



THÜRINGER VERFASSUNGSGERICHTSHOF

VerfGH 110/20

Im Namen des Volkes

Beschluss

In dem abstrakten Normenkontrollverfahren

der Fraktion der Alternative für Deutschland im Thüringer Landtag,
vertreten durch den Fraktionsvorsitzenden,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

Antragstellerin,

bevollmächtigt:

Rechtsanwalt Ralf Hornemann,
Wendenschloßstraße 312a, 12557 Berlin,

Anhörungsberechtigte:

1. Thüringer Landtag,
vertreten durch die Präsidentin,
Jürgen-Fuchs-Str. 1, 99096 Erfurt,

2. Thüringer Landesregierung,
Regierungsstr. 73, 99084 Erfurt,

vertreten durch den Ministerpräsidenten,
dieser vertreten durch den Thüringer Minister für Migration, Justiz und Verbraucherschutz,
Werner-Seelenbinder-Str. 5, 99096 Erfurt,

zu 2. bevollmächtigt:

Prof. Dr. Lothar Michael,

K_____, _____ M_____

gegen

die Thüringer Verordnung über außerordentliche Sondermaßnahmen zur Eindämmung einer sprunghaften Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Thüringer SARS-CoV-2-Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung - ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO -) vom 31. Oktober 2020 (GVBl. S. 547)

hat der Thüringer Verfassungsgerichtshof durch den Präsidenten Dr. h.c. Kaufmann und die Mitglieder Prof. Dr. Baldus, Prof. Dr. Bayer, Heßelmann, Dr. Hinkel, Menzel, Prof. Dr. Ohler und Petermann sowie das stellvertretende Mitglied Obhues

aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 31. März 2021

am 19. Mai 2021 **beschlossen**:

-
- I. Das Verfahren wird ausgesetzt.
- II. Gemäß Art. 100 Abs. 3 GG wird eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu folgenden Rechtsfragen eingeholt:
1. War es mit dem aus Art. 20 Abs. 3 i. V. m. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG resultierenden Parlamentsvorbehalt und der darauf beruhenden Wesentlichkeitstheorie vereinbar, bei Bestehen einer Gefährdungslage mit erheblichen prognostischen Unsicherheiten für eine Übergangszeit die infektionsschutzrechtliche Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG als ausreichende gesetzliche Ermächtigung anzusehen, um zum Schutz des Lebens und der Gesundheit der Bevölkerung Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG zu erlassen?
 2. Falls die Frage unter 1. bejaht wird: War ein solcher Übergangszeitraum auch dann noch anzunehmen, nachdem seit Ausbruch der Pandemie bereits über ein halbes Jahr vergangen, der parlamentarische Gesetzgeber jedoch untätig geblieben ist, aber hinreichend deutlich wird, dass er bereits konkret beabsichtigt, in naher Zukunft eine umfassende und weitreichende Grundlage mittels entsprechender Gesetzesänderung zu schaffen?
 3. Sind an die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen auf die Exekutive im Hinblick auf die Bestimmung von Ordnungswidrigkeitstatbeständen nach Art. 103 Abs. 2 GG strengere Anforderungen zu stellen als an die Bestimmung der ihnen zugrundeliegenden Gebote und Verbote nach Art. 80 Abs. 1 GG?
 4. Falls die Frage unter 3. bejaht wird: Wird die Bußgeldbewehrung eines auf die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG (i. V. m. § 32 Satz 1 und § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG) gestützten Ge- oder Verbots den Anforderungen des aus Art. 103 Abs. 2 GG folgenden besonderen Bestimmtheitsgebots noch gerecht?

III. Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hält es für geboten, die Vorlage auch auf die Frage zu erstrecken:

Erlauben es die „Grundsätze des Rechtsstaates“ (Art. 28 Abs. 1 GG), eine Verletzung des landesverfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzips im Falle eines Widerspruch zwischen einfachem Landesrecht und Bundesrecht erst dann anzunehmen, wenn dieser Widerspruch offen zutage tritt und als schwerwiegender, besonders krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist?

G r ü n d e :

A .

1. Gegenstand des Verfahrens ist die Thüringer Verordnung über außerordentliche Sondermaßnahmen zur Eindämmung einer sprunghaften Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 (Thüringer SARS-CoV-2-Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung - **ThürSARS-CoV-2-SonderEindmaßnVO**) vom **31. Oktober 2020** (GVBl. S. 547), die zuletzt durch die Thüringer Verordnung zur Fortschreibung der erforderlichen Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 vom **7. November 2020** (GVBl. S. 551) geändert wurde (im Folgenden: Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung).

2. Die Verordnung hat folgenden Inhalt:

„Aufgrund des § 32 Satz 1 in Verbindung mit den §§ 28, 29, 30 Abs. 1 Satz 2 und § 31 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Artikel 5 des Gesetzes vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1385) und § 7 Abs. 1 der Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen nach dem Infektionsschutzgesetz (ThürIfSGZustVO) vom 2. März 2016 (GVBl. S. 155), zuletzt geändert durch Artikel 3 der Verordnung vom 21. September 2020 (GVBl. S. 501), verordnet das Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie und

aufgrund des § 32 Satz 1 IfSG und § 7 Abs. 2 ThürIfSGZustVO verordnet das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport im Einvernehmen mit dem Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie:

§ 1 Anwendungsvorrang

(1) Ergänzend zu den Bestimmungen der Zweiten Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung (2. ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO) vom 7. Juli 2020 (GVBl. S. 349), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 20. Oktober 2020 (GVBl. S. 544), und den Bestimmungen der Thüringer Verordnung über die Infektionsschutzregeln zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 in Kindertageseinrichtungen, der weiteren Jugendhilfe, Schulen und für den Sportbetrieb (ThürSARS-CoV-2-KiJuSSp-VO) vom 19. August 2020 (GVBl. S. 430) gelten die Bestimmungen dieser Verordnung.

(2) Bei Abweichungen haben die Bestimmungen dieser Verordnung Vorrang; insoweit treten die Bestimmungen der Zweiten Thüringer SARS-CoV-2-Infektionsschutz-Grundverordnung sowie der Thüringer Verordnung über die Infektionsschutzregeln zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 in Kindertageseinrichtungen, der weiteren Jugendhilfe, Schulen und für den Sportbetrieb zurück.

(3) Weitergehende Anordnungen und Maßnahmen nach § 13 2. ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO bleiben unberührt.

§ 2 Kontaktbeschränkung

Jede Person ist angehalten, die physisch-sozialen Kontakte zu anderen Personen außer zu den Angehörigen des eigenen Haushalts und Personen, für die ein Sorge- oder Umgangsrecht besteht, auf ein absolut nötiges Minimum zu reduzieren.

§ 3 Kontaktbeschränkungen in der Öffentlichkeit

(1) Der Aufenthalt in der Öffentlichkeit ist nur allein, mit Angehörigen des eigenen Haushalts und eines weiteren Haushalts, jedoch mit insgesamt höchstens zehn Personen, gestattet.

(2) Absatz 1 gilt nicht für

1. Versammlungen, Veranstaltungen, Zusammenkünfte, Sitzungen und Beratungen nach § 8 2. ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO,
2. berufliche und amtliche Tätigkeiten sowie die erforderliche Bewirtschaftung landwirtschaftlicher und forstwirtschaftlicher Flächen einschließlich erforderlicher Jagdausübung,
3. Aufenthalte im öffentlichen Raum zum Zweck der Berichterstattung durch Vertreter von Presse, Rundfunk, Film oder anderen Medien,
4. die Benutzung des öffentlichen Personenverkehrs und von Kraftfahrzeugen,
5. Beerdigungen und standesamtliche Eheschließungen sowie
6. Gruppen einer Einrichtung oder eines Angebotes nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 4 ThürSARS-CoV-2-KiJuSSp-VO.

§ 4 Private Reisen, Übernachtungsangebote

(1) Jede Person ist angehalten, auf nicht notwendige private Reisen und Besuche sowie auf tagestouristische Ausflüge zu verzichten.

(2) ¹Entgeltliche Übernachtungsangebote dürfen nur für glaubhaft notwendige, insbesondere für medizinische, berufliche und geschäftliche Zwecke zur Verfügung gestellt werden. ²Übernachtungsangebote für touristische Zwecke sind untersagt; bereits aufgenommene Gäste müssen ihren Aufenthalt bis zum 5. November 2020, 12 Uhr beenden. Beherbergungsbetriebe, die ausschließlich Übernachtungsangebote für andere als in Satz 1 genannte Zwecke unterbreiten, sind zu schließen.

(3) Gastronomische Bereiche von Beherbergungsbetrieben dürfen ausschließlich den Tagungs- und Übernachtungsgästen zur Verfügung stehen.

§ 5

Schullandheime, Heimvolkshochschulen, Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit mit Beherbergungsbetrieb

(1) ¹Schullandheime und Heimvolkshochschulen sind zu schließen. ²Weiterhin sind Einrichtungen, die im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe, Angebote der Jugendarbeit oder der Fortbildung von ehrenamtlichen und hauptamtlichen Fachkräften mit Beherbergung anbieten, zu schließen. ³Bereits aufgenommene Gäste müssen ihren Aufenthalt bis zum 5. November 2020, 12 Uhr beenden.

(2) Einrichtungen nach Absatz 1 Satz 2 sind insbesondere

1. Jugendbildungseinrichtungen,
2. Einrichtungen der Kinder- und Jugenderholung,
3. Selbstversorgerhäuser und gleichartige Unterbringungsformen
4. die Landessportschule Bad Blankenburg.

§ 6

Veranstaltungen, Freizeiteinrichtungen und -angebote, Sport

(1) ¹Veranstaltungen nach § 7 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2 sowie Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 bis 3 2. ThürSARS-CoV-2-IfSGrundVO sind untersagt. ²Ausnahmegenehmigungen können auf Antrag von der zuständigen Behörde nach § 12 Abs. 1 2. ThürSARS-CoV-2-IfS-GrundVO erteilt werden, soweit dies im Einzelfall aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar ist.

(2) ¹Angebote und Einrichtungen, die der Freizeitgestaltung zuzuordnen sind, sind für den Publikumsverkehr zu schließen. ²Angebote und Einrichtungen nach Satz 1 sind:

1. Theater, Opern, Konzerthäuser und ähnliche Einrichtungen, Kinos,
2. Museen, ausgenommen entgeltfreie bildungsbezogene Angebote,
3. Ausstellungen, ausgenommen Messen im Sinne des § 64 der Gewerbeordnung in der Fassung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202) in der jeweils geltenden Fassung ohne Freizeit Zwecke,
4. Freizeitparks und Anbieter von Freizeitaktivitäten,
5. geschlossene Räume der zoologischen und botanischen Gärten sowie in Tierparks,
6. Spielhallen, Spielbanken, Wettbüros und ähnliche Einrichtungen,
7. Prostitutionsstätten im Sinne des Prostituiertenschutzgesetzes vom 21. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2372) in der jeweils geltenden Fassung, Bordelle und ähnliche Einrichtungen,
8. Schwimm-, Freizeit- und Erlebnisbäder sowie Thermen, mit Ausnahme medizinisch notwendiger Angebote der Vorsorge und Rehabilitation, des Schwimmunterrichts nach Absatz 3 Satz 2 Nr. 2 und des Trainings- und Wettkampfbetriebs nach Absatz 3 Satz 3,
9. Saunen,
10. Fitnessstudios und ähnliche Einrichtungen, mit Ausnahme medizinisch notwendiger Angebote der Rehabilitation.

(3) ¹Der Freizeitsport und der organisierte Sportbetrieb auf und in allen öffentlichen und nicht öffentlichen Sportanlagen sowie unter freiem Himmel außerhalb von Sportanlagen sind untersagt. ²Ausgenommen sind

1. der Individualsport ohne Körperkontakt, insbesondere Reiten, Tennis, Golf, Leichtathletik, Schießsport und Radsport allein, zu zweit oder mit Angehörigen des eigenen Haushalts und
2. der Sport- und Schwimmunterricht nach den Lehr-, Ausbildungs- und Studienplänen.

³Abweichend von Satz 1 ist der Trainings- und Wettkampfbetrieb von Profisportvereinen sowie von olympischen und paralympischen Kaderathleten (Olympiakader, Perspektivkader, Nachwuchskader 1, Nachwuchskader 2, Spitzenkader des Deutschen Behindertensportverbandes) nach Maßgabe der Infektionsschutzkonzepte erlaubt. ⁴Sportveranstaltungen mit Zuschauern sind untersagt. ⁵Abweichend von § 49 Abs. 2 Satz 4 ThürSARS-CoV-2-KiJuSSp-VO sind Profisportvereine im Sinne dieser Verordnung Vereine im Sinne des Vereinsrechts und aus Sportvereinen ausgegliederte Profi- oder Semiprofisportabteilungen, die als juristische Personen des Privatrechts organisiert sind und am Lizenzspielbetrieb der 1. bis 3. Liga in einer Sportart im professionellen und semiprofessionellen Bereich teilnehmen.

§ 7 Gaststätten

(1) Gaststätten im Sinne des Thüringer Gaststättengesetzes vom 9. Oktober 2008 (GVBl. S. 367) in der jeweils geltenden Fassung sind für den Publikumsverkehr zu schließen.

(2) Von der Schließung nach Absatz 1 sind ausgenommen:

1. die Lieferung und die Abholung mitnahmefähiger Speisen und Getränke,
2. der nicht öffentliche Betrieb von Kantinen und Mensen.

§ 8 Groß- und Einzelhandel

Geschäfte und Betriebe des Groß- und Einzelhandels haben neben den infektionsschutzrechtlichen Maßgaben sicherzustellen, dass sich in den Geschäfts- und Betriebsräumen nicht mehr als ein Kunde pro 10 m² Verkaufsfläche aufhält.

