

2 B 7/21



OBERVERWALTUNGSGERICHT DES SAARLANDES

BESCHLUSS

In dem Verfahren

der Frau A., A-Straße, A-Stadt,

- Antragstellerin -

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte B.,
B-Straße, B-Stadt,

gegen

das Saarland, vertreten durch die Landesregierung, Staatskanzlei, Am Ludwigs-
platz 14, 66117 Saarbrücken,

- Antragsgegner -

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte C.,
C-Straße, C-Stadt, - -

w e g e n Seuchenrechts (Rechtverordnung Corona, Kontaktbeschränkung)
hier: Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO

hat der 2. Senat des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes in Saarlouis durch
den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Bitz, den Richter am Oberverwal-
tungsgericht Dr. Kiefer und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Vohl

am 20. Januar 2021 beschlossen:

Der § 6 Abs. 1 Satz 1 VO-CP wird vorläufig außer Vollzug gesetzt, soweit er Kontaktbeschränkungen auch für den familiären Bezugskreis (vgl. § 1 Abs. 2 VO-CP) vorsieht.

Die Kosten des Verfahrens werden dem Antragsgegner auferlegt.

Der Streitwert wird auf 15.000,- € festgesetzt.

Gründe

I.

Die im Saarland lebende Antragstellerin wendet sich gegen die in § 6 Abs. 1 der Rechtsverordnung des Antragsgegners zur Bekämpfung der Corona-Pandemie (VO-CP) vom 8.1.2021 angeordneten Kontaktbeschränkungen.¹ Sie hat am 12.1.2021 einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 47 Abs. 6 VwGO gestellt und beantragt, „*die Vollziehung der Verordnung der Corona-Pandemie vom 8.1.2021 in Punkt § 6 I (sowie etwaiger inhaltlich entsprechender Nachfolgeregelungen) auszusetzen*“.

Zur Begründung trägt die Antragstellerin vor, sie bewohne mit ihrem (geschiedenen) Mann/Lebensgefährten zusammen ein Haus in einer saarländischen Gemeinde. Dort wohne - in einer separaten Wohnung - auch der gemeinsame Sohn mit seiner Frau und der 4-jährigen Enkelin. Ihr zweiter Sohn wohne mit Frau und den 6 und 2 Jahre alten Enkeln ca. 17 km entfernt. Der familiäre Kontakt sei sehr eng. Die Enkel würden sich häufig und gerne bei ihr aufhalten, zumal sie direkt am Waldrand wohne. Die 4-jährige Enkelin werde zudem bisweilen auch von ihr betreut. Die Familienmitglieder träfen sich in der Regel mehrmals wöchentlich. Durch die angegriffene Regelung sehe sie sich daran gehindert, ihre Enkel gemeinsam mit ihrem Mann und deren Eltern zu treffen, zu besuchen bzw. Besuch von diesen

¹ vgl. die Verordnung zur Bekämpfung der Corona-Pandemie vom 8.1.2021, Amtsblatt 2020 I, S. 5 v. 8.1.2021

zu empfangen. Die zugrunde liegende Verordnung sei in mehreren Punkten offensichtlich rechtswidrig. Die Verordnung lasse sich in ihrer Allgemeinheit nicht (mehr) auf die §§ 32, 28, 28a IfSG stützen. Nach der Wesentlichkeitstheorie bedürften jedenfalls gravierende Grundrechtseinschränkungen - wie hier Artikel 6 GG - einer eigenständigen gesetzlichen Grundlage. Dementsprechend habe sich der Gesetzgeber veranlasst gesehen, neben der - nach herrschender Meinung insofern als unzureichend erachteten - Generalklausel des § 28 IfSG als Eingriffsermächtigung den § 28a IfSG zu schaffen. Der Bayerische VGH habe gefordert, dass Eingriffe grundsätzlich nur bei einer „lokal begrenzten Gefahrenlage“ in Betracht kämen, was einer allgemeinen, flächendeckenden und ausnahmslosen Regelung für das gesamte Landesgebiet entgegenstehe. Dem habe der Gesetzgeber versucht durch § 28a Abs. 3 Satz 2 IfSG Rechnung zu tragen, wonach „die Schutzmaßnahmen... unter Berücksichtigung des jeweiligen Infektionsgeschehens regionalbezogen auf die Ebene der Landkreise, Bezirke oder kreisfreien Städte an den Schwellenwerten nach Maßgabe der Sätze 4 bis 12 ausgerichtet werden (sollen), soweit Infektionsgeschehen innerhalb eines Landes nicht regional übergreifend oder gleichgelagert sind.“ Dieser Vorgabe stehe eine pauschale, unterschiedslos für sämtliche Regionen und Landkreise ohne Berücksichtigung des jeweiligen regionalen Infektionsgeschehens geltende Regelung entgegen. Die angefochtene Verordnung setze vielmehr das vor der Gesetzesänderung praktizierte Normierungskonzept unverändert fort. Des Weiteren sei der Ordnungsgeber auch seiner Evaluierungspflicht nicht in hinreichendem Maße nachgekommen. Hiernach habe er bei jeder weiteren Fortschreibung der Verordnung hinsichtlich der jeweiligen Maßnahme zu untersuchen, ob es angesichts neuer Erkenntnisse etwa zu Verbreitungswegen des Virus oder der Gefahr einer Überlastung des Gesundheitssystems verantwortet werden könne, die Maßnahmen zu lockern oder gar aufzuheben. § 28a Abs. 6 Satz 2 IfSG fordere insofern explizit wirtschaftliche, soziale und gesellschaftliche Auswirkungen der Maßnahmen - sowohl für den Einzelnen wie auch die Allgemeinheit - in die Abwägung einzubeziehen. Indes sei weder aus der Begründung der Verordnung noch sonst ersichtlich, dass eine Auseinandersetzung des Ordnungsgebers mit etwaigen Kollateralschäden auch nur ansatzweise stattgefunden hätte. Obwohl die Maßnahmen bereits mehrere

