



**In dem Verfahren
zur verfassungsrechtlichen Prüfung,**

ob § 32 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes in der vor dem 23. April 2021 geltenden Fassung in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 28a Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2, 3, 5 und 6 des Infektionsschutzgesetzes in der vor dem 31. März 2021 geltenden Fassung mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar ist

- Aussetzungs- und Vorlagebeschluss des Amtsgerichts Wuppertal
vom 5. Juli 2021 - 82 OWi-623 Js 547/21-12/21 -

hat die 1. Kammer des Zweiten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

die Vizepräsidentin König

und die Richter Frank,

Wöckel

gemäß § 81a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993
(BGBl I S. 1473)

am 20. Mai 2025 einstimmig beschlossen:

Die Vorlage ist unzulässig.

G r ü n d e :

Die Vorlage betrifft die Frage, ob § 32 Satz 1 IfSG in der vor dem 23. April 2021 geltenden 1
Fassung in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 28a Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2, 3, 5 und 6 IfSG
in der vor dem 31. März 2021 geltenden Fassung mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar ist.

I.

1. Mit Bußgeldbescheid vom 26. Januar 2021 verhängte das Ordnungsamt der Stadt Wuppertal (im Folgenden: Ordnungsamt) gegen die Betroffene eine Geldbuße in Höhe von 250,00 Euro zuzüglich Gebühr und Auslagen. Zur Begründung führte das Ordnungsamt aus, die Betroffene habe sich am 12. Dezember 2020 mit mehr als einem Hausstand getroffen, obwohl dies zur Bekämpfung der SARS-CoV-2-Pandemie untersagt sei. 2

2. Gegen diesen Bußgeldbescheid legte die Betroffene mit E-Mail und nicht unterzeichnetem Schreiben vom 31. Januar 2021, jeweils eingegangen beim Ordnungsamt am selben Tag, sowie mit undatiertem, unterzeichnetem Schreiben, eingegangen beim Ordnungsamt am 16. Februar 2021, Einspruch ein. 3

3. Im weiteren Verlauf gab das Ordnungsamt das Verfahren mit Verfügung vom 23. März 2021 gemäß § 69 Abs. 3 Satz 1 OWiG an die Staatsanwaltschaft Wuppertal ab, die die Akten mit Verfügung vom 30. März 2021 gemäß § 69 Abs. 4 Satz 2 OWiG dem Amtsgericht Wuppertal (im Folgenden: Amtsgericht) vorlegte. 4

4. Im Hauptverhandlungstermin am 5. Juli 2021 vernahm das Amtsgericht zunächst mehrere Zeugen und beschloss dann, das Verfahren auszusetzen und eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zu der Frage einzuholen, ob § 32 Satz 1 IfSG in der vor dem 23. April 2021 geltenden Fassung in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG, § 28a Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2, 3, 5 und 6 IfSG in der vor dem 31. März 2021 geltenden Fassung mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar sei. 5

5. Zur Begründung des Vorlagebeschlusses vom 5. Juli 2021 führt das Amtsgericht im Kern Folgendes aus: 6

Die Betroffene habe sich am 12. Dezember 2020 in Wuppertal im öffentlichen Raum mit sechs weiteren Personen zusammengestellt und sich für mindestens eineinhalb Minuten unterhalten. Die Beteiligten hätten das 18. Lebensjahr vollendet, entstammten jeweils unterschiedlichen Hausständen, hätten keine Masken getragen und untereinander keinen Abstand von 1,5 m eingehalten. Der Betroffenen sei es bewusst gewesen, dass derartige Zusammentreffen durch die in Nordrhein-Westfalen geltende Coronaschutzverordnung vom 30. November 2020 in der ab dem 9. Dezember 2020 geltenden Fassung bußgeldbewehrt verboten gewesen seien. Die Feststellungen zum Sachverhalt beruhten auf der in der Hauptverhandlung am 5. Juli 2021 durchgeführten Beweisaufnahme. Die Betroffene habe gegen den Bußgeldbescheid, den das Ordnungsamt am 26. Januar 2021 wegen des festgestellten Sachverhalts erlassen habe, form- und fristgerecht im Sinne von § 67 Abs. 1 Satz 1 OWiG Einspruch eingelegt. Jedenfalls sei durch Anberaumung der Hauptverhandlung von Amts wegen stillschweigend Wiedereinsetzung in den vorigen Stand gewährt worden. 7