§ 9 Arbeitsschutz

¹Arbeitgeber im Sinne des § 2 Abs. 3 des Arbeitsschutzgesetzes (ArbSchG) vom 7. August 1996 (BGBl. I S. 1246), zuletzt geändert durch Artikel 293 der Verordnung vom 19. Juni 2020 (BGBl. I S. 1328), sind verpflichtet, soweit die Betriebe nicht nach den Bestimmungen dieser Verordnung zu schließen sind, ein hohes Niveau des Arbeitsschutzes zum Schutz der Sicherheit und Gesundheit der Beschäftigten im Sinne des § 2 Abs. 2 ArbSchG zu gewährleisten. ²Sie haben die Gefährdungsbeurteilung nach § 5 ArbSchG und die betriebliche Pandemieplanung unter Beachtung der SARS-CoV-2-Arbeitsschutzregel in der Fassung vom 20. August 2020 (GMBI. Nr. 24 S. 484)* anzupassen. ³Im Rahmen der Überprüfung der Gefährdungsbeurteilung und der Ableitung der erforderlichen Maßnahmen hat auch die Anpassung der bestehenden betrieblichen Infektionsschutzkonzepte zu erfolgen. ⁴Zu den Maßnahmen kann auch die Gewährung von Heimarbeit oder mobilem Arbeiten gehören.

§ 10 Ordnungswidrigkeiten

(1) Die Verfolgung von Ordnungswidrigkeiten richtet sich nach § 73 IfSG und dem Gesetz über Ordnungswidrigkeiten in der Fassung vom 19. Februar 1987 (BGBl. I S. 602) in der jeweils geltenden Fassung.

(2) Ordnungswidrigkeiten werden nach § 73 Abs. 2 IfSG mit einer Geldbuße von bis zu 25 000 Euro geahndet.

(3) Ordnungswidrig im Sinne des § 73 Abs. 1a Nr. 24 in Verbindung mit den §§ 32 und 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig

1. entgegen § 3 Abs. 1 sich mit mehr oder anderen als den zugelassenen Personen in der Öffentlichkeit aufhält und keine Ausnahme nach § 3 Abs. 2 vorliegt,
2. entgegen § 4 Abs. 2 Satz 1 entgeltliche Übernachtungsangebote für nicht glaubhaft notwendige Zwecke zur Verfügung stellt,
3. entgegen § 4 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 1 Satz 1 entgeltliche Übernachtungsangebote für touristische Zwecke oder entgegen § 4 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 über den zulässigen Zeitpunkt hinaus zur Verfügung stellt,
4. entgegen § 4 Abs. 2 Satz 3 als verantwortliche Person Beherbergungsbetriebe nicht schließt,
5. entgegen § 4 Abs. 3 als verantwortliche Person gastronomische Bereiche seines Beherbergungsbetriebs auch anderen als Tagungs- und Übernachtungsgästen zur Verfügung stellt,
6. entgegen § 6 Abs. 1 Satz 2 als verantwortliche Person untersagte Veranstaltungen ohne Ausnahmegenehmigung nach Satz 1 durchführt,
7. entgegen § 6 Abs. 2 als verantwortliche Person geschlossene Angebote und Einrichtungen, die der Freizeitgestaltung zuzuordnen sind, nicht schließt, betreibt oder wiedereröffnet,
8. entgegen § 6 Abs. 3 Satz 1 untersagten Freizeitsport durchführt oder daran teilnimmt, soweit keine Ausnahme nach Satz 2 oder Satz 3 vorliegt,
9. entgegen § 6 Abs. 3 Satz 1 als verantwortliche Person organisierten Sportbetrieb durchführt, soweit keine Ausnahme nach Satz 2 oder Satz 3 vorliegt,
10. entgegen § 6 Abs. 3 Satz 4 als verantwortliche Person Sportveranstaltungen mit Zuschauern durchführt,
11. entgegen § 7 Abs. 1 als verantwortliche Person Gaststätten nicht schließt, betreibt oder wiedereröffnet, soweit keine Ausnahme nach Abs. 2 vorliegt,
12. entgegen § 8 als Verantwortlicher im Groß- und Einzelhandel nicht sicherstellt, dass sich in den Geschäfts- und Betriebsräumen nicht mehr als ein Kunde pro 10 m² Verkaufsfläche aufhält.

(4) Die verantwortliche Person nach Absatz 3 bestimmt sich nach § 5 Abs. 2 2. ThürIfS-GrundVO.

§ 11

Parlamentsvorbehalt

Die für Infektionsschutz zuständigen Ministerien haben im Rahmen ihrer jeweiligen Zuständigkeit diese Verordnung ganz oder teilweise zu ändern oder aufzuheben, sofern der Landtag durch Beschluss dazu auffordert.

§ 12

Einschränkung von Grundrechten

Durch diese Verordnung werden die Grundrechte der Freiheit der Person (Artikel 2 Abs. 2 Satz 2 des Grundgesetzes, Artikel 3 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung des Freistaats Thüringen), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes, Artikel 10 der Verfassung des Freistaats Thüringen) und der Freizügigkeit (Artikel 11 des Grundgesetzes, Artikel 5 Abs. 1 der Verfassung des Freistaats Thüringen) eingeschränkt.

§ 13
Gleichstellungsbestimmung

Status- und Funktionsbezeichnungen in dieser Verordnung gelten jeweils für alle Geschlechter.

§ 14
Inkrafttreten, Außerkrafttreten

Diese Verordnung tritt am 2. November 2020 in Kraft und mit Ablauf des 30. November 2020 außer Kraft.“

3. Die Antragstellerin des zugrunde liegenden Rechtsstreits ist eine Fraktion des Thüringer Landtags. Sie ist der Ansicht, die Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung sei mit Art. 1 Abs. 1 (Menschenwürde), Art. 2 Abs. 1 (allg. Gleichheitssatz), Art. 3 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 (Freiheit der Person und freie Entfaltung der Persönlichkeit), Art. 5 Abs. 1 und Abs. 2 (Freizügigkeit), Art. 6 Abs. 2 und Abs. 3 Satz 1 (Schutz personenbezogener Daten), Art. 8 (Unverletzlichkeit der Wohnung), Art. 9 i. V. m. Art. 21 Abs. 1 GG (Recht auf politische Mitgestaltung), Art. 10 (Versammlungsfreiheit), Art. 17 Abs. 1 (Schutz von Ehe und Familie), Art. 20 (Recht auf Bildung), Art. 23 Abs. 1 (allgemeine Schulpflicht, Art. 24 Abs. 1 (öffentliches Erziehungs- und Schulwesen), Art. 34 (Eigentumsfreiheit), Art. 35 Abs. 1 (Berufsfreiheit), Art. 39 Abs. 2 (Religionsfreiheit) und Art. 44 Abs. 1 ThürVerf (Demokratie- und Rechtsstaatsprinzip) unvereinbar und damit nichtig.

4. Wegen der Einzelheiten des Sachverhaltes und des Vortrages der Antragstellerin sowie der anhörungsberechtigten Thüringer Landesregierung wird auf den Inhalt der eingereichten Verfahrensakte Bezug genommen.

B.

I.

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof kann ohne Beantwortung der Vorlagefrage unter II. 1. und II. 2. über den ihm vorliegenden Antrag im abstrakten Normenkontrollverfahren nicht abschließend entscheiden.

1. Der Antrag im abstrakten Normenkontrollverfahren ist zulässig.

Die Antragstellerin ist als Landtagsfraktion antragsberechtigt (Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf i. V. m. § 11 Nr. 4, § 42 ThürVerfGHG) und hat einen wirksamen Beschluss ihrer Mitglieder vom 10. März 2021 vorgelegt. Die Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung ist ein zulässiger Gegenstand einer abstrakten Normenkontrolle, Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf, § 11 Nr. 4, § 42 Nr. 1 ThürVerfGHG.

Im Ergebnis hat sie ihren Normenkontrollantrag noch hinreichend i.S.d § 18 Abs. 1 Satz 2 ThürVerfGHG begründet. Die Antragstellerin macht zwar die Verfassungswidrigkeit der gesamten Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung geltend, ohne in diesem Zusammenhang zu jeder einzelnen Regelung der Verordnung gesondert auszuführen, worin sie deren jeweilige Verfassungswidrigkeit sieht. Jedoch ist dem Vortrag der Antragstellerin noch hinreichend deutlich zu entnehmen, dass sie die gesamte Verordnung, die auf die Generalermächtigung aus § 28 IfSG gestützt wurde, wegen fehlender Bestimmtheit und Wahrung des Parlamentsvorbehalts als verfassungswidrig erachtet.

Die Tatsache, dass die Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung mittlerweile außer Kraft getreten ist, lässt auch nicht das objektive Klarstellungsinteresse entfallen. Denn ein Normenkontrollantrag bleibt nach dem Außerkrafttreten einer Norm solange zulässig, als Regelungen des Gesetzes noch Außenwirkung entfalten können (ThürVerfGH, Urteil vom 19. Juni 1998 - VerfGH 10/96 -, LVerfGE 8, 337 [347] = juris

Rn. 61). Das objektive Klarstellungsinteresse ist lediglich dann zu verneinen, wenn von der angegriffenen Norm unter keinem denkbaren Gesichtspunkt mehr Rechtswirkungen ausgehen können (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2005 - 2 BvF 2/01 -, BVerfGE 113, 167 [193] = juris Rn. 77 und Beschluss vom 15. Januar 2008 - 2 BvF 4/05 -, BVerfGE 119, 394 [410] = juris Rn. 48). Auch nach Ende ihres Geltungszeitraums kann die Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung noch Rechtswirkungen erzeugen. Das gilt insbesondere für noch nicht abgeschlossene Verfahren zur Ahndung von Ordnungswidrigkeiten oder Sekundäransprüche. Zudem besteht vorliegend mit Blick auf den objektiven Charakter des Normenkontrollverfahrens ein Entscheidungsinteresse über den Zeitraum der rechtlichen Wirkung der Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung hinaus. Denn aufgrund der begrenzten zeitlichen Geltung aller Verordnungen, die im Zuge der Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2 unmittelbar aneinander folgend erlassen wurden, besteht die Möglichkeit, dass die mit dem Normenkontrollantrag zur Prüfung gestellten und als verfassungswidrig erachteten Regelungen in jeder weiteren Verordnung wiederholt werden. Diese könnten dann - würde mit dem Ende der rechtlichen Wirkung der Regelungen auch die Entscheidungsmöglichkeit des Verfassungsgerichtshofs entfallen - kaum je einer landesverfassungsrechtlichen Kontrolle unterzogen werden, was mit der normativen Intention des Art. 80 Abs. 1 Nr. 4 ThürVerf nicht zu vereinbaren wäre (vgl. hierzu ThürVerfGH, Urteil vom 2. November 2011 - VerfGH 13/10 -, LVerfGE 22, 547 [558] = juris Rn. 71 mit Verweis auf BVerfG, Urteil vom 18. April 1989 - 2 BvF 1/82 -, BVerfGE 79, 311 [328] = juris Rn. 52).

2. Nach Ansicht des Thüringer Verfassungsgerichtshofs stellen § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG, auf welche der Ordnungsgeber sich bei Erlass der Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung maßgeblich stützte, zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses Ende Oktober 2020 (noch) eine hinreichende Ermächtigungsgrundlage dar (siehe unter a.), so dass kein Verstoß gegen das landesverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip vorliegt und der Antrag (zumindest teilweise) unbegründet wäre (siehe unter b.).

a. Nach umfassender und intensiver Beratung beabsichtigt der Verfassungsgerichtshof mehrheitlich, die infektionsschutzrechtliche Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG (i. V. m. § 32 Satz 1 IfSG) auch noch Ende Oktober 2020, als die Verordnung im

zugrunde liegenden Verfahren erlassen wurde, als hinreichende Ermächtigungsgrundlage anzusehen und einen Verstoß gegen den aus Art. 20 Abs. 3 i. V. m. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG resultierenden Parlamentsvorbehalt und der darauf beruhenden Wesentlichkeitstheorie zu verneinen.

Dies beruht auf folgenden Erwägungen:

aa. Der in Art. 20 Abs. 3 GG verankerte Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung und insbesondere der von diesem umfasste Vorbehalt des Gesetzes erfordern, dass staatliches Handeln in bestimmten Bereichen eines förmlichen Gesetzes als Grundlage bedarf. In Art. 80 Abs. 1 Satz 1 GG findet dieser Grundsatz im Falle der Ermächtigung der Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen eine besondere Ausprägung. Mit § 28 Abs. 1 Satz 1 (i. V. m. § 32 Satz 1 IfSG für den Verordnungserlass) liegt eine gesetzliche Grundlage für das staatliche Handeln der Exekutive vor.

bb. Das Erfordernis einer gesetzlichen Grundlage für das Handeln der Exekutive und die damit einhergehende Normierungspflicht des Gesetzgebers betrifft jedoch nicht nur die Frage, ob ein bestimmter Gegenstand überhaupt gesetzlich geregelt werden muss, sondern auch, wie weit diese Regelungen im Einzelnen zu gehen haben (vgl. BVerfGE 101, 1 [34] = juris Rn. 125; BVerfG, Urteil vom 3. März 2009 - 2 BvC 3/07 -, BVerfGE 123, 39 [78] = juris Rn. 132; BVerfG, Beschluss vom 21. April 2015 - 2 BvR 1322/12 -, BVerfGE 139, 19 [47] = juris Rn. 54).

Aus dem im Rechtsstaatsprinzip verankerten Gesetzesvorbehalt in Verbindung mit dem in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG normierten Demokratieprinzip folgt, dass das Parlament als unmittelbar demokratisch legitimierter Gesetzgeber bestimmte Gegenstände der Rechtsetzung nicht der Exekutive überlassen darf und selbst über alle wesentlichen Fragen des Gemeinwesens entscheiden muss (ThürVerfGH LVerfGE 16, 593 [641]). Zu den wesentlichen Fragen des Gemeinwesens zählen in der Regel solche des grundrechtsrelevanten Bereichs, also jene, die wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. Dezember 1977 - 1 BvL 1/75 -, BVerfGE 47, 46, [79] = juris Rn. 26; Beschluss vom 8. August 1978 - 2 BvL 8/77 -, BVerfGE 49, 89 [126] = juris Rn. 77; Beschluss vom 27. November 1990 - 1 BvR

402/87 -, BVerfGE 83, 130 [142] = juris Rn. 39; BVerfGE 101, 1 [34]). Je intensiver sich eine Maßnahme also auf die Verwirklichung grundrechtlich geschützter rechtlicher und tatsächlicher Freiheit auswirkt, desto höher ist die erforderliche parlamentsgesetzliche Regelungsdichte.