Monate andauerten, lägen (mit Ausnahme möglicherweise der „Maskenpflicht“ in bestimmten Bereichen) noch immer praktisch keine weitergehenden Erkenntnisse zu ihrer Wirksamkeit einerseits und ihrer Sozialschädlichkeit andererseits vor. Dass ein Unterlassen der Maßnahmen binnen weniger Wochen zu einer Überlastung des Gesundheitssystems führen würde, sei in keiner Weise belegt, namentlich nicht durch Erfahrungen nach dem ersten Lockdown oder der zwischenzeitlich eingetretenen Entwicklung. Die Koppelung der Maßnahmen an bloße Infektionszahlen sei auch deshalb fragwürdig, weil und soweit damit keinerlei Aussage über den Grad der tatsächlichen Gefährdung der Volksgesundheit abgeleitet werden könne, namentlich weil dies nichts für die Frage der Anzahl der schweren Verläufe oder Mortalität hergebe. Die Verlängerung/Verschärfung des „Lockdowns“ trotz zwischenzeitlich begonnener Impfung von Risikogruppen und - wenn auch moderatem - Rückgang der Infektionszahlen sei daher - jedenfalls ohne Einbeziehung der schädlichen Auswirkungen - nicht mit § 28a Abs. 6 Satz 2 IfSG in Einklang zu bringen. Die angefochtene Regelung sei außerdem zu unbestimmt. Wenngleich § 6 Abs. 1 Satz 3 und Satz 4 VO-CP wohl erlaube, dass sie und ihr Mann ihre Enkel alleine betreuen und treffen könnten, so bleibe unklar oder zumindest zweifelhaft, ob dies auch im Beisein der Eltern möglich sei: Friktionen träten nach dem Wortlaut der Regelung bereits beim Abgeben und Abholen der Kinder auf. Auch könnte die Formulierung in Satz 2, nachdem auch bei der Betreuung Minderjähriger „zwingende persönliche Gründe“ vorliegen und zuvor „andere zumutbare Möglichkeiten“ ausgeschöpft werden müssten, dagegen sprechen, dass sie ihre Enkel im Beisein der Kindeseltern treffen dürfe. Eine derartige Einschränkung (Treffen der Enkel allein erlaubt, jedoch nicht im Beisein der Eltern) würde jedoch Art. 6 Abs. 2 GG widersprechen. Entsprechend habe der Senat in seiner bislang einzigen zur Thematik der Kontaktbeschränkungen ergangenen Entscheidung im Verfahren 2 B 175/20 im Rahmen der Verhältnismäßigkeit maßgeblich darauf abgestellt, dass Lockerungen insbesondere in verwandtschaftlicher Hinsicht erfolgt waren. Ob eine verfassungskonforme Auslegung möglich sei, möge der Senat entscheiden. Aufgrund der geschilderten Unklarheiten sei es ihr, der Antragstellerin, nicht zumutbar, sich z.B. beim gemeinsamen Spaziergang mit ihren Enkeln und deren Eltern der Gefahr bußgeldrechtlicher oder gar strafrechtlicher Verfolgung (§

