VerfGH München, Entscheidung v. 09.02.2021 – Vf. 6-VII-20

Titel:

Erfolglose Popularklage gegen coronabedingte Ausgangsbeschränkungen und andere Maßnahmen

Normenketten:

BV Art. 3 S. 1, Art. 98 S. 4, Art. 100, Art. 101, Art. 102 Abs. 1, Art. 109 Abs. 1, Art. 113, Art. 124 Abs. 1
BayVfGHG Art. 55 Abs. 1 S. 2

Leitsätze:

1. Die Regelung zur Ausgangsbeschränkung anlässlich der Corona-Pandemie in der vom 21. bis 31. März 2020 geltenden Fassung war mit der Bayerischen Verfassung vereinbar. (Rn. 38 – 112)
2. Sie verstieß nicht wegen einer offensichtlichen und gravierenden Abweichung von den Vorgaben der bundesrechtlichen Ermächtigung im Infektionsschutzgesetz gegen das Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV). (Rn. 39 – 52)
3. Ebenso wenig wurden Grundrechte der Bayerischen Verfassung, wie insbesondere das Recht auf Freizügigkeit (Art. 109 Abs. 1 BV), in unzulässiger Weise eingeschränkt. Es ist nicht zu beanstanden, dass der Normgeber dem Schutz von Leben und Gesundheit höheres Gewicht eingeräumt hat als den durch die Ausgangsbeschränkung hervorgerufenen Beeinträchtigungen. (Rn. 59 – 112)

Schlagworte:

Corona, Ausgangsbeschränkungen, Rechtsstaatsprinzip, Freizügigkeit, Freiheit der Person, körperliche Unversehrtheit, Ehe und Familie, Gesundheitsschutz, Verhältnismäßigkeit

Fundstellen:

BayVBl 2021, 302
LSK 2021, 1765

Tenor

Der Antrag wird abgewiesen.

Entscheidungsgründe

I.

1

1. Der Antragsteller wendet sich gegen die Bayerische Verordnung über eine vor läufige Ausgangsbeschränkung anlässlich der Corona-Pandemie vom 24. März 2020 (BayMBl Nr. 130, BayRS 2126-1-4-G). Diese hatte folgenden Wortlaut:

§ 1 Vorläufige Ausgangsbeschränkung anlässlich der Corona-Pandemie

(1) [1]Jeder wird angehalten, die physischen und sozialen Kontakte zu anderen Menschen außerhalb der Angehörigen des eigenen Hausstands auf ein absolut nötiges Minimum zu reduzieren. [2]Wo immer möglich, ist ein Mindestabstand zwischen zwei Personen von 1,5 m einzuhalten.

(2) [1]Untersagt werden Gastronomiebetriebe jeder Art. [2]Ausgenommen ist die Abgabe und Lieferung von mitnahmefähigen Speisen.

(3) Untersagt wird der Besuch von

a) Krankenhäusern sowie Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen, in denen eine den Krankenhäusern vergleichbare medizinische Versorgung erfolgt (Einrichtungen nach § 23 Abs. 3 Nr. 1 und 3 des Infektionsschutzgesetzes - IfSG); ausgenommen hiervon sind Geburts- und Kinderstationen für engste Angehörige und Palliativstationen und Hospize,

b) vollstationären Einrichtungen der Pflege gemäß § 71 Abs. 2 des Elften Buches Sozialgesetzbuch (SGB XI),

c) Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen im Sinne des § 2 Abs. 1 des Neunten Buches Sozialgesetzbuch (SGB IX), in denen Leistungen der Eingliederungshilfe über Tag und Nacht erbracht werden,

d) ambulant betreuten Wohngemeinschaften nach Art. 2 Abs. 3 Pflegewohnqualitätsgesetz (PfleWoqG) zum Zwecke der außerklinischen Intensivpflege (IntensivpflegeWGs), in denen ambulante Pflegedienste gemäß § 23 Abs. 6 a IfSG Dienstleistungen erbringen und e) Altenheimen und Seniorenresidenzen.

(4) Das Verlassen der eigenen Wohnung ist nur bei Vorliegen triftiger Gründe erlaubt.

(5) Triftige Gründe sind insbesondere:

a) die Ausübung beruflicher Tätigkeiten,

b) die Inanspruchnahme medizinischer und veterinärmedizinischer Versorgungsleistungen (z. B. Arztbesuch, medizinische Behandlungen; Blutspenden sind ausdrücklich erlaubt) sowie der Besuch bei Angehörigen helfender Berufe, soweit dies medizinisch dringend erforderlich ist (z. B. Psycho- und Physiotherapeuten),

c) Versorgungsgänge für die Gegenstände des täglichen Bedarfs (z. B. Lebensmittelhandel, Getränkemärkte, Tierbedarfshandel, Brief- und Versandhandel, Apotheken, Drogerien, Sanitätshäuser, Optiker, Hörgeräteakustiker, Banken und Geldautomaten, Post, Tankstellen, KfzWerkstätten, Reinigungen sowie die Abgabe von Briefwahlunterlagen). Nicht zur Deckung des täglichen Bedarfs gehört die Inanspruchnahme sonstiger Dienstleistungen wie etwa der Besuch von Friseurbetrieben,

d) der Besuch bei Lebenspartnern, Alten, Kranken oder Menschen mit Einschränkungen (außerhalb von Einrichtungen) und die Wahrnehmung des Sorgerechts im jeweiligen privaten Bereich,

e) die Begleitung von unterstützungsbedürftigen Personen und Minderjährigen,

f) die Begleitung Sterbender sowie Beerdigungen im engsten Familien kreis,

g) Sport und Bewegung an der frischen Luft, allerdings ausschließlich alleine oder mit Angehörigen des eigenen Hausstandes und ohne jede sonstige Gruppenbildung und h) Handlungen zur Versorgung von Tieren.

(6) [1]Die Polizei ist angehalten, die Einhaltung der Ausgangsbeschränkung zu kontrollieren. [2]Im Falle einer Kontrolle sind die triftigen Gründe durch den Betroffenen glaubhaft zu machen.

(7) Weiter gehende Anordnungen der örtlichen Gesundheitsbehörden bleiben unberührt.

§ 2

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Diese Verordnung tritt mit Wirkung vom 21. März 2020 in Kraft und mit Ablauf des 3. April 2020 außer Kraft.

2
Anders als in § 2 angeordnet, traten § 1 Abs. 2 und 3 der angegriffenen Rechtsverordnung bereits mit Ablauf des 30. März 2020 außer Kraft (§ 5 Abs. 2 der Bayerischen Verordnung über Infektionsschutzmaßnahmen anlässlich der CoronaPandemie - Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung, BayIfSMV - vom 27. März 2020, BayMBl Nr. 158). Der verbleibende Teil der angegriffenen Verordnung trat mit Ablauf des 31. März 2020 außer Kraft (§ 2 Satz 2 der Verordnung zur Änderung der Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 31. März 2020, BayMBl Nr. 162). Der am 1. April 2020 in Kraft getretene § 4 BayIfSMV enthielt eine § 1 Abs. 4, 5 und 6 der angegriffenen Rechtsverordnung vergleichbare Regelung einer vorläufigen Ausgangsbeschränkung. Mit Wirkung zum 6. Mai 2020 wurde diese Ausgangsbeschränkung angesichts gesunkener Infektionszahlen durch Kontaktbeschränkungen ersetzt (§ 23 Abs. 2 Nrn. 2 und 3, § 24 Satz 2 der Vierten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 5. Mai 2020, BayMBl Nr. 240).

3
2. Gestützt war die angegriffene Rechtsverordnung auf § 32 Satz 1 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl I S. 1045), das zuletzt durch Art. 1 des Gesetzes vom 10 . Februar 2020 (BGBl I S. 148) geändert

worden war, in Verbindung mit § 9 Nr. 5 der Delegationsverordnung (DelV) vom 28 . Januar 2014 (GVBl S. 22, BayRS 103-2-V), die zuletzt durch Verordnung vom 13. Januar 2020 (GVBl S. 11) geändert worden war.

4
§§ 28 und 32 IfSG in der damals gültigen Fassung lauteten:

§ 28 Schutzmaßnahmen

(1) (Fussnote:Die Landesregierungen werden ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 maßgebend sind, auch durch)Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. (Fussnote:Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. 2Die Landesregierungen können die Ermächtigung durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen.) (Fussnote:Die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz), der Freizügigkeit (Artikel 11 Abs. 1 Grundgesetz), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 Grundgesetz), der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Abs. 1 Grundgesetz) und des Brief- und Postgeheimnisses (Ar)Unter den Voraussetzungen von Satz 1 kann die zuständige Behörde Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten oder in § 33 genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen; sie kann auch Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte nicht zu betreten, bis die notwendigen Schutzmaßnahmen durchgeführt worden sind. [3]Eine Heilbehandlung darf nicht angeordnet werden. (Fussnote:tikel 10 Grundgesetz) können insoweit eingeschränkt werden.)Die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 Grundgesetz), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 Grundgesetz) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Abs. 1 Grundgesetz) werden insoweit eingeschränkt.

§ 32 Erlass von Rechtsverordnungen

5
§ 9 DelV lautet:

§ 9 Staatsministerium für Gesundheit und Pflege

Die Ermächtigungen nach …

5. § 15 Abs. 3 Satz 1, § 17 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 5 Satz 1, § 20 Abs. 7 Satz 1, § 23 Abs. 5 Satz 2 und Abs. 8 Satz 1, § 32 Satz 1 und § 36 Abs. 6 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes werden auf das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege übertragen.

II.

6
Der Antragsteller beantragt, die Bayerische Verordnung über eine vorläufige Ausgangsbeschränkung anlässlich der Corona-Pandemie für verfassungswidrig und nichtig zu erklären. Sein Antrag, die Rechtsverordnung vorläufig außer Vollzug zu setzen, wurde mit Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs vom 26. März 2020 (NVwZ 2020, 624) abgewiesen.

7
Der Antragsteller macht geltend, die angegriffene Rechtsverordnung habe die Grundrechte der körperlichen Unversehrtheit (Art. 101 BV), der persönlichen Freiheit (Art. 102 Abs. 1 BV), des Schutzes von Ehe und Familie (Art. 124 Abs. 1 BV), der Berufsfreiheit (Art. 101 BV), der Versammlungsfreiheit (Art. 113 BV) und der Freizügigkeit (Art. 109 BV) verletzt. Im Einzelnen rügt er folgende Grundrechtsverstöße:

8
1. Das Verbot, die eigene Wohnung zu verlassen, sofern keine triftigen Gründe vorliegen (§ 1 Abs. 4 und 5 der angegriffenen Rechtsverordnung), habe in Art. 101, 102 Abs. 1, Art. 109, 124 Abs. 1 und Art. 113 BV eingegriffen. Die Betroffenen hätten sich nicht mehr frei, sondern nur noch in den vorgegebenen Grenzen

bewegen dürfen. Der Besuch von Personen, die nicht dem eigenen Hausstand angehörten, sei untersagt, die Ausübung von Berufen nur noch bei Vorliegen triftiger Gründe erlaubt gewesen.

9
a) § 1 Abs. 4 der angegriffenen Rechtsverordnung habe nicht auf einer den Anforderungen des Gesetzesvorbehalts und des Wesentlichkeitsgrundsatzes genügenden Ermächtigungsgrundlage beruht und deshalb nicht in die genannten Grundrechte eingreifen dürfen. Der in der Rechtsverordnung genannte § 32 Satz 1 IfSG habe auch in Zusammenschau mit den §§ 28 ff. IfSG keine ausreichende Ermächtigungsgrundlage dargestellt. Von § 28 IfSG in der bei Erlass der Rechtsverordnung geltenden Fassung seien nur vorübergehende Maßnahmen gedeckt gewesen, nicht aber eine allgemeine zweiwöchige Ausgangssperre. Außerdem hätten die betroffenen Personen auf der Grundlage des § 28 Satz 2 IfSG nur verpflichtet werden können, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht zu verlassen. Dies sei offensichtlich etwas anderes als das Gebot, zuhause zu bleiben. Ein so weitgehender Eingriff wie die beanstandete Ausgangsbeschränkung hätte nicht durch eine auf die Generalklausel des § 28 Satz 1 IfSG gestützte Rechtsverordnung erfolgen dürfen. Eine derartige Maßnahme hätte aufgrund des Wesentlichkeitsgrundsatzes der parlamentarischen Diskussion und Beschlussfassung bedurft. Es wäre - sofern ein Bedürfnis hierfür gesehen werde - legitim, das Infektionsschutzgesetz um eine konkrete Ermächtigungsgrundlage für die Bekämpfung der Corona-Pandemie zu ergänzen. Dies sei aber allein Aufgabe des Parlaments. Die ohne parlamentarische Mitwirkung ergangene Regelung seitens der Exekutive habe wegen ihrer weitreichenden Folgen das Demokratieprinzip und die Rechtsstaatlichkeit gefährdet.

10
Sofern die Generalklausel des § 28 Satz 1 IfSG den Normgeber überhaupt dazu ermächtigt habe, notwendige Schutzmaßnahmen zu erlassen, habe dieser sein Auswahlermessen offensichtlich nicht ausgeübt. Es fehlten Erwägungen des Normgebers, ob gegen spezielle Personen gerichtete Maßnahmen einer allgemeinen Ausgangsbeschränkung vorzuziehen gewesen wären. Davon unabhängig sei die Rechtsverordnung nicht auf Vorschlag des Gesundheitsamts und somit unter Verstoß gegen § 16 Abs. 6 Satz 2 IfSG erlassen worden.

