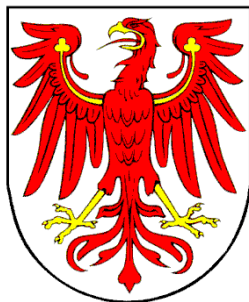


VERFASSUNGSGERICHT DES LANDES BRANDENBURG



IM NAMEN DES VOLKES

B e s c h l u s s

VfGBbg 12/21

In dem abstrakten Normenkontrollverfahren

der Mitglieder des Landtags Brandenburg

Sabine Barthel, Dr. Hans-Christoph Berndt, Birgit Bessin, Peter Drenke,
Lena Kotré, Andreas Galau, Lars Günther, Michael Hanko, Dennis Hohloch,
Rolf-Peter Hooge, Lars Hünich, Steffen John, Andreas Kalbitz, Steffen Kubitzki,
Daniel Freiherr von Lützow, Wilko Möller, Daniel Münschke, Kathleen Muxel,
Volker Nothing, Lars Schieske, Marianne Spring-Räumschüssel, Felix Teichner,
Franz Josef Wiese,

Alter Markt 1, 14467 Potsdam,

Antragsteller,

Verfahrensbevollmächtigter: Prof. Dr. E.,

beteiligt:

1. Landesregierung Brandenburg
- Staatskanzlei -,
Heinrich-Mann-Allee 107,
14473 Potsdam,
2. Landtag Brandenburg,
vertreten durch die Landtagspräsidentin,
Alter Markt 1,
14467 Potsdam,

wegen § 8 der Siebten Verordnung über befristete Eindämmungsmaßnahmen aufgrund des SARS-CoV-2-Virus und COVID-19 im Land Brandenburg (Siebte SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - 7. SARS-CoV-2-EindV) vom 6. März 2021 (GVBl. II/21, [Nr. 24])

hat das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg

am 21. November 2025

durch die Verfassungsrichterinnen und Verfassungsrichter Möller, Dr. Finck, Heinrich-Reichow, Kirbach, Dr. Koch, Müller, Richter, Sokoll und Dr. Strauß

b e s c h l o s s e n :

1. Die Regelung in § 8 Abs. 1 Nr. 5 Siebte Verordnung über befristete Eindämmungsmaßnahmen aufgrund des SARS-CoV-2-Virus und COVID-19 im Land Brandenburg (Siebte SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - 7. SARS-CoV-2-EindV) vom 6. März 2021 (GVBl. II/21, [Nr. 24]) ist nichtig.
2. Die Regelung in § 25 Abs. 1 Nr. 22 Siebte Verordnung über befristete Eindämmungsmaßnahmen aufgrund des SARS-CoV-2-Virus und COVID-19 im Land Brandenburg (Siebte SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - 7. SARS-CoV-2-EindV) vom 6. März 2021 (GVBl. II/21, [Nr. 24]) ist nichtig, soweit sie auf die Regelung in § 8 Abs. 1 Nr. 5 der genannten Verordnung Bezug nimmt.
3. Die Regelung in § 25 Abs. 1 Nr. 23 Siebte Verordnung über befristete Eindämmungsmaßnahmen aufgrund des SARS-CoV-2-Virus und COVID-19 im Land Brandenburg (Siebte SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - 7. SARS-CoV-2-EindV) vom 6. März 2021 (GVBl. II/21, [Nr. 24]) ist nichtig.
4. Im Übrigen wird der Normenkontrollantrag als unzulässig verworfen.
5. Auslagen werden nicht erstattet.

G r ü n d e :

A .

- 1 Die 23 Antragstellerinnen und Antragsteller waren Mitglieder des 88 Abgeordnete umfassenden Landtags Brandenburg für die 7. Wahlperiode und wenden sich im Wege der abstrakten Normenkontrolle gegen die Regelung des § 8 der Siebten Verordnung über befristete Eindämmungsmaßnahmen aufgrund des SARS-CoV-2-Virus und COVID-19 im Land Brandenburg (Siebte SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - 7. SARS-CoV-2-EindV vom 6. März 2021 (GVBl. II/21, [Nr. 24])), die sie für verfassungswidrig und nichtig halten.

I.

- 2 Am 6. März 2021 erließ die Ministerin für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz - in Ablösung der Sechsten Verordnung über befristete Eindämmungsmaßnahmen aufgrund des SARS-CoV-2-Virus und COVID-19 im Land Brandenburg (Sechste SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung - 6. SARS-CoV-2-EindV) vom 12. Februar 2021 (GVBl. II/21, [Nr. 16]), zuletzt geändert durch die Verordnung zur Änderung der Sechsten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 26. Februar 2021 (GVBl. II/21, [Nr. 20]) - die 7. SARS-CoV-2-EindV (GVBl. II/21, [Nr. 24]), die am 6. März 2021 - gemeinsam mit der Allgemeinen Begründung hierzu veröffentlicht wurde und am 8. März 2021 in Kraft trat (§ 27 7. SARS-CoV-2-EindV).
- 3 § 8 7. SARS-CoV-2-EindV hatte in der vorliegend angegriffenen Fassung vom 6. März 2021 den folgenden Wortlaut:

4 **§ 8 - Verkaufsstellen des Einzel- und Großhandels, Einrichtungen mit Publikumsverkehr**

(1) Betreiberinnen und Betreiber von Verkaufsstellen des Einzelhandels haben auf der Grundlage eines individuellen Hygienekonzepts durch geeignete organisatorische Maßnahmen in den Verkaufsstellen Folgendes sicherzustellen:

1. die Steuerung und Beschränkung des Zutritts und des Aufenthalts aller Personen; in Verkaufsstellen dürfen sich nur Kundinnen und Kunden aus demselben Haushalt pro angefangene 40 Quadratmeter Verkaufsfläche zeitgleich aufhalten,
2. die vorherige Terminvergabe an alle Kundinnen und Kunden,

3. das Erfassen von Personendaten aller Kundinnen und Kunden in einem Kontaktnachweis nach § 1 Absatz 3 zum Zwecke der Kontaktnachverfolgung,
4. die Einhaltung des Abstandsgebots zwischen allen Personen,
5. das verpflichtende Tragen einer medizinischen Maske durch alle Personen; die Tragepflicht gilt auch auf den Begegnungs- und Verkehrsflächen vor den Verkaufsstellen einschließlich der direkt zugehörigen Parkplätze,
6. in geschlossenen Räumen einen regelmäßigen Austausch der Raumluft durch Frischluft, insbesondere durch Stoßlüftung über Fenster oder durch den Betrieb raumluftechnischer Anlagen mit hohem Außenluftanteil; bei einem aus technischen oder technologischen Gründen nicht vermeidbaren Umluftbetrieb raumluftechnischer Anlagen sollen diese über eine geeignete Filtration zur Abscheidung luftgetragener Viren verfügen.

(2) Absatz 1 Nummer 1 bis 3 gilt nicht für den Großhandel sowie für

1. Lebensmittelgeschäfte und Getränkemärkte,
2. Drogerien, Apotheken, Sanitätshäuser, Reformhäuser, Babyfachmärkte,
3. Buchhandel sowie Zeitungs- und Zeitschriftenhandel,
4. Tierbedarfshandel und Futtermittelmärkte,
5. Baufachmärkte,
6. Baumschulen, Gartenfachmärkte, Gärtnereien und Floristikgeschäfte,
7. landwirtschaftliche Direktvermarkter von Lebensmitteln,
8. Tankstellen,
9. Tabakwarenhandel,
10. Verkaufsstände auf Wochenmärkten beschränkt auf die für den stationären Einzelhandel nach dieser Verordnung zugelassenen Sortimente,
11. Banken und Sparkassen sowie Poststellen,
12. Optiker und Hörgeräteakustiker,
13. Reinigungen und Waschsaloons,
14. Werkstätten für Fahrräder und Kraftfahrzeuge,
15. Abhol- und Lieferdienste.

Für den Großhandel sowie für die in Satz 1 genannten Verkaufsstellen des Einzelhandels gilt Absatz 1 Nummer 1 mit der Maßgabe, dass sich bis zu einer Verkaufsfläche von 800 Quadratmetern nur Kundinnen und Kunden aus demselben Haushalt pro zehn Quadratmeter sowie für die darüber hinausgehende Verkaufsfläche nur Kundinnen und Kunden aus demselben Haushalt pro 20 Quadratmeter zeitgleich aufhalten dürfen.

(3) Das Personal der Verkaufsstellen ist von der Tragepflicht nach Absatz 1 Nummer 5 befreit, wenn es keinen direkten Kundenkontakt hat oder wenn die Ausbreitung übertragungsfähiger Tröpfchenpartikel durch geeignete technische Vorrichtungen mit gleicher Wirkung wie durch das Tragen einer medizinischen Maske verringert wird.

(4) Betreiberinnen und Betreiber von Kaufhäusern, Outlet-Centern, Einkaufszentren und vergleichbaren Einrichtungen haben auf der Grundlage eines individuellen Hygienekonzepts durch geeignete organisatorische Maßnahmen die Abstands- und Hygieneregeln nach Absatz 1 Nummer 4 bis 6 und Absatz 2 Satz 2 außerhalb der einzelnen Verkaufsstellen auch in den für den Publikumsverkehr zugänglichen Bereichen der Einrichtungen einschließlich der Begegnungs- und Verkehrsflächen vor den Einrichtungen und der direkt zugehörigen Parkplätze und Parkhäuser sicherzustellen. Darüber hinaus haben sie Maßnahmen zur Vermeidung von Warteschlangen zu treffen. Für die Steuerung und Beschränkung des Zutritts und des Aufenthalts im Sinne von Absatz 1 Nummer 1 Halbsatz 1 und Absatz 2 Satz 2 ist die Gesamtverkaufsfläche der Einrichtung maßgeblich.

(5) Für Betreiberinnen und Betreiber von sonstigen öffentlich oder im Rahmen eines Besuchs- oder Kundenverkehrs zugänglichen Einrichtungen mit Publikumsverkehr gelten Absatz 1 Nummer 4 bis 6 und Absatz 2 Satz 2 entsprechend.

- 5 Als Datum für das Außerkrafttreten der 7. SARS-CoV-2-EindV war ursprünglich der 28. März 2021 festgelegt. In nachfolgenden Änderungsverordnungen wurde die Geltungsdauer der Verordnung mehrfach verlängert, bis sie schließlich am 24. Juni 2021 außer Kraft trat (§ 27 7. SARS-CoV-2-EindV i. d. F. von Art. 1 Nr. 15 Neunte Verordnung zur Änderung der Siebten SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung vom 1. Juni 2021 (GVBl. II/21 [Nr. 57])).

II.

- 6 Ende September 2020 hatte ein erneuter Anstieg der COVID-19-Infektionen eingesetzt („zweite COVID-19-Welle“). In Brandenburg betrug die 7-Tage-Inzidenz, also die Anzahl der in den letzten sieben Tagen gemeldeten Neuinfektionen, am 2. Januar 2021 180 Fälle pro 100.000 Einwohner. Deutschlandweit lag sie zu diesem Zeitpunkt bei 141 Fällen pro 100.000 Einwohner. Die Gesamtzahl der bis zu dem genannten Datum an das Robert Koch-Institut (RKI) gemeldeten COVID-19-Fälle betrug in Brandenburg 42.384; die Anzahl der Todesfälle lag bei 982 (vgl. Täglicher Situationsbericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) - im Folgenden „RKI-Situationsbericht“ - vom 2. Januar 2021, S. 4, Tabelle 1, abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Jan_2021/2021-01-02-de.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 24. Juli 2025).

- 7 Bund und Länder einigten sich Mitte Dezember 2020 darauf, Maßnahmen zur Beschränkung von Kontakten („Lockdown“) zu ergreifen
(<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/997532/1827366/69441fb68435a7199b3d3a89bff2c0e6/2020-12-13-beschluss-mpk-data.pdf>). Seit Ende Dezember 2020 standen erstmals Impfstoffe zur Verfügung.
- 8 Nach dem Jahreswechsel zeichnete sich bei der Anzahl der Neuerkrankungen ein Rückgang ab. Am 6. März 2021 betrug die 7-Tage-Inzidenz in Brandenburg noch 63 Fälle pro 100.000 Einwohner; bundesweit lag sie bei 66 (RKI-Situationsbericht vom 6. März 2021, abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Maerz_2021/2021-03-06-de.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 24. Juli 2025). Die Neuerkrankungsrate lag damit oberhalb einer Inzidenz von 50, die der Bundesgesetzgeber mit dem Dritten Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. 2020 I, 2397) als Schwellenwert für notwendig zu ergreifende, umfassende Schutzmaßnahmen (vgl. § 28 Abs. 3 Satz 5 Infektionsschutzgesetz - IfSG) festgelegt hatte. Außerdem war im Vergleich zu den Inzidenzwerten vom 20. und 27. Februar 2021 (Brandenburg: 64 bzw. 63; bundesweit: 58 bzw. 64; vgl. Tabelle 1 in den RKI-Situationsberichten vom 20. Februar 2021, https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Feb_2021/2021-02-20-de.pdf?__blob=publicationFile&v=1 und vom 27. Februar 2021, https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Feb_2021/2021-02-27-de.pdf?__blob=publicationFile&v=1, jeweils zuletzt abgerufen am 24. Juli 2025), zumindest bundesweit wieder ein leichter Anstieg des Infektionsgeschehens festzustellen.
- 9 Angesichts dieser Fallzahlen schätzte das RKI die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland - auch vor dem Hintergrund eines vermehrten Auftretens leichter übertragbarer Varianten (VOC) - weiterhin als sehr hoch ein. Die konsequente Umsetzung kontaktreduzierender Maßnahmen und massive Anstrengungen zur Eindämmung von Ausbrüchen hielt es deshalb weiterhin für erforderlich (vgl. die Risikobewertung im RKI-Situationsbericht vom 6. März 2021, S. 9, a.a.O.).

III.

- 10 Mit Antragsschrift vom 19. März 2021, die am selben Tag beim Verfassungsgericht eingegangen ist, haben die Antragsteller einen Antrag im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle gestellt.
- 11 Ihren zugleich gestellten Antrag, § 8 7. SARS CoV-2-EindV im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig außer Vollzug zu setzen, hat das Verfassungsgericht mit Beschluss vom 26. März 2021 (VfGBbg 5/21 EA) abgelehnt. Hinsichtlich der Verpflichtung zur Einhaltung bestimmter Schutzmaßnahmen, die der Verordnungsgeber in § 8 Abs. 1 7. SARS-CoV-2-EindV insbesondere den nicht privilegierten Einzelhandelsbetrieben auferlegte, fiel die Folgenabwägung in Bezug auf das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 49 Verfassung des Landes Brandenburg - LV) angesichts der möglichen irreversiblen Folgen eines Verzichts auf diese Maßnahmen zugunsten einer vorübergehenden Fortgeltung der Regelung aus. Die gleiche Entscheidung traf das Verfassungsgericht hinsichtlich der in § 8 7. SARS-CoV-2-EindV enthaltenen Maskenpflicht und der Zutrittsbeschränkungen in Bezug auf die Handlungsfreiheit (Art. 10 LV) der hiervon betroffenen Kunden.

IV.

- 12 Zur Begründung ihres Antrags auf abstrakte Normenkontrolle haben die Antragsteller wie folgt ausgeführt:
- 13 Der Antrag sei nach Art. 113 Nr. 2 LV, §§ 39 ff. Gesetz über das Verfassungsgericht des Landes Brandenburg (Verfassungsgerichtsgesetz Brandenburg - VerfGGBbg) zulässig. Bei der angegriffenen Regelung handle es sich um einen Teil einer landesrechtlichen Verordnung, mithin einen tauglichen Antragsgegenstand. Die Antragsteller stellten mit 23 Abgeordneten mehr als ein Fünftel des 88 Abgeordnete umfassenden Landtags Brandenburg. Auch existiere bisher keine Entscheidung des Verfassungsgerichts zu der angegriffenen Regelung, von deren Verfassungswidrigkeit sie „in toto“ überzeugt seien.
- 14 Der Antrag sei auch begründet.
- 15 Es fehle an einer verfassungsgemäßen Rechtsgrundlage für die Verordnung. Die Ermächtigung im Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten

beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) sei zu unbestimmt und werde dem Gesetzesvorbehalt bzw. der Wesentlichkeitstheorie nicht gerecht. Das Inkrafttreten des neuen § 28a IfSG habe daran nichts geändert. Angesichts der vielfältigen Regelungsgegenstände der angegriffenen Verordnung stelle die Generalklausel des § 28 IfSG in Verbindung mit den Regelbeispielen des § 28a IfSG keine dem Rechtsstaatsprinzip und insbesondere dem Vorbehalt des Gesetzes (Art. 5 Abs. 2, Art. 2 Abs. 5 LV) genügende Ermächtigungsgrundlage dar, da Eingriffsmöglichkeiten in Grundrechte ebenso wie die Eingriffsintensität durch die genannten Regelungen kaum vorgeformt und begrenzt würden. Dies entspreche der Auffassung zahlreicher Staats- und Verfassungsrechtler, darunter der Jenaer Verfassungsrechtlerin Prof. Dr. Anika Klafki und der Bochumer Staats- und Gesundheitsrechtlerin Dr. Andrea Kießling, denen sich die Antragsteller anschließen. Der Gesetzgeber überlasse dem Ordnungsgeber weiterhin die zentrale Einschätzung, was eine notwendige Schutzmaßnahme sei und wie lange er deren Aufrechterhaltung fortführen wolle, einschließlich der existenzgefährdenden oder existenzvernichtenden Entscheidung zur Schließung der Einzelhandelsgeschäfte auf Grundlage einer vom Parlament nicht näher bestimmten oder überwachten Vorgehensweise. Auch das Obergericht des Saarlandes habe in einer in einem Eilverfahren getroffenen Entscheidung (Beschluss vom 6. August 2020 - 2 B 258/20 -, juris) bereits Zweifel daran geäußert, dass die dortige Anti-Corona-Verordnung in den §§ 32, 28a IfSG eine ausreichende Grundlage finde.

- 16 Eingriffe in das Grundrecht der körperlichen Unversehrtheit (Art. 8 Abs. 1 LV) hätten von vornherein nicht im Rahmen einer Rechtsverordnung erfolgen dürfen, da mit der Verordnungsermächtigung das landes- und bundesrechtlich geltende Zitiergebot (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 Grundgesetz (GG), Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LV) nicht gewahrt werde. Weder die eigentliche Verordnungsermächtigung des § 32 IfSG noch die von ihr in Bezug genommenen Regelungen des § 28 IfSG oder des § 28a IfSG zitierten das Grundrecht der körperlichen Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG (Art. 8 Abs. 1 LV). Die in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV statuierte Pflicht, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, sei als Eingriff in dieses Grundrecht zu werten, nicht zuletzt da § 25 7. SARS-CoV-2-EindV Bußgelder auferlege, wenn sich der Betroffene nicht freiwillig der Maßnahme unterziehe. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 Alt. 2 GG gewähre Freiheit vor Unfruchtbarmachung, vor Verletzung der körperlichen Gesundheit, vor Schmerzen und vor Verunstaltung. Schon nach dieser Formel liege es nahe, den Zwang zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung als Eingriff in die körperliche Un-

versehrtheit zu werten. Dafür spreche auch die Vergleichbarkeit mit anerkannten, gesetzlich geregelten Eingriffen in die körperliche Unversehrtheit wie dem Impf- oder Röntgenzwang. Es sei unbestritten, dass die Sauerstoffzufuhr zum Organismus unter einer Mund-Nasen-Bedeckung nicht dem beim freien Atmen gegebenen Idealfall entspreche und dies z. T. sogar als schmerzhaft oder jedenfalls als schmerzähnliche Beeinträchtigung empfunden werde. Die Tatsache eines Eingriffs in die körperliche Unversehrtheit könne jedenfalls im Hinblick darauf nicht geleugnet werden, dass sich durch das Tragen der Maske die normale, gesunde Zusammensetzung der Blutgase verändere, mit messbaren und spürbaren nachteiligen physiologischen Folgen für den Träger der Maske. Hierzu sei die Dissertation von Ulrike Butz (Butz, Rückatmung von Kohlendioxid bei Verwendung von Operationsmasken als hygienischer Mundschutz an medizinischem Fachpersonal, München, 2005) zitiert. Die Antragsteller haben sodann Auszüge der genannten Dissertation („4.3 Klinische Relevanz der Ergebnisse“, „5. Zusammenfassung“) im Wortlaut wiedergegeben und zu ihrem Vortrag gemacht. Einen Ausdruck der genannten Dissertation haben sie ihrer Antragschrift als Anlage beigefügt. Weiter haben sie ausgeführt, dass es den Ergebnissen der von ihnen zitierten Studie entspreche, wenn in arbeitsrechtlichen Vorschriften bzw. Empfehlungen für das Tragen etwa von Staubschutzmasken ohne Ausatemventil Höchstzeiten von 75 (bis u. U. maximal 120) Minuten empfohlen und in Corona-Schutzverordnungen Ausnahmen für gesundheitlich vorbelastete Personen gemacht würden. Überdies werde heute überwiegend ein noch weiterer Begriff des Schutzguts vertreten, der über die körperliche Integrität hinaus auch den geistig-seelischen Bereich und das psychische Wohlbefinden einbeziehe, soweit die Einwirkung zu körperlichen Schmerzen oder zu mit anderen körperlichen Beeinträchtigungen vergleichbaren Wirkungen führe. Der Schutzbereich sei daher etwa auch bei Beeinträchtigungen durch starke Lärmimmissionen eröffnet. Das Beklemmungsgefühl, das durch die Maske bei vielen Betroffenen bestehe, bzw. das Gefühl, nicht richtig und frei atmen zu können, lasse sich mit derartigen Beeinträchtigungen ohne weiteres vergleichen. Gleiches gelte für die Beeinträchtigung des Sehvermögens von Brillenträgern durch das Beschlagen der Gläser als Folge der Maskenpflicht.

- 17 Eine Missachtung des Zitiergebots liege auch im Hinblick auf Einschränkungen des Grundrechts auf Datenschutz gemäß Art. 11 LV vor, das - anders als auf Bundesebene - in der Landesverfassung als eigenständiges Grundrecht ausformuliert und daher vom Anwendungsbereich des Zitiergebots erfasst sei. Auf Landesebene hätte diesbezüglich der Weg der verordnungsetzenden Gesetzgebung nach Art. 80

Abs. 4 GG gewählt werden müssen, um eine den Vorgaben des eigenen Verfassungsraums gerecht werdende Ausgestaltung der bundesgesetzlichen Ermächtigung zu erreichen. Die angegriffene Verordnung sei somit mangels Erfüllung des grundrechtlichen Zitiergebots gemäß Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LV keine verfassungsgemäße Grundlage für Eingriffe in das Grundrecht auf Datenschutz. Auf ihr beruhende Maßnahmen, die das Grundrecht auf Datenschutz beeinträchtigten, wie die in § 8 Abs. 1 Nr. 3 7. SARS-CoV-2-EindV veranlasste Datensammlung durch Private, verletzten Art. 11 LV.

