

## Leitsätze

1. Die Anforderungen an die Begründung des in der Hauptsache zu erhebenden Rechtsbehelfs schlagen sich bereits in den Anforderungen an die Begründung des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (§ 27 Abs. 1 VerfGHG) nieder. Der Antragsteller muss, auch wenn die Frist für die Erhebung und Begründung der Verfassungsbeschwerde noch nicht abgelaufen ist, jedenfalls die für eine hinreichende Begründung der Verfassungsbeschwerde (§ 18 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1, § 55 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 VerfGHG) erforderlichen Unterlagen vorlegen, damit zumindest summarisch geprüft werden kann, ob die künftige Verfassungsbeschwerde weder unzulässig, noch offensichtlich unbegründet, noch offensichtlich begründet ist.
2. In Fällen besonderer Eilbedürftigkeit sind zur Gewährung effektiven verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes nur reduzierte Anforderungen an die Begründung des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zu stellen. Schöpft das Fachgericht den Zeitraum für seine Entscheidungsfindung und -bekanntgabe trotz rechtzeitig angekündigter Inanspruchnahme verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes nahezu aus und verbleibt so für das verfassungsgerichtliche vorläufige Rechtsschutzverfahren ein nur noch kurzes Zeitfenster, ist der darin liegenden Erschwerung der Erlangung verfassungsgerichtlichen Eilrechtsschutzes durch eine situationsangemessene Reduktion der anderenfalls nicht oder allenfalls kaum leistbaren Begründungsanforderungen Rechnung zu tragen.
3. Ob die in § 4 Abs. 5a Satz 1 Nr. 2 der Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (Coronaschutzverordnung – CoronaSchVO) vom 11. Januar 2022 (GV. NRW. S. 2b), zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. Februar 2022 (GV. NRW. S. 100a) geregelte Begrenzung der zulässigen Zuschauerzahlen bei Fußballspielen auf 10.000 Personen davon betroffene Fußballvereine in ihren Freiheitsrechten oder in ihrem Anspruch auf Gleichbehandlung verletzt, kann wegen des besonderen Maßstabes der Offensichtlichkeit nicht im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes abschließend beantwortet werden.
  - a) Soweit dem Ordnungsgeber eine Einschätzungsprärogative zusteht, muss er von dieser fehlerfrei Gebrauch gemacht haben. Aufschluss darüber, ob dies der Fall ist, insbesondere ob der Ordnungsgeber widerspruchsfrei und auch sonst plausibel seinen Spielraum ausgeübt hat, dürfte regelmäßig in erster Linie die von § 28a Abs. 5 Satz 1 IfSG geforderte allgemeine Begründung geben müssen. Hieran dürfte deshalb jedenfalls vorrangig auch die gerichtliche Kontrolle anzusetzen haben.
  - b) Offen bleibt, wie weit die Einschätzungsprärogative des Ordnungsgebers im Einzelnen reicht, insbesondere ob diese aus grundsätzlichen Erwägungen hinter dem Einschätzungsspielraum des demokratischen

tisch in besonderer Weise legitimierten parlamentarischen Gesetzgebers zurückbleibt. Das Gleiche gilt für die Frage, welche Auswirkungen sich daraus ergeben, dass die Corona-Pandemie den Verordnungsgeber inzwischen nicht mehr vor eine völlig neuartige und komplexe Entscheidungssituation stellt, sondern er trotz fortbestehender Dynamik auf zunehmend mehr und gesicherte Erfahrungswerte und wissenschaftliche Erkenntnisse zurückgreifen kann.

- c) Ebenfalls offen bleibt, ob die – zumindest nicht offensichtlich verfassungswidrige – Obergrenze von 10.000 Zuschauern auch mit Blick auf die gleichzeitige Regelung gesicherter Brauchtumszonen (Karneval) Ausdruck einer konsistenten Gesamtstrategie des Verordnungsgebers ist.
4. Im Rahmen der bei offener Erfolgsaussicht des Hauptsacheverfahrens durchzuführenden Folgenabwägung kann es darauf ankommen, ob die vom Antragsteller allein geltend gemachten wirtschaftlichen Nachteile solche sind, die er nach Möglichkeit verlustmindernd einplanen muss, und ob sie für ihn eine existenzgefährdende Auswirkung haben könnten.

B e s c h l u s s

In dem Verfahren über  
den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

der 1. FC Köln GmbH & Co. KGaA, vertreten durch die Geschäftsführer,  
Franz-Kremer-Allee 1 - 3, 50937 Köln,

Antragstellerin,

Bevollmächtigte: Rechtsanwalt

gegen

1. den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 18. Februar 2022 – 13 B 203/22 –
2. § 4 Abs. 5a Satz 1 Nr. 2 der Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (Coronaschutzverordnung – CoronaSchVO) vom 11. Januar 2022 (GV. NRW. S. 2b), zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. Februar 2022 (GV. NRW. S. 100a),

in dem der

VERFASSUNGSGERICHTSHOF FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN  
am 18. Februar 2022

durch die Mitglieder des Verfassungsgerichtshofs

Präsidentin Prof. Dr. D a u n e r - L i e b ,

Vizepräsident Prof. Dr. H e u s c h ,

Dr. G i l b e r g ,

Prof. Dr. G r z e s z i c k ,

Prof. Dr. G u s y ,

Dr. R ö h l und

Prof. Dr. W i e l a n d

beschlossen hat, dass der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt wird,

wird gemäß § 27 Abs. 5 Satz 2 VerfGHG die Begründung gesondert übermittelt.

### **Gründe:**

#### **I.**

Die Antragstellerin wendet sich gegen die in § 4 Abs. 5a Satz 1 Nr. 2 der Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (Coronaschutzverordnung – CoronaSchVO) vom 11. Januar 2022 (GV. NRW. S. 2b), zuletzt geändert durch Verordnung vom 16. Februar 2022 (GV. NRW. S. 100a) geregelte Begrenzung der zulässigen Zuschauerzahlen bei Fußballspielen auf 10.000 Personen und den darauf bezogenen Beschluss des Oberverwaltungsgerichts Nordrhein-Westfalen vom 18. Februar 2022 – 13 B 203/22.

1. Die Antragstellerin ist die Lizenzspielergesellschaft des 1. Fußball-Club Köln 01/07 e. V. Ihre erste Mannschaft spielt in der deutschen Fußball-Bundesliga. Ihr Heimstadion fasst bei voller Auslastung 50.000 Zuschauer.

2. Die Regelung des § 4 CoronaSchVO in der hier maßgeblichen vom 9. Februar bis zum 18. Februar 2022 gültigen Fassung lautet auszugsweise:

#### **„§ 4 – Zugangsbeschränkung, Testpflicht**

[...]