11
b) Die Rechtsverordnung habe in weiten Teilen dem Bestimmtheitsgebot nicht genügt. Es sei völlig unklar, welche Maßstäbe an das „Glaubhaftmachen“ eines triftigen Grundes nach § 1 Abs. 6 der Rechtsverordnung anzulegen gewesen seien. Unbestimmt seien ferner die Begriffe „täglicher Bedarf“ (§ 1 Abs. 5 Buchst. c der Rechtsverordnung) und „Sterbende“ (§ 1 Abs. 5 Buchst. f der Rechtsverordnung) gewesen.

12
c) Die in § 1 Abs. 4 und 5 der angegriffenen Rechtsverordnung vorgesehene Ausgangsbeschränkung habe gegen das bei der Einschränkung von Grundrechten stets zu beachtende Übermaßverbot verstoßen.

13
aa) Es bestünden gewichtige Zweifel, ob Ausgangsbeschränkungen geeignet seien, die Übertragung des Virus SARS-CoV-2 entscheidend zu verringern. Angesichts der Intensität des hierdurch bewirkten Grundrechtseingriffs hätte die beanstandete Ausgangsbeschränkung nur angeordnet werden dürfen, wenn erhebliche Gründe für einen sehr wahrscheinlichen Erfolg der Maßnahme gesprochen hätten. Ob vor dem Hintergrund der sich ständig verändernden Lage und der sich ständig verändernden wissenschaftlichen Erkenntnisse überhaupt eine valide Entscheidungsgrundlage bestanden habe, dürfe hochgradig bezweifelt werden. Für eine tragfähige Begründung der angegriffenen Rechtsverordnung wären eine Auseinandersetzung mit dem Stand der wissenschaftlichen Diskussion und eine Erfolgsprognose erforderlich gewesen. Davon unabhängig hätten die verfügbaren Polizeikräfte die Einhaltung der Ausgangsbeschränkung gar nicht kontrollieren können.

14
bb) Die Anordnung der Ausgangsbeschränkung sei auch nicht erforderlich gewesen. Aufgrund der zwischen allen Ländern und dem Bund am 22. März 2020 abgestimmten Empfehlung, die Ausbreitung des Virus SARS-CoV-2 durch ein Kontaktverbot zu bekämpfen, habe sich dem bayerischen Normgeber eine weniger belastende Maßnahme förmlich aufgedrängt. Der bundesweit abgestimmte Maßnahmenkatalog habe vorgesehen:

- Reduzierung der persönlichen Kontakte auf ein möglichst niedriges Maß,

- Mindestabstand im öffentlichen Raum von 1,5 m,

- Aufenthalt im öffentlichen Raum nur allein oder mit einer weiteren Person, - der Weg zur Arbeit, zur Notbetreuung, Teilnahme an erforderlichen Terminen, individueller Sport und Bewegung an der frischen Luft bleiben weiter möglich,

- Gruppen feiernder Menschen - auch im Privaten - sind inakzeptabel, - Gastronomiebetriebe werden geschlossen, nur die Mitnahme von Speisen und Getränken ist gestattet,

- Dienstleistungsbetriebe im Bereich der Körperpflege werden geschlossen, Ausnahmen gelten für medizinisch notwendige Dienste,

- in allen Betrieben ist es wichtig, die Hygienevorschriften einzuhalten und wirksame Schutzmaßnahmen umzusetzen.

15
All diese Maßnahmen hätten vorrangig umgesetzt werden müssen. Für eine Ausgangsbeschränkung hätte dann kein Bedürfnis mehr bestanden. Zudem wäre es weniger belastend gewesen, etwaige Ausgangsbeschränkungen nur für besonders stark betroffene Ortschaften oder Gebiete anzuordnen.

16
cc) Die mit der Ausgangsbeschränkung verbundenen Belastungen hätten außer Verhältnis zu den damit verfolgten Zielen gestanden. Der Normgeber habe sich einseitig auf den Schutz der Allgemeinheit fokussiert und dabei verkannt, dass auch gefährdeten Personen kein Schutz hätte aufgedrängt werden dürfen. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht schütze die Selbstbestimmtheit einschließlich der autonomen Entscheidung über das Sterben. Außerdem sei nicht zu erkennen, dass der Normgeber die Gefahren von Ausgangsbeschränkungen berücksichtigt habe, nämlich die Möglichkeit einer Auslösung erheblicher psychosozialer Folgen bis hin zu psychischen Erkrankungen sowie einem drohenden Anstieg von Fällen häuslicher Gewalt. Die angegriffene Rechtsverordnung habe auch keine ausreichenden Befreiungen von der Ausgangsbeschränkung in Härtefällen vorgesehen. Kontakte zu Personen außerhalb des eigenen Hausstands seien zu stark eingeschränkt gewesen. § 1 Nr. 5 Buchst. f der Rechtsverordnung habe nur die Begleitung Sterbender, nicht aber schwerstkranker Menschen erlaubt. Zudem hätte es Ausnahmen zur Vermeidung psychosozialer Folgen geben müssen, etwa eine Regelung, dass sich Betroffene „aus dem Weg gehen“ können, indem sie die gemeinsame Wohnung verlassen dürfen.

17
2. Das in § 1 Abs. 1 der angegriffenen Rechtsverordnung geregelte Kontaktverbot habe die Grundrechte aus Art. 102 Abs. 1, Art. 124 Abs. 1 und Art. 113 BV sowie die Berufsfreiheit eingeschränkt.

18
3. Das in § 1 Abs. 3 der angegriffenen Rechtsverordnung geregelte Verbot, Krankenhäuser, Altenheime und weitere Einrichtungen zu besuchen, habe ebenfalls die Grundrechte aus Art. 102 Abs. 1, Art. 124 Abs. 1 und Art. 113 BV sowie die Berufsfreiheit eingeschränkt. Ehepartner und sonstige Angehörige hätten in derartigen Einrichtungen nicht besucht werden dürfen.

19
4. Die in § 1 Abs. 2 der angegriffenen Rechtsverordnung vorgesehene Untersagung von Gastronomiebetrieben habe die Berufsfreiheit eingeschränkt.

III.

20
1. Die Bayerische Staatsregierung hält die Popularklage für unzulässig und unbegründet.

21
a) Die Popularklage sei unzulässig, weil außer Kraft getretene Vorschriften der Normenkontrolle nur dann unterlägen, wenn nicht auszuschließen sei, dass sie noch rechtliche Wirkungen entfalten könnten. Die beanstandete Rechtsverordnung sei mit Ablauf des 31. März 2020 in vollem Umfang außer Kraft getreten und entfalte seither keine rechtlichen Wirkungen. Die vom Antragsteller im Wesentlichen gerügte Ausgangsbeschränkung gebe es seit 6. Mai 2020 nicht mehr. Sofern der Antragsteller fortbestehenden

Klärungsbedarf hinsichtlich der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit von Ausgangsbeschränkungen sehe, hätte er die Möglichkeit gehabt, die auf die angegriffene Rechtsverordnung folgenden Regelungen der Ersten, Zweiten und Dritten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung über Ausgangsbeschränkungen anzufechten. An einer verfassungsrechtlichen Überprüfung der längst außer Kraft getretenen und überholten Rechtsverordnung vom 24. März 2020 bestehe kein Interesse. Soweit der Antragsteller geltend mache, aufgrund der Intensität der angegriffenen Rechtsverordnung und deren Umfang seien die Grundrechtseingriffe kaum darstellbar, liege zudem keine zulässige Grundrechtsrüge vor.

22
b) Die Popularklage sei unbegründet, weil die angegriffenen Vorschriften weder gegen Grundrechte noch gegen andere Normen der Bayerischen Verfassung verstoßen hätten.

23
aa) Die angegriffenen Vorschriften seien durch die Ermächtigungsgrundlage des § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG in der bis zum 27. März 2020 geltenden Fassung gedeckt gewesen. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG erlaube - entgegen der Auffassung des Antragstellers - nicht nur kurzzeitige Maßnahmen oder solche einer bestimmten Eingriffsintensität. Er ermächtige auch zum Erlass von Ausgangsbeschränkungen, unabhängig davon, dass diese in der Norm nicht ausdrücklich genannt seien. Dass der Bundesgesetzgeber § 28 Abs. 1 IfSG als taugliche Ermächtigungsgrundlage für Ausgangsbeschränkungen ansehe, ergebe sich daraus, dass er - in Kenntnis der Sach- und Regelungslage in den Ländern - bei der Änderung des IfSG am 27. März 2020 keine inhaltlichen Modifizierungen des § 28 Abs. 1 IfSG vorgenommen habe, sondern lediglich Anpassungen aus Gründen der Normenklarheit.

24
Art. 70 Abs. 1 BV stehe dem Erlass materiellen Rechts mit abstraktgenerellem Verpflichtungscharakter durch Rechtsverordnungen der Exekutive auf der Grundlage einer formellgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage nicht entgegen. Etwas anderes ergebe sich im vorliegenden Fall auch nicht aus der vom Antragsteller angeführten Wesentlichkeitstheorie. Welche Fragen vom Parlament selbst in Gesetzesform geregelt werden müssten, lasse sich nicht allgemein sagen, sondern hänge von den Besonderheiten des jeweiligen Regelungsgegenstands ab. Da im Bereich des Infektionsschutzes die Bandbreite der Schutzmaßnahmen, die bei Auftreten eines Infektionsgeschehens erforderlich würden, im Vorfeld nicht abgesehen werden könne, unterliege es keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass der Gesetzgeber § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG als Generalklausel ausgestaltet habe. Die Ermächtigungsnorm könne letztlich nur auf diese Weise der sich verändernden Lebenswirklichkeit gerecht werden. Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung müssten sich nicht vollständig aus dem Wortlaut der Ermächtigungsvorschrift ergeben.

25
bb) Die beanstandeten Vorschriften hätten nicht gegen das Gebot hinreichender Normbestimmtheit verstoßen. Insbesondere die Regelung der Ausgangsbeschränkung habe einen eher hohen Bestimmtheitsgrad aufgewiesen. Angesichts der in § 1 Abs. 5 der angegriffenen Rechtsverordnung beispielhaft aufgeführten Gründe hätten die Normadressaten zweifelsfrei erkennen können, unter welchen Voraussetzungen das Verlassen der eigenen Wohnung erlaubt gewesen sei.

26
cc) Die in der angegriffenen Rechtsverordnung geregelten Maßnahmen hätten nicht gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verstoßen. Der Normgeber habe mit den beanstandeten Regelungen das legitime Ziel verfolgt, die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen und eine Überlastung des Gesundheitssystems zu verhindern. Die ergriffenen Maßnahmen seien aus Sicht ex ante und auch rückblickend geeignet gewesen, diese Ziele zu erreichen. Der Normgeber habe sich auf die fachlichen Einschätzungen der Experten des Robert-Koch-Instituts und der Weltgesundheitsorganisation gestützt.

27
Die ergriffenen Maßnahmen, insbesondere die Ausgangsbeschränkung, seien erforderlich gewesen. Der Normgeber habe die Ausgangsbeschränkung als Ultima Ratio angeordnet. Die Bevölkerung sei von der Staatsregierung bereits Anfang März 2020 aufgefordert worden, zur Vermeidung von Infektionen soziale Kontakte im privaten, beruflichen und öffentlichen Bereich zu reduzieren. Nachdem Mitte März dennoch ein weiterer, massiver Anstieg des Infektionsgeschehens zu verzeichnen gewesen sei, habe ein Eingreifen von staatlicher Seite erfolgen müssen.

Auf der Grundlage seiner Einschätzungsprärogative habe der Normgeber die in der angegriffenen Rechtsverordnung geregelten Maßnahmen unter Einschluss der Ausgangsbeschränkung als erforderlich ansehen dürfen. Gleich geeignete, aber weniger belastende Eingriffsmittel hätten nach der verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Einschätzung des Normgebers nicht zur Verfügung gestanden. Die vom Antragsteller für vorzugswürdig gehaltene Maßnahme einer Kontaktbeschränkung sei nicht in gleichem Maß Erfolg versprechend gewesen. Dass die Verordnungsgeber in anderen Ländern andere Regelungsmodelle gewählt hätten, spreche nicht gegen die Verhältnismäßigkeit der Regelungen der angegriffenen Rechtsverordnung. Dabei sei zu berücksichtigen, dass die Gefahrenlage im Freistaat Bayern aufgrund hoher Infektionszahlen und der Nähe zu den stark betroffenen Staaten Italien und Österreich ernster gewesen sei als in anderen Bundesländern.

28
Der durch Art. 101 i. V. m. Art. 100 BV garantierte Schutz von Leib und Leben stelle ein überragend wichtiges Gemeinschaftsgut dar und habe die mit der Ausgangsbeschränkung verbundenen Beeinträchtigungen gerechtfertigt. Zur Vermeidung unbilliger Härten habe die angegriffene Rechtsverordnung in § 1 Abs. 5 zahlreiche Ausnahmen vorgesehen. Mit Blick auf die kurze Geltungsdauer und die fortlaufende Evaluierung der Regelungen durch den Normgeber sei die Ausgangsbeschränkung nicht in unzumutbarer Weise belastend gewesen.

29
2. Der Bayerische Landtag hat sich am Verfahren nicht beteiligt.

IV.

30
Die Popularklage ist nur zum Teil zulässig; dies ist der Fall, soweit sich der Antragsteller gegen die in § 1 Abs. 4, 5 und 6 der angegriffenen Rechtsverordnung geregelte Ausgangsbeschränkung wendet. Im Hinblick auf § 1 Abs. 1, 2 und 3 der angegriffenen Rechtsverordnung (Kontaktbeschränkungen, Untersagung von Gastronomiebetrieben sowie des Besuchs bestimmter Einrichtungen) ist die Zulässigkeit der Popularklage dagegen zu verneinen.

