

ÖffR Fallbearbeitung

Sven Wedemeyer*

Versammeln für den Abstand - Versammlungsfreiheit im Gefüge der pandemiebedingten Freiheitseinschränkungen

Zwischenprüfungsklausur im Öffentlichen Recht

Im Mittelpunkt der Fallbearbeitung steht die Versammlungsfreiheit im Gefüge der pandemiebedingten Freiheitseinschränkungen. Es handelt sich um eine anspruchsvolle Klausur, die die Verfassungsmäßigkeit einer Maßnahme auf der Rechtsgrundlage der §§ 28, 31 IfSG i.V.m. einer fiktiven Landes-Coronavirus-Verordnung zum Gegenstand hat. Dabei werden die Ebenen der Normsetzung und -anwendung in den Blick genommen. Die spezielle Vorschrift des § 28a IfSG und die sunset-Vorschrift des § 28b IfSG (»Bundesnotbremse«) bleiben außer Betracht.

SACHVERHALT

Deutschland befindet sich im Lockdown. Seit Februar 2020 wird das gesamte Bundesgebiet von Infektionen mit einem neuartigen, noch weitgehend unerforschten Coronavirus beherrscht. Die Infektionszahlen sowie die Anzahl der Todesfälle in Verbindung mit dem Virus erreichen in einer ungekannten Dynamik täglich neue Höchstwerte. Ebenso drastisch schrumpft die Anzahl der freien Intensivbetten in den Krankenhäusern, auf denen schwerinfizierte Personen behandelt werden. Es ist anzunehmen, dass bei einem ungebremsten Fortlauf des Infektionsgeschehens das Gesundheitssystem dem Behandlungsbedarf nicht nachkommen kann. Die Infektionsketten sind im Wesentlichen auf menschliche Kontakte zurückzuführen.

Als Reaktion auf diese unkontrollierte Entwicklung sieht sich die niedersächsische Landesregierung in der Pflicht, unverzüglich regelnd tätig zu werden und erlässt Ende März 2020 auf der Grundlage der § 32 S. 1 i.V.m. § 28 I IfSG für den Geltungszeitraum vom 6.4. bis einschließlich 5.5.2020 die Niedersächsische Coronavirus-Verordnung (CoV-VO). Neben zahlreichen anderen freiheitseinschränkenden Geboten sowie Verboten enthält § 9 CoV-VO zur Eindämmung der Weiterverbreitung der Infektion ein Versammlungsverbot, wovon nur ausnahmsweise abgewichen werden kann.

* Der Autor ist wissenschaftlicher Mitarbeiter am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht von Prof. Dr. Frank Schorkopf an der Georg-August-Universität Göttingen. Der Beitrag ist aus der Konzeption der Zwischenprüfungsklausur im Anschluss an die Vorlesung Staatsrecht II im Wintersemester 2020/2021 am Lehrstuhl für Öffentliches Recht und Europarecht hervorgegangen. Aufgrund der COVID-19-Pandemie wurde sie als digitale Open-Book-Klausur bearbeitet. Der Notendurchschnitt betrug 6,0 Punkte bei einer Nichterfolgsquote von 23 Prozent. Dank schuldet der Autor dem Lehrstuhlinhaber Professor Frank Schorkopf und seinen Kolleginnen und Kollegen Dr. Ferdinand Weber, Maria Fried und Jonas Tafel. Verbliebene Unvollkommenheiten verantwortet der Autor.

Die 22-jährige J aus Kassel möchte auf die besonders kritische Situation in den überfüllten Flüchtlingswohnheimen rund um die Stadt Göttingen aufmerksam machen, die mittlerweile allesamt als »Corona-Hotspots« gelten. Überzeugt davon, dass der aktuelle Zustand auf das Versagen der niedersächsischen Innenministerin M beruht und dahingehend dringender Handlungsbedarf besteht, hält J in letzter Zeit Reden, verteilt Flyer und nimmt an Demonstrationen teil. Nun plant sie gemeinsam mit drei weiteren Gleichgesinnten, die sie aus der lokalen Initiative »Willkommen Flüchtlinge« kennt, selbst eine Demonstration unter dem Slogan »Schutz vor dem Virus – Recht auf Abstand für Flüchtlinge.« Die Demonstration soll laut der Planung am Ostermontag, den 14.4.2020, um 10 Uhr am Bahnhofplatz in Göttingen stattfinden. Nach einer Eröffnungssprache durch J soll sich ein Aufzug durch die Innenstadt zum Albaniplatz bewegen und dabei die Mauerstraße, eine schmale Seitengasse, passieren. J hat herausgefunden, dass M in der Mauerstraße ihren Hauptwohnsitz hat und sich regelmäßig an Feiertagen dort aufhält. Zeitgleich wirbt sie für ihre Demonstration öffentlich auf Facebook und schafft es innerhalb weniger Stunden über 100 »Interessenten« aus der Göttinger Studierendenschaft in ihrer Veranstaltung zu generieren.

J meldet unter Vorlage eines geeigneten Hygienekonzepts, das das Tragen von Mund-Nasen-Schutz und Handschuhen sowie den Verzicht auf jeglichen körperlichen Kontakt unter den Teilnehmern enthält, die Versammlung bei der zuständigen Behörde an. Bereits am nächsten Tag erhält sie ein behördliches Schreiben, das mit »Genehmigung« betitelt ist. Der vermeintlich positive Bescheid entpuppt sich seinem Inhalt nach jedoch als »Mogelpackung«, wie J findet. Genehmigt wurde eine Versammlung für Montag, den 4.5.2020.

Die Behörde begründet die auf § 9 II 2 CoV-VO gestützte Auflage der zeitlichen Verschiebung damit, dass diese zum Schutze des Lebens und der Gesundheit der Versammlungsteilnehmer und Passanten sowie zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems alternativlos sei. Eine andere Bewertung lasse das Infektionsgeschehen nicht zu, im Mai könnte infolge des Lockdowns schon eine andere Lage herrschen. Weiter führt sie aus, dass eine Genehmigung am beantragten Ostermontag – wenn überhaupt – nur verbunden mit weiteren erheblich einschränkenden Auflagen denkbar wäre. Ohne eine Begrenzung der Teilnehmerzahl käme nur eine stationäre Versammlung entweder auf dem Bahnhof- oder Albaniplatz in Betracht, nicht hingegen der

Aufzug durch die Stadt. Nur so könnte bei der erwarteten Teilnehmerzahl von über 100 Personen der Mindestabstand gewahrt werden. Mit Sicherheit werde der Mindestabstand schon aus Platzgründen unterschritten, wenn der Aufzug mit 100 Teilnehmern an der Mauerstraße vorbeiziehe und sich kurzweilig in Anwesenheit der M vor ihrem Haus zum Stehen komme.