74 IfSG) auszusetzen. Dies gelte umso mehr, als eine Pflicht zur Darlegung eines etwaigen Rechtfertigungsgrundes nach Satz 2 jedenfalls dem Strafrecht wesensfremd sei und mit der gesetzlichen Unschuldsvermutung (Art. 6 Abs. 2 EMRK) nicht in Einklang zu bringen sei. Eine „Umkehr der Beweislast“ sei unzumutbar. Es werde auch nicht in ausreichendem Maße differenziert zwischen dem Aufenthalt im öffentlichen und im privaten Bereich (wobei in letzterem der Grundrechtseingriff deutlich intensiver sei, da der Kernbereich privatester Lebensführung betroffen sei) einerseits und dem Aufenthalt in geschlossenen Räumen oder im Freien (wo die Ansteckungsgefahr geringer sei) andererseits. Der mit der Kontaktbeschränkung einhergehende Grundrechtseingriff wiege besonders schwer, da er den Kernbereich privater Lebensgestaltung betreffe. Das Bedürfnis nach menschlicher Nähe sei das wahrscheinlich urmenschlichste - und letztlich sowohl Triebfeder wie auch Garant jeder Evolution - schlechthin. Kontaktbeschränkungen namentlich im privaten geschützten Bereich tangierten damit den Kernbereich der Menschenwürde, weshalb an die Rechtfertigung von Eingriffen besonders hohe Anforderungen zu stellen seien.

Der Antragsgegner hat mit Schriftsatz vom 15.1.2021 die Zurückweisung des Antrags beantragt. Er macht geltend, § 6 Abs. 1 VO-CP verfüge i.V.m. der Verordnungsermächtigung nach § 32 Satz 1 IfSG über eine hinreichende Rechtsgrundlage. Die Tatbestandsvoraussetzungen des § 28a Abs. 1 IfSG seien offensichtlich gegeben. Etwaige Zweifel zur Frage des Parlamentsvorbehalts habe der Gesetzgeber mit den Änderungen des Dritten Gesetzes zum Schutze der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18.11.2020 ausgeräumt. Auch die formellen Voraussetzungen für den Erlass einer Verordnung nach § 28a Abs. 5 IfSG seien eingehalten. § 6 Abs. 1 VO-CP sei außerdem materiell rechtmäßig. In den zurückliegenden Wochen sei die Zahl der Neuinfektionen und insbesondere die Zahl der an Covid 19 Verstorbenen drastisch angestiegen. Das Ausmaß der Infektionsausbreitung bewege sich durchgehend auf einem Niveau, das die medizinische Versorgung und damit die Gesundheit der Bevölkerung in einem erheblichen Maße gefährde. So seien aktuell im Saarland von 430 einsatzfähigen Betten in der Intensivbehandlung 380 belegt (Stand: 14.1.2021). Zudem

seien 11 neue Sterbefälle im Zusammenhang mit Covid 19 und 218 neue Infektionsfälle im Saarland gemeldet worden. Aufgrund dieser Entwicklungen sei die Landesregierung verpflichtet, allgemeine Schutzmaßnahmen und die Beschränkung infektionsgefährlicher Kontakte zur erforderlichen Eindämmung des Infektionsgeschehens zu ergreifen. Jeder zwischenmenschliche Kontakt berge ein Infektionsrisiko. Der Hauptübertragungsweg für SARS-CoV-2 sei die respiratorische Aufnahme virushaltiger Partikel. Das Virus könne bereits übertragen werden, bevor die Infizierten Symptome entwickelten. Dies erschwere die Kontrolle der Ausbreitung. Ebenso sei eine Übertragung bei Personen, die gar keine Symptome entwickelten, bislang wissenschaftlich nicht ausgeschlossen. Zugelassene Impfstoffe, die Abhilfe schaffen würden, stünden bislang nur einem sehr begrenzten Personenkreis zur Verfügung. Aktuell seien 2.102 aktiv Erkrankte im Saarland erfasst. Trotz weitgehender Einschränkung selektiver Leistungen seien die Kapazitäten in der medizinischen Versorgung weiterhin nahezu ausgeschöpft. Der kritische Faktor sei dabei die Belastung des Gesundheitssystems. Dies habe zur Folge, dass neben der reinen Morbidität und Mortalität durch Corona-Viren noch die Morbidität und Mortalität dadurch hinzukomme, dass Patienten mit anderen Erkrankungen nicht mehr ausreichend versorgt werden könnten. Die Situation in den Krankenhäusern habe sich zudem dadurch zugespitzt, dass der hohe Infektionsdruck in der Bevölkerung sich auch auf die Mitarbeiter im Krankenhaus ausdehne und dadurch in Krankenhäusern Mitarbeiter ausfallen würden, weil sie selbst SARS-CoV-2-erkrankt seien und sich in Isolation oder als Kontaktperson in Quarantäne befänden. Ausgehend davon müsse durch strikte Kontaktreduktion gewährleistet werden, dass es zu einem erforderlichen und spürbaren dauerhaften Rückgang der Infektionszahlen komme, um das Gesundheitssystem vor einer Überlastung zu schützen. Es sei zwingend geboten, physische Kontakte der Bürgerinnen und Bürger weitergehend auf ein absolut notwendiges Minimum zu reduzieren. Die zeitlich befristete, merkliche Einschränkung physischer Kontakte sei nach den Erfahrungen aus der ersten Welle der Pandemie geeignet, die konkrete Gefahr einer Überlastung des Gesundheitssystems abzuwenden. Dies sei von wissenschaftlicher Seite überzeugend bestätigt worden. Der bisherige Umfang der Kontaktreduzierungen reiche nicht aus, um die Reproduktionsrate nachhaltig zu

