



**Hochschule für öffentliche
Verwaltung und Finanzen
Ludwigsburg**

University of Applied Sciences

**Pandemiebedingte Einschränkung der Freizügigkeit
–
Eine verfassungsrechtliche Analyse**

Bachelorarbeit

zur Erlangung des Grades einer
Bachelor of Arts (B.A.)
im Studiengang gehobener Verwaltungsdienst – Public Management

vorgelegt von

Anja Kühn

Studienjahr 2021/2022

Erstgutachter: Prof. Dr. Volker M. Haug
Zweitgutachter: Johannes Heberle, B.A.

Inhalt

Abkürzungsverzeichnis	II
Genderhinweis	III
A. Hinführung zum Thema	1
B. Einführende Grundlagen	3
I. Stellung des Grundgesetzes und der Grundrechte	3
II. Stellung des Robert-Koch-Instituts	4
III. Einzelne Maßnahmen im Überblick	5
C. Eröffnung des Schutzbereichs des Art. 11 GG	8
I. Persönlicher Schutzbereich.....	8
II. Sachlicher Schutzbereich.....	9
D. Eingriff in den Schutzbereich.....	13
E. Rechtfertigung des Eingriffs	15
F. Schranken-Schranke.....	17
I. Formelle Verfassungsmäßigkeit	17
1. Kompetenz	17
2. Verfahren	19
3. Form.....	20
II. Materielle Verfassungsmäßigkeit	21
1. Zitiergebot.....	22
2. Einzelfallverbot.....	23
3. Bestimmtheitsgrundsatz.....	24
4. Wesensgehaltsgarantie	28
5. Wesentlichkeitstheorie	29
6. Verhältnismäßigkeit	32
a) Legitimer Zweck.....	32
b) Geeignetheit.....	34
c) Erforderlichkeit.....	37
d) Angemessenheit.....	41
G. Fazit und Ausblick	51
Literaturverzeichnis	53
Erklärung	57

Abkürzungsverzeichnis

EU	Europäische Union
GG	Grundgesetz
Ggf.	gegebenenfalls
Hrsg.	Herausgeber
HS	Halbsatz
i.e.S.	im engeren Sinn / im eigentlichen Sinn
i.S.d.	im Sinne des/der
IfSG	Infektionsschutzgesetz
JA	Juristische Arbeitsblätter
km	Kilometer
LV	Landesverfassung
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
MedR	Medizinrecht
MV	Mecklenburg-Vorpommern
Nr.	Nummer
NVwZ	Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht
OVG	Oberverwaltungsgericht
Rn.	Randnummer
sog.	sogenannt
u.w.	und weitere
Var.	Variante
VerfBlog	Verfassungsblog
VerfGH	Verfassungsgerichtshof
VGH	Verwaltungsgerichtshof
VGH	Verwaltungsgericht
vgl.	vergleiche
VwVfG	Verwaltungsverfahrensgesetz

Genderhinweis

Aus Gründen der leichteren Lesbarkeit wird in der vorliegenden Arbeit die gewohnte männliche Sprachform bei personenbezogenen Substantiven und Pronomen verwendet. Dies impliziert jedoch keine Benachteiligung des weiblichen oder diversen Geschlechts, sondern soll im Sinne der sprachlichen Vereinfachung als geschlechtsneutral zu verstehen sein.

A. Hinführung zum Thema

Seit März 2020 prägt die Corona-Pandemie in Deutschland das Leben beruflich wie privat. Da es sich um ein neuartiges Virus handelte, dessen Wirkung in Bezug auf die Gefährlichkeit, Ansteckung und Letalität, sowie Langzeitfolgen einer überstandenen Erkrankung noch nicht vorhersehbar war, wurden zahlreiche Maßnahmen getroffen, um Infektionen zu verhindern und die Pandemie einzudämmen. In zahlreichen Maßnahmen wurde die Freizügigkeit eingeschränkt. Zudem wurden neben der allgemeinen Handlungsfreiheit in besonderem Maße die Berufsfreiheit, die Versammlungsfreiheit, die freie Hochschullehre sowie die Religionsfreiheit beeinträchtigt.

Die Einschränkungen wurden als „historisch einmalig“¹ und „in der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland beispiellos“² bezeichnet. Infolgedessen entstanden zahlreiche verfassungsrechtliche Diskurse über die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen.

