandats, denn nur durch die persönliche Kommunikation könne der Abgeordnete eine Beziehung zu den Bürgern aufbauen, die politischen Auffassungen und Interessen, die an ihn herangetragen würden, sammeln und strukturieren, sowie entscheiden, ob, wie und mit welcher Priorität er sich bemühen wolle, diese in staatliche Entscheidungen umzusetzen. Aufgabe des Abgeordneten, sei es einerseits, unterschiedliche politische Auffassungen und Interessen aufzunehmen, auszugleichen und in die Willensbildung von Partei, Fraktion und Parlament zu überführen, und andererseits, den Bürgern den Sinn der im Parlament getroffenen politischen Entschei-

dungen zu vermitteln bzw. bessere Alternativen aufzuzeigen und für diese zu werben. Dies sei einem Abgeordneten jedoch nur möglich, wenn er ohne Einschränkungen mit Dritten in Kontakt treten könne. Die Pflicht, eine Mund-Nase-Bedeckung zu tragen, habe daher in erheblicher Weise in die Ausübung des freien Mandats eingegriffen, denn sie führe zu gravierenden Kommunikationsproblemen. Den Abgeordneten sei zudem nicht nur verwehrt worden, ihr Gesicht gegenüber den Bürgern zu zeigen. Sie seien durch die Maskenpflicht auch daran gehindert worden, ihre die Regierungspolitik ablehnende Haltung durch die Verweigerung, eine Maske zu tragen, im Parlament zum Ausdruck zu bringen.

- 17 Eine Beeinträchtigung des Kernbereichs der freien Mandatsausübung sei auch nicht dadurch ausgeschlossen worden, dass in der Allgemeinverfügung eine Reihe von Ausnahmen von der Mund-Nase-Bedeckung vorgesehen gewesen sei, wie etwa am jeweiligen Platz in den Sitzungssälen und Besprechungsräumen. Entscheidend sei, dass die Maskenpflicht außerhalb der Sitzungs- und Plenarsäle sowie auf den Verkehrsflächen weiterhin Geltung beansprucht habe. Genau dies seien die Bereiche, in denen ein Abgeordneter mit den Bürgern ins Gespräch komme.
- 18 Eine gewisse Erleichterung habe in diesem Zusammenhang zwar das Tragen eines sogenannten face shield verschaffen können. Das Tragen eines solchen sei aber zum einen nach Ziffer 2b der angegriffenen Verfügung nur erlaubt gewesen, wenn man durch Vorlage eines ärztlichen Attests habe nachweisen können, dass man aus gesundheitlichen Gründen gehindert sei, eine Mund-Nase-Bedeckung zu tragen. Zum anderen seien die Personen, die ein sog. face shield getragen hätten, nach Ziffer 3 der streitgegenständlichen Verfügung verpflichtet gewesen, stets 1,5 m Abstand zu Dritten zu halten. Auch dies habe sie in ihrem Recht auf freie Mandatsausübung verletzt, denn auch das Tragen eines face shields könne zu Verständigungsproblemen führen. Die Pflicht, stets Abstand zu wahren, könne zudem Ausgrenzungen - gerade in Gesprächen mit anderen Abgeordneten oder mit Bürgern - mit sich bringen.
- 19 Auch die Regelung in Ziffer 4b der Allgemeinverfügung, wonach Gästen und Besuchern, die keine Mund-Nase-Bedeckung getragen hätten, der Einlass verweigert worden sei, habe sie in der Ausübung ihres freien Mandats beeinträchtigt. Denn die Pflicht, eine Mund-Nase-Bedeckung zu tragen, habe dazu führen können, dass Bürger von einem Besuch im Landtag abgesehen hätten. Dies habe sich nachteilig auf

die Kommunikationsbeziehung zwischen Abgeordneten und Wählern ausgewirkt. Die Kommunikation mit den Bürgern und Wählern sei Grundbedingung für die Arbeit eines Abgeordneten, denn nur im Gespräch mit den Bürgern erhalte er Kenntnis von deren Bedürfnissen, Sorgen und Erwartungen.

- 20 Schließlich hätten auch die Regelungen von Ziffer 6 der Allgemeinverfügung in die Ausübung des freien Mandats eingegriffen, denn bereits das Inaussichtstellen einer Sanktion beeinflusse die Entscheidungsfreiheit jedes Einzelnen dahingehend, sich der Maßnahme zu beugen.
- 21 Der Eingriff in ihre Rechte aus Art. 56 Abs. 1 LV sei auch nicht gerechtfertigt gewesen.
- 22 Die Allgemeinverfügung habe schon nicht auf einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage beruht. Die Anordnung, im Landtagsgebäude eine Mund-Nase-Bedeckung zu tragen, falle nicht unter das Hausrecht nach Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV. Hierunter würden nur Ordnungsmaßnahmen verstanden, die der Verwirklichung des Widmungszwecks des Gebäudes dienten, Störungen des Dienstbetriebs abwendeten und so auch über den Zugang und Aufenthalt von Personen bestimmten. Das pauschale Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung für jeden Besucher des Landtags zähle nicht dazu.
- 23 Die Allgemeinverfügung sei zudem wegen eines Verstoßes gegen den Vorbehalt des Gesetzes verfassungswidrig gewesen. In die allgemeine Handlungsfreiheit könne nur aufgrund solcher Rechtsvorschriften eingegriffen werden, die formell und materiell mit der Verfassung in Einklang stünden. Ermächtigungen der Exekutive müssten sich danach nicht nur auf ein förmliches Gesetz zurückführen lassen. Dieses Gesetz müsse zudem auch Inhalt, Gegenstand, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung hinreichend bestimmen und begrenzen. Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV sei in diesem Sinne nicht hinreichend bestimmt, was darauf zurückzuführen sei, dass es sich um eine Aufgabenzuweisungs- und nicht um eine Befugnisnorm handele. Die Anordnung einer Pflicht zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung könne darauf nicht gestützt werden.
- 24 Jedenfalls vor dem Hintergrund, dass die Allgemeinverfügung nicht nur in Abgeordnetenrechte, sondern auch in Grundrechte, nämlich die allgemeine Handlungsfreiheit der Besucher und die Berufsausübungsfreiheit der Mitarbeiter, eingegriffen habe, sei

auch ein Verstoß gegen die Wesentlichkeitstheorie festzustellen. Eine solch grundrechtsrelevante Entscheidung habe nur der Gesetzgeber selbst treffen können. Die Wesentlichkeitstheorie finde nach der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts vom 17. September 2013 (2 BvE 6/08) auch mit Blick auf Abgeordnetenrechte Anwendung.

- 25 Die Allgemeinverfügung sei zudem formell und materiell rechtswidrig gewesen.
- 26 Die Allgemeinverfügung habe nicht den Anforderungen an eine hinreichende Bestimmtheit entsprochen. Was als taugliche Mund-Nase-Bedeckung habe gelten sollen, sei ebenso wenig definiert worden wie die Begriffe „zwingende Gründe“ in Ziffer 1 am Ende und „zumutbar“ in Ziffer 2b der Allgemeinverfügung.
- 27 Die Antragsgegnerin habe von dem ihr zustehenden Hausrecht nicht in verhältnismäßiger Weise Gebrauch gemacht. Die angegriffenen Regelungen der Allgemeinverfügung seien nicht geeignet, erforderlich und angemessen gewesen, um die Funktionsfähigkeit des Landtags aufrecht zu erhalten und die Gesundheit der sich dort aufhaltenden Personen zu schützen. Dies gelte vor allem für die Anordnung des Tragens einer Mund-Nase-Bedeckung.
- 28 Schon die Annahme, das Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung sei geeignet, die Gefahr einer Übertragung des Virus durch Aerosol-Partikel zu verringern, sei nicht tragfähig gewesen. Die vom RKI, der Weltgesundheitsorganisation (WHO) und dem European Centre for Disease Prevention and Control (ECDC) ausgesprochenen Empfehlungen zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung hätten auf einer Einschätzung beruht, für die es bereits zum Zeitpunkt des Erlasses der Allgemeinverfügung keine wissenschaftlichen Belege gegeben habe. Zudem sei übersehen worden, dass eine Maskenpflicht für viele Millionen Menschen im öffentlichen Raum sogar zu einem Infektionsrisiko habe werden können, wenn die erforderlichen Hygienemaßnahmen nicht eingehalten worden seien. Die Anordnung habe sich vor diesem Hintergrund als potenziell kontraproduktiv erwiesen. Dies gelte insbesondere angesichts der Unbestimmtheit der angegriffenen Allgemeinverfügung, die jede Art der Bedeckung von Mund und Nase, also etwa auch einen „Schlauchschal aus Polarfleece“ zugelassen habe, durch dessen Verwendung sich das Infektionsrisiko erhöht hätte. Insoweit habe die Antragsgegnerin die fehlende Geeignetheit ihrer Regelung später selbst erkannt und die Allgemeinverfügung im Nachgang dahingehend aktualisiert, dass nur noch bestimmte Arten von Mund-Nase-Bedeckungen hätten getragen werden dürfen.

- 29 Die Regelungen zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung seien auch nicht erforderlich gewesen. Es habe andere, mildere Mittel gegeben, mit denen das Infektionsrisiko ebenso gut bzw. besser hätte gesenkt werden können. Eine der wirksamsten Methoden in Innenräumen sei etwa eine hohe Frischluftzufuhr durch geeignete Lüftungsmaßnahmen. Es sei auch der Einsatz sog. CO₂-Ampeln bzw. Raumluftfilter in Betracht gekommen. Der Gefahr einer Funktionsunfähigkeit des Parlaments hätte zudem durch weniger einschneidende Maßnahmen wie Online-Sitzungen begegnet werden können, zumal es ohnehin bereits eine Übertragung per Livestream gebe.
- 30 Schließlich sei die Anordnung auch nicht angemessen gewesen. Die erforderliche Abwägung zwischen den beteiligten Rechtsgütern falle zugunsten des freien Mandats aus. Die Funktionsfähigkeit des Landtags habe auch auf andere Weise sichergestellt werden können. Der besondere Schutz des freien Mandats folge aus dem Demokratieprinzip. Wenn der einzelne Abgeordnete mit dem Bürger nicht mehr sprechen könne, greife dies massiv in den demokratischen Willensbildungsprozess ein. Weder die Funktionsfähigkeit des Landtags noch der Gesundheitsschutz seien Zwecke, die den Schutz des freien Mandats überwögen.
- 31 Die Antragsteller beantragen,
- festzustellen, dass die Ziffern 1a, 2b, 3, 4b und 6 der Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 21. September 2020 (in der Fassung vom 21. September 2020) rechtswidrig waren und sie in ihren Rechten aus Art. 56 Abs. 1 Verfassung für das Land Brandenburg verletzt haben.