senken, die Zielinzidenzrate von 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner zu erreichen und damit perspektivisch die Zahl der behandlungsbedürftig erkrankten Personen nachhaltig senken zu können. Die in § 6 Abs. 1 VO-CP vorgesehene Reduzierung der Kontakte sei daher erforderlich und auch angemessen. Nach den Vorgaben des § 28a Abs. 3 Satz 5 IfSG seien bei einer Überschreitung eines Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen umfassende Schutzmaßnahmen zu erlassen. Dies sei vorliegend insbesondere auch durch § 6 Abs. 1 VO-CP geschehen. Gerade der unkontrollierte Kontakt vieler Menschen zueinander im privaten Raum trage wesentlich zur Verbreitung und Steigerung der Infektionsrate bei. Private Zusammenkünfte würden daher auf einen Haushalt und eine nicht in diesem Haushalt lebende Person beschränkt. Hierbei könne die eine Person den Haushalt besuchen oder umgekehrt der Haushalt die nicht zu diesem Haushalt gehörende Person. Die Ausnahmen der Sätze 2 und 3 würden dem Umstand Rechnung tragen, dass sich bei der strengen Beschränkung des Kontakts zu nur einer haushaltsfremden Person unbillige Härten, insbesondere bei der Betreuung minderjähriger oder pflegebedürftiger Personen ergeben könnten. Die Kontaktbeschränkung genüge den rechtsstaatlichen Anforderungen der Bestimmtheit. Auch ein Verstoß gegen Art. 6 GG sei nicht festzustellen. Im Übrigen ergebe auch eine Folgenabwägung, dass die Interessen der Gesamtbevölkerung am Schutz von Leib und Leben (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) die Interessen der Antragstellerin, gemeinsam mit ihrem Mann die Söhne besuchen zu können, überwiegen. Selbstverständlich sei es der Antragstellerin weiterhin erlaubt, ihre Söhne und deren Familie jeweils zu besuchen, nur nicht in Begleitung einer weiteren Person.

II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (§ 47 Abs. 6 VwGO) ist zulässig (1.) und begründet (2.). Er richtet sich gegen die Rechtsverordnung mit dem im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung geltenden Inhalt, hier konkret den § 6 Abs. 1 der Verordnung des Antragsgegners zur Bekämpfung der Corona-Pandemie (VO-CP) in der Fassung vom 8.1.2021. Nach dessen Satz 1 werden

private Zusammenkünfte auf einen Haushalt und eine nicht in diesem Haushalt lebende Person beschränkt.

1. Der nach den §§ 47 Abs. 6 und Abs. 1 Nr. 2 VwGO, 18 AGVwGO Saar auf teilweise vorläufige Außervollzugsetzung der Verordnung gerichtete Antrag der Antragstellerin ist zulässig, insbesondere statthaft.² Die Antragstellerin ist auch antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1, Abs. 6 VwGO. Sie macht eine Betroffenheit in ihrem Grundrecht aus Art. 6 GG geltend. Daneben kommt eine Beeinträchtigung ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) in Betracht. Daraus ergibt sich auch ihr Rechtsschutzbedürfnis und das darüber hinausgehende besondere Regelungsinteresse des § 47 Abs. 6 VwGO³ im Sinne erheblich gesteigerter „Dringlichkeit“.

