

Vf. 115-IV-20 (e.A.)



DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN
IM NAMEN DES VOLKES

Beschluss

**In dem Verfahren
über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung**

des Herrn Dr. W.,

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch den Präsidenten des Verfassungsgerichtshofes Matthias Grünberg, den Richter Uwe Berlit, die Richterin Simone Herberger und den Richter Andreas Wahl

am 6. August 2020

beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

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 wendet sich der Antragsteller gegen die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung im öffentlichen Raum nach § 2 Abs. 7 der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 14. Juli 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 tritt überwiegend mit Ablauf des 31. August 2020 außer Kraft (§ 9 Abs. 2 SächsCoronaSchVO vom 14. Juli 2020).

§ 2 SächsCoronaSchVO vom 14. Juli 2020 lautet 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) (...)

Der Antragsteller rügt mit seiner Verfassungsbeschwerde 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 Zitiergebot. 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 Ordnungsgeber nicht dargelegt und begründet worden;

eine fachgerichtliche Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Verordnung sei daher nicht möglich. 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 Antragsteller 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.

Zur Begründung seines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung macht der Antragsteller geltend: Die angegriffenen Regelungen seien offensichtlich verfassungswidrig, so dass es auf eine Folgenabwägung nicht ankomme. Darüber hinaus sei für ihn der erhebliche Eingriff in das Grundrecht auf Entfaltung der Persönlichkeit im Hinblick auf die schwerwiegenden verfassungsrechtlichen Fehler nicht mehr hinnehmbar. Es könne ihm nicht weiter zugemutet werden, die Fortbewegung in öffentlichen Verkehrsmitteln und die Besorgung von Alltagsgegenständen und Lebensmitteln einzuschränken, um die Persönlichkeitsrechtsverletzung zu minimieren. Aufgrund der fehlenden Bestimmtheit der Regelung bestehe die Gefahr, dass er von wesentlichen Lebensbereichen ausgeschlossen werde. Der Verordnungsgeber gehe selbst nicht davon aus, dass die Mund-Nasenbedeckung geeignet und erforderlich sei, dem Gesundheitsschutz zu dienen. Für einen wirksamen virologischen Schutz hätte er hierfür zugelassene medizinische Gesichtsmasken und Schutzbrillen vorschreiben müssen. Ferner zeige die Einschränkung der Tragepflicht für das Personal, dass das Rest-Infektionsrisiko mit weniger schwerwiegenden Eingriffen hinreichend beseitigt werden könne.

Der Antragsteller beantragt, im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig festzustellen, dass § 2 Abs. 7 SächsCoronaSchVO vom 14. Juli 2020 mit Art. 15 SächsVerf unvereinbar ist.

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.

II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, über den nach § 15 SächsVerfGHG entschieden werden kann (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 17. April 2020 – Vf. 51-IV-20 [e.A.]; Beschlüsse vom 9. August 2018 – Vf. 82-IV-18 [e.A.] und Vf. 83-IV-18 [e.A.]), ist unzulässig. Der Antragsteller hat bereits den auch im verfassungsgerichtlichen Eilrechtsschutzverfahren geltenden Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde gemäß § 27 Abs. 2 SächsVerfGHG (vgl. BVerfG, Beschluss vom 2. Juli 2020 – 1 BvQ 73/20 – juris; Beschluss vom 16. Mai 2020 – 1 BvQ 55/20 – juris Rn. 4; Beschluss vom 10. April 2020 –

1 BvQ 26/20 – juris Rn. 3; Beschluss vom 7. April 2020 – 1 BvR 755/20 – juris Rn. 3 m.w.N. jeweils zu § 90 Abs. 2 BVerfGG) nicht beachtet (1., 2.). Auch bei einer Folgenabwägung wäre die begehrte einstweilige Anordnung nicht zu erlassen (3.).

