

LANDESVERFASSUNGSGERICHT SACHSEN-ANHALT



I M N A M E N D E S
V O L K E S

B E S C H L U S S

*In dem
abstrakten Normenkontrollverfahren*

LVG 25/20

der Abgeordneten des Landtags von Sachsen-Anhalt

1.–22. [...]

– Antragsteller –

Verfahrensbevollmächtigte: [...]

*wegen
§§ 2a, 5a, 6a, 13a Abs. 1 Nr. 1, 2, 4 und 5, Abs. 2 der
Achten Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung
des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Sachsen-Anhalt*

*hier:
Antrag auf einstweilige Anordnung*

hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt durch seinen Präsidenten Franzkowiak als Vorsitzenden, seine Vizepräsidentin Dr. Waterkamp sowie seine Richterinnen und Richter Gemmer, Dr. Eckert, Dr. Stockmann, Buchloh und Prof. Dr. Germann am 08.12.2020 beschlossen:

1. Der Antrag wird zurückgewiesen.
2. Die Entscheidung ergeht gerichtskostenfrei.
Außergerichtliche Kosten werden nicht erstattet.

Gründe

I.

Die Antragsteller wenden sich gegen § 2a, § 5a, § 6a, § 13a Abs. 1 Nr. 1, 2, 4 und 5, Abs. 2 der Achten Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Sachsen-Anhalt (Achte SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung – 8. SARS-CoV-2-EindV) vom 15.09.2020 (GVBl. S. 432) in ihrer Fassung durch die 2. Verordnung zur Änderung der Achten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 30.10.2020 (GVBl. S. 624), im Folgenden „8. SARS-CoV-2-EindV(2)“, sowie in ihrer aktuellen Fassung durch die 3. Verordnung zur Änderung der Achten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 27.11.2020 (GVBl. S. 668), im Folgenden „8. SARS-CoV-2-EindV(3)“.

1

Die 8. SARS-CoV-2-EindV(2) hat auszugsweise folgenden Wortlaut:

2

§ 2a

Abweichende Regelungen zu Veranstaltungen, Zusammenkünften, Ansammlungen, Versammlungen

- (1) Abweichend von § 2 Abs. 1 ist im Zeitraum vom 2. November 2020 bis 30. November 2020 der Aufenthalt im öffentlichen Raum nur alleine, im Kreis der Angehörigen des eigenen Hausstandes oder mit den Angehörigen eines weiteren Hausstandes gestattet. Dabei darf die maximale Anzahl von zehn Personen nicht überschritten werden. Der zulässige Betrieb von Einrichtungen, in denen Menschen bestimmungsgemäß zumindest kurzfristig zusammenkommen müssen, bleibt davon unberührt. Davon ausgenommen sind Veranstaltungen, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der Daseinsfür- und vorsorge zu dienen bestimmt sind. Dies betrifft insbesondere Veranstaltungen des Verfassungsgerichts, der Gerichte, der Staatsanwaltschaft, anderer Behörden, Stellen oder Einrichtungen, die öffentlichrechtliche Aufgaben wahrnehmen. Nicht eingeschränkt wird ferner das Selbstorganisationsrecht des Landtages, der Kirchen und Religionsgemeinschaften, der Gemeinderäte, Verbandsgemeinderäte, Kreistage und weiterer Selbstverwaltungskörperschaften. Die Personenbegrenzung des Satzes 1 gilt zudem nicht für Veranstaltungen von Parteien und Wählergruppen zur Aufstellung ihrer Bewerber nach den jeweiligen Wahlgesetzen für bevorstehende Wahlen.
- (2) Abweichend von § 2 Abs. 3 sind vom 2. November 2020 bis 30. November 2020 dort genannte Veranstaltungen untersagt. An Hochzeiten dürfen neben den Eheschließenden und dem Standesbeamten lediglich die Trauzeugen, die Eltern und 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.
- (3) Abweichend von § 2 Abs. 5 sind im Zeitraum vom 2. November 2020 bis 30. November 2020 private Feiern ausschließlich im Kreis der Angehörigen des ei-

genen Hausstandes oder mit den Angehörigen eines weiteren Hausstandes gestattet. Dabei darf die maximale Anzahl von zehn Personen nicht überschritten werden. Dies gilt unabhängig von einer fachkundigen Organisation im Sinne dieser Verordnung.

§ 5a

Abweichende Regelungen zu Beherbergungsbetrieben und Tourismus

- (1) Abweichend von § 5 Abs. 1 ist 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, Ferienhausparks, Ferienwohnungen, Ferienzimmern sowie von Übernachtungs- und Schlafgelegenheiten (homesharing) und vergleichbaren Angeboten im Zeitraum vom 02. November 2020 bis 30. November 2020 untersagt, Personen zu touristischen Zwecken zu beherbergen. Eine Beherbergung von Personen aus familiären oder beruflichen Gründen ist nur zulässig, soweit dies zwingend notwendig und unaufschiebbar ist.
- (2) Für den Zeitraum vom 2. November 2020 bis 30. November 2020 sind abweichend von § 5 Abs. 2 Reisebusreisen untersagt.

§ 6a

Abweichende Regelungen zu Gaststätten

- (1) Abweichend von § 6 Abs. 1 sind vom 2. November 2020 bis 30. November 2020 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), für den Publikumsverkehr zu schließen.
- (2) Davon ausgenommen sind die Belieferung und die Mitnahme von Speisen, sowie der Außer-Haus-Verkauf. 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.
- (3) Bei gastronomischen Angeboten in Beherbergungsbetrieben ist die Öffnung für den Publikumsverkehr auf die Übernachtungsgäste beschränkt.
- (4) Für Einrichtungen der Hochschulgastronomie der Studentenwerke Sachsen-Anhalt gelten Absatz 1 und 2 entsprechend.
- (5) Angebote zur Versorgung Obdachloser (Suppenküchen) dürfen weiter betrieben werden, sofern Zugangsregelungen sicherstellen, dass
 1. ein Mindestabstand von 1,5 Metern zwischen den Tischen sowie zwischen den Personen untereinander gewährleistet ist,
 2. nicht mehr als ein Gast je 10 Quadratmeter Nutzfläche eingelassen wird und

