



VERFASSUNGSGERICHTSHOF RHEINLAND-PFALZ

BESCHLUSS

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Normenkontrollverfahren

der AfD-Fraktion im Landtag Rheinland-Pfalz, vertreten durch den
Fraktionsvorsitzenden Michael Frisch, Kaiser-Friedrich-Straße 3, 55116 Mainz,

– Antragstellerin –

Bevollmächtigter: Prof. Dr. Michael Elicker,

betreffend die Achtzehnte Corona-Bekämpfungsverordnung Rheinland-Pfalz
(18. CoBeLVO) vom 20. März 2021 (GVBl. S. 173), zuletzt geändert
durch die Zweite Landesverordnung zur Änderung der Achtzehnten
Corona-Bekämpfungsverordnung Rheinland-Pfalz vom 10. April
2021 (GVBl. S. 217)

hat der Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der Beratung vom 15. Juni 2023, an der teilgenommen haben

Präsident des Verfassungsgerichtshofs Prof. Dr. Brocker
Vizepräsident des Oberverwaltungsgerichts Dr. Mildner
Präsident des Oberlandesgerichts Thurn
Präsident des Oberlandesgerichts Henrichs
Univ.-Professor Dr. Hassemer
Univ.-Professor Dr. Dreher LL.M.
Rechtsanwalt Moesta
Rechtsanwältin Häfner
Präsidentin des Landgerichts a.D. Müller-Rospert

einstimmig beschlossen:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

G r ü n d e

A.

- 1 Die Antragstellerin, die Fraktion der Alternative für Deutschland (AfD) im Landtag Rheinland-Pfalz, wendet sich im Wege der abstrakten Normenkontrolle gegen die Achtzehnte Corona-Bekämpfungsverordnung Rheinland-Pfalz (18. CoBeLVO) vom 20. März 2021.

I.

- 2 Die 18. CoBeLVO beruhte auf der Verordnungsermächtigung in § 32 des Infektionsschutzgesetzes – IfSG – vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045) in der Fassung des Gesetzes vom 21. Dezember 2020 (BGBl. I S. 3136) in Verbindung mit den Regelungen über Schutzmaßnahmen in den §§ 28 und 28a IfSG. Sie sah unter anderem eine Verpflichtung zum Erlass von Allgemeinverfügungen mit jeweils verschärften Schutzmaßnahmen in Landkreisen und kreisfreien Städten mit einer 7-Tages-Inzidenz von mehr als 50, 100 und 200 vor.
- 3 Nachdem die Ausbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 mit dem Auftreten von Virusvarianten zusätzlich an Dynamik gewonnen hatte, wurde das Infektionsschutz-

gesetz durch das Vierte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021 (BGBl. I S. 802) geändert. Die hiernach am 23. April 2021 in Kraft getretene Neuregelung in § 28b IfSG begründete bundesweit einheitliche Schutzmaßnahmen ab einer 7-Tages-Inzidenz von 100 (sogenannte Notbremse, BT-Drs. 19/28444, S. 1). Diese Regelung sollte nur für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Deutschen Bundestag, längstens jedoch bis zum Ablauf des 30. Juni 2021 gelten.

- 4 Daraufhin wurden mit der am 24. April 2021 in Kraft getretenen Neunzehnten Corona-Bekämpfungsverordnung – 19. CoBeLVO – vom 23. April 2021 (GVBl. S. 243) die landesrechtlichen Schutzmaßnahmen an die Regelungen in § 28b IfSG, nunmehr ohne den bisherigen Mechanismus mit inzidenzabhängigen Allgemeinverfügungen, angepasst. Zugleich trat die 18. CoBeLVO mit Ablauf des 23. April 2021 vorzeitig außer Kraft. Zum 7. April 2023 ist der rechtliche Rahmen des § 28b IfSG für die Corona-Schutzmaßnahmen insgesamt ausgelaufen; damit sind nicht nur die bei Eingang des Antrags noch angeordneten, sondern sämtliche zuletzt noch geltende Corona-Bekämpfungsmaßnahmen auf Bundes- wie Länderebene weggefallen.

