LANDESVERFASSUNGSGERICHT

SACHSEN-ANHALT

L e i t s ä t z e z u m

U R T E I L

vom 26.03.2021 – LVG 25/20 –

1. Auf die Verordnungsermächtigung des § 32 S. 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 S. 2 IfSG in der Fassung des Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27.03.2020 (BGBl. I S. 587) konnten Beschränkungen des Aufenthalts im öffentlichen Raum und von Veranstaltungen wie in § 2a Abs. 1 und 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 der Fassung der Zweiten Verordnung zur Änderung der Achten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 30.10.2020 (GVBl. S. 624) – 8. SARS-CoV-2-EindV(2) – gestützt werden, nicht aber die Beschränkung privater Feiern, ein Beherbergungsverbot und die Schließung von Gaststätten wie in § 2a Abs. 3, §§ 5a, 6a der 8. SARS-CoV-2-EindV(2).

2. Befugnisse zu Grundrechtseingriffen müssen die zur Rechtsanwendung berufenen Stellen sowie auch die den Regelungen unterworfenen Bürger hinreichend klar erkennen lassen, was unter welchen Voraussetzungen geboten oder verboten ist. Diesen Anforderungen genügte § 2a Abs. 1 und 2 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) nicht.

3. Eine Verordnung, die von ihrer gesetzlichen Grundlage nicht gedeckt und daher nichtig ist, kann durch eine nachfolgende, sich allein auf den nichtigen Wortlaut beziehende Änderung auf neuer gesetzlicher Grundlage nicht in Geltung erstarken.

LANDESVERFASSUNGSGERICHT

SACHSEN-ANHALT

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

U R T E I L

In dem
abstrakten Normenkontrollverfahren

LVG 25/20

der Abgeordneten des Landtags von Sachsen-Anhalt

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

16. Herrn Daniel Roi
17. Herrn Jan Wenzel Schmidt
18. Herrn Ulrich Siegmund
19. Herrn Marcus Spiegelberg
20. Herrn Dr. Hans-Thomas Tillschneider
21. Herrn Daniel Wald
22. Herrn André Poggenburg

Domplatz 6–9, 39104 Magdeburg,

– Antragsteller –

Verfahrensbevollmächtigte: Höcker Rechtsanwälte PartGmbB,
Friesenplatz 1, 50672 Köln

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

hat das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt durch seinen Präsidenten Franzkowiak als Vorsitzenden, seine Vizepräsidentin Dr. Waterkamp sowie seine Richterinnen und Richter Dr. Eckert, Gemmer, Buchloh und Prof. Dr. Germann auf die mündliche Verhandlung vom 02.02.2021 für Recht erkannt:

1. § 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 der Fassung der Zweiten Verordnung zur Änderung der Achten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 30.10.2020 (GVBl. S. 624) sowie

   § 2a Abs. 1 und 2, § 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 der Fassung der Dritten Verordnung zur Änderung der Achten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 27.11.2020 (GVBl. S. 668)

   waren mit der Landesverfassung unvereinbar und nichtig.

2. § 2a Abs. 3 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 der Fassung der Dritten Verordnung zur Änderung der Achten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 27.11.2020 (GVBl. S. 668) – im folgenden „8. SARS-CoV-2-EindV(3)" – war in folgenden Grenzen für seine Auslegung mit der Landesverfassung vereinbar:

§ 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) verbot private Zusammenkünfte einer Person mit mehr als weiteren fünf über vierzehn Jahre alten Personen, die nicht mit ihr in einem Hausstand lebten.

Zu einem Hausstand im Sinne des § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) gehörte jedes Kind, für das ein Angehöriger des Hausstands ein Sorge- oder Umgangsrecht hatte, ungeachtet der gleichzeitigen Zugehörigkeit des Kindes zu einem anderen Hausstand.

4. Im übrigen wird der Antrag zurückgewiesen.

5. Die Entscheidung ergeht gerichtskostenfrei. Das Land hat den Antragstellern vier Fünftel der notwendigen Auslagen zu erstatten.

6. Der Gegenstandswert wird festgesetzt auf 30.000 Euro.

Gliederung

I. Tatbestand

II. Entscheidungsgründe

1. Zulässigkeit des Antrags

2. Begründetheit des Antrags

a. Verordnungsermächtigung, Art. 79 Abs. 1 LVerf: § 32 S. 1 i. V. m. §§ 28, 28a Abs. 1 IfSG, inzidente Überprüfung der Gültigkeit

aa. Prüfungsmaßstab

bb. Vereinbarkeit mit Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG

b. Formelle Verfassungsmäßigkeit der 8. SARS-CoV-2-EindV

c. Materielle Verfassungsmäßigkeit der 8. SARS-CoV-2-EindV

aa. Eingriffe in Grundrechte der Landesverfassung

bb. Verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Grundrechtseingriffe

aaa. Schranken

bbb. Anwendbarkeit und Reichweite der § 32 S. 1, § 28 Abs. 1 IfSG

(1.) Prüfungsmaßstab

(2.) Reichweite der Befugnisgeneralklausel in § 28 Abs. 1 IfSG

(a.) Maßnahmerichtung

(b.) Ausnahmen von den Anforderungen an die Regelungsdichte hinsichtlich der Maßnahmerichtung?

(c.) Übereinstimmung des § 2a Abs. 1 S. 1 und 2 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) mit der Befugnisgeneralklausel in § 28 Abs. 1 IfSG

(d.) Überschreitung der Reichweite der Befugnisgeneralklausel in § 28 Abs. 1 IfSG durch § 2a Abs. 3, §§ 5a, 6a der 8. SARS-CoV-2-EindV(2)

ccc. Normenklarheit (§ 2a Abs. 1 und 2 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2))

(1.) Anforderungen

(2.) Unvereinbarkeit des § 2a Abs. 1 und 2 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) mit den Anforderungen

(3.) Nichtigkeit des § 13a der 8. SARS-CoV-2-EindV(2)

ddd. Anwendbarkeit und Reichweite des § 32 S. 1, § 28a IfSG für den Erlass der Dritten Verordnung zur Änderung der Achten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung

(1.) Wirkungslosigkeit der auf die nichtigen Vorschriften der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) gerichteten Änderungsbefehle

(2.) Wirksamkeit der Neufassung des § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3)

(3.) Allgemeine Voraussetzung für die Anwendbarkeit des § 28a IfSG

(4.) Übereinstimmung mit dem Maßnahmenzweck nach § 28a IfSG

(5.) Übereinstimmung mit dem Befugnistatbestand in § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG

eee. Normenklarheit und verfassungskonforme Auslegung des § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3)

fff. Verhältnismäßigkeit des § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3)

(1.) Eingriffszweck

(2.) Eignung

(3.) Erforderlichkeit

(4.) Angemessenheit

(a.) § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) und allgemeine Handlungsfreiheit

(b.) § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) und Schutz der Ehe und Familie in Art. 24 Abs. 1 LVerf

III. Kostenfreiheit und Auslagenerstattung

Tatbestand

Die Antragsteller des Verfahrens der abstrakten Normenkontrolle 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 der Fassung der Zweiten 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 der Fassung der Dritten 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 eigenen 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 Einkaufzentren 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. **4**

Die Dritte Verordnung zur Änderung der Achten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 27.11.2020 lautete auszugsweise: 5

§ 1

Die Achte SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 15. September 2020 (GVBl. LSA S. 432), zuletzt geändert durch Verordnung vom 30. Oktober 2020 (GVBl. LSA S. 624), wird wie folgt geändert:

[...]

3. § 2a wird wie folgt geändert:

   a) Absatz 1 wird wie folgt geändert:

      aa) Die Sätze 1 und 2 erhalten folgende Fassung:

      „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."

      bb) Nach Satz 2 wird folgender neuer Satz 3 eingefügt:

      „Satz 1 gilt nicht für Zusammenkünfte mit Angehörigen des eigenen Hausstandes."

      cc) Die bisherigen Sätze 3 bis 7 werden die Sätze 4 bis 8.

   b) In Absatz 2 Satz 1 wird die Angabe „2. November 2020 bis 30. November 2020" durch die Angabe „1. Dezember 2020 bis 20. Dezember 2020" ersetzt.

   c) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

   „(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 vom einer fachkundigen Organisation im Sinne dieser Verordnung."

[...]

5. § 5a wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 1 Satz 1 wird die Angabe „2. November 2020 bis 30. November 2020" durch die Angabe „1. Dezember 2020 bis 20. Dezember 2020" ersetzt.

   b) In Absatz 2 wird die Angabe „2. November 2020 bis 30. November 2020" durch die Angabe „1. Dezember 2020 bis 20. Dezember 2020" ersetzt.

6. § 6a wird wie folgt geändert:

   a) In Absatz 1 wird die Angabe „2. November 2020 bis 30. November 2020" durch die Angabe „1. Dezember 2020 bis 20. Dezember 2020" ersetzt.

   b) Absatz 2 Satz 1 erhält folgende Fassung:

   „Davon ausgenommen sind die Belieferung und die Mitnahme von Speisen und Getränken, sowie der Außer-Haus-Verkauf."

[...]

