

Vf. 114-IV-20 (HS)



DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN
IM NAMEN DES VOLKES

Beschluss

**In dem Verfahren
über die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn Dr. W.,

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

am 10. September 2020

beschlossen:

Die Verfassungsbeschwerde wird verworfen.

G r ü n d e :

I.

Mit seiner am 24. Juli 2020 bei dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen eingegangenen und mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verbundenen Verfassungsbeschwerde, die er am 20. August 2020 unter Beifügung u.a. des „Täglichen Lageberichts des Robert-Koch-Instituts zur Coronavirus-Krankheit-2019“ vom 19. August 2020 sowie der „Hinweise des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte zur Verwendung von Mund-Nasen-Bedeckungen“ (Stand: 26. Juni 2020) sowie mit Schreiben vom 1. September 2020 ergänzend begründet hat, wendet sich der Beschwerdeführer gegen die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung im öffentlichen Raum zunächst nach § 2 Abs. 7 der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 14. Juli 2020 und nunmehr nach § 2 Abs. 7 der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 25. August 2020.

Das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt erließ am 14. Juli 2020 die Verordnung zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 (Sächsische Corona-Schutz-Verordnung – SächsCoronaSchVO) (SächsGVBl. S. 367). Die Verordnung trat am 18. Juli 2020 in Kraft (§ 9 Abs. 1 SächsCoronaSchVO vom 14. Juli 2020) und mit Ablauf des 31. August 2020 außer Kraft (§ 9 Abs. 2 SächsCoronaSchVO vom 14. Juli 2020, § 9 Abs. 1 Satz 2 SächsCoronaSchVO vom 25. August 2020).

§ 2 SächsCoronaSchVO vom 14. Juli 2020 lautete auszugsweise wie folgt:

§ 2 Kontaktbeschränkung, Abstandsregelungen, Mund-Nasenbedeckung

(1) – (6) (...)

(7) Eine Mund-Nasenbedeckung ist zu tragen

1. bei der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel und regelmäßiger Fahrdienste zum Zwecke des Transportes von Menschen mit Behinderungen oder pflegebedürftigen Menschen zwischen dem Wohnort/der Wohnstätte und Einrichtungen,

2. bei der Benutzung von Reisebussen, sofern nicht der Mindestabstand von 1,5 Metern eingehalten werden kann, und

3. beim Aufenthalt in Geschäften und Läden.

Satz 1 gilt nicht für das Personal, soweit andere Schutzmaßnahmen ergriffen wurden oder kein Kundenkontakt besteht. § 1 Absatz 2 Satz 3 bis 5 gilt entsprechend. Insoweit kann aus infektionsschutzrechtlichen Gründen die Benutzung und der Aufenthalt nach Satz 1 nicht versagt werden.

(8) – (10) (...)

Am 25. August 2020 erließ das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt eine neue – wiederum befristete – Corona-Schutz-Verordnung (SächsGVBl. S. 474), die am 1. September 2020 in Kraft trat (§ 9 Abs. 1 Satz 1 SächsCoronaSchVO vom 25. August 2020).

Die Regelungen zu Mund-Nasenbedeckungen lauten nunmehr auszugsweise wie folgt:

§ 2 Kontaktbeschränkung, Abstandsregelungen, Mund-Nasenbedeckung

(1) – (6) (...)

(7) Eine Mund-Nasenbedeckung ist zu tragen

1. bei der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel oder regelmäßiger Fahrdienste zum Zweck der Beförderung von Menschen mit Behinderungen oder pflegebedürftigen Menschen zwischen dem Wohnort/der Wohnstätte und Einrichtungen,

2. bei der Benutzung von Reisebussen, sofern nicht der Mindestabstand von 1,5 Metern eingehalten werden kann,

3. beim Aufenthalt in Geschäften und Läden und

4. soweit die Allgemeinverfügung des Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zur Regelung des Betriebs von Einrichtungen der Kindertagesbetreuung, von Schulen und Schulinternaten im Zusammenhang mit der Bekämpfung der SARS-CoV-2-Pandemie dies vorsieht.

Ausgenommen sind Kinder bis zur Vollendung des sechsten Lebensjahres. Satz 1 Nummer 1 bis 3 gilt nicht für das Personal, soweit andere Schutzmaßnahmen ergriffen wurden oder kein Kundenkontakt besteht. § 1 Absatz 2 Satz 4 bis 5 gilt entsprechend. Zur Glaubhaftmachung einer Befreiung von der Pflicht nach Satz 1 genügt die Vorlage eines Schwerbehindertenausweises oder ärztlichen Attests. Insoweit kann aus infektionsschutzrechtlichen Gründen die Benutzung und der Aufenthalt nach Satz 1 nicht versagt werden. Personen, die entgegen der nach Satz 1 bestehenden Pflicht keine Mund-Nasenbedeckung tragen, ist die Benutzung nach Satz 1 Nummer 1 Alternative 1 und Nummer 2 sowie der Aufenthalt nach Nummer 3 untersagt.