III.

- 32 Die Antragsgegnerin beantragt,
- den Antrag abzuweisen.
- 33 Sie hält das gegen sie gerichtete Organstreitverfahren mangels Antragsbefugnis für unzulässig. Die beanstandete Maßnahme sei nicht geeignet gewesen, das freie Mandat der Antragsteller zu beeinträchtigen. Insbesondere sei die Kommunikation unter den Abgeordneten oder zwischen den Abgeordneten und ihren Wählern nicht eingeschränkt worden.
- 34 Die Antragsteller seien weder daran gehindert worden, sich in Beratungsräumen zusammenzufinden, noch in ihren Redebefugnissen beschränkt worden. Die Allge-

meinverfügung habe zudem nicht für Bereiche gegolten, die den Fraktionen oder den fraktionslosen Abgeordneten zur Nutzung überlassen worden seien. Es habe den Antragstellern damit freigestanden, in den ihnen überlassenen Bereichen von den Hygienevorschriften abzuweichen.

- 35 Den Antragstellern sei durch die örtlich und zeitlich beschränkte Maskenpflicht auch nicht das Recht genommen worden, ihr Gesicht zu zeigen und sich damit offen und transparent gegenüber den Bürgern zu präsentieren. Nach Ziffer 1 der Allgemeinverfügung sei die zeitweilige Abnahme der Mund-Nase-Bedeckung gestattet gewesen, falls und solange es zu Identifikationszwecken oder auch aus sonstigen zwingenden Gründen erforderlich gewesen sei.
- 36 Auch der Kontakt der Antragsteller zum Bürger sei nicht eingeschränkt worden. Bürger hätten weiterhin die Möglichkeit gehabt, unter Einhaltung der Schutzmaßnahmen das Gelände des Landtags zu betreten. Darüber hinaus hätten die Antragsteller ihre Wähler außerhalb des Landtagsgebäudes oder digital treffen können. Weder die Mund-Nase-Bedeckung noch ein Abstand von 1,5 m hätten zudem eine Konversation verhindert. Für die Kommunikation mit hörgeschädigten Personen habe eine Ausnahme von der Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung bestanden. Mund-Nase-Bedeckungen hätten zudem ohnehin in vielen weiteren Bereichen des öffentlichen Lebens getragen werden müssen, so dass ihre Allgemeinverfügung insoweit zu keinen weiteren Einschränkungen für die Betroffenen geführt habe.
- 37 Jedenfalls sei der Antrag unbegründet. Selbst wenn man annähme, dass das freie Mandat durch die Allgemeinverfügung eingeschränkt worden sei, sei ein solcher Eingriff gerechtfertigt gewesen.
- 38 Das sich aus Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV ergebende Hausrecht der Antragsgegnerin habe eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der Verfügung dargestellt. Das Hausrecht solle die Funktionsfähigkeit des Parlamentes sichern. Die Anordnung von bestimmten Hygienevorschriften habe der Verringerung des Infektionsrisikos und der Verhinderung von Infektionsketten im Landtagsgebäude gedient. Dadurch habe sichergestellt werden sollen, dass die Abgeordneten, Mitarbeiter und Besucher des Landtags so gut wie möglich geschützt würden. Indem die Maskenpflicht nicht für die Bereiche gegolten habe, die Fraktionen oder fraktionslosen Abgeordneten zur Nutzung überlassen worden seien, sei der Tatsache Rechnung getra-

gen worden, dass das Hausrecht der Antragsgegnerin für die genannten Bereiche beschränkt sei.

- 39 Die Wesentlichkeitstheorie finde im vorliegenden Fall keine Anwendung. Es sei zwar unstreitig, dass die Exekutive für Maßnahmen, die den Freiheits- und Gleichheitsbereich des Bürgers wesentlich betreffen, eine gesetzliche Grundlage benötige. Für die Grundrechtsverwirklichung wesentliche Regelungen müsse der parlamentarische Gesetzgeber treffen. Maßgeblich sei dabei aber der Grundrechtsbezug der Maßnahme, an dem es hier mit Blick auf die Antragsteller gefehlt habe. Abgeordnete seien als Mandatsträger Teil des Parlaments und insoweit keine Grundrechtsträger. Sie könnten sich daher bei Verletzung ihrer Rechtsstellung nicht auf die Wesentlichkeitstheorie berufen.
- 40 Die Allgemeinverfügung sei formell rechtmäßig gewesen. Es bestünden auch keine Bedenken gegen die materielle Rechtmäßigkeit der Allgemeinverfügung.
- 41 Wegen der Einbindung des Abgeordneten in das Parlament könne das freie Mandat zugunsten anderer Rechtsgüter von Verfassungsrang eingeschränkt werden. Vorliegend habe durch die Allgemeinverfügung verhindert werden sollen, dass Infektionsketten innerhalb der Abgeordneten und ihrer Mitarbeiter mit der Folge entstünden, dass bereits bei Kontaktverdacht Quarantänemaßnahmen notwendig geworden wären. Weiterhin sei zu beachten gewesen, dass die Mitglieder des Landtags aus allen Regionen des Landes kämen, so dass eventuelle Infektionsketten ein großes Ausmaß hätten annehmen können. Hinter der Allgemeinverfügung hätten also nicht nur Erwägungen zum Gesundheitsschutz der Bevölkerung sowie ein Beitrag zur Entlastung des Gesundheitssystems gestanden. Auch habe gewährleistet werden sollen, dass durch den Schutz der Abgeordneten und Mitarbeiter der Landtag in seiner Funktionsfähigkeit aufrechterhalten werde.
- 42 Die Allgemeinverfügung sei verhältnismäßig gewesen.
- 43 Sie sei zur Verfolgung der genannten Zwecke zunächst geeignet gewesen. Ausreichend für die Annahme der Geeignetheit sei bereits die Möglichkeit der Zweckerreichung. Mit den angeordneten Maßnahmen hätten sowohl der Gesundheitsschutz als auch die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Parlaments erreicht werden können. Durch die in der Allgemeinverfügung geregelten Hygienemaßnahmen habe das Infektionsrisiko im Landtag verringert werden können. Dadurch hätten sich Infek-

tionsketten vermeiden lassen, die sich ansonsten im und aus dem Landtagsgebäude hinaus verbreitet hätten. SARS-CoV-2 übertrage sich hauptsächlich durch die respiratorische Aufnahme virushaltiger Partikel, die bereits beim Atmen entstünden. Dabei sei durch unterschiedliche wissenschaftliche Studien belegt gewesen, dass das konsequente Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung die Verbreitung des Virus habe eindämmen können. Besonders wirksam sei die Kombination verschiedener Hygienemaßnahmen gewesen, von denen die Antragsgegnerin auch Gebrauch gemacht habe. Auch das RKI, dessen Einschätzung insoweit wegen der ihm durch § 4 Infektionsschutzgesetz (IfSG) zugewiesenen Rolle ein besonderes Gewicht zukomme, habe das generelle Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung in bestimmten Situationen im öffentlichen Raum empfohlen.

- 44 Soweit die Antragsteller sich gesorgt hätten, dass sich das Risiko der Selbstkontamination durch das Tragen einer Maske erhöht habe, da die Anwender sich mit durch die Maske kontaminierten Händen ins Gesicht gefasst oder nicht-medizinische Masken nicht gewechselt hätten, sei dem entgegenzuhalten, dass das Risiko, sich ohne Maske mit kontaminierten Händen zu berühren, ebenfalls gegeben gewesen sei. Insbesondere habe man jedoch von erwachsenen Menschen erwarten können, dass diese in der Lage seien, Hygieneempfehlungen zu beachten. Auch habe die Allgemeinverfügung nicht gefordert, dass die Maske über den gesamten Tag getragen werde, sondern habe mehrere Situationen und Orte vorgesehen, an denen diese habe abgenommen werden können. Da die Antragsteller zudem einer Fraktion angehörten, sei davon auszugehen, dass sie den Großteil ihrer Zeit im Landtag in den ihnen zugewiesenen Räumen verbrächten, in denen sie von der Allgemeinverfügung abweichende Hygienemaßnahmen hätten anordnen können.
- 45 Die Allgemeinverfügung sei auch erforderlich gewesen. Es seien keine anderen, gleich wirksamen Mittel ersichtlich gewesen, die eine geringere Belastung beinhaltet hätten. Ein regelmäßiges Lüften sei nicht als ebenso effektiv anzusehen. Insbesondere in Fluren, in denen ein hohes Verkehrsaufkommen entstehen könne, gebe es regelmäßig keine Fenster. Auch sei zu berücksichtigen, dass die Allgemeinverfügung Ende September in Kraft getreten sei, also mit Beginn der kalten Jahreszeit.
- 46 Es bestünden schließlich keine Bedenken hinsichtlich der Angemessenheit der Allgemeinverfügung. Bei der Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe sei die

Grenze der Zumutbarkeit gewahrt worden. Ein angenommener Eingriff in das freie Mandat sei allenfalls von geringem Gewicht. Die Allgemeinverfügung habe zahlreiche Ausnahmeregelungen vorgesehen, welche insbesondere zugunsten des freien Mandats getroffen worden seien.

IV.

- 47 Der Landtag und die Landesregierung haben Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.

B.

- 48 Der Antrag hat keinen Erfolg. Er ist teilweise bereits unzulässig. Soweit er zulässig ist, ist er unbegründet.

I.

- 49 Der Rechtsweg zum Verfassungsgericht ist eröffnet.
- 50 Gemäß Art. 113 Nr. 1 LV, § 12 Nr. 1 Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg (VerfGGBbg) entscheidet das Verfassungsgericht im Organstreitverfahren über die Auslegung der Landesverfassung aus Anlass von Streitigkeiten über den Umfang der Rechte und Pflichten eines obersten Landesorgans oder anderer Beteiligter, die durch die Verfassung oder in der Geschäftsordnung des Landtags oder der Landesregierung mit eigenen Rechten ausgestattet sind.
- 51 Eine verfassungsrechtliche Streitigkeit in diesem Sinne ist in Abgrenzung zu einer verwaltungsgerichtlichen Streitigkeit entscheidend dadurch gekennzeichnet, dass der geltend gemachte Anspruch in einem Rechtsverhältnis wurzelt, das maßgeblich durch Verfassungsrecht geprägt ist, die Auslegung und Anwendung der Verfassung also den Kern des Rechtsstreits bildet (vgl. Beschluss vom 20. Mai 2021 - VfGBbg 5/21 -, Rn. 47 f., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 28. Oktober 2020 - OVG 2 S 113/20 u. a. -, Rn. 7, juris). Das ist jedenfalls dann der Fall, wenn Verfassungsorgane, Teile von ihnen oder andere unmittelbar am Verfassungsleben beteiligte Stellen um verfassungsrechtliche Rechtspositionen streiten (vgl. Urteil vom 22. Juli 2016

- VfGBbg 70/15 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 - 2 BvE 1/06 u. a. -, BVerfGE 118, 277-401, Rn. 192, www.bverfg.de).

