

## Bundesverfassungsgericht

### Keine einstweilige Anordnung gegen Maßnahmen zu Eindämmung der Corona-Pandemie

Art. 2 Abs. 2 GG, § 32 BVerfGG

Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das BVerfG im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist (vgl. BVerfGE 112, 284 <291>; 121, 1 <14 f.>; stRspr). Bei offenem Ausgang der Verfassungsbeschwerde sind die Folgen, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber später Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abzuwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Verfassungsbeschwerde jedoch der Erfolg versagt bliebe (vgl. BVerfGE 131, 47 <55>; 132, 195 <232>; BVerfG (3. Kammer 1. Senat), Beschl. v. 10.03.2020 – 1 BvQ 15/20, Rdnr. 16; stRspr).

Danach ist die begehrte einstweilige Anordnung nicht zu erlassen. Der Beschwerdeführer legt zwar nachvollziehbar dar, dass die angegriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie seine grundrechtlich geschützten Freiheiten weitgehend verkürzen, weil er danach derzeit etwa keine Partnerschaft anbahnen, mit anderen musizieren oder demonstrieren könne. Auch ist nicht zu verkennen, dass die angegriffenen Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie die Grundrechte der Menschen, die sich in Bayern aufhalten, erheblich beschränken.

Erginge die beantragte einstweilige Anordnung und hätte die Verfassungsbeschwerde allerdings keinen Erfolg, würden sich voraussichtlich sehr viele Menschen so verhalten, wie es mit den angegriffenen Regelungen unterbunden werden soll, obwohl diese Verhaltensbeschränkungen mit der Verfassung vereinbar wären. Aus der Verfassungsbeschwerde ist damit insgesamt nicht ersichtlich oder sonst erkennbar, dass die Folgen einer Fortgeltung der angegriffenen Schutzmaßnahmen gegen die Corona-Pandemie in einem Maße untragbar wären, dass ausnahmsweise eine geltende Regelung im Eilrechtsschutz außer Vollzug gesetzt werden müsste.

(Leitsätze der Schriftleitung)

BVerfG (3. Kammer 1. Senat), Beschl. v. 07.04.2020 – 1 BvR 755/20 – Bay. Corona-Verordnung – Corona I

[1] Die Voraussetzungen zum Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung liegen nicht vor.

[2] **I.** Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig. Der Beschwerdeführer ist insbesondere nicht darauf verwiesen, zunächst verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutz in Anspruch zu nehmen.

[3] Zwar gilt auch im verfassungsgerichtlichen Eilrechtsschutzverfahren der Grundsatz der Subsidiarität der Ver-

fassungsbeschwerde (vgl. § 90 Abs. 2 BVerfGG). Der Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kommt daher nur in Betracht, wenn der Beschwerdeführer beziehungsweise Antragsteller bestehende Möglichkeiten, fachgerichtlichen Eilrechtsschutz zu erlangen, ausgeschöpft hat (vgl. BVerfG, Beschl. der 1. Kammer des 1. Senats v. 13.08.2019 – 1 BvQ 66/19, Rdnr. 2; Beschl. der 1. Kammer des 2. Senats v. 04.12.2019 – 2 BvQ 91/19, Rdnr. 2; stRspr.).

[4] Dies muss sich der Beschwerdeführer hier aber nicht entgegenhalten lassen. Neben dem BayVG (E. v. 26.03.2020 – 6-VII-20) hat der BayVG mit Beschl. v. 30.03.2020 – 20 NE 20.632 – im Eilverfahren entschieden, dass die auch hier streitgegenständliche Verordnung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 24.03.2020 über eine vorläufige Ausgangsbeschränkung anlässlich der Corona-Pandemie nicht außer Vollzug gesetzt wird. Danach erscheint es im Rahmen des Eilrechtsschutzes gegenwärtig unzumutbar, dem Beschwerdeführer abzuverlangen, zwar nun in eigener Sache, aber zu identischen Rechtsfragen um Eilrechtsschutz nachzusuchen. Jedenfalls insoweit wäre in der zur Verfügung stehenden Zeit die vorherige Anrufung der Fachgerichte derzeit offensichtlich sinn- und aussichtslos (vgl. BVerfGE 55, 154 <157>; 70, 180 <186>; 145, 20 <54 Rdnr. 85>; stRspr).

[5] **II.** Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist jedoch unbegründet.

[6] **1.** Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das BVerfG im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Dabei haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsakts vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die Verfassungsbeschwerde erweise sich von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. BVerfGE 112, 284 <291>; 121, 1 <14 f.>; stRspr). Bei offenem Ausgang der Verfassungsbeschwerde sind die Folgen, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber später Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abzuwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Verfassungsbeschwerde jedoch der Erfolg versagt bliebe (vgl. BVerfGE 131, 47 <55>; 132, 195 <232>; BVerfG (3. Kammer des 1. Senats), Beschl. v. 10.03.2020 – 1 BvQ 15/20, Rdnr. 16; stRspr).

[7] **2. a)** Die Verfassungsbeschwerde ist, jedenfalls soweit die angegriffenen Maßnahmen den Beschwerdeführer selbst betreffen, zumindest nicht von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Sie bedarf eingehender Prüfung, was im Rahmen eines Eilverfahrens nicht möglich ist. Auch insoweit ist dem Beschwerdeführer derzeit nicht entgegenzuhalten, dass er den Rechtsweg nicht erschöpft hätte. Vorherigen Rechtsschutz in der Hauptsache konnte er wegen der Kürze der Zeit nicht erlangen.

[8] **b)** Daher ist über den Antrag auf einstweilige Anordnung aufgrund einer Folgenabwägung zu entscheiden. Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 32 Abs. 1 BVerfGG gegeben sind, ist allerdings wegen der weittragenden Folgen

einer einstweiligen Anordnung grundsätzlich ein strenger Maßstab anzulegen (vgl. BVerfGE 55, 1 <3>; 82, 310 <312>; 94, 166 <216 f.>; 106, 51 <58>; BVerfG, Beschl. der 1. Kammer des 2. Senats v. 08.06.2018 – 2 BvR 1094/18, Rdnr. 2; Beschl. der 2. Kammer des 2. Senats v. 01.10.2018 – 2 BvR 1845/18, Rdnr. 18; BVerfG (2. Kammer des 2. Senats) v. 23.03.2020 – 2 BvQ 6/20, Rdnr. 18; stRspr). Bei der Folgenabwägung sind die Auswirkungen auf alle von den angegriffenen Regelungen Betroffenen zu berücksichtigen, nicht nur die Folgen für den Beschwerdeführer (vgl. für förmliche Gesetze BVerfGE 122, 342 <362>; 131, 47 <61>).

[9] Danach ist die begehrte einstweilige Anordnung nicht zu erlassen. Der Beschwerdeführer legt zwar nachvollziehbar dar, dass die angegriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie seine grundrechtlich geschützten Freiheiten weitgehend verkürzen, weil er danach derzeit etwa keine Partnerschaft anbahnen, mit anderen musizieren oder demonstrieren könne. Auch ist nicht zu verkennen, dass die angegriffenen Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie die Grundrechte der Menschen, die sich in Bayern aufhalten, erheblich beschränken. Sie geben vor, den unmittelbaren körperlichen Kontakt und weithin auch die reale Begegnung zu beschränken oder ganz zu unterlassen, sie untersagen Einrichtungen, an denen sich Menschen treffen, den Betrieb und sie verbieten es, die eigene Wohnung ohne bestimmte Gründe zu verlassen. Erginge die beantragte einstweilige Anordnung nicht und hätte die Verfassungsbeschwerde Erfolg, wären all diese Einschränkungen mit ihren erheblichen und voraussichtlich teilweise auch irreversiblen sozialen, kulturellen und wirtschaftlichen Folgen zu Unrecht verfügt und etwaige Verstöße gegen sie auch zu Unrecht geahndet worden.

[10] Erginge demgegenüber die beantragte einstweilige Anordnung und hätte die Verfassungsbeschwerde keinen Erfolg, würden sich voraussichtlich sehr viele Menschen so verhalten, wie es mit den angegriffenen Regelungen unterbunden werden soll, obwohl diese Verhaltensbeschränkungen mit der Verfassung vereinbar wären. So dürften dann insbesondere Einrichtungen, deren wirtschaftliche Existenz durch die Schließungen beeinträchtigt wird, wieder öffnen, viele Menschen ihre Wohnung häufiger verlassen und auch der unmittelbare Kontakt zwischen Menschen häufiger stattfinden. Damit würde sich die Gefahr der Ansteckung mit dem Virus, der Erkrankung vieler Personen, der Überlastung der gesundheitlichen Einrichtungen bei der Behandlung schwerwiegender Fälle und schlimmstenfalls des Todes von Menschen nach derzeitigen Erkenntnissen (ausführlich dazu BayVerfGH, E. v. 26.03.2020 – 6-VII-20, Rdnr. 16 f.) erheblich erhöhen.