II.

- 5 Die Antragstellerin hat mit Schriftsatz ihres Bevollmächtigten vom 21. April 2021 Normenkontrollantrag bei dem Verfassungsgerichtshof gestellt und beantragt,
- die Achtzehnte Corona-Bekämpfungsverordnung Rheinland-Pfalz (18. CoBeLVO) vom 20. März 2021, zuletzt geändert durch die Zweite Landesverordnung zur Änderung der Achtzehnten Corona-Bekämpfungsverordnung Rheinland-Pfalz vom 10. April 2021, GVBl. S. 217, für verfassungswidrig und nichtig zu erklären.
- 6 Zur Begründung trägt sie unter anderem vor, der Normenkontrollantrag sei zulässig. Insbesondere bestehe hierfür trotz des vorhersehbaren Außerkrafttretens der zur Überprüfung gestellten Verordnung während des Verfahrens ein objektives Klarstellungsinteresse. Die Corona-Bekämpfungsverordnungen Rheinland-Pfalz seien,

vergleichbar mit der Haushaltsgesetzgebung, auf periodische Ablösung angelegt. Der begrenzten zeitlichen Geltung entspreche daher die Möglichkeit der Wiederkehr einer Regelung gleicher Art. Insofern schaffe die verfassungsgerichtliche Entscheidung Klarheit und Rechtssicherheit für das nachfolgende Recht und die künftige Normsetzung. Die Begründungs- und Substantiierungsanforderungen für eine abstrakte Normenkontrolle dürften zudem nicht überspannt werden. Ein solches Vorgehen widerspreche dem Zweck der abstrakten Normenkontrolle als objektivem Be-
anstandungsverfahren. Bei der Wahrnehmung dieser verfassungsrechtlichen Zweckverfolgung verlange der Grundsatz der Verfassungsorgantreue die Auslegung des Normenkontrollantrags. Sollte dem Verfassungsgerichtshof das Kontrollanliegen aufgrund des verfahrenseinleitenden Schriftsatzes nicht zweifelsfrei verständlich sein, habe er mit dem „Anstoßgeber“ einen auf Abklärung ausgerichteten kooperativen Dialog aufzunehmen.

- 7 Der Normenkontrollantrag sei auch begründet. Die 18. CoBeLVO sei aus einer Vielzahl von – im Antragsschriftsatz vom 21. April 2021 im Einzelnen genannten – Gründen „in toto“ verfassungswidrig.

III.

- 8 Der Verfassungsgerichtshof hat dem Landtag und der Landesregierung Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Der Landtag hat mit Schriftsatz vom 28. Juni 2021, das Ministerium der Justiz hat namens der Landesregierung mit Schriftsatz vom 1. Juli 2021 zu dem Normenkontrollverfahren Stellung genommen.

IV.

- 9 Mit Beschluss vom 23. April 2021 – VGH A 33/21 – hat der Verfassungsgerichtshof den weiteren, im Schriftsatz vom 21. April 2021 gestellten Antrag der Antragstellerin, im Wege einer einstweiligen Anordnung den Vollzug der zur verfassungsrechtlichen Prüfung gestellten Rechtsverordnung vorläufig auszusetzen, soweit darin die Pflicht der Landkreise und kreisfreien Städte zum Erlass von Allgemeinverfügungen mit nächtlichen Ausgangsbeschränkungen normiert war, abgelehnt.

V.

- ¹⁰ Der Verfassungsgerichtshof hat mit Beschluss vom 13. Dezember 2021 – VGH N 32/21 – das Verfahren bis zur Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts in dem Verfahren 1 BvN 1/21 (Vorlagebeschluss des Thüringer Verfassungsgerichtshofs vom 19. Mai 2021 – VerfGH 110/20 –) ausgesetzt. Nachdem das Bundesverfassungsgericht die Vorlage mit Beschluss vom 19. Oktober 2022 – 1 BvN 1/21 – als unzulässig erachtet hat, sind die Antragstellerin und die übrigen Beteiligten zur Stellungnahme betreffend die Fortführung des Normenkontrollverfahrens aufgefordert worden. Weiter ist die Antragstellerin darauf hingewiesen worden, dass aufgrund des mittlerweile erfolgten Wegfalls nahezu sämtlicher bei Eingang des Antrags noch angeordneter Corona-Bekämpfungsmaßnahmen Zweifel daran bestünden, ob der Antrag (noch) zulässig sei. Hierzu hat sich die Antragstellerin nicht geäußert. Mit Beschluss vom 9. Juni 2023 hat der Verfassungsgerichtshof das Verfahren fortgesetzt.