Unter Berücksichtigung dessen steht vorliegend außer Zweifel, dass § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG zu Grundrechtseingriffen ermächtigt, die nach ihrer Reichweite, ihrer Intensität und ihrer zeitlichen Dauer in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland ohne Beispiel sind, so dass es sich folglich um wesentliche Fragen des Gemeinwesens handelt. Die Entscheidung über das Ob und das Wie von Grundrechtseingriffen, die zur Bekämpfung der Corona-Pandemie angeordnet werden, gehören daher nach Ausmaß, Dauer und Schwere zweifellos originär in die Zuständigkeit des Parlaments, zumal der Erlass eines Parlamentsgesetzes das geeignetere Verfahren bietet, um Grundrechtseingriffe und deren Folgen abzuwägen und eintretende Nachteile etwa im Wege der Kompromissfindung auszugleichen. Es ist nicht zu verkennen, dass über die jeweiligen Grundrechtseingriffe hinaus auch die vielfältigen gesellschaftlichen sowie wirtschaftlich-finanziellen Folgen der Pandemiebekämpfung durch Beschränkungen in zahlreichen Lebensbereichen grundsätzlich der Entscheidung des parlamentarischen Gesetzgebers vorbehalten sind.

Soll die Exekutive zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt werden, setzt eine in der Form der Verordnung getroffene wesentliche Entscheidung grundsätzlich eine nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmte Ermächtigung voraus, Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG (BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 - BVerfGE 150, 1 [100] = juris Rn. 200). Auf diesem Wege soll gewährleistet werden, dass das Parlament, wenn es einen Teil der Gesetzgebungsmacht der Exekutive überträgt, das Ziel und die Grenzen dieser Kompetenzen bedacht hat, der ermächtigten Stelle darüber hinaus ein "Programm" an die Hand gibt und es somit für jeden Normunterworfenen vorhersehbar macht, welchen möglichen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können, so dass er sein Verhalten darauf einstellen kann (BVerfGE 150, 1 [101] = juris Rn. 202). Allerdings muss die Ermächtigungsnorm in ihrem Wortlaut nicht so genau wie irgend möglich gefasst sein (BVerfGE 150, 1 [101]

= juris Rn. 203). Das Erfordernis der hinreichenden Bestimmtheit gesetzlicher Ermächtigungen verwehrt es dem Gesetzgeber daher grundsätzlich nicht, in der Ermächtigungsnorm Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden (BVerfGE 150, 1 [101] = juris Rn. 203).

Welche Anforderungen an das Maß der erforderlichen Bestimmtheit im Einzelnen zu stellen sind, lässt sich daher nicht allgemein festlegen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. März 2020 - 2 BvL 5/17 -, juris Rn. 102). Die erforderliche Regelungsdichte durch den parlamentarischen Gesetzgeber lässt sich letztlich nur mit Blick auf den jeweiligen Sachbereich und die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes beurteilen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 1. April 2014 - 2 BvF 1/12 -, BVerfGE 136, 69 [114] = juris Rn. 102). Zum einen kommt es auf die Intensität der Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen an; so muss die Bestimmtheit der Ermächtigungsnorm der Grundrechtsrelevanz der Regelung entsprechen, zu der ermächtigt wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. März 2020 - 2 BvL 5/17 -, juris Rn. 102). Die Anforderungen an die Bestimmtheit sind hierbei umso höher, je tiefer die Norm in verfassungsrechtlich geschützte Positionen eingreift und je eindeutiger, abgrenzbarer und vorhersehbarer die Materie ist, die sie regelt (vgl. ThürVerfGH, Beschluss vom 7. März 2018 - VerfGH 1/14 -, juris Rn. 165 und Urteil vom 21. Mai 2014 - VerfGH 13/11 -, juris Rn. 145, m. w. N.). Zum anderen hängen die Anforderungen der gesetzlichen Determinierung aber auch von der Eigenart des zu regelnden Sachverhalts ab, insbesondere davon, in welchem Umfang dieser einer genaueren begrifflichen Umschreibung überhaupt zugänglich ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. Januar 1981 - 2 BvL 3/77 -, BVerfGE 56, 1 [13] = juris Rn. 42 und BVerfGE 150, 1 [102] = juris Rn. 204). So können die hohe Komplexität und die Vielgestaltigkeit des zu regelnden Sachverhalts oder auch absehbare Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse geringere Anforderungen an die Regelungsdichte rechtfertigen (BVerfGE 150, 1 [102] = juris Rn. 204). In diesem Fall kann es vielmehr geboten sein, von einer detaillierten gesetzlichen Regelung abzusehen und die nähere Ausgestaltung des zu regelnden Sachbereichs dem Ordnungsgeber zu überlassen, der die Regelungen rascher und einfacher auf dem neuesten Stand zu halten vermag als der Gesetzgeber, und ihm so sachgerechte und situationsbezogene Lösungen zu ermöglichen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. September 2016 - 2 BvL

1/15 -, BVerfGE 143, 38 [61] = juris Rn. 57 m. w. N.; BVerfGE 150, 1 [102] = juris Rn. 204).

Der Gesetzgeber hat mit § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG eine allgemeine Ermächtigungsgrundlage für grundrechtsrelevante Maßnahmen geschaffen, um den zuständigen Behörden - und über § 32 Satz 1 IfSG auch dem Verordnungsgeber - ein breites Spektrum von zum Infektionsschutz notwendigen Schutzmaßnahmen zu eröffnen (siehe zur Reform des Bundesseuchengesetzes und zur Vorgängerregelung in § 34 BSeuchG: Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Seuchengesetzes, BT-Drs. 8/2468, S. 27 f., hieran wurde für das Infektionsschutzgesetz festgehalten: Gesetzesbegründung des Entwurfs eines Gesetzes zur Neuordnung seuchenrechtlicher Vorschriften, BR-Drs. 566/99, S. 169 f. und BT-Drs. 14/2530, S. 74 f.). Der Infektionsschutz zählt zur Regelungsmaterie der Gefahrenabwehr, die gerade durch sich ständig wandelnde Umstände geprägt ist, weil immer wieder Krankheitserreger auftreten können, deren Ansteckungsrisiken und gesundheitlichen Folgen nicht oder nicht vollständig bekannt sind. Mit Blick auf diese konkrete Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes ist es dem Verordnungsgeber schneller als dem Gesetzgeber möglich, das Bedürfnis nach erforderlichen Regelungen zu erkennen und diese auf dem neuesten Stand zu halten. Insoweit statuierte der parlamentarische Gesetzgeber einerseits eine Pflicht der Exekutive, notwendige Schutzmaßnahmen zu ergreifen und eröffnete ihr andererseits hierfür einen umfassenden Ermessensspielraum im Hinblick auf die Mittel, die zur Umsetzung des Gesetzeszieles ergriffen werden (siehe BR-Dr. 566/99, S. 169).

Aus der Gesetzesbegründung ergibt sich zudem, dass nicht allein Schutzmaßnahmen gegenüber Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen oder Ausscheidern in Betracht kommen, sondern dass ebenso Regelungen gegenüber „Nichtstörern“ sowie gegenüber der Allgemeinheit ermöglicht werden (BT-Drs. 8/2468, S. 27 f.: „Die bisher in § 43 aufgezählten Schutzmaßnahmen gegenüber der Allgemeinheit können künftig auf Grund der generellen Regelung des Absatzes 1 Satz 1 angeordnet werden.“ § 43 war zuvor im Fünften Abschnitt des Gesetzes („Vorschriften zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten“) unter Ziff. 4 („Maßnahmen gegenüber der Allgemeinheit“) enthalten und konnte nunmehr entfallen (BT-Drs.

8/2468, S. 29); vgl. in diesem Sinne auch BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 - 3 C 16/11 -, BVerwGE 142, 205 [213] = juris Rn. 26).

Es liegt in der Natur übertragbarer - insbesondere neu auftretender - Krankheiten, dass sich die Art und Fülle der Schutzmaßnahmen, die sich im konkreten Fall als notwendig erweisen, nicht von vornherein vorhersehen lassen, was den Gesetzgeber letztlich dazu bewog, eine generelle Ermächtigung in das Gesetz aufzunehmen, um für alle Fälle gewappnet zu sein (BT-Drs. 8/2468, S. 27).

Unter Berücksichtigung dessen bestehen nach der mehrheitlichen Überzeugung des Verfassungsgerichtshofs (vgl. hierzu bereits ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 377 ff.) keine durchgreifenden Bedenken, dass die bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage des § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG mit dem Grundgesetz vereinbar ist

(Ebenso: Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 21. Oktober 2020 - Vf. 26-VII-20, juris Rn. 17 f. und Entscheidung vom 9. Februar 2021 - Vf. 6-VII-20 -, juris Rn. 45 ff.; OVG NRW, Beschluss vom 6. April 2020 - 13 B 398/20.NE -, juris Rn. 37 ff. und Beschluss vom 26. Oktober 2020 - 13 B 1581/20.NE -, juris Rn. 32 ff.; OVG Niedersachsen, Beschluss vom 16. April 2020 - 13 MN 67/20 -, juris Rn. 26 und Beschluss vom 11. November 2020 - 13 MN 485/20 -, juris Rn. 14 ff.; HessVGH, Beschluss vom 7. April 2020 - 8 B 892/20.N -, juris Rn. 36 und Beschluss vom 12. November 2020 - 8 B 2701/20.N -, juris Rn. 22 ff.; OVG Saarland, Beschluss vom 22. April 2020 - 2 B 128/20 -, juris Rn. 13 und Beschluss vom 3. Juni 2020 - 2 B 201/20 -, juris Rn. 10; SächsOVG, Beschluss vom 7. April 2020 - 3 B 111/20 -, juris Rn. 10 und vom 11. November 2020 - 3 B 349/20 -, juris Rn. 22 ff.; ThürOVG, Beschluss vom 8. April 2020 - 3 EN 245/20 -, juris Rn. 36 und Beschluss vom 25. November 2020 - 3 EN 746/20 -, juris Rn. 40; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 27. Mai 2020 - 2 KM 439/20 OVG -, juris Rn. 23; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 6. Oktober 2020 - 1 S 2871/20 -, juris Rn. 28 und Beschluss vom 5. November 2020 - 1 S 3405/20 -, juris Rn. 34; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 27. April 2020 - 3 R 52/20 -, juris Rn. 28 ff.; Beschluss vom 3. September 2020 - 3 R 156/20 -, juris Rn. 17 ff. und Beschluss vom 10. November 2020 - 3 R 219/20 -, juris Rn. 41; HambOVG, Beschluss vom 21. Juli 2020 - 5 Bs 86/20 -, juris Rn. 8 und Beschluss vom 18. November 2020 - 5 Bs 209/20 -, juris Rn. 10 ff.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 17. April 2020 - OVG 11 S 22/20 -, juris Rn. 21 f. und Beschluss vom 20. November 2020 - OVG 11 S 120/20 -, juris Rn. 24 ff.; OVG Bremen, Beschluss vom 9. April 2020 - 1 B 97/20

-, juris Rn. 24 ff.; Urteil vom 30. Juli 2020 - 1 B 221/20 -, juris Rn. 21 ff. und Beschluss vom 24. November 2020 - 1 B 362/20 -, juris Rn. 25 ff.; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 13. Mai 2020 - 3 MR 14/20 -, juris Rn. 13 f. und Beschluss vom 5. November 2020 - 3 MR 56/20 -, juris Rn. 16 ff.; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 5. November 2020 - 6 B 11353/20 -, juris Rn. 5 f.; BayVGH, Beschluss vom 30. März 2020 - 20 NE 20.632 -, juris Rn. 34 und Beschluss vom 8. September 2020 - 20 NE 20.1999 -, juris Rn. 26; Brocker, NVwZ 2020, S. 1485 (1486); Greve, ZG 2021, S. 25 (36); Johann/Gabriel, in: Eckart/Winkelmüller, BeckOK InfSchR, 3. Ed. 1.1.2021, § 28 IfSG Rn. 5; Kießling, IfSG. Kommentar, 2020, § 28 Rn. 49; Klafki, Risiko und Recht, 2017, S. 350; Kluckert, DVBl. 2021, S. 96 (102); Lindner, in: Schmidt, COVID-19, 2. Auflage, § 17 Öffentliches Recht Rn. 39 f.; Ritgen, ZG 2021, S. 1 (21 f.); Rixen, NJW 2020, S. 1097 (1099); Schmitz/Neubert, NVwZ 2020, 666; Ziekow, DVBl. 2020, S. 732 (737).

Offen lassend, aber durchaus zunehmend kritischer: VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 9. April 2020 - 1 S 925/20 -, juris Rn. 37 ff.; Beschluss vom 20. August 2020 - 1 S 2347/20 -, juris Rn. 28; Beschluss vom 6. Oktober 2020 - 1 S 2871/20 -, juris Rn. 30; OVG Saarland, Beschluss vom 6. August 2020 - 2 B 258/20 -, juris Rn. 9; Beschluss vom 10. November 2020 - 2 B 308/20 -, juris Rn. 12; Beschluss vom 12. November 2020 - 2 B 313/20 -, juris Rn. 10; BayVGH, Beschluss vom 29. Mai 2020 - 20 NE 20.1165 -, juris Rn. 15, Beschluss vom 10. Juni 2020 - 20 NE 20.1320 -, juris Rn. 23; Beschluss vom 3. Juli 2020 - 20 NE 20.1492 -, juris Rn. 15; Beschluss vom 20. Juli 2020 - 20 NE 20.1606 -, juris Rn. 21; Beschluss vom 15. September 2020 - 20 NE 20.2035 -, juris Rn. 24; OVG NRW, Beschluss vom 6. November 2020 - 13 B 1657/20.NE -, juris Rn. 15 ff.; Beschluss vom 11. November 2020 - 13 B 1635/20.NE -, juris Rn. 19 ff.; Beschluss vom 13. November 2020 - 13 B 1686/20.NE -, juris Rn. 20 ff.; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 4. November 2020 - 3 R 218/20 -, juris Rn. 68; Beschluss vom 9. November 2020 - 3 R 214/20 -, juris Rn. 28; Beschluss vom 10. November 2020 - 3 R 219/20 -, juris Rn. 42; OVG Mecklenburg-Vorpommern, Beschluss vom 10. November 2020 - 2 KM 768/20 -, juris Rn. 33.

Einen Verfassungsverstoß annehmend: Lichdi, SächsVBl. 2020, S. 273; Pautsch/Haug, NJ 2020, S. 281 (282 f.); Mers, Infektionsschutz im liberalen Rechtsstaat, 2019, S. 195 - 203).

