

Vf. 51-IV-20 (e.A.)



DER VERFASSUNGSGERICHTSHOF
DES FREISTAATES SACHSEN
IM NAMEN DES VOLKES

Beschluss

**In dem Verfahren
über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung**

des Herrn L.,

hat der Verfassungsgeschichtshof des Freistaates Sachsen durch die Präsidentin des Verfassungsgeschichtshofes Birgit Munz und die Richter Uwe Berlit, Matthias Grünberg und Andreas Wahl

am 17. April 2020

beschlossen:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

G r ü n d e :

I.

Mit seiner am 15. April 2020 bei dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen eingegangenen und mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verbundenen Verfassungsbeschwerde wendet sich der Antragsteller gegen Regelungen der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung.

Das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt erließ am 31. März 2020 die Verordnung zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 (Sächsische Corona-Schutz-Verordnung – SächsCoronaSchVO) (SächsGVBl. S. 86). Gestützt wurde die Verordnung auf § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045), zuletzt geändert durch Gesetz vom 27. März 2020 (BGBl. I S. 587), und auf § 7 der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung und des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zur Regelung der Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz und für die Kostenerstattung für Impfungen und andere Maßnahmen der Prophylaxe vom 9. Januar 2019 (SächsGVBl. S. 83). Die Geltungsdauer der Verordnung ist befristet. Sie tritt am 20. April 2020, 0 Uhr außer Kraft (§ 6 Abs. 1 SächsCoronaSchVO). Ausweislich einer Medieninformation des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt vom 15. April 2020 sollen die Beschränkungen im öffentlichen Leben zum Schutz vor einem Anstieg der Infektionen mit dem Coronavirus teilweise gelockert werden. Dabei sollen in einer neuen Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung u.a. die Ausgangsbeschränkungen wegfallen (<https://www.medien-service.sachsen.de/medien/news/235498> – abgerufen am: 16. April 2020).

Der Antragsteller greift mit seiner Verfassungsbeschwerde § 2 und § 5 Abs. 2, Abs. 3 SächsCoronaSchVO an.

Diese lauten wie folgt:

§ 2 Vorläufige Ausgangsbeschränkung

(1) Das Verlassen der häuslichen Unterkunft ohne triftigen Grund wird untersagt.

(2) Triftige Gründe sind:

1. Abwendung einer Gefahr für Leib, Leben und Eigentum,
2. Ausübung beruflicher Tätigkeiten (dies umfasst auch den Hin- und Rückweg zur jeweiligen Arbeitsstätte),
3. Hin- und Rückweg zur Kindermotbetreuung gemäß der Allgemeinverfügung des Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt bezüglich Kindertagesstätten und Schulen vom 23. März 2020, bzw. beruflich veranlassten Kinderersatzbetreuung sowie zu Tagespflegeeinrichtungen entsprechend der Allgemeinverfügung des Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt vom 20. März 2020,