J kann die Begründung der Behörde nicht nachvollziehen. Die zeitliche Verschiebung der Demonstration vereitele den Zweck der Demonstration aus aktuellem Anlass vollständig. Die Behörde hätte das Schreiben auch mit »Verbot« betiteln können. Sowieso wundert sich J, wie es sein kann, dass für eine Landesregierung die Möglichkeit besteht, in diesem erheblichen grundrechtseinschränkenden Ausmaß kurzfristig und flexibel »gesetzgeberisch« tätig zu werden. Gerade in solchen Zeiten erheblicher staatlicher Einschränkungen müsse die Grundrechtsgewährleistung die Möglichkeit umfassen, durch Demonstrationen die Meinung kund zu tun. Auch das Abstellen auf die erwartete Teilnehmerzahl von 100 Personen sei sachwidrig. Interessenbekundungen in einer Facebook-Veranstaltung könnten auch lediglich Solidaritätsbekundungen darstellen, ohne dass die Personen tatsächlich an der Demonstration teilnehmen würden. Die Behörde hätte jedenfalls erst einmal die Demonstration unter Auflagen am Ostermontag genehmigen und abwarten müssen, ob die Vorgaben des Hygienekonzepts sowie die Auflagen eingehalten werden, bevor sie weitere grundrechtseinschränkende Maßnahmen ergreift.

Die von J angerufenen Verwaltungsgerichte schlossen sich im Grunde der Ansicht der Behörde an und bestätigten das behördliche Handeln, sodass sie erfolglos die Instanzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit beschritten hat. Daher erhebt sie form- und fristgerecht Verfassungsbeschwerde vor dem Bundesverfassungsgericht. *Mit Aussicht auf Erfolg?*

Bearbeitungshinweis

Auf die nachfolgenden Normauszüge wird hingewiesen. Gehen Sie von der Verfassungsmäßigkeit der einschlägigen Vorschriften des IfSG aus.

Auszug aus dem Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG)

§ 28 Schutzmaßnahmen

(1) ¹Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen [...], soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; [...].²Unter den Voraussetzungen von Satz 1 kann die zuständige Behörde [...] Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten [...].³[...].⁴Die Grundrechte [...] der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes), [...] werden insoweit eingeschränkt.

§ 32 Erlass von Rechtsverordnungen

¹Die Landesregierungen werden ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach [...] § 28 [...] maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen.

Auszug aus der Niedersächsischen Verordnung über Maßnahmen und allgemeine Grundsätze zur Eindämmung des Coronavirus v. 20. März 2020 (Niedersächsische Coronavirus-Verordnung - CoV-VO (fiktiv))

§ 9 Versammlungen

(1) Versammlungen unter freiem Himmel nach Artikel 8 des Grundgesetzes sind im Zeitraum vom 6. April bis einschließlich 6. Mai 2020, grundsätzlich untersagt.

(2) ¹Ausnahmsweise kann die zuständige Behörde eine Versammlung unter freiem Himmel mit bis zu 100 Teilnehmern genehmigen, wenn

a) der Veranstalter bei der Anmeldung ein geeignetes Hygienekonzept vorlegt und

b) im Zuge der Durchführung der Versammlung zu anderen Versammlungsteilnehmern, die nicht dem eigenen Hausstand angehören, ein Mindestabstand von 1,5 Meter eingehalten wird.

²Die Genehmigung kann unter Berücksichtigung des aktuellen Infektionsgeschehens mit strengeren Auflagen, soweit sie zum Schutze vor Infektionen mit dem Coronavirus dienen, versehen werden.

GLIEDERUNG

- A. Zulässigkeit
 - I. Zuständigkeit des BVerfG
 - II. Beschwerdeberechtigung
 - III. Beschwerdegegenstand
 - IV. Beschwerdebefugnis
 - V. Rechtswegerschöpfung und Grundsatz der Subsidiarität
 - VI. Form und Frist
 - VII. Ergebnis

- B. Begründetheit der Verfassungsbeschwerde
- I. Prüfungsmaßstab des BVerfG
 - II. Verletzung von Art. 8 I, II GG
 1. Schutzbereich
 - a) Persönlicher Schutzbereich
 - b) Sachlicher Schutzbereich
 2. Eingriff
 3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung
 - a) Einschränkung des Art. 8 I, II GG
 - b) Verfassungsmäßigkeit des § 9 Corona-VO (Normsetzungsebene)
 - aa) Formelle Verfassungsmäßigkeit
 - (1) Ermächtigungsgrundlage, Art. 80 I 1 GG
 - (2) Formelle Verfassungsmäßigkeit des § 32 S. 1 i.V.m § 28 I IfSG
 - (3) Bestimmtheitstrias, Art. 80 I 1 GG
 - (4) Zitiergebot, Art. 19 I 2 GG
 - (5) Zwischenergebnis zu aa)
 - bb) Materielle Verfassungsmäßigkeit
 - (1) Wesengehaltsgarantie, Art. 19 II GG
 - (2) Verhältnismäßigkeit, Art. 20 III GG
 - (a) Legitimer Zweck
 - (b) Geeignetheit
 - (c) Erforderlichkeit
 - (d) Angemessenheit
 - (e) Zwischenergebnis (2)
 - (3) Zwischenergebnis zu bb)
 - cc) Zwischenergebnis zu b.
 - c) Verfassungsmäßigkeit des letztinstanzlichen Urteils (Normanwendungsebene)
 - aa) Legitimer Zweck und Geeignetheit
 - bb) Erforderlichkeit
 - cc) Angemessenheit
 - dd) Zwischenergebnis zu c)
 - d) Zwischenergebnis zu 3.
 4. Zwischenergebnis zu II.
 - III. Ergebnis
- C. Endergebnis

GUTACHTEN

Die Verfassungsbeschwerde der J hat Aussicht auf Erfolg, wenn sie zulässig (A.) und soweit sie begründet ist (B.).

A. Zulässigkeit

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig, wenn alle Sachentscheidungsvoraussetzungen erfüllt sind.