2. Dem Antrag der Antragstellerin auf Erlass der begehrten Vorabregelung ist auch in der Sache mit dem aus dem Tenor ersichtlichen Inhalt zu entsprechen. Die teilweise vorläufige Außervollzugsetzung des § 6 Abs. 1 VO-CP in ihrem Fall ist mit Blick auf die von ihr geltend gemachte familiäre Betroffenheit im Rechtssinne zur Abwendung schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen „dringend geboten“ (§ 47 Abs. 6 VwGO). Anordnungen auf dieser Grundlage dienen nach der Rechtsprechung des Senats ungeachtet des objektiven Charakters des in der Hauptsache betriebenen Normenkontrollverfahrens vor allem dem Individualrechtsschutz beziehungsweise der Sicherstellung seiner Effektivität (Art. 19 Abs. 4 GG). Daher kann einerseits das Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen des § 47 Abs. 6 VwGO sich nur aus einer negativen Betroffenheit eigener Interessen des jeweiligen Antragstellers oder der jeweiligen Antragstellerin umfassende ergeben, hingegen nicht aus der Beeinträchtigung sonstiger Belange oder

² vgl. zur Unbedenklichkeit der inhaltliche Begrenzung des Normenkontrollantrags auf einzelne Vorschriften unter dem Aspekt einer „Teilbarkeit“ der auf ganz unterschiedliche Lebensbereiche mit einer jeweils eigenen Betroffenheit zielenden Vorschriften der Verordnung etwa OVG des Saarlandes, Beschluss vom 23.6.2020 – 2 B 222/20 –, Juris, dort zu § 4 Abs. 4 VO-CP OVG <Sisha-Café>, ständige Rechtsprechung

³ vgl. OVG des Saarlandes, Beschluss vom 17.11.2016 – 2 B 283/16 –, SKZ 2017, 70, Leitsatz Nr. 33, wonach die Anforderungen an eine vorläufige Regelung auf der Grundlage des § 47 Abs. 6 VwGO mit Blick auf die grundsätzlich Legitimation des staatlichen Normgebers allgemein deutlich über das hinausgehen, was der Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO voraussetzt

von Interessen Dritter mit Blick auf deren mögliche Betroffenheit durch die Rechtsverordnung hergeleitet werden.⁴ Andererseits gebietet der Antrag auf Erlass einer solchen einstweiligen Anordnung bei Vorliegen der Voraussetzungen lediglich die Sicherung der individuellen Rechtsposition des jeweiligen Antragstellers beziehungsweise – hier – der jeweiligen Antragstellerin. Die Voraussetzungen für eine vorläufige Anordnung sind vorliegend in dem tenorierten Umfang zu bejahen.

Bei der Entscheidung gemäß § 47 Abs. 6 VwGO ist in erster Linie auf die prognostische Beurteilung der Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache, hier also eines Normenkontrollantrags, abzustellen.⁵ Erst wenn sich diese nicht verlässlich abschätzen lassen, ist wie bei verfassungsgerichtlichen Vorabentscheidungen eine Folgenbetrachtung⁶ vorzunehmen. Hier spricht bei der im zur Verfügung stehenden Zeitfenster allein möglichen überschlägigen Abschätzung eine überwiegende Wahrscheinlichkeit dafür, dass ein auf die Überprüfung der Wirksamkeit des § 6 Abs. 1 VO-CP beschränkter Normenkontrollantrag in der Hauptsache erfolgreich sein würde. Eine abschließende Beurteilung kann nur in einem Hauptsacheverfahren erfolgen (§ 47 Abs. 5 VwGO).

a) Ob die - hinsichtlich ihres Zustandekommens einschließlich ihrer Inkraftsetzung durch die Verkündung im Amtsblatt des Saarlandes am 8.1.2021 (§ 1 Abs. 2 AmtsblG)⁷ keinen Bedenken unterliegende - Rechtsverordnung aus gegenwärtiger Sicht eine ausreichende Grundlage in den §§ 32, 28a IfSG findet, kann dahin gestellt bleiben. Bundesrechtlich sind die „notwendigen Schutzmaßnahmen“ im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG mittlerweile durch einen neuen § 28a IfSG näher

⁴ vgl. dazu OVG des Saarlandes, Beschluss vom 25.10.2012 – 2 B 217/12 –, Juris

⁵ vgl. hierzu etwa BVerwG, Beschluss vom 25.2.2015 – 4 VR 5.14 –, BRS 83 Nr. 190, wonach Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO jedenfalls bei Bebauungsplänen zunächst die Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags sind, soweit sich diese im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes absehen lassen

⁶ vgl. dazu OVG des Saarlandes, Beschlüsse vom 5.2.2014 – 2 B 468/13 –, SKZ 2014, 200, Leitsatz Nr. 28, und vom 11.10.2012 – 2 B 272/12 –, SKZ 2013, 44, wonach insoweit für die gebotene Abwägung der beteiligten Interessen auf die Vor- und Nachteile abzustellen ist, die eintreten, wenn die Anordnung antragsgemäß ergeht, die Norm sich später aber als gültig erweist, denen die Folgen gegenüberzustellen sind, die sich ergeben, wenn die Norm vollzogen wird, sich später jedoch deren Ungültigkeit herausstellt