B.

- ¹¹ Die abstrakte Normenkontrolle, über die der Verfassungsgerichtshof gemäß § 15a Abs. 1 Satz 1, § 16 Abs. 2 Halbsatz 2 Landesgesetz über den Verfassungsgerichtshof – VerfGHG – ohne mündliche Verhandlung durch einstimmigen Beschluss entscheidet, ist unzulässig. Sie genügt jedenfalls nicht den Begründungsanforderungen des § 23 Abs. 1 und 2 Satz 1 VerfGHG.

I.

- ¹² Nach § 23 Abs. 1 VerfGHG haben Anträge auf Entscheidung darüber, ob ein Gesetz verfassungswidrig ist, die Bestimmung der Verfassung zu bezeichnen, aus der Bedenken gegen die Gültigkeit des Gesetzes hergeleitet werden. Ferner sind die Anträge gemäß § 23 Abs. 2 Satz 1 VerfGHG schriftlich einzureichen. Daraus folgt in der Zusammenschau eine jedenfalls rudimentäre Begründungspflicht (VerfGH RP, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21 –, AS 49, 31 [47]; zum Organstreitverfahren: VerfGH RP, Beschluss vom 27. Juli 2020 – VGH O 24/20 –, AS 47, 403 [407]; Beschluss vom 14. Mai 2021 – VGH O 23/21 –, AS 48, 236 [240]; Beschluss vom

14. Mai 2021 – VGH O 24/21 –, AS 48, 254 [256]; vgl. auch Jutzi, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. 2022, Art. 130 Rn. 51 i.V.m. Rn. 40), die sich nicht in der bloßen Behauptung einer Verfassungsrechtsverletzung erschöpft. Vielmehr ist darüber hinaus substantiiert darzutun, dass die Voraussetzungen für die Einleitung des abstrakten Normenkontrollverfahrens vorliegen und aus welchen rechtlichen Erwägungen heraus die angegriffenen Normen mit welcher höherrangigen Norm für unvereinbar gehalten werden (VerfGH RP, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21 –, AS 49, 31 [47 f.]; vgl. entspr. Rozek, in: Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge [Hrsg.], BVerfGG, § 76 Rn. 61 [September 2017], zu § 76 Abs. 1 BVerfGG). Eine solche Pflicht besteht nicht nur für „andere Beteiligte“ im Sinne des Art. 130 Abs. 1 Satz 2 LV (vgl. dazu VerfGH RP, Urteil vom 27. November 2007 – VGH A 22/07 u.a. –, AS 35, 263 [266]; Beschluss vom 27. Juli 2020 – VGH O 24/20 –, AS 47, 403 [407]; Beschluss vom 14. Mai 2021 – VGH O 23/21 –, AS 48, 236 [240 f.]). Auch die in Art. 130 Abs. 1 Satz 1 LV ausdrücklich genannten Antragsteller müssen im Verfahren der abstrakten Normenkontrolle einen konkreten Antragsgegenstand benennen, dessen Verfassungswidrigkeit sie geltend machen, und insoweit die Möglichkeit einer Verfassungsverletzung dartun (VerfGH RP, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21 –, AS 49, 31 [48]; ferner auch VerfGH RP, Urteil vom 19. August 2002 – VGH O 3/02 –, AS 29, 362 [366]; Beschluss vom 14. Mai 2021 – VGH O 23/21 –, AS 48, 236 [241], jeweils zum Organstreitverfahren), ebenso wie das Vorliegen der Zulässigkeitsvoraussetzungen des Antrags (vgl. M. Graßhof, in: Burkiczak/Dollinger/Schorkopf [Hrsg.], BVerfGG, 2. Aufl. 2022, § 76 Rn. 46).