I. Zuständigkeit des BVerfG

Das BVerfG ist im Verfassungsbeschwerdeverfahren zuständig, Art. 93 I Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90 ff. BVerfGG.

II. Beschwerdeberechtigung

Beschwerdeberechtigt ist jedermann, der Träger von Grundrechten ist, § 90 I BVerfGG. Als natürliche Person ist J grundrechts- und damit beschwerdefähig.

III. Beschwerdegegenstand

Als Beschwerdegegenstand kommt jeder Akt der öffentlichen Gewalt infrage, Art. 93 I Nr. 4a GG, § 90 I BVerfGG. Darunter sind Maßnahmen aller Staatsgewalten zu verstehen, Art. 1 III GG. J wendet sich gegen die Entscheidung des letztinstanzlichen Verwaltungsgerichts. Als Akt der Judikative handelt es sich um einen tauglichen Beschwerdegegenstand einer Urteilsverfassungsbeschwerde.

IV. Beschwerdebefugnis

J ist beschwerdebefugt, wenn sie geltend machen kann, möglicherweise selbst, gegenwärtig und unmittelbar in grundrechtlich geschützten Positionen verletzt zu sein, Art. 93 I Nr. 4a GG, § 90 I BVerfGG. Eine Grundrechtsverletzung ist möglich, wenn sie nicht von vornherein offensichtlich ausgeschlossen ist.

Eine Verletzung der J in ihrem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit nach Art. 8 I, II GG kommt in Betracht. Durch die letztinstanzliche Entscheidung, die in der Sache die Auflage der zeitlichen Verschiebung der Versammlungsbehörde ihr gegenüber bestätigt hat, hat sie eine belastende Rechtswirkung erfahren, ohne dass ein weiterer wesentlicher Zwischenschritt erforderlich wäre. Als Adressatin ist J in eigenen Rechten betroffen. J ist beschwerdebefugt.

V. Rechtswegerschöpfung und Grundsatz der Subsidiarität

Die Vorinstanzen des Verwaltungsrechtswegs hat J durchlaufen und damit den Rechtsweg erschöpft, § 90 II 1 BVerfGG. Andere Rechtsschutzmöglichkeiten sind nicht ersichtlich, der Subsidiarität wurde entsprochen.

VI. Form und Frist

J hat die Verfassungsbeschwerde nach Maßgabe der §§ 93 I 1, 23 I 1, 2 BVerfGG form- und fristgerecht erhoben.

VII. Ergebnis

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

B. Begründetheit der Verfassungsbeschwerde

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet, soweit J tatsächlich in ihrem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit verletzt wurde.

I. Prüfungsmaßstab des BVerfG

Das BVerfG ist keine »Superrevisionsinstanz«. Es prüft lediglich spezifische Verletzungen ausschließlich am Maß-

stab der Verfassung, nicht hingegen die Richtigkeit der Entscheidung am Maßstab des einfachen Rechts. Der Prüfung des BVerfG zugrunde liegt die Frage, ob das letztinstanzliche Fachgericht bei der Auslegung und Anwendung des einfachen Rechts das Grundrecht der J aus Art. 8 I, II GG verletzt hat.¹

II. Verletzung von Art. 8 I, II GG

Eine Verletzung des Art. 8 I, II GG der J liegt vor, wenn durch das letztinstanzliche Urteil in den Schutzbereich (1.) eingegriffen wurde (2.) und dieser Eingriff verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen ist (3.).

1. Schutzbereich

Der Schutzbereich müsste in persönlicher und sachlicher Hinsicht eröffnet sein.

a) Persönlicher Schutzbereich

In persönlicher Hinsicht erfasst Art. 8 GG zumindest² alle Deutschen. Als deutsche Staatsbürgerin gemäß Art. 116 I GG wird J vom Schutzbereich der Versammlungsfreiheit erfasst.

b) Sachlicher Schutzbereich

Art. 8 GG schützt das Recht zur Versammlung. Versammlung ist eine körperliche Zusammenkunft von mindestens zwei Personen.³ In Abgrenzung zur bloßen Ansammlung von Personen zeichnet sich die Versammlung durch eine innere Verbundenheit der Teilnehmer zur Verfolgung eines gemeinsamen Zwecks aus, der auf die Teilhabe an der öffentlichen Meinungsbildung gerichtet ist.⁴

Die Demonstration der J und ihren Mitgesinnten verfolgen den Zweck, auf den kritischen Zustand in den Flüchtlingswohnheimen rund um die Stadt Göttingen aufmerksam zu machen, welcher ihrer Auffassung nach auf das politische Missmanagement der Innenministerin zurückzuführen ist. Eine Versammlung liegt vor. Es ist anzunehmen, dass die Versammlung friedlich und ohne Waffen stattfindet.

¹ Neben der Fallgruppe der grundsätzlichen Verkenning von Grundrechten sind der grob oder offensichtliche Verstoß der Rechtsanwendung gegen den Gleichheitssatz und die Überschreitung der Grenzen zulässiger Rechtsfortbildung vom Umfang des Prüfungsmaßstabs des BVerfG umfasst.

² Unter Umständen können auch Unionsbürger, die keine deutschen Staatsangehörigen oder Statusdeutsche sind, sich auf Deutschengrundrechte berufen. Zur Dogmatik dieser Grundrechtsegalisierung, vgl. *Bauer/Kahl*, Europäische Unionsbürger als Träger von Deutschen-Grundrechten?, JZ 1995, 1077 (1078 ff.); *Lücke*, EuR 2001, 112 (112 ff.); v. Münch/Kunig/Vedder/Lorenzmeier/Wendel, Grundgesetz-Kommentar, Bd. 2, 7. Auflage (2021), Art. 116 GG, Rn. 26 ff.

³ *Kingreen/Poscher*, Grundrechte, 36. Auflage (2020), Rn. 807.

⁴ BVerfGE 104, 92 (104). Bei der Definition handelt sich um den vom BVerfG vertretenen engen Versammlungsbegriff. Für den weiten Versammlungsbegriff, der jeden gemeinsamen Zweck ausreichen lässt, finden sich ebenso Nachweise in der Judikatur, vgl. BVerfGE 69, 315 (343).

