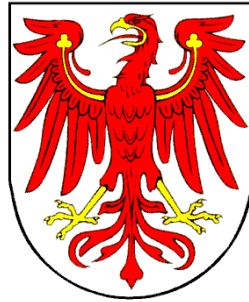


# VERFASSUNGSGERICHT DES LANDES BRANDENBURG



IM NAMEN DES VOLKES

## **B e s c h l u s s**

VfGBbg 45/20

In dem abstrakten Normenkontrollverfahren

der Mitglieder des Landtags Brandenburg

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

Verfahrensbevollmächtigte

K. Rechtsanwälte

beteiligt:

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

Alter Markt 1,  
14467 Potsdam,

wegen §§ 4 und 5 der Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 in Brandenburg (SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - SARS-CoV-2-EindV) vom 8. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 30]) in verschiedenen Fassungen, sowie § 2, § 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung über den Umgang mit dem SARS-CoV-2-Virus und COVID-19 in Brandenburg (SARS-CoV-2-Umgangsverordnung - SARS-CoV-2-UmgV) vom 12. Juni 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 49]) und in verschiedenen Fassungen

hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg

am 20. Juni 2025

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

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

1. § 5 Abs. 1 und 3 der Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 in Brandenburg (SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - im Folgenden: SARS-CoV-2-EindV) vom 8. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 30]) in der durch Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 19. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 39]) geänderten und bis zum 27. Mai 2020 geltenden Fassung war mit Art. 23 Abs. 1 der Verfassung des Landes Brandenburg unvereinbar und nichtig, soweit er Versammlungen betraf.
2. § 5 Abs. 1 und 3 SARS-CoV-2-EindV vom 8. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 30]) in der durch Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 27. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 43]) geänderten Fassung war mit Art. 23 Abs. 1 der Verfassung des Landes Brandenburg unvereinbar und nichtig, soweit er Versammlungen betraf.
3. Im Übrigen wird der Antrag zurückgewiesen.
4. 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 § 4 und § 5 der Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 in Brandenburg (SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - SARS-CoV-2-EindV) vom 8. Mai 2020 (GVBl. II/20 [Nr. 30]) in den ab dem 25. Mai 2020 bis zu ihrem Außerkrafttreten am 15. Juni 2020 geltenden Fassungen, d. h. der Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 19. Mai 2020 (GVBl. II/20 [Nr. 39]) und der Zweiten Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 27. Mai 2020 (GVBl. II/20 [Nr. 43]) sowie gegen § 2 und § 4 Abs. 1 und 2 der Verordnung über den Umgang mit dem SARS-CoV-2-Virus und COVID-19 in Brandenburg (SARS-CoV-2-Umgangsverordnung - SARS-CoV-2-UmgV) in den seit dem 15. Juni 2020 bis einschließlich zum 11. Oktober 2020 geltenden Fassungen vom 12. Juni 2020 (GVBl. II/20 [Nr. 49]), vom 26. Juni 2020 (GVBl. II/20 [Nr. 54]), vom 11. August 2020 (GVBl. II/20 [Nr. 64]) und vom 3. September 2020 (GVBl. II/20 [Nr. 72]).

I.

- 2 Im Lauf des Frühjahrs 2020 erkrankte eine Vielzahl von Personen in Brandenburg an dem damals noch neuartigen Coronavirus. Die Landesregierung begegnete der Ausbreitung des Coronavirus mit sukzessiv immer wieder angepassten Corona-Eindämmungs- und Quarantäneverordnungen. Die von der Ministerin für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz erlassene SARS-CoV-2-EindV vom 8. Mai 2020 stützte sich auf § 32 Infektionsschutzgesetz (IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045) in Verbindung mit § 2 Infektionsschutzzuständigkeitsverordnung (IfSZV) vom 27. November 2007 (GVBl. II/07 [Nr. 27]) in der Fassung vom 10. Januar 2012 (GVBl. II/12 [Nr. 2]). § 4 SARS-CoV-2-EindV und § 5 SARS-CoV-2-EindV hatten in der vorliegend angegriffenen Fassung vom 19. Mai 2020 folgenden Wortlaut:

### Mund-Nasen-Bedeckung

- (1) Alle Personen ab dem vollendeten sechsten Lebensjahr haben in Verkaufsstellen und Einrichtungen nach § 3 Absatz 3 Satz 1 eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen. Gleiches gilt für Fahrgäste bei der Nutzung des öffentlichen Personennahverkehrs im Sinne des Personenbeförderungsgesetzes einschließlich des Verkehrs mit Taxen und vergleichbaren Angeboten, der Schülerbeförderung sowie sonstiger Verkehrsmittel.
- (2) Die Mund-Nasen-Bedeckung muss aufgrund ihrer Beschaffenheit geeignet sein, eine Ausbreitung von übertragungsfähigen Tröpfchenpartikeln beim Husten, Niesen, Sprechen oder Atmen zu verringern, unabhängig von einer Kennzeichnung oder zertifizierten Schutzkategorie.
- (3) Ausgenommen von Absatz 1 sind
  1. Gehörlose und schwerhörige Menschen, ihre Begleitperson und im Bedarfsfall Personen, die mit diesen kommunizieren,
  2. Personen, denen die Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung wegen einer Behinderung oder aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich oder unzumutbar ist; dies ist in geeigneter Weise glaubhaft zu machen,
  3. das Personal in Verkaufsstellen und Einrichtungen nach § 3 Absatz 3 Satz 1, wenn es keinen direkten Kundenkontakt hat oder wenn dort die Ausbreitung übertragungsfähiger Tröpfchenpartikel durch geeignete technische Vorrichtungen wirkungsvoll verringert wird.

### Veranstaltungen, Versammlungen, Ansammlungen, Zusammenkünfte

- (1) Öffentliche und nichtöffentliche Veranstaltungen sowie Versammlungen und sonstige Ansammlungen sind untersagt. Dies gilt insbesondere auch für Zusammenkünfte in Vereinen, Freizeiteinrichtungen, Volkshochschulen, Musikschulen, sonstigen öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen im außerschulischen Bereich sowie vorbehaltlich des § 6 in Sporthallen.
- (2) Die Regeln zum Aufenthalt im öffentlichen Raum nach § 2 sowie das Selbstorganisationsrecht des Landtags und der kommunalen Vertretungskörperschaften bleiben unberührt.
- (3) Für Versammlungen unter freiem Himmel mit bis zu 50 Teilnehmenden kann die zuständige Versammlungsbehörde im Einvernehmen mit dem zuständigen Gesundheitsamt in besonders begründeten Einzelfällen auf Antrag Ausnahmen von der Untersagung nach Absatz 1 Satz 1 zulassen, sofern dies aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar ist.

(4) Ausgenommen von der Untersagung nach Absatz 1 sind

1. Zusammenkünfte im privaten oder familiären Bereich mit Personen des eigenen sowie eines weiteren Haushalts,
2. Gottesdienste, religiöse Veranstaltungen und Zeremonien der Religionsgemeinschaften in Kirchen, Synagogen, Moscheen, Tempeln und Gebetsräumen mit bis zu 50 Personen,
3. nicht-religiöse Bestattungen mit bis zu 50 Personen sowie die Begleitung Sterbender im engsten Familienkreis,
4. standesamtliche Eheschließungen nach Maßgabe des für Inneres zuständigen Ministeriums und Jugendweihe-Zeremonien, jeweils mit bis zu 50 Personen,
5. die Wahrnehmung von Terminen bei Behörden, Gerichten, Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollziehern, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, Notarinnen und Notaren,
6. Zusammenkünfte von Einrichtungen und Stellen, die öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen, insbesondere der Feuerwehren und anerkannten Hilfsorganisationen,
7. Unterricht und pädagogische Angebote der Schule,
8. die Durchführung und Vorbereitung von Prüfungen sowie die Abnahme von Prüfungsleistungen in Schulen, im außerschulischen Bereich sowie an Hochschulen,
9. Angebote der hochschulischen und beruflichen Bildung einschließlich der Aufstiegsfortbildung, der betrieblichen Qualifizierung sowie Unterrichtungen und Prüfungen nach dem Gewerberecht,
10. die Inanspruchnahme privater Nachhilfe, der Instrumentalunterricht an Musikschulen oder durch selbständige Musikpädagoginnen und Musikpädagogen sowie der Unterricht an sonstigen öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen jeweils mit bis zu fünf Schülerinnen und Schülern,
11. theoretischer Unterricht und die praktische Ausbildung in Fahrschulen, Flugschulen und ähnlichen Einrichtungen jeweils mit bis zu fünf Schülerinnen und Schülern,
12. die Wahrnehmung von Bildungsangeboten in Volkshochschulen und sonstigen öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen im außerschulischen Bereich jeweils mit bis zu fünf Schülerinnen und Schülern,
13. Lehrveranstaltungen, die aufgrund der sächlichen Ausstattung des Unterrichtsraums eine zwingende Präsenz erfordern, insbesondere Labor- und Handwerksarbeiten,
14. unaufschiebbare Zusammenkünfte der Organe und Gremien juristischer Personen des öffentlichen und des privaten Rechts zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben, sofern keine anderen Formen der Durchführung möglich sind und die Zahl der Teilnehmenden auf das zwingend erforderliche Maß beschränkt wird,
15. die Selbsternte auf Obst- und Gemüsefeldern,
16. der Aufenthalt am Arbeitsplatz,
17. die Nutzung des Öffentlichen Personenverkehrs,
18. die Nutzung von Bibliotheken und Archiven.

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

1. Zugangskontrollen und -beschränkungen durch den Veranstalter entsprechend der Höchstteilnehmendenzahl,
2. Erfassung des Vor- und Familiennamens, der vollständigen Anschrift und der Telefonnummer der Teilnehmenden in einer Anwesenheitsliste, Aufbewahrung der Anwesenheitsliste für die Dauer von vier Wochen nach Ende der Veranstaltung und Herausgabe der Liste an das zuständige Gesundheitsamt auf Verlangen; nach Ablauf der Aufbewahrungsfrist ist die Anwesenheitsliste zu vernichten,
3. die Einhaltung des Mindestabstands von 1,5 Metern, vorherige Markierung der zur Verfügung stehenden Sitz- oder Stehplätze, zeitversetztes Betreten und Verlassen des Raumes zur Einhaltung der Abstände bei Beginn und Ende der Veranstaltung; das Abstandsgebot gilt nicht für die praktische Ausbildung im Sinne des Absatzes 4 Nummer 11.

5 Durch die Zweite Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 27. Mai 2020 (GVBl. II/20 [Nr. 43]) wurden die §§ 4 und 5 SARS-CoV-2-EindV geändert und erhielten den nachfolgenden Wortlaut (die Änderungen werden nachfolgend durch Streichungen und Kursivstellung der Einfügungen kenntlich gemacht):

6

#### § 4

##### Mund-Nasen-Bedeckung

- (1) Alle Personen ab dem vollendeten sechsten Lebensjahr haben in Verkaufsstellen und Einrichtungen nach § 3 Absatz 3 Satz 1 eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen. Gleiches gilt für Fahrgäste bei der Nutzung *des Schienenpersonenfernverkehrs*, des öffentlichen Personennahverkehrs im Sinne des Personenbeförderungsgesetzes einschließlich des Verkehrs mit Taxen und vergleichbaren Angeboten, der Schülerbeförderung sowie sonstiger Verkehrsmittel.
- (2) Die Mund-Nasen-Bedeckung muss aufgrund ihrer Beschaffenheit geeignet sein, eine Ausbreitung von übertragungsfähigen Tröpfchenpartikeln beim Husten, Niesen, Sprechen oder Atmen zu verringern, unabhängig von einer Kennzeichnung oder zertifizierten Schutzkategorie.
- (3) Ausgenommen von Absatz 1 sind
  1. Gehörlose und schwerhörige Menschen, ihre Begleitperson und im Bedarfsfall Personen, die mit diesen kommunizieren,
  2. Personen, denen die Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung wegen einer Behinderung oder aus gesundheitlichen Gründen nicht

möglich oder unzumutbar ist; dies ist in geeigneter Weise glaubhaft zu machen,

3. das Personal in Verkaufsstellen und Einrichtungen nach § 3 Absatz 3 Satz 1, wenn es keinen direkten Kundenkontakt hat oder wenn dort die Ausbreitung übertragungsfähiger Tröpfchenpartikel durch geeignete technische Vorrichtungen wirkungsvoll verringert wird.

7

## § 5

Veranstaltungen, Versammlungen, Ansammlungen, Zusammenkünfte

- (1) Öffentliche und nichtöffentliche Veranstaltungen sowie Versammlungen und sonstige Ansammlungen sind untersagt. ~~Dies gilt insbesondere auch für Zusammenkünfte in Vereinen, Freizeiteinrichtungen, Volkshochschulen, Musikschulen, sonstigen öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen im außerschulischen Bereich sowie vorbehaltlich des § 6 in Sporteinrichtungen.~~
- (2) Die Regeln zum Aufenthalt im öffentlichen Raum nach § 2 sowie das Selbstorganisationsrecht des Landtags und der kommunalen Vertretungskörperschaften bleiben unberührt.
- (3) Für Versammlungen unter freiem Himmel mit bis zu 150 Teilnehmenden kann die zuständige Versammlungsbehörde im Einvernehmen mit dem zuständigen Gesundheitsamt in besonders begründeten Einzelfällen auf Antrag Ausnahmen von der Untersagung nach Absatz 1 Satz 1 zulassen, sofern dies aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar ist. *Satz 1 gilt entsprechend für Versammlungen in geschlossenen Räumen mit bis zu 75 Teilnehmenden.*
- (4) Ausgenommen von der Untersagung nach Absatz 1 sind
  1. *Zusammenkünfte im privaten oder familiären Bereich mit bis zu zehn Personen oder den Angehörigen des eigenen oder eines weiteren Haushalts,*
  2. *Zusammenkünfte oder Feiern im privaten oder familiären Bereich aus gewichtigem Anlass, insbesondere Hochzeitsfeiern, mit bis zu 50 Personen,*
  3. *ab dem 6. Juni 2020 Kulturveranstaltungen innerhalb zulässigerweise geöffneter Einrichtungen mit bis zu 75 Besucherinnen und Besuchern und unter freiem Himmel mit bis zu 150 Besucherinnen und Besuchern,*
  4. *Gottesdienste, religiöse Veranstaltungen und Zeremonien der Religionsgemeinschaften in geschlossenen Räumen mit bis zu 75 Besucherinnen und Besuchern und unter freiem Himmel mit bis zu 150 Besucherinnen und Besuchern,*
  5. *nicht-religiöse Bestattungen in geschlossenen Räumen mit bis zu 75 Trauergästen und unter freiem Himmel mit bis zu 150 Trauergästen,*

6. *standesamtliche Eheschließungen nach Maßgabe des für Inneres zuständigen Ministeriums, Feiern zum Schulanfang und zum Schulabschluss sowie Jugendweihe-Zeremonien, jeweils mit bis zu 75 Besucherinnen und Besuchern in geschlossenen Räumen und mit bis zu 150 Besucherinnen und Besuchern unter freiem Himmel; Feiern zum Schulanfang in geschlossenen Räumen von Kindertagesstätten sind untersagt,*
7. die Wahrnehmung von Terminen bei Behörden, Gerichten, Gerichtsvollzieherinnen und Gerichtsvollziehern, Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, Notarinnen und Notaren,
8. Zusammenkünfte von Einrichtungen und Stellen, die öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnehmen, insbesondere der Feuerwehren und anerkannten Hilfsorganisationen,
9. Unterricht und pädagogische Angebote der Schule,
10. die Durchführung und Vorbereitung von Prüfungen sowie die Abnahme von Prüfungsleistungen in Schulen, im außerschulischen Bereich sowie an Hochschulen,
11. *Angebote der hochschulischen und beruflichen Bildung einschließlich der Aufstiegsfortbildung, der betrieblichen Qualifizierung, Unterrichtungen und Prüfungen nach dem Gewerberecht sowie Angebote, die nach dem Zweiten Buch Sozialgesetzbuch oder dem Dritten Buch Sozialgesetzbuch grundsätzlich förderfähig sind,*
12. *die Inanspruchnahme privater Nachhilfe sowie der Unterricht an sonstigen öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen,*
13. *der Instrumentalunterricht an Musikschulen oder durch selbständige Musikpädagoginnen und Musikpädagogen; dies gilt ab dem 6. Juni 2020 auch für den Gesangsunterricht mit bis zu sechs Personen, wenn ein Abstand von drei Metern zwischen Personen und von sechs Metern in Atemausstoßrichtung sowie eine Raumgröße von mindestens zehn Quadratmetern pro Person sichergestellt sind und die Räumlichkeiten regelmäßig intensiv gelüftet werden,*
14. theoretischer Unterricht und die praktische Ausbildung in Fahrschulen, Flugschulen und ähnlichen Einrichtungen ~~jeweils mit bis zu fünf Schülerinnen und Schülern,~~
15. die Wahrnehmung von Bildungsangeboten in Volkshochschulen und sonstigen öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen im außerschulischen Bereich ~~jeweils mit bis zu fünf Schülerinnen und Schülern,~~
16. Lehrveranstaltungen, die aufgrund der sächlichen Ausstattung des Unterrichtsraums eine zwingende Präsenz erfordern, insbesondere Labor- und Handwerksarbeiten,
17. unaufschiebbare Zusammenkünfte der Organe und Gremien juristischer Personen des öffentlichen und des privaten Rechts zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben, sofern keine anderen Formen der Durchführung möglich sind und die Zahl der Teilnehmenden auf das zwingend erforderliche Maß beschränkt wird,
18. die Selbsternte auf Obst- und Gemüsefeldern,
19. der Aufenthalt am Arbeitsplatz,
20. die Nutzung des Öffentlichen Personenverkehrs,
21. die Nutzung von Bibliotheken und Archiven,

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

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

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

8 Gemäß § 15 SARS-CoV-2-UmgV vom 12. Juni 2020 (GVBl. II/20 [Nr. 49]) trat die SARS-CoV-2-EindV am 15. Juni 2020 außer Kraft. Die Coronaregelungen wurden durch die SARS-CoV-2-UmgV neu gefasst. Die Antragsteller wenden sich ebenfalls gegen § 2 SARS-CoV-2-UmgV sowie § 4 Abs. 1 und Abs. 2 SARS-CoV-2-UmgV.

9 §§ 2 bis 4 SARS-CoV-2-UmgV hatten in der Fassung vom 12. Juni 2020 (GVBl. II [Nr. 49]) den nachfolgenden Wortlaut:

## § 2

### Mund-Nasen-Bedeckung

(1) Alle Personen ab dem vollendeten sechsten Lebensjahr haben

1. in Verkaufsstellen im Sinne des Brandenburgischen Ladenöffnungsgesetzes,
2. in Einrichtungen zur Erbringung von Dienstleistungen, bei denen ein physischer Kundenkontakt stattfindet,
3. als Besucherin oder Besucher in Krankenhäusern und Einrichtungen nach § 10,
4. bei der Nutzung des Schienenpersonenfernverkehrs, des öffentlichen Personennahverkehrs im Sinne des Personenbeförderungsgesetzes einschließlich des Verkehrs mit Taxen und vergleichbaren

Angeboten, der Schülerbeförderung sowie sonstiger Verkehrsmittel des öffentlichen Personenverkehrs,

5. bei Reisebusreisen, Stadtrundfahrten, Schiffsausflügen und vergleichbaren touristischen Angeboten

eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen.

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

(3) Ausgenommen von der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung sind

1. Gehörlose und schwerhörige Menschen, ihre Begleitperson und im Bedarfsfall Personen, die mit diesen kommunizieren,
2. Personen, denen die Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung wegen einer Behinderung oder aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich oder unzumutbar ist; dies ist in geeigneter Weise glaubhaft zu machen,
3. in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1 und 2 das Personal der Verkaufsstellen und Einrichtungen, wenn es keinen direkten Kundenkontakt hat oder wenn dort die Ausbreitung übertragungsfähiger Tröpfchenpartikel durch geeignete technische Vorrichtungen wirkungsgleich verringert wird,
4. in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 3 Besucherinnen und Besucher, wenn die Ausbreitung übertragungsfähiger Tröpfchenpartikel während des Besuchs durch geeignete technische Vorrichtungen wirkungsgleich verringert wird,
5. in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 4 und 5 das Fahrpersonal während der Fahrt.

### Besondere Abstands- und Hygieneregeln, Arbeitsschutz

(1) Die gemäß den §§ 4 bis 10 jeweils Verantwortlichen haben nach Maßgabe der genannten Vorschriften auf der Grundlage eines für ihren jeweiligen Bereich geltenden Hygienekonzepts die Einhaltung der erforderlichen Abstands- und Hygieneregeln im Einzelfall sicherzustellen, insbesondere

1. die Einhaltung des allgemeinen Abstandsgebots nach § 1 Absatz 2 Satz 1,
2. die Steuerung und Beschränkung des Zutritts und des Aufenthalts von Personen,
3. den regelmäßigen Austausch der Raumluft durch Frischluft, 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,
4. das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung nach § 2,

5. das Erfassen von Personendaten in einem Anwesenheitsnachweis gemäß Absatz 2 zum Zwecke der Kontaktnachverfolgung.

Ergänzend sind die von Branchen-, Berufs- und Fachverbänden für ihre Mitglieder erarbeiteten bereichsspezifischen Konzepte und Empfehlungen zur Verhinderung der Verbreitung des SARS-CoV-2-Virus zu beachten.

(2) [...]

(3) [...]

(4) [...]

(5) [...]

(6) [...]

11

## § 4

### Versammlungen und Veranstaltungen

(1) Veranstalterinnen und Veranstalter von Versammlungen im Sinne des Versammlungsgesetzes sowie von Veranstaltungen haben unter freiem Himmel die Einhaltung des § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 sowie in geschlossenen Räumen zusätzlich die Einhaltung des § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 und 5 sicherzustellen.

(2) Veranstaltungen im Sinne des Absatzes 1 sind alle öffentlichen und nicht-öffentlichen planmäßigen, zeitlich eingegrenzten Zusammenkünfte, welche nach ihrem jeweils spezifischen Zweck vom bloßen gemeinsamen Verweilen an einem Ort abgegrenzt sind, auf einer besonderen Veranlassung beruhen und regelmäßig ein Ablaufprogramm haben. Hierzu gehören auch Gottesdienste und Zeremonien von Religionsgemeinschaften.

(3) Das Selbstorganisationsrecht des Landtags und der kommunalen Vertretungskörperschaften bleibt unberührt.

12 § 2 SARS-CoV-2-UmgV lautete nach Änderungen durch die Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-Umgangsverordnung vom 26. Juni 2020 (GVBl. II/20 [Nr. 54]) wie folgt:

13

## § 2

### Mund-Nasen-Bedeckung

(1) Alle Personen ab dem vollendeten sechsten Lebensjahr haben

1. in Verkaufsstellen im Sinne des Brandenburgischen Ladenöffnungsgesetzes,
2. in Einrichtungen zur Erbringung von Dienstleistungen, bei denen ein physischer Kundenkontakt stattfindet,
3. als Besucherin oder Besucher in Krankenhäusern und Einrichtungen nach § 10,
4. bei der Nutzung des Schienenpersonenfernverkehrs, des öffentlichen Personennahverkehrs ~~im Sinne des Personenbeförderungsgesetzes~~ einschließlich des Verkehrs mit Taxen und vergleichbaren Angeboten, der Schülerbeförderung sowie sonstiger Verkehrsmittel des öffentlichen Personenverkehrs,
5. bei Reisebusreisen, Stadtrundfahrten, Schiffsausflügen und vergleichbaren touristischen Angeboten *im geschlossenen Innenbereich des Fahrzeugs*
6. *in den für den Publikumsverkehr zugänglichen Gebäuden von Verkehrsflughäfen*

eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen.

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

(3) Ausgenommen von der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung sind

1. Gehörlose und schwerhörige Menschen, ihre Begleitperson und im Bedarfsfall Personen, die mit diesen kommunizieren,
2. Personen, denen die Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung wegen einer Behinderung oder aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich oder unzumutbar ist; dies ist in geeigneter Weise glaubhaft zu machen,
3. in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1, 2 und 6 das Personal der Verkaufsstellen und Einrichtungen, wenn es keinen direkten Kundenkontakt hat oder wenn dort die Ausbreitung übertragungsfähiger Tröpfchenpartikel durch geeignete technische Vorrichtungen wirkungsgleich verringert wird,
4. in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 3 Besucherinnen und Besucher, wenn die Ausbreitung übertragungsfähiger Tröpfchenpartikel während des Besuchs durch geeignete technische Vorrichtungen wirkungsgleich verringert wird,
5. in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 4 und 5 das Fahrpersonal während der Fahrt *sowie in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 5 Personen beim Verzehr von Speisen oder Getränken unmittelbar an ihren Plätzen in gastronomischen Bereichen der Fahrgastschifffahrt.*

14 Durch die Zweite Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-Umgangsverordnung vom 11. August 2020 (GVBl. II/20 [Nr. 64]) erhielt § 2 SARS-CoV-2-UmgV sodann den nachfolgenden Wortlaut:

## Mund-Nasen-Bedeckung

(1) Alle Personen ab dem vollendeten sechsten Lebensjahr haben

1. in Verkaufsstellen im Sinne des Brandenburgischen Ladenöffnungsgesetzes,
2. in Einrichtungen zur Erbringung von Dienstleistungen, bei denen ein physischer Kundenkontakt stattfindet,
3. als Besucherin oder Besucher in Krankenhäusern und Einrichtungen nach § 10,
4. bei der Nutzung des Schienenpersonenfernverkehrs, des öffentlichen Personennahverkehrs einschließlich des Verkehrs mit Taxen und vergleichbaren Angeboten, der Schülerbeförderung sowie sonstiger Verkehrsmittel des öffentlichen Personenverkehrs,
5. bei Reisebusreisen, Stadtrundfahrten, Schiffsausflügen und vergleichbaren touristischen Angeboten im geschlossenen Innenbereich des Fahrzeugs
6. in den für den Publikumsverkehr zugänglichen Gebäuden von Verkehrsflughäfen,
7. *in den Fällen des § 1 Absatz 2 Satz 2 Nummer 5 Halbsatz 1*
8. *in den Innenbereichen von Schulen nach § 16 Brandenburgischen Schulgesetzes und in freier Trägerschaft außerhalb des Unterrichts, der Ganztagsangebote sowie der sonstigen pädagogischen Angebote,*
9. *in den Innenbereichen von Horteinrichtungen außerhalb der Betreuungs- und Bildungsangebote, die in Gruppen-, Bewegungs- und sonstigen pädagogischen Räumen stattfinden,*

eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen. *Die Verpflichtungen nach Satz 1 Nummern 8 und 9 gelten für alle Personen ab dem vollendeten fünften Lebensjahr bis zum vollendeten sechsten Lebensjahr entsprechend.*

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

(3) Ausgenommen von der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung sind

1. Gehörlose und schwerhörige Menschen, ihre Begleitperson und im Bedarfsfall Personen, die mit diesen kommunizieren,
2. Personen, denen die Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung wegen einer Behinderung oder aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich oder unzumutbar ist; dies ist in geeigneter Weise glaubhaft zu machen,
3. in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1, 2 und 6 das Personal der Verkaufsstellen und Einrichtungen, wenn es keinen direkten Kundenkontakt hat oder wenn dort die Ausbreitung übertragungsfähiger

Tröpfchenpartikel durch geeignete technische Vorrichtungen wirkungsgleich verringert wird,

4. in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 3 Besucherinnen und Besucher, wenn die Ausbreitung übertragungsfähiger Tröpfchenpartikel während des Besuchs durch geeignete technische Vorrichtungen wirkungsgleich verringert wird,
5. in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 4 und 5 das Fahrpersonal während der Fahrt sowie in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 5 Personen beim Verzehr von Speisen oder Getränken unmittelbar an ihren Plätzen in gastronomischen Bereichen der Fahrgastschiffahrt,
6. *in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 7 Lehr- und Ausbildungskräfte sowie sonstiges Personal der Bildungs- oder Aus-, Fort-, oder Weiterbildungsstätte,*
7. *in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 8 pädagogisches und sonstiges Personal einschließlich der Schulleitung in den Lehrerzimmern, Vorbereitungsräumen und Büros,*
8. *in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 9 das Personal einschließlich der Leitung in den Personalaufenthaltsräumen und Büros.*

16 Durch die Dritte Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-Umgangsverordnung vom 3. September 2020 (GVBl. II/20 [Nr. 72]) erhielten die § 2, § 3 und § 4 Abs. 1, Abs. 2 SARS-CoV-2-UmgV schließlich den nachfolgenden Wortlaut:

17

## § 2

### Mund-Nasen-Bedeckung

(1) Alle Personen ab dem vollendeten sechsten Lebensjahr haben

1. in Verkaufsstellen im Sinne des Brandenburgischen Ladenöffnungsgesetzes,
2. in Einrichtungen zur Erbringung von Dienstleistungen, bei denen ein physischer Kundenkontakt stattfindet,
3. als Besucherin oder Besucher in Krankenhäusern und Einrichtungen nach § 10,
4. bei der Nutzung des Schienenpersonenfernverkehrs, des öffentlichen Personennahverkehrs einschließlich des Verkehrs mit Taxen und vergleichbaren Angeboten, der Schülerbeförderung sowie sonstiger Verkehrsmittel des öffentlichen Personenverkehrs,
5. bei Reisebusreisen, Stadtrundfahrten, Schiffsausflügen und vergleichbaren touristischen Angeboten im geschlossenen Innenbereich des Fahrzeugs
6. in den für den Publikumsverkehr zugänglichen Gebäuden von Verkehrsflughäfen,
7. in den Fällen des § 1 Absatz 2 Satz 2 Nummer 5 Halbsatz 1
8. in den Innenbereichen von Schulen nach § 16 Brandenburgischen Schulgesetzes und in freier Trägerschaft außerhalb des Unterrichts, der Ganztagsangebote sowie der sonstigen pädagogischen Angebote,

9. in den Innenbereichen von Horteinrichtungen außerhalb der Betreuungs- und Bildungsangebote, die in Gruppen-, Bewegungs- und sonstigen pädagogischen Räumen stattfinden,

eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen. Die Verpflichtungen nach Satz 1 Nummern 8 und 9 gelten für alle Personen ab dem vollendeten fünften Lebensjahr bis zum vollendeten sechsten Lebensjahr entsprechend.

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

- (3) Ausgenommen von der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung sind

1. Gehörlose und schwerhörige Menschen, ihre Begleitperson und im Bedarfsfall Personen, die mit diesen kommunizieren,
2. Personen, denen die Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung wegen einer Behinderung oder aus gesundheitlichen Gründen nicht möglich oder unzumutbar ist; *dies ist durch ein ärztliches Zeugnis nachzuweisen*,
3. in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 1, 2 und 6 das Personal der Verkaufsstellen und Einrichtungen, wenn es keinen direkten Kundenkontakt hat oder wenn dort die Ausbreitung übertragungsfähiger Tröpfchenpartikel durch geeignete technische Vorrichtungen wirkungsgleich verringert wird,
4. in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 3 Besucherinnen und Besucher, wenn die Ausbreitung übertragungsfähiger Tröpfchenpartikel während des Besuchs durch geeignete technische Vorrichtungen wirkungsgleich verringert wird,
5. in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 4 und 5 das Fahrpersonal während der Fahrt sowie in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 5 Personen beim Verzehr von Speisen oder Getränken unmittelbar an ihren Plätzen in gastronomischen Bereichen der Fahrgastschiffahrt,
6. in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 7 Lehr- und Ausbildungskräfte sowie sonstiges Personal der Bildungs- oder Aus-, Fort-, oder Weiterbildungsstätte,
7. in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 8 pädagogisches und sonstiges Personal einschließlich der Schulleitung in den Lehrerzimmern, Vorbereitungsräumen und Büros,
8. in den Fällen des Absatzes 1 Nummer 9 das Personal einschließlich der Leitung in den Personalaufenthaltsräumen und Büros.

#### Besondere Abstands- und Hygieneregeln, Arbeitsschutz

- (1) Die gemäß den §§ 4 bis 10 jeweils Verantwortlichen haben nach Maßgabe der genannten Vorschriften auf der Grundlage eines für ihren jeweiligen

Bereich geltenden Hygienekonzepts die Einhaltung der erforderlichen Abstands- und Hygieneregeln im Einzelfall sicherzustellen, insbesondere

1. die Einhaltung des allgemeinen Abstandsgebots nach § 1 Absatz 2 Satz 1,
2. die Steuerung und Beschränkung des Zutritts und des Aufenthalts von Personen,
3. den regelmäßigen Austausch der Raumluft durch Frischluft; raumlufttechnische Anlagen sind ohne Umluft zu betreiben,
4. das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung nach § 2,
5. das Erfassen von Personendaten in einem Anwesenheitsnachweis gemäß Absatz 2 zum Zwecke der Kontaktnachverfolgung.

Ergänzend sind die von Branchen-, Berufs- und Fachverbänden für ihre Mitglieder erarbeiteten bereichsspezifischen Konzepte und Empfehlungen zur Verhinderung der Verbreitung des SARS-CoV-2-Virus zu beachten.

(2) [...]

(3) [...]

(4) [...]

(5) [...]

(6) [...]

#### Versammlungen und Veranstaltungen

- (1) Veranstalterinnen und Veranstalter von Versammlungen im Sinne des Versammlungsgesetzes sowie von Veranstaltungen haben unter freiem Himmel die Einhaltung des § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2 sowie in geschlossenen Räumen zusätzlich die Einhaltung des § 3 Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 und 5 sicherzustellen.
- (2) Veranstaltungen im Sinne des Absatzes 1 sind alle öffentlichen und nicht-öffentlichen planmäßigen, zeitlich eingegrenzten Zusammenkünfte, welche nach ihrem jeweils spezifischen Zweck vom bloßen gemeinsamen Verweilen an einem Ort abgegrenzt sind, auf einer besonderen Veranlassung beruhen und regelmäßig ein Ablaufprogramm haben. Hierzu gehören auch Gottesdienste und Zeremonien von Religionsgemeinschaften.
- (3) Das Selbstorganisationsrecht des Landtags und der kommunalen Vertretungskörperschaften bleibt unberührt.
- (4) *Private Feierlichkeiten im privaten Wohnraum und im dazugehörigen befriedeten Besitztum mit mehr als 75 zeitgleich Anwesenden sind untersagt.*

20 Die SARS-CoV-2-UmgV trat - nach weiteren Änderungen - am 2. November 2020 außer Kraft (§ 25 Abs. 2 Nr. 1 Verordnung über befristete Eindämmungsmaßnahmen aufgrund des SARS-CoV-2-Virus und COVID-19 im Land Brandenburg (SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - SARS-CoV-2-EindV) (GVBl. II/20 [Nr. 103]) vom 30. Oktober 2020).

