

Vf. 50-IV-20 (HS)



DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN
IM NAMEN DES VOLKES

Beschluss

**In dem Verfahren
über die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn L.,

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofes Birgit Munz, die Richter Uwe Berlit, Christoph Degenhart, Matthias Grünberg, die Richterin Simone Herberger, die Richter Klaus Schurig, Arnd Uhle, die Richterin Andrea Versteyl und den Richter Andreas Wahl

am 28. Mai 2020

beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird verworfen.

G r ü n d e :

I.

Mit seiner am 15. April 2020 bei dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen eingegangenen und mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verbundenen Verfassungsbeschwerde wendet sich der Beschwerdeführer gegen Regelungen der mit Ablauf des 19. April 2020 außer Kraft getretenen Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung.

Das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt erließ am 31. März 2020 die Verordnung zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 (Sächsische Corona-Schutz-Verordnung – SächsCoronaSchVO) (SächsGVBl. S. 86) (künftig: Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 31. März 2020). Die Geltungsdauer der Verordnung war befristet. Sie trat am 20. April 2020, 0 Uhr außer Kraft (§ 6 Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 31. März 2020). In der Folge erließ das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt am 17. April, 30. April und am 12. Mai 2020 neue – jeweils befristete – Corona-Schutz-Verordnungen (SächsGVBl. S. 170, 186, 206).

Der Beschwerdeführer greift mit seiner Verfassungsbeschwerde § 2 und § 5 Abs. 2, Abs. 3 SächsCoronaSchVO vom 31. März 2020 an.

Diese lauteten wie folgt:

§ 2 Vorläufige Ausgangsbeschränkung

(1) Das Verlassen der häuslichen Unterkunft ohne triftigen Grund wird untersagt.

(2) Triftige Gründe sind:

1. Abwendung einer Gefahr für Leib, Leben und Eigentum,
2. Ausübung beruflicher Tätigkeiten (dies umfasst auch den Hin- und Rückweg zur jeweiligen Arbeitsstätte),
3. Hin- und Rückweg zur Kindermotbetreuung gemäß der Allgemeinverfügung des Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt bezüglich Kindertagesstätten und Schulen vom 23. März 2020, bzw. beruflich veranlassten Kinderersatzbetreuung sowie zu Tagespflegeeinrichtungen entsprechend der Allgemeinverfügung des Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt vom 20. März 2020,
4. Sicherstellung der Versorgungssicherheit der Bevölkerung, einschließlich Abhol- und Lieferdienste (auch im Rahmen von ehrenamtlicher Tätigkeit),
5. Wahrnehmung des notwendigen Lieferverkehrs, einschließlich Brief- und Versandhandel,
6. Fahrten von Feuerwehr-, Rettungs- oder Katastrophenschutzkräften zum jeweiligen Stützpunkt oder Einsatzort,
7. Inanspruchnahme medizinischer, psychosozialer und veterinärmedizinischer Versorgungsleistungen, (z. B. Arztbesuch, medizinische Behandlungen und unaufschiebbar notwendige fachliche Beratungen sowie Blut- und Plasmaspenden), sowie der Besuch Angehöriger der Heil- und Gesundheitsfachberufe, soweit dies medizinisch erforderlich ist (z. B. Psycho- und Physiotherapeu-

ten auch in Alten- und Pflegeheimen) bzw. im Rahmen einer dringend erforderlichen seelsorge-rischen Betreuung,

8. Versorgungswege für die Gegenstände des täglichen Bedarfs (Einzelhandel für Lebensmittel, der selbstproduzierenden und vermarktenden Baumschulen und Gartenbaubetriebe, der Hoflä-den, der Getränkemarkte, Tierbedarfsmärkte, Apotheken, Drogerien, Sanitätshäuser, Optiker, Hörgeräteakustiker, Banken, Sparkassen sowie Geldautomaten, Poststellen, Tankstellen, Kfz- und Fahrradwerkstätten, Reinigungen, Waschsalons, des Zeitungsverkaufs sowie die Abgabe von Briefwahlunterlagen) und den Großhandel,

9. Besuch mobiler Verkaufsstände unter freiem Himmel oder in Markthallen für Lebensmittel, selbsterzeugte Gartenbau- und Baumschulerzeugnisse sowie Tierbedarf, sofern durch geeignete Abstände zwischen den Verkaufsständen ein Mindestabstand der Besucher an den Ständen von 2 Metern gewährleistet ist,

