

**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 4/21

der Abgeordneten des Landtags von Sachsen-Anhalt

1.–22. [...]

– Antragsteller –

Verfahrensbevollmächtigte: [...]

*wegen
der
Neunten 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 02.02.2021 beschlossen:

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

Gründe

I.

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)“, sowie
4. in ihrer aktuellen Fassung durch die 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)“.

In der Hauptsache richtet sich die abstrakte Normenkontrolle 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, § 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, sowie die entsprechenden und weitere Vorschriften der früheren Fassungen der 9. SARS-CoV-2-EindV. 2

Die 9. SARS-CoV-2-EindV(3) hat auszugsweise folgenden Wortlaut: 3

§ 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) Veranstaltungen aus geschäftlichen, beruflichen, dienstlichen oder vergleichbaren Gründen wie Meetings, Seminare, Führungen, Fachveranstaltungen, Fach-

kongresse, 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 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.

[...]

- (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.

§ 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, Ferienhausparks, 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 notwendig und unaufschiebbar ist.

[...]

(3) Reisebusreisen sind untersagt.

[...]

§ 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. Betriebskantinen sind für den Verzehr vor Ort zu schließen, wo immer die Arbeitsabläufe es zulassen.

[...]

(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.

[...]

§ 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) 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 Verbandsgemeinde 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) [...]

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

Die Anlage 2 enthält nähere Bestimmungen zur Bewertung von Verstößen gegen die Anordnungen der 9. SARS-CoV-2-EindV(3) sowie den Bußgeldkatalog u. a. für Verstöße gegen die vorzitierten Vorschriften. **4**

Die Antragsteller haben mit Schriftsatz vom 21.01.2021 die Gewährung einstweiligen verfassungsgerichtlichen Rechtsschutzes gegen die entsprechenden Normen der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) beantragt und ihr Rechtsschutzbegehren mit Schriftsatz vom 28.01.2021 auf die genannten Regelungen der 9. SARS-CoV-2-EindV(3) umgestellt. **5**

Sie sind der Auffassung, dass die angegriffenen Vorschriften mit der Landesverfassung nicht vereinbar sind und beantragen, **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(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, im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig außer Vollzug zu setzen.

Zur Begründung des gegen die 9. SARS-CoV-2-EindV(3) gerichteten Antrags verweist der Schriftsatz vom 28.01.2021 darauf, dass die Vorschriften der 9. SARS-CoV-2-EindV(3) „wesensgleich“ mit den im Schriftsatz vom 21.01.2021 angegriffenen Vorschriften der 9. SARS-CoV-2-EindV, 9. SARS-CoV-2-EindV(1) und 9. SARS-CoV-2-EindV(2) seien. **7**

In der insoweit also herangezogenen Begründung aus dem Schriftsatz vom 21.01.2021 rügen die Antragsteller, es fehle an einer hinreichenden gesetzlichen Ermächtigung, die Regelungen seien formell verfassungswidrig und sie verletzen die Grundrechte aus Art. 5 Abs. 1 (Freiheit der Person), Art. 12 Abs. 1 (Versammlungsfreiheit), 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). **8**

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 (Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen – Infektionsschutzgesetz) vom 20.07.2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 18.11.2020 (BGBl. I S. 2397), 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. § 32 S. 1 und § 54 S. 1 **9**

i. V. m. § 28a IfSG stellen keine ausreichende gesetzliche Grundlage für belastende staatliche Maßnahmen dar. Sie seien zu unbestimmt und würden den Vorgaben von Art. 79 Abs. 1 S. 2 LVerf und dem Parlamentsvorbehalt nicht gerecht. Auch im Rahmen der landesverfassungsgerichtlichen Normenkontrolle sei die Verfassungsmäßigkeit der gesetzlichen Grundlage zu prüfen. 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.

Die Antragsteller rügen weiter die formelle Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Verordnung. Hierzu tragen sie vor, dass der Parlamentsvorbehalt die bundesgesetzliche Verordnungsermächtigung wegen Ausmaß und Intensität der Grundrechtseingriffe zu einer Pflicht des Landesgesetzgebers zur Regelung nach Art. 80 Abs. 4 GG verdichte. **10**

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. **11**

Die mit den verfahrensgegenständlichen Normen getroffenen Regelungen entsprechen zudem nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und seien zu unbestimmt. **12**

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). Zudem lasse die Regelung unberücksichtigt, dass es auch bei dem Zusammenkommen von zwei Personen zu Ansteckungen kommen könne. **13**