4. Sicherstellung der Versorgungssicherheit der Bevölkerung, einschließlich Abhol- und Lieferdienste (auch im Rahmen von ehrenamtlicher Tätigkeit),
5. Wahrnehmung des notwendigen Lieferverkehrs, einschließlich Brief- und Versandhandel,
6. Fahrten von Feuerwehr-, Rettungs- oder Katastrophenschutzkräften zum jeweiligen Stützpunkt oder Einsatzort,
7. Inanspruchnahme medizinischer, psychosozialer und veterinärmedizinischer Versorgungsleistungen, (z. B. Arztbesuch, medizinische Behandlungen und unaufschiebbar notwendige fachliche Beratungen sowie Blut- und Plasmaspenden), sowie der Besuch Angehöriger der Heil- und Gesundheitsfachberufe, soweit dies medizinisch erforderlich ist (z. B. Psycho- und Physiotherapeuten auch in Alten- und Pflegeheimen) bzw. im Rahmen einer dringend erforderlichen seelsorgeischen Betreuung,
8. Versorgungswege für die Gegenstände des täglichen Bedarfs (Einzelhandel für Lebensmittel, der selbstproduzierenden und vermarktenden Baumschulen und Gartenbaubetriebe, der Hofläden, der Getränkemarkte, Tierbedarfsmärkte, Apotheken, Drogerien, Sanitätshäuser, Optiker, Hörgeräteakustiker, Banken, Sparkassen sowie Geldautomaten, Poststellen, Tankstellen, Kfz- und Fahrradwerkstätten, Reinigungen, Waschsalons, des Zeitungsverkaufs sowie die Abgabe von Briefwahlunterlagen) und den Großhandel,
9. Besuch mobiler Verkaufsstände unter freiem Himmel oder in Markthallen für Lebensmittel, selbsterzeugte Gartenbau- und Baumschulerzeugnisse sowie Tierbedarf, sofern durch geeignete Abstände zwischen den Verkaufsständen ein Mindestabstand der Besucher an den Ständen von 2 Metern gewährleistet ist,
10. die Wahrnehmung unaufschiebbarer Termine bei Behörden, Gerichten, Gerichtsvollziehern, Rechtsanwälten, Notaren, Steuerberatern, Wirtschaftsprüfern und Bestattern, dazu gehört auch die Teilnahme an öffentlichen Gerichtsverhandlungen und die Wahrnehmung von Terminen kommunaler Räte sowie von deren Ausschüssen und Organen,
11. Besuch bei Ehe- und Lebenspartnern sowie bei Partnern von Lebensgemeinschaften, hilfsbedürftige Menschen, Kranken oder Menschen mit Einschränkungen (außerhalb von Einrichtungen) und die Wahrnehmung des Sorge- und Umgangsrechts im jeweiligen privaten Bereich,
12. Begleitung von unterstützungsbedürftigen Personen und Minderjährigen,
13. Begleitung Sterbender sowie Beerdigungen im engsten Familienkreis, wobei die Anzahl 15 Personen nicht überschreiten darf,
14. Sport und Bewegung im Freien vorrangig im Umfeld des Wohnbereichs sowie Besuch des eigenen Kleingartens oder Grundstücks, allerdings ausschließlich alleine oder in Begleitung des Lebenspartners bzw. mit Angehörigen des eigenen Hausstandes oder im Ausnahmefall mit einer weiteren nicht im Hausstand lebenden Person,
15. unabdingbare Handlungen zur Versorgung von Tieren.

(3) Im Falle einer Kontrolle durch die nach § 1 der Verordnung der Sächsischen Staatsregierung und des Sächsischen Staatsministeriums für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt zur Regelung der Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz und für die Kostenerstattung für Impfungen und andere Maßnahmen der Prophylaxe vom 9. Januar 2019 (SächsGVBl. S. 83), die durch die Verordnung vom 13. März 2020 (SächsGVBl. S. 82) geändert worden ist, zuständigen Behörden und durch die Polizei sind die triftigen Gründe durch den Betroffenen in geeigneter Weise glaubhaft zu machen. Eine Glaubhaftmachung kann insbesondere durch Vorlage einer Arbeitgeberbescheinigung, eines Betriebs- oder Dienstausweises oder durch mitgeführte Personaldokumente erfolgen.

§ 5 Durchsetzung der Verbote, Bußgelder, Strafen

(1) (...)

(2) Verstöße werden als Ordnungswidrigkeiten mit einer Geldbuße bis zu 25 000 Euro oder als Straftaten mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren verfolgt (§§ 73 Absatz 1a Nummer 6, Absatz 2 und 74 des Infektionsschutzgesetzes).

(3) Verstöße gegen die §§ 2 und 3 dieser Verordnung sind ohne weiteren konkretisierenden Verwaltungsakt nach § 73 Absatz 1a Nummer 24 des Infektionsschutzgesetzes bußgeldbewehrt.

Der Antragsteller sieht sich durch die angegriffenen Regelungen in seinem Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit nach Art. 15 SächsVerf, in seinem Recht auf Freizügigkeit nach Art. 16 Abs. 1 Satz 2 und Art. 17 SächsVerf, in seinem Recht auf Versammlungsfreiheit nach Art. 23 SächsVerf sowie in seinem Recht auf ein gerechtes Verfahren nach Art. 78 Abs. 3 Satz 1 SächsVerf verletzt. Zugleich beantragt er im Wege der einstweiligen Anordnung, § 2 SächsCoronaSchVO aufzuheben oder durch eine weniger einschneidende Regelung zu ersetzen oder zumindest den Verordnungsgeber zu verpflichten darzulegen, welche Kriterien erfüllt sein müssen, damit er die sich aus der Verordnung ergebenden Einschränkungen lockert.

