

LANDESVERFASSUNGSGERICHT

SACHSEN-ANHALT



L e i t s ä t z e z u m U R T E I L

vom 26.03.2021 – LVG 4/21 –

1. Die Neunte Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Sachsen-Anhalt (Neunte SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung – 9. SARS-CoV-2-EindV) vom 15.12.2020 (GVBl. S. 696), zuletzt geändert durch die Fünfte Verordnung zur Änderung der Neunten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 25.02.2021 (GVBl. S. 64) war überwiegend von der Verordnungsermächtigung in § 32 S. 1 i. V. m. § 28a IfSG gedeckt.
2. Die durch die darin geregelten Kontaktbeschränkungen, das Beherbergungsverbot, die Untersagung von Reisebusreisen, die Schließung der Gaststätten für den Publikumsverkehr bewirkten Eingriffe in Grundrechte der Landesverfassung waren überwiegend verfassungsrechtlich gerechtfertigt.
3. Das Verbot des Alkoholausschanks und Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit nach § 6 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV war von der Verordnungsermächtigung in § 32 S. 1 i. V. m. §§ 28, 28a IfSG nicht gedeckt.
4. Befugnisse zu Grundrechtseingriffen müssen die zur Rechtsanwendung berufenen Stellen sowie auch die den Regelungen unterworfenen Bürger hinreichend klar erkennen lassen, was unter welchen Voraussetzungen geboten oder verboten ist. Diesen Anforderungen genügten die § 2 Abs. 1, 2, 5, 6 und 8, § 5 Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV nach Maßgabe einer verfassungskonformen Auslegung.
5. Selbst die durch die 9. SARS-CoV-2-EindV geregelten weitreichenden Einschränkungen der Grundrechte werden durch die Schutzpflicht der öffentlichen Gewalt für Leben und körperliche Unversehrtheit und das Interesse an der Eindämmung der COVID-19-Pandemie aufgewogen.

LANDESVERFASSUNGSGERICHT
SACHSEN-ANHALT



I M N A M E N D E S
V O L K E S
U R T E I L

In dem
abstrakten Normenkontrollverfahren

LVG 4/21

der Abgeordneten des Landtags von Sachsen-Anhalt

1. Herrn Matthias Büttner
2. Herrn Robert Farle
3. Frau Lydia Funke
4. Herrn Andreas Gehlmann
5. Herrn Thomas Höse
6. Herrn Oliver Kirchner
7. Herrn Hagen Kohl
8. Herrn Mario Lehmann
9. Herrn Matthias Lieschke
10. Herrn Hannes Loth
11. Herrn Willi Mittelstädt
12. Herrn Volker Olenicak
13. Herrn Alexander Raue
14. Herrn Daniel Rausch
15. Herrn Tobias Rausch
16. Herrn Daniel Roi

17. Herrn Jan Wenzel Schmidt
 18. Herrn Ulrich Siegmund
 19. Herrn Marcus Spiegelberg
 20. Herrn Dr. Hans-Thomas Tillschneider
 21. Herrn Daniel Wald
 22. Herrn André Poggenburg
- Domplatz 6–9, 39104 Magdeburg,

– Antragsteller –

Verfahrensbevollmächtigte: Höcker Rechtsanwälte PartGmbH,
Friesenplatz 1, 50672 Köln

*wegen
der*

*Neunten Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung
des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Sachsen-Anhalt*

hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt durch seinen Präsidenten Franzkowiak als Vorsitzenden, seine Vizepräsidentin Dr. Waterkamp sowie seine Richterinnen und Richter Dr. Eckert, Gemmer, Buchloh und Prof. Dr. Germann auf die mündliche Verhandlung vom 09.03.2021 für Recht erkannt:

1. § 5 Abs. 1, § 6 Abs. 2, 4 und 5 der Neunten Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Sachsen-Anhalt (Neunte SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung – 9. SARS-CoV-2-EindV) vom 15.12.2020 (GVBl. S. 696), zuletzt geändert durch die Fünfte Verordnung zur Änderung der Neunten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 25.02.2021 (GVBl. S. 64),
§ 2 Abs. 10 der 9. SARS-CoV-2-EindV in der zuletzt durch die Verordnung zur Änderung der Neunten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 17.12.2020 (GVBl. S. 723) geänderten Fassung,
§ 13 Abs. 1 bis 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV in der Fassung der Zweiten Verordnung zur Änderung der Neunten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 08.01.2021 (GVBl. S. 2), zuletzt geändert durch die Fünfte Verordnung zur Änderung der Neunten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 25.02.2021 (GVBl. S. 64),
§ 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2, 3, 4, 8, 10 und 14, Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV in der zuletzt durch die Verordnung zur Änderung der Neunten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 17.12.2020 (GVBl. S. 723) geänderten Fassung, sowie die Anlage zu § 14 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV, soweit sich

diese Anlage auf Verstöße gegen § 2 Abs. 1, 2, 5, 6, 8 und 10, § 5 Abs. 1 und 3, § 6 Abs. 2, 4 und 5 der 9. SARS-CoV-2-EindV in derselben Fassung bezieht, und

§ 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2, 5, 7 und 11, Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV in der Fassung der Zweiten Verordnung zur Änderung der Neunten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 08.01.2021 (GVBl. S. 2), zuletzt geändert durch die Fünfte Verordnung zur Änderung der Neunten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 25.02.2021 (GVBl. S. 64), sowie die Anlage zu § 14 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV, soweit sich diese Anlage auf Verstöße gegen § 2 Abs. 1, 2, 5, 6 und 8, § 5 Abs. 1 und 3, § 6 Abs. 2, 4 und 5, § 13 Abs. 1 bis 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV in derselben Fassung bezieht,

waren mit der Landesverfassung vereinbar.

2. § 2 Abs. 1, 2, 5, 6 und 8, § 5 Abs. 3 der Neunten Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Sachsen-Anhalt (Neunte SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung – 9. SARS-CoV-2-EindV) vom 15.12.2020 (GVBl. S. 696), zuletzt geändert durch die Fünfte Verordnung zur Änderung der Neunten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 25.02.2021 (GVBl. S. 64), waren in folgenden Grenzen für ihre Auslegung mit der Landesverfassung vereinbar:

§ 2 Abs. 1, 2, 5, 6 und 8 der 9. SARS-CoV-2-EindV verbot kein Verhalten, das innerhalb auch nur einer der verschiedenen in § 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV in der jeweils geltenden Fassung festgeschriebenen Grenzen des Erlaubten lag.

§ 2 Abs. 1 S. 1 und 3 sowie Abs. 6 S. 1 und 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV in der zuletzt durch die Verordnung zur Änderung der Neunten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 17.12.2020 (GVBl. S. 723) geänderten Fassung verbot den Aufenthalt im öffentlichen Raum und private Zusammenkünfte einer Person mit mehr als weiteren fünf über vierzehn Jahre alten Personen, die nicht mit ihr in einem Hausstand lebten.

Zu einem Hausstand im Sinne des § 2 Abs. 1 und 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV gehörte jedes Kind, für das ein Angehöriger des Hausstands ein Sorge- oder Umgangsrecht hatte, ungeachtet der gleichzeitigen Zugehörigkeit des Kindes zu einem anderen Hausstand.

§ 5 Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV untersagte keine Busreisen, die sich in ihrer Durchführung nicht wesentlich vom Personenfernverkehr auf der Schiene unterscheiden.

3. § 6 Abs. 1 der Neunten Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Sachsen-Anhalt (Neunte SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung – 9. SARS-CoV-2-EindV) vom 15.12.2020 (GVBl. S. 696), zuletzt geändert durch die Fünfte Verordnung

zur Änderung der Neunten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 25.02.2021 (GVBl. S. 64), sowie

§ 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 12 und 13 der 9. SARS-CoV-2-EindV in der zuletzt durch die Verordnung zur Änderung der Neunten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 17.12.2020 (GVBl. S. 723) geänderten Fassung, § 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 9 und 10 der 9. SARS-CoV-2-EindV in der Fassung der Zweiten Verordnung zur Änderung der Neunten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 08.01.2021 (GVBl. S. 2), zuletzt geändert durch die Fünfte Verordnung zur Änderung der Neunten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 25.02.2021 (GVBl. S. 64) und die Anlage zu § 14 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV, soweit sie sich auf Verstöße gegen § 6 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV bezieht,

waren mit Art. 79 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 der Landesverfassung unvereinbar und nichtig.

4. Im übrigen wird der Antrag zurückgewiesen.
5. Die Entscheidung ergeht gerichtskostenfrei. Das Land hat den Antragstellern ein Fünftel der notwendigen Auslagen zu erstatten.
6. Der Gegenstandswert wird festgesetzt auf 30.000 Euro.

Gliederung

- I. Tatbestand
- II. Gründe
 1. Zulässigkeit des Antrags
 2. Begründetheit des Antrags
 - a. Verordnungsermächtigung, Art. 79 Abs. 1 LVerf: § 32 S. 1 i. V. m. § 28a Abs. 1 IfSG, inzidente Überprüfung der Gültigkeit
 - aa. Prüfungsmaßstab
 - bb. Vereinbarkeit mit Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG
 - b. Formelle Verfassungsmäßigkeit der 9. SARS-CoV-2-EindV
 - c. Materielle Verfassungsmäßigkeit der 9. SARS-CoV-2-EindV
 - aa. Eingriffe in Grundrechte der Landesverfassung
 - bb. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Grundrechtseingriffe
 - aaa. Schranken
 - bbb. Anwendbarkeit und Reichweite der § 32 S. 1, § 28a Abs. 1 IfSG
 - (1.) Prüfungsmaßstab

- (2.) Verhältnis zu § 28 IfSG
- (3.) Allgemeine Voraussetzung für die Anwendbarkeit des § 28a IfSG
- (4.) Übereinstimmung mit dem Maßnahmenzweck nach § 28a IfSG
- (5.) Übereinstimmung mit den Befugnistatbeständen
 - (a.) § 2 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV
 - (b.) § 2 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV
 - (c.) § 2 Abs. 5 der 9. SARS-CoV-2-EindV
 - (d.) § 2 Abs. 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV
 - (e.) § 2 Abs. 8 der 9. SARS-CoV-2-EindV
 - (f.) § 5 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV
 - (g.) § 5 Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV
 - (h.) § 6 Abs. 2 und 4 der 9. SARS-CoV-2-EindV
 - (i.) § 13 Abs. 1 bis 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV
 - (j.) § 14 der 9. SARS-CoV-2-EindV
 - (k.) § 6 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV

ccc. Normenklarheit

- (1.) Anforderungen
- (2.) Vereinbarkeit mit den Anforderungen und verfassungskonforme Auslegung
 - (a.) § 2 Abs. 1 S. 1 und 3 sowie Abs. 6 S. 1 und 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–1)
 - (b.) § 2 Abs. 1 S. 1 und Abs. 6 (S. 1) der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5)
 - (c.) § 2 Abs. 1 S. 2 und Abs. 6 S. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(3–5)
 - (d.) § 2 Abs. 1 S. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–1), § 2 Abs. 1 S. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(3–5)
 - (e.) § 2 Abs. 5 der 9. SARS-CoV-2-EindV
 - (f.) Verhältnis der Regelungen in § 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV zueinander
 - (g.) § 5 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV

- (h.) § 5 Abs. 3, § 6 Abs. 2 bis 4 der 9. SARS-CoV-2-EindV
- (i.) § 13 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5)
 - (aa.) Schwellenwerte
 - (bb.) Verweis auf die Veröffentlichung der für die Inzidenz maßgeblichen Zahlen
 - (cc.) Bewegungsradius gemäß § 13 Abs. 2 S. 1 und 5 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5)
 - (dd.) Ausnahmegründe gemäß § 13 Abs. 2 S. 2–4 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5)
- ddd. Verhältnismäßigkeit
 - (1.) Eingriffszweck
 - (2.) Eignung
 - (a.) Ursachenzusammenhang
 - (b.) Aussagekraft der PCR-Tests
 - (c.) Anderweitige Infektionsrisiken
 - (d.) Verhältnis zum einsetzenden Impfschutz
 - (3.) Erforderlichkeit
 - (a.) Kontaktbeschränkungen
 - (b.) Vorrang der mildesten Kontaktbeschränkung
 - (c.) Kein Vorrang von Hygieneauflagen
 - (d.) Lokale Maßnahmen
 - (4.) Angemessenheit
 - (a.) § 2 Abs. 1 und 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV und allgemeine Handlungsfreiheit
 - (b.) Weitere Regelungen in § 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV und allgemeine Handlungsfreiheit
 - (c.) § 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV und Schutz der Ehe und Familie in Art. 24 Abs. 1 LVerf
 - (d.) § 2 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV und Berufsfreiheit
 - (e.) § 2 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV und Freiheit der Vereine, Organisationen, Einrichtungen und Parteien

- (f.) § 2 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV und politischen Rechte
- (g.) § 2 Abs. 8 der 9. SARS-CoV-2-EindV und Versammlungsfreiheit
- (h.) § 2 Abs. 10 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–1) und Versammlungsfreiheit
- (i.) § 5 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV und Berufsfreiheit oder Eigentumsschutz
- (j.) § 5 Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV
- (k.) § 6 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV
- (l.) § 13 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5)

(5.) Verhältnismäßigkeit der Dauer der Beschränkungen

III. Kostenfreiheit und Auslagenerstattung

Tatbestand

Die Antragsteller wenden sich gegen Vorschriften der Neunten Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Sachsen-Anhalt (Neunte SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung – 9. SARS-CoV-2-EindV)

1

1. in der Fassung vom 15.12.2020 (GVBl. S. 696),
2. in der Fassung der Verordnung zur Änderung der Neunten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 17.12.2020 (GVBl. S. 723), im folgenden „9. SARS-CoV-2-EindV(1)“,
3. in der Fassung der Zweiten Verordnung zur Änderung der Neunten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 08.01.2021 (GVBl. S. 2), im folgenden „9. SARS-CoV-2-EindV(2)“,
4. in der Fassung der 3. Verordnung zur Änderung der Neunten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 22.01.2021 (GVBl. S. 22), im folgenden „9. SARS-CoV-2-EindV(3)“,
5. in der Fassung der 4. Verordnung zur Änderung der Neunten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 12.02.2021 (GVBl. S. 52), im folgenden „9. SARS-CoV-2-EindV(4)“, sowie
6. in der Fassung der Fünften Verordnung zur Änderung der Neunten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 25.02.2021 (GVBl. S. 64), im folgenden „9. SARS-CoV-2-EindV(5)“.

Im einzelnen richtet sich die abstrakte Normenkontrolle gegen

2

§ 2 Abs. 1, 2, 5, 6, 8 und 10,

§ 5 Abs. 1 und 3,

§ 6 Abs. 1, 2, 4 und 5,

§ 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2, 3, 4, 8, 10, 12, 13 und 14, Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV sowie die Anlage zu § 14 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV, soweit sich diese Anlage auf Verstöße gegen § 2 Abs. 1, 2, 5, 6, 8 und 10, § 5 Abs. 1 und 3, § 6 Abs. 1, 2, 4 und 5 der 9. SARS-CoV-2-EindV bezieht,

sowie die entsprechenden Vorschriften der nachfolgend geänderten Fassungen der 9. SARS-CoV-2-EindV (im folgenden bei Übereinstimmung der Normzitate grundsätzlich zusammenfassend angegeben mit „9. SARS-CoV-2-EindV(1–5)“ oder – soweit der Text unverändert geblieben ist – eingeschlossen in „9. SARS-CoV-2-EindV“, sonst entsprechend differenziert).

Ferner richtet sich die abstrakte Normenkontrolle gegen

§ 13 Abs. 1 bis 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) sowie die Anlage zu § 14 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV auch insoweit, als sie sich auf Verstöße gegen § 13 Abs. 1 bis 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) bezieht,

sowie die entsprechenden Vorschriften der nachfolgend geänderten Fassungen der 9. SARS-CoV-2-EindV.

§ 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV, soweit er Gegenstand der abstrakten Normenkontrolle ist, lautete:

3

§ 2

Veranstaltungen, Zusammenkünfte, Ansammlungen, Versammlungen

- (1) Der Aufenthalt im öffentlichen Raum ist höchstens mit fünf Personen gestattet. Kinder bis 14 Jahre, die mit einer dieser Personen verwandt sind oder deren Hausstand angehören, bleiben unberücksichtigt. Satz 1 gilt nicht für Zusammenkünfte mit Angehörigen des eigenen Hausstandes. Der zulässige Betrieb von Einrichtungen, in denen Menschen bestimmungsgemäß zumindest kurzfristig zusammenkommen müssen, bleibt davon unberührt.
- (2) Veranstaltungen aus geschäftlichen, beruflichen, dienstlichen oder vergleichbaren Gründen wie Meetings, Seminare, Führungen, Fachveranstaltungen, Fachkongresse, Mitglieder- und Delegiertenversammlungen, Informationsveranstaltungen für Volksbegehren und Volksinitiativen, Veranstaltungen von Vereinen, Organisationen, Einrichtungen und Parteien sind untersagt. Veranstaltungen im Sinne dieser Verordnung sind alle öffentlichen und nichtöffentlichen, planmäßigen, zeitlich eingegrenzten Zusammenkünfte, die nach ihrem jeweils spezifischen Zweck vom bloßen gemeinsamen Verweilen an einem Ort abgegrenzt sind, auf einer besonderen Veranlassung beruhen und regelmäßig einem Ablaufprogramm folgen.

[...]

- (5) An Hochzeiten dürfen neben den Eheschließenden und dem Standesbeamten lediglich die Trauzeugen, die Eltern, Kinder und Geschwister der Eheschließenden teilnehmen. Bei Trauerfeiern dürfen nur der engste Freundes- und Familienkreis der oder des Verstorbenen, der Trauerredner oder Geistliche und das erforderliche Personal des Bestattungsunternehmens teilnehmen.
- (6) Private Zusammenkünfte und Feiern mit Freunden, Verwandten und Bekannten sind höchstens mit fünf Personen gestattet. Kinder bis 14 Jahre, die mit einer dieser Personen verwandt sind oder deren Hausstand angehören, bleiben unberücksichtigt. Satz 1 gilt nicht für Zusammenkünfte mit Angehörigen des eigenen Hausstandes.

[...]

- (8) Versammlungen unter freiem Himmel und in geschlossenen Räumen nach Artikel 8 des Grundgesetzes sind, sofern es sich nicht um eine Eil- oder Spontanversammlung handelt, der zuständigen Versammlungsbehörde mindestens 48 Stunden vor ihrer Bekanntgabe fernmündlich, schriftlich, elektronisch oder zur Niederschrift anzuzeigen. Bei Versammlungen von mehr als zehn angemeldeten Teilnehmern kann die zuständige Versammlungsbehörde nach Beteiligung der zuständigen Gesundheitsbehörde die Versammlung zum Zwecke der Eindämmung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 verbieten, beschränken oder mit infektionsschutzbedingten Auflagen versehen.

[...]

- (10) Vom 31. Dezember 2020, 20 Uhr, bis zum 1. Januar 2021, 8 Uhr, sind Versammlungen untersagt. Vor diesem Zeitpunkt begonnene Versammlungen müssen am 31. Dezember 2020, 20 Uhr, beendet sein.

In der 9. SARS-CoV-2-EindV(1) blieb § 2 unverändert.

4

In der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) erhielt § 2 Abs. 1 und 6 eine geänderte Fassung (Änderungen sind hier hervorgehoben), die Absätze 9 und 10 wurden aufgehoben:

5

§ 2

Veranstaltungen, Zusammenkünfte, Ansammlungen, Versammlungen

- (1) Der Aufenthalt im öffentlichen Raum ist **ausschließlich alleine, im Kreis der Angehörigen des eigenen Hausstandes und mit maximal einer nicht im Haushalt lebenden Person** gestattet. Der zulässige Betrieb von Einrichtungen, in denen Menschen bestimmungsgemäß zumindest kurzfristig zusammenkommen müssen, bleibt davon unberührt.
- (2)–(5) [unverändert wie in der 9. SARS-CoV-2-EindV]
- (6) Private Zusammenkünfte und Feiern mit Freunden, Verwandten und Bekannten sind **ausschließlich im Kreis der Angehörigen des eigenen Hausstandes und mit maximal einer weiteren nicht im Haushalt lebenden Person** gestattet.
- (7)–(8) [unverändert wie in der 9. SARS-CoV-2-EindV]

In der 9. SARS-CoV-2-EindV(3) erhielt u. a. § 2 Abs. 1 und 6 eine geänderte Fassung (Änderungen sind hier hervorgehoben):

6

§ 2

Veranstaltungen, Zusammenkünfte, Ansammlungen, Versammlungen

- (1) Der Aufenthalt im öffentlichen Raum ist ausschließlich alleine, im Kreis der Angehörigen des eigenen Hausstandes und mit maximal einer nicht im Haushalt lebenden Person **sowie den zu den Hausständen gehörenden Kindern, die das dritte Lebensjahr noch nicht vollendet haben**, gestattet. **Abweichend von Satz 1 ist die unentgeltliche, nicht geschäftsmäßige Beaufsichtigung von Kindern, die das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, in festen, familiären oder nachbarschaftlich organisierten Betreuungsgemeinschaften zulässig, wenn diese Kinder höchstens zwei Hausständen angehören.** Der zulässige Betrieb von Einrichtungen, in denen Menschen bestimmungsgemäß zumindest kurzfristig zusammenkommen müssen, bleibt davon unberührt.
- (2) [unverändert wie in der 9. SARS-CoV-2-EindV]
- [...]
- (5) [unverändert wie in der 9. SARS-CoV-2-EindV]
- (6) Private Zusammenkünfte und Feiern mit Freunden, Verwandten und Bekannten sind ausschließlich im Kreis der Angehörigen des eigenen Hausstandes und mit maximal einer weiteren nicht im Haushalt lebenden Person **sowie den zu den Hausständen gehörenden Kindern, die das dritte Lebensjahr noch nicht vollendet haben**, gestattet. **Abweichend von Satz 1 ist die unentgeltliche, nicht geschäftsmäßige Beaufsichtigung von Kindern, die das 14. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, in festen, familiären oder nachbarschaftlich organisierten Betreuungsgemeinschaften zulässig, wenn diese Kinder höchstens zwei Hausständen angehören.**
- (7)–(8) [unverändert wie in der 9. SARS-CoV-2-EindV]

In der 9. SARS-CoV-2-EindV(4) und in der 9. SARS-CoV-2-EindV(5) blieb § 2, soweit Gegenstand dieses Verfahrens, unverändert.

7

§ 5 der 9. SARS-CoV-2-EindV, soweit er Gegenstand der abstrakten Normenkontrolle ist, lautete:

8

§ 5

Beherbergungsbetriebe und Tourismus

- (1) Den Betreibern von Beherbergungsstätten, wie z. B. Hotels, Hostels, Jugendherbergen, Familienferienstätten, Pensionen und vergleichbaren Angeboten, Campingplätzen, Wohnmobilstellplätzen, Yacht- und Sportboothäfen sowie privaten und gewerblichen Vermietern von Ferienhäusern, Ferienhausparcs, Ferienwohnungen, Ferienzimmern sowie von Übernachtungs- und Schlafgelegenheiten (homesharing) und vergleichbaren Angeboten ist untersagt, Personen zu touristischen Zwecken zu beherbergen. Eine Beherbergung von Personen aus familiären oder beruflichen Gründen ist nur zulässig, soweit dies zwingend not-

wendig und unaufschiebbar ist. Besuche zu Weihnachten und zum Jahreswechsel gelten nicht als zwingend notwendig und unaufschiebbar im Sinne des Satzes 2.

[...]

(3) Reisebusreisen sind untersagt.

[...]