[11] Aus der Verfassungsbeschwerde ist damit insgesamt nicht ersichtlich oder sonst erkennbar, dass die Folgen einer Fortgeltung der angegriffenen Schutzmaßnahmen gegen die Corona-Pandemie in einem Maße untragbar wären, dass ausnahmsweise eine geltende Regelung im Eilrechtsschutz außer Vollzug gesetzt werden müsste. Die hier geltend gemachten Interessen sind gewichtig, erscheinen aber nach dem hier anzulegenden strengen Maßstab nicht derart schwerwiegend, dass es unzumutbar erschiene, sie einstweilen zurückzustellen, um einen möglichst weitgehenden Gesundheits- und Lebensschutz zu ermöglichen, zu dem der Staat aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Art. 2 Abs. 2 GG prinzipiell auch verpflichtet ist (vgl. BVerfGE 77, 170, <214>; 85,

191 <212>; 115, 25 <44 f.>). Gegenüber den Gefahren für Leib und Leben wegen die Einschränkungen der persönlichen Freiheit weniger schwer. Insoweit ist auch zu berücksichtigen, dass die angegriffenen Regelungen von vornherein befristet sind, im Hinblick auf die Ausgangsbeschränkungen zahlreiche Ausnahmen vorsehen und bei der Ahndung von Verstößen im Einzelfall im Rahmen des Ermessens individuellen Belangen von besonderem Gewicht Rechnung zu tragen ist.

### **Gottesdienstverbot bedarf als überaus schwerwiegender Eingriff in die Glaubensfreiheit einer fortlaufenden strengen Prüfung seiner Verhältnismäßigkeit anhand der jeweils aktuellen Erkenntnisse**

Art. 2 Abs. 2 GG, § 32 BVerfGG

**1. Würde die Untersagung von Zusammenkünften in Kirchen vorläufig außer Kraft gesetzt und hätte die Verfassungsbeschwerde keinen Erfolg, würden sich voraussichtlich sehr viele Menschen zu Gottesdiensten in Kirchen versammeln; das gilt gerade über die Osterfeiertage. Damit würde sich die Gefahr der Ansteckung mit dem Virus, der Erkrankung vieler Personen, der Überlastung der gesundheitlichen Einrichtung bei der Behandlung schwerwiegender Fälle und schlimmstenfalls des Todes von Menschen nach der maßgeblichen Risikoeinschätzung des Robert-Koch-Instituts erheblich erhöhen (vgl. BVerfG (3. Kammer des 1. Senats), Beschl. v. 07.04.2020 – 1 BvR 755/20).**

**2. Gegenüber diesen Gefahren für Leib und Leben, vor denen zu schützen der Staat nach dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit gem. Art. 2 Abs. 2 GG auch verpflichtet ist (vgl. BVerfGE 77, 170 <214>; 85, 191 <212>; 115, 25 <44 f.>), muss das grundrechtlich geschützte Recht auf die gemeinsame Feier von Gottesdiensten derzeit zurücktreten.**

**3. Durch die Befristung der Verordnung und damit auch das hier in Rede stehende Verbot von Zusammenkünften in Kirchen bis zum 19.04.2020 ist sichergestellt, dass die Verordnung unter Berücksichtigung neuer Entwicklungen der Corona-Pandemie fortgeschrieben werden muss. Hierbei ist eine strenge Prüfung der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen und zu untersuchen, ob es angesichts neuer Erkenntnisse etwa zu den Verbreitungswegen des Virus oder zur Gefahr einer Überlastung des Gesundheitssystems verantwortet werden kann, das Verbot von Gottesdiensten unter – gegebenenfalls strengen – Auflagen und möglicherweise auch regional begrenzt zu lockern.**

(Leitsätze der Schriftleitung)

BVerfG (2. Kammer des 1. Senats), Beschl. v. 10.04.2020 – 1 BvQ 28/20 – Hess. Corona-Verordnung – Corona II

#### **Zum Sachverhalt:**

#### **I.**

[1] Der Antragsteller begehrt den Erlass einer einstweiligen Anordnung, mit dem Inhalt, den Beschl. des Hess.

VGH vom 07.04.2020 – 8 B 892/20.N – aufzuheben und die Regelung des § 1 Abs. 5 der Vierten Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus der hessischen Landesregierung vom 17.03.2020, zuletzt geändert durch die Verordnung zur Anpassung der Verordnungen zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 20.03.2020 (künftig: Corona-Verordnung), welche Zusammenkünfte in Kirchen, Moscheen, Synagogen und Zusammenkünfte anderer Glaubensgemeinschaften untersagt, bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache außer Vollzug zu setzen.

[2] Der Antragsteller ist katholischen Glaubens und besucht regelmäßig die Heilige Messe. Aufgrund der Verordnung ist es ihm unmöglich, an einer Messfeier teilzunehmen. Das gilt sowohl für den wöchentlichen Besuch der Heiligen Messe (Eucharistiefeyer) als auch insbesondere für die Gottesdienste an den Osterfeiertagen. Das vollständige Zurücktreten des Grundrechts der Glaubensfreiheit in Gestalt der ungestörten gemeinsamen Religionsausübung hinter das kollidierende Grundrecht auf Leben beziehungsweise auf körperliche Unversehrtheit hält der Antragsteller für unverhältnismäßig.

[3] Der Antragsteller hat vor dem Hess. VGH die vorläufige Außervollzugsetzung der Regelung des § 1 Abs. 5 der Corona-Verordnung im Wege der einstweiligen Anordnung beantragt. Der Antrag wurde abgelehnt (vgl. Hess. VGH, Beschl. v. 07.04.2020 – 8 B 892/20.N).

**Aus den Gründen:**

**II.**

[4] Der auf eine vorläufige Außervollzugsetzung des § 1 Abs. 5 der Corona-Verordnung gerichtete Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg.

[5] **1.** Der Antrag ist zulässig. Insbesondere fehlt es nicht am Rechtsschutzbedürfnis. Zwar wurden durch das Bistum L..., in dem der Antragsteller wohnt, sämtliche Gottesdienste bis zum 19.04.2020 abgesagt. Der Antragsteller hat jedoch vorgetragen, dass sich ein Priester ihm gegenüber bereit erklärt habe, im Fall der Aufhebung des staatlichen Verbots – unter Beachtung aller erforderlichen hygienischen Maßnahmen – an den Osterfeiertagen die Heilige Messe in einem Kirchenraum zu feiern. Darüber hinaus ist nicht ausgeschlossen, dass im Falle der beantragten Außervollzugsetzung der oben genannten Regelung in weiterem Umfang Gottesdienste angeboten würden.

[6] **2.** Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist jedoch unbegründet.

[7] **a)** Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das BVerfG im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Dabei haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsakts vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die Verfassungsbeschwerde erweise sich von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. BVerfGE 112, 284 <291>; 121, 1 <14 f.>; stRspr). Bei offenem Ausgang der Verfassungsbeschwerde sind die Folgen, die eintreten wür-

den, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber später Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abzuwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der – hier noch zu erhebenden – Verfassungsbeschwerde jedoch der Erfolg versagt bliebe (vgl. BVerfGE 131, 47 <55>; 132, 195 <232>; BVerfG (3. Kammer des 1. Senats), Beschl. v. 10.03.2020 – 1 BvQ 15/20, Rdnr. 16; stRspr).

[8] **b)** Die noch zu erhebende Verfassungsbeschwerde wäre, soweit hinsichtlich des in § 1 Abs. 5 der Corona-Verordnung verankerten Verbots von Zusammenkünften in Kirchen der Antragsteller selbst betroffen ist, zumindest nicht von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Dies bedürfte eingehenderer Prüfung, was im Rahmen eines Eilverfahrens nicht möglich ist.

[9] Daher ist über den Antrag auf einstweilige Anordnung aufgrund einer Folgenabwägung zu entscheiden (vgl. BVerfGE 91, 70 <74 f.>; 92, 126 <129 f.>; 93, 181 <186 f.>; 94, 334 <347>; stRspr). Dabei müssen die für eine vorläufige Regelung sprechenden Gründe so schwerwiegend sein, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabweisbar machen. Bei der Folgenabwägung sind die Auswirkungen auf alle von den angegriffenen Regelungen Betroffenen zu berücksichtigen, nicht nur die Folgen für den Antragsteller (vgl. für förmliche Gesetze BVerfGE 122, 342 <362>; 131, 47 <61>).