(2) <sup>1</sup>Die folgenden Einrichtungen, Angebote und Tätigkeiten dürfen vorbehaltlich der nachfolgenden Absätze nur noch von immunisierten Personen in Anspruch genommen, besucht oder als Teilnehmende ausgeübt werden:

[...]

5. der Besuch von Sportveranstaltungen als Zuschauerin oder Zuschauer,

[...]

(5) <sup>1</sup>Bei Veranstaltungen nach den Absätzen 2 und 3 darf oberhalb einer absoluten Zahl von 250 Personen die zusätzliche Auslastung bei höchstens 50 Prozent der über 250 Personen hinausgehenden regulären Höchstkapazität liegen; insgesamt sind dabei höchstens 750 Zuschauende, gleichzeitig anwesende Besucherinnen und Besucher oder Teilnehmende zulässig; Personen nach Absatz 4 werden nicht mitgezählt. <sup>2</sup>Soweit für alle gemäß den Sätzen 1 und 2 zulässigen Personen Sitzplätze vorhanden sind, dürfen Stehplätze nicht besetzt werden. <sup>3</sup>Satz 1 gilt nicht für Veranstaltungen nach Absatz 2 Satz 1 Nummer 7 sowie für Veranstaltungen, bei denen eine Zugangskontrolle aufgrund des Veranstaltungscharakters nicht erfolgen kann.

(5a) <sup>1</sup>Sollen bei Veranstaltungen abweichend von Absatz 5 mehr als 750 Personen teilnehmen, so darf

1. die Auslastung in Innenräumen maximal 30 % der jeweiligen Höchstkapazität betragen, jedoch nicht mehr als insgesamt 4000 Personen,
2. die Auslastung im Freien maximal 50 % der jeweiligen Höchstkapazität betragen, jedoch nicht mehr als insgesamt 10 000 Personen.

<sup>2</sup>Unabhängig davon, ob sich dies für die betreffenden Veranstaltungen bereits aus anderen Vorschriften dieser Verordnung ergibt, sind die vorstehenden Personenzahlen nur zulässig, wenn für die Veranstaltungen eine Pflicht, mindestens eine medizinische Maske zu tragen, umgesetzt wird und nur Personen Zugang haben, die die Zugangsvoraussetzungen zu Veranstaltungen und Angeboten nach Absatz 3 erfüllen. <sup>3</sup>Bei Veranstaltungen nach Absatz 3 Nummer 6 sind die erhöhten Personenzahlen nicht zulässig.

[...]"

Diese Regelung tritt nach § 9 Abs. 1 Satz 1 CoronaSchVO in der bis zum 18. Februar 2022 gültigen Fassung mit Ablauf des 9. März 2022 außer Kraft.

In der im Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs am 18. Februar 2022 auf der Internetseite des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und So-

ziales des Landes Nordrhein-Westfalen abrufbaren jüngsten und auch vom Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in seinem angegriffenen Beschluss herangezogenen Begründung zur Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (Coronaschutzverordnung – CoronaSchVO) vom 11. Januar 2022 in der konsolidierten Fassung vom 8. Februar 2022 (S. 30 f.) wird zu § 4 Abs. 5a CoronaSchVO ausgeführt:

„Mit der Änderung im neuen Absatz 5a werden die Voraussetzungen von Veranstaltungen mit mehr als 750 teilnehmenden Personen geregelt. Demnach ist abweichend von den bisher geltenden Regelungen eine Überschreitung der bisher geltenden absoluten Obergrenze möglich, um insbesondere den Interessen der Anbieter und Veranstalter von Großveranstaltungen, für die Kapazitäten oberhalb der bisher festgesetzten Grenzen Rechnung zu tragen. Dabei gilt für alle Veranstaltungen oberhalb von 750 Personen, dass für solche Angebote und Veranstaltungen eine Maskenpflicht gilt sowie die 2G+ Regelung aus Absatz 3 greift. Beide Regelungen gelten automatisch bei Überschreiten der Obergrenze; eine gesonderte Anordnung durch den Veranstalter ist hierfür nicht erforderlich.

Mit der Erhöhung der Personenzahl kommt neben der Maskenpflicht, auch der Einhaltung von Abständen eine erhöhte Bedeutung zu, so dass für die Veranstaltungen drinnen wie draußen eine Kapazitätsbeschränkung angeordnet wird. Wegen des Infektionsrisikos in Innenräumen ist für Angebote und Veranstaltungen in Innenräumen eine niedrigere absolute Personenzahl sowie eine geringere Auslastung vorgesehen als bei Veranstaltungen im Freien. Zudem ist bei privaten Feiern mit Tanz, ohne dass das Tanzen den Schwerpunkt der Veranstaltung bildet, sowie Karnevalsveranstaltungen und vergleichbare Brauchtumsveranstaltungen in Innenräumen, soweit sie nicht unter § 5 Absatz 1 fallen, wegen des besonders hohen Infektionsrisikos keine Überschreitung des Schwellenwertes von 750 möglich.

Für eine effektive Begrenzung einer unkontrollierten Ausbreitung der Infektionszahlen sind auch weiterhin Beschränkungen auch für immunisierte Personen erforderlich. Nur durch die Begrenzung der Infektionen auch immunisierter Personen kann einer Gefährdung der kritischen Infrastruktur durch eine Vielzahl von Personalausfällen durch Isolationen und Quarantänen erfolgreich entgegengewirkt werden. Daher ist auch bei größeren Anlagen bzw. Räumlichkeiten die Festsetzung einer absoluten Obergrenze erforderlich, da sich durch die An- und Abreise, den Zugang zur Anlage oder zum Gebäude und schlicht durch das Zusammenkommen von vielen

Menschen die dadurch entstehenden Kontakte das Infektionsrisiko erhöht.“

3. Gleichzeitig enthält § 7 Abs. 2a CoronaSchVO in der im Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs geltenden Fassung eine Sonderregelung für sog. gesicherte Brauchumszonen. Diese Bestimmung lautet:

**„§ 7 – Festlegung, Aufgaben und Kompetenzen der zuständigen Behörden**

[...]