## II.

21 Mit dem am 25. Mai 2020 beim Verfassungsgericht eingegangenen Antrag auf Durchführung eines abstrakten Normenkontrollverfahrens haben die Antragsteller auch einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung bei Gericht gestellt. Diesem Antrag hat das Gericht teilweise stattgegeben (Beschluss vom 3. Juni 2020 - VfGBbg 9/20 EA -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).

22 Hinsichtlich des durch § 5 SARS-CoV-2-EindV in der Fassung vom 27. Mai 2020 (GVBl. II/20 [Nr. 43]) statuierten Verbots mit Erlaubnisvorbehalt für Versammlungen unter freiem Himmel mit bis zu 150 Teilnehmenden und für Versammlungen in geschlossenen Räumen mit bis zu 75 Teilnehmenden sowie des Verbots von Versammlungen unter freiem Himmel mit mehr als 150 Teilnehmenden und von Versammlungen in geschlossenen Räumen mit mehr als 75 Teilnehmenden (§ 5 Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 Satz 1 und 2 SARS-CoV-2-EindV) ist die Folgenabwägung mit Bezug auf die zentrale Bedeutung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit (Art. 23 Abs. 1 LV) für die freiheitliche und demokratische Staatsordnung zugunsten des Erlasses der mit Maßgaben versehenen einstweiligen Anordnung, im Übrigen aber gegen die vorläufige Außerkraftsetzung der angegriffenen Verordnungsvorschriften ausgefallen.

## III.

23 Die Antragsteller erachten den Antrag auf abstrakte Normenkontrolle für zulässig und begründet.

24 Der Antrag sei zulässig, weil sie mit 23 Abgeordneten des 88 Mitglieder umfassenden brandenburgischen Landtags das erforderliche Antragsquorum erfüllten. Auch handele es sich bei den angegriffenen Vorschriften um einen tauglichen Antragsgegenstand. Als Antragsgegenstand im Sinne des Art. 113 Nr. 2 LV kämen sowohl formelle als auch materielle Gesetze in Betracht. Außer Kraft getretene Vorschriften

seien nur insoweit taugliche Antragsgegenstände, als sie noch Wirkungen entfalten. Das sei hier der Fall.

- 25 Ferner sei der Antrag statthaft, da die Antragsteller die zur Überprüfung gestellten Vorschriften als unvereinbar mit den Grundrechten aus Art. 10 LV, Art. 20 LV und Art. 23 Abs. 1 LV und für nichtig erachteten.
- 26 Der Antrag sei überdies begründet. § 5 SARS-CoV-2-EindV verletze das Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 23 Abs. 1 LV, welches inhaltsgleich zu Art. 8 Grundgesetz (GG) ausgestaltet sei.
- 27 Der Schutzbereich der in Art. 23 Abs. 1 LV gewährleisteten Versammlungsfreiheit gestatte es allen Menschen, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis, friedlich und unbewaffnet zu versammeln. Art. 23 Abs. 1 LV gehe insoweit über Art. 8 GG hinaus, als sich nach Art. 23 Abs. 1 LV jedermann versammeln dürfe, Art. 8 GG dieses Grundrecht aber nur Deutschen zugestehe.
- 28 Sachlich gewährleiste die Versammlungsfreiheit jegliche Form des kommunikativen Zusammentritts zu Versammlungen. Geschützt werde jede Versammlung, die Ausdruck der Teilnahme der Bürger am demokratischen Gemeinwesen sei und deren Teilnehmer zu gemeinsamem Handeln innerlich verbunden seien. Nicht geschützt würden dagegen bloße Menschensammlungen, beispielsweise anlässlich eines aufsehenerregenden Ereignisses, oder Großveranstaltungen, die zum Zweck von Unterhaltung, Spaß oder Tanz durchgeführt würden. Die Versammlungsfreiheit sei nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend. Sie gewähre das subjektive Recht, selbst zu bestimmen, wann, wo und unter welchen Modalitäten eine Versammlung stattfinden solle.
- 29 In diesen grundrechtlich geschützten Bereich greife § 5 Abs. 1 Satz 1 SARS-CoV-2-EindV ein, indem diese Vorschrift Versammlungen grundsätzlich untersage und die geschützte Grundrechtsausübung so unmöglich geworden sei. § 5 Abs. 1 Satz 1 SARS-CoV-2-EindV untersage Versammlungen in geschlossenen Räumen und solche unter freiem Himmel mit mehr als 50 Teilnehmenden unbedingt und greife so in die Versammlungsfreiheit ein. Ein Eingriff sei auch für Versammlungen mit weniger als 50 (bzw. später 150) Teilnehmenden unter Berücksichtigung der Möglichkeit der Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 5 Abs. 3

SARS-CoV-2-EindV gegeben. Die Ausnahmen nach § 5 Abs. 4 SARS-CoV-2-EindV fänden keine Anwendung auf Versammlungen.

- 30 Die Versammlungsfreiheit werde zwar nicht vorbehaltlos gewährleistet (vgl. Art. 23 Abs. 2 LV). Jedoch liege für den durch § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV fortwährend bestehenden Eingriff keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung vor. Es sei möglich, die Versammlungsfreiheit zum Schutz kollidierender Verfassungsrechtsgüter (insoweit komme insbesondere Art. 8 Abs. 1 LV in Betracht) einzuschränken, wenn eine unmittelbare Gefahr für das kollidierende Rechtsgut anhand konkreter und nachvollziehbarer Anhaltspunkte drohe und ein milderer Mittel, etwa die Erteilung von Auflagen, nicht gegeben sei.
- 31 Durch die Umkehr der Erlaubnisfreiheit von Versammlungen hin zur ausnahmsweisen Zulassungsmöglichkeit sei ein besonders grundlegender Bereich der Landesverfassung betroffen, welcher wegen des Vorbehalts des Gesetzes nur durch ein formelles Gesetz hätte geregelt werden dürfen.
- 32 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bedürfe staatliches Handeln in bestimmten grundlegenden Bereichen eines förmlichen Gesetzes. Der Gesetzgeber sei verpflichtet, alle wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen und dürfe sie nicht dem Ordnungsgeber überlassen. Diese Grundsätze seien nicht beachtet worden, da es durch die eng umgrenzten Ausnahmenvorschriften zu einer Umkehr des Regelungsbereichs der Versammlungsfreiheit, der Erlaubnisfreiheit mit Verbotsvorbehalt in ein Verbot mit Genehmigungsmöglichkeit, gekommen sei. Dieser grundlegende Eingriff in die Landesverfassung habe nicht im Wege einer Rechtsverordnung, sondern allenfalls durch ein förmliches Gesetz erfolgen dürfen.
- 33 Im Übrigen fehle es der SARS-CoV-2-EindV an einer tauglichen Ermächtigunggrundlage. Sie sei auf der Grundlage von § 32 IfSG erlassen worden, wonach die Landesregierungen Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG treffen könnten. § 28 IfSG sei dabei wegen der großen Bandbreite denkbarer Infektionsschutzmaßnahmen als Generalklausel ausgestaltet, deren inhaltliche Beschränkung durch das Tatbestandsmerkmal der Notwendigkeit der Schutzmaßnahme und zeitlich durch das „solange“ der Schutzmaßnahme näher ausgestaltet sei.

- 34 Das durch § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV angeordnete Versammlungsverbot sei jedoch wegen des zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung nicht mehr gravierenden Infektionsgeschehens nicht mehr nötig gewesen. Die Landesregierung sei zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung selbst davon ausgegangen, dass Eindämmungsmaßnahmen mit erheblichen Einschränkungen für das Sozialleben erst ab einem Inzidenzwert von 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohnern innerhalb von 7 Tagen notwendig seien. Dieser Inzidenzwert habe am Tag der Verkündung der Verordnung (8. Mai 2020) jedoch bei 7,7 gelegen und sich im Laufe der Zeit weiter reduziert.
- 35 Schließlich sei der Eingriff auch nicht verhältnismäßig. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts hätten sich die staatlichen Organe bei Einschränkungen der Versammlungsfreiheit auf dasjenige zu beschränken, was zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter notwendig sei. Diese Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts sei in Art. 23 Abs. 2 LV in die Verfassung übernommen worden.
- 36 Das durch § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV eingeführte Versammlungsverbot verfolge den Zweck, das Coronavirus zu bekämpfen, dessen Verbreitung abzuschwächen und so nicht nur die Bevölkerung zu schützen, sondern auch die Funktionsfähigkeit des Staates und der medizinischen Versorgung sicherzustellen. Die Antragsteller würden nicht verkennen, dass das Versammlungsverbot grundsätzlich geeignet sei, diese und die weiteren Ziele zu erreichen. Allerdings komme der Versammlungsfreiheit eine überragende verfassungsrechtliche Bedeutung zu, weil sie konstituierend für eine demokratische Staatsform sei. Die Versammlungsfreiheit entwickle besondere Bedeutung in Zeiten von Krisen oder besonderen Gefahrensituationen, welche häufig mit weitgehenden Beschränkungen grundrechtlicher Freiheiten einhergingen.
- 37 § 5 SARS-CoV-2-EindV sei bereits deshalb unverhältnismäßig, weil das dadurch eingeführte generelle Verbot mit Erlaubnisvorbehalt das bestehende System vollständig umgekehrt habe. Dies ändere sich auch nicht dadurch, dass § 5 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV die Zulassung von Versammlungen in besonders begründeten Einzelfällen auf Antrag ermögliche, soweit dies infektionsschutzrechtlich vertretbar sei. Durch die in dieser Vorschrift vorgenommene Kombination unbestimmter Rechtsbegriffe und die Gewährung von Ermessensspielräumen würden die materiellen Voraussetzungen des Art. 23 Abs. 2 LV vollständig ausgehöhlt. Auch würden Spontanversammlungen unmöglich gemacht, da sie entweder vollständig untersagt

seien oder zumindest eine Erlaubnis benötigten. Ferner sei zu berücksichtigen, dass § 16 SARS-CoV-2-EindV Verstöße gegen sämtliche Ge- und Verbote der § 1 bis § 5 SARS-CoV-2-EindV zu einer Ordnungswidrigkeit mit einer Bußgeldandrohung von bis zu 25.000 Euro erhebe. Solche Bußgeldvorschriften wirkten sich als Nachteil von besonderem Gewicht aus. Dies gelte insbesondere, weil der Versammlungsteilnehmer einzelne Auflagen nicht kenne und regelmäßig auch nicht kontrollieren könne, ob die genehmigte Teilnehmerzahl von 50 (bzw. später 150) bereits überschritten sei oder nicht.

- 38 Die lediglich befristete Geltung der Vorschriften führe zu keiner anderen Bewertung, da die SARS-CoV-2-EindV regelmäßig erneuert und ergänzt werde, der Eingriff sich also verfestigt habe. Im Übrigen könne die Befristung den massiven Eingriff nicht beseitigen.
- 39 Schließlich fehle es an einer unmittelbaren Gefahr für gleichwertige, elementare Rechtsgüter, etwa für das Leben und die Gesundheit der Bevölkerung. Die Annahme dieser Gefahr könne nur anhand von konkreten und nachvollziehbaren Anhaltspunkten begründet werden, woran es hier fehle. Die von der Landesregierung veröffentlichten Infektionszahlen begründeten keine konkrete Gefahr für die Bevölkerung. So seien im Mai 2020 zwar Personen an Corona erkrankt und auch gestorben, jedoch habe sich zum einen die Anzahl der Infizierten kontinuierlich reduziert und zum anderen fehle es an belastbaren Erkenntnissen, ob von Versammlungen mit mehr als 50 Teilnehmenden überhaupt eine gesteigerte Gefahr ausgehe. Auch sei nicht eindeutig, ob Infizierte tatsächlich an den Folgen des Coronavirus verstorben seien oder „lediglich“ mit dem Coronavirus. Schließlich sei auch keine Überlastung des Gesundheitssystems in Brandenburg zu befürchten gewesen, es hätten ausweislich des Lagebilds „Corona“ vom 6. Mai 2020 nur etwa 25 % der Betten mit Beatmungsgeräten belegt werden müssen.
- 40 Es erscheine ferner zweifelhaft, ob ein bloßes Risiko einer Infektion als unmittelbare Gefahr im Rechtssinne angesehen werden könne. Kennzeichnend für eine unmittelbare Gefahr sei, dass ohne die Maßnahme der Gefahrenabwehr der Schadenseintritt unmittelbar drohe. Angesichts der geschilderten Infektionszahlen sei dies jedoch äußerst zweifelhaft. Letztlich seien auch mildere Mittel, wie etwa Auflagen, nicht ausgeschöpft worden. Für Versammlungen unter freiem Himmel dürften Abstands- und Hy-

gienegebote nach § 1 und § 3 SARS-CoV-2-EindV ausreichend sein. Warum im Übrigen die grundrechtlich geschützte Versammlungsfreiheit nicht von den zahlreichen Ausnahmetatbeständen umfasst sei, dafür aber andere, weniger privilegierte Verhaltensweisen, erschließe sich nicht.

- 41 § 5 SARS-CoV-2-EindV verletze auch die Vereinigungsfreiheit aus Art. 20 Abs. 1 LV. Art. 20 Abs. 1 LV gewähre allen Menschen das Recht, Parteien, Verbände, Vereine, Gesellschaften und andere Vereinigungen zu gründen und ihnen beizutreten. Alle Vereinigungen hätten das Recht, ihre innere Ordnung frei und selbstständig zu bestimmen.
- 42 Der Schutzbereich der Vereinigungsfreiheit sei sowohl in persönlicher als auch sachlicher Hinsicht eröffnet. Art. 20 Abs. 1 LV gewähre das Recht jeder Person. Auf sachlicher Ebene verbinde Art. 20 Abs. 1 LV die Vereinigungsfreiheit des Art. 9 GG mit der besonderen verfassungsrechtlichen Stellung der Parteien aus Art. 21 GG. Die individuelle Vereinigungsfreiheit schütze das Recht des Einzelnen, Vereinigungen zu gründen, ihnen beizutreten, sich in ihnen zu betätigen und sie auch wieder zu verlassen beziehungsweise ihnen nicht beizutreten. Dagegen sei von der kollektiven Vereinigungsfreiheit die Existenz und Funktionsfähigkeit, die innere Organisation sowie die Führung der Geschäfte umfasst. Grundrechtsträger sei in diesem Fall die Vereinigung selbst.
- 43 § 5 SARS-CoV-2-EindV greife in den Schutzbereich ein, weil Zusammenkünfte zur Gründung oder Betätigung in einer Vereinigung nicht mehr gestattet seien. Dies verletze auch die kollektive Vereinigungsfreiheit, weil durch das Verbot von Zusammenkünften die interne Willensbildung wesentlich eingeschränkt werde und persönliche Zusammenkünfte (vgl. § 32 Bürgerliches Gesetzbuch) verboten seien.
- 44 Dieser Eingriff sei auch nicht gerechtfertigt. Zwar könne die Vereinigungsfreiheit entweder nach Art. 20 Abs. 2 LV oder durch verfassungsimmanente Schranken eingeschränkt werden, die Voraussetzungen für einen Eingriff lägen aber nicht vor. So sei der Eingriff in die Vereinigungsfreiheit zwar mit Blick auf die bereits dargestellten Ziele, insbesondere den Schutz des Lebens und der Gesundheit der Bevölkerung (vgl. Art. 8 Abs. 1 LV) erfolgt, jedoch müsse auch dieser Eingriff einen Ausgleich zwischen den verschiedenen Verfassungsgütern herbeiführen. Daran fehle es jedoch, da der Eingriff unverhältnismäßig sei.

- 45 Ziel der SARS-CoV-2-EindV sei die Bekämpfung des Coronavirus, einschließlich der Abschwächung der Verbreitung und Verringerung der täglichen Neuinfektionen, die Sicherung der Funktionsfähigkeit des Staates und allgemein der Schutz der Bevölkerung vor negativen gesundheitlichen Folgen gewesen. Das in § 5 SARS-CoV-2-EindV normierte Verbot sei auch zur Erreichung des Zwecks geeignet gewesen. Allerdings sei es nicht angemessen. Angesichts der am Tage des Erlasses niedrigen Zahlen von Neuinfektionen habe es an einer bestehenden Gefahr gefehlt, welche die weitreichenden Einschränkungen der Vereinigungsfreiheit habe rechtfertigen können. Die Gefahr, dass es durch eine Infektion zu einer Verletzung von Gesundheit und Leben habe kommen können, sei nicht hinreichend konkret, sondern allenfalls möglich gewesen.
- 46 Demgegenüber stelle sich der Eingriff in die Vereinigungsfreiheit als erheblich dar. Tätigkeiten von Vereinigungen würden unmöglich gemacht; zugleich fehle es an einer Betrachtung des Einzelfalls. Die Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung sehe § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV ebenfalls nicht vor. Soweit § 5 Abs. 4 Nr. 14 SARS-CoV-2-EindV unaufschiebbare Zusammenkünfte ausnahmsweise gestatte, führe dies zu keiner abweichenden Würdigung. Dieser Ausnahmetatbestand sei voller unbestimmter Rechtsbegriffe und erscheine vor dem Hintergrund der Bußgeldvorschriften in § 16 SARS-CoV-2-EindV ebenfalls als unverhältnismäßig. Auch sei nicht nachvollziehbar, nach welchem Kriterium die Ausnahmen in § 5 Abs. 4 SARS-CoV-2-EindV ausgewählt worden seien. Diese erschienen mit Blick auf die hier angegriffenen Beschränkungen willkürlich gewählt, woraus sich die Unangemessenheit der verbleibenden Beschränkungen ergebe. So erscheine es sachlich nicht gerechtfertigt, dass beispielsweise Jugendweihe-Zeremonien mit bis zu 50 Personen (§ 5 Abs. 4 Nr. 4 SARS-CoV-2-EindV), die Nutzung des Öffentlichen Personenverkehrs (§ 5 Abs. 4 Nr. 17 SARS-CoV-2-EindV) oder die Nutzung von Bibliotheken und Archiven (§ 5 Abs. 4 Nr. 18 SARS-CoV-2-EindV) gegenüber der Vereinigungsfreiheit als zentraler Garantie freier sozialer Gruppenbildung zu privilegieren seien. Auch sei nicht einzusehen, warum nach § 5 Abs. 4 Nr. 6 SARS-CoV-2-EindV jegliche Zusammenkünfte von Einrichtungen und Stellen, die öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnähmen, insbesondere von Feuerwehren und anerkannten Hilfsorganisationen, vom Verbot des § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV ausgenommen gewesen seien, ohne dass es insoweit auf den Zweck oder die Erforderlichkeit der Zusammenkunft angekommen sei. Letztlich sei § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV auch deshalb unangemes-

sen, weil mildere Mittel nicht vorrangig ausgeschöpft worden seien. Soweit die äußereungsberechtigte Landesregierung Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts zur Rechtfertigung anführe, verkenne sie, dass die Vereinigungsfreiheit als Garantie des Prinzips freier sozialer Gruppenbildung leerlaufe, wenn die Vereinigung aufgrund des Verbots von Zusammenkünften im Ergebnis nur noch als leere Hülle fortbestehe.

- 47 Die Antragsteller rügen zudem die Verfassungswidrigkeit und Nichtigkeit von § 4 SARS-CoV-2-EindV, welcher das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in Verkaufsstellen und dem öffentlichen Personennahverkehr angeordnet hatte. Dadurch sehen sie das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 10 LV verletzt.
- 48 Art. 10 LV gewähre jedem das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit, soweit er nicht die Rechte anderer verletze und nicht gegen die Verfassung und die ihr entsprechenden Gesetze verstoße. Art. 10 LV weiche insoweit lediglich hinsichtlich der Schranken von Art. 2 Abs. 1 GG ab. Der Schutzbereich des Art. 10 LV umfasse die allgemeine Handlungsfreiheit, also jedes Verhalten, jede Handlung und jedes Unterlassen ohne Rücksicht darauf, welches Gewicht der Betätigung für die Persönlichkeitsentfaltung beizumessen sei. Auch das allgemeine Persönlichkeitsrecht werde durch Art. 10 i. V. m. Art. 7 LV geschützt, also auch die Privatsphäre, die personale Entfaltung und der soziale Geltungsanspruch der Person.
- 49 In diesen Schutzbereich sei durch § 4 SARS-CoV-2-EindV eingegriffen worden, da die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung nicht nur eine Handlungspflicht des Einzelnen begründe, sondern dadurch auch die Entfaltungsmöglichkeiten jedes Einzelnen in der Öffentlichkeit beeinträchtigt worden seien. Solche Eingriffe könnten zwar erfolgen, allerdings nur aufgrund einer formell und materiell verfassungsgemäßen Norm. An einer solchen fehle es, da § 4 SARS-CoV-2-EindV nicht die Voraussetzungen des § 32 i. V. m. § 28 IfSG erfüllt habe. Außerdem sei die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung nicht notwendig, weil die Infektionssituation im Zeitpunkt des Erlasses der SARS-CoV-2-EindV das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung nicht erfordert habe.
- 50 § 4 SARS-CoV-2-EindV sei auch materiell verfassungswidrig, da die Vorschrift unverhältnismäßig sei. So sei das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in ihrer konkreten Ausgestaltung schon nicht zur Erreichung der Ziele geeignet. Außerdem sei die sogenannte „Maskenpflicht“ erstmals in der SARS-CoV-2-EindV vom 8. Mai 2020

eingeführt worden. Zu diesem Zeitpunkt habe sich das Infektionsgeschehen aber bereits stark abgeschwächt gehabt. Im Übrigen habe das Robert Koch-Institut (RKI) das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung zu Beginn der Pandemie gerade nicht als hilfreich angesehen. Die Neubewertung durch das RKI und damit durch die Landesregierung sei ohne tragfähige Gründe erfolgt. Vielmehr habe sich das RKI lediglich auf eine Empfehlung des europäischen Zentrums für die Prävention und Kontrolle von Krankheiten (ECDC) bezogen. Diese Empfehlung habe es aber bereits bei Ausbruch des pandemischen Geschehens gegeben. Warum die Maskenpflicht bei Ausklang der Pandemie angeordnet worden sei, erschließe sich nicht. Außerdem sei die sehr begrenzte Verpflichtung zum Tragen der Mund-Nasen-Bedeckung nach § 4 SARS-CoV-2-EindV zur Eindämmung des Coronavirus ungeeignet. Die Verpflichtung gelte ausschließlich für Verkaufsstellen, Einrichtungen von Dienstleistungen mit Kundenkontakt sowie für Fahrgäste des öffentlichen Personennahverkehrs. Diese Ausgestaltung als „Insellösung“ führe aber dazu, dass außerhalb der Inseln, wie etwa unmittelbar vor den Verkaufsstellen oder beim Warten auf den nächsten Zug oder Bus, die Mund-Nasen-Bedeckung nicht zu tragen sei. Dies führe nur zu einer Verlagerung der Infektionsherde, wobei auch zu berücksichtigen sei, dass die Maskenpflicht nur für Fahrgäste gelte, nicht jedoch für die Fahrer.

- 51 Mit Schriftsatz vom 28. September 2020 haben die Antragsteller ihr Vorbringen im Hinblick darauf ergänzt, dass die SARS-CoV-2-EindV außer Kraft getreten und durch die SARS-CoV-2-UmgV ersetzt worden sei. Damit gehe zwar eine Neufassung der Anträge einher, eine andere Bewertung der rechtlichen Lage habe dies aber nicht zur Folge.
- 52 Ferner seien § 4 Abs. 1 und 2 SARS-CoV-2-UmgV wegen eines Verstoßes gegen Art. 23 LV insoweit nichtig, als die Vorschrift den Veranstalter einer Versammlung unter freiem Himmel zur Einhaltung des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SARS-CoV-2-UmgV verpflichte. Eine Versammlung „unter freiem Himmel“ zeichne sich dadurch aus, dass sie gerade nicht räumlich abgeschlossen sei und sich weitere Personen leicht daran beteiligen könnten. § 4 Abs. 1 und 2 SARS-CoV-2-UmgV i. V. m. § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SARS-CoV-2-UmgV hätten zur Folge, dass die Durchführung einer Versammlung faktisch unmöglich gemacht werde, da eine Steuerung des Zulaufs von weiteren Personen nicht geleistet werden könne. Zur Gewährleistung einer solchen Steuerung bedürfe es regelmäßig der Abgrenzung der Versammlung gegenüber der Öffentlich-

keit, was den Sinn einer Versammlung konterkariere. Das Bestehen dieser Verpflichtung sei damit geeignet, die Ausübung der Versammlungsfreiheit unmöglich zu machen. Dies werde noch dadurch erschwert, dass nach § 13 Abs. 1 Nr. 3 SARS-CoV-2-UmgV Verstöße als Ordnungswidrigkeit geahndet und so die Wahrnehmung des Grundrechts weiter eingeschränkt werden könne.

- 53 Auch am 28. September 2020 hätten die tatbestandlichen Voraussetzungen für die Einschränkungen, insbesondere eine aus Sicht der Landesregierung kritische 7-Tage-Inzidenz von 50 Neuinfektionen, nicht vorgelegen. Die Feststellung, dass bereits außer Kraft getretene Normen nichtig seien, sei im Hinblick auf Verwaltungsakte, die auf ihrer Grundlage ergangen seien, weiterhin geboten.

#### IV.

- 54 Die Antragsteller haben ihre Anträge mehrfach geändert und neugefasst. Zuletzt haben sie beantragt:

1. § 4 der SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 8. Mai 2020 (GVBl. II/20 [Nr. 30]), in der durch Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 19. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 39]) geänderter und bis zum 27. Mai 2020 geltenden Fassung war wegen Verstoßes gegen Art. 10 der Verfassung des Landes Brandenburg nichtig.

2. § 4 der SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 8. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 30]) in der durch Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 27. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 43]) geänderter Fassung war wegen Verstoßes gegen Art. 10 der Verfassung des Landes Brandenburg nichtig.

3. § 5 der SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 8. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 30]) in der durch Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 19. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 39]) geänderter und bis zum 27. Mai 2020 geltenden Fassung war wegen Verstoßes gegen Art. 20 Abs. 1 und Art. 23 Abs. 1 der Verfassung des Landes Brandenburg nichtig.

4. § 5 der SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 8. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 30]) in der durch Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 27. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 43]) geänderter Fassung war wegen Verstoßes gegen Art. 20 Abs. 1 und Art. 23 Abs. 1 der Verfassung des Landes Brandenburg nichtig.

5. § 2 der SARS-CoV-2-Umgangsverordnung vom 12. Juni 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 49]) war in der ursprünglichen Fassung vom 12. Juni 2020 sowie in den Fassungen der Verordnungen vom 26. Juni 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 54]) und vom 11. August 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 64]) und ist in der seit dem 4. September 2020 geltenden Fassung der Verordnung vom 3. September 2020

(GVBl. II/20, [Nr. 72]) wegen Verstoßes gegen Art. 10 der Verfassung des Landes Brandenburg nichtig.

6. § 4 Absätze 1 und 2 SARS-CoV-2-UmgV vom 12. Juni 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 49]) war in der ursprünglichen Fassung vom 12. Juni 2020 und ist in der seit dem 4. September 2020 geltenden Fassung der Verordnung vom 3. September 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 72]) wegen Verstoßes gegen Art. 23 der Verfassung des Landes Brandenburg insoweit nichtig, als die Vorschrift die Veranstalterinnen und Veranstalter von Versammlungen im Sinne des Versammlungsgesetzes unter freiem Himmel zur Einhaltung des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SARS-CoV-2-UmgV verpflichtet.

#### V.

- 55 Der Landtag hat Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten, von einer solchen aber abgesehen.

#### VI.

- 56 Die Landesregierung hat ebenfalls Gelegenheit zur Stellungnahme erhalten.
- 57 Sie hat zunächst allgemein ausgeführt, dass die Ablösung der SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung durch die SARS-CoV-2-Umgangsverordnung einen Paradigmenwechsel in der Strategie im Umgang mit dem SARS-CoV-2-Virus dargestellt habe. An die Stelle von Ge- und Verboten seien besondere Verhaltensregeln wie Hygiene- und Abstandsregeln getreten. Kern der Neuregelung sei der Verzicht auf ein generelles Verbot öffentlicher und nichtöffentlicher Veranstaltungen und Versammlungen sowie sonstiger Ansammlungen gewesen. Stattdessen habe man die Veranstalterinnen und Veranstalter von Versammlungen und Veranstaltungen gemäß § 4 SARS-CoV-2-UmgV dazu verpflichtet, die Einhaltung von Abstands- und Hygieneregeln sicherzustellen.
- 58 Im Übrigen bleibe der Normenkontrollantrag, soweit er das auch für Vereinigungen im Sinne des Art. 20 LV geltende Verbot von Zusammenkünften nach § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV und die bis zum 15. Juni 2020 in § 4 SARS-CoV-2-EindV und seither in § SARS-CoV-2-UmgV geregelte Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung zum Gegenstand habe, ohne Erfolg. Die angegriffenen Vorschriften seien mit der Verfassung vereinbar gewesen.
- 59 Das vorübergehende grundsätzliche Verbot von Zusammenkünften nach § 5 SARS-CoV-2-EindV sei mit Art. 20 LV vereinbar gewesen. Hinsichtlich des sachlichen Schutzbereichs könne auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts

zu Art. 9 GG zurückgegriffen werden. Danach sei mit der Vereinigungsfreiheit das Recht des Einzelnen geschützt, sich zusammenzuschließen. Der grundrechtliche Schutz umfasse sowohl für Mitglieder als auch die Organisation das Verfahren der Gründung, die Selbstbestimmung über die eigene Organisation, das Verfahren ihrer Willensbildung und die Führung ihrer Geschäfte, also das Recht auf Entstehen und Bestehen in der gewählten gemeinsamen Form. Nicht Teil der Vereinigungsfreiheit seien jedoch Tätigkeiten jenseits der Handlungen zur Entstehung und Erhaltung des Bestands der Vereinigung. Auch die Schrankensystematik aus Art. 9 GG bezüglich der Rechtfertigung von Eingriffen lasse sich auf Art. 20 LV übertragen.

- 60 Gemessen an diesen Maßstäben stelle das grundsätzliche Verbot jeglicher Veranstaltungen im Rahmen der Vereinstätigkeit keinen Eingriff in die Vereinigungsfreiheit dar. Unabhängig davon habe das Verbot von Zusammenkünften, welches auch für Vereinigungen gegolten habe, einen formell und materiell verfassungsgemäßen Eingriff in die Selbstbestimmung des Verfahrens der Willensbildung und über die Führung der Geschäfte dargestellt, welcher durch die Schutzpflichten des Staates aus Art. 8 Abs. 1 LV und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG habe gerechtfertigt werden können. Die zur Erfüllung dieser Schutzpflichten zu ergreifenden und nötigen Maßnahmen hätten einem weiten Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum des Verordnungsgebers unterlegen.
- 61 Das in § 5 SARS-CoV-2-EindV geregelte grundsätzliche Verbot von Zusammenkünften habe auf einer tragfähigen Rechtsgrundlage (§ 32 Satz 1 und 2 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG) beruht. Nach § 32 Satz 1 IfSG seien die Landesregierungen ermächtigt gewesen, unter den entsprechenden Voraussetzungen die Maßnahmen nach § 28 bis § 31 IfSG auch durch Rechtsverordnungen zu erlassen. Ferner seien sie nach § 32 Satz 2 IfSG ermächtigt gewesen, diese Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Stellen zu übertragen, wovon Brandenburg durch § 2 IfSZV Gebrauch gemacht habe und die Verordnungsermächtigung auf das für Gesundheit zuständige Mitglied der Landesregierung übertragen habe. Auch sei der Anwendungsbereich des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG eröffnet gewesen, was die Antragsteller nicht in Abrede stellten. Es habe sich bei der Coronavirus-Erkrankung COVID-19 um eine übertragbare Krankheit im Sinne des § 2 Nr. 3 IfSG gehandelt, welche nach Einschätzung des RKI im gesamten Bundesgebiet verbreitet gewesen sei. Auch habe die Weltgesundheitsorganisation (WHO) die Ausbreitung des neuartigen Coronavirus am

11. März 2020 als Pandemie eingestuft. Das Auswahlermessen des Verordnungsgebers hinsichtlich Art und Umfang der Schutzmaßnahmen werde zwar durch die Notwendigkeit der Schutzmaßnahmen und den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz begrenzt. Seien jedoch Freiheits- und Schutzbedarfe verschiedener Grundrechtsträger betroffen, so sei dem Verordnungsgeber ein Spielraum für den Ausgleich der widerstreitenden Interessen zuzugestehen. Hier stehe dem Verordnungsgeber auch ein Einschätzungsspielraum zu, da der fachwissenschaftliche Diskurs von unterschiedlichen Auffassungen geprägt gewesen sei und dazu einige Unsicherheiten gehört hätten. Dieser Spielraum könne zwar mit der Zeit und weitergehenden Erkenntnissen des fachwissenschaftlichen Diskurses enger werden. Diesem Gesichtspunkt sei jedoch durch die Befristung der Verordnung und die fortwährende Lockerung und Anpassung Rechnung getragen worden.

- 62 Unter Berücksichtigung des Vorgenannten habe sich das grundsätzliche Verbot von Zusammenkünften für Vereinigungen nicht als unverhältnismäßig dargestellt, weil es zur Erreichung des legitimen Ziels des Infektionsschutzes geeignet, erforderlich und angemessen gewesen sei. Die Eingriffsintensität sei als vergleichsweise gering anzusehen. Die Vereinigungen seien lediglich vorübergehend daran gehindert gewesen, aufschiebbare Zusammenkünfte ihrer Gremien oder Organe stattfinden zu lassen. Das Kernelement der Vereinigungsfreiheit, das Selbstbestimmungsrecht hinsichtlich der Entstehung - einschließlich von Gründungsversammlungen - und des Bestehens von Vereinigungen, habe das grundsätzliche Verbot von persönlichen Zusammenkünften unangetastet gelassen. Die Bußgeldbewehrung des Ausnahmetatbestands des § 5 Abs. 4 Nr. 17 SARS-CoV-2-EindV und das Verwenden von unbestimmten Rechtsbegriffen rechtfertige nicht die Einschätzung als unverhältnismäßig. Vielmehr seien die unbestimmten Rechtsbegriffe der Auslegung zugänglich. Ebenso wenig gerechtfertigt sei der Einwand, dass die Ausnahmen aus § 5 Abs. 4 SARS-CoV-2-EindV willkürlich gewählt und die verbleibenden Beschränkungen deshalb unangemessen seien. Die von den Antragstellern angeführten Beispiele stützten nicht den Vorwurf der Willkür, da sie sich Grundrechten und Verfassungswerten zuordnen ließen (z. B. Bekenntnisfreiheit nach Art. 13 Abs. 1 LV, Bewegungsfreiheit nach Art. 10 LV, Bildung nach Art. 29 LV und Weiterbildung nach Art. 33 LV).
- 63 Auch die bis zum 15. Juni 2020 in § 4 SARS-CoV-2-EindV und danach in § 2 SARS-CoV-2-UmgV geregelte Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung sei verfas-

sungsgemäß gewesen und habe nicht gegen das in Art. 10 LV gewährleistete Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit in Form der Darstellung der eigenen Persönlichkeit in der Öffentlichkeit und der allgemeinen Handlungsfreiheit verstoßen. Die „Maskenpflicht“ stelle zwar einen Grundrechtseingriff dar, dieser sei aber durch den Gesetzesvorbehalt gedeckt. Dabei könne angesichts der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dahinstehen, ob nur die neugefasste Regelung Verfahrensgegenstand sei, oder dieser auch die bereits ausgelaufenen Fassungen umfasse.

