

Vf. 60-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 Rechtsanwalts Dr. B.,

Verfahrensbevollmächtigter:      Rechtsanwälte B.,

hat der Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen durch die Präsidentin des Verfassungsgerichtshofes Birgit Munz, die Richter Uwe Berlit, Christoph Degenhart, Matthias Grünberg, Klaus Schurig und Andreas Wahl

am 30. April 2020

beschlossen:

**Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.**

## **G r ü n d e :**

### **I.**

Mit seiner am 29. April 2020 bei dem Verfassungsgerichtshof des Freistaates Sachsen eingegangenen und mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verbundenen Verfassungsbeschwerde, die mit einem Schreiben vom 29. und zwei Schreiben vom 30. April 2020 ergänzt wurde, wendet sich der Antragsteller gegen Regelungen der bis zum 3. Mai 2020 geltenden Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 17. April 2020.

Das Sächsische Staatsministerium für Soziales und Gesellschaftlichen Zusammenhalt erließ am 17. April 2020 die Verordnung zum Schutz vor dem Coronavirus SARS-CoV-2 und COVID-19 (Sächsische Corona-Schutz-Verordnung – SächsCoronaSchVO) (SächsGVBl. S. 170). 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 mit Ablauf des 3. Mai 2020 außer Kraft (§ 12 Abs. 1 SächsCoronaSchVO).

Der Antragsteller greift mit seiner Verfassungsbeschwerde § 2 Abs. 1, § 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, § 5 Satz 1, § 8 Abs. 1 und § 11 Abs. 2 SächsCoronaSchVO an. Diese lauten wie folgt:

#### **§ 2      Kontaktbeschränkung**

(1) Der Aufenthalt im öffentlichen Raum ist ausschließlich alleine oder in Begleitung der Partnerin oder des Partners beziehungsweise mit Angehörigen des eigenen Hausstandes oder mit einer weiteren nicht im Hausstand lebenden Person oder zur Wahrnehmung des Sorge- und Umgangsrechts gestattet.

(2) (...)

#### **§ 4      Betriebsuntersagungen**

(1) Folgende Einrichtungen oder Angebote für den Publikumsverkehr dürfen nicht geöffnet werden:

1. Sportstätten, Vereinssport, Fitness- und Sportstudios, Wellnesszentren, Badeanstalten, Saunas und Dampfbäder, Spielplätze,

2. – 7. (...)

(2) – (3) (...)

#### **§ 5      Gastronomiebetriebe**

Der Betrieb von Gastronomiebetrieben jeder Art ist untersagt. (...)

#### **§ 8      Dienstleistungsbetriebe**

(1) Der Betrieb von Dienstleistungsbetrieben mit unmittelbarem Kundenkontakt mit Ausnahme notwendiger medizinischer Behandlungen ist untersagt.

(2) (...)

**§ 11 Vollstreckungshilfe, Ordnungswidrigkeiten**

(1) (...)

(2) Ordnungswidrig im Sinne des § 73 Absatz 1a Nummer 24 des Infektionsschutzgesetzes handelt, wer

1. vorsätzlich entgegen § 2 Absatz 1 den Mindestabstand nicht einhält oder gegen § 2 Absatz 2 verstößt,

oder fahrlässig beziehungsweise vorsätzlich,

2. (...)

3. entgegen § 4 Absatz 1 Einrichtungen betreibt, Reisebusreisen oder Stadtführungen durchführt,

4. entgegen § 4 Absatz 1 eine der genannten Einrichtungen besucht,

5. entgegen § 5 Gastronomiebetriebe betreibt,

6. – 7. (...)

8. entgegen § 8 Absatz 2 als Verantwortlicher eines Dienstleistungsbetriebs zulässt, dass sich in Wartebereichen mehr als zehn Personen aufhalten,

9. (...)