Zur Begründung macht der Antragsteller geltend: Die Verfassungsbeschwerde sei auch ohne Ausschöpfung des Rechtswegs zulässig. Entscheidungen des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts (Beschluss vom 7. April 2020 – 3 B 111/20) und der Verwaltungsgerichte Chemnitz (Beschluss vom 27. März 2020 – 4 L 194/20) und Dresden (Beschluss vom 30. März 2020 – 6 L 212/20) zeigten, dass das Ersuchen um fachgerichtlichen Rechtsschutz gegen die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung derzeit offensichtlich aussichtslos sei. Die Verfassungsbeschwerde sei auch begründet. Er werde durch § 2 Abs. 1 SächsCoronaSchVO daran gehindert, seine Wohnung aus den von ihm gewünschten, frei wählbaren Zwecken zu verlassen. Die (abschließenden) Ausnahmetatbestände griffen für ihn nicht in jedem Fall. Diese Freiheitsbeschränkung sei schon deswegen unzulässig, weil eine nach Art. 17 Abs. 1 Satz 2 SächsVerf erforderliche Begründung dem Antragsteller nicht mitgeteilt worden sei. Auch trage die Ermächtigungsgrundlage des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG einen derart weitreichenden Eingriff in die Freizügigkeit aller Bürger nicht. Ferner falle die Wahrnehmung des Rechts auf Versammlungsfreiheit nicht unter einen der Ausnahmetatbestände nach § 2 Abs. 2 SächsCoronaSchVO. Es sei auch nicht ersichtlich, dass oder wie sich ein Bürger eine weitere Ausnahme genehmigen lassen könnte, um an einer Versammlung teilzunehmen. Die allgemeine Handlungsfreiheit sowie das Recht auf ein gerechtes Verfahren seien durch § 2 Abs. 3 SächsCoronaSchVO verletzt, weil der Antragsteller hiernach verpflichtet sei, triftige Gründe glaubhaft zu machen, und sich der Gefahr der Strafverfolgung aussetze, wenn die Behörde den Grund nicht für triftig halte. Durch die Unsicherheit der Bestrafung und die Möglichkeit der Selbstbelastung fühle er sich aktuell darin behindert, seine Grundrechte auf Freizügigkeit und allgemeine Handlungsfreiheit auszuüben. Der Ordnungswidrigkeitstatbestand aus § 5 Abs. 3 i.V.m. § 2 Abs. 2 SächsCoronaSchVO genüge nicht den strengen Anforderungen des Gesetzlichkeitsprinzips. Dadurch, dass in § 2 Abs. 2 SächsCoronaSchVO Ausnahmetatbestände nur beispielhaft aufgezählt seien, sei für den Normadressaten kaum vorhersehbar, welches Verhalten strafbewehrt sei und welches nicht. Außerdem sei für den Normadressaten aus § 5 Abs. 2 SächsCoronaSchVO nicht erkennbar, welche Handlungen konkret als Ordnungs-

widrigkeiten und welche als Straftaten verfolgt würden. Schließlich sei § 2 SächsCoronaSchVO unverhältnismäßig. Die Regelung verfolge zwar das legitime Ziel, die Überlastung des Gesundheitssystems zu vermeiden; sie sei jedoch weder erforderlich noch angemessen. Es gebe mildere Mittel zur Erreichung des Ziels. Vorerst sei kein drastischer, nicht mehr handhabbarer Anstieg der COVID-19-Erkrankungen zu befürchten; das Ziel, die Zahl der Neuinfektionen konstant zu halten, sei übererfüllt; eine Lockerung der Grundrechtseinschränkungen sei dringend geboten. Der Verordnungsgeber sei verpflichtet, die zur Eindämmung der Pandemie getroffenen Maßnahmen fortwährend zu überprüfen und ggf. auch schon vor ihrem Auslaufen zu beenden, wenn sie nicht mehr verhältnismäßig seien; dies habe er offenbar nicht getan.