[10] **aa)** Erginge die einstweilige Anordnung nicht und hätte eine Verfassungsbeschwerde des Antragstellers Erfolg, wären Heilige Messen, an deren Teilnahme es dem Antragsteller vor allem geht, zu Unrecht untersagt worden. Der Antragsteller legt unter Bezugnahme auf Aussagen des II. Vatikanischen Konzils (Dogmatische Konstitution über die Kirche, Nr. 11) und des Katechismus der Katholischen Kirche (Nr. 1324–1327) nachvollziehbar dar, dass die gemeinsame Feier der Eucharistie nach katholischer Überzeugung ein zentraler Bestandteil des Glaubens ist, deren Fehlen nicht durch alternative Formen der Glaubensbetätigung wie die Übertragung von Gottesdiensten im Internet oder das individuelle Gebet kompensiert werden kann. Daher bedeutet das Verbot dieser Feier einen überaus schwerwiegenden Eingriff in das Recht auf Glaubens- und Bekenntnisfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 und 2 GG. Das gilt nach den plausiblen Angaben des Antragstellers noch verstärkt, soweit sich das Verbot auch auf Eucharistiefeyern während der Osterfeiertage als dem Höhepunkt des religiösen Lebens der Christen erstreckt.

[11] Erginge die einstweilige Anordnung nicht und hätte die Verfassungsbeschwerde Erfolg, wäre dieser überaus schwerwiegende und nach dem Glaubensverständnis des Antragstellers auch irreversible Eingriff in die Glaubens- und Bekenntnisfreiheit zu Unrecht erfolgt.

[12] **bb)** Würde demgegenüber die Untersagung von Zusammenkünften in Kirchen wie beantragt vorläufig außer Kraft gesetzt und hätte die Verfassungsbeschwerde keinen Erfolg, würden sich voraussichtlich sehr viele Menschen zu Gottesdiensten in Kirchen versammeln; das gilt gerade über die Osterfeiertage. Damit würde sich die Gefahr der Ansteckung mit dem Virus, der Erkrankung vieler Personen, der Überlastung der gesundheitlichen Einrichtung bei der

Behandlung schwerwiegender Fälle und schlimmstenfalls des Todes von Menschen nach der maßgeblichen Risikoeinschätzung des Robert-Koch-Instituts vom 26.03.2020 ([https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Risikobewertung.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html)) erheblich erhöhen, obwohl dies durch ein Gottesdienstverbot in verfassungsrechtlich zulässiger Weise hätte vermieden werden können (vgl. BVerfG [3. Kammer des 1. Senats], Beschl. v. 07.04.2020 – 1 BvR 755/20). Diese Gefahren blieben nicht auf jene Personen beschränkt, die freiwillig an den Gottesdiensten teilgenommen haben, sondern würden sich durch mögliche Folgeinfektionen und die Belegung von Behandlungskapazitäten auf einen erheblich größeren Personenkreis erstrecken.

[13] **cc)** Gegenüber diesen Gefahren für Leib und Leben, vor denen zu schützen der Staat nach dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit gem. Art. 2 Abs. 2 GG auch verpflichtet ist (vgl. BVerfGE 77, 170 <214>; 85, 191 <212>; 115, 25 <44 f.>), muss das grundrechtlich geschützte Recht auf die gemeinsame Feier von Gottesdiensten derzeit zurücktreten. Der Hess. VGH verweist in dem angegriffenen Beschluss zu Recht darauf, dass es nach der Bewertung des Robert-Koch-Instituts in dieser frühen Phase der Pandemie darum geht, die Ausbreitung der hoch infektiösen Viruserkrankung durch eine möglichst weitgehende Verhinderung von Kontakten zu verlangsamen, um ein Kollabieren des staatlichen Gesundheitssystems mit zahlreichen Todesfällen zu vermeiden. Der überaus schwerwiegende Eingriff in die Glaubensfreiheit zum Schutz von Gesundheit und Leben ist auch deshalb derzeit vertretbar, weil die Verordnung vom 17.03.2020 und damit auch das hier in Rede stehende Verbot von Zusammenkünften in Kirchen bis zum 19.04.2020 befristet ist. Damit ist sichergestellt, dass die Verordnung unter Berücksichtigung neuer Entwicklungen der Corona-Pandemie fortgeschrieben werden muss. Hierbei ist – wie auch bei jeder weiteren Fortschreibung der Verordnung – hinsichtlich des im vorliegenden Verfahren relevanten Verbots von Zusammenkünften in Kirchen eine strenge Prüfung der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen und zu untersuchen, ob es angesichts neuer Erkenntnisse etwa zu den Verbreitungswegen des Virus oder zur Gefahr einer Überlastung des Gesundheitssystems verantwortet werden kann, das Verbot von Gottesdiensten unter – gegebenenfalls strengen – Auflagen und möglicherweise auch regional begrenzt zu lockern.

[14] Gleiches gilt mit Blick auf andere Religionsgemeinschaften, die durch das Verbot nach § 1 Abs. 5 der Corona-Verordnung vergleichbar schwerwiegend betroffen sind, weil für sie die gemeinsame Zusammenkunft ihrer Gläubigen ebenfalls zentraler Bestandteil des Glaubens ist.

## Keine einstweilige Anordnung gegen Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie

Art. 2 Abs. 2 GG, § 32 BVerfGG

**Der Antrag, (1) festzustellen, dass die Corona-Verordnungen aller Bundesländer dazu geeignet sind, den Bestand der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere die Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und die freiheitlich-**

**demokratische Grundordnung nach Art. 20 GG zu gefährden, (2) den Vollzug der Corona-Verordnungen aller Landesregierungen bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache sofort außer Vollzug zu setzen, (3) festzustellen, dass die für Ostersonntag, 11.04.2020, 15 Uhr von der Antragstellerin angekündigte bundesweite Demonstration »Coronaia 2020. Nie wieder mit uns. Wir stehen auf« nach Art. 8 Abs. 2 GG und Art. 20 Abs. 4 GG zulässig ist und nicht verboten werden darf, hat keinen Erfolg.**

(Leitsätze der Schriftleitung)

BVerfG (1. Kammer des 1. Senats), Beschl. v. 10.04.2020 – 1 BvQ 26/20 – Coronaia – Corona III

### Aus den Gründen:

[1] Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg. Er ist unzulässig.

[2] **1. a)** Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Streitfall – auch schon vor Anhängigkeit eines Verfahrens zur Hauptsache (vgl. BVerfGE 134, 135 <137 Rdnr. 3> m.w.N.; stRspr) – einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Dabei haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsakts vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, die Verfassungsbeschwerde erweise sich von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Bei offenem Ausgang der Verfassungsbeschwerde sind die Folgen, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber später Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abzuwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Verfassungsbeschwerde jedoch der Erfolg versagt bliebe (vgl. BVerfG [3. Kammer des 1. Senats], Beschl. v. 07.04.2020 – 1 BvR 755/20, Rdnr. 6 m.w.N.; stRspr).

[3] **b)** Zwar ist nicht erforderlich, dass zum Zeitpunkt der Antragstellung im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bereits ein Verfassungsbeschwerdeverfahren in der Hauptsache anhängig ist (vgl. BVerfGE 105, 235 <238>; 113, 113 <119 f.>; stRspr). Jedoch gilt auch im vorgelagerten verfassungsgerichtlichen Eilrechtsschutzverfahren der Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde (vgl. § 90 Abs. 2 BVerfGG). Der Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kommt daher nur in Betracht, wenn der Antragsteller bestehende Möglichkeiten, fachgerichtlichen Eilrechtsschutz zu erlangen, ausgeschöpft hat (vgl. BVerfG [1. Kammer des 1. Senats], Beschl. v. 09.04.2020 – 1 BvQ 27/20, Rdnr. 2 m.w.N.; st Rspr).