31
1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Dazu zählt die angegriffene Rechtsverordnung. Der bayerische Normgeber, der aufgrund einer bundesrechtlichen Ermächtigung tätig wird, setzt Landesrecht und bleibt in den Bereichen, in denen das Bundesrecht ihm Entscheidungsfreiheit belässt, an die Bayerische Verfassung gebunden (vgl. VerfGH vom 13.7.1988 VerfGHE 41, 69/72; vom 4.4.2017 BayVBl 2017, 553 Rn. 20 f.; vom 23.11.2020 - Vf. 59-VII-20 - juris Rn. 23). Eine derartige Entscheidungsfreiheit bestand im vorliegenden Fall. Der Normgeber hat die angegriffene Rechtsverordnung auf § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG gestützt. Danach konnte er - bei Vorliegen der Voraussetzungen - Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten erlassen. Er war aufgrund der bundesrechtlichen Ermächtigung nicht gezwungen, zum Mittel einer vorläufigen Ausgangsbeschränkung zu greifen, sondern wurde insoweit unter Ausschöpfung seines Regelungsermessens tätig. Bei der Ausübung des Regelungsermessens hatte der bayerische Normgeber die Vorgaben der Bayerischen Verfassung zu beachten.

32
2. Die Popularklage ist nicht deshalb unzulässig, weil die angegriffene Rechtsverordnung zwischenzeitlich außer Kraft getreten ist. Bei der Prüfung, ob eine Rechtsvorschrift verfassungswidrig ist, hat der Verfassungsgerichtshof seiner Beurteilung grundsätzlich den Rechtszustand im Zeitpunkt seiner Entscheidung zugrunde zu legen. Außer Kraft getretene Rechtsvorschriften unterliegen der Normenkontrolle nur dann, wenn nicht auszuschließen ist, dass sie noch von Bedeutung sind, wenn also ein objektives Interesse an der verfassungsgerichtlichen Überprüfung besteht (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 12.1.2005 VerfGHE 58, 1/14 ff.; vom 28.11.2007 VerfGHE 60, 184/211; vom 23.11.2020 - Vf. 59-VII-20 - juris Rn. 24). Dies ist hier der Fall, weil die außer Kraft getretenen Bestimmungen noch rechtliche Wirkungen entfalten können. Es ist insbesondere nicht auszuschließen, dass die Frage, ob die Anordnung einer Ausgangsbeschränkung im Freistaat Bayern während des Zeitraums vom 21. bis zum 31. März 2020 verfassungsgemäß war, in noch anhängigen behördlichen und fachgerichtlichen Verfahren Bedeutung

erlangen kann. Dass es für die Zeit nach dem 31. März 2020 weitere Regelungen zu Ausgangsbeschränkungen in anderen Rechtsvorschriften gab, ändert hieran nichts.

33
3. Eine Grundrechtsverletzung hat der Antragsteller nur im Hinblick auf § 1 Abs. 4, 5 und 6 der angegriffenen Rechtsverordnung hinreichend dargelegt.

34
Die Zulässigkeit einer Popularklage nach Art. 98 Satz 4 BV setzt gemäß Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG voraus, dass der Antragsteller mit einem Mindestmaß an Substanziierung nachvollziehbar begründet, inwiefern die angegriffene Rechtsvorschrift nach seiner Auffassung zu einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung in Widerspruch steht (vgl. VerfGH vom 31.5.2006 VerfGHE 59, 109/114; vom 23.5.2007 BayVBl 2007, 595 f.; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 98 Rn. 47). Eine ausreichende Grundrechtsrüge liegt nicht schon dann vor, wenn ein Antragsteller lediglich behauptet, die angegriffene Rechtsvorschrift verstoße nach seiner Auffassung gegen Grundrechtsnormen der Bayerischen Verfassung. Der Antragsteller muss seinen Vortrag vielmehr so präzisieren, dass der Verfassungsgerichtshof beurteilen kann, ob der Schutzbereich der bezeichneten Grundrechtsnorm berührt ist und eine Grundrechtsverletzung möglich erscheint (VerfGH vom 26.6.2012 VerfGHE 65, 118/122 f.).

35
a) Der Antragsteller hat hinreichend substanziiert dargelegt, inwiefern die in § 1 Abs. 4, 5 und 6 der angegriffenen Rechtsverordnung geregelte Ausgangsbeschränkung nach seiner Meinung in Widerspruch zu einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung stand (Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG). Er rügt u. a., wegen der Ausgangsbeschränkung hätten sich die Betroffenen nicht mehr frei, sondern nur noch in den vorgegebenen Grenzen bewegen dürfen. Da dieser Eingriff unverhältnismäßig sei, seien sie in ihren Freiheitsrechten verletzt worden. Dieses Vorbringen lässt eine Verletzung des Art. 109 Abs. 1 bzw. des Art. 101 BV jedenfalls möglich erscheinen und genügt der Substanziierungspflicht im Rahmen der Popularklage. Ob hinsichtlich aller vom Antragsteller als verletzt bezeichneten Grundrechte ausreichend substanziierte Grundrechtsrügen vorliegen, bedarf im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung keiner Erörterung.

36
b) Soweit mit der Popularklage die in der angegriffenen Rechtsverordnung enthaltenen Regelungen zu Kontaktbeschränkungen (§ 1 Abs. 1), zur Untersagung von Gastronomiebetrieben (§ 1 Abs. 2) und zur Untersagung des Besuchs bestimmter Einrichtungen (§ 1 Abs. 3) angegriffen werden sollen, genügt sie den oben genannten Substanziierungsanforderungen nicht. Der Antragsteller legt lediglich dar, insoweit seien Einschränkungen bestimmter Grundrechte gegeben. Dass es sich hierbei um unzulässige Eingriffe handeln und woraus eine etwaige Grundrechtsverletzung hergeleitet werden soll, ist dem Vorbringen in der Popularklage nicht zu entnehmen. Der Antragsteller führt im Gegenteil aus, der bayerische Normgeber wäre gehalten gewesen, anstelle der Anordnung einer Ausgangsbeschränkung als mildere Mittel die bundesweit abgestimmten Maßnahmen eines Kontaktverbots, der Einhaltung von Mindestabständen und der Schließung von Gastronomie- und Dienstleistungsbetrieben in Kraft zu setzen. Vor diesem Hintergrund ist eine ausreichende Substanziierung der Popularklage nur hinsichtlich der angegriffenen Ausgangsbeschränkung zu erkennen.

37
4. Soweit die Popularklage in zulässiger Weise erhoben ist, erstreckt der Verfassungsgerichtshof die Überprüfung der angefochtenen Vorschriften auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, selbst wenn insofern keine Rügen geltend gemacht worden sind oder wenn sie keine Grundrechte verbürgen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 14.2.1995 VerfGHE 48, 17/22 m. w. N.; vom 17.7.2020 BayVBl 2020, 737 Rn. 34).

V.

38
Die Popularklage ist unbegründet, soweit sich der Antragsteller gegen die in § 1 Abs. 4, 5 und 6 der angegriffenen Rechtsverordnung geregelte Ausgangsbeschränkung wendet. Diese Vorschriften waren mit dem Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) vereinbar und haben Grundrechte der Bayerischen Verfassung nicht in verfassungswidriger Weise eingeschränkt.

39
1. Das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) wurde durch die beanstandete Regelung nicht verletzt.

40
a) Im Rahmen einer zulässigen Popularklage prüft der Verfassungsgerichtshof, ob die angegriffenen Bestimmungen einer Rechtsverordnung auf einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigung beruhen und deren Vorgaben einhalten (VerfGH vom 15.7.2004 VerfGHE 57, 84/93). Prüfungsmaßstab im Popularklageverfahren sind jedoch allein die Vorschriften der Bayerischen Verfassung, nicht Normen des Bundesrechts. Ein behaupteter Verstoß gegen Bundesrecht - hier etwa die Rüge, die beanstandete Regelung sei durch die bundesrechtliche Ermächtigungsnorm nicht gedeckt gewesen - kann nur mittelbar als Verletzung des in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV verankerten Rechtsstaatsprinzips geprüft werden. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV erstreckt seine Schutzwirkung nicht in den Bereich des Bundesrechts mit der Folge, dass jeder formelle oder inhaltliche Verstoß einer landesrechtlichen Vorschrift gegen Bundesrecht zugleich als Verletzung der Bayerischen Verfassung anzusehen wäre. Der Verfassungsgerichtshof hat eine auf einer bundesrechtlichen Ermächtigung beruhende Vorschrift des Landesrechts deshalb - anders als die Fachgerichtsbarkeit - nicht umfassend daraufhin zu überprüfen, ob der Normgeber die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen der Ermächtigungsnorm zutreffend beurteilt und ob er andere bundesrechtliche Vorschriften in ihrer Bedeutung für den Inhalt seiner Regelung richtig eingeschätzt hat. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV ist vielmehr erst dann verletzt, wenn der Widerspruch zum Bundesrecht offen zutage tritt und darüber hinaus auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGHE 41, 69/73; VerfGH vom 16.2.2009 VerfGHE 62, 23/29 m. w. N.; vom 23.11.2020 - Vf. 59-VII-20 - juris Rn. 30).

41
Hiervon ausgehend kann nicht festgestellt werden, dass § 1 Abs. 4, 5 und 6 der angegriffenen Rechtsverordnung wegen einer offensichtlichen und gravierenden Abweichung von den Vorgaben der bundesrechtlichen Ermächtigung gegen das Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung verstoßen hat.

42
aa) Die Prüfung hat anhand der zum Zeitpunkt des (rückwirkenden) Inkrafttretens der angegriffenen Rechtsverordnung geltenden Fassung des Infektionsschutzgesetzes zu erfolgen. Die vom Verordnungsgeber herangezogene Ermächtigungsgrundlage musste im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Rechtsverordnung, hier am 21. März 2020, in Geltung sein (vgl. VerfGH vom 24.5.1973 VerfGHE 26, 48/63). Im vorliegenden Fall ist somit § 28 Abs. 1 IfSG in der vom 1. bis 27. März 2020 geltenden Fassung (§ 28 Abs. 1 IfSG a. F.) maßgeblich.

43
(1) Nach § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG a. F. konnten Personen u. a. verpflichtet werden, den Ort, an dem sie sich befanden, nicht zu verlassen, „bis die notwendigen Schutzmaßnahmen durchgeführt worden sind“. Hierdurch sollte jedoch ersichtlich eine lediglich kurzfristige Festhaltung Betroffener ermöglicht werden, um zwischenzeitlich weitergehende Maßnahmen vorbereiten und einleiten zu können, zum Beispiel die Verbringung Erkrankter in Quarantäne-Einrichtungen. Allgemeine Ausgangsbeschränkungen konnten hierauf nicht gestützt werden.

44
(2) Demgegenüber enthielt § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG a. F. eine dem geltenden § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG entsprechende Generalklausel, die den Verordnungsgeber im Fall der Feststellung Kranker, Krankheitsverdächtiger, Ansteckungsverdächtiger oder Ausscheider ermächtigte, alle „notwendigen Schutzmaßnahmen“ zu ergreifen, und die somit auch als Grundlage für Ausgangsbeschränkungen herangezogen werden konnte.

45
Entgegen der Auffassung des Antragstellers ist nicht festzustellen, dass Art. 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG a. F. nach seinem Regelungsgehalt lediglich kurzfristige oder nicht schwerwiegende Maßnahmen umfassen sollte. Hinsichtlich der möglichen Dauer war vielmehr ausdrücklich geregelt, dass die Schutzmaßnahmen ergriffen werden konnten, „solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist“. Hinsichtlich der Art der zulässigen Schutzmaßnahmen enthielt § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG a. F. lediglich die Vorgabe, dass es sich um „notwendige Schutzmaßnahmen“ handeln musste. Der Einwand des

Antragstellers, der Gesetzgeber habe bei der Formulierung des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG a. F. eine allgemeine zweiwöchige Ausgangssperre nicht im Blick gehabt (vgl. hierzu z. B. Klafki auf juwiss.de, Blog vom 18.3.2020; Edenharter auf verfassungsblog.de, Blog vom 19.3.2020) greift nicht durch. Ausweislich der Gesetzgebungsmaterialien (vgl. die Gesetzesbegründung zur inhaltsgleichen Vorgängervorschrift des § 34 Abs. 1 Satz 1 des Bundes-Seuchengesetzes, BT-Drs. 8/2468 S. 27) wählte der Gesetzgeber den Begriff „notwendige Schutzmaßnahmen“ bewusst, um ein möglichst breites Spektrum gefahrenabwehrender Reaktionsmöglichkeiten im Fall einer Ausbreitung übertragbarer Krankheiten zu eröffnen:

Die Fülle der Schutzmaßnahmen, die bei Ausbruch einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen können, läßt sich von vorneherein nicht übersehen. Man muß eine generelle Ermächtigung in das Gesetz aufnehmen, will man für alle Fälle gewappnet sein. Die Maßnahmen können vor allem nicht nur gegen die in Satz 1 (neu) Genannten, also gegen Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige usw. in Betracht kommen, sondern auch gegenüber „Nichtstörern“.

46
Der Umstand, dass eine allgemeine Ausgangsbeschränkung in der Gesetzesbegründung nicht ausdrücklich als in Betracht kommende Schutzmaßnahme genannt ist, besagt nicht, dass § 34 Abs. 1 Satz 1 des Bundes-Seuchengesetzes bzw. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG a. F. als Ermächtigungsgrundlagen hierfür nicht gedacht waren. Vielmehr ging es dem Gesetzgeber bei der Schaffung der Ermächtigungsgrundlage gerade darum, keine - sich später möglicherweise als notwendig erweisende - Handlungsoption für die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten auszuschließen (vgl. hierzu Rixen, NJW 2020, 1097/1099; Bethge auf verfassungsblog.de, Blog vom 24.3.2020). Dementsprechend ist es nicht zu beanstanden, dass der bayerische Verordnungsgeber § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG a. F. nach seinem Regelungsgehalt im Grundsatz als geeignete Ermächtigungsgrundlage für § 1 Abs. 4, 5 und 6 der angegriffenen Rechtsverordnung ansah.