13. § 13a wird wie folgt geändert:

   a) Im Satzteil vor Nummer 1 wird die Angabe „§ 28 Abs. 1 Satz 1" durch die Angabe „§ 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1" ersetzt.

   b) In Nummer 1 wird das Wort „zehn" durch das Wort „fünf" ersetzt.

[...]

Als Verordnungsermächtigung nennt die Eingangsformel der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) die Normen § 32 S. 1 und § 54 S. 1 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) vom 20.07.2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 19.06.2020 (BGBl. I S. 1385), die Eingangsformel der Dritten Verordnung zur Änderung der Achten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 27.11.2020 die Normen § 32 S. 1 und § 54 S. 1 i. V. m. § 28a Abs. 1 IfSG vom 20.07.2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18.11.2020 (BGBl. I S. 2397). Die Verordnungen sind jeweils durch die Landesregierung ausgefertigt und im Gesetz- und Verordnungsblatt des Landes Sachsen-Anhalt verkündet worden. **6**

Zu beiden Eindämmungsverordnungen hat die Landesregierung einen umfangreichen Text zur Begründung der Vorschriften nebst einem Fragen- und Antwortkatalog im Internet veröffentlicht. Darin werden die den Eindämmungsverordnungen zugrundegelegten Erkenntnisse über das Infektionsgeschehen dargestellt, das seit März 2020 die pandemische Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 bestimmt. **7**

Die Antragsteller haben mit Schriftsatz vom 24.11.2020 die Anträge auf Einleitung eines Normenkontrollverfahrens und auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen die zitierten Normen der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) gestellt und ihr Rechtschutzbegehren mit Schriftsatz vom 02.12.2020 auf die entsprechenden Regelungen der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) erweitert. Mit Beschluss vom 08.12.2020 hat das Gericht den Antrag auf einstweilige Anordnung zurückgewiesen. **8**

Die Antragsteller sind weiterhin der Auffassung, dass die Anordnungen mit der Landesverfassung nicht vereinbar sind und haben in der mündlichen Verhandlung am 02.02.2021 beantragt festzustellen: **9**

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

SARS-CoV-2-EindV bezieht, waren mit der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt unvereinbar und nichtig.

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

Zusammengefasst rügen die Antragsteller, es fehle an einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage, die Regelungen seien formell verfassungswidrig und sie verletzten die Grundrechte aus Art. 5 Abs. 1, 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). **10**

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). **11**

Die mit den verfahrensgegenständlichen Normen getroffenen Regelungen entsprächen zudem nicht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. **12**

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

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 Hausstandes zu begrenzen. Dies gelte umso mehr, wenn es sich bei den Betroffenen um unter dem Schutz des Art. 24 Abs. 1 LVerf stehende Familienangehörige handele. Zudem lasse die Regelung unberücksichtigt, dass es auch bei dem Zusammenkommen von 10 Personen zu Ansteckungen kommen könne. **14**

§ 2a Abs. 2 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) verletze die Grundrechte aus Art. 5 Abs. 1, aus Art. 16 Abs. 1 und aus Art. 24 Abs. 1 LVerf. 15

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 behandele. 16

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 LVerf normierten Gleichbehandlungsgrundsatz, weil kein sachlicher Grund vorliege, Neffen und Nichten oder Ehepartner der zugelassenen Personen nicht zuzulassen. 17

§ 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) verletze die Grundrechte aus Art. 5 Abs. 1 LVerf, Art. 17 Abs. 1 LVerf und aus Art. 24 Abs. 1 LVerf. Das Verbot privater Feiern auf die Wohnung auszudehnen und auf 10 Personen zu beschränken, ohne Berücksichtigung etwa bestehender Hygienekonzepte, sei unverhältnismäßig. Außerdem lasse diese Regelung unberücksichtigt, dass es auch bei dem Zusammenkommen von 10 Personen zu Ansteckungen kommen könne. Hier würde 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 träfen, abends nicht zu einer privaten Feier zusammenkommen dürften; einen einzelnen Freund zu treffen, sei hingegen zulässig. 18

Dieselben Erwägungen gälten für § 2a der 8. SARS-CoV-2-EindV(3), der eine Verschärfung aufgrund der Reduzierung der Personenzahl von 10 auf höchstens 5 Personen der zuvor geltenden Regelungen darstelle. Daran ändere auch die Ausnahme der Kinder bis 14 Jahre sowie die – nunmehr generelle – Ausnahme von Angehörigen des eigenen Hausstandes nichts. Dies sei ohnehin nach allgemein verstandener Lesart nur als Klarstellung zu verstehen. 19

§ 5a Abs. 1 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) verletze die Grundrechte aus Art. 16 Abs. 1 LVerf und Art. 18 Abs. 1 LVerf. 20

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. 21

§ 5a Abs. 2 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) verletze wegen fehlender Berücksichtigung etwaiger Hygienekonzepte und wegen Untersagung des zweckentsprechenden Gebrauchs Art. 16 Abs. 1 und Art. 18 Abs. 1 LVerf. Eine Verletzung des Gleichbehandlungsgrundsatzes liege vor, weil Zug- und Flugreisen erlaubt blieben. 22

§ 6a Abs. 1 und Abs. 4 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) verletzten entsprechend vorzitierter Argumentation die Grundrechte aus Art. 16 Abs. 1 und Art. 18 Abs. 1 LVerf der Gastwirte und das Grundrecht aus 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. Ferner 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. 23

Die Ordnungswidrigkeitstatbestände nach § 13a nebst der Anlage 2 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) seien insoweit ebenfalls verfassungswidrig. 24

Dieselben Erwägungen gälten wieder für die nahezu wortgleichen Regelungen der § 5a, § 6a und § 13a mit Anlage 2 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3). 25

Zudem beträfen 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, ergebe sich, dass 99,85 % der Bevölkerung des Landes Sachsen-Anhalt Nichtstörer seien. 26

Der Landtag und die Landesregierung haben gemäß § 31 Abs. 2 S. 2 LVerfGG Gelegenheit erhalten, zum Antrag vom 24.11.2020 Stellung zu nehmen. 27

Die Landesregierung hat am 01.12.2020 und 04.01.2021 Stellung genommen. Sie hält den Antrag für unbegründet und weist zur Ermächtigungsgrundlage insbesondere darauf hin, dass der Landtag in jeder seiner Sitzungen – seit dem 27.02.2020 – 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. 28

Bereits § 28 Abs. 1 S. 1 i. V. m. § 32 IfSG i. d. F. vom 28.03.2020 stelle eine hinreichende Verordnungsermächtigung dar. Bereits die Formulierung „notwendige Maßnahmen" umfasse die Kontaktreduzierung, Reduzierung der anwesenden Personen bei Hochzeiten und Trauerfeiern, die Schließung von Hotels sowie der Gaststätten. Die Einfügung des § 28a IfSG i. d. F. vom 19.11.2020 sei lediglich zur Klarstellung eingefügt worden. Er eröffne in Relation zu § 28 IfSG keine neuen Tatbestände, sondern enthalte Regelbeispiele, um entsprechend dem Abs. 3 des § 28a zu erläutern, welche Maßnahmen getroffen werden könnten, die insbesondere an dem Schutz von 29

Leben und Gesundheit und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems auszurichten seien.

Zur materiellen Rechtmäßigkeit führt sie im Wesentlichen aus, dass die Vermeidung sozialer Kontakte für die Eindämmung der Pandemie große Bedeutung beansprucht. Zu § 2a der 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 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) begründeten. Zu § 6a der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) führt sie unter Bezugnahme auf die Begründung zur Zweiten Änderungsverordnung aus, dass unter anderem die Gastronomiebranche einen kontaktintensiven Bereich darstelle mit typischerweise großen Personenansammlungen. Unter Beachtung der finanziellen Hilfen, die vom Bund zugesagt worden seien, sei ein Eingriff in „Art. 12 Abs. 1 und 14 GG" durch vorübergehende Schließung der Unternehmen nicht unverhältnismäßig. **30**

Bei der Untersagung der Reisebusreisen sei zu berücksichtigen gewesen, dass die Ausbreitung der neuen Mutationen insbesondere durch Reisetätigkeiten aus anderen Ländern nach Sachsen-Anhalt begünstigt worden seien. Dies sei insbesondere bei den Reisebusreisen der Senioren in die grenznahen Bäder in Tschechien zu verzeichnen gewesen. **31**

Die Abwägung der betroffenen Rechtsgüter 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. Bereits schon im Jahre 1977 habe das BVerfG (Beschl. v. 24.05.1977 – 2 BvR 988/75) betont, dass eine staatliche Verpflichtung zum Schutze jeglichen menschlichen Lebens bestehe. Die Belange der staatlichen Gesundheitsfürsorge hätten ihre verfassungsrechtliche Verankerung im Sozialstaatsprinzip. **32**

Entscheidungsgründe

1. Der Antrag ist zulässig. **33**

a. Gemäß Art. 75 Nr. 3 LVerf und § 2 Nr. 4, § 39 LVerfGG entscheidet das Landesverfassungsgericht im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle bei Meinungsverschiedenheiten oder Zweifeln über die förmliche oder sachliche Vereinbarkeit von Landesrecht mit der Verfassung des Landes Sachsen-Anhalt auf Antrag eines Viertels der Mitglieder des Landtages oder auf Antrag der Landesregierung. **34**

b. Die 22 Antragsteller sind als ein Viertel der Mitglieder des Landtags (87 Mitglieder) antragsberechtigt. **35**

c. Die angegriffenen Vorschriften der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) und (3) sind als Landesrecht ein zulässiger Antragsgegenstand. Art. 75 Nr. 3 LVerf und § 2 Nr. 4, § 39 **36**