10. die Wahrnehmung unaufschiebbarer Termine bei Behörden, Gerichten, Gerichtsvollziehern, Rechtsanwälten, Notaren, Steuerberatern, Wirtschaftsprüfern und Bestattern, dazu gehört auch die Teilnahme an öffentlichen Gerichtsverhandlungen und die Wahrnehmung von Terminen kommunaler Räte sowie von deren Ausschüssen und Organen,

11. Besuch bei Ehe- und Lebenspartnern sowie bei Partnern von Lebensgemeinschaften, hilfsbe-dürftige Menschen, Kranken oder Menschen mit Einschränkungen (außerhalb von Einrichtun-gen) und die Wahrnehmung des Sorge- und Umgangsrechts im jeweiligen privaten Bereich,

12. Begleitung von unterstützungsbedürftigen Personen und Minderjährigen,

13. Begleitung Sterbender sowie Beerdigungen im engsten Familienkreis, wobei die Anzahl 15 Personen nicht überschreiten darf,

14. Sport und Bewegung im Freien vorrangig im Umfeld des Wohnbereichs sowie Besuch des eigenen Kleingartens oder Grundstücks, allerdings ausschließlich alleine oder in Begleitung des Lebenspartners bzw. mit Angehörigen des eigenen Hausstandes oder im Ausnahmefall mit einer weiteren nicht im Hausstand lebenden Person,

15. unabdingbare Handlungen zur Versorgung von Tieren.

(3) Im Falle einer Kontrolle durch die nach § 1 der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung und des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zur Regelung der Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz und für die Kostenerstattung für Impfungen und andere Maßnahmen der Prophylaxe vom 9. Januar 2019 (SächsGVBl. S. 83), die durch die Verordnung vom 13. März 2020 (SächsGVBl. S. 82) geändert worden ist, zuständigen Behörden und durch die Polizei sind die triftigen Gründe durch den Betroffenen in geeigneter Weise glaubhaft zu machen. Eine Glaubhaftmachung kann insbesondere durch Vorlage einer Arbeitgeberbescheinigung, eines Betriebs- oder Dienstausweises oder durch mitgeführte Perso-naldokumente erfolgen.

§ 5 Durchsetzung der Verbote, Bußgelder, Strafen

(1) (...)

(2) Verstöße werden als Ordnungswidrigkeiten mit einer Geldbuße bis zu 25 000 Euro oder als Straftaten mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren verfolgt (§§ 73 Absatz 1a Nummer 6, Absatz 2 und 74 des Infektionsschutzgesetzes).

(3) Verstöße gegen die §§ 2 und 3 dieser Verordnung sind ohne weiteren konkretisierenden Verwaltungsakt nach § 73 Absatz 1a Nummer 24 des Infektionsschutzgesetzes bußgeldbewehrt.

Der Beschwerdeführer sieht sich durch die angegriffenen Regelungen in seinem Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 15 SächsVerf, in seinem Recht auf Freizügigkeit nach

Art. 16 Abs. 1 Satz 2 und Art. 17 SächsVerf, in seinem Recht auf Versammlungsfreiheit nach Art. 23 SächsVerf sowie in seinem Recht auf ein gerechtes Verfahren nach Art. 78 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf verletzt. Wegen der Begründung wird auf die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verwiesen (SächsVerfGH, Beschluss vom 17. April 2020 – Vf. 51-IV-20 [e.A.]).

Das Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt hat zum Verfahren Stellung genommen. Der Verfassungsgerichtshof hat ferner dem Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung von der Einleitung des Verfahrens Kenntnis gegeben.

Das Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt hält die Verfassungsbeschwerde für unzulässig und unbegründet. Sie genüge bereits nicht dem Gebot der Erschöpfung des Rechtsweges (§ 27 Abs. 2 Satz 1 SächsVerfGHG). Darüber hinaus entspreche die Verfassungsbeschwerde auch nicht den Begründungsanforderungen des § 28 SächsVerfGHG. Jedenfalls sei sie unbegründet.