- ¹³ Zwar sind an eine ordnungsgemäße Begründung nicht die – insoweit strengeren – Anforderungen des hier nicht anwendbaren, auf das Verfassungsbeschwerdeverfahren beschränkten § 45 VerfGHG zu stellen (vgl. zu diesen Anforderungen VerfGH RP, Beschluss vom 30. Dezember 2013 – VGH B 28/13 –, Beschluss vom 10. Mai 2016 – VGH B 36/15 –, Beschluss vom 12. Februar 2020 – VGH B 3/20 –, Beschluss vom 25. Mai 2020 – VGH B 17/20 –, ferner entspr. BVerfG, Kammerbeschluss vom 3. April 2019 – 2 BvR 328/16 –, juris Rn. 2 m.w.N.); gleichwohl bestehen auch nach § 23 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 VerfGHG gewisse Mindestvoraussetzungen (VerfGH RP, Beschluss vom 14. Mai 2021 – VGH O 23/21 –, AS 48, 236 [241]; Bier, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 130 Rn. 18).

II.

- 14 Diesen Anforderungen wird der Normenkontrollantrag nicht gerecht. Die Antragschrift – weiterer inhaltlicher Vortrag der Antragstellerin seit April 2021 existiert nicht – enthält insbesondere keine Auseinandersetzung mit dem Umstand, dass zwischenzeitlich nicht nur die angegriffene 18. CoBeLVO, sondern auch sämtliche nachfolgende Rechtsverordnungen auf Landesebene außer Kraft getreten sind sowie zum 7. April 2023 der rechtliche Rahmen des § 28b IfSG für die Corona-Schutzmaßnahmen insgesamt ausgelaufen ist. Dies wäre hier aber deshalb erforderlich gewesen, weil in der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung einhellig anerkannt ist, dass Normenkontrollanträgen bezogen auf Regelungen, von denen unter keinem denkbaren Gesichtspunkt mehr Rechtswirkungen ausgehen können, das objektive Klarstellungsinteresse fehlt (BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2005 – 2 BvF 2/01 –, BVerfGE 113, 167 [193]; Beschluss vom 15. Januar 2008 – 2 BvF 4/05 –, BVerfGE 119, 394 [410]; Beschluss vom 12. Oktober 2010 – 2 BvF 1/07 –, BVerfGE 127, 293 [319]; VerfGH RP, Urteil vom 1. April 2022 – VGH N 7/21 –, AS 49, 31 [45] m.w.N.; Urteil vom 22. Februar 2017 – VGH N 2/15 –, AS 45, 232 [242 f.]; ThürVerfGH, Urteil vom 1. März 2021 – 18/20 –, juris Rn. 398; Beschluss vom 14. Dezember 2021 – 117/20 –, juris Rn. 197; LVerfG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 8. Dezember 2020 – LVG 25/20 –, juris Rn. 38; VerfG Brandenburg, Beschluss vom 17. Februar 2023 – 10/21 –, juris Rn. 39; ähnlich bereits BVerfG, Beschluss vom 28. Januar 1998 – 2 BvF 3/92 –, BVerfGE 97, 198 [213 f.]; Beschluss vom 2. März 1999 – 2 BvF 1/94 –, BVerfGE 100, 249 [257]; Beschluss vom 3. März 2004 – 1 BvF 3/92 –, BVerfGE 110, 33 [45]; vgl. auch Jutzi, in: Brocker/Droege/Jutzi [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2. Aufl. 2022, Art. 130 Rn. 58; Bier, in: Grimm/Caesar [Hrsg.], Verfassung für Rheinland-Pfalz, 2001, Art. 130 Rn. 5), wobei in zeitlicher Hinsicht auf die Verhältnisse zum Zeitpunkt der Sachentscheidung abzustellen ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 18. Juli 2005 – 2 BvF 2/01 –, BVerfGE 113, 167 [193] m.w.N.).
- 15 Zwar enthält die Antragschrift vom 21. April 2021 knappe Ausführungen zum objektiven Klarstellungsinteresse „auch nach Ablösung der zur Prüfung gestellten Regelung während des Verfahrens“ (vgl. Teil 1, Gliederungspunkt V., der Antragschrift); dieser abstrakte Vortrag genügt indes nicht den Anforderungen des § 23 Abs. 1 und 2 Satz 1 VerfGHG an eine substantiierte Begründung im vorstehenden