(2a) <sup>1</sup>Erwartet die zuständige Behörde im Zeitraum vom 24. Februar 2022 bis zum 1. März 2022 für ihr Zuständigkeitsgebiet oder bestimmte Bereiche im öffentlichen Raum erhöhte Infektionsrisiken durch das brauchumsbedingte Zusammentreffen einer Vielzahl von Menschen, so kann sie diese Bereiche durch Allgemeinverfügung als Bereiche mit zusätzlichen Schutzmaßnahmen (gesicherte Brauchumszone) ausweisen. <sup>2</sup>In den so ausgewiesenen Bereichen gelten dann in dem in Satz 1 genannten Zeitraum folgende abweichende Regelungen:

1. Das Verweilen im Freien im öffentlichen Raum zum Zwecke eines geselligen Zusammentreffens, zum Konsumieren von Speisen und Getränken oder zur Brauchumpflege ist nur unter den Voraussetzungen von § 4 Absatz 3 gestattet; die zuständige Behörde kann entscheiden, ob sie das Einhalten dieser Voraussetzungen stichprobenartig oder durch Absperrungen und Zugangskontrollen sicherstellt; eine Absperrung mit Zugangskontrolle ist nur zulässig, wenn dabei angemessene Ausnahmen für Anwohnerinnen und Anwohner sowie Personen mit vergleichbaren Anliegen vorgesehen werden.
2. Untersagt sind Veranstaltungen im Freien ohne Personenbegrenzung nach § 4 Absatz 5 und ohne Zugangskontrolle durch den Veranstalter, insbesondere Umzüge mit straßenrechtlicher Genehmigung.
3. Die Ausnahme des § 4 Absatz 3 Satz 2 Satz 2 (Wegfall der zusätzlichen Testpflicht bei Auffrischungsimpfung und vergleichbaren Fällen) gilt in Innenräumen im öffentlichen Raum nicht für private Feiern mit Tanz sowie Karnevalsveranstaltungen und vergleichbare Brauchumsveranstaltungen nach § 4 Absatz 3 Satz 1 Nummer 6.

4. Die Ausnahme des § 4 Absatz 3 Satz 2 Satz 2 (Wegfall der zusätzlichen Testpflicht bei Auffrischungsimpfung und vergleichbaren Fällen) gilt nicht für gastronomische Einrichtungen, soweit es sich bei diesen nicht um reine Speiselokale handelt, die auch als solche genutzt werden.

<sup>3</sup>Die zuständige Behörde kann die Geltung einzelner Regelungen nach Satz 2 auch für weitere Bereiche in ihrem Zuständigkeitsbereich anordnen, die nicht generell nach Satz 1 als gesicherte Brauchtumszone festgelegt sind. <sup>4</sup>Die zuständige Behörde kann zudem in den Bereichen nach Satz 1 für den in Satz 1 genannten Zeitraum weitere erforderliche Regelungen wie insbesondere eine örtlich und zeitlich begrenzte Verpflichtung zum Tragen mindestens einer medizinischen Maske im Freien, Kapazitätsbegrenzungen für gastronomische Einrichtungen und zusätzliche Maskenpflichten in Innenräumen durch Allgemeinverfügung anordnen. <sup>5</sup>Die Allgemeinverfügungen nach den Sätzen 1, 3 und 4 bedürfen nicht der gesonderten Genehmigung des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales. <sup>6</sup>Weitergehende Anordnungen nach Absatz 2 bleiben unberührt.“

In der Begründung zur Coronaschutzverordnung vom 11. Januar 2022 in der konsolidierten Fassung vom 8. Februar 2022 (S. 38 f.) wird hierzu ausgeführt:

„In § 7 wird eine Sonderregelung für die bevorstehenden Brauchtums-tage (Höhepunkt des Karnevals vom 24. Februar bis zum 1. März 2022) eingeführt.

Dem liegt die Annahme zugrunde, dass sich im Rahmen der grundsätzlich auch für alle Angebote und Aktivitäten mit karnevalistischem Hintergrund geltenden allgemeinen Regelungen der Coronaschutzverordnung während dieses Zeitraums Angebote und Situationen ergeben werden, die aufgrund eines Zusammentreffens einer Vielzahl von Menschen besondere Infektionsrisiken – gerade in Innenräumen – begründen können. Dies gilt umso mehr, falls aufgrund eines veränderten Infektionsgeschehens bis zum Monatsende noch eine Reduzierung der Kontaktbeschränkungen für private Zusammenkünfte erfolgt.

Trotz dieser erwartbaren zusätzlichen Infektionsrisiken erscheint eine grundsätzliche Verschärfung der Regelungen der Coronaschutzverordnung gerade für den infektiologisch unkritischeren Außenbereich speziell für karnevalistische Aktivitäten nicht vertretbar. Dies folgt schon aus dem Gleichbehandlungsgrundsatz, da alleine ein karnevalistischer Hintergrund Veranstaltungen mit gleichem Veranstaltungscharakter (Personenzahl, Alkoholausschank, keine Maskenpflicht,



keine Platzpflicht) nicht mehr oder weniger infektiös macht. Auch unterliegen soziale und gesellschaftliche Kontakte im Zusammenhang mit Karneval dem gleichen Grundrechtsschutz wie sämtliche anderen gesellschaftlichen und kulturellen Aktivitäten. Dies gilt ausdrücklich auch für die unterschiedliche Ausprägung dieser Kontakte in den verschiedenen Altersgruppen.

Gleichwohl soll den Kommunen, die in dem relevanten Zeitraum faktisch eine Verdichtung der zusätzlichen Infektionsrisiken zu erwarten haben, ermöglicht werden, für diesen Zeitraum durch eine einfache Regelung einheitliche zusätzliche Schutzmaßnahmen in Kraft zu setzen. Das trägt dem Umstand Rechnung, dass alleine die quantitative Häufung dieser Risiken infektiologisch zusätzliche begrenzende Maßnahmen erforderlich machen kann.

Diese Maßnahmen knüpfen an eine rein räumliche Festlegung der Kommunen (gesicherte Brauchtumszone) an und ergeben sich in diesen Gebieten unmittelbar aus der Verordnung. Sie dienen dem Ziel, enge Kontakte zahlreicher Menschen auch im Außenbereich durch das Erfordernis einer 2G+-Regelung zusätzlich abzusichern. Wer mit 2G+ im Freien feiert, unterliegt durch die an der frischen Luft deutlich eingeschränkten Übertragungsrisiken und vor allem durch die hohe Impfeffektivität vor schweren Verläufen/Hospitalisierung keinen so hohen Risiken, die weitergehende Einschränkungen verfassungsrechtlich vertretbar erscheinen ließen.

In Innenbereichen stellt sich die Infektionssituation kritischer dar, daher soll hier in den betreffenden Gebieten durch ein generelles Testfordernis der Infektionseintrag zusätzlich reduziert werden. Zusammen mit dem guten passiven Schutz vor schweren Erkrankungen durch Impfung/Boosterung kann dann auch hier ein für die aktuelle Infektionslage ausreichendes Schutzniveau erreicht werden.