2. Eingriff

Es müsste ein Eingriff durch das letztinstanzliche Urteil vorliegen. Das Urteil bestätigt in der Sache die Rechtmäßigkeit des versammlungsbehördlichen Handelns. Die Auflage enthält eine zeitliche Verschiebung der Versammlung um etwa drei Wochen als ursprünglich von J beantragt wurde. Art. 8 GG schützt neben der Durchführung der Versammlung als solche auch das Bestimmungsrecht des Veranstalters über Gegenstand der Versammlung, Ort und Zeit sowie Vorbereitung und Organisation.⁵ Diese Modalitäten der Versammlung sind ein zentraler Bestandteil der Meinungskundgabe.

Die Route durch die Innenstadt Göttingens ermöglicht es, die Meinung der Versammlung gegenüber möglichst vielen Passanten zu äußern. Die Route durch die Mauerstraße am Wohnort der M in Verbindung mit dem gewählten Zeitpunkt des Ostermontags zielt darauf ab, dass die Versammlung von M wahrgenommen wird. Dabei handelt es sich um ein konkretes Kommunikationsanliegen dieser Versammlung, das durch die zeitliche Verschiebung vereitelt wird. Das Urteil greift final, unmittelbar und rechtsförmig in den Schutzbereich des Art. 8 I, II GG ein.

3. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung

Der Eingriff in Art. 8 I, II GG ist gerechtfertigt, wenn das Grundrecht einschränkbar ist (a.), die Ermächtigungsgrundlage verfassungsgemäß ist (b) und von dieser auch in verfassungsgemäßer Weise Gebrauch gemacht wurde (c.).

a) Einschränkung des Art. 8 I, II GG

Eine Versammlung unter freiem Himmel kann durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt werden, Art. 8 II GG.

Eine Beschränkung durch Gesetz kann sowohl durch ein Parlamentsgesetz als auch ein materielles Gesetz, wie die Rechtsverordnung, erfolgen.⁶ Auf Grund eines Gesetzes erfolgt die Beschränkung, soweit diese durch staatliches Handeln unterhalb der Ebene des Gesetzes, aber auf seiner Grundlage, etwa durch Verwaltungsakt, Urteil oder auch Realakt, stattfindet.⁷ Der unmittelbare Eingriff erging durch das letztinstanzliche Urteil, das das Behördenhandeln auf der Grundlage des § 9 CoV-VO bestätigte. Die Vorschrift stellt eine Versammlung unter ein zeitlich befristetes präventives Versammlungsverbot mit Erlaubnisvorbehalt. Als Vorschrift einer Landesverordnung stellt sie eine taugliche Schranke dar, wenn die Verordnung den Vorbehalt ihrerseits verfassungskonform ausfüllt.

⁵ BVerfGE 69, 315 (343).

⁶ BVerfGE 33, 125 (156).

⁷ *Epping*, Grundrechte, 8. Auflage (2019), Rn. 43.

b) Verfassungsmäßigkeit des § 9 CoV-VO (Normsetzungsebene)

§ 9 CoV-VO müsste seinerseits formell (aa.) und materiell verfassungsgemäß sein (bb.).

aa) *Formelle Verfassungsmäßigkeit*

Die formelle Verfassungsmäßigkeit des § 9 Corona-VO setzt voraus, dass eine Ermächtigungsgrundlage in der Form eines formellen Gesetzes vorliegt, Art. 80 I 1 GG (1), das seinerseits formell verfassungsmäßig ist, Art. 70 ff. GG (2), und die Bestimmtheit nach Maßgabe des Art. 80 I 2 GG eingehalten wurde (3).

(1) Ermächtigungsgrundlage, Art. 80 I 1 GG

Durch § 32 S. 1 i.V.m. § 28 I IfSG als formelles Bundesgesetz werden die Landesregierungen ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach § 28 IfSG maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote sowie Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Nach § 28 I 1 IfSG sind, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden, die notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Eine Ermächtigungsgrundlage liegt vor.

(2) Formelle Verfassungsmäßigkeit des § 32 S. 1 i.V.m. § 28 I IfSG

Der Bund besitzt eine konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit gemäß Art. 74 I Nr. 19 GG für den Erlass einer solchen Verordnungsermächtigung. Von der Einhaltung des Gesetzgebungsverfahrens nach Maßgabe der Art. 76 bis 78 und 82 GG ist auszugehen. Materiell-verfassungsrechtliche Bedenken hiergegen bestehen nicht.

(3) Bestimmtheitstrias, Art. 80 I 2 GG

Nach Art. 80 I 2 GG muss das Parlament seiner gesetzgeberischen Verantwortung Rechnung tragen und den Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung so umrissen haben, dass der Bürger bereits aus der gesetzlichen Ermächtigung erkennen und vorhersehen kann, was ihm gegenüber auf der Grundlage der erlassenen Verordnung zulässig sein soll.⁸

Der Maßstab der Bestimmtheitstrias des Art. 80 I 2 GG unterliegt keinem starren Verständnis.⁹ Die Überprüfungsichte erfolgt grundsätzlich am Maßstab der Eingriffsintensität. Je intensiver eine Rechtsverordnung in Grundrechte eingreift, desto höher sind die Anforderungen, welche an das

ermächtigende Gesetz zu stellen sind.¹⁰ Relativierend zu berücksichtigen sind die Spezifika der zu regelnden Materie.¹¹ Zeichnet sich diese durch eine besondere Komplexität oder einer Vielzahl unbekannter Faktoren aus, muss das verfassungsrechtlich gebotene Maß an Bestimmtheit entsprechend sinken, um dem Gesetzgeber den gebotenen Handlungsspielraum zu belassen.¹²

§ 32 S. 1 i.V.m. § 28 I IfSG berechtigt, Versammlungen von Personen zu beschränken oder zu verbieten. Es handelt sich um eine Generalklausel, welche die Entschließung (»Ob«) der zuständigen Behörden im Wege gebundener Entscheidung zum Handeln verpflichtet. Hinsichtlich Art und Umfang der Bekämpfungsmaßnahmen verfügt die Behörde über ein Auswahlermessen. *Ultima-ratio*-Eingriffe in Grundrechte sind auf dieser Rechtsgrundlage möglich. Eingeschränkt wird das behördliche Ermessen dadurch, dass es sich um notwendige Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Weiterverbreitung der Infektion handeln muss.¹³ Darüber hinaus sind dem Ermessen durch die Formulierungen »soweit«, »solange« und »erforderlich« an den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz gebundene Grenzen gesetzt.¹⁴