[4] **c)** Ein zulässiger Antrag nach § 32 Abs. 1 BVerfGG erfordert eine substantiierte Darlegung der Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung. Dabei richten sich die Anforderungen eines isolierten Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach den spezifischen Voraussetzungen für eine solche Anordnung; sie sind mit den Begründungsanforderungen im Verfassungsbeschwerdeverfahren nicht identisch. Zu den spezifischen Begründungsanfor-

rungen im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes gehört die Darlegung, dass der Antrag in der zugehörigen Hauptsache weder unzulässig noch offensichtlich unbegründet ist (vgl. BVerfG [1. Kammer des 1. Senats], Beschl. v. 08.08.2019 – 1 BvQ 63/19, Rdnr. 2 f. m.w.N.). Ein Antragsteller hat zudem regelmäßig vorzutragen, dass der Grundsatz der Subsidiarität dem verfassungsgerichtlichen Eilrechtsschutz nicht entgegensteht (vgl. BVerfG [1. Kammer des 1. Senats], Beschl. v. 09.04.2020 – 1 BvQ 27/20, Rdnr. 2 m.w.N.).

[5] **d)** Der zulässige Inhalt eines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird durch den möglichen Streitgegenstand der Hauptsache begrenzt (vgl. BVerfGE 23, 42 <49 f.>). Gegenstand der vorläufigen Anordnung können nur Rechtsfolgen sein, die das Bundesverfassungsgericht – als endgültige – im Verfahren der Hauptsache bewirken könnte. Demnach ist ein Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung grundsätzlich unzulässig, wenn er auf einen im Verfahren der Hauptsache unzulässigen Regelungsinhalt gerichtet ist (vgl. BVerfGE 7, 99 <105>; 14, 192 <193>; 16, 220 <226>; 134, 135 <137 f. Rdnr. 4>; BVerfGK 1, 32 <37>).

[6] **2.** Diesen Anforderungen wird der Antrag nicht gerecht.

[7] **a)** Soweit die Antragstellerin mit ihrem Antrag zu 1. die Feststellung begehrt, dass die Corona-Verordnungen aller Bundesländer dazu geeignet seien, den Bestand der Bundesrepublik Deutschland, insbesondere die Rechtsstaatlichkeit, Demokratie und die freiheitlich-demokratische Grundordnung nach Art. 20 GG zu gefährden, ist der Antrag auf einen unzulässigen Regelungsinhalt gerichtet. Mit einer hier in der Hauptsache allein in Betracht kommenden Verfassungsbeschwerde gem. Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, § 13 Nr. 8a, §§ 90 ff. BVerfGG, mit der ein Beschwerdeführer allein eine Verletzung seiner Grundrechte oder grundrechtsgleichen Rechte geltend machen kann, ist die von der Antragstellerin begehrte Feststellung der Verletzung objektiver Verfassungsgüter bzw. -grundsätze nicht zu erreichen.

[8] **b)** Soweit die Antragstellerin mit ihrem Antrag zu 2. die Außervollzugsetzung der »Corona-Verordnungen« aller Bundesländer begehrt, legt sie in weiten Teilen nicht substantiiert dar, dass eine in der Hauptsache erhobene Verfassungsbeschwerde insoweit weder unzulässig noch offensichtlich unbegründet wäre. Insgesamt fehlt es an Vortrag dazu, dass der Grundsatz der Subsidiarität dem verfassungsgerichtlichen Eilrechtsschutz nicht entgegensteht.

[9] **aa)** Dies gilt zunächst hinsichtlich der für den Wohn- und Arbeitsort der Antragstellerin maßgeblichen baden-württembergischen Verordnung der Landesregierung über infektionsschützende Maßnahmen gegen die Ausbreitung des Virus SARS-Cov-2 (Corona-Verordnung – CoronaVO) vom 17.03.2020 (GBl. BW S. 120), zuletzt geändert durch Verordnung vom 09.04.2020 (notverkündet gem. § 4 Satz 1 VerkG BW durch öffentliche Bekanntmachung des Staatsministeriums Baden-Württemberg im Internet unter <https://stm.baden-wuerttemberg.de/de/startseite/>).

[10] Dazu legt die Antragstellerin schon nicht dar, durch sämtliche der in dieser Verordnung geregelten, zahlreiche verschiedene Lebensbereiche betreffenden Maßnahmen selbst,

gegenwärtig und unmittelbar in Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten betroffen zu sein. Dies gilt bspw. für die Einstellung des Betriebs an Schulen, Kindertageseinrichtungen und Kindertagespflegestellen (§ 1 CoronaVO), die Regelungen für Hochschulen (§ 2 CoronaVO), die Verordnungsermächtigung für Maßnahmen für Ein- und Rückreisende (§ 3a CoronaVO), die Regelungen für Erstaufnahme-einrichtungen (§ 5 CoronaVO) oder die Maßnahmen zum Schutz besonders gefährdeter Personen (§ 6 CoronaVO).

[11] Im Übrigen fehlt es hinsichtlich sämtlicher Verordnungsbestimmungen an der Darlegung, dass der Grundsatz der Subsidiarität dem verfassungsgerichtlichen Eilrechtsschutz nicht entgegensteht. Der Antragstellerin ist in Baden-Württemberg insbesondere die Möglichkeit einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle gem. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO und eines entsprechenden Eilrechtsschutzverfahrens gem. § 47 Abs. 6 VwGO eröffnet (vgl. § 4 AGVwGO BW). Sie trägt selbst vor, einen solchen Antrag bei dem Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg gestellt zu haben, ohne Angaben zum gegenwärtigen Stand dieses Verfahrens zu machen.

[12] **bb)** Hinsichtlich vergleichbarer Rechtsverordnungen anderer Bundesländer gilt Ähnliches. Insoweit legt die Antragstellerin schon nicht substantiiert dar, durch welche konkreten Regelungen in welchen Bundesländern sie in eigenen Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten unmittelbar und gegenwärtig betroffen sein soll. Darüber hinaus fehlt es auch insoweit an Darlegungen zur Wahrung des Grundsatzes der Subsidiarität verfassungsgerichtlichen Eilrechtsschutzes. Soweit in einzelnen Bundesländern eine prinzipiale Normenkontrolle gem. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO mangels entsprechender landesrechtlicher Bestimmung nicht in Betracht kommt, kann fachgerichtlicher Rechtsschutz jedenfalls mittels einer mit einem Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz verbundenen negativen Feststellungsklage nach § 43 VwGO erlangt werden (vgl. BVerfG [1. Kammer des 1. Senats], Beschl. v. 31.03.2020 – 1 BvR 712/20, Rdnr. 15).

[13] **c)** Soweit die Antragstellerin mit ihrem Antrag zu 3. die Feststellung der Zulässigkeit einer von ihr angekündigten bundesweiten Demonstration sowie der Unzulässigkeit eines Verbots dieser Demonstration begehrt, fehlt es bereits an einer vollständigen und nachvollziehbaren Darstellung des wesentlichen Sachverhalts, die dem Bundesverfassungsgericht wenigstens auf der Grundlage einer summarischen Beurteilung eine Entscheidung nach Aktenlage ermöglichen würde (vgl. BVerfG [2. Kammer des 1. Senats], Beschl. v. 27.12.2016 – 1 BvQ 49/16, Rdnr. 6). Die Antragstellerin teilt keine Einzelheiten zu ihrem Aufruf sowie dem äußeren Zuschnitt und Teilnehmerkreis der beabsichtigten Versammlung mit. Eine verfassungsrechtliche Prüfung ist auf dieser Grundlage nicht möglich.

[14] Im Übrigen fehlt es auch insoweit an einem Vortrag dazu, dass der Grundsatz der Subsidiarität dem verfassungsgerichtlichen Eilrechtsschutz nicht entgegensteht. Die Antragstellerin legt nicht dar, dass sie sich um eine behördliche oder nötigenfalls verwaltungsgerichtliche Klärung der Zulässigkeit der Versammlung bemüht hätte oder weshalb ihr dies nicht möglich oder nicht zuzumuten sein sollte.

## Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen Versammlungsverbot teilweise erfolgreich

Art. 2 Abs. 2 GG, § 32 BVerfGG

**1. Ergibt die Prüfung im Eilrechtsschutzverfahren, dass eine zulässige Verfassungsbeschwerde offensichtlich begründet wäre, läge in der Nichtgewährung von Rechtsschutz der schwere Nachteil für das gemeine Wohl i.S.d. § 32 Abs. 1 BVerfGG (BVerfGE 111, 147 <153>; BVerfG (3. Kammer des 1. Senats), Beschl. v. 24.03.2018 – 1 BvQ 18/18, Rdnr. 5).**

**2. Hat die Behörde der in Art. 8 GG gesicherten Versammlungsfreiheit in ihrer Entscheidung nicht verfassungskonform Rechnung getragen, so ist sie grundsätzlich nicht gehindert, erneut nach pflichtgemäßem Ermessen unter Beachtung der Bedeutung und Tragweite von Art. 8 GG darüber zu entscheiden, ob die Durchführung der angemeldeten Versammlungen an den noch bevorstehenden Terminen gem. § 15 Abs. 1 VersG von bestimmten Auflagen abhängig gemacht oder, sofern sich diese als unzureichend darstellen sollten, verboten wird.**

**3. Zu den Voraussetzungen für die Gewährung von Prozesskostenhilfe im verfassungsgerichtlichen Verfahren.**

(Leitsätze der Schriftleitung)

BVerfG (1. Kammer 1. Senat), Beschl. v. 15.04.2020 – 1 BvR 828/20 – Versammlungsverbot – Corona IV

### Aus den Gründen:

#### I.

[1] Der Beschwerdeführer wendet sich mit seiner mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verbundenen Verfassungsbeschwerde gegen Entscheidungen des Verwaltungsgerichts Gießen und des Hessischen Verwaltungsgerichtshofs in einem Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gegen ein Versammlungsverbot.