In der 9. SARS-CoV-2-EindV(1) blieb § 5 unverändert.	9
In der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) wurde § 5 Abs. 1 S. 3 („Besuche zu Weihnachten und zum Jahreswechsel [...]“) gestrichen.	10
In der 9. SARS-CoV-2-EindV(3), in der 9. SARS-CoV-2-EindV(4) und in der 9. SARS-CoV-2-EindV(5) blieb § 5 insoweit unverändert.	11
§ 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV, soweit er Gegenstand der abstrakten Normenkontrolle ist, lautete:	12

§ 6

Gaststätten, Alkoholverbot

- (1) Der Alkoholausschank und -konsum ist in der Öffentlichkeit verboten. Die Abgabe von alkoholhaltigen Getränken ist nur in mitnahmefähigen und verschlossenen Behältnissen erlaubt.
- (2) Gaststätten im Sinne des Gaststättengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt vom 7. August 2014 (GVBl. LSA S. 386, 443), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Dezember 2016 (GVBl. LSA S. 360), sind für den Publikumsverkehr zu schließen.
- (3) Davon ausgenommen sind die Belieferung und die Mitnahme von Speisen und Getränken, sowie der Außer-Haus-Verkauf und die Abgabe von Lebensmitteln durch die Tafeln. Hierbei ist sicherzustellen, dass
 1. ein Abstand von mindestens 1,5 Metern zu anderen Personen eingehalten wird und
 2. im öffentlichen Bereich einschließlich Einkaufszentren kein Verzehr in einem Umkreis von weniger als 50 Metern zum Abgabeort stattfindet.
- (4) Bei gastronomischen Angeboten in Beherbergungsbetrieben ist die Öffnung für den Publikumsverkehr auf die Übernachtungsgäste beschränkt.
- (5) Für Einrichtungen der Hochschulgastronomie der Studentenwerke Sachsen-Anhalt gelten Absatz 2 und 3 entsprechend.

[...]

In der 9. SARS-CoV-2-EindV(1) blieb § 6 unverändert.	13
--	----

In der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) wurde dem § 6 Abs. 2 ein Satz 2 angefügt (hier hervorgehoben):

14

§ 6

Gaststätten, Alkoholverbot

- (1) [unverändert wie in der 9. SARS-CoV-2-EindV]
- (2) Gaststätten im Sinne des Gaststättengesetzes des Landes Sachsen-Anhalt vom 7. August 2014 (GVBl. LSA S. 386, 443), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. Dezember 2016 (GVBl. LSA S. 360), sind für den Publikumsverkehr zu schließen. **Betriebskantinen sind für den Verzehr vor Ort zu schließen, wo immer die Arbeitsabläufe es zulassen.**
- (3)–(7) [unverändert wie in der 9. SARS-CoV-2-EindV]

In der 9. SARS-CoV-2-EindV(3), in der 9. SARS-CoV-2-EindV(4) und in der 9. SARS-CoV-2-EindV(5) blieb § 6 unverändert.

15

§ 13 Abs. 1 bis 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV ist in den Fassungen seit der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) Gegenstand der abstrakten Normenkontrolle. § 13 Abs. 1 bis 3 lautete in der Fassung der 9. SARS-CoV-2-EindV(2):

16

§ 13

Verordnungsermächtigung

- (1) Die Landkreise und kreisfreien Städte werden ermächtigt, auf der Grundlage von § 32 Satz 2 des Infektionsschutzgesetzes in Verbindung mit § 28 Abs. 1 und § 28a Abs. 3 des Infektionsschutzgesetzes für ihren Bezirk oder für Teile des Bezirkes, soweit innerhalb eines Zeitraums von sieben Tagen die Rate der Neuinfektionen mit dem neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 kumulativ den Wert von 35 je 100 000 Einwohner erreicht, dies durch Rechtsverordnung festzustellen und durch Rechtsverordnung weitergehende Einschränkungen zur Eindämmung der Pandemie zu erlassen. Für die Rate der Neuinfektionen mit dem neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 je 100 000 Einwohner (Inzidenz) ist die Veröffentlichung des Landesamtes für Verbraucherschutz auf der Seite <https://lavst.azurewebsites.net/Corona/Verlauf/atlas.html> maßgeblich.
- (2) Die Landkreise und kreisfreien Städte werden auf der Grundlage der Regelungen des Absatzes 1 ermächtigt und verpflichtet, durch Rechtsverordnung lokale Maßnahmen, auch die Einschränkung des Bewegungsradius auf 15 Kilometer um den Wohnort, zu erlassen, soweit innerhalb eines Zeitraums von sieben Tagen die Rate der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 kumulativ den Wert von 200 je 100 000 Einwohner überschreitet und diese Inzidenz mindestens über einen Zeitraum von fünf Tagen andauert. Hierbei sind Ausnahmen von der Einschränkung beim Vorliegen bestimmter triftiger Gründe festzulegen. Triftige Gründe sind insbesondere die Ausübung beruflicher, mandatsbezogener oder ehrenamtlicher Tätigkeiten, die Inanspruchnahme medizinischer Versorgungsleistungen oder die Wahrnehmung des Sorgerechts. Tagestouristische Ausflüge stellen explizit keinen triftigen Grund dar. Der Radius von 15 Kilometer bestimmt sich als Umkreis ab der Grenze der Gemeinde oder Verbandsge-

meinde des Wohnortes der betroffenen Person. Diese Rechtsverordnung ist aufzuheben, sofern innerhalb eines Zeitraums von sieben Tagen die Rate der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 kumulativ den Wert von 200 je 100 000 Einwohner unterschreitet und diese Inzidenz mindestens über einen Zeitraum von fünf Tagen andauert.

- (3) Die Landkreise und kreisfreien Städte werden auf der Grundlage der Regelungen des Absatzes 1 ermächtigt, durch Rechtsverordnung weitere lokale Maßnahmen, auch weitgehende Ausgangsbeschränkungen, zu erlassen, soweit innerhalb eines Zeitraums von sieben Tagen die Rate der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 kumulativ den Wert von 200 je 100 000 Einwohner überschreitet und diese Inzidenz mindestens über einen Zeitraum von fünf Tagen andauert.

- (4) [...]

In der 9. SARS-CoV-2-EindV(3) wurde § 13 Abs. 1 S. 2 geändert (Änderungen sind hier hervorgehoben):

17

§ 13

Verordnungsermächtigung

- (1) Die Landkreise und kreisfreien Städte werden ermächtigt, auf der Grundlage von § 32 Satz 2 des Infektionsschutzgesetzes in Verbindung mit § 28 Abs. 1 und § 28a Abs. 3 des Infektionsschutzgesetzes für ihren Bezirk oder für Teile des Bezirkes, soweit innerhalb eines Zeitraums von sieben Tagen die Rate der Neuinfektionen mit dem neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 kumulativ den Wert von 35 je 100 000 Einwohner erreicht, dies durch Rechtsverordnung festzustellen und durch Rechtsverordnung weitergehende Einschränkungen zur Eindämmung der Pandemie zu erlassen. Für die Rate der Neuinfektionen mit dem neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 je 100 000 Einwohner (Inzidenz) ist die Veröffentlichung des **Robert Koch-Instituts** auf der Seite https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Daten/Fallzahlen_Archiv.xlsx;jsessionid=73CE7B4D35EC853EC486525A468C435E.internet101?_blob=publicationFile maßgeblich.

- (2)–(4) [unverändert wie in der 9. SARS-CoV-2-EindV(2)]

In der 9. SARS-CoV-2-EindV(4) und in der 9. SARS-CoV-2-EindV(5) blieb § 13 unverändert.

18

§ 14 der 9. SARS-CoV-2-EindV, soweit er Gegenstand der abstrakten Normenkontrolle ist, lautete:

19

§ 14

Ordnungswidrigkeiten

- (1) Ordnungswidrig gemäß § 73 Abs. 1a Nr. 24 und Abs. 2 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1 und § 32 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 2 Abs. 1 sich mit anderen als den dort genannten Personen oder mit mehr als der zulässigen Personenanzahl im öffentlichen Raum aufhält,
2. entgegen § 2 Abs. 2 Satz 1 eine unzulässige Veranstaltung durchführt,
3. entgegen § 2 Abs. 10 an einer Versammlung teilnimmt,
4. entgegen § 2 Abs. 10 zur Durchführung einer Versammlung aufruft oder diese als Veranstalter oder Leiter durchführt,

[...]

8. entgegen § 5 Abs. 1 Satz 1 eine Person oder mehrere Personen beherbergt, deren Beherbergung unzulässig ist,

[...]

10. entgegen § 5 Abs. 3 Reisebusreisen veranstaltet,

[...]

12. entgegen § 6 Abs. 1 Alkohol in der Öffentlichkeit ausschenkt oder Alkohol in nicht verschlossenen Behältnissen abgibt,

13. entgegen § 6 Abs. 1 Alkohol in der Öffentlichkeit konsumiert,

14. entgegen § 6 Abs. 2 eine Gaststätte für den Publikumsverkehr öffnet,

[...]

[...]

- (2) Vorschriften über Regelsätze für Geldbußen wegen einer Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 werden als Anlage veröffentlicht.

Die Anlage enthielt nähere Bestimmungen zur Bewertung von Verstößen gegen die Anordnungen der 9. SARS-CoV-2-EindV sowie den Bußgeldkatalog u. a. für Verstöße gegen die vorzitierten Vorschriften. **20**

In der 9. SARS-CoV-2-EindV(1) blieb § 14 samt Anlage unverändert. **21**

In der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) wurden in § 14 Abs. 1 S. 1 ohne inhaltliche Änderung u. a. die Nr. 3 und 4 aufgehoben und die Zählung sowie die Normbezüge angepasst: **22**

§ 14

Ordnungswidrigkeiten

- (1) Ordnungswidrig gemäß § 73 Abs. 1a Nr. 24 und Abs. 2 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1 und § 32 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 2 Abs. 1 sich mit anderen als den dort genannten Personen oder mit mehr als der zulässigen Personenanzahl im öffentlichen Raum aufhält,

2. entgegen § 2 Abs. 2 Satz 1 eine unzulässige Veranstaltung durchführt,

[...]

5. entgegen § 5 Abs. 1 Satz 1 eine Person oder mehrere Personen beherbergt, deren Beherbergung unzulässig ist,

[...]

7. entgegen § 5 Abs. 3 Reisebusreisen veranstaltet,

[...]

9. entgegen § 6 Abs. 1 Alkohol in der Öffentlichkeit ausschenkt oder Alkohol in nicht verschlossenen Behältnissen abgibt,

10. entgegen § 6 Abs. 1 Alkohol in der Öffentlichkeit konsumiert,

11. entgegen § 6 Abs. 2 eine Gaststätte für den Publikumsverkehr öffnet,

[...].

[...]

(2) [unverändert wie in der 9. SARS-CoV-2-EindV]

Entsprechend wurde die Anlage zu § 14 Abs. 2 angepasst.

23

In der 9. SARS-CoV-2-EindV(3), in der 9. SARS-CoV-2-EindV(4) und in der 9. SARS-CoV-2-EindV(5) blieb § 14 Abs. 1 S. 1 sowie Abs. 2 samt Anlage unverändert.

24

Als Verordnungsermächtigung nennen die Eingangsformeln der 9. SARS-CoV-2-EindV und der nachfolgenden Änderungsverordnungen § 32 S. 1 und § 54 S. 1 in Verbindung mit § 28a Abs. 1 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) vom 20.07.2000 (BGBl. I S. 1045), bis zur 9. SARS-CoV-2-EindV(1) zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 18.11.2020 (BGBl. I S. 2397), dann durch Art. 4a des Gesetzes vom 21.12.2020 (BGBl. I S. 3136). Die Verordnungen sind jeweils durch die Landesregierung ausgefertigt und im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Sachsen-Anhalt verkündet worden.

25

Zugleich mit der 9. SARS-CoV-2-EindV und jeweils mit den nachfolgenden Änderungsverordnungen hat die Landesregierung einen umfangreichen, jeweils fortgeschriebenen Text zur Begründung der Vorschriften im Internet veröffentlicht. Darin werden die den Eindämmungsverordnungen zugrundegelegten Erkenntnisse über das Infektionsgeschehen dargestellt, das seit März 2020 die pandemische Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 bestimmt.

26

Die Antragsteller haben mit Schriftsatz vom 21.01.2021 die Einleitung eines Normenkontrollverfahrens nach Art. 75 Nr. 3 LVerf, § 2 Nr. 4, §§ 39 ff. LVerfGG gegen die genannten Vorschriften der 9. SARS-CoV-2-EindV, der 9. SARS-CoV-2-EindV(1) und der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) beantragt. Mit Schriftsatz vom 28.01.2021 haben sie den Antrag auf die 9. SARS-CoV-2-EindV(3) erstreckt, mit Schriftsatz vom 19.02.2021 auf die 9. SARS-CoV-2-EindV(4) und mit Schriftsatz vom 01.03.2021 auf die 9. SARS-CoV-2-EindV(5).

27

Sie sind der Auffassung, dass die angegriffenen Vorschriften mit der Landesverfassung nicht vereinbar sind und beantragen festzustellen:

1. § 2 Abs. 1, 2, 5, 6, 8 und 10, § 5 Abs. 1 und 3, § 6 Abs. 1, 2, 4 und 5, § 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2, 3, 4, 8, 10, 12, 13 und 14, Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV sowie die Anlage zu § 14 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV, soweit sich diese Anlage auf Verstöße gegen § 2 Abs. 1, 2, 5, 6, 8 und 10, § 5 Abs. 1 und 3 sowie § 6 Abs. 1, 2, 4 und 5 der 9. SARS-CoV-2-EindV bezieht, waren mit der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt unvereinbar und nichtig.
2. § 2 Abs. 1, 2, 5, 6, 8 und 10, § 5 Abs. 1 und 3, § 6 Abs. 1, 2, 4 und 5, § 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2, 3, 4, 8, 10, 12, 13 und 14, Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(1) sowie die Anlage zu § 14 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(1), soweit sich diese Anlage auf Verstöße gegen § 2 Abs. 1, 2, 5, 6, 8 und 10, § 5 Abs. 1 und 3 sowie § 6 Abs. 1, 2, 4 und 5 der 9. SARS-CoV-2-EindV(1) bezieht, waren mit der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt unvereinbar und nichtig.
3. § 2 Abs. 1, 2, 5, 6 und 8, § 5 Abs. 1 und 3, § 6 Abs. 1, 2, 4 und 5, § 13 Abs. 1 bis 3, § 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2, 5, 7, 9, 10 und 11, Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) sowie die Anlage zu § 14 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2), soweit sich diese Anlage auf Verstöße gegen § 2 Abs. 1, 2, 5, 6 und 8, § 5 Abs. 1 und 3, § 6 Abs. 1, 2, 4 und 5, § 13 Abs. 1 bis 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) bezieht, waren mit der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt unvereinbar und nichtig.
4. § 2 Abs. 1, 2, 5, 6 und 8, § 5 Abs. 1 und 3, § 6 Abs. 1, 2, 4 und 5, § 13 Abs. 1 bis 3, § 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2, 5, 7, 9, 10 und 11, Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(3) sowie die Anlage zu § 14 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(3), soweit sich diese Anlage auf Verstöße gegen § 2 Abs. 1, 2, 5, 6 und 8, § 5 Abs. 1 und 3, § 6 Abs. 1, 2, 4 und 5, § 13 Abs. 1 bis 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(3) bezieht, waren mit der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt unvereinbar und nichtig.
5. § 2 Abs. 1, 2, 5, 6 und 8, § 5 Abs. 1 und 3, § 6 Abs. 1, 2, 4 und 5, § 13 Abs. 1 bis 3, § 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2, 5, 7, 9, 10 und 11, Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(4) sowie die Anlage zu § 14 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(4), soweit sich diese Anlage auf Verstöße gegen § 2 Abs. 1, 2, 5, 6 und 8, § 5 Abs. 1 und 3, § 6 Abs. 1, 2, 4 und 5, § 13 Abs. 1 bis 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(4) bezieht, waren mit der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt unvereinbar und nichtig.
6. § 2 Abs. 1, 2, 5, 6 und 8, § 5 Abs. 1 und 3, § 6 Abs. 1, 2, 4 und 5, § 13 Abs. 1 bis 3, § 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2, 5, 7, 9, 10 und 11, Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(5) sowie die Anlage zu § 14 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(5), soweit sich diese Anlage auf Verstöße gegen § 2 Abs. 1, 2, 5, 6 und 8, § 5 Abs. 1 und 3, § 6 Abs. 1, 2, 4 und 5, § 13 Abs. 1 bis 3 der 9. SARS-CoV-2-

EindV(5) bezieht, waren mit der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt unvereinbar und nichtig.

Zur Begründung des Normenkontrollantrags tragen die Antragsteller vor, die Regelungen seien formell und materiell verfassungswidrig. Den Verordnungen fehle eine hinreichende gesetzliche Ermächtigung. Die angegriffenen Vorschriften verletzten die Grundrechte aus Art. 5 Abs. 1 (allgemeine Handlungsfreiheit), Art. 12 Abs. 1 (Versammlungsfreiheit), Art. 16 Abs. 1 (Berufsfreiheit), Art. 17 Abs. 1 (Unverletzlichkeit der Wohnung), Art. 18 Abs. 1 (Eigentumsgarantie), widersprächen Art. 24 Abs. 1 (Schutz von Ehe und Familie) und verletzten Art. 7 Abs. 1 (allgemeiner Gleichheitsgrundsatz) der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt – LVerf – vom 16.07.1992 (GVBl. S. 600), zuletzt geändert durch das Gesetz vom 20.03.2020 (GVBl. S. 64). **29**

Hierzu tragen sie vor, die verfahrensgegenständlichen Normen würden auf § 32 S. 1, § 54 S. 1 in Verbindung mit § 28 Abs. 1, § 28a Abs. 1 IfSG gestützt. § 28a IfSG verstoße seinerseits gegen Art. 12 Abs. 1 GG bzw. Art. 16 Abs. 1 LVerf (Berufsfreiheit) und Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG bzw. Art. 18 Abs. 1 LVerf (Eigentumsgarantie) sowie den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG bzw. Art. 7 Abs. 1 LVerf. **30**

Auch im Rahmen der landesverfassungsgerichtlichen Normenkontrolle sei die Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Grundlage zu prüfen. Maßstab hierfür sei das vorrangige Bundesrecht nicht nur mittelbar über das in Art. 2 Abs. 1 LVerf verankerte Rechtsstaatsprinzip, sondern auch über Art. 79 Abs. 1 LVerf. Das Landesverfassungsgericht werde die entscheidungserheblichen bundesgesetzlichen Bestimmungen des Infektionsschutzgesetzes gegebenenfalls dem Bundesverfassungsgericht im Wege der konkreten Normenkontrolle nach Art. 100 Abs. 1 S. 1 GG vorzulegen haben. **31**

§ 28a IfSG ermächtige insbesondere in § 28a Abs. 1 Nr. 12 und 13 IfSG zu substantiellen Nutzungsbeschränkungen des Eigentums und greife damit in die Eigentumsgarantie aus Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG bzw. Art. 18 Abs. 1 LVerf ein. Dieser Eingriff sei verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Als Inhalts- und Schrankenbestimmung sei er insbesondere am Verhältnismäßigkeitsgrundsatz zu messen. Er sei zur Verwirklichung seines Zwecks geeignet und erforderlich, aber insofern unangemessen, als er keine Regelung über finanzielle Ausgleichsansprüche für substantielle Nutzungsbeschränkungen unternehmerischen Eigentums enthalte. Während andere Schutzmaßnahmen nach § 28a IfSG eine Breitenwirkung entfalteten, treffe § 28a Abs. 1 Nr. 12 und 13 IfSG bestimmte Branchen ungleich härter als die übrige Wirtschaft. Seine Adressaten seien ausschließlich Unternehmer aus dem Hotel- und Gastronomiebereich. Der Verpflichtung zur Regelung einer Entschädigung sei der Gesetzgeber im Gesetzgebungsprozess zum Dritten Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage nationaler Tragweite nicht nachgekommen. **32**

§ 28a IfSG greife ebenso in verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigter Weise in das Grundrecht der Berufsfreiheit der Beherbergungsbetriebe und Gaststätten aus Art. 12 Abs. 1 GG bzw. Art. 16 Abs. 1 LVerf ein. Auch dieses verlange eine Entschä- **33**

digungsregelung. Ohne Entschädigungsregelung verstoße § 28a IfSG auch gegen den allgemeinen Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG bzw. Art. 7 Abs. 1 LVerf, weil er den im Bereich der Hotellerie und Gastronomie tätigen Unternehmen ein Sonderopfer auferlege.

§ 32 S. 1 und § 54 S. 1 i. V. m. § 28a Abs. 1 IfSG verstießen gegen das aus dem Vorbehalt des Gesetzes und Art. 79 Abs. 1 LVerf folgende Bestimmtheitsgebot. Die in § 28a Abs. 1 IfSG nicht abschließend als bloße Regelbeispiele aufgezählten Maßnahmen seien tatbestandlich nicht eingegrenzt, einige davon – wie Versammlungsverbote und Ausgangsbeschränkungen – in ihrer Reichweite zu allgemein. **34**

Zu der für die Untersagung von Versammlungen und Gottesdiensten in § 28a Abs. 2 Nr. 1 IfSG aufgestellten Voraussetzung, dass „auch bei Berücksichtigung aller bisher getroffenen anderen Schutzmaßnahmen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erheblich gefährdet wäre“, habe der Gesetzgeber zu klären versäumt, wann die Eindämmung „wirksam“ ist und wie die bisher getroffenen Maßnahmen dabei zu berücksichtigen sind. **35**

Die allgemeinen Tatbestandsvoraussetzungen in § 28a Abs. 3 IfSG seien zu unbestimmt. Es sei zu vermuten, dass die Schwellenwerte willkürlich gesetzt worden seien. Die unbestimmten Tatbestandsvoraussetzungen eröffneten den Verordnungsgesbern einen Beurteilungsspielraum, der mit dem Vorbehalt des Gesetzes unvereinbar sei. Die Regelung in § 28a Abs. 3 S. 11 IfSG, nach der auch nach Unterschreitung des Schwellenwertes „die in Bezug auf den jeweiligen Schwellenwert genannten Schutzmaßnahmen aufrechterhalten werden [können], soweit und solange dies zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erforderlich ist“, lasse nicht erkennen, wann die Maßnahmen spätestens wieder außer Kraft treten müssten. **36**

Zur Begründung der formellen Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Verordnungen tragen die Antragsteller vor, dass der Parlamentsvorbehalt die bundesgesetzliche Verordnungsermächtigung wegen des Ausmaßes und der Intensität der darauf gestützten Grundrechtseingriffe zu einer Pflicht des Landesgesetzgebers zur Regelung nach Art. 80 Abs. 4 GG verdichte. **37**

Die angegriffenen Regelungen seien überdies materiell verfassungswidrig. Sie genügten gemessen an den durch das Landesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 08.12.2020 – LVG 25/20 –, Rn. 45 ff., aufgestellten Maßstäben nicht den regelungstechnischen Anforderungen, die das Rechtsstaatsprinzip an die Klarheit des Regelungskonzepts im Kontext eines Grundrechtseingriffs stellt. **38**

Die Regelungen mit aufeinander Bezug nehmenden und verweisenden Ausnahmetatbeständen sowie die in der 9. SARS-CoV-2-EindV und der 9. SARS-CoV-2-EindV(1) enthaltenen temporären Ausnahmen und Verschärfungen seien für die allgemeine Öffentlichkeit nicht mehr nachvollziehbar. In diesem Zusammenhang rügen die Antragsteller auch die Ermächtigung und Verpflichtung der Landkreise und kreisfreien Städte in § 13 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) zu lokalen Maßnahmen, **39**

auch der Einschränkung des Bewegungsradius auf 15 Kilometer um den Wohnort, wenn der Inzidenzwert 200 überschreitet. Die Bindung der Ausnahmetatbestände an das „Vorliegen bestimmter triftiger Gründe“, die der Ordnungsgeber um eine nicht abschließende Aufzählung ergänze, überspanne die Fähigkeit der allgemeinen Öffentlichkeit als Regelungsadressat, die komplexen Vorschriften verstehen zu können. Der Bestimmung, dass „tagestouristische Ausflüge“ „explizit keinen triftigen Grund“ darstellten, fehle eine Definition des Begriffs „tagestouristischer Ausflug“. Es sei jedenfalls nicht mehr klar erkennbar, was unter welchen Voraussetzungen geboten oder verboten ist, obwohl bei Verstößen ein Bußgeld droht.