1. Der Antragsteller hatte die ihm zumutbare Möglichkeit, gegen die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung im Wege einer Normenkontrolle gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 24 Abs. 1 SächsJG und eines Eilrechtsschutzverfahrens gemäß § 47 Abs. 6 VwGO vorzugehen (SächsVerfGH, Beschluss vom 28. Mai 2020 – Vf. 69-IV-20; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 18. April 2020 – 1 BvR 829/20 – juris Rn. 9). Damit hätte, wie andere beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht entschiedene Eilverfahren gegen Regelungen der vorangegangenen Corona-Schutz-Verordnungen im Freistaat Sachsen belegen (etwa Beschlüsse vom 29. April 2020 – 3 B 138/20, 3 B 143/20, 3 B 144/20, 3 B 145/20, 3 B 146/20, 3 B 147/20 – jeweils zitiert nach juris), zeitnah und effektiv (Eil-)Rechtsschutz gewährt werden können (vgl. auch BayVGH, Beschluss vom 7. Juli 2020 – 20 NE 20.1477 – juris; Beschluss vom 26. Juni 2020 – 20 NE 20.1423 – juris; Beschluss vom 19. Juni 2020 – 20 NE 20.1337 – juris; Beschluss vom 17. Juni 2020 – 20 NE 20.1189 – juris; Beschluss vom 4. Juni 2020 – 20 NE 20.1196 – juris; NdsOVG, Beschluss vom 6. Juli 2020 – 13 MN 238/20 – juris; ThürOVG, Beschluss vom 3. Juli 2020 – 3 EN 391/20 – juris; Beschluss vom 13. Juni 2020 – 3 EN 374/20 – juris; OVG LSA, Beschluss vom 11. Juni 2020 – 3 R 102/20 – juris; OVG NRW, Beschluss vom 28. Juli 2020 – 13 B 675/20.NE; Beschluss vom 30. April 2020 – 13 B 539/20.NE – juris; jeweils zu Regelungen zum Tragen eines Mund-Nasen-Schutzes). Umstände, unter denen ein solches Vorgehen ausnahmsweise nicht abverlangt werden kann (vgl. hierzu etwa BVerfG, Beschluss vom 29. April 2020 – 1 BvQ 47/20 – juris Rn. 11; Beschluss vom 18. April 2020 – 1 BvR 829/20 – juris Rn. 10 f.; Beschluss vom 9. April 2020 – 1 BvR 802/20 – juris Rn. 1, 8; Beschluss vom 7. April 2020 – 1 BvR 755/20 – juris Rn. 4), sind nicht ersichtlich. Insbesondere hat das Sächsische Obergerverwaltungsgericht bislang – soweit ersichtlich – nicht unter Würdigung des aktuellen Standes des Pandemiegeschehens und des Erkenntnisstandes über die von dem Antragsteller angegriffene Vorschrift und die von ihm aufgeworfenen Rechtsfragen entschieden; in seinem Beschluss vom 25. Mai 2020 (3 B 187/20) hat es vielmehr bei besonders gelagerten, im Fall des Antragstellers indes nicht ersichtlichen Ausnahmefällen im Rahmen einer verfassungskonformen Auslegung aus einer § 2 Abs. 7 Satz 2 SächsCoronaSchVO vom 14. Juli 2020 entsprechenden Ausnahmeregelung auch Ausnahmen für Kunden von der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung hergeleitet.
2. Eine Entscheidung ist auch nicht ausnahmsweise in entsprechender Anwendung des § 27 Abs. 2 Satz 2 SächsVerfGHG geboten.
 - a) Eine Vorabentscheidung wegen allgemeiner Bedeutung der Sache kommt nicht in Betracht (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]; vgl. BVerfG, Beschluss vom 15. Juli 2020 – 1 BvR 1630/20 – juris Rn. 11 f.; Beschluss vom 9. Juni 2020 – 1 BvR 1230/20 – juris Rn. 11; Beschluss vom 3. Juni 2020 – 1 BvR 990/20 – juris Rn. 12; Beschluss vom 24. April 2020 – 1 BvR 900/20 – juris

Rn. 6). Insbesondere wirft die Verfassungsbeschwerde – entgegen der Auffassung des Antragstellers – nicht allein verfassungsrechtliche Fragen auf, die der Verfassungsgerichtshof auch ohne vorherige fachgerichtliche Aufbereitung der tatsächlichen und rechtlichen Entscheidungsgrundlagen beantworten könnte; die fachgerichtliche Prüfung reicht zudem über die dem Verfassungsgerichtshof mögliche Prüfung hinaus (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 25. Juni 2020 – Vf. 59-IV-20 [HS]; Beschluss vom 28. Mai 2020 – Vf. 50-IV-20 [HS] m.w.N.).