47
bb) Ferner ist nicht zu beanstanden, dass der bayerische Verordnungsgeber die in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG a. F. als Voraussetzung für die Anordnung von Schutzmaßnahmen geregelte Gefahrenlage („Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt …“) bei Erlass der angegriffenen Vorschriften als gegeben erachtete. Am 21. März 2020 waren nach Mitteilung des Robert-Koch-Instituts bundesweit 16.662 Fälle von Covid-19-Erkrankungen erfasst. In Bayern belief sich die Zahl der gemeldeten Covid-19-Erkrankungen auf 2.960. Somit bestand eine durch Tatsachen belegte Gefahrenlage im Sinn des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG a. F. Die Auffassung des Antragstellers, mit Blick auf § 16 Abs. 6 IfSG hätte eine auf § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG a. F. gestützte Rechtsverordnung nur auf Vorschlag eines Gesundheitsamts erlassen werden dürfen, ist unzutreffend. Das Erfordernis, einen Vorschlag des Gesundheitsamts einzuholen, bezog sich auf die Anordnung von Maßnahmen durch die Ordnungsbehörden, nicht auf den Erlass von Regelungen durch den Normgeber.

48
cc) Der bayerische Normgeber hat auch nicht dadurch gegen das Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung verstoßen, dass er § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG a. F. als eine den Anforderungen des Vorbehalts des Gesetzes und des Wesentlichkeitsgrundsatzes genügende Ermächtigungsgrundlage für die in § 1 Abs. 4, 5 und 6 der angegriffenen Rechtsverordnung geregelte Ausgangsbeschränkung ansah. Wie oben bereits ausgeführt, kann der Bayerische Verfassungsgerichtshof nicht überprüfen, ob die Anwendung einer bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage - hier des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG a. F. - durch den bayerischen Normgeber mit den Anforderungen des Grundgesetzes, etwa den Vorgaben des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, in Einklang steht. Ebenso wenig kommt die Überprüfung einer bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage am Maßstab der Bayerischen Verfassung in Betracht. Die an Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV orientierte Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof ist vielmehr darauf beschränkt, ob der bayerische Normgeber seine Rechtsverordnung auf eine (bundesrechtliche) Ermächtigungsnorm gestützt hat, die mit Blick auf die Anforderungen des Vorbehalts des Gesetzes und des Wesentlichkeitsgrundsatzes eine für die getroffene Regelung gänzlich ungeeignete, offensichtlich unzureichende Grundlage darstellte. Dies ist im vorliegenden Fall nicht festzustellen, sodass auch keine Verpflichtung des Verfassungsgerichtshofs zur Vorlage an das Bundesverfassungsgericht gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG besteht (vgl. VerfGH vom 16.6.2015 VerfGHE 68, 139 Rn. 35).

49

Verordnungsermächtigungen müssen sowohl nach den Vorgaben des Grundgesetzes (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG) als auch nach den Anforderungen der Bayerischen Verfassung nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmt sein (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 12.7.2013 VerfGHE 66, 125/135).

Der Gesetzgeber darf sich nicht der Verantwortung für den Inhalt der Rechtsverordnung begeben und der Exekutive einen ihr nicht zukommenden Wirkungsbereich überlassen. Unzulässig wäre es, wenn das Parlament einen Teil der Gesetzgebungsmacht der Exekutive übertragen würde, ohne die Grenzen dieser Kompetenzen bedacht und diese nach Tendenz und Programm so genau umrissen zu haben, dass der Bürger schon aus der gesetzlichen Ermächtigung vorhersehen kann, welchen möglichen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können (BVerfG vom 18.7.2005 BVerfGE 113, 167/269; VerfGH vom 5.5.2003 VerfGHE 56, 75/88; jeweils ständige Rechtsprechung). Zudem verpflichten das Rechtsstaatsprinzip und das Demokratieprinzip den Gesetzgeber, wesentliche Entscheidungen selbst zu treffen und nicht der Verwaltung zu überlassen (vgl. z. B. BVerfG vom 24.5.2006 BVerfGE 116, 24/58; VerfGHE 66, 125/135).

50
Dies bedeutet nicht, dass Ermächtigungsnormen in ihrem Wortlaut so genau wie irgend möglich gefasst sein müssen. Es reicht vielmehr aus, dass sich die gesetzlichen Vorgaben mithilfe allgemeiner Auslegungsregeln erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Entstehungsgeschichte der Norm (BVerfG vom 21.9.2016 BVerfGE 143, 38 Rn. 55; VerfGH vom 2.7.1997 VerfGHE 50, 129/141). Der Gesetzgeber darf in Ermächtigungsnormen Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe verwenden. Er muss sich abstrakter und unbestimmter Formulierungen bedienen können, um die Verwaltungsbehörden in die Lage zu versetzen, ihren Aufgaben, den besonderen Umständen des einzelnen Falls und den schnell wechselnden Situationen des Lebens gerecht zu werden (BVerfG vom 8.1.1981 BVerfGE 56, 1/12). Welche Anforderungen an die Bestimmtheit der Ermächtigungsgrundlage zu stellen und welche Fragen vom Parlament selbst im förmlichen Gesetz zu regeln sind, lässt sich nicht generell festlegen, sondern hängt von der Eigenart des geregelten Sachbereichs und insbesondere auch davon ab, wie weit dieser einer genaueren begrifflichen Umschreibung zugänglich ist. Dies kann es nahelegen, von einer detaillierten gesetzlichen Regelung abzusehen, wenn der Verordnungsgeber eher als der parlamentarische Gesetzgeber in der Lage ist, die Regelungen rasch und einfach auf den neuesten Stand zu bringen und aktuell zu halten (vgl. hierzu BVerfGE 56, 1/13; 143, 38 Rn. 57). Auf der anderen Seite spricht eine hohe Eingriffsintensität der ergriffenen Maßnahme dafür, eher strenge Maßstäbe an die Regelungsdichte der Ermächtigungsgrundlage anzulegen (BVerfG vom 3.11.1982 BVerfGE 62, 203/210; VerfGH vom 22.11.1996 VerfGHE 49, 160/165 m. w. N.).

51
Hiervon ausgehend erscheint es vertretbar, § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG a. F. als eine den Anforderungen des Vorbehalts des Gesetzes und des Wesentlichkeitsgrundsatzes noch genügende Ermächtigungsgrundlage für die Anordnung einer Ausgangsbeschränkung zur Verhinderung der Verbreitung ansteckender Krankheiten anzusehen (so ausdrücklich zu § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG a. F. Rixen, NJW 2020, 1097/1099; zu § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG in der Fassung vom 27. März 2020 vgl. BayVGH vom 30.3.2020 NJW 2020, 1236 Rn. 54 ff.; vom 9.4.2020 - 20 NE 20.663 - juris Rn. 29 ff.; vom 9.4.2020 - 20 NE 20.664 - juris Rn. 38 ff.; vom 9.4.2020 - 20 NE 20.688 - juris Rn. 27 ff.; vom 28.4.2020 BayVBl 2020, 516 Rn. 29 ff.; Johann/Gabriel in Eckart/Winkelmüller, BeckOK Infektionsschutzrecht, § 28 IfSG Rn. 5). Jedenfalls ist nicht zu erkennen, dass der bayerische Normgeber die angegriffenen Vorschriften auf eine gänzlich ungeeignete, offensichtlich unzureichende Grundlage gestützt haben könnte.

52
Dabei ist zu berücksichtigen, dass § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG a. F. einen Sachbereich betrifft, der einer in die Einzelheiten gehenden, vorausschauenden Regelung durch den parlamentarischen Gesetzgeber nicht zugänglich ist. Pandemiegeschehen und deren jeweilige Ausprägung (z. B. Infektionswege und -häufigkeit) lassen sich - auch unter Heranziehung der wissenschaftlichen Forschung - kaum vorhersehen. Dementsprechend ist es nicht möglich, die bei Ausbruch einer übertragbaren Erkrankung erforderlich werdenden Schutzmaßnahmen im Vorhinein detailliert festzulegen. Außerdem erscheint es legitim, dem Verordnungsgeber im Bereich der Gefahrenabwehr, zu dem auch der Infektionsschutz zählt, einen eher weiten Handlungsspielraum einzuräumen, um zu gewährleisten, dass auf schwer zu prognostizierende Bedrohungssituationen möglichst rasch und flexibel reagiert werden kann. Ausweislich der Gesetzgebungsmaterialien hat der Gesetzgeber mit der Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG a. F.

bzw. des § 34 Abs. 1 Satz 1 des Bundes-Seuchengesetzes eben dieses zulässige Ziel verfolgt. Vor diesem Hintergrund ist es nicht als offensichtlicher Fehlgriff anzusehen, dass der bayerische Normgeber trotz der erheblichen Eingriffsintensität der angeordneten Maßnahme die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG a. F. als Grundlage für die zeitlich eng begrenzte Ausgangsbeschränkung gemäß § 1 Abs. 4, 5 und 6 der angegriffenen Rechtsverordnung herangezogen hat. Ob die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG a. F. als Grundlage für den Erlass einer länger andauernden - und somit eingriffsintensiveren - Ausgangsbeschränkung ausgereicht hätte, bedarf im vorliegenden Popularklageverfahren keiner Erörterung, da die angegriffenen Bestimmungen bereits mit Ablauf des 31. März 2020 - und somit nach einer Geltungsdauer von 11 Tagen - außer Kraft traten.

53
b) Die Formulierung des § 1 Abs. 4, 5 und 6 der angegriffenen Rechtsverordnung genügte den Anforderungen des rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebots.

54
Der Bestimmtheitsgrundsatz verpflichtet den Normgeber, seine Vorschriften so zu fassen, dass sie den rechtsstaatlichen Anforderungen der Klarheit und Justiziabilität entsprechen. Normen müssen so formuliert sein, dass die davon Betroffenen die Rechtslage erkennen können und die Gerichte in der Lage sind, die Anwendung der betreffenden Vorschriften durch die Verwaltung zu kontrollieren. Gleichwohl darf das Gebot der Bestimmtheit nicht übersteigert werden, weil die Normen sonst allzu starr und kasuistisch würden und der Vielgestaltigkeit des Lebens oder der Besonderheit des Einzelfalls nicht mehr gerecht werden könnten. Der Normgeber ist nicht verpflichtet, jeden Tatbestand mit exakt erfassbaren Merkmalen bis ins Letzte zu umschreiben. Er wird allerdings durch das Rechtsstaatsprinzip verpflichtet, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 30.9.2004 VerfGHE 57, 113/127).

55
Nach diesen Vorgaben ist die Verwendung der vom Antragsteller als zu unbestimmt angesehenen Begriffe „Gegenstände des täglichen Bedarfs“ (§ 1 Abs. 5 Buchst. c der angegriffenen Rechtsverordnung), „Sterbender“ (§ 1 Abs. 5 Buchst. f der angegriffenen Rechtsverordnung) und „glaubhaft machen“ (§ 1 Abs. 6 Satz 2 der angegriffenen Rechtsverordnung) aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden. Aus dem Rechtsstaatsprinzip ergibt sich kein Verbot für den Normgeber, unbestimmte Rechtsbegriffe oder sonstige auslegungsbedürftige Merkmale zu verwenden. Erfordernisse der Verwaltungspraxis können diese Form der Gesetzgebung sogar als notwendig erscheinen lassen. Gegen die Verwendung solcher Begriffe bestehen jedenfalls dann keine Bedenken, wenn sich mithilfe der üblichen Auslegungsmethoden, insbesondere durch Heranziehung anderer Vorschriften desselben Gesetzes, durch Berücksichtigung des Normzusammenhangs oder aufgrund gefestigter Rechtsprechung eine zuverlässige Grundlage für die Auslegung und Anwendung der Vorschrift gewinnen lässt (VerfGH vom 28.1.2003 VerfGHE 56, 1/9; VerfGHE 57, 113/127; vom 23.11.2020 - Vf. 59-VII-20 - juris Rn. 38).

56
aa) Bei der Verwendung des Begriffs „Gegenstände des täglichen Bedarfs“ ging es dem Normgeber ersichtlich darum, den Betroffenen die Versorgung mit allen Gütern zu ermöglichen, die für den täglichen Konsum benötigt werden. Der Begriff umfasste zwangsläufig eine große Vielfalt unterschiedlicher

Verbrauchsgegenstände. Die Aufzählung aller hierunter fallenden Waren in einer Rechtsnorm war ebenso wenig möglich wie eine präzisere Begriffsdefinition. Der Normadressat erhielt durch die beispielhafte Aufzählung der entsprechenden Verkaufsstellen (Klammerzusatz in § 1 Abs. 5 Buchst. c der angegriffenen Rechtsverordnung) aus verfassungsrechtlicher Sicht ausreichend konkrete Vorgaben, um die Rechtslage erkennen zu können.

57
bb) Es mag zutreffen, dass der Beginn des Sterbens in der medizinischen Wissenschaft nicht eindeutig definiert ist. Dennoch kann der Formulierung „Begleitung Sterbender“ in § 1 Abs. 5 Buchst. f der angegriffenen Rechtsverordnung mit ausreichender Sicherheit entnommen werden, dass damit die Begleitung von Menschen in den letzten Tagen ihres Lebens bei bevorstehendem Tod gemeint ist. Soweit der Antragsteller eine genauere begriffliche Abgrenzung zwischen den Begriffen „Schwerstkranke“ und „Sterbende“ vermisst, dürfte es hierauf im Ergebnis nicht ankommen, da die angegriffene Rechtsverordnung

in § 1 Abs. 5 Buchst. d auch den Besuch bei Kranken als triftigen Grund für das Verlassen der eigenen Wohnung genannt hatte.