- 52 So liegt es hier. Streitgegenständlich ist die Frage, ob und inwieweit die Antragsgegnerin bei der Inanspruchnahme ihrer Befugnisse aus Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV a. F. (heute Art. 69 Abs. 4 Satz 1 Alt. 3 LV) die Rechte der Antragsteller aus Art. 56 LV zu berücksichtigen und zu wahren hatte. Mithin geht es der Sache nach um die Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen bzw. ihren Teilen. Dabei handelt es sich geradezu typischerweise um den Gegenstand eines Organstreitverfahrens (vgl. Beschluss vom 20. Mai 2021 - VfGBbg 5/21 -, Rn. 47, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).
- 53 Eine andere Einordnung des Rechtsverhältnisses ist nicht deshalb geboten, weil die Antragsgegnerin ausweislich der Formulierung der von ihr getroffenen Anordnungen die verwaltungsrechtliche Handlungsform der Allgemeinverfügung gewählt hat. Zwar handelt die Antragsgegnerin bei Ausübung des Hausrechts grundsätzlich als Verwaltungsbehörde. Richten sich die in diesem Zusammenhang getroffenen Anordnungen aber nicht nur an Besucher, sondern auch an Abgeordnete, erhält die sonst verwaltungsrechtlich geprägte Ausübung des Hausrechts wegen deren besonderen Schutzes durch Art. 56 LV verfassungsrechtliche Relevanz (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Juni 2020 - 2 BvE 2/19 -, BVerfGE 154, 354-372, Rn. 29, www.bverfg.de; VerfGH BW, Urteil vom 4. April 2022 - 1 GR 69/21 -, Rn. 82; NdsStGH, Beschluss vom 27. September 2021 - StGH 6/20 -, Rn. 17, juris).
- 54 Die streitgegenständlichen Anordnungen wiesen dementsprechend keine einheitliche Rechtsnatur auf, sondern waren abhängig vom Adressatenkreis unterschiedlich zu qualifizieren: Während sie sich gegenüber den Beschäftigten der Landtagsverwaltung als innerdienstliche Weisungen und gegenüber externen Besuchern des Parlaments als verwaltungsrechtliche Maßnahme in Form einer Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 Satz 2 VwVfG darstellten, galt dies nicht gegenüber den Abgeordneten. Insoweit betrafen die Maßnahmen den innerparlamentarischen Rechtskreis, waren also nicht - wie es für eine Einordnung als Verwaltungsakt erforderlich ist - auf eine Rechtswirkung nach außen gerichtet (so zu Recht BayVerfGH, Entscheidungen vom 25. Oktober 2023 - Vf. 70-IVa-20 -, Rn. 25, und vom 21. Mai 2024 - Vf. 37-IVa-21 -, Rn. 25, jeweils m. w. N., juris; allgemein zur fehlenden Verwaltungsaktqualität von Maßnahmen im organschaftlich geprägten Innenverhältnis vgl.

BVerwG, Urteil vom 28. März 2018 - 10 C 2.17 -, Rn. 15, juris; i. E. ebenso U. Stelkens, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Auflage 2023, § 35 Rn. 191 ff.).

55 Darauf, ob die dargestellte Unterscheidung der Antragsgegnerin beim Erlass ihrer Anordnungen bewusst war, kommt es für die Einordnung des Rechtsverhältnisses ebenso wenig an wie auf die von ihr gewählte Bezeichnung. Abzustellen ist allein auf die objektive Rechtsnatur des Streitverhältnisses und nicht auf die diesbezügliche Vorstellung der Beteiligten (vgl. Urteil vom 28. Juli 2008 - VfGBbg 53/06 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; BVerfG, Beschluss vom 7. Oktober 2003 - 2 BvG 1/02 u. a. -, BVerfGE 109, 1-13, Rn. 15, www.bverfg.de).

II.

56 Der Antrag ist nur zum Teil zulässig.

57 1. Die Antragsteller und die Antragsgegnerin sind gemäß Art. 113 Nr. 1 LV, § 12 Nr. 1, § 35 VerfGGBbg im Organstreitverfahren beteiligtenfähig.

58 Die Antragsteller sind „andere Beteiligte“ im Sinne der genannten Vorschriften, weil sie durch Art. 56 LV mit eigenen verfassungsmäßigen Rechten ausgestattet sind (vgl. Beschluss vom 16. Februar 2024 - VfGBbg 41/22 -, Rn. 95, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).

59 Die Antragsgegnerin ist ebenfalls beteiligungsfähig (vgl. Beschluss vom 20. Februar 2003 - VfGBbg 112/02 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). Sie wird durch Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV a. F. mit verfassungsmäßigen Befugnissen ausgestattet, die sie eigenverantwortlich ausübt (vgl. für Art. 40 Abs. 2 GG: BVerfG, Urteil vom 30. Juli 2003 - 2 BvE 1/01 -, BVerfGE 108, 251-279, Rn. 59, www.bverfg.de; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz/Klein, GG, 103. EL Januar 2024, Art. 40 Rn. 145 f.; Groh, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 40 Rn. 26).

60 2. Den Antragstellern fehlt für einen Teil der gerügten Einzelregelungen der Verfügung die Antragsbefugnis.

61 Gemäß § 36 Abs. 1 VerfGGBbg ist der Antrag im Organstreitverfahren nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, dass er oder das Organ, dem er angehört, durch eine Maßnahme oder Unterlassung des Antragsgegners in seinen ihm durch die Verfassung übertragenen Rechten verletzt oder unmittelbar gefährdet ist. Der

Begriff der Maßnahme ist dabei weit auszulegen (vgl. Beschluss vom 15. Dezember 2023 - VfGBbg 16/23 EA -, Rn. 45, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).

- 62 § 20 Abs. 1 Satz 2 VerfGGBbg, wonach Anträge, die das Verfahren einleiten, zu begründen sind, beansprucht als allgemeine Verfahrensvorschrift auch im Organstreitverfahren Geltung. Gefordert ist eine Begründung, welche die mögliche Verletzung der Rechte der Antragsteller aufzeigt und die dem Antragsgegner zugeordnete rechtserhebliche Maßnahme benennt (vgl. Beschluss vom 16. Februar 2024 - VfGBbg 41/22 -, Rn. 107 m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).
- 63 a. Dies zugrunde gelegt ist der Antrag unzulässig, soweit er sich gegen die Ziffern 2b und 3 der Verfügung richtet.
- 64 Die Antragsteller haben nicht dargelegt, dass sie von den genannten Regelungen betroffen waren und diese sie daher in ihren Rechten aus Art. 56 LV beschränkt haben könnten. Die Ziffern 2b und 3 der Allgemeinverfügung betreffen die Befreiungsmöglichkeit von der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung aus gesundheitlichen Gründen und die daran anknüpfenden Verpflichtungen, anstelle einer Maske ein sog. face shield zu tragen sowie einen Mindestabstand von 1,5 m zu anderen Personen einzuhalten. Die Antragsteller legen zwar dar, dass sie auch das verpflichtende Tragen eines Visiers und das Mindestabstandsgebot für unvereinbar mit dem freien Mandat aus Art. 56 LV halten. Da die entsprechenden Verpflichtungen nach der Verfügung aber nur den gemäß Ziffer 2b befreiten Personenkreis betrafen, hätte es insoweit weitergehender Darlegungen bedurft, dass und inwiefern die Antragsteller für sich in Anspruch genommen haben, zu diesem Personenkreis zu gehören. Daran fehlt es.
- 65 Entsprechender Vortrag war auch nicht vor dem Hintergrund entbehrlich, dass die Antragsteller Ziffer 2b für nicht hinreichend bestimmt genug halten, weil aus ihrer Sicht unklar geblieben sei, wann das Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung „unzumutbar“ im Sinne der Vorschrift gewesen sei. Auch von einer unzureichenden Bestimmtheit der Regelung wären die Antragsteller nur dann betroffen gewesen, wenn aufgrund ihrer persönlichen Situation jedenfalls die Möglichkeit bestanden hätte, dass sie unter den Befreiungstatbestand fallen. Hierzu tragen die Antragsteller nichts vor. Dementsprechend ist auch nicht erkennbar, dass einer der Antragsteller sich um das für eine Befreiung nach Ziffer 2b Satz 2 Allgemeinverfügung erforderliche ärztliche Attest bemüht oder gegenüber der Antragsgegnerin auch nur geltend gemacht

hätte, das Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung sei ihm - aus welchen Gründen auch immer - in Sinne der Ziffer 2b unzumutbar.

- 66 b. Unzulässig ist der Antrag auch, soweit er sich gegen die Ziffer 6 der streitgegenständlichen Anordnung richtet.
- 67 Diesbezüglich fehlt es an einer rechtserheblichen Maßnahme. Den unter Ziffer 6 erteilten Hinweisen der Antragsgegnerin, die die mögliche Anwendung von Verwaltungszwang und Erteilung eines Hausverbots sowie die Bußgeldbewehrung etwaiger Verstöße betrafen, kam bei objektiver Betrachtung ein eigenständiger Regelungsgehalt nicht zu. Insbesondere war mit ihnen noch nicht die konkrete Androhung von Verwaltungszwang im Sinne des Verwaltungsvollstreckungsgesetzes verbunden. Entgegen der Annahme der Antragsteller wurde die Sanktion eines etwaigen Fehlverhaltens auch keineswegs bereits „in Aussicht gestellt“. Die Antragsgegnerin hat in Ziffer 6 der Verfügung - wie schon die Überschrift „Hinweise“ nahelegt - lediglich vorsorglich und ohne rechtliche Verbindlichkeit die Reaktionsmöglichkeiten aufgezeigt, die ihr aus ihrer Sicht bei Nichtbeachtung der vorgenannten Anordnungen zur Verfügung standen. Inwieweit sich bereits aus diesem bloßen Hinweis auf die Rechtslage eine rechtserhebliche Beeinträchtigung des freien Mandats nach Art. 56 LV ergeben soll, ist nicht ersichtlich.
- 68 c. Soweit die Antragsteller eine Verletzung des Art. 56 LV durch die Ziffern 1a und 4b geltend machen, sind sie antragsbefugt.
- 69 aa. Es erscheint nach dem Vorbringen der Antragsteller jedenfalls möglich, dass die angeordnete Pflicht zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung sie in ihrer freien Mandatsausübung beeinträchtigt, da Art. 56 LV den Abgeordneten im Grundsatz vor allen inner- und außerparlamentarischen Beschränkungen bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben schützt (vgl. Urteile vom 6. September 2023 - VfGBbg 78/21 -, Rn. 110, vom 28. Juli 2008 - VfGBbg 53/06 -, und vom 16. Oktober 2003 - VfGBbg 4/03 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). Eine Rechtsverletzung ist vor diesem Hintergrund auch nicht insoweit von vornherein ausgeschlossen, als der Antrag sich gegen Ziffer 4b der Verfügung richtet. Die Annahme der Antragsteller, dass auch die Maskenpflicht für Besucher einen Eingriff in die durch Art. 56 LV geschützte Kommunikationsbeziehung zwischen Abgeordneten und Wählern begründet habe, mag einigen Zweifeln unterliegen (vgl. dazu unter III.). Sie erscheint

aber nicht derart abwegig, dass bereits die Möglichkeit einer Rechtsverletzung der Antragsteller durch Ziffer 4b der angegriffenen Verfügung zu verneinen wäre.