§ 2 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV, § 2 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(1) und § 2 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) verletzen die Grundrechte aus Art. 5 Abs. 1 LVerf (Freiheit der Person), aus Art. 16 Abs. 1 LVerf (Berufsfreiheit) und aus Art. 24 Abs. 1 LVerf (Schutz von Ehe und Familie). **14**

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. **15**

Die Ausnahmen für Trauerfeiern und Hochzeiten seien unverhältnismäßig, weil sie unberücksichtigt ließen, dass es auch in einem solchen Rahmen zu Ansteckungen **16**

kommen könne. Zudem zeige sich in diesem Zusammenhang ein Verstoß gegen den in Art. 7 LVerf normierten Gleichbehandlungsgrundsatz, weil kein sachlicher Grund vorliege, Neffen und Nichten oder Ehepartner der zugelassenen Personen nicht zuzulassen.

§ 2 Abs. 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV, § 2 Abs. 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV(1) und § 2 Abs. 6 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) verletzen 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 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). Es sei zu befürchten, dass die nach § 15 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) zuständigen Gesundheits- und Sicherheitsbehörden zum Vollzug der Verordnung 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. 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 stattfindet. 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.

17

§ 5 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV, § 5 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV(1) und § 5 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) verletzen 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 beruflichen Gründen zulässig bleibe, was eine Benachteiligung der Betreiber von Beherbergungsstätten in touristischen Gebieten bedeute.

19

§ 5 Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV, § 5 Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(1) und § 5 Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) verletzen wegen fehlender Berücksichtigung etwaiger Hygienekonzepte und wegen Untersagung des zweckentsprechenden Gebrauchs Art. 16 Abs. 1 LVerf (Berufsfreiheit) und Art. 18 Abs. 1 LVerf (Eigentums-

20

garantie). Eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes liege vor, weil Zug- und Flugreisen erlaubt blieben.

§ 6 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV, § 6 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV(1) und § 6 Abs. 1 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) verletzen die Grundrechte aus Art. 5 Abs. 1 LVerf (Freiheit der Person) 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. Sie sei jedenfalls in der gewählten Pauschalität – ohne Differenzierung nach Zeit oder Ort – unverhältnismäßig. Sie sei auch nicht von der gesetzlichen Ermächtigung in § 28a Abs. 1 Nr. 9 IfSG – ihre Verfassungsmäßigkeit unterstellt – gedeckt, weil diese kein landesweites Alkoholverbot zulasse.

21

§ 6 Abs. 2 und 4 der 9. SARS-CoV-2-EindV, § 6 Abs. 2 und 4 der 9. SARS-CoV-2-EindV(1) und § 6 Abs. 2 und 4 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) verletzen die Grundrechte aus Art. 16 Abs. 1 LVerf (Berufsfreiheit) und Art. 18 Abs. 1 LVerf (Eigentums-garantie) der Gaststätten und Beherbergungsbetriebe und das Grundrecht auf Freiheit der Person gemäß Art. 5 Abs. 1 LVerf 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 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.

22

Das gelte ebenso für § 6 Abs. 5 der 9. SARS-CoV-2-EindV, § 6 Abs. 5 der 9. SARS-CoV-2-EindV(1) und § 6 Abs. 5 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) (Einrichtungen der Hochschulgastronomie).

23

§ 13 Abs. 1 bis 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) sei zu unbestimmt und verletze das Grundrecht aus Art. 5 Abs. 1 LVerf (Freiheit der Person). Die in § 13 Abs. 1 S. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) vorgesehene Bestimmung der Inzidenz nach den Veröffentlichungen des Landesamts 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. Die Verordnungsgrundlage in § 13 Abs. 2 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) 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

24

der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) für Orte mit bekannter Anziehungskraft für Touristen seien eine mildere und effektivere Maßnahme, um Menschenmengen von solchen Orten fernzuhalten.

Auch § 13 Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) sei zu unbestimmt und überdies unverhältnismäßig. Der Bestimmtheitsgrundsatz fordere eine tatbestandliche Einengung. Ausgangssperren erfaßten auch Bewegungen einzelner Personen ohne Infektionsrisiko. **25**

Die Ordnungswidrigkeitstatbestände nach § 14 nebst der 2. Anlage der 9. SARS-CoV-2-EindV sowie der entsprechenden Bestimmungen der 9. SARS-CoV-2-EindV(1) und der 9. SARS-CoV-2-EindV(2) seien insoweit ebenfalls verfassungswidrig. **26**

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. **27**

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. **28**

Der Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 31 LVerfGG sei zur Abwehr schwerer Nachteile dringend geboten, weil die Unvereinbarkeit der Norm mit der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt nach den im Eilverfahren anzuwendenden Maßstäben feststehe. **29**

