



# VERFASSUNGSGERICHTSHOF DES LANDES BERLIN

Im Namen des Volkes  
Beschluss

**VerfGH 50 A/20**

In dem Verfahren über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

des Rechtsanwaltes J.,  
Berlin,

gegen

die Verordnung über erforderliche Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Berlin vom 22. März 2020 in der Fassung vom 2. April 2020 unter Berücksichtigung der Zweiten Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung vom 9. April 2020

hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin durch die Präsidentin Selting, den Vizepräsidenten Dr. Seegmüller und die Richterinnen und Richter Alagün, Dr. Burholt, Dr. Gräfin von Galen, Hilbrans, Kipp, Prof. Dr. Lembke und Prof. Dr. Schönrock

am 14. April 2020 beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

Auslagen werden nicht erstattet.

## **Gründe**

### **I.**

Der Antragsteller wendet sich gegen die Verordnung über erforderliche Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Berlin vom 22. März 2020 in der Fassung vom 2. April 2020 unter Berücksichtigung der Zweiten Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2- Eindämmungsmaßnahmenverordnung vom 9. April 2020 - im Folgenden: Verordnung -. Er beantragt, die § 1 Abs. 1, 2, 4 und 6, § 2 Abs. 5, § 5 Abs. 1 und 3, § 11, § 14 und § 19 der bis zum 19. April 2020 geltenden Verordnung, soweit sie private und berufliche Tätigkeiten betreffen, bis zur Entscheidung des Verfassungsgerichtshofes über seine gleichzeitig mit dem gestellten Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung erhobene Rechtssatzverfassungsbeschwerde außer Kraft zu setzen.

Der Antragsteller meint, seine Verfassungsbeschwerde erweise sich nicht von vornherein als unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Es sei daher eine Folgenabwägung der Nachteile vorzunehmen, die sich ergäben, wenn die einstweilige Anordnung abgelehnt werde und sich die Verfassungsbeschwerde im Nachhinein als begründet herausstelle, mit denen, die sich ergäben, wenn eine einstweilige Anordnung erfolge, sich die Verfassungsbeschwerde aber im Nachhinein als unbegründet erweise. Diese Abwägung führe zum Erlass der einstweiligen Anordnung.

Der Senat und das Abgeordnetenhaus von Berlin haben Gelegenheit erhalten, zum Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung Stellung zu nehmen.

## II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat in der Sache keinen Erfolg.

Nach § 31 Abs. 1 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof - VerfGHG - kann der Verfassungsgerichtshof im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Wegen der meist weitreichenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren auslösen kann, ist bei der Prüfung der Voraussetzungen des § 31 Abs. 1 VerfGHG ein strenger Maßstab anzulegen. Dabei müssen die Gründe, welche für oder gegen die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme sprechen, grundsätzlich außer Betracht bleiben, es sei denn, das Ergebnis der Verfassungsbeschwerde liegt auf der Hand. Der Antrag ist abzulehnen, wenn die Verfassungsbeschwerde unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist. Dagegen ist dem Antrag stattzugeben, wenn die Verfassungsbeschwerde offensichtlich begründet ist.

Die Verfassungsbeschwerde bezieht sich zulässigerweise auf § 1 Abs. 1, 2, 4 und 6, § 11, § 14 und § 22 der bis zum 19. April 2020 geltenden Verordnung, soweit sie private und berufliche Tätigkeiten betreffen. Im Übrigen ist der Antragsteller nicht betroffen oder hat seine Betroffenheit nicht dargelegt.

Der Grundsatz der Subsidiarität steht der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde nicht entgegen. Dieser verpflichtet den von den Regelungen einer Rechtsverordnung unmittelbar, selbst und gegenwärtig Betroffenen zwar grundsätzlich, seine Rechte vor Einlegung einer Verfassungsbeschwerde durch verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz zu wahren. Jedoch kann der Verfassungsgerichtshof nach § 49 Abs. 2 Satz 2 VerfGHG über eine vor Erschöpfung des Rechtswegs eingelegte Verfassungsbeschwerde sofort entscheiden, wenn sie von allgemeiner Bedeutung ist oder wenn dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde. Die Verfassungsbeschwerde ist von allgemeiner Bedeutung, da die Aussetzung des Vollzuges von Rechtsnormen begehrt wird, welche die gesamte Bevölkerung des Landes Berlin erheblich betreffen.