- 64 Rechtsgrundlage für den Erlass der „Maskenpflicht“ sei § 32 Satz 1 und 2 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 IfSG gewesen. Die Anordnung des Tragens einer Mund-Nasen-Bedeckung habe sich als verhältnismäßige Maßnahme des Gesamtkonzepts zur Eindämmung des Infektionsgeschehens und zum Erfüllen des staatlichen Schutzauftrags aus Art. 8 Abs. 1 LV und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG erwiesen. Die Anordnung sei auch zur Erreichung dieses legitimen Ziels geeignet, erforderlich und angemessen gewesen.
- 65 Sie sei geeignet gewesen, weil mit der Anordnung der erstrebte Erfolg habe gefördert werden können. Vor dem Hintergrund der Erkenntnisse des RKI habe der Verordnungsgeber davon ausgehen können, dass die Maskenpflicht besonders in öffentlichen Verkehrsmitteln und Verkaufsstellen das Infektionsgeschehen eindämmen werde. Die geringe Anzahl von Coronaerkrankungen habe vor allem durch die Reduzierung von persönlichen Kontakten zwischen den Menschen erreicht werden können. Die Maskenpflicht habe dagegen dazu beigetragen, das Risiko einer Tröpfcheninfektion als maßgebliche Übertragungsart stark zu verringern. Das RKI habe ausgeführt, dass in bestimmten Situationen, in denen mehrere Menschen in geschlossenen Räumen zusammenträfen und sich dort länger aufhielten oder die Mindestabstände nicht hätten eingehalten werden können, das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung das Risiko einer Übertragung verringere. Dass die angestrebte Schutzwirkung nach Angaben des RKI bis dahin nur in wenigen wissenschaftlichen Studien untersucht worden und „bisher nicht wissenschaftlich belegt, ... aber plausibel“ sei, habe trotz der fehlenden Evaluierung durch die WHO nicht zu einer anderen Bewertung geführt. Eine durch wissenschaftliche Studien erwiesene oder sogar unstrittige Wirksamkeit habe beim damals gegenwärtigen Stand der wissenschaftlichen Diskussion und Erkenntnis nicht als Voraussetzung für eine Maßnahme der Gefahrenabwehr verlangt werden können.

- 66 Die Geeignetheit der Maßnahme werde auch nicht dadurch erschüttert, dass die Maskenpflicht aus Sicht der Antragsteller auf zu wenige Bereiche begrenzt sei. Damit rügten sie letztlich einen Verstoß gegen das Untermaßverbot durch den Verordnungsgeber. Die Geeignetheit einer Maßnahme werde aber nicht dadurch infrage gestellt, dass der Verordnungsgeber nicht noch bessere, umfangreichere Maßnahmen angeordnet habe. Die Geeignetheit verlange nicht die Wahl des wirksamsten Mittels, insbesondere nicht vor dem Hintergrund, dass widerstreitende verfassungsrechtliche Interessen miteinander in Einklang zu bringen seien. So sei es zum Beispiel im öffentlichen Personenverkehr aus Gründen der Fahrsicherheit notwendig gewesen, das Fahrpersonal von der Maskenpflicht auszunehmen.
- 67 Die Geeignetheit der Maßnahme sei auch nicht durch den Zeitpunkt des Erlasses erschüttert. Der Verordnungsgeber habe die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung erstmals durch § 11 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV mit der Änderungsverordnung vom 24. April 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 25]) mit Wirkung vom 27. April 2020 eingeführt und im Zuge der Änderungen und Neufassungen der SARS-CoV-2-EindV und SARS-CoV-2-UmgV fortlaufend modifiziert. Die streitgegenständliche Maßnahme habe im Zusammenhang mit sukzessiven Lockerungen und Aufhebungen von Verboten betrachtet werden müssen. Die Maßnahme sei auch erforderlich, ein ähnlich wirksames, aber weniger stark eingreifendes Mittel nicht ersichtlich gewesen.
- 68 Die Maskenpflicht sei auch im engeren Sinne angemessen gewesen. Der Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht habe sich räumlich und zeitlich nur auf einige Teilbereiche des öffentlichen Lebens beschränkt und die Betroffenen hätten über Verhaltensoptionen verfügt, um den Eingriffen in gewissem Maße und Umfang auszuweichen. Im Übrigen seien die Eingriffe nur von geringer Intensität gewesen. Ferner sei nicht das Tragen eines chirurgischen Mund-Nasen-Schutzes oder einer partikelfilternden Maske, sondern lediglich einer einfachen Mund-Nasen-Bedeckung, vergleichbar mit einem Schal oder einem Tuch, verlangt worden. Die Ausnahmetatbestände hätten sichergestellt, dass Personen, denen die Verpflichtung aus gesundheitlichen Gründen nicht habe zugemutet werden können, diese auch nicht hätten befolgen müssen.
- 69 Ferner habe der Gesetzgeber die Bandbreite der möglicherweise zu ergreifenden Maßnahmen zur Bekämpfung einer übertragbaren Krankheit bei Schaffung der Norm nicht abschätzen können, weshalb er § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG als Generalklausel

ausgestaltet habe. Bei Anwendung dieser Vorschrift durch den Verordnungsgeber stehe diesem dann ein rechtlicher und tatsächlicher Einschätzungsspielraum zu. Darüber hinaus habe der Gesetzgeber in § 4 IfSG dem RKI eine überragende Rolle bei der Risikobewertung und Einschätzung eines Infektionsgeschehens zugewiesen.

- 70 Die Argumentation der Antragsteller zu § 4 Abs. 1 SARS-CoV-2-UmgV gehe fehl, denn es sei schon nicht ersichtlich, dass die Verpflichtungen aus dieser Vorschrift Veranstaltern die Durchführung von Versammlungen nach dem Versammlungsgesetz unmöglich machen würde. Ziel der Regelung sei es weder, die Durchführung von Versammlungen nach Art. 23 Abs. 1 LV zu vereiteln noch die Grundrechtsträger von der Ausübung abzuhalten. Die Sicherstellung der Einhaltung von § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SARS-CoV-2-UmgV diene allein dem Zweck, die in § 1 Abs. 2 Satz 1 SARS-CoV-2-UmgV verankerten Mindestabstandsgebote einzuhalten. Darauf beschränke sich der Wortlaut des § 3 Abs. 1 Satz 1 SARS-CoV-2-UmgV, eine weitergehende Regelung sei dem nicht zu entnehmen. Warum das Abstandsgebot nur durchgesetzt werden könne, wenn Versammlungen von der Öffentlichkeit abgegrenzt werden würden, sei nicht nachvollziehbar.
- 71 Unabhängig vom Vorgenannten erlaube die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit versammlungsbeschränkende Maßnahmen zur Erfüllung der staatlichen Pflicht zum Schutze der Grundrechte Dritter auf Leben und körperliche Unversehrtheit. Dazu zählten nicht nur Auflagen wie etwa die Einhaltung von Mindestabständen, sondern auch Beschränkungen der Teilnehmerzahl, um angesichts einer rein rechnerisch ausreichend großen Versammlungsfläche die Mindestabstände theoretisch gewährleisten zu können. Soweit keine mildereren Mittel zur Verfügung stünden, noch der hierdurch bewirkte tiefgreifende Eingriff in das für das demokratische und freiheitliche Gemeinwesen unerlässliche Versammlungsgrundrecht außer Verhältnis stehe, komme grundsätzlich sogar ein Versammlungsverbot in Betracht. Die zu Art. 8 GG ergangene Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts lasse sich auf Art. 23 LV übertragen, auch wenn der Wortlaut des Art. 23 LV von Art. 8 Abs. 2 GG abweiche. Ein anderes Verständnis des Grundrechts sei damit nicht verbunden, vielmehr sei dadurch die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts in die Landesverfassung übernommen worden.

VII.

- 72 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.
- 73 Eine Anfrage des Verfassungsgerichts bei dem Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 27. Dezember 2022 hat ergeben, dass bei dem 5. Senat des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg keine Verfahren zu den §§ 4, 5 der zuletzt durch Verordnung vom 27. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 43]) geänderten SARS-CoV-2-EindV anhängig seien. Zu späteren Regelungen, insbesondere zur 3. und 7. SARS-CoV-2-EindV sowie zur SARS-CoV-2-UmgV vom 15. Juni 2020 seien hinsichtlich der Frage der Maskenpflicht (Attestvorlage, Maskenpflicht in der Grundschule) noch Verfahren anhängig, wobei ein Entscheidungstermin noch nicht feststehe.

B.

I.

- 74 Das Verfassungsgericht versteht das Antragsbegehren dahingehend, dass die mit den Anträgen zu 1., 2. und 5. zur verfassungsrechtlichen Überprüfung gestellten unterschiedlichen Regelungen der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung einer vollumfänglichen Prüfung unterzogen werden sollen, während die versamlungsbezogenen Vorschriften (Anträge zu 3., 4. und 6.) nur in eingeschränktem Umfang Verfahrensgegenstand sind.
- 75 1. Die Antragsteller gehen ausweislich der Fassung der von ihnen gestellten Anträge und ihrer Antragsbegründung ersichtlich davon aus, dass die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung als solche insgesamt mit der Verfassung nicht in Einklang stehe, und differenzieren nicht zwischen den in den Vorschriften über die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung enthaltenen verschiedenen, im

Einzelnen näher ausgeformten Anwendungsfällen. Demzufolge ist das Verfassungsgericht nicht auf die Prüfung einzelner Anwendungsfälle der Maskenpflicht beschränkt.

- 76 2. Demgegenüber sind die mit den Anträgen zu 3., 4. und 6. zur Überprüfung gestellten Vorschriften keiner umfassenden verfassungsrechtlichen Prüfung zu unterziehen, die sich auf sämtliche denkbare Anwendungsfälle der Untersagung bzw. Einschränkung von Veranstaltungen, Versammlungen, Ansammlungen und Zusammenkünften bezöge.
- 77 a) Im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle wird der Prüfungsgegenstand durch den Antrag bestimmt, an den das Verfassungsgericht gebunden ist. Dabei kann es erforderlich sein, den Antrag anhand seiner Begründung auszulegen, um zu bestimmen, welche Normen konkret angegriffen werden (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 21. Juni 2012 - Vf. 77-II-11 -, Rn. 87, juris). Zwar folgt aus dem objektiven Charakter des Normenkontrollverfahrens, dass die zur Überprüfung gestellten Normen grundsätzlich ohne Bindung an die erhobenen Rügen unter allen verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten geprüft werden (st. Rspr. BVerfG, vgl. BVerfG, Urteil vom 29. November 2023 - 2 BvF 1/21 -, Rn. 79 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>). Jedoch unterliegt eine Norm nur insoweit verfassungsgerichtlicher Prüfung, als sie aus Sicht der Antragsteller nicht im Einklang mit Verfassungsrecht steht. Betrifft eine Norm unterschiedliche Regelungsbereiche mit unterschiedlichen Schutzgütern und können diese im Falle der Verfassungswidrigkeit eines Teilbereichs der Gesamtregelung eigenständig voneinander fortbestehen, ist die Prüfungsbefugnis des Verfassungsgerichts auf diejenigen Lebenssachverhalte beschränkt, in denen die von den Antragstellern für verfassungswidrig erachteten Teile einer Regelung Wirkung entfalten.
- 78 b) Davon ausgehend ist das Begehren der Antragsteller unter Würdigung der von ihnen gestellten Anträge und der diese konkretisierenden Begründung nicht auf eine vollumfängliche Prüfung von § 5 SARS-CoV-2-EindV bzw. § 4 SARS-CoV-2-UmgV gerichtet. Auch wenn die zu 3. und 4. gestellten Anträge hinsichtlich der verschiedenen Regelungsbereiche des § 5 SARS-CoV-2-EindV nicht näher differenzieren, kann der Antragsbegründung in Zusammenschau mit den als verletzt gerügten Grundrechten eine hinreichende Behauptung der Verfassungswidrigkeit nur im Hinblick auf einen sachlichen Teil dieser Regelungsbereiche entnommen werden. Die Antragsteller

halten die Norm nur insoweit für verfassungswidrig, als sie die Untersagung bzw. Einschränkung von Versammlungen und solcher Zusammenkünfte betrifft, die zur Gründung oder Betätigung einer Vereinigung, insbesondere eines Vereins, dienen.

- 79 Demgegenüber haben die Antragsteller die gleichfalls durch § 5 SARS-CoV-2-EindV bewirkte Untersagung anderer Veranstaltungen und sonstiger Ansammlungen nicht zur Überprüfung gestellt, namentlich, soweit dadurch Zusammenkünfte im Familienkreis, in Freizeiteinrichtungen, Volkshochschulen, Musikschulen, sonstigen öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen im außerschulischen Bereich und in Sporteinrichtungen sowie beruflich oder religiös bedingte Veranstaltungen und Zusammenkünfte betroffen waren, sodass diese Regelungsbereiche nicht Gegenstand der verfassungsgerichtlichen Prüfung sind.
- 80 Bezüglich des Antrags zu 6. ergibt sich die Beschränkung des Antragsbegehrens schon aus der Antragsfassung selbst, die - insoweit korrespondierend mit der Antragsbegründung - die von den Antragstellern angenommene Verfassungswidrigkeit von § 4 Absätze 1 und 2 SARS-CoV-2-UmgV nur in Bezug darauf erkennt, dass die Vorschrift die Veranstalterinnen und Veranstalter von Versammlungen im Sinne des Versammlungsgesetzes unter freiem Himmel zur Steuerung und Beschränkung des Zutritts und des Aufenthalts von Personen verpflichtet (§ 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SARS-CoV-2-UmgV). Nur diese Sachverhalte haben die Antragsteller dem Verfassungsgericht zur Überprüfung vorgelegt, während die weiteren in § 4 SARS-CoV-2-UmgV enthaltenen Vorgaben für Versammlungen unter freiem Himmel bzw. in geschlossenen Räumen von ihnen nicht beanstandet werden.

## II.

- 81 Der so verstandene abstrakte Normenkontrollantrag ist zulässig. Das Verfassungsgericht ist nach Art. 113 Nr. 2 LV i. V. m. § 12 Nr. 2, § 39 Nr. 1 VerfGGBbg zuständig.
- 82 1. 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.
- 83 2. Ein tauglicher Antragsgegenstand liegt vor. Nach Art. 113 Nr. 2 LV i. V. m. § 12 Nr. 2, § 39 Nr. 1 VerfGGBbg kann der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle jedes Landesrecht betreffen, also nicht nur formelle Gesetze, sondern auch darunter

stehende materielle Gesetze, wie Rechtsverordnungen. Die Antragsteller wenden sich gegen Vorschriften der SARS-CoV-2-EindV und der SARS-CoV-2-UmgV, mithin gegen Teile landesrechtlicher Rechtsverordnungen.

- 84 Die §§ 4 und 5 der SARS-CoV-2-EindV sind dabei sowohl in der Fassung der (ersten) Änderungsverordnung vom 19. Mai 2020 (GVBl. II/20 [Nr. 39]) als auch in der Fassung der Zweiten Änderungsverordnung vom 27. Mai 2020 (GVBl. II/20 [Nr. 43]) Gegenstand des vorliegenden Verfahrens. Dass die Zweite Änderungsverordnung erst nach Eingang des Normenkontrollantrags bei Gericht am 25. Mai 2020 verkündet wurde, steht dem nicht entgegen. Eine Norm wird in ihrer Neufassung Gegenstand eines bereits eingeleiteten Normenkontrollverfahrens, wenn ihr Inhalt im Zuge der Gesetzesänderung im Wesentlichen gleichbleibt (Urteil vom 21. Juni 2024 - VfGBbg 22/23 -, Rn. 82 m. w. N., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; zum Bundesrecht vgl. BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004 - 1 BvF 3/92 -, Rn. 73, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>). Ein solcher Fall liegt hier vor, da die §§ 4 und 5 SARS-CoV-2-EindV durch die Zweite Änderungsverordnung nur geringfügig geändert worden sind und die Identität des Antragsgegenstands somit gewahrt ist.
- 85 Ob dies auch auf die Neufassung der Regelungen zur Mund-Nasen-Bedeckung und zu Versammlungen und Veranstaltungen in den § 2 und § 4 der seit dem 15. Juni 2020 geltenden SARS-CoV-2-UmgV zutrifft, bedarf keiner abschließenden Entscheidung. In ihrem Schriftsatz vom 28. September 2020 haben die Antragsteller ausdrücklich auch die Verfassungswidrigkeit der genannten Regelungen der SARS-CoV-2-UmgV in ihrer bis zum 11. Oktober 2020 jeweils geltenden Fassung gerügt, womit sie ihren Normenkontrollantrag jedenfalls wirksam auf diese Regelungen erweitert haben.
- 86 3. Dem vorliegenden Antrag liegen Zweifel an der Vereinbarkeit der angegriffenen Norm 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.
- 87 4. Die Antragsteller haben hinsichtlich der §§ 4, 5 SARS-CoV-2-EindV und der §§ 2, 4 SARS-CoV-2-UmgV in den verschiedenen, streitgegenständlichen Fassungen auch ein objektives Interesse an der mit dem Antrag begehrten Feststellung.

Dass sowohl die SARS-CoV-2-EindV als auch die SARS-CoV-2-UmgV mittlerweile außer Kraft getreten sind, lässt das objektive Klarstellungsinteresse nicht entfallen.

- 88 4.1 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 zur Überprüfung gestellten 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 sind (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>).

89 4.2 Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe haben die Antragsteller ein objektives Klarstellungsinteresse hinsichtlich der §§ 4, 5 SARS-CoV-2-EindV und der §§ 2, 4 SARS-CoV-2-UmgV in den verschiedenen, streitgegenständlichen Fassungen. Die Geltung der vorliegend angegriffenen Fassungen der SARS-CoV-2-EindV und der SARS-CoV-2-UmgV war jeweils zeitlich auf wenige Wochen befristet (vgl. § 18 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV und § 15 Abs. 2 SARS-CoV-2-UmgV in der jeweils geltenden Fassung). Im Lauf des gerichtlichen Verfahrens sind die Vorschriften mehrfach geändert worden und teilweise wieder außer Kraft getreten. Innerhalb der jeweiligen Geltungsdauer wäre es nicht möglich gewesen, Rechtsschutz in der Hauptsache zu erreichen. Darüber hinaus machen die Antragsteller auch Grundrechtseingriffe von einigem Gewicht geltend. Einen schweren Eingriff vermag das Verfassungsgericht im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung insbesondere im Hinblick auf die Versammlungsfreiheit nicht auszuschließen, da nicht durchgeführte Versammlungen in der Regel zwar nachgeholt werden können, aber dann in ihren Auswirkungen auf die kollektive Meinungsäußerung nicht vergleichbar sind. Für das Klarstellungsinteresse kommt es daher 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.

90 Der Antrag ist teilweise begründet. Soweit sie Versammlungen betrafen, waren § 5 Abs. 1 und 3 SARS-CoV-2-EindV mit der Verfassung des Landes Brandenburg unvereinbar. Zwar verstießen die Bestimmungen nicht bereits gegen Art. 2 Abs. 1 LV, da sie sich auf eine verfassungsgemäße Ermächtigungsgrundlage stützten (hierzu unter 1.) und jeweils formell verfassungsgemäß waren (hierzu unter Ziffer 2.). Jedoch schränkte die Regelung eines Versammlungsverbots mit Erlaubnisvorbehalt in § 5 Abs. 1 und 3 SARS-CoV-2-EindV das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nach Art. 23 Abs. 1 LV unverhältnismäßig ein und war deshalb materiell verfassungswidrig und nichtig (§ 41 Satz 1 2. Alt. VerfGGBbg). Dies gilt sowohl für die seit dem 25. Mai 2020 geltende als auch für die seit dem 28. Mai 2020 geltende Fassung dieser Vorschrift (hierzu unter Ziffer 4.). Das in § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV geregelte Verbot von Veranstaltungen und (sonstigen) Ansammlungen, soweit es Zusammenkünfte zum Zweck der Gründung oder Betätigung einer Vereinigung, insbesondere eines

Vereins, betraf, war hingegen mit der Landesverfassung vereinbar und verletzte insbesondere nicht die Vereinigungsfreiheit der Normadressaten aus Art. 20 LV (hierzu unter Ziffer 5.). Die in § 4 SARS-CoV-2-EindV angeordnete Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung (hierzu unter Ziffer 3.) sowie die zur Überprüfung gestellten Vorschriften der SARS-CoV-2-UmgV (hierzu unter Ziffer 6.) standen ebenfalls im gesamten streitbefangenen Zeitraum im Einklang mit der Landesverfassung. Insoweit war der Antrag daher zurückzuweisen.

- 91 1. Die SARS-CoV-2-EindV war auf eine ausreichende gesetzliche Verordnungsermächtigung gestützt.
- 92 a) 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.
- 93 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 Ordnungsregelungen 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.
- 94 Die angefochtenen Regelungen waren auf die - gemäß Art. 80 Satz 3 LV jeweils in der Eingangsformel der SARS-CoV-2-EindV und der nachfolgenden Änderungsverordnungen angegebene - bundesgesetzliche Verordnungsermächtigung in § 32 IfSG gestützt. Soweit diese gesetzliche Grundlage im Verfahren der landesverfassungsgerichtlichen Normenkontrolle zu überprüfen ist (1.1), bildete sie im maßgeblichen Beurteilungszeitraum für die §§ 4 und 5 SARS-CoV-2-EindV eine verfassungsgemäße Ermächtigungsgrundlage (1.2).

- 95 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 -, juris, Rn. 115). Eine Überprüfung unmittelbar am Maßstab von Art. 80 LV scheidet somit aus; maßgeblich sind vielmehr Art. 80 GG bzw. das übrige Bundesverfassungsrecht.
- 96 Allerdings überprüft das Verfassungsgericht 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. Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 113 Ziff. 2.2). Die Verfassungsräume von Bund und Ländern stehen nach der föderativen Ordnung des Grundgesetzes selbständig nebeneinander (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); die Zuständigkeit der Verfassungsgerichte bestimmt sich dabei nach dem jeweiligen Verfassungsraum (vgl. BVerfG, Beschluss vom 2. Februar 1960 - 2 BvF 5/58 -, Rn. 35; juris; BremStGH, Urteil vom 12. April 2013 - St 1/12 -, Rn. 48, juris). Für die Landesverfassungsgerichte bildet die Landesverfassung deshalb prinzipiell den alleinigen Maßstab für die Entscheidungsfindung (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).
- 97 Ungeachtet der Trennung der Verfassungsräume kann das Verfassungsgericht eine bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage insoweit inzident auf ihre Vereinbarkeit 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 (vgl. 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). Zu den zentralen Elementen des Rechtsstaatsprinzips gehört der Gesetzesvorbehalt (BVerfG, Beschluss vom 10. Mai 1988 - 1 BvR 482/84 -, Rn. 51 ff., juris; Schulze-Fielitz, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 20 Rn. 105), der sich auch aus Art. 2 Abs. 5 LV ableitet (vgl. Urteil vom 12. Dezember 2014 - VfGGbg 31/12 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>) und in Art. 80 GG

bzw. Art. 80 LV bereichsspezifisch näher ausgestaltet wird (vgl. Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL August 2024, Art. 80 Rn. 70 f.). Der Gesetzesvorbehalt untersagt es dem Ordnungsgeber landesverfassungsrechtlich, eine Rechtsverordnung zu erlassen, ohne hierzu befugt zu sein (vgl. Urteil vom 21. März 2002 - VfGBbg 19/01 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>, m. w. N.). Eine bundesrechtliche Ermächtigungsnorm vermittelt die Befugnis zum Erlass einer Rechtsverordnung nur, wenn sie mit dem Grundgesetz vereinbar ist und das abgeleitete Landesrecht den durch die Ermächtigungsnorm gesetzten Rahmen wahrt (vgl. ThürVerfGH, Urteile vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 431, m. w. N., und vom 26. Juni 2024 - 4/22 -, Rn. 515, m. w. N., juris). Die damit verbundenen bundesrechtlichen Vorfragen werden in die landesverfassungsgerichtliche Kontrolle des Gesetzesvorbehalts einbezogen und können vom Verfassungsgericht inzident geprüft werden. 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 (vgl. ThürVerfGH, Urteile vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 431, 432, und vom 26. Juni 2024 - 4/22 -, Rn. 515, m. w. N., juris).

- 98 Die Prüfung des Verfassungsgerichts beschränkt sich dabei nicht auf eine bloße Evidenzkontrolle. Eine Verletzung des landesverfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzips ist nicht erst dann anzunehmen, wenn der Widerspruch zum Bundesrecht offenkundig tritt und nach seinem Gewicht als schwerwiegender Eingriff zu werten ist (so aber zur bayerischen Verfassungslage 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., juris).
- 99 Dies betrifft zunächst die Frage des Vorliegens einer ausreichenden Ermächtigung für den Erlass von Ordnungsrecht. Der in der Landesverfassung verankerte Gesetzesvorbehalt verlangt, dass die Ermächtigungsgrundlage gültig, d. h. im Sinne von Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG hinreichend bestimmt und auch im Übrigen (formell und materiell) verfassungsgemäß ist (Brenner, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 28; vgl. BVerwG, Urteile vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 25, vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 -, Rn. 21, und vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -,

Rn. 34 ff., juris; BayVGH, Beschluss vom 27. Januar 2025 - 20 N 20.3096 -, Rn. 54, juris). Diese Anforderungen beanspruchen auch Geltung, wenn die Rechtsverordnung auf einer bundesrechtlichen Ermächtigung beruht. Hieraus leitet sich ein erweiterter Prüfmaßstab ab, der es dem Verfassungsgericht ermöglicht, die bundesrechtliche Ermächtigungsnorm auf ihre Vereinbarkeit mit der Bundesverfassung zu prüfen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 432, und vom 26. Juni 2024 - 4/22 -, Rn. 516, juris). Art. 2 Abs. 5 LV stützt diese Auslegung, da er dem Verfassungsgericht die Kompetenz eröffnet, umfassend zu prüfen, ob sich die Gesetzgebung des Landes im Rahmen der bundesgesetzlichen Vorgaben hält (Lieber, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 2 Ziff. 5.2; vgl. auch Urteil vom 21. März 2002 - VfGBbg 19/01 -, Rn. 34, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). Soweit der Verfassungsgerichtshof des Freistaats Sachsen diese Prüfung darauf beschränkt sieht, ob eine bundesgesetzliche Ermächtigungsgrundlage „offenkundig ungültig“ sei (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 114, juris), folgt das Verfassungsgericht dem nicht. Das Vorliegen einer gesetzlichen Ermächtigung ist für jede Rechtsverordnung konstitutiv. Ein Bundesgesetz kann aber nur dann eine Ermächtigungsgrundlage für eine Rechtsverordnung sein, wenn es nicht wegen Verstoßes gegen das Grundgesetz nichtig ist (Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL August 2024, Art. 80 Rn. 49, 55), was unmittelbar die Nichtigkeit der hierauf gestützten Rechtsverordnung zur Folge hätte (BVerfG, Urteil vom 10. Mai 1960 - 1 BvR 190/58 u. a. -, juris). Dies spricht gegen die Annahme eines eingeschränkten Prüfungsmaßstabs. Zumindest ist davon auszugehen, dass es stets als schwerwiegender Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist, wenn die bundesrechtliche Ermächtigung mit dem Grundgesetz unvereinbar ist (so offenbar auch BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 47, juris).

- 100 Kommt das Landesverfassungsgericht zu der Überzeugung, dass die bundesgesetzliche Ermächtigung mit dem Grundgesetz unvereinbar und daher nichtig ist, ist es jedoch nicht - auch nicht inzident - berechtigt, dies festzustellen, sondern hat 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. BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 1985 - 2 BvR 128/84 -, Rn. 17, juris; ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 432, 434, m. w. N., juris; SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 116, juris; VerfGH LSA, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 4/21 -,

Rn. 91, juris). Dies trägt dem Umstand Rechnung, dass den Landesverfassungsgerichten und dem Bundesverfassungsgericht für ihren jeweiligen Rechtskreis die abschließende Entscheidungszuständigkeit zukommt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Januar 1985 - 2 BvR 128/84 -, Rn. 17, juris). Die verbindliche Feststellung, dass die betreffende bundesgesetzliche Ermächtigungsnorm mit Bundesrecht vereinbar ist, bleibt somit dem Bundesverfassungsgericht vorbehalten.

- 101 Die Prüfung, ob die Rechtsverordnung von der bundesrechtlichen Ermächtigung gedeckt ist, unterliegt ebenfalls keinen Einschränkungen. Das Verfassungsgericht folgt insoweit der Rechtsprechung des Thüringischen Verfassungsgerichtshofs. Dieser geht davon aus, dass ein Landesverfassungsgericht eine Landesrechtsverordnung umfassend daraufhin überprüfen kann, ob der Ordnungsgeber die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen der Ermächtigungsnorm zutreffend beurteilt hat (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, Rn. 418 ff., 454 ff., 467 ff., 544 ff., 553 ff. und 592; vgl. auch ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 432, 479 ff., und Vorlagebeschluss vom 19. Mai 2021 - 110/20 -, Rn. 109, juris). Dieser Rechtsauffassung schließt sich das Verfassungsgericht an. Soweit der Bayerische Verfassungsgerichtshof hiergegen einwendet, den Vorgaben des Art. 28 Abs. 1 GG genüge ein landesverfassungsrechtlicher Prüfungsmaßstab, der sich auf offensichtliche und schwerwiegende Widersprüche zum Bundesrecht beschränke (BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 52, juris), ist bereits unklar, nach welchen Maßgaben „offenkundige“ von sonstigen, nicht rügefähigen Widersprüchen zum Bundesrecht abzugrenzen wären (kritisch hierzu auch BVerfG, Beschluss vom 31. März 2016 - 2 BvR 1576/13 -, Rn. 54, juris). Eine solche Beschränkung des Prüfungsmaßstabs im Rahmen des Normenkontrollverfahrens würde den in Art. 80 LV, Art. 80 Abs. 1 GG zum Ausdruck gebrachten Gesetzesvorbehalt unterlaufen (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 146, juris). Dieser gehört zu den rechtsstaatlichen Grundsätzen, die von den Ländern nach Art. 28 Abs. 1 GG jedenfalls zu beachten sind (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 -, Rn. 134, juris; Dreier, in: Dreier, GG, 3. Aufl. 2015, Art. 28 Rn. 56, m. w. N.). Im Bereich der exekutiven Normsetzung kommt ihm besondere Bedeutung zu, da er die Gewaltenteilung zwischen Parlament und Ordnungsgeber und die rechtsstaatlich-demokratische Legitimation des Ordnungsrechts absichert (Nierhaus in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, 228. Lieferung, 2/2025, Art. 80 Rn. 71, 121, 266, 269). Das Rechtsstaatsprinzip und der daraus abgeleitete Gesetzesvorbehalt werden zudem

nicht nur durch ein Hineinlesen oder Hineinwirken in die Landesverfassung zum Prüfmaßstab für das Verfassungsgericht erhoben, da sie in Art. 2 Abs. 1 LV unmittelbar auf der Ebene des Landesverfassungsrechts garantiert sind (vgl. VerfGH NW, Beschluss vom 30. Juni 2020 - 63/20.VB-2 -, Rn. 48, 49, 71, juris). Hinzu kommt, dass der Erlass von Landesrecht aufgrund bundesgesetzlicher Ermächtigung die Verfassungsräume von Bund und Ländern in besonderem Maße miteinander verschränkt, weshalb dem Trennungsprinzip und der Abgrenzung der Verfassungsgerichtsbarkeiten, auf die der Bayerische Verfassungsgerichtshof verweist (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 -Vf. 62-VII-20 -, Rn. 50, juris), von vornherein ein geringeres Gewicht zukommt. Darauf, dass Art. 2 Abs. 5 LV dem Verfassungsgericht die Möglichkeit eröffnet, die Gesetzgebung des Landes am Maßstab bundesrechtlicher Vorgaben zu prüfen, wurde vorstehend bereits hingewiesen.

- 102 Ob die Landesverordnung der bundesrechtlichen Ermächtigungsvorschrift entspricht - und damit mit Art. 2 Abs. 1 LV vereinbar ist -, prüft das Verfassungsgericht eigenständig und abschließend. Sollte es dabei zu dem Ergebnis gelangen, dass die Verordnung oder einzelne ihrer Regelungen zu der bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage im Widerspruch stehen, besteht keine Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 1 GG. Soweit dessen Satz 2 eine Vorlagepflicht bei einer Kollision eines Landesgesetzes mit einem Bundesgesetz normiert, werden hiervon nur formelle Landesgesetze erfasst (Dederer, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL August 2024, Art. 100 Rn. 84 m. w. N.; Morgenthaler, in: BeckOK GG, 60. Ed. 28.12.2024, Art. 100 Rn. 24; ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 432, 434, m. w. N., juris).
- 103 1.2 Die Generalklausel des § 32 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG i. d. F. vom 27. März 2020 stellte im jeweiligen Zeitpunkt des Verordnungserlasses sowie während der Geltungsdauer der angegriffenen Verordnungen eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für die zu überprüfenden Vorschriften zur Maskenpflicht und zur Beschränkung von Versammlungen in §§ 4, 5 SARS-CoV-2-EindV dar. Insoweit standen die angegriffenen Ordnungsregelungen im Einklang mit dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 2 Abs. 1 LV.
- 104 Einer Vorlage nach Art. 100 GG bedarf es nicht, da die im Prüfzeitraum geltende Fassung des § 32 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Überzeugung des

Verfassungsgerichts mit dem Grundgesetz vereinbar 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).