58
cc) Soweit der Normgeber den Betroffenen in § 1 Abs. 6 Satz 2 der angegriffenen Rechtsverordnung aufgab, sie müssten das Vorliegen triftiger Gründen für das Verlassen der eigenen Wohnung im Fall einer Kontrolle „glaubhaft machen“, hat er die Anforderungen des verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgebots ebenfalls eingehalten. Der Begriff der „Glaubhaftmachung“ ist in der Rechtssprache gebräuchlich. Glaubhaftmachung bedeutet dabei mehr als das bloße Behaupten eines triftigen Grundes, verlangt jedoch keinen vollen Nachweis. Darzulegen sind letztlich Umstände, die es als wahrscheinlich erscheinen lassen, dass sich der Betroffene auf einen triftigen Grund berufen kann. Angesichts der Vielgestaltigkeit der in Betracht kommenden triftigen Gründe war eine Aufzählung möglicher Mittel der Glaubhaftmachung in § 1 Abs. 6 Satz 2 der angegriffenen Rechtsverordnung aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht geboten.

59
2. Durch die beanstandete Regelung wurden keine Grundrechte der Bayerischen Verfassung in unzulässiger Weise eingeschränkt.

60
Da der landesrechtliche Verordnungsgeber aufgrund einer bundesrechtlichen Ermächtigung tätig wurde, musste er die darin enthaltenen Vorgaben beachten. Eine Prüfung der abgeleiteten Norm auf ihre Vereinbarkeit mit dem Landesverfassungsrecht ist nur insoweit eröffnet, als die bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage dem landesrechtlichen Normgeber einen Gestaltungsspielraum einräumt. Das ist vorliegend im Hinblick auf die konkrete Festlegung der streitigen Ausgangsbeschränkung als notwendige Schutzmaßnahme zur Bekämpfung der Corona-Pandemie der Fall. Bei dieser Auswahl im Rahmen der bundesrechtlich normierten Vorgaben muss der Verordnungsgeber auch die ihn bindenden Grundrechte der Bayerischen Verfassung beachten (vgl. VerfGHE 68, 139 Rn. 57). Dagegen wurde nicht verstoßen.

61
a) Die angegriffenen Vorschriften griffen nicht in den Schutzbereich des Grundrechts auf Freiheit der Person (Art. 102 Abs. 1 BV) ein.

62
aa) Art. 102 Abs. 1 BV schützt die körperliche Bewegungsfreiheit gegen staatliche Eingriffe (VerfGH vom 6.11.1981 VerfGHE 34, 157/161; vom 7.10.1992 VerfGHE 45, 125/132; vom 9.12.2010 VerfGHE 63, 209/215). Er steht in der Tradition des Instituts des „habeas corpus“ und ergänzt den Schutz der allgemeinen Handlungsfreiheit um die körperliche Dimension (vgl. hierzu Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 102 Rn. 1; zu Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG Jarass in Jarass/Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 2 Rn. 110 m. w. N.). Dementsprechend erfasst der Schutzbereich des Art. 102 Abs. 1 BV insbesondere die klassischen Formen der durch staatliche Behörden oder Gerichte angeordneten Freiheitsentziehung - wie etwa Haft (VerfGHE 63, 209/215), polizeiliche Ingewahrsamnahme (VerfGH vom 2.8.1990 VerfGHE 43, 107/128 f.) oder die Unterbringung psychisch kranker Menschen (VerfGHE 45, 125/132) -, bei denen die Bewegungsfreiheit durch Festhalten der Betroffenen an einem eng umgrenzten Ort nach jeder Richtung hin aufgehoben wird (vgl. hierzu Lindner, a. a. O., Art. 102 Rn. 23; zu Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG Jarass, a. a. O., Art. 2 Rn. 114 m. w. N.).

Gemeinsames Merkmal der Freiheitsentziehung im oben genannten Sinn ist die Beeinträchtigung der Bewegungsfreiheit durch physischen Zwang. Hiervon ausgehend schützt das im Grundgesetz verbürgte Grundrecht auf Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG) nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nur gegen Maßnahmen des unmittelbaren Zwangs (BVerfG vom 15.5.2002 BVerfGE 105, 239/247; vom 24.7.2018 BVerfGE 149, 293/318; vgl. hierzu auch Di Fabio in Maunz/Dürig, GG, Bd. I, Art. 2 Abs. 2 Satz 2 Rn. 31 m. w. N.).

63
Soweit nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs darüber hinausgehend auch psychischer Zwang einen Eingriff in das Grundrecht auf persönliche Freiheit gemäß Art. 102 Abs. 1 BV bewirken kann (VerfGH vom 25.1.1967 VerfGHE 20, 4 f. zur Frage des seinerzeit zulässigen Schularrests), setzt dies voraus, dass die psychische Zwangswirkung in Ausmaß und Wirkungsweise einem unmittelbaren physischen Zwang vergleichbar ist. Erforderlich hierfür ist, dass für den Betroffenen eine Zwangswirkung

begründet wird, die über die bloße Rechtspflicht zur Anwesenheit an einem bestimmten Ort hinausgeht. Andernfalls ließe sich der Schutzbereich des Grundrechts auf persönliche Freiheit nicht mehr mit der erforderlichen Klarheit vom Schutzbereich des Grundrechts auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV) abgrenzen (vgl. hierzu VerfGH vom 23.11.2020 - Vf. 59-VII-20 - juris Rn. 43).

64
bb) Hiervon ausgehend bewirkte die in § 1 Abs. 4, 5 und 6 der angegriffenen Rechtsverordnung vorgesehene Ausgangsbeschränkung keinen Eingriff in Art. 102 Abs. 1 BV. Durch die Ausgangsbeschränkung wurde den betroffenen Personen aufgegeben, die Wohnung nicht ohne triftigen Grund zu verlassen. Es erfolgte jedoch keine durch unmittelbaren physischen Zwang oder vergleichbare psychische Zwangseinwirkung hervorgerufene Festhaltung der Normadressaten in ihren Wohnungen. Die angegriffene Rechtsverordnung sah keine Eingriffsbefugnisse vor, mittels derer ein Verbleiben der betroffenen Personen in ihren Wohnungen oder eine Rückkehr zu diesen unter Einsatz direkten Zwangs hätte durchgesetzt werden können. In die körperliche Bewegungsfreiheit in dem Sinn, sich von einem bestimmten Ort tatsächlich fortbewegen zu können, wurde nicht mittels unmittelbaren Zwangs eingegriffen.

65
Vor dem Hintergrund dieser Erwägungen werden in Teilen der verfassungsrechtlichen Literatur Ausgangsverbote generell nicht als Eingriff in den Schutzbereich des Art. 102 Abs. 1 BV angesehen (vgl. Schulz in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 102 Rn. 9; a. A. Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 102 Rn. 23). Ob diese Auffassung auch dann zutreffend wäre, wenn eine durch massive Präsenz von Vollzugskräften überwachte strikte Ausgangssperre angeordnet würde, bedarf im vorliegenden Fall keiner Erörterung, da die in § 1 Abs. 4, 5 und 6 der angegriffenen Rechtsverordnung vorgesehene Ausgangsbeschränkung weder eine strikte Ausgangssperre noch Befugnisnormen zur zwangsweisen Festhaltung der betroffenen Personen in ihrer Wohnung vorsah.

66
Selbst wenn man - entgegen der Auffassung des Verfassungsgerichtshofs - eine unmittelbare Zwangswirkung nicht als Voraussetzung für die Annahme eines Eingriffs in Art. 102 Abs. 1 BV ansähe (vgl. Schmitt, NJW 2020, 1626), wäre die Ausgangsbeschränkung des § 1 Abs. 4, 5 und 6 der angegriffenen Verordnung nach ihrer konkreten Ausgestaltung nicht als Beeinträchtigung der durch das Grundrecht der Freiheit der Person geschützten körperlichen Bewegungsfreiheit anzusehen. Denn nach § 1 Abs. 5 Buchst. g der angegriffenen Verordnung war das Verlassen der Wohnung zum Zweck der „Bewegung an der frischen Luft“ ausdrücklich erlaubt; somit bestand - letztlich ohne einschränkende Bedingungen - die Möglichkeit, sich von der eigenen Wohnung fortzubewegen. Die beanstandete Ausgangsbeschränkung betraf somit in der Sache nicht das durch Art. 102 Abs. 1 BV geschützte Recht, sich frei bewegen zu können, sondern die Freiheit, sich an jedem beliebigen Ort in Bayern aufhalten zu können. Diese Freiheit wird nicht durch Art. 102 Abs. 1 BV geschützt, sondern durch Art. 109 Abs. 1 BV (vgl. Lindner, a. a. O., Art. 109 Rn. 2).

67
b) Das Grundrecht auf Freizügigkeit innerhalb Bayerns (Art. 109 Abs. 1 BV) wurde durch die angegriffenen Bestimmungen nicht verletzt.

68
aa) Art. 109 Abs. 1 BV schützt das Recht, sich an jedem beliebigen Ort in Bayern zu grundsätzlich jedem beliebigen Zweck aufzuhalten (VerfGH vom 15.7.1963 VerfGHE 16, 67/71). Die in § 1 Abs. 4, 5 und 6 der angegriffenen Rechtsverordnung vorgesehene Ausgangsbeschränkung betraf den Schutzbereich dieses Grundrechts. Voraussetzung hierfür war - anders als bei Art. 102 Abs. 1 BV - nicht, dass die Bewegungsfreiheit durch unmittelbaren physischen Zwang oder vergleichbare psychische Zwangswirkung beeinträchtigt wurde. Ausreichend war vielmehr der Ausschluss des beliebigen Wechsels des Aufenthaltsorts durch Gebot oder Verbot. Aufgrund der beanstandeten Ausgangsbeschränkung waren die betroffenen Personen daran gehindert, ihren Aufenthaltsort innerhalb Bayerns frei zu wählen. Dies fällt in den Schutzbereich des Art. 109 Abs. 1 BV.

69
bb) Das Grundrecht der Freizügigkeit ist jedoch nur innerhalb der Schranken der allgemeinen Gesetze gewährleistet. Die Bindung an die allgemeinen Gesetze ist dem Grundrecht immanent (vgl. auch Art. 11

Abs. 2 GG, Art. 98 Satz 2 BV). Einschränkungen der Freizügigkeit durch ein Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes sind daher zulässig, soweit das einschränkende Gesetz seinerseits in Einklang mit der Verfassung steht, insbesondere einem verfassungsrechtlich legitimen Zweck dient und den Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes genügt (VerfGH vom 23.11.2020 - Vf. 59-VII-20 - juris Rn. 47).

70
Hiervon ausgehend sind die Eingriffe in die grundrechtlich geschützte Freizügigkeit durch die angegriffenen Verordnungsbestimmungen, die auf der formellgesetzlichen Ermächtigung durch das Infektionsschutzgesetz des Bundes beruhen, landesverfassungsrechtlich gerechtfertigt.

71
(1) Der Normgeber verfolgte mit der beanstandeten Ausgangsbeschränkung das Ziel, Ansteckungen mit dem Virus SARS-CoV-2 zu vermeiden und dadurch Leben und Gesundheit zu schützen sowie eine Überlastung des Gesundheitssystems zu vermeiden. Dies stellte einen legitimen Regelungszweck dar, der eine Einschränkung des Grundrechts aus Art. 109 Abs. 1 BV grundsätzlich rechtfertigen konnte.

Für die im Grundgesetz verbürgte Freizügigkeit innerhalb des Bundesgebiets (Art. 11 Abs. 1 GG) ist ausdrücklich vorgesehen, dass eine Einschränkung des Grundrechts durch oder aufgrund eines Gesetzes erfolgen darf, soweit dies zur Bekämpfung einer Seuchengefahr erforderlich ist (Art. 11 Abs. 2 GG). Das Ziel der Seuchenbekämpfung ist auch im Wirkungsbereich des Art. 109 Abs. 1 BV ein verfassungsgemäßer Rechtfertigungsgrund für ein Eingreifen des Normgebers (vgl. Art. 98 Satz 2 BV).

72
Der Einwand des Antragstellers, gefährdete Personen hätten wegen ihres Rechts auf autonome Entscheidung über das Sterben nicht gegen ihren Willen geschützt werden dürfen, greift nicht durch. Er verkennt, dass durch die Ausgangsbeschränkung nicht lediglich der einzelne Betroffene davor geschützt werden sollte, sich selbst zu schädigen. Vielmehr verfolgte der Normgeber hiermit in erster Linie das legitime Ziel, eine Weitergabe des Virus von infizierten Personen auf bisher nicht Infizierte zu unterbinden. Es ging also nicht vorrangig um die Vermeidung einer Selbstgefährdung, sondern um den Schutz anderer. Der Staat ist trotz des Selbstbestimmungsrechts seiner Bürger nicht gehindert, Seuchengefahren zu bekämpfen. Es wäre im Gegenteil mit der staatlichen Schutzpflicht für Leben und Gesundheit (VerfGH vom 12.10.1994 VerfGHE 47, 207/223; vom 15.7.2004 VerfGHE 57, 84/98) nicht zu vereinbaren, wenn die zuständigen Stellen angesichts eines landesweiten Infektionsgeschehens untätig blieben.

73
Es ist nicht zu beanstanden, dass der Normgeber auf der Grundlage der beim Robert-Koch-Institut zusammengeführten Erkenntnisse über labordiagnostisch bestätigte Covid-19-Fälle vom Vorliegen einer Gefahr für Gesundheit und Leben der Bevölkerung ausging. Die Zahl der bestätigten Covid-19-Erkrankungen in Bayern zur Zeit des Inkrafttretens der angegriffenen Rechtsverordnung (21. März 2020) lag bei 2.960, die Zahl der hiermit im Zusammenhang stehenden Todesfälle bei 19 (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-03-21-de.pdf). Während der Geltung der angegriffenen Vorschriften bis zum 31. März 2020 stieg die Zahl der bestätigten Erkrankungen in Bayern auf 14.810, die Zahl der Todesfälle auf 162 (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/ Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-03-31-de.pdf). Es kann daher keinen Zweifeln unterliegen, dass die vom Normgeber beabsichtigte Eindämmung der weiteren Ausbreitung von SARS-CoV-2 einen legitimen Regelungszweck darstellte.