Um auf die Infektionssituation vor Ort angemessen reagieren zu können, können die Kommunen sowohl einzelne Bereiche ihres Zuständigkeitsbereichs als gesicherte Brauchtumszonen ausweisen, also auch das gesamte Zuständigkeitsgebiet, also das gesamte Stadt- und Gemeindegebiet. Da sich die zusätzlichen Schutzmaßnahmen dann selbst nur auf einen begrenzten Zeitraum und die konkret infektionsriskanten (brauchtumsrelevanten oder vergleichbaren) Settings beziehen und andere Lebensbereiche unberührt bleiben, begegnet dies auch keinen Bedenken bezüglich des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes.

Neben den Standardmaßnahmen in festgelegten Bereichen sollen die Kommunen die Möglichkeit zu flexiblen weiteren Anordnungen erhalten. Konkret können sie einzelne Standardmaßnahmen auch außerhalb der Brauchtumszonen oder auch weitere Schutzmaßnahmen in diesen Zonen anordnen. Für beides benötigen sie – wie auch für die Festlegung der Brauchtumszonen – keine Genehmigung des Ministeriums für die entsprechenden Allgemeinverfügungen.“

**4.** Schon im Januar 2022 hatte die Antragstellerin beim Oberverwaltungsgericht den Antrag einer rechtsnormbezogenen einstweiligen Anordnung gegen die damals geltende Begrenzung der Zuschauerzahl für Veranstaltungen im Freien auf 750 Personen beantragt. Nachdem der Verordnungsgeber die Zuschauergrenze in § 4 Abs. 5a Satz 1 Nr. 2 CoronaSchVO in der seit dem 9. Februar 2022 geltenden Fassung auf 10.000 Zuschauer angehoben hatte, hatten die Beteiligten das Normenkontrollverfahren am 3. Februar 2022 übereinstimmend für erledigt erklärt.

**5. a)** Nachdem der Verordnungsgeber durch Art. 1 Nr. 4 Buchst. b) der 56. Verordnung zur Änderung von Rechtsverordnungen zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 vom 8. Februar 2022 (GV. NRW. S. 48c) mit Wirkung vom 9. Februar 2022 die Regelung des § 7 Abs. 2a CoronaSchVO über gesicherte Brauchtumszonen eingeführt hatte, hat die Antragstellerin mit Schriftsatz vom 11. Februar 2022 (Freitag), eingegangen beim Oberverwaltungsgericht am selben Tag außerhalb der üblichen Geschäftszeiten um 15:34 Uhr, einen Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes gegen die in § 4 Abs. 5a Satz 1 Nr. 2 CoronaSchVO geregelte Beschränkung der zulässigen Zuschauerzahl auf 10.000 Personen bei Fußballspielen gestellt und diesen eingehend begründet. Dabei hat sie unter anderem eine sachwidrige Ungleichbehandlung zu gesicherten Brauchtumszonen im Freien beanstandet. Auch hat sie darauf hingewiesen, dass am Samstag, den 19. Februar 2022, das nächste Bundesligaspiel in ihrem Heimstadion stattfinden werde. Ohne die begehrte einstweilige Anordnung könnten lediglich 20 % ihrer Stadionkapazität ausgeschöpft werden, was empfindliche finanzielle Folgen haben werde.

**b)** Mit Verfügung vom 14. Februar 2022 hat das Oberverwaltungsgericht dem Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen Gelegenheit zur Stellungnahme bis zum 16. Februar 2022 eingeräumt.

**c)** Mit Schriftsatz vom 15. Februar 2022, eingegangen beim Oberverwaltungsgericht am selben Tag, um 18:58 Uhr, hat die Antragstellerin dieses darüber in

Kenntnis gesetzt, im Falle der Ablehnung des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung beim Verfassungsgerichtshof für das Land Nordrhein-Westfalen den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 27 VerfGHG beantragen zu wollen.

**d)** Mit Schriftsatz vom 16. Februar 2022, eingegangen beim Oberverwaltungsgericht am selben Tag, 20:59 Uhr, hat das Land Nordrhein-Westfalen durch seine Bevollmächtigten Stellung genommen.

**e)** Mit Beschluss vom 18. Februar 2022 hat das Oberverwaltungsgericht den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt. Dieser Beschluss wurde der Antragstellerin am selben Tag, 17:04 Uhr, bekanntgegeben.

Zur Begründung hat das Oberverwaltungsgericht im Wesentlichen ausgeführt: Die sich aus § 4 Abs. 5a Satz 1 Nr. 2 Halbs. 2 CoronaSchVO ergebenden Kapazitätsgrenzen für Veranstaltungen im Freien seien nach der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes allein möglichen summarischen Prüfung nicht offensichtlich rechtswidrig. Die formellen Voraussetzungen für den Erlass einer Verordnung nach § 28a Abs. 7 Satz 3 i. V. m. Abs. 5 IfSG seien voraussichtlich eingehalten. Die in § 4 Abs. 5a Satz 1 Nr. 2 Halbs. 2 CoronaSchVO geregelte Schutzmaßnahme begegne nach der im vorliegenden Verfahren schon aus Zeitgründen nur möglichen summarischen Prüfung auch materiell-rechtlich keinen offensichtlich durchgreifenden Bedenken. Die sich aus § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 7 Satz 1, Abs. 3 und 6 IfSG ergebenden materiellen Voraussetzungen dürften erfüllt sein. Die Kapazitätsgrenze für Veranstaltungen greife voraussichtlich auch nicht in unverhältnismäßiger Weise in Grundrechte der Veranstalter ein und verstoße nicht gegen den Gleichheitssatz.

Soweit die Erfolgsaussichten in der Hauptsache noch nicht in Gänze beurteilt werden könnten und insoweit eine ergänzende Folgenabwägung vorzunehmen sei, gehe diese zu Lasten der Antragstellerin aus. Ihre Interessen müssten hinter den Schutz von Leben und Gesundheit einer Vielzahl von Menschen zurücktreten.

6. Noch am 18. Februar 2022 hat die Antragstellerin beim Verfassungsgerichtshof einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt. Sie rügt eine Verletzung ihres Grundrechts der Berufsfreiheit aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 12 Abs. 1 GG sowie einen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG. Schon deshalb sei die begehrte einstweilige Anordnung zu erlassen. Aber selbst wenn die Erfolgsaussichten in der Hauptsache offen wären, müsse die dann vorzunehmende Folgenabwägung zu ihren Gunsten ausfallen. Im Falle der Ablehnung des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung drohten ihr erhebliche und irreversible wirtschaftliche Nachteile, wohingegen im Falle einer vorläufigen Außervollzugsetzung des § 4 Abs. 5a Satz 1 Nr. 2 Halbs. 2 CoronaSchVO keine bzw. vergleichsweise weniger schwere Nachteile für die Allgemeinheit zu erwarten wären.