- 105 a) Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergibt sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG (Maßnahmen gegen übertragbare Krankheiten bei Menschen).
- 106 Die Zuordnung einer bestimmten Regelung zu einer Kompetenznorm geschieht anhand von unmittelbarem Regelungsgegenstand, Normzweck, Wirkung und Adressat der zuzuordnenden Norm sowie der Verfassungstradition, wobei in erster Linie auf den objektiven Gegenstand des zu prüfenden Gesetzes abzustellen ist (BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 971/21 u. a. -, Rn. 81 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>). Die Wirkungen eines Gesetzes sind anhand seiner Rechtsfolgen zu bestimmen. Der Normzweck hingegen ergibt sich regelmäßig aus dem objektivierten Willen des Gesetzgebers. Er ist mit Hilfe der anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung zu ermitteln, das heißt anhand des Wortlauts der Norm, ihrer systematischen Stellung, nach Sinn und Zweck sowie anhand der Gesetzesmaterialien und ihrer Entstehungsgeschichte, wobei sich diese Methoden nicht gegenseitig ausschließen, sondern ergänzen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 19. November 2021 - 1 BvR 971/21 u. a. -, Rn. 81 m. w. N., und vom 25. März 2021 - 2 BvF 1/20 u. a. -, Rn. 106, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>).
- 107 Nach diesen Maßstäben handelte es sich bei der Ermächtigung zum Erlass von Schutzmaßnahmen im Ordnungswege nach § 32 Abs. 1, § 28 Abs. 1 IfSG 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.
- 108 Dies gilt auch, soweit § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG Regelungen zu „Ansammlungen von Menschen“ trifft, von denen Versammlungen i. S. d. Art. 8 Abs. 1 GG mit umfasst sind (vgl. BVerwG, Urteile vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 24, und vom 25. Juli 2024 - 3 CN 3.22 -, Rn. 13, juris). Die Gesetzgebungskompetenz für das Versammlungsrecht, die seit der Föderalismusreform den Ländern zugewiesen ist (Art. 70

Abs. 1 GG), ist nicht einschlägig, da das Infektionsschutzgesetz Regelungen zu Versammlungen ausschließlich unter dem Gesichtspunkt des Infektionsschutzes trifft (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 26, juris). Dass die § 32 Abs. 1, § 28 Abs. 1 IfSG dabei in den Regelungsbereich des Versammlungsrechts übergreifen, steht ihrer Zuordnung zur Bundeskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG nicht entgegen. Eine wirksame Infektionsbekämpfung kann auch Regelungen zu solchen Kontaktorten notwendig machen, die in anderen Zusammenhängen der Gesetzgebungskompetenz der Länder unterfallen würden (vgl. Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 2. Aufl. 2022, Ziff. 8.3 Rn. 298; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 971/21 u. a. -, Rn. 83 ff., 86, 87 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>).

- 109 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.
- 110 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, so dass 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 (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 auch BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 36, juris).

- 111 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 sich das Bestimmtheitsgebot mit dem 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. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 u. a. -, Rn. 204 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 37, juris).
- 112 bb) Nach diesen Maßgaben war die Verordnungsermächtigung des § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG in dem hier maßgeblichen Prüfzeitraum gemäß Art. 80 Abs. 1 GG ihrem Inhalt, Zweck und Ausmaß nach hinreichend bestimmt.

- 113 Der Bestimmtheit der genannten Regelungen steht insbesondere nicht entgegen, dass das IfSG in der bis zum 18. November 2020 geltenden Fassung noch keine nähere Konkretisierung dazu enthielt, welche notwendigen Schutzmaßnahmen in Betracht kamen und von welchen Voraussetzungen deren Auswahl abhängen sollte. §§ 28a und 28b IfSG, die entsprechende Kataloge für besondere Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) enthalten, wurden erst mit Art. 1 Drittes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I/2020 S. 2397) in das IfSG aufgenommen.
- 114 (1) Zweifel an der hinreichenden Bestimmtheit könnten sich daraus ergeben, 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 grundrechtsrelevanter Maßnahmen, eingeräumt hat (vgl. BVerwG, Urteile vom 22. März 2012 - 3 C 16/11 -, Rn. 24, juris; SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 133, juris; Uhle in: BeckOK-Grundgesetz, Stand: 28.12.2024, Art. 80 Rn. 27 f., 27.2). Soweit durch den Verweis auf die §§ 29 bis 31 IfSG bestimmte Maßnahmen benannt werden, handelt es sich nicht um eine abschließende Regelung („insbesondere“, vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 22, juris).
- 115 In Betracht kommen dabei auch Maßnahmen, die zu erheblichen Grundrechtsbeeinträchtigungen führen (ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 449, juris). So ermächtigt § 28 Abs. 1 IfSG etwa zur Untersagung von Versammlungen i. S. d. Art. 8 Abs. 1 GG (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 24, 28, juris).
- 116 Aus der Gesetzeshistorie und dem Sinn und Zweck der Norm ergibt sich außerdem, dass der Ordnungsgeber nicht auf Maßnahmen gegen Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider (vgl. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 IfSG) beschränkt ist, sondern Maßnahmen auch gegenüber „Nichtstörern“ bzw. gegenüber der Allgemeinheit treffen kann (ganz h. M., näher hierzu: BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 22 ff., juris; sowie VGH BW, Urteil vom 11. April 2024 - 1 S 930/23 -, Rn. 143 m. w. N., juris). Gestützt wird diese Auslegung durch den in § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 IfSG verwendeten Begriff „Personen“,

der den Adressatenkreis nicht auf Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige und Ausscheider beschränkt (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 22, juris; vgl. auch die Gesetzesbegründung zur Vorgängernorm des § 34 Bundesseuchengesetz: BT-Drs. 8/2468, S. 27; hierzu ThürVerfGH, 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 450, 480, juris).

- 117 Der weitere personelle Anwendungsbereich und die potenzielle Grundrechtsrelevanz der von § 28 Abs. 1 IfSG erfassten Schutzmaßnahmen könnten dafür sprechen, dass der Gesetzgeber gehalten war, den Inhalt dieser Maßnahmen und die sie rechtfertigenden Parameter näher auszugestalten, und somit eine Generalklausel den Bestimmtheitsanforderungen des Art. 80 GG nicht genügt. Vorliegend betrifft dies insbesondere die in § 32 Abs. 1 Satz 1, § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG geregelte Ermächtigung, Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen zu beschränken oder verbieten, die auch Eingriffe in die Versammlungsfreiheit nach Art. 23 LV ermöglicht.
- 118 Das Ermessen des Ordnungsgebers erfährt aber bereits dadurch eine Einschränkung, dass er auf der Grundlage von § 32 Abs. 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG nur Schutzmaßnahmen regeln kann, die „notwendig“ sind, also zum Ziel haben, die Verbreitung der Krankheit zu verhindern, sowie geeignet, erforderlich und im engeren Sinne verhältnismäßig sind, dieses Ziel zu erreichen (BayVerfGH, Beschluss vom 27. Januar 2025 - 20 N 20.3096 -, Rn. 60 m. w. N., juris).
- 119 Bei der Beurteilung der Bestimmtheitsanforderungen ist zudem die Vielgestaltigkeit potenzieller pandemischer Gefährdungslagen zu berücksichtigen. Diese zeichnen sich zunächst durch ein erhebliches Maß an Unsicherheit und Nichtwissen 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 unbekanntem 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. Die generalklauselartige infektionsschutzrechtliche Verordnungsermächtigung ist daher im Lichte der zunächst vorhandenen

Unkenntnis als mit den Bestimmtheitsanforderungen des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG vereinbar anzusehen. 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“; siehe hierzu SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 125, juris; ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 452, juris; Uhle in: BeckOK-Grundgesetz, Stand: 15.03.2025, Art. 80 Rn. 27a.3 m. w. N.). Das Bundesverwaltungsgericht spricht in diesem Zusammenhang von „Kodifikationsreife“ (BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 41, 42, juris).

120 Bei einem neuartigen Virus wie dem Coronavirus SARS-CoV-2 ist der Grad der erforderlichen Bestimmtheit einer gesetzlichen Verordnungsermächtigung somit auch vom erreichten Stand der Kodifikationsreife abhängig (vgl. BVerwG, Urteile vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 41 ff., und vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 -, Rn. 25, juris; ThürVerfGH, 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 447, juris). Kodifikationsreife setzt nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts voraus, dass sich in der maßgeblichen Zeit die tatsächlichen Grundlagen für eine Entscheidung des Gesetzgebers so weit geklärt hatten, dass ihm eine fundierte Entscheidung über die Ergänzung oder Modifizierung der Generalklausel möglich war. Im Infektionsschutzrecht ist dabei eine Ex-ante-Betrachtung maßgeblich (BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 -, Rn. 35, 36, juris). Dabei kommt dem Gesetzgeber hinsichtlich der Frage, zu welchem Zeitpunkt er von einer hinreichend verlässlichen und damit tragfähigen Grundlage für weitergehende gesetzliche Maßnahmen ausgehen kann, ein verfassungsgerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Einschätzungsspielraum zu (BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 -, Rn. 31, juris).

121 (2) Ausgehend von diesen Grundsätzen reichte in der hier maßgeblichen Zeit die infektionsschutzrechtliche Generalklausel als gesetzliche Ermächtigung aus. Das Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Abs. 1 GG verpflichtete den Gesetzgeber nicht dazu, die Ermächtigungsgrundlage für die hier angegriffenen Verordnungsregelungen kon-

kreter zu fassen, da bei Erlass dieser Regelungen eine entsprechende Kodifikationsreife nicht vorgelegen hat. Das Bundesverwaltungsgericht hat in Bezug auf die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 17. April 2020 Folgendes ausgeführt (Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 39 ff., juris):

„(1) Im Infektionsschutzrecht ist eine Generalklausel, wie sie § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 IfSG enthält, sachgerecht. Sie trägt den Besonderheiten dieses Regelungsbereichs Rechnung. Der Gesetzgeber kann nicht voraussehen, welche übertragbaren Krankheiten neu auftreten und welche Schutzmaßnahmen zu ihrer Bekämpfung erforderlich sein werden. Die Generalklausel gewährleistet, dass die zuständigen Behörden 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 (...).

(2) Die Verwendung der Generalklausel macht die Verordnungsermächtigung nicht unbestimmt. Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung lassen sich - wie gezeigt - durch Auslegung von § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG ermitteln. Möglicher Verordnungsinhalt ist der Erlass von Schutzmaßnahmen beim Auftreten einer übertragbaren Krankheit, um deren Weiterverbreitung zu verhindern. Die Bandbreite der Maßnahmen ergibt sich aus der allgemeinen Umschreibung der notwendigen Schutzmaßnahmen und aus den beispielhaft benannten Maßnahmen. Die Ge- und Verbote können an einen bestimmten oder bestimmbaren Personenkreis gerichtet sein, aber auch - wie dargelegt - gegenüber der Allgemeinheit erlassen werden. Ausgeschlossen ist nach § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 3 IfSG die Anordnung einer Heilbehandlung. Der Zweck der Verordnungsermächtigung ist gemäß § 32 Satz 1, § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 und § 1 Abs. 1 IfSG die Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen. Zum Ausmaß der Ermächtigung bestimmt die Generalklausel, dass notwendige Schutzmaßnahmen erlassen werden können, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung der aufgetretenen übertragbaren Krankheit erforderlich ist. Zusätzlich zu den Grenzen, die ihm durch die gesetzlichen Vorgaben zu Inhalt und Zweck der Ermächtigung gezogen sind, ist das Ermessen des Ordnungsgebers durch das Verhältnismäßigkeitsgebot begrenzt.

(3) Tritt eine übertragbare Krankheit - wie hier COVID-19 - neu auf, kann § 32 i. V. m. der Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG daher eine tragfähige Ermächtigungsgrundlage für den Erlass notwendiger Schutzmaßnahmen zu ihrer Bekämpfung sein. Der Grad der verfassungsrechtlich gebotenen Bestimmtheit der Ermächtigung ist allerdings auch davon abhängig, wie intensiv die Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen sind. Landesweite Kontaktbeschränkungen und Schließungen von Gastronomiebetrieben und Sporteinrichtungen sind Maßnahmen, die erheblich in grundrechtlich geschützte Freiheiten der Betroffenen eingreifen. Hat sich der Erkenntnisstand in Bezug auf einen neuen Krankheitserreger verbessert, haben sich geeignete Parameter herausgebildet, um die Gefahrenlage zu beschreiben und zu bewerten, und liegen ausreichende Erkenntnisse über die Wirksamkeit möglicher Schutzmaßnahmen vor, kann der Gesetzgeber gehalten sein, für die jeweilige übertragbare Krankheit zu konkretisieren, unter welchen Voraussetzungen welche Schutzmaßnahmen ergriffen werden können.

(4) Eine solche Kodifikationsreife lag für COVID-19 im hier maßgeblichen Zeitraum von Mitte April bis Anfang Mai 2020 nicht vor.

Ende Januar 2020 wurde der erste COVID-19-Fall in Deutschland laborbestätigt. Ab März 2020 kam es bundesweit zu einem vermehrten Auftreten des Coronavirus SARS-CoV-2 und von COVID-19-Fällen (vgl. RKI, Beschreibung des Ausbruchsgeschehens mit dem neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Deutschland, Stand: 12. März 2020, Epidemiologisches Bulletin 11/2020). Die Weltgesundheitsorganisation erklärte die Verbreitung von COVID-19 am 11. März 2020 zur Pandemie. Der Deutsche Bundestag stellte am 25. März 2020 eine epidemische Lage von nationaler Tragweite fest (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/154 S. 19169C). Die Entwicklung des damaligen Ausbruchsgeschehens wurde als sehr dynamisch eingestuft (vgl. z. B. RKI, Täglicher Lagebericht zur Coronavirus-Krankheit-2019 <COVID-19>, Stand: 26. März 2020, S. 6 und Stand: 4. Mai 2020, S. 8; Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, BT-Drs. 19/18111 S. 1, 14). In dieser frühen Phase der Pandemie im Frühjahr 2020 ("1. Welle") war der neue Erreger SARS-CoV-2 noch wenig erforscht. Über seine Eigenschaften herrschten erhebliche Ungewissheiten. Entspre-

chend unsicher war die Prognose über den weiteren Verlauf des Infektionsgeschehens (vgl. RKI, Autoren: an der Heiden/Buchholz, Modellierung von Beispielszenarien der SARS-CoV-2-Epidemie 2020 in Deutschland, Stand: 20. März 2020; VGH Mannheim, Urteil vom 2. Juni 2022 - 1 S 1067/20 -, juris Rn. 124, 135; OVG Magdeburg, Urteil vom 30. Juni 2022 - 3 K 55/20 -, juris Rn. 69). Es wurden unterschiedliche Indikatoren zur Beschreibung und Bewertung der Pandemielage herangezogen (z. B. COVID-19-Fallzahlen, 7-Tage-Inzidenz, DIVI-Intensivregister, Todesfälle, Genesene, Verdopplungszeit, Reproduktionszahl R, 7-Tages R-Wert, Labortestungen auf SARS-CoV-2). Welche Parameter sich jedenfalls für eine gewisse Dauer als geeignet erweisen würden, war nicht abzusehen. Auch die Erfahrungsbasis in Bezug auf die Wirksamkeit der eingeleiteten Schutzmaßnahmen war schmal.

Bei dieser unsicheren Tatsachen- und damit auch Entscheidungsgrundlage war der Gesetzgeber nicht gehalten, für COVID-19 die Voraussetzungen zum Erlass von Schutzmaßnahmen zu konkretisieren (...).“

- 122 Das Verfassungsgericht schließt sich diesen Ausführungen des Bundesverwaltungsgerichts - nach eigener Prüfung und Überzeugungsbildung - an und macht sie sich zu eigen. Dass die Frage der Bestimmtheit in Bezug auf die Brandenburgische SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung oder deren Geltungszeitraum (bis Mitte Juni 2020) abweichend zu beurteilen sein könnte, ist nicht ersichtlich. Auch das Bundesverwaltungsgericht hat seither die hinreichende Bestimmtheit der infektionsschutzrechtlichen Generalklausel des § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG in mehreren Entscheidungen bestätigt (vgl. zuletzt BVerwG, Urteil vom 25. Juli 2024 - 3 CN 3.22 -, juris). Die Bestimmtheitsanforderungen hat es dabei auch insoweit gewahrt gesehen, als § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG zur Bekämpfung von COVID-19 zur Untersagung von Versammlungen ermächtigt (BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 27, juris), und entschieden, dass die erforderliche „Kodifikationsreife“, die eine konkretere Ausgestaltung entsprechender Eingriffsbefugnisse erfordert hätte, auch in Zeiträumen bis Mitte November 2020 noch nicht erreicht gewesen sei (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 -, Rn. 34 ff., 38, juris; ebenso VGH BW, Urteile vom 11. April 2024 - 1 S 278/23 -, Rn. 325, zu Kontaktbeschränkungen, Versammlungen, Betriebsuntersagungen und Maskenpflicht, und - 1 S 930/23 -, Rn. 143, zu Kontaktbeschränkungen und Maskenpflicht, juris; SächsVerfGH, Beschluss vom

15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 126, juris, zur Maskenpflicht; ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 439 ff., 448 ff., 453 ff., juris, zu (u. a.) Kontaktbeschränkungen bis Ende Oktober 2020).

- 123 c) Die Verordnungsermächtigung in § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG genügt für die angefochtenen Vorschriften zur Maskenpflicht in § 4 SARS-COV-2-EindV und zur Untersagung von Versammlungen in § 5 SARS-COV-2-EindV im relevanten Zeitraum auch den Anforderungen des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips, insbesondere der Wesentlichkeitstheorie.
- 124 aa) 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>).
- 125 Ob und unter welchen Voraussetzungen landesweit Untersagungen oder Zulassungsbeschränkungen von Versammlungen zur Bekämpfung einer übertragbaren Krankheit angeordnet werden können, ist eine wesentliche Frage im vorgenannten Sinn (vgl. BVerwG, Urteile vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 27, und vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 46, juris), denn entsprechende Schutzmaßnahmen schränken das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 Abs. 1 GG und die allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG ein.
- 126 Aus der Einstufung eines Regelungsgegenstandes als "wesentlich" ergeben sich auch Anforderungen an die Bestimmtheit der gesetzlichen Regelung. Das Bestimmtheitsgebot soll sicherstellen, dass Regierung und Verwaltung im Gesetz steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfinden und die Gerichte eine wirksame Rechtskontrolle durchführen können. Des Weiteren sollen die betroffenen Grundrechtsträger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen können (st. Rspr., vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 u. a. -, Rn. 196 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>). Für eine Delegation an den Ordnungsgeber sind die damit verbundenen Bestimmtheitsanforderungen in Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ausdrücklich normiert, der die Anforderungen der Wesentlichkeitstheorie näher konkretisiert (st. Rspr., vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 u. a. -, Rn. 199 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>).

- 127 Die Verordnungsermächtigung des § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG erfüllte - wie dargelegt - im maßgebenden Zeitraum diese Vorgaben. Aus dem Parlamentsvorbehalt ergeben sich keine weitergehenden Anforderungen (vgl. 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>; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 27, juris). Dies gilt auch, soweit die genannten Regelungen als Ermächtigungsgrundlage für die Untersagung von Versammlungen (bb) und die Anordnung einer Maskenpflicht (cc) herangezogen worden sind.
- 128 bb) Entgegen dem Vorbringen der Antragsteller genügt die genannte Ermächtigung auch als Grundlage für die in § 5 SARS-CoV-2-EindV geregelte Untersagung von Versammlungen. Der Gesetzgeber hat die Möglichkeit der Beschränkung und des Verbots von Veranstaltungen oder sonstigen Ansammlungen von Menschen in § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG - anknüpfend an § 34 Abs. 1 Bundesseuchengesetz (BSeuchG) - ausdrücklich vorgesehen und damit selbst die Entscheidung getroffen, dass auch Versammlungen im Sinne von Art. 8 Abs. 1 GG auf der Grundlage dieser Ermächtigung aus Gründen des Infektionsschutzes beschränkt oder verboten werden können (Art. 1 des Gesetzes zur Neuordnung seuchenrechtlicher Vorschriften - Seuchenrechtsneuordnungsgesetz - SeuchRNeuG vom 20. Juli 2000, BGBl. I S. 1045; Gesetzentwurf BT-Drs. 14/2530 S. 16, 74 f.). Diese Entscheidung hat er im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie durch die Streichung der Wortgruppe "einer größeren Anzahl von Menschen" in § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG durch das Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587; Gesetzentwurf BT-Drs. 19/18111 S. 9 f., 24) bestätigt (BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 27, juris).
- 129 cc) Die in § 4 SARS-CoV-2-EindV geregelte Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung bedurfte ebenfalls nicht zwingend einer Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber. In die Menschenwürdegarantie oder das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit wird durch die Regelung zur Maskenpflicht weder unmittelbar noch mittelbar eingegriffen (vgl. VGH BW, Urteil vom 11. April 2024 - 1 S 930/23 -, Rn. 315 ff., 324 m. w. N., juris; OVG MV, Urteil vom 15. Mai 2024 - 1 K 386/20 OVG -, Rn. 49, 50, juris; siehe auch nachstehend unter Ziffer 1.3 d)). Dass sich die Maskenpflicht wesentlich auf die Ausübung der allgemeinen Hand-

lungsfreiheit und des Persönlichkeitsrechts auswirkt, erscheint zweifelhaft, da es insoweit an einer hinreichend gewichtigen Beschwer fehlen dürfte (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 129, juris; vgl. auch OVG MV, Urteil vom 15. Mai 2024 - 1 K 386/20 OVG -, Rn. 52, juris; sowie nachstehend unter 1.3 d)). 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. VGH BW, Urteil vom 11. April 2024 - 1 S 930/23 -, Rn. 147 m. w. N., juris; vgl. auch BayVerfGH, Urteil vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 56, juris).

- 130 d) Den sich aus dem Zitiergebot (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG) ergebenden Anforderungen ist ebenfalls Genüge getan:
- 131 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 gehören 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, 98, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>).
- 132 bb) Ausgehend hiervon wahren die §§ 28, 32 IfSG das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG.

- 133 Art. 8 GG wird als eingeschränktes Grundrecht in § 28 Abs. 1 Satz 4 und § 32 Satz 3 IfSG ausdrücklich genannt.
- 134 Einer Zitierung des Grundrechts auf körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG bedurfte es nicht, da es insoweit an einem zielgerichteten, unmittelbaren Eingriff in dieses Recht fehlt. Die Regelungen zur Maskenpflicht 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. Dem Gesetzgeber ging es nicht darum, um bestimmter Ziele willen die durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG geschützten Rechtsgüter zu beeinträchtigen (vgl. VGH BW, Urteile vom 11. April 2024 - 1 S 930/23 -, Rn. 155 m. w. N., und - 1 S 278/23 -, Rn. 336, juris). Somit ist es unschädlich und verstößt nicht gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG, 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 (VGH BW, Urteile vom 11. April 2024 - 1 S 930/23 -, Rn. 155 m. w. N., und - 1 S 278/23 -, Rn. 335, 336, juris).
- 135 2. Die SARS-CoV-2-EindV war bei Erlass der hier angegriffenen Änderungsfassungen vom 19. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 39]) und 27. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 43]) sowie bis zum Ende ihres Geltungszeitraums am 14. Juni 2020 auch formell verfassungsgemäß.
- 136 2.1 Die genannte Verordnung und die hier angegriffenen Änderungsfassungen durften durch die Ministerin für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz erlassen werden. Nach § 32 Satz 1 IfSG in der im maßgeblichen Prüfzeitraum geltenden Fassung vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045) wurden die Landesregierungen ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend waren, durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Nach § 32 Satz 2 IfSG konnten die Landesregierungen die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen. Davon hatte Brandenburg mit § 2 IfSZV Gebrauch gemacht und die Ermächtigung der Landesregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach (u. a.) § 32 Satz 1 IfSG auf das für das Gesundheitswesen zuständige Mitglied der Landesregierung weiterübertragen (vgl. zur Zulässigkeit der Subdelegation

BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 -, Rn. 18, juris). Die Subdelegation erfolgte formgerecht durch Rechtsverordnung (Art. 80 Satz 4 LV).

- 137 2.2. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die angegriffenen Verordnungen nicht in einem ordnungsgemäßen Verfahren ergangen sind. Insbesondere wurden 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). Verstöße gegen die Bestimmungen des Gesetzes über die elektronische Ausfertigung und Verkündung von Gesetzen und Rechtsverordnungen des Landes Brandenburg (BbgAusfVerkG) sind nicht ersichtlich.
- 138 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.
- 139 2.3 Die angegriffenen Rechtsverordnungen genügten dem Zitiergebot des Art. 80 Satz 3 LV, das auch in den hier vorliegenden Fällen der Subdelegation (Art. 80 Satz 4 LV) gilt. Danach ist erforderlich, dass die subdelegierte Verordnung (hier: SARS-CoV-2-EindV) ihre unmittelbare Ermächtigungsgrundlage in der subdelegierenden Verordnung (hier: § 2 IfSZV in der Fassung vom 27. November 2007 - GVBl. II7 [Nr. 27]) und diese wiederum die gesetzliche Verordnungsermächtigung (hier: § 32 Satz 1 IfSG) und die gesetzliche Ermächtigung zur Subdelegation (hier: § 32 Satz 2 IfSG) nennen. Hingegen ist es verfassungsrechtlich nicht geboten, dass auch die subdelegierte Verordnung neben ihrer unmittelbaren Ermächtigungsgrundlage zusätzlich die gesetzliche Verordnungs- und Subdelegationsermächtigung angibt (zur vergleichbaren Bundesregelung in Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG: BVerfG, Beschluss vom 18. Juni 2019 - 1 BvR 587/17 -, Rn. 16, 18, 21, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; BGH, Urteil vom 11. April 2024 - III ZR 134/22 -, Rn. 55, juris).
- 140 Nach diesen Maßgaben ist das Zitiergebot des Art. 80 Satz 3 LV vorliegend gewahrt. In den Eingangsformeln der streitgegenständlichen Verordnungen wird als Rechtsgrundlage jeweils § 32 IfSG i. V. m. § 2 IfSZV angeführt. Ferner werden in der Eingangsformel der Brandenburgischen Infektionsschutzzuständigkeitsverordnung als

Rechtsgrundlage die Subdelegationsermächtigung des § 32 Satz 2 IfSG und in § 2 IfSZV die Verordnungsermächtigung des § 32 Satz 1 IfSG genannt. Damit ist den Anforderungen des Art. 80 Satz 3 LV genügt (vgl. BGH, Urteil vom 11. April 2024 - III ZR 134/22 -, Rn. 56, juris).

- 141 Die Angabe des § 28 Abs. 1 IfSG war hingegen nicht erforderlich. "Rechtsgrundlage" im Sinne des Art. 80 Satz 3 LV ist die gesetzliche Vorschrift, aus der sich die Ermächtigung ergibt (vgl. zum Bundesrecht Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL, Stand: August 2024, Art. 80 En. 125). „Ermächtigung" im Sinne von Art. 80 Satz 1 und 2 LV bedeutet die Befugnis zum Erlass von Rechtsverordnungen (BVerfG, Beschluss vom 18. Juni 2019 - 1 BvR 587/17 -, Rn. 20, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>). Mithin dient das Zitiergebot dem Nachweis der Rechtsetzungsbefugnis und nicht dem Nachweis der sich aus § 28 IfSG ergebenden Eingriffsbefugnis; eine zusätzliche Inbezugnahme des § 28 IfSG war daher nicht erforderlich (vgl. BGH, Urteil vom 11. April 2024 - III ZR 134/22 -, Rn. 57, juris).
- 142 3. § 4 SARS-CoV-2-EindV in der vom 25. Mai 2020 bis zum 14. Juni 2020 geltenden Fassung war auch materiell verfassungsgemäß. Insbesondere verstieß die darin angeordnete Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung nicht wegen eines Widerspruchs zur bundesgesetzlichen Ermächtigung des § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG gegen das in Art. 2 Abs. 1 LV und Art. 80 LV normierte Rechtsstaatsprinzip (3.1); auch wurden hierdurch Grundrechte der Verfassung des Landes Brandenburg nicht unzulässig eingeschränkt (3.2).
- 143 § 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.

- 144 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).
- 145 3.1 Die Voraussetzungen für den Erlass von Schutzmaßnahmen nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG waren bei Erlass der streitgegenständlichen Verordnungen erfüllt (3.1.1). Die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung, wie sie in § 4 SARS-CoV-2-EindV geregelt war, zählte zu den Schutzmaßnahmen, die der Verordnungsgeber nach § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG erlassen durfte (3.1.2). Die §§ 4 und 5 SARS-CoV-2-EindV entsprachen den Anforderungen des im Rechtsstaatsprinzip verankerten Bestimmtheitsgebots (3.1.3). Die mit der Maskenpflicht bewirkten Grundrechtseingriffe waren nach Maßgabe des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gerechtfertigt, sodass ihre Anordnung auch notwendig war i. S. v. § 28 Abs. 1 IfSG (3.1.4).
- 146 3.1.1 Im Zeitraum 25. Mai 2020 bis 14. Juni 2020 waren Kranke gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 IfSG festgestellt.
- 147 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 durch Krankheitserreger (§ 2 Nr. 1 IfSG), die unmittelbar oder mittelbar auf den Menschen übertragen werden, verursachte Krankheit.
- 148 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).

- 149 Bei Erlass der streitgegenständlichen Fassungen der 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.
- 150 Der Anwendungsbereich des § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG war damit eröffnet. Der Landesverordnungsgeber durfte damit von einer infektionsschutzrechtlichen Gefahrenlage ausgehen, die Schutzmaßnahmen i. S. v. § 28 IfSG notwendig machte. Infolge dessen 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. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 152, juris).
- 151 3.1.2 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 (a), die - wie hier - unabhängig von einem Krankheits- oder Ansteckungsverdacht an jede Person im Geltungsbereich der Verordnung gerichtet ist (b).
- 152 a) 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 (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 154 f., 156 m. w. N., juris; VGH BW, Urteil vom 11. April 2024 - 1 S 278/23 -, Rn. 325; vgl. auch Urteil vom 11. April 2024 - 1 S 930/23 -, Rn. 142, 143, juris, zur Kontaktbeschränkung und Maskenpflicht; BayVerfGH, Urteil vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 60, juris; vgl. auch OVG MV, Urteil vom 15. Mai 2024 - 1 K 386/20 OVG -, juris). Die Regelungen in § 4 SARS-CoV-2-EindV waren somit grundsätzlich von der Verordnungsermächtigung in § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG gedeckt.
- 153 b) 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 (§ 4 SARS-CoV-2-EindV) und die Untersagung bestimmter Veranstaltungen, Versammlungen und sonstiger Ansammlungen (§ 5 SARS-CoV-2-EindV) gegenüber der Allgemeinheit und landesweit angeordnet hat. Vorstehend wurde bereits festgestellt, dass „notwendige Schutzmaßnahmen“ im Sinne des § 28 Abs. 1 IfSG weder ihrem räumlichen Geltungsbereich nach auf bestimmte Landesteile noch ihrem Adressatenkreis nach auf bestimmte Personen begrenzt sind (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 61 m. w. N., juris). Die auf dieser Grundlage erlassenen Verordnungsregelungen konnten somit auch infektionsschutzrechtliche „Nichtstörer“ und damit die Allgemeinheit erfassen (siehe hierzu nochmals die Gesetzesbegründung der Vorgängernorm des § 34 Bundesseuchengesetz: BT-Drs. 8/2468, S. 27 f.; näher hierzu BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 22 ff., juris; ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 450, 480 m. w. N., juris; vgl. auch VGH BW, Urteil vom 11. April 2024 - S 930/23 -, Rn. 168 m. w. N., juris).

- 154 c) 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 (vgl. OVG NRW, Urteil vom 19. Juni 2023 - 13 D 283/20.NE -, Rn. 130 m. w. N., juris). Dies verkennen die Antragsteller, soweit sie pauschal geltend machen, die in den §§ 4, 5 SARS-CoV-2-EindV angeordneten Maßnahmen seien angesichts der bei Verordnungserlass vorliegenden Infektionszahlen in Brandenburg nicht erforderlich gewesen und hätten somit bereits die Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage nicht erfüllt.
- 155 Die in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG geforderte Notwendigkeit der Maßnahmen betrifft ihre materielle Vereinbarkeit mit sonstigem höherrangigem Recht. Insoweit können auch Ge- und Verbote, wie sie in §§ 4 und 5 SARS-CoV-2-EindV geregelt sind, notwendig und erforderlich, d. h. verhältnismäßig, sein. 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. BVerwG, Urteile vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 33, und vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 -, Rn. 20, juris).

- 156 3.1.3 Die angegriffenen Vorschriften in §§ 4, 5 SARS-CoV-2-EindV sind, soweit sie zur Überprüfung stehen, auch hinreichend bestimmt gewesen.
- 157 a) Das allgemeine rechtsstaatliche Gebot der Normenklarheit und Normenbestimmtheit verlangt, dass Rechtsvorschriften so klar gefasst sein müssen, dass der Betroffene seine Normunterworfenheit und die Rechtslage so konkret erkennen kann, dass er sein Verhalten danach auszurichten vermag (vgl. Urteile vom 15. Oktober 2009 - VfGBbg 9/08 -, und vom 12. Dezember 2014 - VfGBbg 31/12 -, 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 zwar 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). Das Bestimmtheitsgebot schließt die Verwendung konkretisierungsbedürftiger Begriffe nicht aus (BVerfG, Beschluss vom 11. Juli 2013 - 2 BvR 2302/11, 2 BvR 1279/12 -, 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 (BVerfG, Beschluss vom 11. Juli 2013 - 2 BvR 2302/11, 2 BvR 1279/12 -, Rn. 112 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, 2 BvR 1279/12 -, 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).

158 b) Dem genügte § 4 SARS-CoV-2-EindV.

159 In § 4 Abs. 1 i. V. m. § 3 Abs. 3 Satz 1 SARS-CoV-2-EindV war der personelle, räumliche und sachliche Umfang der angeordneten Maskenpflicht hinreichend deutlich bestimmt. § 4 Abs. 1 Satz 1 SARS-CoV-2-EindV stellte insoweit klar, dass sich die Verpflichtung an alle Personen im Geltungsbereich der Verordnung richtete, die das sechste Lebensjahr vollendet haben. In den Sätzen 1 und 2 war detailliert und präzise aufgeführt, an welchen Orten und in welchen Situationen eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen war. Dies gilt auch für die am 28. Mai 2020 in Kraft getretene Zweite Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-EindV, die in § 4 Abs. 1 Satz 2 den Schienenpersonenfernverkehr als räumlichen Anwendungsbereich ergänzt hat. Was „Verkaufsstellen“ und „Einrichtungen“ sind, ließ sich anhand der Begriffsbestimmung in § 3 Abs. 3 Satz 1 SARS-CoV-2-EindV mithilfe der üblichen Auslegungsmethoden zweifelsfrei bestimmen. Gleiches gilt für den Begriff der „Mund-Nasen-Bedeckung“ aufgrund der in § 4 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV niedergelegten Beschaffheitsanforderungen. § 4 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV enthielt außerdem eine anschauliche und klar verständliche Regelung der von der Maskenpflicht geltenden Ausnahmen. Die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe in den Nummern 2 („unzumutbar“) und 3 („wirkungsvoll“) machte die Ausnahmeregelungen nicht unbestimmt, da beide Begriffe der Auslegung zugänglich sind (zur „Zumutbarkeit“ vgl. VGH BW, Urteil vom 11. April 2024 - 1 S 278/23 -, Rn. 359, 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).