- b) Es ist auch weder substantiiert vorgetragen noch sonst ersichtlich, dass dem Antragsteller durch das Erfordernis, zunächst das Sächsische Oberverwaltungsgericht anrufen zu müssen, ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde. 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 für den Antragsteller einen 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).
3. Die Voraussetzungen zum Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung liegen auch deswegen nicht vor, weil – bei zu Gunsten des Antragstellers unterstellter Beachtung des Grundsatzes der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde – die Verfassungsbeschwerde ansonsten weder klar unzulässig noch offensichtlich unbegründet ist und die dann vorzunehmende Folgenabwägung nicht zum Erlass einer einstweiligen Anordnung führt.
- a) Nach § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 32 Abs. 1 BVerfGG kann der Verfassungsgerichtshof einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Bei der Prüfung dieser Voraussetzungen haben die Gründe, die der Antragsteller für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsaktes anführt, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, das Begehren in der Hauptsache erweise sich als von vornherein unzulässig oder als offensichtlich unbegründet (SächsVerfGH, Beschluss vom 14. Mai 2020 – Vf. 72-IV-20 [e.A.]; Beschlüsse vom 30. April 2020 – Vf. 60-IV-20 [e.A.] und Vf. 61-IV-20 [e.A.] u.a.; Beschluss vom 17. April 2020 – Vf. 51-IV-20 [e.A.]; Beschluss vom 30. August 2018 – Vf. 66-IV-18 [e.A.]; st. Rspr.).

Bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens sind im Rahmen einer Folgenabwägung die Folgen, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber später Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abzuwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Verfassungsbeschwerde später aber der Erfolg zu versagen wäre (SächsVerfGH, Beschluss vom 14. Mai 2020 – Vf. 72-IV-20 [e.A.]; Beschlüsse vom 30. April 2020 – Vf. 60-IV-20 [e.A.] und Vf. 61-IV-20 [e.A.] u.a.; Beschluss vom 17. April 2020 –

Vf. 51-IV-20 [e.A.]; Beschluss vom 25. Juli 2018 – Vf. 74-IV-18 [e.A.]; st. Rspr.). Wegen der meist weittragenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren auslöst, ist bei der Prüfung der Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 32 Abs. 1 BVerfGG allerdings ein strenger Maßstab anzulegen (SächsVerfGH, Beschluss vom 14. Mai 2020 – Vf. 72-IV-20 [e.A.]; Beschlüsse vom 30. April 2020 – Vf. 60-IV-20 [e.A.] und Vf. 61-IV-20 [e.A.] u.a.; Beschluss vom 17. April 2020 – Vf. 51-IV-20 [e.A.]; Beschluss vom 3. Mai 2019 – Vf. 30-II-19). Die für eine vorläufige Regelung sprechenden Gründe müssen so schwerwiegend sein, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabweisbar machen. Bei der Folgenabwägung sind die Auswirkungen auf alle von den angegriffenen Regelungen Betroffenen zu berücksichtigen, nicht nur die Folgen für den Antragsteller (SächsVerfGH, Beschluss vom 14. Mai 2020 – Vf. 72-IV-20 [e.A.]; Beschlüsse vom 30. April 2020 – Vf. 60-IV-20 [e.A.] und Vf. 61-IV-20 [e.A.] u.a. unter Verweis auf BVerfG, Beschluss vom 28. April 2020 – 1 BvR 899/20 – juris Rn. 10; Beschluss vom 9. April 2020 – 1 BvR 802/20 – juris Rn. 12; Beschluss vom 7. April 2020 – 1 BvR 755/20 – juris Rn. 8 m.w.N. jeweils zu § 32 Abs. 1 BVerfGG).

- b) Die hiernach vorzunehmende Folgenabwägung führt nicht zum Erlass einer einstweiligen Anordnung.