- 70 bb. Aus Rechtsgründen ausgeschlossen ist eine Verletzung des Art. 56 LV allerdings, soweit die Antragsteller sich auf eine Nichteinhaltung der formellen Voraussetzungen berufen, die das Verwaltungsverfahrensgesetz für den Erlass einer Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 Satz 2 VwVfG aufstellt.
- 71 Aus der Verletzung etwaiger Anhörungs-, Bekanntmachungs- und Begründungsanforderungen, die sich aus dem Verwaltungsverfahrensgesetz für den Erlass von Verwaltungsakten ergeben, können die Antragsteller eine Antragsbefugnis im Organstreitverfahren nicht herleiten. Ein Antragsteller kann sich im Organstreit nur dann auf die Verletzung einfachen Rechts berufen, wenn die insoweit als verletzt gerügte Vorschrift zugleich Ausfluss eines verfassungsrechtlichen Rechts ist (vgl. Beschluss vom 16. Februar 2024 - VfGBbg 41/22 -, Rn. 109, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; BVerfG, Urteil vom 4. Juli 2007 - 2 BvE 1/06 u. a. -, BVerfGE 118, 277-401, Rn. 194, www.bverfg.de; NdsStGH, Beschluss vom 27. September 2021 - StGH 6/20 -, Rn. 22, juris; Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 63. EL Juni 2023, § 64 Rn. 61). Daran fehlt es mit Blick auf die allgemeinen Formvorschriften des Verwaltungsverfahrensgesetzes, die einen Bezug zu Art. 56 LV nicht aufweisen.
- 72 Eine Verletzung des Art. 56 LV durch eine etwaige Nichtbeachtung der für den Erlass von Allgemeinverfügung geltenden Anforderungen ist zudem deshalb ausgeschlossen, weil die streitgegenständlichen Anordnungen sich gegenüber den Antragstellern als Abgeordnete - wie bereits dargelegt - nicht als Allgemeinverfügungen dargestellt haben. Folglich mussten ihnen gegenüber auch die Anforderungen des Verwaltungsverfahrensgesetzes nicht eingehalten werden.
- 73 3. Soweit der Antrag danach zulässig ist, steht den Antragstellern das notwendige Rechtsschutzbedürfnis zur Seite.
- 74 a. Auch im Organstreit ist das Rechtsschutzbedürfnis Voraussetzung für die Sachentscheidung. Es entfällt grundsätzlich nicht bereits deshalb, weil die angegriffenen Regelungen inzwischen außer Kraft getreten sind, die geltend gemachte Rechtsverletzung also nicht andauert. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass ein objektives Klärungsinteresse im Organstreitverfahren u. a. fortbestehen kann, wenn die nicht

nur theoretische Möglichkeit besteht, dass die aufgeworfenen Fragen zukünftig in vergleichbaren Fällen erneut in Streit stehen (vgl. Beschlüsse vom 16. Februar 2024 - VfGBbg 41/22 -, Rn. 117, vom 20. Oktober 2017 - VfGBbg 46/16 -, und vom 20. Februar 2003 - VfGBbg 112/02 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; BVerfG, Urteil vom 15. Juni 2022 - 2 BvE 4/20 u. a.-, BVerfGE 162, 207-277, Rn. 65, www.bverfg.de). So liegt es hier. Ohne eine verfassungsgerichtliche Klärung besteht mit Blick auf zukünftig möglicherweise entstehende Pandemielagen die Gefahr der Wiederholung vergleichbarer Regelungen seitens der Antragsgegnerin. Das Interesse der Antragsteller, die Reichweite ihrer Abgeordnetenrechte für diesen Fall klarzustellen, begründet ein Rechtsschutzbedürfnis für ihren Antrag (i. E. ebenso VerfG SH, Beschluss vom 24. Juni 2022 - LVerfG 2/22 -, Rn. 79, juris; vgl. auch Urteil vom 21. Juli 2017 - VfGBbg 21/16 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).

- 75 b. Das Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller entfällt auch nicht etwa deshalb, weil sie ihrer Konfrontationsobliegenheit nicht hinreichend nachgekommen wären.
- 76 Mit der Ausgestaltung des Organstreits als kontradiktorische Streitigkeit geht eine diskursive Auseinandersetzung der Verfassungsorgane um ihre Kompetenzen einher. In der Rechtsprechung des Gerichts ist deshalb anerkannt, dass ein Rechtsschutzbedürfnis nur gegeben ist, wenn und solange über die Rechtsverletzung zwischen den Beteiligten Streit besteht. Dies setzt zumindest voraus, dass der Konflikt, um den es im Organstreit geht, zuvor für den Antragsgegner erkennbar geworden ist. Der Antragsteller ist deshalb gehalten, sich bereits im politischen Prozess mit der Verfassungsrechtsslage zu befassen und beanspruchte Rechte einzufordern. Welche Anforderungen im Einzelfall an die Erfüllung dieser sog. Konfrontationsobliegenheit zu stellen sind, lässt sich nicht abstrakt bestimmen, sondern hängt von den konkreten Umständen ab (vgl. zuletzt Beschluss vom 16. Februar 2024 - VfGBbg 41/22 -, Rn. 118 f. m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).
- 77 Dies zugrunde gelegt waren die Antragsteller vorliegend nicht gehalten, die Antragsgegnerin vor Einleitung des Organstreitverfahrens auf parlamentarischer Ebene mit ihren verfassungsrechtlichen Bedenken gegen die hier streitgegenständliche Regelung zu konfrontieren und um Abhilfe zu ersuchen. Jedenfalls waren der Antragsgegnerin die Bedenken der Antragsteller aus dem vorgeschalteten verwaltungsgerichtlichen Verfahren bekannt, in dessen Zusammenhang die Antragsteller insbesondere auch auf den aus ihrer Sicht vorliegenden Verstoß gegen Art. 56 LV hingewiesen

hatten. Nachdem die Antragsgegnerin sich vor dem Verwaltungsgericht hiergegen verteidigt und an der entsprechenden Verfügung festgehalten hatte, war die Annahme fernliegend, sie würde von ihrer Rechtsposition nach einer erneuten Konfrontation noch abrücken. Von den Antragstellern in dieser Situation gleichwohl zu verlangen, die Antragsgegnerin vor Einleitung des Organstreitverfahren auf parlamentarischer Ebene ein weiteres Mal mit ihren Bedenken zu konfrontieren, liefe daher - worauf die Antragsteller zutreffend hinweisen -, auf eine „bloße Förmerei“ hinaus (vgl. auch VerfGH BW, Urteil vom 4. April 2022 - 1 GR 69/21 -, Rn. 91, juris).

III.

- 78 Soweit der Antrag zulässig ist, bleibt er in der Sache erfolglos.
- 79 Die Antragsteller wurden durch die von der Antragsgegnerin angeordnete Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung für Abgeordnete und Besucher nicht in ihren organschaftlichen Rechten aus Art. 56 Abs. 1 LV verletzt.
- 80 Die unter Ziffer 1a der Verfügung angeordnete Maskenpflicht für Abgeordnete stellte sich zwar als Beschränkung des Rechts der Antragsteller auf freie Mandatsausübung dar (dazu 1.). Die Antragsgegnerin war hierzu aufgrund der ihr nach Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV a. F. zustehenden Befugnisse berechtigt (dazu 2.). Die mit Ziffer 1a und 4b angeordnete Maskenpflicht war auch hinreichend bestimmt (dazu 3.) und der mit ihr verbundene Eingriff in das freie Mandat nicht unangemessen (dazu 4.).
- 81 1. Gemäß Art. 56 Abs. 1 LV sind Abgeordnete als Vertreter des ganzen Volkes an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und dürfen von niemandem gezwungen werden, gegen ihr Gewissen oder ihre Überzeugung zu handeln.
- 82 Die Vorschrift, die ihrem Wortlaut nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG) entspricht, gewährleistet das freie Mandat des Abgeordneten. Dieses schützt den Abgeordneten vor außer- und innerparlamentarischen Beschränkungen bei der Mandatswahrnehmung und gesteht ihm zudem alle für die Mandatsausübung wesentlichen Befugnisse in Gestalt einzelner Statusrechte zu. Hierzu gehören insbesondere die in Art. 56 Abs. 2 LV ausdrücklich genannten Rede-, Frage-, Antrags- und Wahl- bzw. Stimmrechte (vgl. im Einzelnen Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Anm. zu Art. 56 LV).