160 3.2 Entgegen der Auffassung der Antragsteller war § 4 SARS-CoV-2-EindV auch verhältnismäßig und damit eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne von § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG. Die darin angeordnete Maskenpflicht hat weder das Recht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 8 Abs. 1 LV (3.2.1), noch das allgemeine Persönlichkeitsrecht oder die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 10 LV (3.2.2) verletzt.

- 161 3.2.1 Eine Verletzung des durch Art. 8 Abs. 1 LV garantierten Rechts auf körperliche Unversehrtheit lag nicht vor.
- 162 a) Dieses Grundrecht bietet zunächst 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). Daneben erfasst Art. 8 Abs. 1 LV gegebenenfalls auch psychische Beeinträchtigungen, die nach Art und Schwere mit Eingriffen in die körperliche Integrität vergleichbar sind (Beschluss vom 28. Juni 2001 - VfGBbg 44/00 -, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>, m. w. N.) bzw. deren Wirkung körperlichen Schmerzen gleichzusetzen ist (BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 1981 - 1 BvR 612/72 -, Rn. 55, juris; Iwers in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 8 Ziff. 2.2).
- 163 b) Ein unmittelbarer Eingriff in diesen Schutzbereich liegt nicht vor. Insoweit wird auf die vorstehenden Ausführungen zum Zitiergebot (unter Ziff. 1.3 d) bb)) verwiesen.
- 164 c) Ebenso fehlt es an einem nicht gerechtfertigten mittelbaren Eingriff in das Grundrecht aus Art. 8 Abs. 1 LV. Eine Gesichtsmaske führt - auch wenn sie längere Zeit getragen wird - in aller Regel weder zu biologisch-physiologischen Gesundheitsbeeinträchtigungen noch zu Einschränkungen des psychischen Wohlbefindens, die Schmerzzuständen vergleichbar wären (wie hier auch BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 71, juris; SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 167, juris, VGH BW, Urteil vom 11. April 2024 - 1 S 278/23 -, Rn. 317, juris). Soweit entsprechende Beeinträchtigungen im Einzelfall - etwa aufgrund des jungen Alters oder einer gesundheitlichen Disposition - ausnahmsweise ernsthaft zu befürchten gewesen wären, hat der Verordnungsgeber dem dadurch Rechnung getragen, dass er Personen, die das sechste Lebensjahr noch nicht vollendet haben oder denen die Verwendung einer Mund-Nasen-Bedeckung wegen einer Behinderung oder aus gesundheitlichen Gründen nachweislich nicht möglich oder zumutbar war, von der Maskenpflicht ausgenommen hat (§ 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 Nr. 2 SARS-CoV-2-EindV, vgl. zur vergleichbaren Rechtslage in Bayern: BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -,

Rn. 71, juris; ausführlich hierzu auch OVG MV, Urteil vom 15. Mai 2024  
- 1 K 386/20 OVG -, Rn. 50, juris).

- 165 3.2.2 § 4 SARS-CoV-2-EindV bewirkte im maßgeblichen Prüfzeitraum auch keinen ungerechtfertigten 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.
- 166 a) Bei der Bestimmung des Inhalts und Gewährleistungsumfangs des allgemeinen Persönlichkeitsrechts ist die Menschenwürdegarantie als Interpretationslinie zu beachten. Wie der Zusammenhang mit Art. 1 Abs. 1 GG bzw. Art. 7 Abs. 1 LV zeigt, enthält das allgemeine Persönlichkeitsrecht 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 (Beschluss vom 16. Juni 2023 - VfGBbg 65/21 -, Rn. 30, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 3. Juni 1980 - 1 BvR 185/77 -, Rn. 13, juris). In seiner Ausprägung als Schutz des Selbstbestimmungsrechts umfasst der Schutzbereich des allgemeinen Persönlichkeitsrechts grundsätzlich auch das Recht des Einzelnen, darüber befinden zu dürfen, wie er sich gegenüber Dritten oder der Öffentlichkeit darstellen will und was seinen sozialen Geltungsanspruch ausmachen soll (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 - 2 BvR 1333/17 -, Rn. 111, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>).
- 167 Allerdings greift nicht jede Vorgabe hinsichtlich des äußeren Erscheinungsbildes von Personen in das durch Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG bzw. Art. 10 i. V. m. Art. 7 Abs. 1 LV geschützte allgemeine Persönlichkeitsrecht ein. Das Bundesverfassungsgericht und das Bundesverwaltungsgericht haben entsprechende Vorgaben wiederholt nur als Eingriff in das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit aus Art. 2 Abs. 1 GG (in der Ausprägung der allgemeinen Handlungsfreiheit) gewertet (vgl. BVerfG, Beschluss 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).

- 168 Wollte man einen Eingriff in das allgemeine Persönlichkeitsrecht verneinen (so OVG NRW, Urteil vom 19. Juni 2023 - 13 D 283/20.NE -, Rn. 179, juris; OVG SH, Beschluss vom 4. März 2021 - 3 MR 8/21 -, Rn. 51, juris; a. A. VGH BW, Urteil vom 11. April 2024 - 1 S 930/23 -, Rn. 310, juris), läge jedenfalls ein Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit vor, deren Schutzbereich weit zu verstehen ist und auch das Recht umfasst, über die Gestaltung der äußeren Erscheinung eigenverantwortlich zu entscheiden (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 174, juris; BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 74, juris; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 2. März 2006 - 2 C 3.05 -, Rn. 15, juris). Als Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit ist auch zu werten, dass Verstöße gegen die in § 4 SARS-CoV-2-EindV in § 16 SARS-CoV-2-EindV i. V. m. § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG mit einer Bußgeldandrohung bewehrt wurden (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 175, juris; BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a.-, Rn. 115, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>).
- 169 b) Die Frage, in welcher Ausprägung der Schutzbereich von Art. 10 LV hier berührt ist, bedarf keiner abschließenden Entscheidung, da der Eingriff jedenfalls verfassungsrechtlich gerechtfertigt war.
- 170 Beide Grundrechte aus Art. 10 LV 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: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 10 Ziff. 2.3).
- 171 Diese Voraussetzungen lagen hier vor, da die in § 4 SARS-CoV-2-EindV angeordnete Maskenpflicht ein legitimes Ziel verfolgte (aa), zu dessen Erreichung sie geeignet (bb) und erforderlich (cc) war; sie war zudem verhältnismäßig im engeren Sinne (dd). Dies gilt unabhängig davon, ob man annimmt, dass es hierdurch auch zu Eingriffen in das allgemeine Persönlichkeitsrecht kam (ee).

- 172 aa) Der Verordnungsgeber verfolgte mit der in § 4 SARS-CoV-2-EindV näher ausgestalteten Verpflichtung, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, ein Ziel, das mit dem Zweck der Verordnung in Einklang stand.
- 173 (1) 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. Mit der Begrenzung der Ausbreitungsdynamik sollte - neben dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung - auch sichergestellt werden, dass die Belastung für das Gesundheitssystem in Brandenburg insgesamt reduziert wird und so dessen Funktionsfähigkeit aufrechterhalten werden kann. 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. BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 31, juris; vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 80, juris; SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 182, juris; siehe auch BVerfG, Beschluss vom 20. Mai 2025 - 2 BvL 6/21 -, Rn. 12, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>).
- 174 (2) Die Beurteilung des Verordnungsgebers, die Gefahrenlage für Leben und Gesundheit der Bevölkerung sowie die Gefahr einer Überlastung des Gesundheitssystems hätte bei Erlass der angegriffenen Änderungsfassungen der SARS-CoV-2-EindV fortbestanden und die Aufrechterhaltung der darin angeordneten Schutzmaßnahmen, einschließlich der Maskenpflicht in § 4 dieser Verordnung, sei deshalb unabdingbar gewesen, beruhte auf einer hinreichend tragfähigen tatsächlichen Grundlage (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., juris, und vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 32 ff., juris).
- 175 (2.1) Die SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung beruhte auf der Gefahreinschätzung der Weltgesundheitsorganisation (WHO), den Empfehlungen des Robert Koch-Instituts (RKI) sowie auf den vom Landesamt für Arbeitsschutz, Verbraucherschutz und Gesundheit (LAVG), vom RKI und der Johns-Hopkins-University bereitgestellten Fallzahlen der bestätigten Covid-19-Fälle (Infektionen, Todesfälle, Inzidenzen). Die

Verordnungsbegründung (Bearbeitungsstand 14. Mai 2020, S. 1, [https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV\\_Finale%20Begrueundung\\_14052020.pdf](https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV_Finale%20Begrueundung_14052020.pdf), abgerufen am 22. April 2025) stellte darauf ab, dass die WHO weiterhin von einer gesundheitlichen Notlage von internationaler Tragweite ausgehe. Angesichts des von der WHO ausgerufenen Pandemiefalls und des weiteren Infektionsgeschehens sei eine Fortschreibung der Schutzmaßnahmen unabdingbar, um die Ausbreitung des Corona-Virus zu verlangsamen und die Ausbreitungsdynamik zu begrenzen.

- 176 (2.2) Die im Prüfzeitraum vorliegenden Fallzahlen und die Risikoeinschätzung des RKI stützen diese prognostische Einschätzung des Ordnungsgebers.
- 177 Die Erkrankung war zum Zeitpunkt des jeweiligen Verordnungserlasses (am 19. Mai 2020 und 27. Mai 2020) im ganzen Bundesgebiet - einschließlich Brandenburg - verbreitet. Für Brandenburg waren zum Stand 19. Mai 2020 insgesamt 3.185 laboridiagnostisch bestätigte COVID-19-Fälle an das RKI übermittelt worden, darunter 150 Todesfälle in Zusammenhang mit COVID-19-Erkrankungen; je 100.000 Einwohner lag die Fallzahl bei 127. Bis zum 27. Mai 2020 war die Anzahl der laboridiagnostisch bestätigten Fälle in Brandenburg auf 3.246 angewachsen, davon 154 Todesfälle; die Anzahl der Fälle je 100.000 Einwohner betrug nunmehr 129 (siehe die Situationsberichte des RKI zu COVID-19 vom 19. Mai 2020, S. 2, abrufbar unter: [2020-05-19-de.pdf](#) (zuletzt abgerufen am 20. März 2025), und vom 27. Mai 2020, S. 2, abrufbar unter: [2020-05-27-de.pdf](#) (zuletzt abgerufen am 20. März 2025)). Nachdem die WHO die Ausbreitung der Erkrankung COVID-19 bereits am 11. März 2020 als Pandemie eingestuft hatte (abrufbar unter: 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, jeweils zuletzt abgerufen am 20. März 2023), 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 am 19. Mai 2020 (BGBl. I 2020, S. 1018) hat er deren Fortbestand bestätigt. Das RKI hat die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölke-

rung in Deutschland bei Verordnungserlass als hoch eingeschätzt, für Risikogruppen als sehr hoch (vgl. die genannten Situationsberichte des RKI zu COVID-19 vom 19. und 27. Mai 2020, dort auf S. 12 bzw. 13).

- 178 Diese Informationen tragen die Annahme des Ordnungsgebers einer Gefährdungslage. Die Antragsteller haben nichts vorgetragen, was die Risikobewertung des RKI nach der maßgeblichen Ex-ante-Sicht erschüttern könnte. Dafür ist auch nichts ersichtlich.
- 179 (2.3) Soweit die Antragsteller einwenden, dass sich die Zahl der an COVID-19 erkrankten Personen in der Zeit vom 8. Mai 2020 bis zum 21. Mai 2020 kontinuierlich verringert habe und die Infektionslage für die angegriffenen Schutzmaßnahmen somit keinen sachlichen Grund (mehr) geboten habe, greift dieser Einwand nicht durch. Vielmehr lag es innerhalb des dem Ordnungsgeber aus sachlichen Gründen zustehenden Einschätzungsspielraums, trotz der bereits erzielten Reduktion des Infektionsgeschehens davon auszugehen, dass eine vollständige Normalisierung aus infektionsschutzrechtlichen Gründen nicht möglich sei.
- 180 Dabei 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 Ordnungsgebers 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).

- 181 Aus der Verordnungsbegründung ergibt sich, dass der Verordnungsgeber aufgrund der Prognoseunsicherheit und der nicht zu unterschätzenden Folgen einer eventuellen (Re-)Dynamisierung des Infektionsgeschehens von einer weiterhin ernstzunehmenden Gefährdungslage - speziell für ältere Menschen und solche mit vorbestehenden Grunderkrankungen - ausgegangen ist, die Schutzmaßnahmen unabdingbar mache (Allgemeiner Teil der Begründung, Bearbeitungsstand 14. Mai 2020, S. 1 f., [https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV\\_Final%20Begrueundung\\_14052020.pdf](https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV_Final%20Begrueundung_14052020.pdf), abgerufen am 22. April 2025). Da weder eine Impfung noch eine spezifische Therapie zur Verfügung stünden, müssten alle Maßnahmen ergriffen werden, um die weitere Ausbreitung des Virus zu verzögern. Der vom Verordnungsgeber zugrunde gelegte Sachverhalt ist zutreffend; eine erste Impfstoffzulassung erfolgte erst im Dezember 2020 (<https://www.bundesregierung.de/bregde/aktuelles/ema-impfstoff-empfehlung-1830812>). Seine Bewertung der Sachlage ist vertretbar und somit - ausgehend von dem aufgezeigten Kontrollmaßstab - nicht zu beanstanden.
- 182 (2.4) Soweit die Antragsteller rügen, die Landesregierung selbst habe Beschränkungen zur Eindämmung des Coronavirus erst ab einer 7-Tage-Inzidenz von 50 COVID-19-Fällen je 100.000 Einwohner für notwendig gehalten, ist dieser Vortrag schon im Ansatz nicht geeignet, die Prognoseentscheidung des Verordnungsgebers in Frage zu stellen. Die Antragsteller nehmen offenbar Bezug auf die „Infektions-Obergrenze“, die mit der neuen Eindämmungsverordnung vom 8. Mai 2020 eingeführt werden sollte (vgl. auch die Pressemitteilung der Staatskanzlei vom 8. Mai 2020, S. 7). Entgegen der Darstellung der Antragsteller sollte damit kein Schwellenwert eingeführt werden, um überhaupt von einer pandemischen Gefährdungslage ausgehen zu können. Vielmehr handelte es sich laut Verordnungsbegründung (zu § 17, Bearbeitungsstand 14. Mai 2020, S. 29, [https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV\\_Final%20Begrueundung\\_14052020.pdf](https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV_Final%20Begrueundung_14052020.pdf), abgerufen am 22. April 2025) um eine „rote Linie“, deren Überschreitung die in § 17 SARS-CoV-2-EindV neu geschaffene Verpflichtung der Landkreise und kreisfreien Städte auslöste, sofort vor Ort weitere Maßnahmen zu ergreifen, die über die Vorgaben der Verordnung hinausgehen.

- 183 (2.5) Die Rüge der Antragsteller, es fehlten belastbare Feststellungen zur Kausalität zwischen den COVID-19-Erkrankungen und der veröffentlichten Anzahl der Todesfälle und damit zur Intensität der Gefahrenlage, verfährt ebenfalls nicht. Vorstehend wurde bereits darauf hingewiesen, dass es für die Prognoseentscheidung des Verordnungsgebers ausreicht, tatsachenbasiert und nachvollziehbar zu sein, um als vertretbar zu gelten. Das LAVG definierte die mitgeteilten Sterbefälle als „Tod mit Totenschein“ (vgl. die Legende zur Tabelle des LAVG unter Ziffer 3.1 des Lagebildes „Corona“ vom 20. Mai 2020). Der Totenschein kann ausschließlich durch einen Arzt oder eine Ärztin ausgestellt werden (vgl. § 17 Abs. 1 Gesetz über das Leichen-, Bestattungs- und Friedhofswesen im Land Brandenburg (Brandenburgisches Bestattungsgesetz - BbgBestG). Damit durfte der Verordnungsgeber davon ausgehen, dass den mitgeteilten Fallzahlen eine kompetente Bestimmung der Todesursache zugrunde lag. Verbleibende Unsicherheiten und mögliche Komorbiditäten stellen die Belastbarkeit der Daten und die hierauf gestützte Einschätzung der Gefahrenlage nicht in Frage.
- 184 (2.6) Mit ihrem Einwand, eine Überlastung des Gesundheitssystems sei im Land Brandenburg nicht zu befürchten gewesen, setzen die Antragsteller ihre eigene Gefährdungsbeurteilung an die Stelle derjenigen des Verordnungsgebers. Die Antragsteller benennen keine substantiierten Gründe, warum im Falle einer Redynamisierung des Infektionsgeschehens nicht auch von einer rasch zunehmenden Aus- bzw. Überlastung der Reservekapazitäten in den Krankenhäusern auszugehen gewesen wäre.
- 185 bb) Der Verordnungsgeber durfte die in § 4 SARS-CoV-2-EindV angeordneten Maßnahmen im streitbefangenen Prüfzeitraum als geeignet ansehen, das mit der Verordnung verfolgte Ziel zu erreichen.
- 186 (1) Für die Eignung reicht es aus, wenn die Verordnungsregelungen 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). Wegen der bei Verordnungserlass in der Fachwissenschaft vorhandenen Ungewissheiten über die Eigenschaften des Virus SARS-CoV-2 kam dem Verordnungsgeber auch hinsichtlich der Eignungsbeur-

teilung ein tatsächlicher Einschätzungsspielraum zu (BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a., Rn. 186 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; OVG NRW, Urteil vom 19. Juni 2023 - 13 D 283/20.NE -, Rn. 188 ff., 190, 198, juris). Die Grenzen dieses Spielraums sind überschritten, wenn die Eignungsprognose des Ordnungsgebers nicht auf tragfähigen tatsächlichen Annahmen beruht oder wenn das Prognoseergebnis nicht plausibel ist (BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 59, juris).

- 187 Danach ist die Annahme des Ordnungsgebers, die Regelungen zur Maskenpflicht in § 4 SARS-CoV-2-EindV seien geeignete Mittel zur Erreichung des Ordnungsziels, nicht zu beanstanden. Sie beruhten - 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, in Verkaufsstellen und Einrichtungen zur Erbringung von Dienstleistungen mit physischem bzw. direktem Kundenkontakt, im öffentlichen Personennahverkehr sowie - mit Wirkung ab 28. Mai 2020 - auch im Schienenpersonenfernverkehr (vgl. Art. 1 Nr. 4 Zweite Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-EindV vom 27. Mai 2020, GVBl. II/2020 [Nr. 43]) eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, durch die jedenfalls fremdschützende Wirkung der Gesichtsmaske dazu beitragen konnte, das Ziel einer (weiteren) Verlangsamung der Ausbreitung des Coronavirus zu erreichen (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 84, juris; SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 183, juris).
- 188 Der Ordnungsgeber konnte sich dabei auf eine entsprechende Empfehlung des RKI in dessen Epidemiologischen Bulletin vom 7. Mai 2020 (Epidemiologisches Bulletin 19/2020) berufen, auf die die Antragsteller in ihrer Antragsschrift selbst Bezug nehmen. Soweit sie rügen, das RKI habe am 28. Februar 2020 bezüglich des Einsatzes von Schutzmasken noch eine andere Auffassung vertreten, ist dies unerheblich, da auf diejenigen Erkenntnisse abzustellen ist, die im Zeitpunkt des Verordnungserlasses vorlagen. Die Kritik der Antragsteller, der Ordnungsgeber hätte den An-

wendungsbereich der Maskenpflicht weiter fassen müssen, um eine effektive Eindämmung des Coronavirus` zu erreichen, stellt deren grundsätzliche Eignung als Schutzmaßnahme nicht in Frage.

- 189 cc) Der Verordnungsgeber durfte weiter davon ausgehen, dass die in § 4 SARS-CoV-EindV angeordnete Maskenpflicht im maßgeblichen Zeitraum zur Erreichung der mit der Verordnung verfolgten Ziele auch erforderlich war.
- 190 (1) An der Erforderlichkeit einer Regelung fehlt es, wenn dem Verordnungsgeber 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). Auch die Beurteilung der Erforderlichkeit unterliegt in tatsächlicher Hinsicht einer Einschätzungsprärogative des Verordnungsgebers, die sich unter anderem darauf bezieht, die Wirkung der von ihm gewählten Maßnahmen auch im Vergleich zu anderen, weniger belastenden Maßnahmen zu prognostizieren. Der Spielraum kann sich wegen des betroffenen Grundrechts und der Intensität des Eingriffs verengen. Umgekehrt reicht er umso weiter, je höher die Komplexität der zu regelnden Materie ist. Dient der Eingriff dem Schutz gewichtiger verfassungsrechtlicher Güter und ist es dem Gesetzgeber angesichts der tatsächlichen Unsicherheiten nur begrenzt möglich, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, ist die verfassungsgerichtliche Prüfung auf die Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Eignungsprognose beschränkt (BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a.-, Rn. 203 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; im Anschluss hieran auch BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 86, juris; vgl. auch OVG NRW, Urteil vom 19. Juni 2023 - 13 D 283/20.NE -, Rn. 188 ff., 190, 198, juris).
- 191 (2) Nach diesen Maßgaben wäre die Anordnung der Maskenpflicht in § 4 SARS-CoV-2-EindV, die der Verordnungsgeber zur Abwehr von Gefahren für Leben und Gesundheit der Bevölkerung für geboten hielt, nur dann verfassungsrechtlich zu beanstanden, wenn für ihn aufgrund der ihm bekannten Tatsachen und seiner bisheri-

gen Erfahrungen feststellbar gewesen wäre, dass gleich wirksame und weniger belastende Alternativen bestanden (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 184, juris). Dies ist vorliegend nicht ersichtlich. Vielmehr durfte es der Ordnungsgeber im hier maßgeblichen Zeitraum als plausibel ansehen, dass der mit der Maskenpflicht 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 (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 87, juris; SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 184, juris). Angesichts der fortbestehenden Unsicherheiten bei der Einschätzung des dynamischen Infektionsgeschehens ist es auch als sachgerechte Vorgehensweise des Ordnungsgebers zu werten, die Lockerung des "lock down" schrittweise einzuleiten, um die epidemiologischen Auswirkungen der Lockerungsmaßnahmen im Blick zu behalten und im Falle eines erneuten Anstiegs der Infektionszahlen rasch reagieren zu können (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 66, juris).

- 192 Soweit die Antragsteller dem entgegenhalten, dass die in §§ 1 und 3 SARS-CoV-2-EindV normierten Abstands- und Hygienegebote für die Abwehr einer Infektionsgefahr ausreichend gewesen seien, erschöpft sich dies in einer bloßen Behauptung, die nicht geeignet ist, die abweichende Einschätzung des Ordnungsgebers in Zweifel zu ziehen.
- 193 dd) Die Ordnungsregelung des § 4 SARS-CoV-2-EindV war auch verhältnismäßig im engeren Sinne.
- 194 (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 (st. Rspr., BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a., Rn. 216 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 75 m. w. N., juris). In einer Abwägung sind Reichweite und Gewicht des Eingriffs in Grundrechte einerseits und die Bedeutung der Maßnahme für die Zweckerreichung andererseits gegenüberzustellen. 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 (st. Rspr., vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. September 2022 - 1 BvR 2380/21 u. a. -, Rn. 119 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 75 m. w. N., juris), wobei dem Ordnungsgeber auch diesbezüglich grundsätzlich ein Einschätzungsspielraum zukommt (BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 88, juris; OVG NRW, Urteil vom 19. Juni 2023 - 13 D 283/20.NE -, Rn. 188 ff., 190, 198 ff., juris).

- 195 (2) Nach diesen Maßgaben ist es zur Überzeugung des Verfassungsgerichts als zumindest vertretbar zu werten, dass der Ordnungsgeber 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 dem hier maßgebenden Prüfzeitraum fortzuschreiben. Für das Gericht ist nicht ersichtlich, dass sich das Infektionsgeschehen oder die Erkenntnislage zum Zeitpunkt des jeweiligen Verordnungserlasses (19. Mai 2020 bzw. 27. Mai 2020) dergestalt verändert hätten, dass sich der Ordnungsgeber zu einer Aufhebung oder stärkeren Lockerung der in § 4 SARS-CoV-2-EindV angeordneten Verpflichtung hätte veranlasst sehen müssen (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 185, juris).
- 196 Dabei verkennt das Verfassungsgericht nicht, dass dem Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit durchaus ein gewisses Gewicht zukommt. 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 wirkte die Regelung in § 4 SARS-CoV-2-EindV mittelbar umfassend auf die allgemeine Lebensführung ein, da die Betroffenen Ladengeschäfte aller Art einschließlich Kioske (vgl. § 2 Brandenburgisches Ladenöffnungsgesetz - BbgLÖG) und öffentliche Verkehrsmittel, mithin den Lebensalltag prägende öffentliche Bereiche, nur noch mit Mund-Nasen-Bedeckung betreten konnten (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom

27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 89, juris). Die Möglichkeit zur Selbstversorgung und sozialen Teilhabe sowie der Zugang zu Mobilität wurden damit in Teilen an die Einhaltung der Maskenpflicht geknüpft, der durch die Bußgeldbewehrung in § 16 SARS-CoV-2-EindV zusätzlich Nachdruck verliehen wurde. Allerdings bestand in gewissem Umfang die Möglichkeit, diesen Einschränkungen auszuweichen, etwa durch Nutzung alternativer Verkehrsmittel (PKW, Fahrrad) oder den Einkauf über Online-Shops (BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 89, juris). Die Eingriffsschwere wurde außerdem dadurch abgemildert, dass der Verordnungsgeber bestimmte besonders vulnerable Personengruppen (Kinder bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres, Gehörlose und ihre Begleitpersonen, Menschen mit Behinderungen oder einer gesundheitlichen Kontraindikation) von der Maskenpflicht ausgenommen hat (§ 4 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Nr. 1 und 2 SARS-CoV-2-EindV). Der besonderen Belastung des Verkaufspersonals, für das sich potenziell lange Tragezeiten ergaben, ist der Verordnungsgeber durch weitere Ausnahmetatbestände (fehlender Kundenkontakt; geeignete technische Schutzvorkehrungen) begegnet (§ 4 Abs. 3 Nr. 3 SARS-CoV-2-EindV). Das jeweilige Fahrpersonal im ÖPNV und Schienenpersonenfernverkehr war von vornherein ausgenommen, da die Maskenpflicht nur für die Fahrgäste galt. Eine weitere Erleichterung stellte es dar, dass der Verordnungsgeber von besonderen Zertifizierungsanforderungen für die Mund-Nasen-Bedeckung abgesehen hat, sodass die betroffenen Personen Material, Form und Preis selbst bestimmen konnten (VerfGH Saarland, Beschluss vom 28. August 2020 - Lv 15/20 -, Rn. 49, juris). Schließlich ist zu berücksichtigen, dass die Geltungsdauer der Verordnungsregelungen befristet war und die Schutzmaßnahmen - einschließlich der Maskenpflicht - fortlaufend daraufhin untersucht wurden, ob eine weitere Lockerung gerechtfertigt sei.

197 Im Rahmen der Abwägung war 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. Vorstehend wurde bereits aufgezeigt, dass der Verordnungsgeber bei Verordnungserlass zulässigerweise davon ausgehen durfte, dass

eine ernstzunehmende Gefährdungslage fortbestand. 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). Dass der Ordnungsgeber seiner aus Art. 8 Abs. 1 LV folgenden Schutzpflicht für Leib und Leben der Bevölkerung den Vorrang eingeräumt hat vor dem Interesse des Einzelnen, sein körperliches Erscheinungsbild selbst zu bestimmen, ist angesichts der Hocharrangigkeit dieser Rechtsgüter (BVerwG, Urteil vom 3. Juli 2002 - 6 CN 5.01 -, Rn. 27, juris; VGH BW, Urteil vom 8. November 2023 - 13 S 1059/22 -, Rn. 78, juris) verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

- 198 ee) Soweit es aufgrund des § 4 SARS-CoV-2-EindV zu Eingriffen in das allgemeine Persönlichkeitsrecht nach Art. 10 i. V. m. Art. 7 Abs. 1 LV kam, da die Normadressaten bestimmte öffentliche Bereiche nicht betreten durften, ohne zuvor eine Mund-Nasen-Bedeckung aufzusetzen und damit ihr Gesicht zu verdecken, so erweisen sich diese ebenfalls als verhältnismäßig. Der Wesensgehalt des Grundrechts wurde nicht angetastet. Denn unter Berücksichtigung der im Rahmen des allgemeinen Persönlichkeitsrechts entwickelten Sphärentheorie waren die Normadressaten 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. Demgegenüber dienten die Maßnahmen - wie bereits ausgeführt - dem Schutz hochrangiger Rechtsgüter. Der Eingriff war zudem von geringer Intensität, da sich die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung auf bestimmte, ausgewählte öffentliche Orte beschränkt hat und zeitlich überschaubare Zeiträume betraf (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 -, Rn. 479; juris; ThürOVG, Beschluss vom 21. August 2023 - 3 N 447/20 -, Rn. 152, juris; SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 187, juris).
- 199 Das Vorbringen der Antragsteller ist nicht geeignet, die Verhältnismäßigkeit der Regelungen in § 4 SARS-CoV-2-EindV in Frage zu stellen. Sie rügen pauschal, dass der räumliche Anwendungsbereich der Maskenpflicht zu eng begrenzt gewesen sei,

um zur Eindämmung des Coronavirus geeignet bzw. angemessen zu sein. Substantiierte Angaben dazu, auf welchen tatsächlichen Erkenntnissen diese Einschätzung beruht, fehlen. Auch erschließt sich nicht, dass die Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme dadurch hergestellt werden soll, dass ihre Eingriffswirkung für die Betroffenen - durch Einbeziehung weiterer öffentlicher Bereiche - verstärkt wird. Die Darstellung, bei der Anordnung der Maskenpflicht habe es sich um eine „Insellösung“ gehandelt, geht fehl. Vielmehr hat der Ordnungsgeber die Maskenpflicht als flächendeckende Schutzmaßnahme für ausgewählte Alltagsbereiche mit typischerweise erhöhtem Infektionsrisiko ausgestaltet (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 90, juris). Zwar kann angenommen werden, dass eine jede öffentliche Örtlichkeit erfassende Maskenpflicht einen noch besseren Schutz gegen eine Infektion geboten hätte. Jedoch überschreitet der Ordnungsgeber seine Einschätzungsprärogative nicht, wenn er den Geltungsbereich einer Schutzmaßnahme eingrenzt, um so anderen grundrechtlich geschützten Freiheiten Rechnung zu tragen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Mai 2020 - 1 BvR 1027/20 -, Rn. 7, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>).

200 4. § 5 SARS-CoV-2-EindV in der im Prüfzeitraum jeweils geltenden Fassung war dagegen in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang nicht mit der Landesverfassung vereinbar. Zwar konnte die Vorschrift, auch soweit sie Versammlungen betraf, auf § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG gestützt werden (4.1) Auch war die Regelung hinreichend bestimmt i. S. v. Art. 2 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 80 LV (4.2). Das in § 5 Abs. 1 und Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV geregelte Versammlungsverbot mit Erlaubnisvorbehalt verletzte jedoch das Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 23 LV und war somit mit der Verfassung des Landes Brandenburg nicht vereinbar (4.3).

201 4.1 Die in § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV geregelten Verbote zählten zu den Schutzmaßnahmen, die der Ordnungsgeber nach § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG erlassen durfte. Insbesondere ermächtigte § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG auch zur Untersagung von Versammlungen. Von der Regelung in § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG, wonach die zuständige Behörde neben Veranstaltungen auch „sonstige Ansammlungen von Menschen“ beschränken oder verbieten können, sind auch solche Zusammenkünfte umfasst, die unter den Schutz des Art. 8 Abs. 1 GG bzw. Art. 23 LV fallen. Zwar sind Versammlungen in der Ermächtigungsnorm nicht ausdrücklich benannt. Jedoch zitieren § 28 Abs. 1 Satz 4 und § 32 Satz 3 IfSG die Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG ausdrücklich als eines der Grundrechte, die durch

Schutzmaßnahmen eingeschränkt werden können (BVerwG, Urteile vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 24, und vom 25. Juli 2024 - 3 CN 3.22 -, Rn. 13, juris). Mit dem in § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV geregelten Verbot von Versammlungen, das gemäß Absatz 3 vorbehaltlich der darin vorgesehenen Möglichkeit einer Ausnahmegenehmigung galt, hat die SARS-CoV-2-EindV die grundsätzlichen Möglichkeiten der Ermächtigungsgrundlage (vgl. § 28 Abs. 1 Satz 4 IfSG) ausgeschöpft. Zugleich wahrten sie den Rahmen dieser Ermächtigungsgrundlage, sodass sich insoweit ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip in Art. 2 Abs. 1 LV nicht feststellen lässt.