LVerfGG erfasst mit Landesrecht auch Gesetze im nur materiellen Sinn wie Rechtsverordnungen.

d. Der Antragsgrund ergibt sich daraus, dass die Antragsteller die angegriffenen Vorschriften wegen ihrer förmlichen und sachlichen Unvereinbarkeit mit der Landesverfassung für nichtig halten. 37

e. Das objektive Klarstellungsinteresse entfällt nicht dadurch, dass die 8. SARS-CoV-2-EindV(2–3) insgesamt und zuvor die in ihr jeweils durch Änderung abgelösten Bestimmungen außer Kraft getreten sind. Auch nach dem Ende ihres Geltungszeitraums kann eine Norm noch Rechtswirkungen erzeugen. Das gilt hier insbesondere für noch nicht abgeschlossene Verfahren zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten wegen eines Verstoßes gegen eine der angegriffenen Bestimmungen oder für Sekundäransprüche. Abgesehen davon begründet sich das objektive Klarstellungsinteresse daraus, dass die angegriffenen Bestimmungen nach dem Ende ihres Geltungszeitraums nicht ersatzlos weggefallen sind, sondern sich in einer über weite Strecken übereinstimmenden Nachfolgeregelung in der Neunten Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Sachsen-Anhalt fortsetzen. Würde eine abstrakte Normenkontrolle durch das Außerkrafttreten der Norm in solchen Fällen einer dichten Abfolge von Regelungen mit kurzer Geltungsdauer unzulässig, wäre eine verfassungsgerichtliche Kontrolle regelmäßig ausgeschlossen. So könnte dieses Verfahren seine in Art. 75 Nr. 3 LVerf vorgesehene Funktion nicht erfüllen. Vielmehr schafft es durch eine Entscheidung des Landesverfassungsgerichts über die Vereinbarkeit auch einer bereits außer Kraft getretenen Norm des Landesrechts Klarheit und Rechtssicherheit für das nachfolgende Recht und die künftige Normsetzung (vgl. zum objektiven Klarstellungsinteresse nach dem Außerkrafttreten der angegriffenen Norm auch ThürVerfGH, Urt. v. 01.03.2021 – VerfGH 18/20, unter B. II. 1. c.). 38

f. Der Grundsatz der Subsidiarität steht der Zulässigkeit des Antrags nicht entgegen. Für die Antragsteller besteht insbesondere nicht die Möglichkeit, eine verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle durch das Oberverwaltungsgericht gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO zu beantragen. Die Antragsteller sind dort in ihrer Eigenschaft als Mitglieder des Landtags nicht antragsberechtigt. 39

2. Der Antrag ist überwiegend begründet. § 2a, § 5a, § 6a, § 13a Abs. 1 Nr. 1, 2, 4 und 5, Abs. 2 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) und § 2a Abs. 1 und 2, § 5a, § 6a, § 13a Abs. 1 Nr. 1, 2, 4 und 5, Abs. 2 der 8. SARS-CoV-2 EindV(3) waren mit der Landesverfassung unvereinbar. § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) war in verfassungskonformer Auslegung mit der Landesverfassung vereinbar. 40

a. § 32 S. 1 IfSG, auf die die angegriffenen Verordnungen gestützt waren, ist eine gültige Verordnungsermächtigung. 41

Gemäß Art. 79 Abs. 1 LVerf kann die Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen nur durch Gesetz erteilt werden. Das Gesetz muß Inhalt, Zweck und Ausmaß 42

der erteilten Ermächtigung bestimmen. Die Rechtsgrundlage ist in der Rechtsverordnung anzugeben.

Damit verlangt der landesverfassungsrechtliche Vorbehalt eines Parlamentsgesetzes für die Rechtsetzung durch Rechtsverordnung eine gültige gesetzliche Grundlage. **43**

Die Zweite Verordnung zur Änderung der Achten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 30.10.2020 nannte in ihrem Einleitungssatz als gesetzliche Grundlage gemäß Art. 79 Abs. 1 S. 3 LVerf § 32 S. 1 und § 54 S. 1 IfSG, die Dritte Verordnung zur Änderung der Achten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 27.11.2020 nannte § 32 S. 1 und § 54 S. 1 i. V. m. § 28a Abs. 1 IfSG. Nach § 32 S. 1 IfSG werden die Landesregierungen ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG gelten, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Diese gesetzlichen Grundlagen sind, soweit dies im landesverfassungsgerichtlichen Verfahren zu überprüfen ist (aa.), jeweils gültig (bb.). **44**

aa. Als Bundesrecht unterstehen sie nicht der Landesverfassung, sondern ausschließlich dem Vorrang des Grundgesetzes. Vom Landesverfassungsgericht sind sie insoweit inzident auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz zu überprüfen, als das Rechtsstaatsprinzip gemäß Art. 2 Abs. 1 LVerf, die Bindung des Verordnungsgebers an Recht und Gesetz gemäß Art. 2 Abs. 4 LVerf und der Vorbehalt einer nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmten parlamentsgesetzlichen Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen in Art. 79 Abs. 1 S. 1 und 2 LVerf es fordern. Kommt das Landesverfassungsgericht zur Überzeugung, daß die bundesgesetzliche Ermächtigung mit dem Grundgesetz unvereinbar und daher nichtig ist, hat es unter den weiteren Voraussetzungen der konkreten Normenkontrolle gemäß Art. 100 Abs. 1 S. 1 GG das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen (BVerfG, Beschl. v. 15.01.1985 – 2 BvR 128/84 –, BVerfGE 69, 112); ThürVerfGH, Urt. v. 01.03.2021 – VerfGH 18/20, unter B. I. 1.). **45**

bb. Die Verordnungsermächtigung in § 32 S. 1 IfSG i. V. m. § 28 IfSG, wie sie bei Erlass der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) galt, und i. V. m. §§ 28, 28a IfSG, wie sie bei Erlass der Dritten Verordnung zur Änderung der Achten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 27.11.2020 galt, ist gültig. Die Unterschiede in der Regelungsdichte zwischen § 28 IfSG und § 28a IfSG berühren nicht die Gültigkeit der Verordnungsermächtigung, insbesondere am Maßstab der Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 S. 2 GG an die Bestimmtheit hinsichtlich Inhalt, Zweck und Ausmaß, sondern ihre inhaltliche Reichweite (s. u. c. bb. bbb.). **46**

Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung in § 32 S. 1 IfSG ergeben sich aus ihrem Wortlaut in Verbindung mit den darin in Bezug genommenen Regelungen der §§ 28 bis 31 IfSG. **47**

Ihr Zweck ist die „Bekämpfung übertragbarer Krankheiten". § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG greift ihn für die dort geregelte Generalklausel im Zweck der „Verhinderung der Ver- **48**

breitung übertragbarer Krankheiten“ auf. In dieser Fassung war er maßgeblich für die 8. SARS-CoV-2-EindV(2). Der durch das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18.11.2020 (BGBl. I S. 2397) eingefügte § 28a IfSG konkretisiert ihn 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“. In dieser Fassung war er maßgeblich für die Dritte Verordnung zur Änderung der Achten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 27.11.2020.

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 des § 28 IfSG in der für die 8. SARS-CoV-2-EindV(2) maßgeblichen Gesetzesfassung sowie dann die Tatbestände des § 28a IfSG in der für die 8. SARS-CoV-2-EindV(3) maßgeblichen Gesetzesfassung jeweils Ansatzpunkte für eine entsprechende Eingrenzung der Reichweite der Ermächtigung im Wege einer verfassungskonformen Auslegung. **49**

b. Die 8. SARS-CoV-2-EindV(2–3) war formell verfassungsgemäß. Über die Zuständigkeit zum Verordnungserlass enthält die Landesverfassung keine besonderen Vorgaben. Art. 79 Abs. 1 LVerf setzt voraus, dass die in der gesetzlichen Grundlage bestimmte Zuständigkeit eingehalten wird. Die Zuständigkeit der Landesregierung zum Erlass der 8. SARS-CoV-2-EindV und der nachfolgenden Änderungsverordnungen ergab sich aus § 32 S. 1 IfSG. Die 8. SARS-CoV-2-EindV und der nachfolgenden Änderungsverordnungen in Übereinstimmung mit Art. 82 Abs. 2 LVerf verkündet worden. **50**

c. Die angegriffenen Vorschriften der 8. SARS-CoV-2-EindV(2–3) sind – bis auf § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) in verfassungskonformer Auslegung – materiell verfassungswidrig. Die durch sie bewirkten Eingriffe in Grundrechte der Landesverfassung (aa.) sind nur so weit verfassungsrechtlich gerechtfertigt, wie sie von der für sie maßgeblichen Verordnungsermächtigung gedeckt sind (bb.). **51**

aa. Die angegriffenen Verbote griffen, soweit die betroffenen Interessen nicht in den Schutzbereich eines speziellen Grundrechts fielen, jedenfalls in die aus dem Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 5 Abs. 1 LVerf folgende allgemeine Handlungsfreiheit ein. **52**

Die in § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2–3) verordnete Beschränkung privater Zusammenkünfte berührte darüber hinaus, soweit sie die Zusammenkunft mit hausstandsfremden Familienangehörigen oder die gleichzeitige Zusammenkunft mit **53**

Ehegatten der Beteiligten beschränkte, den Schutz der Ehe und Familie in Art. 24 Abs. 1 LVerf.

