

Vf. 59-IV-20 (HS)



DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN
IM NAMEN DES VOLKES

Beschluss

**In dem Verfahren
über die Verfassungsbeschwerde**

des Rechtsanwalts Dr. B.,

Verfahrensbevollmächtigter: Rechtsanwälte B.,

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofes Birgit Munz, die Richter Uwe Berlit, Matthias Grünberg, die Richterinnen Simone Herberger, Elisa Hoven und die Richter Klaus Schurig, Stefan Ansgar Strewe, Arnd Uhle und Andreas Wahl

am 25. Juni 2020

beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird verworfen.

G r ü n d e :

I.

Mit seiner am 29. April 2020 bei dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen eingegangenen und mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verbundenen Verfassungsbeschwerde, die mit zwei Schreiben vom 29. und einem Schreiben vom 30. April 2020 ergänzt wurde, wendet sich der Beschwerdeführer gegen Regelungen der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 17. April 2020.

Das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt erließ am 17. April 2020 die Verordnung zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 (Sächsische Corona-Schutz-Verordnung – SächsCoronaSchVO) (SächsGVBl. S. 170) (künftig: Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 17. April 2020). Die Geltungsdauer der Verordnung war befristet. Sie trat mit Ablauf des 3. Mai 2020 außer Kraft (§ 12 Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 17. April 2020). In der Folge erließ das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt am 30. April, 12. Mai und 3. Juni 2020 neue – jeweils befristete – Corona-Schutz-Verordnungen (SächsGVBl. S. 186, 206, 262).

Der Beschwerdeführer greift mit seiner Verfassungsbeschwerde § 2 Abs. 1, § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, § 5 Satz 1, § 8 Abs. 1 und § 11 Abs. 2 SächsCoronaSchVO vom 17. April 2020 an. Diese lauteten wie folgt:

§ 2 Kontaktbeschränkung

(1) Der Aufenthalt im öffentlichen Raum ist ausschließlich alleine oder in Begleitung der Partnerin oder des Partners beziehungsweise mit Angehörigen des eigenen Hausstandes oder mit einer weiteren nicht im Hausstand lebenden Person oder zur Wahrnehmung des Sorge- und Umgangsrechts gestattet.

(2) (...)

§ 4 Betriebsuntersagungen

(1) Folgende Einrichtungen oder Angebote für den Publikumsverkehr dürfen nicht geöffnet werden:

1. Sportstätten, Vereinssport, Fitness- und Sportstudios, Wellnesszentren, Badeanstalten, Saunas und Dampfbäder, Spielplätze,

2. – 7. (...)

(2) – (3) (...)

§ 5 Gastronomiebetriebe

Der Betrieb von Gastronomiebetrieben jeder Art ist untersagt. (...)

§ 8 Dienstleistungsbetriebe

(1) Der Betrieb von Dienstleistungsbetrieben mit unmittelbarem Kundenkontakt mit Ausnahme notwendiger medizinischer Behandlungen ist untersagt.

(2) (...)

§ 11 Vollstreckungshilfe, Ordnungswidrigkeiten

(1) (...)

(2) Ordnungswidrig im Sinne des § 73 Absatz 1a Nummer 24 des Infektionsschutzgesetzes handelt, wer

1. vorsätzlich entgegen § 2 Absatz 1 den Mindestabstand nicht einhält oder gegen § 2 Absatz 2 verstößt,

oder fahrlässig beziehungsweise vorsätzlich,

2. (...)

3. entgegen § 4 Absatz 1 Einrichtungen betreibt, Reisebusreisen oder Stadtführungen durchführt,

4. entgegen § 4 Absatz 1 eine der genannten Einrichtungen besucht,

5. entgegen § 5 Gastronomiebetriebe betreibt,

6. – 7. (...)

8. entgegen § 8 Absatz 2 als Verantwortlicher eines Dienstleistungsbetriebs zulässt, dass sich in Wartebereichen mehr als zehn Personen aufhalten,

9. (...)