- 83 a. Offen bleiben kann, ob die sich an die Besucher des Landtags gerichtete Ziffer 4b der angegriffenen Verfügung zu einer Beschränkung der freien Mandatsausübung im Sinne des Art. 56 Abs. 1 LV geführt hat.
- 84 In diesem Zusammenhang weisen die Antragsteller zwar zutreffend darauf hin, dass das freie Mandat auch eine von staatlicher Beeinflussung freie Kommunikationsbeziehung zwischen den Abgeordneten und den Wählern schützt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Juni 2020 - 2 BvE 2/19 -, BVerfGE 154, 354-372, Rn. 52, www.bverfg.de; BayVerfGH, Entscheidung vom 26. Februar 2019 - Vf. 51-IVa-17-, Rn. 56; NdsStGH, Beschluss vom 27. September 2020 - StGH 6/20 -, Rn. 27; VerfGH Berlin, Beschluss vom 25. August 2021 - 178/20 -, Rn. 17, juris). Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG - für Art. 56 Abs. 1 LV gilt nichts anderes - liegt das Bild eines Abgeordneten zugrunde, der im Parlament durch Plenar- und Ausschusssitzungen, in der Fraktion und Partei durch Sitzungen und inhaltliche Arbeit sowie im Wahlkreis und der sonstigen Öffentlichkeit durch Veranstaltungen der verschiedensten Art in Anspruch genommen wird. Der kommunikative Prozess mit den Bürgern, bei dem der Abgeordnete nicht nur Informationen weitergibt, sondern auch Informationen empfängt, ist daher im Grundsatz vom Schutzbereich des freien Mandats umfasst. So wird insbesondere gewährleistet, dass die von dem Abgeordneten zu vertretenden, in die politische Willensbildung des Landtags einzuspeisenden Meinungen und Interessen ihn unverzerrt und ohne staatliche Beeinflussung erreichen können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 17. September 2013 - 2 BvR 2436/10 -, BVerfGE 134, 141-202, Rn. 97, www.bverfg.de).
- 85 Zu berücksichtigen ist allerdings, dass durch die angeordnete Maskenpflicht für Besucher die Möglichkeit zur Kontaktaufnahme und Kommunikation zwischen Abgeordneten und Wählern weder dem Grunde nach noch in einem wesentlichen Umfang beschränkt, sondern lediglich - und dies auch nur auf den öffentlich zugänglichen Verkehrsflächen des Landtags - anderen Modalitäten unterworfen wurde. Es erscheint deshalb fraglich, ob insoweit überhaupt von einer rechtserheblichen Beeinträchtigung der durch Art. 56 Abs. 1 LV geschützten Kommunikationsbeziehung ausgegangen werden kann, zumal der Großteil der persönlichen Kommunikation zwischen Abgeordneten und Bürgern bei lebensnaher Betrachtung ohnehin im Wahlkreis, jedenfalls aber außerhalb des Landtagsgebäudes stattfinden dürfte (vgl. für den Kontakt zu Medienvertretern BVerfG, Beschluss vom 8. März 2022 - 2 BvE 1/22 -, BVerfGE 160, 346-368, Rn. 62, www.bverfg.de). Soweit die Antrag-

steller für ihre Auffassung auf zwei Beschlüsse des Bundesverfassungsgerichts (Beschlüsse vom 17. September 2013 - 2 BvE 6/08 -, BVerfGE 134, 141-202, und vom 9. Juni 2020 - 2 BvE 2/19 -, BVerfGE 154, 354-372, www.bverfg.de) Bezug nehmen, folgt daraus nichts anderes, da diese Entscheidungen deutlich weiter reichende Eingriffe zum Gegenstand hatten.

- 86 Nicht von der Hand zu weisen dürfte andererseits sein, dass die Maskenpflicht insbesondere bei Personen, die entsprechenden Maßnahmen aus politischen Gründen kritisch gegenüberstanden, abschreckende Wirkung dahingehend entfaltet haben könnte, dass diese die Räumlichkeiten des Landtags gar nicht erst aufsuchten. Vor diesem Hintergrund erscheint nicht ausgeschlossen, dass Ziffer 4b der angegriffenen Verfügung dazu beigetragen hat, dass sich ansonsten bestehende Kommunikationsmöglichkeiten für die Abgeordneten von vornherein nicht eröffnet haben (zur Rechtserheblichkeit einer „abschreckenden Wirkung“ vgl. auch: BVerfG, Beschluss vom 17. September 2013 - 2 BvR 2436/10 -, BVerfGE 134, 141-202, Rn. 108, www.bverfg.de; VerfGH BW, Urteil vom 4. April 2022 - 1 GR 69/21 -, Rn. 100; VerfGH Berlin, Beschluss vom 25. August 2021 - 178/20 -, Rn. 17, juris).
- 87 Zudem war durch die Anordnung der Maskenpflicht für Besucher jedenfalls mittelbar auch das Recht der Abgeordneten betroffen zu entscheiden, wer die ihnen bzw. ihrer Fraktion zugewiesenen Räumlichkeiten wann und zu welchen Bedingungen betreten durfte, da sich Besucher, um in die entsprechenden Räumlichkeiten zu gelangen, zunächst einmal der angeordneten Maskenpflicht unterwerfen mussten (darauf abstellend BayVerfGH, Entscheidung vom 25. Oktober 2023 - Vf. 70-IVa-20 -, Rn. 45, juris).
- 88 b. Jedenfalls durch die in Ziffer 1a der angegriffenen Verfügung angeordnete Maskenpflicht für die Abgeordneten selbst ist das freie Mandat der Antragsteller beschränkt worden.
- 89 Die Maskenpflicht für Abgeordnete stellte sich als eine Beschränkung der freien Mandatsausübung dar. Zum verfassungsrechtlich gewährleisteten Status des Abgeordneten gehört gleichsam als notwendige Voraussetzung das Recht auf freien Zugang zu den für die Mandatsausübung maßgeblichen Räumen des Landtags, also insbesondere zum Plenarsaal und den Sitzungssälen (vgl. Drossel/Weber, NVwZ 2022, 365, 366; Butzer, in: BeckOK GG, Stand: 15. Januar 2024, Art. 38 Rn. 139; Müller/Drossel, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 38 Rn. 166;

Morlok, in Dreier, Band II, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 156). Erst dieses Recht auf physische Präsenz bildet jedenfalls in einem vor Ort tagenden Parlament die Grundlage der durch Art. 56 Abs. 2 LV gesondert geschützten Statusrechte des Abgeordneten. Seine Wahrnehmung wird - wenn auch durch die hier getroffene Anordnung nur geringfügig - erschwert, wenn bereits der Zutritt zu den Sitzungssälen und die Fortbewegung innerhalb der Räume an die Erfüllung bestimmter Verhaltensanforderungen geknüpft wird (so auch BayVerfGH, Entscheidungen vom 25. Oktober 2023 - Vf. 70-IVa-20 -, Rn. 48, und vom 21. Mai 2024 - Vf. 37-IVa-21-, Rn. 41; VerfGH BW, Urteil vom 4. April 2022 - 1 GR 69/21 -, Rn. 95 f.; VerfG SH, Beschluss vom 24. Juni 2022 - LVerfG 2/22 -, Rn. 81, juris).

- 90 2. Die Freiheit des Abgeordnetenmandats wird aber nicht schrankenlos gewährleistet. Ein Eingriff ist zulässig, wenn und soweit andere Rechtsgüter von Verfassungsrang ihn rechtfertigen. Weil die Statusrechte der Abgeordneten nur als Mitgliedschaftsrechte bestehen und verwirklicht werden können, damit das Parlament seine Aufgaben erfüllen kann, wird die Ausübung dieser Rechte insbesondere durch die Rechte der anderen Abgeordneten und die Funktionsfähigkeit des Parlaments insgesamt beschränkt (vgl. Beschlüsse vom 21. September 2018 - VfGBbg 31/17 -, und vom 20. Oktober 2017 - VfGBbg 46/16 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; BVerfG, Beschluss vom 17. September 2013 - 2 BvE 6/08 -, BVerfGE 134, 141-202, Rn. 111, www.bverfg.de).
- 91 a. Den hierfür erforderlichen Rahmen setzen - je nach Anlass - entweder der Landtag in Ausübung seiner Geschäftsordnungsautonomie (Art. 68 LV) oder die Antragsgegnerin in Anwendung des ihr nach Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV a. F. zugewiesenen Hausrechts und ihrer Polizeigewalt, über die sie die Möglichkeit hat, das freie Mandat im Wege der Abwägung mit widerstreitenden Verfassungsrechtspositionen in Ausgleich zu bringen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Juni 2020 - 2 BvE 2/19 -, BVerfGE 154, 354-372, Rn. 40, www.bverfg.de; VerfGH BW, Urteil vom 4. April 2022 - 1 GR 69/21 -, Rn. 104, juris).
- 92 Während die Regelungen in der Geschäftsordnung und die dem jeweiligen Sitzungspräsidenten in diesem Rahmen übertragene Disziplinar- bzw. Ordnungsgewalt dazu dienen, einen geordneten und störungsfreien Ablauf von Plenarsitzungen zu gewährleisten (vgl. Beschluss vom 21. September 2018 - VfGBbg 31/17 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; SächsVerfGH, Urteil vom 14. Januar

2011 - Vf. 87-I-10 -, Rn. 38, juris; Bücken, in: Schneider/Zeh, Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, § 34 Rn. 1), sichern das Hausrecht und die Polizeigewalt der Antragsgegnerin die Funktionsfähigkeit des Parlaments nach außen und die ungestörte Aufgabenerfüllung über den Sitzungsbetrieb hinaus (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 25. Oktober 2023 - Vf. 70-IVa-20 -, Rn. 54; SächsVerfGH, Urteil vom 14. Januar 2011 - Vf. 87-I-10 -, Rn. 40, juris; Brocker, in: BeckOK, GG, Stand: 15. Januar 2024, Art. 40 Rn. 40; Ramm, NVwZ 2010, 1461, 1463). Auf das Hausrecht gestützt werden können dabei nicht nur Entscheidungen darüber, wer zum Landtag und seinen Einrichtungen Zutritt hat, sondern auch Verhaltensregeln für den Aufenthalt in Räumen des Parlaments, sei es im Rahmen einer Hausordnung oder - wie hier - durch Einzelmaßnahmen (vgl. BayVerfGH, Entscheidungen vom 25. Oktober 2023 - Vf. 70-IVa-20 -, Rn. 52, und vom 21. Mai 2024 - Vf. 37-IVa-21 -, Rn. 46, juris).

- 93 Dies zugrunde gelegt konnte sich die Antragsgegnerin für die Anordnungen in Ziffer 1a und 4b der angegriffenen Verfügung auf ihre hausrechtlichen Befugnisse berufen (ebenso VerfG SH, Beschluss vom 24. Juni 2022 - LVerfG 2/22 -, Rn. 87 ff., BayVerfGH, Entscheidungen vom 25. Oktober 2023 - Vf. 70-IVa-20 -, Rn. 52 ff., und vom 21. Mai 2024 - Vf. 37-IVa-21 -, Rn. 46 ff., juris). Nach der Begründung der Allgemeinverfügung diene die Anordnung der Maskenpflicht der Sache nach der Abwehr einer von außerhalb des Parlaments drohenden Gefährdung durch das Coronavirus. Konkret sollte eine ungehinderte Verbreitung des Virus in den Räumen des Parlaments und die für diesen Fall befürchteten massenhaften Infektionen von Abgeordneten, die nach der damaligen Rechtslage zu einer entsprechenden Absonderungspflicht geführt hätten, vermieden und so sichergestellt werden, dass der Landtag seine Funktion auch während der Pandemie ordnungsgemäß wahrnehmen kann.
- 94 b. Der Umstand, dass sich die durch Ziffer 1a der angegriffenen Verfügung angeordnete Maskenpflicht auch an die Mitglieder des Landtags richtete, steht diesem Ergebnis nicht entgegen. Die hausrechtlichen Befugnisse der Antragsgegnerin bestehen gegenüber jedem, der sich in den Räumen des Landtags aufhält, und damit im Grundsatz auch gegenüber Abgeordneten (vgl. BayVerfGH, Entscheidungen vom 21. Mai 2024 - Vf. 37-IVa-21 -, Rn. 46, und vom 25. Oktober 2023 - Vf. 70-IVa-20 -, Rn. 52; SächsVerfGH, Urteil vom 14. Januar 2011 - Vf. 87-I-10 -, Rn. 40, juris; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 103. EL Januar 2024, Art. 40 Rn. 164; Risse/Witt, in: Hömig/Wolff, GG, 13. Auflage 2022, Art. 40 Rn. 4; Schliesky, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Auflage 2024, Art. 40 Rn. 26; Magiera, in: Sachs, GG, 9. Auflage 2021,

Art. 40 Rn. 29, Groh, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 40 Rn. 28).