[2] Der Beschwerdeführer meldete mit Schreiben v. 04.04.2020 bei der Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens mehrere Versammlungen unter dem Motto »Gesundheit stärken statt Grundrechte schwächen – Schutz vor Viren, nicht vor Menschen« an. Als vorgesehene Versammlungstermine wurden der 14., 15., 16. und 17.04.2020, jeweils von 14 bis 18 Uhr, genannt. Er gab eine ungefähre erwartete Teilnehmerzahl von 30 Personen an. Geplant waren jeweils eine ca. zweistündige Auftaktkundgebung in Gießen am Berliner Platz sowie ein anschließender Aufzug durch mehrere Straßen mit drei jeweils 15-minütigen stationären Zwischenkundgebungen. Zugleich informierte der Beschwerdeführer die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens über beabsichtigte »Infektionsschutzmaßnahmen auf Grund der CoViD19-Pandemie (<Corona-Kompatibilität>«). Die Versammlungsteilnehmer würden durch Hinweisschilder zur Einhaltung von Sicherheitsabständen angehalten und von Ordnern auf entsprechend markierte Startpositionen gelotst. Die Markierungen der Startpositionen befänden sich in einem Abstand von 10 Metern nach vorn und nach hinten und 6 Metern

zur Seite. Sie würden jeweils von Einzelpersonen bzw. Wohngemeinschaften oder Familien eingenommen. Redebeiträge würden über das eigene Mobiltelefon des jeweiligen Redners zu einer Beschallungsanlage übertragen. Während des Aufzugs würden die vorgesehenen Abstände beibehalten und es werde darauf geachtet, dass neu hinzukommende Versammlungsteilnehmer sich hinten einreihen. Für Vorschläge zu weitergehenden Infektionsschutzmaßnahmen sei man dankbar; entsprechende Auflagen werde man befolgen. Die Versammlungen wurden mit Flyern und Aufrufen im Internet beworben.

[3] Nach einem Kooperationsgespräch verfügte die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens durch Bescheid v. 08.04.2020 unter Anordnung der sofortigen Vollziehung ein auf § 15 Abs. 1 VersG gestütztes Verbot der Versammlungen. Bei Durchführung der Versammlungen seien die öffentliche Sicherheit und die öffentliche Ordnung unmittelbar gefährdet. Die Versammlungen würden gegen § 1 Abs. 1 der Verordnung der Hessischen Landesregierung zur Bekämpfung des Corona-Virus v. 14.03.2020 in der Fassung der Verordnung v. 30.03.2020 verstoßen. Danach seien die Kontakte zu anderen Menschen außerhalb des eigenen Hausstandes auf das absolut notwendige Minimum zu reduzieren. Der Aufenthalt in der Öffentlichkeit sei nur noch mit einer weiteren, nicht dem eigenen Hausstand angehörigen Person gestattet. Bei – zufälligen – Begegnungen mit anderen Personen sei ein Mindestabstand von 1,5 Metern einzuhalten. Öffentliche Verhaltensweisen, die geeignet seien, das Abstandsgebot zu gefährden, seien unabhängig von der Personenzahl untersagt. Zu den danach verbotenen Verhaltensweisen zähle auch die Durchführung einer öffentlichen Versammlung. Erfahrungsgemäß würden bei Versammlungen aller Art Mindestabstände nicht eingehalten. Dies könne auch der Beschwerdeführer nicht sicherstellen. Eine unmittelbare Gefährdung der öffentlichen Ordnung ergebe sich daraus, dass die Versammlungen von der Mehrheit der Stadtbevölkerung, die sich zu einem ganz überwiegenden Teil an die Corona-Verordnungen des Landes halte, als Provokation empfunden würden.

[4] Der Beschwerdeführer erhob Widerspruch. Sein bei dem Verwaltungsgericht Gießen gestellter Antrag auf Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung des Widerspruchs blieb erfolglos. Seine hiergegen gerichtete Beschwerde wies der Hessische Verwaltungsgerichtshof mit Beschl. v. 14.04.2020 zurück.

[5] Der Beschwerdeführer hat am 14.04.2020 Verfassungsbeschwerde erhoben. Zugleich beantragt er sinngemäß, durch einstweilige Anordnung gem. § 32 Abs. 1 BVerfGG die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs – gegebenenfalls unter Auflagen – wiederherzustellen.

[6] Die Hessische Landesregierung und die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens haben am 15.04.2020 zu dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung Stellung genommen.

#### II.

[7] Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig und in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet.

[8] 1. Nach § 32 Abs. 1 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Dabei haben die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsakts vorgetragen werden, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben. Der Antrag auf Eilrechtsschutz hat jedoch keinen Erfolg, wenn eine Verfassungsbeschwerde unzulässig oder offensichtlich unbegründet wäre (vgl. BVerfGE 7, 367 <371>; 134, 138 <140 Rdnr. 6>; stRspr). Das ist vorliegend nicht der Fall.

[9] Die Erfolgsaussichten der Verfassungsbeschwerde können ferner maßgeblich werden, wenn verwaltungsgerichtliche Beschlüsse betroffen sind, die im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes ergangen sind und die Entscheidung in der Hauptsache vorwegnehmen, insbesondere wenn die behauptete Rechtsverletzung bei Verweigerung einstweiligen Rechtsschutzes nicht mehr rückgängig gemacht werden könnte, die Entscheidung in der Hauptsache also zu spät käme. Blieben in solchen Fällen die im Zeitpunkt der Eilentscheidung erkennbaren Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde gegen die verwaltungsgerichtliche Eilentscheidung außer Ansatz, würde sich bei der Folgenabwägung das Rechtsgut durchsetzen, das gewichtiger oder dessen behauptete Gefährdung intensiver als das kollidierende ist, selbst wenn schon die im Eilrechtsschutzverfahren mögliche Prüfung ergibt, dass die rechtlichen Voraussetzungen für seinen Schutz offensichtlich nicht gegeben sind. Dies widerspräche der Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts, die Beachtung der Grundrechte im Verfahren der Verfassungsbeschwerde zu sichern (BVerfGE 111, 147 <153> m.w.N.).

[10] Dementsprechend sind die im Eilrechtsschutzverfahren erkennbaren Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde zu berücksichtigen, wenn aus Anlass eines Versammlungsverbots über einen Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz zur Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung eines Widerspruchs zu entscheiden ist und ein Abwarten bis zum Abschluss des Verfassungsbeschwerdeverfahrens oder des Hauptsacheverfahrens den Versammlungszweck mit hoher Wahrscheinlichkeit vereitelte. Ergibt die Prüfung im Eilrechtsschutzverfahren, dass eine Verfassungsbeschwerde offensichtlich begründet wäre, läge in der Nichtgewährung von Rechtsschutz der schwere Nachteil für das gemeine Wohl i.S.d. § 32 Abs. 1 BVerfGG (BVerfGE 111, 147 <153>; BVerfG [3. Kammer des 1. Senats], Beschl. v. 24.03.2018 – 1 BvQ 18/18, Rdnr. 5).

[11] 2. Ausgehend davon ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang geboten, weil die Verbotsverfügung der Antragsgegnerin v. 08.04.2020 den Antragsteller offensichtlich in seinem Grundrecht aus Art. 8 GG verletzt.