Den Antrag des Beschwerdeführers, § 2 SächsCoronaSchVO vom 31. März 2020 im Wege des Erlasses einer einstweiligen Anordnung aufzuheben, hat der Verfassungsgerichtshof mit Beschluss vom 17. April 2020 – Vf. 51-IV-20 (e.A.) – abgelehnt.

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig, weil ihr der Grundsatz der Subsidiarität entgegensteht.

1. Der in § 27 Abs. 2 SächsVerfGHG zum Ausdruck kommende Grundsatz der Subsidiarität verlangt von dem Beschwerdeführer, dass er alle bestehenden Möglichkeiten nutzen muss, um die behauptete Grundrechtsverletzung zu verhindern oder zu beseitigen (SächsVerfGH, Beschluss vom 25. September 2009 – Vf. 182-IV-08; st. Rspr.). Hat er die Möglichkeit, sein Rechtsschutzbegehren wirksam vor den Fachgerichten zu verfolgen, kann eine Verfassungsbeschwerde erst nach Ausschöpfung dieser Möglichkeit erhoben werden (SächsVerfGH, Beschluss vom 22. Juni 2018 – Vf. 39-IV-18; Beschluss vom 3. Dezember 2015 – Vf. 80-IV-15; st. Rspr.). Zwar verlangt der Grundsatz der Subsidiarität nicht, dass Betroffene vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde gegen eine straf- oder bußgeldbewehrte Rechtsnorm verstoßen und sich dem Risiko einer entsprechenden Ahndung aussetzen müssen, um dann im Straf- oder Bußgeldverfahren die Verfassungswidrigkeit der Norm geltend machen zu können (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 23. Oktober 2014 – Vf. 66-IV-13; BVerfG, Beschluss vom 18. April 2020 – 1 BvR 829/20 – juris Rn. 9; Beschluss vom 31. März 2020 – 1 BvR 712/20 – juris Rn. 12 jeweils m.w.N.). Doch genügt eine Verfassungsbeschwerde auch dann nicht dem Grundsatz der Subsidiarität, wenn die Möglichkeit besteht, fachgerichtlichen Rechtsschutz außerhalb eines Straf- oder Bußgeldverfahrens zu erlangen (vgl. BVerfG, a.a.O.). So liegt es hier. Der

Beschwerdeführer war und ist gehalten, vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde beim Sächsischen Oberverwaltungsgericht gemäß § 47 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 24 Abs. 1 SächsJG einen Antrag auf prinzipale Kontrolle der angegriffenen Regelungen der Verordnung zu stellen (vgl. hierzu zuletzt SächsVerfGH, Beschluss vom 25. Oktober 2019 – Vf. 80-IV-19).

Dem steht nicht entgegen, dass nach der fachgerichtlichen Rechtsprechung gegen Bestimmungen rein ordnungswidrigkeitenrechtlichen Inhalts keine prinzipale verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 VwGO möglich ist, weil gegen darauf gestützte Bußgeldbescheide der Verwaltungsbehörden nach § 68 OWiG allein die ordentlichen Gerichte angerufen werden können (BVerwG, Urteil vom 17. Februar 2005 – 7 CN 6/04 – juris Rn. 14; Beschluss vom 27. Juli 1995 – 7 NB 1/95 – juris Rn. 21; SächsOVG, Urteil vom 29. November 2001 – 5 D 25/00 – juris Rn. 73). Denn über das Normenkontrollverfahren kann der verwaltungsrechtliche Teil eines Ordnungswidrigkeitentatbestandes von den Verwaltungsgerichten überprüft werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Juni 2007 – 1 BvR 1290/05 – juris Rn. 45), und zwar auch dann, wenn die Befolgung einer der Normenkontrolle zugänglichen Vorschrift durch eine Straf- oder Bußgeldbestimmung gesichert werden soll (Ziekow in: Sodan/ders., VwGO, 5. Aufl., § 47 Rn. 44). Hier richtet sich die Verfassungsbeschwerde im Kern gegen das in § 2 SächsCoronaSchVO vom 31. März 2020 geregelte Verbot, die Wohnung ohne triftigen Grund zu verlassen. Dieses Verbot wird durch die Regelung in § 5 Abs. 2 und 3 SächsCoronaSchVO vom 31. März 2020 lediglich sanktionsrechtlich abgesichert, wobei die Ahndung wesentlich auch davon abhängt, ob das Verbot rechtlichen Bestand hat. Die vom Beschwerdeführer im Kern angegriffene Vorschrift des § 2 SächsCoronaSchVO vom 31. März 2020 kann Gegenstand einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle nach § 47 VwGO sein. Im Rahmen eines solchen Normenkontrollverfahrens kann sogar überprüft werden, ob das in dieser Vorschrift geregelte Verbot deshalb gegen Grundrechte verstößt, weil es selbst oder die gesetzliche Ermächtigung nicht den für Straftatbestände geltenden Bestimmtheitsanforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG genügt (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. April 2020 – 1 BvR 829/20 – juris Rn. 10). Im Übrigen sind die Straf- und Bußgeldvorschriften in dieser Verordnung zwischenzeitlich außer Kraft getreten.

2. Eine Entscheidung vor Erschöpfung des Rechtsweges ist nicht veranlasst (§ 27 Abs. 2 Satz 2 SächsVerfGHG). Nach § 27 Abs. 2 Satz 2 SächsVerfGHG kann der Verfassungsgerichtshof über eine vor Erschöpfung des Rechtsweges eingelegte Verfassungsbeschwerde sofort entscheiden, wenn sie von allgemeiner Bedeutung ist oder wenn dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde. Diese Voraussetzungen liegen hier nicht vor.
 - a) Eine Verfassungsbeschwerde ist von allgemeiner Bedeutung, wenn über den Einzelfall hinaus Klarheit über die Rechtslage in einer Vielzahl gleichgelagerter Fälle geschaffen werden soll und wenn eine fachgerichtliche Vorklärung in rechtlicher und tatsächlicher Hinsicht nicht erforderlich ist (Bethge in: Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 90, Stand Februar 2018, § 90 Rn. 398; vgl. hierzu auch BVerfG, Beschluss vom 24. Juni 1992, BVerfGE 86, 382 [386 ff.]). Das

ergibt sich aus dem Sinn des Subsidiaritätsgrundsatzes, der auch einer sachgerechten Aufgabenverteilung zwischen dem Verfassungsgerichtshof und den Fachgerichten dient; danach obliegt es vorrangig den Fachgerichten, einfachrechtliche Vorschriften auszulegen und die zur Anwendung der Vorschriften erforderlichen Ermittlungen sowie die Würdigung des Sachverhaltes vorzunehmen (BVerfG, Beschluss vom 24. Juni 1992, BVerfGE 86, 382 [388]). Die dem Grundsatz der Subsidiarität zugrunde liegende Erwägung, zunächst dem sachnäheren Fachgericht die Kontrolle auch der Einhaltung der Verfassung zu überlassen, spricht dagegen, die Verfassungsbeschwerde für den Bereich der untergesetzlichen Rechtsetzung als Primärrechtsschutz anzuerkennen (BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 2006 – BVerfGE 115, 81 [92]).

Die inzwischen außer Kraft getretenen angefochtenen Regelungen betrafen zwar die gesamte Bevölkerung des Freistaates Sachsen in erheblichem Maße. Jedoch wirft die Verfassungsbeschwerde nicht allein verfassungsrechtliche Fragen auf, die der Verfassungsgerichtshof auch ohne vorherige fachgerichtliche Aufbereitung der tatsächlichen und rechtlichen Entscheidungsgrundlagen beantworten könnte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. April 2020 – 1 BvR 900/20 – juris Rn. 6; Beschluss vom 18. April 2020 – 1 BvR 829/20 – juris Rn. 11 f.; Beschluss vom 31. März 2020 – 1 BvR 712/20 – juris Rn. 16 f.; VerfGH NRW, Beschluss vom 6. April 2020 – VerfGH 32/20.VB-1 – juris Rn. 7; im Ergebnis ebenso BbgVerfG, Beschluss vom 5. Mai 2020 – VfBbg 5/20 EA – juris Rn. 8 ff.; a.A. BerlVerfGH, Beschluss vom 14. April 2020 – VerfGH 50 A/20 – juris Rn. 7; offen gelassen SaarVerfGH, Beschluss vom 28. April 2020 – Lv 7/20 – juris Rn. 27 f.).