74
(2) Die in § 1 Abs. 4, 5 und 6 der angegriffenen Rechtsverordnung vorgesehene Ausgangsbeschränkung war geeignet, der weiteren Ausbreitung von SARS-CoV-2 entgegenzuwirken. Nach den Erkenntnissen der Wissenschaft stellt die respiratorische Aufnahme virushaltiger Flüssigkeitspartikel den Hauptübertragungsweg von SARS-CoV-2 dar. Daneben ist auch eine Übertragung des Virus durch kontaminierte Oberflächen insbesondere in der unmittelbaren Umgebung der infektiösen Person nicht auszuschließen (vgl. hierzu NdsOVG vom 11.5.2020 - 13 MN 143/20 - juris Rn. 28). Hiervon ausgehend und gestützt auf die wissenschaftlichen Einschätzungen des Robert-Koch-Instituts (vgl. dazu ausführlich unten 2. b) bb) (4) (b)) konnte der Verordnungsgeber die Verpflichtung, die eigene Wohnung nur bei Vorliegen triftiger Gründe zu verlassen, aufgrund der damit verbundenen Einschränkung persönlicher Kontakte als geeignetes Mittel ansehen, um zu verhindern, dass das Virus auf den bekannten Übertragungswegen von einer Person auf die andere übergeht (vgl. VerfGH vom 26.3.2020 NVwZ 2020,

624 Rn. 18; BVerfG vom 7.4.2020 NJW 2020, 1429 Rn. 10; vom 9.4.2020 - 1 BvR 802/20 - juris Rn. 14; BayVGH vom 30.3.2020 NJW 2020, 1236 Rn. 59; vom 9.4.2020 - 20 NE 20.663 - juris Rn. 46). Die bisherigen Erfahrungen mit SARS-CoV-2 belegen, dass durch die getroffenen Maßnahmen zur Reduzierung persönlicher Kontakte die Reproduktionszahl - also die Zahl der Menschen, die eine infizierte Person im Mittel ansteckt - deutlich gesenkt werden konnte (VerfGH vom 23.11.2020 - Vf. 59-VII- 20 - juris Rn. 52).

75
Soweit der Antragsteller vorbringt, in der öffentlichen Diskussion gebe es Stimmen, die die Wirksamkeit von Ausgangsbeschränkungen als Mittel der Pandemiebekämpfung - entgegen den Einschätzungen des Robert-Koch-Instituts - infrage stellten, rechtfertigt dies nicht den Vorwurf eines Verfassungsverstoßes. Es ist gerade die Aufgabe des Verordnungsgebers, die in der öffentlichen Diskussion vertretenen - teils kontroversen - Auffassungen im Rahmen des ihm zustehenden Beurteilungsspielraums zu gewichten und eine Entscheidung zu treffen. Dass er bei der Anordnung der aus seiner Sicht gebotenen Maßnahmen nicht allen in der Öffentlichkeit vertretenen Einschätzungen entsprechen kann, liegt in der Natur der Sache. Sofern der Antragsteller davon ausgeht, der Verordnungsgeber dürfe erst tätig werden, wenn die Tatsachengrundlage für eine beabsichtigte Regelung in der Wissenschaft übereinstimmend als gesichert bewertet werde, entspricht dies nicht den Vorgaben der Verfassung.

76
Davon unabhängig hat der Antragsteller auch keine abweichenden Stimmen vorgetragen, die eindeutig gegen die Wirksamkeit von Ausgangsbeschränkungen als Mittel der Pandemiebekämpfung sprächen. Sein Einwand, die Weltgesundheitsorganisation halte Ausgangsbeschränkungen nicht für sinnvoll und rate zu Kontaktbeschränkungen, greift nicht durch. Zum einen ist der vom Antragsteller behaupteten Empfehlung der Weltgesundheitsorganisation schon nicht zu entnehmen, dass diese die Eignung von Ausgangsbeschränkungen zur Reduzierung der Infektionsgefahr grundsätzlich in Abrede stellte. Zum anderen hat sich die Weltgesundheitsorganisation nach den im März 2020 bekannt gewordenen Verlautbarungen (vgl. z. B. https://orf.at/stories/3158920/; https://www.ntv.de/politik/WHO-warnt-Ausgangssperrenreichennic...71.html) nicht gegen Ausgangsbeschränkungen, sondern vielmehr dafür ausgesprochen, Ausgangsbeschränkungen mit einer Ausweitung der Kapazitäten für die Durchführung von Covid-19-Tests zu kombinieren.

77
Der weitere Einwand des Antragstellers, der Präsident des Weltärztebunds habe in einem Interview im März 2020 erhebliche Zweifel an der Effektivität von Ausgangsbeschränkungen geäußert, führt ebenfalls zu keiner anderen Beurteilung. Die allgemein zugänglichen Quellen (vgl. z. B. https://www.br.de/nachrichten/deutschlandwelt/weltaerztepraesidentmontgomerygegengenerelleausgangssperren,Rtf4Zld) belegen, dass sich der Präsident des Weltärztebunds im März 2020 gegen bundes- oder landesweite Ausgangssperren ausgesprochen, regional begrenzte Ausgangssperren demgegenüber als möglicherweise notwendige Maßnahmen bezeichnet hat. Somit wurde auch durch seine damalige Äußerung die grundsätzliche Eignung von Ausgangsbeschränkungen zur Reduzierung der Infektionsgefahr nicht in Abrede gestellt. Jüngeren Äußerungen des Präsidenten des Weltärztebunds (vgl. https://www.aerzteblatt.de/nachrichten/117665/Montgomery-Lockdownab-20-000-SARS-CoV-2-Neuinfektionenam-Tag) ist zu entnehmen, dass er einen Lockdown sogar für erforderlich hält, wenn die Schwelle von deutschlandweit 20.000 SARS-CoV-2-Neuinfektionen am Tag überschritten wird.

78
Soweit der Antragsteller die Ausgangsbeschränkung als ungeeignetes Mittel ansieht, weil ihre Einhaltung mit den vorhandenen Polizeikräften nicht habe kontrolliert werden können, betreffen seine Bedenken lediglich den Vollzug der Regelung in der Praxis und sind somit nicht geeignet, die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Bestimmungen zu begründen. Davon unabhängig hat sich die Befürchtung, die Regelung werde unzweifelhaft zu einer Überforderung der Polizei führen, während der Dauer der angegriffenen Ausgangsbeschränkung nicht bewahrheitet.

79
(3) Die in § 1 Abs. 4, 5 und 6 der angegriffenen Rechtsverordnung vorgesehene Ausgangsbeschränkung war während der Geltungsdauer der angegriffenen Verordnung vom 21. bis zum 31. März 2020 eine zur Erreichung des Regelungsziels erforderliche Maßnahme.

80
Das Gebot der Erforderlichkeit ist verletzt, wenn das Ziel der angegriffenen Regelung auch durch ein anderes, gleich wirksames Mittel erreicht werden kann, das die betroffenen Grundrechte nicht oder weniger stark einschränkt. Unter mehreren gleich gut geeigneten Mitteln muss der Normgeber das am wenigsten belastende auswählen. Ihm steht dabei allerdings ein Beurteilungsspielraum zu, er muss keine Unsicherheiten hinsichtlich der Wirksamkeit des Mittels in Kauf nehmen. Die Beurteilung der Erforderlichkeit unterliegt damit in tatsächlicher Hinsicht einer Einschätzungsprärogative des Normgebers (VerfGH vom 23.7.1996 VerfGHE 49, 111/118; vom 11.11.1997 VerfGHE 50, 226/249; VerfGHE 57, 113/122).

81
Entgegen der Auffassung des Antragstellers wurde diese Einschätzungsprärogative nicht dadurch relativiert, dass die durch SARS-CoV-2 verursachte Gefahrenlage wegen sich ständig verändernder Verhältnisse und mangels valider wissenschaftlicher Erkenntnisse nur schwer eingeschätzt werden konnte und kann. Im Gegenteil kommt der Einschätzungsprärogative aus verfassungsrechtlicher Sicht dann besonderes Gewicht zu, wenn die Tatsachengrundlage, auf der der Normgeber seine Entscheidung zu treffen hat, angesichts der Neuartigkeit der Gefahrenlage und der im fachwissenschaftlichen Diskurs auftretenden Ungewissheiten - wie hier - als besonders unsicher anzusehen ist (VerfGH vom 3.7.2020 BayVBl 2020, 661 Rn. 17; BVerfG vom 13.5.2020 NVwZ 2020, 876 Rn. 10). Dementsprechend trifft der Einwand des Antragstellers, in der gegebenen Situation hätten nur Maßnahmen angeordnet werden dürfen, die mit hoher Wahrscheinlichkeit Erfolg versprachen, nicht zu.

82
Es ist nicht festzustellen, dass der Normgeber im fraglichen Zeitraum andere, weniger belastende Maßnahmen hätte ergreifen müssen, um dem Anstieg der Infektionszahlen zu begegnen.

83
(a) Die Rüge des Antragstellers, der Normgeber hätte vorrangig spezielle Schutzmaßnahmen für stark gefährdete Personen (Risikogruppen) vorsehen müssen, ist nicht berechtigt.

84
Die angegriffene Rechtsverordnung sah in § 1 Abs. 3 spezielle Schutzmaßnahmen für besonders gefährdete Personengruppen, insbesondere für Kranke und Alte, vor (z. B. Besuchsverbote in Krankenhäusern und Altenheimen). Der Normgeber hatte somit bei Erlass der Rechtsverordnung die Möglichkeit im Blick, Maßnahmen zu ergreifen, die zwischen bestimmten Gruppen von Adressaten differenzierten. Der Vorwurf, er habe insoweit offensichtlich kein Auswahlermessen ausgeübt, trifft nicht zu. Dass der Normgeber spezielle Schutzmaßnahmen für besonders gefährdete Personengruppen allein nicht als ausreichende Strategie für die Pandemiebekämpfung betrachtete, lässt keinen Verstoß gegen den Grundsatz der Erforderlichkeit erkennen. Es begegnet insbesondere keinen verfassungsrechtlichen Bedenken, dass er ein auf Maßnahmen für besonders gefährdete Personengruppen beschränktes Vorgehen als weniger wirksam ansah als die gewählte Kombination aus speziellen Maßnahmen und genereller Ausgangsbeschränkung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die durch SARS-CoV-2 verursachten Gesundheitsgefahren - wie die heutigen Erfahrungen mit der Krankheit belegen - nicht nur kranke und alte Menschen betreffen, sondern auch Personen, die keiner Risikogruppe angehören. Der Normgeber war aus verfassungsrechtlichen Gründen außerdem nicht verpflichtet, gefährdeten Personengruppen besonders weitreichende Beschränkungen aufzuerlegen, um die Belastungen für Nichtrisikogruppen möglichst gering zu halten. Vielmehr entsprach es den Vorgaben der Bayerischen Verfassung, bei der Ausübung des Regelungsermessens auch das Sozialstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 BV), das den Schutz der Belange alter und kranker Menschen in Risikosituationen umfasst, und den Grundgedanken gesellschaftlicher Solidarität bei Notständen (Art. 122 BV) mit einzubeziehen und dementsprechend eine möglichst ausgewogene Verteilung der Belastungen vorzusehen (vgl. auch BVerfG NVwZ 2020, 876 Rn. 9).

85
(b) Der bayerische Normgeber war mit Blick auf den Grundsatz der Erforderlichkeit nicht gehalten, vor der Anordnung einer Ausgangsbeschränkung zunächst (nur) diejenigen Maßnahmen umzusetzen, die in den bei der Besprechung der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 22. März 2020 beschlossenen Leitlinien zur Beschränkung sozialer Kontakte aufgeführt waren.

86

Der bayerische Normgeber hat die in den Leitlinien vom 22. März 2020 vereinbarten Maßnahmen mit der angegriffenen Rechtsverordnung vollständig umgesetzt, insbesondere die Empfehlung der Reduzierung persönlicher Kontakte, die Vorgabe zur Einhaltung eines Mindestabstands, das Verbot von Gruppenfeiern sowie die Schließung von Gastronomie- und vielen anderen Betrieben. Er hat kein von den Leitlinien inhaltlich abweichendes Schutzkonzept angeordnet, sondern ein auf den Leitlinien basierendes und in einzelnen Bereichen - insbesondere hinsichtlich der Ausgangsbeschränkung - über dieses hinausgehendes Konzept. Dabei zielten die in den Leitlinien vereinbarten Maßnahmen und die Ausgangsbeschränkung in der Sache auf denselben Effekt, nämlich die Reduzierung der persönlichen Kontakte, um eine Weitergabe des Virus auf den bekannten Übertragungswegen möglichst zu unterbinden. Dementsprechend ist mit Blick auf die angegriffenen Regelungen nicht zu fragen, ob die in den Leitlinien vereinbarten Maßnahmen der angegriffenen Ausgangsbeschränkung nach Inhalt und Wirkungsweise vorzuziehen gewesen wären, sondern vielmehr, ob es erforderlich war, über diese Maßnahmen hinauszugehen und eine zusätzliche - in vergleichbarer Weise wirkende - Beschränkung anzuordnen.