[12] Art. 8 Abs. 1 GG gewährleistet für alle Deutschen das Recht, sich ohne Anmeldung oder Erlaubnis friedlich und ohne Waffen zu versammeln. Nach Art. 8 Abs. 2 GG kann dieses Recht für Versammlungen unter freiem Himmel durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden. Die Verordnung der Hessischen Landesregierung zur Bekämpfung des Corona-Virus v. 14.03.2020 in der Fassung der Ver-

ordnung v. 30.03.2020 enthält jedenfalls kein generelles Verbot von Versammlungen unter freiem Himmel für mehr als zwei nicht dem gleichen Hausstand angehörige Personen. In diesem Sinne hat sich auch die Hessische Landesregierung in ihrer Stellungnahme v. 15.04.2020 eingelassen. Demgegenüber nimmt die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens an, der Verordnungsgeber habe »auch bewusst öffentliche Versammlungen nach dem Versammlungsgesetz unterbinden« wollen. Sie ist in ihrer Verbotsverfügung erkennbar jedenfalls von einem generellen Verbot von Versammlungen von mehr als zwei Personen ausgegangen, die nicht dem gleichen Hausstand angehören. Diese Sicht wird besonders deutlich auf S. 3 der Verbotsverfügung, wonach zu den nach der Verordnung verbotenen Verhaltensweisen »auch die Durchführung einer öffentlichen Versammlung nach dem VersG« zähle, wobei dahinstehen kann, ob sie mit dieser Erwägung sogar von einem Totalverbot von Versammlungen, also auch solcher von nur zwei Personen oder von dem gleichen Hausstand angehörigen Personen, ausgegangen ist. Auch in ihrer Stellungnahme von 15.04.2020 geht die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens weiterhin von einem generellen Verbot von Versammlungen von mehr als zwei Personen aus, soweit diese nicht dem gleichen Hausstand angehören.

[13] Auf der Grundlage dieser unzutreffenden Einschätzung hat die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens Art. 8 Abs. 1 GG verletzt, weil sie verkannt hat, dass § 1 der Verordnung der Versammlungsbehörde für die Ausübung des durch § 15 Abs. 1 VersG eingeräumten Ermessens gerade auch zur Berücksichtigung der grundrechtlich geschützten Versammlungsfreiheit einen Entscheidungsspielraum lässt. Der Bedeutung und Tragweite des Grundrechts des Beschwerdeführers aus Art. 8 Abs. 1 GG konnte sie schon deshalb von vornherein nicht angemessen Rechnung tragen.

[14] Darüber hinaus wird die Entscheidung der Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens den verfassungsrechtlichen Maßgaben des Art. 8 Abs. 1 GG auch deshalb nicht gerecht, weil sie über die Vereinbarkeit der Versammlung mit § 1 der Hessischen Verordnung nicht unter hinreichender Berücksichtigung der konkreten Umstände des Einzelfalls entschieden hat. Die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens macht überwiegend Bedenken geltend, die jeder Versammlung entgegengehalten werden müssten und lässt auch damit die zur Berücksichtigung von Art. 8 Abs. 1 GG bestehenden Spielräume des § 1 der Verordnung leerlaufen.

[15] 3. Die Antragsgegnerin des Ausgangsverfahrens ist nicht gehindert, erneut nach pflichtgemäßem Ermessen unter Beachtung der Bedeutung und Tragweite von Art. 8 GG darüber zu entscheiden, ob die Durchführung der angemeldeten Versammlungen an den noch bevorstehenden Terminen gem. § 15 Abs. 1 VersG von bestimmten Auflagen abhängig gemacht oder, sofern sich diese als unzureichend darstellen sollten, verboten wird.

[16] 4. Dem Antrag des Beschwerdeführers auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe und Beordnung von Rechtsanwalt D... aus S... ist für das Verfahren auf einstweilige Anordnung zu entsprechen.

[17] Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist im Verfahren über eine Verfassungsbeschwerde

die Bewilligung von Prozesskostenhilfe an den Beschwerdeführer entsprechend §§ 114 ff. ZPO zulässig (vgl. BVerfGE 1, 109 <110 ff.>; 1, 415 <416>; 79, 252 <253>; 92, 122 <123>). Eine Partei, die nach ihren persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnissen die Kosten der Prozessführung nicht aufbringen kann, erhält gem. § 114 Satz 1 ZPO auf Antrag Prozesskostenhilfe, wenn die beabsichtigte Rechtsverfolgung hinreichende Aussicht auf Erfolg bietet und nicht mutwillig erscheint.

[18] So liegt es hier. Insbesondere ist der Beschwerdeführer ausweislich seiner Erklärung über die persönlichen und wirtschaftlichen Verhältnisse nicht zur Aufbringung der Kosten der Prozessführung durch Beauftragung eines Rechtsanwalts in der Lage.

**Anmerkung zu BVerfG (3. Kammer des 1. Senats), Beschl. v. 07.04.2020 – 1 BvR 755/20 – Bay. Corona-Verordnung – Corona I**

**zu BVerfG (2. Kammer des 1. Senats), Beschl. v. 10.04.2020 – 1 BvQ 28/20 – Hess. Corona-Verordnung – Corona II**

**zu BVerfG (1. Kammer des 1. Senats), Beschl. v. 10.04.2020 – 1 BvQ 26/20 – Corona III**

**zu BVerfG (1. Kammer des 1. Senats), Beschl. v. 15.04.2020 – 1 BvR 828/20 – Versammlungsverbot – Corona IV**

Die Corona-Pandemie hat zu erheblichen Einschränkungen fast aller Lebensbereiche geführt. Die Bewegungsfreiheit der Bürger ist in einem seit Menschengedenken nie dagewesenen Umfang eingeschränkt. Abgesehen von Lebensmittelgeschäften ist der gesamte Einzelhandel geschlossen. Restaurants, Hotels, die Kneipe um die Ecke und alle Vergnügungstätten sind ebenso wie das Straßencafé zu. Große Fußballveranstaltungen, Konzerte oder andere Ereignisse mit Eventcharakter finden bereits seit Wochen nicht mehr statt und es war im Zeitpunkt der BVerfG-Beschlüsse noch lange nicht erkennbar, wann diese Einschränkungen komplett entfallen und zu einem normalen Leben zurückgekehrt werden kann. Selbst Fernsehsendungen wie Talkshows oder Ratespiele können nur noch ohne Publikum erfolgen. Selbst Beerdigungen finden nur noch im engsten Familienkreis statt. »Von Hausbesuchen und Beileidsbekundungen am Grabe bitten wir Abstand zu nehmen«, hieß es gelegentlich früher in Beerdigungsanzeigen. Heute werden Gedenkveranstaltungen vielfach gleich um ein ganzes Jahr verschoben. Selbst die nachhaltige Trauerarbeit ist (*Krautzberger/Stüer*, DVBl 2004, 914) nicht mehr das, was sie einmal war.

Der Gesetz- und Ordnungsgeber hat die bereits eingetretenen und in ihrem Ausmaß noch nicht annäherungsweise abzusehenden Einschnitte in das gesellschaftliche, soziale und wirtschaftliche Leben mit einem beispiellosen Rettungsschirmen und bisher nicht gekannten Finanzhilfen aber auch durch erleichterte Zugangsvoraussetzungen und einer Flexibilisierung des Kurzarbeitergeldes begleitet. Auch Erleichterungen für Selbständige, ältere Menschen und Erwerbsgeldgeminderte im Zugang zur Grundsicherung sowie Anreize zur Aufnahme systemrelevanter Beschäftigungen im Gesundheitssystem oder in der Landwirtschaft für die Bezieher von

Kurzarbeitergeld und ein erweiterter Mieterkündigungsschutz tragen zu einer Abfederung der finanziellen Folgen bei. Selbst die »schwarze Null« ist heute kein Thema mehr.

Die von *Lucius Burckhard* an der Universität Kassel entwickelte Spaziergangswissenschaft will die Umgebung in die Köpfe der Menschen zurückzuholen und daraus Handlungsempfehlungen nicht nur für die Regional- und Stadtplanung, sondern auch für das Leben in Gemeinschaften auf allen Ebenen ableiten. Diese Promenadologie hat inzwischen herausgefunden, dass sich die Bevölkerung an die strikten Verbote ganz überwiegend gehalten hat und die ungewohnten Verhaltensregelungen vielfach neue Perspektiven eröffnen können: Größere Hilfsbereitschaft in den Familien, im Freundeskreis und in der Nachbarschaft, vielfältige Betätigungsfelder im Beruf und in der Erschließung neuer Interessen sowie Konzentration auf Wesentliches. Auch die Mahnung des Bauhausarchitekten *Mies van der Rohe* »less is more« erstrahlt vielleicht in einem neuen Glanz.