Das Infektionsschutzrecht hat die Abwehr einer Infektion zum Gegenstand, die sich durch unüberschaubare Vieltätigkeit der Erscheinungsformen sowie einen dynamischen, entwicklungs-offenen Verlauf auszeichnet. Der parlamentarische Gesetzgeber ist nicht in der Lage, der Dynamik durch gesetzliche Regelungen, die das Gesetzgebungsverfahren passieren müssen, Rechnung zu tragen.¹⁵ Die Exekutive kann der Dynamik des Infektionsgeschehens und dem daraus erwachsenden Gebot zeitnahen Handelns durch ihre Handlungsflexibilität und Sachnähe gerecht werden.¹⁶ Ein in besonderer Weise weiter Handlungsspielraum des parlamentarischen Gesetzgebers ist daher zumindest gegenwärtig erforderlich. Art. 80 I 2 GG lässt in diesem Fall ein hinreichendes Maß an Bestimmtheit der exekutiven Handlungsermächtigung genügen. Damit wurden die wenig strengen Bestimmtheitsanforderungen des Art. 80 I 2 GG eingehalten.

(4) Zitiergebot, Art. 19 I 2 GG

Das einschränkende Gesetz muss das betroffene Grundrecht unter Angabe des Artikels nennen, Art. 19 I 2 GG.¹⁷ Das Zitiergebot stellt sicher, dass der auf der Rechtsgrundlage ergehende Grundrechtseingriff eine bewusste Entscheidung

⁸ BVerfGE 150, 1 (99).

⁹ Martini/Thiessen/Ganter, Zwischen Vermummungsverbot und Maskengebot: Die Versammlungsfreiheit in Zeiten der Corona-Pandemie, NJOZ 2020, 929 (930).

¹⁰ BVerfGE 139, 19 (47).

¹¹ Brocker, Exekutive versus parlamentarische Normsetzung in der Corona-Pandemie, NVwZ 2020, 1485 (1486).

¹² Martini/Thiessen/Ganter (Fn. 9), NJOZ 2020, 929 (930).

¹³ Marquardsen/Gerlach, Die Corona-Pandemie in der verwaltungsrechtlichen Prüfung - Teil II, JA 2020, 801 (806).

¹⁴ Marquardsen/Gerlach (Fn. 13), JA 2020, 801 (806).

¹⁵ VGH Mannheim, Beschl. v. 9.4.2020 - 1 S 925/20, Rn. 35.

¹⁶ Martini/Thiessen/Ganter (Fn. 9), NJOZ 2020, 929 (930).

¹⁷ Vgl. Art. 8 II GG. Das BVerfG hat die Anwendung des Zitiergebots für normtextlich vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte ausgenommen, vgl. BVerfGE 83, 130 (154).

des Gesetzgebers darstellt und dieser Rechenschaft darüber ablegt.¹⁸ § 28 I 4 IfSG zitiert ausdrücklich die Versammlungsfreiheit als betroffenes Grundrecht dieser Maßnahmen.¹⁹ Dem widerspricht auch nicht der Wortlaut des § 28 I 2 IfSG, der lediglich die Ansammlung zum Gegenstand hat.²⁰

(5) Zwischenergebnis zu aa)

§ 9 CoV-VO ist formell verfassungsgemäß.

bb) *Materielle Verfassungsmäßigkeit*

§ 9 CoV-VO müsste materiell verfassungsgemäß sein.

(1) Wesensgehaltsgarantie, Art. 19 II GG

Art. 19 II GG bestimmt, dass in keinem Falle ein Grundrecht in seinem Wesensgehalt angetastet werden darf. Diese Garantie ist verletzt, wenn der Staat jeglichen Störungsabwehranspruch, den die Rechtsordnung zum Schutze eines Grundrechts einräumt, materiellrechtlich beseitigt.²¹ Das Versammlungsverbot des § 9 CoV-VO ist anhand dieser Garantie zu überprüfen. Eine Verletzung läge bei einer Ausgestaltung als Totalverbot vor. In einem solchen Fall wird die Grundrechtsgewährleistung vollständig ausgehebelt. § 9 CoV-VO enthält hingegen ein grundsätzliches Verbot von Versammlungen, das eine Ausnahmegenehmigung zulässt.²² Zudem ist das Regelverbot auf einen Zeitraum von etwa einem Monat begrenzt, sodass die Versammlungsfreiheit den Grundrechtsträgern nicht generell verwehrt bleibt.²³

(2) Verhältnismäßigkeit, Art. 20 III GG

Das Versammlungsverbot des § 9 CoV-VO bedarf einer Auslegung im Lichte des Art. 8 GG, sodass der Eingriff nur zum Schutz gleichgewichtiger anderer Rechtsgüter unter strikter Wahrung der Verhältnismäßigkeit zulässig ist. Das Verbot müsste zur Erreichung eines legitimen Zwecks (a) geeignet (b), erforderlich (c) und angemessen sein (d).

(a) *Legitimer Zweck*

Legitimer Zweck des präventiven Versammlungsverbots ist die Verhinderung oder zumindest die Verlangsamung

der Weiterverbreitung der Infektion mit dem Coronavirus.²⁴ Schutzgüter des Verbots sind das menschliche Leben und die Gesundheit der Versammlungsteilnehmer sowie anderer Menschen, die potentiell in Kontakt mit der Versammlung treten könnten, Art. 2 II 1 GG,²⁵ sowie die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems,²⁶ das nur über eine begrenzte Zahl an Intensivbetten in Krankenhäusern, in denen Schwerinfizierte behandelt werden, verfügt.

(b) *Geeignetheit*

Das Verbot ist geeignet, wenn es zur Zweckverfolgung zumindest förderlich ist. Die Infektionen sind auf physischen Nahkontakt oder indirekten Kontakt von Menschen zurückzuführen. Die Versammlung zeichnet sich *per definitionem* durch eine physische Zusammenkunft mehrerer Personen aus, sodass die Gefahr der Weiterverbreitung der Infektion auf der Hand liegt. Das Verbot der Versammlung bewirkt eine Verhinderung menschlicher Kontakte im Zuge einer Versammlung, sodass die Geeignetheit vorliegt.