Die Regelungsmaterie der Gefahrenabwehr, zu der auch das Infektionsschutzgesetz gehört, erfordert grundsätzlich eine solche Generalklausel, die der Exekutive einen weiten Gestaltungsspielraum einräumt und eine flexible Handhabung des ordnungsbehördlichen Instrumentariums ermöglicht

(Ebenso: Bayerischer Verfassungsgerichtshof, Entscheidung vom 21. Oktober 2020 - Vf. 26-VII-20, juris Rn. 18 und Entscheidung vom 9. Februar 2021 - Vf. 6-VII-20 -, juris Rn. 52; OVG NRW, Beschluss vom 6. April 2020 - 13 B 398/20.NE -, juris Rn. 59 ff.; HessVGH, Beschluss vom 12. November 2020 - 8 B 2701/20.N -, juris Rn. 25; OVG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 27. April 2020 - 3 R 52/20 -, juris Rn. 31; Beschluss vom 3. September 2020 - 3 R 156/20 -, juris Rn. 19; HambOVG, Beschluss vom 4. November 2020 - 3 R 218/20 -, juris Rn. 70; Beschluss vom 18. November 2020 - 5 Bs 209/20 -, juris Rn. 20; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 17. April 2020 - OVG 11 S 22/20 -, juris Rn. 21. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 20. November 2020 - OVG 11 S 120/20 -, juris Rn. 27; OVG Bremen, Beschluss vom 9. April 2020 - 1 B 97/20 -, juris Rn. 34; Urteil vom 30. Juli 2020 - 1 B 221/20 -, juris Rn. 24 und Beschluss vom 24. November 2020 - 1 B 362/20 -, juris Rn. 38; OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 5. November 2020 - 6 B 11353/20 -, juris Rn. 5; VG Bremen, Beschluss vom 26. März 2020 - 5 V 553/20 -, Rn. 32, juris; Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, Beschluss vom 3. April 2020 - 1 B 35/20 -, juris Rn. 14; Brocker, NVwZ 2020, S. 1485 (1486); Lindner, in: Schmidt, COVID-19, 2. Auflage, § 17 Öffentliches Recht Rn. 39; Ritgen, ZG 2021, S. 1 (21 f); Rixen, NJW 2020, S. 1097 (1099)).

Wenn neue und in dieser Form vom Gesetzgeber nicht bedachte Gefährdungslagen entstehen, die zudem - wie im Falle der Covid 19-Pandemie - mit erheblichen prognostischen Unsicherheiten behaftet sind, kann jedenfalls für eine Übergangszeit - auch wenn es zu wesentlichen Grundrechtseingriffen kommt - auf die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG (i. V. m. § 32 Satz 1 IfSG auch im Verordnungswege) zurückgegriffen werden (ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 384)

(Ebenso: Brocker, NVwZ 2020, S. 1485 (1486 f.); Guckelberger, NVwZ - Extra 9a/2020, S. 8; Katzenmeier, MedR 2020, 461 (463); Kießling, IfSG. Kommentar, 2020, § 28 Rn. 64; Kluckert, DVBl. 2021, S. 96 (97); Lindner, in: Schmidt, COVID-19, § 17 Öffentliches Recht Rn. 40; Marquardsen/Gerlach, JA 2020, S. 801 (803); Papier, DRiZ 2020, S. 180 (183); Pautsch, JSE 2020, S. 1 (9); Rixen, NJW 2020, S. 1097 (1099); Schmitz/Neubert, NVwZ 2020, S. 666 (668); Siegel, NVwZ 2020, S. 577 (581 f.); Trute, jM 2020, S. 291 (295); Volkmann, NJW 2020, S. 3153 (3160); Ziekow, DVBl. 2020, S. 732 (737); ähnlich in der Rechtsprechung: BVerfG, Beschluss vom 8. November 2012 - 1 BvR 22/12 -, juris Rn. 25; OVG NRW, Urteil vom 5. Juli 2013 - 5 A 607/11 -, juris Rn. 132; ; Beschluss vom 6. November 2020 - 13 B 1657/20.NE -, juris Rn. 19; Beschluss vom

11. November 2020 - 13 B 1635/20.NE -, juris Rn. 23 ff; Beschluss vom 13. November 2020 - 13 B 1686/20.NE -, juris Rn. 24; VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 22. Juli 2004 - 1 S 2801/03 -, juris Rn. 30; OVG Bremen, Beschluss vom 9. April 2020 - 1 B 97/20 -, juris Rn. 34 und Beschluss vom 24. November 2020 - 1 B 362/20 -, juris Rn. 40; BayVGH, Beschluss vom 27. April 2020 - 20 NE 20.793 -, juris Rn. 45; VG Bremen, Beschluss vom 26. März 2020 - 5 V 553/20 -, Rn. 32, juris; Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, Beschluss vom 3. April 2020 -1 B 35/20 -, juris Rn. 14).

Den zuständigen Stellen ist es insoweit auf der Grundlage der gefahrenabwehrrechtlichen Generalklausel und unter Beachtung strenger Verhältnismäßigkeitsanforderungen möglich, zum Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung die erforderlichen Maßnahmen zu ergreifen (ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 392).

cc. Diese Rechtsauffassung hat der Verfassungsgerichtshof mehrheitlich bereits seiner Entscheidung vom 1. März 2021 zugrunde gelegt und er beabsichtigt, an dieser festzuhalten.

Der Verfassungsgerichtshof ist sich hierbei bewusst, dass die Verlagerung zentraler Grundentscheidungen vom Parlament auf die Exekutive - selbst in Zeiten einer weltweiten Pandemie - nicht auf Dauer mit dem Argument der Eilbedürftigkeit und Effektivität notwendiger Infektionsschutzmaßnahmen gerechtfertigt werden kann. Mit zunehmendem Erkenntnisgewinn, zeitlicher Dauer der Maßnahmen und damit verbundener steigender Intensität der (im Übrigen auch additiven) Grundrechtseingriffe wird es immer dringlicher, dass der parlamentarische Gesetzgeber aktiv wird und die Maßnahmen gesetzlich konkretisiert und bei Bedarf nachjustiert. Die Rechtsprechung hält den Rückgriff auf die Generalklausel in unvorhergesehenen Gefahrensituationen zum Zwecke einer effektiven Gefahrenabwehr - und damit zum Erlass von Maßnahmen, die im Lichte der Wesentlichkeitstheorie im Grunde näher regelungsbedürftig wären - lediglich unter der Prämisse für zulässig, dass dem Gesetzgeber die erforderliche Zeit eingeräumt werden soll, um adäquat reagieren und eventuelle Regelungslücken schließen zu können

(vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. November 2012 - 1 BvR 22/12 -, juris Rn. 25 - zur längerfristigen polizeilichen Observierung eines aus der Sicherungsverwahrung Entlassenen auf der Grundlage der polizeilichen Generalklausel; BVerwG, Beschluss vom 31. Januar 2019 - 1 WB 28/17 -, BVerwGE 164, 304 [315] = juris Rn. 35 - gesetzliche Ermächtigung Haar- und Barterlass; BVerwG, EuGH-Vorlage vom 24. Oktober 2001 - 6 C 3/01 -, BVerwGE 115, 189 [195] = juris Rn. 54 - Untersagung Laserdrome auf Grundlage ordnungsbehördlicher Generalklausel; im Zusammenhang mit der infektionsschutzrechtlichen Generalklausel und der Corona-Pandemie: OVG Bremen, Beschluss vom 24. November 2020 - 1 B 362/20 -, juris Rn. 40 und VG Bremen, Beschluss vom 26. März 2020 - 5 V 553/20 -, juris Rn. 33).

Weder dem Schrifttum noch der Rechtsprechung ist jedoch zu entnehmen, wann ein solcher „Übergangszeitraum“ im Lichte des Parlamentsvorbehalts und der Wesentlichkeitstheorie als überschritten anzusehen ist

(Nach BVerfG, Beschluss vom 8. November 2012 - 1 BvR 22/12 -, juris Rn. 25 könnten es mehrere Jahre sein. Das BVerwG spricht in der EuGH-Vorlage vom 24. Oktober 2001 - 6 C 3/01 -, BVerwGE 115, 189 [195] = juris Rn. 54 von einem angemessenem Zeitraum zum Sammeln von Erfahrungen und das VG Bremen gesteht im Beschluss vom 26. März 2020 - 5 V 553/20 -, juris Rn. 33 dem Gesetzgeber zu, vor der Verabschiedung einer speziellen gesetzlichen Regelung die Entwicklung der Gefahrenlagen erst zu beobachten bzw. die Erfahrungen aus der Vergangenheit auszuwerten. Im Beschluss vom 31. Januar 2019 - 1 WB 28/17 -, BVerwGE 164, 304 [315] = juris Rn. 35 stellt das BVerwG auf eine laufende Legislaturperiode ab und Lichdi, SächsVBl. 2020, S. 273 (278) achtet 4 bis 5 Wochen als ausreichend, um einen Gesetzesentwurf zu verabschieden. Das OVG Bremen, Beschluss vom 24. November 2020 - 1 B 362/20 -, juris Rn. 41 und auch das OVG NRW, Beschluss vom 11. November 2020 - 13 B 1635/20.NE -, juris Rn. 25 sahen Anfang November 2020 noch den übergangsweisen Rückgriff auf die Generalklausel als gerechtfertigt an.).

Der Verfassungsgerichtshof ist mit seiner Mehrheit der Auffassung, dass der Übergangszeitraum zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses am 31. Oktober 2020 noch nicht überschritten war.

Vorliegend gilt es zu berücksichtigen, dass sich die pandemische Lage zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses wieder sehr dynamisch und unvorhersehbar entwickelte,

nachdem im Sommer - nach der sog. ersten Welle - die Infektionszahlen deutlich zurückgegangen waren und sich die Ausbreitungsgeschwindigkeit reduziert hatte. Es fehlten auch Ende Oktober 2020 zum einen noch immer eindeutige Erkenntnisse zu den konkreten Gefahren einer Erkrankung im Falle einer Infektion mit dem Virus und ihrer Wahrscheinlichkeit sowie zu den konkreten „Treibern“ der Ausbreitung. Ebenso war nicht hinreichend bekannt, ob eine flächendeckende Impfung oder eine effektive Behandlung Erkrankter zeitnah möglich sein werden und ob bereits Infizierte eine Immunität gegen das Virus erwerben könnten und von welcher Dauer eine solche wäre.

Auch wenn sich nicht von der Hand weisen lässt, dass der Bundesgesetzgeber nach Abflachen der ersten Welle den ruhiger verlaufenden Sommer nicht genutzt hat, um im Hinblick auf die Konkretisierung des § 28 IfSG gesetzgeberisch tätig zu werden, so ist zum einen zu berücksichtigen, dass sich zu diesem Zeitpunkt noch keine Regelmäßigkeit und v.a. keine besonders effektiven Maßnahmen zur Infektionsbekämpfung herauskristallisiert hatten, die das Abfassen entsprechender Standardmaßnahmen nahegelegt hätten. Der Vorgang eines „Fahrens auf Sicht“ und damit auch eines Beobachtungs- und Lernprozesses für den Gesetzgeber war noch weiter im Gange. Zum anderen stiegen die Fallzahlen im Laufe des Oktober 2020 erheblich an; nicht nur die Zahl der Neuinfektionen, sondern auch die Zahl der intensivmedizinisch notwendiger Behandlungen und Beatmungen sowie der Todesfälle (siehe Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vom 28.10.2020, S. 2, 5 und 9). Der sog. R-Wert lag seit Anfang Oktober deutlich über 1 (siehe Täglicher Lagebericht des RKI vom 28.10.2020, a. a. O., S. 7). Auch die Belegung der Intensivbehandlungsplätze nahm zu (siehe Täglicher Lagebericht des RKI vom 28.10.2020, a. a. O., S. 7). Die Betten waren bereits zur Hälfte ausgelastet und die intensivmedizinischen Behandlungen und notwendigen Beatmungen stiegen - anders als noch Anfang Oktober (siehe Täglicher Lagebericht des RKI vom 1.10.2020, a. a. O., S. 9 und vom 13.10.2020, a. a. O., S. 16) - Ende Oktober täglich im hohen zwei- bis teilweise dreistelligen Bereich an (siehe Täglicher Lagebericht des RKI vom 27.10.2020, a. a. O., S. 15, vom 28.10.2020, a. a. O., S. 8 und vom 29.10.2020, a. a. O., S. 8). Unabhängig davon, dass der Gesetzgeber schon längst hätte tätig werden sollen, bestanden eine Gefahr für das Leben und die Gesundheit der Bevölkerung sowie das Risiko

einer Überlastung des Gesundheitssystems und damit einer nationalen Gesundheitsnotlage, die ein (erneutes) Tätigwerden der Exekutive erforderlich machten, um gravierende und bei einer Abwägung der gegenläufigen verfassungsrechtlichen Positionen nicht mehr vertretbare Schutzlücken zu schließen (so auch OVG Bremen, Beschluss vom 24. November 2020 - 1 B 362/20 -, juris Rn. 41).