Der Umgang mit Pandemien ist jedoch nicht neu. Schon im Mittelalter wurden in Europa Pest-Kranke und Reisende aus Regionen, in denen die Pest verbreitet war, von den anderen Menschen isoliert.³ Auch war es zeitweise nicht erlaubt, Kirchen, Feste oder Märkte zu besuchen.⁴ Zum Schutz vor Cholera wurden im 19. Jahrhundert Schulen geschlossen.⁵ Dieselben Schutzmaßnahmen wurden auch gegen die Spanische Grippe zu Beginn des 20. Jahrhunderts ergriffen.⁶

Die getroffenen Maßnahmen wurden somit schon über Jahrhunderte hinweg angewandt. Fraglich ist allerdings, ob sie noch zeitgemäß sind, da sich die heutigen Umstände nur schwer mit den damaligen vergleichen lassen. Die Hygienestandards haben sich verbessert, Forschung und Wissenschaft erfuhren große Fortschritte. Gleichzeitig wurde das Reisen mit der Zeit einfacher und selbstverständlicher und das Bedürfnis nach Selbstbestimmung der Menschen hat

¹ Horst Dreier, Verfassungsrechtliche Grenzen des Infektionsschutzes, in: Infektionen und Gesellschaft, S. 105.

² VG Schleswig Beschluss vom 8.4.2020 – 1 B 44/20, BeckRS 2020, 5411, Rn. 22.

³ Jacobsen, Knoll, von Schumann, Schatten des Todes: Die Geschichte der Seuchen, S. 22.

⁴ Norddeutscher Rundfunk: Pest, Spanische Grippe, Corona: Seuchen und ihre Bekämpfung.

⁵ Norddeutscher Rundfunk: Pest, Spanische Grippe, Corona: Seuchen und ihre Bekämpfung.

⁶ Vogel, Schaub, Vergessene Seuchen, in: Seuchen, alte und neue Gefahren, S. 14f.

sich gewandelt. Heute werden Maßnahmen nicht mehr einfach akzeptiert, sondern kritisch hinterfragt, da auch der Gesetzgeber nicht unfehlbar ist und sich die verfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen geändert haben.

Mit zwischenzeitlich sinkenden Infektionszahlen und einer steigenden Impfquote stellt sich in der Bevölkerung zunehmend die Frage, ob sämtliche Maßnahmen noch notwendig für die effektive Pandemiebekämpfung sind. Das zeigt sich neben zahlreichen Protesten in ganz Deutschland auch daran, dass bei den Gerichten viele Anträge eingingen, die verschiedene Maßnahmen aufheben sollten.⁷ Neben einigen radikalisierten Bewegungen gibt es auch Demonstrationen, die fordern, dass wieder ein Leben ohne derartige Einschränkungen ermöglicht wird und dass die Politiker die Sorgen der Bevölkerung wahrnehmen und ihre Handlungsweise auch im Hinblick auf eine langfristige Strategie überdenken.

Diese Arbeit beschränkt sich nicht auf eine spezielle Maßnahme, sondern stellt exemplarisch für die im Zuge der Corona-Pandemie getroffenen Grundrechtseinschränkungen verschiedene Maßnahmen dar, die speziell die Freizügigkeit betreffen.

Im Allgemeinen kann eine Grundrechtsprüfung aus zwei Teilen bestehen. Zum einen aus der einschränkenden Norm, zum anderen aus der konkreten Ausführung bzw. deren Vollzug. Bei den zur Bekämpfung der Pandemie getroffenen Einschränkungen handelt es sich um Vollzugsnormen (sog. self-executing Normen). Diese greifen unmittelbar in die Rechte des Bürgers ein und benötigen für einen Grundrechtseingriff keinen weiteren Vollzugsakt.⁸ Da die hier behandelten Maßnahmen in Normen mit klarer Rechtsfolge festgelegt sind, wird nur die Prüfung der Rechtmäßigkeit der einschränkenden Norm durchgeführt. Zum Abschluss wird festgehalten, ob und inwieweit die Maßnahmen rechtmäßig waren.

⁷ Vgl. Hecker, NVwZ 2021, 789 (795).

⁸ R. Schmidt, Grundrechte, Rn. 165; Pils, Rechtsschutz gegen self-executing Normen, in: JA 2011, 113, Abschnitt C m.w.N.; Greve/Lassahn, Die bundeseinheitliche „Notbremse“ – Verfassungsfragen zum Vierten Bevölkerungsschutzgesetz, in: NVwZ 2021, 665, Abschnitt II m.w.N.; Lepsius, Grundrechtsschutz in der Corona-Pandemie, in: Corona und Grundgesetz, S. 43.