## II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat keinen Erfolg.

Nach § 27 Abs. 1 VerfGHG kann der Verfassungsgerichtshof eine einstweilige Anordnung treffen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Der auf ein vorläufiges Außervollzugsetzen des § 4 Abs. 5a Satz 1 Nr. 2 Halbs. 2 CoronaSchVO gerichtete Antrag auf Erlass einer solchen einstweiligen Anordnung (dazu 1.) ist zulässig (dazu 2.), aber unbegründet (dazu 3.).

1. Der Verfassungsgerichtshof legt das Antragsbegehren dahingehend aus, dass ein vorläufiges Außervollzugsetzen des § 4 Abs. 5a Satz 1 Nr. 2 Halbs. 2 CoronaSchVO begehrt wird. Der Sachantrag der Antragstellerin zielt zwar dem Wortlaut nach auf ein vorläufiges Außervollzugsetzen des § 4 Abs. 5a Satz 1 Nr. 2 CoronaSchVO insgesamt. Sie stellt aber dabei sowie in der Begründung klar, dass sie die Außervollzugsetzung der Begrenzung auf 10.000 Zuschauer begehrt und das Ziel anstrebt, die zulässige Zuschauerzahl einstweilen auf 50 %

der Zuschauerzahl bei voller Auslastung zu erhöhen. Dieses Rechtsschutzziel kann sie mit einer vorläufigen Außervollzugsetzung lediglich des zweiten Halbsatzes des § 4 Abs. 5a Satz 1 Nr. 2 CoronaSchVO erreichen.

**2. a)** Die Antragstellerin hat mit ihrem erfolglos zuvor beim Oberverwaltungsgericht gestellten Antrag auf Erlass einer rechtsnormbezogenen einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO und ihren dabei unternommenen Bemühungen um Erlangung effektiven fachgerichtlichen Eilrechtsschutzes den Grundsatz der Subsidiarität des verfassungsgerichtlichen vorläufigen Rechtsschutzes gewahrt (vgl. dazu VerfGH NRW, Beschluss vom 1. März 2021 – VerfGH 38/21.VB-2, juris, Rn. 4 f.).

**b)** Auch hat sie ihren Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 27 Abs. 1 VerfGHG hinreichend begründet (vgl. § 18 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 VerfGHG).

**aa)** Die Anforderungen an die Begründung des in der Hauptsache zu erhebenden Rechtsbehelfs schlagen sich bereits in den Anforderungen an die Begründung des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nieder. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, der sich der Verfassungsgerichtshof anschließt, muss der Antragsteller deshalb, auch wenn die Frist für die Erhebung und Begründung der Verfassungsbeschwerde noch nicht abgelaufen ist, jedenfalls die für eine hinreichende Begründung der Verfassungsbeschwerde (§ 18 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1, § 55 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 VerfGHG) erforderlichen Unterlagen vorlegen, damit zumindest summarisch geprüft werden kann, ob die künftige Verfassungsbeschwerde nicht von vornherein unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist. Dies gilt jedenfalls, sofern er nicht nachvollziehbar darlegt, dass ihm dies gegenwärtig nicht möglich ist. Mit dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung müssen daher grundsätzlich der angegriffene Hoheitsakt sowie die zu seinem Verständnis notwendigen Unterlagen in Ablichtung vorgelegt oder zumindest ihrem Inhalt nach so dargestellt werden, dass eine verantwortbare verfassungsrechtliche Beurteilung möglich ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. Februar 2016 – 1 BvQ 8/16, juris, Rn. 4).

Allerdings sind in Fällen besonderer Eilbedürftigkeit zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes nur reduzierte Anforderungen an die Begründung des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zu stellen (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 2. März 2017 – 2 BvQ 7/17, InfAuslR 2017, 209 = juris, Rn. 3, vom 14. September 2017 – 2 BvQ 56/17, NVwZ 2017, 1698 = juris, Rn. 11, und vom 20. Oktober 2021 – 2 BvQ 95/21, juris, Rn. 11). Auch dann bedarf es aber zumindest einer knappen Auseinandersetzung mit den verfassungsrechtlichen Anforderungen, denen der angegriffene Hoheitsakt nach Auffassung des Betroffenen nicht genügt. Aus der Begründung muss hervorgehen, worin die gerügte Grundrechtsverletzung zu sehen sein soll; dies erfordert jedenfalls ein Eingehen auf die für den konkreten Fall wesentlichen rechtlichen und tatsächlichen Besonderheiten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 2. März 2017 – 2 BvQ 7/17, InfAuslR 2017, 209 = juris, Rn. 3).

**bb)** Ausgehend davon genügt der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung den an ihn zu stellenden Begründungsanforderungen. Insbesondere kann der Antragstellerin keine eingehendere Auseinandersetzung mit den tragenden Erwägungen der angegriffenen Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts abverlangt werden. Das Oberverwaltungsgericht hat den antragsablehnenden Beschluss am 18. Februar 2022, 17:04 Uhr, bekanntgegeben, so dass nur ein sehr kurzer Zeitraum für die Gewährung verfassungsgerichtlichen vorläufigen Rechtsschutzes verbleibt. Die Effektivität des verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes setzt aber voraus, dass dieser möglichst rechtzeitig gewährt wird. In einer Situation wie hier, in der das Fachgericht den Zeitraum für seine Entscheidungsfindung und -bekanntgabe trotz rechtzeitig angekündigter Inanspruchnahme verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes nahezu ausschöpft und so für das verfassungsgerichtliche vorläufige Rechtsschutzverfahren ein nur noch kurzes Zeitfenster verbleibt, ist der darin liegenden Erschwerung der Erlangung verfassungsgerichtlichen Eilrechtsschutzes durch eine situationsangemessene Reduktion der anderenfalls nicht oder allenfalls kaum leistbaren Begründungsanforderungen Rechnung zu tragen.

**3.** Der Antrag ist unbegründet.

**a)** Bei der Prüfung, ob die Voraussetzungen des § 27 Abs. 1 VerfGHG für den Erlass einer einstweiligen Anordnung erfüllt sind, ist wegen der meist weitreichenden Folgen einer verfassungsgerichtlichen Entscheidung ein strenger Maßstab anzulegen. Die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsaktes vorgetragen werden, haben grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, das in der Hauptsache zu verfolgende Begehren wäre unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Zudem sind erkennbare Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde jedenfalls dann zu berücksichtigen, wenn ein Abwarten bis zum Abschluss des Verfassungsbeschwerdeverfahrens den Grundrechtsschutz mit hoher Wahrscheinlichkeit endgültig vereitelte. Ergibt in einem solchen Fall die Prüfung im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes, dass die Verfassungsbeschwerde offensichtlich begründet wäre, läge in der Nichtgewährung von Rechtsschutz der schwere Nachteil für das gemeine Wohl im Sinne des § 27 Abs. 1 VerfGHG (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 25. März 2021 – VerfGH 54/21.VB-3, juris, Rn. 15, m. w. N.).