Die mit den verfahrensgegenständlichen Normen getroffenen Regelungen entsprechen zudem nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und seien zu unbestimmt. **40**

§ 2 Abs. 1, 8 und 10 der 9. SARS-CoV-2-EindV und der 9. SARS-CoV-2-EindV(1) sowie § 2 Abs. 1 und 8 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) verletzen die Grundrechte aus Art. 5 Abs. 1 LVerf (allgemeine Handlungsfreiheit) und aus Art. 12 Abs. 1 LVerf (Versammlungsfreiheit) sowie die verfassungsrechtliche Garantie aus Art. 24 Abs. 1 LVerf (Schutz von Ehe und Familie). Es sei unverhältnismäßig, den Aufenthalt im öffentlichen Raum, ohne Unterschiede bei den betroffenen Personen zu machen, auf zunächst maximal fünf Personen mit Ausnahme von Zusammenkünften von Angehörigen des eigenen Hausstandes zu begrenzen. Dies gelte umso mehr, wenn es sich bei den Betroffenen um unter dem Schutz des Art. 24 Abs. 1 LVerf stehenden Familienangehörigen handele. Erst recht gelte das für die Beschränkung auf ein Zusammentreffen mit maximal einer Person und den Angehörigen des eigenen Hausstandes wie in § 2 Abs. 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5). Zudem lasse die Regelung unberücksichtigt, dass es auch bei dem Zusammenkommen von zwei Personen zu Ansteckungen kommen könne. **41**

An anderer Stelle ihres Vorbringens (Schriftsatz vom 19.02.2021) bestreiten die Antragsteller, dass in der Vergangenheit insbesondere bei Treffen größerer Gruppen, etwa bei großen Familienfeiern, häufiger eine erhebliche Anzahl von Menschen durch einzelne Infizierte angesteckt worden seien. **42**

§ 2 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV verletze die Grundrechte aus Art. 5 Abs. 1 LVerf (allgemeine Handlungsfreiheit), aus Art. 16 Abs. 1 LVerf (Berufsfreiheit) und aus Art. 24 Abs. 1 LVerf (Schutz von Ehe und Familie). **43**

Die Antragsteller rügen die generelle Untersagung von Veranstaltungen ohne Berücksichtigung gegebenenfalls vorhandener belastbarer Hygienekonzepte und ohne Berücksichtigung des Kreises der Veranstaltungsteilnehmer. Zudem sei das Veranstaltungsverbot unverhältnismäßig, weil es ohne sachlichen Grund dieselbe Personengruppe je nach Motivation der Zusammenkunft ungleich behandle. **44**

Die Ausnahmen für Trauerfeiern und Hochzeiten in § 2 Abs. 5 der 9. SARS-CoV-2-EindV seien unverhältnismäßig, weil sie unberücksichtigt ließen, dass es auch in einem solchen Rahmen zu Ansteckungen kommen könne. Die Beschränkung der Ausnahme auf den „engsten Freundes- und Familienkreis“ sei zu unbestimmt. Zu- **45**

dem verletze es den in Art. 7 LVerf normierten Gleichbehandlungsgrundsatz, daß die Neffen und Nichten oder Ehepartner der zugelassenen Personen ohne sachlichen Grund benachteiligt würden.

§ 2 Abs. 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) verletzen die Grundrechte aus Art. 5 Abs. 1 LVerf (allgemeine Handlungsfreiheit), Art. 17 Abs. 1 LVerf (Unverletzlichkeit der Wohnung) und aus Art. 24 Abs. 1 LVerf (Schutz von Ehe und Familie). Das Verbot privater Feiern auf die Wohnung auszudehnen und auf fünf Personen zu beschränken, ohne Berücksichtigung etwa bestehender Hygienekonzepte, sei unverhältnismäßig. Erst recht gelte das für die Beschränkung privater Zusammenkünfte und Feiern mit Freunden, Verwandten und Bekannten auf den Kreis der Angehörigen des eigenen Hausstandes und mit maximal einer weiteren nicht im Haushalt lebenden Person wie in § 2 Abs. 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5). **46**

Es sei zu befürchten, dass die nach § 15 der 9. SARS-CoV-2-EindV zuständigen Gesundheits- und Sicherheitsbehörden zum Vollzug der Verordnung unter Rückgriff auf Art. 17 Abs. 3 LVerf ohne die nach Art. 17 Abs. 2 LVerf grundsätzlich erforderliche richterliche Anordnung in die Wohnung einträten und damit in die Rechte der dort Wohnenden eingriffen. **47**

Die Beschränkung privater Zusammenkünfte und Feiern mit Freunden, Verwandten und Bekannten auf den Kreis der Angehörigen des eigenen Hausstandes und mit maximal einer weiteren nicht im Haushalt lebenden Person sei außerdem sinnlos. Sie bewerte ein Zusammentreffen desselben Personenkreises unterschiedlich, je nachdem in welcher Wohnung es stattfinde. Das sei für die Infektionsprophylaxe sinnlos und gefährde den in Art. 24 Abs. 1 LVerf geschützten familiären Zusammenhalt. Außerdem lasse auch diese Regelung unberücksichtigt, dass es auch bei dem Zusammenkommen von Angehörigen eines einzelnen Hausstandes mit einer einzigen weiteren Person zu Ansteckungen kommen könne. **48**

Der Verzicht auf Familientreffen sei nicht deshalb zumutbar, weil die Beziehung zwischen nicht mehr in einem Haushalt lebenden Familienangehörigen regelmäßig gelockert sei. Sie sei dies nicht, wenn Kinder etwa zum Besuch eines Internats oder einer Hochschule auswärts untergebracht seien. Bei mehreren Kindern führe die Beschränkung auf eine nicht zum Hausstand gehörende Person in § 2 Abs. 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) dazu, dass stets nur eines der Kinder die Eltern in deren Haushalt besuchen dürfe, nicht jedoch zwei oder mehr auswärts untergebrachte Kinder gleichzeitig. Das sei mit dem Schutzzweck des Art. 24 Abs. 1 LVerf nicht vereinbar. **49**

§ 5 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) verletzen die Grundrechte aus Art. 16 Abs. 1 LVerf (Berufsfreiheit) und Art. 18 Abs. 1 LVerf (Eigentumsgarantie). **50**

Insbesondere führt nach Auffassung der Antragsteller auch hier die Nichtberücksichtigung belastbarer Hygienekonzepte zu einer Unverhältnismäßigkeit. Das generelle Beherbergungsverbot zu touristischen Zwecken stelle ein „faktisches Berufsverbot“ dar und führe dazu, dass die Eigentümer „faktisch enteignet“ würden. Auch sei der **51**

Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt, weil die Beherbergung aus familiären oder beruflichen Gründen zulässig bleibe, was eine Benachteiligung der Betreiber von Beherbergungsstätten in touristischen Gebieten bedeute.

§ 5 Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV verletze Art. 16 Abs. 1 LVerf (Berufsfreiheit) und Art. 18 Abs. 1 LVerf (Eigentumsgarantie). Es sei unverhältnismäßig, Reisebusreisen generell auch dann zu untersagen, wenn belastbare Hygienekonzepte vorgelegt werden könnten. Zugleich würden die Eigentümer „faktisch enteignet“, da sie die Reisebusse nicht mehr ihrem Zweck entsprechend verwenden könnten. Eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes liege vor, weil Zug- und Flugreisen erlaubt blieben.

52

§ 6 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV verletze die Grundrechte aus Art. 5 Abs. 1 LVerf (allgemeine Handlungsfreiheit) von potentiellen Käufern und Konsumenten von alkoholhaltigen Getränken und Art. 16 Abs. 1 LVerf (Berufsfreiheit) von Alkoholverkäufern. Es sei nicht ersichtlich, in welchem Zusammenhang der Ausschank oder der Konsum von Alkohol in der Öffentlichkeit mit dem Infektionsgeschehen stehen solle. Schon die Geeignetheit der Regelung sei fraglich. Für die von der Landesregierung angegebene Dunkelziffer von Ansteckungen in der Gastronomie gebe es keinen Verweis. Alkoholkonsum einer einzelnen Person in der Öffentlichkeit könne keine Wirkung auf das Infektionsgeschehen haben. Das Verbot sei jedenfalls in der gewählten Pauschalität – ohne Differenzierung nach Zeit oder Ort – unverhältnismäßig. Es sei auch nicht von der gesetzlichen Ermächtigung in § 28a Abs. 1 Nr. 9 IfSG – ihre Verfassungsmäßigkeit unterstellt – gedeckt, weil diese kein landesweites Alkoholverbot zulasse.

53

§ 6 Abs. 2 und 4 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) verletzten die Grundrechte aus Art. 16 Abs. 1 LVerf (Berufsfreiheit) und Art. 18 Abs. 1 LVerf (Eigentumsgarantie) der Gaststätten und Beherbergungsbetriebe und das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 LVerf (allgemeine Handlungsfreiheit) der Gäste. Die generelle Schließung für den Publikumsverkehr ohne Rücksicht auf Hygienekonzepte sei unverhältnismäßig. Zugleich würden die Eigentümer „faktisch enteignet“, weil sie ihre Gaststätte nicht mehr für ihren ursprünglichen Zweck verwenden könnten. Auch sei die Untersagung, eine Gaststätte in Anspruch zu nehmen, ohne Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls und angesichts der Öffnung von Einkaufszentren und Supermärkten unverhältnismäßig. Art. 7 Abs. 1 LVerf sei verletzt, weil ohne Anknüpfung an sachliche Gründe eine Belieferung, Mitnahme und ein Außer-Haus-Verkauf von Speisen (trotz Ansteckungsmöglichkeit auch hierbei) zulässig sei, wodurch Gastwirte ohne die Möglichkeit der Belieferung, der Mitnahme und des Außer-Haus-Verkaufs benachteiligt seien.

54

Das gelte ebenso für § 6 Abs. 5 der 9. SARS-CoV-2-EindV (Einrichtungen der Hochschulgastronomie).

55

- § 13 Abs. 1 bis 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) verletze das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 LVerf (allgemeine Handlungsfreiheit), weil die Norm zu unbestimmt und unverhältnismäßig sei. **56**
- Die in § 13 Abs. 1 S. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) vorgesehene Bestimmung der Inzidenz nach den Veröffentlichungen des Landesamtes für Verbraucherschutz sei nicht von der gesetzlichen Ermächtigung in § 28a Abs. 3 letzter Satz IfSG gedeckt, die auf die Veröffentlichungen des Robert-Koch-Institutes verweise. **57**
- Die Verordnungsermächtigung und -verpflichtung in § 13 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) sei zu unbestimmt. Die Bestimmung eines Radius von 15 Kilometern ab der Grenze der Gemeinde des Wohnorts sei den Bewohnern nicht hinreichend klar ersichtlich. Die Eignung einer Beschränkung des Bewegungsradius sei zur Senkung der Infektionsfälle ungeeignet. Betretungsverbote nach § 13 Abs. 4 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–4) für Orte mit bekannter Anziehungskraft für Touristen seien eine mildere und effektivere Maßnahme, um Menschenmengen von solchen Orten fernzuhalten. **58**
- Auch § 13 Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) sei zu unbestimmt und überdies unverhältnismäßig. Der Bestimmtheitsgrundsatz fordere eine tatbestandliche Einnengung. Ausgangssperren erfaßten auch Bewegungen einzelner Personen ohne Infektionsrisiko. **59**
- Der Ordnungsgeber habe versäumt zu prüfen, ob das Gesamtkonzept von Beschränkungen und Lockerungen in sich stimmig und tragbar ist. So führe die Regelung in § 2 Abs. 6 S. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) dazu, dass zwar ein auswärts lebendes Kind (eine Person) die Eltern (zwei Personen) in deren Haushalt besuchen dürfe, jedoch die Eltern (zwei Personen) zusammen das auswärts lebende Kind (eine Person) nicht in dessen Haushalt. Die beiden Vorgänge hätten aber keine unterschiedliche Wirkung auf das Infektionsgeschehen. Widersprüchlich sei das Verbot von Reisebusreisen in § 5 Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV, während der öffentliche Personennahverkehr gemäß § 3 Abs. 1 und 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV sowie Fahrten mit Fähren, historischen Eisenbahnen und ähnlichen Einrichtungen gemäß § 5 Abs. 4 der 9. SARS-CoV-2-EindV zulässig seien. Das Infektionsrisiko bei individuellen Busreisen sei evident niedriger, auch die Nachverfolgbarkeit der Kontakte sei anders als im öffentlichen Personennahverkehr gewährleistet. **60**
- Die Pflicht der Landesregierung, im Sinne des Verhältnismäßigkeitsgebots fortlaufend und differenziert zu prüfen, ob die auferlegten Grundrechtseingriffe weiterhin zumutbar sind, richte sich mit dem Fortschritt der Impfkampagne auch darauf, dass diejenigen, die bereits einen Impfschutz erhalten haben, von den zur Eindämmung des Infektionsgeschehens geregelten Grundrechtseingriffen auszunehmen. **61**
- Die Ordnungswidrigkeitstatbestände nach § 14 nebst der 2. Anlage der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) seien insoweit ebenfalls verfassungswidrig. **62**

- Generell wenden sich die Antragsteller dagegen, die gerügten Grundrechtseingriffe am Inzidenzwert und an den „PCR-Tests“ zum Nachweis von Infektionen zu orientieren. **63**
- Zudem betreffen die Maßnahmen nur zu einem unerheblichen Teil Störer im Sinne des Infektionsschutzgesetzes. Gehe man (Stand 19.01.2021) von 43.851 infizierten Personen und damit von einem Bevölkerungsanteil von 1,99 % in Sachsen-Anhalt aus, ergebe sich, dass 98,01 % der Bevölkerung des Landes Sachsen-Anhalt Nichtstörer seien. **64**
- Der Landtag und die Landesregierung haben gemäß § 31 Abs. 2 S. 2 LVerfGG Gelegenheit erhalten, zum Antrag vom 21.01.2021 Stellung zu nehmen. **65**
- Die Landesregierung hat am 28.01.2021 und ergänzend am 01.03.2021 Stellung genommen. Sie hält den Antrag für unbegründet. **66**
- Die angegriffenen Bestimmungen beruhen auf einer nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmten, ihrerseits verfassungsgemäßen gesetzlichen Ermächtigung. § 32 S. 1 IfSG ermächtige die Landesregierungen, durch Rechtsverordnungen Gebote und Verbote entsprechend den §§ 28 bis 31 IfSG zu erlassen. § 28a Abs. 1 IfSG nenne Regelbeispiele für notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Abs. 1 S. 1 und 2 IfSG. **67**
- Maßstab für die landesverfassungsgerichtliche Überprüfung, ob die angegriffenen Bestimmungen der 9. SARS-CoV-2-EindV auf einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung beruhen und deren Vorgaben einhalten, sei die Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt und nicht das Bundesrecht. Ein Verstoß gegen Bundesrecht könne nur mittelbar als Verletzung des in Art. 2 Abs. 1 LVerf verankerten Rechtsstaatsprinzips geprüft werden. Das Landesverfassungsgericht habe eine auf einer bundesrechtlichen Ermächtigung beruhende Vorschrift des Landesrechts nicht umfassend daraufhin zu überprüfen, ob der Normgeber die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen der Ermächtigungsnorm zutreffend beurteilt und ob er andere bundesrechtliche Vorschriften in ihrer Bedeutung für den Inhalt seiner Regelung richtig eingeschätzt habe. **68**
- Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip liege nicht vor. Hinsichtlich der Bestimmtheit der gesetzlichen Ermächtigung beständen keine Bedenken. Ihr sei klar zu entnehmen, dass der Ordnungsgeber auch zu Maßnahmen gegenüber Nichtstörern ermächtigt werde und diese gegebenenfalls flächendeckend einführen könne. Der Bundesgesetzgeber habe dem Parlamentsvorbehalt Rechnung getragen. Das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18.11.2020 (BGBl. I S. 2397) habe die – seitens der Landesregierung im Einklang mit der herrschenden Ansicht von Anfang an nicht geteilten – Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit des § 28 IfSG erledigt. Für eine Ausfüllung des Parlamentsvorbehalts durch den Landesgesetzgeber sei kein Raum. **69**

- Die beanstandeten Einschränkungen seien materiell verfassungsgemäß. Ihr Ziel sei der Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit entsprechend der Schutzpflicht des Staates aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG. Sie sollten den Gefahren einer weiteren und nicht nachverfolgbaren Ausbreitung des Virus und einer Überlastung medizinischer Behandlungskapazitäten begegnen. Die Landesregierung hält es zur Vermeidung einer akuten nationalen Gesundheitsnotlage weiterhin für erforderlich, durch eine befristete erhebliche Reduzierung der Kontakte in der Bevölkerung das Infektionsgeschehen aufzuhalten und die Zahl der Neuinfektionen wieder in die nachverfolgbare Größenordnung von unter 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner in einer Woche zu senken. Dieser Schwellenwert sei nach wie vor landes- und bundesweit überschritten. Ohne Beschränkungen würde das weitere Wachstum der Infiziertenzahlen unweigerlich binnen weniger Wochen zu einer Überforderung des Gesundheitssystems führen, und die Zahl der schweren Verläufe und der Todesfälle würde erheblich ansteigen. Zur Erreichung des Ziels seien die angegriffenen Regelungen geeignet, erforderlich und angemessen. **70**
- Die Beschränkung von Zusammenkünften sei geeignet, durch die Reduzierung von Kontakten bei privaten Treffen im öffentlichen Raum oder bei Veranstaltungen mit Unterhaltungscharakter das Risiko einer Übertragung des SARS-CoV-2-Virus von Mensch zu Mensch zu senken. Bei Treffen größerer Gruppen, etwa bei großen Familienfeiern, seien häufiger eine erhebliche Anzahl von Menschen durch einzelne Infizierte angesteckt worden. Die Festsetzung der Höchstzahl auf eine haushaltsfremde Person sei vom Einschätzungsspielraum des Ordnungsgebers gedeckt. Den Bedenken hinsichtlich der Angemessenheit der Kontaktbeschränkung sei – ohne sie anzuerkennen – durch die Änderung in § 2 Abs. 1 und 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV(3) Rechnung getragen worden. **71**
- Der grundrechtliche Schutz der Familie schließe Abstufungen des Schutzes zwischen Klein- und Großfamilien nicht aus. Angesichts der regelmäßig gelockerten Beziehung zwischen nicht mehr in einem Haushalt lebenden Familienangehörigen und des für Treffen unter Familienangehörigen verschiedener Haushalte in gleicher Weise wie für Treffen unter Freunden oder Fremden bestehenden erheblichen Ansteckungs- und Ausbreitungsrisikos von COVID-19 erscheine der den Familien zugemutete zeitweise Verzicht auf große Familientreffen nicht unverhältnismäßig. **72**
- Die Verbote der Beherbergung zu touristischen Zwecken und von Reisebusreisen seien ebenfalls mit höherrangigem Recht vereinbar. **73**
- Das Verbot des Ausschanks und Konsums von Alkohol sowie die vorübergehende Schließung von Gaststätten für den Publikumsverkehr zielten ebenfalls auf eine Vermeidung sozialer Kontakte. Die Landesregierung vermutet eine hohe Dunkelziffer von Ansteckungen aus Infektionsquellen in der Gastronomie. **74**
- Das Verbot des Ausschanks und Konsums von Alkohol sei von der gesetzlichen Ermächtigung in §§ 28, 28a Abs. 1, § 32 S. 1 IfSG gedeckt. Nach § 28a Abs. 1 Nr. 9 IfSG sei ein umfassendes oder auf bestimmte Zeiten beschränktes Verbot der Alko- **75**

holabgabe oder des Alkoholkonsums auf bestimmten öffentlichen Plätzen oder in bestimmten öffentlich zugänglichen Einrichtungen eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne des § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG. Eine zeitliche und örtliche Begrenzung des Verbots sei zwar möglich, aber nicht zwingend vorgeschrieben. Das ergebe sich aus dem Zweck der Norm, Ansammlungen und Kontakte in der Öffentlichkeit zu vermeiden, die durch die Abgabe und den Konsum von Alkohol entstehen könnten. Dieses Ziel könne nur durch ein örtlich uneingeschränktes Alkoholverbot erreicht werden. Mit einem örtlich eingeschränkten Verbot drohe die Verlagerung des Alkoholkonsums, so dass es keine Kontaktreduzierung erreiche. Eine Bewertung, an welchen Orten eine Beschränkung zu erfolgen habe, lasse sich in den meisten Fällen erst im nachhinein feststellen.

Darüber hinaus sei der Katalog des § 28a Abs. 1 IfSG nicht abschließend. Vielmehr handele es sich um Regelbeispiele, die darüber hinausgehende Maßnahmen nicht untersagten. § 28 IfSG sei als eine offene Generalklausel ausgestaltet, um bestmöglich auf die Pandemiesituation reagieren zu können. Es sollten möglichst weitreichende Maßnahmen zur Eindämmung möglich sein, da noch keine Erfahrungswerte für das neuartige SARS-CoV-2-Virus vorlägen.

76

§ 28a Abs. 3 S. 10 IfSG bestimme, dass bei einer landesweiten Überschreitung eines Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen landesweit abgestimmte umfassende, auf eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens abzielende Schutzmaßnahmen anzustreben seien. Die Landesregierung sei danach befugt, „umfassende“ Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Ein landesweit einheitliches Vorgehen sei nicht möglich, wenn lediglich für bestimmte Orte ein Alkoholverbot ausgesprochen werden könne.

77

Für die Angemessenheit der Einschränkungen sei der Schutz der Allgemeinheit vor dem hohen Risiko der weiteren Verbreitung der COVID-19-Krankheit höher zu bewerten als das Interesse der Besucher oder der Gewerbetreibenden. Unter Beachtung der finanziellen Hilfe, die vom Bund zugesagt worden seien, sei ein Eingriff in „Art. 12 Abs. 1 und 14 GG“ durch das Öffnungsverbot nicht unverhältnismäßig.

78

Die in der Verordnungsermächtigung des § 13 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) vorgesehene Einschränkung freizeitorientierter Mobilität über einen Umkreis von 15 Kilometern um den Wohnort sei verhältnismäßig.

79

Entscheidungsgründe

1. Der Antrag ist zulässig.

80

a. Gemäß Art. 75 Nr. 3 LVerf und § 2 Nr. 4, § 39 LVerfGG entscheidet das Landesverfassungsgericht im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Landtages oder auf Antrag der Landesregierung.

