

# Bundesverfassungsgericht

## Beschluss

Art 4 Abs 1, Art 4 Abs 2 GG, § 32 Abs 1 BVerfGG, §§ 1 Abs 5 S 1 Nr 3 , 2 , 8 CoronaVNeuIfSV ND vom 24.04.2020, §§ 28 IfSG, 32 IfSG, § 47 VwGO

- 1. Das Verbot von Zusammenkünften in Kirchen, Moscheen und Synagogen in der Niedersächsischen Verordnung wird insoweit vorläufig außer Vollzug gesetzt, als danach ausgeschlossen ist, auf Antrag im Einzelfall Ausnahmen von dem Verbot zuzulassen.**
- 2. Angesichts des schwerwiegenden Eingriff in die Glaubensfreiheit, den das Verbot von Gottesdiensten in Moscheen insoweit bedeutet, als auch Freitagsgebete während des Fastenmonats Ramadan erfasst sind, ist kaum vertretbar, dass die Verordnung keine Möglichkeit für eine ausnahmsweise Zulassung solcher Gottesdienste in Einzelfällen eröffnet.**
- 3. Gegenstand dieses Beschlusses ist allein die Frage einer vorläufigen ausnahmsweisen Zulassung von Gottesdiensten auf der Grundlage der spezifisch dazu vorgetragenen und im gerichtlichen Verfahren erörterten konkreten Umstände.**

BVerfG, Beschluss vom 29.04.2020 Az. : 1 BvQ 44/20

### **Tenor:**

Das Verbot von Zusammenkünften in Kirchen, Moscheen und Synagogen sowie das Verbot von Zusammenkünften anderer Glaubensgemeinschaften zur gemeinsamen Religionsausübung in § 1 Absatz 5 Satz 1 Nummer 3 der Niedersächsischen Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Corona-Virus vom 17. April 2020 in der Fassung der Änderungsverordnung vom 24. April 2020 wird insoweit vorläufig außer Vollzug gesetzt, als danach ausgeschlossen ist, auf Antrag im Einzelfall Ausnahmen von dem Verbot zuzulassen.

Das Land Niedersachsen hat dem Antragsteller die notwendigen Auslagen zu erstatten.

### **Gründe:**

I.

1

Der Antragsteller begehrt den Erlass einer einstweiligen Anordnung, mit der ihm gestattet wird, in der Zeit vom 1. Mai bis 23. Mai 2020 unter Einhaltung der Vorschriften aus den §§ 2, 8 und 9 der Niedersächsischen Verordnung zum Schutze vor Neuinfektionen mit dem Corona-Virus vom 17. April 2020 in der Fassung der

Änderungsverordnung vom 24. April 2020 das Freitagsgebet in der von ihm genutzten Moschee durchzuführen.

2

1. Der Antragsteller ist ein eingetragener Verein mit rund 1.300 Mitgliedern. Er bietet religiöse Zusammenkünfte und Gottesdienste an und beabsichtigt insbesondere in den noch ausstehenden Wochen des Fastenmonats Ramadan das Freitagsgebet in der von ihm genutzten Moschee durchzuführen. Die Niedersächsische Verordnung zum Schutze vor Neuinfektionen mit dem Corona-Virus vom 17. April 2020 in der Fassung der Änderungsverordnung vom 24. April 2020 (im Folgenden: Verordnung) enthält unter anderem folgenden Bestimmungen:

§ 1

(1) Jede Person hat physische Kontakte zu anderen Menschen, die nicht zu den Angehörigen des eigenen Hausstandes gehören, auf ein absolut nötiges Minimum zu reduzieren.

(...)

(3) 1Für den Publikumsverkehr und Besuche sind geschlossen:

1. Bars, Clubs, Kulturzentren, Diskotheken und ähnliche Einrichtungen,
2. Theater, Opern, Konzerthäuser, Museen und ähnliche Einrichtungen und unabhängig von der jeweiligen Trägerschaft oder von Eigentumsverhältnissen,
3. Messen, Ausstellungen, Kinos, Zoos, Freizeit- und Tierparks, Seilbahnen und Angebote von Freizeitaktivitäten, Spezialmärkte, Spielhallen, Spielbanken, Wettannahmestellen und ähnliche Einrichtungen, jeweils sowohl innerhalb als auch außerhalb von Gebäuden,
4. Prostitutionsstätten, Bordelle und ähnliche Einrichtungen,
5. öffentliche und private Sportanlagen, Schwimm- und Spaßbäder, Fitnessstudios, Saunen und ähnliche Einrichtungen,
6. alle Spielplätze einschließlich Indoor-Spielplätze,
7. alle Verkaufsstellen des Einzelhandels, einschließlich der Outlet-Center und der Verkaufsstellen in Einkaufszentren, soweit sie nicht nach § 3 Nrn. 6 und 7 zulässig sind.