⁷ vgl. das Gesetz über das Amtsblatt des Saarlandes (Amtsblattgesetz - AmtsblG) vom 11.2.2009, geändert durch das Gesetz vom 1.12.2015 (Amtsblatt I Seite 932)

bestimmt und konkretisiert worden. Auf Landesebene wurde ein Gesetzgebungsvorhaben in die Wege geleitet, um den unter Verweis auf rechtsstaatliche Grundsätze, insbesondere den sogenannten „Parlamentsvorbehalt“, auch vom Senat⁸ geäußerten Bedenken durch eine stärkere Einbindung der gewählten Volksvertretungen bei der Einschränkung der Grundrechte Rechnung zu tragen.⁹ Mit Blick auf die teils erheblichen Grundrechtseingriffe infolge der geltenden „Corona-Verordnung“ dürfte aufgrund des aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Demokratieprinzip abgeleiteten Wesentlichkeitsgrundsatzes eine stärkere (vorherige) Einbindung des Landesgesetzgebers angezeigt sein. Dies aufgreifend sieht ein Änderungsantrag aller vier Fraktionen des Saarländischen Landtags für den Entwurf eines Covid-19-Maßnahmengesetzes vor, dass die Landesregierung verpflichtet wird, den Abgeordneten des Landtags durch Rechtsverordnung von ihr beschlossene Corona-Einschränkungen spätestens 24 Stunden nach Beschlussfassung zuzuleiten. Dies soll dem Parlament die Chance eröffnen, noch vor der Verkündung und dem Inkrafttreten über die Rechtsverordnung zu debattieren.¹⁰

b) Bei der im vorliegenden Verfahren möglichen Überprüfung lässt sich aber unter materiell-rechtlichen (inhaltlichen) Gesichtspunkten ein voraussichtlicher Verstoß der angegriffenen Bestimmung des § 6 Abs. 1 VO-CP gegen höherrangiges Recht feststellen. Die Regelung verstößt gegen das aus § 20 Abs. 3 GG abgeleitete Gebot der Bestimmtheit von Normen.¹¹ Welche Bestimmtheitsanforderungen im Einzelnen erfüllt sein müssen, ist von den Besonderheiten des jeweiligen Regelungsgegenstandes sowie der Intensität der Maßnahme abhängig. Der Gesetz- wie auch der Ordnungsgeber ist gehalten, seine Vorschriften so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Zwar macht die Auslegungsbedürftigkeit eine Norm nicht unbestimmt. Allerdings sind die Anforderungen umso strenger, je

⁸ vgl. etwa OVG des Saarlandes, Beschluss vom 6.8.2020 – 2 B 258/20 –, bei juris und auf der Homepage des Gerichts

⁹ vgl. dazu den Gesetzentwurf für ein Saarländisches COVID-19-Maßnahmengesetz, Drucksache 16/1475 vom 2.11.2020

¹⁰ vgl. den Bericht in der Saarbrücker Zeitung vom 18.1.2021, B2

¹¹ vgl. BVerfG, Urteil vom 9.5.1989 - 1 BvL 35/86 -, BVerfGE 80, 103; juris

intensiver der Eingriff ist.¹² Auch die grundsätzliche Zulässigkeit unbestimmter Gesetzesbegriffe entbindet den Normgeber nicht davon, eine Vorschrift so zu fassen, dass sie den rechtsstaatlichen Grundsätzen der Normenklarheit und Justitiabilität entspricht. Sie muss in ihren Voraussetzungen und in ihrem Inhalt so formuliert sein, dass die von ihr Betroffenen die Rechtslage erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können.¹³

Diesen Bestimmtheitsanforderungen genügt der § 6 Abs. 1 VO-CP nicht. Dort ist in Satz 1 geregelt, dass private Zusammenkünfte auf einen Haushalt und eine nicht in diesem Haushalt lebende Person beschränkt werden. Die Sätze 2 und 3 der Vorschrift lassen Ausnahmen bei zwingenden persönlichen Gründen, insbesondere bei der Betreuung Minderjähriger, sowie Betreuungsgemeinschaften bei der unentgeltlichen Beaufsichtigung bei Kindern unter 14 Jahren zu.