Die Bewehrung der hier verfahrensgegenständlichen Gebote und Verbote durch § 13a der 8. SARS-CoV-2-EindV(2–3), der in Verbindung mit der Anlage Verstöße gegen die aufgeführten Vorschriften als Ordnungswidrigkeit mit Geldbuße belegte, verlängerte die Grundrechtseingriffe für den Fall eines Verstoßes in den durch das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 LVerf gewährleisteten Schutz des Vermögens. **54**

bb. Diese Eingriffe in die Grundrechte aus der Landesverfassung waren verfassungsrechtlich nur hinsichtlich des § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) gerechtfertigt. **55**

aaa. Das Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 LVerf steht im Ergebnis unter einem einfachen Gesetzesvorbehalt. Vorbehaltlos gewährleistet ist der Schutz von Ehe und Familie in Art. 24 Abs. 1 LVerf; er findet seine Schranken in kollidierendem Verfassungsrecht. Hierzu gehört auch die mit dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Art. 5 Abs. 2 S. 1 LVerf der staatlichen Gewalt auferlegte objektive Pflicht, sich schützend und fördernd vor Leben und körperliche Unversehrtheit der Menschen zu stellen (zu Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG im Verhältnis zur Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG BVerfG, Beschl. v. 30.08.2020 – 1 BvQ 94/20, Rn. 16; Beschl. v. 31.05.2020 – 1 BvQ 63/20, Rn. 7; Beschl. v. 16.05.2020 – 1 BvQ 55/20, Rn. 9; Beschl. v. 01.05.2020 – 1 BvR 1003/20, Rn. 7; Beschl. v. 01.05.2020 – 1 BvR 1004/20, Rn. 6 m. w. N.). **56**

bbb. Die gesetzliche Verordnungsermächtigung in § 32 S. 1 IfSG in Verbindung mit § 28 Abs. 1 IfSG in der für die 8. SARS-CoV-2-EindV(2) maßgeblichen Gesetzesfassung deckte die angegriffenen Regelungen der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) überwiegend nicht. **57**

(1.) Das Landesverfassungsgericht hat für die verfassungsrechtliche Rechtfertigung von Eingriffen in Grundrechte der Landesverfassung zu prüfen, ob sie von ihrer gesetzlichen Grundlage gedeckt sind. **58**

Maßstab dieser Prüfung ist allerdings nicht das einfache Gesetzesrecht, sei es das des Landes oder das des Bundes, sondern allein die Landesverfassung. Es ist daher nicht die Aufgabe des Landesverfassungsgerichts, die Auslegung der Befugnisse zu klären, auf die die Grundrechtseingriffe gestützt sind. Es ist auch aus Gründen der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung insbesondere nicht seine Aufgabe, über die Auslegung bundesrechtlicher Normen zu bestimmen (vgl. BayVerfGH, Entscheidung vom 09.02.2021 – Vf. 6-VII-20, Rn. 40; BayVerfGH, Entscheidung vom 16.11.2020 – Vf. 90-VII-90, Rn. 10). Auch die landesverfassungsrechtliche Verankerung des Rechtsstaatsprinzips in Art. 2 Abs. 1 und 4 LVerf führt nicht dazu, dass jede Unvereinbarkeit mit einfachem Recht als Verletzung der Landesverfassung der Überprüfung durch das Landesverfassungsgericht zugänglich wird. Sie kann einen Verstoß gegen einfaches Recht nur dann mittelbar zum Verstoß gegen Art. 2 Abs. 1 und 4 LVerf qualifizieren, wenn er offensichtlich und schwerwiegend ist (vgl. BayVerfGH, **59**

Entscheidung vom 09.02.2021 – Vf. 6-VII-20, Rn. 40; BayVerfGH, Entscheidung vom 16.11.2020 – Vf. 90-VII-90, Rn. 10; weitergehend wohl ThürVerfGH, Urt. v. 01.03.2021 – VerfGH 18/20, unter B. I. 1. a.–b. mit Verweis auf BVerfG, Beschl. v. 31.03.2016 – 2 BvR 1576/13, Rn. 54).

Unbeschadet dessen enthält der Maßstab der Landesverfassung die Forderung, dass nur durch oder aufgrund eines Gesetzes in die Grundrechte der Landesverfassung eingegriffen werden darf. Nur soweit das Gesetz reicht, kann es die verfassungsrechtliche Rechtfertigung eines Grundrechtseingriffs vermitteln. Das Landesverfassungsgericht muss daher zur Prüfung am Maßstab der Grundrechte der Landesverfassung dazu Stellung nehmen, ob ein Gesetz zum Grundrechtseingriff ermächtigt und ob es den zu beurteilenden Grundrechtseingriff deckt oder nicht. Dem hat das Landesverfassungsgericht die Auslegung des Gesetzes zugrundezulegen, die die zur Prüfung an seinem Maßstab berufenen Gerichte gefunden haben. Diese Auslegung ist dann nur daraufhin zu überprüfen, ob sie ihrerseits die Bedeutung und Tragweite der Grundrechte der Landesverfassung verkennt. Die Maßgeblichkeit der Auslegung von Bundesrecht durch Bundesgerichte ist dabei zu wahren. Diesseits einer solchen Auslegungspraxis hat das Landesverfassungsgericht die Grenzen der Reichweite der gesetzlichen Eingriffsermächtigung am Maßstab der Anforderungen der Landesverfassung an Grundrechtseingriffe zu bestimmen, wie sie sich insbesondere aus dem Vorbehalt des Parlamentsgesetzes ergeben. **60**

(2.) Die angegriffenen Regelungen der 8. SARS-CoV-2-EindV(2), bis auf § 2a Abs. 1 und 2 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2), überschritten den Rahmen der für sie maßgeblichen Verordnungsermächtigung in § 32 S. 1 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG in der Fassung des Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27.03.2020 (BGBl. I S. 587). **61**

(a.) § 32 S. 1 IfSG ermächtigt dazu, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zu erlassen. Davon sind demnach nur Gebote und Verbote gedeckt, die den Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG „entsprechen". **62**

§ 28 Abs. 1 IfSG enthält eine gefahrenabwehrrechtliche Befugnisgeneralklausel für „die notwendigen Schutzmaßnahmen" zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten nach Feststellung eines Krankheits- oder Ansteckungsverdachts. Ihre Reichweite ist nach allgemeinen gefahrenabwehrrechtlichen Grundsätzen zu bestimmen. Zur Maßnahmerichtung enthält sie keine Regelung, so dass in Sachsen-Anhalt insoweit gemäß § 4 Abs. 1 S. 2 des Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung des Landes Sachsen-Anhalt (SOG LSA) in der Fassung der Bekanntmachung vom 20.05.2014 (GVBl. S. 182, 183, ber. S. 380), zuletzt geändert durch Gesetz vom 08.12.2020 (GVBl. S. 682), die allgemeinen Voraussetzungen für die Inanspruchnahme von Personen nach den §§ 7, 8 und 10 SOG Anwendung finden. Demnach können aufgrund § 28 Abs. 1 IfSG die für die Ansteckungsgefahr im gefahrenabwehrrechtlichen Sinn verantwortlichen Personen, insbesondere die in **63**