3. Warteschlangen von mehr als fünf Personen unterbunden werden.

§ 13a

Ergänzende Regelungen zu Ordnungswidrigkeiten

- (1) Ordnungswidrig gemäß § 73 Abs. 1a Nr. 24 und Abs. 2 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 1 und § 32 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig
 1. entgegen § 2a Abs. 1 Satz 1 und 2 sich mit anderen als den dort genannten Personen oder mit mehr als zehn Personen im öffentlichen Raum aufhält,
 2. entgegen § 2a Abs. 2 eine unzulässige oder eine Veranstaltung mit Überschreitung der zulässigen Personenzahl durchführt,
 3. entgegen § 4a einen der dort genannten Gewerbebetriebe oder ein dort genanntes Angebot für den Publikumsverkehr öffnet,
 4. entgegen § 5a eine oder mehrere Personen beherbergt, deren Beherbergung unzulässig ist, oder Reisebusreisen veranstaltet,
 5. entgegen § 6a Abs. 1 eine Gaststätte für den Publikumsverkehr öffnet,
 6. entgegen § 7a Abs. 1 Satz 1 einen der dort genannten unzulässigen Gewerbebetriebe für den Publikumsverkehr öffnet,
 7. entgegen § 7a Abs. 1 und 2 die Einhaltung der Zugangsbeschränkungen nicht sicherstellt,
 8. entgegen § 8a Abs. 1 Satz 1 Sportbetrieb auf Sportstätten zulässt, ohne dass eine Ausnahme vorliegt,
 9. entgegen § 8a Abs. 2 nicht sicherstellt, dass der Mindestabstand, die Hygieneanforderungen und die Begrenzung der Zahl an Sporttreibenden bei nichtkontaktfreien Sportarten eingehalten werden, oder Zuschauer zulässt.
- (2) Vorschriften über Regelsätze für Geldbußen wegen einer Ordnungswidrigkeit nach Absatz 1 werden als Anlage 2 veröffentlicht.

Die Anlage 2 beinhaltet nähere Angaben zur Bewertung von Verstößen gegen die Anordnungen der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) sowie den Bußgeldkatalog u. a. für Verstöße gegen die vorzitierten Vorschriften. **3**

Die 8. SARS-CoV-2-EindV(2) trat – soweit sie angegriffen ist – nach § 15 Abs. 2 mit Ablauf des 30.11.2020 außer Kraft. Die Maßnahmen zu § 5a und § 6a wurden (nahezu) wortgleich in die 8. SARS-CoV-2-EindV(3) mit Geltung bis zum 20.12.2020 übernommen. § 2a wurde wie folgt neu gefasst: **4**

§ 2a

Abweichende Regelungen zu Veranstaltungen, Zusammenkünften, Ansammlungen, Versammlungen

- (1) Abweichend von § 2 Abs. 1 ist im Zeitraum vom 1. Dezember 2020 bis 20. Dezember 2020 der Aufenthalt im öffentlichen Raum 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. Davon ausgenommen sind Veranstaltungen, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der Daseinsfür- und vorsorge zu dienen bestimmt sind. Dies betrifft insbesondere Veranstaltungen des Verfassungsgerichts, der Gerichte, der Staatsanwaltschaft, anderer Behörden, Stellen oder Einrichtungen, die öffentlichrechtliche Aufgaben wahrnehmen. Nicht eingeschränkt wird ferner das Selbstorganisationsrecht des Landtages, der Kirchen und Religionsgemeinschaften, der Gemeinderäte, Verbandsgemeinderäte, Kreistage und weiterer Selbstverwaltungskörperschaften. Die Personenbegrenzung des Satzes 1 gilt zudem nicht für Veranstaltungen von Parteien und Wählergruppen zur Aufstellung ihrer Bewerber nach den jeweiligen Wahlgesetzen für bevorstehende Wahlen.

- (2) Abweichend von § 2 Abs. 3 sind vom 1. Dezember 2020 bis 20. Dezember 2020 dort genannte Veranstaltungen untersagt. An Hochzeiten dürfen neben den Eheschließenden und dem Standesbeamten lediglich die Trauzeugen, die Eltern und 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.
- (3) Abweichend von § 2 Abs. 5 sind im Zeitraum vom 1. Dezember 2020 bis 20. Dezember 2020 private Zusammenkünfte und Feiern mit Freunden, Verwandten und Bekannten 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. Dies gilt unabhängig von einer fachkundigen Organisation im Sinne dieser Verordnung.

Die Antragsteller haben mit Schriftsatz vom 24.11.2020 die Gewährung einstweiligen verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes gegen die zitierten Normen der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) beantragt und ihr Rechtsschutzbegehren mit Schriftsatz vom 02.12.2020 auf die entsprechenden Regelungen der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) erweitert.

5

Sie sind der Auffassung, dass die Anordnungen mit der Landesverfassung nicht vereinbar sind und beantragen sinngemäß,

6

§ 2a, § 5a, § 6a, § 13a Abs. 1 Nr. 1, 2, 4 und 5, Abs. 2 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) sowie deren Anlage 2 zu § 13a, soweit sie sich auf Verstöße gegen § 2a, § 5a und § 6a der Verordnung bezieht, sowie § 2a, § 5a, § 6a, § 13a Abs. 1 Nr. 1, 2, 4 und 5, Abs. 2 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) sowie deren Anlage 2 zu § 13a, soweit sie sich auf Verstöße gegen § 2a, § 5a und § 6a der

Verordnung bezieht, im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig außer Vollzug zu setzen.

Zusammengefasst rügen die Antragsteller, es fehle an einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage, die Regelungen seien formell verfassungswidrig und sie verletzen die Grundrechte aus Art. 5 Abs. 1 (Freiheit der Person), Art. 16 Abs. 1 (Berufsfreiheit), Art. 17 Abs. 1 (Unverletzlichkeit der Wohnung), Art. 18 Abs. 1 (Eigentumsgarantie), Art. 24 Abs. 1 (Schutz von Ehe und Familie) und Art. 7 Abs. 1 (Gleichbehandlungsgrundsatz) 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). **7**