(c) *Erforderlichkeit*

Das Versammlungsverbot ist erforderlich, wenn darüber hinaus kein die Grundrechtsgewährleistung weniger beeinträchtigendes, zur Zweckerreichung gleich geeignetes Mittel ersichtlich ist. Versammlungsverbote sind *ultima-ratio*-Eingriffe, die aufgrund der Schwere der Grundrechtsbeeinträchtigung als Ausnahmetatbestände strengen Anforderungen unterworfen werden müssen.²⁷ Eine Ausgestaltung des präventiven Verbots könnte daher bereits nicht erforderlich sein. Auch hier gilt der Einschätzungsspielraum des Verordnungsgebers zu beachten, der unter dem Gesichtspunkt, dass es sich um eine unerforschte Krankheit handelt, die derzeit einen unkontrollierten Verlauf nimmt und eine Vielzahl an Todesopfern fordert, erwächst. Demnach wäre eine Ausgestaltung der Vorschrift in der Form eines Totalverbots, die die Grundrechtsausübung generell ausschließt, ohne der handelnden Behörde einen Beurteilungsspielraum sowie Ermessensentscheidung einzuräumen, nicht erforderlich. Für ein präventives Verbot als Regelfall mit ausnahmsweisem Erlaubnisvorbehalt, welches der Behörde ein flexibles Instrument bietet, im Einzelfall eine Versammlung zu ermöglichen, spricht der Effektivitätsgesichtspunkt, sodass durch die konkrete Ausgestaltung des Regel-Ausnahme-Verhältnisses der Erforderlichkeit genüge getan wurde.²⁸

¹⁸ BVerfGE 113, 348 (366).

¹⁹ OVG Weimar, Beschl. v. 10.4.2020 - 3 EN 248/20, Rn. 29.

²⁰ Das tatbestandliche Ausbleiben der Versammlung in § 28 I 2 IfSG gilt als redaktionelles Versehen. Aus der Begründung des Gesetzentwurfs geht hervor, dass sämtliche Zusammenkünfte von Menschen zu erfassen versucht worden sind, da der Erreger nicht danach fragt, welchen inhaltlichen Zweck die Zusammenkunft verfolgt. Der infektionsschutzrechtliche Begriff der Ansammlung unterliegt in Anbetracht des Schutzzwecks der Vorschrift einem weiten Verständnis, *Martini/Thiessen/Ganter* (Fn. 9), NJOZ 2020, 929 (931).

²¹ BVerfGE 61, 82 (113).

²² Vgl. BVerfG NJW 2020, 1429 (1430); VG Hamburg, Beschl. v. 29.4.2020 - 11 E 1790/20, Rn. 5.

²³ BVerfG NJW 2020, 1429 (1430); *Martini/Thiessen/Ganter* (Fn. 9), NJOZ 2020, 929 (934).

²⁴ VG Hamburg, Beschl. v. 27.3.2020 - 14 E 1428/20, Rn. 30.

²⁵ *Marquardsen/Gerlach* (Fn. 13), JA 2020, 801 (806).

²⁶ VG Schwerin, Beschl. v. 12.11.2020 - 7 B 2425/20 SN, Rn. 11.

²⁷ Vgl. *Sinder*, Versammlungsfreiheit unter Pandemiebedingungen, NVwZ 2021, 103 (105).

²⁸ Die Erforderlichkeit innerhalb des Einschätzungsspielraumes des Verordnungsgebers bejahend VGH Mannheim, Beschl. v. 15.4.2020 - VGH 1 S 1078/20, Rn. 14; *Martini/Thiessen/Ganter* (Fn. 9), NJOZ 2020, 929 (934); offenlassend BVerfG NVwZ 2020, 711 (712); VerfG Bbg, Beschl. v. 3.6.2020 - VfGBbg 9/20 EA, Rn. 41; VerfGH Saarl NVwZ 2020, 1513 (1515); ablehnend *Eibenstein*, Kein zweiter Shutdown von Art. 8 I GG, NVwZ 2020, 1811 (1813 f.).

(d) Angemessenheit

Das Versammlungsverbot ist angemessen, wenn die infolge des Verbots entstehenden Nachteile für die Grundrechtsverwirklichung nicht außer Verhältnis zum mit dem Verbot verfolgten Zweck stehen. Dieses Verhältnis ist im Wege einer umfassenden Abwägung zwischen den widerstreitenden Schutzgütern des menschlichen Lebens sowie der Gesundheit und dem Gesundheitssystem einerseits und der Versammlungsfreiheit andererseits im Rahmen der praktischen Konkordanz zu bewerten.²⁹

Die unkontrollierte Dynamik der Infektion betrifft das Leben und Gesundheit zahlreicher Menschen und bringt die Gefahr irreversibler Schäden mit sich.³⁰ Insbesondere das Grundrecht auf Leben, zu dessen Schutz der Staat verpflichtet ist, bildet die vitale Basis der Menschenwürde sowie aller anderen Grundrechte.³¹

Demgegenüber steht aber der fundamentale Wert der Versammlungsfreiheit als eines der unentbehrlichen und grundlegenden Funktionselemente des demokratischen Gemeinwesens.³²

Ein angemessener Ausgleich darf daher zu einer Einschränkung der Versammlungsfreiheit nur in dem Maße erfolgen, wie es eine effektive Bekämpfung der Pandemie erfordert. Dementsprechend hat der Verordnungsgeber den Eingriff unter Beachtung der Entwicklung des Infektionsgeschehens zeitlich zu befristen.³³ Zudem muss der Verwaltung ein Ermessen eingeräumt werden, vom Erlaubnisvorbehalt zugunsten der Versammlungsfreiheit im Einzelfall in verfassungsgemäßer Weise Gebrauch zu machen.³⁴ Sowohl eine zeitliche Befristung als auch der Ermessensspielraum wird von § 9 CoV-VO vorgesehen. Die Angemessenheit liegt vor.

(e) Zwischenergebnis (2)

§ 9 CoV-VO ist verhältnismäßig.³⁵

²⁹ BVerfG NVwZ 2020, 711 (713); vgl. grundlegend *Hesse*, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. (1999), Rn. 72.

³⁰ Vgl. zur Irreversibilität von Gefahren für das Leben und die Gesundheit OLG Stuttgart, Beschl. v. 1.8.2017 – 2 W 5/17, Rn. 39.

³¹ Vgl. BVerfGE 39, 1 (42); BVerfGE 153, 182 (241).

³² BVerfGE 69, 315 (343); vgl. BVerfG NVwZ 2020, 711 (712).