§ 28 Abs. 1 S. 1 IfSG genannten Kranken, Krankheitsverdächtigen oder Ausscheider in Anspruch genommen werden, unter den Voraussetzungen des § 10 SOG durchaus auch Personen, die im gefahrenabwehrrechtlichen Sinn nicht verantwortlich sind („Nichtstörer") (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.03.2012 – 3 C 16/11, BVerwGE 142, 205 (213), Rn. 26; ThürVerfGH, Urt. v. 01.03.2021 – VerfGH 18/20, unter B. I. 2. b. bb. (Umdruck S. 58); andeutungsweise BayVerfGH, Entscheidung vom 09.02.2021 – Vf. 6-VII-20, Rn. 43–46). Von Maßnahmen gegenüber Nichtverantwortlichen in diesem Sinn sind aber Maßnahmen zu unterscheiden, die sich an die Allgemeinheit richten. Diese bedürfen einer Befugnis, die generelle, also nicht an bestimmte Personen oder nach bestimmten Merkmalen von der Allgemeinheit unterschiedene Personenmehrheiten, sondern an jedermann gerichtete Verhaltensgebote oder -verbote erlaubt. § 28 Abs. 1 S. 1 und 2 IfSG gibt einer solchen Reichweite der Befugnis keine allgemeine Grundlage. § 28 Abs. 1 S. 1 Hs. 2 IfSG erlaubt es im Rahmen der Generalklausel, „Personen" zu verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten. Das lässt sich nicht etwa deshalb, weil jede Person der Allgemeinheit zugerechnet werden kann, auf die Allgemeinheit ausweiten. Eine solche Erweiterung eröffnet § 28 Abs. 1 S. 2 IfSG nur insoweit, als „Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen" beschränkt oder verboten werden sollen. Die Maßnahmerichtung erfasst hier eine unbestimmte Anzahl von Adressaten, die mit der Beteiligung an einer „Ansammlung" bestimmbar sind. Mit der Streichung der Begrenzung auf Ansammlungen „einer größeren Anzahl" von Menschen, die in der zuvor geltenden Fassung des § 28 Abs. 1 IfSG enthalten war, durch das Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27.03.2020 hat der Gesetzgeber zu erkennen gegeben, dass die Maßnahmen auch gegenüber kleineren Ansammlungen angeordnet werden dürfen. Mit der im gleichen Zuge geregelten Erweiterung der vorher allein vorhandenen Befugnis zur Platzverweisung bis zur Durchführung notwendiger Schutzmaßnahmen auf die Befugnis, Personen das Betreten „öffentlicher Orte" zu verbieten oder an Bedingungen zu binden, hat er insoweit auch die Bindung solcher Maßnahmen an einen „bestimmten" Ort aufgehoben (vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 09.02.2021 – Vf. 6-VII-20, Rn. 43–46). Er hat aber nicht darüber hinaus geregelt, dass Schutzmaßnahmen jedweden Inhalts auch gegenüber der Allgemeinheit auf § 28 Abs. 1 IfSG gestützt werden können sollten. Dass in der rechtspolitischen Diskussion im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung Ende März 2020 bereits Maßnahmen größerer Reichweite im Raum standen, mag dem Gesetzgeber die Notwendigkeit vor Augen geführt haben, solchen Maßnahmen die nötige parlamentsgesetzliche Legitimation zu geben (vgl. ThürVerfGH, Urt. v. 01.03.2021 – VerfGH 18/20, unter B. I. 2. b. aa. (Umdruck S. 54)); es hat ihn aber in dieser ersten, auch in der Ungewissheit über die weitere Entwicklung von rechtsstaatlicher Zurückhaltung geprägten Reaktion auf die Pandemie nicht dazu bewegt, die Befugnis des § 28 Abs. 1 IfSG mit so weitreichenden Rechtsfolgen auszustatten, wie er es später in § 28a IfSG getan hat.

Auch über die Verordnungsermächtigung des § 32 S. 1 IfSG gewinnt die Befugnis zu Schutzmaßnahmen nach § 28 Abs. 1 IfSG nicht die dort nicht vorhandene Reichweite gegenüber der Allgemeinheit. Sie erweitert zwar die Handlungsform auf abstrakt-generelle Regelungen, aber deren Gegenstand bleibt ausdrücklich an den in § 28 Abs. 1 IfSG gesetzten Rahmen der darin geregelten „entsprechenden" Schutzmaßnahmen gebunden. 64

(b.) Es kann dahinstehen, ob innerhalb einer engen Frist nach dem Auftreten einer völlig neuen Gefahrenlage Ausnahmen von den Anforderungen an die Regelungsdichte einer Verordnungsermächtigung begründet werden können, so dass in einer Übergangszeit auch solche unmittelbaren Gefahren effektiv durch die Regelung von Maßnahmen auf dem Verordnungswege abgewehrt werden können, bis der Gesetzgeber darauf zu reagieren in der Lage ist (für eine solche Abweichung von dem durch Rechtsstaats- und Demokratieprinzip geforderten Parlamentsvorbehalt „in besonders gelagerten Ausnahmesituationen für einen überschaubaren Zeitraum [...], wenn dies dem klar geäußerten Willen des Parlamentsgesetzgebers entspricht und andernfalls das angestrebte Gesetzesziel nicht hinreichend erfolgversprechend herbeigeführt werden kann", ThürVerfGH, Urt. v. 01.03.2021 – VerfGH 18/20, unter B. I. 2. b. aa. (Umdruck S. 52 f.)). Eine solche Reaktionszeit musste jedenfalls zu der Zeit, zu der die 8. SARS-CoV-2-EindV erlassen wurde, bereits als überschritten angesehen werden. Wenn dem Bundesgesetzgeber sogar schon bei Erlass des Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27.03.2020 Verordnungen der Landesregierungen mit Regelungen von der hier in Rede stehenden Eingriffstiefe und -breite vor Augen standen, hätte er die Möglichkeit gehabt, diesen zumindest innerhalb der darauf folgenden Wochen bis zur parlamentarischen Sommerpause oder – wenn regelungstechnische Schwierigkeiten und politische Verständigungserfordernisse in einer Situation anhaltender Ungewissheit noch mehr Zeit forderten – unmittelbar danach die erforderliche parlamentsgesetzliche Grundlage zu geben. Die stillschweigende Billigung (vgl. ThürVerfGH, Urt. v. 01.03.2021 – VerfGH 18/20, unter B. I. 2. b. aa. (Umdruck S. 53–55)) einer von der bestehenden Verordnungsermächtigung objektiv nicht gedeckten exekutiven Rechtssetzungspraxis der Länder kann eine förmliche parlamentsgesetzliche Regelung der wesentlichen Entscheidungen, die das Rechtsstaats- und das Demokratieprinzip eben dem Parlament vorbehalten, nicht ersetzen. Daher muss die 8. SARS-CoV-2-EindV an der Verordnungsermächtigung des § 32 S. 1 IfSG mit der Reichweite gemessen werden, die sich aus den dargelegten allgemeinen Grundsätzen des Parlamentsvorbehalts im Gefahrenabwehrrecht ergibt (unentschieden zum grundsätzlichen Problem, da die „Übergangszeit" für die dort zu überprüfenden Rechtsverordnungen „noch nicht überschritten" sei, ThürVerfGH, Urt. v. 01.03.2021 – VerfGH 18/20, unter B. I. 2. b. aa. (Umdruck S. 55); vgl. auch BayVerfGH, Entscheidung vom 09.02.2021 – Vf. 6-VII-20, Rn. 51 f., für die Zeit bis zum 31.03.2020). 65

(c.) Von der so bestimmten Verordnungsermächtigung des § 32 S. 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 S. 2 IfSG war § 2a Abs. 1 S. 1 und 2 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) gedeckt. 66

Der dort beschränkte „Aufenthalt im öffentlichen Raum" mit anderen lässt sich unter die nach § 28 Abs. 1 S. 2 IfSG beschränkbaren „Ansammlungen von Menschen" subsumieren. Das gleiche gilt für die in § 2a Abs. 2 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) untersagten Veranstaltungen, die § 28 Abs. 1 S. 2 IfSG als einen Unterfall der Ansammlungen der Verbotsbefugnis unterstellt.

(d.) Hingegen können die von § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) beschränkten „privaten Feiern" nicht unter einen Begriff der „Veranstaltung" oder „sonstigen Ansammlung von Menschen" subsumiert werden, der noch dem herkömmlichen, bis zur Gewöhnung an die Pandemiebekämpfungsmaßnahmen des Jahres 2020 anerkannten gefahrenabwehrrechtlichen Verständnis solcher Tatbestandsmerkmale entspricht. Dass private Zusammenkünfte im Freundes- oder Familienkreis von einer gesetzlichen Regelung über „Veranstaltungen" oder „Ansammlungen" erfasst werden könnten, ließe sich auch dann, wenn solche Zusammenkünfte etwas zu feiern haben, nur mit einer Überdehnung des in der Rechtsetzung und Rechtsauslegung sonst üblichen Sprachgebrauchs vertreten. **67**

Das Beherbergungsverbot in § 5a Abs. 1 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2), das Reisebusreisenverbot in § 5a Abs. 2 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) und die Schließung von Gaststätten sowie Beschränkung gastronomischer Angebote in § 6a Abs. 1 und 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) entsprechen ebensowenig den in § 28 Abs. 1 IfSG vorgesehenen Schutzmaßnahmen. Die Schließung von Einrichtungen ist in § 28 Abs. 1 S. 2 IfSG nur für Badeanstalten oder in § 33 IfSG genannte Gemeinschaftseinrichtungen vorgesehen. Schutzmaßnahmen nach § 28 Abs. 1 IfSG können auch Eingriffe in den Betrieb einer Beherbergungsstätte, eines Busunternehmens oder einer Gaststätte sein, aber nicht das flächendeckende Verbot der Tätigkeit solcher Betriebe. **68**

ccc. § 2a Abs. 1 und 2 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) genügten nicht den regelungstechnischen Anforderungen, die das Rechtsstaatsprinzip an die Klarheit des Regelungskonzepts im Kontext eines Grundrechtseingriffs stellt. **69**

(1.) Befugnisse zu Grundrechtseingriffen müssen die zur Rechtsanwendung berufenen Stellen sowie auch die den Regelungen unterworfenen Bürger hinreichend klar erkennen lassen, was unter welchen Voraussetzungen geboten oder verboten ist (LVerfG, Beschl. v. 08.12.2020 – LVG 25/20 –, Rn. 45–51; BayVGH, Beschl. v. 26.01.2021 – 20 NE 21.162, Rn. 14 m. w. N.). Das erfordert insbesondere eine lesbare Normstruktur, eine stimmige und hinreichend übersichtliche Regelungssystematik und eine aus sich selbst heraus verständliche Bestimmung des zeitlichen, räumlichen und personellen Anwendungsbereichs der Vorschriften. **70**