In diesem Zusammenhang kann zudem auch nicht unberücksichtigt bleiben, dass zum Zeitpunkt des Erlasses der Rechtsverordnung schon konkret absehbar war, dass zeitnah eine Ausdifferenzierung der Maßnahmen im Infektionsschutzgesetz erfolgen wird (ähnlich auch OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 5. November 2020 - 6 B 11353/20 -, juris Rn. 6 und OVG Saarland, Beschluss vom 12. November 2020 - 2 B 313/20 -, juris Rn. 10):

So hat bereits am 27. Oktober 2020 der Freistaat Bayern einen Antrag an den Bundesrat gerichtet, eine EntschlieÙung zur „Konkretisierung der Rechtsgrundlagen für die Schutzmaßnahmen der Länder im Infektionsschutzgesetz“ zu fassen (BR-Drs. 640/20). Hierbei wurde ausgeführt, dass es aufgrund des erneuten erheblichen Anstiegs der Zahl der Neuinfektionen und des sich abzeichnenden Auswachsens der Corona-Pandemie zu einem dauerhaften Infektionsgeschehen nunmehr angezeigt sei, die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG durch spezielle Befugnisnormen zu flankieren, die Inhalt und Grenzen möglicher Schutzmaßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie konkret abbilden (BR-Drs. 640/20, S. 2). Als mögliche Schutzmaßnahmen sollten regelhaft insbesondere folgende Maßnahmen, die standardmäßig von den Ländern zur Bekämpfung der Corona-Pandemie im Verordnungswege nach § 32 IfSG erlassen werden können, im Infektionsschutzgesetz aufgenommen werden: Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen im privaten sowie im öffentlichen Raum; Schließung von Einrichtungen und Betrieben, Untersagung bzw. Auflagen für das Abhalten von Veranstaltungen und Versammlungen; Anordnung eines Abstandsgebots im öffentlichen Raum; Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung (Maskenpflicht) in bestimmten Bereichen des öffentlichen Lebens; Verbot der Alkoholabgabe und des Alkoholkonsums auf bestimmten öffentlichen Plätzen oder zu bestimmten Zeiten; Untersagung des Betriebs von gastronomischen Einrichtungen zu bestimmten Zeiten (Sperrstunde) und die Erhebung, Speicherung und Schutz der Kontaktdaten

von Kunden, Gästen oder Veranstaltungsteilnehmern, um nach Auftreten eines Infektionsfalls mögliche Infektionsketten nachverfolgen und unterbrechen zu können (BR-Drs. 640/20, S. 2 f.). Hierzu sollten entweder die Bestimmungen des § 28 IfSG um die genannten Regemaßnahmen ergänzt oder diese in einem Sondertatbestand (etwa einem neuen § 28a IfSG), speziell auf die Corona-Pandemie bezogen, geregelt werden (BR-Drs. 640/20, S. 3). Die Bundesregierung wurde im Rahmen dieser Entschlieung gebeten, zeitnah einen Gesetzentwurf zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes vorzulegen (BR-Drs. 640/20, S. 4).

Im Rahmen der Videokonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 28. Oktober 2020, TOP Bekämpfung der SARS-CoV2-Pandemie, gab der Freistaat Thüringen eine Erklärung zu Protokoll, wonach er erwartet, dass der Deutsche Bundestag schnellstmöglich die notwendigen Anpassungen des Infektionsschutzgesetzes abschließt (siehe S. 6).

Bereits am 3. November 2020 und damit zeitlich unmittelbar nach Erlass der Sonder Eindämmungsmaßnahmenverordnung lag eine Gesetzesinitiative der Regierungsfractionen (Entwurf eines Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, siehe BT-Drs. 19/23944) vor, in der zur klarstellenden Erweiterung der Regelbeispiele in § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG ausdrücklich notwendige Schutzmaßnahmen im Rahmen der Bekämpfung des Coronavirus SARS-CoV-2 aufgezählt wurden (vgl. Einfügung eines § 28a IfSG nach Art. 1 Nr. 17 des Gesetzentwurfs, BT-Drs. 19/23944, S. 12 f. und 31). Diese Aufzählung entsprach im Wesentlichen den bislang auf Landesebene von den jeweiligen Verordnungsgebern beschlossenen Maßnahmen. Die Gesetzesänderung wurde am 18. November 2020 beschlossen und trat am 19. November 2020 in Kraft.

Es war somit zum Zeitpunkt des Verordnungserlasses bereits konkret absehbar, dass der Rückgriff auf die infektionsschutzrechtliche Generalklausel für einen - jetzt erkennbar - endlichen Zeitraum erfolgen sollte. So betont das OVG Bremen in seinem Beschluss vom 24. November 2020 zu Recht:

„Der Rückgriff auf die Generalklausel, der um der effizienten Gefahrenabwehr willen in atypischen Situationen gerade auch intensive Grundrechtseingriffe und Grundrechtseingriffe gegenüber einer Vielzahl von Personen rechtfertigt, wird erst unzulässig, wenn die Situation von einer atypischen zu einer typischen geworden ist und sich für die Maßnahme Standards entwickelt haben“ (OVG Bremen, Beschluss vom 24. November 2020 - 1 B 362/20 -, juris Rn. 40).

Ein weiterer Rückgriff auf die Generalklausel war Ende Oktober 2020 aufgrund der geschilderten Umstände nicht mehr zu befürchten. Soweit sich aufgrund der zweiten Welle ein dauerhaftes Infektionsgeschehens aufbauen sollte (wie dann auch geschehen) und hinsichtlich der zur Bekämpfung angeordneten Maßnahmen nunmehr konkrete Standardmaßnahmen eingesetzt werden sollten (wie dann gleichfalls geschehen), sollte deren Entwicklung und Ausgestaltung nicht mehr vom Ordnungsgeber, sondern vom parlamentarischen Gesetzgeber vorgenommen werden, der - wie geschildert - auch bereits aktiv wurde. Um bis dahin gravierende und bei einer Abwägung der gegenläufigen verfassungsrechtlichen Positionen nicht mehr vertretbare Schutzlücken zu schließen, war somit auch noch Ende Oktober 2020 - selbst wenn mittlerweile mehr als sieben Monate seit dem Ausbruch der Pandemie vergangen waren - für einen weiteren - erkennbar endlichen - Zeitraum der Rückgriff auf die Generalklausel vorübergehend geboten (so auch OVG Bremen, Beschluss vom 24. November 2020 - 1 B 362/20 -, juris Rn. 42).

Auch das Bundesverfassungsgericht ordnet grundsätzlich die Weitergeltung von Normen an und räumt dem Gesetzgeber eine Übergangsfrist ein, wenn durch die Feststellung der Nichtigkeit einer Norm ein Zustand entstünde, der von der verfassungsgemäßen Ordnung noch weiter entfernt ist als die bisherige Lage, weil ein "rechtliches Vakuum" entstünde bzw. Regelungslücken zu einem "Chaos" führen würden (vgl. BVerfG, Urteil vom 14. Juli 1986 - 2 BvE 2/84 -, BVerfGE 73, 40 [101 f.] = juris Rn. 178 ff.; Urteil vom 4. Mai 2011 - 2 BvR 2333/08 -, BVerfGE 128, 326 [404 f.], Rn. 167 ff.). Es kann folglich nach Mehrheit des vorliegenden Gerichts nichts anderes gelten, wenn sich der parlamentarische Gesetzgeber bereits auf dem Weg zur gesetzlichen Nachjustierung einer unvollständigen Regelung befindet, der Gesetzgebungsvorgang aber noch nicht abgeschlossen ist. Auch hier muss für einen absehbaren

Übergangszeitraum der bisherige Zustand weiter gelten und auf die Generalklausel abgestellt werden können.

b. Da der Verfassungsgerichtshof somit zu dem Ergebnis kommt, dass der Verordnungsgeber die Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung mit § 32 Satz 1 i. V. m. den § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG auf eine (bundesrechtliche) Ermächtigungsnorm gestützt hat, die mit Blick auf die Anforderungen des Parlamentsvorbehalts und der Wesentlichkeitstheorie auch noch Ende Oktober 2020 eine taugliche Grundlage darstellte, wäre im vorliegenden Verfahren ein Verstoß gegen das landesverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip zu verneinen und der Antrag bislang (zumindest teilweise) unbegründet. Die Entscheidung hängt damit maßgeblich von der Beantwortung der unter II. 1. und II. 2. aufgeworfenen Verfassungsfragen ab, da der Antrag nicht aus anderen Gründen Aussicht auf Erfolg hätte.

aa. So ist die Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung insbesondere in formeller Hinsicht mit der Thüringer Verfassung vereinbar, Art. 44 Abs. 1 Satz 2 und Art. 84 ThürVerf. Sie ist - wie bereits im Urteil vom 1. März 2021 umfassend ausgeführt (ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 535 ff.) - vom Thüringer Ministerium für Arbeit, Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie als gemäß § 7 Abs. 1 der Thüringer Verordnung zur Regelung von Zuständigkeiten und zur Übertragung von Ermächtigungen nach dem Infektionsschutzgesetz (ThürIfSGZustVO) formell ordnungsgemäß ermächtigter Verordnungsgeber erlassen worden. Gleiches gilt im Hinblick auf das Ministerium für Bildung, Jugend und Sport, auf das gemäß § 7 Abs. 2 ThürIfSGZustVO die Zuständigkeit zur (Mit-)Verordnungsgebung nach § 32 Satz 1 IfSG - im Einvernehmen mit dem für das Gesundheitswesen und Soziales zuständigen Ministerium - bis zum Ablauf des 31. Juli 2021 übertragen wurde, soweit Regelungen für Einrichtungen nach § 33 IfSG oder Jugend- und Sportangelegenheiten in der Zuständigkeit dieses Ministeriums getroffen werden. Zweifel an der Ordnungsgemäßheit des Verfahrens bestehen nicht. Insbesondere wurde die Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung zunächst im Wege der Notveröffentlichung nach § 9 ThürVerkG im Internet publiziert und im Anschluss unter dem 4. November 2020 im Thüringer Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gemacht (GVBl. S. 547). Unabhängig davon, dass die Thüringer Verfassung bezüglich Verordnungen eine Begründung

grundsätzlich nicht zwingend fordert, wurde dem Verordnungsentwurf der Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung vom 31. Oktober 2020 eine Begründung beigelegt. Das Zitiergebot nach Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf i. V. m. Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG wurde gewahrt. In der Eingangsformel der Verordnung waren sowohl § 32 Satz 1 in Verbindung mit den §§ 28, 29, 30 Abs. 1 Satz 2 und § 31 IfSG als auch § 7 Abs. 1 und Abs. 2 ThürIfSGZustVO und damit sowohl die unmittelbare Ermächtigungsgrundlage aus der subdelegierenden Verordnung als auch die gesetzlichen Grundlagen der subdelegierenden Verordnung selbst angegeben (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 534).

bb. Auch soweit die Antragstellerin die Unverhältnismäßigkeit der in der Verordnung angeordneten Maßnahmen und damit einen Verstoß gegen Grundrechte der Thüringer Verfassung rügt, wird ihr Antrag, die gesamte Verordnung für nichtig zu erklären, voraussichtlich keinen Erfolg haben. So erweist sich ihr Antrag allenfalls hinsichtlich der angeordneten Schließungen von Einrichtungen und Betrieben als hinreichend substantiiert. Auch wenn der Verfassungsgerichtshof zu dem Ergebnis käme, dass hinsichtlich der Schließungen der in der Verordnung aufgezählten Einrichtungen und Betriebe ein verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigender Eingriff in die Grundrechte der Thüringer Verfassung vorläge, würde hieraus - anders als im Falle einer Untauglichkeit der herangezogenen Ermächtigungsgrundlage - nicht die Gesamtnichtigkeit der Verordnung folgen. So beabsichtigt der Verfassungsgerichtshof insbesondere hinsichtlich der Kontaktbeschränkungen an seiner Rechtsauffassung aus dem Urteil vom 1. März 2021 festzuhalten (ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 445 ff., 551, 592). Das Ergebnis würde somit anders ausfallen, als eine Gesamtnichtigkeit der Verordnung mangels tauglicher Ermächtigungsgrundlage.

3. Alles in allem ist es somit entscheidungserheblich, ob § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG zum Zeitpunkt Ende Oktober 2020 eine taugliche Rechtsgrundlage zum Erlass derart weitreichender grundrechtsbeschränkender Maßnahmen darstellt, wie sie die Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung enthält. Je nach Beantwortung der aufgeworfenen Verfassungsfragen durch das Bundesverfassungsgericht würde die Entscheidung über den Antrag im abstrakten Normenkontrollverfahren im

Ergebnis unterschiedlich ausfallen, d.h. sich als begründet oder (ggf. nur teilweise) unbegründet erweisen.

II.

Mit dem Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 26. März 2021 - LVG 25/20 - liegt eine Entscheidung vor, deren zugrunde liegende Rechtsauffassung von derjenigen der Mehrheit des vorlegenden Gerichts abweicht.

Das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt kam zu dem Ergebnis, dass fast alle angegriffenen Regelungen einer am 15. September 2020 erlassenen Landesverordnung den Rahmen der für sie maßgeblichen Verordnungsermächtigung in § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG überschritten hätten (Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 25/20 -, juris Rn. 61). Dies begründete das Landesverfassungsgericht damit, dass Maßnahmen, die sich an die Allgemeinheit richten, einer Befugnis bedürften, die generelle, also nicht an bestimmte Personen oder nach bestimmten Merkmalen von der Allgemeinheit unterschiedene Personengruppen, sondern an jedermann gerichtete Verhaltensgebote oder -verbote erlaube, die Vorschrift des § 28 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 IfSG jedoch *keine Grundlage* für eine Befugnis von solcher Reichweite darstellen würde (Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 25/20 -, juris Rn. 63).

Das Landesverfassungsgericht ließ es *dahinstehen*, ob innerhalb einer engen Frist nach dem Auftreten einer völlig neuen Gefahrenlage Ausnahmen von den Anforderungen an die Regelungsdichte einer Verordnungsermächtigung begründet werden können, so dass in einer *Übergangszeit* auch solche unmittelbaren Gefahren effektiv durch die Regelung von Maßnahmen auf dem Ordnungswege abgewehrt werden können, bis der Gesetzgeber darauf zu reagieren in der Lage ist. Denn es sah diese Reaktionszeit zum Zeitpunkt, als die Landesverordnung erlassen wurde, bereits als *überschritten* an (Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 25/20 -, juris Rn. 65).

Diese Entscheidung weicht - auch in ihren tragenden Gründen - von der soeben dargelegten mehrheitlichen Rechtsauffassung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs ab.

Unter einer Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts oder eines Landesverfassungsgerichts nach Art. 100 Abs. 3 GG ist nicht nur die Urteilsformel, sondern auch die Rechtsauffassung zu verstehen, die das entsprechende Verfassungsgericht seinem Urteilsspruch zugrunde gelegt hat, also jene aus den Gründen ersichtliche Auslegung des Grundgesetzes, ohne die die Entscheidungsformel nicht gewonnen werden konnte (BVerfG, Beschluss vom 10. Februar 1954 - 2 BvN 1/54 -, BVerfGE 3, 261 [264] = juris Rn. 6). Die entscheidungserheblichen oder tragenden Gründe sind im Sinne einer *conditio-sine-qua-non*-Formel folglich all jene, die eine in den Gründen der Entscheidung enthaltene Rechtsauffassung darstellen, die nicht hinweggedacht werden können, ohne dass sich das Entscheidungsergebnis ändert (vgl. Burmeister in: Starck/Stern (Hrsg.), Landesverfassungsgerichtsbarkeit, S. 399 (415)). Es ist somit darauf abzustellen, ob das Verfassungsgericht nach dem Aufbau seiner Entscheidung die betreffende Erwägung - sei sie in der Entscheidung ausformuliert oder nur "nach ihrem Sinn und Zweck zu Ende gedacht" enthalten - erkennbar zur Grundlage seiner Entscheidung gemacht hat (Stern, in: Bonner Kommentar, Grundgesetz, Art. 100 Rn. 298; Rühmann, in: Umbach/Clemens/Dollinger (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Mitarbeiterkommentar, 2. Auflage 2005, § 85 Rn. 45).