- 95 Diese Annahme liegt erkennbar auch der parlamentarischen Praxis zugrunde, wenn man berücksichtigt, dass die auf Grundlage des Hausrechts der Parlamentspräsidenten jeweils erlassenen Hausordnungen eine ganze Reihe allgemeiner Verhaltensregeln enthalten, bei denen niemand ernsthaft bezweifelt, dass sie auch von den Abgeordneten zu befolgen sind (siehe etwa die in § 15 Abs. 3, Abs. 7 und Abs. 8 HOLT enthaltenen Verbote zu rauchen sowie Waffen oder Tiere mitzuführen). Vor diesem Hintergrund überzeugt es nicht, wenn vereinzelt mit Blick auf die Funktion des Hausrechts als Mittel zur Abwehr von Störungen „von außen“ angenommen wird, dass Abgeordnete per se nicht Adressaten hausrechtlicher Verfügungen sein könnten (so Brocker, in: BeckOK GG, Stand: 15. Januar 2024, Art. 40 Rn. 44; StGH BW, Urteil vom 28. Januar 1988, - 1/87 -, NJW 1988, 3199). Für diese Annahme besteht auch von Verfassungs wegen kein Anlass, weil die aus Art. 56 LV folgenden Abgeordnetenrechte bei der Ausübung des Hausrechts angemessen berücksichtigt werden können und müssen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Juni 2020 - 2 BvE 2/19 -, BVerfGE 154, 354-372, Rn. 40, www.bverfg.de; Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 103. EL Januar 2024, Art. 40 Rn. 164 Fn. 2).
- 96 c. Die Befugnis der Antragsgegnerin zum Erlass der auf Grundlage des Hausrechts getroffenen Anordnungen folgte unmittelbar aus Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV a. F. (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 14. Januar 2011 - Vf. 87-I-10 -, Rn. 41; VerfGH BW, Urteil vom 4. April 2022 - 1 GR 69/21 -, Rn. 107; BayVerfGH, Entscheidung vom 25. Oktober 2023 - Vf. 70-IVa-20 -, Rn. 52; i. E. auch BVerfG, Beschluss vom 6. Mai 2005 - 1 BvQ 16/05 -, BVerfGK 5, 223-227, Rn. 23, juris).
- 97 aa. Einer darüberhinausgehenden Konkretisierung durch eine formell-gesetzliche Grundlage bedurfte es entgegen der Auffassung der Antragsteller zunächst nicht, soweit sich die Regelungen an die Abgeordneten richteten und zu einer Beschränkung des freien Mandats nach Art. 56 Abs. 1 LV geführt haben.
- 98 Art. 56 Abs. 1 LV kennt keinen Gesetzesvorbehalt in dem Sinne, dass Beschränkungen stets einer formell-gesetzlichen Grundlage bedürften (vgl. Drossel/Weber, NVwZ 2022, 365, 368; Hilbert/Meier, ZJS 2022, 162, 164). Für die Geschäftsordnungsautonomie des Landtags (Art. 68 LV) etwa ist dementsprechend anerkannt, dass diese Beschränkungen des Abgeordnetenstatus auch jenseits gesetzlicher Regelungen rechtfertigen kann (vgl. Urteil vom 22. Juli 2016 - VfGBbg 70/15 -,

<https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). Nichts anderes gilt im Grundsatz für das der Antragsgegnerin nach Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV a. F. zugewiesene Hausrecht.

- 99 Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Ermächtigung lässt sich für den vorliegenden Fall auch nicht unter Heranziehung des Wesentlichkeitsgrundsatzes (zu diesem Grundsatz vgl. Beschluss vom 17. Februar 2023 - VfGBbg 10/21 -, Rn. 49, und Urteil vom 24. April 2012 - VfGBbg 47/11 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 u. a. -, BVerfGE 150, 1-163, Rn. 191 ff., www.bverfg.de) begründen. Die hier behandelten Regelungen beziehen sich weder auf Grundrechte, noch auf Fragen, die für Staat und Gesellschaft von erheblicher Bedeutung sind.
- 100 Etwas anderes ergibt sich insofern auch nicht unter Berücksichtigung der von den Antragstellern in Bezug genommenen Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur Beobachtung von Abgeordneten durch das Bundesamt für Verfassungsschutz, in der das Gericht eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage für den damit verbundenen Eingriff in den Abgeordnetenstatus für erforderlich gehalten hat (Beschluss vom 17. September 2013 - 2 BvE 6/08 u. a. -, BVerfGE 134, 141-202, Rn. 128, www.bverfg.de). Die Entscheidung lässt sich schon wegen der Intensität des in Rede stehenden Eingriffs nicht auf den vorliegenden Fall übertragen. Zudem lag ihr auch prozessual eine andere Ausgangslage zugrunde. Bei der Beobachtung durch den Verfassungsschutz handelt es sich nämlich gerade nicht um eine Maßnahme des Parlamentspräsidenten im Rahmen seines Hausrechts oder seiner Polizeigewalt. Vielmehr erfolgte der Eingriff im dort entschiedenen Fall durch die Exekutive „von außen“. Dementsprechend erging die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in einem Verfassungsbeschwerdeverfahren.
- 101 bb. Soweit die Antragsteller schließlich der Auffassung sind, jedenfalls aus Sicht der Besucher des Landtags habe es sich um eine Grundrechtsbeschränkung gehandelt, die einer gesetzlichen Ermächtigung bedurft hätte, machen sie Rechte Dritter geltend, aus denen sie eine Verletzung ihrer Abgeordnetenrechte nicht herleiten können.
- 102 d. Soweit vor dem Hintergrund, dass es sich bei der in Streit stehenden Maskenpflicht (auch) um eine typische Gefahrenabwehrmaßnahme handelt, die außerhalb des Landtagsgebäudes auf Grundlage des Infektionsschutzgesetzes ergangen ist, als Ermächtigungsgrundlage für entsprechende Anordnungen des Parlamentspräsi-

dentem neben dem Hausrecht oder anstelle dessen auf die Polizeigewalt (i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG) abgestellt wird, ergibt sich für den hier zu entscheidenden Fall nichts anderes. Die Antragsgegnerin hat die von ihr getroffenen Anordnungen allgemein auf Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV a. F. gestützt und sich ausweislich der Begründung der Verfügung dabei neben dem Hausrecht auch auf die ihr zustehende Polizeigewalt berufen.

- 103 Der Landtagspräsidentin stehen bei der Ausübung der Polizeigewalt nach Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV a. F. formal gesetzliche Ermächtigungsgrundlagen des Landesrechts - insbesondere des Ordnungsbehördengesetzes und des Brandenburgischen Polizeigesetzes (vgl. § 6 Abs. 2 HOLT) - zur Verfügung, auf die sie ergänzend zurückgreifen kann. Für den hier vorliegenden Fall stand zudem mit § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG eine bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage bereit, die die „zuständige Behörde“ - für den Bereich des Landtags war das nach Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV a. F. die Antragsgegnerin - zum Erlass der notwendigen Infektionsschutzmaßnahmen ermächtigte.
- 104 e. Ungeachtet der Frage, ob man auf das Hausrecht oder die Polizeigewalt abstellt, bietet Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV a. F. zudem auch insoweit eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage, als sich die in Ziffer 1a getroffene Anordnung zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung auch auf das Verhalten der Abgeordneten während der Plenarsitzungen erstreckte.
- 105 Insoweit sind die der Antragsgegnerin nach Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV a. F. originär zugewiesenen Befugnisse allerdings von der Disziplinar- und Ordnungsgewalt des jeweiligen Sitzungspräsidenten abzugrenzen (vgl. BayVerfGH, Entscheidungen vom 25. Oktober 2023 - Vf. 70-IVa-20 -, Rn. 53 ff., und vom 21. Mai 2024 - Vf. 37-IVa-21 -, Rn. 47 ff., juris; Brouck, in: BeckOK GG, Stand: 15. Januar 2024, Art. 40 Rn. 43; Drossel/Weber, NVwZ 2022, 365, 368 ff.; Hilbert/Meier, ZJS 2022, 162, 165). Letztere findet ihre Grundlage in der Geschäftsordnungsautonomie des Landtags (Art. 68 LV), die das Parlament auch berechtigt, im Wege der Selbstorganisation Regelungen zur Aufrechterhaltung der Ordnung im Rahmen von Plenarsitzungen festzulegen. Nur der Vollzug dieser Regelungen, nicht aber deren Erlass, ist vom Landtag gemäß § 12 Abs. 2 Satz 1, §§ 33 ff. GOLT auf den amtierenden, nicht zwangsläufig mit der Antragsgegnerin übereinstimmenden Sitzungspräsidenten übertragen worden, der diese Zuständigkeit nach Maßgabe der Geschäftsordnung in ei-

gener Verantwortung wahrnimmt (vgl. Beschlüsse vom 21. September 2018 - VfGBbg 31/17 -, und vom 20. Oktober 2017 - VfGBbg 46/16 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).