- 18 Zusammenfassend lasse sich feststellen, dass die Regelungen der streitgegenständlichen Verordnung durch den Gesetzgeber selbst im Wege der verordnungsetzenden Gesetzgebung hätten erlassen werden müssen, um den Anforderungen des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips zu genügen und die aufgezeigten massiven formell-verfassungsrechtlichen Problemlagen zu vermeiden oder zumindest zu minimieren. Es entspreche der Auffassung vieler Verfassungsrechtler, dass die Corona-Beschlüsse der Bundesregierung mit den Ministerpräsidenten der Länder und deren Umsetzung in Verordnungen wegen ihres Bezugs zu grundsätzlichen Verfassungsfragen nicht allein von der Exekutive hätten verabschiedet werden dürfen.
- 19 Die angegriffene Regelung sei auch materiell verfassungswidrig.
- 20 § 8 7. SARS-CoV-2-EindV sei unvereinbar mit dem Gleichbehandlungsgrundsatz in Art. 12 Abs. 1 LV. Es fehle an einer folgerichtigen und gleichheitsgerechten Ausgestaltung der „vielfältige[r]n denkbare[r]n Vergleichsbeziehungen“ innerhalb des § 8 7. SARS-CoV-2-EindV. Hinsichtlich der schlechter behandelten Vergleichsfälle sei die Verletzung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes des Art. 5 Abs. 2 Satz 1 LV indiziert. Die getroffenen Differenzierungen seien im Hinblick auf die Ziele einer Pandemiebekämpfung unerklärlich und entbehrten eines sachlichen Grundes für eine Ungleichbehandlung. Es fehle den Ungleichbehandlungen an einer tragfähigen Begründung. Die Antragsteller verweisen hierzu auf die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes (OVG Saarlouis, Beschluss vom 9. März 2021 - 2 B 58/21 -, juris).
- 21 Mit der im Zentrum des § 8 7. SARS-CoV-2-EindV stehenden allgemeinen Kontaktbeschränkung verletze der Staat den Achtungsanspruch, der aus der in Art. 7 LV als unantastbar garantierten Menschenwürde des Individuums folge. Der Geschäftsinhaber werde als Störer im Sinne des Gefahrenabwehrrechts in Anspruch genommen,

ohne dass dies in seiner Person begründet sei. Der Staat behandle jeden Bürger als potenziellen Gefährder der Gesundheit Dritter, also als Störer im Sinne des Gefahrenabwehrrechts. Damit werde der Mensch zum Objekt der staatlichen Epidemieabwehr gemacht. Dies komme allenfalls bei Vorliegen absolut zwingender Umstände in Betracht, wenn tatsächlich von jedem individuellen Kontakt eine exorbitante Gefährlichkeit ausginge im Sinne einer subjektiv begründeten Kausalität. Es bestehe jedoch in Deutschland kein Gesundheitsnotstand dieser Qualität. Von einem allgemeinen Kontaktverbot sei kein substanzieller Beitrag zur positiven Beeinflussung einer Pandemie zu erwarten. In diesem Zusammenhang verweisen die Antragsteller auf die Urteilsgründe des Amtsgerichts (AG) Weimar vom 11. Januar 2021 (6 OWi 523 Js 202518/20).

- 22 Die Gewerbe- und Betriebseinschränkungen des § 8 7. SARS-CoV-2-EindV griffen, ohne dass dies näherer Darlegung bedürfe, äußerst intensiv in die Grundrechte der Berufsfreiheit aus Art. 49 LV sowie des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb aus Art. 49 i.V.m. Art. 41 LV ein. Die Abgrenzung zwischen erlaubten und nicht erlaubten Betätigungen sei nicht in nachvollziehbarer Weise auf die vorgeblichen Ziele der Verhinderung zu schneller Ausbreitung der Erkrankung und der Überlastung des Gesundheitssystems zurückzuführen. Die schweren Eingriffe beruhten auf dem Konzept der Kontaktbeschränkung. Betriebsschließungen und lang andauernde schwere Betriebseinschränkungen hätten enteignende Wirkung im Sinne des Art. 41 Abs. 4 Satz 1 LV. Diese Wirkung werde verstärkt, wenn die Eigentumsbeeinträchtigung, wie im vorliegenden Fall, in ungleicher Weise erfolge und damit für einen Teil der Gewerbetreibenden den Charakter eines Sonderopfers erlange. In diesen Fällen hätte es daher einer Regelung bedurft, die die Möglichkeit der Enteignung eröffne und Art und Ausmaß der Entschädigung regele.
- 23 Ergänzend haben die Antragsteller auf die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes zu Art. 12 und Art. 14 GG in dessen Entscheidung vom 9. März 2021 (2 B 58/21 -, Rn. 26 ff., juris) verwiesen.
- 24 Es bestünden erhebliche Zweifel an der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der in § 8 7. SARS-CoV-2-EindV geregelten Maßnahmen im Hinblick auf die Berufsfreiheit des Art. 49 Abs. 1 LV und das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb nach Art. 49 Abs. 1 LV i.V.m. Art. 41 Abs. 1 LV.

- 25 Zwar komme dem Gesetzgeber nach der Verfassungsrechtsprechung eine weite Einschätzungsprärogative bei der Beurteilung komplexer Zusammenhänge und insbesondere bei Gefährdungslagen für Leib und Leben zu; für den Verordnungsgeber treffe dies aber weit weniger zu. Eine unzureichende Vorformung bringe den Verordnungsgeber schnell an die Grenzen seiner Rechtssetzungskompetenz. Das Verordnungsrecht sei engmaschiger prüfbar als das Gesetzesrecht. Dabei sei zu berücksichtigen, dass der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit auch eine zeitliche Komponente habe und die Anforderungen an die Rechtfertigung von Grundrechtsbeeinträchtigungen umso höher seien, je länger diese andauerten.
- 26 An den Zweifeln in Bezug auf die Vereinbarkeit der streitgegenständlichen Maßnahmen mit den Grundrechten der Berufsfreiheit und des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb könnten die bislang lediglich in Aussicht gestellten Ausgleichsleistungen des Bundes nichts Wesentliches ändern. Zum einen verbürgten die genannten Grundrechte nicht nur den pekuniären Aspekt der beruflichen und gewerblichen Betätigung, zumal das Land Brandenburg die „schnelle und unbürokratische“ Auszahlung der genannten Hilfen nicht garantieren könne. Zum anderen kämen die sehr weitreichenden Einschränkungen bestimmter Angebote in ihren Auswirkungen totalen Berufs- bzw. Gewerbeverboten auf Zeit gleich. Auf Grund der mehrfachen und immer länger werdenden Schließungen könnten selbstständige Existenzen vernichtet werden. Der Vergleich mit den privilegierten Angeboten indiziere, dass auch in den Verbotsfällen vielfach mildere Maßnahmen - insbesondere Hygienekonzepte - ausreichen würden.
- 27 Es sei ein grundlegendes Schema der angegriffenen Verordnung, dass in eher als „verzichtbar“ bewerteten Bereichen absolute Verbote - bzw. die nicht angenommene Shopping-Form „Call and Meet“ - angeordnet würden, während an anderer Stelle Hygienekonzepte ausreichten, ohne dass ein Bezug zum Infektionsrisiko erkennbar würde.
- 28 Selbst in der vom Deutschen Bundestag in Auftrag gegebenen Risikoanalyse „Pandemie durch Virus Modi-SARS“ (BT-Drs. 17/12051), bei der von viel mehr Sterbefällen ausgegangen worden sei, seien ein allgemeines Kontaktverbot, Ausgangssperren oder die weitgehende Stilllegung des öffentlichen Lebens nicht in Erwägung gezogen worden.

- 29 Als legitimes Ziel für den Lockdown sei ursprünglich ausschließlich die Verhinderung einer Überlastung des Gesundheitssystems angeführt worden. Eine solche Überlastung drohe jedoch in Wahrheit nicht. Die in einem vom Bundesministerium des Innern (BMI) im März 2020 verfassten Strategiepapier („Wie wir COVID-19 unter Kontrolle bekommen“, abrufbar unter [bmi-corona-strategiepapier.pdf](#)) entworfenen Szenarien zur Entwicklung des Bedarfs an Intensivbetten würden durch die inzwischen verfügbaren Daten nicht gestützt. Die vom RKI angegebene Zahl von Patienten auf Intensivstationen sei laut einem Bericht der Wochenzeitschrift DIE ZEIT überhöht. Gegen eine drohende Überlastung des Gesundheitssystems spreche auch, dass das Millionenprogramm der Bundesregierung zur Förderung der Schließung von Krankenhäusern nicht ausgesetzt worden sei. Andernfalls wäre dieses Vorgehen nicht nur widersprüchlich und rechtsstaatlich fragwürdig, sondern auch strafrechtlich relevant. Die Antragsteller haben hierzu auf zwei Zeitungsbeiträge (Carsten Klink, Dortmunder Stadtanzeiger vom 10. Dezember 2020; Christian Schwager, Berliner Zeitung vom 22. Januar 2021) verwiesen, die sie in ihrer Antragsschrift vollständig im Wortlaut zitieren.
- 30 Bei Erlass der hier angegriffenen Verordnung seien die Verhängung eines Kontaktverbots und auch andere Lockdown-Maßnahmen objektiv nicht erforderlich gewesen, um eine Überlastung des Gesundheitssystems zu vermeiden. Zwar sei dem Verordnungsgeber insoweit ein Einschätzungsspielraum einzuräumen. Er könne sich aber nicht auf die in den täglichen Situationsberichten des RKI enthaltene zusammenfassende Risikobewertung zurückziehen. Er trage die volle Verantwortung für die Verfassungsmäßigkeit der von ihm erlassenen Verordnung und könne diese Verantwortung nicht teilweise an das RKI abgeben. Vielmehr müsse er sich - notfalls durch Einholung sachkundiger Expertisen - eigene Sachkunde verschaffen. Auf der Grundlage der ihr zur Verfügung stehenden Daten hätte die Landesregierung erkennen müssen, dass sich die Szenarien aus dem Strategiepapier des BMI vom März 2020 nicht erfüllen würden.
- 31 Die Erforderlichkeit der Maßnahmen sei auch in Bezug auf das Ziel einer Minimierung der Infektionen nicht begründbar. Der Verordnungsgeber habe durch die Verlängerung des Lockdowns allenfalls eine sehr geringfügige Reduzierung der Zahl der Neuerkrankungen erwarten können. Die Antragsteller benennen verschiedene wissenschaftliche Studien, die aus ihrer Sicht belegen, dass es für die Wirksamkeit von Maßnahmen der Kontaktbeschränkung wie Arbeitsstättenschließungen, Quarantäne

und social distancing etc. nur geringe oder gar keine Evidenz gebe („Non-pharmaceutical public health measures for mitigating the risk and impact of epidemic and pandemic influenza“, abrufbar unter <https://www.who.int/publications/i/item/non-pharmaceutical-public-health-measures-for-mitigating-the-risk-and-impact-of-epidemic-and-pandemic-influenza>) bzw. dass die in verschiedenen Ländern angeordneten Lockdowns nicht mit einer signifikanten Verringerung von Erkrankungs- und Todeszahlen verbunden gewesen seien (u.a. Chaudry, „A country level analysis measuring the impact of government actions, country preparedness and socioeconomic factors on COVID-19 mortality and related health outcomes, abrufbar unter <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC7372278/pdf/main.pdf>). Nach einem Thesenpapier der Autorengruppe um Schrappe (abrufbar unter Thesenpapier 7.0 zur Pandemie durch SARS-CoV-2/Covid-19 - Monitor Versorgungsforschung) sei die Lockdown-Politik gerade für vulnerable Gruppen wirkungslos; zu demselben Ergebnis komme auch die statistische Auswertung durch den CoDaG-Bericht Nr. 4 vom 11. Dezember 2020 des Instituts für Statistik der LMU München (abrufbar unter https://www.stablab.stat.uni-muenchen.de/_assets/docs/codag-bericht-4.pdf).

- 32 Gleichzeitig komme den Grundrechtseingriffen und Schäden des Lockdowns ein großes Gewicht zu, wobei zur unmittelbaren Wirkung der Freiheitseinschränkungen die mittelbaren Schäden und Folgeschäden wie etwa Gewinneinbußen und Folgekosten von Insolvenzen hinzukämen. Es liege sogar nahe, dass die Zahl der Todesfälle, die auf die Maßnahmen der Lockdown-Politik zurückzuführen seien, zumindest bei globaler Betrachtung höher gewesen sei als die Zahl der durch den Lockdown verhinderten Todesfälle. Die Antragsteller haben insoweit erneut auf die Gründe der Entscheidung des AG Weimar vom 11. Januar 2021 (6 OWi 523 Js 202518/20) verwiesen.
- 33 Bei der von der Landesregierung verfolgten Politik des Lockdowns, deren wesentlicher Bestandteil das allgemeine Kontaktverbot gewesen sei, habe es sich um eine Fehlentscheidung mit dramatischen Konsequenzen für nahezu alle Lebensbereiche der Menschen und für die Gesellschaft insgesamt gehandelt.

V.

- 34 Die Antragsteller beantragen,

§ 8 der Siebten Verordnung über befristete Eindämmungsmaßnahmen aufgrund des SARS-CoV-2-Virus und COVID-19 im Land Brandenburg vom 6. März 2021, GVBl. II/21, [Nr. 24], für verfassungswidrig und nichtig zu erklären.

VI.

- 35 Die Landesregierung Brandenburg hält den Antrag für unbegründet.
- 36 Soweit die Antragsteller Einwände gegen die formelle Verfassungsmäßigkeit der zur Überprüfung gestellten Vorschrift erheben, seien diese weitgehend identisch mit denjenigen, die sie bereits im Verfahren VfGBbg 87/20 gegen eine frühere Verordnung erhoben hätten. Zur Vermeidung von Wiederholungen werde insoweit auf die von der Landesregierung in dem genannten Verfahren abgegebene Stellungnahme vom 2. März 2021 Bezug genommen.
- 37 Die in § 8 7. SARS-CoV-2-EindV vorgesehenen Maßnahmen verstießen weder gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 12 Abs. 1 LV) noch gegen die Garantie der Menschenwürde (Art. 7 Abs. 1 LV) oder die Berufsfreiheit bzw. das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 49 Abs. 1, Art. 41 Abs. 1 LV).
- 38 Für die Rechtfertigung von Differenzierungen in der zur Überprüfung gestellten Vorschrift kämen entgegen der Auffassung der Antragsteller nicht allein infektionsschutzrechtliche Gesichtspunkte in Betracht. § 28a Abs. 6 IfSG stelle ausdrücklich klar, dass einzelne soziale, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Bereiche von besonderer Bedeutung für die Allgemeinheit von den Schutzmaßnahmen ausgenommen werden könnten, soweit ihre Einbeziehung zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 nicht zwingend erforderlich sei. Folgerichtig sei in der Rechtsprechung anerkannt, dass bei der schrittweisen Lockerung von Schutz- und Hygienemaßnahmen nicht alle Branchen in gleichem Umfang in den Genuss bestimmter Lockerungsschritte kommen müssten.
- 39 Die Auswahl der in § 8 Abs. 2 7. SARS-CoV-2-EindV genannten Verkaufsstellen beruhe in erster Linie auf dem Kriterium der besonderen Bedeutung für die Gewährleistung der Grundversorgung (nicht: des täglichen Bedarfs) der Bevölkerung. Das öffentliche Interesse an der Aufrechterhaltung bestimmter unternehmerischer Tätigkeiten wie dem Lebensmittelhandel stelle einen sachlichen Rechtfertigungsgrund für

Privilegierungen dar. Die tragenden Erwägungen seiner Auswahl habe der Verordnungsgeber noch einmal klarstellend in der Allgemeinen Begründung der Dritten Verordnung zur Änderung der 7. SARS-CoV-2-EindV vom 8. April 2021 (GVBl. II/21 [Nr. 34]) zusammengefasst. Diese Begründung hat die Landesregierung ihrer Stellungnahme als Anlage beigefügt.

- 40 Ein Verstoß gegen die Menschenwürde liege ebenfalls nicht vor. Die angegriffene Vorschrift enthalte keine allgemeine Kontaktbeschränkung; vielmehr handele es sich um eine bereichsspezifische Regelung für Verkaufsstellen und bestimmte Einrichtungen mit Publikumsverkehr. Soweit sie im Sinne einer vorbeugenden Regelung auch Personen verpflichte, die nicht gesichert erkrankt oder infiziert seien, würden diese ersichtlich nicht als „Objekt der staatlichen Pandemieabwehr“ behandelt.
- 41 Die zur Überprüfung gestellte Vorschrift verstoße nicht gegen die Berufsfreiheit und das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb. Letzteres sei vom Bundesverfassungsgericht nicht als Eigentum im Sinne von Art. 14 Abs. 1 GG qualifiziert worden. Vielmehr erfasse der Gewerbebetrieb nur den konkreten Bestand an Rechten und Gütern; bloße Umsatz- und Gewinnchancen oder tatsächliche Gegebenheiten würden nicht von der Eigentumsgarantie erfasst. Der konkrete Bestand an Rechten und Gütern der von § 8 7. SARS-CoV-2-EindV erfassten Verkaufsstellen werde durch die Auferlegung von Schutz- und Hygienemaßnahmen nicht beeinträchtigt; erst recht handele es sich nicht um eine Enteignung.
- 42 Der durch § 8 7. SARS-CoV-2-EindV bewirkte Eingriff in das Grundrecht der Berufsfreiheit sei verfassungsrechtlich gerechtfertigt und insbesondere verhältnismäßig. Dass die Vorschrift ein legitimes Ziel verfolge und zu dessen Erreichung auch geeignet sei, werde von den Antragstellern nicht in Frage gestellt. Entgegen ihrer Einschätzung seien die angeordneten Maßnahmen auch erforderlich und angemessen. Der allgemein auf den „Lockdown“ abstellende Vortrag stelle kaum einen Bezug zu den konkret vorgesehenen Maßnahmen her. Gegenüber einer Begrenzung der Kundenzahl und der Notwendigkeit der Terminvereinbarung seien mildere Hygienemaßnahmen für die angestrebte Reduzierung potenziell infektionsträchtiger Kontakte nicht gleich geeignet. Dem erheblichen Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit stehe im Rahmen der Abwägung der mit den angeordneten Maßnahmen bezweckte Schutz des Lebens und der Gesundheit einer Vielzahl von Menschen und die Verhinderung einer drohenden Überlastung des Gesundheitssystems - mithin der Schutz

überragend wichtiger Rechtsgüter - gegenüber. Diese Rechtsgüter seien durch die neuen Virusvarianten, die eine höhere Infektiosität aufwiesen und im Falle der Infektion zu schwereren Krankheitsverläufen führten, nochmals stärker gefährdet als durch das ursprüngliche SARS-CoV-2-Virus. Ein erneuter unkontrollierter Anstieg der Zahl an Neuinfektionen würde unter diesen Umständen gravierende und teils irreversible Folgen haben. Die strengeren Schutzmaßnahmen dienten zudem gerade dazu, Betriebsschließungen zu vermeiden. Bei der Beurteilung der Angemessenheit seien auch die Finanzhilfen des Bundes zu berücksichtigen; Verzögerungen bei der Ausreichung dieser Finanzhilfen stellten die Verfassungsmäßigkeit der Regelung nicht in Frage.

- 43 Die von den Antragstellern im Zusammenhang mit der Verbreitung des SARS-CoV-2-Virus angeführten Studien bildeten nur einen sehr kleinen Teil des wissenschaftlichen Meinungsspektrums ab. Dem Verordnungsgeber stehe wegen der im fachwissenschaftlichen Diskurs auftretenden Ungewissheiten ein tatsächlicher Einschätzungsspielraum zu. Die Entscheidung des Verordnungsgebers würde nicht dadurch unvertretbar oder gar verfassungswidrig, dass sich gegenüber der von ihm zu Grunde gelegten Auffassung nachträglich eine in der Wissenschaft vertretene Auffassung als überzeugender erweise. Zwar könne sich der Einschätzungsspielraum des Verordnungsgebers im Laufe der Zeit verengen, etwa wegen der besonderen Schwere des Eingriffs oder des Zugewinns an Erkenntnissen. Dem sei aber durch die Befristung und regelmäßige Überprüfung der Verordnung Rechnung zu tragen.

VII.

- 44 Der Landtag Brandenburg hatte Gelegenheit zur Stellungnahme.

VIII.

- 45 Mit Schreiben vom 19. Mai 2021 und vom 28. Juli 2021 hat das Verfassungsgericht die Landesregierung gebeten, darzulegen, welche Erkenntnisse dem im vorliegenden Verfahren angegriffenen § 8 7. SARS-CoV-2-EindV bzw. dem mit dieser Vorschrift verfolgten Konzept zugrunde lagen und welche erwarteten Auswirkungen der getroffenen Maßnahmen Berücksichtigung gefunden haben. Zu den Fragen des Gerichts hat die Landesregierung mit Schriftsätzen vom 15. Juli 2021 und

17. September 2021 Stellung genommen. Auf den Inhalt der Schriftsätze und die vorgelegte Übersicht des Robert Koch-Instituts zu den SARS-CoV-2-Fällen in Brandenburg im Zeitraum Februar 2020 bis Juli 2021 wird Bezug genommen.

B.

- 46 Der Normenkontrollantrag hat nur im tenorierten Umfang Erfolg. Er ist zu großen Teilen bereits unzulässig (II. und III.). Soweit der Antrag zulässig ist, ist er begründet (IV.).

I.

- 47 Die Antragsteller begehren mit ihrer Antragsschrift vom 19. März 2021, § 8 7. SARS-CoV-2-EindV vom 6. März 2021 (GVBl. II/2021 [Nr. 24]) für verfassungswidrig und nichtig zu erklären. Weitere Verordnungsbestimmungen der 7. SARS-CoV-2-EindV sind nicht Gegenstand des vorliegenden Normenkontrollverfahrens.
- 48 Der im Lauf des Verfahrens unverändert gebliebene Antrag wurde auch nicht auf später erlassene Fassungen der genannten Verordnung erstreckt.

II.

- 49 1. Das Verfassungsgericht ist nach Art. 113 Nr. 2 LV i.V.m. § 12 Nr. 2, § 39 Nr. 1 VerfGGBbg zuständig.
- 50 2. Die Antragsteller sind nach Art. 113 Nr. 2 LV i.V.m. § 12 Nr. 2, § 39 Nr. 1 VerfGGBbg antragsberechtigt. Die 23 Antragsteller stellen mehr als das erforderliche Quorum von einem Fünftel der Mitglieder des 7. Landtags Brandenburg.
- 51 3. Außerdem liegt mit § 8 7. SARS-CoV-2-EindV ein tauglicher Antragsgegenstand vor. Nach Art. 113 Nr. 2 LV, § 39 Nr. 1 VerfGGBbg kann der Antrag auf abstrakte Normenkontrolle gegen jedes Landesrecht gerichtet werden, also nicht nur gegen ein förmliches Gesetz, sondern auch gegen darunter stehende materielle Gesetze wie Rechtsverordnungen.
- 52 4. Dem Antrag liegen Zweifel an der Vereinbarkeit der angegriffenen Norm mit der Verfassung des Landes Brandenburg zugrunde (vgl. Art. 113 Nr. 2 LV). Das Vorbrin-

gen der Antragsteller lässt erkennen, dass sie die genannte Verordnungsbestimmung wegen förmlicher oder sachlicher Unvereinbarkeit mit der Verfassung für nichtig halten (§ 39 Nr. 1 VerfGG Bbg). Ein Antragsgrund liegt damit vor. Die Behauptung, durch die angegriffene Norm in eigenen Rechten verletzt zu sein, ist daneben nicht erforderlich, da es sich bei der abstrakten Normenkontrolle nicht um ein kontradiktorisches Verfahren handelt (vgl. Beschluss vom 15. November 2019 - VfGBbg 13/19 -, Rn. 5, juris).

- 53 5. Die Antragsteller haben auch ein objektives Interesse an der mit dem Antrag begehrten Feststellung. Dass die angegriffene Verordnung mittlerweile außer Kraft getreten ist, lässt das objektive Klarstellungsinteresse nicht entfallen.
- 54 5.1 Ein objektives Klarstellungsinteresse wird regelmäßig durch den Antrag eines Fünftels der Mitglieder des Landtags indiziert. Ein Normenkontrollantrag bleibt grundsätzlich auch dann zulässig, wenn die zum Prüfungsgegenstand erhobene Norm außer Kraft getreten oder auf andere Weise gegenstandslos geworden ist. Das objektive Klarstellungsinteresse entfällt lediglich, wenn von der betreffenden Norm unter keinem denkbaren Gesichtspunkt mehr Rechtswirkungen ausgehen können (Beschlüsse vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 265, und vom 17. Februar 2023 - VfGBbg 10/21 -, Rn. 39, m.w.N., juris; vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. Oktober 2010 - 2 BvF 1/07 -, Rn. 100 m.w.N., juris). Unabhängig davon besteht mit Blick auf den objektiven Charakter des Normenkontrollverfahrens ein Entscheidungsinteresse über den Zeitraum der rechtlichen Wirkung hinaus bei schwerwiegenden Grundrechtseingriffen durch die angegriffene Rechtsvorschrift, insbesondere, wenn die Rechtsvorschrift typischerweise auf kurze Geltung angelegt ist (vgl. Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 265 m.w.N., juris). Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts liegt speziell bei den Corona-Verordnungen die Möglichkeit einer nachträglichen Klärung ihrer Vereinbarkeit mit Grundrechten nahe, da die darin enthaltenen Verbote und Gebote die grundrechtliche Freiheit häufig schwerwiegend beeinträchtigten und diese Verordnungen zudem typischerweise auf kurze Geltung angelegt seien (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 15. Juli 2020 - 1 BvR 1630/20 -, Rn. 9, und vom 3. Juni 2020 - 1 BvR 990/20 -, Rn. 8, juris). Dies legt es nahe, eine nachträgliche gerichtliche Überprüfung zuzulassen, um Klarheit und Rechtssicherheit für die künftige Normsetzung zu schaffen (vgl. Beschluss vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 251 m.w.N., juris).

- 55 5.2 Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe kann den Antragstellern ein objektives Klarstellungsinteresse hinsichtlich der Vereinbarkeit des § 8 7. SARS-CoV-2-EindV vom 6. März 2021 (GVBl. II/2021, [Nr. 24]) mit der Verfassung des Landes Brandenburg nicht abgesprochen werden. Die genannte Verordnung trat am 8. März 2021 in Kraft und am 28. März 2021 außer Kraft; ihre Geltungsdauer war damit zeitlich auf wenige Wochen befristet. In dieser Zeit wäre es nicht möglich gewesen, Rechtsschutz in der Hauptsache zu erreichen. Darüber hinaus machen die Antragsteller Grundrechtseingriffe von einigem Gewicht geltend. Für das Klarstellungsinteresse kommt es vorliegend nicht darauf an, ob die angegriffenen Vorschriften - etwa im Rahmen nicht abgeschlossener Ordnungswidrigkeitsverfahren - noch rechtliche Wirkungen entfalten können (vgl. Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 266, juris; ebenso ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 424 m.w.N., juris).

III.

- 56 Der Antrag ist jedoch in Teilen unzulässig, da er nicht entsprechend den Anforderungen des § 20 Abs. 1 Satz 2 VerfGGBbg begründet worden ist.
- 57 1. § 20 Abs. 1 Satz 2 VerfGGBbg beansprucht als allgemeine Verfahrensvorschrift auch im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle Geltung. Hiernach muss im Rahmen der Begründung des Antrags substantiiert dargelegt werden, aus welchen rechtlichen Erwägungen die angegriffene Norm mit welcher höherrangigen Norm für unvereinbar gehalten wird (vgl. Beschluss vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 253 m.w.N., juris).
- 58 Zwar sind an die ordnungsgemäße Begründung eines Antrags auf abstrakte Normenkontrolle nicht die - insoweit strengeren - Anforderungen des § 46 VerfGGBbg zu stellen, dessen Anwendungsbereich auf die Verfassungsbeschwerde beschränkt ist. Bei der abstrakten Normenkontrolle handelt es sich im Unterschied zur Verfassungsbeschwerde nicht um ein Verfahren des subjektiven Rechtsschutzes. Vielmehr erfüllt die abstrakte Normenkontrolle eine objektive, den Vorrang der Verfassung sichernde Funktion, bei der nicht den Antragstellern zu einem Recht verholfen, sondern Rechtssicherheit und -gewissheit geschaffen werden sollen (zum Ganzen: Beschluss vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 254 m.w.N., vgl. auch Beschluss vom 15. März 2024 - VfGBbg 36/20 -, Rn. 37, juris). Daraus folgt insbesondere, dass

die verfassungsgerichtliche Prüfung eines zulässigerweise zur Überprüfung gestellten Gesetzes nicht auf ausdrücklich gerügte Verstöße beschränkt ist (Beschluss vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 254, und Urteil vom 15. Oktober 2009 - VfGBbg 9/08 -, Rn. 24, juris, jeweils m.w.N.; BVerfG, Beschluss vom 24. Mai 1995 - 2 BvF 1/92 -, Rn. 132, und Urteil vom 30. Juli 2024 - 2 BvF 1/23 u.a. -, Rn. 125, juris, jeweils m.w.N.; vgl. auch Bethge, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 64. EL August 2024, TEIL B Vorbemerkung Rn. 136).

- 59 Damit das Verfassungsgericht seine umfassende Prüfkompetenz sachgerecht wahrnehmen kann, muss die Begründung zumindest geeignet sein, eine zuverlässige Grundlage für die weitere Behandlung des Antrags zu schaffen (Beschluss vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 255 m.w.N., juris; BVerfG, Beschluss vom 19. Februar 1963 - 1 BvR 610/62 -, Rn. 12, juris; vgl. Puttler, in: Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 23 Rn. 17; H. Müller in: Ory/Weth, jurisPK-ERV Band 3, 2. Aufl. Stand: 26.07.2024, § 23 BVerfGG Rn. 69). Welche Begründungsanforderungen sich hieraus in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht ergeben, kann nicht allgemein beantwortet werden, sondern hängt vom jeweiligen Verfahren ab (von Coelln, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 64. EL August 2024, § 23 Rn. 55). Für das Verfahren der abstrakten Normenkontrolle ist insoweit anerkannt, dass die Begründung zumindest ein Mindestmaß an Ausführungen zu den verfassungsrechtlichen Maßstäben enthalten und erläutern muss, warum die angegriffenen Regelungen mit diesen nicht im Einklang stehen. Um den Substantiierungsanforderungen zu genügen, muss der verfassungsrechtliche Bezug unter Rückgriff auf verfassungsgerichtlich entwickelte Maßstäbe hergestellt werden. Dies erfordert auch eine Auseinandersetzung mit der einschlägigen Rechtsprechung insbesondere des Verfassungsgerichts sowie gegebenenfalls der Fachgerichte (Beschluss vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 255 m.w.N., juris). Dies gilt insbesondere dann, wenn eine von der bisherigen verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung abweichende Beurteilung als geboten erachtet wird (vgl. SächsVerfGH, Beschlüsse vom 24. März 2021 - Vf. 121-II-20 -, Rn. 24, und vom 14. Oktober 2021 - Vf. 58-II-21 -, Rn. 47, juris). Pauschale, vage und nicht konkretisierte Erwägungen genügen dem Begründungserfordernis nicht (LVerfG SH, Urteil vom 2. Februar 2024 - LVerfG 4/23 -, Rn. 74, juris; BayVerfGH, Entscheidung vom 29. Januar 2021 - Vf. 96-VII-20 -, Rn. 20, juris; Rozek, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, 64. EL August 2024, § 76 Rn. 61).

- 60 Wird die Verfassungswidrigkeit mehrerer Normen oder eines gesamten Gesetzes bzw. einer gesamten Verordnung geltend gemacht, folgt aus der Begründungspflicht, dass die angefochtenen Normen genau bezeichnet werden und hinsichtlich jeder einzelnen Regelung substantiiert dargelegt wird, aus welchen Gründen die Vereinbarkeit derselben mit welchen Bestimmungen der Landesverfassung bezweifelt wird (Beschluss vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 255 m.w.N., juris; vgl. auch BVerfG [als Landesverfassungsgericht für Schleswig-Holstein], Beschluss vom 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00 -, Rn. 50, juris; SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 100 m.w.N., und Urteil vom 12. Juni 2025 - Vf. 13-II-21 (HS) -, Rn. 282 m.w.N., juris; Rozek in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, Stand Juni 2023, § 76 Rn. 61).
- 61 Fehlt es an einer Begründung, die diesen Vorgaben genügt, ist der Antrag unzulässig. Betrifft der Begründungsmangel nur eine von mehreren angegriffenen Normen, ist der Antrag nur insoweit unzulässig. Eine vom Begründungsmangel betroffene Norm ist allenfalls dann noch zu überprüfen, wenn zwischen ihr und den zulässigerweise angegriffenen Vorschriften ein hinreichender Zusammenhang besteht, d. h. die Verfassungswidrigkeit der vom Begründungsmangel betroffenen Norm auf zulässigerweise angegriffene Bestimmungen ausstrahlt oder die Norm notwendiger Bestandteil einer Gesamtregelung ist (vgl. BVerfG, Urteil vom 24. November 2010 - 1 BvF 2/05 -, Rn. 117, juris; im Anschluss hieran auch ThürVerfGH, Urteil vom 26. Juni 2024 - 4/22 -, Rn. 496, juris). Dies kann der Fall sein, wenn die angegriffene Norm durch Verweisung auf eine andere oder durch den klaren Zusammenhang mit anderen Vorschriften von letzteren dergestalt abhängt, dass sich aus der Verfassungswidrigkeit dieser Normen die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Norm ergibt (SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 101 m.w.N., und Urteil vom 12. Juni 2025 - Vf. 13-II-21 (HS) -, Rn. 283 m.w.N., juris).
- 62 2. Gemessen hieran genügt die Antragsschrift den gesetzlichen Darlegungsanforderungen allein im Hinblick auf die behauptete Verfassungswidrigkeit der Regelung zum verpflichtenden Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV (2.1). Hinsichtlich der weiteren Einzelregelungen in § 8 7. SARS-CoV-2-EindV ist der Antrag hingegen nicht ausreichend begründet, soweit die Antragsteller geltend machen, § 8 7. SARS-CoV-2-EindV sei wegen einer Verletzung des Gesetzesvorbehalts bzw. wegen des Fehlens einer ausdrücklichen Ermächtigung insgesamt verfassungswidrig (2.2). Soweit die Antragsteller eine Miss-

achtung des Zitiergebots im Hinblick auf das Grundrecht auf Datenschutz in Art. 11 LV rügen, legen sie einen Verstoß gegen Bestimmungen der Landesverfassung gleichfalls nicht hinreichend dar (2.3). Schließlich genügt auch der Vortrag, § 8 7. SARS-CoV-2-EindV verstoße gegen das Gleichbehandlungsgebot (2.4), die Menschenwürde (2.5) sowie den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz (2.6) und sei deshalb insgesamt verfassungswidrig, nicht den gesetzlichen Substantiierungsanforderungen und ist daher nicht geeignet, die verfassungsgerichtliche Prüfung zulässig auf den gesamten Regelungsinhalt des § 8 7. SARS-CoV-2-EindV zu erstrecken.

- 63 2.1 Soweit die Antragsteller geltend machen, die in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV statuierte Pflicht, eine medizinische Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, verstoße gegen höherrangiges Recht, genügt der Antrag den Begründungsanforderungen nach § 20 Abs. 1 Satz 2 VerfGGBbg.
- 64 Die Antragsschrift bezeichnet konkret die angegriffene Verordnungsregelung zur Anordnung einer Maskenpflicht in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. Sars-CoV-2-EindV. Auch enthält sie Ausführungen dazu, worin die Antragsteller die Verfassungswidrigkeit der genannten Regelung sehen, wobei neben einer Missachtung des grundrechtlichen Zitiergebots und hieraus abgeleiteten Verstößen gegen den Vorbehalt des Gesetzes nach Art. 2 Abs. 5 LV und Art. 5 Abs. 2 LV insbesondere eine Verletzung der zum Tragen einer Gesichtsmaske Verpflichteten in ihrem Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 8 Abs. 1 LV) gerügt wird. Diese Ausführungen sind noch hinreichend substantiiert, da die betreffenden Verfassungsbestimmungen benannt und die hierfür geltenden verfassungsrechtlichen Maßstäbe zumindest in groben Zügen dargelegt werden (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 103, juris; ThürVerfGH, Urteil vom 26. Juni 2024 - 4/22 -, Rn. 505, juris), auch wenn keine Auseinandersetzung mit der einschlägigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichts (zur Maskenpflicht vgl. Beschlüsse vom 3. Juni 2020 - VfGBbg 9/20 EA -, vom 23. Oktober 2020 - VfGBbg 17/20 EA -, und vom 13. November 2020 - VfGBbg 20/20 EA -, juris) erfolgt.
- 65 Dass der Einwand von einer unzutreffenden Rechtslage ausgeht, da § 28 Abs. 1 Satz 4 IfSG mit Wirkung zum 19. November 2020 ergänzt worden ist (durch Art. 1 Nr. 16 Buchst. b Drittes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18.11.2020, BGBl. 2020/I, S. 2397) und seither - entgegen der Darstellung in der Antragsschrift - auch Art. 2 Abs. 2 GG als ein-

schränkbares Grundrecht benennt, ist keine Frage der Zulässigkeit, sondern betrifft die Begründetheit des Normenkontrollantrags (vgl. unter B. Ziffer IV.1.1.2 Buchst. d).

- 66 2.2 Soweit die Antragsteller die Überzeugung äußern, § 8 7. SARS-CoV-2-EindV sei „in toto“ verfassungswidrig, da die in Anspruch genommene Verordnungsermächtigung des § 32 IfSG i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1, § 28a IfSG keine dem Wesentlichkeitsgrundsatz genügende, die angeordneten Maßnahmen legitimierende und hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage sei, genügt das Vorbringen hingegen nicht dem Begründungserfordernis nach § 20 Abs. 1 Satz 2 VerfGGBg.
- 67 Die Antragsteller haben es unterlassen, diejenigen Regelungsinhalte des § 8 7. SARS-CoV-2-EindV näher zu bezeichnen, auf die sich der Einwand der fehlenden Ermächtigung bezieht, und substantiiert darzulegen, aus welchen Gründen § 32 IfSG i.V.m. §§ 28, 28a IfSG hierfür keine tragfähige Grundlage bilden soll.
- 68 Insoweit ist zu berücksichtigen, dass § 8 7. SARS-CoV-2-EindV, der besondere Schutzmaßnahmen für Verkaufsstellen des Groß- und Einzelhandels (Abs. 1 bis 4) und sonstige Einrichtungen mit Publikumsverkehr (Abs. 5) regelt, eine Vielzahl unterschiedlicher Regelungsgegenstände umfasst. Diese reichen von der - nach Warensortiment und Verkaufsfläche differenzierenden - Normierung von Betreiberpflichten zur Zutrittssteuerung, Terminvergabe und Kontaktnachverfolgung über Vorgaben zur Sicherung bestimmter Abstands- und Hygieneregeln durch die Betreiber bis zur Anordnung von Verhaltenspflichten für potenzielle Kunden und Ausnahmeregelungen für das Personal.
- 69 Diese unterschiedlichen Regelungsgegenstände werden von den Antragstellern weder bezeichnet noch näher dargestellt. Stattdessen stellen sie lediglich verallgemeinernd auf eine fehlende Vorordnung der „vielfältigen Regelungsgegenstände“ ab. Dies genügt nicht, um den oben dargelegten Maßstäben der Substantiierung gerecht zu werden. Welche verfassungsrechtlichen Anforderungen das Bestimmtheitsgebot und der Wesentlichkeitsgrundsatz an die Ermächtigungsgrundlage stellen, lässt sich nicht unabhängig von den Besonderheiten des jeweiligen Regelungsgegenstands und der Intensität der Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen bestimmen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. März 2020 - 2 BvL 5/17 -, Rn. 102 m.w.N., juris; BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 5.22 -, Rn. 27, juris; VGH BW, Urteil vom 2. Juni 2022 - 1 S 926/20 -, Rn. 142 ff., juris). Korrespondierend erfordert die Begründung des Normenkontrollantrags ein Mindestmaß an Spezifizierung nach den

einzelnen Regelungsbereichen der Verordnung und der ihnen zuzumessenden Eingriffsintensität (Beschluss vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 280 m.w.N., juris; vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 111, juris).

- 70 Auf den Inhalt der angegriffenen Vorschrift geht die Antragsschrift in diesem Zusammenhang jedoch nicht näher ein. Die Begründung erschöpft sich vielmehr in der pauschalen Behauptung, dass § 8 7. SARS-CoV-2-EindV (in Gänze) äußerst intensiv in das Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 49 LV) sowie das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 49 i.V.m. Art. 41 LV) eingreife und die Generalklausel des § 28 IfSG - auch in Verbindung mit den Regelbeispielen des neuen § 28a IfSG - hierfür keine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage bereithalte. Diese Ausführungen lassen außer Acht, dass nicht sämtliche in § 8 7. SARS-CoV-2-EindV geregelten Maßnahmen in gleicher Weise den Wesentlichkeitsgrundsatz berühren. So entfalten Zutritts- und Aufenthaltsbeschränkungen für potenzielle Kunden eine intensivere Eingriffswirkung für die hiervon betroffenen Gewerbetreibenden als die Pflicht, die Einhaltung bestimmter Hygieneregeln mittels individueller Hygienekonzepte zu sichern. Hierauf geht die Antragsschrift nicht ein. Ebenso differenzieren die Antragsteller nicht danach, ob die unterschiedlichen Regelungen in dem Katalog des § 28a Abs. 1 IfSG ausdrücklich aufgeführt sind oder nicht.
- 71 Soweit die Antragsteller geltend machen, dass es der bundesgesetzlichen Ermächtigung - auch nach Einführung des § 28a IfSG - weitgehend an inhaltlichen Begrenzungen sowohl auf Tatbestands- als auch auf Rechtsfolgenseite fehle, bleiben auch diese Ausführungen im Abstrakten. Eine Zuordnung der in § 28a Abs. 1 IfSG normierten Regelbeispiele zu den konkret in Rede stehenden Regelungsgegenständen des § 8 7. SARS-CoV-2-EindV erfolgt nicht. Die Antragsschrift zitiert Literaturstimmen, die Zweifel an der hinreichenden Bestimmtheit des neuen § 28a IfSG für stark freiheitsbeschränkende Maßnahmen formulieren, ohne einen konkreten Normbezug herzustellen. Inwieweit sich die referierten Einwände überhaupt auf die streitbefangene Norm übertragen lassen, legt die Antragsbegründung nicht dar. Die Bezugnahme auf die Rechtsprechung des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes (Beschluss vom 6. August 2020 - 2 B 258/20) ersetzt nicht die erforderliche Substantiierung des geltend gemachten Bestimmtheitsmangels in Bezug auf die konkret zur Überprüfung gestellte Norm. Dies gilt insbesondere vor dem Hintergrund, dass die wohl weit überwiegende fachgerichtliche Rechtsprechung und auch die infekti-

schutzrechtliche Literatur von der Verfassungsgemäßheit des § 28a IfSG ausgingen (vgl. LVerfG LSA, Beschluss vom 2. Februar 2021 - LVG 4/21 -, Rn. 53, juris; BayVGh, Beschluss vom 8. Dezember 2020 - 20 NE 20.2461 -, Rn. 26 ff., juris; OVG SH, Beschluss vom 22. Januar 2021 - 3 MR 4/21 -, Rn. 22, juris; OVG Lüneburg, Beschluss vom 16. Dezember 2020 - 13 MN 552/20 -, Rn. 21, juris; OVG Münster, Beschluss vom 15. Januar 2021 - 13 B 1899/20.NE -, Rn. 37, 55 ff., juris; VGh Mannheim, Beschluss vom 5. Februar 2021 - 1 S 321/21 -, Rn. 29, juris; OVG Koblenz, Beschluss vom 18. Januar 2021 - 6 B 11642/20 -, Rn. 7, juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11. Februar 2021 - OVG 11 S 11/21 -, Rn. 54 f., juris; OVG Weimar, Beschluss vom 18. Februar 2021 - 3 EN 67/21 -, Rn. 31, juris; Greve NVwZ 2020, 1786; Gerhardt, IfSG, 5. Aufl. 2021, § 28a Rn. 7; Poscher, in: Huster/Kingreen, Hdb. InfSchR, 1. Aufl. 2021, Kap. 4 Rn. 75; Kießling, in: Kießling, IfSG, 2. Aufl. 2021, § 28a Rn. 3).

- 72 2.3 Soweit die Antragsteller die im Rahmen der Kontaktnachverfolgung nach § 8 Abs. 1 Nr. 3 7. SARS-CoV-2-EindV normierten Eingriffe in das Grundrecht auf Datenschutz nach Art. 11 LV bereits wegen Verstoßes gegen das Zitiergebot des Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LV für verfassungswidrig halten, genügt auch dieses Vorbringen nicht dem Begründungserfordernis nach § 20 Abs. 1 Satz 2 VerfGGBbg.
- 73 2.3.1 Das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG steht der Annahme, dass § 32 Satz 1 i.V.m. §§ 28 ff. IfSG als hinreichende Rechtsgrundlage auch für Eingriffe in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung herangezogen werden kann, nicht entgegen. Es findet nur Anwendung auf Grundrechte, die aufgrund ausdrücklicher Ermächtigung vom Gesetzgeber eingeschränkt werden dürfen. Das Zitiergebot nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG gilt daher nicht für das bundesverfassungsrechtliche Recht auf informationelle Selbstbestimmung, da dieses aufgrund der dogmatischen Zuordnung zu Art. 2 Abs. 1 GG kein Grundrecht darstellt, das nur aufgrund eines speziellen, vom Grundgesetz vorgesehenen Gesetzesvorbehalts über die im Grundrecht selbst angelegten Grenzen hinaus eingeschränkt werden kann. Das landesverfassungsrechtliche Zitiergebot des Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LV findet auf die bundesgesetzlichen Regelungen des Infektionsschutzgesetzes von vornherein keine Anwendung (Beschluss vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 271 m.w.N., juris).
- 74 2.3.2 Im Übrigen finden sowohl das bundes- als auch das landesverfassungsrechtliche Zitiergebot nur auf Grundrechtsbeschränkungen durch Gesetz oder auf Grund

eines Gesetzes Anwendung, wobei hierunter nur das förmliche, von der Volksvertretung in dem verfassungsrechtlich vorgesehenen Verfahren beschlossene Gesetz zu verstehen ist. Rechtsverordnungen werden dagegen nicht erfasst. Für eine Verordnung der Landesregierung auf der Grundlage eines Gesetzes gilt das landesverfassungsrechtliche Zitiergebot des Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LV daher nicht. Vielmehr hat der Verordnungsgeber lediglich das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG bzw. Art. 80 Satz 3 LV zu wahren, wonach die Rechtsgrundlage in der Verordnung anzugeben ist (vgl. Beschluss vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 272 m.w.N., juris). Soweit die Antragsteller meinen, dass sich hieraus eine Verpflichtung des Landesgesetzgebers ergebe, von der Ermächtigungsgrundlage im Wege der verordnungsersetzenden Gesetzgebung Gebrauch zu machen, um so den Anwendungsbereich des landesverfassungsrechtlichen Zitiergebots aus Art. 5 Abs. 2 Satz 3 LV zu eröffnen, folgt das Verfassungsgericht dem nicht. Verfassungsrechtliche Grundsätze oder Vorgaben, aus denen sich eine solche Verpflichtung des Landesgesetzgebers ergeben könnte, werden von den Antragstellern nicht benannt und sind auch nicht ersichtlich.

- 75 2.4 Soweit die Antragsteller geltend machen, die Ausgestaltung der in § 8 7. SARS-CoV-2-EindV getroffenen Maßnahmen sei gleichheitswidrig und verstoße gegen Art. 12 Abs. 1 LV, genügt die Antragsschrift ebenfalls nicht den Darlegungsanforderungen.
- 76 Erneut unterbleibt eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der als verfassungswidrig gerügten Vorschrift und ihrer Begründung. Die Antragsschrift verweist insoweit auf „vielfältige denkbare Vergleichsbeziehungen“, hinsichtlich derer eine folgerichtige und gleichheitsgerechte Ausgestaltung der in § 8 7. SARS-CoV-2-EindV geregelten Maßnahmen nicht erkannt werden könne. Die hierfür angegebene Begründung erschöpft sich in der pauschalen Behauptung einer ungerechtfertigten Ungleichbehandlung, ohne die betreffenden Differenzierungen und Ausnahmeregelungen näher darzustellen oder zumindest in Grundzügen darzulegen, nach welchen Maßstäben sich deren Vereinbarkeit mit dem verfassungsrechtlichen Gleichheitsgebot bemisst. Beispiele für die „schlechter behandelten Vergleichsfälle“ werden nicht benannt; ein Bezug zu den konkreten Regelungsinhalten des § 8 7. SARS-CoV-2-EindV wird nicht hergestellt. Dies genügt offensichtlich nicht den Anforderungen an eine hinreichend substantiierte Darlegung eines Gleichheitsverstoßes. Inwieweit wesentlich Gleiches ohne rechtfertigenden Grund ungleich bzw. wesentlich Ungleiches ohne rechtferti-

genden Grund gleichbehandelt worden sein soll, lässt sich diesen Ausführungen nicht entnehmen. Im Ungefähren bleibt auch der Einwand, es fehle an einer folgerichtigen Ausgestaltung, da sich die Antragsteller weder mit dem Zweck der Vorschrift (vgl. hierzu unter Ziffer II. der Allgemeinen Begründung der Siebten SARS-CoV-2-EindV, im Folgenden: Allgemeine Begründung, GVBl. II/21, [Nr. 24], S. 22 f.) noch mit den darin konkret geregelten Beschränkungen und Ausnahmen auseinandersetzen.

- 77 Der Verweis auf die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes vom 9. März 2021 (2 B 58/21) ist nicht geeignet, den Begründungsmangel zu beheben. Wie zuvor ausgeführt muss in der Begründung eines Normenkontrollantrags substantiiert dargelegt werden, aus welchen Gründen die Vereinbarkeit einer Norm mit welchen Bestimmungen der Landesverfassung bezweifelt wird. Einkopierte Zitate aus einer Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts eines anderen Bundeslands ersetzen nicht die im Sinne der Darlegungsanforderungen gebotene Herausarbeitung des gerügten Verfassungsverstößes. Dies gilt umso mehr, wenn sich die inhaltliche Auseinandersetzung mit der zitierten Entscheidung - wie hier - auf die optische Hervorhebung einzelner Passagen im Fettdruck beschränkt und die Übertragbarkeit der angeführten Entscheidung auf den hiesigen Sachverhalt lediglich behauptet wird, ohne hierzu auf einfach- oder verfassungsrechtlicher Ebene näher auszuführen (vgl. SächsVerfGH, Urteil vom 12. Juni 2025 - Vf. 13-II-21 (HS) -, Rn. 289, juris). Es wird schon nicht dargelegt, inwieweit die saarländische Regelung zu Betriebsuntersagungen und -beschränkungen dem § 8 7. SARS-CoV-2-EindV vergleichbar war. In der angeführten Entscheidung sah das Saarländische Oberverwaltungsgericht einen Gleichheitsverstoß durch die in § 7 Abs. 3 Satz 3 der Verordnung zur Bekämpfung der Corona-Pandemie (VO-CP) vom 27. März 2020 in der Fassung vom 6. März 2021 (Amtsblatt des Saarlandes I/2021, S 558 ff.) enthaltene Regelung zur Zulässigkeit des Verkaufs von Mischsortimenten begründet; dabei ging es davon aus, dass sich sachliche Gründe für eine Ungleichbehandlung nicht privilegierter Verkaufsstellen gegenüber solchen mit Mischsortimenten nur aus seuchenrechtlich relevanten Gesichtspunkten ergeben könnten (vgl. OVG Saarland, Beschluss vom 9. März 2021 - 2 B 58/21 -, Rn. 20, juris). Eine der saarländischen Rechtslage entsprechende „Mischsortimentregelung“ war in der streitgegenständlichen Fassung des § 8 7. SARS-CoV-2-EindV vom 6. März 2021 jedoch nicht enthalten. Soweit die 6. SARS-CoV-2-EindV vom 12. Februar 2021 (GVBl. II/2021 [Nr. 16]) eine solche Regelung noch vorgesehen hatte (in § 8 Abs. 2 a.F.), sah das Oberverwaltungsge-

richt Berlin-Brandenburg den Gleichheitsgrundsatz hierdurch nicht verletzt (OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 3. März 2021 - 11 S 22/21 -, Rn. 49, juris). Mit dieser Rechtsprechung setzt sich die Antragsschrift nicht auseinander. Gleiches gilt für die von den Fachgerichten anderer Länder überwiegend vertretene Auffassung, dass Differenzierungen nicht allein seuchenrechtlich begründet sein müssten, sondern nach § 28a Abs. 6 IfSG auch in Bezug auf soziale, wirtschaftliche und gesellschaftliche Auswirkungen zulässig seien (vgl. VGH BW, Beschluss vom 22. Januar 2021 - 1 S 139/21 -, Rn. 31, juris; SächsOVG, Beschluss vom 4. März 2021 - 3 B 33/21 -, Rn. 30, juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 3. März 2021 - 11 S 22/21 -, Rn. 49, juris). Lediglich ergänzend sei darauf hingewiesen, dass das Bundesverwaltungsgericht zwischenzeitlich mehrere Entscheidungen des Saarländischen Oberverwaltungsgerichts aufgehoben und die Sachen an das Gericht zurückverwiesen hat, da es den hinsichtlich der Mischsortimentregelung jeweils angenommenen Gleichheitsverstoß unzureichend begründet sah (BVerwG, Urteile vom 18. April 2024 - 3 CN 7/22 -, - 3 CN 11/22 -, - 3 CN 12/22 -, juris).

- 78 Soweit die Antragsteller rügen, es sei ein „grundlegendes Schema“ der angegriffenen Verordnung, dass sie in eher als „verzichtbar“ bewerteten Bereichen absolute Verbote vorsehe, während an anderer Stelle Hygienekonzepte ausreichten, erschließt sich nicht, welche konkreten Einzelmaßnahmen in verfassungsrechtlich unzulässiger Weise umgesetzt worden sein sollen (zu dem vergleichbaren Vorbringen der Antragsteller in dem dortigen Verfahren vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 105, juris). Dieses Vorbringen ist nicht nachvollziehbar, denn § 8 7. SARS-CoV-2-EindV enthielt keine absoluten Verbote oder Schließungsanordnungen.
- 79 2.5 Der Antrag ist ebenfalls nicht hinreichend substantiiert begründet, soweit die Antragsteller eine Verletzung der Menschenwürdegarantie aus Art. 7 Abs. 1 LV rügen.
- 80 Die Antragsteller führen - unter Bezugnahme auf eine Entscheidung des Amtsgerichts Weimar vom 11. Januar 2021 (6 OWi - 523 Js 202518/20) - an, dass der Staat mit allgemeinen Kontaktbeschränkungen bzw. -verboten, wie sie auch im Zentrum des § 8 7. SARS-CoV-2-EindV stünden, den mit der Menschenwürde bezeichneten Achtungsanspruch des Menschen verletze. Geschäftsinhaber würden dabei ohne sachlichen Grund als „Störer“ in Anspruch genommen, womit die in Art. 7 Abs. 1 LV als unantastbar garantierte Menschenwürde angesprochen sei. Diese Ausführungen

lassen außer Acht, dass die in Bezug genommene Entscheidung Regelungen des thüringischen Ordnungsgebers (§ 2 Abs. 1 und § 3 Abs. 1 Dritte Thüringer Verordnung über erforderliche Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 - 3. ThürSARS-CoV-2-EindmaßnVO - vom 18. April 2020 in der Fassung vom 23. April 2020, GVBl. 2020, 135) zum Gegenstand hatte, die - vergleichbar den §§ 4 und 7 7. SARS-CoV-2-EindV - allgemeine Kontaktverbote und -beschränkungen im öffentlichen Raum bzw. Verbote und Beschränkungen (u.a.) von Veranstaltungen und sonstigen Zusammenkünften regelten. Soweit das Amtsgericht Weimar durch diese allgemeinen „Kontakt- und Ansammlungsverbote“ die Menschenwürde verletzt sah (AG Weimar, Urteil vom 11. Januar 2021 - 6 OWi - 523 Js 202518/20 -, Rn. 31 ff., juris), sind die Regelungen der dort geprüften Normen nicht mit der hier zur Prüfung anstehenden vergleichbar. Zwar dient auch die Steuerung des Kunden- und Besucherverkehrs, wie sie in § 8 Abs. 1 Nr. 1 7. SARS-CoV-2-EindV geregelt war, (mittelbar) der Reduzierung von Kontakten und damit verbundener Infektionsrisiken (vgl. Johann/Gabriel, in: BeckOK InfSchR, 25. Ed., Stand: 8. Juli 2023, § 28a IfSG Rn. 28; Gerhardt, IfSG, 6. Aufl. 2022, § 28a Rn. 24). Entgegen der Darstellung der Antragsteller regelte § 8 7. SARS-CoV-2-EindV jedoch kein allgemeines Kontaktverbot im Sinne einer zielgerichteten, vollständigen Unterbindung zwischenmenschlicher oder sozialer Kontakte (Johann/Gabriel, in: BeckOK InfSchR, 25. Ed., Stand: 8. Juli 2023, § 28a IfSG Rn. 13). § 8 7. SARS-CoV-2-EindV regelte Zutrittsbeschränkungen, Datenerfassungen, Abstandsgebote und die Maskenpflicht für Verkaufsstellen. Ein zielgerichtetes allgemeines Verbot von Kontakten war darin aber nicht enthalten. Dieser unmittelbar aus dem Wortlaut folgende Befund wird dadurch bestätigt, dass der Ordnungsgeber die Zutrittsbeschränkung in § 8 Abs. 1 Nr. 1 Halbs. 2 7. SARS-CoV-2-EindV nicht auf § 28a Abs. 1 Nr. 4 („Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen“), sondern auf den insoweit spezielleren § 28a Abs. 1 Nr. 14 IfSG (Schließung oder Beschränkung von Betrieben, Gewerben, Einzel- oder Großhandel) in der bei Verordnungserlass geltenden Fassung gestützt hat (vgl. Ziffer III.12 der Allgemeinen Begründung, GVBl. II/21, [Nr. 24], S. 26).

- 81 Die ohne konkretes Normzitat aufgestellte Behauptung eines „sehr weitgehenden Kontaktverbots“ liegt auch deshalb neben der Sache, weil der Ordnungsgeber mit § 8 7. SARS-CoV-2-EindV die zuvor geltende generelle Schließungsanordnung für Verkaufsstellen aufgehoben hat. Die angegriffene Vorschrift diene gerade dazu, die am 4. März 2021 zwischen Bund und Ländern vereinbarten Öffnungsschritte (vgl.

den Beschluss über die Ergebnisse der Videoschaltkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 3. März 2021, abrufbar unter:

<https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1872054/bff0487ddbb04e6c1dd117136caff12f/2021-03-03-mpk-data.pdf?download=1>, zuletzt abgerufen am 29. August 2025) umzusetzen und die einschneidenden Maßnahmen zur Kontaktreduzierung, mit denen der Verordnungsgeber auf die zweite Corona-Welle reagiert hatte, schrittweise zu lockern (vgl. unter Ziffer II. der Allgemeinen Begründung, GVBl. II/21, [Nr. 24], S. 22). Auf die Zwecksetzung der angegriffenen Vorschrift und deren konkrete inhaltliche Ausgestaltung geht die Antragsschrift jedoch auch an dieser Stelle nicht ein. Soweit die Antragsteller rügen, dass die in § 8

7. SARS-CoV-2-EindV geregelten Maßnahmen jeden Bürger als potenziellen Störer behandelten und dadurch zum Objekt staatlicher Pandemiebekämpfung machten, haben sie eine entsprechende Beeinträchtigung der Normadressaten in ihrem durch Art. 7 Abs. 1 LV gewährleisteten sozialen Wert- und Achtungsanspruch (vgl. BVerfG, Urteil vom 17. Januar 2017 - 2 BvB 1/13 -, Rn. 539, juris) nicht ansatzweise dargelegt. Die Verpflichtungen, die in § 8 7. SARS-CoV-2-EindV zum Schutz der Bevölkerung vor einer potenziell tödlichen Krankheit allein im Hinblick auf Verkaufsstellen geregelt sind, lassen sich in keiner Weise mit physischem Zwang, Freiheitsentziehung oder Folter vergleichen, die die Antragsteller als Beispiele für Verstöße gegen die Menschenwürde anführen.

82 2.6 Soweit die Antragsteller geltend machen, § 8 7. SARS-CoV-2-EindV greife unverhältnismäßig in die Grundrechte der Gewerbetreibenden aus Art. 49 LV (Berufsfreiheit) und Art. 41 LV (Eigentum) ein, kann ihrem Vorbringen eine hinreichend substantiierte Darlegung der behaupteten Verfassungswidrigkeit der angefochtenen Bestimmung ebenfalls nicht entnommen werden.

83 2.6.1 Dies betrifft zunächst das Vorbringen, § 8 7. SARS-CoV-2-EindV habe enteignenden Charakter. Die Antragsteller machen geltend, die darin normierten Gewerbe- und Betriebseinschränkungen hätten „äußerst intensiv“ in die Grundrechte der Berufsfreiheit aus Art. 49 LV und das durch Art. 41 LV geschützte Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb eingegriffen, ohne näher darzustellen, auf welche Regelungsinhalte sich diese Wertung bezieht. Gleiches gilt, soweit die Antragsteller behaupten, § 8 7. SARS-CoV-2-EindV habe die Eigentumsrechte der Gewerbetreibenden in ungleicher Weise beeinträchtigt, wodurch einem Teil von ihnen

ein entschädigungspflichtiges Sonderopfer auferlegt worden sei. Die Begründung beschränkt sich auf abstrakte Ausführungen zu verfassungsrechtlichen Anforderungen, die sich nach Auffassung der Antragsteller aus dem Eigentumsgrundrecht für Betriebsschließungen und lang andauernde schwere Betriebseinschränkungen ergeben. Sie versäumen es aber darzulegen, welcher der in § 8 7. SARS-CoV-2-EindV geregelten Einzelmaßnahmen denn eine solche tatsächliche Wirkung zukommen soll, so dass sie überhaupt an diesen verfassungsrechtlichen Maßstäben zu messen sein könnten. Entsprechender Ausführungen hätte es bedurft, denn dass z. B. der Maskenpflicht, dem Abstandsgebot oder einer Zutrittsbeschränkung eine der Betriebsschließung vergleichbare Wirkung zukommt, liegt nicht einmal nahe.

- 84 Eine nähere Spezifizierung der Bestimmung(en), auf die sich der betreffende Vorwurf der Verfassungswidrigkeit bezieht, ist auch nicht etwa deshalb entbehrlich, weil sich der vorliegende Normenkontrollantrag nur gegen eine einzelne Vorschrift richtet. § 8 7. SARS-CoV-2-EindV beinhaltet unterschiedliche Regelungsgegenstände, die sich in ihrer Eingriffsintensität unterscheiden. Dass die in § 8 7. SARS-CoV-2-EindV geregelten Maßnahmen auf unterschiedlichen Ermächtigungsgrundlagen beruhten, unterstreicht die Eigenständigkeit der Einzelregelungen. So lag der Verpflichtung der Betreiber, individuelle Hygienekonzepte zu erstellen und (u.a.) zur Steuerung und Beschränkung des Kundenverkehrs einzusetzen (§ 8 Abs. 1 Nr. 1 Halbs. 1 7. SARS-CoV-2-EindV) das Regelbeispiel in § 28a Abs. 1 Nr. 4 IfSG a.F. (jetzt: § 28a Abs. 1 Nr. 5 IfSG) zugrunde, während die in § 8 Abs. 1 Nr. 1 Halbs. 2 7. SARS-CoV-2-EindV geregelte besondere Zutrittsbeschränkung für nicht privilegierte Verkaufsstellen auf die Ermächtigung zur Regelung von Betriebsbeschränkungen in § 28a Abs. 1 Nr. 14 IfSG a.F. (jetzt: § 28a Abs. 1 Nr. 15 IfSG) gestützt war (vgl. Ziff. III.4 und III.12 der Allgemeinen Begründung, GVBl. II/21, [Nr. 24], S. 23, 26). Ist Gegenstand einer Normenkontrolle - wie hier - eine komplexe Einzelsvorschrift, die Beschränkungen und Ausnahmen zu einer Gesamtregelung verklammert und sich dabei an unterschiedliche Adressaten (Betreiber, Personal, potenzielle Kunden) und Einrichtungen (u.a. Verkaufsstellen des Einzel- und Großhandels, Kaufhäuser, Outlet-Center, Einkaufszentren, sonstige Einrichtungen mit Publikumsverkehr) richtet, können hinsichtlich der notwendigen Substantiierung keine geringeren Anforderungen gelten als in Fällen, in denen sich der Ordnungsgeber für eine Regelung der unterschiedlichen Sachverhalte in mehreren Vorschriften entschieden hat und sich der Antrag gegen diese richtet. Erforderlich ist auch bei der Zusammenfassung in einer Norm, dass der Antrag die Regelungsgegenstände, deren Verfas-

sungswidrigkeit geltend gemacht wird, bezeichnet und hinsichtlich der einzelnen Regelungen darlegt, aus welchen Gründen die Vereinbarkeit mit welchen Bestimmungen der Landesverfassung bezweifelt wird (vgl. hierzu vorstehend unter Ziffer III.1). Nur so ist gewährleistet, dass sich die angegriffenen Gegenstände den zur Verfassungswidrigkeit gemachten Ausführungen zuordnen lassen (vgl. ThürVerfGH, Urteil vom 26. Juni 2024 - 4/22 -, Rn. 499, juris). Der notwendige Substantiierungsgrad eines Normenkontrollantrags hängt nicht davon ab, ob der Gesetz- oder Verordnungsgeber die zur Prüfung gestellten Einzelbestimmungen in einer Vorschrift zusammengeführt oder separat geregelt hat.

- 85 Diesen Anforderungen wird der Antrag nicht gerecht, da er nicht konkret benennt, welchen Regelungen in § 8 7. SARS-CoV-2-EindV eine enteignende Wirkung zugeschrieben wird. Soweit die Antragsteller meinen, dass die Rüge intensiver Grundrechtseingriffe durch die Gewerbe- und Betriebseinschränkungen des § 8 7. SARS-CoV-2-EindV keiner näheren Darlegung bedürften, wird dem aus den vorgenannten Gründen nicht gefolgt.
- 86 2.6.2 Soweit die Antragsteller zur weiteren Begründung auf die Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes zu Art. 12 GG und Art. 14 GG verweisen und erneut umfangreiche Passagen aus dem Beschluss vom 9. März 2021 (2 B 58/21, Rn. 26 bis 31, juris) unter Hinzufügung von Hervorhebungen in die Antragsschrift einkopieren, ohne diese unter die streitbefangene Vorschrift zu subsumieren, genügt dies nicht den Anforderungen an die hinreichende Substantiierung eines Verfassungsverstößes. Insoweit wird auf die vorstehenden Ausführungen unter Ziff. III.2.4 verwiesen.
- 87 2.6.3 Die Ausführungen unter Ziffer II.2. der Antragsschrift (S. 35 ff.: „Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit“) genügen schließlich ebenfalls nicht den Begründungsanforderungen nach § 20 Abs. 1 Satz 2 VerfGG Bbg. Die Antragsteller legen nicht dar, aus welchen rechtlichen Erwägungen sie die Regelungen in § 8 7. SARS-CoV-2-EindV mit welcher höherrangigen Norm für unvereinbar halten.
- 88 a) Dies betrifft zunächst die Äußerung von Zweifeln daran, dass die in § 8 7. SARS-CoV-2-EindV geregelten Maßnahmen im Hinblick auf die Berufsfreiheit (Art. 49 Abs. 1 LV) und das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 41 LV), erforderlich bzw. angemessen seien, woran auch die in Aussicht gestellten und inzwischen gestoppten Ausgleichsleistungen nicht wesentlich etwas

ändern könnten. Die als verletzt gerügten Grundrechte werden lediglich schlagwortartig benannt, ohne nähere Ausführungen zu ihrem Gewährleistungsgehalt oder den für sie geltenden Schranken. Vor allem fehlt es aber an einer hinreichenden Spezifizierung der als unangemessen gerügten Maßnahmen. Auf die unterschiedlichen Regelungsinhalte des § 8 7. SARS-CoV-2-EindV und deren Zielsetzung geht die Antragsschrift erneut nicht näher ein. Stattdessen rügt sie verallgemeinernd und ohne konkretes Normzitat „sehr weitgehende Einschränkungen bestimmter Angebote“. Dass diese Einschränkungen in ihren Auswirkungen totalen Berufsverböten bzw. Gewerbeverböten auf Zeit gleichkommen würden, wird lediglich behauptet. Der Verweis auf die existenzgefährdende Wirkung infolge einer Addition der „immer längeren Schließungszeiten“ lässt keinen Bezug zu der konkret angegriffenen Vorschrift erkennen; vielmehr ergibt sich ein Widerspruch zum tatsächlichen Regelungsgehalt des § 8 7. SARS-CoV-2-EindV, der - wie vorstehend dargestellt - die zuvor geltende generelle Schließungsanordnung für Verkaufsstellen des Einzelhandels aufgehoben hat (vgl. unter Ziffer II. der Allgemeinen Begründung, GVBl. II/21, [Nr. 24], S. 22 f.). Soweit die Antragsteller geltend machen, dass ein Vergleich mit den privilegierten Angeboten das Vorhandensein milderer Mittel indiziere, erschließt sich nicht, auf welche „Angebote“ hier Bezug genommen wird und was Inhalt der angesprochenen Privilegierung war. Insgesamt vermitteln die Ausführungen nicht den Eindruck als würden sie sich überhaupt auf die in § 8 7. SARS-CoV-2-EindV enthaltenen Regelungen beziehen. Dass die Vorschrift auf den Einsatz individueller Schutz- und Hygienekonzepte und eine Steuerung der Kundenströme setzt, um im Sinne eines milderen Mittels die für Teile des Einzelhandels bislang geltenden vollständigen Betriebschließungen zu vermeiden (vgl. Gerhardt, IfSG, 6. Aufl. 2022, § 28a Rn. 29), wird von den Antragstellern ebenso verkannt wie die nach Sortiment und Verkaufsfläche differenzierende Konzeption der verbleibenden Beschränkungen.

- 89 b) Gleiches gilt für die Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit von Lockdown-Maßnahmen, die ebenfalls keinen inhaltlichen Zusammenhang mit der angegriffenen Vorschrift erkennen lassen.
- 90 Die Antragsteller machen geltend, dass die von der Landesregierung verfolgte „Lockdown-Politik“ von fehlerhaften Prämissen ausgegangen sei. Insbesondere habe der Verordnungsgeber nicht zu Grunde legen dürfen, dass eine Verlängerung des Lockdowns zur Abwendung einer Überlastung des Gesundheitssystems erforderlich gewesen sei. Vielmehr sei davon auszugehen, dass zum Zeitpunkt des Erlasses der

hier angegriffenen Verordnung die Verhängung eines allgemeinen Kontaktverbots und sonstiger Lockdown-Maßnahmen objektiv nicht erforderlich gewesen sei, da eine Überlastung des Gesundheitssystems in Wahrheit nicht gedroht habe.

- 91 Erneut fehlt eine Auseinandersetzung mit der streitbefangenen Norm und ihrer Zielsetzung. Entgegen der Darstellung in der Antragsschrift diene die 7. SARS-CoV-2-EindV - anders als noch die Vorgänger-Verordnung (vgl. hierzu OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 11. Februar 2021 - OVG 11 S 11/21 -, Rn. 64 ff., juris) - nicht dazu, den im Dezember 2020 verkündeten und im Januar 2021 verschärften zweiten Corona-Lockdown (vgl. zur Chronologie: Kingreen, in: Huster/Kingreen, InfektionsschutzR-HdB, 2. Aufl. 2022, Kap. 1 Rn. 33 ff.) zu verlängern und damit im Wesentlichen unverändert fortzuführen. Vielmehr sollte der Anfang März 2021 zwischen Bund und Ländern vereinbarte „Stufenplan“ für Lockerungen in bestimmten Bereichen umgesetzt werden, indem Schutzmaßnahmen aufgehoben oder modifiziert wurden (vgl. VGH BW, Beschluss vom 22. März 2021 - 1 S 649/21 -, Rn. 29, juris); hierzu gehörte auch die in § 8 7. SARS-CoV-2-EindV geregelte Aufhebung der bisherigen generellen Betriebsschließungen (vgl. Ziffer II. der Allgemeinen Begründung, GVBl. II/21, [Nr. 24], S. 22 f.). Fehl gehen auch die Ausführungen zur fehlenden Erforderlichkeit und Angemessenheit eines allgemeinen Kontaktverbots. Ein solches war in § 8 7. SARS-CoV-2-EindV nicht geregelt (vgl. vorstehend unter Ziffer III.2.5).
- 92 Aufgrund der aufgezeigten Diskrepanzen entsteht der Eindruck, als richte sich das Vorbringen gegen eine andere Norm als den § 8 7. SARS-CoV-2-EindV. Zumindest wird dessen Regelungsinhalt unrichtig dargestellt. Damit gehen auch die gegen seine Verhältnismäßigkeit vorgebrachten Einwände ins Leere.

IV.

- 93 Soweit der Normenkontrollantrag zulässig ist, ist er auch begründet. Die Verordnungsbestimmung zum verpflichtenden Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV war mit dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 2 Abs. 1 LV nicht vereinbar, da die beanstandete Anordnung einer Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung nicht den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen entsprach (1.). Der Bestimmtheitsmangel der Regelung zur Maskenpflicht bedingte zugleich die Verfassungswidrigkeit der in § 8 Abs. 1 Nr. 5

7. SARS-CoV-2-EindV geregelten Verpflichtung der Betreiber von Verkaufsstellen, die Einhaltung der Maskenpflicht durch ihre Kunden und (ggf.) das Verkaufspersonal sicherzustellen; diese konnte mangels wirksamer Regelung der zu sichernden Maskenpflicht keinen Bestand haben und war deshalb nach § 41 Satz 2 VerfGGBbg ebenfalls für nichtig zu erklären (2.). Die Erklärung der Nichtigkeit hat das Verfassungsgericht nach § 41 Satz 2 VerfGGBbg außerdem auf die Bußgeldtatbestände in § 25 Abs. 1 Nr. 22 und 23 7. SARS-CoV-2-EindV erstreckt, soweit sich diese auf § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV bezogen (3.).

- 94 1. Die Regelung zur Maskenpflicht in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV war mit der Verfassung des Landes Brandenburg nicht vereinbar. Zwar beruhte diese Regelung auf einer wirksamen und verfassungsgemäßen Ermächtigungsgrundlage (1.1) und war formell verfassungsgemäß (1.2). Jedoch erweist sie sich mangels hinreichender Bestimmtheit als materiell verfassungswidrig und nichtig (§ 41 Satz 1 2. Alt. VerfGGBbg) (1.3).
- 95 1.1 § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV war auf eine ausreichende gesetzliche Verordnungsermächtigung gestützt.
- 96 1.1.1 Gemäß Art. 80 Satz 1 und 2 LV, der Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG inhaltlich entspricht, kann die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nur durch ein Gesetz erfolgen. Das Gesetz, bei dem es sich sowohl um ein Landes- als auch um ein Bundesgesetz handeln kann (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 114, juris), muss Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung bestimmen. Die Rechtsgrundlage ist in der Rechtsverordnung anzugeben.
- 97 Der in dieser Norm zum Ausdruck kommende Gesetzesvorbehalt (vgl. Brenner, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 28; Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL August 2024, Art. 80 Rn. 69 ff.) verlangt für die Rechtsetzung durch Rechtsverordnung eine wirksame, verfassungskonforme gesetzliche Ermächtigungsgrundlage. Die auf dieser Grundlage erlassenen Ordnungsregelungen müssen die Anforderungen erfüllen, die die Ermächtigungsnorm an sie stellt (vgl. Brenner, in: Huber/Voßkuhle, GG, 8. Aufl. 2024, Art. 80 Rn. 28; Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, GG, 105. EL August 2024, Art. 80 Rn. 49 ff., 123). Die Exekutive ist nur dann befugt, materielles Recht im Wege einer Rechtsverordnung zu setzen, wenn der Rahmen für die Gestaltung durch Gesetz vorgegeben ist.

- 98 Die angefochtene Verordnungsbestimmung war auf die bundesgesetzliche Verordnungsermächtigung in § 32 IfSG i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1 Nr. 2 IfSG i. d. F. vom 18. November 2020 gestützt. Durch § 32 Satz 1 IfSG werden die Landesregierungen ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 28b und 29 bis 31 IfSG maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG trifft die zuständige Behörde, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 28a, 28b und 29 bis 31 IfSG genannten, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden oder sich ergibt, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war; sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten. § 28a IfSG normiert in Absatz 1 einen Katalog möglicher Schutzmaßnahmen, darunter die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung (Maskenpflicht), in Nr. 2. Soweit diese gesetzliche Grundlage im Verfahren der landesverfassungsgerichtlichen Normenkontrolle zu überprüfen ist (1.1.1), bildete sie für § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV eine verfassungsgemäße Ermächtigungsgrundlage (1.1.2).
- 99 § 32 IfSG (i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a IfSG) ist als Bundesrecht nicht an der Verfassung des Landes Brandenburg, sondern ausschließlich am Grundgesetz zu messen. Eine Überprüfung unmittelbar am Maßstab von Art. 80 LV scheidet somit aus; maßgeblich sind vielmehr Art. 80 GG und das übrige Bundesverfassungsrecht.
- 100 Das Verfassungsgericht prüft die mit der abstrakten Normenkontrolle angegriffenen Vorschriften grundsätzlich allein am Maßstab der Verfassung des Landes Brandenburg, nicht hingegen des Bundes- oder EU-Rechts (vgl. Art. 113 Nr. 2 LV; § 12 Nr. 2, §§ 39, 41 VerfGGBbg; vgl. Lehmann, in: Iwers/Lieber, Verfassung des Landes Brandenburg - Kommentar, 2. Aufl. 2025, Art. 113 Rn. 3). Wegen der Trennung der Verfassungsräume von Bund und Ländern (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 15. Oktober 1997 - 2 BvN 1/95 -, Rn. 79, vom 7. Mai 2001 - 2 BvK 1/00 -, Rn. 63 ff., und vom 8. Juli 2008 - 2 BvR 1223/08 -, Rn. 2, juris) bildet die Landesverfassung prinzipiell den alleinigen Maßstab für die Entscheidungsfindung der Landesverfassungsgerichte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. Mai 2001

- 2 BvK 1/00 -, Rn. 62 f., 70, m.w.N., und Urteil vom 21. November 2017
- 2 BvR 2177/16 -, Rn. 47, m.w.N., juris; VerfGH NW, Urteil vom 14. Januar 2025
- 34/23 -, Rn. 63, juris).

- 101 Ungeachtet der Trennung der Verfassungsräume kann das Verfassungsgericht eine bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage allerdings insoweit inzident auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz prüfen, als das Rechtsstaatsprinzip in Art. 2 Abs. 1 LV, die Bindung des Ordnungsgebers an Recht und Gesetz nach Art. 2 Abs. 5 Satz 2 LV und der Vorbehalt einer nach Inhalt, Zweck und Ausmaß hinreichend bestimmten parlamentarischen Ermächtigung nach Art. 80 LV dies erfordern (näher hierzu Beschlüsse vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 274 m.w.N., und vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 291 m.w.N., juris; vgl. auch VerfG LSA, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 4/21 -, Rn. 91, juris; ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 432, 434, juris). Über das Rechtsstaatsprinzip, das auf der Ebene des Landesverfassungsrechts durch Art. 2 Abs. 1 LV garantiert wird und der Prüfkompetenz des Verfassungsgerichts unterliegt, wird Bundesrecht so zum mittelbaren Prüfungsmaßstab (näher hierzu Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 274, juris; vgl. auch ThürVerfGH, Urteile vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 431, 432, und vom 26. Juni 2024 - 4/22 -, Rn. 515, m.w.N., juris).
- 102 Die Prüfung des Verfassungsgerichts beschränkt sich dabei nicht auf eine bloße Evidenzkontrolle (so aber BayVerfGH, Entscheidungen vom 16. Juni 2015 - Vf. 12-VII-14 -, Rn. 43, vom 9. Februar 2021 - Vf. 6-VII-20 -, Rn. 40, und vom 27. September 2023 - Vf. 62-VII-20 -, Rn. 46, 53, juris; sich anschließend VerfG LSA, Urteile vom 26. März 2021 - LVG 25/20 -, Rn. 59, und - LVG 4/21 -, Rn. 115, juris; SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 115, 119 ff., und Urteil vom 12. Juni 2025 - Vf. 13-II-21 (HS) -, Rn. 304, 305, juris). Vielmehr überprüft es die bundesgesetzliche Ermächtigung umfassend auf ihre Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz (näher hierzu Beschlüsse vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 275 ff., und vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 292 m.w.N., juris; vgl. auch ThürVerfGH, Urteil vom 28. Februar 2024 - 110/20 -, Rn. 432, und vom 26. Juni 2024 - 4/22 -, Rn. 516, juris). Kommt es dabei zu der Überzeugung, dass die bundesgesetzliche Ermächtigung mit dem Grundgesetz unvereinbar und daher nichtig ist, hat es unter den weiteren Voraussetzungen der konkreten Normenkontrolle gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts einzuholen (vgl. Beschlüsse vom 20. Juni 2025

- VfGBbg 45/20 -, Rn. 277 m.w.N., und vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 292 m.w.N, juris).

- 103 Weiterhin überprüft das Verfassungsgericht eigenständig und abschließend, ob der Verordnungsgeber die tatsächlichen und rechtlichen Voraussetzungen der bundesrechtlichen Ermächtigung zutreffend beurteilt hat und die Rechtsverordnung von dieser gedeckt - und damit mit Art. 2 Abs. 1 LV vereinbar - ist (näher hierzu Beschlüsse vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 278 f. m.w.N., und vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 293 m.w.N, juris).
- 104 1.1.2 § 32 IfSG in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1 Nr. 2 IfSG in der Fassung vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3136) stellte sowohl im Zeitpunkt des Verordnungserlasses (am 6. März 2021) als auch während der bis zum 28. März 2021 befristeten Geltungsdauer der angegriffenen Verordnung eine ausreichende Ermächtigungsgrundlage für die zu überprüfende Vorschrift zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in § 8 Abs. 1 Nr. 5 Halbs. 1 7. SARS-CoV-2-EindV dar. Insoweit stand die angegriffene Verordnungsregelung im Einklang mit dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 2 Abs. 1 LV.
- 105 Einer Vorlage nach Art. 100 GG bedarf es nicht, da § 32 IfSG i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1 Nr. 2 IfSG zur Überzeugung des Verfassungsgerichts im streitgegenständlichen Zeitraum mit dem Grundgesetz vereinbar und wirksam war. Dem Bund kam die Gesetzgebungskompetenz für den Erlass dieser Vorschriften zu (a). Die Generalklausel genügte in der Zeit bis 28. März 2021 auch den Anforderungen sowohl des Bestimmtheitsgebots nach Art. 80 Abs. 1 GG (b) als auch des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips (c) und des Zitiergebots nach Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG (d).
- 106 a) Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes ergab sich aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG (Maßnahmen gegen übertragbare Krankheiten bei Menschen). Bei der Ermächtigung zum Erlass von Schutzmaßnahmen im Verordnungswege nach § 32 Abs. 1, § 28 Abs. 1 IfSG handelte es sich um eine Maßnahme gegen übertragbare Krankheiten beim Menschen. Sie war dem Kompetenztitel des Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG zugeordnet. Der Bund hatte daher die Gesetzgebungszuständigkeit (vgl. hierzu näher Beschlüsse vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 282 f., und vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 296 m.w.N, juris).

- 107 b) Nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG müssen Gesetze, die zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigen, Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen.
- 108 aa) Diese Bestimmtheitsanforderungen sollen gewährleisten, dass der parlamentarische Gesetzgeber durch die Ermächtigung selbst entscheidet, welche Fragen durch Rechtsverordnung geregelt werden können oder sollen. Dazu muss er die Grenzen einer solchen Regelung festlegen und angeben, welchem Ziel sie dienen soll. Darüber hinaus muss er der ermächtigten Stelle ein "Programm" an die Hand geben, das mit der Ermächtigung verwirklicht werden soll. Bereits aufgrund der Ermächtigung soll vorhersehbar sein, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von ihr Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die aufgrund der Ermächtigung erlassenen Verordnungen haben können, sodass sich die Normunterworfenen mit ihrem Verhalten darauf einstellen können. Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt dabei nicht, dass die Ermächtigungsnorm in ihrem Wortlaut so genau wie irgend möglich gefasst sein muss; sie hat von Verfassungs wegen nur hinreichend bestimmt zu sein. Das Erfordernis der hinreichenden Bestimmtheit gesetzlicher Ermächtigungen verwehrt es dem Gesetzgeber daher nicht, in der Ermächtigungsnorm Generalklauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden. Vielmehr genügt es, dass sich die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner Auslegungsregeln erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Entstehungsgeschichte der Norm (Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 287 m.w.N., juris; st. Rspr des BVerfG, vgl. Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 u.a. -, Rn. 202, 203 m.w.N., und Beschluss vom 11. März 2020 - 2 BvL 5/17 -, Rn. 100, 101 m.w.N., juris; im Anschluss hieran BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 36, juris).
- 109 Welche Anforderungen an das Maß der erforderlichen Bestimmtheit im Einzelnen zu stellen sind, lässt sich somit nicht allgemein festlegen. 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. Greift die Regelung erheblich in die Rechtsstellung des Betroffenen ein, sind höhere Anforderungen an den Grad der Bestimmtheit der Ermächtigung zu stellen, als wenn es sich um einen Regelungsbereich handelt, der die Grundrechtsausübung weniger tangiert (BVerfG, Beschluss vom 11. März 2020 - 2 BvL 5/17 -, Rn. 102 m.w.N., juris; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 22. November

2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 37, juris). Insoweit berührt sich das Bestimmtheitsgebot mit dem Verfassungsgrundsatz des Vorbehalts des Gesetzes, der fordert, dass der Gesetzgeber die entscheidenden Grundlagen des zu regelnden Rechtsbereichs, die den Freiheits- und Gleichheitsbereich wesentlich betreffen, selbst festlegt und dies nicht dem Handeln der Verwaltung überlässt. Das Grundgesetz kennt allerdings keinen Gewaltenmonismus in Form eines umfassenden Parlamentsvorbehalts. Die in Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG normierte organisatorische und funktionelle Trennung und Gliederung der Gewalten zielt auch darauf ab, dass staatliche Entscheidungen möglichst richtig, das heißt von den Organen getroffen werden, die dafür nach ihrer Organisation, Zusammensetzung, Funktion und Verfahrensweise über die besten Voraussetzungen verfügen. Vor diesem Hintergrund kann auch die Komplexität der zu regelnden Sachverhalte den Umfang der Regelungspflicht des Gesetzgebers begrenzen (BVerfG, Beschluss vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 -, Rn. 126 m.w.N., juris; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 37, juris). Ebenso kann es geboten sein, die nähere Ausgestaltung dem Ordnungsgeber zu überlassen, wenn der zu regelnde Sachverhalt einer genaueren begrifflichen Umschreibung nicht zugänglich ist (vgl. zum Ganzen Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 288 m.w.N., juris; vgl. auch BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 u.a. -, Rn. 204 m.w.N., juris; BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 37, juris).

- 110 Bei einem neuartigen Virus wie dem Coronavirus SARS-CoV-2 ist der Grad der erforderlichen Bestimmtheit einer gesetzlichen Verordnungsermächtigung auch vom erreichten Stand der Kodifikationsreife abhängig (vgl. BVerwG, Urteile vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 41 f., und vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6/22 -, Rn. 25, juris). Diese beschreibt den Zeitpunkt, ab dem für den Gesetzgeber aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG eine Handlungspflicht erwächst, die Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung an die seit Ausbruch der Pandemie gewonnen Erkenntnisse über die Infektionsverbreitung und die Geeignetheit von Bekämpfungsmaßnahmen anzupassen („ermächtigungsbezogener Fortentwicklungsauftrag“, vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 126, 134, juris) und für die jeweilige übertragbare Krankheit zu konkretisieren, unter welchen Voraussetzungen welche Schutzmaßnahmen ergriffen werden können (BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 - 3 CN 1/21 -, Rn. 41, juris).

- 111 bb) Ausgehend von diesen Grundsätzen erfüllte § 32 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1 Nr. 2 IfSG für die streitgegenständliche Verordnungsbestimmung die Anforderungen des Bestimmtheitsgebots nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Die genannten Vorschriften ermächtigten ausdrücklich zur Anordnung einer Pflicht, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, wobei Inhalt, Zweck und Ausmaß dieser Verordnungsermächtigung hinreichend bestimmt umschrieben waren.
- 112 § 32 Satz 1 IfSG ermächtigt zur abstrakt-generellen Regelung von Geboten und Verboten, die den Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG entsprechen und an die dafür maßgeblichen Voraussetzungen gebunden sind (SächsVerfGH, Urteil vom 12. Juni 2025 - Vf. 13-II-21 (HS) -, Rn. 323, juris). Zweck der Ermächtigung ist die Bekämpfung übertragbarer Krankheiten beim Menschen (vgl. § 1 Abs. 1 IfSG). § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG greift diese Zwecksetzung für die dort geregelte Generalklausel in der Form einer „Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten“ auf.
- 113 Inhalt und Voraussetzungen der notwendigen Schutzmaßnahmen hatte der Bundesgesetzgeber in § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, 2 IfSG zunächst nicht näher konkretisiert, um angesichts der Besonderheiten einer bis dahin unbekannten Gefahrenlage im Sinne einer effizienten Gefahrenabwehr ein möglichst breites Spektrum geeigneter Maßnahmen zu ermöglichen (vgl. Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 296, juris; vgl. auch ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 - 18/20 -, Rn. 487, juris). Die bis zum 18. November 2020 geltende Fassung der Verordnungsermächtigung hatte er deshalb als Generalklausel ausgestaltet, die dem Ordnungsgeber ein weites Ermessen für die Bestimmung notwendiger Schutzmaßnahmen und die Festlegung der Strategie der Pandemiebekämpfung einräumte (vgl. Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 291 m.w.N., juris; SächsVerfGH, Urteil vom 12. Juni 2025 - Vf. 13-II-21 (HS) -, Rn. 323, juris).
- 114 Im November 2020 nahm der Gesetzgeber die mit der „zweiten Corona-Welle“ gewonnenen Erkenntnisse und Erfahrungen zum Anlass, um die Verordnungsermächtigung zu konkretisieren (vgl. BGH, Urteil vom 11. April 2024 - III ZR 134/22 -, Rn. 35, juris; BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 -, Rn. 37 f., 43, juris). Mit dem Dritten Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I 2020, 2397) schuf er in § 28a IfSG einen Katalog möglicher notwendiger Schutzmaßnahmen im Sinne von § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG. In § 28a Abs. 1 IfSG, der am 19. November 2020 in Kraft trat, ist nun-

mehr exemplarisch ausgeführt, um welche notwendigen Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG es sich insbesondere handeln kann. Dementsprechend handelt es sich bei § 28a Abs. 1 IfSG nicht um eine neue bzw. eigenständige Ermächtigungsgrundlage. Die Norm ist vielmehr zusammen mit § 28 Abs. 1 IfSG zu lesen, da sie die darin als Generalklausel ausgestalteten Voraussetzungen für das Ergreifen von besonderen Schutzmaßnahmen durch Benennung nicht abschließender („insbesondere“) Regelbeispiele auf Tatbestands- und Rechtsfolgende prägt und unter die zusätzliche Voraussetzung der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Bundestag stellt (vgl. OLG Hamm, Beschluss vom 21. Juni 2022 - 4 RBs 88/22 -, Rn. 20 m.w.N., juris). Auf diese Weise konkretisiert § 28a IfSG die inhaltlichen Vorgaben der Verordnungsermächtigung des § 32 IfSG und begrenzt zugleich deren Ausmaß (vgl. BGH, Urteil vom 11. April 2024 - III ZR 134/22 -, Rn. 40 f., juris; vgl. auch die Gesetzesbegründung BT-Drs. 19/23944, S. 2; Uhle, in: BeckOK Grundgesetz, 62. Edition Stand: 15.06.2025, Art. 80 Rn. 27a.4).

- 115 Gemäß § 28a Abs. 1 Nr. 2 IfSG konnte eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG insbesondere auch die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung (Maskenpflicht) sein. Das Verfassungsgericht hegt keinen Zweifel, dass der durch einen Verweis auf dieses Regelbeispiel ergänzte § 32 Satz 1 IfSG für § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV eine hinreichend bestimmte Verordnungsermächtigung bildete. Mögliche - vom Verfassungsgericht allerdings nicht geteilte - Bedenken im Hinblick auf die Bestimmtheit der weit gefassten Generalklausel des § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG sieht es durch die Einführung eines Maßnahmenkatalogs in § 28a Abs. 1 IfSG ausgeräumt (ebenso für die dort jeweils streitbefangene Anordnung einer Maskenpflicht: OVG NRW, Urteil vom 19. Juni 2023 - 13 D 283/20.NE -, Rn. 71 ff., juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 19. Mai 2021 - OVG 11 S 64/21 -, Rn. 36, juris; allgemein zur hinreichenden Bestimmtheit von Inhalt, Zweck und Ausmaß der Verordnungsermächtigung nach Einführung von § 28a SGG: SachsVerfGH, Urteil vom 12. Juni 2025 - Vf. 13-II-21 (HS) -, Rn. 320 ff., juris; ThürVerfGH, Beschluss vom 14. Dezember 2021 - 117/20 -, Rn. 212, juris; VerfG LSA, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 25/20 -, Rn. 49, juris; BGH, Urteil vom 11. April 2024 - III ZR 134/22 -, Rn. 43, juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 19. Mai 2021 - OVG 11 S 64/21 -, Rn. 36, juris; NdsOVG, Urteile vom 17. August 2023 - 14 KN 22/22 -, Rn. 160, und vom 1. Juni 2023 - 14 KN 37/22 -, Rn. 43, juris; OVG Bremen, Urteil vom 19. April 2022

- 1 D 126/21 -, Rn. 61, juris; OLG Hamm, Beschluss vom 21. Juni 2022

- 4 RBs 88/22 -, Rn. 24 f., juris).

- 116 Die kritischen Stellungnahmen der im Gesetzgebungsverfahren zu § 28a IfSG angehörten Sachverständigen, auf die die Antragsteller Bezug nehmen, führen zu keinem anderen Ergebnis. Durch die in der Antragsschrift angeführten Beanstandungen sieht sich das Verfassungsgericht nicht veranlasst, die Bestimmtheit der Verordnungsermächtigung abweichend zu beurteilen.
- 117 Dies betrifft zunächst den Einwand, die bloße Benennung von Regelbeispielen („insbesondere“) sei von vornherein ungeeignet, den aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG folgenden Bestimmtheitsgrundsatz zu wahren. Auf den nicht abschließenden Charakter des Maßnahmenkatalogs in § 28a Abs. 1 IfSG kommt es angesichts des Regelbeispiels in § 28a Abs. 1 Nr. 2 IfSG, das die Auferlegung einer Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung ausdrücklich vorsah, schon nicht an. Im Übrigen kam der Regelbeispielstechnik auch eine hinreichende Begrenzungsfunktion zu. Eine Abweichung von den in § 28a IfSG aufgelisteten Maßnahmen und den dort vorgesehenen Voraussetzungen konnte nicht beliebig als ein unbenannter Anwendungsfall der Generalklausel gerechtfertigt werden. Auch wenn § 28a IfSG einen Rückgriff auf die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG nicht ausschließt, stellt er für die von dem Maßnahmenkatalog erfassten Lebenssachverhalte die speziellere Regelung dar (vgl. Uhle, in: BeckOK Grundgesetz, 62. Edition Stand: 15.06.2025, Art. 80 Rn. 27a.4). Mit den Regelbeispielen in § 28a IfSG a.F. hat der Gesetzgeber zu erkennen gegeben, welche Maßnahmen er unter welchen Voraussetzungen für zulässig erachtete. Der Ordnungsgeber und die Behörden konnten daher vergleichbar intensive Eingriffe nicht unter abweichenden Voraussetzungen anordnen (vgl. BGH, Urteil vom 11. April 2024 - III ZR 134/22 -, Rn. 41 m.w.N., juris; eingehend zur Frage der Bestimmtheit auch OVG NRW, Urteil vom 19. Juni 2023 - 13 D 283/20.NE -, Rn. 86 ff., juris; Uhle, in: BeckOK Grundgesetz, 62. Edition Stand: 15.06.2025, Art. 80 Rn. 27a.4).
- 118 Der Einwand, stark freiheitsbeeinträchtigende Maßnahmen wie Ausgangs- oder Reisebeschränkungen würden in § 28a IfSG nicht hinreichend ausgestaltet, verfährt schon deshalb nicht, da die vorliegende Normenkontrolle entsprechend eingriffsintensive Maßnahmen nicht zum Gegenstand hat. Bei der Maskenpflicht handelte es sich um einen Eingriff von nur geringer Intensität, der die Betroffenen in der Regel

nicht erheblich beschwerte und insbesondere ihre körperliche Unversehrtheit aus Art. 8 Abs. 1 LV nicht unzumutbar beeinträchtigte (eingehend hierzu Beschluss vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 315, 383 ff., 398 ff., juris). Dies gilt auch, wenn sich die Maskenpflicht auf medizinische Masken bezieht, da die Eingriffstiefe hierdurch im Verhältnis zu Alltagsmasken nicht wesentlich zunimmt (vgl. Kießling, in: Kießling, IfSG, 3. Aufl. 2022, § 28a Rn. 35 m.w.N.). Für die an das Maß der erforderlichen Bestimmtheit im Einzelnen zu stellenden Anforderungen kommt es jedoch maßgeblich auf die Intensität der Auswirkungen der Regelung für die Betroffenen und die Eigenart des zu regelnden Sachverhalts an. Greift die Regelung erheblich in die Rechtsstellung des Betroffenen ein, sind höhere Anforderungen an den Grad der Bestimmtheit der Ermächtigung zu stellen, als wenn es sich um einen Regelungsbe- reich handelt, der die Grundrechtsausübung weniger tangiert (vgl. BGH, Urteil vom 11. April 2024 - III ZR 134/22 -, Rn. 41 m.w.N., juris).

- 119 Vor diesem Hintergrund bestehen keine Bedenken hinsichtlich der hinreichenden Bestimmtheit sowohl im Hinblick auf den Inhalt der Anordnung zur Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung als auch in Bezug auf die Regelungen zu den Voraussetzungen einer solchen möglichen Anordnung. Neben der allgemeinen Bestimmung in § 28 IfSG, wonach Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt sein müssen oder sich ergeben muss, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, hat der Bundesgesetzgeber für den Erlass von Schutzmaßnahmen durch die Exekutive weitere Vorgaben festgelegt. § 28a Abs. 1 IfSG setzt zunächst die Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG voraus und stellt dadurch die parlamentarische Beteiligung vor dem Erlass von Schutzmaßnahmen sicher. Ferner sah § 28a Abs. 3 IfSG a.F. ein gestuftes, an das regionale Infektionsgeschehen anknüpfendes Konzept für Eingriffsmaßnahmen vor, das sich an der Sieben-Tage-Inzidenz orientierte. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber in § 28a Abs. 3 Satz 1 und Abs. 6 Satz 2 IfSG in der Fassung vom 29. März 2021 bei Entscheidungen über Schutzmaßnahmen zu berücksichtigende Abwägungskriterien geregelt. Für den Erlass von Rechtsverordnungen hat er zudem das auch hierfür in § 28 Abs. 1, § 28a Abs. 1 IfSG a.F. eingeräumte Auswahlermessen durch verfahrensrechtliche Anforderungen nach § 28a Abs. 5 IfSG (Begründungserfordernis) flankiert und durch Vorgaben zur Geltungsdauer eingeschränkt. Mit diesen konkreten Regelungen für den Erlass von Schutzmaßnahmen anlässlich der Corona-Pandemie hat der Gesetzgeber die wesentlichen Fragen in Grundzügen selbst geregelt (vgl. Uhle, in: BeckOK,

Grundgesetz, 62. Edition Stand: 15.06.2025, Art. 80 Rn. 27a.4). Inhalt, Zweck und Ausmaß der in § 28 Abs. 1 i.V.m. § 28a Abs. 1 IfSG erteilten Eingriffsbefugnisse hat er damit hinreichend bestimmt (vgl. zum Ganzen BGH, Urteil vom 11. April 2024 - III ZR 134/22 -, Rn. 42 f. m.w.N., juris; vgl. auch OVG NRW, Urteil vom 19. Juni 2023 - 13 D 283/20.NE -, Rn. 101 ff., juris).

- 120 c) § 32 IfSG i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1 Nr. 2 IfSG a.F. genügt für die zulässig angefochtene Regelung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV auch den Anforderungen des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips, insbesondere der Wesentlichkeitstheorie.
- 121 aa) Das Demokratie- (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und das Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) gebieten, dass der parlamentarische Gesetzgeber Fragen, die wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte sind, selbst regelt (st. Rspr., vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 u.a. -, Rn. 190 ff. m.w.N., juris). Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG normiert ausdrücklich die Bestimmtheitsanforderungen für eine Delegation an den Ordnungsgeber und konkretisiert damit die Anforderungen der Wesentlichkeitstheorie (st. Rspr., vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 u.a. -, Rn. 199 m.w.N., juris; BVerwG, Urteil vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6.22 -, Rn. 27, juris; Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 309 m.w.N., juris).
- 122 bb) Die Verordnungsermächtigung des § 32 i.V.m. § 28 Abs. 1 IfSG, § 28a Abs. 1 Nr. 2 IfSG a.F. erfüllte - wie dargelegt - die Vorgaben des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG. Aus dem Parlamentsvorbehalt ergaben sich keine weitergehenden Anforderungen (vgl. Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 310 m.w.N., juris; BVerwG, Urteile vom 22. November 2022 - 3 CN 1.21 -, Rn. 46, und vom 16. Mai 2023 - 3 CN 6/22 -, Rn. 27, juris, jeweils unter Verweis auf BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 - 2 BvF 1/15 u.a. -, Rn. 190, 198 ff. m.w.N., juris).
- 123 Die von den Antragstellern hiergegen vorgebrachten Einwände greifen nicht durch. Sie verweisen pauschal auf das vermeintlich „weitgehende Fehlen inhaltlicher Begrenzungen“ und eine „vom Parlament nicht näher bestimmte oder überwachte Vorgehensweise“, die weiterhin dem Ordnungsgeber die zentrale Einschätzung überlasse, was eine notwendige Schutzmaßnahme sei und wie lange er diese fortführen wolle. Auf die konkreten Regelungsinhalte des § 28a IfSG a.F. geht die Antragschrift hierbei jedoch in keiner Weise ein.

- 124 Mit Blick auf die streitbefangene Regelung in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV bleibt festzuhalten, dass der Gesetzgeber die Maskenpflicht als einen zentralen Baustein zur Eindämmung der Verbreitung des Coronavirus SARS vorgesehen hat (vgl. BT-Drucks. 19/23944, S. 32). Hierdurch ist die Maskenpflicht mit unmittelbarer demokratischer Legitimation durch das Parlament versehen und der Parlamentsvorbehalt somit gewahrt (vgl. OVG NRW, Urteil vom 19. Juni 2023 - 13 D 283/20.NE -, Rn. 90 ff., juris; BGH, Urteil vom 11. April 2024 - III ZR 134/22 -, Rn. 43 m.w.N., juris). Der verbleibende Gestaltungsspielraum der Exekutive bei der Entscheidung über die Anordnung der Maskenpflicht war mit Blick auf die hohe Dynamik des Infektionsgeschehens und weiterhin bestehende Unsicherheiten über den konkreten Einfluss verschiedener Infektionsschutzmaßnahmen auf die weitere Entwicklung des Pandemiegeschehens gerechtfertigt (vgl. BGH, Urteil vom 11. April 2024 - III ZR 134/22 -, Rn. 43 m.w.N., juris; OVG NRW, Urteil vom 19. Juni 2023 - 13 D 283/20.NE -, Rn. 101 ff., juris).
- 125 d) Den sich aus dem Zitiergebot (Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG) ergebenden Anforderungen ist ebenfalls Genüge getan:
- 126 aa) Das Zitiergebot dient zur Sicherung derjenigen Grundrechte, die aufgrund eines speziellen, vom Grundgesetz vorgesehenen Gesetzesvorbehalts über die im Grundrecht selbst angelegten Grenzen hinaus eingeschränkt werden können. Dazu gehört das Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG. Auf diese ist das Zitiergebot folglich - anders als im Rahmen des Art. 2 Abs. 1 GG - grundsätzlich anwendbar. Es wird jedoch nur ausgelöst, wenn das Gesetz einen zielgerichteten, das heißt finalen Grundrechtseingriff vornimmt. Allein das Betroffensein in einem Grundrecht begründet keine Notwendigkeit, das betroffene Grundrecht im Gesetz zu zitieren (vgl. zum Ganzen Beschlüsse vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 314 m.w.N., und vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 319 m.w.N., juris).
- 127 bb) Ausgehend hiervon wahrte § 32 IfSG i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG, § 28a IfSG in der bei Verordnungserlass am 6. März 2021 geltenden Fassung vom 18. November 2020 das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG. Insbesondere besteht keine Verletzung des Zitiergebots im Hinblick auf das Grundrecht der körperlichen Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG.

- 128 Der Vortrag der Antragsteller hierzu erweist sich bereits in tatsächlicher Hinsicht als unzutreffend. Die Antragsteller rügen, dass das Grundrecht der körperlichen Unversehrtheit des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG weder in § 32 IfSG noch in den § 28 Abs. 1 Satz 3 IfSG und § 28a IfSG zitiert gewesen sei. Dabei übersehen sie, dass das genannte Grundrecht durch das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397) in § 28 Abs. 1 Satz 4 IfSG ergänzt wurde und somit in der bei Verordnungserlass geltenden Fassung der Generalklausel zitiert war.
- 129 Zwar war Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG in der eigentlichen Verordnungsermächtigung des § 32 IfSG weiterhin nicht genannt. Das Grundrecht wurde in § 32 Satz 4 IfSG erst durch Art. 1 Nr. 4 Viertes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021 (BGBl. I S. 802) mit Wirkung zum 23. April 2021 aufgenommen. Unabhängig davon, ob diese Ergänzung erforderlich war, ist es jedenfalls unschädlich, dass sie erst nach Erlass der 7. SARS-CoV-2-EindV erfolgt ist. Die streitgegenständliche Anordnung einer Maskenpflicht in der 7. SARS-CoV-2-EindV erforderte keine Zitierung des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG in der zugrundeliegenden Ermächtigung. Dies gilt auch für den Fall, dass man die körperliche Unversehrtheit durch die Anordnung einer Maskenpflicht grundsätzlich berührt sieht (eingehend zur Frage der Eingriffswirkung der Maskenpflicht in Bezug auf Art. 8 Abs. 1 LV: Beschluss vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 379 ff., juris). Jedenfalls fehlt es an einem zielgerichteten, unmittelbaren Eingriff in dieses Recht. Die zur Überprüfung gestellte Regelung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung bezweckte nicht, eine Beeinträchtigung der körperlichen Unversehrtheit durch den Staat oder Dritte zu ermöglichen oder zu befördern. Vielmehr war sie gerade darauf gerichtet, Schäden für die körperliche Unversehrtheit zu verhindern (hierzu näher Beschlüsse vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 317 m.w.N., und vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 320, juris; vgl. auch VGH BW, Urteile vom 11. April 2024 - 1 S 930/23 -, Rn. 155 m.w.N., und - 1 S 278/23 -, Rn. 336, juris).
- 130 1.2 Die 7. SARS-CoV-2-EindV war bei ihrem Erlass am 6. März 2021 bis zum Ende ihres Geltungszeitraums am 28. März 2021 auch formell verfassungsgemäß.
- 131 1.2.1 Die zur Prüfung gestellte Verordnung wurde durch das Ministerium für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg erlas-

sen, dem - entsprechend der Erlaubnis zur Subdelegation in Art. 80 Abs. 1 Satz 4 GG - die Ermächtigung des § 32 Satz 1 IfSG durch § 2 IfSZV in der zum damaligen Zeitpunkt maßgeblichen Fassung übertragen worden war (vgl. Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 319, juris). In der Eingangsformel der streitgegenständlichen Verordnung wird § 32 IfSG i.V.m. § 28 Abs. 1 IfSG, § 28a IfSG a.F. sowie i.V.m. § 2 IfSZV als Ermächtigungsgrundlage benannt. Ferner wurden in der Eingangsformel der damals geltenden Brandenburgischen Infektionsschutzzuständigkeitsverordnung als Rechtsgrundlage die Subdelegationsermächtigung des § 32 Satz 2 IfSG und in § 2 IfSZV die Verordnungsermächtigung des § 32 Satz 1 IfSG genannt. Das Zitiergebot des Art. 80 Satz 3 LV ist damit gewahrt (hierzu näher Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 322 ff. m.w.N., juris; vgl. auch BGH, Urteil vom 11. April 2024 - III ZR 134/22 -, Rn. 56, juris).

- 132 1.2.2. Es bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die angegriffene Verordnung nicht in einem ordnungsgemäßen Verfahren ergangen ist. Insbesondere wurde sie durch die nach § 2 IfSZV für ihren Erlass zuständige Ministerin für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz ausgefertigt und im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg verkündet (Art. 81 Abs. 2 LV).
- 133 Die Landesregierung hat den Landtag am 5. März 2021 gemäß Art. 94 LV unterrichtet und ihm den Entwurf der 7. SARS-CoV-2-EindV zugeleitet (Drucksache 7/203). Damit ist die Landesregierung zugleich ihren Informations- und Beteiligungspflichten aus § 3 Gesetz zur Beteiligung des Landtags bei Maßnahmen nach dem Infektionsschutzgesetz (Infektionsschutzbeteiligungsgesetz - IfSBG) vom 15. Dezember 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 33]) nachgekommen.
- 134 1.2.3 Die 7. SARS-CoV-2-EindV wurde gemäß § 28a Abs. 5 IfSG auch mit einer allgemeinen Begründung versehen (GVBl. II/21, [Nr. 24], S. 21 ff.) und zeitlich befristet.
- 135 1.3 Die Anordnung einer Maskenpflicht in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV war jedoch unvereinbar mit dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 2 Abs. 1 LV und somit materiell rechtswidrig. Zwar verstieß die Regelung nicht bereits wegen eines Widerspruchs zur bundesgesetzlichen Ermächtigung gegen das in der Landesverfassung verankerte Rechtsstaatsprinzip; die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 32 IfSG i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1 Nr. 2 IfSG a.F. für den Erlass der streitbefangenen Maßnahme lagen vor (1.3.1). Die angegriffene Regelung entsprach jedoch nicht den Anforderungen des im Rechtsstaatsprinzip verankerten Bestimmtheitsge-

bots, womit sie zugleich eine unzulässige Einschränkung der von der Maskenpflicht betroffenen Grundrechte bewirkte (1.3.2).

- 136 1.3.1 Die tatbestandlichen Voraussetzungen für den Erlass von Maßnahmen auf der Grundlage von § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1 IfSG a.F. lagen zum Zeitpunkt des Erlasses der 7. SARS-CoV-2-EindV am 6. März 2021 sowie innerhalb ihres Geltungszeitraums vom 8. März 2021 bis zum 28. März 2021 vor.
- 137 a) Voraussetzung für den Erlass von Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten wie der Coronavirus-Krankheit COVID-19 war gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG in der Fassung vom 18. November 2020, dass Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt worden waren (vgl. § 2 Nr. 4 bis 7 IfSG) oder es sich ergab, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war. Im maßgeblichen Zeitraum wurden im gesamten Bundesgebiet und damit auch in Brandenburg nach der Einschätzung des RKI fortwährend Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige und Ausscheider im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG festgestellt. Zur Infektionslage in Deutschland lagen folgende Erkenntnisse und Bewertungen des RKI vor (vgl. RKI-Situationsbericht vom 6. März 2021, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Maerz_2021/2021-03-06-de.pdf?__blob=publicationFile&v=1, zuletzt abgerufen am 13. Oktober 2025):
- 138 „Nach wie vor ist eine hohe Anzahl an Übertragungen in der Bevölkerung in Deutschland zu beobachten. Das RKI schätzt die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland insgesamt als sehr hoch ein. Gestern wurden 9.557 neue Fälle und 300 neue Todesfälle übermittelt. Die Inzidenz der letzten 7 Tage liegt deutschlandweit bei 66 Fällen pro 100.000 Einwohner (EW). In Sachsen und Sachsen-Anhalt liegt diese leicht, und in Thüringen deutlich über der Gesamtinzidenz. Aktuell weisen 232/412 Kreise eine hohe 7-Tage-Inzidenz von >50 auf. Die 7-Tage-Inzidenz liegt in 63 Kreisen bei >100 Fällen/100.000 EW, davon in drei Kreisen bei >250 Fällen/100.000 EW. Die 7-Tage-Inzidenz bei Personen 60-79 Jahre liegt aktuell bei 44 und bei Personen ≥ 80 Jahre bei 53 Fällen/100.000 EW. Die hohen bundesweiten Fallzahlen werden durch zumeist diffuse Geschehen mit zahlreichen Häufungen insbesondere in Haushalten, im beruflichen Umfeld und in Alten- und Pflegeheimen verursacht. Am 06.03.2021 (12:15) befanden sich 2.751 COVID-19-Fälle in intensivmedizinischer Behandlung (-14 zum Vortag). Seit dem Vortag erfolgten +297 Neuaufnahmen von COVID-19-Fällen auf eine Intensivstation. +63 COVID-19-Fälle sind seit dem Vortag verstorben. Seit dem 26.12.20 wurden insgesamt 4.915.868 Personen mindestens einmal (Impfquote 5,9%) und 2.410.230 zwei Mal (Impfquote 2,9%) gegen COVID-19 geimpft (<http://www.rki.de/covid-19-impfquoten>).“

- 139 In Brandenburg lag die 7-Tage-Inzidenz am 4. März 2021 bei 64,2, wobei in einzelnen Kommunen auch Werte von 122,5, 119,8 und 91,3 erreicht wurden. In 10 von 18 Kommunen wurde der Schwellenwert von 50 bereits zu diesem Zeitpunkt überschritten (vgl. Allgemeine Begründung, GVBl. II/21, [Nr. 24], S. 21). Bei Verordnungserlass am 6. März 2021 lag die 7-Tage-Inzidenz landesweit immer noch bei 63 - und damit bei mehr als 50 - Fällen pro 100.000 Einwohner. Die Gesamtzahl der für Brandenburg an das RKI übermittelten COVID-19-Fälle belief sich zu diesem Zeitpunkt auf 77.881, die der Todesfälle auf 3.085 (vgl. RKI-Situationsbericht vom 6. März 2021, abrufbar a.a.O., zuletzt abgerufen am 13. Oktober 2025).
- 140 b) Der Deutsche Bundestag hatte - wie in § 28a Abs. 1 IfSG a.F. vorausgesetzt - am 25. März 2020 gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG aufgrund der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Deutschland eine epidemische Lage von nationaler Tragweite festgestellt (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/154, S. 19169 C), deren Fortbestehen er am 18. November 2020 (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/191, S. 24100 D und 24109 C) und am 4. März 2021 (vgl. BT-Plenarprotokoll 19/215, S. 27052 C) bestätigte.
- 141 c) Auch die in § 28a Abs. 3 IfSG a.F. normierten weiteren Voraussetzungen - insbesondere die Überschreitung eines Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen - waren wie dargelegt nicht nur landes-, sondern auch bundesweit erfüllt, weshalb der Ordnungsgeber bundesweit abgestimmte, auf eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens abzielende Schutzmaßnahmen anzustreben hatte (§ 28a Abs. 3 Satz 5, Satz 9, Satz 10, Satz 11, Satz 12 IfSG a.F.; vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 22. Januar 2025 - 5 A 39/22 -, Rn. 82, juris).
- 142 d) Die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in Verkaufsstellen zählte nach § 28a Abs. 1 Nr. 2 IfSG a.F. für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite zu den möglichen Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 IfSG. Dem Begriff der Mund-Nasen-Bedeckung in Nr. 2 unterfielen dabei auch medizinische Masken i.S.v. § 8 Abs. 1 Nr. 5 i.V.m. § 2 Abs. 1 7. SARS-CoV-2-EindV (vgl. Kießling, in: Kießling, IfSG, 3. Aufl. 2022, § 28a Rn. 34 m.w.N.).
- 143 1.3.2 Die streitgegenständliche Anordnung einer Maskenpflicht in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV stand jedoch nicht im Einklang mit höherrangigem Recht, da

sie mangels hinreichender Bestimmtheit mit dem Rechtsstaatsprinzip nach Art. 2 Abs. 1 LV nicht vereinbar war.