- 202 4.2 Die Regelungen zu Veranstaltungs- und Versammlungsverboten in § 5 SARS-CoV-2-EindV begegnen in Bezug auf die hinreichende Bestimmtheit ebenfalls keinen Bedenken. Aus § 5 Abs. 1, 3 SARS-CoV-2-EindV bzw. § 5 Abs. 1, 4 SARS-CoV-2-EindV ergab sich hinreichend konkret, dass öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen, Ansammlungen und Veranstaltungen verboten sein sollten, welche Veranstaltungen und Zusammenkünfte von diesem Verbot ausgenommen sein sollten und unter welchen Voraussetzungen davon Ausnahmegenehmigungen erlangt werden konnten. Auch hier gilt, dass die hinreichende Bestimmtheit der Norm durch die Verwendung auslegungsbedürftiger Begriffe (Abs. 3: „begründeter Einzelfall“, „aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar“) nicht in Frage gestellt wird.
- 203 4.3 § 5 SARS-CoV-2-EindV verletzte jedoch die Versammlungsfreiheit der Normadressaten aus Art. 23 LV, soweit die Vorschrift in Absatz 1 Versammlungen generell untersagte und in Absatz 3 unter einen Genehmigungsvorbehalt stellte.
- 204 4.3.1 Die Versammlungsfreiheit des Art. 23 Abs. 1 LV gewährt allen Menschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und unbewaffnet zu versammeln. Die Gewährleistung der Versammlungsfreiheit aus Art. 23 LV ist dabei im sachlichen Schutzzumfang im Wesentlichen deckungsgleich mit derjenigen aus Art. 8 GG, weshalb die vom Bundesverfassungsgericht zum Schutzbereich entwickelten Maßstäbe auf die Versammlungsfreiheit aus Art. 23 LV angewendet werden können. Hiernach umfasst dieses Grundrecht die Freiheit, mit anderen Personen zum Zwecke einer gemeinschaftlichen, auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichteten Erörterung oder Kundgebung örtlich zusammenzukommen (vgl. BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 - 1 BvR 699/06 -, Rn. 63, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; im Anschluss hieran auch BVerwG, Urteil

vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 24, juris). Als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe ist die Versammlungsfreiheit für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung konstituierend. In ihrer idealtypischen Ausformung sind Demonstrationen die gemeinsame körperliche Sichtbarmachung von Überzeugungen, bei der die Teilnehmer in der Gemeinschaft mit anderen eine Vergewisserung dieser Überzeugungen erfahren und andererseits nach außen - schon durch die bloße Anwesenheit, die Art des Auftretens und die Wahl des Ortes - im eigentlichen Sinne des Wortes Stellung nehmen und ihren Standpunkt bezeugen (BVerfG, Beschluss vom 21. November 2020 - 1 BvQ 135/20 -, Rn. 6, m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>). Dem Schutz des Art. 8 GG bzw. Art. 23 LV unterfallen öffentliche und nichtöffentliche Versammlungen (Gusy, in: Huber/Voßkuhle, Grundgesetz, 8. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 59), wobei bei Versammlungen unter freiem Himmel davon auszugehen ist, dass sie aufgrund fehlender Zutrittsbeschränkungen in aller Regel öffentlich sind (SächsOVG, Urteil vom 16. Dezember 2021 - 3 C 20/20 -, Rn. 43, <https://www.justiz.sachsen.de>).

- 205 4.3.2 Das im Prüfzeitraum in § 5 Abs. 1 und Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV normierte repressive Verbot mit Erlaubnisvorbehalt von Versammlungen unter freiem Himmel für bis zu 50 Teilnehmende (ab 28. Mai 2020: bis zu 150 Teilnehmende) und das zugleich statuierte generelle Verbot von Versammlungen in geschlossenen Räumen (ab 28. Mai 2020: mit Erlaubnisvorbehalt für bis zu 75 Teilnehmende) stellten Eingriffe in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 23 Abs. 1 LV dar.
- 206 4.3.3 Diese Eingriffe waren nicht gerechtfertigt.
- 207 Zwar ist die Versammlungsfreiheit aus Art. 23 Abs. 1 LV grundsätzlich durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes einschränkbar, mithin auch durch Verordnungsregelungen. Für Versammlungen unter freiem Himmel enthält Art. 23 Abs. 2 LV einen Schrankenvorbehalt, demzufolge solche Versammlungen einer Anmeldepflicht unterworfen und - bei Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit - auch anderweitig eingeschränkt, aufgelöst oder verboten werden können. Versammlungen in geschlossenen Räumen werden in Art. 23 Abs. 2 LV nicht genannt und unterliegen somit keinem geschriebenen Schrankenvorbehalt. Dies bedeutet jedoch nicht, dass ihr Schutz überhaupt keine Einschränkungen zuließe. Vielmehr darf der Staat unter dem Gesichtspunkt der Einheit der Verfassung auch vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte - einschließlich des Grundrechts aus Art. 23

Abs. 1 LV - nach den allgemeinen Grundrechtslehren zum Schutz kollidierenden Verfassungsrechts einschränken (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Mai 1975 - 2 BvL 13/73 -, Rn. 97, juris; OVG NRW, Urteil vom 19. Juni 2023 - 13 D 283/20.NE -, Rn. 310, juris; BVerwG, Urteil vom 23. März 1999 - 1 C 12.97 -, Rn. 23, juris m. w. N.; SächsOVG, Urteil vom 16. Dezember 2021 - 3 C 20/20 -, Rn. 44, <https://www.justiz.sachsen.de>; Kaiser, in: Dreier, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 8 Rn. 53; Merten/Papier in: Merten/Papier, Handbuch der Grundrechte in Deutschland und Europa, 1. Aufl. 2009, § 64 Rn. 81). Die kollidierenden Rechte bzw. Rechtsgüter sind dabei im Sinne praktischer Konkordanz in einen schonenden Ausgleich zueinander zu bringen, damit sie zu optimaler Geltung gelangen (Deppenheuer, in: Maunz/Dürig/Scholz, GG, 106. EL Oktober 2024, Art. 8 Rn. 155). Gesetzliche Regelungen haben sich dabei in besonderem Maße am Übermaßverbot zu orientieren (Gusy, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 82).

- 208 Eine verfassungsmäßige Beschränkung der Versammlungsfreiheit setzt aber voraus, dass die Schrankenregelung ihrerseits die für sie geltenden verfassungsrechtlichen Begrenzungen („Schranken-Schranken“), insbesondere die Wesensgehaltsgarantie und den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (Art. 5 Abs. 2 LV), wahrt. Das Bundesverfassungsgericht hat hervorgehoben, dass die Versammlungsfreiheit wegen ihrer grundsätzlichen Bedeutung für eine freiheitliche demokratische Staatsordnung nicht beliebig durch einfache Gesetze relativiert werden dürfe. Bei allen begrenzenden Regelungen habe der Gesetzgeber die in Art. 8 GG verkörperte Grundentscheidung, sich ungehindert und ohne besondere Erlaubnis mit anderen versammeln zu dürfen, zu beachten; er dürfe die Ausübung der Versammlungsfreiheit deshalb nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit begrenzen (BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 - 1 BvR 233/81 u. a. -, Rn. 61, 69, juris). Speziell Versammlungsverbote und -auflösungen erachtet das Bundesverfassungsgericht deshalb nur bei Erreichen einer bestimmten »Eingriffsschwelle« für verfassungsgemäß (hierzu eingehend Kaiser, in: Dreier, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 8 Rn. 62): Danach muss (1.) das Schutzgut der versammlungseinschränkenden Regelung ein wichtiges Gemeinschaftsgut sein (BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 - 1 BvR 233/81 u. a. -, Rn. 80, und Urteil vom 22. Februar 2011 - 1 BvR 699/06 -, Rn. 90, juris), für dessen Verletzung (2.) eine unmittelbar bevorstehende Gefahr besteht (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 - 1 BvR 233/81 u. a. -, Rn. 80, juris), wobei die Gefahrenprognose (3.) auf erkennbaren tatsächlichen Umständen beruhen muss, an die umso höhere Anforderungen zu

stellen sind, je stärker die Versammlungsfreiheit beschränkt wird (zu den Anforderungen an die Gefahrenprognose siehe etwa BVerfG, Einstweilige Anordnung vom 21. April 2000 - 1 BvQ 10/00 -, Beschlüsse vom 24. März 2001 - 1 BvQ 13/01 -, und vom 12. Mai 2010 - 1 BvR 2636/04 -, Rn. 17, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; hierzu auch Kaiser, in: Dreier, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 8 Rn. 62, 68 m. w. N.).

- 209 Diesen Anforderungen, die der brandenburgische Verfassungsgesetzgeber in Art. 23 Abs. 2 LV aufgegriffen und kodifiziert hat (vgl. Iwers, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 23 Ziff. 3), genügte § 5 Abs. 1 und Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV nicht.
- 210 Dabei kann dahinstehen, ob die genannten Regelungen in Teilen schon mit der Wesensgehaltsgarantie der Versammlungsfreiheit (Art. 5 Abs. 2 Satz 2 LV) nicht vereinbar waren, da insbesondere das in der Zeit bis zum 27. Mai 2020 geltende vorbehaltlose Verbot von Versammlungen in geschlossenen Räumen und die absolute Begrenzung der Teilnehmerzahl Eingriffe in den Kernbereich dieses Grundrechts darstellten, die den Schutz der Versammlungsfreiheit für die Betroffenen praktisch suspendierten (vgl. zum Meinungsstand Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2022, Ziff. 8.3 Rn. 299 m. w. N.).
- 211 Zumindest war die hier verfahrensgegenständliche Untersagung von Versammlungen in § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV unter dem Vorbehalt einer Ausnahmegenehmigung in § 5 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV nicht verhältnismäßig und somit keine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne von § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG. Zwar hatte die Regelung ein legitimes Ziel (a) und war zu dessen Erreichung auch geeignet und erforderlich (b). Sie schränkte jedoch die durch Art. 23 Abs. 1 LV gewährleistete Versammlungsfreiheit unangemessen ein (c.). Dies gilt sowohl für die in der Zeit vom 25. Mai 2020 bis 27. Mai 2020 geltende Fassung von § 5 SARS-CoV-2-EindV (GVBl. II/2020 [Nr. 39]) als auch für die in der Zeit vom 28. Mai 2020 bis zum 14. Juni 2020 geltende Fassung der Norm (GVBl. II/2020 [Nr. 43]).
- 212 a) Die Einschränkung der Versammlungsfreiheit in § 5 Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 SARS-Cov-2-EindV diene einem legitimen Zweck.
- 213 aa) Ebenso wie die Anordnung einer Maskenpflicht in § 4 SARS-CoV-2-EindV diene auch die Untersagung von Versammlungen in § 5 SARS-CoV-2-EindV dem Zweck,

die Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus räumlich und zeitlich zu verlangsamen und damit die Bevölkerung vor Lebens- und Gesundheitsgefahren zu schützen. Vorstehend wurde bereits festgestellt, dass es sich bei dem Lebens- und Gesundheitsschutz der Bevölkerung um überragend wichtige Gemeinwohlbelange handelt (Art. 8 Abs. 1 LV; vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u. a., Rn. 176 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 49, juris). Dies stellt - auch im Hinblick auf Versammlungsverbote - einen legitimen Zweck dar, wie ihn auch die Antragsteller nicht infrage stellen.

- 214 bb) Der Ordnungsgeber durfte bei Verordnungserlass auch davon ausgehen, dass die Unversehrtheit von Leben und Gesundheit einer potenziell großen Anzahl von Personen - und mithin die öffentliche Sicherheit (vgl. Iwers, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 23 Ziff. 3.) - ohne die erlassene Untersagung bzw. Begrenzung von Versammlungen unmittelbar gefährdet gewesen wäre. Soweit die Antragsteller hiergegen im Wesentlichen vorgetragen haben, dass die Annahme einer unmittelbaren Gefahr für die Bevölkerung angesichts des nicht mehr gravierenden Infektionsgeschehens im Prüfzeitraum nicht (mehr) begründet gewesen sei, greift dieser Einwand nicht durch.
- 215 Eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Sicherheit setzt eine konkrete Sachlage voraus, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgüter führt (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 19. Dezember 2007 - 1 BvR 2793/04 -, Rn. 20, und vom 21. April 1998 - 1 BvR 2311/94 -, Rn. 27, juris). Erforderlich ist eine Gefahrenprognose, die gestützt auf tatsächliche Anhaltspunkte („erkennbare Umstände“) bei verständiger Würdigung eine hinreichende Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts begründet. Bloße Verdachtsmomente und Vermutungen reichen dazu nicht aus (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 - 1 BvR 233/81 u. a. -, Rn. 80, und vom 4. September 2009 - 1 BvR 2147/09 -, Rn. 9, juris). Bei der Prüfung ist stets der hohe Rang der durch Art. 23 LV geschützten Versammlungsfreiheit zu beachten. Gleichzeitig dürfen, falls es um den Schutz besonders hochwertiger Rechtsgüter wie Leben und Gesundheit von Menschen geht, allerdings auch die Anforderungen an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts nicht überspannt werden (vgl. VGH BW, Beschluss vom 30. Mai 2020 - 1 S 1651/20 -, Rn. 8, juris).

- 216 Auf dieser Grundlage durfte der Ordnungsgeber davon ausgehen, dass beim damaligen Stand der Corona-Pandemie aller Voraussicht nach weiterhin eine konkrete Sachlage bestand, die bei ungehindertem Geschehensablauf mit hoher Wahrscheinlichkeit zu einem Schaden für die der Versammlungsfreiheit entgegenstehenden Rechtsgüter von Leib und Leben einer potenziell großen Zahl an Menschen und für das Gesundheitssystem in Brandenburg geführt hätte, wenn die hier angegriffene Verbotregelung nicht erlassen worden wäre. Diese Wertung ist nicht zu beanstanden. Für Versammlungen in geschlossenen Räumen liegt dies auf der Hand. Aber auch für Versammlungen unter freiem Himmel, die ebenfalls regelmäßig zu physischen Kontakten führen, sind entsprechende Gefahren anzunehmen (BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 40, juris; BayVGH, Beschluss vom 16. April 2021 - 10 CS 21.1114 -, Rn. 20, juris; Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2022, Ziff. 8.3 Rn. 303 m. w. N.). Dass die Risikoeinschätzung des Ordnungsgebers hinreichend tatsachenbasiert und nachvollziehbar war, ist vorstehend bereits näher dargelegt worden.
- 217 b) Der Ordnungsgeber durfte das Verbot von Versammlungen auch als geeignet ansehen, um das mit der angegriffenen Regelung verfolgte Ziel zu erreichen.
- 218 Nach den wissenschaftlichen Erkenntnissen im Zeitpunkt des Erlasses der SARS-CoV-2-EindV fand eine Ansteckung maßgeblich im Wege der Tröpfcheninfektion statt. Insbesondere dort, wo viele Menschen aufeinandertrafen und die empfohlenen Abstände von 1,5 m zueinander nicht ohne weiteres haben einhalten können, erhöhte sich das Infektionsrisiko. Der Ordnungsgeber durfte im Rahmen des ihm zustehenden Einschätzungs- und Beurteilungsspielraums davon ausgehen, dass das öffentliche und nichtöffentliche Zusammenkommen zahlreicher Menschen die Wahrscheinlichkeit einer Übertragung des Virus auf eine Vielzahl von Menschen erhöhen und die Beschränkung physischer Kontakte somit geeignet sein würde, diesem Risiko entgegenzuwirken und damit das Infektionsgeschehen zu reduzieren. Soweit die Einschätzung des Ordnungsgebers der gerichtlichen Kontrolle unterliegt, ist für das Verfassungsgericht nicht ersichtlich, dass sie nicht auf tragfähigen Annahmen beruht oder das Prognoseergebnis nicht plausibel gewesen wäre (zu diesem Maßstab vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 36, juris).
- 219 c) Die Einschätzung des Ordnungsgebers, das Versammlungsverbot sei erforderlich gewesen, ist ebenfalls nicht zu beanstanden.

- 220 Wie zuvor dargestellt kommt dem Ordnungsgeber auch hinsichtlich der Erforderlichkeit einer Schutzmaßnahme ein Einschätzungsspielraum zu. Das Verfassungsgericht prüft nicht, ob die beste Lösung zur Erreichung des verfolgten Zwecks gefunden wurde (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2000 - 1 BvR 539/96 -, Rn. 77, juris). Vielmehr muss die Einschätzung des Ordnungsgebers plausibel und nachvollziehbar gewesen sein (BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 64, juris).
- 221 Nach diesen Maßgaben ist die Prognoseentscheidung des Ordnungsgebers, aufgrund der seinerzeitigen Infektions- und Erkenntnislage hätten keine gleichermaßen effektiven Möglichkeiten getroffen werden können, um die Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus zu verlangsamen, nicht zu beanstanden.
- 222 Der Ordnungsgeber hat seinen Einschätzungsspielraum auch nicht dadurch überschritten, dass er keine ausdrücklichen Ausnahmen für bestimmte Versammlungsformen - wie etwa Fahrraddemos oder Autokorsos - geschaffen hat, bei denen möglicherweise geringere Infektionsrisiken bestanden als bei herkömmlichen Versammlungen. Vielmehr bewegte sich die generalisierende, alle Versammlungsformen einheitlich umfassende Regelung im Rahmen der dem Ordnungsgeber zukommenden Typisierungsbefugnis. Er durfte davon ausgehen, dass Versammlungen in aller Regel zu physischen, mit einem Infektionsrisiko verbundenen Kontakten führten und musste Sonderformen deshalb nicht ausdrücklich von der Geltung der Verbotsregelung ausnehmen. Hinzu kommt, dass solche Sonderformen durch den in § 5 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV enthaltenen Genehmigungsvorbehalt für infektiologisch vertretbare Versammlungen erfasst werden konnten, soweit sie sich in den Grenzen der darin zugelassenen Anzahl von Teilnehmern hielten (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 40, juris).
- 223 Der Ordnungsgeber durfte auch davon ausgehen, dass Schutzauflagen, z. B. die Auflage, eine Mund-Nasen-Bedeckung bei einer Versammlung oder Ansammlung zu tragen, oder die Gestattung von Versammlungen mit wenigen Personen, das Ziel einer Eindämmung des Infektionsgeschehens nicht ebenso wirksam erreicht hätten, wie das generelle Verbot von Versammlungen. Nach dem seinerzeitigen Forschungs- und Erkenntnisstand war Hauptübertragungsweg die Tröpfcheninfektion. Da mithin jeder physische Kontakt das Risiko einer Infektion in sich trug, bestand dieses Risiko nach der maßgeblichen Ex-ante-Sicht auch bei Versammlungen unter

freiem Himmel sowie mit begrenzter Teilnehmerzahl. Den mit einer Infektion verbundenen erheblichen Gesundheitsgefahren konnte auch nicht durch eine Impfung, eine spezifische Medikation oder eine infektionsmedizinisch hinreichend sichere Mund-Nasen-Bedeckung begegnet werden, da diese Instrumente im Mai 2020 nicht zur Verfügung standen (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 41, juris). Die Einschätzung des Ordnungsgebers, dass Verhaltens- und Hygieneregeln für Kontakte im öffentlichen Raum nicht gleich wirksam seien wie die Reduzierung solcher Kontakte, beruhte bei Verordnungserlass auf hinreichend tragfähigen Annahmen und ist nachvollziehbar.

- 224 Ebenso ist es vertretbar, dass der Ordnungsgeber in der vorherigen Anzeige einer Versammlung kein gleich wirksames Mittel gesehen hat. Die Versammlung hätte trotz Anzeigepflicht grundsätzlich stattfinden können, solange sie von der zuständigen Versammlungsbehörde nicht untersagt worden wäre (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 42, juris). Außerdem entspricht es der ganz herrschenden Auffassung, dass die Pflicht zur rechtzeitigen Anmeldung ganz entfällt bei Spontandemonstrationen, die sich aus aktuellem Anlass augenblicklich bilden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 - 1 BvR 233/81 u. a. -, Rn. 73 m. w. N., juris). Insoweit stellte der Genehmigungsvorbehalt sicher, dass auch solche Eil- und Spontanversammlungen nur nach erfolgreich durchlaufener infektionsschutzrechtlicher Vorprüfung stattfinden konnten (vgl. SächsOVG, Urteil vom 16. Dezember 2021 - 3 C 20/20 -, Rn. 43, <https://www.justiz.sachsen.de>).
- 225 d) Die Untersagung von Versammlungen in § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV unter dem Vorbehalt einer Ausnahmegenehmigung in § 5 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV und einer absoluten Teilnehmerobergrenze war aber insgesamt nicht angemessen. Der mit der Regelung verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung standen außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 23 LV.
- 226 aa) Dies gilt zunächst, soweit die bis zum 27. Mai 2020 geltende Fassung des § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV Versammlungen in geschlossenen Räumen generell untersagte.
- 227 (1) § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV untersagte im Prüfzeitraum alle öffentlichen und nichtöffentlichen Versammlungen. Eine Ausnahmegenehmigung konnte bis zum 27. Mai 2020 nur für Versammlungen unter freiem Himmel beantragt werden gemäß

§ 5 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV in der Fassung der Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 19. Mai 2020 (GVBl. II/2020 [Nr. 39]. Ein Genehmigungsvorbehalt auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen wurde in § 5 Abs. 3 Satz 2 SARS-CoV-2-EindV erst mit der Zweiten Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 27. Mai 2020 eingeführt, die (überwiegend) am 28. Mai 2020 in Kraft trat (GVBl. II/2020 [Nr. 43]). Bis dahin waren Versammlungen, die in geschlossenen Räumen stattfanden, ausnahmslos verboten.

- 228 (2) Ein absolut wirkendes Versammlungsverbot ist der schwerstmögliche Eingriff in die Versammlungsfreiheit. Die Verwirklichung dieses Grundrechts wurde für den Teilbereich der Versammlungen in geschlossenen Räumen endgültig verhindert (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 - 1 BvR 233/81 u. a. -, Rn. 96, juris). Auf die konstituierende Bedeutung, die der Versammlungsfreiheit als Freiheit zur kollektiven Meinungskundgabe für eine freiheitlich demokratische Staatsordnung zukommt (BVerfG, Beschluss vom 20. Dezember 2012 - 1 BvR 2794/10 -, Rn. 16, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>), wurde vorstehend bereits hingewiesen. Zwar wiegt die Behinderung der kollektiven Meinungskundgabe bei Versammlungen in geschlossenen Räumen etwas weniger schwer, da ihre Performativität und Außenwirkung gegenüber Versammlungen unter freiem Himmel begrenzt ist. Das Recht der Bürger zur Teilhabe an der politischen Willensbildung verwirklicht sich jedoch auch bei Versammlungen in geschlossenen Räumen. Die Wirkung ihrer Untersagung wurde dadurch verstärkt, dass Versammlungen unter freiem Himmel ebenfalls untersagt waren und nur „in besonders begründeten Einzelfällen“ zugelassen werden konnten. Ein Ausweichen auf diese alternative Form der politischen Kommunikation was deshalb nicht oder nur eingeschränkt möglich.
- 229 (3) Das Verbot von Versammlungen in geschlossenen Räumen diene - wie vorstehend aufgezeigt - dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung Brandenburgs, mithin einem überragend wichtigem Gemeinwohlbelang. Die Annahme des Verordnungsgewalters, dass speziell von Versammlungen in geschlossenen Räumen besondere Infektionsgefahren ausgehen, ist dabei nicht zu beanstanden. Da das Coronavirus vor allem über ausgeatmete Aerosole verbreitet wird, ist die Infektionsgefahr in Innenräumen besonders hoch (vgl. [https://www.dguv.de/de/mediocenter/pm/pressemitteilung\\_428864.jsp?query=webcode+dp1318708](https://www.dguv.de/de/mediocenter/pm/pressemitteilung_428864.jsp?query=webcode+dp1318708);

amt.de/themen/gesundheit/umwelteinfluesse-auf-den-menschen/innenraumlucht/infektioese-aerosole-in-innenraeumen#was-sind-aerosole-). Versammlungen in geschlossenen Räumen tragen deshalb das Risiko in sich, zu „Superverbreitungsereignissen“ (Englisch: „super spreader events“) zu werden, wenn infizierte Teilnehmende weitere Teilnehmende (unerkannt) infizieren, die das Virus ihrerseits an Dritte weitergeben; ein exponentieller Anstieg der Infektionszahlen wäre die Folge.

230 (4) Im Rahmen der Abwägung ist zunächst zu berücksichtigen, dass die Freiheit, sich in geschlossenen Räumen zu versammeln, in Art. 23 LV vorbehaltlos geschützt wird, während die Rechte auf Leben und Unversehrtheit gemäß Art. 8 Abs. 2 LV durch Gesetz einschränkbar sind. Damit weist die Landesverfassung der Versammlungsfreiheit in geschlossenen Räumen - abstrakt - ein höheres Gewicht zu.

231 Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts können Versammlungsverbote nur ultima ratio sein, wenn eine unmittelbare Gefahr für elementare Rechtsgüter im Einzelfall nicht anders abwendbar ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 - 1 BvR 233/81 u. a. -, Rn. 78 ff., juris). Diese Rechtsprechung hat der Verfassungsgesetzgeber in Art. 23 Abs. 2 LV aufgegriffen (vgl. das Ausschussprotokoll der 7. Sitzung des Unterausschusses II des Verfassungsausschusses am 22. April 1991, Dokumentation der Verfassung des Landes Brandenburg, Band 2, 1993, S. 574). Das Verbot einer Versammlung unter freiem Himmel kommt hiernach nur in Betracht bei Vorliegen einer unmittelbaren Gefahr für die öffentliche Sicherheit und unter strikter Wahrung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes. Für Eingriffe in die vorbehaltlos gewährte Freiheit, sich in geschlossenen Räumen zu versammeln, gelten jedenfalls keine geringeren Anforderungen. Angesichts dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben ist der Gesetz- oder Verordnungsgeber nicht berechtigt, Verbotsergänzungen zu erlassen, die Versammlungen unabhängig vom jeweiligen Anlass und einer unmittelbaren Gefahr für zentrale Rechtsgüter generell verbieten. Entsprechende Regelungen müssen zumindest einen Erlaubnisvorbehalt enthalten, der in jedem Einzelfall verfassungskonform ausgefüllt werden kann (vgl. Deiseroth/Kutscha, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Auflage 2020, Art. 8 GG Rn. 427, 428; siehe auch Dürig-Friedl, in: Dürig-Friedl/Enders, VersammlG, 2. Aufl. 2022, Einleitung, Grundrechte Rn. 45). Außerdem gilt, dass versammlungsrechtliche Beschränkungen aus Gründen der Verhältnismäßigkeit Verboten gegenüber grundsätzlich vorrangig sind (Groscurth, in: Peters/Janz, VersammlungsR-HdB, 2. Aufl. 2021, G. Rn. 151). Dass die generelle Untersagung von Versammlungen in geschlossenen

Räumen für die Förderung des mit ihr verfolgten Zwecks tatsächlich so erhebliche Vorteile bot, dass ein „Totalverbot“ hierdurch gerechtfertigt wurde, begegnet dabei zumindest Zweifeln. Es erscheint nicht von vornherein ausgeschlossen, dass das Infektionsrisiko durch Sicherheits- und Hygieneauflagen, etwa durch Vorgaben zur Teilnehmerzahl, zu Sicherheitsabständen und zur Raumgröße oder durch Auflagen zum regelmäßigen Lüften, auf ein vertretbares Maß hätte zurückgeführt werden können. Die Einhaltung solcher Auflagen dürfte sich speziell bei Versammlungen in geschlossenen Räumen auch besser kontrollieren lassen als bei Versammlungen unter freiem Himmel. Wegen der räumlichen Begrenzung entfällt zudem grundsätzlich die Gefahr einer spontanen Ausweitung solcher Versammlungen oder einer unkontrollierten Bildung von Gegendemonstrationen.

- 232 Hinzu kommt, dass der Verordnungsgeber, worauf die Antragsteller zu Recht hinweisen, die Gefährdungslage bei Erlass der streitgegenständlichen Verordnungen als nicht mehr ganz so gravierend einschätzte wie noch im März oder April 2020. Im Allgemeinen Teil der Verordnungsbegründung (Bearbeitungsstand 14. Mai 2020, S. 2, [https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV\\_Finale%20Begrueundung\\_14052020.pdf](https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV_Finale%20Begrueundung_14052020.pdf), abgerufen am 22. April 2025) hatte er ausgeführt, dass die Anzahl der Neuinfektionen durch die bisher ergriffenen regulierenden Maßnahmen habe reduziert werden können und auch nach Durchführung der ersten schrittweisen Öffnungsmaßnahmen niedrig geblieben sei. Die zuvor beschlossenen Einschränkungen sollten deshalb - entsprechend dem unter den Bundesländern gemeinsam mit der Bundesregierung verabschiedeten Konzept - schrittweise gelockert werden, ohne den erzielten Erfolg der Maßnahmen zu gefährden.
- 233 Angesichts dieser veränderten Einschätzung des Verordnungsgebers wurde das in § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV normierte generelle, ausnahmslose Verbot von Versammlungen in geschlossenen Räumen der Bedeutung der Versammlungsfreiheit und dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz nicht gerecht. Seine zeitliche Befristung bis zum 27. Mai 2020 ändert daran nichts, zumal seit dem 18. März 2020 ein generelles Verbot für Versammlungen mit mehr als 50 Teilnehmenden gegolten hatte (§ 1 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV vom 17. März 2020 - GVBl. II/2020 [Nr. 10]), das mit Wirkung zum 23. März 2020 auf alle öffentlichen und nichtöffentlichen Versammlungen ausgeweitet wurde (§ 1 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV vom 22. März 2020 - GVBl. II/2020 [Nr. 11]). Ausnahmen von dieser generellen Untersagung konnten ab dem 20. April 2020 nur für Versammlungen unter freiem Himmel zugelassen werden

(§ 1 Abs. 1 und 2 SARS-CoV-2-EindV vom 17. April 2020 - GVBl. II/2020 [Nr. 21]), während das Verbot von Versammlungen in geschlossenen Räumen uneingeschränkt fortgalt (vgl. § 5 SARS-CoV-2-EindV vom 8. Mai 2020 - GVBl. II/2020 [Nr. 30]). Zwar ist es im Grundsatz nicht zu beanstanden, wenn das Infektionsrisiko bei Versammlungen in geschlossenen Räumen höher eingeschätzt wird als unter freiem Himmel. Unverhältnismäßig ist aber die Annahme, dass dieses Risiko ein Verbot sämtlicher Versammlungen in Räumlichkeiten rechtfertige, unabhängig von den Umständen des Einzelfalls (Teilnehmerzahl, Raumgröße, Hygienekonzept). Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass der Ordnungsgeber in Absatz 4 verschiedene einfache Ansammlungen in geschlossenen Räumen, etwa Zusammenkünfte zu Lehrveranstaltungen der Volkshochschulen, den Besuch von Bibliotheken und Archiven sowie religiöse und vergleichbare nicht religiöse Feierlichkeiten mit bis zu 50 Personen, von dem Verbot in Absatz 1 ausgenommen hat. Damit hat er selbst zu erkennen gegeben, dass er nach seiner eigenen Gefahrenprognose selbst ein generelles Verbot von Zusammenkünften in geschlossenen Räumen nicht (mehr) für verhältnismäßig erachtet, und hat im Rahmen seines Gesamtkonzepts Ausnahmen zugelassen. Bei der Ausgestaltung dieser Ausnahmen hat er aber die überragende Bedeutung der Versammlungsfreiheit verkannt und den ihm insoweit zustehenden Einschätzungsspielraum überschritten. Um der vorbehaltlos geschützten Freiheit, sich in geschlossenen Räumen zu versammeln, gerecht zu werden, hätte der Ordnungsgeber bereits vor dem 28. Mai 2020 zumindest Ausnahmen im Einzelfall auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen vorsehen müssen. Auch wenn bei Verordnungserlass ein Impfstoff oder sicher wirkende Medikamente gegen den COVID-19-Virus weiterhin nicht existierten, war jedenfalls die ausnahmslose Untersagung solcher Versammlungen in der bis zu diesem Datum geltenden Fassung des § 5 Abs. 1 und Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV unverhältnismäßig und mit Art. 23 Abs. 1 LV nicht vereinbar.

- 234 bb) Unverhältnismäßig war auch die im Prüfzeitraum normierte absolute Begrenzung der Teilnehmerzahl von Versammlungen.
- 235 (1) Gemäß § 5 Abs. 3 SARS-Cov-2-EindV konnten für Versammlungen mit einer Teilnehmerzahl unterhalb der dort festgelegten Größe Ausnahmen von dem Versammlungsverbot in Absatz 1 gewährt werden. Für Versammlungen unter freiem Himmel lag die Obergrenze zunächst bei 50, ab dem 28. Mai 2020 bei 150 Teilnehmenden. Versammlungen in geschlossenen Räumen konnten ab dem 28. Mai 2020

ausnahmsweise zugelassen werden, wenn nicht mehr als 75 Personen teilnehmen (§ 5 Abs. 3 Satz 2 SARS-CoV-2-EindV vom 27. Mai 2020 - GVBl. II/2020 [Nr. 43]). Ausnahmen von dieser Teilnehmerbegrenzung waren nicht vorgesehen.

- 236 (2) Eine Begrenzung der Teilnehmerzahl von Versammlungen stellt einen schwerwiegenden Eingriff in die Versammlungsfreiheit dar. Zum Kern der Gewährleistung von Art. 8 Abs. 1 GG bzw. Art. 23 Abs. 1 LV gehört das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters einer Versammlung. Er darf selbst Ort und Zeit, sowie Umstände und Inhalte der Versammlung festlegen. (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 45 m. w. N., juris). Hierzu gehört als wesentliches Element auch die Festlegung der Teilnehmerzahl. Eine Versammlung als Form der Meinungskundgabe und Mittel der Meinungsbildung ist typischerweise darauf angelegt, für die eigene Auffassung zu werben und weitere Anhänger und Unterstützer der eigenen Meinung zu gewinnen. Die Freiheit, möglichst viele Unterstützer für die eigene Meinung zu finden, ist für eine Demokratie elementar. Die Festlegung von Teilnehmerobergrenzen stellt somit einen gravierenden Eingriff in das Selbstbestimmungsrecht des Veranstalters aus Art. 23 Abs. 1 LV dar (vgl. VGH BW, Beschluss vom 15. April 2020 - 1 S 1078/20 -, Rn. 4, juris; Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2022, Ziff. 8.3 Rn. 303 m. w. N.). Hinzu kommt, dass sich eine Begrenzung der Teilnehmerzahl für jeden, der sich einer Versammlung anschließen will, als absolutes Demonstrations- bzw. Versammlungs(teilnahme)verbot auswirkt, sobald die Personenobergrenze erreicht ist (Beschluss vom 3. Juni 2020 - VfGBbg 9/20 EA -, Rn. 45 ff., <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2022, Ziff. 8.3 Rn. 303 m. w. N.). Im Hinblick auf Versammlungen, die die jeweilige Zahlengrenze überschreiten, wiegt dieser Eingriff besonders schwer, da sie - im Sinne eines allgemeinen repressiven Verbots - ohne Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls ausnahmslos unzulässig sind (Beschluss vom 3. Juni 2020 - VfGBbg 9/20 EA -, Rn. 46, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; BayVGh, Beschluss vom 30. März 2021 - 20 NE 21.805 -, Rn. 38 ff., juris). Sofern man eine generelle Festschreibung von Teilnehmerobergrenzen überhaupt für zulässig hält (ablehnend BayVGh, Beschluss vom 30. März 2021 - 20 NE 21.805 -, Rn. 38 ff., juris), ist sie jedenfalls als Eingriff in den Kernbereich der Versammlungsfreiheit zu werten, der nur zum Schutz höchster Rechtsgüter und unter strikter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zulässig ist (vgl. Groscurth, in: Peters/Janz VersammlungsR-HdB, 2. Aufl. 2021, G. Rn. 150).