B. Einführende Grundlagen

In diesem Kapitel werden einige Grundlagen betrachtet, die für die weitere Arbeit von Bedeutung sind.

I. Stellung des Grundgesetzes und der Grundrechte

Das Grundgesetz stellt als Verfassung der Bundesrepublik Deutschland die Spitze der Normenpyramide des nationalen Rechts dar und legt somit den Handlungsspielraum für weitere Gesetze und Verordnungen fest. Dort sind die grundlegenden staatlichen System- und Wertentscheidungen für Deutschland geregelt.⁹ Von besonders hochrangiger Bedeutung sind die Grundrechte. Sie binden nach Art. 1 III¹⁰ die Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung als unmittelbar geltendes Recht, auf das sich die Einwohner Deutschlands, je nach persönlichem Schutzbereich, berufen können. Die im Zuge der Corona-Pandemie in Kraft getretenen Maßnahmen wurden von den Parlamenten, Regierungen oder Verwaltungen getroffen. Diese sind somit nach Art. 1 III als Legislative und Exekutive an die Grundrechte gebunden.

Da in Deutschland zur Bekämpfung der Corona-Pandemie bislang nicht auf ungeschriebenes Notstandsrecht zurückgegriffen wurde und alle Maßnahmen im üblichen Verfahren erlassen wurden, gelten für die Prüfung einer möglichen Grundrechtsverletzung die gleichen verfassungsrechtlichen Maßstäbe wie abseits einer Pandemie-Situation.¹¹

Die einzelnen Grundrechte unterliegen keiner Hierarchie und sind somit gleichwertig. Aus diesem Grund darf unter Betrachtung des Grundgesetzes das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit nicht pauschal über alle anderen Grundrechte gestellt werden¹², sondern es muss eine Abwägung zwischen den betroffenen Rechtsgütern stattfinden. Ebenso ist im Grundgesetz keine Grundlage

⁹ Bundeszentrale für politische Bildung: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland.

¹⁰ Artikel ohne Angabe eines Gesetzes sind aus dem Grundgesetz.

¹¹ Horst Dreier, Verfassungsrechtliche Grenzen des Infektionsschutzes, in: Infektionen und Gesellschaft, S. 90f.

¹² Horst Dreier, Verfassungsrechtliche Grenzen des Infektionsschutzes, in: Infektionen und Gesellschaft, S. 106f m.w.N.

zu finden, nach der Einrichtungen als „systemrelevant“ zu beurteilen sind.¹³ Bei der Überlegung, wo zuerst zur Verringerung des Infektionsrisikos eingegriffen werden kann, erscheint die Klassifizierung als „systemrelevant“ zwar gerechtfertigt jedoch müssen auch hier alle Kriterien hinsichtlich der Rechtmäßigkeit des Eingriffs beachtet werden.

Es ist zu beobachten, dass die Schutzfunktion des Staates zunehmend die klassische Funktion des Abwehrgrundrechts verdrängt, so dass die Sicherheit der Bevölkerung über deren Freiheit gestellt wird.¹⁴ Dies ist problematisch, da sich die Staatsform der Demokratie auch dadurch auszeichnet, dass den Menschen grundlegende Freiheiten zustehen, die nur unter Berücksichtigung vieler Faktoren eingeschränkt werden können.

II. Stellung des Robert-Koch-Instituts

Das Robert-Koch-Institut wurde bereits im Jahr 1891 als „Königlich Preußisches Institut für Infektionskrankheiten“ gegründet.¹⁵ Die gesetzliche Grundlage für das Institut befindet sich in § 4 IfSG, wonach das „Robert Koch-Institut [...] die nationale Behörde zur Vorbeugung übertragbarer Krankheiten sowie zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen [ist].“ (§ 4 I 1 IfSG). Dazu erstellt es Richtlinien und Empfehlungen und wertet die ihm übermittelten Daten zu meldepflichtigen Krankheiten aus (§ 4 II IfSG).

Besondere Bekanntheit erlangte es in der Bevölkerung durch die Corona-Pandemie. Hierbei war es neben den allgemeinen epidemiologischen Empfehlungen dafür zuständig, gemeinsam mit dem Bundesministerium für Gesundheit, dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat auswärtige Gebiete als Risiko-, Hochinzidenz- und Virusvariantengebiete auszuweisen.¹⁶ Demnach stehen dem Robert-Koch-Institut keine direkten Entscheidungsbefugnisse zu, jedoch kann es aufgrund der Expertise die dafür zuständigen Stellen fachkundig beraten. Diese sind jedoch

¹³ Lepsius: Vom Niedergang grundrechtlicher Denkkategorien in der Corona-Pandemie, VerfBlog.