Die Betroffene habe sich durch ihr Verhalten eines Verstoßes gegen § 2 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1a CoronaSchVO NRW schuldig gemacht. Anzuwenden sei die CoronaSchVO NRW in der zur Tatzeit geltenden Fassung, weil es sich dabei um ein „Zeitgesetz“ im Sinne von § 4 Abs. 4 OWiG handele. Ebenso sei auf § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 28a Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2, 3, 5 und 6 sowie § 32 IfSG in der zur Tatzeit geltenden Fassung abzustellen. Die Verordnungsermächtigung des § 32 Satz 1 IfSG in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 28a Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2, 3, 5 und 6 IfSG sei verfassungswidrig. Die genannten Normen genügten – auch in einer Gesamtschau – nicht den verfassungsrechtlichen Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG und der Wesentlichkeitsdoktrin. Die Gültigkeit von § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 28a IfSG sei entscheidungserheblich. Denn sollten diese Vorschriften gültig sein, müsste die Betroffene gemäß § 18 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 CoronaSchVO NRW in Verbindung mit § 73 Abs. 1a Nr. 24, Abs. 2 in Verbindung mit § 32, § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 28a IfSG zu einer Geldbuße verurteilt werden. Sollten sie hingegen ungültig sein, verlören § 2 Abs. 1 Satz 2, Abs. 2 Nr. 1a, § 18 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 CoronaSchVO NRW ihre gesetzliche Grundlage und wäre die Betroffene freizusprechen. Unmittelbar entscheidungserheblich seien zwar nur § 2 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1a, § 18 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 1 CoronaSchVO NRW. Allerdings liege ein Fall der mittelbaren Entscheidungserheblichkeit vor. Schließlich sei eine einschränkende, verfassungskonforme Auslegung der § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 28a IfSG nicht möglich.

II.

Die Vorlage ist unzulässig, weil der Vorlagebeschluss den sich aus § 80 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG ergebenden Begründungsanforderungen nicht genügt. 8

1. Die Ausführungen im Vorlagebeschluss müssen erkennen lassen, dass das vorlegende Gericht sowohl die Entscheidungserheblichkeit der zur Prüfung gestellten Norm als auch ihre Verfassungsmäßigkeit sorgfältig geprüft hat (vgl. BVerfGE 127, 335 <355 f.>). Die Begründung des Vorlagebeschlusses muss mit hinreichender Deutlichkeit erkennen lassen, dass und weshalb das vorlegende Gericht im Falle der Gültigkeit der für verfassungswidrig gehaltenen Norm zu einem anderen Ergebnis käme als im Falle ihrer Ungültigkeit (vgl. BVerfGE 141, 1 <10 Rn. 22>). Das vorlegende Gericht muss dabei den Sachverhalt darstellen (vgl. BVerfGE 22, 175 <177>), sich mit der einfachrechtlichen Rechtslage auseinandersetzen, seine insoweit einschlägige Rechtsprechung darlegen und die in der Literatur und Rechtsprechung entwickelten Rechtsauffassungen berücksichtigen, die für die Auslegung der zur Prüfung gestellten Norm von Bedeutung sind (vgl. BVerfGE 141, 1 <11 Rn. 22>). Richten sich die Bedenken gegen eine Norm, von deren Anwendung die Entscheidung nicht allein abhängt, müssen die weiteren mit ihr im Zusammenhang stehenden Normen in die rechtlichen Erwägungen einbezogen werden, soweit dies zum Verständnis der zur Prüfung gestellten Norm erforderlich ist (vgl. BVerfGE 131, 1 <15>). Das vorlegende Gericht ist dabei jedoch nicht verpflichtet, auf jede denkbare Rechtsauffassung einzugehen 9

(vgl. BVerfGE 141, 1 <11 Rn. 22>). Für die Beurteilung der Entscheidungserheblichkeit der Vorlagefrage ist grundsätzlich die Rechtsauffassung des vorlegenden Gerichts maßgebend, sofern diese nicht offensichtlich unhaltbar ist (vgl. BVerfGE 149, 1 <11 Rn. 21>). Ferner muss das vorlegende Gericht von der Verfassungswidrigkeit der zur Prüfung gestellten Norm überzeugt sein und die für seine Überzeugung maßgeblichen Erwägungen nachvollziehbar darlegen (vgl. BVerfGE 138, 1 <13 f. Rn. 37>). Es muss hierzu den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstab angeben und sich mit der Rechtslage, insbesondere der maßgeblichen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts, sowie mit naheliegenden tatsächlichen und rechtlichen Gesichtspunkten auseinandersetzen (vgl. BVerfGE 141, 1 <11 Rn. 23>). Soweit die Möglichkeit einer verfassungskonformen Auslegung naheliegt, muss das vorlegende Gericht diese Möglichkeit prüfen und vertretbar begründen, weshalb eine verfassungskonforme Auslegung ausgeschlossen ist (vgl. BVerfGE 131, 88 <118>).