81

- b. Die 22 Antragsteller sind als ein Viertel der Mitglieder des Landtags (87 Mitglieder) antragsberechtigt. **82**
- c. Die angegriffenen Vorschriften der 9. SARS-CoV-2-EindV sind als Landesrecht ein zulässiger Antragsgegenstand. Art. 75 Nr. 3 LVerf und § 2 Nr. 4, § 39 LVerfGG erfasst mit Landesrecht auch Gesetze im nur materiellen Sinn wie Rechtsverordnungen. **83**
- d. Der Antragsgrund ergibt sich daraus, dass die Antragsteller die angegriffenen Vorschriften wegen ihrer förmlichen und sachlichen Unvereinbarkeit mit der Landesverfassung für nichtig halten. **84**
- e. Das objektive Klarstellungsinteresse entfällt nicht dadurch, dass die 9. SARS-CoV-2-EindV insgesamt und zuvor die in ihr jeweils durch Änderung abgelösten Bestimmungen außer Kraft getreten sind. Auch nach dem Ende ihres Geltungszeitraums kann eine Norm noch Rechtswirkungen erzeugen. Das gilt hier insbesondere für noch nicht abgeschlossene Verfahren zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten wegen eines Verstoßes gegen eine der angegriffenen Bestimmungen oder für Sekundäransprüche. Abgesehen davon begründet sich das objektive Klarstellungsinteresse daraus, dass die angegriffenen Bestimmungen nach dem Ende ihres Geltungszeitraums nicht ersatzlos weggefallen sind, sondern sich in einer über weite Strecken übereinstimmenden Nachfolgeregelung in der Zehnten Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Sachsen-Anhalt (Zehnte SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung – 10. SARS-CoV-2-EindV) vom 07.03.2021 (GVBl. S. 68) fortsetzen. Würde eine abstrakte Normenkontrolle durch das Außerkrafttreten der Norm in solchen Fällen einer dichten Abfolge von Regelungen mit kurzer Geltungsdauer unzulässig, wäre eine verfassungsgerichtliche Kontrolle regelmäßig ausgeschlossen. So könnte dieses Verfahren seine in Art. 75 Nr. 3 LVerf vorgesehene Funktion nicht erfüllen. Vielmehr schafft es durch eine Entscheidung des Landesverfassungsgerichts über die Vereinbarkeit auch einer bereits außer Kraft getretenen Norm des Landesrechts Klarheit und Rechtssicherheit für das nachfolgende Recht und die künftige Normsetzung (vgl. zum objektiven Klarstellungsinteresse nach dem Außerkrafttreten der angegriffenen Norm auch ThürVerfGH, Urt. v. 01.03.2021 – VerfGH 18/20, unter B. II. 1. c.). **85**
- f. Der Grundsatz der Subsidiarität steht der Zulässigkeit des Antrags nicht entgegen. Für die Antragsteller besteht insbesondere nicht die Möglichkeit, eine verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle durch das Oberverwaltungsgericht gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO zu beantragen. Die Antragsteller sind dort in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Landtags nicht antragsberechtigt. **86**
2. Der Antrag ist überwiegend unbegründet. Die angegriffenen Vorschriften der 9. SARS-CoV-2-EindV, bis auf § 6 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV, sind zumindest in verfassungskonformer Auslegung mit der Landesverfassung vereinbar. **87**
- a. Die 9. SARS-CoV-2-EindV war in Übereinstimmung mit Art. 79 Abs. 1 LVerf auf eine gültige Verordnungsermächtigung gestützt. **88**

Gemäß Art. 79 Abs. 1 LVerf kann die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nur durch Gesetz erteilt werden. Das Gesetz muss Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen. Die Rechtsgrundlage ist in der Rechtsverordnung anzugeben. **89**

Damit verlangt der landesverfassungsrechtliche Vorbehalt eines Parlamentsgesetzes für die Rechtsetzung durch Rechtsverordnung eine gültige gesetzliche Grundlage. Die angegriffenen Regelungen der 9. SARS-CoV-2-EindV waren auf die – gemäß Art. 79 Abs. 1 S. 3 LVerf jeweils im Einleitungssatz der 9. SARS-CoV-2-EindV und der nachfolgenden Änderungsverordnungen angegebene – bundesgesetzliche Verordnungsermächtigung in § 32 S. 1 i. V. m. § 28a Abs. 1 IfSG gestützt. Diese gesetzliche Grundlage ist, soweit dies im landesverfassungsgerichtlichen Verfahren zu überprüfen ist (aa.), gültig (bb.). **90**

aa. Als Bundesrecht untersteht sie nicht der Landesverfassung, sondern ausschließlich dem Vorrang des Grundgesetzes. Vom Landesverfassungsgericht ist sie insoweit inzident auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz zu überprüfen, als das Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 2 Abs. 1 LVerf, die Bindung des Ordnungsgebers an Recht und Gesetz gemäß Art. 2 Abs. 4 LVerf und der Vorbehalt einer nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmten parlamentsgesetzlichen Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen in Art. 79 Abs. 1 S. 1 und 2 LVerf es fordern. Kommt das Landesverfassungsgericht zur Überzeugung, dass die bundesgesetzliche Ermächtigung mit dem Grundgesetz unvereinbar und daher nichtig ist, hat es unter den weiteren Voraussetzungen der konkreten Normenkontrolle gemäß Art. 100 Abs. 1 S. 1 GG das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen (BVerfG, Beschl. v. 15.01.1985 – 2 BvR 128/84 –, BVerfGE 69, 112; ThürVerfGH, Urt. v. 01.03.2021 – VerfGH 18/20, unter B. I. 1.). **91**

bb. Die Verordnungsermächtigung in § 32 S. 1 i. V. m. §§ 28, 28a IfSG ist gültig. Insbesondere genügt sie den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG an die Bestimmtheit. Ihr Inhalt, ihr Zweck und ihr Ausmaß ergeben sich aus § 32 S. 1 IfSG in Verbindung mit den darin in Bezug genommenen Regelungen der §§ 28 bis 31 IfSG. Ihr Zweck ist die „Bekämpfung übertragbarer Krankheiten“, die § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG für die dort geregelte Generalklausel im Zweck der „Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten“ aufgreift und § 28a Abs. 1 IfSG für die dort geregelten Schutzmaßnahmen zur „Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19)“ im Ausmaß einer nach § 5 Abs. 1 S. 1 IfSG durch den Bundestag festgestellten „epidemischen Lage von nationaler Tragweite“ konkretisiert. § 28a Abs. 3 S. 1 IfSG richtet den Zweck von Schutzmaßnahmen gegen COVID-19 nach § 28a Abs. 1 i. V. m. § 28 Abs. 1, nach § 28 Abs. 1 S. 1 und 2 und nach §§ 29 bis 32 IfSG, also noch einmal eigens für die entsprechenden Verordnungen, näher auf den Schutz von Leben und Gesundheit und die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems aus. Inhalt der Ermächtigung in § 32 S. 1 IfSG ist die abstrakt-generelle Regelung von Geboten und Verboten, die den Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG entsprechen und an die dafür maßgeblichen Voraussetzungen gebunden sind. Aus **92**

diesem Verweis auf die §§ 28 bis 31 IfSG ergibt sich auch das Ausmaß der Ermächtigung in § 32 S. 1 IfSG hinreichend bestimmt. Soweit die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen eine höhere parlamentsgesetzliche Regelungsdichte erforderte, bieten die Tatbestände der §§ 28, 28a IfSG genug Ansatzpunkte für eine entsprechende Eingrenzung der Reichweite der Ermächtigung im Wege einer verfassungskonformen Auslegung.

b. Die 9. SARS-CoV-2-EindV war formell verfassungsgemäß. Über die Zuständigkeit zum Verordnungserlass enthält die Landesverfassung keine besonderen Vorgaben. Art. 79 Abs. 1 LVerf setzt voraus, dass die in der gesetzlichen Grundlage bestimmte Zuständigkeit eingehalten wird. Die Zuständigkeit der Landesregierung zum Erlass der 9. SARS-CoV-2-EindV ergab sich aus § 32 S. 1 IfSG. Die 9. SARS-CoV-2-EindV ist in Übereinstimmung mit Art. 82 Abs. 2 LVerf verkündet worden. Sie ist gemäß § 28a Abs. 5 IfSG mit einer allgemeinen Begründung versehen und zeitlich befristet worden. **93**

c. Die angegriffenen Vorschriften der 9. SARS-CoV-2-EindV waren überwiegend auch materiell verfassungsgemäß. Die durch sie bewirkten Eingriffe in Grundrechte der Landesverfassung (aa.) sind überwiegend verfassungsrechtlich gerechtfertigt (bb.). **94**

aa. Die in § 2 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) verordnete Beschränkung des gemeinsamen Aufenthalts im öffentlichen Raum auf eine Höchstzahl von Personen oder auf die Angehörigen eines einzelnen Hausstandes und eine Höchstzahl hausstandsfremder Personen griff in die aus dem Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 5 Abs. 1 LVerf folgende allgemeine Handlungsfreiheit ein. **95**

Die in § 2 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV verordnete Untersagung von Veranstaltungen aus geschäftlichen, beruflichen oder dienstlichen Gründen griff in das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 16 Abs. 1 LVerf ein. **96**

Die Untersagung von Veranstaltungen von Vereinen griff in die Vereinigungsfreiheit aus Art. 13 Abs. 1 LVerf ein, soweit Veranstaltungen zur vereinigungsspezifischen Betätigung gehören, was insbesondere für die gesondert aufgeführten Mitgliederversammlungen der Fall ist. Das gleiche gilt für die Veranstaltungen von „Organisationen und Einrichtungen“, soweit unter diese wohl mehr illustrierende als definitorische Aufzählung weitere Vereinigungen im Sinne des Art. 13 Abs. 1 LVerf zu subsumieren sind. Die in der Begründung zur 9. SARS-CoV-2-EindV zu lesende Einschränkung, dass „grundsätzlich jedoch notwendige Gremiensitzungen von juristischen Personen des privaten und öffentlichen Rechts“ keine „Veranstaltungen“ im Sinne des § 2 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV seien, findet in der Verordnung keine Stütze. **97**

Die Untersagung von Informationsveranstaltungen für Volksbegehren und Volksinitiativen sowie der Veranstaltungen von politischen Parteien, ausgenommen die zur Aufstellung von Wahlbewerbern gemäß § 2 Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5), beschränkte die Ausübung der politischen Rechte, wie die Landesverfassung sie für **98**

die demokratische Willensbildung des Volkes nach Art. 2 Abs. 1–3, Art. 42, 80 f. LVerf voraussetzt.

Soweit Veranstaltungen nicht unter diese speziellen Gewährleistungen fallen, griff ihre Untersagung in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 LVerf ein. **99**

Die in § 2 Abs. 5 der 9. SARS-CoV-2-EindV verordnete Beschränkung der Teilnahme an Hochzeiten und Trauerfeiern berührte, soweit sie weitere Familienangehörige davon ausschloss, die Einrichtungsgarantie in Art. 24 Abs. 1 LVerf, der Ehe und Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung stellt; im übrigen griff sie in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 LVerf ein. Soweit Hochzeiten und Trauerfeiern zugleich Zusammenkünfte in der Verantwortung einer Kirche oder anderen Religionsgemeinschaft sind, griff nicht die Beschränkung nach § 2 Abs. 5 der 9. SARS-CoV-2-EindV in das Grundrecht der Religionsfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 und 2 LVerf und das Selbstbestimmungsrecht der Religionsgemeinschaft aus Art. 32 Abs. 2 und 5 LVerf i. V. m. Art. 137 Abs. 3 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 11.08.1919 (WRV) ein, sondern die demgegenüber weniger restriktive, hier nicht angegriffene und daher nicht verfahrensgegenständliche Regelung des § 2 Abs. 4 der 9. SARS-CoV-2-EindV (siehe dazu noch unten bb. ccc. (2.) (f.)). **100**

Die in § 2 Abs. 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) verordnete Beschränkung privater Zusammenkünfte auf eine Höchstzahl von Personen oder auf die Angehörigen eines einzelnen Hausstandes und eine Höchstzahl hausstandsfremder Personen griff in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 LVerf ein. Soweit sie die Zusammenkunft mit hausstandsfremden Familienangehörigen oder die gleichzeitige Zusammenkunft mit Ehegatten der Beteiligten beschränkte, berührte sie den Schutz der Ehe und Familie in Art. 24 Abs. 1 LVerf. **101**

Die in § 2 Abs. 8 der 9. SARS-CoV-2-EindV verordnete Anzeigepflicht für Versammlungen und die besondere Befugnis der zuständigen Versammlungsbehörde, eine Versammlung zur Eindämmung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 zu verbieten, zu beschränken oder mit infektionsschutzbedingten Auflagen zu versehen, griff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 LVerf ein. **102**

Einen weiteren Eingriff in das Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 LVerf bewirkte die in § 2 Abs. 10 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–1) verordnete, auf den Zeitraum vom 31.12.2020, 20 Uhr, bis zum 01.01.2021, 8 Uhr, befristete generelle Untersagung von Versammlungen. **103**

Das in § 5 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV verordnete Beherbergungsverbot griff gegenüber der Beherbergung und ihrer Inanspruchnahme zu beruflichen Zwecken in das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 16 Abs. 1 LVerf ein. Gegenüber der Inanspruchnahme der Beherbergung zu familiären Zwecken berührte es den Schutz der Familie in Art. 24 Abs. 1 LVerf. Im übrigen griff es in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 LVerf ein. **104**

- Die Untersagung von Reisebusreisen in § 5 Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV griff in das Grundrecht der Berufsfreiheit der Busreiseunternehmer aus Art. 16 Abs. 1 LVerf und in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit der Reisewilligen aus Art. 5 Abs. 1 LVerf ein. **105**
- Das Verbot des Alkoholausschanks und Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit nach § 6 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV, die Schließung der Gaststätten für den Publikumsverkehr nach § 6 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV, die Schließung der Betriebskantinen nach § 6 Abs. 2 S. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) und die Beschränkung gastronomischer Angebote in Beherbergungsbetrieben auf Übernachtungsgäste nach § 6 Abs. 4 der 9. SARS-CoV-2-EindV griffen in das Grundrecht der Berufsfreiheit der davon betroffenen Unternehmen aus Art. 16 Abs. 1 LVerf und in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit derer, die solche Angebote nutzen oder in der Öffentlichkeit Alkohol konsumieren wollten, aus Art. 5 Abs. 1 LVerf ein. **106**
- § 6 Abs. 5 der 9. SARS-CoV-2-EindV, der die Schließung in § 6 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV auf Einrichtungen der Hochschulgastronomie der Studentenwerke Sachsen-Anhalt erstreckte, berührte das Landesverfassungsrecht nicht. Die Studentenwerke im Land Sachsen-Anhalt sind gemäß § 1 Abs. 1 des Gesetzes über die Studentenwerke im Land Sachsen-Anhalt (Studentenwerksgesetz – StuWVG) vom 16.02.2006 (GVBl. S. 40), zuletzt geändert am 23.10.2019 (GVBl. S. 334, 336), rechtsfähige Anstalten des öffentlichen Rechts mit dem Recht der Selbstverwaltung. Als Träger mittelbarer Staatsverwaltung sind sie nicht grundrechtsfähig im Sinne der Grundrechte der Landesverfassung. Beschränkungen ihrer Tätigkeit sind deshalb keine Grundrechtseingriffe. Sie berühren auch nicht die Selbstverwaltung der Hochschulen gemäß Art. 31 Abs. 2 LVerf und auch sonst keine Vorschrift der Landesverfassung. **107**
- Inwieweit die Beschränkungen gegenüber Unternehmern in den §§ 5 und 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV allgemein oder im Einzelfall als Beschränkungen eines Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb in den Grundrechtsschutz des Eigentums aus Art. 18 Abs. 1 LVerf eingriffen, kann offenbleiben (so auch für die Frage, ob ein solches Recht von Art. 14 Abs. 1 GG erfasst wird, BVerfGE 105, 252 (278); dazu Axer, in: Epping/Hillgruber (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl. 2020, aktualisiert: Beck'scher Online-Kommentar, Edition 46 (Stand 15.02.2021), Art. 14, Rn. 51 f. m. w. N.). Die dafür gegebenenfalls geltenden Anforderungen an die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der hier zu prüfenden Eingriffe gehen nicht über die aus dem Grundrecht der Berufsfreiheit folgenden Anforderungen hinaus (s. u. bb. ddd. (4.) (i.)). Es handelte sich nicht um Enteignungen im Sinne des Art. 18 Abs. 3 LVerf, deren verfassungsrechtliche Zulässigkeit an eine Entschädigungsregelung gemäß Art. 18 Abs. 3 S. 2 LVerf gebunden wäre. Enteignungen unterscheiden sich von Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Art. 18 Abs. 1 LVerf dadurch, dass sie den Entzug des Eigentums durch Änderung der Eigentumszuordnung zur Güterbeschaffung voraussetzen (siehe für Art. 14 GG BVerfG, Urt. v. **108**

06.12.2016 – 1 BvR 2821/11, Rn. 243–257). Ob eine Inhalts- und Schrankenbestimmung zulasten des Eigentums verfassungsrechtlich eine Entschädigung fordert, ist eine Frage ihrer Verhältnismäßigkeit (s. u. bb. ddd. (4.) (i.)).

Die Ermächtigung der Landkreise und kreisfreien Städte zu weitergehenden Einschränkungen gemäß § 13 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5), ihre Ermächtigung und Verpflichtung zu lokalen Maßnahmen einschließlich der Einschränkung des Bewegungsradius auf 15 Kilometer um den Wohnort gemäß § 13 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) sowie ihre Ermächtigung zu weiteren lokalen Maßnahmen einschließlich weitgehender Ausgangsbeschränkungen gemäß § 13 Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) griffen in das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 LVerf ein, indem sie es abstrakt-generell den auf ihrer Grundlage erlassenen Eingriffen unterwarfen.

109

Die Bewehrung der hier verfahrensgegenständlichen Gebote und Verbote durch § 14 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5), der in Verbindung mit der Anlage Verstöße gegen die aufgeführten Vorschriften als Ordnungswidrigkeit mit Geldbuße belegte, verlängerte die genannten Grundrechtseingriffe für den Fall eines Verstoßes in den durch das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 LVerf gewährleisteten Schutz des Vermögens.

110

bb. Diese Eingriffe in die Grundrechte aus Art. 5 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 13 Abs. 1, Art. 16 Abs. 1 und gegebenenfalls Art. 18 Abs. 1 LVerf sowie in die Einrichtungsgarantie in Art. 24 Abs. 1 LVerf waren überwiegend verfassungsrechtlich gerechtfertigt.

111

aaa. Das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 LVerf, die Berufsfreiheit aus Art. 16 Abs. 1 S. 2 LVerf und der Schutz des Eigentums aus Art. 18 Abs. 1 LVerf stehen im Ergebnis unter einem einfachen Gesetzesvorbehalt. Vorbehaltlos gewährleistet sind die Versammlungsfreiheit aus Art. 12 LVerf, abgesehen von Art. 12 Abs. 2 LVerf, sowie die Vereinigungsfreiheit aus Art. 13 Abs. 1 LVerf und der Schutz von Ehe und Familie in Art. 24 Abs. 1 LVerf; sie finden ihre Schranken in kollidierendem Verfassungsrecht. Hierzu gehört auch die mit dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Art. 5 Abs. 2 S. 1 LVerf der staatlichen Gewalt auferlegte objektive Pflicht, sich schützend und fördernd vor Leben und körperliche Unversehrtheit der Menschen zu stellen (zu Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG im Verhältnis zur Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG BVerfG, Beschl. v. 30.08.2020 – 1 BvQ 94/20, Rn. 16; Beschl. v. 31.05.2020 – 1 BvQ 63/20, Rn. 7; Beschl. v. 16.05.2020 – 1 BvQ 55/20, Rn. 9; Beschl. v. 01.05.2020 – 1 BvR 1003/20, Rn. 7; Beschl. v. 01.05.2020 – 1 BvR 1004/20, Rn. 6 m. w. N.).

112

bbb. Die gesetzliche Verordnungsermächtigung in § 32 S. 1 IfSG in Verbindung mit § 28a Abs. 1 IfSG entspricht den allgemeinen Anforderungen an diese Grundrechtsschranken. Ihre für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Grundrechtseingriffe erforderlichen ((1.)) allgemeinen tatbestandlichen Voraussetzungen lagen vor ((2.)–

113

(4.)). Ihre besonderen Tatbestände deckten die angegriffenen Regelungen überwiegend ((5.)).

(1.) Das Landesverfassungsgericht hat für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Eingriffen in Grundrechte der Landesverfassung zu prüfen, ob sie von ihrer gesetzlichen Grundlage gedeckt sind. **114**

Maßstab dieser Prüfung ist allerdings nicht das einfache Gesetzesrecht, sei es das des Landes oder das des Bundes, sondern allein die Landesverfassung. Es ist daher nicht die Aufgabe des Landesverfassungsgerichts, die Auslegung der Befugnisse zu klären, auf die die Grundrechtseingriffe gestützt sind. Es ist auch aus Gründen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung insbesondere nicht seine Aufgabe, über die Auslegung bundesrechtlicher Normen zu bestimmen (vgl. BayVerfGH, Entscheidung v. 16.11.2020 – Vf. 90-VII-90, Rn. 10). Auch die landesverfassungsrechtliche Verankerung des Rechtsstaatsprinzips in Art. 2 Abs. 1 und 4 LVerf führt nicht dazu, dass jede Unvereinbarkeit mit einfachem Recht als Verletzung der Landesverfassung der Überprüfung durch das Landesverfassungsgericht zugänglich wird. Sie kann einen Verstoß gegen einfaches Recht nur dann mittelbar zum Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 und 4 LVerf qualifizieren, wenn er offensichtlich und schwerwiegend ist (vgl. BayVerfGH, ebd.; weitergehend wohl ThürVerfGH, Urt. v. 01.03.2021 – VerfGH 18/20, unter B. I. 1. a.–b. mit Verweis auf BVerfG, Beschl. v. 31.03.2016 – 2 BvR 1576/13, Rn. 54). **115**

Unbeschadet dessen enthält der Maßstab der Landesverfassung die Forderung, dass nur durch oder aufgrund eines Gesetzes in die Grundrechte der Landesverfassung eingegriffen werden darf. Nur soweit das Gesetz reicht, kann es die verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines Grundrechtseingriffs vermitteln. Das Landesverfassungsgericht muss daher zur Prüfung am Maßstab der Grundrechte der Landesverfassung dazu Stellung nehmen, ob ein Gesetz zum Grundrechtseingriff ermächtigt und ob es den zu beurteilenden Grundrechtseingriff deckt oder nicht. Dem hat das Landesverfassungsgericht die Auslegung des Gesetzes zugrunde zu legen, die die zur Prüfung an seinem Maßstab berufenen Gerichte gefunden haben. Diese Auslegung ist dann nur daraufhin zu überprüfen, ob sie ihrerseits die Bedeutung und Tragweite der Grundrechte der Landesverfassung verkennt. Die Maßgeblichkeit der Auslegung von Bundesrecht durch Bundesgerichte ist dabei zu wahren. Diesseits einer solchen Auslegungspraxis hat das Landesverfassungsgericht die Grenzen der Reichweite der gesetzlichen Eingriffsermächtigung am Maßstab der Anforderungen der Landesverfassung an Grundrechtseingriffe zu bestimmen, wie sie sich insbesondere aus dem Vorbehalt des Parlamentsgesetzes ergeben. **116**

(2.) Die Frage, ob und mit welcher Reichweite § 32 S. 1 IfSG in Verbindung mit § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG mit den dort geregelten Maßnahmen gegenüber „Personen“ auch an die Allgemeinheit gerichtete Gebote und Verbote im Ordnungswege trägt (dazu LVerfG, Urt. v. 26.03.2021 – LVG 25/20 –, Rn. 68–71), ist mit der Einfügung des § 28a IfSG durch das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemi- **117**

schen Lage von nationaler Tragweite vom 18.11.2020 (BGBl. I S. 2397) für die dort geregelten Maßnahmen hinfällig geworden. Die in § 28a Abs. 1 IfSG typisierten Schutzmaßnahmen sind nach Wortlaut, Zweck, Systematik und Entstehungsgeschichte als Regelungen erkennbar, die an die Allgemeinheit gerichtet sind, also auch die generelle Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher umfassen. Damit hat sich zugleich für § 32 S. 1 IfSG die Frage erledigt, ob und in welchen Grenzen der Landesgesetzgeber durch eine konkretisierende Regelung die mit dem Vorbehalt des Gesetzes geforderte parlamentarische Legitimation gemäß Art. 80 Abs. 4 GG sichern könnte (vgl. LVerfG, Beschl. v. 19.08.2020 – LVG 21/20 [K3]; LVerfG, Beschl. v. 08.12.2020 – LVG 25/20 –, Rn. 42; ThürVerfGH, Urt. v. 01.03.2021 – VerfGH 18/20, unter B. I. 2. b. aa. (Umdruck S. 55); dagegen Brocker, NVwZ 2020, S. 1485).