Sinne. Zum einen erschöpfen sich die Ausführungen im Wesentlichen in der Aneinanderreihung auszugsweise wörtlich wiedergegebener Rechtsprechungspassagen. Zum anderen hätte es – jedenfalls seit dem vollständigen Wegfall sämtlicher Corona-Bekämpfungsverordnungen in Rheinland-Pfalz – nahegelegen, zur Übertragbarkeit der genannten Entscheidungen näher auszuführen. Die Antragschrift enthält zunächst unter Verweis auf eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs (Urteil vom 22. Februar 2017 – VGH N 2/15 –, AS 45, 232 [242] und juris Rn. 62) Ausführungen zu dem hier ersichtlich nicht vorliegenden Fall, wonach eine zwar neugefasste, aber inhaltlich im wesentlichen gleichbleibende Norm zum Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens werden kann (vgl. dazu auch BVerfG, Beschluss vom 3. März 2004 – 1 BvF 3/92 –, BVerfGE 110, 33 [44] m.w.N.). Gleichfalls nicht unbesehen übertragbar ist der weitere Verweis auf die vorgenannte Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs zum Bestehen eines objektiven Klarstellungsinteresses bei Normenkontrollanträgen, die auf eine sich „von Jahr zu Jahr“ wiederholende Normsetzung des Haushaltsgesetzgebers bezogen sind (VerfGH RP, Urteil vom 22. Februar 2017 – VGH N 2/15 –, AS 45, 232 [243] und juris Rn. 65).

- ¹⁶ Was schließlich die in der Antragschrift genannte Entscheidung des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt (Urteil vom 26. März 2021 – LVG 25/20 –) anbelangt, ist diese von der Antragstellerin nur auszugsweise zitiert worden. Die wiedergegebenen Ausführungen beziehen sich ausdrücklich (vgl. LVerfG Sachsen-Anhalt, Beschluss vom 8. Dezember 2020 – LVG 25/20 –, juris Rn. 38: „in solchen Fällen“) auf solche Konstellationen, in denen die angegriffenen Bestimmungen nach dem Ende ihres Geltungszeitraums nicht ersatzlos weggefallen sind, sondern sich in einer über weite Strecken übereinstimmenden Nachfolgeregelung fortgesetzt haben. Eine solche Situation liegt spätestens seit dem Auslaufen des Rechtsrahmens im April 2023 nicht mehr vor. Zu der daher naheliegenden Frage der Übertragbarkeit der Ausführungen des Landesverfassungsgerichts Sachsen-Anhalt auf den vorliegenden Fall fehlt es der Antragschrift indes an jeden Ausführungen.

C.

- ¹⁷ Das Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof ist kostenfrei (§ 21 Abs. 1 VerfGHG). Gründe für die Anordnung der vollen oder teilweisen Erstattung der Auslagen der Antragstellerin gemäß § 21a Abs. 3 VerfGHG liegen nicht vor (zum Organstreitverfahren VerfGH RP, Beschluss vom 30. Oktober 2020 – VGH O 52/20 –,

AS 47, 427 [469]; vgl. entspr. auch BVerfG, Urteil vom 2. März 1977 – 2 BvE 1/76 –, BVerfGE 44, 125 [166 f.]; Beschluss vom 20. Mai 1997 – 2 BvH 1/95 –, BVerfGE 96, 66 [67]; Beschluss vom 11. Dezember 2018 – 2 BvE 1/18 –, BVerfGE 150, 194 [203 Rn. 29]).

gez. Prof. Dr. Brocker

gez. Dr. Mildner

gez. Prof. Dr. Hassemer