Die Kontaktbeschränkung in § 6 Abs. 1 Satz 1 VO-CP ist in mehrfacher Hinsicht nicht hinreichend bestimmt. Einmal lässt die Norm nicht erkennen, ob sie sich auf den privaten Raum, den öffentlichen Raum oder auf Beides bezieht. Die Begrifflichkeit „private Zusammenkünfte“ könnte nach der Wortbedeutung auf den privaten Bereich abzielen. Übereinstimmend damit wird in der Antragsabweisung darauf hingewiesen, dass gerade der unkontrollierte Kontakt vieler Menschen zueinander im privaten Raum wesentlich zur Verbreitung und Steigerung der Infektionsrate beiträgt. Einer solchen Eingrenzung des Norminhalts des § 6 Abs. 1 VO-CP auf den Kontakt „im privaten Raum“ steht jedoch vom Verordnungsgeber gegebene Begründung der Vorschrift entgegen. Darin ist ausgeführt, dass gerade der unkontrollierte Kontakt vieler Menschen „im öffentlichen Raum“ wesentlich zur Verbreitung und Steigerung der Infektionsrate beiträgt. Deshalb müsse der Kontakt von Menschen außerhalb der häuslichen Gemeinschaft noch weiter reglementiert bleiben. Der gemeinsame Aufenthalt „im öffentlichen Raum“ sei zur Begren-

¹² vgl. BVerfG, Beschluss vom 20.10.1981 - 1 BvR 640/80 -, BVerfGE 58, 257, und Beschluss vom 9.8.1995 - 1 BvR 2263/94 -; juris

¹³ BVerfG, Beschluss vom 12.1.1967 - 1 BvR 169/63 -, BVerfGE 21, 73; juris

zung des Infektionsrisikos vor diesem Hintergrund nur mit einem beschränkten Personenkreis zulässig.¹⁴

Vor allem aber ist der Anwendungsbereich der Regelung des § 6 Abs. 1 VO-CP wegen der sich inhaltlich mit ihr überlagernden Bestimmung des § 1 VO-CP unklar. Nach § 1 Abs. 1 Satz 1 VO-CP sind physisch-soziale Kontakte zu anderen Menschen außerhalb der Angehörigen des eigenen Haushalts auf ein absolut nötiges Minimum zu reduzieren. Ausgenommen sind nach § 1 Abs. 2 VO-CP ausdrücklich Kontakte zu Ehegatten, Lebenspartnern und Partnern einer ehelichen Lebensgemeinschaft sowie zu Verwandten in gerader Linie, Geschwistern, Geschwisterkindern und deren jeweiligen Haushaltsangehörigen (familiärer Bezugskreis). Daraus ergibt sich, dass Kontakte innerhalb dieses familiären Bezugskreises erlaubt sind. § 6 Abs. 1 VO-CP sieht demgegenüber eine erheblich weitergehende Einschränkung von Kontakten - auf einen Haushalt und eine weitere Person - vor und macht auch keine Ausnahme für Zugehörige des familiären Bezugskreises. Ein Hinweis darauf, was mit dem familiären Bezugskreis zu geschehen hat, lässt sich weder dem Wortlaut des § 6 VO-CP noch der Begründung entnehmen, die der Verordnungsgeber im Anschluss an die Verordnung veröffentlicht hat. Der bei Erlass der Verordnung öffentlich vermittelte Kontext einer Verschärfung der Kontaktbeschränkungen durch den neuen § 6 VO-CP könnte ebenso wie die diesbezügliche Begründung, in der von der „strengen Beschränkung des Kontakts zu nur einer haushaltsfremden Person“ die Rede ist,¹⁵ darauf hindeuten, dass nach der Absicht des Verordnungsgeber auch der familiäre Bezugskreis unter diese Vorschrift fallen sollte. In der aktuellen Verordnung zur Bekämpfung der Corona-Pandemie zum Ausdruck gekommen ist dies aber nicht. Es gehört nicht zu den Aufgaben des Senats, den offenkundigen Widerspruch zwischen den Regelungen in § 6 Abs. 1 VO-CP und in § 1 Abs. 2 VO-CP zu den Kontaktbeschränkungen aufzulösen. Insbesondere erscheint eine Auslegung des § 6 Abs. 1 VO-CP „im Lichte des § 1 Abs. 2 VO-CP“ kaum möglich, ohne den Zweck des § 6 Abs. 1 VO-CP zu konterkarieren. Für die Rechtsbetroffenen ist nicht klar, ob für

¹⁴ vgl. Amtsbl. I vom 8.1.2021, S. 35

¹⁵ vgl. Amtsbl. I vom 8.1.2021, S. 35

sie die (durchaus weit gefasste) Regelung in § 1 Abs. 2 VO-CP mit der Ausnahme vom Kontaktverbot hinsichtlich des familiären Bezugskreises oder die (erheblich strengere) Norm des § 6 Abs. 1 VO-CP (Kontaktbeschränkung auf einen Haushalt und eine weitere Person) gilt. Es ist Sache des Verordnungsgebers, eine Klärung des Verhältnisses zwischen diesen beiden Normen herbeizuführen bzw. sich für eine der beiden Vorschriften zu entscheiden. Dies kann beispielsweise durch schlichtes Weglassen einer Norm, aber möglicherweise auch durch eine Begrenzung des familiären Bezugskreises auf die Kernfamilie (z.B. Eltern, Kinder, Enkelkinder) geschehen.