Der Antragsteller stellte am 19. April 2020 einen Normenkontrollantrag sowie einen Eilantrag gemäß § 47 Abs. 6 VwGO beim Sächsischen Obergericht mit dem Ziel, die SächsCoronaSchVO in Teilen vorläufig außer Vollzug zu setzen. Durch Beschluss vom 29. April 2020 (3 B 133/20) lehnte das Sächsische Obergericht den Eilantrag ab.

Der Antragsteller sieht sich in seiner Menschenwürde (Art. 14 SächsVerf) sowie in seinen Rechten auf allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 15 SächsVerf), auf Freiheit der Person (Art. 16 Abs. 1 Satz 2, Art. 17 SächsVerf), auf Ehe und Familie (Art. 22 Abs. 1 SächsVerf), auf Versammlungsfreiheit (Art. 23 SächsVerf), auf Vereinigungsfreiheit (Art. 24 SächsVerf), auf Berufsfreiheit (Art. 28 SächsVerf), in der Rechtsweggarantie (Art. 38 SächsVerf) sowie in seinem Recht auf ein gerechtes Verfahren (Art. 78 Abs. 3 SächsVerf) verletzt. Er rügt auch die Verletzung von Gemeinschaftsrecht und Art. 12 SächsVerf, weil es ihm unmöglich sei, Freunde aus der europäischen Union persönlich einzuladen und mit ihnen persönlich Kontakt zu pflegen. Der Antragsteller sei gezwungen gewesen, bereits mehrere Ferienreisen abzusagen. Der jüngere Sohn des Antragstellers könne seine Schule nicht besuchen, die Tochter sei daran gehindert, ihr Studium fortzusetzen. In der Rechtsanwaltskanzlei des Antragstellers könnten keine Besprechungen stattfinden; Mandantenkontakte könnten nicht auf dem üblichen Wege gepflegt und vertieft werden. Kanzleiangestellte seien wegen Betreuung ihrer minderjährigen Kinder nicht vor Ort, müssten ggf. sogar entlassen werden. Dem Antragsteller sei es unmöglich, sich in der Mittagszeit mit Kollegen und Freunden in gastronomischen Einrichtungen zu treffen. Durch die Betriebsuntersagungen für Sportstätten und die Kontaktbeschränkung sei es ihm nicht möglich, in gewünschter Form einer sportlichen Betätigung (Golfspielen, Rennradausfahrten in der Gruppe) nachzugehen. Die Kontaktbeschränkung schränke das allgemeine Persönlichkeitsrecht des Antragstellers ein, soweit sie ihm die Pflege näherer oder direkterer körperlicher Kontakte zu Personen seines Vertrauens untersage. Es sei ein Eingriff in die Menschenwürde, dass der Staat ohne Exitstrategie und auf nicht absehbare

Zeit nahezu sämtliche Grundrechte einschränke und dadurch dem Bürger die Verantwortung für sein eigenes Handeln abnehme.