(3.) Die allgemeine Voraussetzung für die Anwendbarkeit des § 28a IfSG, die die darin geregelten Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) an die Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 S. 1 IfSG durch den Deutschen Bundestag bindet, ist gegeben. Der Deutsche Bundestag hat am 25.03.2020 mit Wirkung zum 28.03.2020 eine epidemische Lage von nationaler Tragweite (Plenarprotokoll 19/154, S. 19169 C) und am 18.11.2020 deren Fortbestehen festgestellt (Plenarprotokoll 19/191, S. 24109 C). Die Feststellung ist befristet bis zum 31.03.2021. Dass die damit förmlich festgestellte Lage mit weitreichenden Gefahren für Leben und körperliche Unversehrtheit der Bevölkerung tatsächlich bestand, ist allgemein bekannt (siehe auch die ausführlichere Darstellung zu den früheren Phasen der Pandemie bei ThürVerfGH, Urt. v. 01.03.2021 – VerfGH 18/20, unter B. II. 2. b. aa. (1) (a), (b) (cc) (aaa)–(bbb), III. 3. b. aa. (1), IV. 4. b. aa. (Umdruck S. 69 f., 72–79, 119–121, 135–138)) und wird auch von den Antragstellern nicht in Zweifel gezogen.

118

(4.) Der in § 28a Abs. 3 S. 1 IfSG vorgegebenen Ausrichtung der Schutzmaßnahmen nach § 28a Abs. 1 IfSG an dem Schutz von Leben und Gesundheit und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems entspricht der in der Präambel der 9. SARS-CoV-2-EindV ausgewiesene Zweck, angesichts der COVID-19-Pandemie zur „Vermeidung einer akuten nationalen Gesundheitsnotlage“ und einer „Überforderung des Gesundheitssystems“ „mit einer befristeten erheblichen Reduzierung der Kontakte in der Bevölkerung insgesamt das Infektionsgeschehen aufzuhalten und die Zahl der Neuinfektionen wieder in die nachverfolgbare Größenordnung von unter 50 Neuinfektionen pro 100 000 Einwohner in einer Woche zu senken“. Der Maßnahmenzweck nach § 28a Abs. 1, Abs. 3 S. 1 IfSG entspricht zugleich der verfassungsrechtlichen Pflicht zum Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit aus Art. 5 Abs. 2 S. 1 LVerf, deren Rang auch den qualifizierten Anforderungen an die Eingriffe in vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte genügt (s. o. aaa.). Welche Maßnahmen im einzelnen durch diesen Zweck gerechtfertigt werden können, ist eine Frage der Verhältnismäßigkeit (s. u. ddd.).

119

(5.) Die durch die angegriffenen Vorschriften in §§ 2 und 5, § 6 Abs. 2, 4 und 5, §§ 13 und 14 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) bewirkten Eingriffe in die Grundrechte aus

120

der Landesverfassung waren von den besonderen Tatbeständen der bundesgesetzlichen Verordnungsermächtigung in § 32 S. 1 IfSG in Verbindung mit § 28a Abs. 1 IfSG gedeckt ((a.)–(j.)), der § 6 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV war es nicht ((k.)).

(a.) Die in § 2 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) verordnete Beschränkung des gemeinsamen Aufenthalts im öffentlichen Raum auf eine Höchstzahl von Personen oder auf die Angehörigen eines einzelnen Hausstandes und eine Höchstzahl hausstandsfremder Personen ist von § 32 S. 1 i. V. m. § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG gedeckt. Diese Bestimmung ermächtigt dazu, „Ausgangs- oder Kontaktbeschränkungen [...] im öffentlichen Raum“ anzuordnen. Hierunter lassen sich die Beschränkungen in § 2 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) subsumieren. **121**

(b.) Die in § 2 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV verordnete Untersagung von Veranstaltungen ist von § 32 S. 1 i. V. m. § 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG („Untersagung von [...] Veranstaltungen“) gedeckt. **122**

(c.) Die in § 2 Abs. 5 der 9. SARS-CoV-2-EindV verordnete Beschränkung der Teilnahme an Hochzeiten und Trauerfeiern ist ein Unterfall der „Erteilung von Auflagen für das Abhalten von Veranstaltungen“ im Sinne des § 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG. **123**

(d.) Die in § 2 Abs. 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) verordnete Beschränkung privater Zusammenkünfte auf eine Höchstzahl von Personen oder auf die Angehörigen eines einzelnen Hausstandes und eine Höchstzahl hausstandsfremder Personen unterfällt § 32 S. 1 i. V. m. § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG („Kontaktbeschränkungen im privaten [...] Raum“). **124**

(e.) Die in § 2 Abs. 8 der 9. SARS-CoV-2-EindV verordnete Anzeigepflicht für Versammlungen und die besondere Befugnis der zuständigen Versammlungsbehörde, eine Versammlung zur Eindämmung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 zu verbieten, zu beschränken oder mit infektionsschutzbedingten Auflagen zu versehen, sowie die in § 2 Abs. 10 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–1) verordnete, befristete generelle Untersagung von Versammlungen sind von § 32 S. 1 i. V. m. § 28a Abs. 1 Nr. 10 IfSG gedeckt („Untersagung von oder Erteilung von Auflagen für das Abhalten von [...] Versammlungen“). Der qualifizierte Gefahrentatbestand, den § 28a Abs. 2 S. 1 Nr. 1 IfSG für die Untersagung von Versammlungen voraussetzt, war gegeben. Für die befristete generelle Untersagung von Versammlungen in § 2 Abs. 10 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–1) konnte der Ordnungsgeber angesichts der absehbaren dynamischen Entwicklung des Infektionsgeschehens annehmen, dass auch bei Berücksichtigung aller bisher getroffenen anderen Schutzmaßnahmen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der COVID-19-Krankheit durch Versammlungen gerade während der erfahrungsgemäß von vielen Menschen zum Feiern in größerem Kreis mit großzügigem, auch enthemmendem Alkoholkonsum und entsprechend geringerer Bereitschaft zum Abstandhalten genutzten Stunden um den Jahreswechsel zwischen 20 Uhr am Silvesterabend und 8 Uhr am Neujahrmorgen erheblich gefährdet gewesen wäre. **125**

- (f.) Das in § 5 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV verordnete Beherbergungsverbot ist von § 32 S. 1 i. V. m. § 28a Abs. 1 Nr. 12 IfSG gedeckt („Untersagung oder Beschränkung von Übernachtungsangeboten“). **126**
- (g.) Die Untersagung von Reisebusreisen in § 5 Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV ist von § 32 S. 1 i. V. m. § 28a Abs. 1 Nr. 11 IfSG gedeckt („Untersagung oder Beschränkung von Reisen; dies gilt insbesondere für touristische Reisen“). **127**
- (h.) Die Schließung der Gaststätten für den Publikumsverkehr nach § 6 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV, die Schließung der Betriebskantinen nach § 6 Abs. 2 S. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) und die Beschränkung gastronomischer Angebote in Beherbergungsbetrieben auf Übernachtungsgäste nach § 6 Abs. 4 der 9. SARS-CoV-2-EindV ist von § 32 S. 1 i. V. m. § 28a Abs. 1 Nr. 13 IfSG gedeckt („Untersagung oder Beschränkung des Betriebs von gastronomischen Einrichtungen“). **128**
- (i.) Die Ermächtigung der Landkreise und kreisfreien Städte zu weitergehenden Einschränkungen gemäß § 13 Abs. 1 bis 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) ist von der Befugnis zur Subdelegation in § 32 S. 2 IfSG gedeckt und entspricht den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 S. 4 GG. Dabei sind die „weitergehenden Einschränkungen“ nach § 13 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) an die dort in Bezug genommenen Verordnungstatbestände der §§ 28, 28a IfSG gebunden und daran gegebenenfalls zu messen. Die von § 13 Abs. 2 und 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) ausdrücklich in die Ermächtigung eingeschlossenen Einschränkungen des Bewegungsradius und weitgehenden Ausgangsbeschränkungen fallen unter die „Ausgangsbeschränkungen“ gemäß § 32 S. 1 und 2 i. V. m. § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG. **129**
- § 13 Abs. 1 S. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) wich darin von der bundesgesetzlichen Regelung ab, dass er für die Bestimmung der Inzidenzwerte nicht wie § 28a Abs. 3 S. 12 IfSG die Fallzahlenberichterstattung des Robert-Koch-Instituts als „maßgeblich“ in Bezug nahm, sondern die Veröffentlichung des Landesamtes für Verbraucherschutz. Diese Abweichung konnte von der Landesregierung auch in der mündlichen Verhandlung am 09.03.2021 nicht erklärt werden. Sie begründet aber nicht die Nichtigkeit der auf die Inzidenzwerte bezogenen Verordnungsnormen. Nach § 28a Abs. 3 S. 2 IfSG „sollen“ die auf Landkreise und kreisfreie Städte bezogenen Schutzmaßnahmen an den Schwellenwerten der Inzidenzwerte ausgerichtet werden. Diese bestimmen Inhalt und Ausmaß der bundesgesetzlichen Verordnungsermächtigung also nicht durch starre Unter- oder Obergrenzen, sondern durch ihre sachliche Aussagekraft für die Entwicklung des Infektionsgeschehens, auf deren Grundlage die Verhältnismäßigkeit und Gebotenheit der Schutzmaßnahmen zu beurteilen sind. Diese Funktion konnten für die Geltungszeit des § 13 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) grundsätzlich auch die entsprechenden Veröffentlichungen des Landesamtes für Verbraucherschutz erfüllen. Soweit sich im Ergebnis unterschiedliche Voraussetzungen dafür ergaben, dass die Landkreise und kreisfreien Städte von den Ermächtigungen in § 13 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) Gebrauch zu machen hatten, wären die **130**

Unterschiede erst bei einer Überprüfung der darauf gestützten Verordnungen auf ihre Erheblichkeit hin zu beurteilen.

(j.) Die Bewehrung der hier verfahrensgegenständlichen Gebote und Verbote durch § 14 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) einschließlich der Anlage dazu ist von § 73 Abs. 1a Nr. 24 und Abs. 2 IfSG gedeckt. Der Wortlaut des § 14 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) enthält den dafür nötigen Verweis auf den gesetzlichen Ordnungswidrigkeitentatbestand. **131**

Der Blankettverweis in § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG auf § 32 S. 1 IfSG genügt den Anforderungen an eine gesetzliche Bestimmung des Ordnungswidrigkeitentatbestands, wie sie sich aus Art. 22 Abs. 1 LVerf (wortgleich mit Art. 103 Abs. 2 GG) ergeben. Nach Art. 22 Abs. 1 LVerf kann eine Tat nur bestraft werden, wenn die Strafbarkeit gesetzlich bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde. Diese besondere Ausprägung des Parlamentsvorbehalts gilt im Grundsatz für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten entsprechend (so für Art. 103 Abs. 2 GG ThürVerfGH, Urt. v. 01.03.2021 – VerfGH 18/20, unter C. I. 1. (Umdruck S. 142) m. w. N.). Sie wahrt auch gegenüber der Sanktion einer Ordnungswidrigkeit die Freiheit der Normadressaten, indem diese vorhersehen können, welches Verhalten die angedrohte Sanktion auf sich zieht (zu dieser freiheitswahrenden Funktion des Art. 103 Abs. 2 GG mit Blick auf Blankettstrafgesetze BVerfG, Beschl. v. 21.09.2016 – 2 BvL 1/15, BVerfGE 143, 38, Rn. 37; BVerfG, Beschl. v. 11.03.2020 – 2 BvL 5/17, BVerfGE 153, 310, Rn. 73). Ein gesetzlicher Blankettverweis auf Tatbestände, an die die Rechtsfolgen einer Ordnungswidrigkeit geknüpft werden können, unterliegt aber nicht den gleichen Anforderungen aus dem Parlamentsvorbehalt wie eine Strafnorm (anders offenbar ThürVerfGH, Urt. v. 01.03.2021 – VerfGH 18/20, unter C. I. (Umdruck S. 140–147); ausdrücklich offengelassen hingegen durch die dort dafür in Anspruch genommene Entscheidung des BVerfG, Beschl. v. 21.09.2016 – 2 BvL 1/15, BVerfGE 143, 38, Rn. 56). Im Hinblick auf Ordnungswidrigkeiten hat Art. 22 Abs. 1 LVerf (wie Art. 103 Abs. 2 GG) neben der freiheitswahrenden Funktion nicht zusätzlich und nicht über Art. 79 Abs. 1 LVerf (wie Art. 80 Abs. 1 GG) hinaus eine kompetenzwahrende Funktion im Gefüge der Gewaltenteilung. Anders als das Strafrecht steht das Ordnungswidrigkeitenrecht in einem engen Zusammenhang mit den Aufgaben und Befugnissen der Verwaltungsbehörden. Gerade in dieser Abgrenzung von der Strafgerichtsbarkeit ist das Ordnungswidrigkeitenrecht als Sanktionsordnung für „Verwaltungsunrecht“ an die Stelle des früheren Verwaltungsstrafrechts getreten. Unbeschadet des Vorrangs und des Vorbehalts des förmlichen Gesetzes sind die Anforderungen an die Regelungsdichte der parlamentsgesetzlichen Verweissnorm (vgl. aus der wohl unangefochtenen Gesetzgebungspraxis nur § 24 StVG als gesetzliche Grundlage für den Katalog der Verkehrsordnungswidrigkeiten in § 49 StVO) daher geringer als bei Blankettstraftatbeständen. Dafür spricht auch, dass die Beurteilung einer Handlung als ordnungswidrig nicht zugleich einen sozialemischen Vorwurf enthält, wie er das Wesen der Kriminalstrafe charakterisiert (so ausdrücklich BVerfG, Beschl. v. 21.09.2016 – 2 BvL 1/15, BVerfGE 143, 38, Rn. 56). Die Anforderungen **132**

an die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen auf die Exekutive im Hinblick auf die Bestimmung der Ordnungswidrigkeitentatbestände folgen daher grundsätzlich denen, die an die Delegation der Bestimmung der zugrundeliegenden Gebote und Verbote gemäß Art. 79 Abs. 1 LVerf (wie gemäß Art. 80 Abs. 1 GG) zu stellen sind (anders die fallentscheidende Differenzierung bei ThürVerfGH, Urt. v. 01.03.2021 – VerfGH 18/20, unter C. I. (Umdruck S. 140–147) gegenüber B. I. 2 b. aa.–bb., II. 2. b. aa. (1) (a), (b) (bb), cc. (1), dd. (1) (a), III. 3. b. cc. (1) (a), IV. 2. b. bb. (Umdruck S. 52–59, 68 f., 71, 90, 96–98, 123 f., 139)). Soweit die Gebote und Verbote, deren Verletzung der § 14 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) zur Ordnungswidrigkeit bestimmt, von § 32 S. 1 i. V. m. § 28a IfSG gedeckt sind, sind es folglich auch die darauf verweisenden Tatbestände in § 14 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) von § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG.

(k.) Hingegen findet das Verbot des Alkoholausschanks und Alkoholkonsums in der Öffentlichkeit nach § 6 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV in § 32 S. 1 i. V. m. § 28a Abs. 1 IfSG keine gesetzliche Grundlage im Sinne des Art. 79 Abs. 1 S. 1 LVerf. § 28a Abs. 1 Nr. 9 IfSG erlaubt ein Verbot der Alkoholabgabe oder des Alkoholkonsums nur „auf bestimmten öffentlichen Plätzen oder in bestimmten öffentlich zugänglichen Einrichtungen“. Dieser Wortlaut lässt kein allgemeines, nicht an bestimmte Plätze oder bestimmte Einrichtungen gebundenes Verbot des Ausschanks und Konsums von Alkohol „in der Öffentlichkeit“ zu. Anders als die Beschränkung „auf bestimmte Zeiten“ ist die Beschränkung auf bestimmte Plätze und Einrichtungen nicht durch die Möglichkeit eines insoweit „umfassenden“ Verbots erweitert. Diese tatbestandliche Grenze der gesetzlichen Ermächtigung kann der Ordnungsgeber nicht durch eigene Betrachtungen über die Effektivität eines entsprechend beschränkten Verbots überwinden. Im übrigen wären Betrachtungen wie die, die die Landesregierung zur Verteidigung des unbeschränkten Verbots aufgeführt hat, auch nicht überzeugend. So wie der Alkoholkonsum selbst, so ist auch seine örtliche Verlagerung von den zuvor bestimmbar Plätzen und Einrichtungen erst dann ein Problem, wenn seine enthemmende Wirkung zu Verstößen gegen die Maßregeln zum Infektionsschutz führt. Gegen diese kann aber im gegebenen Fall nicht weniger effektiv eingeschritten werden, als wenn sie ohne Alkoholeinfluss vorkommen.

133

Ein Rückgriff auf § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG ist – unabhängig von der offenen Frage nach dessen Reichweite (s. o. (2.)) – jedenfalls durch die Spezialität der Befugnisregelungen in § 28a IfSG gesperrt. Es mag zwar im politischen Kontext der Einführung dieser Norm eine Rolle gespielt haben, die Zweifel an der Reichweite des § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG mit Blick auf die zuvor darauf gestützten Ordnungsregelungen nicht zu bestätigen. Auch der Wortlaut des § 28a Abs. 1 S. 1 IfSG konstruiert die dort geregelten Maßnahmen mit ihrer Bezeichnung als „Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2“ und der Öffnung des Maßnahmenkatalogs als nicht abschließende Aufzählung durch das Wort „insbesondere“ als Unterfälle jener Schutzmaßnahmen. Das begründet aber keineswegs den Schluss, dass Maßnahmen, die den Voraussetzungen des § 28a IfSG nicht entsprechen, ohne weiteres auf

134

§ 28 Abs. 1 IfSG zurückgreifen könnten. Die normative Wirkung des § 28a IfSG kann nicht derart aufgespalten werden, dass seine Rechtsfolgen – nämlich die Ermächtigungen zu besonders weitgehenden Grundrechtseingriffen – nur deklaratorisch wiederholten, was sich schon aus § 28 Abs. 1 IfSG ergebe, wohingegen seine besonderen Tatbestandsvoraussetzungen für dieselben Maßnahmen auf der Grundlage des § 28 Abs. 1 IfSG nicht gelten sollten. So wären alle Maßnahmen, die § 28a Abs. 1 IfSG ausdrücklich an die „Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Absatz 1 Satz 1 durch den Deutschen Bundestag“ bindet, nach dem Ende dieser besonderen Lage und ihrer Feststellung trotzdem weiter erlaubt, nur eben auf der Grundlage des weniger bestimmt gefassten § 28 Abs. 1 IfSG. In einer solchen Auslegung wäre die Regelung dieser tatbestandlichen Voraussetzung der Maßnahmen sinnentleert, ebenso die qualifizierten Befugnisvoraussetzungen nach § 28a Abs. 2 IfSG mit ihren unmissverständlich begrenzenden Formulierungen „ist nur zulässig, soweit“ und „dürfen nicht“, ebenso die Ausrichtung der Maßnahmen auf bestimmte Zwecke und aufwendig gestaffelte Gefahrenindikationen gemäß § 28a Abs. 3 IfSG, und eben auch die Spezifität der Tatbestände in § 28a Abs. 1 Nr. 1 bis 17 IfSG sowie ihre – wenigen – weiter eingrenzenden Merkmale. Die Durchlässigkeit des § 28a IfSG für Maßnahmen auf der Grundlage des § 28 IfSG kann nur gelten für solche Grundrechtseingriffe, die entweder hinter der Eingriffstiefe und -breite der im Katalog aufgeführten Maßnahmen zurückbleiben (Minus-Maßnahmen) oder an ungeschriebene, gleichwertig qualifizierte Tatbestände gebunden sind. Einem Alkoholverbot, das sich unter Missachtung der Grenzen des Befugnistatbestands in § 28a Abs. 1 Nr. 9 IfSG nicht auf „bestimmte“ Plätze oder Einrichtungen bezieht, vermag das nicht zu der fehlenden gesetzlichen Grundlage zu verhelfen.