**b)** Ausgehend davon ist der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung unbegründet. Die noch nicht erhobene Verfassungsbeschwerde ist – derzeit – weder unzulässig noch offensichtlich unbegründet noch offensichtlich begründet (dazu aa)). Die deshalb vorzunehmende Folgenabwägung geht zu Lasten der Antragstellerin aus (dazu bb)).

**aa)** Die Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde wären derzeit offen. Aus den vorstehend genannten Gründen wäre sie nicht von vornherein wegen einer unzureichenden Begründung unzulässig (vgl. § 18 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1, § 55 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 4 VerfGHG). Auch stünde ihr im Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht das Gebot der Rechtswegerschöpfung gemäß § 54 Satz 1 VerfGHG entgegen (dazu (1.)). Sie wäre auch nicht offensichtlich unbegründet oder offensichtlich begründet (dazu (2.)).

**(1.)** Gemäß § 54 Satz 1 VerfGHG kann die Verfassungsbeschwerde erst nach Erschöpfung des Rechtswegs erhoben werden, wenn ein solcher gegen die behauptete Verletzung zulässig ist. Nach § 54 Satz 2 VerfGHG kann der Verfassungsgerichtshof jedoch über eine vor Erschöpfung des Rechtswegs eingelegte Verfassungsbeschwerde sofort entscheiden, wenn sie von allgemeiner Bedeutung ist oder wenn dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde.

Ausgehend davon ist die Antragstellerin – zumindest im gegenwärtigen Zeitpunkt – auf Grund von § 54 Satz 2 Alt. 2 VerfGHG nicht auf den gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 109a JustG NRW eröffneten Normenkontrollantrag zum Obergericht in der Hauptsache zu verweisen, weil ihr dadurch schwere und unabwendbare Nachteile entstünden.

Schwere und unabwendbare Nachteile im Sinne des § 54 Satz 2 Alt. 2 VerfGHG setzen einen besonders intensiven Grundrechtseingriff voraus, der auch bei späterem Erfolg eines Rechtsmittels nicht mehr beseitigt werden könnte, also irreparabel ist (vgl. VerfGH NRW, Beschlüsse vom 12. November 2019 – VerfGH 47/19.VB-3, juris, Rn. 22, und vom 23. November 2020 – VerfGH 179/20.VB-1, NWVBI. 2021, 199 = juris, Rn. 32).

Diese Voraussetzungen liegen hier vor.

**(a)** Dies folgt jedenfalls daraus, dass der Eingriff in die Grundrechte der Antragstellerin ungeachtet ihrer geltend gemachten konkreten finanziellen Einbußen besonders intensiv ist. Sie ist in der Ausübung ihrer gewerblichen Tätigkeit und Teilnahme am wirtschaftlichen Erwerbsleben an sich und damit in einem ganz wesentlichen Teil ihrer Freiheitsrechte beeinträchtigt (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 23. November 2020 – VerfGH 179/20.VB-1, NWVBI. 2021, 199 = juris, Rn. 35). Die sich schon daraus ergebende Schwere des Eingriffs wird durch die zeitliche Dauerbelastung verstärkt, weil es sich nicht um die erste coronabedingte, sondern eine weitere Beschränkung ihrer Freiheitsrechte in fortgesetzter, wenn auch modifizierter Folge handelt.



**(b)** Die Irreparabilität des hier in Rede stehenden besonders intensiven Grundrechtseingriffs im Falle einer Verweisung der Antragstellerin auf den Rechtsweg in der Hauptsache ergibt sich daraus, dass der angegriffene § 4 Abs. 5a Satz 1 Nr. 2 CoronaSchVO nur von kurzer Geltungsdauer ist (vgl. VerFGH NRW, Beschluss vom 23. November 2020 – VerFGH 179/20.VB-1, NWVBl. 2021, 199 = juris, Rn. 36). Nach § 9 Abs. 1 Satz 1 CoronaSchVO tritt er mit Ablauf des 9. März 2022 außer Kraft. Aufgrund des aktuellen Infektionsgeschehens wird bereits im Kontext der Bund-Länder-Abstimmung vom 16. Februar 2022 eine Überprüfung der Regelungen mit dem Ziel der Reduzierung von Schutzmaßnahmen erfolgen (§ 9 Abs. 1 Satz 2 CoronaSchVO). Eine Entscheidung des Normenkontrollgerichts in der Hauptsache während dieser Geltungsdauer der Verbotsregelung ist vernünftigerweise nicht zu erwarten.

Zwar steht der Antragstellerin voraussichtlich auch nach Außerkrafttreten des § 4 Abs. 5a Satz 1 Nr. 2 CoronaSchVO der fachgerichtliche Rechtsweg offen (vgl. VerFGH NRW, Beschluss vom 23. November 2020 – VerFGH 179/20.VB-1, NWVBl. 2021, 199 = juris, Rn. 37; BVerwG, Urteile vom 29. Juni 2001 – 6 CN 1.01, NVwZ-RR 2002, 152 = juris, Rn. 10, vom 11. November 2015 – 8 CN 2.14, BVerwGE 153, 183 = juris, Rn. 19, und vom 12. Dezember 2018 – 8 CN 1.17, BVerwGE 164, 64 = juris, Rn. 12), insbesondere mit Blick auf die durch diese Vorschrift schwerwiegend beeinträchtigten Grundrechte (vgl. VerFGH NRW, Beschlüsse vom 13. Oktober 2020 – VerFGH 67/20.VB-1, juris, Rn. 64, und vom 23. November 2020 – VerFGH 179/20.VB-1, NWVBl. 2021, 199 = juris, Rn. 37; BVerfG, Beschlüsse vom 3. Juni 2020 – 1 BvR 990/20, NJW 2020, 2326 = juris, Rn. 8, und vom 15. Juli 2020 – 1 BvR 1630/20, juris, Rn. 9). Dieser fachgerichtliche Rechtsschutz im Hauptsacheverfahren wird den gegenwärtigen besonders intensiven Grundrechtseingriff aber nicht mehr beseitigen, sondern allenfalls zur nachträglichen Feststellung seiner Verfassungswidrigkeit führen können. Zur Behebung des derzeit akut andauernden Grundrechtseingriffs ist er mithin nicht geeignet (vgl. VerFGH NRW, Beschluss vom 23. November 2020 – VerFGH 179/20.VB-1, NWVBl. 2021, 199 = juris, Rn. 37).