2Zulässig im Sinne von Satz 1 Nr. 7 sind auch Verkaufsstellen mit gemischtem Sortiment, das auch regelmäßig Waren umfasst, die dem Sortiment einer der in § 3 Nr. 7 Buchst. a bis t genannten Verkaufsstellen entspricht, wenn die Waren den Schwerpunkt des Sortiments bilden; bilden die betreffenden Waren nicht den Schwerpunkt des Sortiments, so ist der Verkauf nur dieser Waren zulässig.

(...)

(5) 1Verboten sind:

1. Zusammenkünfte in Vereinseinrichtungen und sonstigen Sport- und Freizeiteinrichtungen sowie die Wahrnehmung von Angeboten in Volkshochschulen,

Musikschulen und sonstigen öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen im außerschulischen Bereich,

2. der kurzfristige Aufenthalt zu touristischen Zwecken in Zweitwohnungen,

3. Zusammenkünfte in Kirchen, Moscheen, Synagogen und die Zusammenkünfte anderer Glaubensgemeinschaften, einschließlich der Zusammenkünfte in Gemeindezentren,

4. alle öffentlichen Veranstaltungen, ausgenommen Sitzungen der kommunalen Vertretungen, Gremien, Fraktionen und Gruppen sowie des Landtages und seiner Ausschüsse, Gremien und Fraktionen.

2Auch der Besuch der Zusammenkünfte nach Satz 1 Nrn. 1, 3 und 4 ist mit Ausnahme der Sitzungen kommunaler Vertretungen, Gremien, Fraktionen und Gruppen sowie des Landtages und seiner Ausschüsse, Gremien und Fraktionen verboten.

(6) In jedem Fall bleiben mindestens bis zum Ablauf des 31. August 2020 verboten Veranstaltungen, Zusammenkünfte und ähnliche Ansammlungen von Menschen mit 1 000 oder mehr Teilnehmenden, Zuschauenden und Zuhörenden (Großveranstaltungen); auch der Besuch dieser Großveranstaltungen ist verboten.

3

2. Der Antragsteller beantragte vor dem Oberverwaltungsgericht den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO, die es ihm und seinen Mitgliedern ermöglicht, sich unter Einhaltung der Hygienemaßnahmen nach §§ 2 und 8 der Verordnung a.F. in den Wochen vom 23. April bis 23. Mai 2020 zum Freitagsgebet in der von ihm genutzten Moschee zu treffen.

4

Er bot dabei an, dafür zu sorgen, dass die Schutzvorkehrungen eingehalten werden, nach denen Verkaufsstellen für den Publikumsverkehr geöffnet werden dürfen. Als konkrete Maßnahmen führt er an, dass zwischen den Gläubigen der Mindestabstand von 1,5 m eingehalten und dazu die Zahl der Teilnehmer am jeweiligen Freitagsgebet auf 24 reduziert werde; an sich biete die Moschee Platz für 300 Gläubige. Die Gemeindemitglieder seien ihm im Wesentlichen bekannt. Daher könne er die Gläubigen individuell zu einzelnen Freitagsgebeten einladen, wodurch Warteschlangen vor der Moschee vermieden werden könnten. Um die Einhaltung des Sicherheitsabstands zu gewährleisten, würden Bodenmarkierungen angebracht. Auch habe er nach Rücksprache mit den theologischen Instanzen die Genehmigung erhalten, mehrere Freitagsgebete an einem Freitag durchführen zu können. Vor dem Betreten der Moschee finde eine rituelle Waschung statt, die mit Seife durchgeführt werden könne. Entsprechende Waschräume stünden in der Moschee zur Verfügung. Die Gläubigen würden gebeten, einen Mundschutz zu tragen. Türgriffe und ähnliche Flächen würden desinfiziert, weiteres Desinfektionsmittel werde zur Verfügung gestellt. Die Räume würden stark durchlüftet. Erkrankte Gläubige dürften nach den Vorschriften des Islam nicht am gemeinsamen Gebet teilnehmen. Das gelte selbstverständlich auch für eine Infektion mit dem Coronavirus. Darauf werde er nochmals hinweisen. Nach der von ihm vertretenen Lehre werde im Gottesdienst nicht gesungen und werde das gemeinschaftliche Gebet nur vom Imam laut vorgetragen.