Hierzu tragen sie vor, als Rechtsgrundlage der Achten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung habe die Landesregierung in der Präambel der Ursprungsverordnung und der Zweiten Verordnung zur Änderung der Achten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung § 32 S. 1, § 54 S. 1 IfSG (Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen – Infektionsschutzgesetz) vom 20.07.2000 (BGBl. I S. 1045) in der Fassung vom 28.03.2020 benannt. § 32 S. 1 i. V. m. §§ 28 bis 31 IfSG stelle keine ausreichende gesetzliche Grundlage für belastende staatliche Maßnahmen dar. Sie sei zu unspezifisch und unbestimmt und werde den Vorgaben von Art. 79 Abs. 2 der Landesverfassung und dem Parlamentsvorbehalt bzw. der Wesentlichkeitstheorie nicht gerecht. Auch habe bereits bei der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) keine der Situation im Frühjahr vergleichbare Situation einer „erst- und einmaligen Pandemiesituation“ vorgelegen. Auch die jüngsten Änderungen am Infektionsschutzgesetz seien bereits dem Grundsatz nach, jedenfalls aber auch mangels hinreichender Bestimmtheit ihrerseits nicht geeignet, die mangelnde Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm für die verfahrensgegenständliche Rechtsverordnung (nachträglich) zu heilen. Dies gelte auch für die 8. SARS-CoV-2-EindV(3). Zudem liege ein Verstoß gegen das Zitiergebot vor; § 32 S. 3 IfSG benenne nicht die hier als betroffenen gerügten Grundrechte der Berufsfreiheit, der Eigentumsgarantie und des Schutzes von Ehe und Familie. **8**

Die Antragsteller rügen weiter die formelle Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Verordnung. Sie tragen vor, die Rechtsverordnung sei lediglich auf der Website der Landesregierung verkündet worden. Eine Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt sei entgegen § 1a VerkündungsG LSA unterblieben. **9**

Die mit den verfahrensgegenständlichen Normen getroffenen Regelungen entsprechen zudem nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. **10**

§ 2a Abs. 1 8. SARS-CoV-2-EindV(2) verletze die Grundrechte aus Art. 5 Abs. 1 LVerf (Freiheit der Person) und aus Art. 24 Abs. 1 LVerf (Schutz von Ehe und Familie). **11**

Es sei unverhältnismäßig, den Aufenthalt im öffentlichen Raum, ohne Unterschiede bei den betroffenen Personen zu machen, auf maximal 10 Personen und die Angehörigen des eigenen Hausstandes sowie die Angehörigen eines weiteren Hausstan- **12**

des 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. Zudem lasse die Regelung unberücksichtigt, dass es auch bei dem Zusammenkommen von 10 Personen zu Ansteckungen kommen könne.

§ 2a Abs. 2 8. SARS-CoV-2-EindV(2) verletze die Grundrechte aus Art. 5 Abs. 1 der Landesverfassung (Freiheit der Person), aus Art. 16 Abs. 1 (Berufsfreiheit) und aus Art. 24 Abs. 1 (Schutz von Ehe und Familie). **13**

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 Hintergrund bzw. Motivation der Zusammenkunft ungleich behandle. **14**

Die Ausnahmen für Trauerfeiern und Hochzeiten seien unverhältnismäßig, weil sie unberücksichtigt ließen, dass es auch in einem solchen Rahmen zu Ansteckungen kommen könne. Zudem zeige sich in diesem Zusammenhang ein Verstoß gegen den in Art. 7 der Landesverfassung normierten Gleichbehandlungsgrundsatz, weil kein sachlicher Grund vorliege, Neffen und Nichten oder Ehepartner der zugelassenen Personen nicht zuzulassen. **15**

§ 2a Abs. 3 8. SARS-CoV-2-EindV(2) verletze die Grundrechte aus Art. 5 Abs. 1 LVerf (Freiheit der Person), 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 10 Personen zu beschränken, ohne Berücksichtigung etwa bestehender Hygienekonzepte, sei unverhältnismäßig. Außerdem lasse auch diese Regelung unberücksichtigt, dass es auch bei dem Zusammenkommen von 10 Personen zu Ansteckungen kommen könne. Auch würde hier dieselbe Personengruppe je nach Hintergrund der Zusammenkunft ohne sachlichen Grund unterschiedlich behandelt. Exemplarisch führen die Antragsteller an, dass dieselben Kinder, die sich in der Schule täglich trafen, abends nicht zu einer privaten Feier zusammenkommen dürften; einen einzelnen Freund zu treffen, sei hingegen zulässig. **16**

Dieselben Erwägungen gälten für § 2a 8. SARS-CoV-2-EindV(3), der eine Verschärfung der zuvor geltenden Regelungen darstelle. **17**

§ 5a Abs. 1 8. SARS-CoV-2-EindV(2) verletze die Grundrechte aus Art. 16 Abs. 1 LVerf (Berufsfreiheit) und Art. 18 Abs. 1 LVerf (Eigentumsgarantie). **18**

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 Gleichbehandlungsgrundsatz verletzt, weil die Beherbergung aus familiären oder be- **19**

rufflichen Gründen zulässig bleibe, was eine Benachteiligung der Betreiber von Beherbergungsstätten in touristischen Gebieten bedeute.

§ 5a Abs. 2 8. SARS-CoV-2-EindV(2) verletze wegen fehlender Berücksichtigung etwaiger Hygienekonzepte und wegen Untersagung des zweckentsprechenden Gebrauchs Art. 16 Abs. 1 LVerf (Berufsfreiheit) und Art. 18 Abs. 1 LVerf (Eigentumsgarantie). Eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes liege vor, weil Zug- und Flugreisen erlaubt blieben. **20**

§ 6a Abs. 1 und Abs. 4 8. SARS-CoV-2-EindV(2) verletzen entsprechend vorzitiertes Argumentation die Grundrechte aus Art. 16 Abs. 1 LVerf (Berufsfreiheit) und Art. 18 Abs. 1 LVerf (Eigentumsgarantie) der Gastwirte und das Grundrecht auf Freiheit der Person gemäß Art. 5 Abs. 1 LVerf der Gäste. Auch sei die Untersagung, eine Gaststätte in Anspruch zu nehmen, ohne Berücksichtigung der besonderen Umstände des Einzelfalls und vor dem Hintergrund, dass Einkaufszentren und Supermärkte geöffnet seien, unverhältnismäßig. Auch sei Art. 7 Abs. 1 LVerf 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 eines solchen Vertriebssystems benachteiligt seien. **21**

Die Ordnungswidrigkeitstatbestände nach § 13a nebst der 2. Anlage der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) seien insoweit ebenfalls verfassungswidrig. **22**

Dieselben Erwägungen gälten wieder für die nahezu wortgleichen Regelungen der § 5a, § 6a und § 13a mit Anlage 2 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3). **23**