¹⁴ Katzenmaier, Grundrechte in Zeiten von Corona, MedR (2020), S. 461 (463).

¹⁵ Robert-Koch-Institut: Geschichte.

¹⁶ Robert-Koch-Institut: Informationen zur Ausweisung internationaler Risikogebiete durch das Auswärtige Amt, BMG und BMI.

nicht an die Empfehlungen gebunden. Den zuständigen Stellen stehen somit Informationen zur Verfügung, die wissenschaftlich auf dem aktuellen Stand sind.¹⁷

III. Einzelne Maßnahmen im Überblick

In dieser Arbeit werden vier ausgewählte Maßnahmen näher betrachtet. Zum einen sind dies die Ausgangsbeschränkungen. Hierbei war der Aufenthalt außerhalb einer Wohnung, die nicht zwingend die eigene sein musste, an Bedingungen und Zwecke gekoppelt. Ansonsten war es verboten, sich im öffentlichen Raum aufzuhalten. Mehrere Bundesländer¹⁸ sowie die in § 28b IfSG geregelte sog. Bundesnotbremse begrenzten sich dabei auf nächtliche Ausgangsbeschränkungen. Besonders strenge Regelungen gab es in Bayern und im Saarland. Hier durfte ohne triftigen Grund ganztags die Wohnung nicht verlassen werden, wobei Sport allein jederzeit erlaubt war.¹⁹

Als weitere Maßnahme wird auf die 15-km-Regelung eingegangen, nach der es verboten war, sich weiter als 15 km von seinem Wohnort²⁰ bzw. um sein Wohnumfeld²¹ zu bewegen. Hier wurde die in der Videoschaltkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefs der Länder am 05.01.2021 beschlossene Regelung²² von den Ländern entweder gar nicht²³ oder in veränderter Form umgesetzt. Diese Regelung wurde zur Eindämmung touristischer Tagesausflüge getroffen.²⁴

¹⁷ Katzenmaier, Grundrechte in Zeiten von Corona, MedR (2020), S. 461 (464).

¹⁸ z.B. Sachsen mit den ab 14.12.2020 / Hamburg mit den ab 02.04.2021 / Baden-Württemberg mit den ab 19.04.2021 geltenden nächtlichen Ausgangsbeschränkungen.

¹⁹ § 1 IV, V Bayerische Verordnung über eine vorläufige Ausgangsbeschränkung anlässlich der Corona-Pandemie vom 24.03.2020, BayMBl. 2020 Nr. 130; Nr. 3, 4 Allgemeinverfügung des saarländischen Ministeriums für Soziales, Gesundheit, Frauen und Familie vom 20.03.2020, AmtsBl. I S. 856.

²⁰ § 1 Nr. 8 Verordnung zur Änderung der Elften Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 8. Januar 2021, BayMBl. 2021 Nr. 5.

²¹ § 2b der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 11.12.2020, SächsGVBl. S. 686.

²² Nr. 5 des Beschlusses der Videoschaltkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 5. Januar 2021

²³ z.B. in Baden-Württemberg und Thüringen.

²⁴ Diese stellen in der Beschlussvorlage der Ministerpräsidentenkonferenz explizit keinen triftigen Grund dar.

Große Kritik erfuhr das Beherbergungsverbot, nach welchem Unterkünfte wie Ferienwohnungen oder Hotels keine Gäste zu touristischen Zwecken mehr beherbergen durften. Beherbergung aus geschäftlichen Zwecken war teilweise weiterhin gestattet, machte aber einen wirtschaftlichen Betrieb, insbesondere für kleinere Unterkünfte, nicht möglich. Dieses Verbot greift nicht nur in die Berufsfreiheit ein, sondern schränkt auch die Freizügigkeit in beträchtlichem Maß ein, da touristische Aufenthalte praktisch unterbunden werden.²⁵ Die Verringerung und Kontrolle des Infektionsgeschehens als Grund für die Schließung des Gastgewerbes wurde ab dem Zeitpunkt problematisch, ab welchem für das beliebte Ferienziel Mallorca die Reisewarnung durch das Auswärtige Amt sowie die Einstufung als Risikogebiet durch das Robert-Koch-Institut aufgehoben wurden. Während um Ostern 2021 Tausende Menschen dorthin reisten, um Urlaub zu machen, mussten einheimische Hotels, Ferienwohnungen oder Campingplätze für Touristen weiterhin geschlossen bleiben.