In dieser Situation ist die Antragstellerin auf Grund von § 54 Satz 2 Alt. 2 VerfGHG jedenfalls dann (zunächst) nicht auf den fachgerichtlichen Rechtsweg der Normenkontrolle zu verweisen, wenn – wie dies hier der Fall ist – ein dort statthafter Antrag auf Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes bereits erfolglos gestellt wurde und der Antragstellerin deshalb während der Geltungsdauer der angegriffenen Verordnung keine andere Möglichkeit effektiven Rechtsschutzes verbleibt als die Anrufung des Verfassungsgerichtshofs (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 23. November 2020 – VerfGH 179/20.VB-1, NWVBl. 2021, 199 = juris, Rn. 38). Vorsorglich ist in diesem Zusammenhang klarstellend darauf hinzuweisen, dass die aus einer solchen Ausnahmesituation heraus begründete Annahme eines Vorabentscheidungsgrundes nach § 54 Satz 2 Alt. 2 VerfGHG nicht mehr gerechtfertigt sein dürfte, sobald die angegriffene Rechtsnorm außer Kraft getreten ist oder aufgehoben wurde und der Beschwerdeführer deshalb nachteilsfrei (nur noch) die nachträgliche Feststellung ihrer Verfassungswidrigkeit durch das Normenkontrollgericht begehren kann (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 23. November 2020 – VerfGH 179/20.VB-1, NWVBl. 2021, 199 = juris, Rn. 39).

**(2.)** Die Verfassungsbeschwerde wäre weder offensichtlich unbegründet noch offensichtlich begründet. Soweit sie entsprechend dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen § 4 Abs. 5a Satz 1 Nr. 2 CoronaSchVO gerichtet wäre, lässt sich jedenfalls im Verfahren des Eilrechtsschutzes nicht feststellen, dass die sich aus dieser Rechtsnorm ergebenden Kapazitätsgrenzen für Veranstaltungen im Freien die Antragstellerin in ihren in der Landesverfassung enthaltenen Rechten verletzen. Dementsprechend muss auch offen bleiben, ob die gegen den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts gerichtete Rüge der Antragstellerin begründet ist, dieses habe mit seiner Annahme gegen spezifisches Verfassungsrecht verstoßen, dass § 4 Abs. 5a Satz 1 Nr. 2 sie voraussichtlich nicht in ihren Rechten verletze. In diesem Zusammenhang muss auch offen bleiben, welche Bedeutung dabei dem Umstand zukommt, dass das Oberverwaltungsgericht seine rechtliche Beurteilung erklärtermaßen lediglich aufgrund einer nur summarischen Prüfung getroffen hat, diese indessen umfangreich und eingehend begründet hat.

**(a)** Der von § 4 Abs. 5a Satz 1 Nr. 2 Halbs. 2 CoronaSchVO verursachte Eingriff in von der Landesverfassung garantierte Grundrechte der Antragstellerin bedarf der verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Dabei steht dem Ordnungsgeber eine Einschätzungsprärogative hinsichtlich der Bewertung der Gefahrenlage und der Wirksamkeit seines Schutzkonzepts zu, mit welchem er seine Pflicht zum Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit (vgl. Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 2 Abs. 2 GG) zu erfüllen sucht (vgl. VerfGH NRW, Beschlüsse vom 23. November 2020 – VerfGH 179/20.VB-1, NWVBl. 2021, 67 = juris, Rn. 47 f., vom 30. November 2020 – VerfGH 185/20.VB-1, juris, Rn. 41 f., vom 29. Januar 2021 – VerfGH 21/21.VB-3, juris, Rn. 38, und vom 10. Februar 2021 – VerfGH 27/21.VB-3, juris, Rn. 41; VerfGH SN, Beschluss vom 11. Februar 2021 – Vf. 14-II-21 eA, juris, Rn. 31; BVerfG, Beschluss vom 11. November 2020 – 1 BvR 2530/20, juris, Rn. 17).

Die voraussichtlich entscheidungserhebliche Frage, wie weit die Einschätzungsprärogative des Ordnungsgebers im Einzelnen reicht, insbesondere ob diese aus grundsätzlichen Erwägungen hinter dem vom Bundesverfassungsgericht herausgestellten Einschätzungsspielraum des demokratisch in besonderer Weise legitimierten parlamentarischen Gesetzgebers (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 – 1 BvR 781/21 u. a., NJW 2022, 139 = juris, Rn. 170 ff.; krit. dazu Degenhart, NJW 2022, 123 ff.; Schwarz, NVwZ-Beilage 2022, 3 ff.) zurückbleibt, ist wegen seines besonderen Maßstabes der Offensichtlichkeit nicht im Eilverfahren zu klären. Das Gleiche gilt für die Frage, welche Auswirkungen sich daraus ergeben, dass die Corona-Pandemie den Ordnungsgeber inzwischen nicht mehr vor eine völlig neuartige und komplexe Entscheidungssituation stellt, sondern er trotz fortbestehender Dynamik auf zunehmend mehr und gesicherte Erfahrungswerte und wissenschaftliche Erkenntnisse zurückgreifen kann (vgl. dazu BVerfG, Beschluss vom 13. Mai 2020 – 1 BvR 1021/20, NVwZ 2020, 876 = juris, Rn. 10; VerfGH TH, Beschluss vom 14. Dezember 2021 – 117/20, juris, Rn. 216, der für die Einschätzungsprärogative insbesondere auf die Neuartigkeit oder Komplexität von Entscheidungssituationen wie der Corona-Pandemie abstellt).

Soweit dem Ordnungsgeber eine Einschätzungsprärogative zusteht, muss er von dieser fehlerfrei Gebrauch gemacht haben. Aufschluss darüber, ob dies der Fall ist, insbesondere ob der Ordnungsgeber widerspruchsfrei und auch sonst plausibel seinen Spielraum ausgeübt hat, dürfte regelmäßig in erster Linie die von § 28a Abs. 5 Satz 1 IfSG geforderte allgemeine Begründung geben müssen. Hieran dürfte deshalb jedenfalls vorrangig auch die gerichtliche Kontrolle anzusetzen haben.