³³ BVerfG NJW 2020, 1427 (1428).

³⁴ BVerfG NVwZ 2020, 711 (712 f.); *Sinder* (Fn. 27), NVwZ 2021, 103 (107).

³⁵ Die Erforderlichkeit und Angemessenheit eines solchen präventiven Versammlungsverbots mit Erlaubnisvorbehalt ist in der Rechtsprechung und Literatur umstritten. Sie sind durch das BVerfG im Rahmen von § 32 BVerfGG-Verfahren noch nicht abschließend geklärt worden. Eine Argumentation, die die in Art. 8 I GG normierte Genehmigungsfreiheit der Versammlung als absoluten Wesensgehalt des Freiheitsrechts auflädt, Art. 19 II GG, mit der Folge, dass eine Erlaubnispflicht *per se* keiner Rechtfertigung zugänglich ist, konnte vertreten werden, vgl. *Eibenstein* (Fn. 28), NVwZ 2020, 1811 (1813 f.); vgl. auch die Rechtsprechung des BVerfG zur Verfassungsmäßigkeit der Anmeldepflicht des § 14 VersG, BVerfGE 69, 315 (350

(3) Zwischenergebnis zu bb)

§ 9 CoV-VO ist materiell verfassungsgemäß.

cc) Zwischenergebnis zu b)

§ 9 CoV-VO ist formell und materiell verfassungsgemäß.

c) Verfassungsmäßigkeit des letztinstanzlichen Urteils (Normanwendungsebene)

Die Verfassungsmäßigkeit des § 9 CoV-VO auf der Normsetzungsebene müsste sich zudem auf der Normanwendungsebene im Falle des letztinstanzlichen Urteils niedergeschlagen haben. Dies wäre nicht der Fall, wenn das letztinstanzliche Urteil, das in der Sache das behördliche Handeln bestätigt hat, die Versammlungsfreiheit der J aufgrund der Unverhältnismäßigkeit der konkreten Maßnahme verletzt. Vorliegend handelte es sich um eine Auflage gemäß § 9 II 2 CoV-VO, die die von J geplante Versammlung im Wege der Verschiebung auf den 4.5.2020 beschränkt.

aa) Legitimer Zweck und Geeignetheit

Die Auflage als Maßnahme auf der Grundlage des § 9 CoV-VO verfolgt den Zweck, die Weiterverbreitung der Infektion zu verhindern oder zumindest zu verlangsamen.³⁶ Die Auflage bewirkt eine Vermeidung menschlicher Kontakte im Rahmen der Versammlung und beugt einer Weiterverschärfung der aktuellen Infektionslage vor. Damit ist die Auflage zur Zielerreichung auch geeignet.

bb) Erforderlichkeit

Die Auflage müsste erforderlich sein. Das wesentliche Kommunikationsanliegen der Demonstration hat die gegenwärtige Infektionslage in den Flüchtlingswohnheimen zum Gegenstand, die nach Auffassung der Versammlungsteilnehmer auf das Missmanagement der M zurückzuführen ist. Das zentrale Anliegen manifestiert sich in der Wahl der Route durch die Innenstadt Göttingens entlang der Mauerstraße am Wohnort der M in Verbindung mit dem gewählten Zeitpunkt des Ostermontags. Durch die zeitliche Verschiebung auf einen Wochentag, an dem sich M nicht in der Mauerstraße aufhalten wird, wird dieses Kommunikationsanliegen vereitelt.³⁷ Drei Wochen später könnte insgesamt ein anderes Infektionsgeschehen vorliegen, das den an Aktualität geknüpften Versammlungszweck vollständig vereitelt. Die Intensität des Grundrechtseingriffs gleicht dem eines Verbotes.

f.); BVerfGE 85, 69 (75). Ohnehin ist in Klausuren die Verhältnismäßigkeit regelmäßig ergebnisoffen ausgestaltet, sodass Raum für verschiedene Argumentation entsteht. Dabei kommt es auf die beiden Leitkriterien der Plausibilität der Argumente und ihre Rückführbarkeit auf Anhaltspunkte im Sachverhalt an. Mit der Annahme der Unverhältnismäßigkeit wäre die Prüfung hilfsgutachterlich fortzusetzen.

³⁶ VG Hamburg, Beschl. v. 27.3.2020 – 14 E 1428/20, Rn. 30.

³⁷ Vgl. OVG Magdeburg, Beschl. v. 18.4.2020 – 3 M 60/20, Rn. 30; VGH München, Beschl. v. 9.4.2020 – 20 CE 20.755, Rn. 6.

Jede Genehmigung der Versammlung am Ostermontag verbunden mit weiteren einschränkenden Auflagen, wie die Pflicht zum Tragen von Mund-Nasen-Schutz und das Einhalten von Abstandspflichten oder – bei engen Teilen der Route, die eine Abstandseinhaltung ausschließen – eine Änderung des geplanten Versammlungszuges sind in Anbetracht des maßgebenden Kommunikationsanliegens mildere Mittel. Auch die Auflage, eine stationäre Versammlung abzuhalten, ließe das zeitliche Kommunikationsanliegen unberührt. Die Auflagen der Routenverlegung sowie der stationären Versammlung führen jedoch dazu, dass die Demonstration nicht an der Mauerstraße am Haus der M vorbeiziehen kann. Dadurch wird das Recht auf die Wahl des Ortes beeinträchtigt. Die Beeinträchtigung wiegt jedoch nicht besonders schwer, wenn das mit der Ortswahl verfolgte Kommunikationsanliegen nicht besonders schützenswert ist. Der von J geplante Aufzug zielt auf eine Begegnung mit M ab. Dabei gilt es, die Eigenschaft der M als Privatperson einerseits und als Amtsinhaberin andererseits anhand der Umstände des Einzelfalls zu differenzieren. Der Zweck der Versammlung, der Hinweis auf die Missstände in den Flüchtlingswohnheimen, weist allenfalls einen sachlichen Bezug zur M als Innenministerin auf. In der Mauerstraße am Feiertag wäre M in ihrer Eigenschaft als Privatperson betroffen. Aus der personellen Überschneidung erfolgt kein besonderes von der Gewährleistung der Versammlungsfreiheit umfasstes Interesse.³⁸ Die Einschränkung der Ortswahl ist in Relation zur Einschränkung der Wahl der Zeit ein milderes Mittel.