5

Das Oberverwaltungsgericht lehnte den Antrag ab (Beschluss vom 23. April 2020 - 13 MN 109/20 -).

II.

6

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

7

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, es sei denn, die - hier noch zu erhebende - Verfassungsbeschwerde erweise sich von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet (vgl. BVerfGE 112, 284 <291>; 121, 1 <14 f.>; stRspr). Im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nach § 32 Abs. 1 BVerfGG sind die erkennbaren Erfolgsaussichten einer Verfassungsbeschwerde zu berücksichtigen, wenn ein Abwarten den Grundrechtsschutz vereitelte (vgl. BVerfGE 111, 147 <153>; BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom 15. April 2020 - 1 BvR 828/20 - Rn. 9 f.).

8

2. Nach diesen Maßstäben ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang geboten. Eine Verfassungsbeschwerde gegen den Beschluss des Oberverwaltungsgerichts über die Ablehnung des Antrags auf Gewährung einstweiligen Rechtsschutzes nach § 47 Abs. 6 VwGO hätte voraussichtlich Erfolg. Ein Abwarten bis zum Abschluss des Verfassungsbeschwerdeverfahrens oder des Hauptsacheverfahrens würde das vom Antragsteller vorrangig verfolgte Begehren, dass sich seine Mitglieder während des Fastenmonats Ramadan zum Freitagsgebet in der von ihm genutzten Moschee versammeln können, mit hoher Wahrscheinlichkeit vereiteln und ihm auf lange Zeit das gemeinsame Beten als eine wesentliche Form der Ausübung seiner Religion unmöglich machen. Unter diesen Umständen läge in der Nichtgewährung von einstweiligem Rechtsschutz ein schwerer Nachteil für das gemeine Wohl im Sinne des § 32 Abs. 1 BVerfGG (vgl. BVerfGE 111, 147 <153>).

9

3. Das Oberverwaltungsgericht ist davon ausgegangen, dass der in der Hauptsache gemäß § 47 Abs. 1 VwGO gestellte Antrag, die Verordnung insoweit für ungültig zu erklären, als sie die Durchführung von Gottesdiensten in Moscheen auch bei Einhaltung der in §§ 2 und 8 der Verordnung a.F. genannten Hygienevorschriften untersagt, voraussichtlich unbegründet sein werde, weil das ausnahmslose Verbot nicht zu beanstanden sei. Dem kann so nicht gefolgt werden. Jedenfalls nach derzeitigem Stand der Erkenntnis und der Strategien zur Bekämpfung der epidemiologischen Gefahrenlage ist ein generelles Verbot von Gottesdiensten in Moscheen ohne die Möglichkeit, im Einzelfall und gegebenenfalls in Abstimmung mit dem Gesundheitsamt Ausnahmen unter situationsgerechten Auflagen und Beschränkungen zulassen zu können, voraussichtlich nicht mit Art. 4 GG vereinbar.

10

a) Das Oberverwaltungsgericht hat die Ablehnung des Eilantrags im Wesentlichen auf folgende Erwägungen gestützt: Nach wie vor müsse die Verbreitung der

Erkrankung so gut wie möglich verlangsamt werden, um eine Überlastung des Gesundheitssystems zu verhindern. Dazu sei es notwendig, soziale Distanz zu schaffen. Zwar stelle das ausnahmslose Verbot des gemeinsamen Freitagsgebets im Fastenmonat Ramadan einen überaus schwerwiegenden Eingriff in die nach Art. 4 GG geschützte Glaubensfreiheit dar. Insbesondere im Fastenmonat Ramadan komme dem Freitagsgebet eine zentrale liturgische Bedeutung zu. Der Antragsteller habe außerdem unter Berufung auf verschiedene Koranstellen dargetan, dass nach den Regeln des Islam eine "vollwertige" religiöse Teilnahme am Freitagsgebet die physische Anwesenheit der Gläubigen erfordere.