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. **71**

Werden Gebote und Verbote zur rechtsstaatlich geforderten Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsprinzips durch Ausnahmeklauseln begrenzt, müssen sich auch deren Tatbestände und Regelungswirkungen im Ansatz aus Wortlaut und Systematik der Normen so sicher erschließen lassen, dass die Normadressaten die effektiven Beschränkungen für ihre betroffenen grundrechtlich geschützten Interessen erkennen und absehen können. Das gilt besonders, aber nicht nur für Gebote und Verbote, die mit Sanktionen bewehrt sind (vgl. a. BayVGH, Beschl. v. 26.01.2021 – 20 NE 21.162, Rn. 14: „strenger Maßstab"). 72

Der Verordnungsgeber muss im Einsatz der Regelungstechnik Rechtsunsicherheit vermeiden, die sowohl durch unklare Verbots- und Gebotsregelungen einschließlich der davon bestimmten Ausnahmeregelungen hervorgerufen werden kann als auch dadurch, daß die auf rechtliche Verbindlichkeit gerichteten Regelungen von in den Verordnungstext eingeflochtenen Erläuterungen, Empfehlungen, Appellen oder Ermahnungen überlagert und unkenntlich gemacht werden. Der Gebrauch verbindlicher hoheitlicher Rechtssetzungsbefugnis einerseits und der Einsatz aufklärender und werbender Öffentlichkeitsarbeit andererseits müssen für die Adressaten unterscheidbar sein. 73

Die Regelungstechnik muss eine mit dem Rechtsstaatsprinzip unverträgliche Rechtsunsicherheit auch insofern vermeiden, als sie die zeitliche Abfolge von Änderungen der Verordnungsrechtslage auch in deren Textbestand vollzieht und nicht gegensätzliche Regelungen mit ungleichzeitiger Geltung so miteinander verflicht, dass sich erst in einer Rekonstruktion des zu einem bestimmten Zeitpunkt Geltung beanspruchenden Textes erschließt, was zu diesem Zeitpunkt gelten soll. Reagiert der Verordnungsgeber auf kurzfristige Entwicklungen – was der Funktion der exekutiven Rechtsetzung als staatlichen 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 Verordnungsrechtslage, kann die entsprechend geordnete Abfolge von Verordnungen mit definiertem zeitlichem Geltungsbereich ein rechtsstaatlich taugliches Mittel sein, solange sie nicht durch unübersichtlich dazwischen eingreifende Änderungsbefehle konterkariert wird. 74

Die Anforderungen des Rechtsstaatsgebots an die Regelungstechnik sind mit Rücksicht einerseits auf den Empfängerhorizont der Regelungsadressaten, andererseits auf die Erfordernisse eines effektiven, unter Umständen eilbedürftigen Regierungshandelns zu bestimmen. Sie sind gesteigert für eine Verordnung, die sich an die 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 75

und Rechtsförmlichkeitsprüfung der Regelungen unter den genannten Gesichtspunkten erlaubt, gegebenenfalls etwa auch nach Auswertung der in den Verordnungen anderer Bundesländer eingesetzten Regelungstechnik (LVerfG, Beschl. v. 08.12.2020 – LVG 25/20 –, Rn. 45–51).

(2.) § 2a Abs. 1 und 2 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) ermöglichten es dem Normadressaten nicht im Sinne dieser rechtsstaatlichen Maßstäben ausreichend rechtssicher zu erschließen, was danach noch erlaubt und was verboten war. **76**

§ 2a Abs. 1 S. 1 bis 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) stellte den Aufenthalt im öffentlichen Raum unter die Beschränkung nach Personenzahl und Hausstandszugehörigkeit, auf diese Weise mit dem impliziten Verbot des Aufenthalts im öffentlichen Raum „abweichend von § 2 Abs. 1", dessen bloße Empfehlung von Kontaktbeschränkungen insoweit als implizite Bestätigung der Freiheit zum Aufenthalt im öffentlichen Raum zu lesen war. Die in § 2a Abs. 1 S. 4 bis 8 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) angefügten, über ihre uneinheitliche und missverständliche Formulierung hinweg als Erlaubnistatbestände zu verstehenden Vorbehalte ließen darauf schließen, dass die Beschränkungen nach § 2a Abs. 1 S. 1 bis 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) sonst auch den Aufenthalt im öffentlichen Raum im Rahmen eines „Betriebs von Einrichtungen, in denen Menschen bestimmungsgemäß zumindest kurzfristig zusammenkommen müssen" (Satz 4), von „Veranstaltungen, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung oder der Daseinsfür- und -vorsorge zu dienen bestimmt sind" (Satz 5 und 6), im Rahmen des „Selbstorganisationsrecht[s] des Landtages, der Kirchen und Religionsgemeinschaften, der Gemeinderäte, Verbandsgemeinderäte, Kreistage und weiterer Selbstverwaltungskörperschaften" (Satz 7) und von „Veranstaltungen von Parteien und Wählergruppen zur Aufstellung ihrer Bewerber" (Satz 8) hätten erfassen müssen. Daneben untersagte § 2a Abs. 2 S. 1 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) „abweichend von § 2 Abs. 3" die dort nur in der Teilnehmerzahl und in der Gruppenbildung begrenzten Veranstaltungen. § 2a Abs. 2 S. 2 und 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) regelte für Hochzeiten und Trauerfeiern demgegenüber eine Begrenzung auf einen engen Teilnehmerkreis. Diesen Regelungen konnte nicht mehr entnommen werden, welches Verbot oder welche Beschränkung für Zusammenkünfte gelten sollte, die mehrere der geregelten Merkmale vereinten. **77**

Beispielsweise wurden Veranstaltungen von Parteien durch § 2a Abs. 2 S. 1 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) unter Bezugnahme auf § 2 Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) untersagt, Veranstaltungen von Parteien und Wählergruppen zur Aufstellung ihrer Bewerber nach den jeweiligen Wahlgesetzen für bevorstehende Wahlen durch § 2a Abs. 1 S. 8 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) von der Personenbegrenzung des Aufenthalts im öffentlichen Raum ausgenommen, dort unter Bezugnahme auf § 2 Abs. 1 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2). Inwieweit und unter welchen Bedingungen damit eben jene Veranstaltungen auch vom Veranstaltungsverbot des § 2a Abs. 2 S. 1 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) ausgenommen werden sollten, ist in der Systema- **78**

tik nicht mehr erkennbar und auch nicht durch eine verfassungskonforme Auslegung eindeutig festzustellen.

§ 2a Abs. 1 S. 7 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) meinte mit dem Vorbehalt zugunsten des „Selbstorganisationsrechts" der Kirchen und (sonstigen) Religionsgemeinschaften vielleicht deren korporative Religionsfreiheit aus Art. 9 Abs. 1 und 2 LVerf und ihr Selbstbestimmungsrecht, wie es in Art. 32 Abs. 2 und 5 LVerf i. V. m. Art. 137 Abs. 3 WRV gewährleistet ist, und ließ den Aufenthalt im öffentlichen Raum zu den davon geschützten Zwecken von der Begrenzung der Personenzahl „unberührt". Zugleich beschränkte § 2a Abs. 2 S. 2 und 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) Hochzeiten und Trauerfeiern – wohl in freier Aufnahme der „kirchlichen Trauungen" und „Beisetzungen" im Sinne des § 2 Abs. 3 S. 1 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) – offensichtlich auch in den Fällen, in denen diese „Veranstaltungen" in der Verantwortung einer Religionsgemeinschaft gelegen hätten. Wie sich diese Beschränkung zum Vorbehalt zugunsten des „Selbstorganisationsrechts" in § 2a Abs. 1 S. 7 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) und ebenso in § 2 Abs. 4 S. 2 der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) – den kein Absatz des § 2a der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) „abweichend" in Bezug nahm – verhielt, ist mit den Mitteln der Auslegung nicht zu erschließen. Es war damit für den Normadressaten nicht erkennbar, ob und unter welchen Bedingungen etwa ein Gottesdienst oder eine Andacht mit einer kirchlichen Trauung oder zu einer kirchlichen Bestattung zulässig war und wer daran teilnehmen durfte. **79**

Diese Folgen der gewählten Regelungstechnik können nicht dadurch behoben werden, dass einzelne Bestimmungen des § 2a der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) aus dem Zusammenhang gelöst und für nichtig erklärt werden. Vielmehr bewirken sie, dass § 2a der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) insgesamt mit dem in Art. 2 Abs. 1 LVerf gewährleisteten Rechtsstaatsprinzip und damit auch mit den betroffenen Grundrechtsgewährleistungen der Landesverfassung unvereinbar und nichtig war. **80**

(3.) Die Nichtigkeit der §§ 2a, 5a und 6a der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) führt auch zur Nichtigkeit der darauf bezogenen Bestimmungen über die Ordnungswidrigkeiten in § 13a der 8. SARS-CoV-2-EindV(2). **81**

ddd. Die Dritte Verordnung zur Änderung der Achten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 27.11.2020 (GVBl. S. 668) vermochte den § 2a Abs. 1 und 2, §§ 5a, 6a und 13a der 8. SARS-CoV-2-EindV keine neue Geltung zu verschaffen ((1.)). Allein die nicht auf eine nichtige Norm der 8. SARS-CoV-2-EindV(2) bezogene Neufassung des § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) konnte so in Kraft treten ((2.)–(5.)). **82**

(1.) Der Einleitungssatz der Dritten Verordnung zur Änderung der 8. SARS-CoV-2-EindV konnte zwar nun die inzwischen in Kraft getretene Erweiterung der Verordnungsermächtigung in § 32 S. 1 IfSG um die in § 28a IfSG geregelten Tatbestände für Schutzmaßnahmen nennen (s. o. a. bb.). Die Änderungsverordnung stützte aber auf diese neue Grundlage nur zu § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV eine Regelungen des Inhalts, wie sie zuvor ohne diese Grundlage in der 8. SARS-CoV-2- **83**

EindV(2) enthalten waren. Im übrigen, nämlich zu § 2a Abs. 1 und 2, §§ 5a, 6a und 13a der 8. SARS-CoV-2-EindV, setzte sie nur Änderungsbefehle in Bezug auf diese nichtigen Regelungen der 8. SARS-CoV-2-EindV(2). Auch wenn unverkennbar ist, dass der Verordnungsgeber die so geänderten Regelungen wiederum in seinen Regelungswillen aufnehmen wollte, konnte dieser mit der impliziten Bezugnahme auf die nichtigen Regelungen allein durch Änderungsbefehl nicht zu neuem, gültigem Verordnungsrecht erstarken.