Der Landtag und die Landesregierung haben gemäß § 31 Abs. 2 S. 2 LVerfGG Gelegenheit erhalten, zum Antrag vom 21.01.2021 Stellung zu nehmen. **30**

Die Landesregierung hat am 28.01.2021 Stellung genommen. Sie hält den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sowie den Antrag in der Hauptsache für unbegründet. **31**

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. Dabei nenne § 28a Abs. 1 IfSG Regelbeispiele für notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Abs. 1 S. 1 und 2 IfSG. 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. Ein solcher Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip liege nicht vor. Hinsichtlich der Bestimmtheit der gesetzlichen Ermächti- **32**

gung beständen keine Bedenken. Ihr sei klar zu entnehmen, dass der Verordnungsgeber 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.

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 weitverbreiteten 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.

33

Die Beschränkung von Zusammenkünften sei geeignet, durch die Reduzierung von Kontakten das Risiko einer Übertragung des SARS-CoV-2-Virus von Mensch zu Mensch zu senken. Die Festsetzung der Höchstzahl auf eine haushaltsfremde Person sei vom Einschätzungsspielraum des Verordnungsgebers gedeckt.

34

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“ (unter Bezugnahme auf OVG Sachsen, Beschl. v. 11.11.2020 – 3 B 357/20).

35

Das Verbot der Beherbergung zu touristischen Zwecken und von Busreisen seien ebenfalls mit höherrangigem Recht vereinbar.

36

Das Verbot des Ausschanks und Konsums von Alkohol sowie die vorübergehende Schließung von Gaststätten für den Publikumsverkehr zielten ebenfalls auf eine

37

Vermeidung sozialer Kontakte. Die Landesregierung vermutet eine hohe Dunkelziffer von Ansteckungen aus Infektionsquellen in der Gastronomie.

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 Alkoholabgabe 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. 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. § 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.

38

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.

39

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

40

Die in der Entscheidung über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gebotene Folgenabwägung falle zugunsten des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus. Im Ergebnis setze sich die Schutzpflicht des Art. 5 Abs. 2 S. 1 LVerf gegenüber den Beeinträchtigungen durch die grundrechtseinschränkenden Maßnahmen durch.

41

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. **42**
1. Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist – unbeschadet der Befugnis des Landesverfassungsgerichts zum Erlass einstweiliger Anordnungen von Amts wegen – im Wesentlichen zulässig. **43**
- 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. **44**
- b. Prüfungsgegenstand kann das gesamte Landesrecht sein und damit auch Gesetze im materiellen Sinn wie Rechtsverordnungen. **45**
- c. Der Grundsatz der Subsidiarität, der auch für das Verfahren der einstweiligen Anordnung nach § 31 LVerfGG gilt, steht der Zulässigkeit des Antrags nicht entgegen (LVerfG, Beschl. v. 08.12.2020 – LVG 25/20 –, Rn. 35 m. w. N.). 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. **46**
2. Der Antrag ist, soweit er zulässig ist, unbegründet. Die beantragte vorläufige Außervollzugsetzung der § 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 (mit Anlage) der 9. 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. **47**
- 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. **48**
- aa. Die verfassungsgerichtliche Beurteilung, inwieweit alle angegriffenen Vorschriften der 9. SARS-CoV-2-EindV(3) von der gesetzlichen Ermächtigung in § 32 S. 1 i. V. m. §§ 28, 28a IfSG gedeckt sind, ist jedenfalls offen. **49**
- (1.) Dabei steht aus Sicht des Landesverfassungsgerichts nicht die Gültigkeit des § 32 S. 1 i. V. m. §§ 28, 28a IfSG selbst in Frage. Auf die Gültigkeit der bundesgesetzlichen Verordnungsermächtigung kommt es zwar auch für die landesverfas-
- 50**

sungsgerichtliche Normenkontrolle gegenüber der auf sie gestützten landesrechtlichen Verordnung an ((a.)). Ihre inzidente Überprüfung, soweit sie im Rahmen des landesverfassungsgerichtlichen Verfahrens über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung geboten ist ((b.)), führt aber nicht zur Überzeugung von ihrer Ungültigkeit ((c.)).

(a.) 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).