2. Gemäß Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, der die Anforderungen der Wesentlichkeitsdoktrin 10 näher konkretisiert (vgl. BVerfGE 150, 1 <99 Rn. 199>), müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Ermächtigung im Gesetz bestimmt werden. Diese Begriffe lassen sich nicht strikt voneinander abgrenzen; ihre Gehalte überschneiden sich und sind insgesamt durch eine gewisse Wertungsoffenheit geprägt. Inhalt, Zweck und Ausmaß einer konkreten Ermächtigungsnorm ergänzen, durchdringen und erläutern einander und ergeben erst auf diese Weise den vollen Sinngehalt der Norm (vgl. BVerfGE 150, 1 <100 Rn. 201>). Sie sind daher nicht als isoliert nachprüfbare Anforderungen zu verstehen, sondern in ihrer Gesamtheit als Gebot hinreichender Bestimmtheit (vgl. BVerfGE 150, 1 <100 Rn. 201>). Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG soll unter anderem 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 (vgl. BVerfGE 150, 1 <101 Rn. 202>). Der Gesetzgeber muss der ermächtigten Stelle darüber hinaus ein Programm an die Hand geben, das mit der Ermächtigung verwirklicht werden soll (vgl. BVerfGE, 150, 1 <101 Rn. 202>). Schließlich soll bereits aufgrund der Ermächtigung 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 (vgl. BVerfGE 150, 1 <101 Rn. 202>). Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verlangt dagegen nicht, dass die Ermächtigung in ihrem Wortlaut so genau wie nur irgend möglich gefasst ist. Inhalt, Zweck und Ausmaß der Ermächtigung müssen auch nicht ausdrücklich im Gesetzestext bestimmt sein; sie müssen jedoch durch Auslegung des ermächtigenden Gesetzes zu ermitteln sein (vgl. BVerfGE 150, 1 <101 Rn. 203>). Das Erfordernis der hinreichenden Bestimmtheit gesetzlicher Ermächtigungen verwehrt es dem Gesetzgeber daher nicht, in der Ermächtigungsnorm General Klauseln und unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden (vgl. BVerfGE 150, 1 <101 Rn. 203>). Vielmehr genügt es, dass sich die gesetzlichen Vorgaben mit Hilfe allgemeiner

Auslegungsregeln erschließen lassen, insbesondere aus dem Zweck, dem Sinnzusammenhang und der Vorgeschichte des (gesamten) Gesetzes (vgl. BVerfGE 150, 1 <101 Rn. 203>). Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verbietet es daher nicht, dass zur näheren Bestimmung von Inhalt, Zweck und Ausmaß Rechtsakte außerhalb der eigentlichen Ermächtigungsnorm herangezogen werden (vgl. BVerfGE 150, 1 <101 Rn. 203>). Das im konkreten Fall erforderliche Maß an Bestimmtheit hängt von der Eigenart des zu regelnden Sachverhalts ab, insbesondere davon, in welchem Umfang dieser einer genaueren begrifflichen Umschreibung überhaupt zugänglich ist (vgl. BVerfGE 150, 1 <102 Rn. 204>). Ist dies nicht der Fall, so kann es geboten sein, die nähere Ausgestaltung des zu regelnden Sachbereichs dem Verordnungsgeber zu überlassen (vgl. BVerfGE 150, 1 <102 Rn. 204>). Bei vielgestaltigen, komplexen Lebenssachverhalten oder absehbaren Änderungen der tatsächlichen Verhältnisse sind geringere Anforderungen an die Bestimmtheit zu stellen als bei einfach gelagerten und klar vorhersehbaren Lebenssachverhalten (vgl. BVerfGE 150, 1 <102 Rn. 204>).