Generell wenden sich die Antragsteller gegen die Zugrundelegung des Inzidenzwertes als Orientierungswert für die gerügten Grundrechtseingriffe und die verwendeten „PCR-Tests“ als valide Grundlage zum Nachweis von Infektionen. **24**

Zudem betreffen die Maßnahmen nur zu einem unerheblichen Teil Störer im Sinne des Infektionsschutzgesetzes. Gehe man (Stand 23.11.2020) von 3.375 infizierten Personen und damit von einem Bevölkerungsanteil von 0,15 % in Sachsen-Anhalt aus, ergäbe sich, dass 99,85 % der Bevölkerung des Landes Sachsen-Anhalt Nichtstörer seien. **25**

Der Landtag und die Landesregierung haben gemäß § 31 Abs. 2 S. 2 LVerfGG Gelegenheit erhalten, zum Antrag vom 24.11.2020 Stellung zu nehmen. **26**

Die Landesregierung hat am 01.12.2020 Stellung genommen. Sie hält den Antrag für unbegründet und weist zur Ermächtigungsgrundlage insbesondere darauf hin, dass der Landtag in jeder seiner Sitzungen über das staatliche Vorgehen in der Corona-Pandemie beraten habe und das exekutive Handeln durch die Parlamentsmehrheit gebilligt worden sei. Anerkannt sei zudem, dass auch (sonstige) Dritte Adressaten von Maßnahmen nach § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG sein können, um sie zu schützen (vgl. OVG Lüneburg, Beschl. v. 14.05.2020 – 13 MN 156/20 –, Rn. 25). **27**

- Zur materiellen Rechtmäßigkeit führt sie im Wesentlichen aus, dass die Vermeidung sozialer Kontakte für die Eindämmung der Pandemie große Bedeutung beansprucht. Zu § 2a 8. SARS-CoV-2-EindV(2) stellt sie die Relevanz großer Familientreffen und -feiern für die Ausbreitung des Virus in der Vergangenheit der Würdigung sozialer Bedürfnisse gegenüber, die insbesondere auch die Ausnahmen des § 2a Abs. 2 8. SARS-CoV-2-EindV(2) begründeten. Zu § 6a 8. SARS-CoV-2-EindV(2) führt sie unter Bezugnahme auf die Begründung zur 2. Änderungsverordnung aus, dass unter anderem die Gastronomiebranche einen kontaktintensiven Bereich darstelle mit typischerweise großen Personenansammlungen. Unter Beachtung der finanziellen Hilfe, die vom Bund zugesagt worden seien, sei ein Eingriff in „Art. 12 Abs. 1 und 14 GG“ durch vorübergehende Schließung der Unternehmen nicht unverhältnismäßig. **28**
- Die Folgenabwägung falle zugunsten des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus. Im Ergebnis setze sich die Schutzpflicht des Art. 5 Abs. 1 LVerf gegenüber den Beeinträchtigungen durch die grundrechtseinschränkenden Maßnahmen durch. **29**

II.

- Gemäß § 31 Abs. 1 LVerfGG kann das Landesverfassungsgericht im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. **30**
1. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist – unbeschadet der Befugnis des Landesverfassungsgerichts zum Erlass einstweiliger Anordnungen von Amts wegen – im Wesentlichen zulässig. **31**
- a. Das zur Statthaftigkeit des Antrags erforderliche Hauptsacheverfahren ist ein Normenkontrollverfahren nach Art. 75 Nr. 3 LVerf und § 2 Nr. 4, § 39 LVerfGG. Die 22 Antragsteller sind als ein Viertel der Mitglieder des Landtags (87 Mitglieder) antragsberechtigt. **32**
- b. Prüfungsgegenstand kann das gesamte Landesrecht sein und damit auch Gesetze im materiellen Sinn wie Rechtsverordnungen. **33**
- c. Ein Normenkontrollantrag kann auch gegen eine bereits aufgehobene Rechtsnorm zulässig sein, wenn während des Normenkontrollverfahrens eine auf kurzfristige Geltung angelegte Norm etwa wegen Zeitablaufs außer Kraft getreten ist (BVerfG, Beschl. v. 15.07.2020 – 1 BvR 1630/20 – mit Verweis auf BVerfG, Urt. v. 29.06.2001 – 6 CN 1.01 –, Rn. 10). Die in den Corona-Verordnungen enthaltenen Verbote und Gebote sind aber gerade dadurch gekennzeichnet, dass sie typischerweise auf kurze Geltung angelegt sind mit der Folge, dass sie regelmäßig außer Kraft treten, bevor ihre Rechtmäßigkeit im Verfahren der Hauptsache abschließend gerichtlich geklärt werden kann (vgl. zur verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle BVerfG, Beschl. v. 15.07.2020 – 1 BvR 1630/20 – mit Verweis auf BVerfG, Beschl. v. 03.06.2020 – 1 **34**

BvR 990/20 –, Rn. 8). Für das Eilverfahren – mit dem Ziel der vorläufigen Regelung – kann dies jedoch dann nicht gelten, wenn die angegriffenen Normen keine Rechtswirkung mehr entfalten, die einen Anordnungsgrund rechtfertigten. §§ 5a und 6a sowie § 13a 8. SARS-CoV-2-EindV(2) wurden nahezu wortgleich in die 8. SARS-CoV-2-EindV(3) übernommen. Die Verordnungsermächtigung in § 32 S. 1 IfSG wird inzwischen durch den neuen § 28a IfSG ergänzt. Die Antragsteller haben mit Schriftsatz vom 02.12.2020 diesbezüglich klargestellt, die Normen auch in ihrer Neufassung zur Überprüfung zu stellen. Da die Maßnahmen zeitlich begrenzt waren, ist das Rechtsschutzbedürfnis zur vorläufigen Aussetzung der abgelaufenen Regelungen entfallen. Denn auch ein Wiederaufleben der angegriffenen Regelungen der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) für den Fall der Aussetzung der neuen Regelungen nach der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) ist aufgrund der ausdrücklichen zeitlichen Befristung bis 30.11.2020 ausgeschlossen.

d. Der Grundsatz der Subsidiarität gilt auch für das Verfahren der einstweiligen Anordnung nach § 31 LVerfGG (vgl. für die parallelen Vorschriften des Verfassungsprozessrechts in Bund und Ländern BVerfG, Beschl. v. 07.04.2020 – 1 BvR 755/20 –, Rn. 3; Beschl. v. 05.03.2019 – 2 BvQ 11/19 –, Rn. 5; Beschl. v. 24.03.2014 – 1 BvQ 9/14 –, Rn. 2; SächsVerfGH, Beschl. v. 06.08.2020 – Vf. 115-IV-20 [e. A.], unter II. 1.; VerfG Brandenburg, Beschl. v. 05.05.2020 – 5/20 EA –, Rn. 5; Beschl. v. 19.06.2020 – VfGBbg 11/20 EA –, Rn. 4). Eilrechtsschutz durch das Oberverwaltungsgericht gemäß § 47 Abs. 6 VwGO kann hier nicht erreicht werden. Für die Antragsteller besteht nicht die Möglichkeit, eine einstweilige Anordnung im Rahmen der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle durch das Oberverwaltungsgericht gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO zu erwirken. Die Antragsteller sind dort nicht antragsbefugt.