Das Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt hat zum Verfahren Stellung genommen. Der Verfassungsgerichtshof hat ferner dem Staatsministerium der Justiz und für Demokratie, Europa und Gleichstellung von der Einleitung des Verfahrens Kenntnis gegeben.

II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, über den nach § 15 SächsVerfGHG entschieden werden kann (vgl. SächsVerfGH, Beschluss vom 19. Dezember 2019 – Vf. 131-IV-19 [e.A.]; Beschluss vom 25. Juli 2018 – Vf. 74-IV-18 [e.A.]; Beschlüsse vom 9. August 2018 – Vf. 82-IV-18 [e.A.] und Vf. 83-IV-18 [e.A.]), bleibt ohne Erfolg. Zwar bestehen erhebliche Zweifel, ob der auch im verfassungsgerichtlichen Eilrechtsschutzverfahren geltende Grundsatz der Subsidiarität der Verfassungsbeschwerde gemäß § 27 Abs. 2 SächsVerfGHG (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. April 2020 – 1 BvQ 26/20 – juris Rn. 3; Beschluss vom 7. April 2020 – 1 BvR 755/20 – juris Rn. 3; Beschluss vom 16. Dezember 2019 – 1 BvQ 89/19 – juris Rn. 1; Beschluss vom 24. Mai 2017 – 2 BvQ 27/17 – juris Rn. 2; Beschluss vom 19. Mai 2016 – 2 BvQ 24/16 – juris Rn. 2; Beschluss vom 24. März 2014 – 1 BvQ 9/14 – juris Rn. 3 zu § 90 Abs. 2 BVerfGG) gewahrt ist. Dies bedarf aber keiner Entscheidung, denn die Voraussetzungen zum Erlass der begehrten einstweiligen Anordnung liegen nicht vor.

1. Nach § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 32 Abs. 1 BVerfGG kann der Verfassungsgerichtshof 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. Bei der Prüfung dieser Voraussetzungen haben die Gründe, die der Antragsteller für die Verfassungswidrigkeit des angegriffenen Hoheitsaktes anführt, grundsätzlich außer Betracht zu bleiben, es sei denn, das Begehren in der Hauptsache erweise sich als von vornherein unzulässig oder als offensichtlich unbegründet (SächsVerfGH, Beschluss vom 5. März 2020 – Vf. 29-IV-20 [e.A.]; Beschluss vom 30. August 2018 – Vf. 66-IV-18 [e.A.]; Beschluss vom 25. Juli 2018 – Vf. 74-IV-18 [e.A.]; st. Rspr.).

Bei offenem Ausgang des Hauptsacheverfahrens sind im Rahmen einer Folgenabwägung die Folgen, die eintreten würden, wenn die einstweilige Anordnung nicht erginge, die Verfassungsbeschwerde aber später Erfolg hätte, gegenüber den Nachteilen abzuwägen, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Verfassungsbeschwerde später aber der Erfolg zu versagen wäre (SächsVerfGH, Beschluss vom 3. Mai 2019 – Vf. 30-II-19; Beschluss vom 25. Juli 2018 – Vf. 74-IV-18 [e.A.]; st. Rspr.). Wegen der meist weittragenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren auslöst, ist bei der Prüfung der Voraussetzungen des § 10 Abs. 1 SächsVerfGHG i.V.m. § 32 Abs. 1 BVerfGG allerdings ein strenger Maßstab anzulegen (SächsVerfGH, Beschluss vom 3. Mai 2019 – Vf. 30-II-19). Bei der Folgenabwägung sind die Auswirkungen auf alle von den angegriffenen Regelungen Betroffenen zu berücksichtigen, nicht nur die Folgen für den Antragsteller (BVerfG, Beschluss vom 9. April 2020 – 1 BvR 802/20 – juris Rn. 12; Beschluss vom 7. April 2020 – 1 BvR 755/20 – juris Rn. 8 m.w.N. zu § 32 Abs. 1 BVerfGG).