Zu den tragenden Gründen der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt zählt *nicht allein*, dass § 28 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 IfSG keine taugliche Grundlage für Verhaltensgebote oder -verbote *gegenüber der Allgemeinheit* darstellt (was insoweit ebenfalls von der Rechtsauffassung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs abweicht, s.o.). Seine Entscheidung beruht zudem *auch* auf seinen ergänzenden Ausführungen zu der Möglichkeit, *ggf. Ausnahmen* von den Anforderungen an die Regelungsdichte einer Verordnungsermächtigung zuzulassen. Das Landesverfassungsgericht konnte diese Frage nämlich lediglich deshalb unbeantwortet lassen, da seiner Ansicht nach ein möglicherweise in Betracht kommender *Übergangszeitraum bereits verstrichen* war und sich insoweit - egal welche Ansicht es zur generellen Möglichkeit einer Übergangsfrist vertritt - das im Tenor niedergelegte Ergebnis nicht ändern würde.

Wäre das Landesverfassungsgericht hingegen nicht vom Ablauf eines (möglicherweise in Betracht kommenden) Übergangszeitraums ausgegangen, hätte es sich zu der von ihm offen gelassenen Frage positionieren müssen, was wiederum zur Annahme einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage und damit zu einem anderen Entscheidungsergebnis geführt hätte, sofern es bei dieser Prüfung zu dem Ergebnis gekommen wäre, dass für eine solche (noch nicht überschrittene) Übergangsfrist weniger strenge Anforderungen an die Regelungsdichte zu stellen waren.

III.

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof ist vorlageberechtigt nach Art. 100 Abs. 3 GG. Da er seine bisher vertretene Rechtsauffassung nicht aufrechterhalten kann, ohne von der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt abzuweichen, ist auch der erforderliche Vorlagegrund gegeben. Hierbei ist unerheblich, dass der Thüringer Verfassungsgerichtshof - zumindest teilweise - lediglich an seiner bereits in der Entscheidung vom 1. März 2021 zutage tretenden Auslegung des Grundgesetzes festhalten will. Denn die Tatsache, dass diese Entscheidung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt zeitlich vorangegangen ist, beseitigt die Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 3 GG nicht (so auch Bayer. VerfGH, (Vorlage-) Beschluss vom 30.11.1962 - Vf. 121 - VII - 61 -, DVBl. 1963, S. 101 (102)). Ein Abweichen von der Rechtsprechung eines anderen Landesverfassungsgerichts liegt nämlich auch dann vor, wenn diese zwischenzeitlich ergangen ist und das im Ausgangsverfahren entscheidungsberufene Landesverfassungsgericht für sich genommen nur an seiner bereits in früheren Entscheidungen zutage getretenen Rechtsauffassung festhalten will (vgl. Peters, in: Barczak, BVerfGG Mitarbeiterkommentar, § 85 Rn. 39). Denn für die Vorlagepflicht kommt es allein auf die objektive Divergenz zwischen den Landesverfassungsgerichten an (Rühmann, in: Umbach/Clemens/Dollinger (Hrsg.), Bundesverfassungsgerichtsgesetz. Mitarbeiterkommentar, 2. Auflage 2005, § 85 Rn. 54). Der von Art. 100 Abs. 3 GG verfolgte Zweck, die Einheit der Rechtsprechung der Verfassungsgerichte bei der Auslegung des Grundgesetzes zu sichern, wäre nicht zu erreichen, wenn in diesen Fällen die

Vorlage an das Bundesverfassungsgericht unterbliebe (Bayer. VerfGH, (Vorlage-) Beschluss vom 30.11.1962 - Vf. 121 - VII - 61 -, DVBl. 1963, S. 101 (102)).

IV.

Es ist zudem ein tauglicher Gegenstand einer Divergenzvorlage nach Art. 100 Abs. 3 GG gegeben.

Zwar erfolgt sowohl die Prüfung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs als auch die des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt, ob eine Landesverordnung auf einer ausreichenden Ermächtigungsgrundlage beruht und ihrem Inhalt nach über diese Ermächtigung nicht hinausgeht, im Rahmen des landesverfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzips. Dennoch handelt es sich hierbei um Rechtsfragen, die mittelbar die Auslegung des Grundgesetzes betreffen.

Auslegung des Grundgesetzes bedeutet nicht nur die unmittelbare Auslegung von Bestimmungen des Grundgesetzes, sondern auch deren Auslegung, soweit sie in das Landesverfassungsrecht hineinwirken (Lechner/Zuck, BVerfGG, 7. Auflage 2015, § 85 Rn. 3). Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist die Verfassung der Gliedstaaten eines Bundesstaates nicht allein in der Landesverfassungs-urkunde enthalten, sondern in sie hinein wirken auch Bestimmungen der Bundesverfassung; erst beide Elemente zusammen machen die Verfassung des Gliedstaates aus (BVerfG, Urteil vom 22. Juli 1969 - 2 BvK 1/67 -, BVerfGE 27, 44 [55] = juris Rn. 37). Aus diesem Grund existieren verbindliche Regelungen des Grundgesetzes, die die Verfassungsautonomie der Länder begrenzen, wie beispielsweise das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 31. März 2016 - 2 BvR 1576/13 -, juris Rn. 54) und die Bestimmungen des Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 1 Abs. 3 GG (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 31. März 2016 - 2 BvR 1576/13 -, juris Rn. 48). Zu den gemäß Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verbindlichen Grundsätzen des demokratischen Rechtsstaats, denen die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern - und damit das gesamte (auch einfache) Landesrecht - entsprechen

muss, zählt jedenfalls, dass belastende Staatsakte einer gesetzlichen Grundlage bedürfen und dass dabei die wesentlichen Entscheidungen vom Parlament selbst zu treffen sind (BVerfG, Urteil vom 22. Februar 1994 - 1 BvL 30/88 -, BVerfGE 90, 60 [85] = juris Rn. 134).

Für Thüringen gilt deshalb: Soweit die Landesverfassung die Vorgaben der Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG inkorporiert, bilden auch die darin enthaltenen Verfassungsgebote einen vom Verfassungsgerichtshof zu beachtenden Prüfungsmaßstab (ThürVerfGH, Urteil vom 25. September 2018 - VerfGH 24/17 -, juris Rn. 147 und Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 368). Zwar handelt es sich bei Art. 28 Abs. 1 GG um eine bundesverfassungsrechtliche Verpflichtung, die für die Länder, aber nicht in den Ländern gilt; die Thüringer Verfassung lässt indes eine Auslegung zu, die dem Homogenitätsgebot des Grundgesetzes in konsistenter Weise Rechnung trägt (ThürVerfGH, Urteil vom 25. September 2018 - 24/17 -, juris Rn. 147 und Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 368). Dies erfolgt für die Anforderungen des Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG über die Auslegung von Art. 44 Abs. 1, Art. 45 und Art. 47 Abs. 4 ThürVerf (ThürVerfGH, Urteil vom 25. September 2018 - 24/17 -, juris Rn. 147 und Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 368).

Der aus dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf folgende Vorbehalt des Gesetzes, der der Prüfungskompetenz des Thüringer Verfassungsgerichtshofs unterliegt, untersagt dem Ordnungsgeber landesverfassungsrechtlich, eine Rechtsverordnung zu erlassen, ohne hierzu befugt zu sein. Eine Befugnis zum Erlass einer Rechtsverordnung setzt jedoch voraus, dass die gesetzliche Ermächtigung ihrerseits gültig ist und die Rechtsverordnung ihrem Inhalt nach den durch die Ermächtigungsnorm gesetzten Rahmen wahrt (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 368 m. w. N.). Bei der Überprüfung exekutiver Landesnormen, die - wie im vorliegenden Fall - auf einer bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage beruhen, ist über das landesverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip sowohl die Möglichkeit eröffnet, die bundesrechtliche Ermächtigungsnorm am Maßstab höherrangigen Bundesrechts einschließlich des Bundesverfassungsrechts zu prüfen als auch die landesrechtliche Verordnung daraufhin zu überprüfen, ob sie sich im Rahmen der

bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage hält und mit sonstigem Bundesrecht einschließlich Bundesverfassungsrecht vereinbar ist (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, juris Rn. 368).

Da zu den nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG auch in den Ländern verbindlichen rechtsstaatlichen Grundsätzen zählt, dass die Anforderungen an die Ermächtigungsgrundlage und deren parlamentsgesetzliche Regelungsdichte umso höher werden, je intensiver sich eine durch Landesrechtsverordnung angeordnete Maßnahme auf die Verwirklichung grundrechtlich geschützter rechtlicher und tatsächlicher Freiheit auswirkt, ist im Rahmen des landesverfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzips nach Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf in Anbetracht der Dauer und der Intensität der angeordneten Maßnahmen eine Auslegung geboten, die dem Homogenitätsgebot des Grundgesetzes in konsistenter Weise Rechnung trägt. Damit kann bezogen auf die bundesgesetzlichen Ermächtigungsnormen des § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG die Frage, ob diese hinsichtlich vorgenommener Grundrechtseingriffe noch eine taugliche Rechtsgrundlage darstellen und die Maßnahmen noch zulässigerweise auf diese gestützt werden können, nicht ohne entsprechende Auslegung des auf die bundesrechtliche Regelung anwendbaren Grundgesetzes und des dort niedergelegten Parlamentsvorbehalts sowie der Wesentlichkeitstheorie erfolgen.

Auch das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt prüft in seiner Entscheidung vom 26. März 2021, ob die durch die Landesverordnung erfolgenden Grundrechtseingriffe von ihrer gesetzlichen Grundlage gedeckt sind, am Maßstab der Landesverfassung (Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 25/20 -, juris Rn. 58 ff.). Es entnimmt dem Maßstab der Landesverfassung die Forderung, dass nur durch oder aufgrund eines Gesetzes in die Grundrechte der Landesverfassung eingegriffen werden kann (Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 25/20 -, juris Rn. 60). Es sieht sich als ermächtigt an, dazu Stellung zu nehmen, ob ein Gesetz zum Grundrechtseingriff ermächtigt und ob es den zu beurteilenden Grundrechtseingriff deckt oder nicht (Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 25/20 -, juris Rn. 60). Diesseits der Auslegung des ermächtigenden Gesetzes nimmt es für sich in Anspruch, die Grenzen der Reichweite der gesetzlichen Eingriffsermächtigung am Maßstab der Anforderungen

der Landesverfassung an Grundrechtseingriffe zu bestimmen, wie sie sich insbesondere aus dem Vorbehalt des Parlamentsgesetzes ergeben (Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 25/20 -, juris Rn. 60). Es kommt zu dem Ergebnis, dass eine von einer bestehenden Verordnungsermächtigung objektiv nicht gedeckte exekutive Rechtssetzungspraxis der Länder dem Rechtsstaats- und dem Demokratieprinzip zuwiderläuft, da diese Prinzipien die förmliche Regelung der wesentlichen Entscheidungen gerade dem Parlament vorbehalten, und von denen auch in besonders gelagerten Ausnahmesituationen nicht abgewichen werden kann (Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 25/20 -, juris Rn. 65). Der Prüfungsmaßstab für das Landesverfassungsgericht ist zwar die Landesverfassung, in die aber - insbesondere soweit es entscheidend auf die Wahrung des Parlamentsvorbehalts ankommt (s.o., BVerfGE 90, 60 [85] = juris Rn. 134) - über die Homogenitätsklausel des Art. 28 Abs. 1 GG die verbindlichen Grundsätze des demokratischen Rechtsstaats hineinwirken.

In solchen Fällen, in denen ein Landesverfassungsgericht - regelmäßig vermittelt über das landesverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip - die Vereinbarkeit des im landesverfassungsgerichtlichen Verfahren streitigen Hoheitshandelns mit dem Grundgesetz prüft, findet somit eine eigenständige landesverfassungsgerichtliche Auslegung des Grundgesetzes statt (so auch Peters, in: Barczak, BVerfGG Mitarbeiterkommentar, § 85 Rn. 28). Unabhängig davon, dass die entsprechenden Auslegungen auf der Ebene des Landesverfassungsrechts die Normativkraft der Grundgesetzbestimmungen zwar nicht beeinflussen können, berühren sie doch inhaltlich die Ebene des Bundesverfassungsrechts (Rühmann, in: Umbach/Clemens, BVerfGG, 1992, § 85 Rn. 33). Das rechtfertigt es, bei der Auslegung des Art. 100 Abs. 3 GG nicht an den normativen Charakter der Bestimmung als Teil des Bundes- oder Landesverfassungsrechts, sondern an die inhaltliche Seite, d.h. an die Identität der in Rede stehenden Landesverfassungsrechtsnorm mit der entsprechenden Bestimmung des Bundesverfassungsrechts, anzuknüpfen (Rühmann, in: Umbach/Clemens, BVerfGG, 1992, § 85 Rn. 33). Denn aufgrund der Inhaltsidentität der Norm geht im Falle von bestehenden Divergenzen in der Auslegung auch eine „Verdunkelungsgefahr“ für die Ebene des Bundesverfassungsrechts aus, was es erfordert, dass das Bundesverfassungsgericht über

Art. 100 Abs. 3 GG entsprechende Klarheit schafft (Rühmann, in: Umbach/Clemens, BVerfGG, 1992, § 85 Rn. 33 und 10).

Eine solche Gefahr fehlender Rechtseinheit und damit auch Rechtssicherheit - ausgelöst durch die in Rechtsprechung und Literatur vertretenen höchst unterschiedlichen Auffassungen zur Reichweite einer Generalklausel und den Anforderungen an den Parlamentsvorbehalt und die Wesentlichkeitstheorie - trat zuvor wohl kaum je so offensichtlich zutage, wie es nunmehr im Rahmen der Corona-Pandemie und bezogen auf die herangezogenen Ermächtigungsnormen des Infektionsschutzgesetzes der Fall ist. Der Divergenzausgleichsmechanismus des Art. 100 Abs. 3 GG muss deshalb auch in diesen Identitätsfällen zum Tragen kommen (vgl. Peters, in: Barczak, BVerfGG Mitarbeiterkommentar, § 85 Rn. 28; Rühmann, in: Umbach/Clemens, BVerfGG, 1992, § 85 Rn. 33).