87
Bei der Beurteilung dieser Frage stand dem Normgeber - wie oben ausgeführt - ein Einschätzungsspielraum zu. Seine Einschätzung, die angestrebte Reduzierung der Infektionszahlen lasse sich umso eher und sicherer erreichen, je weiter die Zahl der persönlichen Kontakte verringert werde, ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Es erscheint - auch mit Blick auf die bisherigen Erfahrungen mit SARS-CoV-2 - naheliegend, dass die Zahl der Ansteckungen proportional zur Zahl der persönlichen Kontakte abnimmt. Soweit der Normgeber eine möglichst rasche Senkung der Infektionszahlen für notwendig hielt, um eine nicht mehr beherrschbare Verbreitung der Krankheit und eine Überlastung der medizinischen Behandlungskapazitäten zu vermeiden, war auch dies durch seine Einschätzungsprärogative gedeckt. Er musste bei der Beurteilung der Erforderlichkeit der Maßnahme insbesondere keine Unsicherheiten hinsichtlich der Prognose in Kauf nehmen, ob bei einem Absehen von der Ausgangsbeschränkung eine ausreichende Reduzierung der Infektionszahlen eintreten würde. Der Einwand des Antragstellers, der gewünschte Rückgang der Infektionszahlen wäre allein mit den in den Leitlinien vereinbarten Maßnahmen - ohne Ausgangsbeschränkung - in gleicher Weise zu erzielen gewesen, könnte nur durchgreifen, wenn die Gleichwertigkeit dieses alternativen Vorgehens in jeder Hinsicht eindeutig festgestanden hätte (vgl. BVerfG vom 6.10.1987 BVerfGE 77, 84/109; vom 14.11.1989 BVerfGE 81, 70/90 f.). Dies war nicht der Fall. Auch rückblickend kann nicht mit Sicherheit festgestellt werden, dass der Rückgang der Infektionszahlen, der in Bayern während der Sommermonate 2020 zu verzeichnen war, ohne die angegriffene Ausgangsbeschränkung in gleicher Weise eingetreten wäre.

88
(c) Entgegen der Auffassung des Antragstellers steht nicht mit der für die Annahme eines Verfassungsverstoßes erforderlichen Sicherheit fest, dass ein vergleichbarer Rückgang der Infektionszahlen erreicht worden wäre, wenn es Ausgangsbeschränkungen nur räumlich begrenzt in Regionen mit besonders hohen Infektionszahlen gegeben hätte. Der Normgeber durfte ohne Überschreitung des ihm zustehenden Beurteilungsspielraums davon ausgehen, dass räumlich begrenzte Beschränkungen der Ausbreitung des Infektionsgeschehens nicht in gleichem Maß entgegengewirkt hätten wie die angegriffene bayernweit geltende Regelung. Dabei ist zu berücksichtigen, dass auch bei der Beurteilung der Erforderlichkeit grundsätzlich eine Befugnis des Gesetzgebers zur Vereinfachung anzuerkennen ist; er darf in gewissen Grenzen generalisierende, typisierende und pauschalierende Regelungen treffen, ohne damit gegen verfassungsrechtliche Grundsätze zu verstoßen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 18.4.2002 VerfGHE 55, 57/61; vom 28.10.2004 VerfGHE 57, 156/158 f.; vom 4.5.2007 VerfGHE 60, 101/112). Bei Inkrafttreten der angegriffenen Rechtsverordnung am 21. März 2020 bestand nach der fachlichen Einschätzung des Robert-Koch-Instituts bundesweit eine hohe Gefährdung der Bevölkerung, sich mit SARS-CoV-2 zu infizieren, wobei der Freistaat Bayern zu den Ländern mit den höchsten Infektionszahlen gehörte. Ein Blick auf die damalige geografische Verteilung der Fälle zeigt, dass bereits am 21. März 2020 beinahe alle bayerischen Landkreise vom Infektionsgeschehen erfasst waren. Bis zum 31. März 2020 stiegen die Infektionen bayernweit an und betrafen letztendlich alle Landkreise. Die Anordnung einer bayernweit geltenden Ausgangsbeschränkung war vor diesem Hintergrund unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

89

Dass der Normgeber die angegriffene Ausgangsbeschränkung - wie oben ausgeführt - im Zeitpunkt ihres Inkrafttretens ohne Verfassungsverstoß als erforderlich ansehen durfte, entband ihn nicht von seiner Pflicht, die Regelung während ihrer Geltungsdauer fortlaufend daraufhin zu überprüfen, ob angesichts neuer Erkenntnisse Lockerungen der Einschränkungen oder nachträgliche Differenzierungen geboten waren (vgl. VerfGH vom 24.4.2020 NVwZ 2020, 785 Rn. 31). Der Normgeber ist dieser Verpflichtung nachgekommen, indem er von vornherein nur eine kurze Geltungsdauer der angegriffenen Verordnung vorsah und sie mit Wirkung ab 1. April 2020 durch neue Vorschriften ersetzte.

90
(4) Die in § 1 Abs. 4, 5 und 6 der angegriffenen Rechtsverordnung vorgesehene Ausgangsbeschränkung war verhältnismäßig im engeren Sinn.

91
Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verlangt, dass die Einbußen an grundrechtlich geschützter Freiheit nicht in unangemessenem Verhältnis zu den legitimen Gemeinwohlzwecken stehen, denen die Grundrechtsbeschränkung dient. Gemeinschaftsbezogenheit und Gemeinschaftsgebundenheit der Person führen zwar dazu, dass der Einzelne Einschränkungen seiner Grundrechte hinzunehmen hat, wenn überwiegende Allgemeininteressen das rechtfertigen. Der Gesetzgeber muss aber Allgemein- und Individualinteressen angemessen ausgleichen. Dabei spielt auf grundrechtlicher Seite eine Rolle, unter welchen Voraussetzungen welche und wie viele Grundrechtsträger mit welcher Intensität Beeinträchtigungen ausgesetzt sind. Auf Seiten der Gemeinwohlinteressen ist das Gewicht der Ziele und Belange maßgeblich, denen die Pflicht zur Absonderung diente (vgl. VerfGH vom 28.3.2003 VerfGHE 56, 28/49).

92
(a) Die beanstandete Ausgangsbeschränkung betraf alle Menschen, die sich im fraglichen Zeitraum im Freistaat Bayern aufhielten. Sie war als grundsätzliches Verbot des Verlassens der eigenen Wohnung ausgestaltet, wobei unter bestimmten Voraussetzungen - bei Vorliegen triftiger Gründe - ein Verlassen der Wohnung ausnahmsweise erlaubt war. Die Ausnahmetatbestände waren - wie die Regelbeispiele in § 1 Abs. 5 der angegriffenen Rechtsverordnung zeigen - relativ weit gefasst, insbesondere stellte auch der Wunsch nach Bewegung an der frischen Luft (Art. 1 Abs. 5 Buchst. g) einen triftigen Grund für das Verlassen der Wohnung dar. Die angegriffene Regelung war daher nicht als eine strikte Ausgangssperre zu qualifizieren.

93
Dies ändert jedoch nichts daran, dass der durch die beanstandete Regelung hervorgerufene Eingriff in die freie Aufenthaltswahl der Betroffenen weitgehend und schwerwiegend war. Auch wenn die Betroffenen angesichts der Ausnahmetatbestände die Möglichkeit hatten, ihre Wohnungen immer wieder und zu verschiedenen Zwecken zu verlassen, so handelte es sich hierbei nur um vorübergehende Aufenthalte außerhalb der Wohnung, deren Berechtigung zudem gegebenenfalls bei Kontrollen glaubhaft zu machen war. Der in Art. 109 Abs. 1 BV angelegte Grundgedanke des freien Aufenthalts „an jedem beliebigen Ort“ innerhalb Bayerns wurde hierdurch gravierend beeinträchtigt.

94
Obwohl die Ausgangsbeschränkung nicht mit einem Eingriff in die körperliche Bewegungsfreiheit verbunden war, erscheint es nachvollziehbar, dass sie bei Betroffenen zu einem Gefühl des „Eingesperrtseins“ und ähnlichen psychischen Belastungen führen konnte. Auch diese psychischen Beeinträchtigungen sind bei der Bewertung der Eingriffstiefe zu berücksichtigen. Soweit der Antragsteller allerdings erhebliche „psychosoziale Folgen“ bis hin zu psychischen Erkrankungen sowie einen Anstieg von Fällen häuslicher Gewalt als Auswirkung der Ausgangsbeschränkung befürchtet, kann er seine Bedenken nicht auf wissenschaftliche Erkenntnisse stützen, da derartige Erkenntnisse derzeit - zwangsläufig - noch nicht vorliegen. Auch der Normgeber konnte bei Erlass der angegriffenen Regelung insoweit nicht auf gesichertes Fachwissen zurückgreifen. Nach einer ersten Einschätzung der Bundespsychotherapeutenkammer vom 17. August 2020 (www.bptk.de/wpcontent/uploads/2020/08/2020-08-17_BPtK-Hintergrund_Corona-Pandemieundpsychische-Erkrankungen.pdf) soll generell festzustellen sein, dass eine Pandemie zu einer allgemeinen Verunsicherung und Angst vor Ansteckung führt und Spuren in der Psyche hinterlässt. Es sei wahrscheinlich, dass die Corona-Pandemie vor allem psychische Erkrankungen verstärke oder auch auslöse, wenn bereits eine psychische Verletzbarkeit bestehe. Neben Depressionen und Angststörungen,

akuten und posttraumatischen Belastungsstörungen könnten auch Alkohol- und Medikamentenabhängigkeit, Zwangsstörungen und Psychosen zunehmen. Mit Blick auf die derzeit noch unzureichende Datenlage ist es jedoch nicht möglich, aufgetretene psychische Erkrankungen speziell auf die Anordnung einer Ausgangsbeschränkung zurückzuführen. Nach der Veröffentlichung der Bundespsychotherapeutenkammer vom 17. August 2020 liegt es vielmehr nahe, dass während der Pandemie eine Vielzahl von Belastungen auf die Betroffenen einwirken, die psychische Erkrankungen auslösen können, etwa die Angst vor einer Ansteckung, die Überlastung von Pflegepersonal und Ärzten, wirtschaftliche Probleme oder der Verlust gewohnter Alltagsstrukturen. Vor diesem Hintergrund ist nicht festzustellen, dass speziell die beanstandete Ausgangsbeschränkung Auslöser psychischer Erkrankungen war, die im Fall eines auf Kontaktbeschränkungen begrenzten Schutzkonzepts vermieden worden wären.

95
(b) Auf der Seite der Gemeinwohlinteressen ist zu berücksichtigen, dass der Normgeber mit der beanstandeten Ausgangsbeschränkung das Ziel verfolgte, die Gefahr der Ansteckung mit SARS-CoV-2 zu reduzieren, und er somit in Wahrnehmung der staatlichen Schutzpflicht für Leben und Gesundheit (VerfGHE 47, 207/223; 57, 84/98) tätig wurde. Er durfte hierbei auf der Grundlage der wissenschaftlichen Einschätzung des Robert-Koch-Instituts ohne Verfassungsverstoß davon ausgehen, dass aufgrund des Virus eine erhebliche Gefahr für Leben und Gesundheit der Bevölkerung bestand und besteht.

96
Der Gesetzgeber hat dem Robert-Koch-Institut im Zusammenhang mit dem Infektionsschutz eine besondere Rolle eingeräumt. In § 4 IfSG ist dem Institut u. a. die Aufgabe übertragen, Konzeptionen zur Vorbeugung übertragbarer Krankheiten sowie zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen zu entwickeln inklusive der Entwicklung und Durchführung epidemiologischer und laborgestützter Analysen sowie Forschung zu Ursache, Diagnostik und Prävention übertragbarer Krankheiten. Gemäß § 4 Abs. 2 IfSG erstellt das Institut u. a. im Benehmen mit den jeweils zuständigen Bundesbehörden für Fachkreise als Maßnahme des vorbeugenden Gesundheitsschutzes Richtlinien, Empfehlungen, Merkblätter und sonstige Informationen zur Vorbeugung, Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten, wertet Daten zu meldepflichtigen Krankheiten und meldepflichtigen Nachweisen von Krankheitserregern infektionsepidemiologisch aus und stellt die Ergebnisse bestimmten Behörden und Institutionen zur Verfügung. Es unterstützt die Länder und sonstigen Beteiligten bei ihren Aufgaben im Rahmen der epidemiologischen Überwachung nach diesem Gesetz (§ 4 Abs. 2 Nr. 5 IfSG). Dabei arbeitet es mit ausländischen Stellen und supranationalen Organisationen sowie mit der Weltgesundheitsorganisation und anderen internationalen Organisationen zusammen (§ 4 Abs. 3 IfSG). Der Gesetzgeber bringt damit zum Ausdruck, dass den Einschätzungen des Robert-Koch-Instituts im Bereich des Infektionsschutzes besonderes Gewicht zukommt (VerfGH NVwZ 2020, 624 Rn. 16; vom 23.11.2020 - Vf. 59-VII-20 - juris Rn. 68).

97
Nach den Risikoeinschätzungen des Robert-Koch-Instituts (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Gesamt.html) bestand während der gesamten Geltungsdauer der angegriffenen Regelung (21. bis 31. März 2020) in Deutschland (und weltweit) eine sehr dynamische und ernst zu nehmende Situation, wobei es infolge der Erkrankungen auch zu einer zunehmenden Zahl von Todesfällen kam. Die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland wurde insgesamt als hoch eingeschätzt, für Risikogruppen als sehr hoch. Vor diesem Hintergrund entsprach und entspricht es den wissenschaftlichen Erkenntnissen, die von dem Virus ausgehenden Gefahren für die hochrangigen Rechtsgüter Leben und Gesundheit als schwerwiegend anzusehen. Es ist deshalb aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden, dass der Normgeber dem Schutz von Leben und Gesundheit im Rahmen der getroffenen Regelung höheres Gewicht einräumte als den durch die Ausgangsbeschränkung hervorgerufenen Beeinträchtigungen.