11

Das Verbot von Gottesdiensten in Moscheen sei zur Vermeidung von Infektionen jedoch weiterhin erforderlich. Die Annahme des Antragstellers, Moscheen könnten ebenso wie Verkaufsstätten und Ladengeschäfte bei vergleichbaren Beschränkungen und Auflagen (Einhaltung der für Verkaufsstellen geltenden Abstands- und Flächenregelung und entsprechende Begrenzung der Personenzahl mit Zutrittskontrolle, Tragen von Mund-Nasenschutz-Masken, Bereitstellung von Desinfektionsmitteln, rituelle Waschungen mit Seife) wieder geöffnet werden, könne nicht gefolgt werden. Zusammenkünfte in Moscheen hätten auch dann ein wesentlich höheres Gefährdungspotenzial als der Besuch von Verkaufsstätten und Ladengeschäften, wenn vergleichbare Schutzvorkehrungen gälten, wie sie die Verordnung für deren Öffnung vorsehe. Bei Gottesdiensten in Moscheen handle es sich im Unterschied zur Situation des Einkaufens um gezielte, auf längere Dauer ausgerichtete gemeinsame Aktivitäten, bei denen insbesondere wegen der Gleichzeitigkeit des Gebets und von Gesängen mit einem hohen Virenausstoß zu rechnen sei. Auch bestehe gerade im Fastenmonat Ramadan die Gefahr, dass wegen der Vielzahl von Gläubigen und der beengten baulichen Situation vieler Gebetsräume Kontrollen versagten und die Sicherheitsabstände ständig unterschritten würden. Daher stünden Versammlungen in Moscheen, Kirchen und Synagogen den ebenfalls nach wie vor verbotenen oder strikt beschränkten Veranstaltungen wie Konzerten, Sportveranstaltungen und Freizeitaktivitäten deutlich näher als den in wesentlich größerem Umfang zugelassenen Verkaufsstätten. Diese Bewertung teilten offenbar auch die Dachverbände der Muslime.

12

Angesichts der danach geringen Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags in der Hauptsache überwögen auch die für den weiteren Vollzug der Verordnung sprechenden Gründe die vom Antragsteller für die einstweilige Außervollzugsetzung genannten Gründe, obwohl damit der Schutz vor schwerwiegenden Grundrechtseingriffen vereitelt werde. Denn ohne einen weiteren Vollzug der Verordnung 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 erheblich erhöhen.

13

b) aa) Diese Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts sind zwar derzeit insoweit tragfähig, als es eine vorläufige Öffnung aller Moscheen während dieser Zeit bei ähnlichen Schutzvorkehrungen wie bei Verkaufsstätten abgelehnt hat. Das Gericht kommt zu diesem Ergebnis, obwohl es zutreffend den überaus schwerwiegenden Eingriff in die Glaubensfreiheit nach Art. 4 GG anerkennt, den der Antragsteller mit seinen Ausführungen zur Bedeutung des Freitagsgebets im Fastenmonat Ramadan plausibel dargelegt hat. Die Annahme des Oberverwaltungsgerichts ist nicht zu beanstanden, dass der Ordnungsgeber hier nicht von vergleichbar einheitlichen Umständen ausgehen musste wie bei der Erledigung von Einkäufen. Die

Einschätzung des Risikos von Infektionen durch Kontakte zwischen Personen hängt bei der Veranstaltung von Gottesdiensten in Moscheen in deutlich größerem Umfang von den konkreten Umständen des Einzelfalles ab. Der Antragsteller weist selbst darauf hin, dass sich der islamische Gottesdienst erheblich unterscheidet, je nachdem, welche Lehre zugrunde gelegt werde. So werde nach der von ihm vertretenen Lehre, anders als bei anderen Moscheegemeinden, beim Freitagsgebet nicht gesungen und bete beim Gemeinschaftsgebet nur der Imam laut vor. Für die Risikoeinschätzung bedeutsam dürften unter anderem auch die Größe, Lage und bauliche Beschaffenheit der jeweiligen Moschee sowie Größe und Struktur der Religionsgemeinschaft sein. So macht der Antragsteller geltend, dass ihm selbst die rund 1.300 Mitglieder seiner Gemeinde im Wesentlichen bekannt seien, was es ihm ermögliche, die Gläubigen individuell zu jeweils einem Freitagsgebet einzuladen, wodurch Warteschlangen vor der Moschee vermieden werden könnten.