Im gegenwärtigen Stadium des Verfahrens kann bei der aufgrund der Eilbedürftigkeit nur möglichen überschlägigen Prüfung in dem vom Antragsteller vorgegebenen Umfang weder eine offensichtliche Begründetheit noch eine offensichtliche Unbegründetheit festgestellt werden. Daher bedarf es einer Folgenabwägung. Dabei sind die Nachteile, die einträten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abzuwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Verfassungsbeschwerde aber der Erfolg zu versagen wäre (vgl. Beschluss vom 2. August 2019 - VerfGH 112 A/19 - Rn. 10; st. Rspr.; wie alle nachfolgend zitierten Entscheidungen des Verfassungsgerichtshofes abrufbar unter [www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de](http://www.gerichtsentscheidungen.berlin-brandenburg.de)). Dabei ist ein strenger Maßstab anzulegen, wenn – wie hier – Rechtsvorschriften außer Vollzug gesetzt werden sollen. Der Verfassungsgerichtshof darf von seiner Befugnis, den Vollzug einer Rechtsvorschrift auszusetzen, nur mit größter Zurückhaltung Gebrauch machen. Der Erlass einer dahin gehenden einstweiligen Anordnung kommt nur dann in Betracht, wenn Aussetzungsgründe besonderen Gewichts diesen als unabweisbar erscheinen lassen (Beschluss vom 27. Mai 2008 - VerfGH 20 A/08 -, Rn. 7; vgl. auch BVerfG, Beschluss vom 25. September 2000 - 1 BvR 1498/00 -, juris Rn. 6).

Bei Anwendung des dargestellten strengen Maßstabes führt die Folgenabwägung zu dem Ergebnis, dass die nachteiligen Folgen, die für die Allgemeinheit im Falle der ganzen oder teilweisen Aussetzung der § 1 Abs. 1, 2, 4 und 6, § 11, § 14, § 22 der Verordnung, soweit sie berufliche und private Tätigkeiten regeln, einträten, schwerer wiegen als die Nachteile, welche die von diesen Regelungen Betroffenen (BVerfG, Beschlüsse vom 7. April 2020 - 1 BvR 755/20 -, juris Rn. 8 m. w. N. und vom 9. April 2020 - 1 BvR 802/20 - Rn. 12) bei der Ablehnung des Eilrechtsschutzantrages zu befürchten hätten.

Ergeht die einstweilige Anordnung in der beantragten Form nicht, erweist sich die Verfassungsbeschwerde jedoch später als zulässig und begründet, haben der Antragsteller und alle Betroffenen der angegriffenen Vorschriften jedenfalls bis zum 19. April 2020 nicht die Möglichkeit, Zusammenkünfte und Ansammlungen zu privaten oder beruflichen Zwecken zu initiieren oder an solchen teilzunehmen (§ 1 Abs. 1), Bibliotheken physisch aufzusuchen und zu nutzen (§ 11) und ihre Wohnungen ohne Gründe im Sinne von § 14 zu verlassen. Bei Verstößen gegen die angegriffe-

nen Regelungen drohen dem Antragsteller wie allen Betroffenen Geldbußen (§ 22). Die hier explizit angegriffenen Vorschriften führen zu tiefgreifenden Beschränkungen der Grundrechte des Antragstellers und aller Betroffenen. Erginge die beantragte einstweilige Anordnung nicht und hätte die Verfassungsbeschwerde Erfolg, wären all diese Einschränkungen mit ihren erheblichen und voraussichtlich teilweise auch irreversiblen sozialen und wirtschaftlichen Folgen zu Unrecht verfügt und etwaige Verstöße gegen sie auch zu Unrecht geahndet worden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 7. April 2020 - 1 BvR 755/20 -, juris Rn. 9).