Fraglich ist die Gleichgeeignetheit dieser Mittel zur Erreichung des legitimen Zwecks. Die zeitliche Verschiebung der Versammlung auf den 4.5.2020 führt dazu, dass der menschliche Kontakt als Hauptursache der Infektion an einem Zeitpunkt der kritischen Infektionslage am Ostermontag vermieden wird. Auch durch Einhaltung der im Hygienekonzept der J enthaltenen Schutzmaßnahmen, welche über die Anforderungen des § 9 II 1 lit. a und b CoV-VO hinausgehen, könnte das Infektionsrisiko auf ein Minimum reduziert werden und zur gleichen Eignung zur Verfolgung des legitimen Zwecks führen.³⁹ Auf diese Weise fällt das Mittel zum Schutze des legitimen Zwecks in die Eigenverantwortung der Demonstration. Das Mehr an Eigenverantwortung zugunsten der Versammlung bringt untrennbar Vollzugsschwierigkeiten mit sich. Die rapide Infektionsentwicklung lässt jedoch nicht die Vermutung zu, dass die Einhaltung der Schutzmaßnahmen den einzelnen Versammlungsteilnehmern überlassen werden kann. Diese Vollzugsschwierigkeit kann auch nicht mithilfe behördlicher Überwachungsmaßnahmen während der Versammlung so kompensiert werden, dass der Grad der Effektivität mit dem der zeitlichen Verschiebung übereinstimmt. Unter Berücksichtigung des Vollzugsaspekts scheidet die Annahme der Gleichgeeignetheit der in Betracht kommenden mildereren Maßnahmen aus.⁴⁰

Die Auflage ist erforderlich.⁴¹

cc) Angemessenheit

Der angemessene Ausgleich im Wege der praktischen Konkordanz fordert, dass die Einschränkung der Versammlungsfreiheit nur in dem Maße erfolgen darf, wie es eine effektive Bekämpfung der Pandemie erfordert (Maßgabe, vgl. oben).

Die Verbreitung der Infektion bedroht irreversibel das Leben sowie auch die Gesundheit der Versammlungsteilnehmer, anderer Menschen, die potentiell in Kontakt mit der Versammlung treten könnten, sowie eine nicht abschätzbare Anzahl von Folgekontaktpersonen. Ohne effektive staatliche Maßnahmen sind die Infektionsketten nicht aufzuhalten. Die Weiterverbreitung des Virus droht in absehbarer Zeit den Kollaps des staatlichen Gesundheitssystems herbeizuführen.

Dagegen handelt sich bei der zeitlichen Verschiebung der Versammlung im konkreten Fall um eine Maßnahme, die einem Versammlungsverbot gleichend die Grundrechtsgewährleistung vollständig aufhebt (s.o.), ohne dass der Grundrechtseingriff anderweitig abgefedert wird. Die Verschiebung einer Versammlung mit Bezug zum aktuellen Infektionsgeschehen in eine Zeit, die durch eine andere Infektionslage gekennzeichnet ist, vereitelt den Versammlungszweck vollständig.

Eine einzelfallbezogene verfassungskonforme Ausübung erfordert daher einen Ausgleich in der Weise, dass trotz Einsatzes strenger Auflagen wie die einer stationären Versammlung verbunden mit behördlichen Überwachungsmaßnahmen, die das Infektionsrisiko möglichst auf ein Minimum reduzieren, der Versammlungsfreiheit ebenfalls ein auf notwendiges Minimum eingeschränkter Korridor der Grundrechtsausübung verbleibt.⁴² Eine etwaige Abfederung dieser verbotsgleichen *ultima-ratio*-Wirkung ist nicht er-

³⁸ Vgl. dazu den Vorfall am 10.1.2021 bei dem etwa 30 Personen vor dem Privatgrundstück des sächsischen Ministerpräsidenten *Michael Kretschmer* demonstrierten, DIE WELT, 11.1.2021, »Hausbesuch« bei Kretschmer - Landtagspräsident verurteilt die Proteste, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article224105846/Corona-Sachsen-Hausbesuch-bei-Michael-Kretschmer-sorgt-fuer-Aerger.html>, zuletzt abgerufen am 20.2.2021.

³⁹ Vgl. *Marquardsen/Gerlach* (Fn. 13), JA 2020, 801 (806).

⁴⁰ Vgl. zu dieser praktischen Erwägung des Vollzugs VGH München, Beschl. v. 19.9.2020 – 10 CS 20.2103, Rn. 10; VG München, Beschl. v. 31.10.2020 – M 13 S 20.5551, Rn. 19.

⁴¹ Der Sachverhalt lässt die Frage offen, ob das taugliche Hygienekonzept der J im Hinblick auf die Infektionsvermeidung genauso geeignet ist, wie das Versammlungsverbot selbst. Es steht im Rahmen der Argumentation frei, infolge der Annahme der Gleichgeeignetheit das Vorliegen milderer Mittel anzunehmen. Die Milde wäre nach einer Abwägung des Interesses an einer möglichst frühzeitigen Veranstaltung gegen das Interesse an der Form eines Demonstrationszuges am Haus der Ministerin vorbei zu bestimmen. Der Sachverhalt eignet sich ebenso gut für die Argumentation, dass mildere Mittel greifbar waren. Wer hingegen auf praktische Erwägungen der Vollzugsschwierigkeit eingeht und die Gleichgeeignetheit ablehnt, verlagert die wesentliche Argumentation auf die Ebene der Angemessenheit.

⁴² Vgl. BVerfG NJW 2020, 1426 (1427); VG Schwerin, Beschl. v. 11.4.2020 – 15 B 486/20, Rn. 2 f.

sichtlich, sodass kein angemessener Ausgleich zwischen den kollidierenden Verfassungsgütern hergestellt wurde.

dd) Zwischenergebnis zu c)

Auf der Normanwendungsebene im Falle des letztinstanzlichen Urteils hat die Verfassungsmäßigkeit des § 9 CoV-VO keinen Niederschlag gefunden.

d) Zwischenergebnis zu 3.

Der Eingriff in Art. 8 I, II GG ist nicht gerechtfertigt.

4. Zwischenergebnis zu II.

Eine Verletzung der Versammlungsfreiheit der J liegt vor.

III. Ergebnis

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet.

C. Endergebnis

Die Verfassungsbeschwerde der J ist zulässig und begründet. Sie hat Aussicht auf Erfolg.