35

2. Der Antrag ist, soweit er zulässig ist, unbegründet. Die beantragte vorläufige Außervollzugsetzung der §§ 2a, 5a, 6a, 13a der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) im Wege der einstweiligen Anordnung ist zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl nicht dringend geboten.

36

a. Dies ergibt sich allerdings nicht aus einer offensichtlichen Unzulässigkeit oder Unbegründetheit des in der Hauptsache erhobenen Normenkontrollantrags. Zweifel an der Zulässigkeit einer Normenkontrolle sind nicht veranlasst (vgl. oben unter 1.). Auch die Begründetheit des Normenkontrollantrags kann nicht von vornherein ausgeschlossen werden.

37

aa. Zwar erschließt sich der Einwand, die Verordnung sei nicht ordnungsgemäß verkündet worden, nicht, denn sie findet sich in ihrer aktuellen Version im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Sachsen-Anhalt: GVBl. LSA 2020 S. 432 (8. SARS-CoV-2-EindämmungsV), S. 618 (Änderungsverordnung), S. 624 (2. Änderungsverordnung) und S. 668 (3. Änderungsverordnung).

38

bb. Auch dem Zitiergebot nach Art. 20 Abs. 1 S. 2 LVerf dürfte genüge getan sein. Dabei kann die Landesverfassung nicht als Anforderung an eine bundesgesetzliche

39

Verordnungsermächtigung gerichtet werden. Vielmehr kann vor dem Landesverfassungsgericht die Begrenzung einer bundesgesetzlichen Verordnungsermächtigung durch Art. 20 Abs. 1 S. 2 LVerf nur insoweit geltend gemacht werden, als das entsprechende Zitiergebot in Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG die Nennung der entsprechenden Grundrechte des Grundgesetzes verlangt.

Freiheit der Person, Versammlungsfreiheit und Unverletzlichkeit der Wohnung sind in § 32 IfSG benannt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts dient das Zitiergebot der Sicherung derjenigen Grundrechte, die aufgrund eines speziellen, vom Grundgesetz vorgesehenen Gesetzesvorbehalts über die im Grundrecht selbst angelegten Grenzen hinaus eingeschränkt werden könnten. Indem das Gebot den Gesetzgeber zwingt, solche Eingriffe im Gesetzeswortlaut auszuweisen, will es sicherstellen, dass nur wirklich gewollte Eingriffe erfolgen; auch soll sich der Gesetzgeber über die Auswirkungen seiner Regelungen für die betroffenen Grundrechte Rechenschaft geben. Von derartigen Grundrechtseinschränkungen werden in der Rechtsprechung andersartige grundrechtsrelevante Regelungen unterschieden, die der Gesetzgeber in Ausführung der ihm obliegenden, im Grundrecht vorgesehenen Regelungsaufträge, Inhalts- oder Schrankenbestimmungen vornimmt. Hier erscheint die Warn- und Besinnungsfunktion des Zitiergebots von geringerem Gewicht, weil dem Gesetzgeber in der Regel ohnehin bewusst ist, dass er sich im grundrechtsrelevanten Bereich bewegt. Durch eine Erstreckung des Gebots auf solche Regelungen würde es zu einer die Gesetzgebung unnötig behindernden leeren Förmlichkeit kommen. Zu diesen grundrechtsrelevanten Regelungen zählen sowohl inhalts- und schrankenbestimmende Normen im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG als auch berufsregelnde Gesetze im Sinne von Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG (OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 08.05.2020 – 3 R 77/20 –, Rn. 37 mit Verweis auf NdsOVG, Beschl. v. 27.04.2020 – 13 MN 98/20 –, Rn. 51; OVG NRW, Beschl. v. 06.04.2020 – 13 B 398/20.NE – m. w. N.; BayVGH, Beschl. v. 30.03.2020 – 20 CS 20.611 –, Rn. 18; ThürOVG, Beschl. v. 08.04.2020 – 3 EN 245/20 –, Rn. 37; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 17.04.2020 – 11 S 23.20 –, Rn. 16). Das ist auf die entsprechenden Grundrechtsnormen der Landesverfassung übertragbar. Aus der unterbliebenen Benennung dieser Grundrechte in § 32 Abs. 3 IfSG bzw. § 28 Abs. 1 S. 4, § 28a IfSG kann demnach nicht geschlossen werden, dass sie nicht eingeschränkt werden dürften (OVG Sachsen-Anhalt, a. a. O., Rn. 37). Soweit die Antragsteller eine Zitierung des Schutzes von Ehe und Familie vermissen, verlangt Art. 19 Abs. 1 S. 2 GG auch im Verhältnis zu Art. 6 Abs. 1 GG nach den genannten Grundsätzen keine ausdrückliche Nennung. Das Zitiergebot in Art. 20 Abs. 1 S. 2 LVerf reicht im Verhältnis zu Art. 24 Abs. 1 LVerf nicht weiter, zumal Art. 24 Abs. 1 LVerf kein Grundrecht gewährt, sondern im Zweiten Abschnitt des 2. Hauptteils der Landesverfassung als Einrichtungsgarantie eingereiht ist. Auch soweit dem Art. 24 Abs. 1 LVerf grundrechtliche Wirkungen zu entnehmen sind (vgl. LVerfG, Urt. v. 15.01.2002 – LVG 9, 12, 13/01 –, LKV 2003, S. 131 [134]), etwa ein besonderer Gleichheitssatz, bedarf er keiner Zitierung im Sinne des Art. 20 Abs. 1 S. 2 LVerf.