Ebenso wird in der Arbeit die Regelung des Landes Mecklenburg-Vorpommern untersucht, die alle Einwohner mit Nebenwohnsitz im Land zur Ausreise zwang bzw. ihnen verbat einzureisen.²⁶ Dieses Verbot galt nur für Personen, die ihren Hauptwohnsitz außerhalb des Landes hatten. Diejenigen Personen, die in Mecklenburg-Vorpommern ihren Hauptwohnsitz und ggf. Nebenwohnsitze hatten, durften sich aufgrund des Tatbestands des § 5 II Corona-Schutzverordnung MV aF weiterhin im Land aufhalten, wobei nicht geregelt war, dass diese sich auch tatsächlich in ihrem Hauptwohnsitz aufhalten mussten. Diese Regelung wurde damit begründet, dass die medizinischen Kapazitäten des Landes auf die Anzahl an Einwohner mit Erstwohnsitz ausgelegt seien und es deshalb gerechtfertigt sei, Einwohner mit nur einem Nebenwohnsitz in Mecklenburg-Vorpommern auszuweisen, zumal diese auch noch über einen Hauptwohnsitz verfügen müssen, an dem sie sich weiterhin aufhalten können.²⁷

²⁵ Andere Ansicht dazu: OVG Lüneburg Beschluss vom 15.10.2020 – 13 MN 371/20, BeckRS 2020, 26667, Rn. 66.

²⁶ Siehe z.B. § 5 I, II, VII Verordnung der Landesregierung MV gegen das neuartige Coronavirus, gültig vom 20.04.2020 – 29.04.2020, GS Meckl.-Vorp. Gl.-Nr. B 2126 - 13 – 10.

²⁷ VG Schleswig Beschluss vom 22.3.2020 – 1 B 17/20, BeckRS 2020, 4048, Rn. 11,13.

Diese Regelung stellt neben der Beeinträchtigung der Freizügigkeit auch eine Beschränkung des durch Art. 14 gewährleisteten Rechts auf Eigentum dar, welche in dieser Arbeit jedoch nicht näher betrachtet wird.

C. Eröffnung des Schutzbereichs des Art. 11 GG

Für die Untersuchung der Rechtmäßigkeit der Maßnahmen ist zunächst zu prüfen, ob der Schutzbereich des Grundrechts eröffnet ist.

I. Persönlicher Schutzbereich

Der persönliche Schutzbereich eines Grundrechts stellt dar, wer Träger eines Grundrechts ist. Diejenige Person, die Grundrechtsträger ist, kann sich auf ihr Grundrecht berufen, wohingegen die Gesetzgebung, vollziehende Gewalt und Rechtsprechung nach Art. 1 III an die Grundrechte gebunden sind.

In Bezug auf den persönlichen Schutzbereich wird im Grundgesetz zwischen zwei Gruppen von Grundrechten unterschieden: einerseits den Jedermannsgrundrechten und andererseits den Deutschengrundrechten. Diese können dem Wortlaut nach dem Grundgesetz entnommen werden. Die in Art. 11 gewährte Freizügigkeit ist ein Bürger- bzw. Deutschengrundrecht²⁸, gemeint sind hierbei alle Deutschen im Sinne des Art. 116 I.²⁹

Der Hauptanwendungsbereich des Art. 11 liegt bei den deutschen Staatsangehörigen. Wichtig ist jedoch die zusätzliche Betrachtung des Art. 18 I AEUV, welcher es nicht gestattet, Staatsangehörige eines EU-Staates aufgrund ihrer Staatsangehörigkeit zu diskriminieren. Dementsprechend sind alle Deutschen sowie alle EU-Staatsangehörigen als natürliche Personen Träger des Grundrechts auf Freizügigkeit.

Möglicherweise können sich auch juristische Personen auf die Freizügigkeit berufen. Voraussetzung hierfür ist, dass die Freizügigkeit gemäß Art. 19 III wesensmäßig auf diese anwendbar ist. Bei juristischen Personen wird hierbei gewöhnlicherweise von deren Sitz ausgegangen, der frei wählbar sein muss.³⁰ Im Rahmen der Corona-Pandemie und der hier betrachteten Maßnahmen ist die Frage

²⁸ Ogorek, in: BeckOK GG, GG Art. 11, Rn. 4; Durner, in: Maunz/Dürig, GG Art. 11, Rn. 54; Pagenkopf, in: Sachs, GG Art. 11, Rn. 11.