Die Verfassungsbeschwerde sei begründet, so dass eine Folgenabwägung nicht erforderlich sei. Die angegriffenen Präventivmaßnahmen seien auf einer unzureichend ermittelten Tatsachengrundlage ergangen. Der Freistaat habe nicht aufgeklärt, inwiefern die Corona-Pandemie bereits eingedämmt sei und inwiefern die bisher von ihm veranlassten Maßnahmen dazu beigetragen hätten. Es fehle an einer verfassungskonformen Ermächtigungsgrundlage für die Grundrechtsbeschränkungen; § 28 IfSG sehe die angegriffenen Maßnahmen, insbesondere eine vollständige Betriebsuntersagung, zumal mit Blick auf Nichtstörer, nicht vor. Die beschlossenen Maßnahmen seien weder geeignete noch erforderliche Schutzmaßnahmen, um das gewünschte Ziel der Verhütung einer Überforderung des Gesundheitswesens in der Bundesrepublik Deutschland bzw. im Freistaat Sachsen zu erreichen. Es spreche viel dafür, dass der Freistaat Sachsen von diesem Ziel nicht mehr ausgehe, sondern die Einschränkungen bis zur Entwicklung und Verfügbarkeit eines Impfstoffs beibehalten werden müssten. Es seien weitergehende Lockerungen vorgesehen gewesen, aber wegen nicht nachvollziehbarer Gründe nicht umgesetzt worden. Jedenfalls müsse eine Folgenabwägung zugunsten des Antragstellers ausgehen. Erginge die beantragte Anordnung nicht und hätte das Hauptsacheverfahren Erfolg, wäre der Antragsteller zu Unrecht von den ihm untersagten Verhaltensweisen abgehalten worden, würden etwaige Verstöße letztlich zu Unrecht geahndet. Er müsste staatliche Repressalien im engsten Familienkreis dulden, obwohl er die Ausübung seiner Freiheitsrechte nicht begründen müsse. Er müsse plausibel machen, dass seine Zusammenkünfte mit Mandanten für die Durchführung einer ordnungsgemäßen Rechtsberatung und Betreuung zwingend erforderlich sei. Daneben gebe es mittelbare Auswirkungen auf eine Vielzahl anderer Personen. Die Grundrechtseingriffe seien tiefgreifend und partiell irreversibel. Erginge demgegenüber die beantragte einstweilige Anordnung, hätte die Verfassungsbeschwerde aber keinen Erfolg, würden sich viele Menschen so verhalten, wie es mit den angegriffenen Regelungen unterbunden werden solle. Allerdings würde die Gefahr der erhöhten Ansteckung in den wenigen Tagen der Restlaufzeit der Verordnung nicht drastisch steigen, weil sich die Menschen an die Schutzmaßnahmen gewöhnt hätten. Bisherige verfassungsgerichtliche Entscheidungen hätten stets die Befristung der angegriffenen Regelungen und die zahlreichen Ausnahmen für maßgeblich erachtet. Dies gelte vorliegend nicht mehr. Es bestünden Zweifel, ob die Regelungen wirklich nur bis zum 3. Mai 2020 gültig sein sollen; von einer vollständigen Aufhebung der Beschränkungen wolle der Freistaat Sachsen nichts wissen. Außerdem sei das avisierte Ziel, die Zahl der schwerstkranken Personen, die intensivmedizinischer Betreuung bedürften, möglichst gering zu halten, um das Gesundheitssystem nicht zu überlasten, bereits erreicht. Es sei nicht nachgewiesen, dass die Sächsische Corona-Schutz-Verordnung überhaupt zur Rettung von Menschenleben erforderlich sei. Selbst wenn der Freistaat Sachsen die bestehende Lebensgefahr „richtig“ ermittelt hätte, müsse die Abwägung zugunsten des Antragstellers ausgehen. Im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssten einzelfall- und situationsbezogene Ausnahmeregelungen in der Verordnung enthalten sein.