- cc. Aber die verfassungsgerichtliche Beurteilung, ob die formell-rechtlichen Voraussetzungen für die Rechtfertigung von Grundrechtseingriffen durch die Achte SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung und ihre gesetzliche Grundlage erfüllt werden, ist jedenfalls offen. **41**
- Bereits zur Rechtsgrundlage der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) stellte sich die Frage, ob und mit welcher Reichweite § 32 S. 1 IfSG, auf den die Achte SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung insoweit gestützt ist, in Verbindung mit § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG, auf den § 32 S. 1 IfSG verweist, mit den dort geregelten Maßnahmen gegenüber „Personen“ auch an die Allgemeinheit gerichtete Gebote und Verbote im Verordnungswege trägt, solange nicht der Landesgesetzgeber durch eine konkretisierende Regelung die mit dem Vorbehalt des Gesetzes geforderte parlamentarische Legitimation gemäß Art. 80 Abs. 4 GG sichert (vgl. LVerfG, Beschl. v. 19.08.2020 – LVG 21/20 [K3]). **42**
- Der Bundesgesetzgeber hat insoweit den § 28a IfSG zur Konkretisierung der Schutzmaßnahmen nach § 28 IfSG eingeführt, um insbesondere den Anforderungen an die Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung nach Inhalt, Zweck und Ausmaß Rechnung zu tragen. Die Antragsteller vertreten insoweit mit beachtlichen Gründen die Auffassung, die Gesetzesänderung ändere nichts an der – ihrer Auffassung nach – unzureichenden Ermächtigungsgrundlage, da die auf dieser Grundlage beruhende ursprüngliche 8. SARS-CoV-2-EindV lediglich fortgeschrieben worden und eine nachträgliche Heilung durch die Gesetzesänderung ausgeschlossen sei. **43**
- Gemäß dem neuen § 28a Abs. 5 IfSG sind Rechtsverordnungen, die nach § 32 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 und § 28a Abs. 1 IfSG erlassen werden, mit einer allgemeinen Begründung zu versehen. Wenn der Ordnungsgeber die Fortschreibung der bestehenden Rechtslage auf diese in § 28a IfSG neugefasste Ermächtigung stützen will, muss er sich mit den neuen Tatbeständen und Befugnissen auseinandersetzen und sie nachvollziehbar zur erkennbaren Grundlage seiner Neuregelung machen. Unter anderem sollen gemäß § 28a Abs. 3 S. 2 IfSG die Schutzmaßnahmen unter Berücksichtigung des jeweiligen Infektionsgeschehens regional bezogen auf die Ebene der Landkreise, Bezirke oder kreisfreien Städte an den Schwellenwerten nach Maßgabe des § 28a Abs. 3 S. 4 bis 12 IfSG ausgerichtet werden, soweit Infektionsgeschehen innerhalb eines Landes nicht regional übergreifend oder gleichgelagert sind. **44**
- dd. Offen ist daneben weiterhin vor allem, welche regelungstechnischen Anforderungen das Rechtsstaatsprinzip an die Klarheit des Regelungskonzepts im Kontext eines Grundrechtseingriffs stellt. **45**
- 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. Das erfordert insbesondere eine lesbare Normstruktur, eine stimmige und hinreichend übersichtliche Regelungssystematik und eine aus sich selbst heraus verständliche **46**

Bestimmung des zeitlichen, räumlichen und personellen Anwendungsbereichs der Vorschriften.

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. **47**

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 für Gebote und Verbote, die mit Sanktionen bewehrt sind. **48**

Der Ordnungsgeber 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. **49**

Die Regelungstechnik muss eine mit dem Rechtsstaatsprinzip unverträgliche Rechtsunsicherheit auch insofern vermeiden, als sie die zeitliche Abfolge von Änderungen der Ordnungsrechtslage auch in deren Textbestand vollzieht und nicht gegensätzliche Regelungen mit ungleichzeitiger Geltung so miteinander verflücht, dass sich erst in einer Rekonstruktion des zu einem bestimmten Zeitpunkt Geltung beanspruchenden Textes erschließt, was zu diesem Zeitpunkt gelten soll. Reagiert der Ordnungsgeber auf kurzfristige Entwicklungen – was der Funktion der exekutiven Rechtsetzung als staatlichen Handlungsinstruments 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 Ordnungsrechtslage, kann die entsprechend geordnete Abfolge von Ordnungen mit definiertem zeitlichem Geltungsbereich ein rechtsstaatlich taugliches Mittel sein, solange sie nicht durch unübersichtlich dazwischen eingreifende Änderungsbefehle konterkariert wird. **50**

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 Regierungs- **51**

handelns zu bestimmen. Sie sind gesteigert für eine Verordnung, die sich an die allgemeine 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.

ee. Um gemäß § 28a Abs. 3 S. 2 IfSG die Schutzmaßnahmen unter Berücksichtigung des jeweiligen Infektionsgeschehens regional bezogen auf die Ebene der Landkreise oder kreisfreien Städte an den Schwellenwerten nach Maßgabe des § 28a Abs. 3 S. 4 bis 12 IfSG auszurichten, soweit Infektionsgeschehen innerhalb des Landes nicht regional übergreifend oder gleichgelagert sind, kann der Verordnungsgeber die Verordnungsbefugnis weiterdelegieren gemäß Art. 80 Abs. 1 S. 4 GG, § 32 S. 2 IfSG. Er kann es nicht dabei bewenden lassen, dass Kommunen ohne eine Verordnungsermächtigung entsprechende abstrakt-generelle Regelungen unter dem insoweit unzutreffenden Titel der Allgemeinverfügung (§ 35 S. 2 VwVfG; vgl. VG München, Beschl. v. 24.03.2020 – M 26 S 20.1252 –) erlassen. § 12 Abs. 5 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) bestimmt zwar, dass die Landkreise und kreisfreien Städte auf der Grundlage von § 28 Abs. 1 IfSG im Bereich ihrer örtlichen Zuständigkeit weitergehende Einschränkungen zur Eindämmung der Pandemie festlegen können. Davon sind aber kommunale Verordnungen auf der Grundlage von § 32 S. 1 und 2 i. V. m. §§ 28, 28a IfSG noch nicht gedeckt.