- 144 Die in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV angeordnete Maskenpflicht bewirkte einen Eingriff in Grundrechte der Kunden und - vorbehaltlich einer Ausnahme nach § 8 Abs. 3 7. SARS-CoV-2-EindV - auch des Personals der von der Regelung erfassten Verkaufsstellen (a). Als belastende Maßnahme musste die Regelung deshalb den Anforderungen des aus dem Rechtsstaatsprinzip abgeleiteten Bestimmtheitsgebots genügen (b). Diesen Anforderungen hielt die beanstandete Regelung nicht stand, da es an der hinreichend bestimmten Anordnung einer Pflicht zum Tragen einer medizinischen Gesichtsmaske fehlte (c). Da die Regelung bereits die allgemeinen Bestimmtheitsanforderungen aus Art. 20 Abs. 3 GG bzw. Art. 2 Abs. 1 LV nicht erfüllte, bedurfte es keiner Entscheidung, ob sie wegen der Bußgeldbewehrung von Verstößen gegen die Maskenpflicht zugleich an dem besonderen Bestimmtheitsgebot des Art. 103 GG (i.V.m. Art. 2 LV) zu messen war (d).
- 145 a) Die Anordnung einer Maskenpflicht in Verkaufsstellen stellte jedenfalls einen Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit der hiervon betroffenen Kunden aus Art. 10 LV dar. Deren Schutzbereich ist weit zu verstehen und umfasst auch das Recht, über die Gestaltung der äußeren Erscheinung eigenverantwortlich zu entscheiden (hierzu näher vgl. Beschlüsse vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 399, und vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 351, juris, jeweils m.w.N.; vgl. auch Kießling, in: Kießling, IfSG, 3. Aufl. 2022, § 28a Rn. 35). Als Eingriff in die allgemeine Handlungsfreiheit ist dabei auch zu werten, dass Verstöße gegen die in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV normierte Maskenpflicht in § 25 Abs. 1 Nr. 23 7. SARS-CoV-2-EindV i.V.m. § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG mit einer Bußgeldandrohung bewehrt wurden (vgl. Beschlüsse vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 399, und vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 351, juris, jeweils m.w.N.).
- 146 Ob die in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV geregelte Anordnung einer Maskenpflicht für die hiervon betroffenen Personen zugleich einen Eingriff in ihr allgemeines Persönlichkeitsrecht aus Art. 10 LV in Verbindung mit Art. 7 Abs. 1 LV darstellte (zur Frage einer Eingriffswirkung der Tragepflicht in dieses Grundrecht vgl. Beschluss vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 349 f. m.w.N., juris; allgemein zum Schutzzumfang des Persönlichkeitsrechts vgl. Beschluss vom 16. Juni 2023 - VfGBbg 65/21 -, Rn. 30, juris; BVerfG, Beschluss vom 3. Juni 1980

- 1 BvR 185/77 -, Rn. 13, juris), bedarf daneben keiner abschließenden Entscheidung. Ebenso kann offenbleiben, ob das Gebot zum Tragen einer medizinischen Maske gegebenenfalls mittelbar in Rechte der Kunden und des Verkaufspersonals auf körperliche Unversehrtheit eingriff (zur Frage eines möglichen mittelbaren Eingriffs in dieses Grundrecht durch die Regelung einer Maskenpflicht vgl. ausführlich Beschluss vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 381 ff. m.w.N., juris; zum Ausschluss eines unmittelbaren Eingriffs vgl. vorstehend unter Ziffer IV.1.1.2 Buchst. d). Jedenfalls handelte es sich bei der beanstandeten Regelung um eine Eingriffsnorm, die mithin den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen für belastende Rechtsvorschriften genügen musste, um betroffene Grundrechte wirksam beschränken zu können und mit der Verfassung vereinbar zu sein.

- 147 b) Nach rechtsstaatlichen Grundsätzen müssen Normen, die - wie die Anordnung einer Maskenpflicht in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV - in Grundrechte eingreifen, allgemeinen Anforderungen an ihre Bestimmtheit und Klarheit genügen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u.a. -, Rn. 165 m.w.N., juris; Jarass, in: Jarass/Pieroth, GG, 18. Auflage 2024, Art. 20 Rn. 82 m.w.N.).
- 148 Das allgemeine rechtsstaatliche Gebot der Normenklarheit und Normenbestimmtheit verlangt vom Normgeber, die von ihm erlassenen Regelungen so bestimmt zu fassen, dass sich im Wege der Auslegung der einschlägigen Bestimmung mit Hilfe der anerkannten Auslegungsregeln feststellen lässt, ob die tatsächlichen Voraussetzungen für die in der Rechtsnorm ausgesprochene Rechtsfolge vorliegen (st. Rspr. BVerfG, vgl. nur Beschluss vom 27. April 2022 - 1 BvR 2649/21 -, Rn. 142 m.w.N., juris; Beschluss vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 443 m.w.N., juris). Das erfordert insbesondere eine lesbare Normstruktur, eine stimmige und hinreichend übersichtliche Regelungssystematik und eine aus sich selbst heraus verständliche Bestimmung des zeitlichen, räumlichen und personellen Anwendungsbereichs der Vorschriften (Beschluss vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 443 m.w.N., juris; VerfG LSA, Urteil vom 26. März 2021 - LVG 4/21 -, Rn. 137, juris).
- 149 Zwar zwingt das Bestimmtheitsgebot den Gesetzgeber nicht, jeden Tatbestand mit genau erfassbaren Maßstäben bis ins Einzelne zu umschreiben. Gegen die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe bestehen deshalb keine Bedenken, wenn sich mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden, insbesondere durch Heranziehung anderer Vorschriften desselben Gesetzes, durch Berücksichtigung des Normzusammen-

hangs oder aufgrund einer gefestigten Rechtsprechung eine zuverlässige Grundlage für eine Auslegung und Anwendung der Norm gewinnen lässt (BVerfG, Beschluss vom 11. Juli 2013 - 2 BvR 2302/11 u.a. -, Rn. 112 m.w.N., juris; Beschlüsse vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 443, und vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 340, juris, jeweils m.w.N.; vgl. auch SächsVerfGH, Beschluss vom 15. August 2024 - Vf. 197-II-20 -, Rn. 161, juris).

- 150 Der Normgeber ist aber gehalten, seine Regelungen so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist. Dabei müssen die Vorgaben des Gesetzgebers umso genauer sein, je intensiver der Grundrechtseingriff ist und je schwerwiegender die Auswirkungen der Regelung sind (vgl. BVerfG, Beschluss vom 11. Juli 2013 - 2 BvR 2302/11 u.a. -, Rn. 111 m.w.N., juris). Die hinreichende Bestimmtheit der normativen Rechtsgrundlagen für Grundrechtseingriffe bemisst sich dabei nicht an Umfang und Detailreichtum des Textes, sondern am sinntragenden, geordneten Einsatz abstrakt-genereller Tatbestände und Rechtsfolgenbestimmungen, die einer vorhersehbaren Auslegung und Anwendung im Einzelfall zugänglich sind (vgl. Beschlüsse vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 443, und vom 20. Juni 2025 - VfGBbg 45/20 -, Rn. 340, juris, jeweils m.w.N.).
- 151 c) Dem genügte § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV nicht.
- 152 Halbsatz 1 der Vorschrift enthielt bereits keine hinreichend bestimmte Gebotsnorm zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung für die darin benannten Personen (aa). Soweit die Tragepflicht in Halbsatz 2 auf die Begegnungs- und Verkehrsflächen vor den Verkaufsstellen ausgeweitet wurde, fehlte es außerdem an einer hinreichend bestimmten Festlegung des räumlichen Geltungsbereichs dieser Regelung (bb).
- 153 aa) § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV regelt in Halbsatz 1, dass die Betreiberinnen und Betreiber von Verkaufsstellen des Einzelhandels (im Folgenden: „Betreiber“) auf der Grundlage eines individuellen Hygienekonzepts durch geeignete organisatorische Maßnahmen in den Verkaufsstellen das verpflichtende Tragen einer medizinischen Maske durch alle Personen (im Folgenden: „Kunden und Verkaufspersonal“) sicherzustellen haben. Adressat der Regelung waren die Betreiber der Verkaufsstellen. Diesen wurde aufgegeben, die Einhaltung der „Tragepflicht“ (vgl. Halbsatz 2) sicherzustellen. Allerdings fand sich in der streitgegenständlichen Fassung des § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV keine korrespondierende, an Kunden und Ver-

kaufspersonal gerichtete Pflichtenregelung, die ihnen eine entsprechende Verhaltenspflicht hinreichend normklar auferlegte (1). Eine klar adressierte Pflicht zum Tragen einer medizinischen Maske ergab sich für die Kunden und das Verkaufspersonal auch weder aus anderen Verordnungsbestimmungen (2), noch ließ sie sich mithilfe der üblichen Auslegungsmethoden aus § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV mit hinreichender Bestimmtheit ableiten (3).

- 154 (1) Ein an Kunden und Verkaufspersonal gerichtetes verbindliches Rechtsgebot, in Verkaufsstellen eine medizinische Maske zu tragen, lässt sich dem Wortlaut der angegriffenen Regelung in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV nicht entnehmen.
- 155 Zwar nimmt die Vorschrift in Halbsatz 1 Bezug auf das „verpflichtende Tragen einer medizinischen Maske“ durch „alle Personen“. Ihrem klaren Wortlaut nach statuiert sie selbst aber keine entsprechende, an Kunden und Verkaufspersonal adressierte Pflicht. Eine solche findet sich auch nicht in Halbsatz 2. Zwar nimmt dieser auf die „Tragepflicht“ ausdrücklich Bezug und ordnet an, dass diese auch auf den Begegnungs- und Verkehrsflächen vor den Verkaufsstellen gelten soll. Jedoch benennt auch diese Regelung die hiervon betroffenen Personen nicht unmittelbar als Regelungsadressaten. Adressaten der Vorschrift sind vielmehr allein die Betreiber der Verkaufsstellen, die die Einhaltung der Tragepflicht in ihren Verkaufsstellen sicherstellen sollen (vgl. zur Unterscheidung zwischen Teilnehmer- und Veranstalterpflichten Beschluss vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 446 f., 448, juris).
- 156 Die Bezeichnung des in Bezug genommenen verpflichtenden Tragens einer medizinischen Maske regelt selbst keine hinreichend klar adressierte Tragepflicht, sondern setzt diese vielmehr voraus. Gleiches gilt für den Verweis auf die „Tragepflicht nach Absatz 1 Nr. 5“ in § 8 Absatz 3 7. SARS-CoV-2-EindV.
- 157 (2) Eine durch den Ordnungsgeber angeordnete öffentlich-rechtliche Pflicht zum Tragen einer medizinischen Maske in Verkaufsstellen fand sich auch nicht in anderen Bestimmungen der streitgegenständlichen Verordnung. Insbesondere enthielten § 1 Abs. 1 Nr. 3 Halbs. 2 7. SARS-CoV-2-EindV (2.1) und § 2 7. SARS-CoV-2-EindV (2.2) keine übergreifende Regelung einer Maskenpflicht.
- 158 (2.1) Die Pflicht zum Tragen einer medizinischen Maske ließ sich für die Kunden und das Verkaufspersonal von Verkaufsstellen nicht unter § 1 Abs. 1 Nr. 3 7. SARS-CoV-2-EindV subsumieren. Dieser regelte in Halbsatz 1 zunächst das all-

gemeine Abstandsgebot, wonach jede Person verpflichtet war, außerhalb des privaten Raums grundsätzlich einen Mindestabstand zwischen zwei Personen von 1,5 Metern einzuhalten. Nach Halbsatz 2 sollte eine Mund-Nasen-Bedeckung getragen werden, sofern die Einhaltung des Mindestabstands nicht möglich ist.

- 159 § 1 Abs. 1 Nr. 3 7. SARS-CoV-2-EindV regelte bereits keine Pflicht, sondern stellte eine „Sollvorschrift“ dar. Es ist zudem nicht erkennbar, welche Ausnahmen von der Regelverpflichtung („soll“) galten, sodass es auch insoweit an einer hinreichend bestimmten Rechtspflicht fehlt.
- 160 Nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 Halbs. 2 7. SARS-CoV-2-EindV sollte eine Maske nur getragen werden, wenn die Einhaltung des Abstandsgebots nicht möglich war. § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV sah eine entsprechende Einschränkung nicht vor; der Wortlaut („durch alle Personen“) legte eher eine bereichsbezogene, allgemeine Tragepflicht für den erfassten Personenkreis nahe. Dies ergibt sich bereits daraus, dass die Betreiber neben dem Tragen einer medizinischen Maske auch sicherzustellen hatten, dass das Abstandsgebot eingehalten wird (§ 8 Abs. 1 Nr. 4 7. SARS-CoV-2-EindV). Beide Pflichten standen gleichberechtigt nebeneinander. Dass der Sicherstellungsauftrag hinsichtlich der Maskenpflicht nur eingreifen sollte, wenn das Abstandsgebot nicht durchgesetzt werden konnte, lässt sich der Binnensystematik des § 8 7. SARS-CoV-2-EindV nicht entnehmen. Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass die Nichtbeachtung der in § 1 Abs. 1 Nr. 3 Halbs. 2 7. SARS-CoV-2-EindV geregelten Vorgabe auch nicht nach § 25 Abs. 1 Nr. 23 SARS-CoV-2-EindV hätte sanktioniert werden können. Da sie nur greifen sollte, wenn die fehlende Möglichkeit zur Einhaltung des Mindestabstands von 1,5 Metern festgestellt werden konnte, setzte sie eine entsprechende Subsumtion voraus, die von den Rechtsunterworfenen nicht verlangt werden konnte (vgl. OVG MV, Beschluss vom 16. April 2021 - 1 KM 159/21 OVG -, Rn. 26, juris).
- 161 (2.2) Die Anordnung der beanstandeten Tragepflicht ließ sich auch dem § 2 7. SARS-CoV-2-EindV nicht entnehmen.
- 162 Diese Vorschrift knüpft in ihrem Eingangssatz daran an, dass eine solche Tragepflicht „in dieser Verordnung vorgesehen ist“, und regelt Qualitätsanforderungen für medizinische Masken (in Absatz 1) bzw. für Mund-Nasen-Bedeckungen (in Absatz 2) sowie Ausnahmen von der Pflicht zum Tragen einer medizinischen Maske oder einer Mund-Nasen-Bedeckung (in Absatz 3). Dass § 2 SARS-CoV-2-EindV selbst eine

Tragepflicht begründet haben könnte, wird auch nicht durch die amtliche Überschrift impliziert, in der das Wort „Pflicht“ nicht enthalten ist (vgl. zu der abweichenden Rechtslage in Berlin VG Berlin, Beschluss vom 12. November 2021 - 3 L 393/21 -, Rn. 21, juris).

- 163 Die Verordnungsbegründung zu § 2 7. SARS-CoV-2-EindV stützt diese Auslegung. Darin verweist der Verordnungsgeber hinsichtlich der Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung auf die bereichsbezogenen Regelungen der §§ 5 ff. SARS-CoV-2-EindV. Zum Regelungsgehalt von § 2 7. SARS-CoV-2-EindV wird ausgeführt, dass Absatz 1 die technischen Anforderungen an medizinische Masken näher regelt, während Absatz 3 Ausnahmen von der Tragepflicht enthalte (Ziffer III.2 der Allgemeinen Begründung, GVBl. II/21, [Nr. 24], S. 23).
- 164 (3) § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV ließ sich eine Rechtspflicht der Kunden und des Verkaufspersonals zum Tragen einer medizinischen Maske in Verkaufsstellen im Wege der Auslegung nicht mit hinreichender Sicherheit entnehmen (3.1). Zumindest enthielt die Vorschrift keine hinreichend bestimmte Regelung zu den Voraussetzungen und zum Umfang dieser Pflicht, die den Anforderungen des Art. 2 Abs. 1 LV genüge (3.2).
- 165 (3.1) Die angegriffene Vorschrift adressierte hinreichend bestimmt ausschließlich die Betreiber.
- 166 (3.1.1) Bei der Auslegung einer Norm bildet der Wortlaut zugleich Ausgangspunkt und Grenze (BVerfG, Beschlüsse vom 23. Oktober 1985 - 1 BvR 1053/82 -, Rn. 16, vom 23. Juni 2010 - 2 BvR 2559/08 u.a. -, Rn. 77, und vom 7. Dezember 2022 - 2 BvR 1404/20 -, Rn. 35 f., juris).
- 167 Kunden und Verkaufspersonal werden - anders als die Betreiber - in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV nicht als Normadressaten angesprochen. Zwar könnte die Formulierung „das verpflichtende Tragen einer medizinischen Maske durch alle Personen“ so verstanden werden, dass eine entsprechende Tragepflicht zumindest indirekt bzw. mittelbar begründet werden sollte, zumal Halbsatz 2 eine „Tragepflicht“ ausdrücklich benennt.
- 168 Eindeutig ist dies jedoch nicht. Der Wortlaut der Regelungen lässt ebenso die Auslegung zu, dass an eine bestehende Verpflichtung angeknüpft wurde, die an anderer Stelle geregelt war. Wie bereits dargelegt lässt sich eine entsprechende, „vor die

Klammer gezogene“ Verpflichtung allerdings nicht identifizieren.

- 169 Denkbar ist weiterhin eine Auslegung, wonach die Tragepflicht an das individuelle Hygienekonzept anknüpfte und erst durch dieses begründet werden sollte. Hierfür spricht, dass die Verpflichtung „aller Personen“ in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV nur indirekt - im Zusammenhang mit dem Sicherstellungsauftrag des Betreibers - normiert war. Damit verblieb die weitere Unklarheit, ob die genannte Vorschrift eine Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung gegebenenfalls nur im Bürger-Bürger-Verhältnis - zwischen Betreibern und Kunden bzw. Verkaufspersonal - regelte. Auch stellte sich die Frage, ob die Tragepflicht nur dann gelten sollte, wenn der betreffende Betreiber seiner Pflicht zur Erstellung und Anwendung eines eigenen Hygienekonzepts nachgekommen war und dieses auch Vorgaben zur Maskenpflicht enthielt.
- 170 Dies unterscheidet die vorliegende Verordnung von einigen (etwa) zur gleichen Zeit erlassenen Corona-Schutzverordnungen anderer Bundesländer, die klarer zwischen Pflichten von Betreibern und Betroffenen differenzierten und beides ausdrücklich normierten (vgl. etwa § 3 „Mund-Nasen-Bedeckung“ und § 4 „Hygienekonzept“ der Niedersächsischen Corona-Verordnung vom 30. Oktober 2020, abrufbar unter <https://www.niedersachsen.de/Coronavirus/vorschriften/vorschriften-der-landesregierung-201461.html>; § 4 (Pflicht zum Tragen einer medizinischen Gesichtsmaske) und § 5 (Musterhygieneplan und Schutz- und Hygienekonzept) der Zweiten Schul-Hygiene-Covid-19-Verordnung des Landes Berlin vom 29. Juli 2021 (GVBl. S. 926); § 3 (Mund-Nasenbedeckung) und § 5 (Einrichtungen, Betriebe und Angebote mit Hygienekonzept und Kontaktdatenerhebung) der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 30. Oktober 2020 (SächsGVBl. S. 557)).
- 171 (3.1.2) Auch eine systematische Auslegung erbringt kein eindeutiges Ergebnis im Sinne einer hinreichend bestimmten Gebotsregelung für die Kunden und das Verkaufspersonal von Verkaufsstellen i.S.v. § 8 7. SARS-CoV-2-EindV.
- 172 Im Unterschied zu den hier zur Prüfung stehenden Verordnungsbestimmungen war in den § 15 Abs. 1, § 17 Abs. 1, § 18 Abs. 1, § 19 Abs. 3, und § 20 Abs. 1 und 2 7. SARS-CoV-2-EindV jeweils eine normklare Pflicht zum Tragen einer Maske angeordnet; dagegen fanden sich dort keine Regelungen zu Betreiberpflichten. Dies könnte dafür sprechen, dass der Verordnungsgeber in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV ein anderes Regelungskonzept verfolgt und darin bewusst

von der Schaffung einer entsprechenden öffentlich-rechtlichen Pflicht im Verhältnis zwischen Staat und Bürger abgesehen hat. Zumindest sprechen die Abweichungen in der Regelungstechnik gegen die Annahme, die fehlende Adressierung der Kunden und des Verkaufspersonals in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV könnte Ausdruck einer Regelungslücke im Sinne einer planwidrigen Unvollständigkeit sein.