Erginge die einstweilige Anordnung und die angegriffenen Vorschriften würden außer Vollzug gesetzt, würden sich voraussichtlich viele Menschen so verhalten, wie es mit den angegriffenen Vorschriften unterbunden werden soll. Sie würden ihre Wohnungen häufiger verlassen, ihre physischen sozialen und familiären Kontakte außerhalb der eigenen Wohnung wieder aufnehmen und zu privaten und beruflichen Zwecken zusammenkommen. Es bestünde die Gefahr, dass sich das vom Senat des Landes Berlin nachvollziehbar als aktuell gegeben angesehene Risiko einer Überforderung des Gesundheitssystems realisiert, weil die Infektionsrate der Bevölkerung und damit einhergehend die Inanspruchnahme medizinischer Kapazitäten in einer Geschwindigkeit steigen würden, für die die derzeit vorhandenen medizinischen Kapazitäten nicht ausreichen. Dies würde schwere gesundheitliche Beeinträchtigungen für viele Menschen und möglicherweise ein Ansteigen der Todesfälle zur Folge haben. Der Vermeidung dieser Gefahr kommt derzeit noch das höhere Gewicht zu. Es ist nicht ersichtlich, dass die Folgen einer Fortgeltung der § 1 Abs. 1, 2, 4 und 6, § 11, § 14, § 22 der Verordnung in einem Maße untragbar wären, dass sie im Eilrechtsschutz außer Vollzug gesetzt werden müssten. Die hier geltend gemachten beruflichen und privaten Interessen sind gewichtig, erscheinen aber nach dem anzulegenden strengen Maßstab nicht derart schwerwiegend, dass es unzumutbar erschiene, sie einstweilen zurückzustellen. Für diese Folgenabwägung ist auch entscheidend, dass die angegriffenen Regelungen befristet sind.

Im Fall einer Fortschreibung der Verordnung hat der Ordnungsgeber darüber hinaus die unterschiedlichen Gewährleistungsgehalte und Verhältnismäßigkeitsanforderungen der verschiedenen betroffenen Grundrechte zu beachten, insbesondere wenn diese in ihrem Kerngehalt berührt oder vorbehaltlos gewährleistet sind. Bußgeldbewehrte Regelungen müssen erhöhten Bestimmtheitsanforderungen genügen. Ferner

müssen die Regelungen fortlaufend im Hinblick auf ihre Verhältnismäßigkeit und ihre Folgen für alle Teile der Berliner Bevölkerung – insbesondere auch für Angehörige besonders schutzwürdiger Gruppen – evaluiert werden.

### III.

Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 33, 34 VerfGHG.

Selting	Dr. Seegmüller	Alagün
Dr. Burholt	Dr. Gräfin von Galen	Hilbrans
Kipp	Prof. Dr. Lembke	Prof. Dr. Schönrock

#### **Sondervotum des Vizepräsidenten Dr. Seegmüller und der Verfassungsrichterin Prof. Dr. Schönrock**

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung muss teilweise Erfolg haben. Die Verfassungsbeschwerde ist weitgehend zulässig und, soweit zulässig, teilweise offensichtlich begründet.

§ 14 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindmaßnV schränkt das Recht des Beschwerdeführers auf persönliche Freiheit aus Art. 8 Abs. 1 VvB und seine allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 7 VvB unverhältnismäßig ein. Die Vorschrift verpflichtet im Stadtgebiet von Berlin befindliche Personen, sich ständig in ihrer Wohnung aufzuhalten und diese nur bei Vorliegen eines hinreichenden Grundes zu verlassen. Hinreichende Gründe zum Verlassen der Wohnung zählt § 14 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindmaßnV beispielhaft auf. Die Regelung greift in den Kernbereich des Rechts des Beschwerdeführers auf persönliche Freiheit aus Art. 8 Abs. 1 VvB und in den Kernbereich seiner durch Art. 7 VvB gewährleisteten allgemeinen Handlungsfreiheit ein. Zum Kernbereich aller Freiheitsgrundrechte gehört das grundgesetzlich vorgegebene Verhältnis von Freiheit und staatlicher Einschränkung. Der

Einzelne muss die Ausübung oder Nichtausübung seiner Freiheitsrechte nicht begründen. Die Motive seines Handelns sind staatlicher Bewertung entzogen. Jede staatliche Einschränkung bedarf einer verfassungsrechtlich tragfähigen Begründung. Kann der Staat diese nicht (mehr) leisten, ist die Beschränkung verfassungswidrig. Die damit beschriebene grundsätzliche Vermutung der Freiheit ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein zentrales konstitutives Element einer freiheitlichen Demokratie. Der Beteiligte hat schon die Eignung und die Erforderlichkeit des Eingriffs nicht hinreichend dargelegt. Seinen Ausführungen nach ist weder ersichtlich, dass das Verlassen der eigenen Wohnung bei Wahrung des in § 14 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindmaßnV vorgesehenen Abstandes stets oder auch nur regelhaft das Risiko einer Infektion mit dem SARS-CoV-2-Virus nach sich zieht. Nimmt man dennoch ein solches Risiko an, hat der Beteiligte jedenfalls nicht dargelegt, dass die mit der Maßnahme verbundene Minderung des Infektionsrisikos hinreichend bedeutsam ist, um das Gewicht des Eingriffs zu rechtfertigen.