52

ff. Ob die materiell-rechtlichen Maßstäbe für die Rechtfertigung der mit §§ 2a, 5a und 6a der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) gegebenen Eingriffe in die vorzitierten Grundrechte Anhaltspunkte dafür bieten, die gerügte Beeinträchtigung der Interessen der Betroffenen unabhängig von einer gefahrenabwehrrechtlichen Verantwortlichkeit gegenüber der Eindämmung eines drohenden exponentiellen pandemischen Infektionsgeschehens mit erheblichen Schäden an Leben und Gesundheit vieler Menschen in einer anhaltenden Situation der Ungewissheit über Infektionswege, Infektionsraten und zahlreiche weitere Parameter als unverhältnismäßig zu beurteilen, kann daher offen bleiben.

53

b. Bei demgemäß nicht offensichtlich unzulässiger oder unbegründeter Hauptsache ist eine Anordnung dringend geboten, wenn die Nachteile, die ohne einstweilige Anordnung bei späterem Erfolg des Antrags in der Hauptsache entstünden, schwerer wiegen als die Nachteile, die durch die einstweilige Anordnung bei späterer Erfolglosigkeit des Antrags in der Hauptsache entstünden (LVerfG, Beschl. v. 13.07.2020 – LVG 16/20 –, Rn. 3; Beschl. v. 14.08.2019 – LVG 24/19 (K 3) –, Rn. 16; vgl. zu § 32 BVerfGG: BVerfG, Beschl. v. 07.07.2020 – 1 BvR 1187/20 –, Rn. 6; Beschl. v. 07.04.2020 – 1 BvR 755/20 –, Rn. 6; jeweils mit Verweis auf die st. Rspr.). Diese we-

54

gen der offenen Erfolgsaussichten gebotene Folgenabwägung führt hier dazu, dass die von den Antragstellern geltend gemachten Gründe für die vorläufige Außervollzugsetzung die für den weiteren Vollzug der Verordnung sprechenden Gründe nicht überwiegen.

aa. Erginge die einstweilige Anordnung, ohne dass später eine Normenkontrolle zur Nichtigerklärung der § 2a, § 5a, § 6a und § 13a der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) führt, wäre die mit der Pflicht zum Schließen der Gaststätten und Herbergen zu touristischen Zwecken sowie zur Kontaktbeschränkung beabsichtigte und unter der gesetzten Annahme auch in gewissem Umfang erreichbare eindämmende Wirkung auf das Infektionsgeschehen ausgesetzt. Der Nachteil bestünde dann darin, dass zumindest die Gefahr einer höheren Infektionsrate hinzunehmen wäre, ein entsprechender, eigentlich vermeidbarer Beitrag zur Verbreitung des Erregers SARS-CoV-2 nicht vermieden würde und in dem Maß, in dem sich dadurch die Infektionszahlen erhöhten, mehr Krankheits- und Todesfälle aufträten, dies wiederum mit einer potentiell entsprechenden Beanspruchung der Reserven für die Belastung der Gesundheits-Infrastruktur.

55

Zwar würde vorübergehend die mit der Schutzmaßnahme verbundene Schließung von Gaststätten und Herbergen bis zur Entscheidung in der Hauptsache vermieden. Die kurzzeitige Zulassung der ungehinderten Berufsausübung würde zwar dadurch gegebenenfalls in nicht unerheblichem Maße wirtschaftliche Ausfälle mindern können, führte jedoch weiterhin nicht zu Planungssicherheit. Ein durchaus wesentlicher Baustein der komplexen Pandemiebekämpfungsstrategie würde hingegen in seiner Wirkung deutlich reduziert (vgl. zur Berücksichtigung dieses Aspekts in der Folgenabwägung: BVerfG, Beschl. v. 01.05.2020 – 1 BvQ 42/20 –, Rn. 10), und dies in einem Zeitpunkt eines wiederum äußerst dynamischen Infektionsgeschehens. Die Möglichkeit, eine geeignete und erforderliche Schutzmaßnahme zu ergreifen und so die Verbreitung der Infektionskrankheit zum Schutze der Gesundheit der Bevölkerung, einem auch mit Blick auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG – bzw. Art. 5 Abs. 2 S. 1 LVerf – überragend wichtigen Gemeinwohlbelang (vgl. BVerfG, Urt. v. 30.07.2008 – 1 BvR 3262/07 u. a. –, BVerfGE 121, 317 [350], Rn. 119 m. w. N.), effektiver zu verhindern, bliebe hingegen zumindest zeitweise bis zu einer Reaktion des Ordnungsgebers irreversibel ungenutzt.

56

Würde daher der Vollzug von § 2a Abs. 2, § 5a Abs. 1, § 6a Abs. 1 und § 13a der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) ausgesetzt, wäre angesichts der nach wie vor feststellbaren Infektionsdynamik mit hinreichender Wahrscheinlichkeit mit deutlich vermehrten Infektionsfällen und damit auch Erkrankten zu rechnen, die auch nach der aktuellen Risikobewertung des Robert-Koch-Instituts (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html) vom 01.12.2020 so weit wie möglich zu verhindern sind, um die weitere Ausbreitung des Virus zu verzögern und damit Zeit für die Bereithaltung notwendiger Behandlungskapazitäten sowie für die Durchführung und Entwicklung von Schutzmaßnahmen und Behandlungsmöglichkeiten zu gewinnen (so bereits unter Bezugnahme auf die Risikobewertung zum 26.10.2020

57

OVG Sachsen-Anhalt, Beschl. v. 04.11.2020 – 3 R 218/20 –; zur Qualifizierung und Ausbreitung von COVID-19 einschließlich weiterführender Hinweise vgl. ausführlich z. B. OVG Lüneburg, Beschl. v. 25.11.2020 – 13 MN 487/20 – Rn. 53 ff.). Diese Gefährdungseinschätzung des RKI als nationaler Behörde nach § 4 Abs. 1 IfSG wird durch vereinzelt geäußerte Zweifel an der Zuverlässigkeit der zum Nachweis von SARS-CoV-2 verwendeten sog. PCR-Tests nicht erschüttert (so auch OVG Lüneburg, Beschl. v. 06.11.2020 – 13 MN 433/20 –, Rn. 29 m. w. N.).

bb. Ergeht die einstweilige Anordnung hingegen nicht und erweist sich die Normenkontrolle in der Hauptsache später als erfolgreich, werden § 2a, § 5a, § 6a und § 13a der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) bis dahin bzw. bis zum 20.12.2020 angewendet und verletzt – unter der gesetzten Annahme – die betroffenen Grundrechte durch eine verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigte Pflicht zur Kontakteinschränkung, Schließung der Gaststätten und Ausschluss der touristischen Beherbergung in ihren Anwendungsbereichen.