98
Ohne dass es auf nachträgliche Erkenntnisse ankäme, belegt der heute vorliegende Wissensstand über die weltweite Ausbreitung von SARS-CoV-2 im Jahr 2020, dass der bayerische Normgeber die von der Pandemie ausgehenden Gefahren für die Gesundheit der Bevölkerung und die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems nicht überbewertet hat. Insbesondere zeigt der starke Anstieg der Erkrankungen und Todesfälle in Deutschland ab Oktober 2020, dass es sich bei SARS-CoV-2 nicht um ein vorübergehendes Phänomen mit überschaubaren Folgen handelt, sondern um eine schwerwiegende Bedrohung. Die

Befürchtung, eine nicht ausreichende oder zu späte Reaktion auf steigende Infektionszahlen könne innerhalb kurzer Zeit zu einer Überlastung der zur Verfügung stehenden Kapazitäten der medizinischen Intensivversorgung führen, erscheint auch mit Blick auf die Entwicklung ab Oktober 2020 berechtigt. Der staatlichen Schutzpflicht für Leben und Gesundheit kommt in dieser Situation eine sehr hohe Bedeutung zu.

99
Der Verfassungsgerichtshof hat anlässlich des vorliegenden Popularklageverfahrens nicht zu entscheiden, ob und gegebenenfalls unter welchen Voraussetzungen und Sicherungen die staatliche Schutzpflicht für Leben und Gesundheit lang andauernde Eingriffe in das Grundrecht auf Freizügigkeit rechtfertigt. Die vom Antragsteller angegriffene Rechtsverordnung galt lediglich vom 21. bis zum 31. März 2020. Für diesen begrenzten Zeitraum ist ein Verstoß gegen das Übermaßverbot nicht festzustellen.

100
c) Die angegriffene Ausgangsbeschränkung hat das Grundrecht der Betroffenen auf körperliche Unversehrtheit nicht verletzt.

101
Das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit wird nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs durch Art. 100 BV (Schutz der Menschenwürde) und Art. 101 BV (Handlungsfreiheit) garantiert (vgl. VerfGH vom 30.4.1987 VerfGHE 40, 58/61; vom 21.12.1989 VerfGHE 42, 188/194; vom 28.2.1990 VerfGHE 43, 23/26). Es schützt vor allen Einwirkungen, die die menschliche Gesundheit im biologischphysiologischen Sinn beeinträchtigen. Unterhalb dieser Schwelle wird das psychische Wohlbefinden regelmäßig nur geschützt, wenn die Einwirkung zu Symptomen führt, die körperlichen Schmerzen vergleichbar sind (vgl. VerfGH vom 17.5.2006 VerfGHE 59, 63/74; BVerfG vom 14.1.1981 BVerfGE 56, 54/74 f.). Beeinträchtigungen, die mit Grundrechtsgefährdungen verbunden sind, bewegen sich regelmäßig im Vorfeld relevanter Grundrechtsverletzungen und lösen damit subjektive Abwehrrechte noch nicht aus. Wie unter 2. b) bb) (4) (a) ausgeführt, ist nach den vorliegenden Erkenntnissen nicht festzustellen, dass die angegriffene Ausgangsbeschränkung psychische Erkrankungen verursacht hat. Die mit Ausgangsbeschränkungen verbundenen Beeinträchtigungen des Wohlbefindens unterhalb der Krankheitsschwelle werden vom Schutz des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit nicht umfasst. Sofern der Antragsteller geltend machen will, es habe zumindest das Risiko bestanden, dass es infolge der Ausgangsbeschränkung zu Erkrankungen kommen könnte, ist es aus verfassungsrechtlicher Sicht nicht zu beanstanden, dass der Normgeber dieses Risiko als geringer bewertete als die Gesundheitsgefahren, die von der Verbreitung des Virus SARS-CoV-2 ausgingen und ausgehen. Dementsprechend ist es verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass sich der Normgeber aufgrund dieses Risikos nicht gehindert sah, eine Ausgangsbeschränkung in der hier gegebenen Ausprägung für einen überschaubaren Zeitraum anzuordnen.

102
d) Es ist nicht festzustellen, dass die angegriffene Ausgangsbeschränkung das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit (Art. 113 BV) verletzt hat.

103
Die Regelung des § 1 Abs. 4 der angegriffenen Rechtsverordnung, wonach die eigene Wohnung nur bei Vorliegen triftiger Gründe verlassen werden durfte, griff nach ihrem Wortlaut nicht unmittelbar in das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit ein. Insbesondere war der Vorschrift keine Untersagung von Versammlungen im Sinn des Art. 113 BV zu entnehmen. Ein (mittelbarer) Eingriff in das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit käme somit nur in Betracht, wenn die Teilnahme an Versammlungen im Sinn des Art. 113 BV nach der Intention des Normgebers keinen triftigen Grund für das Verlassen der Wohnung darstellen sollte. Ob und inwieweit dies aus Sicht des Antragstellers der Fall war, ist der Popularklage nicht zu entnehmen. Vielmehr enthält die Popularklage keine Ausführungen dazu, worin der Antragsteller eine Verletzung des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit erkennt. Aus der Popularklage ergibt sich auch nicht, ob es aufgrund der Regelung des § 1 Abs. 4 der angegriffenen Rechtsverordnung in der Zeit zwischen dem 21. und dem 31. März 2020 zur Untersagung oder Beeinträchtigung von Versammlungen gekommen ist. Es ist nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, aufgrund der bloßen Behauptung oder Vermutung eines Grundrechtseingriffs von Amts wegen Ermittlungen aufzunehmen oder Untersuchungen anzustellen, ob eine Verfassungsverletzung in Betracht kommt (VerfGHE 65, 118/124).

104

e) Das Grundrecht auf Schutz von Ehe und Familie (Art. 124 Abs. 1 BV) wurde durch die angegriffenen Bestimmungen nicht verletzt.

105
aa) Soweit ersichtlich ergab sich nach Auffassung des Antragstellers eine Verletzung des Art. 124 Abs. 1 BV daraus, dass die Betroffenen aufgrund der beanstandeten Ausgangsbeschränkung gehindert gewesen seien, Ehepartner und nahe Angehörige zu besuchen, wenn sie keinen gemeinsamen Hausstand mit ihnen unterhielten. Nach Art. 124 Abs. 1 BV stehen Ehe und Familie unter dem besonderen Schutz des Staates. Es handelt sich um eine wertentscheidende Grundsatznorm für gesetzliche Regelungen, die Ehe und Familie betreffen, und zugleich um die Gewährleistung eines Grundrechts auf Schutz gegen störende Eingriffe der öffentlichen Gewalt (VerfGH vom 28.7.1995 VerfGHE 48, 109/114). Familie im Sinn des Art. 124 Abs. 1 BV ist die Gemeinschaft von Eltern und Kindern, wobei der Schutz auch dann besteht, wenn Eltern nicht mit ihren Kindern zusammenleben (vgl. Kirchhof in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 124 Rn. 11; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 124 Rn. 12).

106
Die beanstandete Ausgangsbeschränkung hätte demnach in den Schutz von Ehe und Familie eingegriffen, wenn und soweit sie das Verlassen der eigenen Wohnung mit dem Ziel, den in einem anderen Hausstand lebenden Ehepartner aufzusuchen, nicht erlaubte. Ebenso hätte es einen Eingriff in das Grundrecht dargestellt, wenn es nach der angegriffenen Regelung nicht erlaubt gewesen wäre, die in einem anderen Haushalt lebenden Eltern oder Kinder zu besuchen. Hinsichtlich der Frage, ob der in einem anderen Hausstand lebende Ehepartner besucht werden durfte, ist allerdings zu berücksichtigen, dass der „Besuch bei Lebenspartnern“ nach § 1 Abs. 5 Buchst. d der angegriffenen Rechtsverordnung ausdrücklich als triftiger Grund für das Verlassen der eigenen Wohnung genannt war. Als „Lebenspartner“ in diesem Sinn war nach der vom Verfassungsgerichtshof im Rahmen der Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit vorzunehmenden Auslegung der Regelung auch der in einem anderen Hausstand lebende Ehepartner anzusehen. Ein anderes Verständnis wäre mit der besonderen Schutzpflicht des Normgebers für die Ehe nicht in Einklang zu bringen. Demgegenüber ist der angegriffenen Rechtsverordnung nicht zu entnehmen, dass der Besuch bei einem in einem anderen Haushalt lebenden volljährigen Kind bzw. dessen Besuch bei seinen Eltern nach der Intention des Normgebers einen triftigen Grund für das Verlassen der eigenen Wohnung darstellen sollte. Vielmehr sah § 1 Abs. 5 Buchst. d der angegriffenen Verordnung insoweit ein Verlassen der eigenen Wohnung grundsätzlich nur zur „Wahrnehmung des Sorgerechts im jeweiligen privaten Bereich“, also mit Blick auf Minderjährige vor. Ein Eingriff in das Grundrecht auf Schutz der Familie in Form einer Störung des ungehinderten persönlichen Kontakts von Eltern und ihren (volljährigen) Kindern lag somit vor.

107
bb) Das Grundrecht auf Schutz der Familie wird durch die Bayerische Verfassung vorbehaltlos gewährleistet. Nach einhelliger Auffassung in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung und verfassungsrechtlichen Literatur sind jedoch vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte ihrerseits nur Bestandteil der Verfassung insgesamt und finden ihre immanenten Grenzen dort, wo kollidierende Grundrechte Dritter und andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtswerte mit Rücksicht auf die Einheit der Verfassung und die von ihr geschützte Wertung in die Beurteilung einzubeziehen sind (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 12.3.2007 VerfGHE 60, 52/56; BVerfG vom 26.6.1991 BVerfGE 84, 212/228; vom 24.9.2003 BVerfGE 108, 282/297; Wolff, a. a. O., Art. 124 Rn. 20; Jarass in Jarass/Pieroth, GG, vor Art. 1 Rn. 48 f. sowie Art. 6 Rn. 23). Das Grundrecht der Betroffenen auf Schutz der Familie steht hinsichtlich der beanstandeten Ausgangsbeschränkung im Widerstreit mit der staatlichen Schutzpflicht für Leben und Gesundheit (siehe hierzu oben 2. b) bb) (4) (b)).

108
cc) Der Normgeber hat im Fall des Aufeinandertreffens widerstreitender Verfassungsgüter einen möglichst schonenden Ausgleich zwischen den kollidierenden verfassungsrechtlich geschützten Werten zu schaffen (VerfGH vom 1.8.1997 VerfGHE 50, 156/166; vom 15.1.2007 VerfGHE 60, 1/10). Er verfügt bei der Beurteilung der tatsächlichen Entwicklungen und der Auswirkungen von Maßnahmen, mit denen den Gefahren für die widerstreitenden Verfassungspositionen begegnet werden kann, über eine Einschätzungsprärogative. Soweit der Normgeber für die Frage, in welcher Weise er ein bestimmtes Sachgebiet regeln will, Wertungen und fachbezogene Abwägungen vornimmt, können diese

verfassungsrechtlich nur beanstandet werden, wenn sie eindeutig widerlegbar und offensichtlich fehlerhaft sind oder wenn sie der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprechen (VerfGHE 60, 1/10).

109
Durch die beanstandete Ausgangsbeschränkung wurde der Kontakt zwischen Eltern und ihren erwachsenen Kindern für einen überschaubaren Zeitraum (21. bis 31. März 2020) beeinträchtigt. Unterbunden war dabei die persönliche Begegnung, nicht aber der sonstige Kontakt, etwa durch Telefongespräche. Für besondere Situationen, etwa bei Vorliegen einer Krankheit oder Behinderung, waren Ausnahmen von der Ausgangsbeschränkung vorgesehen (vgl. § 1 Abs. 5 Buchst. d der angegriffenen Verordnung). Die Auswirkungen des Eingriffs in Art. 124 Abs. 1 BV waren somit als gewichtig, aber nicht als übermäßig belastend anzusehen. Vor diesem Hintergrund ist es mit Blick auf die vom Infektionsgeschehen ausgehenden erheblichen Gefahren für Leben und Gesundheit verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass der Normgeber den für die Ausgangsbeschränkung sprechenden Verfassungsgütern größeres Gewicht beigemessen hat als der mit der angegriffenen Regelung verbundenen Beeinträchtigung des Grundrechts auf Schutz der Familie.

110
f) Das Grundrecht der Handlungsfreiheit (Art. 101 BV), das auch den beruflichen und wirtschaftlichen Bereich umfasst (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 23.11 2016 VerfGHE 69, 324 Rn. 109 m. w. N.), wurde durch die angegriffenen Bestimmungen nicht verletzt.

111
aa) Die Rüge des Antragstellers, die beanstandete Ausgangsbeschränkung habe das Grundrecht auf Berufsfreiheit in verfassungswidriger Weise eingeschränkt, bleibt ohne Erfolg. Soweit der Antragsteller beanstandet, § 1 Abs. 4 der angegriffenen Rechtsverordnung habe die Ausübung von Berufen nur unter der Voraussetzung der Glaubhaftmachung triftiger Gründe zugelassen, verkennt er die Ausnahmeregelung des § 1 Abs. 5 Buchst. a der angegriffenen Rechtsverordnung. Die Ausübung beruflicher Tätigkeiten stellte danach ausdrücklich einen triftigen Grund für das Verlassen der eigenen Wohnung dar. Dementsprechend ergaben sich aus der beanstandeten Ausgangsbeschränkung keine Beeinträchtigungen hinsichtlich des beruflich bedingten Aufenthalts außerhalb der eigenen Wohnung.

112
bb) Soweit der Antragsteller die Einschränkung seiner allgemeinen Handlungsfreiheit im Hinblick auf das Verbot angreift, seine Wohnung während der Dauer der Ausgangsbeschränkung ohne triftigen Grund zu veranlassen, tritt Art. 101 BV hinter das speziellere Grundrecht aus Art. 109 Abs. 1 BV zurück (vgl. Krausnick in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 109 Rn. 7 m. w. N.).

VI.

113
Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).