Erginge die beantragte einstweilige Anordnung nicht und hätte die Verfassungsbeschwerde Erfolg, wäre die – nicht straf- oder bußgeldbewehrte – Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasenbedeckung bei der Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel und von Reisebussen sowie beim Aufenthalt in Geschäften und Läden zu Unrecht angeordnet. Dies beschränkte die grundrechtlich geschützte allgemeine Handlungsfreiheit des Antragstellers sowie sämtlicher Menschen im Freistaat Sachsen, welche von diesen Einrichtungen Gebrauch machen wollten. Hiermit sind merkliche Folgen für die eigene Lebensgestaltung und Interaktion mit anderen Personen verbunden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2020 – 1 BvR 1187/20 – juris Rn. 7).

Erginge demgegenüber die beantragte einstweilige Anordnung und hätte die Verfassungsbeschwerde keinen Erfolg, würden sich voraussichtlich sehr viele Menschen so verhalten, wie es mit den angegriffenen Regelungen unterbunden werden soll, obwohl diese Verhaltensbeschränkungen mit der Verfassung vereinbar wären. So dürfte der unmittelbare Kontakt zwischen Menschen ohne zusätzliche Schutzmaßnahmen dann häufiger stattfinden. Damit entfielen eine vom Ordnungsgeber gewählte Maßnahme, die – was hier nicht abschließend beurteilt werden kann, aber im Rahmen der Folgenabwägung unterstellt werden darf – in einer durch eine Reihe von Unsicherheiten und durch sich dynamisch verändernde Erkenntnislagen geprägten Situation (vgl. dazu Trute, Ungewissheit in der Pandemie als Herausforderung, GSZ 2020, 93) geeignet ist, das angestrebte Ziel zu erreichen, die Infektionsraten des Corona-Virus möglichst gering zu halten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. April 2020 – 1 BvQ 47/20 – juris Rn. 16). Damit würde sich die Gefahr der Ansteckung mit dem Virus, der Erkrankung vieler Personen (namentlich im Rahmen einer zweiten Corona-Welle), der Überlastung der gesundheitlichen Einrichtungen bei der Behandlung schwerwiegender Fälle

und schlimmstenfalls des Todes von Menschen sowie deutlich härteren Grundrechtseingriffen für die Bevölkerung, die Wirtschaft und das öffentliche Leben (neuerlicher „Lockdown“) nach derzeitigen Erkenntnissen erheblich erhöhen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Juli 2020 – 1 BvR 1187/20 – juris Rn. 8; Beschluss vom 9. April 2020 – 1 BvR 802/20 – juris Rn. 14; Beschluss vom 7. April 2020 – 1 BvR 755/20 – juris Rn. 10; BerlVerfGH, Beschluss vom 14. April 2020 – VerfGH 50 A/20 – juris Rn. 11).

Bei der Folgenabwägung tritt das Interesse an der begehrten Außervollzugsetzung der angegriffenen Regelung des § 2 Abs. 7 SächsCoronaSchVO vom 14. Juli 2020 hinter das Interesse an einer Aufrechterhaltung der angegriffenen Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Raum zurück. Die geltend gemachten Interessen an einer umfassenden, maskenfreien Persönlichkeitsentfaltung sind nach dem hier anzulegenden strengen Maßstab nicht derart schwerwiegend, dass es unzumutbar erschiene, sie einstweilen zurückzustellen, um in der Ungewissheit der Pandemiesituation einen möglichst weitgehenden Gesundheits- und Lebensschutz zu ermöglichen, zu dem der Staat aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Art. 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf ebenfalls verpflichtet ist (SächsVerfGH, Beschluss vom 14. Mai 2020 – Vf. 72-IV-20 [e.A.] m.w.N.; vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. April 2020 – 1 BvR 802/20 – juris Rn. 15; Beschluss vom 7. April 2020 – 1 BvR 755/20 – juris Rn. 11 m.w.N. zu Art. 2 Abs. 2 GG).

III.

Der Verfassungsgerichtshof hat die Entscheidung einstimmig durch Beschluss nach § 15 Satz 1 SächsVerfGHG getroffen.

IV.

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

gez. Grünberg

gez. Berlitz

gez. Herberger

gez. Wahl