Der Verstoß des § 6 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV gegen das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage in Art. 79 Abs. 1 LVerf zieht die Nichtigkeit der darauf bezogenen Ordnungswidrigkeitstatbestände in § 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 12 und 13 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–1), § 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 9 und 10 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) einschließlich der Anlage dazu nach sich. **135**

ccc. Den regelungstechnischen Anforderungen, die das Rechtsstaatsprinzip an die Klarheit des Regelungskonzepts im Kontext eines Grundrechtseingriffs stellt ((1.)), genügen einige der angegriffenen Vorschriften nur nach Maßgabe einer verfassungskonformen Auslegung ((2.)). **136**

(1.) Befugnisse zu Grundrechtseingriffen müssen die zur Rechtsanwendung berufenen Stellen sowie auch die den Regelungen unterworfenen Bürger hinreichend klar erkennen lassen, was unter welchen Voraussetzungen geboten oder verboten ist (LVerfG, Beschl. v. 08.12.2020 – LVG 25/20 –, Rn. 45–51; BayVGh, Beschl. v. 26.01.2021 – 20 NE 21.162, Rn. 14 m. w. N.). Das erfordert insbesondere eine lesbare Normstruktur, eine stimmige und hinreichend übersichtliche Regelungssystematik und eine aus sich selbst heraus verständliche Bestimmung des zeitlichen, räumlichen und personellen Anwendungsbereichs der Vorschriften. **137**

- Die hinreichende Bestimmtheit der normativen Rechtsgrundlagen für Grundrechtseingriffe bemisst sich nicht an Umfang und Detailreichtum des Textes, sondern am sinntragenden, geordneten Einsatz abstrakt-genereller Tatbestände und Rechtsfolgenbestimmungen, die einer vorhersehbaren Auslegung und Anwendung im Einzelfall zugänglich sind. **138**
- Werden Gebote und Verbote zur rechtsstaatlich geforderten Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips durch Ausnahmeklauseln begrenzt, müssen sich auch deren Tatbestände und Regelungswirkungen im Ansatz aus Wortlaut und Systematik der Normen so sicher erschließen lassen, dass die Normadressaten die effektiven Beschränkungen für ihre betroffenen grundrechtlich geschützten Interessen erkennen und absehen können. Das gilt besonders, aber nicht nur für Gebote und Verbote, die mit Sanktionen bewehrt sind (vgl. a. BayVGh, Beschl. v. 26.01.2021 – 20 NE 21.162, Rn. 14: „strenger Maßstab“). **139**
- Der Verordnungsgeber muss im Einsatz der Regelungstechnik Rechtsunsicherheit vermeiden, die sowohl durch unklare Verbots- und Gebotsregelungen einschließlich der davon bestimmten Ausnahmeregelungen hervorgerufen werden kann als auch dadurch, daß die auf rechtliche Verbindlichkeit gerichteten Regelungen von in den Verordnungstext eingeflochtenen Erläuterungen, Empfehlungen, Appellen oder Ermahnungen überlagert und unkenntlich gemacht werden. Der Gebrauch verbindlicher hoheitlicher Rechtssetzungsbefugnis einerseits und der Einsatz aufklärender und werbender Öffentlichkeitsarbeit andererseits müssen für die Adressaten unterscheidbar sein. **140**
- Die Regelungstechnik muss eine mit dem Rechtsstaatsprinzip unverträgliche Rechtsunsicherheit auch insofern vermeiden, als sie die zeitliche Abfolge von Änderungen der Verordnungsrechtssituation auch in deren Textbestand vollzieht und nicht gegensätzliche Regelungen mit ungleichzeitiger Geltung so miteinander verflocht, dass sich erst in einer Rekonstruktion des zu einem bestimmten Zeitpunkt Geltung beanspruchenden Textes erschließt, was zu diesem Zeitpunkt gelten soll. Reagiert der Verordnungsgeber auf kurzfristige Entwicklungen – was der Funktion der exekutiven Rechtsetzung als staatlichen Handlungsinstrumentes entspricht, gerade in einem dynamischen Infektionsgeschehen unter den Bedingungen eines rasch wechselnden Erkenntnisstands angezeigt und bei besonders weitreichenden Grundrechtsbeschränkungen durch das Verhältnismäßigkeitsprinzip geboten ist – mit kurzfristigen Veränderungen der Verordnungsrechtssituation, kann die entsprechend geordnete Abfolge von Verordnungen mit definiertem zeitlichem Geltungsbereich ein rechtsstaatlich taugliches Mittel sein, solange sie nicht durch unübersichtlich dazwischen eingreifende Änderungsbefehle konterkariert wird. **141**
- Die Anforderungen des Rechtsstaatsgebots an die Regelungstechnik sind mit Rücksicht einerseits auf den Empfängerhorizont der Regelungsadressaten, andererseits auf die Erfordernisse eines effektiven, unter Umständen eilbedürftigen Regierungshandelns zu bestimmen. Sie sind gesteigert für eine Verordnung, die sich an die all- **142**

gemeine Öffentlichkeit richtet und im Ansatz alle Grundrechtsträger mit einschneidenden Beschränkungen alltäglich betätigter Freiheitsinteressen belastet. Hingegen müssen sie vorübergehend zurückstehen können in Situationen, in denen der Verordnungsgeber eilig wirksame Regelungen treffen muss, ohne sie über eine längere Zeit vorbereiten und ausarbeiten zu können. Sie gewinnen aber wieder an Bedeutung, sobald der Zeitablauf dem Verordnungsgeber eine gründlichere Durcharbeitung und Rechtsförmlichkeitsprüfung der Regelungen unter den genannten Gesichtspunkten erlaubt, gegebenenfalls etwa auch nach Auswertung der in den Verordnungen anderer Bundesländer eingesetzten Regelungstechnik (LVerfG, Beschl. v. 08.12.2020 – LVG 25/20 –, Rn. 45–51).

Die von der Landesregierung in der mündlichen Verhandlung am 09.03.2021 dem entgegengehaltene Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in einem konkreten Normenkontrollverfahren gegen Vorschriften des Einkommensteuergesetzes (BVerfG, Beschl. v. 12.10.2010 – 2 BvL 59/06) stellt diese Maßstäbe nicht in Frage. Sie fordert für die Zulässigkeit einer konkreten Normenkontrolle, dass das vorliegende Gericht alle Verständnis- und Auslegungsmöglichkeiten ausschöpft, um Unklarheiten auszuräumen. Damit ist aber nicht gesagt, dass eine Rechtsverordnung, die die alltägliche Freiheitsausübung der Allgemeinheit unter weitreichende, tief in die private und öffentliche Lebensführung hineinwirkende Beschränkungen stellt, ihre Tatbestände und Rechtsfolgen mit beliebigen Verständnishürden umstellen und die Verantwortung dafür, welcher normative Sinn dem Verordnungstext zu entnehmen ist, auf die Verfahren des gerichtlichen Rechtsschutzes verlagern dürfte.

143

(2.) Diesen Maßstäben genügen einige der angegriffenen Vorschriften nur nach Maßgabe einer verfassungskonformen Auslegung:

144

(a.) Die in § 2 Abs. 1 S. 1 und 3 sowie Abs. 6 S. 1 und 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–1) verordnete Beschränkung des gemeinsamen Aufenthalts im öffentlichen Raum und der privaten Zusammenkünfte ließ nicht ohne weiteres hinreichend erkennen, welchen Personengruppen unter welchen Bedingungen der gemeinsame Aufenthalt und die Zusammenkunft „gestattet“ war. Aus dem Wortlaut „höchstens [...] gestattet“ erschließt sich zunächst, dass die dem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit geschuldete Selbstverständlichkeit, dass jedermann der Aufenthalt im öffentlichen Raum und die private Zusammenkunft mit anderen (und zwar nicht nur „mit Freunden, Verwandten und Bekannten“, sondern auch mit noch Unbekannten) ohne besondere Gestattung freisteht, durch ein Verbot des Aufenthalts und der Zusammenkunft abhängig von einer zu bestimmenden Größe oder Zusammensetzung der Personengruppe eingeschränkt werden soll. Welche Größe bei welcher Zusammensetzung die Personengruppe haben durfte, ist aber unklar. Zum einen kann ein „Aufenthalt [...] mit fünf Personen“ bedeuten, dass der Normadressat „mit fünf Personen“ eine Gruppe von fünf Personen bildet, ebenso wie eine Zusammenkunft „mit fünf Personen“ sich nach dem unbefangenen Wortverständnis als eine Zusammenkunft einer Person mit weiteren fünf Personen versteht, so dass die Gruppe insgesamt zu sechst ist. Der zu vermutende Zweck der ungewöhnlichen

145

Formulierung „Aufenthalt höchstens mit [...]“ lässt aber erahnen, dass der Normgeber vielleicht den gemeinsamen Aufenthalt oder die Zusammenkunft von sechs Personen bereits als verboten angesehen haben möchte. Zum anderen ist die Wirkung des jeweils dritten Satzes des § 2 Abs. 1 sowie Abs. 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–1) unklar. Die – offensichtlich nicht streng wörtlich auf die Normgeltung zu beziehende – Formulierung „gilt nicht“ schließt die Anwendbarkeit des jeweils ersten Satzes auf „Zusammenkünfte mit Angehörigen des eigenen Hausstandes“ aus, gibt aber keinen Hinweis darauf, ob bei solchen Zusammenkünften von Angehörigen desselben Hausstandes auch hausstandsfremde Personen anwesend sein durften. Falls das zu bejahen sein soll, ist ferner offen, in welcher Höchstzahl hausstandsfremde Personen anwesend sein durften; denn die Höchstzahl von fünf lässt sich allenfalls dann ableiten, wenn auch der jeweils erste Satz fünf „weitere“ Personen meint. Diese Haarspaltereien gehen an dem Zweck der Vorschrift vorbei, eine klare imperative Vorgabe für das gebotene Maß an Kontaktbeschränkung festzusetzen. Das zeigt aber, dass die gewählte Formulierung diesen Zweck verfehlt. Der Normadressat versteht, dass er sich jedenfalls nicht mit mehr als weiteren fünf über vierzehn Jahre alten Personen treffen darf, die nicht mit ihm in einem Hausstand leben. Er versteht außerdem schon aus dem Übermaß an Belehrungen, Appellen und Mahnungen, in das sich die Gebote und Verbote der Verordnung hüllen, dass die Landesregierung, wenn nicht sogar der gesunde Menschenverstand, auf ein mögliches Höchstmaß an freiwilliger und einsichtiger Kontaktbeschränkung aus ist. Wenn es aber darum geht, sich rechtstreu zu verhalten, muss er wissen, ob er in der an sich völlig alltäglichen Situation eines Aufenthalts im öffentlichen Raum oder einer privaten Zusammenkunft eine weitere – gleich ob fremde, bekannte, befreundete oder verwandte – Person dulden darf oder fernhalten muss, oder ob er selbst hinzutreten darf oder wegzugehen verpflichtet ist. Das erfordert hier nicht mehr als eine sorgfältige und einfache Formulierung der Norm. Hinter dieser rechtsstaatlichen Erwartung bleibt die insoweit unklare Regelung des § 2 Abs. 1 S. 1 und 3 sowie Abs. 6 S. 1 und 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–1) zurück.

Das macht sie nicht insgesamt nichtig. Bleibt einer Norm, die an den Grenzen ihres Regelungsanspruchs den Anforderungen der Verfassung nicht genügt, ein verfassungskonformer Anwendungsbereich, ist ihre Anwendung im Wege verfassungskonformer Auslegung darauf zu beschränken. Das sind bei § 2 Abs. 1 S. 1 und 3 sowie Abs. 6 S. 1 und 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–1) die Zusammenkünfte, deren Unvereinbarkeit mit der dort geregelten Kontaktbeschränkung ohne weiteres erkennbar war. Demnach war § 2 Abs. 1 S. 1 und 3 sowie Abs. 6 S. 1 und 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–1) mit der Maßgabe noch mit der Landesverfassung vereinbar, dass er den Aufenthalt im öffentlichen Raum und private Zusammenkünfte einer Person mit mehr als weiteren fünf über vierzehn Jahre alten Personen verbot, die nicht mit ihr in einem Hausstand lebten. Denn nur das konnte auch ein mit juristischen Unschärfereaktionen nicht vertrauter Mensch auf Anhieb erkennen: Rechtswidrig wurde eine

Zusammenkunft jedenfalls ab der Anwesenheit von sechs hausstandsfremden, über vierzehn Jahre alten Personen.

(b.) § 2 Abs. 1 S. 1 und Abs. 6 (S. 1) der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) erforderte mit der „Gestattung“ des Aufenthalts „ausschließlich alleine, im Kreis der Angehörigen des eigenen Hausstandes und mit maximal einer nicht im Haushalt lebenden Person“ zwar noch eine Überwindung der wahrscheinlich absichtslosen Differenz der Wortwahl „Haushalt“ von „Hausstand“, aber keine Auslegung der Grenze zwischen verbotenem und nicht verbotenem Aufenthalt mehr. **147**

(c.) § 2 Abs. 1 S. 2 und Abs. 6 S. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(3–5) schrieb die Zulässigkeit der Betreuung hausstandsfremder Kinder unter bestimmten Umständen zwar entgegen seinem Wortlaut nicht „abweichend von Satz 1“ fest, denn ein Satz, der etwas für zulässig erklärt, weicht nicht von einem Satz ab, der etwas anderes gestattet. Aber es war verständlich genug, dass beide Sätze jeweils implizit ein Verbot des Aufenthalts im öffentlichen Raum und der privaten Zusammenkunft regelten, die die „gestatteten“ oder „zulässigen“ Kontakte überschritten. **148**

(d.) § 2 Abs. 1 S. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–1), dann § 2 Abs. 1 S. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2), dann § 2 Abs. 1 S. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(3–5) waren im Ergebnis als weitere Tatbestände für erlaubte Zusammenkünfte verständlich, obwohl ihr Wortlaut diese Rechtsfolge verfehlte. Indem sie den Betrieb von Einrichtungen, in denen Menschen bestimmungsgemäß zusammenkommen müssen, für „davon unberührt“ erklärten, bezogen sie sich, verständig gelesen statt wörtlich genommen, nicht auf die wechselnden, unmittelbar davorstehenden Tatbestände für zulässigen Aufenthalt im öffentlichen Raum, sondern auf das dem ersten Satz des Absatzes zu entnehmende implizite Verbot. **149**

(e.) § 2 Abs. 5 der 9. SARS-CoV-2-EindV regelte die Grenzen für die Teilnahme an Hochzeiten und Trauerfeiern hinreichend klar. Die Begrenzung der Teilnahme von Trauernden an Trauerfeiern auf den „engsten“ Freundes- und Familienkreis des Verstorbenen bedient sich eines unbestimmten Rechtsbegriffs, der hier auf einen üblichen gesellschaftlichen Sprachgebrauch verweist und von den Betroffenen situationsgerecht zugunsten eines jeden verstanden werden kann, dessen Beziehung zum Verstorbenen ihn nicht nur mit Beileid an der Trauer anderer anteilnehmen lässt. **150**

(f.) Die tatbestandlichen Überschneidungen der verschiedenen Absätze in § 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV, die die Grenzen der Kontaktbeschränkungen ausgestalteten, waren nur in einem kumulativen Verständnis ihrer Erlaubniswirkungen mit den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Regelungsklarheit vereinbar. Das Normverständnis muss bei der grundsätzlichen Freiheit der Normadressaten ansetzen, auch ohne besondere Gestattung alles zu tun, was nicht verboten ist. Ein ausdrückliches Verbot formulierten § 2 Abs. 2 S. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV für Veranstaltungen, § 2 Abs. 10 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–1) für Versammlungen. Die übrigen Kontaktbeschränkungen in § 2 Abs. 1, 5 und 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) ergaben sich implizit aus den Grenzen dessen, was diese Regelungen „höchstens“, „lediglich“ **151**

oder „nur“ jeweils für „gestattet“, „zulässig“ oder „unberührt“ etc. erklärten. Zu diesen Erlaubnistatbeständen zählt noch der nicht angegriffene § 2 Abs. 4 der 9. SARS-CoV-2-EindV für Zusammenkünfte „in“ Kirchen und „von“ (weiteren) Religionsgemeinschaften zum Zwecke der Religionsausübung, womit alle Zusammenkünfte gemeint gewesen sein müssen, die dem Selbstbestimmungsrecht einer Religionsgemeinschaft aus Art. 32 Abs. 2 und 5 LVerf i. V. m. Art. 137 Abs. 3 WRV sowie ihrer korporativen Religionsfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 und 2 LVerf unterfallen (jeweils übereinstimmend mit Art. 140 und Art. 4 Abs. 1 und 2 GG). Auf diese Weise konkurrierten die Verbots- und Erlaubniswirkungen der verschiedenen Tatbestände für den Aufenthalt im öffentlichen Raum gemäß Absatz 1, für religiöse Zusammenkünfte gemäß Absatz 4, für Hochzeiten und Trauerfeiern gemäß Absatz 5 und für private Zusammenkünfte gemäß Absatz 6 des § 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV miteinander. Die tatbestandlichen Überschneidungen stellten etwa die Frage, ob § 2 Abs. 5 S. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–1) eine Person von der Teilnahme an einer Hochzeit ausschloss, die gemäß § 2 Abs. 6 S. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–1) als dritte, vierte oder fünfte hausstandsfremde Person bei einer entsprechend zusammengesetzten privaten Zusammenkunft hätte anwesend sein dürfen. Ebenso war unklar, welche Grenzen für eine Trauerfeier (§ 2 Abs. 5 S. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV) in der Verantwortung einer Religionsgemeinschaft (§ 2 Abs. 4 der 9. SARS-CoV-2-EindV) gelten sollten. Diese und weitere durch die verwickelte Regelungstechnik erzeugten Überschneidungen können und müssen grundrechtskonform zugunsten des Freiheitsgebrauchs dahin geklärt werden, dass die Erlaubniswirkungen der genannten Normen kumulativ wirkten, dass also ihre Tatbestände einander nicht in einem – zwischen ihnen begrifflich auch kaum konstruierbaren – Spezialitätsverhältnis verdrängten, sondern jedes Verhalten erlaubten, das innerhalb auch nur einer der verschiedenen Grenzen des Erlaubten lag. In dieser Auslegung war § 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV mit den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Regelungsklarheit vereinbar.

(g.) Das in § 5 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV verordnete Beherbergungsverbot war hinreichend klar geregelt. Die zur Ausgestaltung des Begriffs der Beherbergungsstätte aufgezählten Beispiele dienten in ihrer erschöpfenden Kasuistik erkennbar nicht der Schärfung der Begriffsgrenzen, sondern wirkten einem engen Begriffsverständnis entgegen. Zugleich wird deutlich genug, dass sie nur Beherbergungsangebote erfassten, bei denen die Beteiligten vertraglich und durch keine weitere Beziehung verbunden sind, während die private Beherbergung von Freunden und Familienangehörigen nicht gemeint war. Nur innerhalb der so erfassten Beherbergungsangebote wirkte die Differenzierung nach dem Grund, aus dem sie nachgefragt und angenommen würden; die ungenaue Formulierung, die offenbar absichtslos von „Zwecken“ (§ 5 Abs. 1 S. 1 a. E. der 9. SARS-CoV-2-EindV) auf „Gründe“ (§ 5 Abs. 1 S. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV) wechselt und sie dem Wortlaut nach auf die „Beherbergung“ zu beziehen scheint, also die Motive des Betreibers der Beherbergungsstätte, obwohl offenbar die Motive der Person gemeint sind, die sich beherbergen

lassen möchte, verursacht keinen erheblichen Zweifel daran, was verboten ist und was erlaubt bleibt. Damit sind auch die unbestimmten Rechtsbegriffe „zwingend notwendig“ und „unaufschiebbar“ auf die Gründe zu beziehen, über die sich der Beherbergungsgast zu erklären hatte. Der Betreiber der Beherbergungsstätte war zu nicht mehr verpflichtet, als die Erklärung des Beherbergungsgasts entgegenzunehmen, dass dieser die Übernachtung nicht aus touristischen Gründen nutzte, sondern aus zwingend notwendigen und unaufschiebbaren familiären oder beruflichen Gründen. Insbesondere war der Betreiber der Beherbergungsstätte nicht dazu verpflichtet, die Stichhaltigkeit der Gründe selbst zu prüfen oder seinerseits über sie Rechenschaft abzulegen. Ferner schloss § 5 Abs. 1 S. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–1) „Besuche zu Weihnachten und zum Jahreswechsel“ nicht aus, wenn ihre zwingende Notwendigkeit und Unaufschiebbarkeit anderweitig begründet war.

(h.) Die Untersagung von Reisebusreisen in § 5 Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV sowie die Beschränkungen der Gastronomie nach § 6 Abs. 2 bis 4 der 9. SARS-CoV-2-EindV werfen keine Fragen der Regelungstechnik auf. **153**

(i.) § 13 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) genügt den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Regelungsklarheit im Ergebnis ebenfalls. **154**

(aa.) Die als Schwellenwert im Sinne des § 28a Abs. 3 S. 4 IfSG maßgebliche „Anzahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100 000 Einwohnern innerhalb von sieben Tagen“ nahm der Wortlaut des § 13 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) mit der Voraussetzung, dass „innerhalb eines Zeitraums von sieben Tagen die Rate der Neuinfektionen mit dem neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 kumulativ“ einen bestimmten Wert „je 100 000 Einwohner“ erreicht oder unterschreitet, sinngemäß auf. Der von den Antragstellern in der mündlichen Verhandlung am 09.03.2021 aufgeworfene Zweifel, worauf sich in dieser Umschreibung die „Kumulation“ beziehe, trägt nichts aus; denn es macht rechnerisch keinen Unterschied, ob die absolute Zahl der Neuinfektionen über einen Zeitraum von sieben Tagen kumuliert und dann zur Einwohnerzahl ins Verhältnis gesetzt wird oder umgekehrt. **155**

(bb.) Die fehlerhafte Angabe der Internet-Adresse zum Verweis auf die Veröffentlichung der für die Inzidenz maßgeblichen Zahlen in § 13 Abs. 1 S. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) führt nicht zur Nichtigkeit der daran anknüpfenden Regelungen. Mit der Angabe der Adresse des Landesamtes für Verbraucherschutz in § 13 Abs. 1 S. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) war auch unter dem Gesichtspunkt der Regelungsklarheit (zur Vereinbarkeit mit Bundesrecht s. o. bbb. (5.) (i.)) zumindest in Verbindung mit der Feststellung durch eine weitere Rechtsverordnung hinreichend erschließbar, ob die Voraussetzungen der Verordnungsermächtigung insoweit vorlagen. Die offensichtlich redaktionell misslungene Wiedergabe der Adresse der Seite mit der Veröffentlichung des Robert-Koch-Instituts unter Einschluss eines mit dem Uniform Resource Locator (URL) übergebenen, naturgemäß abgelaufenen Sitzungsbezeichners („sessionID“) im Text des § 13 Abs. 1 S. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(3–5) konnte den Zugriff auf die dort erhältliche Datei je nach der Fähigkeit des beim **156**

Abruf eingesetzten Programms oder seines Nutzers zur Korrektur der Angaben behindern. Von den primären Normadressaten, nämlich den Landkreisen und kreisfreien Städten, konnte jedoch erwartet werden, auch anhand der falschen Angabe die richtige Internetseite zu finden. Den Adressaten der auf § 13 der 9. SARS-CoV-2-EindV(3–5) gestützten Verordnungen der Landkreise und kreisfreien Städte war es dann mit einem zumutbaren Aufwand an Erkundigung ebenfalls möglich, sich selbst von den veröffentlichten Werten zu überzeugen.

(cc.) Die in § 13 Abs. 2 S. 1 und 5 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) vorgesehene „Einschränkung des Bewegungsradius auf 15 Kilometer um den Wohnort“, der „sich als Umkreis ab der Grenze der Gemeinde oder Verbandsgemeinde des Wohnortes der betroffenen Person“ bestimmt, war jedenfalls in den Verordnungen, die von dieser Ermächtigung Gebrauch machen, hinreichend klar umsetzbar. Dass „Radius“ und „Umkreis“ nicht – wie die Antragsteller in der mündlichen Verhandlung am 09.03.2021 es gewollt haben – im Sinne der Geometrie des Kreises zu verstehen waren, sondern im Sinne der Geographie des Landkreises, in der sich die Abstände von einer Gemeindegrenze auch in Radien von jedem auf ihr liegenden Punkt aus darstellen lassen, erschließt sich jedem unbefangenen Leser des Normtextes ohne weiteres. Vor allem bot die Ermächtigung in § 13 Abs. 2 S. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) den Landkreisen und kreisfreien Städten den nötigen Regelungsspielraum, um die Abstände um jede Gemeinde in ihrem Gebiet den lokalen Gegebenheiten entsprechend zu bestimmen. Zwar wurden die Landkreise und kreisfreien Städte nicht nur ermächtigt, sondern auch verpflichtet, die vorgesehenen Maßnahmen zu erlassen. Wie sie diese lokalen Maßnahmen aber im einzelnen gestalteten, blieb ihnen überlassen. Darauf weist der Wortlaut hin, indem er die Einschränkung des Bewegungsradius „auch“ zu den im übrigen nicht abschließend festgelegten lokalen Maßnahmen zählte. Erst recht entspricht es dem Zweck der Subdelegation auf die Landkreise und kreisfreien Städte, dass sie die Maßnahmen auf die lokalen Gegebenheiten zuschneiden konnten. Die Bemessung der Bewegungseinschränkung mit einem Abstand von 15 Kilometern von der Gemeindegrenze gab in diesem Rahmen die Größenordnung an, in der die Landkreise und kreisfreien Städte die Bewegungseinschränkungen auf das in ihrer Zuständigkeit liegende Gebiet abzubilden hatten. Sie wurde von § 13 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) nicht so schematisch festgeschrieben, dass der Normadressat selbst daraus seinen Bewegungsraum ableiten können musste. Darin unterschied sich der § 13 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) von der Regelung, deren Vollzug der Bayerische Verwaltungsgerichtshof wegen der Unvereinbarkeit mit dem Gebot der Normenklarheit einstweilig ausgesetzt hat (BayVGH, Beschl. v. 26.01.2021 – 20 NE 21.162). Die dort entscheidenden Anforderungen sind im Geltungsbereich des § 13 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) an die auf diese Ermächtigung gestützten Verordnungen der Landkreise und kreisfreien Städte zu stellen. Auf sie ist mangels einer insoweit abschließenden speziellen Regelung gemäß § 4 Abs. 1 S. 3 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA) in der Fassung der Bekanntma-

chung vom 20.05.2014 (GVBl. S. 182, 183, ber. S. 380), zuletzt geändert durch Gesetz vom 08.12.2020 (GVBl. S. 682), das Bestimmtheitsgebot in § 96 Abs. 1 SOG auch hinsichtlich des räumlichen Geltungsbereichs gemäß § 97 Nr. 5 SOG anwendbar. § 13 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) determinierte keine mit diesen rechtsstaatlichen Erfordernissen der Normenklarheit unvereinbare Rechtsetzung der Landkreise und kreisfreien Städte.