In dem Zusammenhang ist – auch mit Blick auf die Situation der Antragstellerin – darauf hinzuweisen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts¹⁶ der Schutz der Familie nach Art. 6 Abs. 1 GG auch familiäre Bindungen zwischen Großeltern und Enkelkind umfasst. Das Familiengrundrecht zielt danach nicht nur auf die Eltern-Kind-Beziehung, sondern generell auf den Schutz spezifisch familiärer Bindungen, wie sie auch zwischen erwachsenen Familienmitgliedern und auch - wenngleich regelmäßig weniger ausgeprägt - über mehrere Generationen hinweg zwischen den Mitgliedern einer Familie bestehen können. Familiäre Bindungen sind dabei im Selbstverständnis des Individuums regelmäßig von hoher Bedeutung und haben im Lebensalltag der Familienmitglieder häufig besondere praktische Relevanz. Besondere Zuneigung und Nähe, familiäre Verantwortlichkeit füreinander, Rücksichtnahme- und Beistandsbereitschaft können insbesondere auch im Verhältnis zwischen Enkeln und Großeltern zum Tragen kommen. Einer abnehmenden verwandtschaftlichen Nähe der Familienmitglieder zueinander ist bei der Bestimmung der Schutzintensität und der Konkretisierung der Schutzzinhalte des Art. 6 Abs. 1 GG Rechnung zu tragen.¹⁷ Der Verfassungsgerichtshof des Saarlandes¹⁸ hat in einer frühen Entscheidung zu Beginn der Pandemie im Zusammenhang mit Kontaktbeschränkungen auf den damit verbundenen Eingriff in das Grundrecht des Einzelnen auf Schutz und Förderung der Familie (Art. 22 SVerf) verwiesen. Auch wenn Eingriffe, die einen über die Kernfamilie

¹⁶ vgl. BVerfG, Beschluss vom 24.6.2014 - 1 BvR 2926/13 - BVerfGE 136, 382

¹⁷ vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 1.3.2018 - 1 WB 27/17 -, juris

¹⁸ vgl. VerfG SL, Beschluss vom 28.4.2020 - LV 7/20 -

und Erziehungsgemeinschaft hinausgehenden, verwandtschaftlich verbundenen Kreis von Personen betreffen, einer geringeren Rechtfertigungsschwelle unterliegen, sei er als „Begegnungsgemeinschaft“ gleichermaßen vor unverhältnismäßigen Eingriffen geschützt. Auf diese Entscheidung geht wohl die Formulierung in § 1 Abs. 2 VO-CP zurück. Welche Konsequenzen sich daraus beim gegenwärtigen Stand der Pandemie ergeben, bedarf hier keiner näheren Ausführungen. Die Entscheidung, wie der Ausgleich zwischen dem Ziel des Infektionsschutzes durch weitergehende Kontaktbeschränkungen einerseits und dem Schutz der Familie andererseits aus heutiger Sicht im Einzelnen vorzunehmen ist, obliegt dem Verordnungsgeber.

Die vor allem aus der (bisher) fehlenden Klärung des Verhältnisses zu § 1 Abs. 2 VO-CP resultierende tatbestandliche Unbestimmtheit des § 6 Abs. 1 VO-CP wirkt sich notwendigerweise auch als Unbestimmtheit auf der Rechtsfolgenseite hinsichtlich der Frage aus, wann ein Verstoß mit der möglichen Folge der Verhängung eines Bußgeldes vorliegt. Die Normbetroffenen sind nicht in der Lage, ihr Verhalten, wie geboten, verlässlich an den Vorgaben des Verordnungsgebers ausrichten. Damit genügt die Verordnung nicht den oben genannten rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen und ist bereits aus diesem Grund, soweit sie sich auch auf den familiären Bezugskreis bezieht, vorläufig außer Vollzug zu setzen.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf dem § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung findet ihre Grundlage in den §§ 63 Abs. 2, 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG. Da die der Eilantrag inhaltlich auf eine Vorwegnahme der Hauptsache zielt, ist die Reduzierung des Gegenstandswertes für das Eilverfahren auf der Grundlage von Ziff. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht angebracht.

Der Beschluss ist unanfechtbar.

gez. Bitz

Dr. Kiefer

Vohl

Beglaubigt:

Saarlouis, den 20. Januar 2021

-elektronisch signiert-

Schirra, Justizbeschäftigte

als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle