

## **Leitsätze**

### **zum Beschluss des Ersten Senats vom 19. November 2021**

- 1 BvR 781/21 -
- 1 BvR 798/21 -
- 1 BvR 805/21 -
- 1 BvR 820/21 -
- 1 BvR 854/21 -
- 1 BvR 860/21 -
- 1 BvR 889/21 -

### **Bundesnotbremse I**

#### **(Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen)**

- 1. Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen als Maßnahmen zur Bekämpfung einer Pandemie müssen den allgemeinen verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Einschränkung von Grundrechten in jeder Hinsicht genügen.**
- 2. Das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) schützt familienähnlich intensive Bindungen auch jenseits des Schutzes von Ehe und Familie. In seiner Ausprägung als umfassende allgemeine Handlungsfreiheit schützt dieses Grundrecht die Freiheit, mit beliebigen anderen Menschen zusammenzutreffen. In seiner Ausprägung als allgemeines Persönlichkeitsrecht schützt das Grundrecht davor, dass sämtliche Zusammenkünfte mit anderen Menschen unterbunden werden und die einzelne Person zu Einsamkeit gezwungen wird; anderen Menschen überhaupt begegnen zu können, ist für die Persönlichkeitsentfaltung von konstituierender Bedeutung.**
- 3. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 104 Abs. 1 GG schützt die gegebene tatsächliche körperliche Bewegungsfreiheit. Sie setzt in objektiver Hinsicht die Möglichkeit voraus, von ihr tatsächlich und rechtlich Gebrauch machen zu können; subjektiv genügt ein darauf bezogener natürlicher Wille.**

- a. In die Fortbewegungsfreiheit kann auch durch allein psychisch vermittelt wirkenden Zwang eingegriffen werden. Dieser muss nach Art und Ausmaß einem unmittelbar wirkenden physischen Zwang vergleichbar sein.**
- b. Ein Gesetz, das unmittelbar ohne weiteren Vollzugsakt in die Fortbewegungsfreiheit eingreift, kann den Schrankenregelungen in Art. 2 Abs. 2 Satz 3 und Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG genügen.**
- c. Umfassende Ausgangsbeschränkungen kommen nur in einer äußersten Gefahrenlage in Betracht.**

# **BUNDESVERFASSUNGSGERICHT**

- 1 BvR 781/21 -
- 1 BvR 798/21 -
- 1 BvR 805/21 -
- 1 BvR 820/21 -
- 1 BvR 854/21 -
- 1 BvR 860/21 -
- 1 BvR 889/21 -



## **IM NAMEN DES VOLKES**

### **In den Verfahren über die Verfassungsbeschwerden**

- I. 1. des Herrn (...),
2. der Frau (...),
3. des Herrn (...),

- Bevollmächtigte: HÄRTING Rechtsanwälte PartGmbH,  
Chausseestraße 13, 10115 Berlin -

gegen § 28b Absatz 1 Nummer 2 des Infektionsschutzgesetzes in der Fassung  
des Vierten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen  
Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021 (Bundesgesetz-  
blatt I Seite 802)

**- 1 BvR 781/21 -**,

- II. des Herrn (...),

gegen das Vierte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen-Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021 (Bundesgesetzblatt I Seite 802), insbesondere gegen § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummern 1 bis 10, Absatz 7, § 28c und § 73 Absatz 1a Nummer 11 Buchstaben b bis m des Infektionsschutzgesetzes

**- 1 BvR 798/21 -**,

III. 1. der Frau (...),

2. der Frau (...),

3. des Herrn (...),

4. des Herrn (...),

5. der Frau (...),

6. der Frau (...),

7. des Herrn (...),

8. des Herrn (...),

9. des Herrn (...),

10. der Frau (...),

- Bevollmächtigte: (...) -

gegen § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und § 73 Absatz 1a Nummer 11c des Infektionsschutzgesetzes in der Fassung des Vierten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021 (Bundesgesetzblatt I Seite 802)

**- 1 BvR 805/21 -**,

IV. des Herrn (...),

gegen § 28b Absatz 1 Satz 2 des Infektionsschutzgesetzes in der Fassung des Vierten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021 (Bundesgesetzblatt I Seite 802)

- 1 BvR 820/21 -,

V. des Herrn (...),

gegen § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 und § 73 Absatz 1a Nummer 11c des Infektionsschutzgesetzes in der Fassung des Vierten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021 (Bundesgesetzblatt I Seite 802)

- 1 BvR 854/21 -,

VI. 1. des Herrn (...),

2. des Herrn (...),

3. des Herrn (...),

4. des Herrn (...),

5. der Frau (...),

6. des Herrn (...),

7. der Frau (...),

8. des Herrn (...),

9. des Herrn (...),

10. des Herrn (...),

11. des Herrn (...),

12. des Herrn (...),
13. des Herrn (...),
14. der Frau (...),
15. der Frau (...),
16. der Frau (...),
17. des Herrn (...),
18. des Herrn (...),
19. des Herrn (...),
20. der Frau (...),
21. des Herrn (...),
22. des Herrn (...),
23. der Frau (...),
24. des Herrn (...),
25. des Herrn (...),
26. des Herrn (...),
27. des Herrn (...),
28. des Herrn (...),

29. des Herrn (...),
30. des Herrn (...),
31. des Herrn (...),
32. der Frau (...),
33. des Herrn (...),
34. des Herrn (...),
35. der Frau (...),
36. des Herrn (...),
37. des Herrn (...),
38. des Herrn (...),
39. des Herrn (...),
40. der Frau (...),
41. des Herrn (...),
42. der Frau (...),
43. des Herrn (...),
44. des Herrn (...),
45. des Herrn (...),

46. der Frau (...),
47. des Herrn (...),
48. des Herrn (...),
49. der Frau (...),
50. des Herrn (...),
51. des Herrn (...),
52. des Herrn (...),
53. des Herrn (...),
54. des Herrn (...),
55. des Herrn (...),
56. des Herrn (...),
57. des Herrn (...),
58. des Herrn (...),
59. des Herrn (...),
60. des Herrn (...),
61. des Herrn (...),
62. des Herrn (...),



63. des Herrn (...),
64. des Herrn (...),
65. des Herrn (...),
66. des Herrn (...),
67. des Herrn (...),
68. des Herrn (...),
69. des Herrn (...),
70. der Frau (...),
71. der Frau (...),
72. des Herrn (...),
73. der Frau (...),
74. des Herrn (...),
75. des Herrn (...),
76. des Herrn (...),
77. des Herrn (...),
78. der Frau (...),
79. der Frau (...),

80. der Frau (...),

- Bevollmächtigter: (...) -

gegen § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und Nummer 2 sowie § 73 Absatz 1a Nummer 11b und Nummer 11c des Infektionsschutzgesetzes in der Fassung des Vierten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021 (Bundesgesetzblatt I Seite 802)

- 1 BvR 860/21 -,

VII. 1. des Herrn (...),

2. des Herrn (...),

- Bevollmächtigte: (...) -

gegen § 28b Absatz 1 Nummer 2 und § 73 Absatz 1a Nummer 11c des Infektionsschutzgesetzes in der Fassung des Vierten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021 (Bundesgesetzblatt I Seite 802)

- 1 BvR 889/21 -

hat das Bundesverfassungsgericht - Erster Senat -

unter Mitwirkung der Richterinnen und Richter

Präsident Harbarth,

Paulus,

Baer,

Britz,

Ott,

Christ,

Radtke,

Härtel

am 19. November 2021 beschlossen:

**Die Verfassungsbeschwerde im Verfahren 1 BvR 798/21 wird verworfen, soweit sie sich gegen § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummern 3 bis 10, Absatz 7 sowie § 28c des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz) in der Fassung des Vierten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021 (Bundesgesetzblatt Teil I Seite 802) richtet.**

**Im Übrigen werden die Verfassungsbeschwerden zurückgewiesen.**

## Inhaltsverzeichnis

|   | Rn. |
|---|-----|
| A. Sachbericht  | 1   |
| I. Angegriffene Vorschriften  | 2   |
| II. Einfachrechtliche Rechtslage  | 5   |
| 1. Vor Auftreten des Coronavirus SARS-CoV-2   | 5   |
| 2. Seit Auftreten des Coronavirus SARS-CoV-2  | 6   |
| a) Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020                             | 7   |
| b) Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise vom 19. Juni 2020                                  | 8   |
| c) Drittes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020                 | 9   |
| d) Gesetz über eine einmalige Sonderzahlung aus Anlass der COVID-19-Pandemie an Besoldungs- und Wehrsoldempfänger vom 21. Dezember 2020 | 10  |
| e) Landesrechtliche Maßnahmen   | 11  |
| 3. Genese des Vierten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite                          | 12  |
| a) Konferenzen der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs  | 12  |
| b) Gesetzgebungsverfahren   | 13  |
| 4. Inhalt des Vierten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite                          | 14  |
| III. Die Verfassungsbeschwerden   | 15  |

|  |     |
|--|-----|
| 1. Vorbringen der Beschwerdeführenden                    | 16  |
| a) Verfahren 1 BvR 860/21                                | 17  |
| aa) Kontaktbeschränkungen                                | 18  |
| bb) Ausgangsbeschränkungen                               | 24  |
| b) Verfahren 1 BvR 805/21                                | 32  |
| c) Verfahren 1 BvR 820/21                                | 40  |
| d) Verfahren 1 BvR 889/21                                | 41  |
| e) Verfahren 1 BvR 781/21                                | 43  |
| f) Verfahren 1 BvR 854/21                                | 46  |
| g) Verfahren 1 BvR 798/21                                | 47  |
| 2. Stellungnahmen Äußerungsberechtigter                  | 51  |
| a) Bundesregierung                                       | 52  |
| b) Bundestag   | 65  |
| c) Bayerische Staatsregierung                            | 74  |
| 3. Fragenkatalog und Stellungnahmen sachkundiger Dritter | 81  |
| B. Zulässigkeit  | 83  |
| I. Beschwerdebefugnis                                    | 84  |
| 1. Betroffenheit   | 85  |
| 2. Möglichkeit der Grundrechtsverletzung                 | 88  |
| a) Maßstab   | 89  |
| b) Subsumtion  | 90  |
| aa) § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG                       | 91  |
| bb) Sonstige angegriffene Regelungen                     | 94  |
| II. Allgemeines Rechtsschutzbedürfnis                    | 97  |
| III. Subsidiarität und Rechtswegerschöpfung              | 100 |
| 1. Maßstab   | 101 |
| 2. Subsumtion  | 102 |
| C. Begründetheit   | 104 |
| I. Verfassungsmäßigkeit der Kontaktbeschränkungen        | 105 |

|   |     |
|---|-----|
| 1. Schutzbereiche, Eingriffe, Rechtfertigungsbedarf               | 106 |
| a) § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG                                 | 107 |
| aa) Familiengrundrecht und Ehegestaltungsfreiheit                 | 108 |
| (1) Schutzbereich   | 108 |
| (2) Eingriff  | 109 |
| bb) Freie Entfaltung der Persönlichkeit                           | 110 |
| (1) Familienähnliche Kontakte                                     | 111 |
| (2) Kontaktmöglichkeiten als solche; allgemeine Handlungsfreiheit | 112 |
| (3) Schutz vor Vereinzelung; allgemeines Persönlichkeitsrecht     | 113 |
| b) § 73 Abs. 1a Nr. 11b IfSG                                      | 115 |
| c) Rechtfertigungsbedarf  | 116 |
| 2. Formelle Verfassungsmäßigkeit                                  | 117 |
| a) Gesetzgebungskompetenz für § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG      | 118 |
| aa) Maßstab   | 119 |
| (1) Auslegung   | 119 |
| (2) Zuordnung   | 121 |
| bb) Subsumtion  | 123 |
| (1) Auslegung von Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG                        | 124 |
| (2) Zuordnung   | 125 |
| (a) Übertragbare Krankheit  | 126 |
| (b) Maßnahmen   | 127 |
| (c) Rechtswirkungen   | 130 |
| (d) Kein allgemeines Gefahren- abwehrrecht                        | 131 |
| b) Gesetzgebungskompetenz für § 73 Abs. 1a Nr. 11b IfSG           | 132 |
| c) Keine Zustimmungsbedürftigkeit                                 | 133 |
| 3. Materielle Verfassungsmäßigkeit                                | 134 |
| a) Beeinträchtigung des individuellen Rechtsschutzes              | 135 |
| b) Handlungsformenwahl  | 138 |
| aa) Gewaltenteilungsgrundsatz                                     | 139 |

|   |     |
|---|-----|
| (1) Maßstab   | 140 |
| (2) Subsumtion  | 143 |
| (a) Kein Kernbereich der Exekutive  | 144 |
| (b) Sachliche Gründe für Gesetzesform   | 145 |
| bb) Sonstige Grenzen der Handlungsformenwahl  | 147 |
| c) Allgemeinheitsgebot, Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG                                    | 151 |
| d) Bestimmtheit   | 152 |
| aa) Bestimmtheit nach Art. 103 Abs. 2 GG  | 153 |
| (1) Maßstab   | 154 |
| (2) Subsumtion  | 159 |
| (a) § 73 Abs. 1a Nr. 11b IfSG   | 160 |
| (b) § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 erster Halbsatz IfSG                                  | 161 |
| bb) Allgemeine Bestimmtheit und Normenklarheit bzgl. § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG | 165 |
| e) Verhältnismäßigkeit  | 166 |
| aa) Verhältnismäßigkeit von § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG                          | 167 |
| (1) Legitimer Zweck   | 168 |
| (a) Maßstab   | 169 |
| (b) Subsumtion  | 172 |
| (aa) Legitimität des Zwecks   | 173 |
| (bb) Tragfähige Prognosegrundlagen  | 177 |
| (2) Eignung   | 183 |
| (a) Maßstab   | 185 |
| (aa) Genereller Maßstab   | 185 |
| (bb) Konkret anzuwendender Maßstab  | 187 |
| (b) Subsumtion  | 192 |
| (aa) Eignung zum Lebens- und Gesundheitsschutz                                      | 193 |
| (bb) Eignung zur Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Gesundheitssystems        | 197 |
| (cc) Eignung der Anknüpfung an die Inzidenz   | 198 |

|   |     |
|---|-----|
| (dd) Ursprüngliche Eignung der Einbeziehung von Geimpften und Genesenen | 201 |
| (3) Erforderlichkeit  | 202 |
| (a) Maßstab   | 203 |
| (b) Subsumtion  | 205 |
| (aa) Impfung  | 206 |
| (bb) Alternative Regelungskonzepte                                      | 207 |
| (cc) Gebietsinzidenz  | 213 |
| (4) Angemessenheit  | 215 |
| (a) Maßstab   | 216 |
| (b) Subsumtion  | 218 |
| (aa) Eingriffsgewicht   | 219 |
| (α) Erhöhende Aspekte   | 220 |
| (β) Mindernde Aspekte   | 225 |
| (bb) Gemeinwohlbedeutung  | 227 |
| (cc) Angemessener Interessenausgleich                                   | 232 |
| (dd) Keine erneute Abwägung   | 236 |
| bb) Verhältnismäßigkeit von § 73 Abs. 1a Nr. 11b IfSG                   | 237 |
| II. Verfassungsmäßigkeit der Ausgangsbeschränkungen                     | 238 |
| 1. Grundrechtseingriffe   | 239 |
| a) Fortbewegungsfreiheit, Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 104 Abs. 1 GG      | 240 |
| aa) Schutzbereich   | 241 |
| bb) Eingriff durch Freiheitsbeschränkung                                | 242 |
| (1) Unmittelbarer Zwang   | 243 |
| (2) Psychisch vermittelt wirkender Zwang                                | 246 |
| (3) Subsumtion  | 247 |
| cc) Kein Eingriff durch Freiheitsentziehung                             | 250 |
| b) Weitere Grundrechte  | 251 |
| c) § 73 Abs. 1a Nr. 11c IfSG  | 252 |

|   |     |
|---|-----|
| 2. Formelle Verfassungsmäßigkeit  | 253 |
| 3. Materielle Verfassungsmäßigkeit  | 254 |
| a) Handlungsformenwahl  | 255 |
| b) Bestimmtheit   | 256 |
| aa) Bestimmtheit von § 73 Abs. 1a Nr. 11c IfSG                                    | 257 |
| bb) Bestimmtheit von § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG als blankettausfüllende Norm  | 258 |
| (1) § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2a IfSG   | 259 |
| (2) § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2b, c und d IfSG                                      | 260 |
| (3) § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2e IfSG   | 261 |
| (4) § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2g IfSG   | 262 |
| (5) § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2f IfSG   | 263 |
| cc) Allgemeine Normenklarheit und Bestimmtheit von § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG | 266 |
| c) Art. 2 Abs. 2 Satz 3, Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG („aufgrund eines Gesetzes“)    | 267 |
| aa) Wortlaut und Entstehungsgeschichte  | 269 |
| bb) Normprogramm und Zweck  | 271 |
| d) Verhältnismäßigkeit  | 274 |
| aa) Legitimer Zweck   | 275 |
| bb) Eignung   | 276 |
| cc) Erforderlichkeit  | 282 |
| (1) Verzichtbarkeit der Ausgangsbeschränkung                                      | 283 |
| (2) Tragfähige Grundlagen   | 286 |
| dd) Angemessenheit  | 289 |
| (1) Maßstab   | 290 |
| (2) Eingriffsgewicht  | 291 |
| (a) Erhöhende Aspekte   | 292 |
| (b) Mindernde Aspekte   | 296 |
| (3) Gemeinwohlbelange   | 298 |



|   |     |
|---|-----|
| (4) Angemessener Interessenausgleich            | 299 |
| e) Rechtfertigung von § 73 Abs. 1a Nr. 11c IfSG | 304 |

## **G r ü n d e :**

### **A.**

Die Verfassungsbeschwerden richten sich gegen einzelne durch das am 23. April 2021 in Kraft getretene Vierte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021 (BGBl I S. 802) in das Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) eingefügte Bestimmungen. Dabei wenden sich alle Beschwerdeführenden gegen die in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG enthaltenen Ausgangsbeschränkungen sowie den damit korrespondierenden Ordnungswidrigkeitentatbestand in § 73 Abs. 1a Nr. 11c IfSG. Sie sehen sich dadurch in verschiedenen Grundrechten, unter anderen in dem Recht auf die Freiheit der Person aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG sowie ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG, in ihrem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) und einige der Beschwerdeführenden auch in dem Grundrecht auf Schutz von Ehe und Familie aus Art. 6 Abs. 1 GG verletzt. In den Verfahren 1 BvR 798/21 und 1 BvR 860/21 greifen die Beschwerdeführenden darüber hinaus auch die Kontaktbeschränkungen nach § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG einschließlich der Bußgeldbewehrung in § 73 Abs. 1a Nr. 11b IfSG an. Diese beeinträchtigten sie in Art. 6 Abs. 1 GG und ihrem allgemeinen Persönlichkeitsrecht. Der Beschwerdeführer im Verfahren 1 BvR 798/21 beanstandet zudem die Beschränkungen von Freizeit- und Kultureinrichtungen, Ladengeschäften, Sport und Gaststätten sowie die Verordnungsermächtigung im Umgang mit geimpften und genesenen Personen in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis 10, Abs. 7, § 28c sowie § 73 Abs. 1a Nr. 11d bis 11m IfSG. Die angegriffenen Vorschriften galten nach § 28b Abs. 10 IfSG längstens bis zum Ablauf des 30. Juni 2021.

1

### **I.**

Die angegriffenen sowie die dort in Bezug genommenen Bestimmungen des Infektionsschutzgesetzes in der Fassung des Art. 1 des Vierten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021 (BGBl I S. 802) lauten wie folgt:

2

#### § 28b IfSG

Bundesweit einheitliche Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) bei besonderem Infektionsgeschehen, Verordnungsermächtigung

(1) <sup>1</sup>Überschreitet in einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt an drei aufeinander folgenden Tagen die durch das Robert Koch-In-

stitut veröffentlichte Anzahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen (Sieben-Tage-Inzidenz) den Schwellenwert von 100, so gelten dort ab dem übernächsten Tag die folgenden Maßnahmen:

1. private Zusammenkünfte im öffentlichen oder privaten Raum sind nur gestattet, wenn an ihnen höchstens die Angehörigen eines Haushalts und eine weitere Person einschließlich der zu ihrem Haushalt gehörenden Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres teilnehmen; Zusammenkünfte, die ausschließlich zwischen den Angehörigen desselben Haushalts, ausschließlich zwischen Ehe- oder Lebenspartnerinnen und -partnern, oder ausschließlich in Wahrnehmung eines Sorge- oder Umgangsrechts oder im Rahmen von Veranstaltungen bis 30 Personen bei Todesfällen stattfinden, bleiben unberührt;

2. der Aufenthalt von Personen außerhalb einer Wohnung oder einer Unterkunft und dem jeweils dazugehörigen befriedeten Besitztum ist von 22 Uhr bis 5 Uhr des Folgetags untersagt; dies gilt nicht für Aufenthalte, die folgenden Zwecken dienen:

a) der Abwendung einer Gefahr für Leib, Leben oder Eigentum, insbesondere eines medizinischen oder veterinärmedizinischen Notfalls oder anderer medizinisch unaufschiebbarer Behandlungen,

b) der Berufsausübung im Sinne des Artikels 12 Absatz 1 des Grundgesetzes, soweit diese nicht gesondert eingeschränkt ist, der Ausübung des Dienstes oder des Mandats, der Berichterstattung durch Vertreterinnen und Vertreter von Presse, Rundfunk, Film und anderer Medien,

c) der Wahrnehmung des Sorge- oder Umgangsrechts,

d) der unaufschiebbaren Betreuung unterstützungsbedürftiger Personen oder Minderjähriger oder der Begleitung Sterbender,

e) der Versorgung von Tieren,

f) aus ähnlich gewichtigen oder unabweisbaren Zwecken oder

g) zwischen 22 und 24 Uhr der im Freien stattfindenden allein ausgeübten körperlichen Bewegung, nicht jedoch in Sportanlagen;

3. die Öffnung von Freizeiteinrichtungen wie insbesondere Freizeitparks, Indoorspielplätzen, von Einrichtungen wie Badeanstalten, Spaßbädern, Hotelschwimmbädern, Thermen und Wellnesszentren sowie Saunen, Solarien und Fitnessstudios, von Einrichtungen wie insbesondere Diskotheken, Clubs, Spielhallen, Spielbanken, Wettannahmestellen, Prostitutionsstätten und Bordellbetrieben, gewerb-

lichen Freizeitaktivitäten, Stadt-, Gäste- und Naturführungen aller Art, Seilbahnen, Fluss- und Seenschifffahrt im Ausflugsverkehr, touristischen Bahn- und Busverkehren und Flusskreuzfahrten, ist untersagt;

4. die Öffnung von Ladengeschäften und Märkten mit Kundenverkehr für Handelsangebote ist untersagt; wobei der Lebensmittelhandel einschließlich der Direktvermarktung, ebenso Getränkemärkte, Reformhäuser, Babyfachmärkte, Apotheken, Sanitätshäuser, Drogerien, Optiker, Hörakustiker, Tankstellen, Stellen des Zeitungsverkaufs, Buchhandlungen, Blumenfachgeschäfte, Tierbedarfsmärkte, Futtermittelmärkte, Gartenmärkte und der Großhandel mit den Maßgaben ausgenommen sind, dass

a) der Verkauf von Waren, die über das übliche Sortiment des jeweiligen Geschäfts hinausgehen, untersagt ist,

b) für die ersten 800 Quadratmeter Gesamtverkaufsfläche eine Begrenzung von einer Kundin oder einem Kunden je 20 Quadratmeter Verkaufsfläche und oberhalb einer Gesamtverkaufsfläche von 800 Quadratmetern eine Begrenzung von einer Kundin oder einem Kunden je 40 Quadratmeter Verkaufsfläche eingehalten wird, wobei es den Kundinnen und Kunden unter Berücksichtigung der konkreten Raumverhältnisse grundsätzlich möglich sein muss, beständig einen Abstand von mindestens 1,5 Metern zueinander einzuhalten und

c) in geschlossenen Räumen von jeder Kundin und jedem Kunden eine Atemschutzmaske (FFP2 oder vergleichbar) oder eine medizinische Gesichtsmaske (Mund-Nase-Schutz) zu tragen ist;

abweichend von Halbsatz 1 ist

a) die Abholung vorbestellter Waren in Ladengeschäften zulässig, wobei die Maßgaben des Halbsatzes 1 Buchstabe a bis c entsprechend gelten und Maßnahmen vorzusehen sind, die, etwa durch gestaffelte Zeitfenster, eine Ansammlung von Kunden vermeiden;

b) bis zu dem übernächsten Tag, nachdem die Sieben-Tage-Inzidenz an drei aufeinander folgenden Tagen den Schwellenwert von 150 überschritten hat, auch die Öffnung von Ladengeschäften für einzelne Kunden nach vorheriger Terminbuchung für einen fest begrenzten Zeitraum zulässig, wenn die Maßgaben des Halbsatzes 1 Buchstabe a und c beachtet werden, die Zahl der gleichzeitig im Ladengeschäft anwesenden Kunden nicht höher ist als ein Kunde je 40 Quadratmeter Verkaufsfläche, die Kundin oder der Kunde ein negatives Ergebnis einer innerhalb von 24 Stunden vor Inanspruch-

nahme der Leistung mittels eines anerkannten Tests durchgeführten Testung auf eine Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vorgelegt hat und der Betreiber die Kontaktdaten der Kunden, mindestens Name, Vorname, eine sichere Kontaktinformation (Telefonnummer, E-Mail-Adresse oder Anschrift) sowie den Zeitraum des Aufenthaltes, erhebt;

5. die Öffnung von Einrichtungen wie Theatern, Opern, Konzerthäusern, Bühnen, Musikclubs, Museen, Ausstellungen, Gedenkstätten sowie entsprechende Veranstaltungen sind untersagt; dies gilt auch für Kinos mit Ausnahme von Autokinos; die Außenbereiche von zoologischen und botanischen Gärten dürfen geöffnet werden, wenn angemessene Schutz- und Hygienekonzepte eingehalten werden und durch die Besucherin oder den Besucher, ausgenommen Kinder, die das 6. Lebensjahr noch nicht vollendet haben, ein negatives Ergebnis einer innerhalb von 24 Stunden vor Beginn des Besuchs mittels eines anerkannten Tests durchgeführten Testung auf eine Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vorgelegt wird;

6. die Ausübung von Sport ist nur zulässig in Form von kontaktloser Ausübung von Individualsportarten, die allein, zu zweit oder mit den Angehörigen des eigenen Hausstands ausgeübt werden sowie bei Ausübung von Individual- und Mannschaftssportarten im Rahmen des Wettkampf- und Trainingsbetriebs der Berufssportler und der Leistungssportler der Bundes- und Landeskader, wenn

- a) die Anwesenheit von Zuschauern ausgeschlossen ist,
- b) nur Personen Zutritt zur Sportstätte erhalten, die für den Wettkampf- oder Trainingsbetrieb oder die mediale Berichterstattung erforderlich sind, und
- c) angemessene Schutz- und Hygienekonzepte eingehalten werden;

für Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres ist die Ausübung von Sport ferner zulässig in Form von kontaktloser Ausübung im Freien in Gruppen von höchstens fünf Kindern; Anleitungspersonen müssen auf Anforderung der nach Landesrecht zuständigen Behörde ein negatives Ergebnis einer innerhalb von 24 Stunden vor der Sportausübung mittels eines anerkannten Tests durchgeführten Testung auf eine Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vorlegen;

7. die Öffnung von Gaststätten im Sinne des Gaststättengesetzes ist untersagt; dies gilt auch für Speiselokale und Betriebe, in denen Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle abgegeben werden; von der

Untersagung sind ausgenommen:

a) Speisesäle in medizinischen oder pflegerischen Einrichtungen oder Einrichtungen der Betreuung,

b) gastronomische Angebote in Beherbergungsbetrieben, die ausschließlich der Bewirtung der zulässig beherbergten Personen dienen,

c) Angebote, die für die Versorgung obdachloser Menschen erforderlich sind,

d) die Bewirtung von Fernbusfahrerinnen und Fernbusfahrern sowie Fernfahrerinnen und Fernfahrern, die beruflich bedingt Waren oder Güter auf der Straße befördern und dies jeweils durch eine Arbeitgeberbescheinigung nachweisen können,

e) nichtöffentliche Personalrestaurants und nichtöffentliche Kantinen, wenn deren Betrieb zur Aufrechterhaltung der Arbeitsabläufe beziehungsweise zum Betrieb der jeweiligen Einrichtung zwingend erforderlich ist, insbesondere, wenn eine individuelle Speiseneinnahme nicht in getrennten Räumen möglich ist;

ausgenommen von der Untersagung sind ferner die Auslieferung von Speisen und Getränken sowie deren Abverkauf zum Mitnehmen; erworbene Speisen und Getränke zum Mitnehmen dürfen nicht am Ort des Erwerbs oder in seiner näheren Umgebung verzehrt werden; der Abverkauf zum Mitnehmen ist zwischen 22 Uhr und 5 Uhr untersagt; die Auslieferung von Speisen und Getränken bleibt zulässig;

8. die Ausübung und Inanspruchnahme von Dienstleistungen, bei denen eine körperliche Nähe zum Kunden unabdingbar ist, ist untersagt; wobei Dienstleistungen, die medizinischen, therapeutischen, pflegerischen oder seelsorgerischen Zwecken dienen, sowie Friseurbetriebe und die Fußpflege jeweils mit der Maßgabe ausgenommen sind, dass von den Beteiligten unbeschadet der arbeitsschutzrechtlichen Bestimmungen und, soweit die Art der Leistung es zulässt, Atemschutzmasken (FFP2 oder vergleichbar) zu tragen sind und vor der Wahrnehmung von Dienstleistungen eines Friseurbetriebs oder der Fußpflege durch die Kundin oder den Kunden ein negatives Ergebnis einer innerhalb von 24 Stunden vor Inanspruchnahme der Dienstleistung mittels eines anerkannten Tests durchgeführten Testung auf eine Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vorzulegen ist;

9. bei der Beförderung von Personen im öffentlichen Personen-

nah- oder -fernverkehr einschließlich der entgeltlichen oder geschäftsmäßigen Beförderung von Personen mit Kraftfahrzeugen samt Taxen und Schülerbeförderung besteht für Fahrgäste sowohl während der Beförderung als auch während des Aufenthalts in einer zu dem jeweiligen Verkehr gehörenden Einrichtung die Pflicht zum Tragen einer Atemschutzmaske (FFP2 oder vergleichbar); eine Höchstbesetzung der jeweiligen Verkehrsmittel mit der Hälfte der regulär zulässigen Fahrgastzahlen ist anzustreben; für das Kontroll- und Servicepersonal, soweit es in Kontakt mit Fahrgästen kommt, gilt die Pflicht zum Tragen einer medizinischen Gesichtsmaske (Mund-Nase-Schutz);

10. die Zurverfügungstellung von Übernachtungsangeboten zu touristischen Zwecken ist untersagt.

<sup>2</sup>Das Robert Koch-Institut veröffentlicht im Internet unter <https://www.rki.de/inzidenzen> für alle Landkreise und kreisfreien Städte fortlaufend die Sieben-Tage-Inzidenz der letzten 14 aufeinander folgenden Tage. <sup>3</sup>Die nach Landesrecht zuständige Behörde macht in geeigneter Weise die Tage bekannt, ab dem die jeweiligen Maßnahmen nach Satz 1 in einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt gelten. <sup>4</sup>Die Bekanntmachung nach Satz 3 erfolgt unverzüglich, nachdem aufgrund der Veröffentlichung nach Satz 2 erkennbar wurde, dass die Voraussetzungen des Satzes 1 eingetreten sind.

(2) <sup>1</sup>Unterschreitet in einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt ab dem Tag nach dem Eintreten der Maßnahmen des Absatzes 1 an fünf aufeinander folgenden Werktagen die Sieben-Tage-Inzidenz den Schwellenwert von 100, so treten an dem übernächsten Tag die Maßnahmen des Absatzes 1 außer Kraft. <sup>2</sup>Sonn- und Feiertage unterbrechen nicht die Zählung der nach Satz 1 maßgeblichen Tage. <sup>3</sup>Für die Bekanntmachung des Tages des Außerkrafttretens gilt Absatz 1 Satz 3 und 4 entsprechend. <sup>4</sup>Ist die Ausnahme des Absatzes 1 Satz 1 Nummer 4 Halbsatz 2 Buchstabe b wegen Überschreitung des Schwellenwerts von 150 außer Kraft getreten, gelten die Sätze 1 bis 3 mit der Maßgabe entsprechend, dass der relevante Schwellenwert bei 150 liegt.

(3) - (6)

(7) <sup>1</sup>Der Arbeitgeber hat den Beschäftigten im Fall von Büroarbeit oder vergleichbaren Tätigkeiten anzubieten, diese Tätigkeiten in deren Wohnung auszuführen, wenn keine zwingenden betriebsbedingten Gründe entgegenstehen. <sup>2</sup>Die Beschäftigten haben dieses Angebot anzunehmen, soweit ihrerseits keine Gründe entgegenstehen. <sup>3</sup>Die zuständigen Behörden für den Vollzug der Sätze 1 und 2

bestimmen die Länder nach § 54 Satz 1.

(8) - (9)

(10) <sup>1</sup>Diese Vorschrift gilt nur für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Absatz 1 Satz 1 durch den Deutschen Bundestag, längstens jedoch bis zum Ablauf des 30. Juni 2021. [...]

(11) Die Grundrechte der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes), der Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes), der Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 1 des Grundgesetzes) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Absatz 1 des Grundgesetzes) werden eingeschränkt und können auch durch Rechtsverordnungen nach Absatz 6 eingeschränkt werden.

§ 28c IfSG

Verordnungsermächtigung für besondere Regelungen für Geimpfte, Getestete und vergleichbare Personen

<sup>1</sup>Die Bundesregierung wird ermächtigt, durch Rechtsverordnung für Personen, bei denen von einer Immunisierung gegen das Coronavirus SARS-CoV-2 auszugehen ist oder die ein negatives Ergebnis eines Tests auf eine Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vorlegen können, Erleichterungen oder Ausnahmen von Geboten und Verboten nach dem fünften Abschnitt dieses Gesetzes oder von aufgrund der Vorschriften im fünften Abschnitt dieses Gesetzes erlassenen Geboten und Verboten zu regeln. <sup>2</sup>Rechtsverordnungen der Bundesregierung nach Satz 1 bedürfen der Zustimmung von Bundestag und Bundesrat.

§ 73 IfSG

Bußgeldvorschriften

(1) (weggefallen)

(1a) Ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1 - 11a

11b entgegen § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 erster Halbsatz an einer Zusammenkunft teilnimmt,

11c entgegen § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 erster Halbsatz sich außerhalb einer Wohnung, einer Unterkunft oder des jeweils dazugehörigen befriedeten Besitztums aufhält,

11d entgegen § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 3 eine dort genannte Einrichtung öffnet,

11e entgegen § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 erster Halbsatz ein Ladengeschäft oder einen Markt öffnet,

11f entgegen § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 5 erster Halbsatz, auch in Verbindung mit Nummer 5 zweiter Halbsatz, eine dort genannte Einrichtung öffnet oder eine Veranstaltung durchführt,

11g entgegen § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 erster Halbsatz Sport ausübt,

11h entgegen § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 7 erster Halbsatz, auch in Verbindung mit Nummer 7 zweiter Halbsatz, eine Gaststätte öffnet,

11i entgegen § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 7 fünfter Halbsatz eine Speise oder ein Getränk verzehrt,

11j entgegen § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 7 sechster Halbsatz eine Speise oder ein Getränk abverkauft,

11k entgegen § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 8 erster Halbsatz eine Dienstleistung ausübt oder in Anspruch nimmt,

11l entgegen § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 9 erster oder dritter Halbsatz eine dort genannte Atemschutzmaske oder Gesichtsmaske nicht trägt,

11m entgegen § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 10 ein Übernachtungsangebot zur Verfügung stellt,

12 - 24

(2) Die Ordnungswidrigkeit kann in den Fällen des Absatzes 1a Nummer 7a bis 7d, 8, 9b, 11a, 17a und 21 mit einer Geldbuße bis zu zweitausendfünfhundert Euro, in den übrigen Fällen mit einer Geldbuße bis zu fünfundzwanzigtausend Euro geahndet werden.

Auf der Grundlage der Ermächtigung des § 28c IfSG hat die Bundesregierung mit der Zustimmung des Deutschen Bundestags und des Bundesrats die Verordnung zur Regelung von Erleichterungen und Ausnahmen von Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 (COVID-19-Schutzmaßnahmen-Ausnahmenverordnung - SchAusnahmV) vom 8. Mai 2021 (BA nZ AT 08.05.2021 V1) erlassen. Nach § 3 Abs. 1 SchAusnahmV sind geimpfte und genesene Personen mit getesteten Personen hinsichtlich bestimmter Ausnahmen von Geboten und Verboten gleichgestellt:

§ 3 SchAusnahmV

3



Gleichstellung von geimpften Personen und genesenen Personen mit getesteten Personen

(1) Die in § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 4 dritter Teilsatz Buchstabe b, Nummer 5 dritter Teilsatz, Nummer 6 dritter Teilsatz und Nummer 8 zweiter Teilsatz des Infektionsschutzgesetzes vorgesehenen Ausnahmen von Geboten und Verboten für Personen, die ein negatives Ergebnis einer mittels eines anerkannten Tests durchgeführten Testung auf eine Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 vorlegen, gelten auch für geimpfte Personen und genesene Personen.

(2) ...

Nach §§ 4 bis 6 SchAusnahmV sind geimpfte und genesene Personen insbesondere von der Beschränkung privater Treffen, des Aufenthalts im Freien und beim Sport nach § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Nr. 2 und Nr. 6 IfSG ausgenommen:

4

#### § 4 SchAusnahmV

Ausnahmen von der Beschränkung privater Zusammenkünfte nach § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Infektionsschutzgesetzes

(1) Die Beschränkung privater Zusammenkünfte nach § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Infektionsschutzgesetzes gilt nicht für eine private Zusammenkunft, an der ausschließlich geimpfte Personen oder genesene Personen teilnehmen.

(2) Bei einer privaten Zusammenkunft im Sinne von § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Infektionsschutzgesetzes, an der andere als geimpfte oder genesene Personen teilnehmen, gelten geimpfte Personen und genesene Personen nicht als weitere Person.

(3) Die Anordnung von Schutzmaßnahmen, die zur Abwendung einer Gefahr für Personen, die auf Grund ihres Alters oder ihres Gesundheitszustandes ein erhöhtes Risiko für einen schweren oder tödlichen Krankheitsverlauf haben, erforderlich sind, bleibt unberührt.

#### § 5 SchAusnahmV

Ausnahmen von der Beschränkung des Aufenthalts außerhalb einer Wohnung oder einer Unterkunft nach § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 des Infektionsschutzgesetzes

Die Beschränkung des Aufenthalts außerhalb einer Wohnung oder einer Unterkunft und dem jeweils dazugehörigen befriedeten Besitztum nach § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 2 des Infektionsschutzge-

setzes gilt nicht für geimpfte Personen und genesene Personen.

#### § 6 SchAusnahmV

Ausnahmen von der Beschränkung der Ausübung von Sport nach § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 des Infektionsschutzgesetzes

Die Beschränkung nach § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 erster Halbsatz des Infektionsschutzgesetzes, dass kontaktlose Individualsportarten nur allein, zu zweit oder mit den Angehörigen des eigenen Hausstandes ausgeübt werden dürfen, und § 28b Absatz 1 Satz 1 Nummer 6 zweiter Halbsatz des Infektionsschutzgesetzes, dass für Kinder bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres die Ausübung von Sport in Form von kontaktloser Ausübung im Freien nur in Gruppen von höchstens fünf Kindern zulässig ist, gilt nicht für geimpfte Personen und genesene Personen.

## II.

1. Das Infektionsschutzgesetz räumte bereits vor Inkrafttreten der hier angegriffenen Vorschriften Befugnisse zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten ein. Dem Robert Koch-Institut (RKI) war die Aufgabe übertragen, Konzeptionen zur Vorbeugung übertragbarer Krankheiten sowie zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen zu entwickeln. Den nach Landesrecht zuständigen Behörden wurde ermöglicht, die notwendigen Schutzmaßnahmen – beispielsweise Beobachtung, Quarantäne und berufliches Tätigkeitsverbot – zu erlassen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich war (§ 28 Abs. 1 IfSG). Auch Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen konnten beschränkt oder verboten sowie Badeanstalten oder Gemeinschaftseinrichtungen wie etwa Schulen geschlossen werden. § 32 IfSG ermächtigte die Landesregierungen, hierzu auch Rechtsverordnungen zu erlassen. Eine ergänzende Zuständigkeit des Bundes für Maßnahmen der Verhütung und insbesondere der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten war, abgesehen von den Zuständigkeiten des Robert Koch-Instituts und dem Bereich der Bundeswehr- und Eisenbahnverwaltung (vgl. §§ 54a, 54b IfSG), auch für den Krisenfall nicht vorgesehen.

5

2. Seit dem ab März 2020 bundesweit vermehrten Auftreten des Coronavirus SARS-CoV-2 wurde das Infektionsschutzrecht mehrfach geändert.

6

a) Das Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020 (BGBl I S. 587) stärkte die Kompetenzen des Bundes, weil – so die Begründung des Gesetzentwurfs (BTDrucks 19/18111, S. 14) – bei einer sich bundesweit dynamisch entwickelnden Ausbruchssituation einer übertragbaren Krankheit eine erhebliche Gefährdung der öffentlichen Gesundheit eintreten könne. Dieser sei auf Landesebene lediglich unzureichend begegnet worden (vgl. BTDrucks 19/28444, S. 8 f.). Der Deutsche Bundestag stellte auf der Grund-

7

lage des mit diesem Gesetz geschaffenen § 5 Abs. 1 IfSG am 25. März 2020 erstmals eine epidemische Lage von nationaler Tragweite fest (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/154, S. 19169C). Zugleich wurde das Bundesministerium für Gesundheit unter anderem ermächtigt, im Rahmen dieser Lage (§ 5 Abs. 2 IfSG) durch Anordnung oder Rechtsverordnung ohne Zustimmung des Bundesrats Maßnahmen zur Grundversorgung mit Arzneimitteln, Medizinprodukten, Labordiagnostik, Gegenständen der persönlichen Schutzausrüstung und Produkten zur Desinfektion zu treffen oder Vorgaben zur Einreise zu machen. Ferner wurde die Generalklausel in § 28 Abs. 1 IfSG dahingehend erweitert, dass die zuständigen Landesbehörden Personen verpflichten konnten, bestimmte Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder zu betreten. § 56 Abs. 1a IfSG regelte die Entschädigung von Sorgeberechtigten im Falle von Schulschließungen und von Einrichtungen zur Betreuung von Kindern.

b) Das Gesetz zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise vom 19. Juni 2020 (BGBl I S. 1385) weitete die Regelung zur Entschädigung in § 56 Abs. 1a IfSG unter anderem im Falle von Schulschließungen aus. 8

c) Das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl I S. 2397) benannte in § 28a IfSG zur Konkretisierung der Generalklausel des § 28 Abs. 1 IfSG in einem nicht abschließenden Katalog mögliche Schutzmaßnahmen. Damit wollte der Gesetzgeber seiner Beobachtungs- und Korrekturpflicht nachkommen sowie Reichweite und Grenzen exekutiven Handelns vorgeben (vgl. BTDrucks 19/23944, S. 22). Das Robert Koch-Institut erhielt neuartige Instrumente wie eine virologische und eine syndromische Surveillance zur Beobachtung des Infektionsgeschehens. Das Gesetz dehnte zudem die Entschädigungsregelung des § 56 Abs. 1a IfSG auf die Betreuung abgesonderter Personen aus. Die Geltung der Regelung wurde bis zum 31. März 2021 verlängert. 9

d) Das Gesetz über eine einmalige Sonderzahlung aus Anlass der COVID-19-Pandemie an Besoldungs- und Wehrsoldempfänger vom 21. Dezember 2020 (BGBl I S. 3136) ergänzte § 56 Abs. 1a IfSG nochmals. Danach war eine Entschädigung auch dann zu gewähren, wenn aus Gründen des Infektionsschutzes Schul- oder Betriebsferien behördlich angeordnet oder verlängert oder die Präsenzpflcht in einer Schule ausgesetzt wurden, Unterricht also auf Distanz in der häuslichen Umgebung oder als Hybridunterricht stattfand. 10

e) Alle Länder haben seit März 2020 auf der Grundlage von § 32 IfSG Verordnungen mit Maßnahmen nach § 28 Abs. 1 IfSG und seit November 2020 auch aus dem Katalog des § 28a Abs. 1 und 2 IfSG erlassen. Hiernach gab es in manchen Ländern zeitweise Ausgangsbeschränkungen. 11

3. a) Zur Koordinierung der Schutzmaßnahmen in Bund und Ländern führte die Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder regelmäßig Videoschaltkonferenzen durch. In einer solchen beschlossen sie am 12

25. November 2020, dass die Länder ab 1. Dezember 2020 in den Wintermonaten besondere Maßnahmen umsetzen sollten. Dazu gehörte die Beschränkung privater Zusammenkünfte auf den eigenen und einen weiteren Haushalt. Am 13. Dezember 2020 beschlossen sie, die Maßnahmen zu verlängern und zu verschärfen, beispielsweise durch Schließung des Einzelhandels bis zum 10. Januar 2021. Am 19. Januar 2021 wurden die Verlängerung der Maßnahmen sowie zusätzlich umfangreiche regionale Maßnahmen in Landkreisen mit hohen Ansteckungsraten, den sogenannten Inzidenzen, über 50 von je 100.000 Einwohnern erörtert. Am 10. Februar 2021 verabredeten die Länder eine erneute Verlängerung bis zum 7. März 2021. Mit Beschluss vom 3. März 2021 wurden Eckpunkte für so bezeichnete Öffnungsschritte festgelegt, gleichzeitig aber beschlossen, dass ab einer Sieben-Tage-Inzidenz (§ 28b Abs. 1 Satz 1 IfSG) von über 100 eine sogenannte „Notbremse“ greifen und damit die Regeln, die bis zum 7. März 2021 gegolten haben, wieder in Kraft träten. Der Beschluss vom 22. März 2021 enthielt die Aufforderung, dass „[a]ngesichts der exponentiell steigenden Infektionsdynamik [...] die im letzten Beschluss vereinbarte Notbremse für alle inzidenzabhängigen Öffnungsschritte [...] konsequent umgesetzt werden [muss]“.

b) Am 13. April 2021 verabschiedete die Bundesregierung den Entwurf eines Gesetzes zur weiteren Änderung des Infektionsschutzgesetzes, den die Koalitionsfraktionen am selben Tag als Gesetzentwurf in den Bundestag einbrachten (BTDrucks 19/28444). Dieser Entwurf enthielt eine Vorfassung des hier angegriffenen § 28b Abs. 1 Satz 1 IfSG („Bundesnotbremse“). Der Bundestag verwies den Entwurf in der ersten Lesung am 16. April 2021 nach einer Aussprache an die Ausschüsse (BT-Plenarprotokoll 19/222, S. 28101B-28120C). Der Ausschuss für Gesundheit führte noch am 16. April 2021 eine öffentliche Anhörung durch (Wortprotokoll der 154. Sitzung des Ausschusses für Gesundheit, Protokoll-Nr. 19/154). Er empfahl am 19. April 2021 eine Annahme des Gesetzentwurfs in geänderter Fassung (BTDrucks 19/28692, S. 3). Unter anderem wurde empfohlen, den Zeitraum für die im neuen § 28b IfSG vorgesehene nächtliche Ausgangsbeschränkung auf 22 Uhr (statt 21 Uhr) bis 5 Uhr zu verkürzen und eine Ausnahme für im Freien stattfindende, allein ausgeübte körperliche Bewegung zwischen 22 Uhr und 24 Uhr einzuführen (§ 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe g IfSG). Der Inzidenzwert für das Verbot von Präsenzunterricht an Schulen sollte von 200 auf 165 verringert werden (§ 28b Abs. 3 Satz 3 IfSG). Der Ausschuss schlug die grundsätzliche Verpflichtung zur Büroarbeit zu Hause vor (so genannte Home-Office-Pflicht, § 28b Abs. 7 IfSG) sowie eine Verordnungsermächtigung vor, um den Umgang mit Personen zu regeln, die negativ getestet, geimpft oder anderweitig immunisiert sind (§ 28c IfSG). Nach zweiter (BT-Plenarprotokoll 19/223, S. 28209B-28225A) und dritter Lesung (BT-Plenarprotokoll 19/223, S. 28261B) beschloss der Deutsche Bundestag am 21. April 2021 auf der Grundlage der Beschlussempfehlungen des Ausschusses für Gesundheit das Vierte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite (BT-Plenarprotokoll 19/223, S. 28269C). Am 22. April 2021 wurde es vom Bundespräsidenten ausgefertigt und noch am selben Tag im Bundesgesetzblatt verkündet (BGBl

13

I S. 802) und trat am Folgetag in Kraft.

4. Dieses Gesetz enthält ein Bündel von Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie. Die hier angegriffenen Maßnahmen waren an eine Sieben-Tage-Inzidenz von 100 gekoppelt (§ 28b Abs. 1 IfSG). Überschritt also in einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt an drei aufeinander folgenden Tagen die Anzahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen (Sieben-Tage-Inzidenz) den Schwellenwert von 100, so galten dort ab dem übernächsten Tag die in § 28b IfSG normierten Maßnahmen. Sofern das Landesrecht strenger war, galten die landesrechtlichen Vorschriften fort. Sank in einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt die Sieben-Tage-Inzidenz unter den Wert von 100 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner an fünf aufeinander folgenden Werktagen, so trat die „Notbremse“ dort ab dem übernächsten Tag außer Kraft (§ 28b Abs. 2 IfSG). Zudem wurde die Bundesregierung ermächtigt, zur einheitlichen Festsetzung von Corona-Maßnahmen Rechtsverordnungen mit Zustimmung des Bundesrats zu erlassen (§ 28b Abs. 6 IfSG).

14

### III.

Sämtliche Verfassungsbeschwerden richten sich gegen die bußgeldbewehrten nächtlichen Ausgangsbeschränkungen (§ 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, § 73 Abs. 1a Nr. 11c IfSG) sowie in den Verfahren 1 BvR 798/21 und 1 BvR 860/21 gegen die ebenfalls mit einer Bußgeldandrohung verbundenen Kontaktbeschränkungen (§ 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, § 73 Abs. 1a Nr. 11b IfSG). Der Beschwerdeführer im Verfahren 1 BvR 798/21 beanstandet weitergehend die auch bußgeldbewehrten Beschränkungen von Freizeit- und Kultureinrichtungen, Ladengeschäften, Sport und Gaststätten in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis 10, Abs. 7 IfSG sowie § 28c und § 73 Abs. 1a Nr. 11d bis 11m IfSG.

15

1. Die Beschwerdeführenden halten die von ihnen angegriffenen Regelungen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie für verfassungswidrig, insbesondere für unverhältnismäßig.

16

a) Die Beschwerdeführenden im Verfahren 1 BvR 860/21 waren Mitglieder des 19. Deutschen Bundestags und gehörten der FDP-Fraktion an; überwiegend sind sie auch weiterhin Abgeordnete des 20. Deutschen Bundestags. An den Wohn- oder Dienstsitzen der Beschwerdeführenden lag die Sieben-Tage-Inzidenz während der Geltungsdauer der angegriffenen Maßnahmen längstens bis Mai 2021 über dem Schwellenwert von 100. Mit dem Abgeordnetenmandat seien Arbeitszeiten bis in die Abendstunden und die Nacht verbunden, weshalb die Ausgangsbeschränkungen erhebliche Schwierigkeiten bei der Organisation ihres Alltags bewirkten. Spaziergänge mit Ehegatten und Partnern seien nach der Arbeit nicht mehr möglich. Vor allem Alleinerziehende könnten bislang praktizierte Modelle der Kinderbetreuung wegen der Ausgangsbeschränkung nicht mehr weiterführen. Auch die Möglichkeit von Besuchen bei nahen Angehörigen, etwa den bereits vollständig geimpften Eltern, sei eingeschränkt. Es würden auch die ohnehin zeitlich begrenzten Möglichkeiten für sons-

17

tige soziale Kontakte sowie sportliche Aktivitäten, die Ausübung der Jagd und sonstige freizeitleiche Aktivitäten durch die Ausgangsbeschränkung weiter vermindert. Die Kontaktbeschränkung verhindere gleichzeitige Besuche mehrerer Kinder oder einzelner Kinder mit deren Partnern und Familien beziehungsweise Zusammentreffen bei getrenntlebenden Eltern. Die Beschwerdeführenden waren zum Zeitpunkt der Erhebung der Verfassungsbeschwerde teilweise einfach oder bereits zweifach gegen COVID-19 geimpft oder genesen.

aa) Die Beschwerdeführenden sind der Ansicht, die Kontaktbeschränkungen des § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG und der flankierende Bußgeldtatbestand (§ 73 Abs. 1a Nr. 11b IfSG) verletzen sie in ihren Grundrechten aus Art. 6 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 GG. 18

Art. 6 Abs. 1 GG garantiere die Freiheit, über die Art und Weise der Gestaltung des ehelichen und familiären Zusammenlebens selbst zu entscheiden. Das umfasse sowohl die Entscheidung der Eheleute, zusammenzuwohnen als auch diejenige, in getrennten Haushalten zu wohnen. Geschützt sei dann auch der gegenseitige Besuch zu jeder Zeit, der gemeinsame Aufenthalt im Freien und der gemeinsame Sport als Teil des Ehelebens zu jeder Tages- und Nachtzeit. Der Familienbegriff umfasse neben der Lebens- und Erziehungsgemeinschaft auch die Begegnungsgemeinschaft, also auch familiäre Beziehungen zu Personen, die nicht im gleichen Haushalt lebten. Geschützt seien alle Verhaltensweisen mit einem Familienbezug wie die Tagesplanung sowie nächtliche Spaziergänge und Fahrten mit oder zu Angehörigen. 19

Daneben schütze das allgemeine Persönlichkeitsrecht die Möglichkeit, persönliche Beziehungen, denen identitätsbildende Bedeutung zukomme, real pflegen zu können. Zudem werde die allgemeine Handlungsfreiheit beeinträchtigt, denn sie schütze die selbstbestimmte Gestaltung des Tagesablaufes und den Aufenthalt im öffentlichen Raum zu selbstgewählter Zeit sowie die Freiheit, den Aufenthalt im öffentlichen Raum nicht gegenüber Sicherheits- und Ordnungsbehörden begründen zu müssen. 20

Durch die Kontaktbeschränkung werde in die genannten Grundrechte eingegriffen, weil Treffen mit den eigenen Kindern unmöglich würden, sobald sie in einem eigenen Haushalt lebten, ebenso Treffen mit dem erwachsenen Kind und einem Enkel, der bereits älter als 16 Jahre sei. Auch ein Kind könne nicht beide Großeltern gleichzeitig treffen, um beispielsweise mit ihnen Geburtstag zu feiern. Probleme ergäben sich auch, wenn eine Betreuung durch eine haushaltsfremde Person benötigt werde. Besondere Herausforderungen ergäben sich für sogenannte Patchwork-Familien. Ein Beschwerdeführer praktiziere das Wechselmodell dergestalt, dass der Sohn seiner Frau wöchentlich sein Zuhause wechsle. Früher hätten sie sich beim Wechsel immer alle zusammengesetzt (die Mutter, das Kind, dessen kleiner Bruder und der Vater mit dessen neuer Partnerin), um ihn für den Sohn möglichst harmonisch zu gestalten. Dies sei nun in dieser Form unmöglich geworden. Eine besondere Belastung ergebe sich, wenn Lebenspartner zwei Haushalte führten. Zudem belaste die Regelung Alleinstehende erheblich, die sich immer nur mit einer Person oder einem Haus- 21

halt treffen dürften.

Die Eingriffe seien nicht gerechtfertigt, sondern die angegriffenen Vorschriften schon wegen der fehlenden Zustimmung des Bundesrats formell verfassungswidrig. Die Zustimmungsbedürftigkeit ergebe sich aus Art. 104a Abs. 4 GG. Die in § 28b Abs. 3 IfSG für den Präsenzunterricht in Schulen vorgesehenen Testungen und die von den Ländern zu befriedigenden Entschädigungsansprüche nach § 56 IfSG für den Fall von Schulschließungen seien Geldleistungen beziehungsweise geldwerte Leistungen im Sinne von Art. 104a Abs. 4 GG.

22

Die Kontaktbeschränkung sei auch materiell verfassungswidrig. Die undifferenzierte Gleichsetzung von privaten Zusammenkünften in geschlossenen Räumen und im Freien stehe im offensichtlichen Widerspruch zu der wissenschaftlichen Erkenntnis, dass die ganz überwiegende Zahl der Infektionen in geschlossenen Räumen erfolge. Die Beschränkung privater Zusammenkünfte sei aufgrund ihrer Streubreite, ihrer flächendeckenden Wirkung und ihrer Pauschalität nicht erforderlich. Es stünden mildere, aber gleich wirksame Mittel wie beispielsweise eine lokale Kontaktnachverfolgung oder sonstige, lokal begrenzte infektionsschutzrechtliche Maßnahmen zur Verfügung. Zudem sei die Maßnahme unangemessen, weil die Sieben-Tage-Inzidenz das tatsächliche Infektionsgeschehen nicht abbilde. Es fehle ein nachvollziehbares, schlüssiges und nachhaltiges Gesamtkonzept. Ferner seien die mit den Maßnahmen einhergehenden physischen und psychischen Kollateralschäden nicht im Gesetzgebungsprozess berücksichtigt worden.

23

bb) Die Beschwerdeführenden sehen sich durch die mit § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG angeordnete Ausgangsbeschränkung sowie die flankierende Bußgeldvorschrift (§ 73 Abs. 1a Nr. 11c IfSG) in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 und Art. 104 sowie in Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 GG verletzt. Sie würden gehindert, nach 22 Uhr unter anderem mit ihren Familienangehörigen oder engen Freunden einen Spaziergang zu unternehmen und nach 24 Uhr allein das Haus zu verlassen.

24

Die Ausgangsbeschränkung greife in die Freiheit der Person ein. Eine Freiheitsbeeinträchtigung setze zwar staatlichen Zwang voraus, der aber nicht notwendig physischer Art sein müsse. Ein Eingriff erfolge bereits durch staatliche Gebote und Anordnungen, die auf eine Freiheitsbeschränkung gerichtet seien und diese antizipierten. Sanktionsbewehrte Gebote, einen Raum nicht oder nur bei Vorliegen bestimmter Gründe zu verlassen, seien an Art. 2 Abs. 2 Satz 2 und Art. 104 Abs. 1 GG zu messen. Die Fortbewegungsfreiheit werde erheblich eingeschränkt. Die nächtliche Ausgangsbeschränkung führe dazu, dass sich nur wenige Menschen im Freien aufhalten könnten und daher ihre Einhaltung auch kontrolliert werden könne. Damit entstehe die Zwangswirkung, die Art. 2 Abs. 2 Satz 2 und Art. 104 Abs. 1 GG nach allgemeiner Ansicht fordere. Zur Durchsetzung der Beschränkung sei es sogar zulässig und praktikabel, selbst unmittelbaren physischen Zwang einzusetzen, wenn sich Personen, die sich in rechtswidriger Weise nachts außerhalb einer Wohnung oder einer Unterkunft aufhielten, einer Kontrolle der Polizei- und Ordnungsbehörden entzögen.

25

Bereits diese Möglichkeit sowie die Furcht vor einem Bußgeld dürften die meisten rechtstreuen Bürgerinnen und Bürger davon abhalten, ihre Wohnung zu verlassen.

Dieser Eingriff sei schon deshalb verfassungswidrig, weil Art. 2 Abs. 2 Satz 3 GG einen solchen „nur auf Grund eines Gesetzes“ und Art. 104 Abs. 1 GG nur „auf Grund eines förmlichen Gesetzes“ erlaube, § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG jedoch unmittelbar durch Gesetz in die Freiheit der Person eingreife. Anders als bei allen anderen Grundrechten, die die Wendung „auf Grund eines Gesetzes“ verwenden, sprächen hier die besonderen Verfahrensanforderungen in Art. 104 GG für einen Verwaltungsvollzugsvorbehalt. Dieser Grundrechtsschutz durch Verfahren verpflichte die Exekutive, bei allen Beschränkungen die im Gesetz vorgeschriebenen Formen zu beachten, und verlange bei Freiheitsentziehungen sogar eine vorherige richterliche Entscheidung. Art. 104 GG setze also eine funktionale Gewaltenteilung bei der Entscheidung über Freiheitsbeschränkungen voraus. Das sei in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG nicht vorgesehen. Erfolge der Eingriff unmittelbar durch Gesetz, entfielen die Prüfung des Einzelfalls im Verwaltungsverfahren und auch der Richtervorbehalt in Art. 104 Abs. 2 Satz 1 GG. Gewollt sei aber gerade das ergänzende und verstärkende Zusammenwirken von Gesetzes- und Richtervorbehalt.

26

Hier bestehe das Problem des Formenmissbrauchs durch § 28b IfSG. Er bewirke eine Gewaltenverschiebung, die sich unmittelbar auf die Effektivität des Grundrechtsschutzes auswirke. Der Gewaltenteilungsgrundsatz sei auf die gegenseitige Mäßigung und Kontrolle der Staatsorgane ausgerichtet und erfülle insoweit auch grundrechtsschützende Funktionen. Im Verhältnis zwischen Legislative und Exekutive gehe es dabei vor allem darum, dass zwar der parlamentarische Gesetzgeber die grundrechtswesentlichen Fragen regeln und dabei auch zwischen unterschiedlichen Rechtsgütern abstrakt abwägen müsse, dass aber die ausführenden Behörden gerade die Abwägung im Einzelfall vornähmen. Diese falle hier durch die Ausschaltung der Exekutive aus.

27

Die Ausgangsbeschränkung greife ferner in die durch Art. 6 Abs. 1 GG geschützte Ehegestaltungsfreiheit ein, weil sie den nächtlichen Weg zum in anderer Wohnung lebenden Ehepartner verhindere. Die Ausnahme in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe g IfSG erlaube Sport nur allein und verbiete damit Ehegatten, abends gemeinsam Sport zu treiben oder spazieren zu gehen. Auch handele es sich um einen Eingriff in ihr allgemeines Persönlichkeitsrecht, weil es Verwandten und Paaren, die nicht zusammenleben, untersage, sich abends zu treffen und spazieren zu gehen.

28

Diese Eingriffe seien unverhältnismäßig. Der unmittelbare Effekt, den nächtlichen Aufenthalt im Freien zu verhindern, sei sogar kontraproduktiv, um Ansteckungen zu verhindern. Ausgerechnet in den warmen Frühlings- und Sommermonaten zwingt die Ausgangsbeschränkung Menschen in „enge, aerosolgeschwängerte Wohnungen“, anstatt ihnen den weitgehend gefahrlosen Aufenthalt an der frischen Luft zu ermöglichen. Soweit der Gesetzgeber auf den mittelbaren Effekt setze, dass auch Kontakte in geschlossenen Räumen verhindert würden, sei dies spekulativ. In Län-

29



dern wie Bayern, die bereits seit Dezember 2020 strengere nächtliche Ausgangsbeschränkungen gehabt hätten, lasse sich dieser mittelbare Effekt nicht nachweisen.

Die Ausgangsbeschränkung habe als Maßnahme der indirekten Infektionsbekämpfung eine immense Streubreite. Sie treffe unmittelbar überwiegend infektionsschutzrechtlich harmlose Aktivitäten und richte sich ohne Unterscheidung an erkannt oder unerkannt Infizierte, an Immune wie auch an Nichtinfizierte. Deren zufällige Mithaftung könnte noch zulässig sein, wenn Behörden sie aufgrund von Abwägungen im Einzelfall für verhältnismäßig befänden. Hier erfolge die Ausgangsbeschränkung jedoch unabhängig von einer Einzelfallbetrachtung. Besonders in Flächenlandkreisen wirke die Maßnahme regional undifferenziert. Alle passgenaueren Maßnahmen mit geringerer Streubreite seien mildere Mittel.

30

Der Eingriff sei schon wegen der Anknüpfung der Maßnahme an das Erreichen eines bestimmten, nicht näher begründeten Inzidenzwertes unangemessen. Schwankende Zahlen aufgrund der geringeren Anzahl von Tests und der Verzögerung von Meldungen zeigten die Unzuverlässigkeit dieses Indikators. Mit fortschreitender Durchimpfung der Bevölkerung schwinde seine Aussagekraft. Hohe Inzidenzen in ungeimpften Alterskohorten würden statistisch durch niedrige Inzidenzwerte in weitgehend geimpften Alterskohorten „maskiert“. Dadurch würden die höheren Übertragungswahrscheinlichkeiten in diesen noch weitestgehend ungeimpften Alterskohorten (Kinder, Jugendliche, Studierende) nicht ausreichend abgebildet.

31

b) Die Beschwerdeführenden im Verfahren 1 BvR 805/21, die teilweise Mitglieder des Deutschen Bundestags oder des Abgeordnetenhauses von Berlin sind, leben und arbeiten an Orten, wo die Sieben-Tage-Inzidenz bei Inkrafttreten des Gesetzes und einen Tag später bei Eingang der Verfassungsbeschwerde über dem Schwellenwert von 100 lag. Einige Beschwerdeführende dieses Verfahrens weisen auf die erheblichen Schwierigkeiten der Organisation ihres Alltags hin, weil ihr Abgeordnetenmandat Arbeitszeiten bis in die Abendstunden und die Nacht bedinge. Vor allem Alleinerziehende würden belastet, aber auch Besuche bei nahen Angehörigen, etwa den bereits vollständig geimpften Eltern, beschränkt. Zudem könne wegen der zeitlichen Belastungen durch die Abgeordnetentätigkeit der Kontakt zu pflegebedürftigen Angehörigen erst in den Nachtstunden erfolgen. Auch würden die ohnehin zeitlich begrenzten Möglichkeiten für sonstige soziale Kontakte weiter vermindert. Das gelte insbesondere für die Beschwerdeführerin zu 6) und den Beschwerdeführer zu 9), deren Arbeitszeiten bis gegen 21 Uhr die zeitlichen Möglichkeiten, einander zu besuchen und etwa gemeinsame Spaziergänge, auch mit der Tochter der Beschwerdeführerin zu 6), zu unternehmen, angesichts ihrer circa 30 Fahrminuten voneinander entfernten Wohnorte, begrenzten. Der Beschwerdeführer zu 3) verbringe etwa die Hälfte seiner Freizeit mit künstlerischem Fotografieren, wozu er auch von seinem Wohnort entfernte Orte mehrmals im Jahr spätabends oder nachts aufsuche.

32

Die mit § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG angeordnete Ausgangsbeschränkung sowie die flankierende Bußgeldvorschrift (§ 73 Abs. 1a Nr. 11c IfSG) verletze sie in Grund-

33

rechten aus Art. 2 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 und Art. 6 Abs. 1 GG. Es liege allerdings kein Eingriff in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG vor, weil die Ausgangsbeschränkung kein unmittelbar körperlich wirkender Zwang sei, sondern lediglich eine psychische Zwangswirkung durch die Androhung eines Bußgeldes entfalte.

Die Ausgangsbeschränkung greife aber in Art. 6 Abs. 1 GG ein, weil sie etwa den nächtlichen Weg zu einem in anderer Wohnung lebenden Ehepartner und den nächtlichen Besuch nicht verheirateter Paare wie den Beschwerdeführenden zu 6) und 9) ausnahmslos verhindere. Die angegriffene Regelung erlaube nur Sport allein und verbiete damit Ehegatten, abends gemeinsam Sport zu treiben oder spazieren zu gehen. Insbesondere verhindere oder erschwere sie familiäre Begegnungen. Wer noch abends oder nachts arbeite, könne Eltern oder Kinder nicht oder nur kurz besuchen. Auch bestehe keine eindeutige Ausnahme für Besuche beim Kind durch Eltern ohne Betreuungs- oder Umgangsrecht. Es gebe zwar eine Ausnahme für die Betreuung unterstützungsbedürftiger Personen und für bestimmte andere Fälle. Doch sei nicht hinreichend klar, wann diese griffen. Die regelhaft stattfindenden Polizeikontrollen zur Einhaltung der Pandemiemaßnahmen bewirkten absehbar, die Grundrechtsausübung rechtfertigen zu müssen.

34

Der Beschwerdeführer zu 3) macht zudem geltend, die Ausgangsbeschränkung greife in die Kunstfreiheit aus Art. 5 Abs. 3 GG ein. Da er mit den Fotografien keine beruflichen Zwecke verfolge, gelte keine Ausnahme. Auch bei gebotener verfassungskonformer weiter Auslegung der Ausnahmetatbestände bestehe das Risiko einer Polizeikontrolle.

35

Diese Eingriffe halten die Beschwerdeführenden nicht für gerechtfertigt, weil die angegriffenen Vorschriften aus unterschiedlichen Gründen materiell verfassungswidrig seien. Die Bußgeldvorschrift in § 73 Abs. 1a Nr. 11c IfSG verstoße gegen den Bestimmtheitsgrundsatz, weil sie sich zu allgemein unter anderem auf die Fassung der als Auffangtatbestand angelegten Ausnahme der „ähnlich gewichtigen und unabweisbaren Zwecke[n]“ in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 zweiter Halbsatz Buchstabe f IfSG stütze. Entgegen den Anforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG habe hier der Gesetzgeber nicht hinreichend klar geregelt, welches Verhalten mit einem Bußgeld bedroht sei.

36

Im Übrigen seien die Eingriffe unverhältnismäßig. Zwar sei die Ausgangsbeschränkung wegen der weiten legislativen Einschätzungsprärogative noch geeignet, die Ziele des Gesetzgebers zu erreichen. Allerdings seien die Eingriffe nicht erforderlich und unangemessen. Insoweit wird von den Beschwerdeführenden - über den Vortrag im Verfahren 1 BvR 860/21 hinaus - vor allem vorgebracht, dass eine effektivere Regulierung des Arbeitslebens ein milderes Mittel sei. Der Gesetzgeber untersage durch die Ausgangsbeschränkung zwar Verhaltensweisen zur Nachtzeit, die aber bereits heute in etwa so ungefährlich seien, wie es Büroräume erst würden, wenn hier eine strenge Maskenpflicht gelte. Zugleich nehme der Gesetzgeber die etwa um den Fak-

37

tor 10 gefährlichere Situation des ungeschützten Aufenthalts in Büroräumen ohne konsequente regulatorische Eingriffe hin. Eine streng durchgesetzte Home-Office-Pflicht könne die Ansteckungsgefahr auf den Berufspendelstrecken und an den Arbeitsstellen drastisch minimieren.

Der Schwellenwert einer Inzidenz von 100 sei nicht wissenschaftlich begründet und nicht mit den bisherigen Grenzwerten in § 28a Abs. 3 IfSG abgestimmt. Mit ihm lasse sich keine Stabilisierung der pandemischen Lage erreichen, weil er nach kurzzeitigem Unterschreiten alsbald wieder überschritten werde. Eine Ausgangsbeschränkung komme nur als ultima ratio wie in § 28a Abs. 2 IfSG in Betracht. Als Mittel des indirekten Infektionsschutzes setze sie nicht unmittelbar am potentiell gefährlichen Kontakt an. Aufgrund der grundrechtlich gebotenen weiten Ausnahmetatbestände sei sie faktisch zudem kaum kontrollierbar und damit erwartbar wenig effektiv. Im Lichte des äußerst intensiven Eingriffs in die private Lebensgestaltung der Einzelnen stehe ein so geringer Nutzen in keinem Verhältnis zu den grundrechtlichen Kollateralschäden. Es fehle zudem an einem schlüssigen Gesamtkonzept. Eine Ausgangsbeschränkung sei allenfalls dann angemessen, wenn sie in ein sehr viel schärferes Bekämpfungskonzept mit umfassender Wirkung in allen Lebensbereichen eingebettet sei, das nach einer möglichst raschen und deutlichen Absenkung der Inzidenz nachhaltige Lockerungen auch im Privatleben ermögliche. Die hier angegriffene Ausgangsbeschränkung weise aber nur einen sehr geringen Effekt bei gleichzeitig extrem hoher Eingriffsintensität auf. Das gegenwärtige Konzept verfolge lediglich das Ziel, die Inzidenz für wenige Tage unter 100 zu drücken. Das Ende der Maßnahmen zur Kontaktreduzierung würde die Inzidenz binnen weniger Tage wieder über die Schwelle ansteigen lassen, was zu neuerlichen massiven Eingriffen in Grundrechte führe.

38

Schließlich begründen die Beschwerdeführenden die Unangemessenheit mit einer ungenügenden Befristung. Die grundrechtlich gebotene Anpassung an den jeweils aktuellen Wissensstand erfordere eine Dynamisierung der rechtlichen Vorgaben. Eine Befristung könne als prozedurale Absicherung der Grundrechte gewährleisten, dass sich ändernde Erkenntnisse einbezogen werden. Die Befristung bis 30. Juni 2021 (§ 28b Abs. 10 Satz 1 zweiter Halbsatz IfSG) sei angesichts des dynamischen Infektionsgeschehens deutlich zu lang.

39

c) Der Beschwerdeführer im Verfahren 1 BvR 820/21 wendet sich ebenfalls gegen die bußgeldbewehrte Ausgangsbeschränkung. Er lebt und arbeitet in einem Ort, wo bei Inkrafttreten des angegriffenen Gesetzes, drei Tage später bei Eingang der Verfassungsbeschwerde und in der Folge über dem Schwellenwert von 100 lag, seit dem 9. Mai 2021 bis zum Auslaufen der angegriffenen Maßnahmen am 30. Juni 2021 darunter. Der Beschwerdeführer leidet unter psychischen Erkrankungen, die seine Interaktionsfähigkeit mit anderen Menschen stark einschränken. Er arbeite seit März 2020 von seiner Wohnung aus und habe seitdem fast keinen Kontakt zu anderen Menschen mehr. Um mit der Isolation während der Pandemie zurecht zu kommen, gehe er spazieren, könne das aber erst in den Abendstunden tun, weil er durch

40

andere Menschen einem Bedrohungsgefühl ausgesetzt sei. Daher belaste ihn die Ausgangsbeschränkung sehr. Die Regelungen seien verfassungswidrig; zur Begründung stützt sich der Beschwerdeführer weitgehend auf Argumente, die auch in anderen Verfahren vorgebracht werden.

d) Die Beschwerdeführer im Verfahren 1 BvR 889/21 sind angestellte Taxifahrer. Beide leben und arbeiten in einem Ort, wo die Sieben-Tage-Inzidenz bei Inkrafttreten des angegriffenen Gesetzes am 23. April 2021 und bei Eingang der Verfassungsbeschwerde am 27. April 2021 über dem Schwellenwert von 100 lag. Dazwischen ist der Wert jedoch am 25. April 2021 unter 100 gesunken. Bereits ab dem 28. April 2021 lag der Wert bis zum Auslaufen der angegriffenen Maßnahmen unter dem Schwellenwert von 100. 41

Sie wenden sich ebenfalls ausschließlich gegen die bußgeldbewehrte Ausgangsbeschränkung und rügen eine Verletzung ihrer Grundrechte in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 104 sowie in Art. 2 Abs. 1 GG. Aufgrund ihrer Arbeitszeiten seien Besuche bei Freunden und Verwandten sowie Spaziergänge nur spätabends möglich, was durch die Ausgangsbeschränkung erschwert beziehungsweise verhindert werde. Die Regelungen seien verfassungswidrig; zur Begründung stützen sie sich ebenfalls auf in anderen Verfahren ebenfalls vorgebrachte Argumente. 42

e) Die Beschwerdeführenden im Verfahren 1 BvR 781/21 leben und arbeiten, teils als Mitglieder des Landtags Rheinland-Pfalz in der Fraktion Freie Wähler, an Orten, wo der Schwellenwert von 100 zeitweise überschritten war. Sie bringen vor, bereits bei Einlegung der Verfassungsbeschwerde gegenwärtig betroffen gewesen zu sein. Zwar habe die Sieben-Tage-Inzidenz zu diesem Zeitpunkt am Wohnsitz der Beschwerdeführenden zu 1) und 2) unter 100 gelegen, aber aufgrund der geringen Einwohnerzahl des Landkreises reichten bereits weniger als 30 Neuinfektionen aus, um die Schwelle zu überschreiten. Somit müssten sie sich jederzeit darauf einrichten, dass die Ausgangsbeschränkung am übernächsten Tag in Kraft trete. Dies sei mit einer fortdauernden Ungewissheit für die Planbarkeit der privaten Lebensführung verbunden. 43

Mit der Rüge einer Verletzung von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 und Art. 104 GG, hilfsweise von Art. 11 und Art. 2 Abs. 1 GG wenden auch sie sich allein gegen die bußgeldbewehrte Ausgangsbeschränkung und stützen sich auf Argumente, die auch in den Verfahren 1 BvR 860/21 und 1 BvR 805/21 vorgebracht werden. Zudem werde in ihr Recht auf Freizügigkeit unverhältnismäßig eingegriffen, weil die Ausgangsbeschränkung dazu führe, dass sie sich nachts nicht mehr frei im Bundesgebiet bewegen dürften. 44

Zu den Sachfragen haben die Beschwerdeführenden ein von ihnen in Auftrag gegebenes Gutachten vorgelegt. 45

f) Der Beschwerdeführer im Verfahren 1 BvR 854/21 lebt und arbeitet als Rechtsanwalt in einem Landkreis, in dem die Sieben-Tage-Inzidenz dort bei Inkrafttreten 46

des angegriffenen Gesetzes und in der Folge über dem Schwellenwert von 100 lag. Er habe Sorge zu vereinsamen, arbeite häufig bis 22 Uhr und gehe dann auch nach 24 Uhr noch spazieren. Einrichtungen, in denen er Zerstreuung finden könnte, seien geschlossen. Freunde zu treffen, sei ihm nach 22 Uhr nicht mehr möglich. Die bußgeldbewehrte Ausgangsbeschränkung verletze ihn in seinen Grundrechten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 und Art. 104 GG, hilfsweise in Art. 2 Abs. 1 sowie Art. 11 GG. Auch er stützt sich im Wesentlichen auf die Argumente, die in den Verfahren 1 BvR 860/21, 1 BvR 805/21 und 1 BvR 781/21 vorgebracht werden. Darüber hinaus liege eine Verletzung der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) „auf der Hand“.

g) Am Wohn- und Tätigkeitsort des Beschwerdeführers im Verfahren 1 BvR 798/21 lag die Sieben-Tage-Inzidenz bei Eingang der Verfassungsbeschwerde und bis zum 11. Mai 2021 beinahe durchgängig über dem Schwellenwert von 100. Der Beschwerdeführer möchte sich im Familienkreis regelmäßig mit Personen mehrerer Haushalte treffen. Zudem spiele er Basketball und pflege um 4 Uhr morgens an der frischen Luft Sport zu treiben. Er wendet sich gegen sämtliche der in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 10 IfSG angeordneten Beschränkungsmaßnahmen, gegen das sogenannte Home-Office-Gebot (§ 28b Abs. 7 IfSG) sowie gegen die Verordnungsermächtigung für besondere Regelungen für Geimpfte, Getestete und vergleichbare Personen (§ 28c IfSG).

47

Durch die Kontaktbeschränkung sieht er sich in Art. 6 Abs. 1 und Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG verletzt. Auch die Ausgangsbeschränkung greife ungerechtfertigter Weise in seine Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 104 Abs. 1, Art. 6 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2 Satz 1, Art. 3 Abs. 1 und Art. 1 Abs. 1 GG ein. Sie sei eine Freiheitsentziehung und bereits deshalb verfassungswidrig, weil der Richtervorbehalt des Art. 104 Abs. 2 GG missachtet werde. Er beanstandet zudem, dass der Inzidenzwert von der Anzahl durchgeführter Tests abhängen, die aber bei der Berechnung des Schwellenwerts nicht berücksichtigt werde. Ferner sage ein positiver PCR-Testbefund nichts über die Infektiosität des Getesteten aus. Hinzu komme die hohe Quote falsch-positiver Testergebnisse. Auch daher sei ein alleiniges Abstellen auf die Sieben-Tage-Inzidenz unangemessen. Ferner könne er nicht mehr frühmorgens Sport treiben, so dass dessen positive gesundheitliche Auswirkungen entfielen. Hier würden Frühaufsteher gegenüber Personen, die in den Abendstunden Sport trieben, benachteiligt. Schließlich werde er durch die Ausgangsbeschränkung menschenwürdig als bloßer Virusträger abgestempelt.

48

Die Beschränkungen des Betriebs von Freizeiteinrichtungen (§ 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 IfSG), des Handels (Nr. 4), von Kultureinrichtungen (Nr. 5), der Gastronomie (Nr. 7) und von Übernachtungsangeboten (Nr. 10) verletzten den Beschwerdeführer in seinen Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1, Art. 5 Abs. 3 und aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG. Seine in einer freiheitlichen Gesellschaft gängigen sozial-kulturellen Entfaltungsmöglichkeiten würden nahezu in Gänze aufgehoben. Durch die Beschränkung der Ausübung von Sportar-

49

ten (§ 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 IfSG) sieht sich der Beschwerdeführer in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 3 Abs. 1 GG verletzt, weil nach Entzug entsprechender sportlicher Betätigungsmöglichkeiten negative Auswirkungen auf das körperliche Wohlbefinden zu erwarten seien und er gegenüber Berufs- und Leistungssportlern der Bundes- und Landeskader einerseits und Kindern bis zur Vollendung des 14. Lebensjahrs andererseits benachteiligt werde.

Ferner rügt er die gesetzlichen Regelungen über die Maskenpflicht bei körpernahen Dienstleistungen (§ 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 IfSG) und im Personenverkehr (Nr. 9). Aufgrund der zu erwartenden Schadstoffbelastung durch die Mund-Nasen-Bedeckung sowie der geringeren Sauerstoffzufuhr werde in seine körperliche Unversehrtheit eingegriffen. Gleichzeitig werde er zum bloßen Objekt staatlichen Handelns herabgewürdigt und als potentieller Überträger einer vermeintlich todbringenden Krankheit nach außen erkennbar gebrandmarkt. Das Home-Office-Gebot verletze ihn in seiner Berufsausübungsfreiheit aus Art. 12 Abs. 1 GG. Die Verordnungsermächtigung für Regelungen für Geimpfte, Getestete und vergleichbare Personen in § 28c IfSG greife in seine körperliche Unversehrtheit ein und bewirke eine nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung. 50

2. Die Verfassungsbeschwerden sind dem Deutschen Bundestag, dem Bundesrat, dem Bundeskanzleramt, dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, dem Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz, dem Bundesministerium für Gesundheit sowie allen Landesregierungen zur Stellungnahme zugeleitet worden. 51

a) Die Bundesregierung hält die Verfassungsbeschwerden zumindest teilweise für unzulässig, im Übrigen für unbegründet. 52

Sie bezweifelt bereits, dass die Beschwerdeführenden zu 1) und 2) im Verfahren 1 BvR 781/21 zum Zeitpunkt der Erhebung ihrer Verfassungsbeschwerde gegenwärtig betroffen waren, weil der Schwellenwert der Sieben-Tage-Inzidenz nicht überschritten gewesen sei. Auch im Verfahren 1 BvR 820/21 sei das nicht vorgetragen worden. Der Beschwerdeführer im Verfahren 1 BvR 798/21 sei von der Verordnungsermächtigung in § 28c IfSG nicht unmittelbar betroffen. Mit Außerkrafttreten des § 28b IfSG zum 1. Juli 2021 sei zudem die Beschwer aller Beschwerdeführenden entfallen. Die Verfassungsbeschwerde 1 BvR 798/21 sei mangels hinreichender Substantiierung weitgehend unzulässig. Der Beschwerdeführer habe zu der Mehrzahl der von ihm angegriffenen Vorschriften nicht konkret dargelegt, in welcher Weise er durch diese betroffen sei. 53

Im Übrigen seien die Verfassungsbeschwerden unbegründet. Die beanstandeten Maßnahmen griffen nicht unverhältnismäßig in Grundrechte der Beschwerdeführenden ein. 54

Hinsichtlich der Ausgangsbeschränkung (§ 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG) liege bereits kein Eingriff in die Freiheit der Person vor. Geschützt werde die im Rahmen der 55

Rechtsordnung gegebene tatsächliche körperliche Bewegungsfreiheit vor staatlichen Eingriffen, also vor Verhaftung, Festnahme und ähnlichen Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs. Freiheitsbeschränkungen als Eingriff müssten der Freiheitsentziehung ähneln und zu einer Beschränkung auf einen begrenzten Raum führen, die mit Sicherungen gegen das Verlassen des Raums, etwa durch unmittelbaren Zwang oder dessen Androhung, durch physische Sicherungen wie bei einem geschlossenen Gebäude oder durch den Einsatz von Medikamenten ausgestattet sei. Dieses enge Verständnis finde eine Stütze in der Normtradition des Instituts „Habeas corpus“, mit dessen Hilfe Festnahmen und verwandte, mit körperlichem Zwang verbundene Freiheitsbeschränkungen durch die öffentliche Gewalt begrenzt und verfahrensrechtlichen Anforderungen unterworfen worden seien. Zwar könne es genügen, wenn eine psychisch vermittelte Zwangswirkung hinreichend physisch flankiert werde beziehungsweise eine psychische Zwangswirkung mit einer physischen vergleichbar sei. Eine Bußgeldbewehrung allein bewirke dies nicht.

Nach Auffassung der Bundesregierung sind die Eingriffe jedenfalls gerechtfertigt. Die angegriffenen Regelungen seien formell verfassungsgemäß. Insbesondere habe es einer Zustimmung des Bundesrats nicht bedurft. Ein Zustimmungserfordernis ergebe sich nicht aus Art. 104a Abs. 4 GG. Mit der Testobliegenheit werde nur eine Voraussetzung des Schulbesuchs, nicht aber eine Leistungspflicht geregelt. Die Länder blieben frei darin, auch bei Inzidenzen unter 165 nur Distanz- unterricht vorzusehen, so dass insoweit eine Testung entbehrlich wäre (§ 28b Abs. 5 IfSG). Ein Zustimmungserfordernis bestehe auch nicht wegen Auswirkungen auf die Entschädigungsregelung des § 56 IfSG, weil diese im Rahmen des § 28b Abs. 3 IfSG zum Zeitpunkt der Verabschiedung der angegriffenen Vorschriften keine Anwendung gefunden habe. Die zustimmungspflichtige Norm (§ 56 IfSG) sei durch das Vierte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nicht geändert worden und habe auch keine wesentlich andere Bedeutung und Tragweite verliehen bekommen.

56

Das angegriffene Gesetz verstoße weder gegen Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG noch gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung aus Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG. Auch vor dem Hintergrund des Gebots effektiven Rechtsschutzes liege keine verfassungswidrige Verwaltung durch Gesetz vor. Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG verbiete Einzelpersonengesetze und behalte konkret-individuelle Regelungen der Exekutive vor. Es gebe keine Rechtsschutzproblematik. Die Statuierung abstrakt-genereller Verhaltenspflichten bewege sich auch nicht – wie Legislativplanungen oder Legislativenteignungen – an der Grenze zu Einzelfallentscheidungen.

57

Die Eingriffe in die verschiedenen betroffenen Grundrechte durch die Beschränkungen des § 28b Abs. 1 Satz 1 IfSG erachtet die Bundesregierung jeweils als verhältnismäßig. Mit den Schutzmaßnahmen im Allgemeinen und damit auch mit der Ausgangsbeschränkung im Besonderen verfolge der Gesetzgeber zunächst die Ziele, die weitere Verbreitung des Virus zu verlangsamen sowie das exponentielle Wachstum der Pandemie zu durchbrechen. Damit wolle er in Erfüllung der staatlichen

58

Schutzpflicht Leben und Gesundheit schützen und die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems als überragend wichtigem Gemeingut und damit die bestmögliche Krankenversorgung weiterhin sicherstellen. Durch die bundeseinheitlichen Schutzmaßnahmen sollten zwischenmenschliche Kontakte effektiv reduziert werden. In diesem Kontext solle die Ausgangsbeschränkung der Kontrolle und Beförderung der Einhaltung der allgemeinen Kontaktregeln dienen und die Entstehung unzulässiger Kontakte und neuer Infektionsketten verhindern. Angestrebt sei die Begrenzung der Mobilität in den Abendstunden und von bisher im öffentlichen wie auch privaten Raum stattfindenden privaten Zusammenkünften, denen ein erhebliches Infektionsrisiko zukomme.

Die Ausgangsbeschränkungen seien geeignet, die bestehenden Kontaktbeschränkungen zu effektivieren, indem beabsichtigte Kontakte reduziert und Kontrollmöglichkeiten verbessert würden. Die gesetzgeberische Einschätzung der Wirksamkeit sei plausibel und werde durch Studien untermauert, gegen die etwaige Einwände nicht durchschlügen. Der Gesetzgeber knüpfe mit der Sieben-Tage-Inzidenz an ein taugliches Kriterium an. Als früher Indikator zeichne sie die später eintretende Belastung der Intensivstationen und die Sterberate vor. In der Entwicklung der Sieben-Tage-Inzidenz spiegelten sich auch Impffortschritt und Reproduktionswert (R-Wert). Ein anderer ebenso eindeutiger Leitindikator existiere nicht. Überdies sei der gewählte Schwellenwert von 100 sachgerecht. Er lasse den Ländern einen Verdopplungszeitraum lang Zeit, um ab einer Inzidenz von 50 umfassende Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Ab einer Inzidenz von über 100 drohe - trotz des Impffortschritts bei den besonders vulnerablen Personengruppen und der damit einhergehenden Entlastung des Gesundheitssystems – die Überlastung des Gesundheitssystems; die Nachverfolgung sei dann endgültig nicht mehr möglich.

59

Bei der Einschätzung der Erforderlichkeit der angegriffenen Maßnahmen halte sich der Gesetzgeber innerhalb seines Beurteilungs- und Prognosespielraums, der hier aufgrund des komplexen, dynamischen und durch tatsächliche und wissenschaftliche Ungewissheiten gekennzeichneten Geschehens einer Pandemie weit reiche. Nach den dem Gesetzgeber bekannten Tatsachen und im Hinblick auf die bisher gemachten Erfahrungen sei nicht feststellbar, dass Beschränkungen, die als Alternativen in Betracht kämen, die gleiche Wirksamkeit bei geringerer Belastung versprochen.

60

Auch für die Angemessenheit stehe dem Gesetzgeber eine Einschätzungsprärogative sowohl zur Abschätzung der Folgen für die Grundrechtsträger als auch bei der Gewichtung der konkurrierenden Belange zu. Diese reiche vorliegend aufgrund des komplexen, dynamischen und durch tatsächliche sowie wissenschaftliche Ungewissheiten gekennzeichneten Pandemiegeschehens weit. Da von den angegriffenen Maßnahmen eine Vielzahl von Personen betroffen sei, könne nicht ohne weiteres die individuelle Interessenlage eines Beschwerdeführenden zum Maßstab der dem Gemeinwohl insgesamt gegenüberzustellenden Einzelinteressen erhoben werden. Wenn in typisierbaren Konstellationen eine besondere Betroffenheit vorläge, sei die Regelung nicht insgesamt unangemessen; vielmehr müsse dem durch Härtefallrege-

61



lungen Rechnung getragen werden. Dies sei durch die allgemeine Ausnahmeklausel des § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe f IfSG und die Ausnahmen für als immunisiert geltende Personen erfolgt.

Damit überwögen die für die Ausgangsbeschränkung sprechenden Belange die durch die Maßnahme eintretenden, teils nicht unerheblichen Nachteile, die allerdings durch mehrere Umstände abgemildert würden. Da die Maßnahme in der Ruhens- und Schlafenszeit greife, betreffe sie zahlreiche Personen nur minimal. Durch die Befristung der Maßnahme, die Regionalisierung und des Eingreifens nur beim Überschreiten eines Schwellenwerts werde die Belastungsintensität weiter reduziert. Gerade die Koppelung an einen Schwellenwert habe dazu geführt, dass die Maßnahme nur für gut einen Monat eingegriffen hätte. Bereits drei Wochen nach Inkrafttreten sei die Marke von 100 in Deutschland unterschritten worden. Während bei Inkrafttreten 343 von 401 Kreisen von den Maßnahmen betroffen gewesen seien, seien es einen Monat später nur noch 51, eine Woche darauf nur noch sechs Landkreise und ab dem 11. Juni 2021 gar kein Landkreis mehr gewesen.

62

Was die Ausnahmen für geimpfte und genesene Personen angehe, habe der Gesetzgeber einen adäquaten Regelungsmechanismus geschaffen, der einem dynamischen Grundrechtsschutz Rechnung trage. Durch die Verordnungsermächtigung habe der Gesetzgeber einen Handlungsauftrag ausgesprochen, dem der Verordnungsgeber auch zeitnah nachgekommen sei.

63

Der Belastung stünden das hohe Gewicht und die Dringlichkeit der Pandemiebekämpfung durch Kontaktreduktion gegenüber. Auch hier sei zu beachten, dass der Gesetzgeber mit den Maßnahmen seiner Schutzpflicht für das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nachkomme und dabei versuche, die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems als überragend wichtigem Gemeingut sicherzustellen. Die Nachteile, die durch die Maßnahmen verhindert werden sollten, seien irreversibel und erheblich. Das gelte sowohl für die unmittelbaren Folgen einer Erkrankung als auch für die Folgen der Überlastung des Gesundheitssystems. Da zum Zeitpunkt der Verabschiedung der angegriffenen Vorschriften ein exponentielles Wachstum der Infektionszahlen gedroht habe und eine Unterbrechung des Infektionsgeschehens umso schwieriger sei, je später eingegriffen werde, habe eine besondere Dringlichkeit bestanden.

64

b) Der Bundestag ist dem Verfahren 1 BvR 860/21 beigetreten und hat zu den Verfassungsbeschwerden in sämtlichen Verfahren Stellung genommen. Er hält diese ebenfalls zumindest teilweise für unzulässig und im Übrigen für unbegründet.

65

Die Beschwerdeführenden zu 1) und 2) im Verfahren 1 BvR 781/21 seien nicht unmittelbar betroffen, weil die Maßnahmen in deren Landkreis zum Zeitpunkt der Erhebung der Verfassungsbeschwerde mangels Überschreiten des Schwellenwertes nicht gegolten hätten.

66

Im Verfahren 1 BvR 854/21 seien hinsichtlich einer möglichen Verletzung von Art. 8

67

Abs. 1, Art. 11 Abs. 1 und Art. 19 Abs. 4 GG die Begründungsanforderungen nicht erfüllt. Für eine auf die Situation des Beschwerdeführers bezogene Auseinandersetzung mit der verfassungsgerichtlichen Diskussionslage genüge es nicht, wenn lediglich angeführt werde, eine Verletzung in Art. 8 Abs. 1 und Art. 11 Abs. 1 GG liege „auf der Hand“. Auch im Verfahren 1 BvR 781/21 seien die Darlegungsanforderungen hinsichtlich einer Verletzung von Art. 11 Abs. 1 GG nicht erfüllt. Das gelte im Verfahren 1 BvR 798/21 für die Rügen einer Verletzung von Art. 2 Abs. 2 Satz 1, Art. 3, Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1, Art. 5 Abs. 3 Satz 1, Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 20 Abs. 1 GG durch § 28b Abs. 1 Satz 1 IfSG sowie von Art. 12 GG durch § 28b Abs. 7 IfSG und Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 3 Abs. 1 GG durch § 28c IfSG. Desgleichen genüge ein allgemeiner Hinweis auf die sozial-kulturellen Entfaltungsmöglichkeiten nicht, um zu begründen, warum konkret und unmittelbar eigene Grundrechte verletzt sein könnten.

Im Übrigen seien die Verfassungsbeschwerden unbegründet. So greife die Ausgangsbeschränkung zwar in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) ein, nicht aber in die durch Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistete Freiheit der Person. Geschützt sei die tatsächlich gegebene körperliche Bewegungsfreiheit vor staatlichen Eingriffen, also vor Verhaftung, Festnahme und ähnlichen Maßnahmen. Allein die Möglichkeit, kontrolliert zu werden, oder die bloße Sanktionsandrohung entfalten keine dem unmittelbaren physischen Zwang gleichkommende psychische Zwangswirkung. Ohnehin wäre den Schranken aus Art. 2 Abs. 2 Satz 3, Art. 104 Abs. 1 GG Rechnung getragen. Wie auch bei anderen Grundrechten anerkannt sei, erfasse die Formulierung der Schrankenregelung „auf Grund eines Gesetzes“ die direkte Bewirkung des Grundrechtseingriffs durch parlamentsgesetzliche Regelung. Daher könnten freiheitsbeschränkende Pflichten auch unmittelbar durch Parlamentsgesetz angeordnet werden.

68

Auch der Bundestag hat keine Zweifel an der formellen Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Vorschriften. Insbesondere habe es für das wirksame Zustandekommen des Gesetzes nicht der Zustimmung des Bundesrats bedurft.

69

Die angegriffenen Regelungen verstießen auch nicht gegen Art. 19 Abs. 1 GG. Ein Einzelfall- beziehungsweise Einzelpersonengesetz sei nicht gegeben. Vielmehr richteten sich die Maßnahmen grundsätzlich an die gesamte Bevölkerung, weshalb eine abstrakt-generell gefasste Rechtsfolge in einer Vielzahl von Fällen vorliege. Deshalb wahre das Gesetz auch das Gebot der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 GG).

70

Nach der Einschätzung des Bundestags waren die Grundrechtseingriffe durch die Ausgangsbeschränkung und die Kontaktbeschränkung verhältnismäßig. Die Maßnahmen dienten dem Schutz des von der Pandemie betroffenen Lebens beziehungsweise der Gesundheit der Bevölkerung. Insofern komme der Gesetzgeber seiner Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nach. Die Erhaltung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems sei hierbei ein wichtiges Unterziel, das nicht nur COVID-19-Patienten, sondern allen Menschen diene, die in der Pandemie medizinischer

71

Versorgung bedürften. Für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit greife es zu kurz, bei einem Schutzkonzept aus mehreren Bausteinen isoliert auf einzelne Schutzelemente zu schauen. Die Ausgangs- und die Kontaktbeschränkung seien geeignet, weil sie allein, aber vor allem im Zusammenwirken mit anderen Bausteinen, die genannte Zielsetzung fördern könnten. Insbesondere trage auch die Ausgangsbeschränkung zur Kontaktreduzierung bei. Die in der Begründung des Gesetzentwurfs dafür genannten Studien wollten und könnten zwar keine Evidenz für eine durchweg durchschlagende und allein ausschlaggebende Bedeutung von Ausgangsbeschränkungen zeigen. Die Studien lieferten jedoch Anhaltspunkte dafür, dass Ausgangsbeschränkungen wirkten, also einen Beitrag zur Infektionsreduktion leisteten.

Auch die Erforderlichkeit der angegriffenen Maßnahmen (§ 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 IfSG) sei gegeben. Was in einer pandemischen Lage ein weniger einschneidendes, aber gleich wirksames Maßnahmenbündel sei, unterliege einer weiten Einschätzungs- und Gestaltungsprärogative des Gesetzgebers. Soweit gefordert werde, auf die verstärkte staatliche Durchsetzung milderer Maßnahmen zu setzen, werde verkannt, dass das Verhalten von circa 83 Millionen Menschen koordiniert werden müsse, um die Pandemie effektiv abzuwehren. Hier sei der Staat mehr noch als sonst auf die Normbefolgungsbereitschaft der Menschen angewiesen.

72

Übermäßige Belastungen würden durch das Gesetz auf zweifache Weise verhindert. Zum einen seien die gesetzlichen Regelungen so gefasst, dass Belastungen von vornherein durch eine grundrechtsorientierte Auslegung vermieden werden könnten. Zum anderen bestehe ein dynamischer Grundrechtsschutz durch die Möglichkeit, gemäß § 28c IfSG eine Rechtsverordnung zu erlassen, die insbesondere für vollständig geimpfte Personen Erleichterungen und Ausnahmen von Geboten und Verboten regele.

73

c) Die Bayerische Staatsregierung hält die Verfassungsbeschwerden für unzulässig und unbegründet.

74

Es fehlten die Beschwerdebefugnis und das Rechtsschutzbedürfnis. Seit dem 6. Juni 2021 weise kein Landkreis mehr eine Sieben-Tage-Inzidenz über 100 auf, weshalb seither niemand mehr selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen sei. Das Rechtsschutzbedürfnis bestehe zwar fort, wenn eine Wiederholung der angegriffenen Maßnahme zu besorgen sei oder wenn die gegenstandslos gewordene Maßnahme die Beschwerdeführenden weiterhin beeinträchtigen. Beides sei vorliegend jedoch nicht der Fall.

75

Der Schutzbereich der Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG) sei nicht eröffnet, denn es werde keine Zwangswirkung begründet, die über die bloße Rechtspflicht zur Anwesenheit an einem bestimmten Ort hinausgehe. Dafür genüge die Androhung eines Bußgelds nicht. Mit der Ausgangsbeschränkung erfolge keine Freiheitsbeschränkung als Eingriff in die körperliche Fortbewegungsfreiheit durch unmittelbaren körperlichen Zwang in Form einer Verhaftung, Festnahme oder eines ähnlichen Eingriffs. Art. 2 Abs. 2 Satz 2 beziehungsweise Art. 104 GG gewährleisteten nicht die

76

Befugnis, sich unbegrenzt überall aufhalten und hin bewegen zu dürfen. Dies unterfalle vielmehr dem Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gemäß Art. 2 Abs. 1 GG.

Die Eingriffe in die Freizügigkeit der Person (Art. 11 Abs. 1 GG) und in das allgemeine Persönlichkeitsrecht seien gerechtfertigt. Unzweifelhaft seien Maßnahmen zur Reduzierung von zwischenmenschlichen Kontakten grundsätzlich geeignet, Infektionsrisiken zu reduzieren. Hinzu komme, dass der Gesetzgeber die Beschränkung des Aufenthalts im öffentlichen Raum als ein Mittel betrachte, um bisher abendliche Zusammenkünfte auch im privaten Raum zu begrenzen. Diesen komme ein erhebliches Infektionsrisiko zu, da gerade bei ihnen die allgemeinen Regeln zur Vermeidung von Infektionen (Abstands- und Lüftungsregeln sowie das Tragen von Masken) weniger zuverlässig eingehalten würden als etwa bei beruflichen Kontakten am Tage. Der Umstand, dass Bewegung im öffentlichen Raum regelmäßig auch dazu diene, sich wieder in geschlossene Räume zu begeben, werde von den Beschwerdeführenden nicht berücksichtigt. Die Einhaltung einer - die Kontaktbeschränkungen in privaten Räumen flankierende - Ausgangsbeschränkung lasse sich grundrechtsschonender kontrollieren als die Kontaktbeschränkung selbst.

77

Auch das Abstellen auf einen Inzidenzwert von 100 führe nicht zur Ungeeignetheit der Maßnahme. Er sei ein geeigneter Indikator für das Infektionsgeschehen. Während es bei einem relativ überschaubaren Infektionsgeschehen dem öffentlichen Gesundheitsdienst noch gelingen könne, alle Infektionsketten nachzuverfolgen und somit einzelne Ausbrüche zu kontrollieren und wieder einzudämmen, werde dies umso schwerer, je mehr Ausbrüche es gebe. Dies gelte insbesondere dann, wenn Ausbrüche nicht auf einzelne, in sich weitgehend abgeschlossene Ausbruchsgeschehen mit vielen Infektionsfällen (wie etwa in Betrieben oder größeren Gemeinschaftsunterkünften) rückführbar, sondern diffus in der Bevölkerung verteilt seien. Es bestehe in der Folge die Gefahr einer Überlastung des Gesundheitssystems, insbesondere der intensivmedizinischen Kapazitäten. Je höher die Infektionszahlen und je schneller der Anstieg, desto wichtiger sei es deshalb, das Infektionsgeschehen baldmöglichst effektiv einzudämmen.

78

Mildere, aber gleich effektive Mittel seien nicht ersichtlich. Der Gesetzgeber, dem bei der Beurteilung der Erforderlichkeit ein Spielraum zustehe, habe sich auf wissenschaftliche Untersuchungen über die Wirkung einer Ausgangsbeschränkung in verschiedenen Staaten gestützt. Im Hinblick auf die von den Beschwerdeführenden teilweise als milderes Mittel vorgetragene Anordnung von Maßnahmen im Arbeitsleben sei festzustellen, dass entsprechende Maßnahmen durch Erlass der Corona-Arbeitschutzverordnung sowie in der Gestalt der Home-Office-Pflicht des § 28b Abs. 7 IfSG bereits getroffen worden seien. Im Übrigen könne die Verhältnismäßigkeit einer Maßnahme grundsätzlich nicht mit einem Verweis auf mögliche Eingriffe in Rechte anderer Grundrechtsträger oder zu Lasten der Allgemeinheit in Frage gestellt werden. Bloße Belastungsverlagerungen hätten daher grundsätzlich außer Betracht zu bleiben.

79

Die Eingriffe seien auch angemessen. Der Gesetzgeber sei wegen seiner durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG begründeten Schutzpflicht grundsätzlich nicht nur berechtigt, sondern auch verfassungsrechtlich verpflichtet, die Bevölkerung vor Gefahren für Leib und Leben einer Vielzahl von Menschen mit der Möglichkeit einer Überforderung der personellen und sachlichen Kapazitäten des Gesundheitssystems zu schützen. Kein Bürger könne sich selbst allein durch zumutbare eigene Anstrengungen wirksam vor einer grassierenden Pandemie mit einer hochansteckenden Infektionskrankheit, die in nicht wenigen Fällen zu schweren Verläufen und sogar zum Tod führe, schützen. Wenn nicht der Staat in Verwirklichung seines verfassungsrechtlichen Schutzauftrags wirksame Maßnahmen ergreife, bleibe der Einzelne weitgehend schutzlos.

3. Der Senat hat auf der Grundlage von § 27a BVerfGG sachkundigen Dritten Gelegenheit gegeben, zu den nachfolgenden Fragen Stellung zu nehmen:

Fragenkomplex I: Übertragungsorte, -wege und -zeiten

*Frage I.1: Welche Erkenntnisse gibt es zu den Orten beziehungsweise den Begebenheiten, den Wegen und den Zeiten (gemeint als Zeiträume bezogen auf den Tageslauf) der Übertragung des Coronavirus SARS-CoV-2 (auch unter Berücksichtigung der mittlerweile bekannten Mutationen)? Sind in bestimmten Bereichen oder zu bestimmten Zeiten (im Sinne des vorstehenden Satzes) besondere Häufungen zu beobachten? Welche Rückschlüsse für wirksame Maßnahmen zur Eindämmung der Virusübertragungen lassen sich hieraus ziehen?*

*Frage I.2: Soweit in Ermangelung hinreichend valider Daten und Informationen keine verlässlichen Erkenntnisse über die Verhältnisse der Übertragung (im Sinne von I.1) bestehen: Worauf ist das Fehlen solcher Daten und Informationen zurückzuführen? Wie könnte hier Abhilfe geschaffen werden?*

Fragenkomplex II: Kontaktbeschränkungen

*Frage II.1: Gibt es Maßnahmen, die in gleicher Weise wie die Reduzierung von zwischenmenschlichen Kontakten unmittelbar oder mittelbar (wie etwa bei Ausgangsbeschränkungen, die darauf abzielen, zwischenmenschliche Kontakte in den Abend-/Nachtstunden zu reduzieren) der Verbreitung des Virus entgegenwirken können?*

*Frage II.2: Sind unter Berücksichtigung der zu II.1 nachgefragten Wirkungsweisen die Beschränkung privater Zusammenkünfte gemäß § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG, die Ausgangsbeschränkung gemäß § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG, die Beschränkung der Öffnung von Freizeiteinrichtungen gemäß § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 IfSG, die Beschränkung der Öffnung von Ladengeschäften und Märkten mit Kundenverkehr gemäß § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 IfSG, die Beschränkung der Öffnung von Kultureinrichtungen gemäß § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 IfSG, die Beschränkung der Ausübung von Sport gemäß § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 IfSG, die Beschränkung der Öffnung von Gaststätten gemäß § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 IfSG, die Beschränkung von körpernahen Dienstleistungen gemäß § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 8 IfSG, die Be-*

*schränkungen im öffentlichen Personenverkehr gemäß § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 9 IfSG und die Beschränkung der Zurverfügungstellung von Übernachtungsangeboten gemäß § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 10 IfSG geeignet, Kontakte zu beschränken und die Verbreitung des Virus (einschließlich der sogenannten besorgniserregenden Virusvarianten) einzudämmen?*

Fragenkomplex III: Sieben-Tage-Inzidenz

*Frage III.1: Ist die durch das Robert Koch-Institut veröffentlichte Anzahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen (Sieben-Tage-Inzidenz) in einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt ein geeigneter Indikator für das dortige Infektionsgeschehen und dessen Entwicklung? Gibt es andere Indikatoren, die das Infektionsgeschehen und dessen Entwicklung zuverlässig abbilden?*

*Frage III.2: a) Ist die Sieben-Tage-Inzidenz ganz allgemein und konkret der Schwellenwert von 100 geeignet, eine drohende Überlastung des Gesundheitswesens anzuzeigen? Gibt es andere geeignete Warnzeichen?*

*b) Ist die Anknüpfung an einen Schwellenwert von 100 oder an einen anderen Schwellenwert geeignet, anzuzeigen, dass bei Überschreiten des Schwellenwerts eine Eindämmung des Infektionsgeschehens durch Kontaktnachverfolgung nicht mehr möglich ist? Gibt es andere geeignete Anknüpfungstatbestände?*

Von der Möglichkeit zur Stellungnahme haben Gebrauch gemacht: die Bundesärztekammer, der Bundesverband der Ärztinnen und Ärzte des Öffentlichen Gesundheitsdienstes e.V. (BVÖGD), die Deutsche Gesellschaft für Epidemiologie e.V. (DGe-pi), die Deutsche Gesellschaft für Infektiologie (dgi), die Deutsche Gesellschaft für Medizinische Informatik, Biometrie und Epidemiologie e.V. (GMDS), die Deutsche Interdisziplinäre Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin e.V. (DIVI), die Gesellschaft für Aerosolforschung e.V. (GAeF), die Gesellschaft für Virologie e.V. (GfV), das Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung GmbH, das Institut für Land- und Seeverkehr der TU Berlin für das MODUS-COVID-Team, das Max-Planck-Institut für Dynamik und Selbstorganisation und das Robert Koch-Institut. Die Deutsche Akademie der Naturforscher Leopoldina e.V. hat von einer Stellungnahme abgesehen. Der Berufsverband der Ärzte für Mikrobiologie, Virologie und Infektionsepidemiologie äußerte sich nicht.

82

## **B.**

Die Verfassungsbeschwerden sind teilweise zulässig. Die Beschwerdeführenden haben ihre Beschwerdebefugnis nicht durchgängig substantiiert dargelegt (I). Das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis besteht dagegen trotz des mittlerweile erfolgten Außerkrafttretens der verfahrensgegenständlichen Regelungen (II). Auch die Anforderungen der Rechtswegerschöpfung und der Subsidiarität im weiteren Sinne stehen der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden nicht entgegen (III).

83

## I.

Die Beschwerdeführenden haben ihre Beschwerdebefugnis teilweise nicht hinreichend dargelegt. 84

1. Die Beschwerdeführenden waren sämtlich jedenfalls insoweit selbst und unmittelbar betroffen, als sie sich gegen die in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG angeordnete Ausgangs- und – ein Teil von ihnen – auch gegen die Kontaktbeschränkung nach Nr. 1 der Vorschrift wenden, deren Anwendbarkeit keines weiteren Vollzugsakts bedurfte. Der Anwendungsbereich der Beschränkungen umfasste alle sich im Bundesgebiet aufhaltenden Personen. 85

Die Beschwerdeführenden waren insoweit auch gegenwärtig betroffen. Maßgeblich dafür ist zunächst der Zeitpunkt, in dem die Verfassungsbeschwerde erhoben wird (vgl. BVerfGE 140, 42 <57 f. Rn. 58>). Zwar lag im Wohnort der Beschwerdeführenden zu 1) und 2) im Verfahren 1 BvR 781/21 bei Eingang ihrer Verfassungsbeschwerde am 22. April 2021 die Sieben-Tage-Inzidenz lediglich bei 69,7 und bei Inkrafttreten des Gesetzes am Folgetag bei 76,7. Die Beschränkungen galten daher für die Beschwerdeführenden dort zunächst nicht. Dass sie anderenorts bereits von den Beschränkungen betroffen waren, lässt sich ihrem Vorbringen nicht entnehmen. Aus der Mitgliedschaft des Beschwerdeführers zu 1) im 18. Rheinland-Pfälzischen Landtag, der sich erst am 18. Mai 2021 konstituierte, folgt dies nicht; zu früheren Aufenthalten in Mainz hat er nichts vorgetragen. Jedoch bestand bei beiden Beschwerdeführenden nicht lediglich eine vage Aussicht, dass sie irgendwann einmal in der Zukunft von den angegriffenen Regelungen betroffen sein könnten (vgl. BVerfGE 114, 258 <277>; 140, 42 <58 Rn. 59>). Der Schwellenwert von 100 wurde am Wohnort der Beschwerdeführenden zu 1) und 2) schon ab 27. April bis einschließlich 3. Mai 2021 überschritten. Das zum maßgeblichen Zeitpunkt dynamische Infektionsgeschehen ließ auch für sie zeitnah nach Inkrafttreten des Gesetzes die Geltung der Beschränkungen erwarten. Das genügt für ihre gegenwärtige Betroffenheit in eigenen Rechten. 86

Hinsichtlich der weiteren beanstandeten Regelungen kann die Frage der Betroffenheit offenbleiben, weil jedenfalls die Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung nicht substantiiert dargelegt ist. 87

2. Die Verfassungsbeschwerden genügen nicht durchgängig und nicht zu allen durch die angegriffenen Vorschriften als verletzt gerügten Grundrechten den aus § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG folgenden Anforderungen an die Darlegung der Möglichkeit durch die angegriffenen Regelungen in eigenen Grundrechten oder grundrechtsgleichen Rechten verletzt zu sein. Insbesondere der Beschwerdeführer im Verfahren 1 BvR 798/21 zeigt dies nicht auf, soweit er sich gegen die in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis 10, Abs. 7 sowie § 28c IfSG getroffenen Regelungen wendet. 88

a) Zu den aus § 23 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 1, § 92 BVerfGG folgenden Anforderungen an die Begründung der Verfassungsbeschwerde gehört, das als verletzt behauptete Recht zu bezeichnen und den seine Verletzung enthaltenden Vorgang substan- 89

tiert und konkret bezogen auf die eigene Situation darzulegen (vgl. BVerfGE 81, 208 <214>; 99, 84 <87>; stRspr). Soweit das Bundesverfassungsgericht für bestimmte Fragen bereits verfassungsrechtliche Maßstäbe entwickelt hat, muss anhand dieser Maßstäbe aufgezeigt werden, inwieweit Grundrechte durch die angegriffene Maßnahme verletzt sein sollen (vgl. BVerfGE 149, 86 <108 f. Rn. 61>; 151, 67 <84 f. Rn. 49> jeweils m.w.N.).

b) Diesen Anforderungen genügt ein Teil der Verfassungsbeschwerden nicht in vollem Umfang. 90

aa) Unzureichend sind teilweise die Darlegungen zu einer Grundrechtsverletzung durch § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG. 91

Soweit die Beschwerdeführenden in den Verfahren 1 BvR 781/21 und 1 BvR 854/21 sich durch die Ausgangsbeschränkung nach § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG in ihrem Recht auf Freizügigkeit aus Art. 11 Abs. 1 GG verletzt sahen, genügt der bloße Vortrag, sich nachts nicht mehr frei im Bundesgebiet bewegen zu dürfen oder dass ein Eingriff in die Freizügigkeit „auf der Hand“ liege, den Begründungsanforderungen nicht. Insbesondere zeigen sie nicht anhand der verfassungsrechtlichen Maßstäbe (vgl. dazu BVerfGE 134, 242 <323 ff. Rn. 251 ff.>) auf, inwieweit die Freizügigkeit durch die angegriffene Maßnahme verletzt sein soll. Ebenso wenig genügt der pauschale Vortrag des Beschwerdeführers im Verfahren 1 BvR 854/21, eine Verletzung der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) durch die Ausgangsbeschränkungen liege „auf der Hand“. Auch der Beschwerdeführer zu 3) im Verfahren 1 BvR 805/21 zeigt, soweit es ihm um die Möglichkeit des Fotografierens bei Dämmerung und Dunkelheit geht, eine mögliche Verletzung der Kunstfreiheit (Art. 5 Abs. 3 GG) durch § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG nicht substantiiert auf. 92

Im Verfahren 1 BvR 798/21 genügt die Verfassungsbeschwerde den Darlegungsanforderungen nicht, soweit eine Verletzung der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), des Gleichheitsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG) und der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) des Beschwerdeführers gerügt wird. Der Beschwerdeführer zeigt nicht auf, dass der täglich verbleibende Zeitraum von 19 Stunden für sportliche Betätigung im Freien nicht ausreicht, um diesen für die gesundheitsförderlichen Effekte des Sports zu nutzen. Ferner wird eine hieraus resultierende Möglichkeit der Verletzung seiner körperlichen Unversehrtheit nicht verdeutlicht. Weder zum Schutzbereich und zu Eingriffen noch zu deren möglicher Rechtfertigung finden sich Ausführungen. Auch zu einer etwaigen Ungleichbehandlung von Frühaufstehern gegenüber abends Sport Treibenden entspricht der Vortrag nicht den Darlegungsanforderungen. Es wird nicht hinreichend deutlich, zwischen welchen konkreten Vergleichsgruppen eine Ungleichbehandlung bestehen soll und welche naheliegenden Gründe für eine Differenzierung sprechen (vgl. BVerfGE 130, 151 <175>; 131, 66 <82>). 93

bb) Soweit der Beschwerdeführer im Verfahren 1 BvR 798/21 die weiteren Beschränkungen in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 bis 10 IfSG (einschließlich der jeweils kor- 94



respondierenden Ordnungswidrigkeitentatbestände) sowie § 28b Abs. 7 IfSG und die Verordnungsermächtigung des § 28c IfSG angreift, zeigt er nicht die Möglichkeit auf, durch die Regelungen in eigenen Grundrechten verletzt zu sein.

Die Möglichkeit einer Verletzung in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG durch die Beschränkung der Ausübung von Sportarten nach § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 IfSG legt er schon deshalb nicht dar, weil Erwägungen dazu fehlen, weshalb die zulässige Ausübung kontaktlosen Sports für die gesundheitsförderlichen Effekte nicht ausreicht. Zudem fehlt die Auseinandersetzung mit den sowohl für die Beschränkung auf Mannschaftssportarten als auch für die Ausnahme zugunsten von Berufs- und Leistungssportlern naheliegenden Differenzierungsgründen und für die weniger weitreichenden Beschränkungen zugunsten von Kindern bis zur Vollendung des 14. Lebensjahres.

95

Erst recht genügt die Verfassungsbeschwerde im Verfahren 1 BvR 798/21 nicht den Begründungsanforderungen, soweit sich der Beschwerdeführer gegen die Beschränkungen des Betriebs von Freizeiteinrichtungen (§ 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 IfSG), des Handels (Nr. 4), von Kultureinrichtungen (Nr. 5), der Gastronomie (Nr. 7) und von Übernachtungsangeboten (Nr. 10) wendet. Sein Vortrag erschöpft sich in der Erwähnung von „in einer freiheitlichen Gesellschaft gängigen sozial-kulturellen Entfaltungsmöglichkeiten“. Hinsichtlich der Regelungen über die Maskenpflicht bei körpernahen Dienstleistungen (Nr. 8) und im Personenverkehr (Nr. 9) genügt der Verweis auf zwei Zeitungsartikel, wonach Masken oftmals mit Schadstoffen kontaminiert seien und arbeitsschutzrechtliche Vorgaben im Fernverkehr nicht einhaltbare Pausen verlangten, ebenso wenig wie der bloße Hinweis auf längere Reisen im Fernverkehr, das Abstellen auf die Benutzung öffentlicher Verkehrsmittel oder die Durchquerung des Hauptbahnhofs.

96

## II.

Dem für die Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerden erforderlichen allgemeinen Rechtsschutzbedürfnis steht nicht entgegen, dass nach landesrechtlichen Vorschriften teils sogar strengere als die in § 28b Abs. 1 Satz 1 IfSG angeordneten Maßnahmen galten (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 5. Mai 2021 - 1 BvR 781/21 u.a. -, Rn. 25). Es ist auch nicht nachträglich dadurch weggefallen, dass die angegriffenen Vorschriften entweder aufgrund unter den Schwellenwert sinkender Inzidenzen in den örtlichen Bezugsräumen (vgl. § 28b Abs. 1 Satz 1 erster Halbsatz IfSG) nicht mehr galten oder dass die Regelungen spätestens mit dem Ablauf des 30. Juni 2021 nach § 28b Abs. 10 Satz 1 IfSG ausgelaufen sind.

97

Zwar muss das Rechtsschutzbedürfnis grundsätzlich noch im Zeitpunkt der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts gegeben sein (vgl. BVerfGE 81, 138 <140>). Es kann aber nach Erledigung des mit der Verfassungsbeschwerde verfolgten Begehrens fortbestehen, wenn andernfalls entweder die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage von grundsätzlicher Bedeutung unterbliebe und der gerügte Grundrechtseingriff besonders belastend erscheint, eine Wiederholung der angegriffenen Maßnahme zu besorgen ist oder die aufgehobene oder gegenstandslos ge-

98

wordene Maßnahme den Beschwerdeführer noch weiterhin beeinträchtigt (vgl. BVerfGE 81, 138 <140>).

Nach diesen Maßgaben ist das Rechtsschutzinteresse der Beschwerdeführenden nicht entfallen. Die Gefahren, die mit dem Auftreten des Coronavirus SARS-CoV-2 verbunden sind, bestehen nach wie vor fort. Auch in Zukunft könnten daher Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie ergriffen werden, die sich in der Regelungstechnik und den Regelungsinhalten an den hier angegriffenen Vorschriften orientieren. Daher besteht das Rechtsschutzbedürfnis trotz des Ablaufs der Geltungsdauer der angegriffenen Vorschriften fort.

99

### III.

Die Verfassungsbeschwerden genügen den Anforderungen an die Rechtswegerschöpfung und die Subsidiarität im weiteren Sinne. Die Beschwerdeführenden waren nicht gehalten, zunächst Rechtsschutz gegen die angegriffenen Bestimmungen vor den Fachgerichten zu suchen.

100

1. Nach dem in § 90 Abs. 2 BVerfGG zum Ausdruck kommenden Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde müssen Beschwerdeführende grundsätzlich über das Gebot der Rechtswegerschöpfung im engeren Sinne hinaus zunächst alle nach Lage der Dinge zur Verfügung stehenden prozessualen Möglichkeiten ergreifen, um die geltend gemachten Grundrechtsverletzungen schon im fachgerichtlichen Verfahren zu verhindern oder zu beseitigen (vgl. BVerfGE 134, 106 <115 Rn. 27>; 155, 238 <267 Rn. 67>; stRspr). Das gilt auch für Rechtssatzverfassungsbeschwerden (vgl. BVerfGE 154, 152 <212 Rn. 78>), obwohl unmittelbar gegen Gesetze fachgerichtlicher Rechtsschutz regelmäßig an sich nicht offensteht (vgl. BVerfGE 150, 309 <326 Rn. 41>). Zu den insoweit dennoch zumutbaren Rechtsbehelfen kann eine Feststellungs- oder Unterlassungsklage gehören, die eine fachgerichtliche Klärung entscheidungserheblicher Tatsachen- oder Rechtsfragen des einfachen Rechts ermöglicht (vgl. BVerfGE 150, 309 <326 ff. Rn. 41 ff.>; 154, 152 <212 Rn. 78>). Das wird regelmäßig der Fall sein, wenn die angegriffenen Vorschriften Rechtsbegriffe enthalten, von deren Auslegung und Anwendung maßgeblich abhängt, inwieweit Beschwerdeführende durch die angegriffenen Vorschriften tatsächlich und rechtlich beschwert sind (vgl. BVerfGE 145, 20 <54 f. Rn. 86>; 150, 309 <326 f. Rn. 44>). Die Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes ist also insbesondere dann geboten, wenn von der vorherigen Durchführung eines Gerichtsverfahrens die Klärung einfachrechtlicher Fragen zu erwarten ist, auf die das Bundesverfassungsgericht bei der Entscheidung der verfassungsrechtlichen Fragen angewiesen ist, deren Beantwortung mithin nicht allein von der Auslegung der verfassungsrechtlichen Maßstäbe abhängt (vgl. BVerfGE 155, 238 <267 Rn. 67> m.w.N.).

101

2. Danach bedurfte es der vorherigen Anrufung der Fachgerichte durch die Beschwerdeführenden nicht.

102

Die angegriffenen Regelungen wirkten ohne weiteren Vollzugsakt unmittelbar und

103

flächendeckend als Teil eines Gesamtkonzepts zur Eindämmung der Corona-Pandemie. Die Geltung der durch § 28b Abs. 1 Satz 1 IfSG angeordneten Beschränkungen war unmittelbar an den Eintritt der jeweiligen tatbestandlichen Voraussetzungen geknüpft, insbesondere das Erreichen des Schwellenwertes der Sieben-Tage-Inzidenz in dem Bezugsraum, dem Landkreis oder der kreisfreien Stadt. Als selbstvollziehendes Gesetz mit großer Regelungsbreite betraf es weite Teile des sozialen Lebens nahezu aller sich in der Bundesrepublik Deutschland aufhaltenden Menschen. Diese Regelungstechnik ist ein zentraler Aspekt der Kritik der Beschwerdeführenden an den angegriffenen Normen. Obwohl die Normen in nicht unerheblichem Umfang unbestimmte Rechtsbegriffe enthielten und damit zahlreiche Auslegungsfragen aufwarfen, hängt die verfassungsrechtliche Beurteilung nicht maßgeblich von deren Beantwortung ab. Auf das fachrechtliche Verständnis einzelner Merkmale kommt es jedenfalls für die an der Gesetzestechnik der Regelungen als selbstvollziehend anknüpfende Kritik an der Verfassungsmäßigkeit nicht entscheidend an. Ob ein Grundrechtseingriffe unmittelbar anordnendes, selbstvollziehendes Gesetz in mit Verfassungsrecht unvereinbarer Weise den Rechtsschutz der Betroffenen verkürzt oder gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) verstößt, hängt nicht von der konkreten Ausgestaltung des Eingriffs ab. Aufgeworfen sind damit insoweit allein verfassungsrechtliche Fragen.

### C.

Soweit die Verfassungsbeschwerden zulässig erhoben worden sind, haben sie in der Sache keinen Erfolg. Weder die in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG angeordneten Kontaktbeschränkungen und deren Bußgeldbewehrung (I) noch die Ausgangsbeschränkungen nach § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG und der damit korrespondierende Ordnungswidrigkeitentatbestand verletzen die Beschwerdeführenden in ihren Grundrechten (II). 104

### I.

Die in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG angeordneten Kontaktbeschränkungen griffen zwar sowohl in das Familiengrundrecht und die Ehegestaltungsfreiheit aus Art. 6 Abs. 1 GG als auch in das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) ein. Einen weiteren Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG bewirkte zudem die Bußgeldbewehrung von Verstößen gegen die Kontaktbeschränkungen durch § 73 Abs. 1a Nr. 11b IfSG (1). Die Eingriffe waren jedoch formell (2) sowie materiell verfassungsgemäß (3) und damit verfassungsrechtlich gerechtfertigt. 105

1. Kontaktbeschränkungen der in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG geregelten Art griffen in das Familiengrundrecht und die Ehegestaltungsfreiheit (Art. 6 Abs. 1 GG) sowie in das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit in seiner Ausprägung als allgemeines Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) einerseits und als allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) andererseits ein (a). In letztere griff auch die Bußgeldandrohung des § 73 Abs. 1a Nr. 11b IfSG ein (b). Die Eingriffe 106

bedurften verfassungsrechtlicher Rechtfertigung (c).

a) § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG griff in das Familien- und in das Ehegrundrecht sowie in das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit ein. 107

aa) (1) Der Schutz der Familie aus Art. 6 Abs. 1 GG erfasst die tatsächliche Lebens- und Erziehungsgemeinschaft der Kinder und ihrer Eltern (vgl. BVerfGE 108, 82 <112>; 151, 101 <124 Rn. 56> m.w.N.), unabhängig davon, ob diese miteinander verheiratet sind. Der Schutz erstreckt sich zudem auf weitere spezifisch familiäre Bindungen, wie sie zwischen erwachsenen Familienmitgliedern und zwischen nahen Verwandten auch über mehrere Generationen hinweg bestehen können (vgl. BVerfGE 136, 382 <388 ff. Rn. 22 ff.>; siehe auch BVerfGE 151, 101 <124 Rn. 56>). Das Familiengrundrecht gewährleistet auch die Freiheit, über die Art und Weise der Gestaltung des familiären Zusammenlebens selbst zu entscheiden (vgl. BVerfGE 151, 101 <124 f. Rn. 56> m.w.N.). Dementsprechend gibt Art. 6 Abs. 1 GG Ehegatten das Recht, über die Ausgestaltung ihres Zusammenlebens frei zu entscheiden (vgl. BVerfGE 103, 89 <101>; 105, 313 <345>; 107, 27 <53>). Beide Grundrechte gewährleisten ein Recht, sich mit seinen Angehörigen beziehungsweise seinem Ehepartner in frei gewählter Weise und Häufigkeit zusammenzufinden und die familiären Beziehungen zu pflegen. 108

(2) In diese Rechte griffen die in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG angeordneten Kontaktbeschränkungen ein. Die Regelung machte vollstreckungsfähige Vorgaben für private Zusammenkünfte sowohl im öffentlichen als auch im privaten Raum. Damit beschnitten die Kontaktbeschränkungen die Möglichkeiten, über die Ausgestaltung sowohl des familiären als auch des ehelichen Zusammenlebens selbst frei zu entscheiden. So wurde es Familienangehörigen oder Ehepartnern, die in unterschiedlichen Haushalten leben, grundsätzlich untersagt, gemeinsam mit einer dritten Person zusammen zu sein. In unterschiedlichen Haushalten lebenden Kindern verbot das Gesetz, gemeinsam ihre Eltern zu besuchen. Erst recht schlossen die Kontaktbeschränkungen im Grundsatz das Zusammenkommen von mehr als drei in die Schutzbereiche fallenden Personen aus. Zulässig blieb insoweit lediglich der Kontakt über Mittel der Fernkommunikation. 109

bb) Die Beschneidung zwischenmenschlicher Kontakte durch § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG griff in mehrfacher Hinsicht zudem in das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) auch in seinen Ausprägungen als allgemeine Handlungsfreiheit und als allgemeines Persönlichkeitsrecht ein. 110

(1) Das Grundrecht schützt familienähnlich intensive Bindungen auch jenseits des Schutzes von Ehe und Familie (vgl. auch BVerfGE 128, 109 <125>). Damit wird dem Umstand Rechnung getragen, dass die gesellschaftliche Realität heute vielfältige Formen der Partnerschaft und des persönlichen Miteinanders aufweist, die sich nicht stets den tradierten Figuren des Familienrechts zuordnen lassen (vgl. Hochgürtel/Sommer, in: Statistisches Bundesamt, Datenreport 2021, Kapitel 2.1: Lebensformen in der Bevölkerung und Kinder). In die Freiheit, solche familienähnliche Bindungen 111

tatsächlich zu pflegen, griff § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG ein. Die Kontaktbeschränkungen verboten etwa Paaren, die nicht zusammenleben, sich gemeinsam mit Verwandten oder einem weiteren Paar zu treffen oder den jeweils anderen Teil bei Terminen mit Dritten zu begleiten.

(2) Das Grundrecht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) gewährleistet über familienähnliche Bindungen hinaus auch die Freiheit, mit beliebigen anderen Menschen zusammenzutreffen. Solche Zusammenkünfte schützt Art. 2 Abs. 1 GG jedenfalls in seiner Ausprägung als umfassende allgemeine Handlungsfreiheit (vgl. dazu grundlegend BVerfGE 6, 32 <36>). Geschützt ist jede Form menschlichen Handelns ohne Rücksicht darauf, welches Gewicht der Betätigung für die Persönlichkeitsentfaltung zukommt (BVerfGE 91, 335 <338>). Selbstverständlich erfasst das auch das Zusammentreffen mit beliebigen anderen Menschen. Die angegriffenen Kontaktbeschränkungen beschnitten aber solche Zusammenkünfte und griffen damit - über die Beeinträchtigung von Art. 6 Abs. 1 GG hinausgehend - in die allgemeine Handlungsfreiheit ein.

112

(3) In bestimmten Konstellationen griffen die Beschränkungen des § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG zudem in das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) als weitere Ausprägung der freien Persönlichkeitsentfaltung ein. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht gewährleistet solche Elemente der Persönlichkeitsentfaltung, die – ohne bereits Gegenstand der besonderen Freiheitsgarantien des Grundgesetzes zu sein – diesen in ihrer konstituierenden Bedeutung für die Persönlichkeit nicht nachstehen (vgl. BVerfGE 141, 186 <201 f. Rn. 32>; stRspr). Danach schützt es zwar nicht jegliche Zusammenkunft mit beliebigen anderen Personen, bietet jedoch Schutz davor, dass sämtliche Zusammenkünfte mit anderen Menschen unterbunden werden und die einzelne Person zu Einsamkeit gezwungen wird. Anderen Menschen überhaupt begegnen zu können, ist für die Persönlichkeitsentfaltung von konstituierender Bedeutung.

113

Die hier angegriffenen Kontaktbeschränkungen hatten das Potenzial, in bestimmten Konstellationen erheblich zu Vereinzelung beizutragen. Besonders betroffen waren alleinstehende und -lebende Menschen. Für sie konnte es während der Geltungsdauer der Beschränkungen schwierig sein, überhaupt anderen Menschen zu begegnen. Insoweit halfen die Ausnahmen nach § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 zweiter Halbsatz IfSG nicht. Sie waren auf familiäre Beziehungen ausgerichtet und konnten deshalb nicht verhindern, dass alleinstehende Personen Gefahr liefen, eine Zeit besonderer Isolation zu erleben. Sie waren jeweils darauf angewiesen, eine andere Person zu finden, die sich gerade mit ihnen treffen wollte und dafür bereit war, auf alternative Begegnungsmöglichkeiten zu verzichten. Für alleinstehende und -lebende Menschen konnte das die Möglichkeit der Begegnung mit anderen Menschen so sehr erschweren, dass dies vor dem allgemeinen Persönlichkeitsrecht gerechtfertigt werden musste.

114

b) In die allgemeine Handlungsfreiheit wurde zudem dadurch eingegriffen, dass

115

Verstöße gegen die durch § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG angeordneten Kontaktbeschränkungen in § 73 Abs. 1a Nr. 11b IfSG mit einer Bußgeldandrohung bewehrt wurden (vgl. BVerfGE 153, 182 <307 Rn. 333> m.w.N.).

c) Diese Eingriffe bedurften verfassungsrechtlicher Rechtfertigung. Grundsätzlich können Eingriffe in alle hier betroffenen Grundrechte einschließlich des jeweils durch Art. 6 Abs. 1 GG geschützten Familiengrundrechts und der Ehegestaltungsfreiheit gerechtfertigt werden. Art. 6 Abs. 1 GG gewährleistet die in ihm enthaltenen Grundrechte zwar vorbehaltlos, unterliegt aber verfassungsunmittelbaren Schranken (vgl. Brosius-Gersdorf, in: Dreier, GG, Bd. 1, 3. Aufl. 2013, Art. 6 Rn. 97, 140). Die verfassungsrechtliche Rechtfertigung setzt voraus, dass die angegriffene Regelung formell (2) und materiell (3) verfassungsgemäß ist (vgl. grundlegend BVerfGE 6, 32 <41>). 116

2. Die mit den Kontaktbeschränkungen nach § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG einhergehenden Eingriffe in die genannten Grundrechte der Beschwerdeführenden waren ebenso formell verfassungsgemäß wie der zusätzliche Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) durch die Bußgeldbewehrung aus § 73 Abs. 1a Nr. 11b IfSG. Dem Bund stand die Gesetzgebungskompetenz zu (a und b). Das angegriffene Vierte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021 bedurfte nicht der Zustimmung des Bundesrats (c). 117

a) Dem Bund stand für die Anordnung der Kontaktbeschränkungen durch § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG zu. Die angegriffenen Kontaktbeschränkungen waren als Maßnahmen gegen übertragbare Krankheiten bei Menschen diesem Kompetenztitel zuzuordnen. 118

aa) (1) Die Auslegung der in Betracht kommenden Kompetenztitel des Grundgesetzes erfolgt anhand der allgemeinen Regeln der Verfassungsinterpretation und damit vor allem nach Wortlaut, Systematik, Normzweck und Entstehungsgeschichte (vgl. BVerfGE 138, 261 <273 f. Rn. 29>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 25. März 2021 - 2 BvF 1/20 u.a. -, Rn. 100 jeweils m.w.N.). Das erfordert eine Auslegung, die dem Wortlaut und dem Sinn der Kompetenznorm gerecht wird sowie eine möglichst eindeutige vertikale Gewaltenteilung gewährleistet. Für Zweckmäßigkeitserwägungen ist dabei ebenso wenig Raum wie für am Grundsatz der Verhältnismäßigkeit oder dem Subsidiaritätsprinzip orientierte Abwägungen (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 25. März 2021 - 2 BvF 1/20 u.a. -, Rn. 101 f.). 119

Bei der Auslegung von Kompetenztiteln ist zudem zu beachten, dass nach der Systematik der grundgesetzlichen Kompetenzordnung die Reichweite der Bundeskompetenzen den Kompetenzbereich der Länder bestimmt und nicht umgekehrt (vgl. BVerfGE 135, 155 <196 Rn. 103>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 25. März 2021 - 2 BvF 1/20 u.a. -, Rn. 82). Ausgeschlossen sind „Doppelzuständigkeiten“, bei denen ein und derselbe Gegenstand unterschiedlichen Kompetenztiteln verschiedener Gesetzgeber zugewiesen ist (vgl. BVerfGE 106, 62 <114> m.w.N.; 120

BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 25. März 2021 - 2 BvF 1/20 u.a. -, Rn. 81).

(2) Die Zuordnung einer bestimmten Regelung zu einer Kompetenznorm geschieht anhand von unmittelbarem Regelungsgegenstand, Normzweck, Wirkung und Adressat der zuzuordnenden Norm sowie der Verfassungstradition (BVerfGE 121, 30 <47> m.w.N.). Sie ist „in erster Linie“ anhand des objektiven Gegenstands des zu prüfenden Gesetzes vorzunehmen (vgl. BVerfGE 121, 317 <348>; 142, 268 <283 Rn. 55>; stRspr). Entscheidend ist der sachliche Gehalt einer Regelung und nicht die vom Gesetzgeber gewählte Bezeichnung. Dabei ist zu berücksichtigen, ob die Regelung einen Kompetenzbereich speziell und nicht lediglich allgemein behandelt, wobei die Regelung in ihrem Sachzusammenhang zu erfassen ist (vgl. BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 25. März 2021 - 2 BvF 1/20 u.a. -, Rn. 105; vgl. auch BVerfGE 14, 197 <220>; 138, 261 <276 Rn. 33>). 121

Die Wirkungen eines Gesetzes sind anhand seiner Rechtsfolgen zu bestimmen. Der Normzweck hingegen ergibt sich regelmäßig aus dem objektivierten Willen des Gesetzgebers (vgl. grundsätzlich BVerfGE 11, 126 <131> sowie jüngst BVerfGE 150, 244 <276 Rn. 74> und BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 25. März 2021 - 2 BvF 1/20 u.a. -, Rn. 106). Er ist mit Hilfe der anerkannten Methoden der Gesetzesauslegung zu ermitteln, das heißt anhand des Wortlauts der Norm, ihrer systematischen Stellung, nach Sinn und Zweck sowie anhand der Gesetzesmaterialien und ihrer Entstehungsgeschichte, wobei sich diese Methoden nicht gegenseitig ausschließen, sondern ergänzen (vgl. BVerfGE 144, 20 <212 f. Rn. 555>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 25. März 2021 - 2 BvF 1/20 u.a. -, Rn. 106). 122

bb) Nach diesen Maßstäben handelte es sich bei den Kontaktbeschränkungen aus § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG um Maßnahmen gegen übertragbare Krankheiten beim Menschen. Sie waren dem Kompetenztitel Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG zugeordnet. Der Bund hatte daher die Gesetzgebungszuständigkeit. 123

(1) Krankheit im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG ist ein pathologischer Zustand, der im Regelfall der Behandlung bedarf (vgl. Axer, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar, Art. 74 Rn. 14 (April 2011); Broemel, in: v. Münch/Kunig, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 70; Oeter, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 74 Rn. 135; Wittreck, in: Dreier, GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 74 Rn. 86). Eine übertragbare Krankheit beim Menschen liegt vor, wenn sie durch Krankheitserreger oder deren toxische Produkte verursacht wird, die unmittelbar oder mittelbar auf den Menschen übertragen werden (vgl. Axer a.a.O. Rn. 15; Broemel a.a.O. jeweils unter Hinweis auf § 2 Nr. 3 IfSG). Das ist bei Infektionskrankheiten jedenfalls dann gegeben, wenn sie einen gewissen Grad an Schwere der Erkrankung mit sich bringen können (vgl. Degenhart, in: Sachs, GG, 9. Aufl. 2021, Art. 74 Rn. 84; Wittreck a.a.O.). Der Begriff der Maßnahme im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG umfasst sowohl Instrumente zur Bekämpfung bereits aufgetretener Krankheiten als auch solche zur Vorbeugung (vgl. Broemel und Oeter jeweils a.a.O. sowie Rengeling, in: 124

Isensee/Kirchhof, HStR VI, 3. Aufl. 2008, § 135 Rn. 264).

(2) Die in § 28b Abs. 1 Satz 1 IfSG geregelten Beschränkungen, damit auch die Kontaktbeschränkungen nach dessen Nr. 1, waren als Maßnahmen gegen die bei Menschen übertragbare Krankheit COVID-19 dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG zuzuordnen. 125

(a) COVID-19 ist eine Infektionskrankheit, die durch das Coronavirus SARS-CoV-2 hervorgerufen wird und damit eine übertragbare Krankheit. Die an ihr Erkrankten müssen in einer nicht unerheblichen Anzahl von Fällen stationär und auch intensivmedizinisch behandelt werden; die Krankheit kann trotz Behandlung zum Tode führen. Eine Infektion kann zudem zu langfristigen Leiden führen. 126

(b) Nach unmittelbarem Gegenstand und Zweck der Regelungen in § 28b IfSG handelte es sich um „Maßnahmen gegen“ diese Krankheit im kompetenzrechtlichen Sinne. 127

Seinem Gegenstand nach enthielt § 28b Abs. 1 IfSG Verbote und Gebote, die unterschiedliche Bereiche des öffentlichen und privaten Lebens betreffen. Bei aller Unterschiedlichkeit trafen sie im Kern sämtlich Regelungen zur Begrenzung der Anzahl persönlicher Begegnungen zwischen Menschen vor allem in geschlossenen Räumlichkeiten (vgl. BTDrucks 19/28444, S. 8). Dadurch wurde nach den vorhandenen infektiologischen Erkenntnissen über die Übertragbarkeit des Erregers SARS-CoV-2 die Ausbreitung des Coronavirus eingedämmt. Dass sich der Regelungsgegenstand gerade auf die Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 bezog, wird an dem gewählten Regelungsmechanismus deutlich, der ein Eintreten der Beschränkungen an das Überschreiten bestimmter Schwellenwerte der örtlichen Sieben-Tage-Inzidenzen an Infektionen mit diesem Virus sowie die Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Deutschen Bundestag knüpfte. Ihrem Gehalt nach bezogen sich die Regelungen jedenfalls auf die Eindämmung der bereits großflächig aufgetretenen und weiter um sich greifenden Krankheit. Zugleich stellten sie sich auch als Vorbeugung gegen das Auftreten der Krankheit bei bisher nicht infizierten Personen dar. 128

Nach dem Zweck der Regelungen handelte es sich ebenfalls um Maßnahmen im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG. Der im Wortlaut eindeutig zum Ausdruck kommende objektivierte Wille des Gesetzgebers war auf Vorschriften ausschließlich zur Bekämpfung der Krankheit COVID-19 gerichtet. Überschrift und Normtext nahmen deutlich und wiederholt auf diese Krankheit und ihren Erreger Bezug. Die Tatbestandsvoraussetzungen der Ge- und Verbote waren vom Überschreiten bestimmter auf die Krankheit bezogener Schwellenwerte abhängig. Die Zuordnung im Infektionsschutzgesetz zum Abschnitt „Bekämpfung übertragbarer Krankheiten“ wies klar auf den durch die Regelungen verfolgten Zweck hin. Die Begründung des Gesetzentwurfs betont durchgängig das damalige Infektionsgeschehen von SARS-CoV-2 als Anlass des Vorhabens und äußert die Hoffnung, dass die Regelungen die Ausbreitung des Erregers und damit der Krankheit einzudämmen geeignet sind (vgl. BT- 129



(c) Der infektionsschutzrechtliche Charakter der Regelungen wird durch die von ihnen ausgehenden Wirkungen bestätigt. Die Kontaktbeschränkungen untersagten persönliche Zusammenkünfte oder ließen sie lediglich unter Bedingungen zu, die das Risiko einer Infektion mit dem Coronavirus senken. Dazu gehörten etwa die in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 IfSG genannten Beschränkungen der Kundenanzahl oder Pflichten zum Tragen medizinischer Gesichtsmasken sowie zur Durchführung von Tests in § 28b Abs. 3 Satz 1 IfSG. Die Rechtswirkungen dieser Bestimmungen trafen verschiedene Gruppen von Menschen. Zu ihnen zählten beispielsweise Privatpersonen, die Dritte treffen wollten, ebenso wie Gewerbetreibende oder Schülerinnen und Schüler. Gemeinsam war sämtlichen von den Regelungen Betroffenen, dass sie ihren Aktivitäten in Landkreisen oder kreisfreien Städten nachgehen, deren Sieben-Tage-Inzidenz bestimmte Schwellenwerte überschreitet. Dies wiederum zeigt den infektionsschutzrechtlichen Charakter der Regelungen. Dabei standen die vom Gesetzgeber gewählten Maßnahmen in einem zwingenden Zusammenhang, denn sie alle zielten auf Kontaktbeschränkungen, um Menschen vor einer Infektion zu schützen, das Infektionsgeschehen deutlich zu verlangsamen, nachverfolgen zu können und eine Überlastung des Gesundheitssystems zu verhindern.

130

(d) Die Kontaktbeschränkungen in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG sind auch nicht als allgemeines Gefahrenabwehrrecht der Residualzuständigkeit der Länder nach Art. 70 Abs. 1 GG zugeordnet. Die Gesamtheit der Normen, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung dienen, bildet keinen selbständigen Sachbereich für die Zuordnung der Gesetzgebungszuständigkeit zwischen Bund und Ländern (vgl. BVerfGE 8, 143 <149 f.>; 77, 288 <299>). Normen, die der Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung in einem bestimmten Sachbereich dienen, sind bei der Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen vielmehr dem Sachbereich zuzurechnen, zu dem sie in einem notwendigen Zusammenhang stehen. Nur solche Regelungen, bei denen die Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung nicht als Teil einer bundesgesetzlich geregelten Sachmaterie gesetzlich bestimmt ist, können einem selbständigen Sachbereich zugerechnet werden, der als allgemeines Polizeirecht bezeichnet wird und in die Zuständigkeit der Landesgesetzgebung fällt (BVerfGE 109, 190 <215>). Die Kontaktbeschränkungen bezweckten die Eindämmung der Übertragung des Virus (vgl. BTDrucks 19/28444, S. 12). Dieses begründete den notwendigen Zusammenhang mit dem Infektionsschutz.

131

b) Dem Bund stand auch die Gesetzgebungszuständigkeit für den Bußgeldtatbestand in § 73 Abs. 1a Nr. 11b IfSG zu. Er war der konkurrierenden Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes für das Strafrecht nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG zuzuordnen. Die Zuständigkeit für das Strafrecht umfasst auch das Recht der Ordnungswidrigkeiten (vgl. BVerfGE 142, 268 <283 Rn. 56>; stRspr) und schließt die Ahndung von Verstößen gegen außerstrafrechtliche Regelungen ein (vgl. BVerfGE 23, 113 <125> m.w.N.).

132

c) Das Vierte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021 ist ohne die Zustimmung des Bundesrats wirksam zustande gekommen. Zwar enthielten § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und § 73 Abs. 1a Nr. 11b IfSG selbst keine möglicherweise zustimmungspflichtigen Inhalte. Ob aber ein Gesetz als Ganzes zustimmungsbedürftig ist, wenn es auch nur eine Vorschrift enthält, die die Zustimmungsbedürftigkeit anordnet (sog. Einheitsthese, vgl. BVerfGE 55, 274 <319>; 112, 226 <253 f.>; 142, 268 <284 Rn. 59>; offenhaltend BVerfGE 105, 313 <339>), bedarf keiner Entscheidung, da das Gesetz insgesamt weder nach Art. 104a Abs. 4 GG noch aufgrund anderer Tatbestände zustimmungsbedürftig gewesen ist (vgl. ausführlich BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19. November 2021 - 1 BvR 971/21 u.a. -, Rn. 88 ff.).

3. Die Eingriffe in das Familiengrundrecht und die Ehegestaltungsfreiheit aus Art. 6 Abs. 1 GG sowie in das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit durch die Kontaktbeschränkungen aus § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG und – insoweit allein in die allgemeine Handlungsfreiheit – durch die Bußgeldbewehrung in § 73 Abs. 1a Nr. 11b IfSG standen auch in materieller Hinsicht mit dem Grundgesetz in Einklang. Die Ausgestaltung der hier angegriffenen Beschränkungen als selbstvollziehendes Gesetz beeinträchtigte weder den verfassungsrechtlich gewährleisteten individuellen Rechtsschutz der Betroffenen (a) noch missachtete sie aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung beziehungsweise aus einzelnen Grundrechten resultierende Grenzen für die Handlungsformenwahl des Gesetzgebers (b) noch verstieß sie gegen das Allgemeinheitsgebot aus Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG (c). Die Kontaktbeschränkungen und der korrespondierende Ordnungswidrigkeitentatbestand waren hinreichend bestimmt (d). Sie waren auch nach Maßgabe der Verhältnismäßigkeit unter Berücksichtigung aller damit einhergehenden Belastungen gerechtfertigt (e).

a) Die vom Gesetzgeber für die Kontaktbeschränkungen in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG wie für die übrigen Beschränkungen gewählte Regelungstechnik eines selbstvollziehenden Gesetzes, das auf die Anordnung der jeweiligen Maßnahme durch behördlichen Vollzugsakt verzichtet, beeinträchtigte nicht den in den materiellen Grundrechten wurzelnden und in Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG eigenständig garantierten Anspruch der Betroffenen auf effektiven Rechtsschutz.

Die Bestimmung enthält ein Grundrecht auf effektiven und möglichst lückenlosen Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt (vgl. BVerfGE 96, 27 <39>; 104, 220 <231>; stRspr). Öffentliche Gewalt in diesem Sinne umfasst alle Akte der vollziehenden Gewalt, nicht aber solche der parlamentarischen Gesetzgebung (vgl. BVerfGE 24, 33 <49>; 24, 367 <401>; stRspr; siehe auch BVerfGE 75, 108 <165>; 122, 248 <270 f.> m.w.N.). Die mit Verwerfungskompetenz verbundene Überprüfung von Gesetzen auf ihre Verfassungsmäßigkeit erfolgt durch das Bundesverfassungsgericht.

Gewährleistet Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG damit keinen Anspruch auf Rechtsschutz gegen Akte des Gesetzgebers selbst, kann dessen Handlungsformenwahl für ein

selbstvollziehendes, den Grundrechtseingriff unmittelbar bewirkendes Gesetz nicht daran gemessen werden. Die Regelungstechnik des selbstvollziehenden Gesetzes geht zwar nicht lediglich mit dem Fehlen eines behördlichen Vollzugsakts einher, sondern auch mit dem Unterbleiben einer fachgerichtlichen Prüfung dieses Akts einschließlich seiner gesetzlichen Grundlage. Es berührt aber den durch Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gewährleisteten Anspruch auf effektiven Rechtsschutz nicht, wenn der Gesetzgeber mit Grundrechtseingriffen einhergehende Gesetze als selbstvollziehende ausgestaltet und damit die bei anderer Regelungstechnik eröffnete Prüfung des Eingriffsakts grundsätzlich nicht eröffnet (siehe aber Rn. 149).

b) Dem Gesetzgeber war es auch nicht aus anderen verfassungsrechtlichen Gründen verwehrt, die angegriffenen Beschränkungen als selbstvollziehendes Gesetz auszugestalten. Er überschritt bei der Wahl seiner Handlungsform weder unmittelbar aus dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) folgende Grenzen (aa) noch missachtete er zum Schutz individueller Grundrechte bestehende Grenzen der Handlungsformenwahl (bb). 138

aa) § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG verstieß nicht gegen den Grundsatz der Gewaltenteilung. Die Gewaltenteilung gehört zu den elementaren Grundentscheidungen und allgemeinen Verfassungsgrundsätzen des Grundgesetzes. Deren Einhaltung ist ebenfalls Voraussetzung dafür, dass der Eingriff in die betroffenen Grundrechte verfassungsrechtlich gerechtfertigt werden kann (vgl. dazu grundlegend BVerfGE 6, 32 <41>; stRspr). 139

(1) Der Gewaltenteilungsgrundsatz ist ein tragendes Organisations- und Funktionsprinzip des Grundgesetzes (vgl. BVerfGE 147, 50 <126 Rn. 196>; BVerfG, Beschluss des Zweiten Senats vom 20. Juli 2021 - 2 BvE 4/20 u.a. -, Rn. 22; stRspr). Er bezweckt unter anderem eine politische Machtverteilung sowie die gegenseitige Kontrolle und Begrenzung der drei Gewalten mit der Folge der Mäßigung der Staatsgewalt. Darüber hinaus soll er sicherstellen, dass staatliche Entscheidungen von den Organen getroffen werden, die nach ihrer Organisation, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen für eine möglichst sachgerechte Entscheidung verfügen. Die Verteilung der Gewichte zwischen den drei Gewalten muss gewahrt bleiben, damit keine Gewalt ein vom Grundgesetz nicht vorgesehenes Übergewicht über eine andere erhält. Auch dürfen einer Gewalt nicht die zur Erfüllung ihrer verfassungsmäßigen Aufgaben erforderlichen Zuständigkeiten genommen werden; der Kernbereich ihrer jeweiligen Entscheidungsbefugnisse ist unantastbar (vgl. BVerfGE 95, 1 <15>; 139, 321 <362 Rn. 125> m.w.N.). 140

Nach dem Grundgesetz fällt dem dafür demokratisch legitimierten Parlament in erster Linie die verfassungsrechtliche Aufgabe der Normsetzung zu. Der Exekutive obliegen dagegen vor allem Regierung und Verwaltung, was aber einzelfallbezogene Einflussnahmen des Parlaments auf das Handeln der Verwaltung nicht ausschließt. Punktuelle Gewichtsverlagerungen zugunsten des Parlaments sind mit dem Prinzip der Gewaltenteilung solange vereinbar, wie der Kernbereich der Exekutive nicht be- 141

rührt wird (vgl. BVerfGE 95, 1 <15 f.>; 139, 321 <363 Rn. 126> m.w.N.).

Schranken einer Gewichtsverlagerung von der Exekutive auf die Legislative resultieren darüber hinaus aus dem Zweck der Gewaltenteilung insofern, als diese auf die gegenseitige Mäßigung und Kontrolle der Staatsorgane ausgerichtet ist und damit auch rechtsstaatliche, grundrechtsschützende Funktionen erfüllt. Entscheidungen aufgrund eines schlicht subsumierenden Normenvollzugs sind funktional typischerweise der Verwaltung vorbehalten, die für diese Aufgabe den erforderlichen Verwaltungsapparat und Sachverstand besitzt (zum weiteren Aspekt des Rechtsschutzes Rn. 147 ff.). Zieht das Parlament solche Verwaltungstätigkeit an sich, müssen hierfür im Einzelfall hinreichende sachliche Gründe bestehen (vgl. BVerfGE 95, 1 <17>; 134, 33 <88 Rn. 128>; 139, 321 <363 Rn. 127>). Handelt es sich bei dem Gesetz um ein sogenanntes Einzelpersonengesetz, das heißt ein Gesetz, das sich von vornherein nur an eine oder mehrere konkrete Personen richtet und diese in ihren Grundrechten beschränkt, so erhöhen sich die Anforderungen an die Rechtfertigung. Der Gesetzgeber ist zur Rechtsetzung lediglich befugt, wenn ein zwingendes Regelungsbedürfnis für den singulären Sachverhalt besteht (BVerfGE 139, 321 <363 Rn. 127>). Zum Vorliegen solcher rechtfertigenden Gründe steht dem Gesetzgeber ein Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum zu (vgl. BVerfGE 95, 1 <17>; siehe auch BVerfGE 43, 291 <347>).

142

(2) Danach war die in § 28b Abs. 1 Satz 1 IfSG gewählte Regelung mit dem Gewaltenteilungsgrundsatz vereinbar. Für die nicht in den Kernbereich der Exekutive (a) eingreifende Handlungsformenwahl lagen jedenfalls hinreichende sachliche Gründe vor (b).

143

(a) Die Ausgestaltung der Maßnahmen in § 28b Abs. 1 Satz 1 IfSG bewirkten zwar eine gewisse Gewichtsverlagerung zwischen Legislative und Exekutive. Ein Eingriff in den Kernbereich der der Exekutive vom Grundgesetz zugewiesenen Aufgaben war damit aber offensichtlich nicht verbunden. Bei den in § 28b Abs. 1 Satz 1 IfSG als selbstvollziehend angeordneten Beschränkungen handelte es sich um abstrakt-generelle Regelungen, die personal nahezu jede sich im Hoheitsgebiet der Bundesrepublik Deutschland aufhaltende Person und sachlich eine Vielzahl von Fällen erfassen. Die Beschränkungen bedurften zwar keines Verwaltungsvollzugs, um im Einzelfall Wirkung zu entfalten. Der Verwaltung wurde aber dadurch kein ihr zugewiesener Sachbereich als solcher entzogen. Die Verwaltungsbehörden waren weiterhin für Auslegung und Subsumtion der Tatbestände einschließlich der Ausnahmeregelungen und Durchführungsvorgaben zuständig. Zudem hatten sie die Einhaltung der Beschränkungen zu überwachen sowie diese gegebenenfalls zu vollstrecken und Verstöße als Ordnungswidrigkeiten zu sanktionieren. Die selbstvollziehenden Beschränkungen aus § 28b Abs. 1 Satz 1 IfSG ließen daher die konkret-individuelle Normanwendung als Proprium der vollziehenden Gewalt weitgehend unberührt.

144

(b) Für die Ausgestaltung der angegriffenen Beschränkungen als selbstvollziehende Regelungen bestanden auch hinreichende sachliche Gründe. Der Gesetzgeber

145

stützte sich für seine Annahme, die Gesetzeszwecke des Schutzes von Leben und Gesundheit sowie der Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems ließen sich bei einer Fortsetzung des föderalen Vorgehens durch Landesrechtsverordnungen erheblich weniger gut erreichen (vgl. BTDrucks 19/28444, S. 1, 8 f.), auf tragfähige tatsächliche Umstände. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens der angegriffenen Regelungen konnte der Bundesgesetzgeber von einem nicht lediglich regional begrenzten Infektionsgeschehen ausgehen, das durch das Auftreten neuer, gefährlicherer Virusvarianten, steigende Infektionsraten sowie steigende Belegungsraten der Intensivstationen mit COVID-19-Patienten gekennzeichnet war (vgl. BTDrucks 19/28444, S. 8). Die weitere Annahme des Gesetzgebers, es bestehe eine Schutzlücke, die aus einer nicht bundesweit einheitlich erfolgenden Auslegung und Umsetzung der in der Konferenz der Ministerpräsidentinnen und Ministerpräsidenten getroffenen Beschlüsse resultiere und die bundeseinheitliche Regelung erfordere (vgl. BTDrucks 19/28444, S. 8 f.), lag innerhalb des ihm zu den sachlichen Gründen zustehenden Beurteilungs- und Einschätzungsspielraums. Das gilt sowohl für die Beurteilung der bei Inkrafttreten maßgeblichen epidemischen Lage als auch für die Einschätzung, dem ausgemachten Schutzdefizit durch bundeseinheitlich geltende, nicht von länderspezifischen Handhabungen abhängige gesetzliche Regelungen begegnen zu können.

Ein zwingendes Bedürfnis (vgl. dazu BVerfGE 139, 321 <363 f. Rn. 127>) für die Regelung bundesweit einheitlich geltender Beschränkungen zur Eindämmung des Infektionsgeschehens durch selbstvollziehende Vorschriften war demgegenüber nicht erforderlich. Bei den angegriffenen gesetzlichen Bestimmungen handelte es sich nicht um ein sogenanntes Einzelpersonengesetz, sondern um abstrakt-generelle Regelungen mit einem sehr weiten personalen und sachlichen Anwendungsreich.

146

bb) Die Ausgestaltung der in § 28b Abs. 1 Satz 1 IfSG statuierten Beschränkungen als selbstvollziehende Vorschriften missachtete auch keine aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz folgenden Vorgaben für den individuellen Rechtsschutz. Indem Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG Entscheidungen im Einzelfall in der Regel der Exekutive vorbehält, gewährleistet er zwar auch, dass sich Betroffene gegen den Eingriff des Staates in grundrechtlich geschützte Interessen effektiv zur Wehr setzen und damit ihre Grundrechte durchsetzen können (vgl. BVerfGE 139, 321 <364 Rn. 128>). Hingegen werden durch die Wahl eines Gesetzes statt einer - ebenfalls möglichen - Verwaltungsentscheidung als Handlungsform für den Einzelfall die Möglichkeiten der gerichtlichen Kontrolle regelmäßig eingeschränkt sein (vgl. BVerfGE 139, 321 <364 Rn. 130>). Hinzu kommt, dass auch im Vorfeld der Verabschiedung eines Gesetzes - anders als in einem entsprechendenungsverfahren - ebenfalls dem Schutz grundrechtlich geschützter Rechte dienende Beteiligungsrechte, wie etwa Anhörungs- und Äußerungsrechte der Betroffenen, allenfalls in sehr begrenztem Umfang zum Tragen kommen (vgl. BVerfGE 139, 321 <364 f. Rn. 130>). Insgesamt können die Besonderheiten des Einzelfalls bei staatlichem Handeln durch Gesetz grundsätz-

147

lich weniger berücksichtigt werden als bei auf den konkreten Fall bezogenem Gesetzesvollzug durch die Verwaltung.

Dieser Aspekt des Grundrechtsschutzes schließt die Möglichkeit selbstvollziehender Regelungen jedoch nicht aus. Der gesetzgeberische Spielraum bei der Wahl der Handlungsform endet vielmehr regelmäßig erst bei sogenannten Einzelpersonengesetzen (vgl. BVerfGE 139, 321 <364 f. Rn. 130>). Die verfahrensgegenständlichen Kontaktbeschränkungen hatte der Gesetzgeber aber nicht für einen Einzelfall geregelt, sondern er hatte abstrakt-generelle Regelungen mit erheblicher Anwendungsbreite geschaffen.

148

Die zu beurteilenden selbstvollziehenden Regelungen gingen auch nicht in einer Weise mit dem Verlust fachgerichtlichen Rechtsschutzes für den Einzelnen einher, wie dies regelmäßig bei Einzelfall- oder Einzelpersonengesetzen der Fall sein wird. Fachgerichtlicher Rechtsschutz gegen die Beschränkungen aus § 28b Abs. 1 Satz 1 IfSG war für den Einzelnen nicht von vornherein ausgeschlossen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist eine Feststellungsklage (§ 43 VwGO) statthaft, wenn die Feststellung begehrt wird, dass wegen der Ungültigkeit oder Unanwendbarkeit einer Rechtsnorm kein Rechtsverhältnis zu anderen Beteiligten besteht. Das gilt auch bei selbstvollziehenden, also keinen Umsetzungsakt erfordern- den Rechtsvorschriften (vgl. BVerwGE 166, 265 <268 ff. Rn. 12 ff.> m.w.N.). Eine solche Klage dürfte für die einzelne betroffene Person auch dazu statthaft gewesen sein, ob sie bestimmten Beschränkungen nach § 28b Abs. 1 Satz 1 IfSG unterlag oder ob zu ihren Gunsten – bei den Ausgangsbeschränkungen – etwa Ausnahmetatbestände nach § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 zweiter Halbsatz Buchstaben a bis g IfSG eingriffen.

149

Die Unzulässigkeit der gewählten Handlungsform folgte auch nicht aus der begrenzten Einzelfallsensitivität und dem Fehlen verfahrensmäßiger Grundrechtssicherungen bei der Gesetzgebung, zumal hier die alternative Handlungsform vor allem die Rechtsetzung der Exekutive mittels Rechtsverordnung gewesen wäre. Diese hätte aber kaum stärkere Sicherungen geboten. Es liegt in der Natur einer Epidemie, dass der Staat zum Schutz der Bevölkerung nicht in individuellen Verwaltungsverfahren punktuelle Maßnahmen trifft, sondern dass zur Abwehr der Gefahr großflächige Schutzmaßnahmen ergriffen werden müssen. Die exekutive Handlungsalternative zum Gesetz ist dann vor allem die Rechtsverordnung, nicht der Einzelakt der Verwaltung. Die Rechtsverordnung regelt Besonderheiten des Einzelfalls jedoch nicht ohne Weiteres genauer als ein Gesetz. Auch die verfahrensrechtlichen Sicherungen, insbesondere durch Partizipation im Verfahren, bleiben bei Erlass von Rechtsverordnungen tendenziell wie bei der Gesetzgebung hinter denen zurück, die das administrative Einzelverfahren bieten kann. Für den Rechtsschutz wäre insoweit durch die Wahl der Rechtsverordnung als Handlungsform nicht viel gewonnen.

150

c) Auch mit dem Allgemeinheitsgebot aus Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG waren die angegriffenen Regelungen vereinbar. Dem Gebot wird grundsätzlich genügt, wenn sich

151

wegen der abstrakten Fassung des gesetzlichen Tatbestandes nicht absehen lässt, auf wie viele und welche Fälle das Gesetz Anwendung findet (vgl. BVerfGE 121, 30 <49>; 139, 321 <365 Rn. 132> m.w.N.). So verhielt es sich wegen des in personaler und sachlicher Hinsicht weiten Anwendungsbereichs der Beschränkungen (Rn. 103) hier.

d) Der als Blankettnorm gestaltete Ordnungswidrigkeitentatbestand § 73 Abs. 1a Nr. 11b IfSG und der das Blankett ausfüllende § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG wahren die aus Art. 103 Abs. 2 GG folgenden Anforderungen an die Bestimmtheit (aa). Die Kontaktbeschränkungen in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG genügten auch den allgemeinen Anforderungen an die Klarheit und Bestimmtheit von Grundrechtseingriffe regelnden Normen (bb). 152

aa) § 73a Abs. 1a Nr. 11b und § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG genügten dem in Art. 103 Abs. 2 GG enthaltenen Bestimmtheitsgebot. 153

(1) (a) Art. 103 Abs. 2 GG, der gewährleistet, dass eine Tat nur bestraft werden kann, wenn die Strafbarkeit bestimmt war, bevor die Tat begangen wurde, ist auf Ordnungswidrigkeitentatbestände anwendbar (vgl. BVerfGE 81, 132 <135>; 87, 399 <411>; stRspr). Seine Bedeutung erschöpft sich nicht im Verbot der gewohnheitsrechtlichen oder rückwirkenden Strafbegründung. Er enthält für die Gesetzgebung ein striktes Bestimmtheitsgebot sowie ein damit korrespondierendes, an die Rechtsprechung gerichtetes Verbot strafbegründender Analogie. Damit hat er auch eine freiheitsgewährleistende Funktion, indem alle am Rechtsverkehr Teilnehmenden vorhersehen können sollen, welches Verhalten verboten und mit Strafe bedroht ist (vgl. BVerfGE 143, 38 <52 f. Rn. 35 f.>; 153, 310 <339 f. Rn. 71, 73>). 154

In seiner Funktion als Bestimmtheitsgebot enthält Art. 103 Abs. 2 GG die Verpflichtung, wesentliche Fragen der Strafwürdigkeit oder Straffreiheit im demokratisch-parlamentarischen Willensbildungsprozess zu klären und die Voraussetzungen der Strafbarkeit so konkret zu umschreiben, dass Tragweite und Anwendungsbereich der Straftatbestände zu erkennen sind und sich durch Auslegung ermitteln lassen. Die allgemeinen rechtsstaatlichen Grundsätze, dass der Gesetzgeber im Bereich der Grundrechtsausübung alle wesentlichen Entscheidungen selbst treffen und Rechtsvorschriften so genau fassen muss, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist, gelten danach für den grundrechtssensiblen Bereich des materiellen Strafrechts besonders strikt. Das Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG verlangt daher, den Wortlaut von Strafnormen so zu fassen, dass der Normadressat im Regelfall bereits anhand des Wortlauts der gesetzlichen Vorschrift voraussehen kann, ob ein Verhalten strafbar ist oder nicht (vgl. BVerfGE 143, 38 <53 f. Rn. 38>; 153, 310 <340 Rn. 74> jeweils m.w.N.). 155

Allerdings muss der Gesetzgeber auch im Strafrecht in der Lage bleiben, der Vielgestaltigkeit des Lebens Herr zu werden. Müsste er jeden Straftatbestand stets bis ins Letzte ausführen, anstatt sich auf die wesentlichen Bestimmungen über Voraussetzungen, Art und Maß der Strafe zu beschränken, bestünde die Gefahr, dass die 156

Gesetze zu starr und kasuistisch würden und dem Wandel der Verhältnisse oder der Besonderheit des Einzelfalls nicht mehr gerecht werden könnten (BVerfGE 143, 38 <54 f. Rn. 40>; 153, 310 <341 Rn. 76> jeweils m.w.N.). Daher verbietet Art. 103 Abs. 2 GG die Verwendung unbestimmter, konkretisierungsbedürftiger Begriffe bis hin zu Generalklauseln nicht. Jedoch muss gewährleistet sein, dass mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden und unter Berücksichtigung gefestigter Rechtsprechung eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der fraglichen Norm gewonnen werden kann. Der Grad der für eine Norm jeweils erforderlichen Bestimmtheit lässt sich dabei nicht abstrakt festlegen, sondern hängt von den Besonderheiten des jeweiligen Tatbestandes einschließlich der Umstände ab, die zur gesetzlichen Regelung geführt haben (vgl. BVerfGE 143, 38 <55 Rn. 41>; 153, 310 <341 f. Rn. 77> jeweils m.w.N.), wobei der Gesetzgeber die Strafbarkeitsvoraussetzungen umso genauer festlegen und präziser bestimmen muss, je schwerer die von ihm angedrohte Strafe ist. Auch der Kreis der Normadressaten ist von Bedeutung (vgl. BVerfGE 153, 310 <341 f. Rn. 77> m.w.N.).

(b) Die Bestimmtheitsanforderungen aus Art. 103 Abs. 2 GG zwingen den Gesetzgeber auch nicht, den Tatbestand stets vollständig im Strafgesetz selbst zu umschreiben. Er darf auf andere Vorschriften verweisen. Allerdings muss die Verweisungsnorm klar erkennen lassen, welche Vorschriften im Einzelnen gelten sollen (vgl. BVerfGE 143, 38 <55 Rn. 42>; 153, 310 <342 Rn. 78>). Dementsprechend ist dem Gesetzgeber selbst die Schaffung von Blankettstraftatbeständen durch Art. 103 Abs. 2 GG nicht verwehrt. Bei einem Blankettstrafgesetz ersetzt der Gesetzgeber die Beschreibung des Straftatbestandes durch die Verweisung auf eine Ergänzung im selben Gesetz oder in anderen Gesetzen oder Rechtsverordnungen. Die Verwendung dieser Gesetzgebungstechnik ist verfassungsrechtlich unbedenklich, sofern das Blankettstrafgesetz hinreichend klar erkennen lässt, worauf sich die Verweisung bezieht. Dazu gehört, dass die Blankettstrafnorm die Regelungen, die zu ihrer Ausfüllung in Betracht kommen und die dann durch sie bewehrt werden, sowie deren möglichen Inhalt und Gegenstand genügend deutlich bezeichnet und abgrenzt (vgl. BVerfGE 143, 38 <56 Rn. 44>; 153, 310 <343 Rn. 80> jeweils m.w.N.).

157

Dem Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG genügen Blankettstrafgesetze jedoch nur dann, wenn sich die möglichen Fälle der Strafbarkeit schon aufgrund des Gesetzes voraussehen lassen, die Voraussetzungen der Strafbarkeit und die Art der Strafe also bereits entweder im Blankettstrafgesetz selbst oder in einem in Bezug genommenen Gesetz hinreichend deutlich umschrieben sind. Außer der Blankettstrafnorm selbst müssen auch die sie ausfüllenden Vorschriften den sich aus Art. 103 Abs. 2 GG ergebenden Anforderungen genügen (vgl. BVerfGE 143, 38 <57 Rn. 46>; 153, 310 <344 Rn. 82> jeweils m.w.N.).

158

(2) Danach sind zwar die Bestimmtheitsanforderungen an bußgeldbewehrte Vorschriften gegenüber allgemeinen Vorgaben an die Bestimmtheit von Vorschriften, die Grundrechtseingriffe regeln, gesteigert, erreichen aber regelmäßig nicht das Niveau für den besonders grundrechtssensiblen Bereich des materiellen Strafrechts. Der

159



Blanketttatbestand in § 73 Abs. 1a Nr. 11b IfSG (a) genügte den dargestellten Anforderungen des Bestimmtheitsgebots aus Art. 103 Abs. 2 GG ebenso wie die das Blankett ausfüllenden Kontaktbeschränkungen nach § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG (b).

(a) § 73 Abs. 1a Nr. 11b IfSG beschreibt das tatbestandsmäßige Verhalten als Teilnahme an einer gegen § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 erster Halbsatz IfSG verstoßenden Zusammenkunft in einer Weise, die den Rechtsunterworfenen ermöglichte, das bei Bußgeldandrohung verbotene Verhalten zu erkennen. Mit „Teilnahme“ erfasste das Gesetz klar erkennbar die körperliche Anwesenheit bei den Kontaktbeschränkungen unterfallenden Zusammenkünften von Menschen. Der Ordnungswidrigkeitentatbestand legte auch eindeutig fest, dass die Verweisung sich auf § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 erster Halbsatz IfSG bezog. Der fehlende Verweis auf die im zweiten Halbsatz formulierten Ausnahmetatbestände stellt die Bestimmtheit der Bußgeldvorschrift nicht in Frage. Erlaubte Tätigkeiten stellen offensichtlich keine Ordnungswidrigkeiten dar, was in der Formulierung „entgegen“ in § 73 Abs. 1a Nr. 11b IfSG auch deutlich zum Ausdruck kommt. Die Teilnahme an einer Zusammenkunft erfolgte nicht entgegen dem Normappell von § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG, wenn eine Ausnahmebestimmung hierfür einschlägig war.

160

(b) Die das Blankett ausfüllenden Kontaktbeschränkungen in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 erster Halbsatz IfSG genügten ebenfalls den Bestimmtheitsanforderungen aus Art. 103 Abs. 2 GG.

161

Der für die tatbestandlichen Voraussetzungen der Beschränkung zentrale Begriff „Haushalt“ ist ein unbestimmter Rechtsbegriff, den die Rechtsordnung in unterschiedlichen Zusammenhängen aufgreift (vgl. §§ 37 ff. SGB V, § 9 Abs. 1, § 70 Abs. 1 und 2 SGB XII, § 1568b Abs. 1 und 2, § 1932 BGB). Sein Inhalt lässt sich mithilfe der gängigen Auslegungsmethoden, insbesondere mit Blick auf den jeweiligen Sinn und Zweck der Vorschrift und deren systematischen Normzusammenhang ermitteln. Der mit den Kontaktbeschränkungen verfolgte Zweck, wechselnde Zusammenkünfte zwischen Menschen aufgrund des damit verbundenen Infektionsrisikos im Grundsatz zu unterbinden (BTDrucks 19/28444, S. 11), legt dabei nahe, auf die sich typischerweise in denselben Wohnräumlichkeiten aufhaltenden Personen abzustellen. Im Übrigen enthält die Vorschrift leicht zu bestimmende nominale Obergrenzen.

162

Die hinreichende Bestimmtheit im Sinne von Art. 103 Abs. 2 GG der Kontaktbeschränkungen als blankettausfüllende Vorschrift wurde nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Geltung der Beschränkungen und damit auch der Bußgeldbewehrung von dem gebietsbezogenen Erreichen des Schwellenwertes der Sieben-Tage-Inzidenz abhing. Die Betroffenen konnten die Geltung des Verbots sowohl in zeitlicher als auch in räumlicher Hinsicht hinreichend sicher vorhersehen. Ungeachtet der Verpflichtung des Robert Koch-Instituts aus § 28b Abs. 1 Satz 2 IfSG, fortlaufend die jeweiligen Sieben-Tage-Inzidenzen auf seiner Internetpräsenz zu veröffentlichen, waren die nach Landesrecht zuständigen Behörden nach § 28b Abs. 1 Satz 3 und 4

163

IfSG verpflichtet, in geeigneter Weise die Tage bekannt zu geben, ab denen die Maßnahmen Anwendung fanden. Dies galt für die Bekanntmachung des Tages des Außerkrafttretens der Maßnahme entsprechend (vgl. § 28b Abs. 2 Satz 3 IfSG). Betroffene konnten sich daher hinreichend rechtssicher über die Rechtslage und über zu erwartende Änderungen informieren. Soweit die Verpflichtung zur Bekanntmachung auch durch die bloße Veröffentlichung im Internet erfolgen konnte, stößt dies auf keine durchgreifenden Bedenken. So werden etwa auch Rechtsverordnungen des Bundes auf Grundlage des Art. 82 Abs. 1 Satz 2 GG in Verbindung mit § 5 Abs. 1 des Gesetzes über die Verkündung von Rechtsverordnungen und Bekanntmachungen im Bundesanzeiger ausschließlich elektronisch verkündet (von Lewinski, in: Kahl/Waldhoff/Walter, Bonner Kommentar, Art. 82 Rn. 263, 270 (Juli 2013)).

Aus den Ausnahmetatbeständen in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 zweiter Halbsatz IfSG resultieren ebenfalls keine Bedenken gegen die Bestimmtheit der Verbotsregelung im ersten Halbsatz. Dass der Gesetzgeber den Begriff „Lebenspartnerinnen und -partner“ abweichend von § 1 Satz 1 LPartG nicht ausschließlich als Form der Beziehung zwischen zwei Personen gleichen Geschlechts verstanden wissen, sondern auch dem familienrechtlichen Begriff der nichtehelichen Lebensgemeinschaft entsprechende Beziehungen darunter fassen wollte (vgl. BTDrucks 19/28444, S. 11), stellt die Bestimmtheit nicht in Frage. Ohne den Zusatz „eingetragene“ Lebenspartnerschaft dürfte dies ohnehin dem heute üblichen Sprachgebrauch entsprechen. Zudem sind die im zweiten Halbsatz aufgezählten Ausnahmen von den allgemeinen Kontaktbeschränkungen lediglich klarstellend gemeint (vgl. BTDrucks 19/28444, S. 11) und weisen insoweit keinen Inhalt auf, der die Bestimmtheit der Verbotsregelung im gut verständlichen ersten Halbsatz beeinträchtigte. Eine normativ gehaltvolle Ausnahme von den allgemeinen Kontaktbeschränkungen enthielt allein § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 zweiter Halbsatz IfSG. Er war mit der Gestattung von Zusammenkünften bis zu 30 Personen, die im Rahmen von Veranstaltungen bei Todesfällen stattfanden, selbst inhaltlich sowohl zur gegenständlichen als auch zur personalen Reichweite klar gefasst.

164

bb) Die in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG angeordneten Kontaktbeschränkungen genügen damit auch dem allgemeinen Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit. Die insoweit geltenden Anforderungen an Gesetze, die Grundrechtseingriffe vornehmen oder gestatten (vgl. dazu BVerfGE 128, 282 <317>; 134, 141 <184 Rn. 126>; 150, 1 <98 Rn. 196> m.w.N.), gehen jedenfalls nicht über die aus Art. 103 Abs. 2 GG für Straf- und Bußgeldtatbestände folgenden Erfordernisse der Bestimmtheit hinaus.

165

e) Die durch die Kontaktbeschränkungen erfolgten Eingriffe in die Grundrechte der Beschwerdeführenden aus Art. 6 Abs. 1 GG und in das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) in seinen Ausprägungen als allgemeines Persönlichkeitsrecht und als allgemeine Handlungsfreiheit wahren die Verhältnismäßigkeit (aa); auch der zusätzliche Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit durch die Bußgeldregelung in § 73 Abs. 1a Nr. 11b IfSG war verhältnismäßig (bb).

166

aa) Die in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG angeordneten Kontaktbeschränkungen waren verhältnismäßig. Sie dienten verfassungsrechtlich legitimen Zwecken, die der Gesetzgeber in Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten erreichen wollte (1), und waren im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet (2) sowie erforderlich (3), um diese Zwecke zu erreichen. Die betroffenen Grundrechtsträger wurden dadurch nicht unangemessen belastet (4). 167

(1) Die in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG angeordneten Kontaktbeschränkungen dienten verfassungsrechtlich legitimen Zwecken, die der Gesetzgeber in Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG erreichen wollte. 168

(a) Durch gesetzliche Regelungen erfolgende Eingriffe in Grundrechte können lediglich dann gerechtfertigt sein, wenn der Gesetzgeber mit dem Gesetz verfassungsrechtlich legitime Zwecke verfolgt. Ob dies der Fall ist, unterliegt der Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht (vgl. BVerfGE 153, 182 <268 Rn. 233>; siehe auch BVerfGE 152, 68 <127 Rn. 156>). Es ist dabei nicht auf die Berücksichtigung solcher Zwecke beschränkt, die der Gesetzgeber selbst ausdrücklich benannt hat (vgl. BVerfGE 151, 101 <136 Rn. 89>). 169

Jedenfalls bei Gesetzen, mit denen der Gesetzgeber von ihm angenommenen Gefahrenlagen für die Allgemeinheit oder für Rechtsgüter Einzelner begegnen will, erstreckt sich die Prüfung durch das Bundesverfassungsgericht auch darauf, ob die dahingehende Annahme des Gesetzgebers hinreichend tragfähige Grundlagen hat (vgl. BVerfGE 121, 317 <350> m.w.N.; 153, 182 <272 f. Rn. 236 ff.>). Gegenstand verfassungsgerichtlicher Überprüfung ist also sowohl die Einschätzung des Gesetzgebers zum Vorliegen einer solchen Gefahrenlage als auch die Zuverlässigkeit der Grundlagen, aus denen er diese abgeleitet hat oder ableiten durfte. 170

Allerdings belässt ihm die Verfassung für beides einen Spielraum, der vom Bundesverfassungsgericht lediglich in begrenztem Umfang überprüft werden kann (vgl. BVerfGE 121, 317 <350>; 153, 182 <272 Rn. 237>). Die Einschätzung und die Prognose der dem Einzelnen oder der Allgemeinheit drohenden Gefahren sind verfassungsrechtlich darauf zu überprüfen, ob sie auf einer hinreichend gesicherten Grundlage beruhen. Je nach Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, der Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter und den Möglichkeiten des Gesetzgebers, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, kann die verfassungsgerichtliche Kontrolle dabei von einer bloßen Evidenz- über eine Vertretbarkeitskontrolle bis hin zu einer intensivierten inhaltlichen Kontrolle reichen (vgl. BVerfGE 153, 182 <272 Rn. 237> m.w.N.; sich auf eine bloße Evidenzkontrolle beschränkend dagegen Conseil Constitutionnel, Entscheidung Nr. 2020-808 DC vom 13. November 2020, Rn. 6; Entscheidung Nr. 2020-811 DC vom 21. Dezember 2020, Rn. 4; Entscheidung Nr. 2021-824 DC vom 5. August 2021, Rn. 29). Geht es um schwerwiegende Grundrechtseingriffe, dürfen Unklarheiten in der Bewertung von Tatsachen grundsätzlich nicht ohne Weiteres zu Lasten der Grundrechtsträger gehen. Jedoch kann sich - wie hier - auch die Schutzpflicht des Staates auf dringende verfassungsrechtliche 171

Schutzbedarfe beziehen. Sind wegen Unwägbarkeiten der wissenschaftlichen Erkenntnislage die Möglichkeiten des Gesetzgebers begrenzt, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, genügt es daher, wenn er sich an einer sachgerechten und vertretbaren Beurteilung der ihm verfügbaren Informationen und Erkenntnismöglichkeiten orientiert (vgl. BVerfGE 153, 182 <272 f. Rn. 238> m.w.N.). Dieser Spielraum gründet auf der durch das Grundgesetz dem demokratisch in besonderer Weise legitimierten Gesetzgeber zugewiesenen Verantwortung dafür, Konflikte zwischen hoch- und höchstrangigen Interessen trotz ungewisser Lage zu entscheiden.

(b) Daran gemessen verfolgte der Gesetzgeber mit den in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG angeordneten Kontaktbeschränkungen jeweils für sich genommen und auch in ihrer Zusammenschau verfassungsrechtlich legitime Zwecke (aa). Seine Annahme, es habe eine erhebliche Gefahrenlage für verschiedene Schutzgüter bestanden, die gesetzgeberisches Handeln erforderlich machte, beruhte auf hinreichend tragfähigen tatsächlichen Erkenntnissen (bb). 172

(aa) Der Gesetzgeber wollte mit dem in § 28b IfSG enthaltenen Bündel verschiedenster Maßnahmen, damit auch mit den in dessen Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 angeordneten Kontaktbeschränkungen im öffentlichen und privaten Raum, mehrere Zwecke erreichen. Die Begründung des Gesetzentwurfs und das gewählte Regelungskonzept lassen deutlich erkennen, dass diese Zwecke dabei nicht unverbunden nebeneinander standen. Vielmehr waren sie inhaltlich aufeinander abgestimmt. 173

Mit dem Vierten Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite bezweckte der Gesetzgeber ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs, insbesondere Leben und Gesundheit zu schützen sowie die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems als überragend gewichtigem Gemeingut und damit zugleich die bestmögliche Krankenversorgung sicherzustellen (vgl. BT-Drucks 19/28444, S. 1 und 8). Diese Ziele sollten durch effektive Maßnahmen zur Reduzierung von zwischenmenschlichen Kontakten erreicht werden (vgl. BTDrucks 19/28444, S. 1 und 8). Oberstes Ziel war es, die weitere Verbreitung des Virus zu verlangsamen sowie deren exponentielles Wachstum zu durchbrechen, um eine Überlastung des Gesundheitssystems insgesamt zu vermeiden und die medizinische Versorgung bundesweit sicherzustellen. Der Gesetzgeber wollte damit ausdrücklich seine in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG wurzelnde Schutzpflicht erfüllen (vgl. BTDrucks 19/28444, S. 8). Dies umfasst den Schutz vor sämtlichen mit einer SARS-CoV-2-Infektion einhergehenden Gesundheits- und Lebensgefahren, insbesondere vor schweren Krankheitsverläufen und Langzeitfolgen (Long Covid). 174

Die Begründung des Gesetzentwurfs und das Regelungskonzept legen nahe, die Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Gesundheitssystems (vgl. BTDrucks 19/28444, S. 1 und 8) als Zwischenziel dieses Gesundheits- und Lebensschutzes zu verstehen. Es ist erforderlich, um sowohl das Leben als auch die Gesundheit von Patienten zu schützen, die sich trotz der bereits ergriffenen und durch das Gesetz erweiterten Schutzmaßnahmen zur Vermeidung der Übertragung des Virus infiziert 175

hatten und an COVID-19 erkrankt waren. Ohne ein funktionsfähiges Gesundheitssystem wäre aber auch der Schutz von Leben und Gesundheit solcher Patienten in Frage gestellt gewesen, die nicht an COVID-19, sondern an anderen behandlungsbedürftigen Krankheiten litten und gar intensivpflichtig waren. Eine hohe Inanspruchnahme der intensivmedizinischen Kapazitäten für die Behandlung von COVID-19-Patienten wäre daher mit erheblichen Lebens- und Gesundheitsgefahren für andere intensivpflichtige Patienten einhergegangen.

Sowohl der Lebens- und Gesundheitsschutz als auch die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems sind bereits für sich genommen überragend wichtige Gemeinwohlbelange und daher verfassungsrechtlich legitime Gesetzeszwecke (vgl. BVerfGE 7, 377 <414>; 121, 317 <349>). Aus Art. 2 Abs. 2 GG, der den Schutz des Einzelnen vor Beeinträchtigungen seiner körperlichen Unversehrtheit und seiner Gesundheit umfasst (vgl. BVerfGE 142, 313 <337 Rn. 69> m.w.N.), kann zudem eine Schutzpflicht des Staates folgen, die eine Vorsorge gegen Gesundheitsbeeinträchtigungen umfasst (vgl. BVerfGE 56, 54 <78>; 121, 317 <356>). 176

(bb) Die Beurteilung des Gesetzgebers, es habe bei Verabschiedung des Gesetzes eine Gefahrenlage für Leben und Gesundheit sowie die Gefahr der Überlastung des Gesundheitssystems bestanden, beruhte auf von ihm nach den hier maßgeblichen Anforderungen vertretbar als hinreichend tragfähig bewerteten Erkenntnissen. 177

Der sachlich fundierte Umgang mit einer neuartigen globalen Pandemie ist insofern gerade davon geprägt, dass wissenschaftliche Erkenntnisse, auf die Maßnahmen gestützt werden, die Eingriffe in Grundrechte bewirken, fortlaufend gewonnen, aufbereitet und auch korrigiert werden. Hier hat der Gesetzgeber mit der Aufgabenzuweisung an das Robert Koch-Institut nach § 4 Abs. 1 IfSG im Grundsatz institutionell dafür Sorge getragen, dass die zur Beurteilung von Maßnahmen der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten benötigten Informationen erhoben und evaluiert wurden. Zu den Aufgaben des Robert Koch-Instituts gehört es, die Erkenntnisse zu solchen Krankheiten durch Auswertung und Veröffentlichung der Daten zum Infektionsgeschehen in Deutschland und durch die Auswertung verfügbarer Studien aus aller Welt fortlaufend zu aktualisieren und für die Bundesregierung und die Öffentlichkeit aufzubereiten. Auf dieser Grundlage schätzte das Robert Koch-Institut zum Zeitpunkt der Verabschiedung des Vierten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite ausweislich seines Lageberichts vom 22. April 2021 (abrufbar unter <https://www.rki.de>) die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland aufgrund der anhaltend hohen Fallzahlen insgesamt als sehr hoch ein. Dem Robert Koch-Institut waren am Vortag 29.518 neue Erkrankungsfälle und 259 neue Todesfälle im Zusammenhang mit COVID-19 übermittelt worden. Die Inzidenz der letzten sieben Tage lag deutschlandweit bei 161 Fällen pro 100.000 Einwohner. 405 von 412 Landkreise im Bundesgebiet wiesen eine Sieben-Tage-Inzidenz von über 50 auf, davon lag der Wert in 345 Kreisen über 100 und in 44 Kreisen sogar über 250. Der Sieben-Tage-Reproduktionswert-Wert (R-Wert) lag um 1. Die COVID-19-Fallzahlen waren in den letzten Wochen in allen Altersgruppen 178

wieder angestiegen, besonders stark jedoch in jüngeren Altersgruppen. Auch bei den über 80-Jährigen hatte sich der wochenlange Trend abnehmender Inzidenzen nicht fortgesetzt. Beim Großteil der Fälle war der Infektionsort nicht bekannt und nicht mehr nachverfolgbar. Die hohen bundesweiten Fallzahlen wurden durch zumeist diffuse Infektionsgeschehnisse mit Kontakten, insbesondere in Haushalten, im beruflichen Umfeld sowie in Kindertagesstätten und Horteinrichtungen verursacht.

Auch der Anteil der positiven Testungen nahm zu diesem Zeitpunkt wieder zu und lag bei über 12 %. Von den zum damaligen Zeitpunkt drei bekannten, von der Weltgesundheitsorganisation (WHO) als besorgniserregend bewerteten Virusvarianten der Linie B.1.1.7 (Alpha-Variante), der Linie B.1.351 (Beta-Variante) und der Linie P.1 (Gamma-Variante) war die Alpha-Variante vorherrschend. Diese wurde auch vom Robert Koch-Institut als besorgniserregend bewertet, weil sie „nach bisherigen Erkenntnissen deutlich ansteckender ist und vermutlich schwerere Krankheitsverläufe verursacht als andere Varianten.“ Zudem war davon auszugehen, dass die zunehmende Verbreitung und Dominanz dieser Variante die Wirksamkeit der bislang erprobten Infektionsschutzmaßnahmen erheblich verminderte.

179

Der Anstieg der Fallzahlen insgesamt und der Infektionen durch die besorgniserregende Alpha-Virusvariante (B.1.1.7) führte zu einer ansteigenden Anzahl von Hospitalisierungen und intensivpflichtigen Patientinnen und Patienten. So wies die Krankenhaus-Surveillance von schweren akuten respiratorischen Infektionen (SARI) einen Anstieg der SARI-Fälle auf, wobei der Anstieg in der Altersgruppe 35 bis 59 Jahre stark war und auf einem sehr hohen Niveau lag. Dabei war auch der Anteil an COVID-19-Erkrankungen bei SARI-Fällen weiter gestiegen. Es waren 66 % aller SARI-Fälle mit COVID-19 hospitalisiert. Zugleich sank das mediane Alter für COVID-SARI-Patienten. Der Rückgang des Altersmedians in den vergangenen Monaten ließ sich auf das kontinuierliche Absinken der Anzahl von COVID-SARI-Fällen aus der Altersgruppe 80 Jahre und älter zurückführen, was auf der Impfpriorisierung zugunsten älter Menschen bei einer ansonsten geringen Gesamtquote zweifach Geimpfter von damals 6,9 % beruht haben dürfte. Am 22. April 2021 befanden sich 5.049 an COVID-19 Erkrankte in intensivmedizinischer Behandlung. Seit dem Vortag waren 581 Neuaufnahmen von COVID-19-Patienten auf eine Intensivstation erfolgt und 111 an COVID-19 Erkrankte auf Intensivstationen verstorben. Wie sich aus dem Epidemiologischen Steckbrief des Robert Koch-Instituts vom 14. Juli 2021 ergibt, lag nach einer Studie zu den Todesraten bei intensivpflichtigen COVID-19-Patienten die Letalitätssrate bei 30 % und höher.

180

Zudem hat der Gesetzgeber sich in Sachverständigenanhörungen im zuständigen Ausschuss des Deutschen Bundestags mit den fachwissenschaftlichen Grundlagen seines Handelns befasst. Mehrere wissenschaftliche Fachgesellschaften schätzten die Situation im Zeitraum des Inkrafttretens der angegriffenen Vorschriften und davor ähnlich wie das Robert Koch-Institut ein. So wies ein Sachverständiger für die Deutsche Interdisziplinäre Vereinigung für Intensiv- und Notfallmedizin (DIVI) im Rahmen der Sachverständigenanhörung vor dem Ausschuss für Gesundheit des Deutschen

181

Bundestags am 16. April 2021 darauf hin, dass das große Problem die immer geringer werdenden Intensivkapazitäten seien. Dies habe regional bereits zu Engpässen geführt. Zwar gebe es derzeit deutschlandweit noch knapp 2.000 freie Intensivbetten. Angesichts der Anzahl der Intensivstationen stünde damit allerdings pro Station durchschnittlich nur noch ein Intensivbett zur Verfügung. Dieses werde aber nicht lediglich für COVID-19-Patienten benötigt, sondern auch für andere Patientinnen und Patienten, die etwa aufgrund eines Herzinfarkts oder einer Notfalloperation intensivpflichtig seien (Wortprotokoll der 154. Sitzung des Ausschusses für Gesundheit, Protokoll-Nr. 19/154, S. 10 f.). Im Rahmen der genannten Anhörung hatte auch die Deutsche Krankenhausgesellschaft am 15. April 2021 schriftlich Stellung genommen und auf die wegen der Infektionslage hohe Belastung der Intensivstationen hingewiesen. Diese führe zu deutlichen Einschränkungen der Regelversorgung. Die Krankenhäuser seien daher fast flächendeckend in den Notbetrieb übergegangen, so dass etwa planbare und medizinisch nicht sehr dringliche Operationen und Behandlungen verschoben würden (AusschussDrucks 19(14)323(5), S. 2). Die Ergebnisse modellgestützter Untersuchungen von Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie durch eine unter der Bezeichnung MODUS-COVID-Team arbeitende Forschergruppe bestätigten die Prognose einer weiter ansteigenden Auslastung der Intensivkapazitäten. Der dazu für die Forschergruppe in der genannten Anhörung geladene Sachverständige äußerte dort, dass vor dem Hintergrund der dynamischen Ausbreitung der Virusvariante B.1.1.7 (Alpha-Variante) nach dem Modell der Forscher eine noch höhere Belastung der Krankenhäuser zu erwarten sei als sie im Dezember 2020 bereits bestanden habe (Wortprotokoll der 154. Sitzung des Ausschusses für Gesundheit, Protokoll-Nr. 19/154, S. 12 f.).

Während des Gesetzgebungsverfahrens waren darüber hinaus fachliche Stellungnahmen zu allen relevanten Fragen öffentlich verfügbar und wurden breit diskutiert. Im Einzelnen unterschieden sich dabei die Einschätzungen zur Gefährdungslage, zur künftigen Entwicklung der Pandemie und zu den Maßnahmen, um diese einzudämmen. Belastbare Erkenntnisse, wonach nur geringe oder keine Gefahren für Leben und Gesundheit durch eine Infektion oder nur geringe oder keine Gefahren auch durch Überlastung des Gesundheitssystems vorlägen, waren jedoch nicht vorhanden.

182

(2) Die durch § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG angeordneten Beschränkungen von Kontakten im privaten und im öffentlichen Raum waren im verfassungsrechtlichen Sinne geeignet, die Gesetzeszwecke zu erreichen. Dass deren Geltung an den auf das Kreisgebiet beziehungsweise das Gebiet einer kreisfreien Stadt bezogenen Schwellenwert von 100 Infizierten pro 100.000 Einwohner an (wenigstens) drei aufeinander folgenden Tagen geknüpft war, stellte dies nicht in Frage. Das gilt auch insoweit, als die angegriffenen Kontaktbeschränkungen bei ihrem Inkrafttreten noch auf Personen anwendbar waren, bei denen im Sinne der Verordnungsermächtigung in § 28c Satz 1 IfSG von einer Immunisierung auszugehen war.

183

Die durch § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG angeordneten Beschränkungen von Kontakten im privaten und öffentlichen Raum waren geeignet, die Gesetzeszwecke zu erreichen. 184

(a) (aa) Verfassungsrechtlich genügt für die Eignung bereits die Möglichkeit, durch die gesetzliche Regelung den Gesetzeszweck zu erreichen (vgl. BVerfGE 152, 68 <130 f. Rn. 166>; 155, 238 <279 Rn. 102>; 156, 63 <116 Rn. 192>; stRspr). Bei der Beurteilung der Eignung einer Regelung steht dem Gesetzgeber ein Spielraum zu, der sich auf die Einschätzung und Bewertung der tatsächlichen Verhältnisse, auf die etwa erforderliche Prognose und auf die Wahl der Mittel bezieht, um die Ziele des Gesetzes zu erreichen (vgl. BVerfGE 109, 279 <336> m.w.N.; 152, 68 <131 Rn. 166>; siehe auch BVerfGE 156, 63 <116 Rn. 192>). Dieser Spielraum reicht nicht stets gleich weit. Insoweit hängt sein Umfang vielmehr einzelfallbezogen etwa von der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der Bedeutung der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter ab (vgl. BVerfGE 109, 279 <336>). Für Letzteres können auch das vom Eingriff betroffene Recht (vgl. BVerfGE 152, 68 <131 Rn. 166>) und das Eingriffsgewicht eine Rolle spielen (vgl. BVerfGE 156, 63 <116 f. Rn. 192>). Auch hier gilt, dass bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen tatsächliche Unsicherheiten grundsätzlich nicht ohne Weiteres zulasten der Grundrechtsträger gehen dürfen. Erfolgt aber der Eingriff zum Schutz gewichtiger verfassungsrechtlicher Güter und ist es dem Gesetzgeber angesichts der tatsächlichen Unsicherheiten nur begrenzt möglich, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, ist die verfassungsgerichtliche Prüfung auf die Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Eignungsprognose beschränkt (vgl. BVerfGE 153, 182 <272 f. Rn. 238> m.w.N.; dazu auch oben Rn. 171). 185

Liegen der gesetzlichen Regelung prognostische Entscheidungen zugrunde, kann die Eignung nicht nach der tatsächlichen späteren Entwicklung, sondern lediglich danach beurteilt werden, ob der Gesetzgeber aus seiner Sicht davon ausgehen durfte, dass die Maßnahme zur Erreichung des gesetzten Ziels geeignet, ob seine Prognose also sachgerecht und vertretbar war. Erweist sich eine Prognose nachträglich als unrichtig, stellt dies jedenfalls die ursprüngliche Eignung des Gesetzes nicht in Frage (vgl. BVerfGE 113, 167 <234> m.w.N.). Die Eignung setzt also nicht voraus, dass es zweifelsfreie empirische Nachweise der Wirkung oder Wirksamkeit der Maßnahmen gibt (vgl. BVerfGE 156, 63 <140 Rn. 264>). Allerdings kann eine zunächst verfassungskonforme Regelung später mit Wirkung für die Zukunft verfassungswidrig werden, wenn ursprüngliche Annahmen des Gesetzgebers nicht mehr tragen (vgl. BVerfGE 143, 216 <245 Rn. 71> m.w.N.; siehe auch Schweizerisches Bundesgericht, Urteil vom 8. Juli 2021 - 2C\_941/2020 - 3.2.6. f.). 186

(bb) Danach stand dem Gesetzgeber hier ein Spielraum für die Beurteilung der Eignung der Kontaktbeschränkungen und der sie sowohl absichernden als auch ergänzenden weiteren Beschränkungen aus § 28b Abs. 1 Satz 1 IfSG zu. Die gesetzgeberische Prognose über deren Wirkungen unterliegt daher einer verfassungsgerichtlichen Vertretbarkeitskontrolle. Das schließt die Prüfung ein, ob 187



die gesetzgeberische Prognose hinreichend verlässlich ist (vgl. BVerfGE 152, 68 <119 Rn. 134>). Für eine strengere darüberhinausgehende Prüfung der Eignung besteht kein Anlass.

Das Gewicht des Eingriffs der Kontaktbeschränkungen sowohl in das Familien-  
grundrecht und die Ehegestaltungsfreiheit aus Art. 6 Abs. 1 GG als auch in das Recht  
auf freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG) in seinen unterschiedlichen  
Ausprägungen war zwar jeweils nicht unerheblich. Zudem ist zu berücksichtigen,  
dass hier flächendeckend für alle und aufgrund der weiteren gesetzlich angeordne-  
ten Maßnahmen auch in allen Lebensbereichen erhebliche Einschränkungen galten.  
Allerdings bezweckte der Gesetzgeber mit den Beschränkungen aus § 28b Abs. 1  
Satz 1 IfSG, insbesondere auch den Kontaktbeschränkungen, den Schutz von Leben  
und Gesundheit sowie die Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Gesundheitswe-  
sens und damit den Schutz von überragend wichtigen Rechts- und Gemeinschafts-  
gütern.

188

Strengere Anforderungen an die Eignung ergeben sich auch nicht, weil im maßgeb-  
lichen Zeitraum vor Verabschiedung des Gesetzes keine in jeder Hinsicht gesicher-  
ten wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Einzelheiten der Verbreitung des Coro-  
navirus SARS-CoV-2 und über die konkrete Wirksamkeit einzelner Maßnahmen  
vorlagen, mit denen die weitere Übertragung eingedämmt werden könnte. Unwäg-  
barkeiten wissenschaftlicher Erkenntnisse führten auch hier nicht zu einer nachträg-  
lichen Beschränkung des gesetzgeberischen Einschätzungsspielraums. Verändern  
sich die für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit maßgeblichen Umstände nach  
Inkrafttreten des Gesetzes können Einschätzungsspielräume des Gesetzgebers die  
Regelung zwar möglicherweise irgendwann nicht mehr tragen (dazu auch BVerfGE  
143, 216 <245 Rn. 71>; siehe auch Schweizerisches Bundesgericht, Urteil vom  
8. Juli 2021 - 2C\_941/2020 - 3.2.4. ff.). Angesichts der kurzen Geltungsdauer der an-  
gegriffenen Regelungen kam dies jedoch nicht in Betracht.

189

Vorliegend wurde die Tragfähigkeit der ursprünglichen Einschätzung des Gesetz-  
gebers auch nicht deshalb in Frage gestellt, weil er es versäumt hätte, für eine Ver-  
besserung der Erkenntnislage zu sorgen. Fehlt ein gesicherter Erkenntnisstand über  
die Wirkungsweise und die Wirksamkeit gesetzlicher Maßnahmen kann sich zwar die  
auf die Eignung bezogene Einschätzungsprärogative mit der Zeit auch dadurch ver-  
engen, dass der Gesetzgeber nicht hinreichend für einen Erkenntnisfortschritt Sorge  
trägt. Je länger eine unter Nutzung von Prognosespielräumen geschaffene Regelung  
in Kraft ist und sofern der Gesetzgeber fundiertere Erkenntnisse hätte erlangen kön-  
nen, umso weniger kann er sich auf seine ursprünglichen, unsicheren Prognosen  
stützen (vgl. BVerfGE 152, 68 <119 Rn. 134>).

190

Auch so verhielt es sich zumindest während der Geltungsdauer der angegriffenen  
Beschränkungen aus § 28b Abs. 1 Satz 1 IfSG jedoch nicht (vgl. dazu auch BVerfG,  
Beschluss des Ersten Senats vom 19. November 2021 - 1 BvR 971/21 -, Rn. 180 ff.).  
Mit der Aufgabenzuweisung an das Robert Koch-Institut nach § 4 Abs. 1 IfSG ist im

191

Grundsatz institutionell dafür Sorge getragen, dass die zur Beurteilung von Maßnahmen der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten benötigten Informationen erhoben und evaluiert werden. Anhaltspunkte für eine insoweit unzureichende Aufgabenerfüllung, die Anlass für eine Begrenzung des Beurteilungs- und Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers sein könnten, sind schon angesichts des dynamischen Pandemieverlaufs mit dem Auftreten mehrerer Virusvarianten nicht ersichtlich. Ob bei anhaltender Pandemielage bei der Beurteilung der Eignung strengere Maßstäbe an Art und Umfang der vom Gesetzgeber herangezogenen tatsächlichen Erkenntnisse über die Wirkungsweisen von Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie anzulegen sind, ist wegen des Auslaufens der hier angegriffenen Regelungen nicht zu entscheiden.

(b) Danach erweisen sich die durch § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG angeordneten Kontaktbeschränkungen als geeignetes Mittel, um sowohl unmittelbar Leben und Gesundheit von Menschen vor den Gefahren einer COVID-19-Erkrankung zu schützen als auch eine Überlastung des Gesundheitssystems zu vermeiden, die im Fall ihres Eintritts mit ihrerseits erheblichen Gefährdungen für das Leben und die Gesundheit an COVID-19 Erkrankter sowie aus anderen Gründen stationär oder gar intensivmedizinisch behandlungsbedürftiger Patienten einherginge. Die Annahmen des Gesetzgebers über die Eignung der in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG angeordneten Kontaktbeschränkungen waren ohne Weiteres vertretbar und beruhten auf hinreichend tragfähigen Grundlagen. Das gilt auch für die Beurteilung der Eignung der Regelungstechnik, die Geltung der Kontaktbeschränkungen an das Überschreiten des Schwellenwerts einer Sieben-Tage-Inzidenz von 100 zu knüpfen.

192

(aa) Der Gesetzgeber konnte davon ausgehen, dass die durch § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG angeordnete Beschränkung des persönlichen Kontakts zwischen Menschen zum Lebens- und Gesundheitsschutz beitragen konnte. Nach den in diesen Verfahren eingeholten Stellungnahmen der sachkundigen Dritten war und ist insoweit gesicherte Erkenntnislage, dass SARS-CoV-2 über respiratorische Sekrete übertragen wird. Wie etwa das Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung, die Gesellschaft für Virologie und das Max-Planck-Institut für Dynamik und Selbstorganisation übereinstimmend darlegen, kann eine Transmission über direkten Kontakt mit einem infizierten Menschen durch infektiöse Partikel (sogenannte Tröpfcheninfektionen und Infektionen über Aerosole) oder indirekt, ohne dass ein direkter Kontakt mit einer infizierten Person besteht, durch in der Luft befindliche akkumulierte infektiöse Partikel (Infektionen über Aerosole) erfolgen. Nach Erkenntnissen unter anderem der Bundesärztekammer und des Bundesverbands der Ärztinnen und Ärzte des Öffentlichen Gesundheitsdienstes erfolgt die Übertragung vorwiegend über direkten Kontakt zwischen Menschen durch Tröpfchen und Aerosole. Das höchste Infektionsrisiko besteht hiernach bei direktem Kontakt ohne weiteren Schutz. Befindet sich eine Person ungeschützt in der Atemwolke einer infizierten Person in einem Abstand von 1,5 Metern, besteht bereits nach fünf Minuten eine Ansteckungswahrscheinlichkeit von 100 %. Es ist ausweislich der Stellungnahme des genannten Max-Planck-Instituts

193

unerheblich, ob diese Situation in geschlossenen Räumen oder im Freien stattfindet. Luftbewegungen, die die Luft von der infizierten Person wegblasen, senken jedoch die Übertragungswahrscheinlichkeit.

Aus den Stellungnahmen der Bundesärztekammer und des Bundesverbands der 194  
Ärztinnen und Ärzte des Öffentlichen Gesundheitsdienstes ergibt sich, dass für eine indirekte Übertragung infektiöse Aerosole längere Zeit in der Luft schweben müssen. Wie lange diese in der Luft verbleiben, hängt von vielen Faktoren ab: von der Größe des Partikels, der Luftbewegung, der Temperatur, der Luftfeuchtigkeit und der Belüftung der Umgebung. Die Stellungnahme der Gesellschaft für Virologie weist aus, unter experimentellen Bedingungen bleibe das in Aerosolwolken befindliche Virus über eine Zeit von circa 60 Minuten infektiös, wobei die Stabilität von infektiösen Viren in Aerosolen am stärksten von Sonnenlicht und Temperatur bestimmt werde. Auch wenn eine detaillierte wissenschaftliche Beschreibung der Übertragungswege noch ausstehe, ist nach der Einschätzung des Max-Planck-Instituts für Dynamik und Selbstorganisation eine indirekte Übertragung durch Anreicherung infektiöser Aerosole in der Luft insgesamt unwahrscheinlicher als eine Übertragung über direkten Kontakt. Allerdings zeigen das Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung und die Gesellschaft für Virologie auf, dass sich Aerosole vor allem in Innenräumen über die Zeit akkumulieren können. Enthielten diese Aerosole virale Partikel, bestehe die Gefahr einer Infektion für sich in dem Raum aufhaltende Menschen. Die Gefahr sei größer, wenn sich viele Menschen auf engem Raum befänden. Da sich die Aerosole im Raum verteilen könnten, sei auch eine Ansteckung über größere Distanzen möglich. In Außenräumen finde eine solche Akkumulation von Aerosolen nicht oder nur schwach statt, weshalb eine indirekte Übertragung in Außenräumen eher unwahrscheinlich, eine direkte Infektion aber möglich sei.

Auf dieser Erkenntnislage führen die sachkundigen Dritten weitgehend übereinstimmend aus, dass jede Einschränkung von Kontakten zwischen Menschen einen wesentlichen Beitrag zur Eindämmung von Virusübertragungen leistet. Für eine Ansteckung benötigt das Virus einen neuen Wirt, den es durch den direkten und indirekten Kontakt zwischen Menschen findet. Zwar betonen die Bundesärztekammer sowie der Bundesverband der Ärztinnen und Ärzte des Öffentlichen Gesundheitsdienstes und das Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung, dass das Wissen über die Übertragungsorte, -wege und -zeiten noch immer begrenzt sei. Dennoch bestehe zumindest in Bezug auf einige Infektionsmodalitäten und die Wirksamkeit einzelner Maßnahmen weitgehender wissenschaftlicher Konsens. So scheint etwa nicht ernsthaft umstritten, dass Infektionen mit dem SARS-CoV-2-Virus auf direktem Wege zwischen Menschen durch Tröpfchen und Aerosole sowie indirekt durch Aerosole erfolgen und dass die mit § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG angeordneten Kontaktbeschränkungen Infektionen auf beiden Übertragungswegen entgegenwirkten. Bei allen Unklarheiten im Weiteren gehen die sachkundigen Dritten insoweit einhellig davon aus, dass jedenfalls die Beschränkung zwischenmenschlicher Kontakte ein wirkungsvolles Mittel zur Reduzierung des Infektionsgeschehens darstellt, weil das Virus zur Verbreitung 195

neue Wirte benötigt und diese nur bei direktem oder indirektem Kontakt zwischen Menschen findet.

Da nach den auch bei Verabschiedung des Gesetzes bereits vorliegenden Erkenntnissen direkte Übertragungen des Virus sowohl in Innenräumen als auch im Freien stattfinden und für die Transmission unerheblich ist, ob der Kontakt mit infektiösen Partikeln im öffentlichen oder privaten Raum stattfindet, durfte der Gesetzgeber vertretbar annehmen, dass jede Einschränkung von Zusammenkünften von Menschen im öffentlichen oder privaten Raum einen wesentlichen Beitrag zur Eindämmung von Virusübertragungen leisten würde und demnach zum Lebens- und Gesundheitsschutz geeignet sei. 196

(bb) Auch an der Eignung der Kontaktbeschränkungen, eine Überlastung des Gesundheitssystems zu vermeiden, bestehen danach keine Zweifel. Die Reduktion der Anzahl von Infektionen geht mit einem Absinken der Zahl an COVID-19 Erkrankten insgesamt und damit auch den intensivpflichtig zu behandelnden Patientinnen und Patienten einher. 197

(cc) Die automatische Anknüpfung der Geltung der in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG enthaltenen Kontaktbeschränkungen an den auf das Gebiet eines Kreises oder einer kreisfreien Stadt bezogenen Schwellenwert einer Sieben-Tage-Inzidenz von 100 stellt die Eignung der Regelung nicht in Frage. Der Gesetzgeber hielt sich damit sowohl für die Anknüpfung an die Inzidenz an sich als auch für den Schwellenwert innerhalb seines Einschätzungsspielraums. Seine Einschätzung der Eignung beruhte zur maßgeblichen Zeit der Verabschiedung des Gesetzes auf tragfähigen Erkenntnissen. 198

Der Gesetzgeber erachtete die regional bezogene Sieben-Tage-Inzidenz als geeigneten Auslöser für bundesweit geltende Maßnahmen zur Pandemieeindämmung, weil es sich um den frühesten Indikator für ein zunehmendes Infektionsgeschehen handele. Zudem gestatte die Inzidenz, die mit einem gewissen Zeitversatz eintretende Belastung des Gesundheitssystems und die Anzahl der zu erwartenden Todesfälle unter Berücksichtigung der Eigenschaften der jeweils vorherrschenden Virusvariante frühzeitig abzuschätzen. Die Sieben-Tage-Inzidenz sei zudem ein Indikator, der für jeden einfach und nachvollziehbar zur Verfügung stehe, weil er durch das Robert Koch-Institut tagesaktuell erhoben und veröffentlicht werde (vgl. BTDrucks 19/28444, S. 9). Dafür boten die wissenschaftlichen Erkenntnisse im maßgeblichen Zeitraum eine hinreichende Grundlage. Nahezu sämtliche sachkundige Dritte bewerten die Sieben-Tage-Inzidenz als sensibles Frühwarnzeichen, das zu einem frühen Zeitpunkt Reaktionen ermöglicht. Dabei gestatten nach Einschätzung der sachkundigen Dritten sowohl der Wert an sich als auch seine Steigerungsrate wertvolle Schlüsse über das zu erwartende Infektionsgeschehen. Das Robert Koch-Institut hob in seiner Stellungnahme hervor, dass bei einem ansteigenden Infektionsgeschehen ein Indikator benötigt werde, der nicht lediglich eine schon eingetretene Überlastung medizinischer Ressourcen anzeigt, sondern frühzeitig auf eine kommende Belastung des 199

Gesundheitsversorgungssystem hinweist, um rechtzeitig entsprechende Maßnahmen ergreifen zu können. Inzidenzwerte können als früher Indikator genutzt werden, weil sie den anderen Indikatoren wie der Zahl der Hospitalisierungen, einschließlich intensivmedizinisch behandelter Fälle, oder einer steigenden Zahl von Todesfällen zeitlich – circa sieben bis zehn Tage – vorausgingen.

Die Festsetzung der Höhe des Schwellenwerts von 100 als das die Geltung der Beschränkungen auslösende Merkmal liegt ebenfalls innerhalb des Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers. Insbesondere seine Erwägungen zu den Auswirkungen der in der maßgeblichen Zeit dominierenden Alpha-Variante mit mehr betroffenen jüngeren Patientinnen und Patienten ohne Impfschutz und einer längeren Verweildauer der mit dieser Virusvariante infizierten Patientinnen und Patienten in den Krankenhäusern und den daraus resultierenden Kapazitätsbegrenzungen sind vor dem Hintergrund der im Frühjahr 2021 noch geringen Impfquote vertretbar. Dazu lagen tragfähige Erkenntnisse vor (Rn. 178 ff.). Auch die Einschätzung des Gesetzgebers, dass die für die Eindämmung des Infektionsgeschehens bedeutsame Nachverfolgung von Kontaktpersonen bei einem Schwellenwert von 100 nicht mehr möglich sei (vgl. BTDrucks 19/28444, S. 9 f.), entsprach den während der in den vorausgegangenen Phasen der Pandemie im öffentlichen Gesundheitsdienst gemachten Erfahrungen.

200

(dd) Der Gesetzgeber durfte auch davon ausgehen, dass die angegriffenen Kontaktbeschränkungen bei ihrem Inkrafttreten zum Erreichen seiner Ziele beitragen konnten, soweit sie noch auf Personen anwendbar waren, bei denen im Sinne der Verordnungsermächtigung in § 28c Satz 1 IfSG von einer Immunisierung auszugehen war. Zum genannten Zeitpunkt lagen keine hinreichend tragfähigen Erkenntnisse über Art und Ausmaß des eventuell auch von vollständig Geimpften oder Genesenen noch ausgehenden Infektionsrisikos vor. Mit § 28c IfSG hatte er jedoch dafür Sorge getragen, dass die Bundesregierung als Ordnungsgeber zeitnah auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse zu von Geimpften oder Genesenen ausgehenden Infektionsgefahren reagieren konnte. Das hat die Bundesregierung mit der am 8. Mai 2021 erlassenen Verordnung zur Regelung von Erleichterungen und Ausnahmen von Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 (BAnZ AT 08.05.2021 V1), insbesondere deren §§ 3 bis 6, getan.

201

(3) Die angegriffenen Kontaktbeschränkungen waren als Maßnahmen zum Schutz von Leben und Gesundheit sowie zur Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Gesundheitssystems auch im verfassungsrechtlichen Sinne erforderlich. Unter Berücksichtigung des dem Gesetzgeber hier ebenfalls zukommenden Einschätzungsspielraums (a) standen keine anderen, in der Wirksamkeit den Kontaktbeschränkungen in ihrer konkreten Gestalt eindeutig gleichen, aber die betroffenen Grundrechte weniger stark einschränkenden Mittel zur Verfügung (b).

202

(a) Grundrechtseingriffe dürfen nicht weitergehen, als es der Schutz des Gemeinwohls erfordert (vgl. BVerfGE 100, 226 <241>; 110, 1 <28>). Daran fehlt es, wenn

203

ein gleich wirksames Mittel zur Erreichung des Gemeinwohlziels zur Verfügung steht, das den Grundrechtsträger weniger und Dritte und die Allgemeinheit nicht stärker belastet (vgl. BVerfGE 148, 40 <57 Rn. 47> m.w.N.; stRspr). Die sachliche Gleichwertigkeit der alternativen Maßnahmen zur Zweckerreichung muss dafür in jeder Hinsicht eindeutig feststehen (vgl. BVerfGE 81, 70 <91> m.w.N.).

Dem Gesetzgeber steht grundsätzlich auch für die Beurteilung der Erforderlichkeit ein Einschätzungsspielraum zu (vgl. BVerfGE 152, 68 <136 Rn. 179>; 155, 238 <280 Rn. 105>; stRspr; hierzu auch BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19. November 2021 - 1 BvR 971/21 u.a. -, Rn. 123; zu entsprechenden Spielräumen Conseil Constitutionnel, Entscheidung Nr. 2020-808 DC vom 13. November 2020, Rn. 28 f.; Österreichischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 10. März 2021 - V 583/2020 u.a. -, Rn. 28 f. m.w.N.; Verfassungsgericht der Tschechischen Republik, Entscheidung vom 9. Februar 2021 - Pl. ÚS 106/20 -, Rn. 76). Der Spielraum bezieht sich unter anderem darauf, die Wirkung der von ihm gewählten Maßnahmen auch im Vergleich zu anderen, weniger belastenden Maßnahmen zu prognostizieren. Der Spielraum kann sich wegen des betroffenen Grundrechts und der Intensität des Eingriffs verengen (vgl. BVerfGE 152, 68 <119 Rn. 134>). Umgekehrt reicht er umso weiter, je höher die Komplexität der zu regelnden Materie ist (vgl. BVerfGE 122, 1 <34>; 150, 1 <89 Rn. 173> m.w.N.). Auch hier gilt, dass bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen tatsächliche Unsicherheiten grundsätzlich nicht ohne Weiteres zulasten der Grundrechtsträger gehen dürfen. Dient der Eingriff dem Schutz gewichtiger verfassungsrechtlicher Güter und ist es dem Gesetzgeber angesichts der tatsächlichen Unsicherheiten nur begrenzt möglich, sich ein hinreichend sicheres Bild zu machen, ist die verfassungsgerichtliche Prüfung auf die Vertretbarkeit der gesetzgeberischen Eignungsprognose beschränkt (vgl. BVerfGE 153, 182 <272 f. Rn. 238>).

204

(b) Danach war hier ein weiter Beurteilungsspielraum vorhanden, denn die Situation der Pandemie ist durch eine gefährliche, aber schwer vorhersehbare Dynamik geprägt, die Sachlage also komplex. Zudem wiegen die flächendeckenden und alle Lebensbereiche betreffenden Einschränkungen zwar schwer. Dem stand aber der Schutz von Leben und von sehr schweren körperlichen Beeinträchtigungen gegenüber. Ausgehend von den bei Verabschiedung des Gesetzes vorhandenen Erkenntnissen zur Übertragbarkeit des Virus und zu den Möglichkeiten, seiner Verbreitung zu begegnen, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Gesetzgeber davon ausging, dass keine den angeordneten Kontaktbeschränkungen zur Zweckerreichung sicher gleich wirksamen Mittel zur Verfügung standen. Das gilt sowohl für den Schutz durch Impfungen (aa), als auch für durch andere Maßnahmen zur Ausgestaltung von persönlichen Kontakten als Kontaktbeschränkungen (bb). Zwar hätte es zu einer geringeren Zahl von Grundrechtseingriffen geführt, wenn die Geltung der Beschränkungen an die Inzidenz in kleineren räumlichen Einheiten als dem Gebiet eines Landkreises oder einer kreisfreien Stadt geknüpft worden wäre. Dies wäre aber nicht gleich wirksam gewesen (cc).

205

(aa) Durch Impfung war im maßgeblichen Zeitraum kein gleich wirksamer Schutz vor der Ausbreitung des Virus zu erwarten. Der Anteil zweifach geimpfter Personen betrug bei Inkrafttreten der angegriffenen Regelungen erst 6,9 % (Rn. 180). Aufgrund der Herstellungsdauer und der Lieferengpässe von Impfstoffen sowie der notwendig einzuhaltenden Interimszeit zwischen zwei Schutzimpfungen war jedenfalls im Geltungszeitraum der angegriffenen Regelung keine Impfquote zu erreichen, die einen Großteil der Bevölkerung oder auch nur alle besonders vulnerablen Personen vor schweren Krankheitsverläufen geschützt hätte. Nach insoweit übereinstimmender Einschätzung der sachkundigen Dritten, unter anderem der Bundesärztekammer, dem Bundesverband der Ärztinnen und Ärzte des Öffentlichen Gesundheitsdienstes, des Robert Koch-Instituts sowie des MODUS-COVID-Teams, konnte bei dem vorhandenen exponentiellen Anstieg der Infektionen eine ausreichend rasche Erhöhung der Impfquote nicht erwartet werden. Allein Kontaktbeschränkungen waren sicher wirksam, um die Übertragung des Virus zu verhindern beziehungsweise die Anzahl der Infektionen zu verringern. 206

(bb) Auf der Grundlage der Erkenntnislage zur maßgeblichen Zeit ist nicht ersichtlich, dass der Gesetzgeber sein Ziel einer effektiven Kontaktbeschränkung durch ein anderes Regelungssystem oder eine andere Ausgestaltung der angegriffenen Kontaktbeschränkungen gleich wirksam, aber mit geringeren Grundrechtseinschränkungen hätte erreichen können. 207

Lediglich Zusammenkünfte im öffentlichen Raum regelnde Beschränkungen wären nicht gleich wirksam gewesen. Nach den Erkenntnissen unter anderem des Helmholtz-Instituts für Infektionsforschung finden Übertragungen des Virus sowohl bei Zusammenkünften im öffentlichen als auch im privaten Raum und sowohl in Innenräumen als auch im Freien statt. Es müssten daher an all diesen Orten wirksam Kontakte reduziert werden, um die Ausbreitung des Virus einzudämmen. Auch wenn die Übertragungsorte und -wege nicht in allen Einzelheiten bekannt waren, nehmen die sachkundigen Dritten zwar im Kern übereinstimmend einen signifikanten Anteil von privaten Zusammenkünften, damit auch von solchen im privaten Raum, am Anstieg der Infektionsraten an. 208

Es lag aber im Einschätzungs- und Prognosespielraum des Gesetzgebers, die allgemeinen Kontaktbeschränkungen auch auf den öffentlichen Raum und auf Begegnungen im Freien zu erstrecken, um so dem Infektionsgeschehen wirksamer entgegenzuwirken als durch eine allein auf Zusammenkünfte im privaten Raum beschränkte Vorgabe. Auch insoweit kann er sich auf tragfähige Grundlagen stützen. Zwar ist die Wahrscheinlichkeit einer indirekten Infektion über Aerosole im Freien erheblich reduziert. Ein Risiko einer direkten Infektion besteht aber nach in den Fachwissenschaften verbreiteter Auffassung auch dort (Rn. 193). 209

Verhaltensregeln für ansonsten personell unbeschränkte Kontakte stellten ebenfalls kein gleich wirksames Mittel dar. Zwar können nach gesicherter Erkenntnis Vorkehrungen getroffen werden, um zwischenmenschliche Kontakte möglichst infektions- 210

arm verlaufen zu lassen. Das ordnungsgemäße Tragen von Mund und Nase bedeckenden Masken kann das Infektionsrisiko – nach Darlegung des MODUS-COVID-Teams filtern alle Maskentypen bei ansteckenden Personen knapp 50 Prozent der Viren – ebenso reduzieren wie das Abstandhalten, Hygienemaßnahmen und das Lüften von Räumen. Gesicherte Erkenntnisse darüber, dass das Infektionsrisiko bei der Einhaltung solcher Regeln gleichermaßen ausgeschlossen wäre, wie bei dem gänzlichen Verbot menschlicher Ansammlungen, existieren dagegen nicht. Selbst bei vollumfänglicher Einhaltung dieser Verhaltensregeln neutralisieren sie die Ansteckungsgefahren nicht in gleicher Weise wie der Verzicht auf den Kontakt. Hinzu tritt das Risiko bewusst oder unbewusst fehlerhafter Anwendung der Regeln. Die Einschätzung des Gesetzgebers, dass bei privaten Zusammenkünften Maßnahmen zur Reduzierung des Übertragungsrisikos wie etwa Abstands- oder Lüftungsregelungen sowie das Tragen von Masken weniger zuverlässig erfolgen als etwa bei beruflichen oder geschäftlichen Kontakten (vgl. BTDrucks 19/28444, S. 12), hatte in der gesicherten Erkenntnis über den signifikanten Anteil privater Zusammenkünfte am Anstieg der Infektionsraten eine ausreichend tragfähige Grundlage.

Es hielt sich ferner im gesetzgeberischen Einschätzungsspielraum, einen von vornherein in § 28b IfSG vorgesehenen Ausschluss geimpfter und genesener Personen von den Kontaktbeschränkungen nicht als milderes aber gleich effektives Mittel zu betrachten. Bei Verabschiedung der hier angegriffenen Vorschriften bestand noch Unklarheit zur Immunitätsdauer und der Wahrscheinlichkeit einer erneuten Infektion auch geimpfter oder genesener Personen. Zudem hatte der Gesetzgeber mit § 28c IfSG dafür Sorge getragen, dass insoweit auf neue Erkenntnisse reagiert werden konnte.

211

Entgegen der Einschätzung eines Teils der Beschwerdeführenden verlangte die Erforderlichkeit nicht, bestimmte Lebensbereiche, wie etwa die Arbeitswelt, stärker als geschehen zu regulieren. Denn dadurch wären Belastungen auf Dritte verschoben worden, so dass es sich nicht um ein milderes Mittel im verfassungsrechtlichen Sinne handelte (vgl. BVerfGE 123, 186 <243>; 148, 40 <57 Rn. 47>). Zudem gestatteten die vorhandenen Erkenntnisse nach insoweit einhelliger Auffassung der sachkundigen Dritten keine eindeutigen Aussagen zur Wirksamkeit verschiedener Schutzmaßnahmen.

212

(cc) Da keine hinreichend gesicherten Erkenntnisse über die genauen Umstände, die Orte und die Gelegenheiten von Übertragungen des Virus vorlagen, ist nicht sicher feststellbar, dass die Ziele des Gesetzes in gleich geeigneter Weise hätten erreicht werden können, wenn die Sieben-Tage-Inzidenz auf kleinere räumliche Gebiete als die von Landkreisen oder kreisfreien Städten bezogen gewesen wäre, um die Anzahl der von den Kontaktbeschränkungen betroffenen Grundrechtsträger zu reduzieren. Es lagen keine belastbaren Anhaltspunkte dafür vor, dass einer globalen Pandemie mit sehr dynamischer, örtlich wechselnder Ausbreitung im gesamten Bundesgebiet überhaupt kleinräumiger hätte begegnet werden können.

213



Daher hat der Gesetzgeber auch insoweit den ihm zustehenden Entscheidungsspielraum über die Erforderlichkeit der Kontaktbeschränkungen nicht überschritten. 214

(4) Die in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG angeordneten Kontaktbeschränkungen waren auf der Grundlage der zum maßgeblichen Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes verfügbaren Erkenntnisse verhältnismäßig im engeren Sinne. 215

(a) Die Angemessenheit und damit die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erfordern, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen (vgl. BVerfGE 155, 119 <178 Rn. 128>; stRspr). Es ist Aufgabe des Gesetzgebers, in einer Abwägung Reichweite und Gewicht des Eingriffs in Grundrechte einerseits der Bedeutung der Regelung für die Erreichung legitimer Ziele andererseits gegenüberzustellen (vgl. BVerfGE 156, 11 <48 Rn. 95>). Um dem Übermaßverbot zu genügen, müssen hierbei die Interessen des Gemeinwohls umso gewichtiger sein, je empfindlicher die Einzelnen in ihrer Freiheit beeinträchtigt werden (vgl. BVerfGE 36, 47 <59>; 40, 196 <227>; stRspr). Umgekehrt wird gesetzgeberisches Handeln umso dringlicher, je größer die Nachteile und Gefahren sind, die aus gänzlich freier Grundrechtsausübung erwachsen können (vgl. BVerfGE 7, 377 <404 f.>). 216

Auch bei der Prüfung der Angemessenheit besteht grundsätzlich ein Einschätzungsspielraum des Gesetzgebers (vgl. BVerfGE 68, 193 <219 f.>; 121, 317 <356 f.>; 152, 68 <137 Rn. 183>; strenger etwa BVerfGE 153, 182 <283 f. Rn. 266>; hierzu auch BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19. November 2021 - 1 BvR 971/21 u.a. - Rn. 135>). Die verfassungsrechtliche Prüfung bezieht sich dann darauf, ob der Gesetzgeber seinen Einschätzungsspielraum in vertretbarer Weise gehandhabt hat (zu entsprechenden Spielräumen Conseil Constitutionnel, Entscheidung Nr. 2020-808 DC vom 13. November 2020, Rn. 28 f.; Österreichischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 10. März 2021 - V 583/2020 u.a. -, Rn. 28 f. m.w.N.; Verfassungsgericht der Tschechischen Republik, Entscheidung vom 9. Februar 2021 - Pl. ÚS 106/20 -, Rn. 76). Bei der Kontrolle prognostischer Entscheidungen setzt dies wiederum voraus, dass die Prognose des Gesetzgebers auf einer hinreichend gesicherten Grundlage beruht (vgl. BVerfGE 68, 193 <220>; siehe auch BVerfGE 153, 182 <272 Rn. 237>). 217

(b) Danach musste der Gesetzgeber bei Verabschiedung des Gesetzes berücksichtigen, dass die in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG angeordneten Kontaktbeschränkungen unter Berücksichtigung teilweise bereits vorher geltender landesrechtlicher Verbote und der weiteren Einschränkungen zur Pandemiebekämpfung erheblich in die betroffenen Grundrechte eingriffen (aa). Er durfte aber verfassungsrechtlich beanstandungsfrei annehmen, dass die Beschränkungen Gemeinwohlbelangen von überragender Bedeutung dienten (bb). In der Abwägung hat der Gesetzgeber für den zu beurteilenden Zeitraum einen angemessenen Ausgleich zwischen den mit den Kontaktbeschränkungen verfolgten Gemeinwohlbelangen und den Grundrechtsbeeinträchtigungen gefunden (cc). Während der Geltungsdauer der Kontaktbeschränkungen 218

gen aus § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG war er zur Wahrung des Übermaßverbots nicht gehalten, diese Maßnahme erneut auf ihre Angemessenheit hin zu überprüfen (dd).

(aa) Die durch § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG angeordneten Kontaktbeschränkungen griffen mit durchaus erheblichem Gewicht sowohl in das Familiengrundrecht und die Ehegestaltungsfreiheit aus Art. 6 Abs. 1 GG als auch in das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) ein. 219

(α) Indem § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG persönliche Kontakte im Wesentlichen auf Angehörige eines Haushalts sowie eine weitere nicht haushaltsangehörige Person beschränkte, griff er empfindlich in das Ehe- und Familienleben ein. Während der Dauer der Kontaktbeschränkungen war den Betroffenen verwehrt, sich in frei gewählter Weise zusammenzufinden. Durch die Anknüpfung an einen Haushalt schlossen die Kontaktbeschränkungen auch persönliche Begegnungen zwischen Personen mit besonders nahen familiären, durch Art. 6 Abs. 1 GG geschützten Bindungen aus, wie typischerweise im Eltern-Kind-Verhältnis, wenn es sich um Kinder in einem Alter über 14 Jahren handelte. Das Verbot privater Zusammenkünfte galt zudem auch in Konstellationen, in denen regelmäßig die persönliche Begegnung zwischen in verschiedenen Haushalten lebenden nahen Familienangehörigen besondere Bedeutung hat, wie dies etwa bei dem persönlichen Kontakt zwischen erwachsenen Kindern und ihren Eltern beziehungsweise einem Elternteil der Fall sein kann. So ließ § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG etwa den zeitgleichen Besuch von erwachsenen, in verschiedenen Haushalten lebenden Geschwistern bei einem in einem eigenen Haushalt lebenden Elternteil nicht zu. 220

Mit vergleichbarer Intensität griffen die Kontaktbeschränkungen auch in nicht von Art. 6 Abs. 1 GG, aber vom Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit erfasste persönliche Kontaktmöglichkeiten ein, denen konstituierende Bedeutung für die Persönlichkeitsentfaltung zukommt. Diese Bedeutung kann auf der spezifischen Persönlichkeitsrelevanz einzelner Beziehungen oder darauf beruhen, dass den Betroffenen ohne die Kontaktmöglichkeit physische Vereinzelung droht. Für allein in einem Haushalt lebende Personen waren private Zusammenkünfte auf solche mit Angehörigen eines weiteren Haushalts beschränkt. Gerade bei Ein-Personen-Haushalten wird der Pflege von zwischenmenschlichen Kontakten aber erhebliche Bedeutung zukommen, weil solche innerhalb des Haushaltes selbst fehlen (oben Rn. 114). Wegen der sonstigen Beschränkungen des öffentlichen Lebens einschließlich solcher am Arbeitsplatz waren soziale Kontakte für den betroffenen Personenkreis lediglich noch in geringem Umfang möglich, was insgesamt das Risiko der Vereinsamung mit sich brachte. Das gab den Eingriffen besonderes Gewicht. 221

Zudem verliehen die vom Gesetzgeber gewählte Regelungstechnik des selbstvollziehenden Gesetzes und seine bundesweit einheitliche Geltung den Eingriffen Gewicht. Wer sich während der Geltungsdauer in einem Landkreis oder einer kreisfreien 222

Stadt (vgl. auch § 28b Abs. 8 IfSG) aufhielt, in der die Sieben-Tage-Inzidenz den gesetzlichen Schwellenwert überstieg, war von dem Eingriff betroffen und hatte kaum eine Möglichkeit, etwa durch persönliche Vorkehrungen, Veränderungen des bisherigen Lebenszuschnitts oder Schutzmaßnahmen von der Beschränkung ausgenommen zu bleiben. Die mit den Kontaktbeschränkungen verbundenen Freiheitseinbußen konnten und können von den Betroffenen auch nicht außerhalb des von der Beschränkung erfassten Zeitraums oder nach dem Ende der Geltungsdauer der angegriffenen Regelung kompensiert werden. Die unterbundenen Kontakte während der Geltung der Maßnahme sind unwiederbringlich verloren (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 5. Mai 2021 - 1 BvR 781/21 u.a. -, Rn. 47). Die Intensität der mit den allgemeinen Kontaktbeschränkungen verbundenen Freiheitsbeeinträchtigungen steigerte sich zudem durch ihre Sanktionsbewehrung in § 73 Abs. 1a Nr. 11b IfSG.

Der Gesetzgeber durfte das Gewicht der Eingriffe in die betroffenen Grundrechte auch nicht lediglich isoliert betrachten. Vielmehr wurde dieses im maßgeblichen Zeitraum durch zeitlich vorausgehende vergleichbare Maßnahmen auf der Grundlage von Landesrecht sowie durch die zeitgleichen Eingriffe in weitere Grundrechte aufgrund weiterer Einschränkungen zum Zweck der Pandemiebekämpfung mit bestimmt. So hatten nahezu sämtliche Länder von der durch § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG während des Bestehens einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite (§ 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG) eröffneten Möglichkeit Gebrauch gemacht, landesrechtlich Kontaktbeschränkungen zu erlassen. Dementsprechend wirkten für zahlreiche Betroffene die Einschnitte in die Gestaltung enger und weiterer persönlicher Kontakte für einen längeren Zeitraum als den durch die Geltung der angegriffenen Regelung bedingten.

223

Daneben wurden die Auswirkungen der durch die Kontaktbeschränkungen hervorgerufenen Beeinträchtigungen der Lebensgestaltung durch die zeitgleiche Geltung der sonstigen Maßnahmen zur Eindämmung der Pandemie verstärkt. In wertender Betrachtung wurde diese verstärkende Wirkung aber ihrerseits dadurch begrenzt, dass sie Konsequenz des gesetzgeberischen Gesamtkonzepts war, Maßnahmen der Pandemiebekämpfung in zahlreichen Lebensbereichen zu ergreifen, um Belastungen breit zu streuen und so Überforderungen einzelner Gruppen in ausgewählten Lebensbereichen zu vermeiden.

224

(β) Der Gesetzgeber hat aber selbst für Milderungen der Eingriffe gesorgt.

225

Die Intensität des Eingriffs in das Familiengrundrecht und die Ehegestaltungsfreiheit wurde durch im Normenprogramm des Gesetzgebers enthaltene Umstände gemindert (vgl. § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 zweiter Halbsatz IfSG). So durften die Angehörigen eines Haushalts weiter gemeinsam im öffentlichen und privaten Raum agieren. Eine zusätzliche Person war berechtigt, mit unbegrenzt vielen zu ihrem Haushalt gehörenden Kindern an diesen Zusammenkünften teilzunehmen. Das konnte die Situation Alleinerziehender etwas erleichtern. Kontakte zur Ausübung des Sorge- oder

226

Umgangsrechts blieben ohnehin vollumfänglich gestattet (§ 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 zweiter Halbsatz IfSG). Das trägt dem besonderen Gewicht des Familiengrundrechts im Eltern-Kind-Verhältnis nach Art. 6 Abs. 2 GG Rechnung. Damit blieben zahlreiche Konstellationen des Zusammenkommens von Angehörigen möglich. Bei Berücksichtigung der Ehegestaltungsfreiheit lag nahe, die in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG enthaltene Klausel „Zusammenkünfte, die ausschließlich [...] zwischen Ehe- oder Lebenspartnerinnen und -partnern [...] stattfinden, bleiben unberührt“, dahingehend auszulegen, dass sich Ehepartner auch, wenn sie nicht in einem Haushalt leben, mit einer weiteren je haushaltsfremden Person sowie jeweils den Angehörigen des Haushalts des anderen Partners (etwa dessen dort lebenden Kindern) treffen durften. Allgemein wurde die Eingriffsintensität sowohl durch die zeitliche Befristung des Gesetzes als auch durch den dynamisch am Pandemiegeschehen ausgerichteten und regional differenzierenden Regelungsansatz in § 28b IfSG erheblich begrenzt (unten Rn. 233). Tatsächlich kamen die Beschränkungen so schon ab dem 11. Juni 2021 nirgendwo mehr zur Anwendung.

(bb) Auf der anderen Seite durfte der Gesetzgeber davon ausgehen, dass den durch die Kontaktbeschränkungen in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG bewirkten, erheblichen Eingriffen in die genannten Grundrechte mit dem Lebens- und Gesundheitsschutz sowie der Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Gesundheitssystems Gemeinwohlbelange von überragender Bedeutung gegenüberstanden, zu deren Wahrung zum maßgeblichen Zeitpunkt bei Verabschiedung des angegriffenen Gesetzes dringlicher Handlungsbedarf bestand.

227

Sämtliche in § 28b Abs. 1 Satz 1 IfSG angeordneten Maßnahmen waren darauf ausgerichtet, die Bevölkerung vor Lebens- und Gesundheitsgefahren im Zusammenhang mit dem SARS-CoV-2-Virus und der dadurch verursachten COVID-19-Erkrankung zu schützen. Nach dem vertretbaren Schutzkonzept des Gesetzgebers kam den angeordneten Kontaktbeschränkungen eine zentrale Bedeutung als Mittel zur Zielerreichung zu. Mangels ausreichenden Schutzes durch Impfung und weil Möglichkeiten medikamentöser Behandlung an COVID-19 Erkrankter weitgehend fehlten, konnte sowohl der Lebens- und Gesundheitsschutz als auch das Aufrechterhalten eines funktionsfähigen Gesundheitssystems erfolgversprechend lediglich durch eine Begrenzung der Infektionszahlen erreicht werden. Kontaktbeschränkungen waren und sind nach insoweit gesicherten fachwissenschaftlichen Erkenntnissen dazu ein hochwirksames Mittel. Die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems sicherzustellen, war ein zu erreichendes Zwischenziel, um allen infizierten Personen, insbesondere bei schweren Krankheitsverläufen eine funktionierende medizinische Versorgung gewährleisten zu können (dazu oben Rn. 175). Durch die Eindämmung der Infektionen sollten die Krankenhauskapazitäten hierfür, aber auch für aus anderen Gründen als einer COVID-19-Erkrankung hospitalisierungsbedürftige Patientinnen und Patienten bereitgehalten werden. Die Beschränkung von Kontakten war dabei Ausgangspunkt und übergeordneter Modus der Maßnahmen des § 28b Abs. 1 IfSG.

228

Bei Verabschiedung des Gesetzes im April 2021 lag ein von hoher Dynamik geprägtes Infektionsgeschehen vor (oben Rn. 178 ff.). Aufgrund seiner tragfähigen Erkenntnisse konnte der Gesetzgeber bundesweit von erheblichen Gefahren sowohl für Leben und Gesundheit zahlreicher Erkrankter unmittelbar sowie für die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems ausgehen. Der Gesetzgebungsprozess fiel in eine Phase flächendeckend exponentiell steigender Infektionsdynamik. Der Anteil der besorgniserregenden Alpha-Variante stieg drastisch an. Krankenhäuser und Ärzteschaft machten ebenso wie mit der Intensivmedizin befasste Fachgesellschaften auf die hohe Belastung der Intensivstationen und deren bei ungebremstem Pandemiegeschehen drohende Überlastung aufmerksam (oben Rn. 180 f.). Der Blick in teilweise noch stärker vom Pandemiegeschehen betroffene Nachbarstaaten ließ eine weitergehende Eskalation befürchten. Es lag deswegen nicht fern, dass die Zahl intensivbehandlungsbedürftiger Personen alsbald die klinischen Kapazitäten deutlich übersteigen würde und Patientinnen und Patienten in diesem Maße keine optimale Behandlung mehr erfahren würden. Gleichzeitig wurde die Auslegung und Umsetzung der auf den regelmäßig stattfindenden Konferenzen der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder mit der Bundeskanzlerin gemeinsam mit den Ländern beschlossenen Maßnahmen als uneinheitlich und nicht effektiv genug wahrgenommen.

229

Angesichts dessen durfte der Gesetzgeber annehmen, dass es darauf ankam, die Dynamik des Infektionsgeschehens möglichst umfassend und rasch zu durchbrechen, um die Bevölkerung vor Gefahren für Leib und Leben durch ein außer Kontrolle geratenes Infektionsgeschehen und eine dadurch bewirkte Funktionsunfähigkeit des Gesundheitssystems zu bewahren. Da Schutzmöglichkeiten über Impfungen oder erfolgversprechende medikamentöse Behandlung an COVID-19 Erkrankter fehlten, ist seine Einschätzung verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, die erstrebten Gemeinwohlbelange primär durch umfassende und effektiv an allen maßgeblichen Kontaktorten geltende Kontaktbeschränkungen erreichen zu können.

230

Mit den Kontaktbeschränkungen aus § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG verfolgte der Gesetzgeber daher Gemeinwohlziele von überragender Bedeutung. Die Rechtsgüter Leben und Gesundheit sind als solche bereits Rechtsgüter von überragender Bedeutung (vgl. BVerfGE 126, 112 <140>; stRspr), zu deren Schutz der Gesetzgeber nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verpflichtet ist. Er konnte ohne Überschreitung seines Einschätzungsspielraums wegen der tatsächlichen Lage bei Verabschiedung des Gesetzes annehmen, dass zu deren Schutz mit besonderer Dringlichkeit gehandelt werden musste.

231

(cc) In der Abwägung hat der Gesetzgeber für den zu beurteilenden Zeitraum einen verfassungsgemäßen Ausgleich zwischen den mit den Kontaktbeschränkungen verfolgten besonders bedeutsamen Gemeinwohlbelangen und den erheblichen Grundrechtsbeeinträchtigungen gefunden. Bei der Herstellung des ihm obliegenden Ausgleichs der gegenläufigen Interessen ist nicht erkennbar, dass der Gesetzgeber einseitig den genannten Gemeinwohlbelangen Vorrang eingeräumt oder Grundrech-

232

te außer Acht gelassen hätte. Vielmehr sah er bei der Ausgestaltung der Kontaktbeschränkungen Sicherungen vor, um das Ausmaß der Eingriffe in die betroffenen Grundrechte, insbesondere in Art. 6 Abs. 1 und 2 GG und das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit, zu begrenzen, ohne den Lebens- und Gesundheitsschutz zu gefährden. Seine prognostischen Annahmen über die weitere Ausbreitung des Virus in seinen besorgniserregenden Varianten und die daraus resultierenden Gefahren für die verfolgten Gemeinwohlbelange beruhten aus den dargelegten Gründen auf tragfähigen Erkenntnissen (Rn. 178 ff.) und hielten sich innerhalb seines Einschätzungsspielraums.

Dabei sind insbesondere die im Gesetz selbst angelegten Vorkehrungen zur Begrenzung grundrechtlich bedeutsamer Belastungen zu berücksichtigen. In diesem Sinne begrenzend wirkten sowohl die zeitliche Befristung des Gesetzes als auch der dynamisch am Pandemiegeschehen ausgerichtete und regional differenzierende Regelungsansatz in § 28b IfSG. Die mit dem Vierten Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite angeordneten Maßnahmen traten am 23. April 2021 in Kraft und liefen nach § 28b Abs. 10 Satz 1 IfSG mit Ablauf des 30. Juni 2021 aus. Die danach denkbare Höchstdauer der Maßnahmen – die in keinem Gebiet der Bundesrepublik erreicht wurde – betrug circa zwei Monate. Ihre Wirkung entfaltete sich lediglich in Landkreisen und kreisfreien Städten, in denen an drei aufeinander folgenden Tagen die Sieben-Tage-Inzidenz den Schwellenwert von 100 überstieg und nur bis der dortige Schwellenwert wieder für eine gewisse Zeit unterschritten wurde (§ 28b Abs. 1 Satz 1, Abs. 2 Satz 1 IfSG). Freiheitsbeeinträchtigungen wiegen aber grundsätzlich umso weniger schwer, je kürzer sie gelten. Wäre bereits vor dem gesetzlichen Fristende festgestellt worden, dass keine ernsthafte Gefahr für die öffentliche Gesundheit in der gesamten Bundesrepublik mehr besteht, hätten die Maßnahmen nach § 28b Abs. 10 Satz 1 in Verbindung mit § 5 Abs. 1 Satz 1 und 6 IfSG trotz etwaig lokal noch den Schwellenwert übersteigender Inzidenzzahlen umfassend nicht mehr gegolten.

233

Zu den auf Ausgleich der kollidierenden Individual- und Gemeinwohlbelange gerichteten Vorkehrungen zählt auch die konkrete Ausgestaltung der Kontaktbeschränkungen selbst. An den weiterhin gestatteten Zusammenkünften konnte zusätzlich zu den Angehörigen eines Haushalts stets zumindest noch eine weitere Person teilnehmen. Damit waren im Grundsatz zwar größere Treffen, aber nicht sämtliche persönlichen Kontakte ausgeschlossen. In der Anzahl beteiligter Personen darüber hinausgehende unmittelbare Kontakte waren zudem durch die unterbleibende Berücksichtigung von Kindern unter 14 Jahren sowie die Regelungen in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 zweiter Halbsatz IfSG möglich. Im Vergleich zu Absonderungs- beziehungsweise Quarantänemaßnahmen, die herkömmlicherweise zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten eingesetzt werden (vgl. Johann/Gabriel, in: Eckart/Winkelmüller, BeckOK Infektionsschutzrecht, IfSG, § 30 Rn. 1 (Oktober 2021); Kießling, in: dies., IfSG, 2. Aufl. 2021, § 30 Rn. 1), ließen die Kontaktbeschränkungen menschliche Interaktionen in größerem Umfang zu, auch wenn sie einen erheblich größeren Personen-

234

kreis trafen.

Die spezifischen Interessen von bei Verabschiedung des Gesetzes genesenen oder vollständig geimpften Personen hat der Gesetzgeber mit der Verordnungsermächtigung aus § 28b Abs. 6 Satz 1 Nr. 2, § 28c IfSG in die Abwägung einbezogen. Von der Ermächtigung hat die Bundesregierung zeitnah Gebrauch gemacht. Zur Wahrung des Übermaßverbots war es daher nicht geboten, den betroffenen Personenkreis von Anfang an aus dem Anwendungsbereich der Kontaktbeschränkungen auszunehmen. Nach den damaligen tragfähigen Erkenntnissen war die gesetzgeberische Entscheidung vertretbar (vgl. oben Rn. 201). 235

(dd) Die Regelungen sind auch nicht während ihrer Geltungsdauer aufgrund veränderter Tatsachen- und Erkenntnislage verfassungswidrig geworden. Der Gesetzgeber war während der Geltungsdauer der Kontaktbeschränkungen aus § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG als zentralem Instrument zur Eindämmung weiterer Infektionen insoweit nicht zu einer erneuten Abwägung der kollidierenden Individual- und Gemeinwohlbelange verpflichtet. Zwar stand unter anderem wegen der Dynamik des Infektionsgeschehens sowie wegen der sich verändernden und vertiefenden fachwissenschaftlichen Erkenntnisse zum Virus und seiner Verbreitung die ursprüngliche Gewichtung der Gemeinwohlbedeutung und damit die Abwägung insgesamt unter dem Vorbehalt der weiteren Entwicklung (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19. November 2021 - 1 BvR 971/21 u.a. -, Rn. 193 ff.). Dabei kam der Erhöhung des Anteils vollständig geimpfter Personen wegen der davon erwarteten Wirkung auf das Infektionsgeschehen und die Krankheitsverläufe entscheidende Bedeutung zu. Für die Kontaktbeschränkungen hatte der Gesetzgeber aber mit der auf diese Personengruppe bezogenen Verordnungsermächtigung (§ 28b Abs. 6 Satz 1 Nr. 2, § 28c IfSG) dem bereits Rechnung getragen. Da der Ordnungsgeber bereits kurze Zeit später die COVID-19-Schutzmaßnahmen-Ausnahmenverordnung erlassen hatte, bedurfte es für die die nicht vollständig Geimpften oder Genesenen weiterhin treffenden Kontaktbeschränkungen keiner erneuten Abwägung. 236

bb) Der Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) durch die Bußgeldandrohung in § 73 Abs. 1a Nr. 11b IfSG ist gerechtfertigt. Es bestehen keine Zweifel an der Verhältnismäßigkeit der Sanktionsandrohung, die dazu diente, die Einhaltung der in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG angeordneten Kontaktbeschränkungen zu fördern. 237

## II.

Die in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG angeordneten Ausgangsbeschränkungen griffen in verschiedene Grundrechte ein (1). Die Eingriffe waren jedoch ebenfalls formell (2) sowie materiell verfassungsgemäß (3) und damit im Ergebnis verfassungsrechtlich gerechtfertigt. 238

1. Die in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG angeordneten Ausgangsbeschränkungen griffen in das Freiheitsgrundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 104 239

Abs. 1 GG (a) sowie in das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) und gegenüber einem Teil der Beschwerdeführenden in das jeweils durch Art. 6 Abs. 1 GG gewährleistete Familiengrundrecht und die Ehegestaltungsfreiheit ein (b). Einen weiteren Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG bewirkte – wie bei den Kontaktbeschränkungen – zusätzlich die Bußgeldbewehrung von Verstößen gegen die Ausgangsbeschränkungen durch § 73 Abs. 1a Nr. 11c IfSG (c).

a) Die durch § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG während seiner Geltungsdauer angeordneten nächtlichen Ausgangsbeschränkungen berührten den Schutzbereich der durch Art. 2 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 104 Abs. 1 GG gewährleisteten Freiheit der Person (aa) und griffen als Freiheitsbeschränkung in diese ein (bb); eine Freiheitsentziehung war mit den angegriffenen Beschränkungen dagegen nicht verbunden (cc). 240

aa) Art. 2 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 104 Abs. 1 GG schützt die im Rahmen der geltenden allgemeinen Rechtsordnung gegebene tatsächliche körperliche Bewegungsfreiheit vor staatlichen Eingriffen (vgl. BVerfGE 149, 293 <318 Rn. 65> m.w.N.; 156, 63 <127 Rn. 222>). Das Grundrecht gewährleistet allerdings von vornherein nicht die Befugnis, sich unbegrenzt und überall hin bewegen zu können (vgl. BVerfGE 94, 166 <198>; 156, 63 <127 Rn. 222>; stRspr). Die Fortbewegungsfreiheit setzt damit in objektiver Hinsicht die Möglichkeit voraus, von ihr tatsächlich und rechtlich Gebrauch machen zu können. Subjektiv genügt ein darauf bezogener natürlicher Wille (vgl. zu Letzterem BVerfGE 149, 293 <318 Rn. 66>). Wie sich aus der Bezeichnung des Rechts als „unverletzlich“ und aus seinen Schranken in Art. 2 Abs. 2 Satz 3 sowie Art. 104 Abs. 1 GG und den Verfahrensgarantien des Art. 104 Abs. 2 bis 4 GG ergibt, handelt es sich um ein Grundrecht von hohem Rang (vgl. BVerfGE 156, 63 <127 Rn. 221> m.w.N.), in das lediglich aus wichtigen Gründen eingegriffen werden darf (vgl. BVerfGE 149, 293 <318 Rn. 65> m.w.N.). 241

bb) In diese Freiheit der Beschwerdeführenden griffen die unmittelbar durch Gesetz in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG angeordneten Ausgangsbeschränkungen als Freiheitsbeschränkung ein (zur Freiheitsentziehung unten Rn. 250). Eingriffe in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 104 Abs. 1 GG sind nicht auf solche durch unmittelbar wirkenden körperlichen Zwang beschränkt (1). Sie können auch bei staatlichen Maßnahmen mit lediglich psychisch vermittelt wirkendem Zwang vorliegen, wenn deren Zwangswirkung in Ausmaß und Wirkungsweise einem unmittelbaren physischen Zwang vergleichbar ist (2). So verhielt es sich bei den hier angegriffenen Ausgangsbeschränkungen, die als Freiheitsbeschränkung in den Schutzbereich eingriffen (3). 242

(1) Da der Schutzbereich auf die im Rahmen der geltenden allgemeinen Rechtsordnung gegebene tatsächliche körperliche Bewegungsfreiheit begrenzt ist, liegt ein Eingriff erst dann vor, wenn die betroffene Person durch die öffentliche Gewalt gegen ihren Willen daran gehindert wird, einen Ort oder Raum, der ihr an sich tatsächlich und rechtlich zugänglich ist, aufzusuchen, sich dort aufzuhalten oder diesen zu ver- 243



lassen (vgl. BVerfGE 149, 293 <319 Rn. 67>; 156, 63 <127 Rn. 222>). Das ist jedenfalls bei staatlichen Eingriffen durch Verhaftung, Festnahme und ähnliche Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs der Fall (vgl. BVerfGE 149, 293 <318 Rn. 65> m.w.N.).

Ein Eingriff in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG liegt jedoch nicht allein dann vor, wenn der staatliche Akt selbst mit der Anwendung unmittelbaren, also körperlich wirkenden Zwangs einhergeht, wie etwa bei der Verhaftung. Im Sinne einer Vorwirkung des von der Fortbewegungsfreiheit ausgehenden Schutzes prüft das Bundesverfassungsgericht seit jeher auch schon solche Akte der öffentlichen Gewalt an diesem Grundrecht, die einen mit unmittelbarem Zwang durchsetzbaren Eingriff anordnen, wie etwa die Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe (vgl. BVerfGE 14, 174 <186>), den Erlass eines Untersuchungshaftbefehls oder den Widerruf seiner Außervollzugsetzung (vgl. BVerfGE 53, 152 <158>). Darüber hinausgehend unterliegen selbst Maßnahmen des Gesetzgebers der Überprüfung nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG, die eine gesetzliche Grundlage für Anordnungen von Eingriffen in die Fortbewegungsfreiheit im Einzelfall bilden, ohne sich selbst unmittelbar auf diese Freiheit zu beziehen. So wird sowohl die Strafandrohung eines mit Freiheitsstrafe bewehrten Straftatbestandes an Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG gemessen (vgl. BVerfGE 90, 145 <171 f.>) als auch das bei Strafandrohung verbotene Verhalten als solches (vgl. BVerfGE 153, 182 <307 Rn. 332>), selbst wenn dieses unmittelbar keinen Bezug zur Fortbewegungsfreiheit aufweist. Der Schutz des Art. 2 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 104 Abs. 1 GG ist danach nicht auf Eingriffe in Gestalt von unmittelbar körperlich wirkendem Zwang begrenzt.

244

Bei der Anordnung von Aufenthaltsgeboten nach § 68b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 StGB beziehungsweise Aufenthaltsverboten nach § 68b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 StGB als Weisungen im Rahmen der Führungsaufsicht handelt es sich ebenfalls um Eingriffe in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG (vgl. BVerfGE 156, 63 <159 Rn. 322>). Die Einhaltung solcher Weisungen kann nicht mit unmittelbarem Zwang durchgesetzt werden. Verstöße dagegen können aber unter den weiteren Voraussetzungen von § 145a StGB als Straftat geahndet werden. Auch in diesem Fall ist die Anwendung unmittelbaren körperlichen Zwangs keine notwendige Voraussetzung des Eingriffscharakters.

245

(2) Für den Eingriff in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG ist konstitutiv, dass die Betroffenen durch die öffentliche Gewalt gegen ihren Willen daran gehindert werden, einen Ort oder Raum, der ihnen an sich tatsächlich und rechtlich zugänglich ist, aufzusuchen, sich dort aufzuhalten oder diesen zu verlassen. Auf die Fortbewegungsfreiheit gerichtete Anwendung, Androhung oder Ermöglichung unmittelbar körperlich wirkenden Zwangs genügen dem Willenselement regelmäßig (vgl. BVerfGE 53, 152 <159 f.>). In notwendiger Abgrenzung zur allgemeinen Handlungsfreiheit (vgl. Bay.VerfGH, Entscheidung vom 9. Februar 2021 - Vf. 6-VII-20 -, Rn. 63) können aber auch staatliche Maßnahmen in die Fortbewegungsfreiheit eingreifen, die auf den Willen des Betroffenen zur Ausübung der Fortbewegungsfreiheit in vergleichbarer Weise wirken wie bei unmittelbarem Zwang. Hebt staatlich veranlasster körperlich wirkender Zwang die an sich tatsächlich und rechtlich bestehende Möglichkeit auf, von der Fort-

246

bewegungsfreiheit Gebrauch zu machen, handelt es sich stets um einen Eingriff in Art. 2 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 104 Abs. 1 GG. Regelmäßig genügt dafür aber auch bereits, dass solcher Zwang angedroht wird oder ein Akt der öffentlichen Gewalt die rechtliche Grundlage für die Anwendung derartigen Zwangs schafft (vgl. BVerfGE 90, 145 <171 f.>; 153, 182 <307 Rn. 332>). Dementsprechend kann in die Fortbewegungsfreiheit auch durch allein psychisch vermittelten Zwang eingegriffen werden. Um einen gegen den Willen auf Ausübung der Fortbewegungsfreiheit gerichteten staatlichen Eingriffsakt annehmen zu können, bedarf es einer davon ausgehenden Zwangswirkung, die nach Art und Ausmaß einem unmittelbar wirkenden physischen Zwang vergleichbar ist (vgl. Bay.VerfGH, Entscheidung vom 9. Februar 2021 - Vf. 6-VII-20 -, Rn. 63). Ob eine vergleichbare Zwangswirkung gegeben ist, richtet sich nach den konkreten tatsächlichen und rechtlichen Umständen. Für einen Eingriff können staatlich angeordnete Verbote genügen, einen bestimmten Ort oder Bereich nicht ohne Erlaubnis zu verlassen (vgl. BVerfGE 156, 63 <159 Rn. 322>).

(3) An den konkreten tatsächlichen und rechtlichen Verhältnissen gemessen griffen die in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG angeordneten selbstvollziehenden Ausgangsbeschränkungen in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 104 Abs. 1 GG ein. Zwar genügt hier, anders als bei mit Freiheitsstrafenandrohung bewehrten Verhaltensverboten (vgl. BVerfGE 153, 182 <307 Rn. 332>), nicht die bloße Bußgeldbewehrung in § 73 Abs. 1a Nr. 11c IfSG. Von den Ausgangsbeschränkungen ging aber dennoch ein psychisch vermittelter Zwang aus, sie einzuhalten und von der Fortbewegungsfreiheit keinen Gebrauch zu machen. Dieser war jedenfalls dem von der möglichen Anwendung körperlich wirkenden Zwangs ausgehenden vergleichbar.

247

Die Beschränkungen waren hoheitlich durchsetzbar. Ungeachtet des Fehlens spezifischer Bezugsnormen zur Durchsetzung der Beschränkungen, dürfte regelmäßig eine Ingewahrsamnahme bei Missachtung des Verbots auf der Grundlage des allgemeinen Gefahrenabwehrrechts ebenso rechtlich möglich gewesen sein wie bei Vorliegen einer vollstreckungsfähigen Grundverfügung. Das allein kann zwar die Gleichartigkeit der psychisch vermittelten Zwangswirkung nicht begründen. Ansonsten würde sich Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG wegen der Möglichkeit, mit gefahrenabwehrrechtlichen Maßnahmen auf jeden Verstoß gegen die objektive Rechtsordnung zu reagieren, zu einer Art Übergrundrecht wandeln.

248

Zudem weist aber das verbotene Verhalten selbst einen klaren Bezug zur Fortbewegungsfreiheit auf. Die Ausgangsbeschränkungen verboten den Aufenthalt außerhalb einer Wohnung oder Unterkunft im Grundsatz für einen Zeitraum von sieben Stunden pro Tag und damit ein knappes Drittel der Tageszeit. Dass das Verbot die Nachtstunden und damit Zeiten regelmäßig geringerer Mobilität betraf, hat Bedeutung für das Gewicht des Eingriffs, nicht aber für sein Vorliegen als solches. Damit ging außerdem eine einfach zu bewerkstellende Kontrolle der Einhaltung des Verbots einher, was für das Ausmaß der vom Verbot ausgehenden psychisch vermittelten Zwangswirkung von Bedeutung ist. In der Gesamtschau war damit die Schwelle

249

zum Eingriff in Gestalt der Freiheitsbeschränkung bereits überschritten.

cc) Dagegen lag keine Freiheitsentziehung im Sinne von Art. 104 Abs. 2 GG vor. Um diese schwerste Form der Freiheitsbeschränkung handelt es sich erst dann, wenn die Bewegungsfreiheit nach jeder Richtung hin aufgehoben wird, was eine besondere Eingriffsintensität und grundsätzlich eine nicht nur kurzfristige Dauer der Maßnahme voraussetzt (vgl. BVerfGE 149, 293 <319 Rn. 67> m.w.N.). Hier fehlt es nach der konkreten Ausgestaltung der Beschränkungen aus § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG an dieser besonderen Eingriffsintensität. Die Beschränkung war tageszeitlich begrenzt und betraf Zeiten regelmäßig geringer Mobilität. Auch wurde kein bestimmter Ort des Aufenthalts vorgegeben. Jedenfalls im Rahmen der zulässigen Kontakte (vgl. § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG) konnte der Ort (solange es sich um eine Wohnung oder Unterkunft handelte) frei gewählt werden. Das Eingriffsgewicht wurde zudem durch die Ausnahmenvorschriften erheblich gemindert. Damit unterschied sich der Eingriff durch die hier angegriffenen Ausgangsbeschränkungen deutlich von einem Hausarrest (vgl. dazu EGMR, Terhe? c. Roumanie, Entscheidung vom 20. Mai 2021 - Nr. 49933/20 -, § 43 m.w.N.).

b) Die Ausgangsbeschränkungen griffen auch in das Familiengrundrecht und die Ehegestaltungsfreiheit aus Art. 6 Abs. 1 GG sowie in das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit aus Art. 2 Abs. 1 GG ein. Den durch die genannten Grundrechte geschützten Beschwerdeführenden untersagten die Ausgangsbeschränkungen über die Kontaktbeschränkungen hinaus, ihre familiären und partnerschaftlichen Zusammenkünfte frei zu gestalten. So schloss § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG einen von den Beschränkungen nach Nr. 1 nicht erfassten Besuchskontakt zwischen Ehe- oder Lebenspartnern aus, wenn dieser bei Aufenthalt an verschiedenen Orten während der tageszeitlichen Geltung der Ausgangsbeschränkungen erfolgen sollte und den Beteiligten eine Anreise vor Einsetzen der Ausgangsbeschränkungen nicht rechtzeitig möglich war.

c) Die mit § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG korrespondierende Bußgeldvorschrift § 73 Abs. 1a Nr. 11c IfSG griff zudem wegen der Sanktionsandrohung in die allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG ein (vgl. Rn. 115).

2. Die formelle Verfassungsmäßigkeit von § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG und von § 73 Abs. 1a Nr. 11c IfSG ergibt sich aus den bereits zu den Kontaktbeschränkungen aus § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG und der korrespondierenden Bußgeldvorschrift § 73 Abs. 1a Nr. 11b IfSG dargelegten Gründen (Rn. 117 ff.).

3. Die nächtlichen Ausgangsbeschränkungen in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG und der korrespondierende Bußgeldtatbestand § 73 Abs. 1a Nr. 11c IfSG waren ebenso materiell verfassungsgemäß. Dass der Gesetzgeber die Handlungsform eines selbstvollziehenden Gesetzes gewählt hat, ist auch insoweit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden (a). Ebenso wie die Kontaktbeschränkungen genügten auch die bußgeldbewehrten Ausgangsbeschränkungen den Anforderungen an die Bestimmtheit und Klarheit von Normen (b). Die Anforderungen der Schrankenregelung in Art. 2

Abs. 2 Satz 3 und Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG waren erfüllt (c) und die Ausgangsbeschränkungen wahren die Verhältnismäßigkeit (d). Der Bußgeldtatbestand in § 73 Abs. 1a Nr. 11c IfSG war ebenfalls materiell verfassungsgemäß (e).

a) Ausgangsbeschränkungen in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG als selbstvollziehende Regelungen in einem förmlichen Gesetz zu gestalten, berührte nicht das Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz aus Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG (Rn. 135 ff.). Auch wurden die aus dem Gewaltenteilungsgrundsatz (Art. 20 Abs. 2 GG) resultierenden Anforderungen an den Rechtsschutz nicht missachtet (Rn. 138 ff.). Wegen der unabsehbaren Vielzahl von Anwendungsfällen der Ausgangsbeschränkungen handelte es sich bei § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG nicht um ein Einzelpersonen- oder Einzelmaßnahmegesetz (dazu oben Rn. 151). 255

b) Die als Blanketttatbestand ausgestaltete Bußgeldbewehrung von Ausgangsbeschränkungen in § 73 Abs. 1a Nr. 11c IfSG (aa) genügt dem Bestimmtheitsgebot des Art. 103 Abs. 2 GG ebenso wie die das Blankett ausfüllende Vorschrift § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG (bb). Diese wahrte auch die allgemeinen Anforderungen an die Klarheit und Bestimmtheit von mit Grundrechtseingriffen einhergehenden Normen (cc). 256

aa) § 73 Abs. 1a Nr. 11c IfSG genügte dem Bestimmtheitsgebot. Als ordnungswidriges Verhalten bezeichnete er in inhaltlich klarer Weise den Aufenthalt außerhalb einer Wohnung oder Unterkunft sowie dem jeweils dazu gehörenden befriedeten Besitztum grundsätzlich im Zeitraum zwischen 22 Uhr und 5 Uhr. Die tageszeitliche Geltung des Verbots ist damit eindeutig bestimmt. Auch die Beschreibung des sachlichen Gegenstands (Aufenthalt außerhalb der genannten Räumlichkeiten) genügt dem Bestimmtheitsgebot. Die Begriffe „Wohnung“ und „Unterkunft“ verwendet die Rechtsordnung in zahlreichen Teilrechtsgebieten; sie sind seit langem gebräuchlich. Das ermöglichte es, das verbotene Verhalten zu erkennen und sich daran zu orientieren. Mit dem auf den ersten Halbsatz von § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG beschränkten Verweis war zudem klar ersichtlich, dass der Aufenthalt außerhalb von Wohnungen oder Unterkünften dann nicht bußgeldbewehrt war, wenn einer der Ausnahmetatbestände in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 zweiter Halbsatz Buchstaben a bis g IfSG ihn gestattete. 257

bb) Die als blankettausfüllende Vorschrift ebenfalls an Art. 103 Abs. 2 GG zu messenden Ausgangsbeschränkungen in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 erster Halbsatz IfSG waren ihrerseits auch unter Berücksichtigung der bestehenden Ausnahmetatbestände im zweiten Halbsatz hinreichend bestimmt. Die Regel-/Ausnahmetechnik als solche widerspricht dem Bestimmtheitsgebot nicht. Unabhängig von der gewählten Gesetzgebungstechnik ist stets maßgeblich, ob die Rechtslage von den Normadressaten erkannt werden kann (vgl. zu Verweisungsketten BVerfGE 156, 11 <46 Rn. 88> m.w.N.). Das ist hier für alle Ausnahmebestimmungen in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 zweiter Halbsatz IfSG der Fall. 258

(1) Der den Aufenthalt zur Abwendung einer Gefahr für Leib, Leben und Eigentum 259

ausnehmende Buchstabe a genügte diesen Anforderungen. Indem er beispielhaft medizinische oder veterinärmedizinische Notfälle und andere medizinisch unaufschiebbare Behandlungen nennt, wird das zu fordernde Dringlichkeitselement hinreichend deutlich.

(2) Entsprechendes gilt für Buchstabe b, der Berufsausübungen von den Ausgangsbeschränkungen ausnahm. Dass dies auch den Hin- und Rückweg zu der von den Beschränkungen ausgenommenen Tätigkeit umfasste, ergab sich hinreichend klar aus Sinn und Zweck der Regelung. Die Ausnahmetatbestände aus Buchstaben c und d werfen ersichtlich keine Zweifel an ihrer Bestimmtheit auf. 260

(3) Auch die Regelung in Buchstabe e nahm den Aufenthalt im öffentlichen Raum zum Zwecke der Versorgung von Tieren hinreichend deutlich von der Ausgangsbeschränkung aus. Der übergeordnete Gedanke der Buchstaben a bis f, gewichtige und unaufschiebbare Belange von den Beschränkungen auszunehmen, verdeutlichte, dass der Begriff der Versorgung nicht eng zu verstehen war, sondern insgesamt gestattete, sich um die dringenden Bedürfnisse anvertrauter Tiere zu kümmern. 261

(4) Schließlich ließ auch die Ausnahme in Buchstabe g, der zwischen 22 Uhr und 24 Uhr die im Freien stattfindende allein ausgeübte körperliche Bewegung gestattete, das durch ihn erlaubte und damit nicht einer Bußgeldandrohung unterliegende Verhalten hinreichend bestimmt erkennen. Der Begriff der körperlichen Bewegung war ersichtlich weiter gefasst als die Ausübung von Sport in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 IfSG und schloss auch solche Betätigungen ein, die weniger der körperlichen Ertüchtigung dienten als vielmehr zur Zerstreung und Erholung in der näheren Umgebung erfolgten. Bereits nach dem Wortlaut war damit keine bloße Abstandsvorgabe ausgesprochen, sondern ausschließlich die körperliche Bewegung in Abwesenheit anderer Personen gestattet. Das verdeutlicht auch der systematische Vergleich mit § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 Buchstabe b IfSG, der ausdrücklich forderte, beständig einen Abstand von mindestens 1,5 Metern zueinander einzuhalten. 262

(5) Die Bestimmtheit nach Art. 103 Abs. 2 GG der in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 erster Halbsatz IfSG angeordneten Ausgangsbeschränkungen war auch unter Berücksichtigung der Ausnahmeregelung in Buchstabe f „aus ähnlich gewichtigen und unabweisbaren Zwecken“ gewahrt. Die Bestimmtheit der den Grundrechtseingriff regelnden Vorschrift wird durch die Verwendung einer allgemeinen Härtefallklausel grundsätzlich nicht in Frage gestellt. Über die Auslegung und Anwendung der Ausnahme- oder Härtefallregelung in der Verwaltung und in der Rechtsprechung (vgl. BVerfGE 45, 363 <371 f.>; 86, 288 <311>) lässt sich regelmäßig ein hinreichend bestimmter Inhalt der Gesamtregelung ermitteln. Allerdings entfiel vorliegend mit dem Regelungstyp eines selbstvollziehenden Gesetzes die zwischengeschaltete Auslegung und Konkretisierung der Klausel durch die normvollziehende Verwaltung. Aufgrund der kurzen Geltungsdauer der hier angegriffenen Beschränkungen konnten keine Präzisierungen durch ober- und höchstgerichtliche Rechtsprechung erfolgen. Auch zu wortlautgleichen oder ähnlichen Ausnahmeregelungen in Landesverordnungen 263

gen hatte sich während des Geltungszeitraums der angegriffenen Vorschriften noch keine gefestigte Rechtsprechung herausgebildet. Zudem war der Kreis der Normbetroffenen weit gefasst. Angesichts der Vielgestaltigkeit der jeweils individuellen Lebensverhältnisse bestand zudem für die einzelnen Normadressaten häufig ein konkretes Bedürfnis, sich in ihrer Lebensgestaltung auf die für sie geltenden Ausgangsregelungen einzustellen.

Doch steht das einer so gefassten Ausnahmeregelung nicht entgegen. Der Gesetzgeber zielte mit der Regelung darauf ab, Grundrechtseingriffe zu verringern. Zudem sah er sich gehalten, vielgestaltige Lebenssachverhalte zu regeln, aber auch rasch auf das dynamische Pandemiegeschehen zu reagieren. Angesichts der Vielzahl bedeutsamer und unaufschiebbarer Gründe dafür, sich zur Abend- und Nachtzeit im öffentlichen Raum aufzuhalten, war § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe f IfSG ersichtlich von dem Willen getragen, gewichtige Grundrechtsausübungen während der nächtlichen Ausgangsbeschränkungen zu ermöglichen. Die Aufspaltung der Härtefallklausel in weitere Aufzählungen bedeutsamer Tätigkeiten mit höherem Detailgrad wäre hier der Erkennbarkeit des weiterhin verbotenen Verhaltens und damit der Bestimmtheit der Regelung nicht unbedingt zuträglich gewesen.

264

§ 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe f IfSG war mit Hilfe der üblichen Methoden einer Auslegung zugänglich und damit von hinreichend bestimmtem Gehalt. Im Vergleich zu Klauseln in anderen Regelwerken, die mitunter schlicht ohne weitere Erläuterung ermöglichen, von unbilligen Ergebnissen abzuweichen, weist die Ausnahmeregelung in Buchstabe f mit ihrem systematischen Verweis auf die Buchstaben a bis e der Norm („ähnlich gewichtig“) und dem kumulativen Erfordernis eines „unabweisbaren“ Zwecks einen erhöhten Bestimmtheitsgrad auf.

265

cc) Die in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG angeordneten Ausgangsbeschränkungen wahrten auch die allgemeinen Erfordernisse der Klarheit und Bestimmtheit grundrechtseinschränkender Normen, die keine strengeren Voraussetzungen beinhalten als der für Straf- und Ordnungswidrigkeitentatbestände maßgebliche Bestimmtheitsgrundsatz in Art. 103 Abs. 2 GG (oben Rn. 165).

266

c) Soweit in die durch Art. 2 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 104 Abs. 1 GG gewährleistete Freiheit der Person eingegriffen wurde, war dies nicht deshalb materiell verfassungswidrig, weil das Gesetz mit den Schrankenanforderungen aus Art. 2 Abs. 2 Satz 3 und Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG unvereinbar gewesen wäre.

267

§ 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG verletzte nicht deshalb die Fortbewegungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 104 Abs. 1 GG, weil die Ausgangsbeschränkungen ohne weiteren behördlichen Vollzugsakt unmittelbar durch Gesetz angeordnet waren. Dass damit der Eingriff in die Fortbewegungsfreiheit „durch Gesetz“ erfolgte, verstieß nicht gegen die Schrankenregelungen in Art. 2 Abs. 2 Satz 3 und Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG. Obwohl diese nach ihrem Wortlaut einen Eingriff in das geschützte Grundrecht lediglich „auf Grund eines Gesetzes“ (Art. 2 Abs. 2 Satz 3 GG) beziehungsweise nur „auf Grund eines förmlichen Gesetzes“ (Art. 104 Abs. 1

268

Satz 1 GG) gestatten, kann ihnen auch bei einem Eingriff unmittelbar durch ein Parlamentsgesetz genügt sein. Die Schrankenregelungen schließen nicht aus, Eingriffe in die Fortbewegungsfreiheit durch das Gesetz selbst anzuordnen. Zwar deutet der Wortlaut eher auf ein zumindest auch kompetenzielles Verständnis der Schranken hin; die Entstehungsgeschichte der unterschiedlichen Schrankenregelungen im Grundgesetz ist dagegen unergiebig (aa). Wenn aber Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG auch auf selbstvollziehende Maßnahmen des Gesetzgebers Anwendung findet, obwohl diese für sich genommen nicht unmittelbar körperliche Zwangswirkung entfalten, ist es konsequent, dass auch ein solcher legislativer Grundrechtseingriff der Schrankenregelung des Art. 2 Abs. 2 Satz 3 GG genügen kann (bb).

aa) Der eine Einschränkung der Fortbewegungsfreiheit „durch Gesetz“ nicht enthaltende Wortlaut der Schrankenregelungen in Art. 2 Abs. 2 Satz 3 und Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG könnte nahelegen, dass dem parlamentarischen Gesetzgeber Eingriffe in dieses Freiheitsrecht unmittelbar durch Gesetz nicht zugänglich sind. Zwingend ist dieses Verständnis des Wortlauts aber nicht. Das Bundesverfassungsgericht hat der weitgehend gleichlautenden Schrankenausgestaltung in Art. 10 Abs. 2 Satz 1 GG keine solche Bedeutung zugemessen und einen Eingriff in Art. 10 Abs. 1 GG unmittelbar durch Gesetz für damit vereinbar gehalten (vgl. BVerfGE 125, 260 <313>).

269

Aus der Entstehungsgeschichte ergibt sich kein klares Bild zu der Frage, ob aus der allein Eingriffe „aufgrund eines Gesetzes“ gestattenden Schrankenregelung ein Verwaltungsvorbehalt folgt (vgl. Bumke, Der Grundrechtsvorbehalt, 1998, S. 199). Bei Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte der Grundrechtsschranken im Parlamentarischen Rat kann dem Wortlaut der entsprechenden Schrankenausgestaltung ebenfalls kein starkes Gewicht zukommen. Es fehlte an einem System der verschiedenen Schrankenregelungen in dem Sinne, dass Gehalt und Wirkungen des Verfassungstextes bei gleicher sprachlicher Fassung jeweils gleich zu verstehen wären und umgekehrt (vgl. Hermes, in: Merten/Papier, HGR, Bd. III, 2009, § 63 Rn. 3). Erwägungen des Redaktionsausschusses des Parlamentarischen Rates zur Schrankengestaltung, man bevorzuge die Formulierung „auf Grund eines Gesetzes“, weil bei der Wendung „durch Gesetz“ Beschränkungen nur durch ein Gesetz angeordnet werden könnten und eine gesetzliche Ermächtigung einer Behörde ausgeschlossen sei (Deutscher Bundestag und Bundesarchiv <Hrsg.>, Der Parlamentarische Rat 1948-1949, Band 7 - Entwürfe zum Grundgesetz, 1995, S. 211 f.), lassen sich vielmehr dahin verstehen, dass bei der Formulierung „auf Grund eines Gesetzes“ der gesetzesunmittelbare wie auch der durch die Verwaltung vermittelte Eingriff als möglich erachtet wurde, aber nicht umgekehrt die Legislative von der unmittelbaren Regelung ausgeschlossen sein sollte.

270

bb) Ungeachtet dessen liegt Art. 2 Abs. 2 Satz 2 und 3 sowie Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG an sich ein erkennbar auf den administrativen Vollzug freiheitsbeschränkender Maßnahmen und die hierbei zu wahrenden legislativen und judikativen Vorgaben ausgerichtetes Normprogramm zugrunde. Die übrigen in Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG formulierten Anforderungen an die Einschränkungen der Freiheit der Person verstär-

271

ken diesen Eindruck. Die Regelung schreibt einen rechtlich geordneten Ablauf der Freiheitsbeschränkung vor und stellt insoweit formelle sowie materielle Vorgaben auf. Erreicht die Eingriffsintensität das Niveau einer Freiheitsentziehung (vgl. BVerfGE 149, 293 <319 Rn. 67>), wird diese in den folgenden Absätzen unter weitere prozedurale Voraussetzungen gestellt. Entsprechend folgt aus Art. 104 Abs. 2 Satz 4 GG ein Regelungsauftrag an den Gesetzgeber, den Richtervorbehalt in einer Art und Weise verfahrensrechtlich auszugestalten, die den unterschiedlichen Anwendungszusammenhängen gerecht wird, auf die jeweils zur Entscheidung stehende Freiheitsentziehung abgestimmt ist und sicherstellt, dass dem Betroffenen vor der Freiheitsentziehung alle diejenigen rechtsstaatlichen Sicherungen gewährt werden, die mit einem justizförmigen Verfahren verbunden sind (vgl. BVerfGE 149, 293 <323 f. Rn. 76 ff., 332 ff. Rn. 93 ff.>). Der damit aktivierte Grundrechtsschutz durch Verfahren lässt sich nur bei dem Vollzug von Freiheitsbeschränkungen durch die Exekutive umfänglich gewährleisten.

Normprogramm und Schutzrichtung der Schrankenregelung sind damit grundsätzlich auf solche Eingriffe in die Fortbewegungsfreiheit zugeschnitten, die selbst bereits unmittelbar körperlichen Zwang entfalten oder solchen für den Einzelfall gestatten. Die prozeduralen und materiellen Sicherungen des Art. 104 Abs. 1 GG sind in den Fällen erforderlich, in denen die staatliche Gewalt unmittelbaren körperlichen Zugriff auf eine Person hat. Da nunmehr aber auch gesetzliche Maßnahmen, die für sich genommen niemals körperliche Zwangswirkung zu entfalten vermögen, als Eingriffe gelten können, wenn von ihnen dem körperlichen Zwang ähnliche Wirkungen ausgehen (oben Rn. 246), hat dies Konsequenzen für das Verständnis des Schrankenvorbehalts. Nichts spricht dafür, dass Art. 2 Abs. 2 Satz 2 und Art. 104 Abs. 1 GG nach ihrem Zweck gegenüber dem Gesetzgeber ein absolutes, uneinschränkbares Recht begründen soll. Wird der Gesetzgeber selbst unmittelbar an dieses Grundrecht gebunden, muss er umgekehrt auch von der vorgesehenen Beschränkungsmöglichkeit Gebrauch machen können. Der Schrankenvorbehalt steht dem nicht entgegen. Bei Eingriffen in die Fortbewegungsfreiheit unmittelbar durch Gesetz droht kein mit dem Schutzzweck der Schranken unvereinbarer Verlust an Rechtsschutz. Die gesetzliche Anordnung des Freiheitseingriffs schafft keine Lage, die die Schutzmechanismen des Art. 104 Abs. 1 Satz 1 zweiter Halbsatz und Satz 2 GG auslösen müsste. Teleologische Gründe sprechen daher bei einem erweiterten Eingriffsverständnis dagegen, die Schrankenregelungen in Art. 2 Abs. 2 Satz 3 und Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG kompetenziell als Verwaltungsvorbehalt auszulegen.

272

Die Schranken der Art. 2 Abs. 2 Satz 3 und Art. 104 Abs. 1 GG standen den als selbstvollziehendes förmliches Gesetz geregelten Ausgangsbeschränkungen aus § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG daher nicht entgegen.

273

d) Die angegriffenen Ausgangsbeschränkungen waren auch verhältnismäßig. Sie dienten als Teil eines Gesamtschutzkonzepts verfassungsrechtlich legitimen Zwecken, die der Gesetzgeber in Erfüllung grundrechtlicher Schutzpflichten fördern wollte (aa), waren zur Verfolgung dieser Zwecke im verfassungsrechtlichen Sinne geeig-

274



net (bb) und erforderlich (cc) sowie angemessen (dd).

aa) Die in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG angeordneten nächtlichen Ausgangsbeschränkungen dienten verfassungsrechtlich legitimen Zwecken. Als ein Element des gesetzgeberischen Gesamtkonzepts sollten sie neben den Kontaktbeschränkungen dazu beitragen, die Bevölkerung vor Gesundheitsgefahren im Zusammenhang mit dem SARS-CoV-2-Virus zu schützen. In diesem Konzept diente die Beschränkung des Aufenthalts im öffentlichen Raum dazu, in den Abendstunden stattfindende private Zusammenkünfte auch im privaten Raum zu begrenzen, weil diesen nach der auf hinreichend tragfähigen fachwissenschaftlichen Erkenntnissen beruhenden Einschätzung des Gesetzgebers ein erhebliches Infektionsrisiko zukam (näher oben Rn. 208 ff.). Sie waren als Instrument der Kontrolle und Förderung der Einhaltung der für die Eindämmung der zum maßgeblichen Zeitpunkt der als zentral bewerteten Kontaktbeschränkungen (vgl. BTDrucks 19/28444, S. 12) gedacht und dienten so wie diese selbst mit dem Lebens- und Gesundheitsschutz sowie der Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Gesundheitswesens überragend wichtigen Gemeinschaftsbelangen.

275

bb) Auf der Grundlage der bei Verabschiedung des Gesetzes vorhandenen Erkenntnisse der Virusübertragung durfte der Gesetzgeber davon ausgehen, mit den nächtlichen Ausgangsbeschränkungen in ihrer die Einhaltung der Kontaktbeschränkungen absichernden Funktion das Erreichen der Gesetzeszwecke fördern zu können. Dazu verfügte er über ausreichend tragfähige Grundlagen.

276

Die Annahme des Gesetzgebers, mittels der in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG angeordneten Ausgangsbeschränkungen die Anzahl der Infektionen reduzieren zu können (vgl. BTDrucks 19/28444, S. 12), hält sich innerhalb des ihm zustehenden Einschätzungsspielraums. Es ist vor allem nicht ersichtlich, dass die Beschränkungen die Erreichung der Gesetzeszwecke in keiner Weise fördern oder sich sogar gegenläufig auswirken könnten (vgl. dazu BVerfGE 149, 222 <257 f. Rn. 72>; zum Maßstab oben Rn. 185 f.). Für die von ihm zugrunde gelegte unterstützende Funktion der nächtlichen Ausgangsbeschränkungen bei der Einhaltung der allgemeinen Kontaktbeschränkungen nach § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG und der sonstigen Schutzmaßnahmen, insbesondere in geschlossenen Räumen (vgl. BTDrucks 19/28444, S. 12), sprachen nachvollziehbare Gründe. Das gilt auch für die Einschätzung der tatsächlichen Verhältnisse dahingehend, dass sich durch die nächtlichen Ausgangsbeschränkungen mittelbar private Zusammenkünfte reduzieren und verkürzen lassen (vgl. BTDrucks 19/28444, S. 12). Die Anreise zu und die Abreise von privaten Zusammenkünften erfolgt regelmäßig über den öffentlichen Raum. Ist ein Aufenthalt dort untersagt, sind Anreisen zu nächtlichen privaten Zusammenkünften nicht möglich. Abreisen müssen frühzeitig erfolgen, so dass vertretbar prognostiziert werden konnte, Zusammenkünfte würden nicht stattfinden oder eher enden. Innerhalb der Einschätzungsprärogative des Gesetzgebers zur Eignung hält sich auch seine Prognose, dass die allgemeinen Kontaktbeschränkungen und sonstigen Schutzmaßnahmen ohne die Ausgangsbeschränkung zur Nachtzeit kaum effektiv durchzusetzen

277

wären (vgl. BTDrucks 19/28444, S. 12). Gleiches gilt für die Einschätzung, nächtliche Ausgangsbeschränkungen hätten einen so großen Effekt auf die Pandemieeindämmung, dass etwaige durch die Ausgangsbeschränkungen motivierte Verlagerungsprozesse von Außen- in Innenräume diesen nicht gänzlich aufzehrten.

Für diese Einschätzungen und Prognosen zur Eignung der nächtlichen Ausgangsbeschränkungen verfügte der Gesetzgeber bei Verabschiedung des Gesetzes über ausreichend tragfähige Grundlagen. Fachwissenschaftlich war und ist weitgehend anerkannt, dass ein Großteil der Ansteckungen in Innenräumen erfolgt und der dortigen Virusübertragung durch Schutzmaßnahmen wie dem Abstandhalten, dem Tragen von Masken, Lüften und allgemeiner Hygieneregeln lediglich eingeschränkt entgegengewirkt werden kann, dies aber zur Abend- und Nachtzeit und im privaten Rückzugsbereich nur eingeschränkt durchsetzbar ist (oben Rn. 208 ff.). Dass der Gesetzgeber sich angesichts seiner Erwägung, dass es zur Abend- und Nachtzeit gelöstes und geselliges Verhalten gibt, verbunden mit dem verstärkten Gefühl, im privaten Rückzugsbereich unbeobachtet zu sein, dafür entschied, solche Zusammenkünfte von vornherein über vergleichsweise einfach zu kontrollierende Ausgangsbeschränkungen zu reduzieren, ist bei dieser Erkenntnislage nicht zu beanstanden.

278

Ungeachtet fachwissenschaftlich nicht abschließender Klärung, welchen genauen Beitrag Ausgangsbeschränkungen zur Eindämmung des Pandemiegeschehens leisten können, lassen die wissenschaftlichen Untersuchungen über die Wirkungen von nächtlichen Ausgangsbeschränkungen, auf die der Gesetzgeber ausdrücklich Bezug genommen hat (vgl. BTDrucks 19/28444, S. 12), die Maßnahme nicht als offensichtlich wirkungslos oder gar kontraproduktiv erscheinen. So hatte ein Sachverständiger für das MODUS-COVID-Team bereits in der Anhörung des Ausschusses für Gesundheit des Deutschen Bundestags dargelegt, dass nächtliche Ausgangsbeschränkungen, die auf private Besuche abzielen, zu einer Reduktion des Reproduktionswerts (R-Wert) um 0,1 führten. Nachdem zur Beherrschung der Pandemie eine Absenkung um 0,4 erreicht werden sollte, lag der Einzelbeitrag der Ausgangsbeschränkung danach immerhin bei 25 %. Da eine Ausgangsbeschränkung ein sehr effektives Mittel sei, um Kontaktbeschränkungen zu flankieren, riet der Sachverständige sogar, eine ganztägige Ausgangsbeschränkung zur Verhinderung sämtlicher privaten Zusammenkünfte im privaten Raum zu implementieren, wie es Großbritannien und Portugal mit gutem Erfolg (Absenkung des R-Wertes um 0,5) praktiziert hätten (vgl. mündliche Stellungnahme für das MODUS-COVID-Team, Wortprotokoll der 154. Sitzung des Ausschusses für Gesundheit, Protokoll-Nr. 19/154, S. 12 f.).

279

Diese Einschätzungen hat das MODUS-COVID-Team als sachkundiger Dritter in seiner schriftlichen Stellungnahme in diesem Verfahren bestätigt und darauf verwiesen, dass diese Ausgangsbeschränkungen „sowohl in unseren Simulationen als auch in der Realität in Großbritannien sehr starke infektionsreduzierende Wirkung gezeigt“ hätten. Zudem reduziere jede der in § 28b Abs. 1 Satz 1 IfSG angeordneten Maßnahmen Kontakte und damit Infektionsmöglichkeiten. Eine kontraproduktive Wirkung durch Vermehrung problematischer Kontakte in Innenräumen sei jedenfalls

280

kurzfristig nicht zu erwarten. Das wird durch die nach § 27a BVerfGG eingeholte Stellungnahme des Helmholtz-Zentrums für Infektionsforschung weitgehend bestätigt. Laut dieser Stellungnahme kann aus dem Umstand, dass in der Zeit zwischen 22 Uhr und 5 Uhr nur wenige Kontakte stattfänden, nicht auf eine lediglich geringe Wirkung nächtlicher Ausgangsbeschränkungen geschlossen werden. Denn diese zielten nicht vorrangig darauf, neue Begegnungen in der Nacht zu verhindern, sondern darauf, vorher beginnende private Begegnungen zeitlich zu begrenzen und dadurch zu erschweren. Da davon auszugehen sei, dass private Treffen mehrerer Personen unterschiedlicher Haushalte wesentlich zum Infektionsgeschehen beitragen, leiste insoweit auch die Erschwerung solcher Treffen durch Ausgangsbeschränkungen einen nicht unerheblichen Beitrag zur Eindämmung von Virusübertragungen.

Auf der Grundlage dieser Erkenntnisse konnte der Gesetzgeber, zumal im Rahmen des ihm zustehenden Einschätzungsspielraums annehmen, mit den Ausgangsbeschränkungen dazu beizutragen, das Infektionsgeschehen zu reduzieren und damit sowohl das Leben und die Gesundheit der Menschen zu schützen als auch das Gesundheitssystem vor Überlastung zu bewahren. 281

cc) Die mit § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG einhergehenden Eingriffe in die betroffenen Grundrechte waren im verfassungsrechtlichen Sinne erforderlich. Die nächtlichen Ausgangsbeschränkungen sind Teil des mit § 28b Abs. 1 IfSG verfolgten Gesamtkonzepts zur Eindämmung des Pandemiegeschehens. Entscheidend ist verfassungsrechtlich insofern, ob auf das Element der Ausgangsbeschränkung hätte verzichtet werden können, ohne das übergeordnete Ziel der Kontaktbeschränkungen insgesamt zu gefährden (1) sowie darauf, ob die darauf bezogenen gesetzgeberischen Einschätzungen und Prognosen auf tragfähigen Grundlagen beruhten (2). 282

(1) Der Gesetzgeber konnte im April 2021 vertretbar annehmen, auf nächtliche Ausgangssperren als Mittel vor allem zur Absicherung der Kontaktbeschränkungen nicht verzichten zu können, ohne die von ihm mit dem Gesamtkonzept verfolgten legitimen und hochrangigen Zwecke des Lebens- und Gesundheitsschutzes sowie der Aufrechterhaltung des Gesundheitssystems zu gefährden. 283

Die Erforderlichkeit der angeordneten Ausgangsbeschränkungen kann nicht mit dem Argument in Frage gestellt werden, es hätte von den zur Durchsetzung anderer Schutzmaßnahmen berufenen Behörden zuvor alles Mögliche und Zumutbare unternommen werden müssen, um die Befolgung dieser Maßnahmen sicherzustellen. Der Bundesgesetzgeber begründete den Regelungsbedarf gerade mit der zuvor bundesuneinheitlichen Auslegung und Anwendung der gemeinsam von den Ländern in der regelmäßig stattfindenden Ministerpräsidentenkonferenz beschlossenen Maßnahmen (vgl. BTDrucks 19/28444, S. 8 f.). Er hat keine Kompetenz, um etwaige Defizite bei der Befolgung und nötigenfalls exekutiven Durchsetzung bestehender anderer Schutzmaßnahmen durch die Länder auszugleichen. Die auf Grundlage der §§ 28, 28a IfSG erlassenen Schutzmaßnahmen werden von den Ländern als eigene Angelegenheit im Sinne der Art. 83, 84 GG vollzogen (vgl. Thiery, in: Eckart/Winkelmüller, 284

BeckOK Infektionsschutzrecht, IfSG, § 54 Rn. 1 (Mai 2021)).

Ein sicher gleich geeignetes Mittel hätte zwar die Kontrolle privater Zusammenkünfte zur Nachtzeit unter Verzicht auf Ausgangsbeschränkungen gewesen sein können. Da nach den vorhandenen fachwissenschaftlichen Erkenntnissen von Zusammenkünften in geschlossenen Räumen selbst bei der Beachtung von Schutzmaßnahmen ein Infektionsrisiko ausging und ausgeht, hätten gesetzliche Kontrollvorgaben aber flächendeckend angelegt sein müssen (vgl. oben Rn. 210), um vergleichbar wirksam zu sein wie die in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG angeordneten Ausgangsbeschränkungen. Unmittelbar ließen sich die Kontaktbeschränkungen in privaten Räumen zudem ausschließlich durch deren Betreten seitens der Vollzugsbehörden kontrollieren. Dies wäre mit schwerwiegenden Eingriffen in Persönlichkeitsrechte sowie in die Schutzsphäre von Art. 13 GG einhergegangen und wäre daher nicht grundrechtsschonender gewesen. Im Vergleich hierzu lässt sich die Einhaltung der flankierenden Ausgangsbeschränkungen weniger eingriffsintensiv überwachen und durchsetzen.

285

(2) Auf der Grundlage der vorhandenen fachwissenschaftlichen Erkenntnisse durfte der Gesetzgeber davon ausgehen, sein Ziel einer effektiven Kontaktbeschränkung nicht durch ein anderes Regelungssystem oder eine andere Ausgestaltung der mit § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG angeordneten Ausgangsbeschränkungen gleich wirksam, aber mit geringeren Einschränkungen erreichen zu können.

286

Mit der Bundesärztekammer, dem Bundesverband der Ärztinnen und Ärzte des Öffentlichen Gesundheitsdienstes, der Deutschen Gesellschaft für Infektiologie, der Gesellschaft für Virologie, dem Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung, dem Max-Planck-Institut für Dynamik und Selbstorganisation, dem MODUS-COVID-Team, der Deutschen Gesellschaft für Medizinische Informatik, Biometrie und Epidemiologie und der Deutschen Gesellschaft für Epidemiologie haben zahlreiche sachkundige Dritte in diesem Verfahren den Kontaktbeschränkungen eine Eignung zur Eindämmung der Verbreitung des Virus attestiert, jedoch ausgeführt, dass nicht genau quantifizierbar sei, welche konkreten Maßnahmen wie zur Reduzierung beitragen. Einhellig wird dabei das Erfordernis und Zusammenwirken verschiedener Einschränkungen für erforderlich gehalten, gleichzeitig jedoch betont, dass private Zusammenkünfte einen „signifikanten“ Anteil am Anstieg der Infektionsraten hätten. Die sachkundigen Dritten stützen sich dabei auf empirische Untersuchungen, auf die Analyse gemeldeter beziehungsweise ermittelter Übertragungsorte sowie auf die Erkenntnisse, die sich aus den „vorzeitigen Lockerungsversuchen in der zweiten und dritten Welle“ und aus der Wirkung der Kontaktbeschränkungen in Indien nach dem dortigen Auftreten der sogenannten Delta-Variante ergeben haben. Zu der Beschränkung von privaten Zusammenkünften im öffentlichen und privaten Raum legte insbesondere das MODUS-COVID-Team dar, dass diese zu einer erheblichen quantitativen und qualitativen Einschränkung der Freizeitaktivitäten führen, wobei die Freizeitaktivitäten in Summe den Aktivitätsanteil mit dem höchsten Anteil am R-Wert in Höhe von 0,6 bildeten. Das MODUS-COVID-Team, das Helmholtz-Zentrum für Infektionsforschung und auch die in der Begründung des Gesetzentwurfs genannten

287

Studien haben den wesentlichen Beitrag von Ausgangsbeschränkungen zur Beschränkung privater Kontakte im privaten Raum und damit zur Eindämmung des Pandemiegeschehens aufgezeigt.

Auf tragfähige fachwissenschaftliche Erkenntnisse konnte sich auch die Einschätzung des Gesetzgebers stützen, die allgemeinen Kontaktbeschränkungen und sonstigen Schutzmaßnahmen ohne die Ausgangsbeschränkungen zur Nachtzeit nicht hinreichend durchsetzen zu können. Nach gesicherter Erkenntnis erfolgt die Mehrzahl der Ansteckungen in Innenräumen, wo zwar Schutzmaßnahmen greifen könnten, aber weniger verlässlich sind (oben Rn. 208 ff.). Seine Einschätzung, bei in der Abend- und Nachtzeit üblicherweise gelöstem und geselligem Verhalten sowie dem Gefühl, im privaten Rückzugsbereich unbeobachtet zu sein, sei eine Einhaltung der Schutzmaßnahmen weniger sicher zu erwarten als etwa bei Kontakten in der Arbeitswelt (vgl. BTDrucks 19/28444, S. 12), stützt sich auf insoweit tragfähige Grundlagen. Das macht auch seine Einschätzung vertretbar, solche Zusammenkünfte von vornherein über eine vergleichsweise einfach zu kontrollierende Ausgangsbeschränkung reduzieren zu können.

288

dd) § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG genügt auch dem Verhältnismäßigkeitsgebot im engeren Sinne. Die Nachteile für die Betroffenen überwiegen ungeachtet der erheblichen Eingriffsintensität der Ausgangsbeschränkungen nicht gegenüber deren Bedeutung für die überragend wichtigen Gemeinwohlbelange des Lebens- und Gesundheitsschutzes sowie der Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Gesundheitssystems. Der Gesetzgeber hat einen verfassungsgemäßen Ausgleich zwischen Individual- und Gemeinwohlbelangen gefunden.

289

(1) Zur Beurteilung der Angemessenheit sind die angeordneten Ausgangsbeschränkungen in ihrer Bedeutung als Element des zur Bekämpfung der Coronapandemie in § 28b Abs. 1 IfSG zusammengefassten Gesamtschutzkonzepts des Gesetzgebers zu betrachten. Die Gesamtheit der dortigen Maßnahmen schmälert die Freiheit der Menschen von verschiedenen Seiten her, um insgesamt damit das Infektionsgeschehen eindämmen zu können. Die Verhältnismäßigkeit der Ausgangsbeschränkung lässt sich nur im Zusammenhang mit dem gesamten Maßnahmenbündel beurteilen. Mehrere für sich betrachtet möglicherweise angemessene oder zumutbare Eingriffe in grundrechtlich geschützte Bereiche können in ihrer Gesamtwirkung zu einer schwerwiegenden Beeinträchtigung führen, die das Maß der rechtsstaatlich hinnehmbaren Eingriffsintensität überschreitet. Kumulativen oder „additiven“ Grundrechtseingriffen (vgl. BVerfGE 112, 304 <319 f.>; 123, 186 <265 f.>; 141, 220 <280 f. Rn. 130>) wohnt ein spezifisches Gefährdungspotential für grundrechtlich geschützte Freiheiten inne (vgl. BVerfGE 112, 304 <319 f.>). Ob eine Kumulation von Grundrechtseingriffen das Maß der rechtsstaatlich hinnehmbaren Eingriffsintensität noch wahrt, hängt von einer Abwägung aller Umstände ab, in die auch gegenläufige Verfassungsbelange einzubeziehen sind (vgl. BVerfGE 130, 372 <392>). Das Bundesverfassungsgericht hat bei der entsprechenden Überprüfung der Verhältnismäßigkeit des Gesamtkonzepts allerdings den Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungs-

290

spielraum des Gesetzgebers zu beachten, der diesem bei der Gestaltung komplexer Maßnahmen zur Erreichung eines übergeordneten Zwecks zur Bekämpfung erheblicher Gefahren eingeräumt ist (dazu oben Rn. 216 f.). Nach diesen Maßgaben erweisen sich die nächtlichen Ausgangsbeschränkungen in ihrer konkreten Gestalt als angemessen.

(2) Den nächtlichen Ausgangsbeschränkungen kam allerdings bereits für sich genommen ein erhebliches Eingriffsgewicht zu. 291

(a) Sie griffen tief in die Lebensverhältnisse einer Vielzahl sich während ihrer Geltungsdauer im Inland aufhaltender Menschen ein. § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG schränkte nicht allein die Möglichkeiten ein, sich nach den eigenen Vorstellungen grundsätzlich jederzeit außerhalb einer Wohnung oder Unterkunft und des dazugehörigen befriedeten Besitztums aufzuhalten und im öffentlichen Raum unterschiedlichsten Aktivitäten nachzugehen. Vielmehr bewirkte die Regelung erhebliche Veränderungen im Alltag zahlreicher Betroffener, die an ihrer bisherigen Lebensgestaltung während der Geltungsdauer der Ausgangsbeschränkungen nicht mehr unverändert festhalten konnten. Wie auch die meisten Beschwerdeführenden darlegen, betraf das die gesamte Vielfalt der Gestaltung des eigenen Lebens auch in seinen sozialen Bezügen. Die Folgen der Ausgangsbeschränkungen traten in nahezu sämtlichen Bereichen privater, familiärer und sozialer Kontakte ein. Wollten Betroffene unter den Bedingungen einer nächtlichen Ausgangsbeschränkung in dem bisherigen Umfang neben den aus Amt oder Beruf resultierenden zeitlichen Bindungen ihre sozialen, insbesondere familiären Kontakte aufrechterhalten, ging dies mit nicht unerheblichen Belastungen einher (vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 5. Mai 2021 - 1 BvR 781/21 u.a. -, Rn. 44). Die Einschränkungen privater Lebensgestaltung bezogen selbst das Verlassen der eigenen Wohnung oder der eigenen Unterkunft zur Wahrnehmung nach § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 IfSG gestatteter familiärer Kontakte ein, soweit die Familienangehörigen nicht ohnehin in einem Haushalt lebten oder das Sorge- und Umgangsrecht oder eine Betreuung entsprechend der Voraussetzungen von § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstaben c oder d IfSG ausübten. Das verlieh den Ausgangsbeschränkungen ein hohes Gewicht als Eingriff in die sowohl durch Art. 6 Abs. 1 GG als auch über Art. 2 Abs. 1 GG geschützten persönlichen Beziehungen. 292

Zusätzlich zu den allgemeinen Kontaktbeschränkungen beeinträchtigten die nächtlichen Ausgangsbeschränkungen die Freiheitsausübung in einer Weise, die nicht außerhalb des von der Beschränkung erfassten Zeitraums oder nach dem Ende der Geltungsdauer der angegriffenen Regelung kompensiert werden kann (oben Rn. 222). 293

Wie die übrigen Maßnahmen nach § 28b Abs. 1 IfSG wiesen die Ausgangsbeschränkungen mit ihrer Kopplung an das Erreichen eines Schwellenwerts und ihrem selbstvollziehenden Charakter eine außerordentliche Streubreite auf (oben Rn. 222). Bei Vorliegen ihrer Voraussetzungen erfasste die Regelung die Beschwerdeführenden an jedem Ort, den sie aufsuchten. Durch den Ordnungswidrigkeitentatbestand in 294

§ 73 Abs. 1a Nr. 11c IfSG wurde das Gewicht des Eingriffs weiter intensiviert.

Das Gewicht des Eingriffs vor allem in Art. 6 Abs. 1 GG und das Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit aus Art. 2 Abs. 1 GG wurde zudem durch additive Effekte erhöht. So traten die Ausgangsbeschränkungen nach § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG neben die übrigen Beschränkungen nach § 28b IfSG. Additive Effekte traten auch durch die der Geltung von § 28b Abs. 1 IfSG zeitlich vorausgehenden gleichartigen Beschränkungen auf landesrechtlicher Grundlage ein (oben Rn. 223). 295

(b) Das Gewicht der Grundrechtseingriffe wurde allerdings durch zahlreiche Ausnahmeregelungen (§ 28b Abs. 1 Satz 1 zweiter Halbsatz Buchstaben a bis g IfSG) gemindert. Dabei hat der Gesetzgeber insbesondere auch die erheblichen Belastungen für Alleinerziehende bedacht. So nahm § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 zweiter Halbsatz Buchstabe c IfSG Aufenthalte zur Wahrnehmung des Sorge- und Umgangsrechts von den Beschränkungen aus, so dass beispielsweise die Übernahme der Kinderbetreuung durch den nicht vornehmlich betreuenden Elternteil zeitlich unbegrenzt möglich blieb. Darüber hinaus gestattete die Ausnahme in Buchstabe d unbegrenzten Aufenthalt außerhalb von Wohnungen oder Unterkünften auch zum Zweck der unaufschiebbaren Betreuung Minderjähriger. Damit konnten zumindest in einem gewissen Umfang gerade die besonderen Belastungen Alleinerziehender berücksichtigt werden. Das Zusammenspiel dieser Ausnahme mit der für die Berufs- und Mandatsausübung in Buchstabe b ermöglichte etwa die Fortführung von Kinderbetreuung bei Alleinerziehenden, wie sie von der Beschwerdeführerin zu 1) im Verfahren 1 BvR 805/21 geschildert wird. So wurde insbesondere dem Schutz des Familiengrundrechts Rechnung getragen. Darüber hinaus enthielt § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe f IfSG eine allgemeine Härtefallklausel, nach der von der Ausgangsbeschränkung keine Aufenthalte im öffentlichen Raum erfasst wurden, die verglichen mit den benannten Ausnahmeregelungen ähnlich gewichtigen und unabweisbaren Zwecken dienten. Die Klausel stand einer grundrechtsfreundlichen Auslegung und Anwendung offen, die ermöglichte, zwischen dem Lebens- und Gesundheitsschutz und weiteren legitimen Belangen im Einzelfall abzuwägen. 296

Im Übrigen hat die tageszeitliche Begrenzung der Ausgangsbeschränkungen den Eingriff gemildert (unten Rn. 301). Schließlich haben auch hier die Befristung der Regelung einen Zeitraum von gut zwei Monaten und der flexibel am Pandemiegeschehen ausgerichtete und regional differenzierende Regelungsansatz in § 28b IfSG die Eingriffsintensität verringert (unten Rn. 302). 297

(3) Für die Ausgangsbeschränkungen nach § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG durfte der Gesetzgeber zum maßgeblichen Zeitpunkt der Verabschiedung des angegriffenen Gesetzes ebenfalls davon ausgehen, dass den dadurch bewirkten, erheblichen Eingriffen in die genannten Grundrechte mit dem Lebens- und Gesundheitsschutz sowie der Aufrechterhaltung eines funktionsfähigen Gesundheitssystems Gemeinwohlbelange von überragender Bedeutung gegenüberstanden, zu deren Wahrung dringlicher Handlungsbedarf bestand (näher Rn. 227 ff.). 298

(4) In der erforderlichen Abwägung aller hier zu berücksichtigender Belange hat der Gesetzgeber für den zu beurteilenden Zeitraum einen verfassungsgemäßen Ausgleich zwischen den mit den Ausgangsbeschränkungen verfolgten besonders bedeutsamen Gemeinwohlbelangen und den durch die Beschränkungen bewirkten erheblichen Grundrechtsbeeinträchtigungen gefunden. Im Rahmen seines Schutzkonzepts räumte er nicht einseitig dem Lebens- und Gesundheitsschutz sowie der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems Vorrang ein. Wie die Kontaktbeschränkungen sah die Ausgestaltung der Ausgangsbeschränkungen Sicherungen zur Begrenzung der Eingriffsintensität vor, die einen angemessenen Interessenausgleich bewirkten. Seine Einschätzung, dass die mit ihnen einhergehende erhebliche Belastung durch ihren Beitrag zur Zweckförderung aufgewogen werde, hält sich im Rahmen des gesetzgeberischen Einschätzungsspielraums. Dieser war aufgrund der Unsicherheiten im Zeitpunkt der Verabschiedung des Gesetzes über die Wirksamkeit nächtlicher Ausgangsbeschränkungen und angesichts der Gefahren der Pandemie weit (vgl. oben Rn. 216 f.). Er erstreckte sich auf die Einschätzung der pandemischen Gefahren, die von einzelnen Arten und Orten von Zusammenkünften ausgeht.

299

So hat der Gesetzgeber insbesondere mit den speziell die Ausgangsbeschränkungen betreffenden Ausnahmeregelungen in § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstaben a bis g IfSG grundrechtlich geschützte, entgegenstehende Belange berücksichtigt und einen Interessenausgleich vorgenommen. Die Ausnahmen betrafen zahlreiche Lebensbereiche und damit auch die Schutzbereiche mehrerer Grundrechte. Das gilt nach Buchstabe b für die Mandats- und Berufsausübung, einschließlich derjenigen von Medienvertretern, die auch während der nächtlichen Ausgangsbeschränkungen tätig sein konnten. Damit trug der Gesetzgeber insbesondere den Grundrechten aus Art. 12 Abs. 1 und Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG Rechnung. Die Ausnahmen in Buchstabe c für die Wahrnehmung des Sorge- und Umgangsrechts sowie in Buchstabe d für die Durchführung unaufschiebbarer Betreuung unterstützungsbedürftiger Personen oder Minderjähriger milderten die Intensität des Eingriffs vor allem in die Grundrechte aus Art. 6 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 GG ab. Das Zusammenwirken der genannten Ausnahmen kam unter anderem Alleinerziehenden in ihrer besonderen Belastungssituation entgegen (dazu oben Rn. 296). Zudem trugen die Ausnahmen in Buchstabe a mit der Gestattung des nächtlichen Aufenthalts im Freien zu näher beschriebener Gefahrenabwehr (etwa im medizinischen Notfall) und in Buchstabe e mit der Versorgung von Tieren zur Eingriffsmilderung bei. Sämtliche Ausnahmetatbestände milderten also das Gewicht der Eingriffe in einzelne Grundrechte ab. Zudem begrenzte die generalklauselartige Ausnahme aus § 28b Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 Buchstabe f IfSG die Eingriffsintensität.

300

Der Berücksichtigung von Individualinteressen der Betroffenen diene auch die Festlegung des von den Ausgangsbeschränkungen erfassten tageszeitlichen Zeitraums von grundsätzlich 22 Uhr bis 5 Uhr. Die Beschränkungen fielen nach der nicht zu beanstandenden Wertung des Gesetzgebers in die regelmäßigen Ruhens- und Schlafenszeiten (vgl. BTDrucks 19/28444, S. 12) und damit in einen Zeitraum, in dem Ak-

301



tivitäten außerhalb einer Wohnung oder Unterkunft für die meisten Menschen quantitativ geringere Bedeutung haben. Zudem ließ die Regelung körperliche Bewegung im öffentlichen Raum noch bis 24 Uhr zu.

Dem angemessenen Interessenausgleich dienten zudem sowohl die zeitliche Befristung des Gesetzes als auch der dynamisch am Pandemiegeschehen ausgerichtete und regional differenzierende Regelungsansatz in § 28b IfSG (näher Rn. 233). Auch die spezifische Interessenlage genesener und vollständig geimpfter Personen hat der Gesetzgeber mit der Verordnungsermächtigung des § 28c IfSG angemessen berücksichtigt (Rn. 235). 302

Der Angemessenheit steht hier auch nicht entgegen, dass nach den bei Verabschiedung des Gesetzes vorhandenen und in diesem Verfahren von den sachkundigen Dritten bestätigten Erkenntnissen die Wirkungen von nächtlichen Ausgangsbeschränkungen nicht vollends von den Effekten anderer, zeitgleich wirkender Maßnahmen unterschieden werden konnten. Es oblag dem Gesetzgeber, die Bedeutsamkeit der nächtlichen Ausgangsbeschränkungen für den von ihm gewählten übergeordneten Modus der Beschränkung von persönlichen Kontakten einzuschätzen. Geleitet von der vertretbaren Annahme, dass die Mehrzahl der Ansteckungen im privaten Bereich erfolgen und ein Verstoß gegen die Kontaktbeschränkungen und anderweitigen Schutzmaßnahmen gerade zur Abend- und Nachtzeit wahrscheinlicher ist, sah er die Wirksamkeit seines Gesamtkonzepts ohne entsprechende Anordnungen gefährdet. In dieser Lage durfte er davon ausgehen, dass es ohne effektive Gegenmaßnahmen zu einer die intensivmedizinischen Kapazitäten deutlich übersteigenden Zahl behandlungsbedürftiger Personen kommen würde und die Effektivität dieser davon abhängen könnte, ob Kontaktbeschränkungen zur Abend- und Nachtzeit zusätzlich abgesichert werden. Den Beitrag von nächtlichen Ausgangsbeschränkungen im Schutzkonzept zur Verminderung des Sterberisikos und des Risikos schwerer Krankheitsverläufe durfte er als quantitativ und qualitativ erheblich veranschlagen. Da er die gegenläufigen gewichtigen Individualinteressen bei der Ausgestaltung des Gesamtschutzkonzepts und der Einzelmaßnahme der Ausgangsbeschränkungen berücksichtigt hat, war der von ihm vorgenommene Interessenausgleich verfassungsgemäß. 303

e) Der Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) durch die Bußgeldandrohung in § 73 Abs. 1a Nr. 11c IfSG ist ebenfalls gerechtfertigt. 304

### III.

Umfassende Ausgangsbeschränkungen kommen nur in einer äußersten Gefahrenlage in Betracht. Hier war die Entscheidung des Gesetzgebers für die hier angegriffenen Maßnahmen in der konkreten Situation der Pandemie und nach den auch in diesen Verfahren durch die sachkundigen Dritten bestätigten Erkenntnissen zu den Wirkungen der Maßnahmen und zu den großen Gefahren für Leben und Gesundheit tragfähig begründet und mit dem Grundgesetz vereinbar. 305

**D.**

Die Entscheidung ist einstimmig ergangen.

306

Harbarth

Paulus

Baer

Britz

Ott

Christ

Radtke

Härtel

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss des Ersten Senats vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21, 1 BvR 889/21, 1 BvR 860/21, 1 BvR 854/21, 1 BvR 820/21, 1 BvR 805/21, 1 BvR 798/21**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21, 1 BvR 889/21, 1 BvR 860/21, 1 BvR 854/21, 1 BvR 820/21, 1 BvR 805/21, 1 BvR 798/21 - Rn. (1 - 306), [http://www.bverfg.de/e/rs20211119\\_1bvr078121.html](http://www.bverfg.de/e/rs20211119_1bvr078121.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2021:rs20211119.1bvr078121