(dd.) Das gilt auch für die Festlegung „triftiger Gründe“ für die zulässige Bewegung jenseits des eingeschränkten Bewegungsraums gemäß § 13 Abs. 2 S. 2–4 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5). Schon die Aufzählung solcher Gründe und der Ausschluss tagestouristischer Ausflüge in § 13 Abs. 2 S. 3 und 4 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) ermöglichte in Verbindung mit dem Zweck der Bewegungseinschränkung eine hinreichende Abgrenzung zwischen erlaubter und untersagter Mobilität. Der Verordnungsgeber war nicht gehalten, etwa nach dem Vorbild des § 2c Abs. 1 S. 2 Nr. 2 der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 26.01.2021 (SächsGVBl. S. 162) „die Jagd zur Prävention der Afrikanischen Schweinepest“ landesweit verbindlich als triftigen Grund auszuweisen. Im übrigen ließ § 13 Abs. 2 S. 2–4 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) wiederum den Landkreisen und kreisfreien Städten den nötigen Regelungsspielraum, um triftige Gründe für Bewegungen in dem ihrer Zuständigkeit unterliegenden Gebiet mit der gebotenen Klarheit festzulegen.

158

ddd. Die Beschränkungen gemäß § 2 Abs. 1, 2, 5, 6 und 8, § 5 Abs. 1 und 3, § 6 Abs. 2 und 4, § 13 Abs. 1 bis 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) sowie § 2 Abs. 10 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–1) einschließlich ihrer Bewehrung in den darauf bezogenen Ordnungswidrigkeitenvorschriften des § 14 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) genügten – teilweise nach Maßgabe einer weiteren verfassungskonformen Auslegung – den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen.

159

(1.) Ihr Zweck war es ausweislich der Präambel der 9. SARS-CoV-2-EindV und in Übereinstimmung mit der Vorgabe der Verordnungsermächtigung in § 28a Abs. 3 S. 1 IfSG (s. o. bbb. (4.)), angesichts der COVID-19-Pandemie zur „Vermeidung einer akuten nationalen Gesundheitsnotlage“ und einer „Überforderung des Gesundheitssystems“ „mit einer befristeten erheblichen Reduzierung der Kontakte in der Bevölkerung insgesamt das Infektionsgeschehen aufzuhalten und die Zahl der Neuinfektionen wieder in die nachverfolgbare Größenordnung von unter 50 Neuinfektionen pro 100 000 Einwohner in einer Woche zu senken“. Die mit der abstrakten Normenkontrolle angegriffenen Grundrechtseingriffe dienten sämtlich der möglichst wirksamen Beschränkung von Kontakten, die mit einem Infektionsrisiko behaftet sind.

160

(2.) Zu diesem Zweck waren die angegriffenen Regelungen geeignet.

161

(a.) Zumal in Wahrnehmung ihrer Einschätzungsprärogative konnte die Landesregierung fehlerfrei annehmen, dass ein Ursachenzusammenhang besteht zwischen der Häufigkeit, Dauer und Intensität aller Kontakte zwischen Menschen, dem Infektionsrisiko, den unter Umständen schweren gesundheitlichen bis hin zu tödlichen Folgen einer Infektion sowie einer bei ungebremstem Verlauf des Infektionsgeschehens dro-

162

henden Überforderung des Gesundheitssystems. Diese Zusammenhänge sind allgemein bekannt und durch das Robert-Koch-Institut im Sinne einer verlässlichen Grundlage für das staatliche Handeln amtlich belegt (umfassendes Informationsmaterial ist veröffentlicht unter <<https://www.rki.de/covid-19>>). Die in Einzelheiten weiter anhaltende Ungewissheit über Infektionswege, Infektionsraten und zahlreiche weitere Parameter durfte die Landesregierung grundsätzlich zugunsten vorsorglicher Vorkehrungen gegen Risiken auslegen.

(b.) Die Landesregierung konnte auch fehlerfrei – entsprechend der Vorgabe des § 28a Abs. 3 IfSG – der Beurteilung der Einflüsse auf das Infektionsgeschehen einschließlich ergriffener und zu ergreifender Schutzmaßnahmen die Zahl der Neuinfektionen auf der Grundlage von PCR-Tests (PCR: polymerase chain reaction – Polymerase-Kettenreaktion) zugrundelegen. Die Einwände der Antragsteller gegen die Spezifität oder andere Bedingungen für die Aussagekraft der PCR-Tests vermögen das nicht in Frage zu stellen (vgl. zu ähnlichen Einwänden bereits BayVGh, Beschl. vom 08.09.2020 – 20 NE 20.2001 –, Abs. 28). Nach der veröffentlichten Einschätzung des Robert-Koch-Instituts liegt ihre analytische Spezifität bei korrekter Durchführung und Bewertung „bei nahezu 100%“ (Robert-Koch-Institut, Antworten auf häufig gestellte Fragen zum Coronavirus SARS-CoV-2 / Krankheit COVID-19, <<https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/gesamt.html>>, unter „Diagnostik (Stand: 5.3.2021)“: „Welche Rolle spielen falsch-positive Testergebnisse?“). Die Landesregierung – wie schon der Bundesgesetzgeber bei der Regelung der Verordnungsermächtigung – kann demgegenüber nicht darauf verwiesen werden, eine vermeintlich bessere eigene Expertise aus beliebig ausgewählten anderweitigen Publikationen zu ziehen, wie die Antragsteller sie zitieren. Sofern die ermittelten Inzidenzwerte außerdem von der Zuverlässigkeit der Erfassung positiver Testergebnisse abhängen, wirken sich Abweichungen naturgemäß in einer Unterschätzung des Infektionsgeschehens aus, nicht in einer Überschätzung. Andere Zahlen standen entweder nicht in gleicher Kontinuität zur Verfügung, oder sie hatten – wie etwa Zahlen über die klinische Lage, die dem Infektionsgeschehen stets zeitlich nachläuft – jedenfalls im Geltungszeitraum der 9. SARS-CoV-2-EindV nicht die gleiche Aussagekraft für das aktuelle Infektionsgeschehen, für das die Eignung der Maßnahmen beurteilt werden muss.

163

(c.) Gegen die Eignung der Maßnahmen greift auch nicht der durch die Antragsteller verschiedentlich angebrachte Einwand, dass die betreffende Beschränkung der Kontakte andere Kontaktmöglichkeiten mit Infektionsrisiken bestehen lasse und daher „sinnlos“ sei. Für die Eignung einer Maßnahme ist nicht zu verlangen, dass sie ihren Zweck vollständig erfüllt. Es genügt, wenn sie ihn zumindest fördert. Sonst wäre ein solcher Grundrechtseingriff nur deswegen unverhältnismäßig, weil er nicht noch weiter geht. Daher ist eine Maßnahme der Kontaktbeschränkung immer auch dann schon zum Infektionsschutz geeignet, wenn sie die Infektionsrisiken lediglich mindert.

164

(d.) Die während der Geltungszeit der 9. SARS-CoV-2-EindV einsetzende Verfügbarkeit von Impfungen gegen COVID-19 stellte die Eignung allgemeiner Infektions-

165

schutzmaßnahmen noch nicht in Frage. Sobald feststeht, dass der Impfschutz nicht nur die Erkrankung des Geimpften an COVID-19 ausschließt oder abmildert, sondern auch eine Übertragung des Erregers auf andere, ist die Anwendung von Grundrechtseingriffen, die eine Ansteckung des oder durch den Grundrechtsträger verhüten sollen, auf Geimpfte zu diesem Zweck ungeeignet, daher unverhältnismäßig und nicht mehr zu rechtfertigen. Infektionsschutzregelungen müssen dann ihre Anwendbarkeit entsprechend auf Menschen ohne solchen Impfschutz zurückziehen und die nötigen Voraussetzungen für die Vollziehbarkeit dieser Unterscheidung nach dem bestehenden Impfschutz schaffen. Doch so weit war die Unterbindung der Ansteckungsrisiken durch Impfung jedenfalls bis zum Ende des Geltungszeitraums der 9. SARS-CoV-2-EindV noch nicht fortgeschritten. Zum einen lagen noch keine verlässlichen Aussagen darüber vor, ob eine Impfung eine Übertragung des Erregers auf andere ausschließt (Robert-Koch-Institut, COVID-19 und Impfen: Antworten auf häufig gestellte Fragen (FAQ) <<https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/COVID-Impfen/gesamt.html>>, unter „Allgemeines (Stand: 4.3.2021)“: „Warum sollten auch COVID-19-geimpfte Personen die Infektionsschutzmaßnahmen weiterhin beachten?“ – „Stand 01.02.2021“). Zum anderen verlangte die im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung vorerst verschwindend geringe Zahl der Geimpften noch keine abstrakt-generelle Berücksichtigung in den für alle geltenden Infektionsschutzregelungen.

(3.) Die Maßnahmen waren zum Infektionsschutz erforderlich. Mildere Mittel, die gleich geeignet gewesen wären, standen nicht zur Verfügung (siehe allgemein dazu auch ThürVerfGH, Urt. v. 01.03.2021 – VerfGH 18/20, unter B. II. 2. b. aa. (2) (a) (Umdruck S. 83).

166

(a.) Für die Kontaktbeschränkungen in § 2 Abs. 1 und 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) mögen durchaus andere Kriterien denkbar sein als die schlichte Beschränkung der Zahl gleichzeitig anwesender hausstandsfremder Personen. Diese erlaubte eine Vielzahl sukzessiver Kontakte mit verschiedenen Personen, wohingegen etwa eine Beschränkung auf einen festen, dafür etwas größeren Personenkreis – nach dem Muster der Betreuungsgemeinschaften gemäß § 2 Abs. 1 S. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(3–5) – sowohl milder auf die grundrechtlich geschützten Interessen gewirkt hätte als auch im Interesse des Eingriffszwecks die effektive Frequenz der Infektionsrisiken weiter zu senken geeignet gewesen wäre. Doch ist es dem Ordnungsgeber zuzugestehen, für die Effektivität der Maßnahme auch die Kontrollierbarkeit in Rechnung zu stellen. Die Zahl gleichzeitig anwesender Personen ist ohne weiteres zu überblicken, während die Stabilität des Personenkreises, mit dem ein Hausstand Kontakt hat, ohne eine aufwendige und ihrerseits vielfach belastende Dokumentationsinfrastruktur nicht überprüft werden könnte. Daher lag es im Rahmen der Einschätzungsprärogative des Ordnungsgebers, die Kontaktbeschränkung nach der Zahl gleichzeitig anwesender hausstandsfremder Personen als das mildeste effektive Mittel anzusehen.

167

(b.) Im Verhältnis der Tatbestände zueinander, in denen die verschiedenen Absätze des § 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) die Kontaktbeschränkung ausgestalteten,

168

war der Vorrang des milderen Mittels dadurch angelegt, dass sie die verschiedenen Interessen an Kontakten jeweils mit der mildesten Regelung erfassten (s. o. ccc. (2.) (f.)).

(c.) Soweit die Antragsteller gegen das Beherbergungsverbot in § 5 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV, die Untersagung von Reisebusreisen in § 5 Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV und die Schließung der Gaststätten in § 6 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV einwenden, dass die Zulassung der betreffenden Angebote unter Hygieneauflagen ein vorrangiges milderes Mittel seien, durfte der Ordnungsgeber dagegen annehmen, dass sie nicht gleich wirksam gewesen wären. Hygieneauflagen können zum Infektionsschutz einen erheblichen Beitrag leisten; aber der Grad ihrer Wirksamkeit ist von vielen Umständen abhängig, die sich in der konkreten Situation nicht vollständig steuern lassen. Außerdem wirken sie nur auf die Infektionsrisiken, die mit der Leistung des Anbieters selbst verbunden sind. Das Beherbergungs- und das Reisebusreisenverbot sollten aber gerade auch die Infektionsrisiken mittelbar vermindern, die aus Reisebewegungen folgen; entsprechend konnte auch die Schließung der Gaststätten den Infektionsschutz über den eigentlichen Gaststättenbesuch hinaus unterstützen. Hierzu tragen Hygieneauflagen nichts bei. Sie wären deshalb nicht so wirksam gewesen wie die Untersagung des Beherbergungs-, Reisebusreisen- und Gastronomiebetriebs, die die damit verbundenen Infektionsrisiken ganz ausschlossen.

169

(d.) Die Maßnahmen, zu denen § 13 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) die Landkreise und kreisfreien Städte ermächtigte, unterstehen ihrerseits je für sich der Anforderung des Verhältnismäßigkeitsprinzips und damit auch dem Vorbehalt, dass mildere Mittel bei gleicher Eignung für den Infektionsschutz Vorrang hatten. Ihre Erforderlichkeit ist erst bei der Überprüfung einer auf § 13 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) gestützten Verordnung zu beurteilen. § 13 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) determinierte keine Maßnahme, die nicht erforderlich gewesen wäre. Die Verpflichtung gemäß § 13 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5), ab einem bestimmten Inzidenzwert lokale Maßnahmen einschließlich einer Einschränkung des Bewegungsradius auf 15 Kilometer um den Wohnort zu erlassen, sollte der räumlichen Ausbreitung eines durch den hohen Inzidenzwert gekennzeichneten Infektionsgeschehens entgegenwirken. Für diesen Zweck genügte nicht die dem von den Antragstellern als milderes Mittel entgegengehaltene Möglichkeit, nach § 13 Abs. 4 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) zur Vermeidung von Ansammlungen von Menschen an Orten mit hoher touristischer Anziehungskraft das Betreten von Gemeinden, Gemeindeteilen oder bestimmten öffentlich zugänglichen Orten zu untersagen. Die mit Bewegungseinschränkungen zu vermindern den Risiken einer räumlichen Ausbreitung bestehen nicht nur beim Betreten bestimmter Orte, sondern bei allen Bewegungen, die Menschen über die entsprechend weitere Entfernung miteinander in Kontakt bringen. Mit Blick darauf sind Maßnahmen nach § 13 Abs. 4 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) für den Infektionsschutz nicht gleich geeignet wie Bewegungseinschränkungen nach § 13 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5).

170

(4.) Die angegriffenen Maßnahmen waren angemessen. Die von ihnen bewirkte Beeinträchtigung der grundrechtlich geschützten Interessen standen nicht außer Verhältnis zu dem damit verfolgten Zweck des Infektionsschutzes. **171**

(a.) Die Beeinträchtigung der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 LVerf durch die Kontaktbeschränkungen in § 2 Abs. 1 und 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) war von erheblicher Reichweite und Intensität. Sie verlängerte und verschärfte die bereits seit Monaten andauernde Belastung sämtlicher Grundrechtsträger in ihrem alltäglichen Freiheitsgebrauch im öffentlichen und privaten Leben. Sie betraf elementare Bedürfnisse des zwischenmenschlichen Austauschs, der Kommunikation, der Geselligkeit und der Lebensgestaltung. Sie durchkreuzte die unüberschaubare Vielzahl von Beweggründen und Gelegenheiten, mit denen Menschen sich zu mehreren im öffentlichen Raum bewegen und begegnen, einander besuchen, Beziehungen aufbauen und pflegen, Gemeinschaft suchen und erfahren. § 2 Abs. 1 und 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) steigerte mit der weiteren Einengung der gleichzeitigen Begegnungsmöglichkeiten von höchstens fünf auf eine einzige hausstandsfremde Person die grundrechtliche Belastung noch einmal empfindlich. § 2 Abs. 5 der 9. SARS-CoV-2-EindV wirkte demgegenüber zwar entlastend, indem er eine Sonderregelung für die Teilnahme besonders nahestehender Personen an Hochzeiten und Trauerfeiern neben (nicht an die Stelle, s. o. ccc. (2.) (f.)) die Regelungen in § 2 Abs. 1 und 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) setzte; aber zugleich veranschaulicht gerade diese ihrerseits eng begrenzte Sonderregelung, was die Kontaktbeschränkungen den Menschen an Einbußen menschlichen Miteinanders abverlangen konnten. **172**

Doch selbst diese Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit und Persönlichkeitsentfaltung in einem bisher ungekannten Ausmaß wird durch das dringende Interesse an der Eindämmung der COVID-19-Pandemie aufgewogen. Mit den Infektionsschutzmaßnahmen geht die öffentliche Gewalt ihrer Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit nach, die als objektiv-rechtliche Ausprägung des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 2 S. 1 LVerf wie aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG Verfassungsrang hat (s. o. aaa.). Ohne eine wirksame Eindämmung des dynamischen Infektionsgeschehens würde sich die COVID-19-Pandemie ungebremst ausbreiten. Entsprechend viel mehr Menschen würden daran sterben oder unter Umständen lange andauernde Gesundheitsschäden davontragen. Die nötige Hospitalisierung einer größeren Zahl von COVID-19-Patienten drohte die Kapazitätsgrenzen der Gesundheitsinfrastruktur zu sprengen und so die medizinische Versorgung sowohl der COVID-19-Patienten selbst als auch der übrigen auf medizinische Leistungen angewiesenen Menschen zu gefährden. Diese Gefahr wird aus den amtlichen Veröffentlichungen des Robert-Koch-Instituts (<<https://www.rki.de/covid-19>>) auch für den Geltungszeitraum der 9. SARS-CoV-2-EindV umfassend einsichtig. Ihre Ausmaße geben dem Interesse an der Gefahrenabwehr in Wahrnehmung der staatlichen Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit und damit dem Zweck der Grundrechtseingriffe ein entsprechend hohes Gewicht. Dahinter durfte der Ordnungsgeber die all- **173**

gemeine Handlungsfreiheit in Gestalt des Aufenthalts im öffentlichen Raum und der privaten Zusammenkunft selbst in dem weitgehenden Maß, wie § 2 Abs. 1, 5 und 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) es vorsah, grundsätzlich zurücktreten lassen.

Zur Zumutbarkeit dieser Kontaktbeschränkungen trägt bei, dass sie nicht nur die Kontakte innerhalb der Hausstände unberührt ließen, die schon aus praktischen Gründen keinen Ansatz für allgemeine Infektionsschutzmaßnahmen bieten, sondern auch bestimmte rudimentäre Begegnungsmöglichkeiten mit hausstandsfremden Personen. Anders, als die Antragsteller es deuten, konnte dabei die Zahl der hausstandsfremden Personen jeweils von dem beteiligten Hausstand mit den meisten Personen her bestimmt werden. Dem standen die Regelungen in § 2 Abs. 1 und 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) nicht entgegen. Es machte also keinen Unterschied, ob eine Person einen Hausstand mit vielen Angehörigen besuchte oder umgekehrt. Die Möglichkeit sukzessiver Begegnungen zog den Kreis der Menschen, zu der ein einzelner in Kontakt treten konnte, immerhin weiter als den Kreis derer, die gleichzeitig anwesend sein durften.

174

(b.) Die gleiche Abwägung führt auch für die Angemessenheit der weiteren angegriffenen Regelungen in § 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) am Maßstab der allgemeinen Handlungsfreiheit zu dem Ergebnis, dass der Ordnungsgeber dem Infektionsschutz insoweit Vorrang geben durfte.

175

(c.) Soweit die Maßnahmen den Schutz der Ehe und Familie in Art. 24 Abs. 1 LVerf berührten, waren auch sie in Abwägung mit dem Zweck des Infektionsschutzes noch hinzunehmen.

176

Wesentliche Bedürfnisse von Ehe und Familie waren insoweit schon gewahrt, als Eheleute sowie Eltern mit ihren noch nicht selbständigen Kindern typischerweise in einem gemeinsamen Hausstand leben und daher in ihrem Verhältnis untereinander von den Kontaktbeschränkungen in § 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–5) nicht betroffen waren.

177

Für den gleichwohl häufigen Fall, dass Eltern getrennten Hausständen angehören, muss die Zurechnung der Kinder zu diesen Hausständen verfassungskonform dem Sorge- oder Umgangsrecht beider Elternteile folgen. Obwohl es dem Infektionsschutzzweck entspricht, dass eine Person grundsätzlich nur einem Hausstand zugerechnet werden darf, verbieten es der Schutz der Familie in Art. 24 Abs. 1 LVerf sowie damit übereinstimmend das grundrechtlich im Persönlichkeitsrecht aus Art. 5 Abs. 1 LVerf geschützte Kindeswohl, ein minderjähriges Kind im Verhältnis zu seinem sorge- oder umgangsberechtigten Elternteil als hausstandsfremde Person zu zählen. Stattdessen muss für Kinder in solchen Familiensituationen ausnahmsweise eine gleichzeitige Angehörigkeit in beiden Hausständen seiner Eltern den unbeschränkten Kontakt zu beiden Eltern ermöglichen.

178

Weitere Rücksicht auf die familiäre Gemeinschaft mit Kindern bot § 2 Abs. 1 S. 2 und Abs. 6 S. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–1) für Kinder bis 14 Jahre in Begleitung von Verwandten oder von Angehörigen ihres Hausstands, ferner § 2 Abs. 1 S. 2 und

179

Abs. 6 S. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(3–5) für Kinder bis 14 Jahre in einer festen familiären Betreuungsgemeinschaft aus höchstens zwei Hausständen, ferner § 2 Abs. 1 S. 1 und Abs. 6 S. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV(3–5) für Kinder bis zur Vollendung des dritten Lebensjahres in Begleitung von Angehörigen ihres Hausstands. Für Kinder ab 14 Jahren erscheint eine Einbeziehung in die Berechnung der Höchstzahl hausstandsfremder Personen beim Aufenthalt im öffentlichen Raum und bei privaten Zusammenkünften als zumutbar. Nach § 2 Abs. 1 S. 1 und Abs. 6 S. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) konnten allerdings auch jüngere Kinder, während der Geltung des § 2 Abs. 1 und 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) sogar Kleinkinder, jenseits des Kreises der Angehörigen des eigenen Hausstands – also regelmäßig Eltern und Geschwistern – nur einer einzigen hausstandsfremden Person auf einmal begegnen. Das dürfte (neben den Kontakten vor allem zu anderen auf die Begleitung einer erwachsenen Person angewiesenen Kindern, insbesondere zu Freunden gleichen Alters) nach den herausgearbeiteten Maßgaben die Beziehungen zu Familienangehörigen außerhalb des Hausstands, etwa zu Großeltern betroffen haben. Unter dem Maßstab des Art. 24 Abs. 1 LVerf fällt das gegebenenfalls in den hiervon umfassten Schutz der „Großfamilie“; das schließt Abstufungen der Intensität des Schutzes, hier mittelbar nach der Zuordnung zu verschiedenen Hausständen, nicht aus (zum Schutz der Familienbeziehungen außerhalb der „Kleinfamilie“ durch Art. 6 Abs. 1 GG Uhle, in: Epping/Hillgruber (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl. 2020, aktualisiert: Beck’scher Online-Kommentar, Edition 46 (Stand 15.02.2021), Art. 6, Rn. 14a m. w. N.). Diese Abstufungen bilden zugleich sachliche Gründe für eine Ungleichbehandlung am Maßstab des Gleichbehandlungsgebots in Art. 7 LVerf. Mit Rücksicht darauf, dass das Interesse am Infektionsschutz letztlich auch den Schutz der Familienbeziehungen vor den Gefahren einer SARS-CoV-2-Infektion einschließt, erscheinen die in all diesen Regelungen erkennbaren Gewichtungen und Abwägungen des Ordnungsgebers noch als vertretbar.