14

bb) Jedoch ist mit Blick auf den schwerwiegenden Eingriff in die Glaubensfreiheit, den das Verbot von Gottesdiensten in Moscheen nach dem Vorbringen des Antragstellers jedenfalls insoweit bedeutet, als auch Freitagsgebete während des Fastenmonats Ramadan erfasst sind, jedenfalls bei der derzeitigen Gefahrensituation und der sich hieran anschließenden aktuellen Strategie zur Bekämpfung der epidemiologischen Gefahren kaum vertretbar, dass die Verordnung keine Möglichkeit für eine ausnahmsweise Zulassung solcher Gottesdienste in Einzelfällen eröffnet, in denen bei umfassender Würdigung der konkreten Umstände - eventuell unter Hinzuziehung der zuständigen Gesundheitsbehörde - eine relevante Erhöhung der Infektionsgefahr zuverlässig verneint werden kann. Es ist nicht erkennbar, dass eine solche einzelfallbezogene positive Einschätzung in keinem Fall erfolgen kann.

15

Das Vorbringen des Antragstellers lässt erkennen, welche Möglichkeiten insoweit in Betracht kommen. Eine von der jeweiligen Lehre abhängige Gestaltung des Freitagsgebets und denkbare Maßnahmen zur Vermeidung von Menschenansammlungen vor der Moschee wurden bereits genannt. Der Antragsteller weist in diesem Zusammenhang ferner darauf hin, er habe nach Rücksprache mit den zuständigen theologischen Instanzen die Genehmigung erhalten, in der von ihm genutzten Moschee an Freitagen mehrere Freitagsgebete durchzuführen und damit die einzelnen Veranstaltungen sehr klein zu halten. Als weitere Maßnahmen werden genannt eine Pflicht der Gläubigen zum Tragen von Mund-Nasen-Bedeckung, die Markierung derjenigen Stellen in der Moschee, welche die Gläubigen zum Gebet einnehmen können, und eine Vergrößerung des Sicherheitsabstandes gegenüber den für Verkaufsstätten geltenden Vorgaben um das Vierfache, um eine gegenüber der Einkaufssituation erhöhte Infektionsgefahr durch das längere Beisammensein einer größeren Personengruppe zu vermeiden.

16

c) Aufgrund der aus dem Tenor dieses Beschlusses ersichtlichen vorläufigen und teilweise Außervollzugsetzung des Verbots von Zusammenkünften in Moscheen ist nach einem entsprechenden Antrag, wie er nunmehr auch vom Antragsteller eingelegt werden kann, von der zuständigen Behörde - gegebenenfalls in Abstimmung mit der zuständigen Gesundheitsbehörde - einzelfallbezogen zu prüfen, ob ausnahmsweise bei situationsbezogen geeigneten Auflagen und Beschränkungen Gottesdienste stattfinden können, soweit eine relevante Erhöhung der Infektionsgefahr zuverlässig verneint werden kann. Maßgeblich für die Einschätzung ist auch das Gewicht des mit dem Verbot verbundenen Eingriffs in die Glaubensfreiheit, das insbesondere hinsichtlich des Freitagsgebets im Fastenmonat Ramadan besonders groß ist, aber auf der anderen Seite unter anderem auch die

Möglichkeit, die Einhaltung von Auflagen und Beschränkungen effektiv zu kontrollieren, die örtlichen Gegebenheiten sowie Struktur und Größe der jeweiligen Moscheegemeinde und nicht zuletzt die - gegebenenfalls auch auf die Region bezogene - aktuelle Einschätzung der von sozialen Kontakten ausgehenden Gefährdungen von Leib und Leben.

17

Gegenstand des vorliegenden Beschlusses ist allein die Frage einer vorläufigen ausnahmsweisen Zulassung von Gottesdiensten auf der Grundlage der spezifisch dazu vorgetragenen und im gerichtlichen Verfahren erörterten konkreten Umstände.

18

4. Die Entscheidung über die Erstattung der Auslagen beruht auf § 34a Abs. 3 BVerfGG.

19

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.