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen Bestimmungen der Verordnung im Rahmen eines verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahrens umfassend auch am Maßstab des Bundesrechts, insbesondere auf ihre Vereinbarkeit mit ihrer bundesgesetzlichen Rechtsgrundlage und auf deren Vereinbarkeit mit dem Verfassungsrecht des Bundes (vgl. hierzu etwa BayVGH, Beschluss vom 30. März 2020 – 20 NE 20.632 – juris Rn. 40 ff.), überprüft werden können (vgl. VerfGH NRW, Beschluss vom 6. April 2020 – VerfGH 32/20.VB-1 – juris Rn. 7), was dem Verfassungsgerichtshof prinzipiell nicht möglich ist.

Ungeachtet dessen sind für die verfassungsrechtliche Beurteilung der angegriffenen Bestimmungen im Übrigen auch die tatsächliche Entwicklung und die Rahmenbedingungen der aktuellen Coronavirus-Pandemie sowie fachwissenschaftliche – virologische, epidemiologische, medizinische und psychologische – Bewertungen und Risiko einschätzungen von wesentlicher Bedeutung. Daher besteht in tatsächlicher Hinsicht Bedarf an einer fachgerichtlichen Aufbereitung der Entscheidungsgrundlagen vor einer Anrufung des Verfassungsgerichtshofes (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. April 2020 – 1 BvR 829/20 – juris Rn. 12; Beschluss vom 31. März 2020 – 1 BvR 712/20 – juris Rn. 17; VerfGH NRW, Beschluss vom 6. April 2020 – VerfGH 32/20.VB-1 – juris Rn. 7).

- b) Es war und ist dem Beschwerdeführer auch zumutbar, zunächst um verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz nachzusuchen. Entgegen seiner Auffassung wäre ein Antrag auf verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 VwGO nicht mit Blick auf den Beschluss des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 7. April 2020 (3 B 111/20) offensichtlich aussichtslos (vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 18. April 2020 – 1 BvR 829/20 – juris Rn. 9 f.; VerfGH NRW, Beschluss vom 6. April 2020 – VerfGH 32/20.VB-1 – juris Rn. 6). Zum einen hatte jene Entscheidung lediglich die Außervollzugsetzung von § 2 Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 31. März 2020 für bereits immunisierte Personen und für die Fortbewegung mit dem Kraftfahrzeug sowie eine beschränkte Außervollzugsetzung des § 2 Abs. 2 Nr. 14 SächsCoronaSchVO vom 31. März 2020 zum Gegenstand. Der Beschwerdeführer greift indes umfassend § 2 SächsCoronaSchVO vom 31. März 2020 mit einer weitergehenden Begründung an. Es handelt sich damit schon nicht um identische Rechtsfragen. Zum anderen erging die Entscheidung im Rahmen eines Eilverfahrens nach § 47 Abs. 6 VwGO. Die Erschöpfung des Rechtsweges im Eilverfahren reicht aber dann nicht aus, wenn das Hauptsacheverfahren ausreichende Möglichkeit bietet, einer etwaigen Grundrechtsverletzung abzuwehren (SächsVerfGH, Beschluss vom 23. Mai 2019 – Vf. 45-IV-19 [HS]/Vf. 46-IV-19 [e.A.]), was hier der Fall ist. Das Sächsische Oberverwaltungsgericht hat bislang nicht in einem Hauptsacheverfahren die vom Beschwerdeführer aufgeworfenen Rechtsfragen geprüft und hierüber entschieden.
- c) Unbeachtlich ist schließlich, dass die angegriffenen Regelungen zwischenzeitlich außer Kraft getreten sind; ein verwaltungsgerichtlicher Normenkontrollantrag ist auch gegen nicht mehr geltende Rechtsvorschriften zulässig, wenn der Antragsteller ein Interesse an der Feststellung hat, dass die Rechtsvorschrift rechtswidrig und unwirksam war (Schenke in: Kopp/Schenke, VwGO, 25. Aufl., § 47 Rn. 90 m.w.N.).

III.

Der Verfassungsgerichtshof ist zu dieser Entscheidung einstimmig gelangt und trifft sie daher durch Beschluss nach § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 24 BVerfGG.

IV.

Die Entscheidung ist kostenfrei (§ 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerfGHG).

gez. Munz

gez. Berlit

gez. Degenhart

gez. Grünberg

gez. Herberger

gez. Schurig

gez. Uhle

gez. Versteyl

gez. Wahl