- 173 Zwar ging der Bußgeldtatbestand in § 25 Abs. 1 Nr. 23 7. SARS-CoV-2-EindV erkennbar davon aus, dass § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV eine Handlungspflicht zum Tragen einer medizinischen Maske statuierte, an deren Verletzung die Bußgeldandrohung anknüpfte. Zur Ermittlung des Regelungsgehalts einer Gebotsnorm kann jedoch nicht auf die hieran anknüpfenden Bußgeldtatbestände zurückgegriffen werden. Vielmehr verlangt Art. 103 Abs. 2 GG (i.V.m. Art. 2 Abs. 1 LV), dass Gebotsnormen, die einen Straf- oder Ordnungswidrigkeitentatbestand ausfüllen, selbst die Voraussetzungen der Strafbarkeit hinreichend konkret beschreiben (BVerfG, Beschluss vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u.a. -, Rn. 155, 158, juris). Dies erfordert zunächst, dass die Pflicht, deren Verletzung pönalisiert werden soll, dem betreffenden Adressaten hinreichend klar zugeordnet wird (vgl. zur unzureichenden Bestimmung des Adressaten einer Verbotsnorm in der Niedersächsischen Corona-Verordnung vom 30. Oktober 2020 OVG Lüneburg, Urteil vom 16. Februar 2023 - 14 KN 30/22 -, Rn. 68, juris). An einer solchen klaren Zuschreibung der Maskenpflicht fehlt es hier.
- 174 (3.1.3) Soweit der Zweck der angegriffenen Vorschrift für die Annahme einer Maskenpflicht für die Kunden und das Verkaufspersonal in Verkaufsstellen spricht, kommt diesen teleologischen Aspekten nicht die Wirkung zu, die Wortlautgrenze zu lasten der Betroffenen zu verschieben und die bestehenden Unklarheiten zum Geltungsumfang der Maskenpflicht zu klären.
- 175 Die streitgegenständliche Verordnung zielte darauf ab, befristete Schutzmaßnahmen zur Eindämmung der Infektionsgefahren zu regeln. Zu diesen Schutzmaßnahmen gehörte auch die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung nach § 28a Abs. 1 Nr. 2 IfSG, auf den die Allgemeine Begründung ausdrücklich Bezug nimmt (unter Ziffer III.2, GVBl. II/21, [Nr. 24], S. 23) Diese Verpflichtung sollte ausweislich der Allgemeinen Begründung regelmäßig dort gelten, wo mehrere Menschen zusammentreffen und sich länger aufhalten oder das Abstandsgebot nicht immer eingehalten werden kann. Diese Beschreibung trifft auch auf Verkaufsstellen des

Groß- und Einzelhandels im Sinne von § 8 7. SARS-CoV-2-EindV zu. Weiter heißt es in der Allgemeinen Begründung, dass der Verordnungsgeber in zahlreichen Bereichen die grundsätzliche Verpflichtung zum Tragen von medizinischen Masken statuiert habe, denen gegenüber gewöhnlichen „Alltagsmasken“ eine deutlich höhere Schutzwirkung zukomme (Ziffer III.2, GVBl. II/21, [Nr. 24], S. 23). Diese Ausführungen in der Verordnungsbegründung legen es nahe, dass der Verordnungsgeber auch für die Kunden und das Verkaufspersonal von Verkaufsstellen eine Pflicht zum Tragen einer medizinischen Maske regeln wollte, zumal die diesbezüglich ausdrücklich geregelte Betreiberpflicht ohne eine korrespondierende Besucherpflicht leerliefe. Hinzu kommt, dass Vorgängerverordnungen Regelungen zur Anordnung einer Maskenpflicht enthielten (vgl. etwa § 2 SARS-CoV-2-UmgV vom 12. Juni 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 49]) und § 4 SARS-CoV-2-EindV vom 8. Mai 2020 (GVBl. II/20, [Nr. 30])). Ausweislich der Begründung der streitgegenständlichen Verordnung ging der Verordnungsgeber auch weiterhin von der Notwendigkeit einer entsprechenden Verpflichtung aus.

- 176 Diese teleologischen Überlegungen helfen allerdings nicht darüber hinweg, dass die Kunden und das Verkaufspersonal der Verkaufsstellen in der streitgegenständlichen Regelung nicht als Normadressaten angesprochen werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Wortlautgrenze im Anwendungsbereich der Eingriffsverwaltung besondere Beachtung verdient. Die grammatikalische Auslegung erhält so eine gewisse Vorrangstellung vor anderen Auslegungsmethoden. Die Annahme, der Zweck der Vorschriften gebiete eine Tragepflicht, könnte zudem nicht klären, ob die Maskenpflicht auch ohne oder erst auf Grund eines Hygienekonzepts des Betreibers gelten sollte. Beide Auslegungen wären dem angestrebten Zweck dienlich.
- 177 (3.2) Neben der unzureichend klaren Formulierung eines Gebots zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung fehlte es zudem an einer hinreichend bestimmten inhaltlichen Ausgestaltung der Tragepflicht. Im Hinblick auf deren Voraussetzungen und Umfang ergaben sich weitere Unklarheiten:
- 178 (3.2.1) Dies betrifft zunächst das Verhältnis des § 1 Abs. 1 Nr. 3 Halbs. 2 7. SARS-CoV-2-EindV zu § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV. § 1 Abs. 1 Nr. 3 Halbs. 2 7. SARS-CoV-2-EindV normierte eine Soll-Regelung für das Tragen einer medizinischen Maske außerhalb des privaten Raums, wenn der Mindestabstand von 1,5 Metern nicht eingehalten werden konnte. Der räumliche Anwendungsbereich die-

ser Regelung überschneidet sich mit demjenigen des § 8 Abs. 1 Nr. 5

7. SARS-CoV-2-EindV, da Verkaufsstellen und die zugehörigen Begegnungs- und Verkehrsflächen außerhalb des privaten Raums lagen. Damit stellt sich die Frage, ob das „verpflichtende Tragen einer medizinischen Maske“ in § 8 Abs. 1 Nr. 5

7. SARS-CoV-2-EindV ebenfalls unter dem Vorbehalt stehen soll, dass das Abstandsgebot nicht eingehalten werden kann. Die Formulierung „durch alle Personen“ spricht eher für eine allgemeine Maskenpflicht.

- 179 Wie dieses Spannungsverhältnis aufzulösen ist, beantwortet die Verordnung nicht. Zwar dürfte - wie zuvor bereits ausgeführt - die bereichsbezogene Regelung in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV gegenüber der Regelung in § 1 Abs. 1 Nr. 3 Halbs. 2 7. SARS-CoV-2-EindV spezieller und somit vorrangig anzuwenden gewesen sein. In diese Richtung weist auch die Begründung, wonach die Lockerungen u.a. für Verkaufsstellen durch bereichsspezifische Abstands- und Hygieneregeln flankiert würden. Eine Klarstellung, wie sich die Maskenpflicht zum Abstandsgebot verhält, findet sich jedoch nicht.
- 180 (3.2.2) Zudem erscheint unklar, welchen Einfluss das individuelle Hygienekonzept auf Inhalt und Umfang der Maskenpflicht haben sollte. Denkbar ist, dass es diese Pflicht inhaltlich näher ausformen und gegebenenfalls auch begrenzen sollte. Dafür spricht die Formulierung, dass die Betreiber die betreffenden Abstands- und Hygieneregeln „auf der Grundlage“ ihres Hygienekonzepts sicherzustellen haben. Eine solche Anbindung der (bußgeldbewehrten) Maskenpflicht an das jeweilige individuelle Hygienekonzept stünde aber in klarem Widerspruch zum rechtsstaatlichen Grundsatz der Normklarheit. Knüpft ein Bußgeldtatbestand - wie hier - an einen Verstoß gegen Verhaltenspflichten an, muss der Gesetz- bzw. Verordnungsgeber selbst festlegen, welches Verhalten mit einem Bußgeld belegt werden soll. Die Konkretisierung der Bußgeldandrohung darf er weder der vollziehenden noch der rechtsprechenden Gewalt überlassen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. Juni 1988 - 2 BvR 234/87 -, Rn. 29 ff., juris, zur unzulässigen Anknüpfung der Strafandrohung an Verwaltungsakte). Erst recht wäre es nicht hinreichend bestimmt, wenn sich der konkrete Inhalt der Tragepflicht erst aus dem individuellen Konzept privater Betreiber ergeben würde.
- 181 (3.3) In der Gesamtschau genügt die Anordnung einer Maskenpflicht in § 8 Abs. 1 Nr. 5 Halbs. 1 7. SARS-CoV-2-EindV zur Überzeugung des Verfassungsgerichts nicht den rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen nach Art. 2 Abs. 1 LV. Es

war deshalb festzustellen, dass diese Regelung mit der Verfassung des Landes Brandenburg nicht vereinbar und nichtig ist.

- 182 bb) Die vorstehend aufgezeigten Bestimmtheitsmängel erfassten auch die Regelung zur Tragepflicht auf Begegnungs- und Verkehrsflächen in Halbsatz 2, der sich eine hinreichend klar gefasste Gebotsregelung für Kunden und Verkaufspersonal ebenfalls nicht entnehmen ließ. Zudem war der räumliche Geltungsbereich der Regelung in Halbsatz 2 nicht hinreichend bestimmt gefasst, um den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen nach Art. 20 Abs. 3 GG bzw. Art. 2 Abs. 1 LV zu genügen.
- 183 Seinem Wortlaut nach erweitert die Regelung den räumlichen Anwendungsbereich der Maskenpflicht für die potenziellen Kunden auf die „Begegnungs- und Verkehrsflächen vor den Verkaufsstellen einschließlich der direkt zugehörigen Parkplätze“.
- 184 Dem Wortlaut der Regelung ließ sich nicht eindeutig entnehmen, welcher Bereich vor den Verkaufsstellen von den „Begegnungs- und Verkehrsflächen“ konkret umfasst war. Eine Legaldefinition oder eine nähere Umschreibung dieser Flächen findet sich weder in der Verordnung selbst noch in der Allgemeinen Begründung. Es erscheint bereits unklar, wie sich die „Begegnungsflächen“ von den „Verkehrsflächen“ abgrenzen und ob „Verkehr“ in diesem Kontext den öffentlichen Straßenverkehr meint.
- 185 Zur Begriffsbestimmung der „Verkehrsflächen“ könnte gegebenenfalls das Bauplanungs- und Bauordnungsrecht herangezogen werden. Zu den „Verkehrsflächen“ im Sinne von § 9 Abs. 1 Nr. 11 Baugesetzbuch (BauGB) zählen insbesondere die privaten und öffentlichen Flächen für den fließenden und ruhenden Straßenverkehr (Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 16. Aufl. 2025, § 9 BauGB Rn. 58). Die in der Brandenburgischen Bauordnung (BbgBO) genannten öffentlichen Verkehrsflächen (vgl. § 4 Abs. 1, § 5 Abs. 1 BbgBO) meinen Flächen, die dem öffentlichen Verkehr gewidmet sind oder dienen, das heißt, im Rahmen ihres straßenrechtlichen Widmungszwecks jeder Person offenstehen (vgl. Kühner, in: Busse/Kraus, BayBO, 158. EL Mai 2025, Art. 6 Rn. 88).
- 186 Eine sinnvolle räumliche Beschränkung lässt sich auch hieraus nicht ableiten. Die Vorschrift nimmt keine Eingrenzung auf öffentliche Verkehrsflächen vor. Somit könnten - neben den „direkt zugehörigen Parkplätzen“ für den ruhenden Verkehr - alle vor den Verkaufsstellen verlaufenden (öffentlichen und privaten) Straßen und Wege um-

fasst gewesen sein, auf denen fließender Verkehr faktisch stattfand, ohne dass es auf das Vorliegen einer Verkehrswidmung angekommen wäre und ohne nähere Einschränkung des räumlich umfassten Abschnitts. Dabei erschlosse sich schon nicht, wie die Einhaltung der Maskenpflicht von den Betreibern der Verkaufsstellen in einem entsprechend weit gefassten Bereich sichergestellt werden sollte.

- 187 Nach der Allgemeinen Begründung sollte die Maskenpflicht regelmäßig dort gelten, wo mehrere Menschen zusammentreffen und sich länger aufhalten oder das Abstandsgebot nicht immer eingehalten werden kann. Danach sollten solche Bereiche erfasst werden, in denen es vornehmlich aufgrund räumlicher Gegebenheiten typischerweise dazu kommen konnte, dass der Mindestabstand von 1,5 Metern im Sinne von § 1 Abs. 1 Nr. 3 Halbs. 2 7. SARS-CoV-2-EindV nicht durchgehend eingehalten werden konnte (Ziffer III. 2 der Allgemeinen Begründung, GVBl. II/21, [Nr. 24], S. 23). Mit einer Ansammlung von Kunden, die das Risiko einer Unterschreitung des Mindestabstands birgt, ist vor allem im unmittelbaren Eingangsbereich eines Ladengeschäfts zu rechnen. Dies könnte dafür sprechen, dass der Ordnungsgeber bei den Begegnungs- und Verkehrsflächen nur einen eng begrenzten Bereich im Radius von einigen wenigen Metern vom Eingangsbereich der Verkaufsstellen im Blick gehabt hat. In diese Richtung weist auch die Eingrenzung auf die „direkt zugehörigen Parkplätze“.
- 188 Eindeutig ist auch dies nicht. Ausgehend von der Zwecksetzung der Regelung, Infektionsgefahren möglichst weitgehend zu minimieren, könnte der Radius der erfassten Flächen auch weiter zu ziehen sein.
- 189 Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass § 8 Abs. 1 Nr. 5 Halbs. 2 7. SARS-CoV-2-EindV keine hinreichend präzise Bestimmung des Bereichs vor den Verkaufsstellen ermöglichte, in dem die Pflicht zum Tragen einer medizinischen Maske gelten sollte. Dabei wäre dem Ordnungsgeber eine präzisere Bestimmung problemlos möglich gewesen, indem etwa ein bestimmter Radius bzw. eine klar umrissene Abgrenzung der erfassten Flächen - z.B. auf den Zuwegungen zu dem Geschäft innerhalb einer Entfernung von 10 Metern zum Eingang, auf dem Grundstück des Geschäftes sowie auf den zu dem Geschäft gehörenden Parkplatzflächen - festgelegt worden wäre (vgl. hierzu OVG NRW, Urteil vom 19. Juni 2023 - 13 D 283/20.NE -, Rn. 342, juris).

- 190 d) Mangels Vereinbarkeit mit den allgemeinen rechtsstaatlichen Anforderungen an die Normklarheit genügten die genannten Vorschriften erst recht nicht den gesteigerten Bestimmtheitsanforderungen nach Art. 103 Abs. 2 GG. Ob diese Vorschrift auf Gebotsnormen, die selbst keine Bußgeldandrohung enthalten, überhaupt Anwendung findet, oder ob bei diesen Vorschriften, auch wenn sie - wie hier (in § 25 7. SARS-CoV-2-EindV) - bußgeldbewehrt sind, nur auf die Einhaltung der sich aus Art. 20 Abs. 3 GG bzw. Art. 2 Abs. 1 LV ergebenden Anforderungen abzustellen ist (hierzu ausführlich: Beschluss vom 19. September 2025 - VfGBbg 87/20 -, Rn. 348 ff., juris), bedurfte deshalb keiner Entscheidung.
- 191 2. Die in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV angeordnete Betreiberpflicht, die Maskenpflicht sicherzustellen, verstieß ebenfalls gegen das allgemeine rechtsstaatliche Bestimmtheitsgebot. Die Vorschrift war daher auch aus diesem Grund gemäß § 41 Satz 2 VerfGGBbg für nichtig zu erklären.
- 192 2.1 Die in der angegriffenen Norm geregelte Verpflichtung der Betreiber, die Einhaltung der Maskenpflicht sicherzustellen, genügte nicht den allgemeinen Anforderungen an Bestimmtheit und Klarheit von Grundrechtseingriffe regelnden Normen.
- 193 Die Maßnahme bewirkte jedenfalls einen Eingriff in die Handlungsfreiheit der hiervon betroffenen Betreiber von Verkaufsstellen aus Art. 10 LV. Daneben kommt ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit aus Art. 49 Abs. 1 Satz 1 LV in Betracht, wenn angenommen wird, dass der ihnen auferlegten Sicherstellungsverpflichtung eine berufsregelnde Tendenz zukommt (hierzu Wollenschläger, in: Dreier, GG, 4. Aufl. 2023, Art. 12 Rn. 65 ff; hierfür vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 24. August 2020 - 13 MN 297/20 -, Rn. 29, 41, 56 ff., juris; OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 6. Januar 2022 - OVG 5 S 1/22 -, Rn. 64, 91, juris; ablehnend OVG LSA, Beschluss vom 16. Juli 2020 - 3 R 126/20 -, Rn. 17 ff., juris).
- 194 Da die Maßnahme in Grundrechtspositionen der betroffenen Betreiber eingegriffen hat, setzte ihre Vereinbarkeit mit der Verfassung voraus, dass sie dem allgemeinen Gebot der Normenklarheit und -bestimmtheit genüge. Hinsichtlich der insoweit geltenden Anforderungen an Gesetze, die Grundrechtseingriffe vornehmen oder gestatten, wird auf die vorstehenden Ausführungen unter Ziffer IV.1.3.2 Buchst. b verwiesen.

- 195 Diesen Anforderungen genügte die in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV angeordnete Sicherstellungspflicht in Bezug auf die tatsächliche Einhaltung eines Maskengebots nicht. Ihr ließ sich für die betroffenen Betreiber nicht mit der nach rechtsstaatlichen Grundsätzen erforderlichen Sicherheit entnehmen, was die von ihnen zu sichernde Pflicht beinhaltete und ob diese Pflicht erst durch das Hygienekonzept begründet oder durch dieses umgesetzt werden sollte.
- 196 Mit der Regelung einer eigenständigen Betreiberpflicht zur Sicherung des verpflichtenden Tragens einer medizinischen Maske wollte der Verordnungsgeber zwar offenbar die Rahmenbedingungen für eine praktische Wirksamkeit der Maskenpflicht schaffen. Hierfür sprechen der Normtext der Regelungen und die allgemeine Begründung. Regelungsziel der Sicherstellungspflicht war hiernach die Durchsetzung einer Maskenpflicht.
- 197 Dieses angestrebte Regelungsziel konnte aber nicht umgesetzt werden, da eine Maskenpflicht durch die angegriffenen Regelungen nicht wirksam begründet wurde (vgl. hierzu vorstehend unter Ziffer IV.1.3.2 Buchst. c).
- 198 Die mangelnde Bestimmtheit der Anordnung einer Maskenpflicht für die Kunden und das Verkaufspersonal schlägt auf die korrespondierende Betreiberpflicht durch. Für die Betreiber von Verkaufsstellen war nicht erkennbar, ob die ihnen auferlegte Sicherstellungspflicht ein sich unmittelbar und zwingend aus der Rechtsverordnung ergebendes, außenwirksames Gebot zum Tragen einer medizinischen Maske lediglich flankieren oder ob die Tragepflicht für die Kunden und das Verkaufspersonal ihrer Verkaufsstelle erst durch die privatrechtliche Entscheidung der Betreiber, eine entsprechende Regelung in ihr individuelles Hygienekonzept aufzunehmen, begründet werden sollte (vgl. zur Anordnung der 2G-Regel im Privatrechtsverhältnis zwischen Bürger und Veranstalter SächsOVG, Beschluss vom 4. November 2021 - 3 B 374/21 -, Rn. 26, und Urteil vom 16. Januar 2025 - 3 C 85/21 -, Rn. 194 f., juris).
- 199 Die Regelung der Betreiberpflicht in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV genügte damit ebenfalls schon nicht den allgemeinen rechtsstaatlichen Bestimmtheitsanforderungen.
- 200 2.2 Die in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV angeordnete Betreiberpflicht war gemäß § 41 Satz 2 VerfGG Bbg ebenfalls für nichtig zu erklären. Dies gilt, auch wenn

die Antragsteller allein die Maskenpflicht für Kunden und Verkaufspersonal der Verkaufsstellen wirksam - d.h. in einer den Begründungsanforderungen nach § 20 Abs. 1 Satz 2 VerfGG Bbg genügenden Form - zur Überprüfung gestellt haben. Nach § 41 Satz 2 VerfGG Bbg kann das Verfassungsgericht die Feststellung der Unvereinbarkeit oder Nichtigkeit einer Rechtsnorm auf weitere Bestimmungen desselben Gesetzes erstrecken, wenn diese Bestimmungen aus denselben Gründen mit der Verfassung unvereinbar sind.

- 201 Diese Voraussetzungen lagen hier vor. Der Verfassungswidrigkeit der benannten Betreiberpflicht liegt zugrunde, dass es an einer normklaren Regelung einer Maskenpflicht fehlt. Der Bestimmtheitsmangel der Maskenpflicht schlägt auf die hierauf bezogene Sicherstellungsverpflichtung durch, womit sich die Unvereinbarkeit beider Verpflichtungstatbestände mit Art. 2 Abs. 1 LV im Ergebnis „aus denselben Gründen“ (§ 41 Satz 2 VerfGG Bbg) ergab. Die genannte Vorschrift kann daher insgesamt keinen Bestand mehr haben und war insgesamt für nichtig zu erklären. Das in § 41 Satz 2 VerfGG Bbg eröffnete Ermessen („kann“) übt das Verfassungsgericht dahingehend aus.
- 202 3. Das Verfassungsgericht erstreckt die Rechtsfolge der Nichtigkeit gemäß § 41 Satz 2 VerfGG Bbg auch auf die Bußgeldtatbestände in § 25 Abs. 1 Nr. 22 und 23 7. SARS-CoV-2-EindV, soweit Verstöße gegen die Maskenpflicht und die darauf bezogene Betreiberpflicht darin bußgeldbewehrt waren. Die mangelnde Bestimmtheit der Pflichtenregelungen in § 8 Abs. 1 Nr. 5 7. SARS-CoV-2-EindV zog die Rechtswidrigkeit der hieran anknüpfenden Bußgeldbestimmungen nach sich (vgl. Beschluss vom 19. September 2025 - VfGG Bbg 87/20 -, Rn. 488, juris). Zwar folgt aus der Nichtigkeit der zugrundeliegenden Gebotsnorm bereits unmittelbar, dass damit auch die Anwendbarkeit der an die Maskenpflicht anknüpfenden Bußgeldbestimmungen entfällt. Auch wenn von diesen Bestimmungen mithin keine Rechtswirkungen mehr ausgingen, ohne dass es hierfür der Feststellung ihrer Nichtigkeit bedurfte, sieht sich das Verfassungsgericht hierzu aus Klarstellungsgründen veranlasst, um den Anschein einer fortbestehenden Bußgeldbewehrung zu vermeiden. Im Interesse der Rechtsklarheit hat es daher die Nichtigkeitsfolge nach § 41 Satz 2 VerfGG Bbg auf diese Bestimmungen ausgedehnt, auch wenn sie nicht Gegenstand des vorliegenden Antrags waren.

C.

- 203 Notwendige Auslagen sind nicht zu erstatten. Besondere Billigkeitsgründe im Sinne von § 32 Abs. 7 Satz 2 VerfGGBbg, die eine angesichts der Kostenfreiheit des Verfahrens und des fehlenden Anwaltszwangs nur ausnahmsweise in Betracht kommende Auslagenerstattung rechtfertigen würden, sind nicht ersichtlich.

D.

- 204 Das Verfassungsgericht hat einstimmig eine mündliche Verhandlung für nicht erforderlich gehalten, § 22 Abs. 1 VerfGGBbg.

Möller

Dr. Finck

Heinrich-Reichow

Kirbach

Dr. Koch

Müller

Richter

Sokoll

Dr. Strauß