51

(b.) Die inzidente Normprüfungs-, Aussetzungs- und Vorlagepflicht gilt auch im Verfahren der einstweiligen Anordnung nach § 31 LVerfGG, weil und soweit die Gültigkeit der Norm entscheidungserheblich ist und – was anlässlich einer abstrakten Normenkontrolle als eines objektiven Beanstandungsverfahrens allerdings ausscheidet – die Aussetzung des Verfahrens nicht den effektiven Eilrechtsschutz entwertet (zur Anwendbarkeit des Art. 100 Abs. 1 GG in Eilrechtsschutzverfahren Hillgruber/Goos, Verfassungsprozessrecht, 5. Aufl. 2020, Rn. 777 f.). Im verfassungsgerichtlichen Verfahren der einstweiligen Anordnung nach § 31 LVerfGG mindert allerdings der von den Erfolgsaussichten der Hauptsache grundsätzlich absehende Maßstab der Folgenabwägung (s. u. 2. b.) die Entscheidungserheblichkeit der Gültigkeit der gesetzlichen Ermächtigung. Entscheidungserheblich wäre die Gültigkeit der gesetzlichen Ermächtigung allenfalls dann, wenn ihre Ungültigkeit die Hauptsache so offensichtlich als begründet und damit erfolgreich erscheinen ließe, dass dies eine Folgenabwägung hinfällig und die abstrakte Normenkontrolle letztlich auch gleich in der Hauptsache entscheidungsreif machte – vorbehaltlich der dann mit Gewissheit zu erwartenden Normverwerfung durch das Bundesverfassungsgericht nach Art. 100 Abs. 1 S. 1 GG. An solcher Offensichtlichkeit fehlt es schon deshalb, weil das Bundesverfassungsgericht selbst in seinen Entscheidungen über den Erlass einer einstweiligen Anordnung im Rahmen von Verfassungsbeschwerden gegen Rechtsverordnungen auf der Grundlage der §§ 28, 32 IfSG die Erfolgsaussichten als offen bezeichnet hat, ohne die Gültigkeit der gesetzlichen Ermächtigung in Zweifel zu ziehen (BVerfG, Beschl. der 1. Kammer des Ersten Senats v. 09.04.2020 – 1 BvR 802/20 –, Rn. 11; BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v. 29.04.2020 – 1 BvQ 47/20 –, Rn. 13; BVerfG, Beschl. der 2. Kammer des Ersten Senats v.

52

25.08.2020 – 1 BvR 1981/20; ebenso begründet BVerfG, Beschl. der 1. Kammer des Ersten Senats v. 17.04.2020 – 1 BvQ 37/20 – den Erlass einer einstweiligen Anordnung wegen eines Versammlungsverbots nicht mit einer Ungültigkeit der Rechtsgrundlagen, sondern mit einem Ermessensausfall bei der Ablehnung einer Ausnahme vom Verbot).

(c.) Abgesehen davon ist die Verordnungsermächtigung in § 32 S. 1 i. V. m. §§ 28, 28a IfSG aus Sicht des Landesverfassungsgerichts nicht verfassungswidrig. 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 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.

53

(2.) Die zuvor offene 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, ist mit der Einfügung des § 28a IfSG durch das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen 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 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

54

21/20 [K3]; LVerfG, Beschl. v. 08.12.2020 – LVG 25/20 –, Rn. 42; dagegen Brocker, NVwZ 2020, S. 1485).

(3.) Offen bleibt, ob alle angegriffenen Vorschriften der 9. SARS-CoV-2-EindV(3) von der gültigen Verordnungsermächtigung in § 32 S. 1 i. V. m. §§ 28, 28a IfSG mit der Reichweite, die sich aus ihrer grundrechtskonformen Auslegung ergibt, gedeckt sind. **55**

bb. Offen ist daneben weiterhin, ob die angegriffenen, nunmehr auf der Grundlage von § 28a IfSG erlassenen Vorschriften den regelungstechnischen Anforderungen genügen, die das Rechtsstaatsprinzip an die Klarheit des Regelungskonzepts im Kontext eines Grundrechtseingriffs stellt (vgl. LVerfG, Beschl. v. 08.12.2020 – LVG 25/20 –, Rn. 45–51). **56**

cc. Ob die materiell-rechtlichen Maßstäbe für die Rechtfertigung der mit den angegriffenen Vorschriften der 9. SARS-CoV-2-EindV(3) gegebenen Eingriffe in Grundrechte Anhaltspunkte dafür bieten, die gerügte Beeinträchtigung der Interessen der Betroffenen 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 hier dahinstehen. **57**