²⁹ Antoni, in: Hömig/Wolff, GG Art. 11, Rn. 2.

³⁰ Durner, in: Maunz/Dürig, GG Art. 11, Rn. 60.

der Anwendbarkeit auf juristische Personen nicht relevant und wird daher in dieser Arbeit nicht näher betrachtet.

Bei den beschriebenen Maßnahmen sind alle Deutschen bzw. EU-Staatsangehörigen betroffen. Der persönliche Schutzbereich ist für diese eröffnet. Andere Personen können sich nicht auf die Freizügigkeit berufen, sondern werden durch die Maßnahmen in ihrem Recht auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 I eingeschränkt.

II. Sachlicher Schutzbereich

Das Recht auf Freizügigkeit schützt es, im gesamten Bundesgebiet Aufenthalt und Wohnsitz zu nehmen³¹ sowie aus diesem Grund einzureisen.³² Das Merkmal des Wohnsitzes bereitet wenig Unklarheiten. In § 7 I BGB ist geregelt, dass der Wohnsitz dort begründet wird, wo man sich ständig niederlässt, also dort, wo der Schwerpunkt der Lebensverhältnisse ist.³³ Die Begründung eines Wohnsitzes setzt also eine gewisse Dauer und Beständigkeit voraus. Durch Art. 11 wird die Begründung, Aufhebung und Verlagerung eines oder mehrerer Wohnsitze geschützt³⁴, denn gemäß § 7 II BGB kann der Wohnsitz auch an mehreren Orten bestehen. Zwischen mehreren Wohnsitzen lässt sich aus § 7 BGB allerdings keine Rangfolge und aus § 21 Bundesmeldegesetz keine Wertigkeit entnehmen, wodurch eine Differenzierung gesetzlich nicht zulässig wäre.

Grundsätzlich besteht das Recht auf Freizügigkeit aus zwei Komponenten. Sie gewährt sowohl die Mobilität als „dynamisches Element“ als auch das Verbleiben am Ort der Wahl als „statisches Element“.³⁵ Demnach wird auch die negative Freizügigkeit von Art. 11 geschützt. Hierbei muss es den Grundrechtsträgern möglich sein, eine bestimmte Handlung eben nicht vorzunehmen bzw. vornehmen zu müssen. Wenn es nicht erlaubt ist, eine Handlung eben nicht vorzunehmen, kann nicht von einer Freiheit gesprochen werden.³⁶ Negative Freizügigkeit

³¹ BVerfGE 110, 177, Rn. 32; BVerfGE 80, 137, Rn. 58; BVerfGE 2, 266, Rn. 23.

³² BVerfGE 2, 266, Rn. 23.

³³ V. Epping, Grundrechte, S. 404, Rn. 743 m.w.N.

³⁴ Kingreen/Poscher, Grundrechte. Staatsrecht II, Teil Drei, Rn. 915.

³⁵ Hofmann, in: Umbach/Clemens, GG Mitarbeiterkommentar Art. 11, Rn. 13.

³⁶ M. Sachs, Verfassungsrecht II – Grundrechte, S. 122, Rn. 20.

bedeutet somit, dass man frei von staatlichem Zwang an einem Ort verbleiben³⁷ und nicht zum Wegzug gezwungen werden darf.³⁸ Ansonsten würde das Recht, frei Aufenthalt und Wohnsitz zu wählen, entwertet werden³⁹ und dadurch letztlich seinen Sinn verlieren, wenn der Wohnsitz zwar begründet werden, dort jedoch nicht verblieben werden darf.⁴⁰

Der sachliche Schutzbereich der freien Wohnsitznahme wird in den genannten Maßnahmen insbesondere durch das Ausreisegebot bzw. Einreiseverbot für Menschen mit Nebenwohnsitz in Mecklenburg-Vorpommern eingeschränkt. Da es Menschen mit Nebenwohnsitz nicht erlaubt war, dort ihren Wohnsitz zu nehmen bzw. am Ort des Nebenwohnsitzes zu verbleiben, ist der sachliche Schutzbereich hierfür eröffnet. Wie oben bereits dargelegt, ist es nicht relevant, dass es sich nicht um einen Haupt-, sondern um einen Nebenwohnsitz handelt.