§ 1 Abs. 1 bis 6 SARS-CoV-2-EindmaßnV schränken das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Beschwerdeführers aus Art. 7 i.V.m. Art. 6 VvB in verfassungswidriger Weise ein, soweit die Vorschriften ihm in Verbindung mit § 14 Abs. 2 SARS-CoV-2-EindmaßnV die Pflege näherer oder direkter körperlicher Kontakte zu Personen seines Vertrauens, die nicht Ehe- oder Lebenspartner sind und nicht zu seinem Haushalt gehören, untersagen und ihn verpflichten, hierüber Aufzeichnungen zu fertigen und vorzuhalten. Das allgemeine Persönlichkeitsrecht schützt die engere persönliche Lebenssphäre. Dazu zählt die Privat- und Intimsphäre, in die er sich frei von jeder staatlichen Kontrolle und sonstiger Beeinträchtigung zurückziehen und mit den Mitgliedern seines engsten Familienkreises oder anderen Vertrauenspersonen ungestört kommunizieren kann (BVerfG, Urteil vom 8. Juli 1997 - 1 BvR 2111/94 - BVerfGE 96, 171 <181>). In diesem Bereich muss der Einzelne unbeobachtet sich selbst überlassen sein und muss mit besonderen Vertrauenspersonen ohne Rücksicht auf gesellschaftliche Verhaltenserwartungen und ohne Furcht vor staatlichen Repressalien frei verkehren können (BVerfG, Urteil vom 8. Juli 1997 - 1 BvR 2111/94 - BVerfGE 96, 171 <181>). Eingriffe in diesen Kernbereich der privaten Lebensgestaltung – die Intimsphäre – sind stets unzulässig (BVerfG, Urteil vom 8. Juli 1996 - 1 BvR 2111/94). Das gilt auch, soweit die Betätigung des Einzelnen in dem absoluten Kernbereich privater Lebensgestaltung zu Infektionsrisiken führt. Diese sind von Verfassungs wegen hinzunehmen.

§ 22 SARS-CoV-2-EindmaßnV verstößt gegen das Bestimmtheitsgebot des § 15 Abs. 2 VvB. Der Bestimmtheitsgrundsatz verlangt, dass der Normadressat erkennen kann, wel-

ches Verhalten verboten und strafbar ist (BVerfG, Beschluss vom 23. Juni 2010 - 2 BvR 2559/08 u.a. - BVerfGE 126, 170 Rn. 71 ff.). Soweit § 22 SARS-CoV-2-EindmaßnV Verstöße gegen § 1 Abs. 1 i.V.m. Abs. 2 bis Abs. 5 SARS-CoV-2-EindmaßnV und Verstöße gegen § 14 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindmaßnV bußgeldbewehrt, verletzt die Vorschrift den Bestimmtheitsgrundsatz, weil sie auf Normen Bezug nimmt, deren Regelungsgehalt der Normadressat nicht sicher erfassen kann. § 1 Abs. 4 Satz 2 SARS-CoV-2-EindmaßnV gestattet Zusammenkünfte im privaten und familiären Bereich bei Vorliegen eines zwingenden Grundes, ohne näher auszuführen, wann ein solcher angenommen werden kann. Der Normadressat muss bei jeder Zusammenkunft im privaten und familiären Bereich damit rechnen, sanktioniert zu werden, wenn die von ihm angeführten Gründe für die Zusammenkunft nicht als zwingend anerkannt werden.

Das gilt gleichermaßen für § 14 Abs. 1 i. V. m. Abs. 3 SARS-CoV-2-EindmaßnV. Danach darf die Wohnung nur mit hinreichendem Grund verlassen werden. § 14 Abs. 3 SARS-CoV-2-EindmaßnV zählt hinreichende Gründe für ein Verlassen der Wohnung auf, ohne selbst abschließend zu regeln, welche weiteren Gründe es gibt. Soweit es um die Wahrung von Terminen bei Behörden, Gerichten usw. geht, regelt § 14 Abs. 3 Buchstabe n SARS-CoV-2-EindmaßnV zudem, dass nur dringend erforderliche Termine wahrgenommen werden dürfen. Auch insoweit bleibt der Normadressat in mehrerlei Hinsicht im Unklaren darüber, was ihm erlaubt und verboten ist. Bei jeder Freiheitsbetätigung ist er dem Risiko ausgesetzt, dass die von ihm für beachtlich gehaltenen Gründe nicht anerkannt werden und er einer Sanktionierung ausgesetzt wird.

Dr. Seegmüller

Prof. Dr. Schönrock