**(b)** Ausgehend davon wäre im Hauptsacheverfahren zu klären, ob die von der Antragstellerin beanstandete absolute Obergrenze von 10.000 Zuschauern mit der vom Ordnungsgeber dafür gegebenen Begründung verfassungsrechtlich gerechtfertigt ist. Das ist nicht von vornherein ausgeschlossen, bedarf aber wegen der Pflicht des Ordnungsgebers zu einer konsistenten Gesamtstrategie einer eingehenden Prüfung. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die Stimmigkeit der in der allgemeinen Begründung niedergelegten Erwägungen des Ordnungsgebers einerseits und seine im zeitlichen Zusammenhang damit stehende Regelung gesicherter Brauchtumszonen andererseits sowohl hinsichtlich der Freiheitsgrundrechte der Antragstellerin als auch ihres Anspruchs auf Gleichbehandlung aus Art. 4 Abs. 1 LV i. V. m. Art. 3 Abs. 1 GG.

Die vom Obergericht aufgegriffene Erwägung des Ordnungsgebers, mit einer absoluten Obergrenze der erlaubten Zuschauerzahl einer Erhöhung des Infektionsrisikos bei der An- und Abreise, beim Zugang zur Anlage oder zum Gebäude und schlicht durch das Zusammenkommen von vielen Menschen entgegenzuwirken, ist im Eilrechtsverfahren nicht zu beanstanden, da die Annahme des Obergerichts, eine Ungleichbehandlung im Vergleich zu gesicherten Brauchtumszonen im Freien im Sinne des § 7 Abs. 2a CoronaSchVO liege mangels eines vergleichbaren Sachverhalts nicht vor, weil in Brauchtumszonen keine Veranstaltungen stattfänden, vielmehr auch für Karnevalsveranstaltungen im Freien die gleichen Regelungen wie für sonstige Großveranstaltungen gälten, jedenfalls nicht offensichtlich fehlerhaft ist. Im Hauptsacheverfahren wird allerdings zu prüfen sein, in welchem Verhältnis dazu die Tatsache steht, dass

auch beim in § 7 Abs. 2a CoronaSchVO geregelten Karneval diejenigen Gefahrenquellen (An- und Abreise, Zusammenkommen von noch mehr Menschen als bei Sportereignissen) bestehen, die den Verordnungsgeber bei anderen Veranstaltungen – hier bei Fußballspielen – zu einer stärkeren Restriktion veranlassen haben. Das Oberverwaltungsgericht stützt seine Beurteilung, es sei zum gegenwärtigen Zeitpunkt die Zulassung höherer Zuschauerkapazitäten für Fußballspiele rechtlich nicht zwingend geboten, auf die Erwägung, dass eine konsequenter Unterbindung des auch im Freien besonders infektionsträchtigen Karnevalstreibens voraussichtlich nur durch deutlich strengere und damit besser kontrollierbare allgemeine Kontaktbeschränkungen auch für Immunisierte oder gar Ausgangsbeschränkungen möglich sei. Der Verordnungsgeber habe auf der Grundlage seines Gestaltungsspielraums bei der derzeitigen Infektionslage solche eingriffsintensiveren Maßnahmen nicht mehr erlassen wollen, insbesondere weil soziale und gesellschaftliche Kontakte im Zusammenhang mit Karneval dem gleichen Grundrechtsschutz unterlägen wie sämtliche anderen gesellschaftlichen und kulturellen Aktivitäten. Schon wegen der Komplexität der verfassungsrechtlichen Würdigung der Argumente zur derzeitigen Infektionslage und der Gleichwertigkeit des Grundrechtsschutzes im Verhältnis zu Bedeutung und Größe der Veranstaltung sowie zur Kontrollierbarkeit von Schutzmaßnahmen im Karneval ist dem im Verfahren des Eilrechtsschutzes einschlägigen Maßstab der Offensichtlichkeit der (Un)Begründetheit der Verfassungsbeschwerde nicht genügt.

**bb)** Die mithin vorzunehmende Folgenabwägung geht zu Lasten der Antragstellerin aus.

Ergeht die einstweilige Anordnung, erweist sich § 4 Abs. 5a Satz 1 Nr. 2 Halbs. 2 CoronaSchVO aber als verfassungsgemäß, drohen dem gemeinen Wohl schwere Nachteile. Es würde in das, zumindest nicht offensichtlich unvertretbare, Konzept des Verordnungsgebers zum Schutz von Leib und Leben einer Vielzahl von Menschen und damit hoher Schutzgüter eingegriffen und die Erreichung des mit dem gegenwärtigen Pandemieschutzkonzept verfolgten Ziels gefährdet.

Ergeht die einstweilige Anordnung nicht, verletzt § 4 Abs. 5a Satz 1 Nr. 2 CoronaSchVO aber die Antragstellerin in ihren in der Landesverfassung enthaltenen Rechten, muss diese zwar zu Unrecht nicht unerhebliche finanzielle Einbußen ertragen. Dabei kann auch Berücksichtigung finden, dass coronabedingte Einschränkungen von Fußballveranstaltungen inzwischen über einen bereits längeren Zeitraum zu Umsatzeinbußen geführt haben dürften. Allerdings handelt es sich dabei möglicherweise auch um einen Umstand, den die Antragstellerin deshalb bei ihren wirtschaftlichen Entscheidungen umso mehr verlustmindernd einplanen muss. Zudem ist nicht hinreichend vorgetragen oder sonst ersichtlich, dass diese Einbußen eine existenzgefährdende Auswirkung haben könnten. Dies erscheint insbesondere auf Grundlage der Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts zur wirtschaftlichen Situation der Antragstellerin nicht der Fall zu sein. Von diesen Feststellungen hat der Verfassungsgerichtshof grundsätzlich und so auch hier auszugehen, weil diese Tatsachenfeststellungen nicht offensichtlich fehlsam sind und die Würdigung unter Berücksichtigung der betroffenen Grundrechtsnormen nicht offensichtlich unzulänglich ist (vgl. dazu BVerfG, Beschlüsse vom 29. August 2015 – 1 BvQ 32/15, NVwZ 2016, 244 = juris, Rn. 1, und vom 31. Januar 2022 – 1 BvR 208/22, NJW 2022, 612 = juris, Rn. 6).

In Abwägung dessen muss das rein wirtschaftliche und nach dem Vorstehenden nicht nachhaltig gefährdete wirtschaftliche Interesse hinter dem Interesse der Allgemeinheit an einem möglichst effektiven Grundrechtsschutz zurücktreten.

Die Entscheidung ist mit 4 : 3 Stimmen ergangen.

Prof. Dr. Dauner-Lieb

Prof. Dr. Heusch

Dr. Gilberg

Prof. Dr. Grzeszick

Prof. Dr. Gusy

Dr. Röhl

Prof. Dr. Wieland