Ein Ende des Tunnels mit einer Rückkehr zu einem insgesamt normalen Leben ist gegenwärtig allerdings noch nicht in Sicht. Das alles wird wohl noch eine ganze Zeit dauern. Vielleicht ist auch schon das große Wort von *Bill Gates* der die Pandemien bereits vor Jahren vorhergesehen hat, in den Tagesthemen vom Ostersonntag angebracht: »Nichts wird so sein, wie es vorher war«. Für die Zeit nach einer Lockerung der Verbote werden bei den Fußballspielen bereits Geisterspiele angedacht, um die Fernseheinnahmen aus den Übertragungsrechten noch einigermaßen zu retten und den Spitzenverdienern der ersten Fußballligen ein Monatssalär von bis zum Dreifachen von 500.000 € auch in Zukunft zu sichern. Ist das alles noch normal und durch entsprechende Gemeinwohlgründe gerechtfertigt? Solche Fragen stellen sich vielleicht auch jenseits der Corona-Krise. Oder sind die Gesetz- und Ordnungsgeber in Bund und Ländern hinsichtlich der verfügbaren Kontaktsperren einfach über das Ziel hinausgeschossen und werden der Bevölkerung Daumenschrauben angelegt, die in der Sache nicht gerechtfertigt sind?

Und damit sind wir bereits beim Kern des Problems. Wer bestimmt eigentlich, wie groß die Gefahren der Corona-Pandemie für uns alle sind? Sind es die Virologen, die Götter in Weiß, die Verfassungsrechtler, die Politiker oder ist es der Gesetzgeber? Oder muss vielleicht sogar die Ethik den Maßstab des Handelns bestimmen? Das alles wird uns in einer »zweiten Runde« noch näher beschäftigen, wenn es in Krankenhäusern wie etwa in Bergamo, Madrid oder New York zu Triage-Lagen kommen sollte.

»Erst kommt das Fressen und dann die Moral«, wissen wir aus der im Jahre 1928 am Berliner Schiffbauerdamm uraufgeführten Dreigroschenoper von *Berthold Brecht* – der erfolgreichsten deutschen Theateraufführung bis 1933. Gilt das auch für die Ethik? Wie ist das Verhältnis der Ethik zum Verfassungsrecht, wie ihr Verhältnis zur ärztlichen Profession und wie ihr Verhältnis zu wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Anforderungen? Wer hat da eigentlich den Hut auf? Das Verfassungsrecht, die Moral, die Ethik, die ärztliche Kunst oder am Ende gar keiner von ihnen? Gibt es überhaupt allgemein anerkannte Grundsätze der Ethik oder rieseln dieselben in kritischen Situationen vor allem bei eigenen Betroffenen nicht am Ende wie Sand durch leere Hände? Ist Ethik nicht



als Teil der Philosophie wie eine schwarze Katze in einem dunklen Philosophenkeller – wie eine Katze, die es in Wahrheit gar nicht gibt, und einer sagt auch noch »Ich hab' sie«? Und ist die Ethik in der verfassungsrechtlichen Bewertung überhaupt bedeutsam? Auch die Exit-Strategie wird in einer »dritten Runde« noch genügend Fragen aufwerfen.

Das BVerfG zeigt für die Bewertung der »ersten Runde«, bei der es um die Kontaktverbote der Bevölkerung geht, eine klare Kante: Es konzentriert die rechtliche Betrachtung auf die verfassungsrechtlichen Aspekte. Und diese sind vom Ansatz her überschaubar und liegen eigentlich klar auf der Hand: Bei offenem Ausgang der Verfassungsbeschwerde in der Hauptsache entscheidet eine Interessenbewertung, wobei die vom Gesetz- und Verordnungsgeber angeführten Gründe eine wichtige Entscheidungsgrundlage bilden. Sind die Gründe aus der Sicht des BVerfG nachvollziehbar, haben diese in aller Regel einen Vorrang gegenüber Gegenargumenten, die von Beschwerdeführern geltend gemacht werden. Die politische Bewertung der jeweiligen Lage überlässt das BVerfG dem Gesetz- und Verordnungsgeber. Damit ist das BVerfG bisher nicht nur bei der Corona-Pandemie in der Vergangenheit eigentlich immer gut gefahren.

In der Corona-I-Entscheidung (Bay.-Corona-Verordnung) sind die verfassungsrechtlichen Grundlagen bereits gelegt. Die dort getroffene Interessenabwägung zwischen den Vor- und Nachteilen der Vollzugs- und Aussetzungsinteressen dürften voraussichtlich auch die verfassungsrechtliche Prüfung des Hauptsacheverfahrens bestimmen, sodass dessen Aussichten überschaubar sind.

Die Corona-III-Entscheidung (Coronaoia) macht deutlich, dass handwerklich unzureichend aufgearbeitete Verfassungsbeschwerden auch in Zeiten einer weltweiten Pandemie keinen Erfolg haben können.

In der Corona-II-Entscheidung (Hess. Corona-Verordnung) hat das BVerfG deutlich gemacht, dass in der im Eilverfahren gebotenen Interessenbewertung auch im Hinblick auf das Gottesdienstverbot die Aussetzungsinteressen die Vollzugsinteressen überwiegen. Auch das wird voraussichtlich die Aussichten des Hauptsacheverfahrens prägen, wenn sich die Hauptsache nicht bis zur abschließenden Entscheidung ohnehin erledigt haben sollte. Zugleich hat das BVerfG allerdings auch den Blick darauf gerichtet, dass der Gesetzgeber verpflichtet ist, die Dauer solcher grundrechtseinschränken- den Verbote zu prüfen, sie auf ein Minimum zu begrenzen und solche Entscheidungen nicht auf die zweitlängsten kanonischen Fristen im Kirchenrecht (Wiedervorlage in 300 Jahren) zu verschieben. Solche Fristen sind ansonsten nur der Wiederverheiratung Geschiedener, dem Zölibat des Papstes oder der Mitwirkung der Frauen bei priesterlichen Aufgaben (Maria 2.0) vorbehalten. Danach kommt ja im Kirchenrecht schon gleich die Ewigkeit.

Zugleich kann damit als verfassungsrechtlich gesichert gelten, dass der Gesetz- und Verordnungsgeber bereits in einem vergleichsweise frühen Stadium zur Prüfung einer Exit-Strategie verpflichtet ist und die Verbote nicht einfach auf eine lange Bank geschoben werden dürfen. Damit stellen sich im Hinblick auf die multipolaren Rechtsverhältnisse, bei denen es nicht nur um eine einfache Abwägung zwischen Gesundheitsschutz

und wirtschaftlichen Interessen geht, tiefgreifende, elementare Grundlagen unseres Rechtsstaats betreffende Fragestellungen. Das gilt übrigens wohl nicht nur für die Beschränkung der Religionsfreiheit, sondern ebenso für die massiven Einschränkungen der Grundrechte in vielen anderen Lebensbereichen, die unter verfassungsrechtlichen Aspekten in gleicher Weise in den Mittelpunkt der Betrachtung geraten müssen. Zugleich ist aber auch klar: Die neue Normalität gibt es nicht von jetzt auf gleich. Sie fordert einen langen Atem und setzt entsprechende Sicherungsmaßnahmen wie Abstandhalten, gesteigertes Händewaschen, Gesichts- und Handschutz und damit die Mitwirkungsbereitschaft der Bevölkerung voraus.

Allerdings ist unter solchen Voraussetzungen die allmähliche Rückkehr zur Normalität nicht nur ein Gebot der politischen Klugheit, sondern zugleich auch verfassungsrechtlich geboten. Der »Expertenrat Corona der Landesregierung NRW« hat hierzu in den Ostertagen inzwischen unter dem Titel »Wege in eine verantwortungsvolle Normalität« durch die Zeit gleitende und ebenso vorsichtige Vorschläge unterbreitet. An erster Stelle steht nach wie vor durch strikte Verhaltensregelungen die Eindämmung der Pandemie, der Ausbau der medizinischen Behandlungskapazitäten und das Generieren neuer wissenschaftlicher Erkenntnisse.

Auch in der Corona-IV-Entscheidung hat das BVerfG auf die erhöhten Prüfungspflichten von Gesetzgeber, Verordnungsgeber und Verwaltung hingewiesen. Eingriffe in Grundrechte bedürfen einer klaren gesetzlichen Grundlage und einer eingehenden Abwägung der betroffenen verfassungsrechtlich geschützten Rechtsgüter. Zugleich hat das BVerfG allerdings auch klargestellt: Hat die Behörde der in Art. 8 GG gesicherten Versammlungsfreiheit in ihrer Entscheidung nicht in einem verfassungsrechtlich ausreichenden Maße Rechnung getragen, so ist sie allerdings grundsätzlich nicht gehindert, erneut nach pflichtgemäßem Ermessen unter Beachtung der Bedeutung und Tragweite von Art. 8 GG darüber zu entscheiden, ob die Durchführung der angemeldeten Versammlungen an den noch bevorstehenden Terminen gem. § 15 Abs. 1 VersG von bestimmten Auflagen abhängig gemacht oder, sofern sich diese als unzureichend darstellen sollten, verboten wird.

Die vorgeschlagenen Schritte zum Umgang mit und zu Wegen aus der Krise weisen allerdings auf elementare Zielkonflikte und womöglich paradoxe Folgen hin: Was medizinisch notwendig ist, kann hohe ökonomische Schäden verursachen. Diese wiederum können ihrerseits gravierende soziale, psychische, aber auch medizinische Folgen haben. Es sind zudem Entscheidungen, die teilweise nur auf unsicherer Grundlage und schwankendem Boden und – wenn es gut geht – allenfalls auf Sicht getroffen werden.

Dabei sind die Herausforderungen durch die Corona-Pandemie enorm groß und ebenso komplex. Je komplexer allerdings die Fragen, desto interdisziplinärer muss die Antwort gesucht werden. Jede Entscheidung hat Folgen – für jeden Einzelnen und für unser Gemeinwesen insgesamt. Auch angesichts ethischer Dilemmata muss die Politik durch sorgsame Abwägung Auswege aufzeigen. Dilemmatische Entscheidungen sind bereits aus dem Bereich des autonomen Fahrens und dem Einsatz Künstlicher Intelligenz und neuronaler Netze aus der Systemtheorie bekannt (*Stüer*, DVBl 2019, 1452).

Die »Nationale Akademie Leopoldina« hat in ihrer Dritten Ad-hoc-Stellungnahme »Corona-Pandemie – Krise nachhaltig überwinden« zentrale Empfehlungen gegeben, die sie wie folgt zusammenfasst: Entscheidungsgrundlage optimieren, differenzierte Einschätzung der Risiken ermöglichen, psychologische und soziale Auswirkungen abfedern, vielfältige Perspektiven in die Abwägungsprozesse einbeziehen, Bildungsbereich schrittweise öffnen, öffentliches Leben schrittweise normalisieren, Wirtschafts- und Finanzpolitik zur Stabilisierung nutzen, Weichen für die Nachhaltigkeit stellen und an einer marktwirtschaftlichen Wirtschaftsordnung festhalten.

Bund und Länder haben in der Telefonschaltkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 15.04.2020 eine vorsichtige Exit-Strategie mit ersten Konturen versehen und stufenweise behutsame Erleichterungen unter Wahrung der Kontaktbeschränkungen in Aussicht genommen. Es gehören dazu Einzelhandelsbetriebe mit einer Verkaufsfläche von bis zu 800 m<sup>2</sup> (§ 11 Abs. 3 BauNVO) sowie Möbelmärkte, Baumärkte, Autohäuser und Fahrradgeschäfte. Maßnahmen von digitalem »contact tracking«, eine Ausweitung der Testkapazitäten (PRC-Test), die Beschaffung von medizinischer Schutzausrüstung für das Gesundheitswesen, die Wahrung von Mindestabständen, ein erhöhter Schutz vulnerabler Gruppen insbesondere in Pflegeheimen, Senioren und Behinderteneinrichtungen und eine behutsame Öffnung der Schulen sind flankierend in Aussicht genommen. Großveranstaltungen wie Bundesligaspiele und das Münchener Oktoberfest oder Kreuzfahrten werden wohl noch über Monate auf Eis liegen. Auch das Hotel- und Gaststättengewerbe muss nach diesen Beschlüssen von Berlin noch eine Zeit lang leiden. So wird eine vollständige Rückkehr zur Normalität wohl noch erhebliche Zeit auf sich warten lassen. Denn das Eis einer für die Menschen gesicherten Überlebensstrategie ist auch im Sommer noch vergleichsweise dünn.

Einig sind sich die gesellschaftlichen Kreise der Upper Class und des internationalen Jetset aber zugleich wohl schon jetzt darin, dass sie es dann wieder einmal so richtig krachen lassen wollen. Eine erneute Champagnertaufe des heimischen Swimmingpools bei Hummer, Beluga-Malossol-Kaviar, Blinis, Lachs und Gorbatschow-Wodka wie einst im Berliner Adlon unter den Linden der goldenen 20er Jahre oder im unvergessenen Leipziger Hotel Astoria am heutigen Willy-Brandt-Platz bis noch unmittelbar nach der Wendezeit ebenso wie der Flug nach Palma de Mallorca zum Ballermann stehen daher wohl schon fest auf dem Programm.

Und auch Miss Sophie (»Champagne with the bird«) feiert dann befreit von den Fesseln der Corona-Krise zu Silvester im Dinner for One mit ihren engsten Freunden Sir Toby (»Cheerio«), Admiral von Schneider (»Scäll«), Mr. Pommeroy (»happy new year«) und (»my very dear friend«) Mr. Winterbottom (»you look younger than ever«) gemeinsam mit Buttler James (»well, i'll do my very best«) nach dem bewährten Motto »the same procedure as every year, James« in alter Frische über viele Jahre wieder ihren 90. Geburtstag. Und wenn sie nicht gestorben sind, dann leben sie wie im Märchen der Gebrüder Grimm noch heute.

In einer zeitgeschichtlichen Betrachtung hat es im Vergleich zur Corona-Pandemie wohl noch größere Katastrophen gegeben, wie wir von *Berthold Brecht* in seinem Drama »Mutter

Courage und ihre Kinder« wissen, das im Theater am Schiffbauerdamm von Berliner Ensemble auch in Zeiten des Mauerfalls vor 30 Jahren aufgeführt wurde. Gleich alle drei Kinder in einem unsinnigen Krieg zu verlieren, das übersteigt vielleicht noch etwas die üblichen, im Einzelfall gewiss durchaus harten Schicksalsschläge der jetzigen Corona-Pandemie. Aber wer will schon menschliches Leben von Alten und Jungen, chronisch Kranken, Risikogruppen und Gesunden gegeneinander und untereinander gerecht abwägen oder gar gegeneinander aufrechnen, wie wir es im Bau- und Fachplanungsrecht gewohnt sind (BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 – 4 C 105.66, BVerwGE 34, 301 = DVBl 1970, 414 – Abwägungsgebot; Urt. v. 14.02.1975 – IV C 21.74, BVerwGE 48, 56 = DVBl 1975, 713, B 42)? Nach welchen Maßstäben wird sich die Politik, die letztlich im demokratischen Staat den gebotenen Interessenausgleich vornehmen muss, entscheiden?

Wenn es sich bei der Corona-Krise um einen Krieg handelt, wie wir vom französischen Staatspräsident *Emmanuel Macron* wissen, muss die Frage berechtigt sein: »Wozu sind Kriege da?« Ist das nicht eigentlich alles eine bescheuerte Eskapade der Menschen und hier der Natur? hat sich bereits *Udo Lindenberg* mit seinem Panikorchester gefragt.

Rechtsanwälte Prof. Dr. Bernhard Stüer & Dr. Eva-Maria Stüer (Münster/Osnabrück)

## Bundesverwaltungsgericht

### Elektronische Bekanntmachung einer Verordnung als fristauslösendes Ereignis i.S.v. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO

§ 47 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Satz 1, § 137 Abs. 1 VwGO; § 265 Abs. 2 ZPO; Art. 5 Satz 1 BayAGVwGO; Art. 4 Abs. 2 BayE-GovG

**1. Ausreichend für die Bekanntgabe i.S.v. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist eine Handlung des Normgebers, welche den potenziell Antragsbefugten die Möglichkeit eröffnet, dass sie sich vom Erlass und vom Inhalt der Rechtsnorm verlässlich Kenntnis verschaffen können, und dass diese Möglichkeit der Kenntnisnahme nicht in unzumutbarer Weise erschwert wird. Das gilt auch bei einer elektronischen Bekanntmachung.**

**2. Eine Veröffentlichung in einem elektronischen Medium muss der Verkündung dienen. Das Einstellen von Gesetzen und Verordnungen in öffentliche Datenbanken zu Informationszwecken oder in private Datenbanken genügt nicht.**

BVerwG, Urt. v. 10.10.2019 – 4 CN 6.18

#### Zum Sachverhalt:

#### I.

[1] Der Antragsteller wendet sich gegen die Verordnung zur Änderung der Vogelschutzverordnung vom 19.02.2016 des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz (im Folgenden: Änderungsverordnung), die am