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. 08.12.2020 – LVG 25/20 –, Rn. 54 m. w. N.). Diese wegen 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. **58**

aa. Erginge die einstweilige Anordnung, ohne dass später eine Normenkontrolle zur Nichtigerklärung der angegriffenen Vorschriften der 9. SARS-CoV-2-EindV(3) führt, wäre die mit der Pflicht zur Einschränkung von Kontakten und Bewegung, zum Schließen der Gaststätten und Herbergen zu touristischen Zwecken sowie zum Ausschank und Konsum von Alkohol 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. Insofern haben die in LVerfG, Beschl. v. 08.12.2020 – LVG 25/20 –, Rn. 55–57, der Fol- **59**

genabwägung zugrundegelegten Gesichtspunkte das Gewicht des Ziels eines wirkamen Infektionsschutzes seither eher noch erhöht.

bb. Ergeht die einstweilige Anordnung hingegen nicht und erweist sich die Normenkontrolle in der Hauptsache später als erfolgreich, werden die angegriffenen Vorschriften der 9. SARS-CoV-2-EindV(3) bis dahin bzw. bis zum 14.02.2021 angewendet und verletzen – unter der gesetzten Annahme – die betroffenen Grundrechte durch eine verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigte Pflicht zur Einschränkung von Kontakten und Bewegung, zum Schließen der Gaststätten und Herbergen zu touristischen Zwecken sowie zum Ausschank und Konsum von Alkohol in ihren Anwendungsbereichen.

60

Die weitere Anwendung der Kontaktbeschränkungen nach § 2 Abs. 1, 2, 5, 6 und 8 der 9. SARS-CoV-2-EindV(3) bis zur Entscheidung in der Hauptsache verursacht keine so schwerwiegenden, insbesondere dauerhaften Nachteile, dass dies gegenüber der sonst befürchteten Infektionsdynamik nicht hinzunehmen wäre. Die allerdings tief in die private und öffentliche Lebensführung eingreifenden Beschränkungen der privaten Kontakte auf ein Zusammentreffen mit in der Regel nurmehr einer einzelnen haushaltsfremden Person zur gleichen Zeit werden durch die – wenn auch engen – Ausnahmen zugunsten von Kleinkindern und von Betreuungsgemeinschaften, zugunsten von Hochzeiten im engsten Familienkreis und Trauerfeiern im engsten Familien- und Freundeskreis und durch die Möglichkeit sukzessiver Begegnungen gemildert. Die Untersagung von Veranstaltungen aus geschäftlichen, beruflichen, dienstlichen oder ähnlichen Gründen verweist die darauf gerichteten Interessen auf andere Formen der Kommunikation, die die Einschränkungen wenigstens teilweise kompensieren können. Zusammenkünfte zur politischen Willensbildung und die Wahrnehmung der Versammlungsfreiheit bleiben in ihren wesentlichen Funktionen zulässig.

61

Die weitere Anwendung der Beherbergungsverbote und des Busreisenverbots nach § 5 Abs. 1 und 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(3) sowie der Betriebsverbote für die Gastronomie nach § 6 Abs. 1, 2, 4 und 5 der 9. SARS-CoV-2-EindV(3) greifen – die Prämissen der Antragsteller zugrunde gelegt – in die Berufsausübungsfreiheit, das Eigentumsrecht und das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb ein. Die Schließung von Gaststätten wird in manchen Fällen durch die Möglichkeit des Vertriebs von Speisen und Getränken nach § 6 Abs. 1 S. 2, Abs. 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(3) teilweise abgefangen werden, ist aber für die Branche ersichtlich eine schwere Belastung. Den Verlusten durch die genannten Beschränkungen wirken teilweise finanzielle staatliche Hilfen entgegen.

62

Die weitere Anwendung der Verordnungsermächtigungen in § 13 Abs. 1 bis 3 der 9. SARS-CoV-2-EindV(3) gibt weitergehenden Einschränkungen der Bewegungsfreiheit eine Grundlage. Die auf dieser Grundlage erlassenen Verordnungen der Landkreise und kreisfreien Städte sind aber ihrerseits gegebenenfalls einer verwaltungsgerichtli-

63

chen Überprüfung zugänglich, die sich dann auch auf die lokalen Voraussetzungen und die Reichweite der Maßnahmen für die einzelne Verordnung richtet.

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 sind, 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, Beschl. v. 04.11.2020 – 3 R 218/20 –, 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.).

64

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 § 14 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, 2, 5, 7, 9, 10 und 11, Abs. 2 (mit Anlage) der 9. SARS-CoV-2-EindV(3) nicht untragbar erscheint.

65

III.

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

66

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

67

Franzkowiak

Dr. Waterkamp

Dr. Eckert

Gemmer

Dr. Stockmann

Buchloh

Prof. Dr. Germann