2. Die Verfassungsbeschwerde ist, jedenfalls soweit die angegriffenen Regelungen den Antragsteller selbst betreffen, zumindest nicht von vornherein insgesamt, etwa mangels hinreichender Darlegung der Möglichkeit einer Grundrechtsverletzung durch die angegriffenen Teilregelungen oder wegen des Grundsatzes der Subsidiarität, klar unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Dies bedarf eingehenderer Prüfung, was im Rahmen eines Eilverfahrens nicht möglich ist.

3. Daher ist eine Folgenabwägung vorzunehmen. Diese führt nicht zum Erlass einer einstweiligen Anordnung. Der Antragsteller legt zwar dar, dass die angegriffenen Maßnahmen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie seine grundrechtlich geschützten Freiheiten weitgehend verkürzen, weil er danach derzeit etwa nicht ohne Rechtfertigungsdruck die eigene Wohnung verlassen oder nicht demonstrieren könne. Auch ist nicht zu verkennen, dass die angegriffenen Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie die Grundrechte der Menschen, die sich im Freistaat Sachsen aufhalten, erheblich beschränken. Erginge die beantragte einstweilige Anordnung nicht und hätte die Verfassungsbeschwerde Erfolg, wären diese Einschränkungen mit ihren erheblichen und voraussichtlich teilweise auch irreversiblen Folgen zu Unrecht verfügt und etwaige Verstöße gegen sie auch zu Unrecht geahndet worden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. April 2020 – 1 BvR 802/20 – juris Rn.13; Beschluss vom 7. April 2020 – 1 BvR 755/20 – juris Rn. 9; BerlVerfGH, Beschluss vom 14. April 2020 – VerfGH 50 A/20 – juris Rn. 10).

Erginge demgegenüber die beantragte einstweilige Anordnung und hätte die Verfassungsbeschwerde keinen Erfolg, würden sich voraussichtlich sehr viele Menschen so verhalten, wie es mit den angegriffenen Regelungen unterbunden werden soll, obwohl diese Verhaltensbeschränkungen mit der Verfassung vereinbar wären. So dürften dann viele Menschen ihre Wohnung häufiger verlassen und auch der unmittelbare Kontakt zwischen Menschen häufiger stattfinden. Damit würde sich die Gefahr der Ansteckung mit dem Virus, der Erkrankung vieler Personen, der Überlastung der gesundheitlichen Einrichtungen bei der Behandlung schwerwiegender Fälle und schlimmstenfalls des Todes von Menschen nach

derzeitigen Erkenntnissen (ausführlich dazu BayVerfGH, Entscheidung vom 26. März 2020 – Vf. 6-VII-20 – juris Rn. 16 f.) erheblich erhöhen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. April 2020 – 1 BvR 802/20 – juris Rn. 14; Beschluss vom 7. April 2020 – 1 BvR 755/20 – juris Rn. 10; BerlVerfGH, Beschluss vom 14. April 2020 – VerfGH 50 A/20 – juris Rn. 11).

Wägt man daher die Folgen gegeneinander ab, muss das Interesse an der begehrten Außervollzugsetzung der angegriffenen Regelung des § 2 SächsCoronaSchVO zurücktreten. Die geltend gemachten Interessen sind gewichtig, erscheinen aber nach dem hier anzulegenden strengen Maßstab nicht derart schwerwiegend, dass es – angesichts der von vornherein begrenzten und nun nur noch kurzen Geltungsdauer der Verordnung – unzumutbar erschiene, sie einstweilen zurückzustellen, um einen möglichst weitgehenden Gesundheits- und Lebensschutz zu ermöglichen, zu dem der Staat aus dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit in Art. 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerf prinzipiell auch verpflichtet ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 9. April 2020 – 1 BvR 802/20 – juris Rn. 15; Beschluss vom 7. April 2020 – 1 BvR 755/20 – juris Rn. 11 m.w.N. zu Art. 2 Abs. 2 GG).

III.

Der Verfassungsgerichtshof hat die Entscheidung einstimmig durch Beschluss nach § 15 Satz 1 SächsVerfGHG getroffen.

IV.

Die Entscheidung ist kostenfrei (§ 16 Abs. 1 Satz 1 SächsVerfGHG).

gez. Munz

gez. Berlit

gez. Grünberg

gez. Wahl