(8) – (10) (...)

§ 8 Vollstreckungshilfe, Ordnungswidrigkeiten

(1) (...)

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

1. vorsätzlich

a) – c) (...)

d) entgegen § 2 Absatz 7 Satz 1 Nummer 1 Alternative 1, Nummer 2 und 3 keine Mund-Nasenbedeckung trägt und keine Ausnahme nach § 1 Absatz 2 Satz 4 bis 5 oder § 2 Absatz 7 Satz 2 und 3 vorliegt oder

e) (...)

2. (...)

Der Beschwerdeführer rügt eine Verletzung seines Grundrechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 15 i.V.m. Art. 37 SächsVerf. Der Eingriff in sein allgemeines Persönlichkeitsrecht durch die Anordnung einer Pflicht zum Tragen von Mund-Nasenbedeckungen sei nicht von der herangezogenen Ermächtigungsgrundlage in § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG gedeckt, verstoße gegen den Vorbehalt des Gesetzes und wahre nicht das Zitiertegebot. Der Gesetzgeber habe keine Kriterien für die Anordnung einer solchen Maßnahme vorgegeben, auch nicht in den drei Monaten seit Einführung der „Maskenpflicht“ in Sachsen;

die Norm stelle insoweit eine unzulässige „Blankett-Ermächtigung“ dar. Die Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage und namentlich die Regelungsnotwendigkeit seien vom Verordnungsgeber nicht dargelegt und begründet worden; eine fachgerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Verordnung sei daher nicht möglich. Die Staatsregierung habe weder ihr Entschließungs- noch ihr Auswahlermessen ausgeübt; die Wirksamkeit von einfachen Mund-Nasenbedeckungen sei nicht allgemein anerkannt, sondern allgemein widerlegt. Die angegriffene Regelung verletze zudem das Bestimmtheitsgebot, weil sie nicht definiere, was unter einer Mund-Nasenbedeckung zu verstehen sei, und ihn so der Willkür des jeweiligen Gegenübers in den Verkehrsmitteln oder den Geschäften ausliefere. Der Beschwerdeführer könne nicht auf den Rechtsweg verwiesen werden, weil die Voraussetzungen des § 27 Abs. 2 Satz 2 SächsVerfGHG gegeben seien. Die Verfassungsbeschwerde sei von allgemeiner Bedeutung; die angegriffenen Regelungen beträfen die gesamte Bevölkerung des Freistaates Sachsen in erheblichem Maße, und die Verfassungsbeschwerde werfe allein verfassungsrechtliche Fragen auf; der Verweis auf den Fachgerichtsweg sei „reine Förmelerei“.

Das Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt hält in seiner Stellungnahme die Verfassungsbeschwerde für unzulässig. Ihr stehe bereits die Nichterschöpfung des fachgerichtlichen Rechtsweges durch den Beschwerdeführer entgegen. Sie wäre auch nicht begründet.

Den Antrag des Beschwerdeführers auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat der Verfassungsgerichtshof durch Beschluss vom 6. August 2020 (Vf. 115-IV-20 [e.A.]) abgelehnt.

II.

Die Verfassungsbeschwerde ist unzulässig, weil der Beschwerdeführer den eröffneten Rechtsweg nicht erschöpft hat (1.) und eine Entscheidung vor Erschöpfung des Rechtswegs 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, Beschlüsse vom 25. Juni 2020 – Vf. 59-IV-20 [HS] und Vf. 65-IV-20 [HS] u.a.; 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) Dem ist der Beschwerdeführer nicht gerecht geworden, weil er es – bewusst – unterlassen hat, vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde einen Antrag auf prinzipale Kontrolle der Regelung des § 2 Abs. 7 SächsCoronaSchVO vom 14. Juli 2020 bzw. des § 2 Abs. 7

SächsCoronaSchVO vom 25. August 2020 beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht gemäß § 47 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 24 Abs. 1 SächsJG zu stellen.