Der Beschwerdeführer stellte am 19. April 2020 einen Normenkontrollantrag sowie einen Eilantrag gemäß § 47 Abs. 6 VwGO beim Sächsischen Obergericht mit dem Ziel, die Verordnung in Teilen vorläufig außer Vollzug zu setzen. Durch Beschluss vom 29. April 2020 (3 B 133/20) lehnte das Sächsische Obergericht den Eilantrag ab. Über den Normenkontrollantrag ist bislang nicht entschieden worden.

Der Beschwerdeführer sieht sich in seiner Menschenwürde (Art. 14 SächsVerf) sowie in seinen Rechten auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 15 SächsVerf), auf Freiheit der Person (Art. 16 Abs. 1 Satz 2, Art. 17 SächsVerf), auf Ehe und Familie (Art. 22 Abs. 1 SächsVerf), auf Versammlungsfreiheit (Art. 23 SächsVerf), auf Vereinigungsfreiheit (Art. 24 SächsVerf), auf Berufsfreiheit (Art. 28 SächsVerf), in der Rechtsweggarantie (Art. 38 SächsVerf) sowie in seinem Recht auf ein gerechtes Verfahren (Art. 78 Abs. 3 SächsVerf) verletzt. Er rügt auch die Verletzung von Gemeinschaftsrecht und Art. 12 SächsVerf. Zur Darstellung der Begründung verweist der Verfassungsgerichtshof zunächst auf seine Entscheidung über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (SächsVerfGH, Beschluss vom 30. April 2020 – Vf. 60-IV-20 [e.A.]). Zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde führt der Beschwerdeführer aus, die Voraussetzungen für eine Entscheidung vor Erschöpfung des Rechtswegs seien erfüllt; ihm entstünden sonst schwere und unabwendbare Nachteile.

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. Ihr stehe bereits der Grundsatz der Subsidiarität entgegen. Das Sächsische Obergericht habe bislang keine verbindliche Aussage zur Rechts-

gültigkeit der in Rede stehenden Bestimmungen der Verordnung getroffen. Der Beschwerdeführer könne uneingeschränkt Rechtsschutz im Wege der noch ausstehenden Entscheidung erlangen.

Den Antrag des Beschwerdeführers auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat der Verfassungsgerichtshof mit Beschluss vom 30. April 2020 – Vf. 60-IV-20 (e.A.) – abgelehnt.

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig, weil der Beschwerdeführer den eröffneten Rechtsweg (noch) nicht erschöpft (vgl. § 27 Abs. 2 SächsVerfGHG) bzw. den Grundsatz der Subsidiarität nicht gewahrt hat (1.) und eine Entscheidung vor Erschöpfung des Rechtswegs (§ 27 Abs. 2 Satz 2 SächsVerfGHG) nicht veranlasst ist (2.).

1. a) Nach § 27 Abs. 2 Satz 1 SächsVerfGHG muss der Beschwerdeführer vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde alle bestehenden Möglichkeiten nutzen, um die behauptete Grundrechtsverletzung zu verhindern oder zu beseitigen (SächsVerfGH, Beschluss vom 28. April 2009 – Vf. 180-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 28. Mai 2020 – Vf. 50-IV-20 [HS]; Beschluss vom 22. Juni 2018 – Vf. 39-IV-18; Beschluss vom 3. Dezember 2015 – Vf. 80-IV-15; st. Rspr.).

Zwar müssen Betroffene vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde nicht gegen eine straf- oder bußgeldbewehrte Rechtsnorm verstoßen und sich dem Risiko einer entsprechenden Ahndung aussetzen, um dann im Straf- oder Bußgeldverfahren die Verfassungswidrigkeit der Norm geltend machen zu können (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 28. Mai 2020 – Vf. 50-IV-20 [HS]; Beschluss vom 23. Oktober 2014 – Vf. 66-IV-13; vgl. 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, ebd.).

- b) So liegt es hier. Der Beschwerdeführer war und ist gehalten, vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde eine Entscheidung des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts über den von ihm am 19. April 2020 gemäß § 47 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 24 Abs. 1 SächsJG gestellten Antrag auf prinzipale Kontrolle der angegriffenen Regelungen der § 2 Abs. 1, § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, § 5 Satz 1 und § 8 Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 17. April 2020 abzuwarten.

