

Vf. 68-IV-20 (HS)



DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN
IM NAMEN DES VOLKES

Beschluss

**In dem Verfahren
über die Verfassungsbeschwerde**

der r. GmbH, vertreten durch die Geschäftsführer W., S., N.,

Verfahrensbevollmächtigte: PETERSEN HARDRAHT PRUGGMAYER
Rechtsanwälte Steuerberater PartGmbH,
Königstraße 1, 01097 Dresden,

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 ihrer am 29. April 2020 bei dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen eingegangenen Verfassungsbeschwerde wendet sich die Beschwerdeführerin 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).

Die Beschwerdeführerin greift mit ihrer Verfassungsbeschwerde § 7 SächsCoronaSchVO vom 17. April 2020 an. Dieser lautete wie folgt:

§ 7 Geschäfte und Betriebe

(1) Der Betrieb von Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel ist grundsätzlich untersagt. Erlaubt ist dort nur die Öffnung von folgenden Geschäften des täglichen Bedarfs sowie der Grundversorgung: Lebensmittelhandel, Tierbedarf, Getränkemärkte, Abhol- und Lieferdienste, Apotheken, Drogerien, Sanitätshäuser, Optiker, Hörakustiker, Sparkassen und Banken, Poststellen sowie Reinigungen, Waschsalons und Ladengeschäfte des Zeitungsverkaufs und von Geschäften, die über einen separaten Kundenzugang von außen und nicht über mehr als 800 Quadratmeter Verkaufsfläche verfügen. Eine Reduzierung durch Absperrung der Ladenfläche oder ähnliche Maßnahmen sind unzulässig.

(2) Die Öffnung von Ladengeschäften ist untersagt. Ausgenommen sind:

1. Geschäfte für den täglichen Bedarf, wie zum Beispiel: Lebensmittelhandel, Getränkemärkte, Hofläden, mobile Verkaufsstände unter freiem Himmel oder in Markthallen für Lebensmittel, selbsterzeugte Gartenbau- und Baumschulerzeugnisse,

2. für die Grundversorgung notwendige Geschäfte, wie zum Beispiel Banken, Sparkassen, Geldautomaten, Apotheken, Sanitätshäuser, Drogerien, Optiker, Hörgeräteakustiker, Verkauf von Presseartikeln, Filialen des Brief- und Versandhandels, Buchhandel, Reinigungen, Waschsalons, Online-Handel, Garten- und Baumärkte, Ladengeschäfte von Handwerksbetrieben, Tankstellen, Autohäuser, Fahrradläden, Kfz- und Fahrradwerkstätten sowie einschlägige Ersatzteilverkaufsstellen, selbstproduzierende und -vermarktende Baumschulen und Gartenbaubetriebe, Tierbedarf,

3. Ladengeschäfte des Einzelhandels jeder Art bis zu einer Verkaufsfläche von 800 Quadratmetern, soweit sie sich nicht in Einkaufszentren und großflächigem Einzelhandel befinden. Eine Reduzierung der Ladenfläche durch Absperrung oder ähnliche Maßnahmen sind unzulässig,

4. Großhandelsgeschäfte.

(3) Die Öffnung der Geschäfte nach den Absätzen 1 und 2 ist nur zulässig, wenn

1. der gebotene Mindestabstand von 1,5 Metern im Geschäft und im Wartebereich vor dem Geschäft eingehalten wird,
2. das Personal und die Kunden beim Aufenthalt im Geschäft eine Mund-Nasenbedeckung tragen, im Übrigen gilt § 1 Absatz 1 Satz 5,
3. eine Beschränkung der maximalen Kundenanzahl im Geschäft auf einen Kunden pro 20 Quadratmeter Verkaufsfläche durch entsprechende Kundenlenkung erfolgt,
4. eine für die Einhaltung der Regeln verantwortliche Person benannt wird und bei Kontrollen Auskunft gibt,
5. weitere vom Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt durch Allgemeinverfügung gegebenenfalls festgelegte Hygienevorschriften erfüllt werden.

Die Beschwerdeführerin betreibt einen Elektronikfachmarkt in F. mit einer Verkaufsflächen-größe von 1.440 Quadratmetern. Dieser ist Teil eines Einkaufszentrums, das nicht aus einem gemeinsamen Gebäudekomplex, sondern aus einer Mehrzahl von Einzelgebäuden besteht. Der Markt der Beschwerdeführerin befindet sich in einem dieser Gebäude und ist mit eigenen Eingängen ausgestattet. Das Geschäft unterfiel damit dem Öffnungsverbot nach § 7 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO vom 17. April 2020. Der Gewerberaum wurde langfristig angemietet. Der Gewerbebetrieb der Beschwerdeführerin ist auf Einnahmen aus dem Verkauf von Waren im stationären Geschäftsbetrieb ausgelegt.

Die Beschwerdeführerin stellte am 20. April 2020 einen Normenkontrollantrag beim Sächsischen Obergericht gegen die Vorschrift des § 7 SächsCoronaSchVO vom 17. April 2020, über den bislang noch nicht entschieden ist. Am 22. April 2020 stellte sie zudem einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 47 Abs. 6 VwGO, den das Sächsische Obergericht durch Beschluss vom 29. April 2020 (3 B 144/20) ablehnte. Mit Beschluss vom 30. April 2020 (Vf. 61-IV-20 [e.A.] u.a.) stellte der Verfassungsgerichtshof im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig fest, dass § 7 Abs. 1 Satz 3 und Abs. 2 Nr. 3 Satz 2 SächsCoronaSchVO vom 17. April 2020 mit Art. 18 Abs. 1 SächsVerf unvereinbar sind; im Übrigen wurde der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt.