C .

I .

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof kann für den Fall, dass die Vorlagefragen zu II. 1. und zu II. 2. bejaht würden, ohne Beantwortung der Vorlagefrage zu II. 3. über den zulässigen Antrag (s.o.) nicht abschließend entscheiden.

Er ist mehrheitlich der Rechtsauffassung, dass zwar die in der Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung angeordneten Maßnahmen - zumindest für den hier noch gewährten Übergangszeitraum - gestützt auf die Ermächtigungsgrundlage des § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG erfolgen konnten, da es sich hierbei um eine im Infektionsschutzrecht aus Gründen der wirksamen Gefahrenabwehr notwendige Schutzmaßnahme handelte (siehe unter B. I. 2.), dies aufgrund der gesteigerten verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine Bußgeldbewehrung jedoch nicht zugleich auch hinsichtlich der in § 10 Abs. 3 Nr. 2 bis Nr. 11 der Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung enthaltenen Bußgeldbestimmungen gilt (so auch schon

ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 -, juris Rn. 593 ff.). Diese Bußgeldbestimmungen verstoßen gegen das aus Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf i. V. m. Art. 103 Abs. 2 GG folgende besondere Bestimmtheitsgebot.

1. Nach Art. 103 Abs. 2 GG kann eine Strafe nur auf der Grundlage eines förmlichen Gesetzes verhängt werden. Der Gesetzgeber hat folglich selbst die Voraussetzungen der Strafbarkeit zu bestimmen und darf diese Entscheidung nicht den Organen der vollziehenden Gewalt überlassen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 21. September 2016 - 2 BvL 1/15 -, BVerfGE 143, 38 [54] = juris Rn. 39 und BVerfG, Beschluss vom 11. März 2020 - 2 BvL 5/17 -, BVerfGE 153, 310 [340 f.] = juris Rn. 75). Ist der Straftatbestand in einer Verordnung enthalten, müssen somit die Voraussetzungen der Strafbarkeit und die Art der Strafe für den Bürger schon aufgrund des Gesetzes, nicht erst aufgrund der hierauf gestützten Verordnung voraussehbar sein (BVerfGE 143, 38 [54] = juris Rn. 39; BVerfGE 153, 310 [340 f.] = juris Rn. 75). Die Verpflichtung des Art. 103 Abs. 2 GG dient folglich einem doppelten Zweck. Sie hat einerseits eine freiheitsgewährleistende Funktion und dient dem rechtsstaatlichen Schutz der Normadressaten, denn jeder soll vorhersehen können, welches Verhalten verboten und mit Strafe bedroht ist (vgl. BVerfGE 143, 38 [53] = juris Rn. 37 und BVerfGE 153, 310 [340] = juris Rn. 73). Andererseits hat sie eine kompetenzwahrende Funktion. Insoweit enthält Art. 103 Abs. 2 GG einen strengen Gesetzesvorbehalt, denn es soll sichergestellt werden, dass der Gesetzgeber selbst abstrakt-generell über die Strafbarkeit entscheidet und es somit der vollziehenden und rechtsprechenden Gewalt verwehrt ist, die normativen Voraussetzungen einer Bestrafung festzulegen (BVerfGE 143, 38 [53] = juris Rn. 36 und BVerfGE 153, 310 [339] = juris Rn. 72).

Das Gebot der Gesetzesbestimmtheit nach Art. 103 Abs. 2 GG darf hier nicht übersteigert werden. Vielmehr muss der Gesetzgeber auch im Strafrecht in der Lage bleiben, der Vielgestaltigkeit des Lebens Herr zu werden (BVerfGE 143, 38 [54 f.] = juris Rn. 40; BVerfGE 153, 310 [341] = juris Rn. 76). Müsste er jeden Straftatbestand stets bis ins Letzte ausführen, anstatt sich auf die wesentlichen Bestimmungen über Voraussetzungen, Art und Maß der Strafe zu beschränken, bestünde die Gefahr, dass die Gesetze zu starr und kasuistisch würden und dem Wandel der Verhältnisse oder der Besonderheit des Einzelfalls nicht mehr gerecht werden könnten (BVerfGE 143,

38 [54 f.] = juris Rn. 40; BVerfGE 153, 310 [341] = juris Rn. 76). Aus diesem Grund schließt das Bestimmtheitsgebot die Verwendung unbestimmter, konkretisierungsbedürftiger Begriffe bis hin zu Generalklauseln nicht aus (BVerfGE 143, 38 [55] = juris Rn. 41; BVerfGE 153, 310 [341 f.] = juris Rn. 77). Gegen ihre Verwendung bestehen jedenfalls dann keine Bedenken, wenn sich mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden, insbesondere durch Heranziehung anderer Vorschriften desselben Gesetzes, durch Berücksichtigung des Normzusammenhangs oder aufgrund einer gefestigten Rechtsprechung eine zuverlässige Grundlage für eine Auslegung und Anwendung der Norm gewinnen lässt (BVerfGE 143, 38 [55] = juris Rn. 41; BVerfGE 153, 310 [341 f.] = juris Rn. 77).

Der Gesetzgeber muss den Tatbestand auch nicht stets vollständig im förmlichen Gesetz umschreiben, sondern darf auf andere Vorschriften verweisen (BVerfGE 143, 38 [55] = juris Rn. 42; BVerfGE 153, 310 [342] = juris Rn. 78). So ersetzt der Gesetzgeber bei einem sog. *Blankettstrafgesetz* die Beschreibung des Straftatbestandes durch die Verweisung auf eine Ergänzung im selben Gesetz oder in anderen - auch künftigen - Gesetzen oder Rechtsverordnungen, die nicht notwendig von derselben rechtsetzenden Instanz erlassen werden müssen (BVerfGE 143, 38 [56] = juris Rn. 44; BVerfGE 153, 310 [343] = juris Rn. 80). Die Verwendung dieser Gesetzgebungstechnik ist verfassungsrechtlich unbedenklich, sofern das Blankettstrafgesetz hinreichend klar erkennen lässt, worauf sich die Verweisung bezieht; hierzu gehört, dass die Blankettstrafnorm die Regelungen, die zu ihrer Ausfüllung in Betracht kommen und die dann durch sie bewehrt werden, sowie deren möglichen Inhalt und Gegenstand genügend deutlich bezeichnet und abgrenzt (BVerfGE 143, 38 [56] = juris Rn. 44; BVerfGE 153, 310 [343] = juris Rn. 80). Dem in Art. 103 Abs. 2 GG verankerten Bestimmtheitsgebot wird folglich nur dann hinreichend Rechnung getragen, wenn sich die möglichen Fälle der Strafbarkeit schon aufgrund des Gesetzes voraussehen lassen, die Voraussetzungen der Strafbarkeit und die Art der Strafe also bereits entweder im Blankettstrafgesetz selbst oder in einem in Bezug genommenen Gesetz hinreichend deutlich umschrieben sind (BVerfGE 143, 38 [57] = juris Rn. 46; BVerfGE 153, 310 [344] = juris Rn. 82). Denn um den Grundsatz der Gewaltenteilung zu wahren, darf dem Verordnungsgeber lediglich die Konkretisierung des Straftatbestandes eingeräumt werden, nicht aber die Entscheidung darüber, welches Verhalten als Straftat geahndet werden soll (BVerfGE

143, 38 [57 f.] = juris Rn. 47; BVerfGE 153, 310 [344] = juris Rn. 83). Der Fokus ist im Falle derartiger Blankette folglich ganz besonders auf die Wahrung des Gewaltenteilungsgrundsatzes gerichtet.

2. Der Verfassungsgerichtshof ist mehrheitlich der Rechtsansicht, dass Art. 103 Abs. 2 GG über den Wortlaut hinaus nicht nur für Strafgesetze gilt, sondern auch für die Ahndung von Ordnungswidrigkeiten. Dies ergibt sich nicht zuletzt auch aus der bundesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung (vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. November 1989 - 2 BvR 1491/87 -, BVerfGE 81, 132 [135] = juris Rn. 10 m. w. N.; Beschluss vom 1. Dezember 1992 - 1 BvR 88/91 -, BVerfGE 87, 399 [411] = juris Rn. 58). Aus diesem Grund genügen auch *Blankettordnungswidrigkeitsnormen* nur dann Art. 103 Abs. 2 GG, wenn die möglichen Fälle der Ordnungswidrigkeit schon aufgrund des Gesetzes vorausgesehen werden können und die Voraussetzungen der Ordnungswidrigkeit sowie Art und Maß der Sanktion im Gesetz selbst hinreichend deutlich umschrieben werden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. Juni 2007 - 1 BvR 1290/05 -, juris Rn. 64; Beschluss vom 19. Dezember 1991 - 2 BvR 836/85 -, juris Rn. 36 ff. und Beschluss vom 25. Oktober 1991 - 2 BvR 374/90 -, juris Rn. 7 f.).

3. Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe hat die Mehrheit des Verfassungsgerichtshofs keine durchgreifenden Bedenken hinsichtlich der grundsätzlichen Vereinbarkeit der Blankettnorm des § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG mit dem Grundgesetz. So kann beispielsweise nach § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG i. V. m. § 32 Satz 1 IfSG der Verordnungsgeber anordnen, dass Kranke sowie Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige und Ausscheider abgesondert werden. Derartige Isolierungs- und Quarantänepflichten lassen sich über die entsprechenden Verweisungsnormen noch hinreichend dem Infektionsschutzgesetz selbst entnehmen und dürften entsprechend mit einem Bußgeldtatbestand bewehrt werden. Nichts anderes gilt auch für Tätigkeitsverbote i. S. v. § 31 IfSG i. V. m. § 32 Satz 1 IfSG.

Außerhalb dieses Bereichs der in den §§ 28 ff. IfSG geregelten Spezialmaßnahmen - insbesondere, wenn Maßnahmen auf die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG gestützt werden - kann es jedoch Fälle geben, bei denen sich aus dem

Gesetz nicht hinreichend deutlich ergibt, welche Verhaltensweisen grundsätzlich verboten sind und vom Ordnungsgeber deshalb über die Blankettvorschrift in § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG mit einem Bußgeld bewehrt werden können. Diese Möglichkeit macht jedoch nicht das gesamte Blankettgesetz ungültig (vgl. hierzu auch BVerfG, Beschluss vom 25. Juli 1962 - 2 BvL 4/62 -, BVerfGE 14, 245 [253] = juris Rn. 30). Vielmehr ist grundsätzlich von einer sinn- und sachgerechten Auslegung und Anwendung der Blankettnorm des § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG auszugehen.

4. Wie oben bereits dargelegt (siehe unter B. IV.) überprüft der Verfassungsgerichtshof im Rahmen des landesverfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzips aus Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf, ob der Ordnungsgeber eine Regelung gestützt auf eine hinreichende gesetzliche Ermächtigung erlassen hat und diese ihrem Inhalt nach den durch die Ermächtigungsnorm gesetzten Rahmen wahrt.

Im Lichte einer sinn- und sachgerechten Auslegung und Anwendung der Blankettnorm des § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG obliegt es dem Ordnungsgeber, bestehende Unklarheiten der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage zu erkennen und insbesondere zu überprüfen, ob alle von ihm auf Grundlage des § 32 Satz 1 i. V. m. §§ 28 ff. IfSG angeordneten Maßnahmen zugleich mit einem Bußgeldtatbestand bewehrt werden dürfen. Zwar besteht nach § 28 Abs. 1 IfSG eine Pflicht der zuständigen Stellen, die notwendigen Schutzmaßnahmen zu ergreifen, soweit die dort aufgezählten Voraussetzungen vorliegen. Mit dieser Pflicht geht jedoch *nicht* einher, dass eine Zuwiderhandlung auch *stets als Ordnungswidrigkeit* zu sanktionieren ist. Eine solche Ahndung kommt im Lichte des Art. 103 Abs. 2 GG lediglich dann in Betracht, wenn sich die angeordneten gebotenen oder verbotenen Verhaltensweisen dem Wortlaut der §§ 28 ff. IfSG hinreichend deutlich entnehmen lassen und sie somit noch auf die Ermächtigung zur Bußgeldbewehrung nach § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG gestützt werden können. Bezogen auf den Gesetzesvorbehalt ist hinsichtlich der Bußgeldbewehrung aufgrund des Art. 103 Abs. 2 GG somit ein *strengerer Maßstab* anzulegen als hinsichtlich der infektionsschutzrechtlichen Maßnahme selbst, da es nicht mehr um den Bereich der Gefahrenabwehr auf der Primärebene, sondern um die Sanktionierung von Fehlverhalten geht.

Unter Berücksichtigung dessen genügt § 10 der Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung den Anforderungen nach Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf i. V. m. Art. 103 Abs. 2 GG zwar dahin gehend, dass die Art der Ahndung - nämlich die Verhängung einer Geldbuße - und das Höchstmaß der möglichen Geldbuße - 25.000 Euro - bereits der Ermächtigungsnorm, nämlich dem § 73 Abs. 2 IfSG, zu entnehmen sind. Ebenso wird bereits in § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG - und damit unzweideutig im Gesetz - der subjektive Tatbestand, nämlich eine auf Vorsatz oder Fahrlässigkeit beruhende Zuwiderhandlung geregelt. Hinsichtlich der objektiven Tatbestandsvoraussetzungen einer Ordnungswidrigkeit verweist der Gesetzgeber in § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG jedoch sehr weitläufig auf die von ihm ausgesprochene Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG. Der Normadressat kann insbesondere hinsichtlich der angeordneten Schließungen von Einrichtungen und Veranstaltungen nach § 4 Abs. 2, § 5 Abs. 1, § 6 Abs. 1 und Abs. 2 sowie § 7 Abs. 1 der Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung nicht bereits dem formellen Gesetz die Voraussetzungen einer Bußgeldbewehrung hinreichend deutlich entnehmen. So ist weder aus § 32 IfSG selbst noch aus den §§ 28 bis 31 IfSG mit hinreichender Sicherheit ein vom Bundesgesetzgeber selbst geregeltes Gebot zu entnehmen, dass von einzelnen Personen auch die Schließungen von Betrieben und Einrichtungen erwartet wird und Zuwiderhandlungen nach § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG mit Bußgeld geahndet werden können. Anders als im Nebenstrafrecht sonst verbreitet üblich, richten sich die Verhaltenspflichten nach dem Infektionsschutzgesetz nicht an einen eingeschränkten oder gar fachlich versierten Adressatenkreis, sondern an die Allgemeinheit. Gerade für diese muss bereits anhand der gesetzlichen Regelung hinreichend vorhersehbar sein, welches Verhalten von ihr bußgeldbewehrt erwartet wird.