(2.) § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) konnte als Neufassung im vollen Wortlaut nunmehr auf die Verordnungsermächtigung in § 32 S. 1 i. V. m. § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG gestützt werden. **84**

Die in § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG typisierten „Kontaktbeschränkungen im privaten [...] Raum" sind nach Wortlaut, Zweck, Systematik und Entstehungsgeschichte als Regelungen erkennbar, die an die Allgemeinheit gerichtet sind, also auch die generelle Inanspruchnahme Nichtverantwortlicher umfassen (vgl. oben c. bb. bbb. (2.) (a.)). **85**

(3.) Die allgemeine Voraussetzung für die Anwendbarkeit des § 28a IfSG, die die darin geregelten Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) an die Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 S. 1 IfSG durch den Deutschen Bundestag bindet, ist gegeben. Der Deutsche Bundestag hat am 25.03.2020 mit Wirkung zum 28.03.2020 eine epidemische Lage von nationaler Tragweite (Plenarprotokoll 19/154, S. 19169 C) und am 18.11.2020 deren Fortbestehen festgestellt (Plenarprotokoll 19/191, S. 24109 C). Die Feststellung ist befristet bis zum 31.03.2021. Dass die damit förmlich festgestellte Lage mit weitreichenden Gefahren für Leben und körperliche Unversehrtheit der Bevölkerung tatsächlich bestand, ist allgemein bekannt (siehe auch die ausführlichere Darstellung zu den früheren Phasen der Pandemie bei ThürVerfGH, Urt. v. 01.03.2021 – VerfGH 18/20, unter B. II. 2. b. aa. (1) (a), (b) (cc) (aaa)–(bbb), III. 3. b. aa. (1), IV. 4. b. aa. (Umdruck S. 69 f., 72–79, 119–121, 135–138)) und wird auch von den Antragstellern nicht in Zweifel gezogen. **86**

(4.) Der in § 28a Abs. 3 S. 1 IfSG vorgegebenen Ausrichtung der Schutzmaßnahmen nach § 28a Abs. 1 IfSG an dem Schutz von Leben und Gesundheit und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems entspricht den in der Präambel der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) ausgewiesene Zweck, angesichts der COVID-19-Pandemie zur „Vermeidung einer akuten nationalen Gesundheitsnotlage" und einer „Überforderung des Gesundheitssystems" „mit einer befristeten erheblichen Reduzierung der Kontakte in der Bevölkerung insgesamt das Infektionsgeschehen aufzuhalten und die Zahl der Neuinfektionen wieder in die nachverfolgbare Größenordnung von unter 50 Neuinfektionen pro 100 000 Einwohner in einer Woche zu senken". Der Maßnahmenzweck nach § 28a Abs. 1, Abs. 3 S. 1 IfSG entspricht zugleich der verfassungsrechtlichen Pflicht zum Schutz von Leben und körperlicher Unversehrtheit aus Art. 5 Abs. 2 S. 1 LVerf, deren Rang auch den qualifizierten Anforderungen an die Eingriffe in den vorbehaltlos gewährleisteten Schutz von Ehe und Familie in Art. 24 Abs. 1 **87**

LVerf (s. o. aaa.) genügt. Welche Maßnahmen im einzelnen durch diesen Zweck gerechtfertigt werden können, ist eine Frage der Verhältnismäßigkeit (s. u. fff.).

(5.) Die in § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) verordnete Beschränkung privater Zusammenkünfte auf eine Höchstzahl von Personen oder auf die Angehörigen eines einzelnen Hausstandes und eine Höchstzahl hausstandsfremder Personen unterfällt § 32 S. 1 i. V. m. § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG („Kontaktbeschränkungen im privaten [...] Raum"). **88**

(eee.) Den Anforderungen an die Regelungsklarheit (s. o. bb. ccc. (1.)) genügt § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) nur nach Maßgabe einer verfassungskonformen Auslegung: **89**

Die in § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) verordnete Beschränkung der privaten Zusammenkünfte ließ nicht ohne weiteres hinreichend erkennen, welchen Personengruppen unter welchen Bedingungen der gemeinsame Aufenthalt und die Zusammenkunft „gestattet" war. Aus dem Wortlaut „höchstens [...] gestattet" erschließt sich zunächst, dass die dem Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit geschuldete Selbstverständlichkeit, dass jedermann die private Zusammenkunft mit anderen (und zwar nicht nur „mit Freunden, Verwandten und Bekannten", sondern auch mit noch Unbekannten) ohne besondere Gestattung freisteht, durch ein Verbot der Zusammenkunft abhängig von einer zu bestimmenden Größe oder Zusammensetzung der Personengruppe eingeschränkt werden soll. Welche Größe bei welcher Zusammensetzung die Personengruppe haben durfte, ist aber unklar. Zum einen kann eine Zusammenkunft „mit fünf Personen" sich nach dem unbefangenen Wortverständnis als eine Zusammenkunft einer Person mit weiteren fünf Personen versteht, so dass die Gruppe insgesamt zu sechst ist. Der zu vermutende Zweck der Formulierung „Zusammenkunft [...] höchstens mit [...]" lässt aber erahnen, dass der Normgeber vielleicht die Zusammenkunft von sechs Personen bereits als verboten angesehen haben möchte. Zum anderen ist die Wirkung des § 2a Abs. 3 S. 3 8. SARS-CoV-2-EindV(3) unklar. Die – offensichtlich nicht streng wörtlich auf die Normgeltung zu beziehende – Formulierung „gilt nicht" schließt die Anwendbarkeit des ersten Satzes auf „Zusammenkünfte mit Angehörigen des eigenen Hausstandes" aus, gibt aber keinen Hinweis darauf, ob bei solchen Zusammenkünften von Angehörigen desselben Hausstandes auch hausstandsfremde Personen anwesend sein durften. Falls das zu bejahen sein soll, ist ferner offen, in welcher Höchstzahl hausstandsfremde Personen anwesend sein durften; denn die Höchstzahl von fünf lässt sich allenfalls dann ableiten, wenn auch der erste Satz fünf „weitere" Personen meint. Diese Haarspaltereien gehen an dem Zweck der Vorschrift vorbei, eine klare imperative Vorgabe für das gebotene Maß an Kontaktbeschränkung festzusetzen. Das zeigt aber, dass die gewählte Formulierung diesen Zweck verfehlt. Der Normadressat versteht, dass er sich jedenfalls nicht mit mehr als weiteren fünf über vierzehn Jahre alten Personen treffen darf, die nicht mit ihm in einem Hausstand leben. Er versteht außerdem schon aus dem Übermaß an Belehrungen, Appellen und Mahnungen, in das sich die Gebote und Verbote der Verordnung hüllen, dass die Lan- **90**

desregierung, wenn nicht sogar der gesunde Menschenverstand, auf ein mögliches Höchstmaß an freiwilliger und einsichtiger Kontaktbeschränkung aus ist. Wenn es aber darum geht, sich rechtstreu zu verhalten, muss er wissen, ob er in der an sich völlig alltäglichen Situation einer privaten Zusammenkunft eine weitere – gleich ob fremde, bekannte, befreundete oder verwandte – Person dulden darf oder fernhalten muss, oder ob er selbst hinzutreten darf oder wegzugehen verpflichtet ist. Das erfordert hier nicht mehr als eine sorgfältige und einfache Formulierung der Norm. Hinter dieser rechtsstaatlichen Erwartung bleibt die insoweit unklare Regelung des § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) zurück.