- 106 Die Rechte der Antragsgegnerin nach Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV a. F. einerseits und die aus Art. 68 LV abzuleitende Ordnungsgewalt des Landtags andererseits begrenzen sich gegenseitig. Ebenso wie es dem Landtag verwehrt ist, die Rechte nach Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV a. F. an sich zu ziehen oder in Ausübung dieser Rechte getroffene Entscheidungen der Antragsgegnerin zu ändern oder aufzuheben (vgl. Klein, in: Dürig/Herzog/Scholz/Klein, GG, 1023. EL Januar 2024, Art. 40 Rn. 146), ist es der Antragsgegnerin verwehrt, unter dem „Deckmantel“ des Hausrechts sitzungsbezogene Maßnahmen zu erlassen (so im Grundsatz zu Recht: Drossel/Weber, NVwZ 2022, 365, 368 f. unter Hinweis auf die nur gegenüber Maßnahmen der Sitzungsgewalt bestehende Überprüfungsmöglichkeit nach § 36 GOLT).
- 107 Daraus folgt jedoch nicht, dass die Antragsgegnerin die in Ziffer 1a angeordnete Maskenpflicht für Abgeordnete nicht auch im Plenarsaal und anderen Tagungsräumen anordnen durfte, weil sich hausrechtliche Anordnungen überhaupt nicht auf den Sitzungsbetrieb auswirken dürften (i. E wie hier: BayVerfGH, Entscheidungen vom 25. Oktober 2023 - Vf. 70-IVa-20 -, Rn. 54 f., und vom 21. Mai 2024 - Vf. 37-IVa-21 -, Rn. 48 f., juris; a. A. Brocker, in: BeckOK GG, Stand: 15. Januar 2024, Art. 40 Rn. 43; Drossel/Weber, NVwZ 2022, 365, 369 jedenfalls für die 2G+-Regel). Entscheidend ist nicht, wo eine Regelung Wirkung entfaltet, sondern als welche Art von Maßnahme sie sich materiell darstellt. Dies kann angesichts der unterschiedlichen Zielrichtungen der Befugnisse nach Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV a. F. einerseits und der sitzungsbezogenen Ordnungsgewalt andererseits sinnvoll nur anhand des mit der Maßnahme verfolgten Zwecks beurteilt werden. Steht - wie vorliegend - der Schutz der Funktionsfähigkeit des Landtags in seiner Gesamtheit und nicht lediglich der ordnungsgemäße Ablauf einer konkreten Plenarsitzung im Mittelpunkt und stellt sich die Maßnahme damit ihrer Zielrichtung nach als Ausübung der Befugnisse nach Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV a. F. dar, bleibt die Antragsgegnerin deshalb auch dann zuständig, wenn sich die von ihr getroffenen Maßnahmen auch auf den Sitzungsbetrieb auswirken (vgl. für den umgekehrten Fall, dass sitzungspolizeiliche Maßnahmen des Vorsitzenden in den Bereich des Hausrechts des Gerichtspräsidenten hineinwirken: OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 26. Oktober 2010 - OVG 10 B 2.10 -, Rn. 58 ff., juris).

- 108 Danach sind allerdings Zuständigkeitsüberschneidungen denkbar, wenn eine Maßnahme zugleich der allgemeinen Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Landtags als auch dem störungsfreien Sitzungsbetrieb selbst dient und deshalb - mit jeweils anderer Zielsetzung - sowohl seitens der Antragsgegnerin gestützt auf ihr Hausrecht als auch seitens des Landtags auf Grundlage seiner Geschäftsordnungsautonomie nach Art. 68 LV erlassen werden kann. Welche Folgen sich insofern für den Fall widersprechender Regelungen ergeben, bedarf vorliegend keiner Entscheidung. Entgegenstehende eigene Regelungen des Landtags bezogen auf die Coronapandemie bestanden im streitgegenständlichen Zeitraum nicht.
- 109 3. Die Ziffern 1a und 4b der von der Antragsgegnerin erlassenen Verfügung genügten entgegen der Auffassung der Antragsteller dem Bestimmtheitsgebot, da sie erkennen ließen, was verlangt wurde, und so den Besuchern und Abgeordneten ermöglichten, ihr Verhalten entsprechend auszurichten (vgl. dazu VerfGH BW, Urteil vom 4. April 2022 - 1 GR 69/21 -, Rn. 111, juris; BVerfG, Beschluss vom 17. September 2013 - 2 BvE 6/08 -, BVerfGE 134, 141-202, Rn. 126, www.bverfg.de). Soweit die Antragsteller monieren, dass die angegriffenen Anordnungen keine bestimmten Anforderungen an die Art der zu tragenden Masken stellen, weshalb auch - aus ihrer Sicht - gänzlich ungeeignete Masken hätten getragen werden können, stellen sie die Geeignetheit der Regelungen, nicht aber deren Bestimmtheit in Frage.
- 110 Die Antragsteller haben auch im Übrigen keine Umstände aufgezeigt, aus denen sich eine verfassungswidrige Unbestimmtheit der Ziffern 1a oder 4b ergeben würde.
- 111 4. Die mit den Ziffern 1a und 4b angeordnete Maskenpflicht hat die Antragsteller schließlich nicht unzumutbar in ihrem freien Mandat beschränkt.
- 112 a. Bei der Wahrnehmung ihrer Befugnisse nach Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV a. F. verfügte die Antragsgegnerin über einen verfassungsgerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren Einschätzungsspielraum. Das der Antragsgegnerin durch Art. 69 Abs. 4 Satz 3 LV a. F. eingeräumte Ermessen darüber, wie die Räume des Parlaments funktionsgerecht zu nutzen sind, ist auch vom Verfassungsgericht zu achten (vgl. VerfGH BW, Urteil vom 4. April 2022 - 1 GR 69/21 -, Rn. 125; auf Bundesebene: BVerfG, Beschluss vom 6. Mai 2005 - 1 BvQ 16/05 -, BVerfGK 5, 223-227, Rn. 23, juris; Blum, in: Morlok/Schliesky/Wiefelspütz, Parlamentsrecht, § 21 Rn. 33; Brocker, in: BeckOK, GG, Stand: 15. Januar 2024, Art. 40 Rn. 47; Risse/Witt, in: Hömig/Wolff,

GG, 13. Auflage 2022, Art. 40 Rn. 4). Vor diesem Hintergrund beschränkt sich die verfassungsgerichtliche Überprüfung darauf, ob die Antragsgegnerin die betroffenen Statusrechte der Abgeordneten berücksichtigt und mit widerstreitenden Verfassungsgütern in einen schonenden Ausgleich gebracht hat (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. Juni 2020 - 2 BvE 2/19 -, Rn. 40; BayVerfGH, Entscheidungen vom 25. Oktober 2023 - Vf. 70-IVa-20 -, Rn. 57, und vom 21. Mai 2024 - Vf. 37-IVa-21 -, Rn. 51, juris). Darauf, ob auch andere Regelungen verfassungsrechtlich möglich oder politisch vorzugswürdig gewesen wären, kommt es nicht an.

- 113 b. Dies zugrunde gelegt sind die in Ziffer 1a und 4b getroffenen Anordnungen von Verfassungen wegen nicht zu beanstanden. Die Regelungen stellen einen schonenden Ausgleich zwischen dem Schutzgut der Funktionsfähigkeit des Landtags und dem durch Art. 56 Abs. 1 LV garantierten freien Mandat her (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 25. Oktober 2023 - Vf. 70-IVa-20 -, Rn. 58 ff., und vom 21. Mai 2024 - Vf. 37-IVa-21 -, Rn. 52 ff., juris). Sofern man die Maßnahmen am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit messen wollte (vgl. VerfGH BW, Urteil vom 4. April 2022 - 1 GR 69/21 -, Rn. 116, juris, unter Verweis auf BVerfG, Urteil vom 28. Februar 2012 - 2 BvE 8/11 -, BVerfGE 130, 318-367, Rn. 119 ff., www.bverfg.de; NdsStGH, Beschluss vom 27. September 2021 - StGH 6/20 -, Rn. 32 ff.; VerfG SH, Beschluss vom 24. Juni 2022 - LVerfG 2/22 -, Rn. 90 ff., juris), ist auch diesem Rechnung getragen.
- 114 aa. Wie bereits dargestellt verfolgen die Anordnungen ausweislich ihrer Begründung den legitimen Zweck, massenhafte Infektionen von Abgeordneten zu verhindern, um so die Aufrechterhaltung des parlamentarischen Betriebs auch in Pandemiezeiten zu ermöglichen. Insbesondere sollte eine Beschlussunfähigkeit des Landtags aufgrund krankheits- oder quarantänebedingter Abwesenheiten von Abgeordneten verhindert werden.
- 115 Gegen die Annahme, dass die Funktionsfähigkeit des Parlaments durch die Pandemie bedroht werden könnte, ist von Verfassungen wegen nichts zu erinnern. Die Antragsgegnerin hat sich insoweit auf die Risikoeinschätzung vom 18. September 2020 und den Lagebericht des RKI vom 21. September 2020 berufen, in denen die Gesundheitsgefahren durch das Corona-Virus als hoch eingeschätzt wurden und nach denen ein gesteigertes Risiko unabhängig von der Einhaltung eines Mindestabstands von 1,5 m insbesondere in Innenräumen bestanden haben soll. Auch die Antragstel-

ler haben für den Zeitpunkt des Erlasses der streitgegenständlichen Anordnungen weder die Existenz des Corona-Virus noch die von diesem ausgehenden Gesundheitsgefahren in Abrede gestellt.

- 116 bb. Soweit die Antragsgegnerin weiter davon ausgegangen ist, das Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung sei zur Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Landtags geeignet, ist auch dies nicht zu beanstanden.
- 117 Dem steht nicht entgegen, dass es unter einer Vielzahl der in Fachkreisen vertretenen wissenschaftlichen Meinungen auch schon zum damaligen Zeitpunkt Stimmen gab, die die Wirksamkeit einer einfachen Mund-Nase-Bedeckung bezweifelten. Die Antragsgegnerin verletzt den ihr zustehenden Einschätzungsspielraum nicht dadurch, dass sie von mehreren vertretbaren wissenschaftlichen Auffassungen einen den Vorzug gibt. Vor diesem Hintergrund ist nicht zu beanstanden, dass sich die Antragsgegnerin bei dem Erlass ihrer Maßnahmen auf die damals aktuellen Empfehlungen des RKI gestützt hat, zumal der Bundesgesetzgeber diesem durch § 4 Abs. 1 IfSG eine zentrale Rolle bei der Erfassung und Auswertung des wissenschaftlichen Erkenntnisstands zugewiesen hat. Der Einschätzung des RKI ist im Bereich des Infektionsschutzes deshalb ein besonderes Gewicht beizumessen (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 21. Mai 2024 - Vf. 37-IVa-21 -, Rn. 55, juris; BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 -1 BvR 781/21 u. a. -, BVerfGE 159, 223-355, Rn. 191, www.bverfg.de).
- 118 Neben anderen Maßnahmen, zu denen insbesondere die Einhaltung allgemeiner Hygieneregeln sowie eines Mindestabstands gehörten, empfahl das RKI bereits seit dem Frühjahr 2020 das generelle Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung in bestimmten Situationen im öffentlichen Raum (vgl. Epidemiologisches Bulletin vom Nr. 19/2020 vom 7. Mai 2020).
- 119 Insofern durfte die Antragsgegnerin davon ausgehen, dass das Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung - gemeinsam mit anderen Maßnahmen wie insbesondere dem Abstandsgebot und der Einhaltung allgemeiner Hygieneregeln (sog. AHA-Regeln) - dazu beitragen konnte, die Wahrscheinlichkeit von Ansteckungen insbesondere durch unerkannte Träger des Virus jedenfalls zu verringern und so die Verbreitung von COVID-19 im Landtag insgesamt einzudämmen. Das genügt für die Annahme der Geeignetheit der Maßnahme, für die es ausreichend ist, dass sie das Ziel in irgendeiner Weise fördern kann (vgl. VerfGH BW, Urteil vom 4. April 2022

- 1 GR 69/21 -, Rn. 118; BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 59, juris).