5. Der Verfassungsgerichtshof kommt somit mehrheitlich zu dem Ergebnis, dass die in § 10 Abs. 3 Nr. 2 bis Nr. 11 der Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung enthaltenen Bußgeldbestimmungen gegen das aus Art. 44 Abs. 1 Satz 2 ThürVerf i. V. m. Art. 103 Abs. 2 GG folgende besondere Bestimmtheitsgebot verstoßen, so dass der Antrag im Ausgangsverfahren - wenn die Vorlagefragen zu II. 1. und zu II. 2. bejaht würden und der Antrag somit grundsätzlich (zumindest teilweise) unbegründet wäre - zumindest hinsichtlich der Bußgeldbestimmungen teilweise Erfolg hätte und die Nich-

tigkeit der Nr. 2 bis Nr. 11 des § 10 Abs. 3 der Sondereindämmungsmaßnahmenverordnung auszusprechen wäre. Da der Antrag bezüglich der Bußgeldbestimmungen nicht aus anderen Gründen Aussicht auf Erfolg hätte, ist es folglich entscheidungserheblich, ob die Bußgeldbewehrung eines auf die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG (i. V. m. § 32 Satz 1 und § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG) gestützten Ge- oder Verbots den Anforderungen des aus Art. 103 Abs. 2 GG folgenden besonderen Bestimmtheitsgebots noch gerecht wird.

II.

Mit einem weiteren Urteil des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt vom 26. März 2021 - LVG 4/21 - liegt auch zu dieser entscheidungserheblichen Rechtsfrage eine abweichende Entscheidung eines anderen Landesverfassungsgerichts vor.

Das Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt kommt zu dem Ergebnis, dass ein gesetzlicher Blankettverweis auf Tatbestände, an die die Rechtsfolgen einer Ordnungswidrigkeit geknüpft werden können, nicht den gleichen Anforderungen aus dem Parlamentsvorbehalt unterliegt wie eine Strafnorm (Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 4/21 -, juris Rn. 132). Es verweist darauf, dass Art. 22 Abs. 1 LVerf, den es in der Sache inhaltsgleich mit Art. 103 Abs. 2 GG auslegt, im Hinblick auf Ordnungswidrigkeiten neben der freiheitswahrenden Funktion keine zusätzliche und keine über Art. 79 Abs. 1 LVerf (wie Art. 80 Abs. 1 GG) hinausgehende kompetenzwahrende Funktion im Gefüge der Gewaltenteilung hat (Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 4/21 -, juris Rn. 132). Das Ordnungswidrigkeitenrecht stehe - anders als das Strafrecht - in einem engen Zusammenhang mit den Aufgaben und Befugnissen der Verwaltungsbehörden und sei in dieser Abgrenzung von der Strafgerichtsbarkeit als Sanktionsordnung für „Verwaltungsunrecht“ an die Stelle des früheren Verwaltungsstrafrechts getreten (Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 4/21 -, juris Rn. 132). Unbeschadet des Vorrangs und des Vorbehalts des förmlichen Gesetzes seien die Anforderungen an die Regelungsdichte der parlamentsgesetzlichen Verweisnorm (vgl. aus der wohl unangefochtenen Gesetzgebungspraxis nur § 24 StVG als

gesetzliche Grundlage für den Katalog der Verkehrsordnungswidrigkeiten in § 49 StVO) daher geringer als bei Blankettstraftatbeständen (Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 4/21 -, juris Rn. 132). Dafür spreche auch, dass die Beurteilung einer Handlung als ordnungswidrig nicht zugleich einen sozialetischen Vorwurf enthält, wie er das Wesen der Kriminalstrafe charakterisiert (so Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 4/21 -, juris Rn. 132 mit Bezugnahme auf BVerfG, Beschl. v. 21.09.2016 – 2 BvL 1/15, BVerfGE 143, 38, Rn. 56).

Zwar beruhte die Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt auf der am 19. November 2020 in Kraft getretenen Regelung des § 28a IfSG, die durchaus ausdifferenzierter ist, als die im vorliegenden Ausgangsverfahren zugrunde zu legende Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG. Jedoch stellte das Landesverfassungsgericht bewusst einen *Gleichklang* zwischen den Anforderungen an die Delegation der Bestimmung von Geboten und Verboten nach dem Infektionsschutzgesetz und der Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen im Hinblick auf die Bestimmung der Ordnungswidrigkeitentatbestände her (Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 4/21 -, juris Rn. 132). Soweit erstere von der Ermächtigungsgrundlage gedeckt seien, seien es letztere ebenfalls.

Aufgrund dieser Rechtsauffassung ist es grundsätzlich unerheblich, ob eine Rechtsverordnung auf der Grundlage des § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG oder des § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 28a IfSG erlassen wurde. Soweit die angeordneten Ge- und Verbote auf einer hinreichenden Ermächtigungsgrundlage beruhen, gilt dies auch für die entsprechenden Ordnungswidrigkeitsbestimmungen. Wird also die Vorlagefrage zu II. 3. verneint und der Rechtsauffassung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt gefolgt, wäre unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Verfassungsgerichtshofs zur grundsätzlichen Tauglichkeit der Ermächtigungsgrundlage des § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG (siehe unter B.I.) der Antrag auch bezogen auf die Ordnungswidrigkeitentatbestände unbegründet.

III.

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof ist vorlageberechtigt nach Art. 100 Abs. 3 GG. Da er seine bisher vertretene Rechtsauffassung nicht aufrechterhalten kann, ohne inhaltlich von der Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt abzuweichen, ist auch der erforderliche Vorlagegrund gegeben. Hierbei ist zudem unerheblich, dass er lediglich an seiner bereits in der Entscheidung vom 1. März 2021 zutage tretenden Auslegung des Grundgesetzes festhalten will (siehe unter B. III.).

IV.

Es ist zudem ein tauglicher Gegenstand einer Divergenzvorlage nach Art. 100 Abs. 3 GG gegeben.

Wie bereits umfassend dargelegt, findet in den Fällen, in denen ein Landesverfassungsgericht - regelmäßig vermittelt über das landesverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip - die Vereinbarkeit des im landesverfassungsgerichtlichen Verfahren streitigen Hoheitshandelns mit dem Grundgesetz prüft, eine eigenständige landesverfassungsgerichtliche Auslegung des Grundgesetzes statt (siehe unter B. IV.). Zu den gemäß Art. 20 Abs. 3 GG und Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG verbindlichen rechtsstaatlichen Grundsätzen, denen die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern - und damit das gesamte (auch einfache) Landesrecht - entsprechen muss, zählt auch der Gesetzes- sowie Parlamentsvorbehalt und der Grundsatz der hinreichenden Bestimmtheit gesetzlicher Vorschriften.

V.

Da sich der Thüringer Verfassungsgerichtshof aufgrund der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs Sachsen-Anhalt vom 26. März 2021 - LVG 4/21 - aus den dargelegten Gründen an einer Entscheidung in der Sache gehindert sieht, hat er folglich

auch hinsichtlich der Vorlagefragen zu II. 3. und zu II. 4. nach Art. 100 Abs. 3 Satz 1 GG, § 85 BVerfGG die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen.

D.

Der Verfassungsgerichtshof sieht es als geboten an, die Vorlage auch auf die Frage zu erstrecken, ob es die „Grundsätze des Rechtsstaates“ (Art. 28 Abs. 1 GG) erlauben, eine Verletzung des landesverfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzips gemäß Art. 44 Abs. 1 ThürVerf erst dann anzunehmen, wenn im Falle eines Widerspruch zwischen einfachem Landesrecht und Bundesrecht dieser Widerspruch *offen zutage tritt* und nach seinem Gewicht als *schwerwiegender Eingriff* zu werten ist.

I.

Nach bundesverfassungsgerichtlicher Rechtsprechung kommt eine Erweiterung der Vorlagefrage in Betracht, wenn der Gesamtzusammenhang des Vorlagebeschlusses ergibt, dass das vorlegende Gericht noch andere Fragen als die ausdrücklich angesprochenen erwogen hat und als erheblich ansieht (BVerfG, Beschluss vom 15. Oktober 1997 - 2 BvN 1/95 -, BVerfGE 96, 345 [360] = juris Rn. 49). So kann eine Erstreckung der Vorlagefrage auf weitere Gesichtspunkte auch dann geboten sein, wenn sich ein enger innerer Zusammenhang zwischen der entscheidungserheblichen Problematik und einer anderen Frage ergibt, so dass auch diese als zur Prüfung vorgelegt angesehen werden muss (vgl. BVerfGE 96, 345 [360] = juris Rn. 49).

II.

Es erscheint aus Sicht des Verfassungsgerichtshofs klärungsbedürftig, ob es mit Art. 28 Abs. 1 GG vereinbar ist, einen Verstoß von Landesrecht gegen Bundesrecht nur dann als einen Verstoß gegen die Landesverfassung anzusehen, wenn ein Widerspruch *offen zutage tritt*, und es einem Landesverfassungsgericht auf diesem Wege

zu ermöglichen, seinen Prüfungsauftrag und auch -umfang entsprechend zurückzunehmen.

So wird in der landesverfassungsgerichtlichen Rechtsprechung bisweilen die Rechtsauffassung vertreten, dass ein Landesverfassungsgericht - anders als die Fachgerichtsbarkeit - nicht umfassend prüfen könne, ob der Landesgesetz- oder -verordnungsgeber einer landesrechtlichen Norm bundesrechtliche Vorschriften in ihrer Bedeutung für den Inhalt seiner Regelung richtig eingeschätzt hat (vgl. bspw. BayVerfGH, Entscheidung vom 15. Juni 2015 - Vf. 12-VII-14 -, juris Rn. 43 und Entscheidung vom 9. Februar 2021 - Vf. 6-VII-20 -, juris Rn. 40). Vielmehr sei das landesverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip erst dann verletzt, wenn der Widerspruch zum Bundesrecht *offen zutage* tritt und darüber hinaus auch inhaltlich nach seinem Gewicht als *schwerwiegender, krasser Eingriff* in die Rechtsordnung zu werten ist (so st. Rspr. BayVerfGH, z.B. Entscheidung vom 15. Juni 2015 - Vf. 12-VII-14 -, juris Rn. 43 und Entscheidung vom 9. Februar 2021 - Vf. 6-VII-20 -, juris Rn. 40; sich ihm anschließend Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 25/20 -, juris Rn. 59 und Urteil vom 26. März 2021 - LVG 4/21 -, juris Rn. 115).

Das Bundesverfassungsgericht hat bereits in einer früheren Entscheidung kritisch hinterfragt, ob eine solche einschränkende Sichtweise eines Landesverfassungsgerichts auch im Hinblick auf die Bestimmungen des Grundgesetzes - speziell im Hinblick auf das Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG, die Grundrechte des Grundgesetzes sowie die in die Landesverfassungen hineinwirkenden Elemente des Grundgesetzes - vertretbar ist, welche die Verfassungsautonomie der Länder begrenzen (BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 31. März 2016 - 2 BvR 1576/13 -, juris Rn. 54). Es konnte bzw. musste aber eine Beantwortung dieser Frage in seiner Entscheidung letztlich offen lassen, da in dem Verfahren des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs, das der Entscheidung zugrunde lag, im Rahmen des landesverfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzips eine in der Sache vom Bundesverfassungsgericht nicht zu beanstandende Auslegung von Art. 28 Abs. 1 GG erfolgte.

Die Selbstbeschränkung seines Prüfungsauftrags und auch -umfangs durch ein Landesverfassungsgericht wird jedoch dann problematisch, wenn bei der Prüfung der Vereinbarkeit von Landesrecht mit dem Bundesrecht zugleich Bestimmungen des Grundgesetzes betroffen sind, welche die Verfassungsautonomie der Länder begrenzen, wie insbesondere die im Homogenitätsgebot des Art. 28 Abs. 1 GG enthaltenen Grundsätze des Rechtsstaats. Wie sich nicht zuletzt auch den Ausführungen unter B. und C. entnehmen lässt, kann dies dann der Fall sein, wenn eine Landesrechtsverordnung auf einer bundesgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage beruht, deren Tauglichkeit bzw. gesetzlicher Rahmen fraglich bzw. auslegungsbedürftig ist. Nach Auffassung des Thüringer Verfassungsgerichtshofs sollte ein Landesverfassungsgericht - ähnlich den Fachgerichten - eine Landesrechtsverordnung umfassend daraufhin überprüfen, ob der Verordnungsgeber die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen der Ermächtigungsnorm zutreffend beurteilt hat (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - VerfGH 18/20 -, Rn. 418 ff., 454 ff., 467 ff., 544 ff., 553 ff. und 592). Denn im Rahmen der Auslegung und Anwendung seiner Landesverfassung darf sich auch ein Landesverfassungsgericht selbst nicht in Widerspruch zu den „Grundsätzen des Rechtsstaates“ (Art. 28 Abs. 1 GG) setzen, die auch für die Landesverfassungsgerichte verbindlich sind. Den Prüfungsumfang einzuschränken und letztlich einen Verstoß gegen das landesverfassungsrechtliche Rechtsstaatsprinzip mangels Offensichtlichkeit und Gewicht eines Verstoßes gegen das Bundesrecht zu verneinen, obwohl ein Widerspruch zu einer Bestimmung des Grundgesetzes vorliegt, würde aber möglicherweise eine Bestimmung des Grundgesetzes verletzen, die nach Art. 28 Abs. 1 GG die Verfassungsautonomie der Länder begrenzt (vgl. BVerfG, Nichtannahmebeschluss vom 31. März 2016 - 2 BvR 1576/13 -, juris Rn. 54, das die Frage aufwirft, ob eine solche Auslegung noch vertretbar ist).

E .

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

Die Entscheidung ist mit 6:3 Stimmen ergangen.

Dr. h.c. Kaufmann

Prof. Dr. Baldus

Prof. Dr. Bayer

Heßelmann

Dr. Hinkel

Menzel

Prof. Dr. Ohler

Petermann

Obhues