Die Beschwerdeführerin macht mit der Verfassungsbeschwerde eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 18 Abs. 1, Art. 28 Abs. 1 und Art. 31 Abs. 1 SächsVerf durch die Regelungen des § 7 SächsCoronaSchVO vom 17. April 2020 geltend. 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. 61-IV-20 [e.A.]). Zur Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde führt die Beschwerdeführerin weiter aus, es könne bereits vor Erschöpfung des Rechtswegs entschieden werden, weil zu befürchten stehe, dass effektiver Rechtsschutz gegen die angegriffene Regelung in zeitlicher Hinsicht nicht mehr erreicht werden könne. Der Beschwerdeführerin entstehe ein schwerer und unabwendbarer Nachteil, wenn sie weiter auf den Rechtsweg verwiesen werde. Sie erleide durch die Geschäftsschließung an jedem einzelnen Werktag einen wirtschaftlichen „Totalausfall“ ihres Umsatzes.

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 Rechtsgültigkeit der in Rede stehenden Bestimmungen der Verordnung getroffen. Die Beschwerdeführerin könne uneingeschränkt Rechtsschutz im Wege der noch ausstehenden Entscheidung erlangen.

II.

Die Verfassungsbeschwerde, deren Entscheidung vor Erschöpfung des Rechtswegs begehrt wird, ist unzulässig, weil die Beschwerdeführerin 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) jedenfalls nach Ablauf der befristeten Geltungsdauer der Verordnung, der keine im Entscheidungszeitpunkt noch fortgeltende, der angegriffenen Regelung in der Belastung wirkungsgleiche Regelungen nachgefolgt sind, 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.).

b) Hiernach war die Beschwerdeführerin gehalten, vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde eine Entscheidung des Sächsischen Obergericht über den von ihr am 20. April 2020 gemäß § 47 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 24 Abs. 1 SächsJG gestellten Antrag auf prinzipale Kontrolle der angegriffenen Regelung des § 7 SächsCoronaSchVO vom 17. April 2020 abzuwarten.

Dem steht nicht entgegen, dass die angegriffene Betriebsuntersagung gemäß § 7 SächsCoronaSchVO vom 17. April 2020 durch die – nicht angegriffene – Regelung in § 11 Abs. 2 Nr. 7 SächsCoronaSchVO vom 17. April 2020 sanktionsrechtlich abgesichert wird, nach der fachgerichtlichen Rechtsprechung gegen Bestimmungen rein ordnungswidrigkeitenrechtlichen Inhalts aber 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 Ordnungswidrigkeitstatbestandes 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). Diese Überprüfung ist gerade Gegenstand des – noch anhängigen – Normenkontrollverfahrens, das insofern die ausreichende Möglichkeit bietet, einer etwaigen Grundrechtsverletzung abzuweichen. 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 der Beschwerdeführerin (weiterhin) ein schwerer und unabwendbarer Nachteil, wenn sie zunächst auf den – bereits beschrifteten – 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 angegriffene, inzwischen außer Kraft getretene Regelung betraf zwar sämtliche „großflächigen“ Einzelhandelsgeschäfte im Freistaat Sachsen, nicht aber – wie andere Regelungen der Verordnung – die gesamte Bevölkerung des Freistaates Sachsen in erheblichem Maße. Jedenfalls 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 Bestimmung 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 kann (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 Bestimmung 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 der Beschwerdeführerin vorliegend auch nicht unzumutbar, den Ausgang des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens abzuwarten.

Das Sächsische Oberverwaltungsgericht hat bislang nicht in einem Hauptsacheverfahren die von der Beschwerdeführerin aufgeworfenen Rechtsfragen geprüft bzw. hierüber entschieden. Es hat lediglich im Rahmen von vier – u.a. von der Beschwerdeführerin betriebenen – einstweiligen Rechtsschutzverfahren Ausführungen über vergleichbare Regelungen zu Betriebsuntersagungen in der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 30. April 2020 getätigt (SächsOVG, Beschluss vom 12. Mai 2020 – 3 B 177/20 – juris Rn. 8; Beschlüsse vom 12. Mai 2020 – 3 B 178/20, 3 B179/20 und 3 B180/20 – nicht veröffentlicht). Diese aufgrund einer vorläufigen rechtlichen Bewertung getroffenen Entscheidungen entfalten ungeachtet dessen keine (Selbst-)Bindungswirkung, dass das Sächsische Oberverwaltungsgericht sich gerade nicht auf eine Folgenabwägung beschränkt hat. Sie weisen auch sonst nicht darauf hin, dass das anhängige Hauptsacheverfahren offensichtlich aussichtslos sei.

Es ist auch nicht ersichtlich, dass der Beschwerdeführerin, gerade in Anbetracht der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes über den parallel gestellten Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (SächsVerfGH, Beschluss vom 30. April 2020 – Vf. 61-IV-20 [e.A.] u.a.) und nach Außerkrafttreten der angegriffenen Bestimmung, durch ein Zuwarten bis zum Erlass einer Hauptsacheentscheidung im Normenkontrollverfahren schwere und unabwendbare Nachteile entstünden. Die Ausführungen in

der Beschwerdeschrift hierzu gingen (noch) davon aus, dass eine Entscheidung des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts über den Erlass einer einstweiligen Anordnung 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. Dass zwischenzeitlich die an die Verkaufsfläche und die Lage des Geschäftsbetriebes anknüpfenden Öffnungsbeschränkungen ausgefallen sind, mindert die Nachteile, die durch in der Sache fortgeltende Hygienebestimmung bewirkt werden können, jedenfalls so weit, dass die Gefahr schwere und unabwendbare Nachteile nicht mehr ersichtlich ist.

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