Schwieriger ist hingegen die Frage, welche Anforderungen an den Aufenthalt gestellt werden. Eindeutig ist zumindest, dass sich der Aufenthalt durch das tatsächliche Verweilen an einem Ort auszeichnet, das von gewisser Dauer und Bedeutung ist.⁴¹ Es stellt sich jedoch als schwierig heraus, diese beiden Faktoren zu definieren. Die Literatur weist darauf hin, dass der Aufenthalt nicht nur flüchtig sein darf, da er sonst unter Art. 2 I fiele.⁴² Unter diese weitreichende Definition würde sehr viel fallen, weshalb es zu Kollisionen mit der in Art. 2 I genannten allgemeinen Handlungsfreiheit kommt. Eine andere Ansicht ist, dass ein Aufenthalt, um in den Schutzbereich nach Art. 11 zu fallen, mindestens eine Übernachtung einschließen muss.⁴³

Eine zeitliche Grenze mit festem Wert wäre allerdings willkürlich, da auch schon ein kurzer Aufenthalt von Bedeutung sein kann.⁴⁴ Die alleinige Betrachtung einer

³⁷ BVerfGE 134, 242, Rn. 254.

³⁸ Gröpl/Windthorst/von Coelln, GG Studienkommentar Art. 11, Rn. 13.

³⁹ BVerfGE 134, 242, Rn. 255.

⁴⁰ Kingreen/Poscher, Grundrechte. Staatsrecht II, Teil Drei, Rn. 925.

⁴¹ Jarass/Piero, GG Art. 11, Rn. 2.

⁴² Sodan, GG Art. 11, Rn. 2.

⁴³ Jarass/Piero, GG Art. 11, Rn. 2 m.w.N.

⁴⁴ V. Epping, Grundrechte, S. 404, Rn. 743.

Mindestdauer ist daher als nicht ausreichend anzusehen, kann jedoch als ein Indiz für die objektive Gesamtbetrachtung dienen.⁴⁵

Einigkeit besteht zumindest darin, dass die Voraussetzungen für den Schutzbereich der Freizügigkeit höher sein müssen als die der Bewegungsfreiheit, die sich aus der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 I ergibt, weshalb für die Freizügigkeit auch von einer notwendigen „Persönlichkeitsrelevanz“⁴⁶ oder „soziale[n] Relevanz“⁴⁷ gesprochen wird. In der Umsetzung würde diese Ansicht Schwierigkeiten bereiten, da es als Außenstehender nicht überprüfbar ist, wie gewichtig der angestrebte Aufenthalt für die Persönlichkeit ist. Auf dieser Grundlage scheidet somit die Durchsetzung von freizügigkeitseinschränkenden Maßnahmen aus. Ebenso wird teilweise das Verlassen des üblichen Lebensraums für notwendig angesehen.⁴⁸ Das erscheint jedoch dahingehend nicht gerechtfertigt, da auch ein Aufenthalt im direkten Lebensumfeld von gewisser Dauer und Relevanz für den Einzelnen sein kann.

Da sämtliche der bereits genannten Merkmale für sich allein betrachtet nicht überzeugen, bleibt festzuhalten, dass es bei der Beurteilung des Schutzbereichs von Art. 11 auf eine gemischte Betrachtung aus zeitlichen, räumlichen und persönlichen Komponenten ankommt, die in Summe die Bedeutung des nachrangigen Auffanggrundrechts des Art. 2 I übersteigen.⁴⁹ Der Schutzbereich sollte jedoch großzügig zugunsten des Freiheitsrechts ausgelegt werden, da grundsätzlich von einer Freiheitsvermutung auszugehen ist.⁵⁰

Durch das Beherbergungsverbot wird der Schutzbereich der Freizügigkeit in ihrer Aufenthaltskomponente berührt. Das Verweilen in einer dafür vorgesehenen Beherbergungsunterkunft zeichnet sich zum einen dadurch aus, dass es mindestens eine Übernachtung einschließt, womit sogar die enge Auslegung des Zeitbegriffs gewahrt wird. Zum anderen wird der gewöhnliche Lebensraum verlassen, da eine andere Unterkunft aufgesucht wird. Die Persönlichkeitsrelevanz

⁴⁵ Graf von Kielmannsegg, in: von Münch/Kunig, GG Art. 11, Rn. 30.

⁴⁶ V. Epping, Grundrechte, S. 404, Rn. 743, m.w.N.

⁴⁷ Sodan, GG Art. 11, Rn. 2.

⁴⁸ Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Art. 11, Rn. 27.

⁴⁹ Graf von Kielmannsegg, in: von Münch/Kunig, GG Art. 11, Rn. 31.