- 237 (3) Bei der Frage, ob dieser schwerwiegende Eingriff in den Kernbereich der Versammlungsfreiheit zum Schutz von Leib und Leben der Bevölkerung Brandenburgs gerechtfertigt war, kann auf die vorstehenden Ausführungen verwiesen werden. Angesichts des vom Ordnungsgeber selbst konstatierten Rückgangs der Neuinfektionen und der eingeleiteten Lockerung der Beschränkungen trug die generelle Festbeschreibung von Teilnehmerobergrenzen der Bedeutung der Versammlungsfreiheit für ein freiheitliches Staatswesen nicht hinreichend Rechnung. Dabei spielt auch eine Rolle, dass für dieses Grundrecht - wie vorstehend aufgezeigt - bereits seit Mitte März 2020 erhebliche Einschränkungen galten. Hinzu kommt, dass sich der Ordnungsbegründung (zu § 5 SARS-CoV-2-EindV, Bearbeitungsstand 14. Mai 2020, S. 2, [https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV\\_Finale%20Begrueundung\\_14052020.pdf](https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV_Finale%20Begrueundung_14052020.pdf), abgerufen am 22. April 2025) keine Anhaltspunkte entnehmen lassen, dass der Ordnungsgeber die gebotene Verhältnismäßigkeitsprüfung vorgenommen hat (vgl. BayVGh, Beschluss vom 30. März 2021 - 20 NE 21.805 -, Rn. 41, juris). Zu der Vorgabe, dass Versammlungen unter freiem Himmel mit maximal 50 Teilnehmenden stattfinden dürfen, wird lediglich mitgeteilt, dass damit das Infektionsrisiko vermindert werden sollte. Weitergehende Erläuterungen, warum diese Obergrenze ausnahmslos und unabhängig von Art und Ort der Versammlung zu gelten hat, finden sich nicht. Dabei lassen die im Prüfzeitraum geltenden Regelungen zum Sport- und Schulbetrieb in §§ 6 und 8 SARS-Cov-2-EindV erkennen, dass der Ordnungsgeber differenzierte Ausnahmeregelungen für Zusammenkünfte unter freiem Himmel, die u. a. die Einhaltung von Abstandsgeboten und Hygieneregeln berücksichtigten, durchaus für möglich hielt. Die Anhebung der Obergrenze für Versammlungen unter freiem Himmel auf 150 ab dem 28. Mai 2020 hat das Gewicht des Eingriffs etwas abgemildert; dies genügt aber nicht, um seine Verhältnismäßigkeit i. e. S. herzustellen. Der Ordnungsgeber hätte zumindest Ausnahmemöglichkeiten zulassen müssen, um im Einzelfall eine größere Teilnehmerzahl zulassen und so die Versammlungsfreiheit der Teilnehmenden und den Gesundheitsschutz der Bevölkerung in einen schonenden Ausgleich miteinander bringen zu können (Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2022, Ziff. 8.3 Rn. 303 m. w. N.). Die absolute Begrenzung der Teilnehmerzahl war dagegen unverhältnismäßig und verletzte Art. 23 Abs. 1 LV.
- 238 cc) Schließlich erweist sich auch das Versammlungsverbot mit Genehmigungsvorbehalt in § 5 Abs. 1 i. V. m. 3 SARS-CoV-2-EindV als unverhältnismäßig und verfassungswidrig.

- 239 (1) § 5 Abs. 1 Satz 1 SARS-CoV-2-EindV untersagte im Prüfzeitraum alle öffentlichen und nichtöffentlichen Versammlungen unabhängig von ihrer Teilnehmerzahl. § 5 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV regelte einen Genehmigungsvorbehalt für Versammlungen, deren Teilnehmerzahl den Rahmen der für sie jeweils festgeschriebenen Obergrenze wahrte, also für Versammlungen unter freiem Himmel mit bis zu 50 (ab 28. Mai 2020: 150) Teilnehmenden und ab dem 28. Mai 2020 auch für Versammlungen in geschlossenen Räumen mit bis zu 75 Teilnehmenden. Die zuständige Versammlungsbehörde konnte solche Versammlungen „in besonders begründeten Ausnahmefällen auf Antrag“ zulassen, sofern dies „aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar“ war.
- 240 (2) Dieser Genehmigungsvorbehalt konnte den schwerwiegenden Eingriff in die Versammlungsfreiheit, der durch die Untersagung bewirkt wurde, allerdings nur unwesentlich abmildern.
- 241 Zunächst änderte er nichts daran, dass die Grundrechtsträger sich nicht mehr ohne weiteres versammeln durften, sondern nur, wenn die zuständige Versammlungsbehörde ihnen dies gestattete. Spontane gemeinschaftliche Meinungskundgebungen in der Öffentlichkeit waren damit nicht mehr möglich (Beschluss vom 3. Juni 2020 - VfGBbg 9/20 EA -, Rn. 47, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>). Den Grundrechtsträgern wurde außerdem das Risiko aufgebürdet, dass sich der Versammlungszweck erledigt haben würde, bevor sie eine Genehmigung erfolgreich beantragen oder ggf. im Gerichtswege durchsetzen konnten (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 47, juris). Der Genehmigungsvorbehalt bewirkte damit eine Umkehrung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses von Versammlungsfreiheit und Einschränkungsmöglichkeit (vgl. Beschluss vom 3. Juni 2020 - VfGBbg 9/20 EA -, Rn. 47, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>).
- 242 Hinzu kam, dass § 5 Abs. 3 (ab 28. Mai 2020: Satz 1) SARS-CoV-2-EindV die Gewährung einer Ausnahme mit den Begriffen „kann“ und „in besonders begründeten Einzelfällen“ in das Ermessen der zuständigen Behörde stellte und den Genehmigungsvorbehalt damit als repressives Verbot mit Befreiungsvorbehalt ausgestaltete (vgl. zu der vergleichbaren Regelung eines Genehmigungsvorbehalts in der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 17. April 2020 SächsOVG, Urteil vom 16. Dezember 2021 - 3 C 20/20 -, Rn. 41 ff., <https://www.justiz.sachsen.de>). Während prä-

ventive Verbote mit (gebundener) Erlaubniserteilung der behördlichen Vorwegprüfung eines grundrechtlich geschützten Verhaltens dienen, geht das repressive Verbot davon aus, dass ein bestimmtes Verhalten grundsätzlich gemeinwohlwidrig oder sozial unerwünscht ist und deshalb nur im Ausnahmefall - insoweit rechtskreiserweiternd - für zulässig erklärt werden soll (vgl. Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl., § 9 Rn. 55; Sachs, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 10. Aufl. 2022, § 40 Rn. 20; BVerfG, Urteil vom 23. August 1994 - 1 C 18/91 -, Rn. 23, juris).

- 243 Soweit es überhaupt als von Art. 23 Abs. 1 LV gedeckt angesehen werden kann, die grundrechtlich geschützte Ausübung der Versammlungsfreiheit einem solchen grundsätzlichen Verbot zu unterwerfen und Ausnahmen hiervon in das Ermessen der Verwaltung zu stellen (offen gelassen von BVerfG, Beschlüsse vom 17. April 2020 - 1 BvQ 37/20 -, Rn. 26, und vom 1. Mai 2020 - 1 BvR 1003/20 -, Rn. 7, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; ablehnend Eibenstein, NVwZ 2020, 1811, 1813; Hong, in: Peters/Janz, VersammlungsR-HdB, 2. Aufl. 2021, B. Rn. 63; Gusy, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 8 Rn. 36), ist ein solcher Genehmigungsvorbehalt jedenfalls nur zum Schutz gleichwertiger Rechtsgüter unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zulässig (BVerfG, Beschluss vom 17. April 2020 - 1 BvQ 37/20 -, Rn. 17, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; SächsVerfGH, Beschluss vom 13. März 2024 - Vf. 35-IV-22 -, Rn. 17, juris). Er muss auf die Einhaltung infektionsschutzrechtlicher Vorgaben gerichtet sein und darf Versammlungen nicht einer unspezifischen und damit verfassungswidrigen Vorprüfung unterstellen (SächsOVG, Urteil vom 16. Dezember 2021 - 3 C 20/20 -, Rn. 47, <https://www.justiz.sachsen.de>; VG Hamburg, Beschluss vom 17. April 2020 - 15 E 1640/20 -, Rn. 28 m. w. N., juris; Hettich, Versammlungsrecht in der Praxis, 3. Aufl. 2022, Ziff. 8.3 Rn. 300; zur Unzulässigkeit eines generellen repressiven Erlaubnisvorbehalts vgl. auch BVerfG, Urteil vom 22. Februar 2011 - 1 BvR 699/06 -, Rn. 89, <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; BayVGH, Beschluss vom 30. März 2021 - 20 NE 21.805 -, Rn. 38 ff., juris). Dem werden die angegriffenen Regelungen nicht gerecht.
- 244 § 5 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV verlangte nicht nur, dass die Durchführung einer Versammlung im Einzelfall aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar war. Darüber hinaus knüpfte er die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung an das Vorliegen eines „besonders begründeten Einzelfalls“, der nach der Verordnungsbegründung (zu § 5 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV, Bearbeitungsstand 14. Mai 2020, S. 8, <https://msgiv>.

brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV\_Final%20Begrueudung\_14052020.pdf, abgerufen am 22. April 2025) insbesondere dann gegeben sein sollte, „wenn die Versammlung nicht verschoben oder nachgeholt werden kann und die Durchführung ihrem Wesen nach nur an dem angemeldeten Termin stattfinden kann“. Diese Merkmale weisen keinen spezifischen Bezug zum Infektionsschutz auf; vielmehr betreffen sie Zeit und Inhalt einer Versammlung, die grundsätzlich vom Versammlungsleiter zu bestimmen sind (vgl. Burghart in Leibholz/Rinck, Grundgesetz, 79. Lieferung 2019, Art. 8 Rn. 20, 205). Damit eröffnete die Regelung der Versammlungsbehörde eine inhaltliche Prüfungskompetenz, die den Kernbereich der Versammlungsfreiheit trifft (vgl. Beschluss vom 3. Juni 2020 - VfGBbg 9/20 EA -, Rn. 47, <https://verfassungsgericht.brandenburg.de>; vgl. auch VG Hamburg, Beschluss vom 17. April 2020 - 15 E 1640/20 -, Rn. 28 m. w. N., juris). Außerdem lässt die Begründung zum Erfordernis des besonderen Einzelfalls erkennen, dass der Verordnungsgeber im Prüfzeitraum offenbar ein generelles und flächendeckendes Versammlungsverbot anstrebte, von dem Ausnahmen grundsätzlich nur dann zugelassen werden sollten, wenn der Versammlungszweck ansonsten endgültig vereitelt worden wäre.

- 245 Zwar könnte das Kriterium des „besonders begründeten Einzelfalls“ gegebenenfalls im Lichte von Art. 23 Abs. 1 LV verfassungskonform ausgelegt werden (vgl. VG Karlsruhe, Beschluss vom 14. April 2020 - 19 K 1816/20 -, Rn. 10, juris). Jedoch ergeben sich aus dem Erfordernis der infektionsschutzrechtlichen Vertretbarkeit weitere Unsicherheiten, die den Eingriff in die Versammlungsfreiheit vertiefen. Unter welchen Voraussetzungen Versammlungen in diesem Sinne infektiologisch vertretbar sein könnten, ließ § 5 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV nicht erkennen. In der Verordnungsbegründung findet sich hierzu lediglich eine nicht abschließende Aufzählung von Umständen (u. a. Anzahl der Teilnehmenden, Veranstaltungsort, psychosoziale Interaktion mit Nichtteilnehmenden), die vor einer Entscheidung der Versammlungsbehörde von den für Infektions- und Gesundheitsschutz zuständigen Behörden bewertet werden sollten (zu § 5 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV, Bearbeitungsstand 14. Mai 2020, S. 8, [https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV\\_Final%20Begrueudung\\_14052020.pdf](https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV_Final%20Begrueudung_14052020.pdf), abgerufen am 22. April 2025). An welchen Maßstäben sich diese Bewertung konkret ausrichten sollte, wird nicht mitgeteilt. Überdies stellte § 5 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV die Genehmigungserteilung selbst für infektiologisch vertretbare Versammlungen ins Ermessen der Versamm-

lungsbehörde. Dabei lassen sich weder dem Verordnungstext, noch deren Begründung Maßgaben dafür entnehmen, wie von diesem Ermessen Gebrauch gemacht werden sollte. Angesichts dieser Unwägbarkeiten war der Vorbehalt einer Ausnahmegenehmigung insgesamt nicht geeignet, für die hiervon erfassten Versammlungen eine reale Chance für die Durchführung zu eröffnen. Wegen der kurzen Geltungsdauer der streitgegenständlichen Verordnungsregelungen konnte der Verordnungsgeber insoweit auch nicht auf eine nachträgliche Konkretisierung durch die Rechtsprechung setzen (vgl. zu der vergleichbaren Regelung eines Genehmigungsvorbehalts in der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 17. April 2020: BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 48, juris).

- 246 Angesichts der Schwere des mit der generellen Untersagung bewirkten Eingriffs im Verhältnis zu dem damit verfolgten Gesundheitsschutz trug der nicht näher konkretisierte und in das Ermessen der Verwaltung gestellte Vorbehalt einer Ausnahmegenehmigung der Bedeutung der Versammlungsfreiheit in Bezug auf die hiervon erfassten Versammlungen nicht angemessene Rechnung (BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 48, juris). Dies gilt zumindest in einer Situation, in der der Verordnungsgeber - wie hier - von einer Verlangsamung der Infektionsgeschwindigkeit ausging, die erste Lockerungen der zuvor beschlossenen Einschränkungen zuließ. Dass der Verordnungsgeber die mit dem Infektionsgeschehen verbundenen Gefahren nicht mehr als so dringlich einschätzte wie noch bei Erlass der SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 17. März 2020 (GVBl. II/2020 [Nr. 10]) zeigte sich etwa darin, dass er den kontaktfreien Sport- und Trainingsbetrieb im Breiten- und Freizeitsport in und auf öffentlichen und privaten Sportanlagen bereits ab dem 15. Mai 2020 wieder genehmigungsfrei zuließ (§ 6 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 SARS-CoV-2-EindV vom 8. Mai 2020 (GVBl. II/2020 [Nr. 30])). Auch der Unterrichtsbetrieb an Schulen wurde schrittweise wieder zugelassen; insoweit sah der Verordnungsgeber die Einhaltung der Hygienekonzepte der Schulen als ausreichend an (§ 12 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV vom 8. Mai 2020 (GVBl. II/2020 [Nr. 30])). Insoweit ergibt sich ein Spannungsverhältnis zu den restriktiven Einschränkungen für Versammlungen, die der Verordnungsgeber im Wesentlichen unverändert beibehalten hat. Dies wird der grundlegenden Bedeutung der Versammlungsfreiheit für das demokratische Staatswesen nicht gerecht. Um diesem Grundrecht hinreichend Rechnung zu tragen und die erforderliche Rechtssicherheit für die Grundrechtsbetroffenen zu schaffen, hätte der Verordnungsgeber regeln müssen, unter welchen Voraussetzungen Versamm-

lungen infektiologisch vertretbar und damit genehmigungsfähig sein können, um zumindest Versammlungen mit begrenzter Teilnehmerzahl unter Beachtung von Schutzauflagen wieder zu ermöglichen. Ebenso hätte er den Anspruch auf Erteilung der Ausnahmegenehmigung bei infektiologischer Unbedenklichkeit der beabsichtigten Versammlung ausdrücklich festschreiben müssen (BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 48, juris). Ohne eine entsprechende Konkretisierung sind die angegriffenen Regelungen in § 5 Abs. 1 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindV, soweit sie Versammlungen betreffen, mit Art. 23 Abs. 1 LV unvereinbar und damit verfassungswidrig.

- 247 5. Das in § 5 Abs. 1, 4 SARS-CoV-2-EindV enthaltene Verbot von Ansammlungen und Veranstaltungen, soweit es Zusammenkünfte zum Zweck der Gründung oder Betätigung einer Vereinigung, insbesondere eines Vereins, betraf, verstieß nicht gegen höherrangiges Recht. Insbesondere lag darin kein ungerechtfertigter Eingriff in die Vereinigungsfreiheit aus Art. 20 LV (5.1) oder in das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit aus Art. 10 LV (5.2). Die angegriffene Regelung verletzte auch nicht das Gleichbehandlungsgebot aus Art. 12 LV (5.3).
- 248 5.1 Die Untersagung von Veranstaltungen und Zusammenkünften in § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV verletzte die Betroffenen nicht in ihrer Vereinigungsfreiheit aus Art. 20 LV.
- 249 5.1.1 Art. 20 Abs. 1 Satz 1 LV gewährt allen Menschen das Recht, Parteien, Verbände, Vereine, Gesellschaften und andere Vereinigungen zu gründen und ihnen beizutreten. Nach Art. 20 Abs. 1 Satz 2 LV haben alle Vereinigungen das Recht, ihre innere Ordnung frei und selbstständig zu bestimmen. Damit garantiert Art. 20 Abs. 1 LV das Prinzip freier sozialer Gruppenbildung (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 18. Dezember 1974 - 1 BvR 430/65 -, Rn. 98, und vom 15. Juni 1989 - 2 BvL 4/87 -, Rn. 26, juris), wobei er die Vereinigungsfreiheit im Unterschied zu Art. 9 Abs. 1 GG nicht als Deutschen-, sondern als Menschenrecht ausgestaltet (Iwers, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 20, Nr. 2.1). Auf die Rechtmäßigkeit der Vereinigung kommt es verfassungsrechtlich nicht an (vgl. BVerfG, Beschluss vom 13. Juli 2018 - 1 BvR 1474/12 u. a. -, Rn. 97 m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>).
- 250 Ebenso wie Art. 9 Abs. 1 GG schützt Art. 20 Abs. 1 LV sowohl die individuelle als auch die kollektive Vereinigungsfreiheit (Iwers, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des

Landes Brandenburg, Art. 20, Nr. 1). Die individuelle Vereinigungsfreiheit umfasst das Recht des Einzelnen, eine Vereinigung zu gründen, ihr beizutreten oder fernzubleiben sowie innerhalb einer Vereinigung tätig zu werden (Winkler, in: v. Münch/Kunig, GG, 7. Aufl. 2021, Art. 9 Rn. 35 m. w. N.). Davon sind auch der Zeitpunkt der Gründung beziehungsweise des Beitritts, der Vereinszweck, die Rechtsform, die Auflösung, der Austritt oder die Freiheit, einem Verein gerade nicht beizutreten, umfasst (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. März 1979 - 1 BvR 532/77 -, Rn. 154, juris). Das Grundrecht der kollektiven Vereinigungsfreiheit steht den Vereinen oder Gesellschaften selbst zu und schützt ihre Existenz, ihre Funktionsfähigkeit sowie die Selbstbestimmung über ihre Organisation und die Führung der Geschäfte (vgl. BVerfG, Urteil vom 1. März 1979 - 1 BvR 532/77 u. a. -, Rn. 154, und Beschluss vom 15. Juni 1989 - 2 BvL 4/87 -, Rn. 26, juris). Von der Vereinigungsfreiheit sind dabei nur vereini- gungsspezifische Betätigungen umfasst; dies betrifft zunächst die interne, vereinsbil- dende Betätigung, die sich auf die Vereinsorganisation als solche bezieht (vgl. Cornils, in: BeckOK GG, 60. Ed., Stand: 28.12.2024, Art. 9 Rn. 11 m. w. N.; Kemper, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 9 Rn. 57). Nach außen wirkende, „ex- terne“ Tätigkeiten (vgl. Höfling/Burkiczak, in: Sachs, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 9 Rn. 32) unterfallen dem Schutz des Art. 20 Abs. 1 LV, wenn sie in engem Zusam- menhang mit dem Bestand und der Organisation der Vereinigung stehen, namentlich der Sicherung ihrer Existenz- und Funktionsfähigkeit dienen (vgl. Cornils, in: BeckOK GG, 60. Ed., Stand: 28.12.2024, Art. 9 Rn. 12 m. w. N.; BVerfG, Beschluss vom 24. Februar 1971 - 1 BvR 438/68 -, Rn. 50, juris). Dazu rechnen etwa die Mit- gliederwerbung und die Selbstdarstellung nach außen (BVerfG, Beschluss vom 9. Oktober 1991 - 1 BvR 397/87 -, Rn. 16,17, juris; Iwers, in: Lieber/Iwers/Ernst, Ver- fassung des Landes Brandenburg, Art. 20 Ziff. 2.2). Vereinigungsunspezifische Tätig- keiten wie die schlichte Teilnahme am Rechtsverkehr bleiben hingegen dem jeweils sachlich einschlägigen Grundrecht zugeordnet (BVerfG, Beschluss vom 14. Mai 1985 - 1 BvR 449/82 -, Rn. 71, juris; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Aufl. 2024, Art. 9 Rn. 9). Allein der Umstand, dass derartige Tätigkeiten in kollektiv-organisierter Form ausgeübt werden, eröffnet für sie noch nicht den stärkeren grundrechtlichen Schutz der Vereinigungsfreiheit (vgl. Cornils, in: BeckOK GG, 60. Ed., Stand: 28.12.2024, Art. 9 Rn. 13 m. w. N.). Der Schutzbereich von Art. 20 Abs. 1 LV umfasst beispielsweise die Gründung eines Sportvereins, nicht aber die Ausübung von Vereinssport.

- 251 5.1.2 Die Untersagung von Veranstaltungen und Zusammenkünften in § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV griff in die Vereinigungsfreiheit aus Art. 20 Abs. 1 LV ein, soweit hiervon auch Veranstaltungen und Zusammenkünfte erfasst waren, bei denen es sich um vereinigungsspezifische Betätigungen handelte (VerfGH SA, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 4/21 -, Rn. 97, juris). Dies betrifft insbesondere Mitgliederversammlungen und andere Gremiensitzungen von Vereinen, Gesellschaften und anderen Zusammenschlüssen natürlicher und juristischer Personen des Privatrechts.
- 252 Das Verbot nach Absatz 1 galt nach § 5 Abs. 4 Nr. 6 (ab dem 28. Mai 2020: Nr. 8) SARS-CoV-2-EindV allerdings nicht für die Zusammenkünfte von Einrichtungen und Stellen, die öffentlich-rechtliche Aufgaben wahrnahmen. Laut Verordnungsbegründung (zu § 5 Abs. 4 Nr. 6 SARS-CoV-2-EindV, Bearbeitungsstand 14. Mai 2020, S. 8, [https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV\\_Finale%20Begrueundung\\_14052020.pdf](https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV_Finale%20Begrueundung_14052020.pdf), abgerufen am 22. April 2025) zählten hierzu insbesondere anerkannte Hilfsorganisationen wie etwa die Freiwillige Feuerwehr. Bei diesen handelt es sich regelmäßig um Vereinigungen, wie das Beispiel der in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins organisierten Freiwilligen Feuerwehren im Land Brandenburg zeigt (vgl. Landesfeuerwehrverband Brandenburg e. V.; <https://www.freiwillige-feuerwehr-brandenburg.de>; <http://www.kfv-opr.de>). In Bezug auf diese Vereinigungen fehlte es bereits an einem Eingriff in Art. 20 Abs. 1 LV, da ihre Zusammenkünfte aufgrund der Ausnahmeregelung in Nr. 6 (ab 28. Mai 2020: Nr. 8) keinen Einschränkungen unterlagen.
- 253 5.1.3 Soweit durch die Untersagung in Absatz 1 in das Recht auf vereinigungsspezifische Betätigung eingegriffen wurde, war dieser Eingriff durch den damit verfolgten Zweck, einer Ausbreitung des COVID-19-Virus entgegenzuwirken, gerechtfertigt. § 5 Abs. 1 und Abs. 4 SARS-CoV-2-EindV in der im Prüfzeitraum jeweils geltenden Fassung stellte insoweit eine verfassungsgemäße Schrankenbestimmung dar, die insbesondere den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahrte.
- 254 a) Als Rechtfertigungsgrund für Eingriffe in den Schutzbereich des Art. 20 Abs. 1 LV kommt - außerhalb des hier nicht einschlägigen Vereinsverbots nach Art. 20 Abs. 2 LV - ausschließlich kollidierendes Verfassungsrecht in Betracht (BVerfG, Beschluss vom 10. Juni 2009 - 1 BvR 825/08 -, Rn. 43, juris; Cornils, in: BeckOK GG, 60. Ed., Stand. 28.12.2024, Art. 9 Rn. 31, 86; Burkiczak, in: Sachs/Höfling, GG, 10. Aufl. 2024, Art. 9 Rn. 54).

- 255 b) Das Ansinnen des Verordnungsgebers, die Ausbreitungsgeschwindigkeit des Coronavirus SARS-CoV-2 zu verringern und damit in der Folge Neuinfektionen mit dem Virus und Neuerkrankungen an COVID-19 zu reduzieren, stellte - wie zuvor dargestellt - einen legitimen und zudem von der Ermächtigungsgrundlage gedeckten Zweck dar. Bei dem Schutz von Leben und Gesundheit handelt es sich auch um besonders wichtige verfassungsrechtliche Belange, für die den Staat zudem eine aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG bzw. Art. 8 Abs. 1 LV folgende grundrechtliche Schutzpflicht trifft (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 -, Rn. 463, juris).
- 256 c) Die Untersagung von Veranstaltungen und Ansammlungen war zur Erreichung dieses Zwecks auch geeignet und erforderlich. Insoweit wird auf die Ausführungen zur Versammlungsfreiheit verwiesen.
- 257 d) Der durch § 5 Abs. 1, Abs. 4 SARS-CoV-2-EindV bewirkte Eingriff in die Vereinigungsfreiheit aus Art. 20 Abs. 1 LV war schließlich auch verhältnismäßig im engeren Sinne. Im Rahmen der gebotenen Gesamtabwägung zwischen der Schwere dieses Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 44, juris) wurde die Grenze der Zumutbarkeit für die betroffenen Grundrechtsträger gewahrt.
- 258 aa) Das Gewicht des Grundrechtseingriffs wurde durch das Gesetz über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie (Art. 2 des Gesetzes zur Abmilderung der Folgen der COVID-19-Pandemie im Zivil-, Insolvenz- und Strafverfahrensrecht vom 27. März 2020, BGBl. I S. 569, 570) erheblich abgemildert. Dieses Gesetz schuf u. a. die rechtlichen Grundlagen dafür, dass Vereine und Genossenschaften „virtuelle“ Versammlungen ohne physische Präsenz durchführen oder Beschlüsse außerhalb von Versammlungen im Umlaufverfahren fassen konnten, auch wenn ihre Satzung dafür keine ausdrückliche Ermächtigung enthielt. Diese Erleichterungen sollten sicherstellen, dass u.a. Vereine und Genossenschaften trotz der pandemiebedingten Beschränkungen der Versammlungsmöglichkeiten erforderliche Beschlüsse fassen konnten und handlungsfähig blieben (BT-Drs. 19/18110, S. 5).
- 259 bb) Der Verordnungsgeber ergänzte diese bundesgesetzlichen Erleichterungen durch die Ausnahmenvorschrift in § 5 Abs. 4 Nr. 14 (ab dem 28. Mai 2020: Nr. 17)

SARS-CoV-2-EindV. Hiernach galt die Untersagung nach Absatz 1 nicht für unaufschiebbare Zusammenkünfte der Organe und Gremien juristischer Personen des öffentlichen und privaten Rechts zur Wahrnehmung ihrer Aufgaben, sofern keine anderen Formen der Durchführung möglich waren und die Zahl der Teilnehmenden auf das zwingend erforderliche Maß beschränkt wurde. Bei Vorliegen eines solchen Ausnahmefalls hatten die Verantwortlichen gemäß § 5 Abs. 5 SARS-CoV-2-EindV dafür Sorge zu tragen, dass bei Durchführung der unaufschiebbaren Zusammenkunft die im jeweiligen Einzelfall erforderlichen Abstands- und Hygieneregeln eingehalten wurden.

- 260 Bei verfassungskonformer Auslegung dieser Norm waren hiervon neben juristischen Personen des Privatrechts im engeren Sinne auch nicht rechtsfähige Personenvereinigungen erfasst. Die Vorschrift kann zur Überzeugung des Verfassungsgerichts außerdem dahin ausgelegt werden, dass sie beispielsweise auch Gründungsversammlungen von Vereinen mitumfasst. Nach der Verordnungsbegründung (zu § 5 Abs. 4 Nr. 14 SARS-CoV-2-EindV, Bearbeitungsstand 14. Mai 2020, S. 8, [https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV\\_Final%20Begrueundung\\_14052020.pdf](https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV_Final%20Begrueundung_14052020.pdf), abgerufen am 22. April 2025) hatte die Vorschrift zum Zweck, physische Zusammenkünfte im Einzelfall zu ermöglichen, sofern sich die Regelungen des Gesetzes über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie, etwa wegen der besonderen Verhältnisse vor Ort, als unzureichend erwiesen.
- 261 cc) Das Zusammenspiel der gesetzlichen Erleichterungen mit der vom Ordnungsgeber geschaffenen Ausnahme stellte hinreichend sicher, dass Vereinigungen trotz des grundsätzlich geltenden Verbots des physischen Zusammenkommens weiterhin ihre Aufgaben wahrnehmen und die hierfür erforderlichen Entscheidungen herbeiführen konnten. Soweit hiernach eine Beeinträchtigung der Vereinigungsfreiheit verblieb, ist diese jedenfalls als eher gering einzuschätzen und findet im Gesundheitsschutz der Bevölkerung Brandenburgs eine ausreichende Rechtfertigung. Insbesondere überschreitet es nicht den Rahmen der Verhältnismäßigkeit, dass der Ordnungsgeber den Verantwortlichen einer ausnahmsweise zulässigen (physischen) Zusammenkunft die Pflicht aufgegeben hat, die Einhaltung der im Einzelfall erforderlichen Abstands- und Hygieneregeln sicherzustellen. Diese Auflage war ange-

sichts des bei Verordnungserlass jeweils vorliegenden Infektionsgeschehens angezeigt, jedenfalls aber zumutbar, zumal nicht ersichtlich ist, dass die von der Vereinigungsfreiheit geschützten Tätigkeiten durch die Einhaltung dieser Regeln wesentlich beeinträchtigt worden sein könnten.

- 262 Dem Einwand der Antragsteller, § 5 Abs. 4 Nr. 14 (ab 28. Mai 2020: Nr. 17) SARS-CoV-2-EindV habe der Vereinigungsfreiheit nicht ausreichend Rechnung getragen, kann nicht gefolgt werden. Unaufschiebbar interne Versammlungen zum Zweck der Selbstorganisation blieben durch die Vorschrift gestattet. So hätte das Verbot nach § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV beispielsweise einer Versammlung vor Ort und in Präsenz zum Zwecke einer notwendigen Vorstandswahl nicht entgegengestanden, sofern rein virtuelle oder hybride Verfahrensweisen aus Gründen des Einzelfalls nicht in Betracht gekommen wären. Die Ausnahmegvorschrift des § 5 Abs. 4 Nr. 14 (ab 28. Mai 2020: Nr. 17) SARS-CoV-2-EindV war auch nicht zu unbestimmt. Zwar stellt die Formulierung, wonach „...die Zahl der Teilnehmenden auf das zwingend erforderliche Maß beschränkt“ werden sollte, keine starre numerische Grenze dar. Anhand der üblichen Auslegungsmethoden kann aus ihr aber abgeleitet werden, welche Personen im Einzelfall an der jeweiligen Veranstaltung teilnehmen durften. Die bei Vorliegen eines Ausnahmefalls einzuhaltenden Verhaltensregeln nach § 5 Abs. 5 SARS-CoV-2-EindV waren ebenfalls hinreichend bestimmt. Zwar enthält diese Vorschrift keine abschließende Aufzählung der gegebenenfalls einzuhaltenden Abstands- und Hygienegebote („insbesondere“). Jedoch legt Absatz 5 Satz 2 näher fest, welche Maßnahmen aus Sicht des Ordnungsgebers in der Regel zu treffen sind. Aufgrund dieser Regelbeispiele war es zur Überzeugung des Verfassungsgerichts zumindest bestimmbar, welche Maßnahmen von den Verantwortlichen jeweils zu ergreifen waren.
- 263 Außer Betracht bleibt insoweit das „aktive“ Vereinsleben mit Veranstaltungen, Festen oder etwa der gemeinsamen Ausübung von Sport, das nicht unter Art. 2 LV gefasst wird, sondern an dem Grundrecht der Vereinsmitglieder auf freie Entfaltung ihrer Persönlichkeit bzw. an ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 10 LV zu messen wäre. Das soziale Leben eines Vereins bedarf hingegen nicht zwangsläufig der Strukturen einer juristischen Person und wird daher nicht von der Vereinigungsfreiheit nach Art. 20 LV erfasst.

- 264 5.2 Eine Verletzung des Grundrechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 10 LV scheidet jedoch ebenfalls aus.
- 265 5.2.1 Zwar schränkte das allgemeine Veranstaltungs- und Ansammlungsverbot in § 5 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindV auch die nach außen wirkende vereinigungsunspezifische Vereinstätigkeit ein, die dem Schutz des Art. 10 LV unterfällt. Der Eingriff in dieses Grundrecht hatte auch ein erhebliches Gewicht. Das umfassende Verbot von Zusammenkünften und Ansammlungen aller Art schränkte die sozialen Kontaktmöglichkeiten der Grundrechtsbetroffenen erheblich ein und konnte gegebenenfalls zur Vereinzelung beitragen (VerfGH BW, Urteil vom 11. April 2024 - 1 S 930/23 -, Rn. 284, juris). Eine kollektiv organisierte Betätigung in Vereinigungen und Vereinen war hiernach nur mehr in engen Grenzen möglich. Die Beschneidung zwischenmenschlicher Kontakte betraf zudem elementare Bedürfnisse des zwischenmenschlichen Austauschs, der Kommunikation, der Geselligkeit und der Lebensgestaltung (vgl. VerfGH SA, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 4/21 -, Rn. 172, juris). Erschwerend kam hinzu, dass entsprechende Verbote bei Verordnungserlass bereits seit etwa zwei Monaten andauerten. Zwar war mit den angegriffenen Regelungen bereits eine deutliche Lockerung der zuvor geltenden Einschränkungen durch die Aufnahme neuer Ausnahmetatbestände bzw. die Ausweitung bestehender Ausnahmen in Absatz 4 verbunden. Angesichts der Vielgestaltigkeit menschlicher Beziehungen und Begegnungen im öffentlichen und privaten Raum veranschaulichen diese Ausnahmetatbestände allerdings zugleich, wie umfangreich die mit den Verboten in Absatz 1 verbundenen Einbußen an menschlichem Miteinander sein konnten (vgl. VerfGH SA, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 4/21 -, Rn. 172, juris).
- 266 Diese Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit und Persönlichkeitsentfaltung wurde aber durch das dringende Interesse an der Eindämmung der COVID-19-Pandemie aufgewogen. Mit den Infektionsschutzmaßnahmen kommt die öffentliche Gewalt ihrer Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit nach, die als objektiv-rechtliche Ausprägung des Grundrechts aus Art. 8 Abs. 1 LV Verfassungsrang hat. Angesichts des dokumentierten Infektionsgeschehens bei Verordnungserlass und der vom Ordnungsgeber hieraus tatsachenbasiert und nachvollziehbar abgeleiteten Gefährdungslage durfte er die allgemeine Handlungsfreiheit in Gestalt der Betätigung in Vereinen hinter die staatliche Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit zurücktreten lassen (vgl. VerfGH SA, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 4/21 -, Rn. 173, juris).