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.]), ist zulässig, bleibt aber ohne Erfolg. Die Voraussetzungen für den 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 17. April 2020 – Vf. 51-IV-20 [e.A.]; 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 17. April 2020 – Vf. 51-IV-20 [e.A.]; 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 17. April 2020 – Vf. 51-IV-20 [e.A.]; Beschluss vom 3. Mai 2019 – Vf. 30-II-19). Die für eine vorläufige Regelung sprechenden Gründe müssen so schwerwiegend sein, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung unabweisbar machen. Bei der Folgenabwägung sind die Auswirkungen auf alle von den angegriffenen Regelungen Betroffenen zu berücksichtigen, nicht nur die Folgen für den Antragsteller (vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. April 2020 – 1 BvR 899/20 – juris Rn. 10; 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 und eine Verletzung der Grundrechte aus Art. 15 SächsVerf und aus Art. 28 SächsVerf gerügt wird, zumindest nicht von vornherein klar unzulässig oder offensichtlich unbegründet. Dies bedarf vielmehr 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 grundrechtlich geschützte Freiheiten weitgehend verkürzen, weil er danach nicht, wie gewünscht, Kontakt zu Personen jeder Art haben, Sport treiben oder Gastronomiebetriebe aufsuchen kann. Auch ist der Antragsteller im Betriebsablauf der von ihm geführten Rechtsanwaltskanzlei gestört, wobei diese allerdings von § 8 Abs. 1 SächsCoronaSchVO nicht betroffen ist, weil unter Dienstleistungen mit „unmittelbarem Kundenkontakt“ im Sinne dieser Vorschrift nur solche zu verstehen sind, die ihrer Art nach ein Herantreten unmittelbar an den Körper des Kunden oder gar dessen Berührung erfordern, wozu anwaltliche Dienstleistungen nicht gehören. Gleichwohl ist nicht zu verkennen, dass die angegriffenen – gegenüber den zuvor geltenden Maßnahmen (vgl. hierzu etwa SächsVerfGH, Beschluss vom 17. April 2020 – Vf. 51-IV-20 [e.A.]) bereits gelockerten – 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 (SächsVerfGH, Beschluss vom 17. April 2020 – Vf. 51-IV-20 [e.A.]; 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, was mit einer Zunahme sozialer Kontakte und damit des Risikos erneuter Infektionsketten des von Mensch zu Mensch leicht übertragbaren Corona-Virus einherginge. Dadurch würde sich die Gefahr der Erkrankung vieler Personen mit teilweise schwerwiegenden und tödlichen Krankheitsverläufen sowie die Gefahr einer Überlastung der gesundheitlichen Einrichtungen auch nach derzeitigen (unveränderten) Erkenntnissen erheblich erhöhen, obwohl dem durch die getroffenen Regelungen (Kontaktverbot, Schließung von Sportstätten und Gastronomiebetrieben und von Dienstleistungsbetrieben) in verfassungsrechtlich zulässiger Weise hätte entgegengewirkt werden können (SächsVerfGH, Beschluss vom 17. April 2020 – Vf. 51-IV-20 [e.A.]; vgl. BVerfG, Beschluss vom 28. April 2020 – 1 BvR 899/20 – juris Rn. 12; Beschluss vom 10. April 2020 – 1 BvQ 28/20 – juris Rn. 13; Beschluss vom 10. April 2020 – 1 BvQ 31/20 – juris Rn. 13; Beschluss vom 9. April 2020 – 1 BvR

802/20 – juris Rn. 14; Beschluss vom 7. April 2020 – 1 BvR 755/20 – juris Rn. 10; Berl-VerfGH, 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 in §§ 2, 4, 5, 8 und 11 SächsCoronaSchVO – entgegen der Bewertung des Antragstellers – derzeit zurücktreten. Die geltend gemachten Interessen sind gewichtig, erscheinen aber nach dem hier anzulegenden strengen Maßstab (derzeit) nicht derart schwerwiegend, dass es – angesichts der zeitlich bis zum Ablauf des 3. Mai 2020 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 (SächsVerfGH, Beschluss vom 17. April 2020 – Vf. 51-IV-20 [e.A.]; 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). Durch die Befristung ist sichergestellt, dass die Verordnung unter Berücksichtigung neuer Entwicklungen der Corona-Pandemie fortgeschrieben werden muss. Hierbei ist stets unter Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgebots zu prüfen, ob die Kontaktbeschränkung sowie die Untersagung des Betriebs von Sportstätten, Gastronomiebetrieben und Dienstleistungsbetrieben mit unmittelbarem Kundenkontakt noch aufrechterhalten oder eine Lockerung verantwortet werden kann. Entgegen den Befürchtungen des Antragstellers vermag der Verfassungsgerichtshof keine Anhaltspunkte dafür zu erkennen, dass der Ordnungsgeber die ihm von Verfassung wegen obliegenden Beobachtungs- und Reaktionspflichten nicht wahrnehmen und die angegriffenen Regelungen bis zur Entwicklung eines Impfstoffes ohne weitere Prüfung in der Sache unverändert fortgelten lassen wird.

### 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. Berlitz

gez. Degenhart

gez. Grünberg

gez. Schurig

gez. Wahl