Dem steht nicht entgegen, dass mit der Verfassungsbeschwerde auch § 11 Abs. 2 SächsCoronaSchVO vom 17. April 2020 angegriffen wird, nach der fachgerichtlichen Rechtsprechung aber 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 die in § 2 Abs. 1, § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, § 5 Satz 1 und § 8 Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 17. April 2020 geregelten Kontaktbeschränkungen bzw. Betriebsuntersagungen. Diese werden durch die Regelungen in § 11 Abs. 2 SächsCoronaSchVO vom 17. April 2020 lediglich sanktionsrechtlich abgesichert, wobei die Ahndung wesentlich auch davon abhängt, ob die Beschränkungen bzw. Untersagungen rechtlichen Bestand haben. Diese Überprüfung ist aber gerade Gegenstand des – noch anhängigen – Normenkontrollverfahrens, das insofern die ausreichende Möglichkeit bietet, einer etwaigen Grundrechtsverletzung abzuhelpfen. Unabhängig hiervon scheidet nach Ablauf der Geltungsdauer der angegriffenen Verordnung ein – dann strafbewehrter – Verstoß gegen deren Regelungen aus.

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.).

2. Eine Entscheidung vor Erschöpfung des Rechtswegs gemäß § 27 Abs. 2 Satz 2 SächsVerfGHG ist nicht veranlasst. Weder ist die Verfassungsbeschwerde von allgemeiner Bedeutung noch entstände dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil, wenn er zunächst auf den – bereits beschrittenen – Rechtsweg verwiesen wird.
 - a) Die Verfassungsbeschwerde ist nicht von allgemeiner Bedeutung (vgl. zu den Voraussetzungen eingehend SächsVerfGH, Beschluss vom 28. Mai 2020 – Vf. 50-IV-20 [HS] m.w.N.).

Die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffenen, inzwischen außer Kraft getretenen 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. SächsVerfGH, Beschluss vom 28. Mai 2020 – Vf. 50-IV-20 [HS]; 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. – für Regelungen, welche die gesamte Bevölkerung des Landes Berlin erheblich betreffen – BerlVerfGH, Beschluss vom 14. April 2020 – VerfGH 50 A/20 – juris Rn. 7; offen gelassen SaarlVerfGH, 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 des 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 (SächsVerfGH, Beschluss vom 28. Mai 2020 – Vf. 50-IV-20 [HS]; 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 ist dem Beschwerdeführer auch zumutbar, zunächst den Ausgang des von ihm eingeleiteten verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahrens abzuwarten.

Das Sächsische Obergerverwaltungsgericht hat bislang nicht in einem Hauptsacheverfahren über die von dem Beschwerdeführer angegriffenen Vorschriften und die von ihm aufgeworfenen Rechtsfragen entschieden. Es ist auch nicht ersichtlich, dass dem Beschwerdeführer durch ein weiteres Zuwarten bis zum Erlass einer Hauptsacheentscheidung im Normenkontrollverfahren schwere und unabwendbare Nachteile entstehen könnten. Die Ausführungen in der Beschwerdeschrift hierzu beziehen sich sämtlich auf den ebenfalls beantragten Erlass einer einstweiligen Anordnung und gingen noch davon aus, dass eine Entscheidung des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts über den Eilantrag gemäß § 47 Abs. 6 VwGO nicht rechtzeitig bis zum Ablauf der Geltungsdauer der Verordnung ergehen werde; sie haben für die Verfassungsbeschwerde aber keine darüber hinausgehende Aussagekraft. Auch die nachgehend im Schreiben vom 30. April 2020 dargestellten Erwägungen lassen nicht erkennen, welche schweren und unabwendbaren Nachteile dem Beschwerdeführer – zumal nach

Außerkräfttreten der angegriffenen Bestimmungen – bis zum Erlass einer Hauptsacheentscheidung im Normenkontrollverfahren entstehen könnten.

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. Grünberg

gez. Herberger

gez. Hoven

gez. Schurig

gez. Strewe

gez. Uhle

gez. Wahl