58

Bei der – vorläufigen – Fortgeltung des § 2a Abs. 1 8. SARS-CoV-2-EindV(3) wäre der mit dieser Norm verbundene Nachteil vergleichsweise geringen Umfangs und ohne weiterreichende Folgen auf den Zeitraum bis zur Entscheidung in der Hauptsache beschränkt. Für den Alltag erscheint eine Begrenzung der Kontakte auf fünf Personen pro Treffen ohne Einschränkung hinsichtlich der Anzahl der Haushalte und unter Nichtberücksichtigung aller Kinder bis 14 Jahre, die mit einer Person verwandt sind oder dem Hausstand angehören, auch im Hinblick auf Aufsichtspflichten und das Bedürfnis der Kinder nach Spielgefährten nicht derart schwerwiegend, dass eine Aufrechterhaltung (auch unter Berücksichtigung, dass eine Verlängerung entsprechender Maßnahmen bis zum 10.01.2021 bereits jetzt konkret vorgesehen ist) bis zur Entscheidung in der Hauptsache angesichts der bei einer Aufhebung der Regelung drohenden verstärkten Ausbreitung des Infektionsgeschehens nicht hinzunehmen wäre.

59

Durch den weiteren Vollzug der angegriffenen Bestimmungen kommt es im Bereich der angegriffenen Regelungen der § 5a und § 6a 8. SARS-CoV-2-EindV(3) – die Prämissen der Antragsteller zugrunde gelegt – zu erheblichen Eingriffen in die Berufsausübungsfreiheit, das Eigentumsrecht und das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb, denen jedoch jedenfalls teilweise durch finanzielle staatliche Hilfen begegnet wird. Den Antragstellern mag zu folgen sein, soweit sie anführen, die Schaffung von Ausnahmen führte faktisch auch zu unterschiedlichen Handlungsmöglichkeiten der Gastwirte und Beherbergungsanbieter. Gleichwohl sind sie Mittel der Begrenzbarkeit der wirtschaftlichen Einbußen und beruflichen Einschränkung. Sie entbehren keines sachlichen Grundes, denn in Bezug auf § 5a 8. SARS-CoV-2-EindV(3) mag die Durchführung familiärer oder beruflicher Reisen für sich gesehen das gleiche Übertragungsrisiko bergen wie touristisches Reisen. Allerdings bewirkt die Einschränkung der touristischen Reisen zum einen eine Reduzierung der Reisen an sich und damit der überregionalen „Durchmischung“ und zum anderen bewirkt sie eine Reduzierung des Kontaktes auch völlig fremder Menschen

60

untereinander, was für die Nachverfolgung ein wesentlicher Aspekt ist. Für die Ausnahmen sind weiterhin das Interesse an der Aufrechterhaltung der beruflichen Tätigkeit der beruflich Reisenden zu berücksichtigen und im Bereich der familiären Reisen der – auch von den Antragstellern zu Recht hoch bewertete – Schutz von Ehe und Familie. Sie bieten eine Möglichkeit, auch bis zur Entscheidung in der Hauptsache die Einschränkungen und Einbußen der gewerblichen Anbieter sowie auch den Eingriff in die Allgemeine Handlungsfreiheit der potentiellen Gäste von Gaststätten und Herbergen nach Art. 5 Abs. 1 LVerf möglichst erträglich zu halten. Der Schutz von Ehe und Familie nach Art. 24 Abs. 1 LVerf ist auf die sogenannte Klein- oder Kernfamilie beschränkt (vgl. Reich, Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt, Kommentar, 2. Aufl., 2004, Art. 24, Rn. 1 unter Verweis auf BVerfGE 48, 339). Die angegriffene Ausnahmeregelung verstößt auch unter dem Gleichheitsaspekt nicht gegen Art. 24 LVerf. Nach den Erkenntnissen über die Bedeutung familiärer Feiern bei der Übertragung der Infektion ist es zur Vermeidung zu großer Menschenansammlungen grundsätzlich durch einen sachlichen Grund gerechtfertigt, wenn die Ausnahmen zugunsten familiärer Zusammenkünfte in der Anzahl der Personen beschränkt werden.

Aus dem Antrag ist damit insgesamt nicht ersichtlich oder sonst erkennbar, dass die Folgen einer vorläufigen Fortgeltung der angegriffenen Schutzmaßnahmen gegen die Corona-Pandemie in einem Maße untragbar wären, dass diese Normen des angegriffenen Landesrechts, die aus dem verfassungsrechtlich verankerten Schutzauftrag heraus zur Regelung einer akut regelungsbedürftigen Situation ergangen, im Eilrechtsschutz außer Vollzug gesetzt werden müssten. Die geltend gemachten Interessen sind gewichtig, erscheinen aber nach dem hier anzulegenden strengen Maßstab nicht derart schwerwiegend, dass es unzumutbar erschiene, sie einstweilen zurückzustellen, um einen möglichst weitgehenden Gesundheits- und Lebensschutz zu ermöglichen, zu dem der Staat aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit verpflichtet ist (vgl. OVG Sachsen-Anhalt, a. a. O., mit Verweis auf BVerfGE 77, 170 [214]; 85, 191 [212]; 115, 25 [44 f.]; vgl. zu dieser Gewichtung im Frühjahr 2020: BVerfG, Beschl. v. 07.04.2020 – 1 BvR 755/20 –, Rn. 10; Beschl. v. 28.04.2020 – 1 BvR 899/20 –, Rn. 12 f.).

61

Bei der Ahndung von Verstößen ist im Einzelfall im Rahmen des Ermessens individuellen Belangen von besonderem Gewicht Rechnung zu tragen, so dass auch die einstweilige Fortgeltung des § 13a 8. SARS-CoV-2-EindV(3) nicht untragbar erscheint.

62

III.

Die Entscheidung über die Gerichtskosten ergibt sich aus § 32 Abs. 1 LVerfGG. **63**

Gründe dafür, gemäß § 32 Abs. 3 LVerfGG die Erstattung der Auslagen der Antragsteller anzuordnen, liegen nicht vor. **64**

Franzkowiak

Dr. Waterkamp

Dr. Eckert

Gemmer

Dr. Stockmann

Buchloh

Prof. Dr. Germann