Zum Gesamtbild der Abwägung der Kontaktbeschränkungen mit dem Schutz von Ehe und Familie gemäß Art. 24 Abs. 1 LVerf gehört schließlich, dass § 2 Abs. 9 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–1) für die Weihnachtsfeiertage im Interesse der heute verbreiteten Konnotation des Christfestes mit familiärer Besinnlichkeit eine Begegnung in leicht erweitertem Familienkreis ermöglichte.

180

(d.) Die Beeinträchtigung der Berufsfreiheit aus Art. 16 Abs. 1 LVerf durch die in § 2 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV verordnete Untersagung von Veranstaltungen aus geschäftlichen, beruflichen oder dienstlichen Gründen war vergleichsweise gering. Sie erfasste nur die mit dem Begriff der Veranstaltung in § 2 Abs. 2 S. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV definierte Form der geschäftlichen, beruflichen und dienstlichen Kommunikation. Diese konnte weitgehend durch andere, insbesondere digitale Formen der Kommunikation ersetzt werden. Auch wenn solche digitalen Formen regelmäßig nicht gleichwertig sind, vermögen sie geschäftlichen, beruflichen oder dienstlichen Interessen so hinreichend gerecht zu werden, dass das mit der Untersagung

181

von Veranstaltungen unter körperlich Anwesenden verfolgte Ziel des Infektionsschutzes schon deshalb überwiegt.

(e.) Das gleiche gilt für die in § 2 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV untersagten Veranstaltungen von Vereinen, Organisationen, Einrichtungen und Parteien. Deren Handlungsfähigkeit war durch das Gesetz über Maßnahmen im Gesellschafts-, Genossenschafts-, Vereins-, Stiftungs- und Wohnungseigentumsrecht zur Bekämpfung der Auswirkungen der COVID-19-Pandemie vom 27.03.2020 (BGBl. I S. 569, 570), zuletzt geändert am 22.12.2020 (BGBl. I S. 3328) hinreichend gesichert. **182**

(f.) Die Untersagung von Informationsveranstaltungen für Volksbegehren und Volksinitiativen betraf eine spezifische Form politischer Werbung und bedarf unter dem Gesichtspunkt, dass diese Ausübung der politischen Rechte zu den Voraussetzungen der demokratischen Willensbildung des Volkes nach Art. 2 Abs. 1–3, Art. 42, 80 f. LVerf gehört, einer gesonderten Bewertung. Als außerparlamentarische Anstöße zur Meinungsbildung in der politischen Öffentlichkeit sind Volksbegehren und Volksinitiativen besonders darauf angewiesen, durch die spontane Ansprache von Bürgern Aufmerksamkeit zu gewinnen, sie über ihr Anliegen zu informieren und in größerem Kreis zur Auseinandersetzung damit zu bewegen. Informationsveranstaltungen gehören zu den naheliegenden Formen solcher Öffentlichkeitsarbeit. Zur Angemessenheit der Untersagung trägt demgegenüber bei, dass andere Formen der Kommunikation von ihr unberührt blieben. Sie erfasste nicht die Werbung im öffentlichen Straßenraum und die Ansprache von Passanten. Werbe- und Informationsveranstaltungen in Gestalt von Versammlungen im Sinne des Art. 8 GG und Art. 12 Abs. 1 LVerf unterfielen dem § 2 Abs. 8 der 9. SARS-CoV-2-EindV und damit nur einer Anzeigepflicht und einem Vorbehalt der Beschränkung oder des Verbots im Einzelfall, in dem jeweils die Funktion der Versammlung für ein Volksbegehren oder eine Volksinitiative grundrechtskonform zu berücksichtigen war. Die weitere Öffentlichkeitsarbeit konnte in die digitalen Formen ausweichen, die unter den allgemein geltenden Beschränkungen ohnehin mehr Frequenz versprochen haben dürften, als Informationsveranstaltungen unter Anwesenden sie hätten erreichen können. Die Einschränkung etwa davon abweichender Vorstellungen der Beteiligten war im Verhältnis zum Zweck des Infektionsschutzes zumutbar. **183**

(g.) Die über die allgemein geltende Pflicht zur Anmeldung öffentlicher Versammlungen unter freiem Himmel aus § 12 Abs. 1 des Landesversammlungsgesetzes (VersammlG LSA) vom 03.12.2009 (GVBl. S. 558) hinaus auf nichtöffentliche Versammlungen und Versammlungen in geschlossenen Räumen erstreckte Anzeigepflicht in § 2 Abs. 8 der 9. SARS-CoV-2-EindV belastete das Grundrecht der Versammlungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 LVerf nur geringfügig. Die auch hier aufgenommene Ausnahme zugunsten von Eil- und Spontanversammlungen gewährleistete zudem, dass die Anzeigepflicht eine effektive Grundrechtsausübung in diesen Formen nicht unmöglich machte (vgl. zu Art. 8 GG BVerfG, Beschl. v. 14.05.1985 – 1 BvR 233, 341/81 –, BVerfGE 69, 315 (350 f.)). Die Befugnis der zuständigen Versammlungsbehörde, eine Versammlung zum Zweck der Eindämmung des SARS-CoV-2-Virus **184**

zu verbieten, zu beschränken oder mit infektionsschutzbedingten Auflagen zu versehen, ermöglichte ohne weiteres, die darauf gestützten Maßnahmen im Einzelfall nach den Anforderungen der Verhältnismäßigkeit auszurichten. Daran sind sie im Einzelfall zu messen. Die Befugnis determinierte keine unangemessenen Maßnahmen.

(h.) Die generelle Untersagung von Versammlungen in § 2 Abs. 10 der 9. SARS-CoV-2-EindV(0–1) galt lediglich für zwölf Stunden um den Jahreswechsel. Sie stellte sicher, dass in dieser Zeit, in der sonst viele Menschen in größeren Gruppen Silvester feiern, die zum Infektionsschutz gebotenen Kontaktbeschränkungen nicht unter Berufung auf die Versammlungsfreiheit umgangen würden. Es war zumutbar, die Ausübung der Versammlungsfreiheit auf eine Zeit davor oder danach zu legen. **185**

(i.) Das in § 5 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV verordnete Beherbergungsverbot unterband die in Art. 16 Abs. 1 LVerf geschützte Berufsausübung der Betreiber von Beherbergungsstätten und Vermieter von Unterkünften für die Dauer ihrer Geltung – die eine bereits in den vorausgehenden Verordnungen enthaltene entsprechende Regelung fortschrieb – weitgehend. Es kann unterstellt werden, dass der den Betrieb sonst mittragende, jetzt ausfallende Geschäftsanteil der Beherbergung von Touristen gegenüber der noch erlaubten Beherbergung von Gästen zu deren zwingend notwendigen und unaufschiebbaren geschäftlichen oder familiären Zwecken gemäß § 5 Abs. 1 S. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV für viele Betriebe erheblich ist. Die Erfordernisse des Infektionsschutzes, um derentwillen § 5 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV die Berufsausübung so weitgehend beschränkte, durften aber vom Verordnungsgeber als überwiegend angesehen werden. Der hierfür zu gewichtende Beitrag des Beherbergungsverbots zum Infektionsschutz bestimmt sich nicht allein an den Infektionsrisiken, die sich im Beherbergungsbetrieb selbst ergeben können und sich vom Betreiber durch Hygienemaßnahmen mindern, wenn auch nicht ausschließen lassen. Erhebliches Gewicht hat vielmehr die mittelbar dämpfende Wirkung auf die Reisetätigkeit der Menschen, die die räumliche Ausbreitung des Virus beschleunigt und ihre Nachverfolgung erschwert (s. o. (3.) (c.)). Die Unterscheidung zwischen touristischen Reisen und Reisen aus beruflichen oder familiären Gründen knüpfte weniger an Unterschiede in der Bedeutung für das Infektionsgeschehen an als am unterschiedlichen Gewicht der grundrechtlich geschützten Interessen, die von der Beschränkung betroffen wurden. Touristische Reisen sind von der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 LVerf geschützt (s. o. aa.), aber niemals zwingend notwendig und unaufschiebbar. Diese Unterschiede bilden zugleich sachliche Gründe für eine Ungleichbehandlung am Maßstab des Gleichbehandlungsgebots in Art. 7 LVerf. **186**

Die Angemessenheit des Beherbergungsverbots in § 5 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV war nicht davon abhängig, dass den betroffenen Unternehmern ein Anspruch auf Entschädigung zum Ausgleich ihrer wirtschaftlichen Einbußen gewährt würde. **187**

Einen ähnlichen Anspruch regelt § 56 Abs. 1 IfSG nur für Träger von Krankheitserregern, die wegen eines ihnen gegenüber angeordneten beruflichen Tätigkeitsverbots einen Verdienstaufschlag erleiden (zur Verfassungsmäßigkeit der Grenzen der An- **188**

spruchsnorm in einer früheren Fassung: BVerfG, Beschl. v. 29.04.1981 – 1 BvL 11/78 –, BVerfGE 57, 107 (117)). Einen Anspruch auf Entschädigung wegen eines Verdienstausfalls zugunsten von Personen, die am Infektionsgeschehen selbst unbeteiligt sind, gewährt § 56 Abs. 1a IfSG nur mit Rücksicht auf die erforderliche eigene Betreuung von Kindern. § 65 IfSG begründet einen Entschädigungsanspruch nur, soweit aufgrund einer Maßnahme zur Verhütung übertragbarer Krankheiten nach den §§ 16 und 17 IfSG Gegenstände vernichtet oder in ihrem Wert gemindert werden. Diese Ansprüche sind auf Unternehmer, die durch allgemeine Infektionsschutzmaßnahmen wirtschaftliche Einbußen erleiden, nicht anwendbar (LG Hannover, Urte. v. 09.07.2020 – 8 O 2/20; LG Köln, Urte. v. 12.01.2021 – 5 O 215/20 – m. w. N.; Kümper, DÖV 2020, S. 904 (908–912); Reschke, DÖV 2020, S. 423 (425 f.)). Ob die §§ 56 ff. IfSG für alle Fälle der Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher, für die sie keinen Entschädigungsanspruch vorsehen, hiermit eine abschließende Regelung treffen und damit einen Rückgriff auf die Entschädigungsvorschriften des Allgemeinen Gefahrenabwehrrechts in §§ 69 ff. SOG gemäß § 4 Abs. 1 S. 2 SOG sperren, kann dahinstehen (für die Anwendung von Ansprüchen wegen enteignenden Eingriffs im Einzelfall Rinze/Schwab, NJW 2020, S. 1905 (1906, 1910); für eine Sperrwirkung der §§ 56 ff. IfSG Kümper, DÖV 2020, S. 904 (912–914); Reschke, DÖV 2020, S. 423 (426 f.)). Jedenfalls vermögen diese Vorschriften keinen Ausgleich für die wirtschaftlichen Nachteile zu leisten, die die durch das abstrakt-generelle Beherbergungsverbot in § 5 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV betroffenen Unternehmer allgemein hinnehmen müssen.

Das ist auch nicht verfassungsrechtlich geboten. Die zu ihrem Zweck geeigneten, erforderlichen und im dargelegten Sinn sonst angemessenen Berufsausübungsregelungen nach Art. 16 Abs. 1 LVerf sind wie Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums nach Art. 18 Abs. 1 LVerf grundsätzlich entschädigungslos zu dulden. Die Angemessenheit einer Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums hängt nur dann ausnahmsweise von einer Entschädigung ab, wenn sie dem Betroffenen ein sonst unzumutbares Sonderopfer abverlangt (zu den Kriterien im Überblick Axer, in: Epping/Hillgruber (Hg.), Grundgesetz. Kommentar, 3. Aufl. 2020, aktualisiert: Beck'scher Online-Kommentar, Edition 46 (Stand 15.02.2021), Art. 14, Rn. 104 m. w. N.). Ein unzumutbares Sonderopfer lässt sich nicht allein mit der Intensität der Beeinträchtigung begründen. Es setzt auch eine Ungleichbehandlung voraus. Dabei muss der Grundrechtsträger, ohne dem Anlass und Zweck seiner Inanspruchnahme näherzustehen als die Allgemeinheit, für deren Interessen besonders belastet werden, während alle anderen von einer solchen Belastung verschont bleiben. Die vom Beherbergungsverbot in § 5 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV betroffenen Unternehmer stehen den Infektionsrisiken, um deren Verhütung es geht, insoweit nahe, als Ansteckungen im Beherbergungsbetrieb selbst vorkommen können; keine Rolle spielt eine solche Zurechnung der zu verhütenden Infektionsrisiken hingegen, soweit das Beherbergungsverbot nur auf die mittelbare Verminderung der allgemein zum Infektionsgeschehen beitragenden Reisebewegungen zielt. Jedenfalls aber unter-

scheiden sich die Adressaten des Beherbergungsverbots in ihrer Belastung im Ergebnis nicht von einer Vielzahl anderer Unternehmer, die unter den allgemein tiefgreifenden Auswirkungen der Infektionsschutzmaßnahmen auf weite Bereiche der Wirtschaft ernste Schwierigkeiten, Einbußen oder gar Ausfälle hinzunehmen haben. Ein Sonderopfer all dieser Unternehmer lässt sich somit nicht feststellen (Kümper, DÖV 2020, S. 904 (914 f.); Reschke, DÖV 2020, S. 423 (428 f., 429 f.); Stöß/Putzer, NJW 2020, S. 1465 (1466 f.); ähnlich Brenner, DÖV 2020, S. 660 (661–663)). Es ergibt sich insbesondere nicht daraus, dass manche Branchen mehr und manche weniger unter den Beschränkungen zu leiden haben (a. A. Shirvani, NJW 2020, S. 1465 (1460 f.); ders., DVBl. 2021, S. 158 (164)). In dieser Situation aus Steuermitteln die Folgen zu lindern, ist ein wirtschaftspolitisches und sozialstaatliches Anliegen, dem Bund und Länder mit verschiedenen Initiativen zur Entlastung und Überbrückung nachzukommen unternommen haben. Es würde aber die Grundrechtsgewährleistungen der Landesverfassung wie des Grundgesetzes überfordern, wenn sie über eine verfassungsrechtliche Bindung entsprechend großer Anteile des Staatshaushalts für eine flächendeckende Kompensation der wirtschaftlichen Folgen der Pandemie und ihrer Eindämmung sorgen sollten. Daher verpflichtet weder die Eigentumsgarantie aus Art. 18 Abs. 1 LVerf noch entsprechend das Grundrecht der Berufsfreiheit aus Art. 16 Abs. 1 LVerf den Gesetzgeber dazu, eine Entschädigungsregelung zum Ausgleich der wirtschaftlichen Folgen allgemeiner Infektionsschutzmaßnahmen zu treffen. Demnach ist das Beherbergungsverbot in § 5 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV auch ohne eine solche Regelung angemessen.

(j.) Für die Angemessenheit der Untersagung von Reisebusreisen in § 5 Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV steht der damit bewirkten, zwar befristeten, aber langandauernden vollständigen Stilllegung der auf das Angebot von Reisebusreisen ausgerichteten Unternehmen wiederum das dargelegte hohe Gewicht des Infektionsschutzes gegenüber.

190

Soweit sich der dabei zu gewichtende Nutzen der Untersagung für den Infektionsschutz auf die Risiken für die Reisenden im Reisebus selbst bezieht, genügt er allein nicht, um die Untersagung von Busreisen im Zusammenhang der übrigen verkehrsbezogenen Regelungen als angemessen erscheinen zu lassen. Denn während im Vergleich die in § 5 Abs. 4 der 9. SARS-CoV-2-EindV nur unter Hygieneauflagen gestellte Erlaubnis von Fahrten mit Fähren noch mit dem geringeren Infektionsrisiko auf offenem Deck und einer schwer ersetzbaren Verkehrsbedeutung der Fährverbindungen erklärt werden mag, daneben die pittoreske Sonderregelung zugunsten von Fahrten mit Sachsen-Anhalts historischen Eisenbahnen vielleicht mit deren epidemiologisch weniger bedeutsamem Fahrgastaufkommen und ihrer Stellung in der Regionalkultur, lässt die generelle Zulassung des Öffentlichen Personennahverkehrs unter Hygieneauflagen in § 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV die Einschätzung des Verordnungsgebers erkennen, dass der Schutz vor Infektionen bei der Benutzung dieser Verkehrsmittel das Interesse am Personenverkehr nicht überwiegt. Die oft längere

191

Dauer von Busreisen hätte sich durch Auflagen unterteilen und auch mit einer geringeren Fluktuation der Nutzer verrechnen lassen.

Nur soweit der touristische Zweck und Rahmen von Reisebusreisen die aus ihren Begleitumständen herrührenden besonderen Infektionsrisiken prägt, heben sie sich in der Abwägung von der genannten Einschätzung des Ordnungsgebers ab. Das ist für organisierte Gruppenreisen mit touristischem Programm oder zumindest einem entsprechenden Interesse der Reisenden der Fall. Für diese Art von Reisen hat die Landesregierung in der mündlichen Verhandlung am 09.03.2021 einleuchtend einen Zusammenhang mit besonderen Infektionsrisiken vorgetragen.

192

Daraus ergibt sich in grundrechtskonformer Auslegung, dass § 5 Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV nur solche touristischen Busreisen untersagte. Die amtliche Überschrift des § 5 der 9. SARS-CoV-2-EindV unterstützt dieses Verständnis, indem sie diese Regelung mit dem Wort „Tourismus“ überschreibt, der Wortlaut des § 5 Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV ermöglicht eine semantische Differenzierung der pleonastisch dort so genannten „Reise-Bus-Reise“ von anderen Busreisen. Busreisen, die sich in ihrer Durchführung nicht wesentlich vom Personenfernverkehr auf der Schiene unterscheiden, wurden von § 5 Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV nicht erfasst. Sie gehören vielmehr zum allgemeinen Personenfernverkehr, wie er implizit auch in § 3 Abs. 2 S. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV in einem Atemzug neben dem Personennahverkehr auf der Straße wie auf der Schiene als zulässig vorausgesetzt wurde.

193

In dieser Auslegung war die Untersagung von Reisebusreisen in § 5 Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV angemessen.

194

Ihre Angemessenheit bedarf keiner Entschädigung wegen der erlittenen wirtschaftlichen Nachteile (s. o. (i.)).

195

(k.) Die Abwägung der durch die Schließung der Gaststätten in § 6 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV bewirkten Grundrechtsbeeinträchtigungen mit dem Infektionsschutz folgt den zum Beherbergungsverbot in § 5 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV ausgeführten Linien. Ein Gaststättenbetrieb birgt nicht nur durch die Situation in der Gaststätte selbst Infektionsrisiken, die sich auch mit Hygienemaßnahmen nur mindern, aber nicht ausschließen lassen. In Rechnung zu stellen ist auch die Wirkung einer Öffnung der Gaststätten für die Infektionsrisiken im allgemeinen Publikumsverkehr, der durch den Gaststättenbesuch angeregt wird, ihm vorausgeht und nachfolgt. Zudem wurden die Grundrechtsbeeinträchtigungen hier dadurch gemildert, dass die Unternehmer auf die nach § 6 Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV zulässige Belieferung und den Außer-Haus-Verkauf ausweichen konnten. Das wird regelmäßig je nach den Gegebenheiten der einzelnen Gaststätte nur einen Teil der Einschränkungen auffangen können. Die danach verbleibenden, auch weitreichenden wirtschaftlichen Folgen mussten aber im überwiegenden Interesse des Infektionsschutzes hingenommen werden. Die unterschiedlichen Bedingungen für Gaststätten je nachdem, inwieweit sie ihre Angebote auf Außer-Haus-Verkauf oder Lieferdienst umstellen

196

konnten, sind durch die unterschiedliche Beurteilung nach Infektionsschutzbedingungen auch am Maßstab des Art. 7 LVerf. durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt.

Ihre Angemessenheit bedarf keiner Entschädigung wegen der erlittenen wirtschaftlichen Nachteile (s. o. (i.)). **197**

(l.) Die Angemessenheit der Maßnahmen, zu denen § 13 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) die Landkreise und kreisfreien Städte ermächtigte, bestimmt sich in einer Abwägung der jeweils bewirkten Grundrechtseinschränkungen mit den Erfordernissen des Infektionsschutzes, wie die Überschreitung der Schwellenwerte durch die Inzidenz sie indiziert. Das durch die Norm offengelassene Verordnungsermessen gab genug Raum, um den betroffenen Grundrechtsbelangen gerecht zu werden. Auch die Verpflichtung zur Verordnung lokaler Maßnahmen in § 13 Abs. 2 S. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) band nur das Entschließungsermessen, nicht das Auswahlermessen der Ordnungsgeber. Die Erfassung des Infektionsgeschehens im qualifizierten Tatbestand einer Überschreitung der Schwellenwerte, die mindestens über einen Zeitraum von fünf Tagen andauert, verhütete eine Überreaktion auf einzelne Ausschläge bei den Werten. Die gebotene Festlegung von Ausnahmen von der Bewegungseinschränkung beim Vorliegen triftiger Gründe ermöglichte die nötige Rücksicht auf sonst übermäßig beschränkte Grundrechtsbelange. Die ausdrückliche Ausnahme tagestouristischer Ausflüge von den triftigen Gründen schloss nur eine Rücksicht auf dieses nachrangige Interesse der allgemeinen Handlungsfreiheit aus. Die Pflicht zur Aufhebung der Beschränkung nach einem Abklingen der Inzidenz über einen Zeitraum von fünf Tagen gemäß § 13 Abs. 2 S. 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2–5) sicherte ihre Angemessenheit im Hinblick auf ihre zeitliche Dauer. **198**

(5.) Die Verhältnismäßigkeit aller Maßnahmen der 9. SARS-CoV-2-EindV war an die Entwicklung des Infektionsgeschehens gebunden. Der Ordnungsgeber musste die Tatsachengrundlage, nach der die Gefahren der Pandemie für die betroffenen Schutzgüter zu beurteilen war, fortlaufend beobachten und bei einer günstigeren Gefahrenprognose wieder zurückzunehmen bereit sein. Dem diente die Befristung der Maßnahmen auf jeweils wenige Wochen, nach der der Ordnungsgeber aufgrund der bis dahin zu beobachtenden Entwicklung die Maßnahmen neu ausgerichtet hat. Dass die Entwicklung des Infektionsgeschehens sie dann über eine insgesamt erhebliche Zeit hat andauern lassen, nimmt ihnen nicht die Verhältnismäßigkeit. Das Ausmaß der Grundrechtseingriffe wächst zwar mit ihrer zeitlichen Dauer. Es wäre aber ihrer Eignung und damit Verhältnismäßigkeit und Rechtfertigung gerade abträglich, wenn ihre Wirkung auf den Infektionsschutz durch eine Beendigung ohne Rücksicht auf die andauernde Gefahrenlage im Ergebnis zunichte gemacht würde. **199**

Die Entscheidung über die Gerichtskosten ergibt sich aus § 32 Abs. 1 LVerfGG. **200**

Die Entscheidung über die Erstattung der Auslagen beruht auf § 32 Abs. 3 LVerfGG. **201**
Angesichts des teilweisen Erfolgs der abstrakten Normenkontrolle und des Beitrags zur Klärung allgemein bedeutsamer Rechtsfragen ist es angemessen, die Erstattung der notwendigen Auslagen der Antragsteller zu einem Fünftel anzuordnen.

Franzkowiak

Dr. Waterkamp

Dr. Eckert

Gemmer

Buchloh

Prof. Dr. Germann

[Redaktionell für die Veröffentlichung bearbeitete Fassung des Urteils vom
26.03.2021 – LVG 4/21 –]