3. Daran gemessen gelingt es dem Vorlagegericht nicht, nachvollziehbar aufzuzeigen, dass die zur Prüfung gestellte Verordnungsermächtigung des § 32 Satz 1 IfSG in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 28a Abs. 1 Nr. 3, Abs. 2, 3, 5 und 6 IfSG den sich aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ergebenden Anforderungen nicht gerecht wird. 11

a) So setzt sich das Vorlagegericht insbesondere nicht hinreichend mit der Frage auseinander, ob sich der Gesetzgeber in Anbetracht der Spezifika des zu regelnden Lebenssachverhalts, mithin einer komplexen, gefährlichen, von großer Unsicherheit, eingeschränktem Erkenntnishorizont und hoher Dynamik geprägten Sachlage (vgl. BVerfGE 159, 223 <315 Rn. 205> – Bundesnotbremse I <Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen>), zur Wahrung seiner grundrechtlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und zur Sicherung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems (vgl. BTDrucks 19/24334, S. 60, 73), beides überragend wichtige Gemeinwohlbelange (vgl. BVerfGE 159, 223 <301 Rn. 176>), nicht zu einer flexiblen Regelung gezwungen sehen durfte, die dem ermächtigten Verordnungsgeber im Rahmen der formulierten Leitlinien (§ 28a Abs. 1, Abs. 3, Abs. 6 IfSG) weite Spielräume einräumt. 12

b) Davon abgesehen würdigt das Vorlagegericht nicht hinreichend, dass der Gesetzgeber gemäß § 28a Abs. 1 IfSG vor Erlass von Kontaktbeschränkungen im öffentlichen Raum die Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite im Sinne von § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG durch den Deutschen Bundestag verlangt und bereits dadurch die Verordnungsermächtigung begrenzt. Es beschränkt sich insoweit im Wesentlichen darauf, ohne nachvollziehbare Begründung eine uneingeschränkte Rückgriffmöglichkeit auf die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1, Satz 2 IfSG zu behaupten und – vor diesem Hintergrund – eine Begrenzung der Verordnungsermächtigung durch das Erfordernis der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite im Sinne von § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG 13

schlicht in Abrede zu stellen. Es versäumt – in der Folge – ferner, näher auf die Voraussetzungen einzugehen, unter denen eine epidemische Lage von nationaler Tragweite im Sinne von § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG festgestellt werden durfte.

c) Überdies befasst sich das Vorlagegericht nicht hinreichend damit, dass der Gesetzgeber den Erlass von Kontaktbeschränkungen im öffentlichen Raum an weitere in § 28a Abs. 3 IfSG genannte Voraussetzungen („Schwellenwerte“) knüpft und damit die Verordnungsermächtigung möglicherweise weiter begrenzt. Es begnügt sich insoweit im Wesentlichen damit mitzuteilen, dass weder Wortlaut noch Gesetzesbegründung Anhaltspunkte für ein genaueres Verständnis der in § 28a Abs. 3 IfSG verwendeten unbestimmten Rechtsbegriffe lieferten. Es versäumt indes vor allem, zumindest den Versuch zu unternehmen, mit Hilfe der üblichen Auslegungsmethoden deren Regelungsgehalt konkret zu erschließen oder nachvollziehbar darzulegen, warum dies den Rahmen der Aufgabe der Rechtsanwendungsorgane sprengen würde, Zweifelsfragen zu klären und Auslegungsprobleme mit herkömmlichen juristischen Methoden zu bewältigen. 14

d) Weiterhin befasst sich das Vorlagegericht nicht hinreichend mit der Frage, inwieweit zum einen der Aspekt, dass § 28a Abs. 1 IfSG mit dem Ziel der (nachträglichen) parlamentarischen Bestätigung der auf Landesverordnungsebene bereits erlassenen, vormals auf die Generalklausel des § 28 Abs. 1 IfSG gestützten Schutzmaßnahmen eingeführt wurde (vgl. Kießling, IfSG, 3. Auflage 2022, § 28a Rn. 1), mithin § 28a Abs. 1 IfSG jene Schutzmaßnahmen letztlich widerspiegelt, zum anderen der Gesichtspunkt, dass in § 28a Abs. 1 Nr. 5 bis 16 IfSG weitere spezifische Beschränkungen aufgenommen wurden, möglicherweise zur Begrenzung des Anwendungsbereichs des § 28a Abs. 1 Nr. 3 IfSG und damit – in Bezug auf die entscheidungserheblichen Kontaktbeschränkungen im öffentlichen Raum – zur (weiteren) Begrenzung der zur Prüfung gestellten Verordnungsermächtigung beitragen könnten. 15

e) Offenbleiben kann vor diesem Hintergrund, ob das Vorlagegericht in hinreichender Weise die Entscheidungserheblichkeit der zur Prüfung gestellten Verordnungsermächtigung darlegt. 16

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 17

König

Frank

Wöckel