- 267 Zur Zumutbarkeit der auch das aktive Vereinsleben betreffenden Verbotsregelungen trugen die in Absatz 4 geregelten Ausnahmen bei. Hiernach waren nicht nur innerfamiliäre und private Kontakte innerhalb des eigenen und mit einem weiteren Haushalt möglich, sondern auch Begegnung mit haushaltsfremden Personen. Die Wertung des Verordnungsgebers, die hiernach verbleibenden Einschränkungen der Handlungsfreiheit der Betroffenen seien im Verhältnis zu dem damit verfolgten Schutzzweck angemessen, hält sich zur Überzeugung des Verfassungsgerichts im Rahmen des ihm insoweit zukommenden Einschätzungsspielraums.
- 268 5.3 Die Ausnahmen des § 5 Abs. 4 SARS-CoV-2-EindV verstießen mit Blick auf die für Vereinigungen geltenden Beschränkungen auch nicht gegen das allgemeine Gleichbehandlungsgebot aus Art. 12 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 LV.
- 269 5.3.1 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).

- 270 Der Gestaltungsspielraum für die normsetzende Exekutive ist enger als für die Legislative. Für den Verordnungsgeber besteht ein solcher von vornherein nur in dem von der gesetzlichen Ermächtigungsnorm abgesteckten Rahmen. Er darf keine Differenzierungen vornehmen, die über die Grenzen einer formell und materiell verfassungsmäßigen Ermächtigung hinaus eine Korrektur der Entscheidungen des Gesetzgebers bedeuten würden (Saarl.OVG, Urteil vom 10. Juli 2024 - 2 C 157/23 -, Rn. 126, juris). Dies bedeutet jedoch nicht, dass der Verordnungsgeber Differenzierungen bei infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen allein anhand infektiologischer Erwägungen vorzunehmen hat. Über diese infektionsschutzrechtlichen Gründe hinaus kommen auch andere überragend wichtige Gründe des Gemeinwohls in Betracht, um Ungleichbehandlungen rechtfertigen zu können. Um trotz der infektionsrechtlich notwendigen Schutzmaßnahmen größtmögliche Freiheiten zu gewährleisten und die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen zu wahren, können im Rahmen eines schlüssigen Gesamtkonzepts des Verordnungsgebers als Ergebnis einer umfassenden Abwägung sämtlicher Belange und Risiken Differenzierungen auch aus weiteren Gründen gerechtfertigt sein. Soweit verschiedene, infektionsschutzrechtlich gleichwertige Lösungen in Betracht kommen, kann er im Rahmen seines Gestaltungsspielraums unter diesen wählen (vgl. Saarl.OVG, Urteil vom 10. Juli 2024 - 2 C 157/23 -, Rn. 126 m. w. N., juris; ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 522 ff. m. w. N., juris; siehe auch OVG Niedersachsen, Urteil vom 1. Juni 2023 - 14 KN 37/22 -, Rn. 105, juris). Die dem Verordnungsgeber auch insoweit zukommende Einschätzungsprärogative ist gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 522 ff. m. w. N., juris).
- 271 5.3.2 § 5 Abs. 4 SARS-Cov-2-EindV entsprach diesen Anforderungen. Entgegen dem Vorbringen der Antragsteller lag insbesondere keine ungerechtfertigte Privilegierung bestimmter Ausnahmetatbestände gegenüber den Zusammenkünften von Vereinigungen vor.
- 272 a) Dies betrifft zunächst für die von den Antragstellern gerügte Ausnahme für Jugendweihefeiern mit bis zu 50 Personen (§ 5 Abs. 4 Nr. 4 (ab 28. Mai 2020: Nr. 6) SARS-CoV-2-EindV). Der Jugendweihe kommt für eine Vielzahl brandenburger Eltern und Familien eine große Bedeutung zu. Sie erfüllt die Funktion einer festlichen Initiation, die den Übergang der Kinder vom Jugend- ins Erwachsenenalter kennzeichnen soll, vergleichbar der Firmung oder Konfirmation in der christlichen oder der Bat Mitzwa in der jüdischen Tradition. Als Ausfluss des elterlichen Erziehungsrechts,

einschließlich der Erziehung in religiös-weltanschaulichen Fragen (vgl. hierzu Dreier, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 6 Rn. 353 m. w. N.), genießt die Entscheidung der Eltern für die Jugendweihe zugleich den Schutz des Art. 27 Abs. 2 LV. Dem hat der Verordnungsgeber mit der Ausnahmebestimmung Rechnung getragen, und zugleich eine Ungleichbehandlung mit den zuvor benannten religiösen Zeremonien vermieden, die über § 5 Abs. 4 Nr. 2 (ab 28. Mai 2020: Nr. 4) SARS-CoV-2-EindV von dem Verbot in Abs. 1 ausgenommen waren.

- 273 Soweit die Antragsteller geltend machen, Zusammenkünfte im Rahmen von Jugendweihefeiern würden gegenüber denjenigen von Vereinigungen ungerechtfertigt privilegiert, haben sie schon nicht substantiiert dargetan, worin die von ihnen gerügte Ungleichbehandlung gelegen haben soll. Für beide Ausnahmen gilt in gleicher Weise, dass die Verantwortlichen, die in Absatz 5 geregelten Abstands- und Hygienegebote einzuhalten haben. Aus der Verordnungsbegründung (zu § 5 Abs. 4 Nr. 4 SARS-CoV-2-EindV, Bearbeitungsstand 14. Mai 2020, S. 8, [https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV\\_Finale%20Begrueundung\\_14052020.pdf](https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV_Finale%20Begrueundung_14052020.pdf), abgerufen am 22. April 2025) ergibt sich außerdem, dass die Ausnahmeregelung nur die Jugendweihe-Zeremonie als solche betrifft, während beim anschließenden Zusammensein die allgemeinen Regelungen zu Kontaktbeschränkungen gelten. Im Gegensatz zu Gremientreffen von Vereinen findet die Jugendweihe im Leben eines Kindes nur einmal statt; auch ist sie ihrer Natur nach „unaufschiebbar“, da sie traditionell in einem bestimmten Lebensalter und zu festen Terminen gefeiert wird. Dass eine virtuelle oder hybride Durchführung dieser Zeremonie nicht in Betracht kommt, liegt auf der Hand. Die feste Teilnehmerobergrenze von 50 Personen (ab 28. Mai 2020: bis zu 75 Personen in geschlossenen Räumen, bis zu 150 Personen unter freiem Himmel) kann sich im Einzelfall limitierender auswirken als die Begrenzung der Zahl der Teilnehmer auf das „zwingend erforderliche Maß“. Die Begrenzung der Personenzahl stellte in beiden Fällen sicher, dass die in Absatz 5 geforderte Kontaktnachverfolgung möglich blieb, ohne die die deutliche Ausweitung der Infektionsrisiken zu befürchten gewesen wäre (vgl. VerfGH BW, Urteil vom 11. April 2024 - 1 S 930/23 -, Rn. 304, juris).
- 274 b) Auch die Ausnahmen für die Nutzung des öffentlichen Personenverkehrs sowie von Bibliotheken und Archiven (§ 5 Abs. 4 Nr. 17, 18 (ab 28. Mai 2020: Nr. 20, 21) SARS-CoV-2-EindV) lassen eine ungerechtfertigte Besserstellung gegenüber den Zusammenkünften von Vereinigungen nicht erkennen.

- 275 Insoweit bestehen bereits Zweifel an der Vergleichbarkeit der Sachverhalte, deren Ungleichbehandlung gerügt wird. Die Nutzer der genannten Angebote verfolgen keinen über die Nutzungsabsicht hinausgehenden gemeinsamen Zweck, weshalb etwa die zeitgleiche Nutzung einer Bibliothek kaum als „Zusammenkunft“ angesehen werden kann, die den Treffen der Gremien oder Mitglieder eines Vereins vergleichbar wäre.
- 276 Die Ausnahme für die Nutzung des Personenverkehrs stellte im Übrigen sicher, dass die Mobilität der Bevölkerung nicht eingeschränkt wurde (vgl. die Begründung zu § 5 Abs. 4 Nr. 17 SARS-CoV-2-EindV, Bearbeitungsstand 14. Mai 2020, S. 13, [https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV\\_Final%20Begrueudung\\_14052020.pdf](https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV_Final%20Begrueudung_14052020.pdf), abgerufen am 22. April 2025). Dies trug der Bedeutung der Mobilität für eine Vielzahl von Lebensbereichen (Arbeit, Schule, medizinische Versorgung, Einkaufen etc.) Rechnung und verhinderte, dass der Zugang zu Mobilität den Besitzern von Kraftfahrzeugen vorbehalten blieb.
- 277 Die Ausnahme für Bibliotheken berücksichtigte die herausgehobene Bedeutung dieser Einrichtungen für die Informationsgewinnung und Bildung der Bevölkerung (vgl. die Begründung zu § 5 Abs. 4 Nr. 18 SARS-CoV-2-EindV, Bearbeitungsstand 14. Mai 2020, S. 13, [https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV\\_Final%20Begrueudung\\_14052020.pdf](https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV_Final%20Begrueudung_14052020.pdf), abgerufen am 22. April 2025). Das Recht auf Bildung ist in Art. 29 Abs. 1 LV gewährleistet. Dem Zugang zu Bibliotheken und Archiven zu Ausbildungs- und Forschungszwecken kommt außerdem Bedeutung zu für die Ausübung der verfassungsrechtlich verbürgten Berufs- und Wissenschaftsfreiheit aus Art. 31, Art. 49 LV (vgl. zur Einschränkung des Betriebs nichtstaatlicher Kunstschulen während der Corona-Pandemie: VGH BW, Beschluss vom 23. Juni 2021 - 1 S 1984/21 -, juris).
- 278 Für die Nutzer des öffentlichen Personenverkehrs und von Bibliotheken und Archiven galt die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung nach § 4 SARS-CoV-2-EindV. Dabei geht das Verfassungsgericht davon aus, dass Bibliotheken und Archive dem Begriff der „Einrichtungen zur Erbringung von Dienstleistungen“ im Sinne von § 3 Abs. 3 SARS-Cov-2-EindV unterfielen. Vor diesem Hintergrund ist es nachvollziehbar und gerechtfertigt, dass der Ordnungsgeber die genannten Ausnahmen - im Unterschied zu den Zusammenkünften von Vereinigungen - nicht an die Vorgaben in § 5 Abs. 5 SARS-CoV-2-EindV geknüpft hat, zumal es bei der Nutzung

von öffentlichen Verkehrsmitteln oder Bibliotheken regelmäßig keinen „Verantwortlichen“ gibt, der die Einhaltung dieser Vorgaben überwachen könnte.

- 279 c) Schließlich stellte es - entgegen der Sicht der Antragsteller - keine willkürliche Besserstellung dar, dass die Zusammenkünfte der in § 5 Abs. 4 Nr. 6 (ab 28. Mai 2020: Nr. 8) SARS-CoV-2-EindV) genannten Einrichtungen und Stellen von dem Verbot nach Absatz 1 ausgenommen waren, ohne, dass es auf den Zweck oder die Erforderlichkeit der Zusammenkunft ankam.
- 280 Zwar lag darin eine Privilegierung gegenüber juristischen Personen nach § 5 Abs. 4 Nr. 14 (ab 28. Mai 2020: Nr. 17) SARS-CoV-2-EindV), deren Organe und Gremien nur zusammenkommen konnten, wenn dies unaufschiebbar war, der Wahrnehmung ihrer Aufgaben diene, und die zwingend erforderliche Personenzahl nicht überschritten wurde. Diese Ungleichbehandlung war jedoch durch die öffentlich-rechtliche Aufgabenwahrnehmung der in Nr. 6 (ab 28. Mai 2020: Nr. 8) genannten Stellen und Einrichtungen gerechtfertigt.
- 281 Mit der Differenzierung nach der Art der Aufgabenerfüllung sollte vermieden werden, dass das allgemeine Ansammlungsverbot zur Aufhebung öffentlich-rechtlicher Verpflichtungen führt, indem etwa die Funktionsfähigkeit und Einsatzbereitschaft des Brand- und Katastrophenschutzes nicht mehr gewährleistet wäre (vgl. die Begründung zu § 5 Abs. 4 Nr. 6 SARS-CoV-2-EindV, Bearbeitungsstand 14. Mai 2020, S. 10, [https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV\\_Final%20Begrueendung\\_14052020.pdf](https://msgiv.brandenburg.de/sixcms/media.php/9/SARS-CoV-2-EindV_Final%20Begrueendung_14052020.pdf), abgerufen am 22. April 2025). Hierbei handelt es sich um einen legitimen Zweck. Zu dessen Erreichung war es auch geeignet und erforderlich, die Zusammenkünfte von Einrichtungen und Stellen, die im Dienste der Erfüllung entsprechender öffentlich-rechtlicher Aufgaben standen, von dem Verbot nach Absatz 1 freizustellen. Die Regelung in Nr. 6 (ab 28. Mai 2020: Nr. 8) war dabei verfassungskonform dahingehend auszulegen, dass hiervon nur solche Zusammenkünfte erfasst wurden, die im Rahmen dieser Aufgabenerfüllung stattfanden, zumindest aber in einem engen Zusammenhang mit ihr standen. Die Verordnungsbegründung stützt dieses Verständnis: Hiernach werde mit der Ausnahmeregelung lediglich klargestellt, dass „die Erfüllung öffentlich-rechtlicher Pflichten keine sonstige Ansammlung im Sinne des allgemeinen Ansammlungsverbots darstellte“ (Begründung zu § 5 Abs. 4 Nr. 6 SARS-CoV-2-EindV, Bearbeitungsstand 14. Mai 2020, a. a. O.).

So ausgelegt war das Differenzierungskriterium auch angemessen, da es verhinderte, dass sich zugunsten des Infektionsschutzes Schutzlücken in anderen Bereichen der öffentlichen Sicherheit auftraten. Ebenso erscheint es angemessen, zumindest aber nicht evident unsachlich oder ungerecht (vgl. Iwers, in: Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, Art. 12 Ziff. 2.4), dass der Ordnungsgeber die Lockerungen des Ansammlungsverbots für Vereinigungen, die nicht mit der Wahrnehmung öffentlich-rechtlicher Aufgaben betraut waren, restriktiver ausgestaltet hat. Zumindest lässt sich nicht feststellen, dass der Ordnungsgeber den ihm zukommenden Gestaltungsspielraum überschritten haben könnte. Das Fehlen eines schlüssigen Gesamtkonzepts ist weder substantiiert vorgetragen worden noch für das Verfassungsgericht ersichtlich.

- 282 5.4 Ebenfalls nicht zu beanstanden ist § 5 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindV. Diese Regelung enthielt keine Einschränkung von Grund- oder Statusrechten, sondern stellte klar, dass die Selbstorganisationsrechte des Landtags und der kommunalen Vertretungskörperschaften, von dem allgemeinen Ansammlungsverbot in Absatz 1 unberührt blieben.
- 283 6. Die SARS-CoV-2-UmgV mit dem darin enthaltenen § 2 SARS-CoV-2-UmgV in der Fassung vom 12. Juni 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 49]) sowie in den Fassungen der Verordnungen vom 26. Juni 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 54]), vom 11. August 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 64]) und der seit dem 4. September 2020 geltenden Fassung der Verordnung vom 3. September 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 72]) wahrte den Bestimmtheitsgrundsatz, den Vorbehalt des Gesetzes und beruhte ebenfalls auf einer tauglichen Ermächtigungsgrundlage. Gleiches gilt auch für § 4 Abs. 1 und 2 SARS-CoV-2-UmgV in der Fassung vom 12. Juni 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 49]) und der seit dem 4. September 2020 geltenden Fassung der Verordnung vom 3. September 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 72]).
- 284 6.1 Die infektionsschutzrechtliche Generalklausel des § 32 i. V. m. § 28 IfSG in der hier maßgeblichen Zeit (Mitte Juni 2020 bis Mitte Oktober 2020) reichte weiterhin als gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die in den angegriffenen Regelungen jeweils angeordneten Verpflichtungen zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung und die darin geregelten Einschränkungen für Versammlungen und Veranstaltungen. Insbesondere war bei Erlass der streitgegenständlichen SARS-CoV-2-UmgV vom 12. Juni 2020 und ihrer Änderungsfassungen vom 26. Juni 2020, 11. August 2020

und 3. September 2020 jeweils noch keine Kodifikationsreife erreicht, die es erforderlich gemacht hätte, die in den §§ 2, 4 SARS-CoV-2-UmgV geregelten Maßnahmen weiter zu konkretisieren oder differenzierter auszugestalten. Die § 32 i. V. m. § 28 IfSG entsprachen demnach auch im Oktober 2020 noch den Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und dem Parlamentsvorbehalt (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 -, Rn. 28 ff., juris). Da die Regelungen der SARS-CoV-2-UmgV mithin auf eine taugliche Ermächtigungsgrundlage gestützt waren, standen sie mit dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 2 Abs. 1 LV in Einklang.

285 6.2 Die SARS-CoV-2-UmgV in den angegriffenen Fassungen war auch formell verfassungsgemäß. Die angegriffene SARS-CoV-2-UmgV wurde durch die Ministerin für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz nach § 32 i. V. m. § 28 IfSG und § 2 IfSZV erlassen. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass das Verfahren der Verordnungsgebung nicht ordnungsgemäß erfolgte. Schließlich sind auch keine Anzeichen für formelle Mängel erkennbar.

286 6.3. § 2 SARS-CoV-2-UmgV in der Fassung vom 12. Juni 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 49]) sowie in den Fassungen der Verordnungen vom 26. Juni 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 54]), vom 11. August 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 64]) und der seit dem 4. September 2020 geltenden Fassung der Verordnung vom 3. September 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 72]) war auch materiell mit der Verfassung des Landes Brandenburg vereinbar. Ein Verstoß gegen Art. 10 LV liegt nicht vor.

287 Die materiellen Voraussetzungen zum Erlass der Verordnung lagen auch im Sommer und Herbst 2020 noch vor. Für Brandenburg waren zum Stand 12. Juni 2020 insgesamt 3.306 labordiagnostisch bestätigte COVID-19-Fälle an das RKI übermittelt worden, darunter 161 Todesfälle in Zusammenhang mit COVID-19-Erkrankungen; je 100.000 Einwohner lag die Fallzahl bei 132 ([https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Maerz-Aug\\_2020/2020-06-12-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Maerz-Aug_2020/2020-06-12-de.pdf?__blob=publicationFile&v=1)). Bis zum 3. September 2020 ergab sich ein Anstieg auf 3.898 gemeldete COVID-19-Fälle mit insgesamt 169 Todesfällen und 155 Fällen je 100.000 Einwohnern ([https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Sept\\_2020/2020-09-03-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Sept_2020/2020-09-03-de.pdf?__blob=publicationFile&v=1)). Obwohl die Zahl der an COVID-19 Erkrankten

und der stationär behandelten Personen im Sommer 2020 zurückgegangen war, bestand die am 25. März 2020 vom Bundestag (BT-PIPr. 19/154, S. 19169C) festgestellte epidemische Lage von nationaler Tragweite infolge der Coronavirus-Pandemie fort. Seit Ende Juli 2020 war ein erneuter Anstieg der Fallzahlen festzustellen, den das RKI als „beunruhigend“ bezeichnete ([https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Maerz-Aug\\_2020/2020-07-26-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Maerz-Aug_2020/2020-07-26-de.pdf?__blob=publicationFile&v=1)). Die Regelung des § 2 SARS-CoV-2-UmgV führte die durch § 4 SARS-CoV-2-EindV getroffene Regelung fort. Die unwesentlichen Änderungen im Verordnungstext rechtfertigen keine abweichende verfassungsrechtliche Betrachtung. Der Eingriff in Art. 10 LV ist gerechtfertigt, auf die Ausführungen zu § 4 SARS-CoV-2-EindV wird insoweit verwiesen.

- 288 6.4 Abschließend rügen die Antragsteller, dass § 4 Abs. 1 und 2 SARS-CoV-2-UmgV das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nach Art. 23 LV verletzt habe. Dies solle insbesondere vor dem Hintergrund gelten, dass die angegriffene Vorschrift den Veranstalter einer Versammlung unter freiem Himmel zur Einhaltung des § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 SARS-CoV-2-UmgV, also zum allgemeinen Abstandsgebot von 1,5 m, verpflichtet habe.
- 289 6.4.1 Der Schutzbereich der Versammlungsfreiheit ist eröffnet. § 4 Absätze 1 und 2 SARS-CoV-2-UmgV richteten sich ausdrücklich an Veranstalter von Versammlungen. In Bezug auf die Einzelheiten des Schutzbereichs der Versammlungsfreiheit wird auf die Ausführungen zu § 5 SARS-CoV-2-EindV verwiesen. In diesen Schutzbereich ist auch eingegriffen worden, zumal § 13 Abs. 1 Nr. 3 SARS-CoV-2-UmgV Veranstaltern von Versammlungen für den Fall der Nichtbefolgung von § 4 Absätze 1 und 2 SARS-CoV-2-UmgV Geldbußen androhte. Gerade die Verhängung einer Geldbuße stellt einen Eingriff im klassischen Sinne dar. Allerdings hatte der Verordnungsgeber die Regelungen für Versammlungen mit der SARS-CoV-2-UmgV bereits deutlich gelockert. Die zuvor geltenden Versammlungsverbote wurden in § 4 Abs. 1 SARS-CoV-2-UmgV durch Auflagen zur Einhaltung der in § 3 Absatz 1 SARS-CoV-2-UmgV geregelten Abstands- und Hygienegebote ersetzt.
- 290 6.4.2 Die empfindlichen, durch die genannten Regelungen jedoch bereits deutlich abgemilderten Eingriffe waren verfassungsrechtlich gerechtfertigt, insbesondere verhältnismäßig.

a) Den Grundrechtseingriffen stand mit dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung Brandenburgs ein Gemeinwohlbelang von überragender Bedeutung gegenüber. Mit der in § 4 Absätze 1 und 2 SARS-CoV-2-UmgV vorgeschriebenen Einhaltung der in § 3 Abs. 1 i. V. m. § 1 Abs. 2 Satz 1 SARS-CoV-2-UmgV geregelten Mindestabstände und Hygieneregeln sollte das Infektionsrisiko verringert werden. Die Vorschriften dienten somit dem Schutz von Leib und Leben (vgl. Art. 8 LV) der an den Versammlungen teilnehmenden Personen und aller Personen, die mit den Sammlungsteilnehmern später in Kontakt treten würden. Hierbei handelt es sich um einen legitimen Zweck, zumal Art. 8 LV nicht nur als Abwehrrecht zu verstehen ist, sondern auch einen Schutzauftrag an den Staat begründet (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 181, juris).

291 b) Der Eingriff war auch geeignet, diesen Zweck zu fördern. Nach Maßgabe der Erkenntnisse des RKI wurde durch das Abstandhalten das Infektionsrisiko gesenkt. Dies hat das RKI in einem internen Zwischenbericht vom 18. September 2020 nochmals bestätigt. Darin hat es ausgeführt, dass das Einhalten eines Sicherheitsabstands von mindestens 1,5 m die sicherste und einfachste Methode zur Reduktion der Exposition gegenüber SARS-CoV-2 sei. Diese stehe daher im Zentrum der individuellen infektionshygienischen Maßnahmen ([https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Taetigkeitsbericht-Zwischenbericht-01.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Taetigkeitsbericht-Zwischenbericht-01.pdf?__blob=publicationFile&v=5); vgl. auch RKI, Antworten auf häufig gestellte Fragen zum Coronavirus SARS-CoV2/Krankheit COVID-19, Infektionsschutzmaßnahmen <Stand: 3.7.2020>, Epidemiologisches Bulletin Nr. 19/2020 vom 7. Mai 2020). Angesichts dieser Erkenntnislage begegnet es keinen Zweifeln, dass der Verordnungsgeber die Vorgabe eines Mindestabstands bei Verordnungserlass als geeignetes Mittel ansehen durfte, um die Erreichung des legitimen Zwecks zu fördern (vgl. BayVGH, Beschluss vom 16. Juli 2020 - 20 NE 20.1580 -, Rn. 26, juris). Darauf, dass ihm insoweit ein gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbarer Einschätzungsspielraum zukam, wurde bereits hingewiesen.

292 Nach den Empfehlungen des RKI sollte beim Aufenthalt von mehreren Personen in geschlossenen Räumen zusätzlich sichergestellt werden, dass unter Berücksichtigung der Gegebenheiten vor Ort die Frischluftzufuhr bzw. bei Einsatz raumluftechnischer Anlagen ein Luftaustausch unter Frischluftzufuhr bzw. der Zufuhr entsprechend gefilterter Luft gewährleistet ist, um das Risiko einer Exposition gegenüber möglicherweise infektiösen Aerosolen zu minimieren. Ergänzend könne das Tragen einer

Mund-Nasen-Bedeckung dazu beitragen, die Ausbreitung von ausgestoßenen erregertaugliche Flüssigkeitspartikeln (Tröpfchen und in Tröpfchenkerne) zu verringern ([https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Taetigkeitsbericht-Zwischenbericht-01.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Taetigkeitsbericht-Zwischenbericht-01.pdf?__blob=publicationFile&v=5); vgl. auch RKI, Antworten auf häufig gestellte Fragen zum Coronavirus SARS-CoV2/Krankheit COVID-19, Infektionsschutzmaßnahmen <Stand: 3.7.2020>). Diesen Empfehlungen entsprachen die weiteren Vorgaben in § 4 Abs. 1 i. V. m. § 3 SARS-CoV-2-UmgV, die der Ordnungsgeber damit ebenfalls als geeignet ansehen durfte.

293 c) Der Ordnungsgeber durfte den in § 4 Abs. 1 i. V. m. § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und § 1 Abs. 2 Satz 1 SARS-CoV-2-UmgV geregelten Mindestabstand auch für erforderlich halten.

294 Bei Verordnungserlass galt weiterhin die Tröpfcheninfektion als Hauptübertragungsweg des Coronavirus. Der Ordnungsgeber durfte darauf abstellen, dass Versammlungen - auch solche unter freiem Himmel - in aller Regel zu physischen, mit einem Infektionsrisiko verbundenen Kontakten führten (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. Juni 2023 - 3 CN 1.22 -, Rn. 40, 41, juris). Vor dem Hintergrund des damaligen Infektionsgeschehens durfte der Ordnungsgeber nach der maßgeblichen Ex-ante-Sicht außerdem annehmen, dass ohne Einhaltung eines Sicherheitsabstands aufgrund der erhöhten Infektionsgefahr eine unmittelbare Gefahr für die öffentliche Sicherheit bestand (vgl. VG Berlin, Urteil vom 13. Februar 2025 - 1 K 341/20 -, Rn. 31 ff., 35, juris). Das Abstandhalten von mindestens 1,5 m stellte seit Auftreten der Corona-Pandemie ein maßgebliches Element der allgemeinen Hygieneempfehlungen dar. Diese Entscheidung fand ihren Ursprung in den Ausführungen des dafür mit besonderer Sachkunde ausgestatteten und gemäß § 4 IfSG mit der Beratung der Gesundheitsbehörden betrauten RKI. Dieses bewertete den genannten Mindestabstand als wichtigste und effektivste Maßnahme (vgl. RKI, Infektionsschutzmaßnahmen <Stand: 3.7.2020>, [https://www.rki.de/Shared-Docs/FAQ/NCOV2019/FAQ\\_Liste\\_Infektionsschutz.html](https://www.rki.de/Shared-Docs/FAQ/NCOV2019/FAQ_Liste_Infektionsschutz.html), zitiert nach BayVGh, Beschluss vom 16. Juli 2020 - 20 NE 20.1580 -, Rn. 26, 28, juris). Mildere, zur Erreichung des legitimen Ziels gleich geeignete Maßnahmen sind weder von den Antrag-

stellern vorgetragen noch ersichtlich. Dass das Tragen von Mund-Nasen-Bedeckungen als Ersatz für andere Maßnahmen angesehen werden könne, hat das RKI ausdrücklich verneint ([https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Taetigkeitsbericht-Zwischenbericht-01.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=5](https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Taetigkeitsbericht-Zwischenbericht-01.pdf?__blob=publicationFile&v=5), , S. 54; vgl. auch RKI, Antworten auf häufig gestellte Fragen zum Coronavirus SARS-CoV2/Krankheit COVID-19, Infektionsschutzmaßnahmen <Stand: 3.7.2020>; [https://www.rki.de/DE/Aktuelles/Publikationen/Epidemiologisches-Bulletin/2020/19\\_20.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.rki.de/DE/Aktuelles/Publikationen/Epidemiologisches-Bulletin/2020/19_20.pdf?__blob=publicationFile&v=1), S. 5). Diese fachlich fundierte und plausible Einschätzung haben die Antragsteller mit ihrem Vorbringen nicht erschüttert.

- 295 d) Schließlich ist § 4 Abs. 1 und 2 SARS-CoV-2-UmgV auch angemessen. Es begegnet keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass die Veranstalter von Versammlungen unter freiem Himmel Verantwortung dafür trugen, dass der aus Erwägungen des Infektionsschutzes vorgesehene Mindestabstand eingehalten wurde. Insbesondere schränkte diese Vorgabe die Versammlungsfreiheit aus Art. 23 Abs. 1 LV nicht unangemessen ein. Zwar führte die Pflicht zur Einhaltung des Mindestabstands zu einer nicht unerheblichen Einschränkung der Versammlungsfreiheit, da sie Veranstaltern und Teilnehmern von Versammlungen die Möglichkeiten nahm, ihrer Versammlung ein kompaktes, nach außen geschlossen wirkendes Bild zu geben (vgl. VGH BW, Urteil vom 11. April 2024 - 1 S 278/23 -, Rn. 506, juris). Der Verordnungsgeber beschränkte sich jedoch auf diesen Eingriff in die Versammlungsfreiheit. Versammlungsverbote, wie sie in § 5 SARS-CoV-2-EindV geregelt gewesen waren, sah die SARS-CoV-2-UmgV nicht mehr vor. Die mit der Dritten Verordnung zur Änderung der SARS-Cov-2-UmgV in § 4 Abs. 4 eingeführte Untersagung von privaten Feierlichkeiten im privaten Wohnraum berührte das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nicht, da solche privaten Feierlichkeiten nicht auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 27. Oktober 2016 - 1 BvR 458/10 -, Rn. 110 ff. m. w. N., <https://www.bundesverfassungsgericht.de>; Deiseroth/Kutscha, in: Ridder/Breitbach/Deiseroth, Versammlungsrecht, 2. Aufl. 2020, Art. 8 GG Rn. 69, 73 m. w. N.) und somit keine Versammlungen im Sinne von Art. 23 Abs. 1 LV darstellen.
- 296 Soweit die Antragsteller vortragen, dass sich Versammlungen unter freiem Himmel dadurch auszeichneten, dass sie nach außen hin „unabgeschlossen“ seien und leicht personellen Zuwachs erhalten könnten, trifft dies zwar zu. Wie zu § 5

SARS-CoV-2-EindV dargestellt, zeichnet sich eine Versammlung unter anderem dadurch aus, dass sie auf den Zustrom von anderen Personen zur kollektiven Meinungsäußerung angewiesen ist. Jedoch wird dies nicht dadurch vereitelt, indem die notwendigen Mindestabstände eingehalten werden. Durch die Verpflichtung, auf die Mindestabstände zu achten, wird die Versammlungsfreiheit nicht vollständig entwertet und so die Wahrnehmung des Grundrechts „verunmöglicht“. Ausschließliches Ziel der Verpflichtung nach § 4 Abs. 1 und 2 SARS-CoV-2-UmgV war es, die Einhaltung der Mindestabstände sicherzustellen. Damit sollten der Schutzauftrag nach Art. 8 Abs. 1 LV und das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nach Art. 23 LV miteinander in Einklang gebracht werden. In Bezug auf § 5 SARS-CoV-2-EindV haben die Antragsteller entsprechende Abstandsgebote selbst als milderer Mittel anstelle von Personenobergrenzen benannt, was ihr Vorbringen zugleich widersprüchlich erscheinen lässt. Aufgrund der Neuregelungen der SARS-CoV-2-UmgV stand es potentiellen Veranstaltern von Versammlungen grundsätzlich wieder offen, Versammlungen oder andere Veranstaltungen - wenn auch unter Auflagen - durchzuführen. Im Versammlungsrecht ist es nicht unüblich, den Veranstalter einer Versammlung - im Rahmen der Verhältnismäßigkeit - zu bestimmten Vorkehrungen, die der Vermeidung einer unmittelbaren Gefährdung der öffentlichen Sicherheit oder Ordnung dienen sollen, zu verpflichten (vgl. § 15 Abs. 1 Gesetz über Versammlungen und Aufzüge - Versammlungsgesetz - VersG; § 5 Abs. 2 SARS-CoV-2-Infektionsschutzverordnung des Landes Berlin (CoronaVV BE 4) vom 23. Juni 2020, GVBl. 2020, 562; vgl. auch VG Berlin, Urteil vom 13. Februar 2025 - 1 K 341/20 -, Rn. 31 ff., juris; Enders in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht - Band 3, 4. Auflage 2020, 2. Auflagen, „Minusmaßnahmen“ und Beschränkungen Rn. 55), und sie im Falle einer Zuwiderhandlung mit einem Bußgeld zu belegen (vgl. § 29 Abs. 1 Nr. 7 VersG; § 12 Abs. 3 Nr. 9 und 10 CoronaVV BE 4). Entsprechende, im Vorfeld auferlegte Handlungs- oder Organisationspflichten erübrigen als milderer Mittel der Gefahrenabwehr ein Totalverbot der Versammlung (Enders in: Ehlers/Fehling/Pünder, Besonderes Verwaltungsrecht - Band 3, 4. Auflage 2020, 2. Auflagen, „Minusmaßnahmen“ und Beschränkungen Rn. 55, 58).

- 297 Weitere mögliche Rügen der Verfassungswidrigkeit von § 4 Absätze 1 und 2 SARS-CoV-2-UmgV sind dem pauschalen Vortrag der Antragsteller nicht zu entnehmen, noch sind diese ersichtlich.

C.

298 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.

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

E.

300 Der Beschluss ist einstimmig ergangen. Er ist unanfechtbar.

Möller

Heinrich-Reichow

Dr. Koch

Müller

Richter

Sokoll