Das macht sie nicht insgesamt nichtig. Bleibt einer Norm, die an den Grenzen ihres Regelungsanspruchs den Anforderungen der Verfassung nicht genügt, ein verfassungskonformer Anwendungsbereich, ist ihre Anwendung im Wege verfassungskonformer Auslegung darauf zu beschränken. Das sind bei § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) die Zusammenkünfte, deren Unvereinbarkeit mit der dort geregelten Kontaktbeschränkung ohne weiteres erkennbar war. Demnach war § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) mit der Maßgabe noch mit der Landesverfassung vereinbar, dass er private Zusammenkünfte einer Person mit mehr als weiteren fünf über vierzehn Jahre alten Personen verbot, die nicht mit ihr in einem Hausstand lebten. Denn nur das konnte auch ein mit juristischen Unschärferelationen nicht vertrauter Mensch auf Anhieb erkennen: Rechtswidrig wurde eine Zusammenkunft jedenfalls ab der Anwesenheit von sechs hausstandsfremden, über vierzehn Jahre alten Personen. **91**

fff. § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) genügte – nach Maßgabe einer weiteren verfassungskonformen Auslegung – den Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen. **92**

(1.) Ihr Zweck war es ausweislich der Präambel der 8. SARS-CoV-2-EindV und in Übereinstimmung mit der Vorgabe der Verordnungsermächtigung in § 28a Abs. 3 S. 1 IfSG (s. o. bbb. (4.)), angesichts der COVID-19-Pandemie zur „Vermeidung einer akuten nationalen Gesundheitsnotlage“ und einer „Überforderung des Gesundheitssystems“ „mit einer befristeten erheblichen Reduzierung der Kontakte in der Bevölkerung insgesamt das Infektionsgeschehen aufzuhalten und die Zahl der Neuinfektionen wieder in die nachverfolgbare Größenordnung von unter 50 Neuinfektionen pro 100 000 Einwohner in einer Woche zu senken“. § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) sollte zur möglichst wirksamen Beschränkung von Kontakten beitragen, die mit einem Infektionsrisiko behaftet sind. **93**

(2.) Zu diesem Zweck war die Regelung in § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) geeignet. **94**

Zumal in Wahrnehmung ihrer Einschätzungsprärogative konnte die Landesregierung fehlerfrei annehmen, dass ein Ursachenzusammenhang besteht zwischen der Häufigkeit, Dauer und Intensität aller Kontakte zwischen Menschen, dem Infektionsrisiko, den unter Umständen schweren gesundheitlichen bis hin zu tödlichen Folgen einer Infektion sowie einer bei ungebremstem Verlauf des Infektionsgeschehens drohen- **95**

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

(3.) Die Maßnahme war zum Infektionsschutz erforderlich. Mildere Mittel, die gleich geeignet gewesen wären, standen nicht zur Verfügung. **96**

Für die Kontaktbeschränkung in § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) mögen durchaus andere Kriterien denkbar sein als die schlichte Beschränkung der Zahl gleichzeitig anwesender hausstandsfremder Personen. Es ist dem Verordnungsgeber zuzugestehen, für die Effektivität der Maßnahme auch die Kontrollierbarkeit in Rechnung zu stellen. Die Zahl gleichzeitig anwesender Personen ist ohne weiteres zu überblicken, während die Stabilität des Personenkreises, mit dem ein Hausstand Kontakt hat, ohne eine aufwendige und ihrerseits vielfach belastende Dokumentationsinfrastruktur nicht überprüft werden könnte. Daher lag es im Rahmen der Einschätzungsprärogative des Verordnungsgebers, die Kontaktbeschränkung nach der Zahl gleichzeitig anwesender hausstandsfremder Personen als das mildeste effektive Mittel anzusehen. **97**

(4.) Die angegriffene Maßnahme war angemessen. Die von ihr bewirkte Beeinträchtigung der grundrechtlich geschützten Interessen standen nicht außer Verhältnis zu dem damit verfolgten Zweck des Infektionsschutzes. **98**

(a.) Die Beeinträchtigung der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 5 Abs. 1 LVerf war von erheblicher Reichweite und Intensität. Sie verlängerte und verschärfte die bereits seit Monaten andauernde Belastung sämtlicher Grundrechtsträger in ihrem alltäglichen Freiheitsgebrauch im öffentlichen und privaten Leben. Sie betraf elementare Bedürfnisse des zwischenmenschlichen Austauschs, der Kommunikation, der Geselligkeit und der Lebensgestaltung. Sie durchkreuzte die unüberschaubare Vielzahl von Beweggründen und Gelegenheiten, mit denen Menschen sich zu mehreren im privaten Raum begegnen, einander besuchen, Beziehungen aufbauen und pflegen, Gemeinschaft suchen und erfahren. **99**

Doch selbst diese Einschränkung der allgemeinen Handlungsfreiheit und Persönlichkeitsentfaltung in einem bisher ungekannten Ausmaß wird durch das dringende Interesse an der Eindämmung der COVID-19-Pandemie aufgewogen. Mit den Infektionsschutzmaßnahmen geht die öffentliche Gewalt ihrer Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit nach, die als objektiv-rechtliche Ausprägung des Grundrechts aus Art. 5 Abs. 2 S. 1 LVerf wie aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG Verfassungsrang hat (s. o. aaa.). Ohne eine wirksame Eindämmung des dynamischen Infektionsgeschehens würde sich die COVID-19-Pandemie ungebremst ausbreiten. Entsprechend viel mehr Menschen würden daran sterben oder unter Umständen lange an- **100**

dauernde Gesundheitsschäden davontragen. Die nötige Hospitalisierung einer größeren Zahl von COVID-19-Patienten drohte die Kapazitätsgrenzen der Gesundheitsinfrastruktur zu sprengen und so die medizinische Versorgung sowohl der COVID-19-Patienten selbst als auch der übrigen auf medizinische Leistungen angewiesenen Menschen zu gefährden. Diese Gefahr wird aus den amtlichen Veröffentlichungen des Robert-Koch-Instituts (<https://www.rki.de/covid-19>) auch für den Geltungszeitraum der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) umfassend einsichtig. Ihre Ausmaße geben dem Interesse an der Gefahrenabwehr in Wahrnehmung der staatlichen Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit und damit dem Zweck der Grundrechtseingriffe ein entsprechend hohes Gewicht. Dahinter durfte der Verordnungsgeber die allgemeine Handlungsfreiheit in Gestalt der privaten Zusammenkunft selbst in dem weitgehenden Maß grundsätzlich zurücktreten lassen.

Zur Zumutbarkeit dieser Kontaktbeschränkungen trägt bei, dass sie nicht nur die Kontakte innerhalb der Hausstände unberührt ließen, die schon aus praktischen Gründen keinen Ansatz für allgemeine Infektionsschutzmaßnahmen bieten, sondern auch bestimmte rudimentäre Begegnungsmöglichkeiten mit hausstandsfremden Personen. Anders, als die Antragsteller es deuten, konnte dabei die Zahl der hausstandsfremden Personen jeweils von dem beteiligten Hausstand mit den meisten Personen her bestimmt werden. **101**

(b.) Soweit die Maßnahmen den Schutz der Ehe und Familie in Art. 24 Abs. 1 LVerf berührten, waren auch sie in Abwägung mit dem Zweck des Infektionsschutzes noch hinzunehmen. **102**

Wesentliche Bedürfnisse von Ehe und Familie waren insoweit schon gewahrt, als Eheleute sowie Eltern mit ihren noch nicht selbständigen Kindern typischerweise in einem gemeinsamen Hausstand leben und daher in ihrem Verhältnis untereinander von den Kontaktbeschränkungen in § 2a Abs. 3 der 8. SARS-CoV-2-EindV(3) nicht betroffen waren. **103**

Für den gleichwohl häufigen Fall, dass Eltern getrennten Hausständen angehören, muss die Zurechnung der Kinder zu diesen Hausständen verfassungskonform dem Sorge- oder Umgangsrecht beider Elternteile folgen. Obwohl es dem Infektionsschutzzweck entspricht, dass eine Person grundsätzlich nur einem Hausstand zugerechnet werden darf, verbieten es der Schutz der Familie in Art. 24 Abs. 1 LVerf sowie damit übereinstimmend das grundrechtlich im Persönlichkeitsrecht aus Art. 5 Abs. 1 LVerf geschützte Kindeswohl, ein minderjähriges Kind im Verhältnis zu seinem sorge- oder umgangsberechtigten Elternteil als hausstandsfremde Person zu zählen. Stattdessen muss für Kinder in solchen Familiensituationen ausnahmsweise eine gleichzeitige Angehörigkeit in beiden Hausständen seiner Eltern den unbeschränkten Kontakt zu beiden Eltern ermöglichen. **104**

Weitere Rücksicht auf die familiäre Gemeinschaft mit Kindern bot die Differenzierung für Kinder bis 14 Jahre und Kinder über 14 Jahren. Für Kinder ab 14 Jahren er- **105**

scheint eine Einbeziehung in die Berechnung der Höchstzahl hausstandsfremder Personen bei privaten Zusammenkünften als zumutbar.

Die Entscheidung über die Gerichtskosten ergibt sich aus § 32 Abs. 1 LVerfGG. **106**

Die Entscheidung über die Erstattung der Auslagen beruht auf § 32 Abs. 3 LVerfGG. Angesichts des überwiegenden Erfolgs der abstrakten Normenkontrolle und des Beitrags zur Klärung allgemein bedeutsamer Rechtsfragen ist es angemessen, die Erstattung der notwendigen Auslagen der Antragsteller zu vier Fünfteln anzuordnen. **107**

Franzkowiak Dr. Waterkamp Dr. Eckert Gemmer

Buchloh Prof. Dr. Germann