Unbeachtlich ist, dass die zunächst angegriffene Regelung in § 2 Abs. 7 SächsCoronaSchVO vom 14. Juli 2020 zwischenzeitlich außer Kraft getreten ist. Ein verwaltungsgerichtlicher Normenkontrollantrag ist auch gegen nicht mehr geltende Rechtsvorschriften zulässig, etwa wenn eine auf kurzfristige Geltung angelegte Norm wegen Zeitablaufs außer Kraft getreten ist und der Antragsteller ein Interesse an der Feststellung hat, dass die Rechtsvorschrift rechtswidrig und unwirksam war (vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 2020 – 1 BvR 1630/20 – juris Rn. 9; vgl. auch Schenke/Schenke in: Kopp/Schenke, VwGO, 26. Aufl., § 47 Rn. 90 m.w.N.). Die in den Corona-Schutz-Verordnungen enthaltenen Ge- und Verbote sind gerade dadurch gekennzeichnet, dass sie typischerweise auf kurze Geltung angelegt sind mit der Folge, dass sie regelmäßig außer Kraft treten, bevor ihre Rechtmäßigkeit in Verfahren der Hauptsache abschließend gerichtlich geklärt werden kann. Da sie – wie hier die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung – zudem in der Regel keines Verwaltungsvollzugs bedürfen, liegt eine nachträgliche Klärung ihrer Vereinbarkeit mit Grundrechten im Verfahren der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle nahe (vgl. BVerfG, a.a.O.; Beschluss vom 3. Juni 2020 – 1 BvR 990/20 – juris Rn. 8).

Darüber hinaus kann die nunmehr geltende Regelung in § 2 Abs. 7 SächsCoronaSchVO vom 25. August 2020 auf dem verwaltungsgerichtlichen Wege angegriffen werden. Dem steht nicht entgegen, dass die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung nunmehr durch die Regelung in § 8 Abs. 2 Nr. 1 lit. d) SächsCoronaSchVO vom 25. August 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).

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 fachgerichtlichen 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 Regelung betraf bzw. betrifft zwar die gesamte Bevölkerung des Freistaates Sachsen. 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, Beschlüsse vom 25. Juni 2020 – Vf. 59-IV-20 [HS] und Vf. 65-IV-20 [HS] u.a.; Beschluss vom 28. Mai 2020 – Vf. 50-IV-20 [HS]; BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 2020 – 1 BvR 1630/20 – juris Rn. 11; Beschluss vom 3. Juni 2020 – 1 BvR 990/20 – juris Rn. 10 f.; Beschluss vom 18. April 2020 – 1 BvR 829/20 – juris Rn. 11; Beschluss vom 31. März 2020 – 1 BvR 712/20 – juris Rn. 16).

Zudem ist zu berücksichtigen, dass die mit der Verfassungsbeschwerde angegriffene Bestimmung 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 kann (SächsVerfGH, Beschlüsse vom 25. Juni 2020 – Vf. 59-IV-20 [HS] und Vf. 65-IV-20 [HS] u.a.; 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, Beschlüsse vom 25. Juni 2020 – Vf. 59-IV-20 [HS] und Vf. 65-IV-20 [HS] u.a.; Beschluss vom 28. Mai 2020 – Vf. 50-IV-20 [HS]; vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 2020 – 1 BvR 1630/20 – juris Rn. 11; Beschluss vom 3. Juni 2020 – 1 BvR 990/20 – juris Rn. 12; 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 ein verwaltungsgerichtliches Normenkontrollverfahren zu beschreiten.

Das Sächsische Oberverwaltungsgericht hat bislang nicht in einem Hauptsacheverfahren über die von dem Beschwerdeführer angegriffene Vorschrift und die von ihm auf-

geworfenen Rechtsfragen entschieden. Entgegen seiner Auffassung entsteht dem Beschwerdeführer durch ein Zuwarten bis zum Erlass einer Hauptsacheentscheidung im Normenkontrollverfahren auch kein schwerer und unabwendbarer Nachteil. Insbesondere ist nicht erkennbar, dass der gerügte Eingriff in das Grundrecht auf Entfaltung der Persönlichkeit durch die (zeitlich und räumlich begrenzte) Pflicht zur Bedeckung von Mund und Nase bei der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel und von Reisebussen sowie beim Aufenthalt in Geschäften und Läden einen solchen hinreichend schweren und unabwendbaren Nachteil darstellt (vgl. zu ähnlichen Überlegungen BVerfG, Beschluss vom 27. Juni 2020 – 1 BvQ 74/20 – juris Rn. 3; BbgVerfG, Beschluss vom 5. Mai 2020 – 5/20 EA – juris Rn. 12; Beschluss vom 19. Juni 2020 – 11/20 EA – juris Rn. 4). Die Realisierung der vom Beschwerdeführer geltend gemachten Gefahr von Willkürakten ist angesichts des seit Monaten praktizierten Umgangs mit Mund-Nasenbedeckungen und den hierzu in der Öffentlichkeit verfügbaren Informationen auszuschließen; der Beschwerdeführer selbst macht nicht substantiiert geltend, konkret von solchen Willkürakten bedroht oder gar betroffen gewesen zu sein, während er in allgemein üblicher Weise eine Mund-Nasenbedeckung genutzt hat.

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. Grünberg

gez. Berlitz

gez. Herberger

gez. Hoven

gez. Jäger

gez. Schurig

gez. Strewe

gez. Uhle

gez. Wahl