- 120 Die hiergegen seitens der Antragsteller erhobenen Einwände greifen nicht durch. Zunächst macht der Umstand, dass die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung nach dem Willen der Antragsgegnerin durch jede Art von Alltagsmaske - also auch den von den Antragstellern als Negativbeispiel angeführten „Schlauchschal aus Polarfleece“ - erfüllt werden konnte, die Regelungen nicht per se ungeeignet. Es liegt auf der Hand, dass medizinische Gesichtsmasken (sog. OP-Masken) oder gar FFP-2/FFP-3-Masken eine höhere Schutzwirkung aufweisen. Solche Arten von Masken waren im ersten Jahr der Pandemie aber nicht in dem gebotenen Umfang verfügbar. Angesichts dessen war es nicht zu beanstanden, dass die Antragsgegnerin vor dem Hintergrund der entsprechenden Empfehlung des RKI davon ausging, dass auch das Tragen einer Alltagsmaske jedenfalls „besser als nichts“ sein würde, auch wenn dies die Gefahr einschloss, dass Einzelne zu ungeeigneten Modellen greifen könnten.
- 121 Die von den Antragstellern angeführte Möglichkeit des unsachgemäßen Umgangs mit der Mund-Nase-Bedeckung vermag die Annahme von deren grundsätzlicher Eignung auch im Übrigen nicht in Zweifel zu ziehen. Abgesehen davon, dass die Geeignetheit einer Maßnahme nicht durch das Fehlverhalten Einzelner in Frage gestellt wird, haben u. a. das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte (vgl. Hinweise des BfArM zur Verwendung von Mund-Nasen-Bedeckungen) sowie das RKI (vgl. Epidemiologisches Bulletin Nr. 19/2020 vom 7. Mai 2020) von Anfang an darauf hingewiesen, dass weiterhin Abstand zu halten sei und dem richtigen Umgang mit den Mund-Nase-Bedeckungen ganz wesentliche Bedeutung für einen größtmöglichen Schutz zukomme. Dass Anlass für die Annahme bestanden haben könnte, eine größere Anzahl von Personen würde diesen Empfehlungen nicht nachkommen, zeigen die Antragsteller nicht auf und ist auch sonst nicht ersichtlich.
- 122 Soweit die Antragsteller die Geeignetheit der Maskenpflicht mit Schriftsatz vom 29. Juli 2021 zudem auf Grundlage eines internationalen Vergleichs der Übersterblichkeitsraten in Frage stellen, überzeugt schließlich auch dies nicht. Abgesehen davon, dass geringere Übersterblichkeitsraten in anderen Ländern über die Wirksamkeit von Masken als Teil eines Maßnahmenpakets für sich genommen nichts aussagen, vermögen nach Ablauf der Geltungsdauer der angegriffenen Verfügung auftre-

tende Erkenntnisse die im Erlasszeitpunkt vorgenommene Einschätzung der Antragsgegnerin nicht nachträglich in Frage zu stellen.

- 123 cc. Die Antragsgegnerin durfte die Ziffern 1a und 4b ihrer Verfügung auch als erforderlich ansehen. Ihre Einschätzung, dass mildere Mittel mit gleicher Wirkung und geringerer Belastung zur Erreichung des angestrebten Ziels nicht zur Verfügung standen, ist nicht zu beanstanden.
- 124 Insoweit ist zunächst zu berücksichtigen, dass sich die von der Antragsgegnerin angeordnete Maskenpflicht als Teil eines Maßnahmenpakets darstellte, sie ihre Wirkung nach Einschätzung der Antragsgegnerin gerade im Zusammenspiel mit anderen, von ihr ebenfalls ergriffenen Maßnahmen entfalten sollte. Dass diese Maßnahmen bereits für sich genommen ebenso wirksam gewesen wären, musste die Antragsgegnerin nicht annehmen. Im Gegenteil erschien die Anordnung einer zusätzlichen Maskenpflicht vor dem Hintergrund der Empfehlungen des RKI gerade im Landtag besonders plausibel, wenn die Antragsgegnerin ausführt, dass in den Gängen teilweise keine oder nur wenig Möglichkeiten der Frischluftzufuhr vorhanden seien und es dort insbesondere bei Sitzungen zu Personenansammlungen komme, bei denen auch der Mindestabstand nicht immer eingehalten werden könne.
- 125 Aus der Begründung der Allgemeinverfügung wird zudem deutlich, dass die Antragsgegnerin verschiedene andere Maßnahmen (wie etwa ein Betretungsverbot für Personen mit grippeähnlichen Symptomen, Antikörpertests, Fiebermessungen) erwogen und aus nachvollziehbaren Erwägungen als nicht gleichermaßen geeignet verworfen hat.
- 126 Soweit die Antragsteller als milderes Mittel ausdrücklich auf die Möglichkeiten einer CO₂-Ampel verweisen, überzeugt dies bereits deshalb nicht, weil ein solches Gerät zwar die Luftqualität messen und so etwa Anlass für Lüftungsmaßnahmen bieten kann, für sich genommen aber keine Infektionen verhindert.
- 127 Mit Blick auf den von den Antragstellern ebenfalls angesprochenen Einsatz von Raumluftfiltern stellt sich in Anbetracht der Größe etwa des Plenarsaals zudem die Frage der Verfügbarkeit eines entsprechend leistungsstarken Geräts, zumal im Zeitpunkt des Erlasses der angegriffenen Regelungen. Die Antragsteller verkennen insoweit aber auch, dass sich der Einschätzungsspielraum der Antragsgegnerin auch auf die Erforderlichkeit der getroffenen Maßnahmen bezieht. Angesichts dessen wä-

re die Einschätzung der Antragsgegnerin, dass die Maskenpflicht jedenfalls einen weiteren Beitrag zur Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit leisten konnte, auch bei der Annahme einer generellen Verfügbarkeit von Raumluftfiltern nicht zu beanstanden gewesen.

- 128 Schließlich verfährt auch der Hinweis der Antragsteller auf die Möglichkeit von Online-Sitzungen nicht. Dies gilt selbst dann, wenn man eine reine Online-Sitzung vor dem Hintergrund des Öffentlichkeitsgrundsatzes (Art. 64 Abs. 2 Satz 1 LV) für möglich hielte. Die Antragsteller haben nämlich bereits nicht dargelegt, dass der Landtag zum damaligen Zeitpunkt über die Voraussetzungen für solche Sitzungen verfügte, so dass die Antragsgegnerin diese Option überhaupt hätte erwägen können. Der Verweis auf die bereits erfolgende Übertragung per Livestream reicht insoweit bei Weitem nicht aus, da der Livestream lediglich das passive Verfolgen der Sitzung, nicht aber die Wahrnehmung der Stimm- und Rederechte von zu Hause aus ermöglicht. Letzteres würde u. a. das Vorhandensein entsprechender Technik bei jedem Abgeordneten voraussetzen. Ungeachtet dessen hätte die Abschaffung der Präsenzsitzung aber auch keinen weniger belastenden Eingriff in die Abgeordnetenrechte nach Art. 56 LV bedeutet als die hier streitgegenständliche Maskenpflicht.
- 129 dd. Die angegriffenen Regelungen erwiesen sich schließlich auch als angemessen.
- 130 Dabei ist auf der einen Seite zu berücksichtigen, dass sich die Maskenpflicht für die Antragsteller bei objektiver Betrachtung nur als eine geringfügige Belastung dargestellt hat, da sie weder einer aktiven Beteiligung an der Sitzung durch Wortbeiträge und Stimmabgabe entgegenstand noch ein erhebliches Hindernis für die mündliche Kommunikation darstellte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. März 2022 - 2 BvE 1/22 -, BVerfGE 160, 346-368, Rn. 54 ff., und vom 28. September 2020 - 1 BvR 1948/20 -, Rn. 5, www.bverfg.de; BayVerfGH, Entscheidung vom 25. Oktober 2023 - Vf. 70-IVa-20 -, Rn. 67 ff., juris). Hinzu kommt, dass in der Verfügung der Antragsgegnerin zahlreiche Ausnahmen von der Maskenpflicht sowohl in sachlicher und räumlicher als auch in personeller Hinsicht vorgesehen waren. Die Mund-Nase-Bedeckung durfte nach Ziffer 1 insbesondere abgelegt werden, wenn dies für die Mandatsausübung zwingend erforderlich war.
- 131 Demgegenüber war auf Seiten des Schutzguts der Funktionsfähigkeit des Landtags in Rechnung zu stellen, dass aufgrund der damaligen Absonderungsregelungen gegebenenfalls eine erhebliche Anzahl an Abgeordneten für längere Zeit in Quarantäne

hätten verbleiben müssen, wenn im Nachgang etwa zu einer Plenarsitzung nur bei einem einzigen Abgeordneten eine COVID-19-Erkrankung festgestellt worden wäre. Vor diesem Hintergrund stand zumindest die Repräsentationsfähigkeit, wenn nicht gar die Beschlussfähigkeit der Volksvertretung in Frage (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 25. Oktober 2023 - Vf. 70-IVa-20 -, Rn. 70, juris). Dies zugrunde gelegt war die Anordnung einer Pflicht zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung für Abgeordnete und Besucher offensichtlich nicht unangemessen.

- 132 ee. Vor diesem Hintergrund verletzt auch das in Ziffer 4b der Verfügung enthaltene Betretungsverbot für Besucher, die keine Mund-Nase-Bedeckung tragen, die Antragsteller nicht in ihrem Recht aus Art. 56 Abs. 1 LV.

C.

- 133 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.

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

E.

- 135 Der Beschluss ist einstimmig ergangen. Er ist unanfechtbar.

Möller

Dr. Finck

Dr. Koch

Richter

Sokoll

Dr. Strauß