⁵⁰ R. Schmidt, Grundrechte, Rn. 120.

als weiteres mögliches Kriterium lässt sich pauschal nicht beurteilen. Hierbei hängt es vom Einzelfall ab, ob der Aufenthalt als relevant oder bedeutend befunden wird.

Bei dem in einigen Ländern beschlossenen 15-km-Radius wurden explizit touristische Reisen unterbunden. Aufenthalte an Orten, die nicht den gebilligten Zwecken dienen, waren verboten. Ein Zweck, der nicht dem erlaubten entspricht, kann jedoch auch in seiner Dauer und Bedeutung derart gewichtig sein, dass der Schutzbereich des Art. 11 eröffnet ist.

Da bei den Ausgangsbeschränkungen der Aufenthalt insbesondere im öffentlichen Raum nicht erlaubt war, ist je nach Bedeutung und Dauer ebenfalls der Schutzbereich berührt. Für die Bewertung, ob ein Aufenthalt i.S.d. Art. 11 vorlag, müssen die Gesamtumstände mit den räumlichen, zeitlichen und persönlichkeitsrelevanten Indikatoren betrachtet werden.

Fraglich ist, ob und in welchem Ausmaß auch die Fortbewegung durch Art. 11 geschützt wird. Bei der Bewertung hiervon kommt es vor allem darauf an, mit welchem Motiv die Fortbewegung erfolgt. Geschieht die Fortbewegung um des Aufenthalts Willen, ist auch diese geschützt, da diese notwendig ist für die Wohnsitz- und Aufenthaltsnahme.⁵¹ Ist die Fortbewegung selbst das Ziel, also z.B. eine Fahrradtour oder ein Spaziergang, dann fällt diese unter Art. 2 I.

Bei den nächtlichen Ausgangsbeschränkungen kamen beide Varianten vor. Das nächtliche Joggen als Sport beispielsweise ist nicht von der Freizügigkeit gedeckt. Wird allerdings von einem Besuch nach Hause gejoggt, dann geschieht dies aus dem Grund des Aufenthalts in der eigenen Wohnung, wo der Schutz des Art. 11 greift. So ist die Freizügigkeit mindestens aus dem Grund tangiert, dass es sogar verboten war, ab einer bestimmten Uhrzeit in die eigene Wohnung zurückzukehren, da der dafür zwischenzeitlich notwendige Aufenthalt im öffentlichen Raum verboten war.

⁵¹ Kingreen/Poscher, Grundrechte. Staatsrecht II, Teil Drei, Rn. 917.

D. Eingriff in den Schutzbereich

Ein Eingriff in den Schutzbereich der Freizügigkeit liegt dann vor, wenn das freie Ziehen beeinträchtigt oder behindert wird⁵², es also erschwert oder unmöglich gemacht wird. Es wird zwischen zwei Arten von Eingriffen unterschieden. Zunächst wird der klassische Eingriff betrachtet, der folgende⁵³ Voraussetzungen hat:

Der Eingriff muss „final“ erfolgen, also mit dem Ziel, das entsprechende Grundrecht einzuschränken. Für die untersuchten Maßnahmen kann dies bejaht werden, da durch die oben genannten Maßnahmen explizit angestrebt wurde, die Mobilität der Menschen zu verringern und sie somit zur Verhinderung von Infektionen mit dem Coronavirus an freier Wohnsitz- und Aufenthaltsnahme einzuschränken. Zudem muss das grundrechtlich geschützte Verhalten „unmittelbar“ eingeschränkt werden. Da in den relevanten Gesetzen und Verordnungen die Freizügigkeit durch konkrete Maßnahmen wie Ausgangsbeschränkungen oder Beherbergungsverbot eingeschränkt wurde, erfolgte die Beeinträchtigung unmittelbar aus den entsprechenden Normen. Bei den einschränkenden Normen handelt es sich zudem um Rechtsakte, die eine Rechtsfolge für den Adressaten haben. Als abschließendes Merkmal müssen sich die Maßnahmen mithilfe von Befehl und Zwang staatlicher Mittel durchsetzen lassen. Auch dem kann zugestimmt werden, da Verstöße gegen die Normen in der Regel Ordnungswidrigkeiten darstellen, die auf dem üblichen Rechtsweg geahndet werden können.

Neben dem klassischen gibt es auch den faktisch-mittelbaren Eingriff. Bei einem solchen Eingriff wird die Grundrechtsausübung des Einzelnen nur indirekt durch staatliches Handeln eingeschränkt.⁵⁴

Bei den Ausgangsbeschränkungen, dem 15-km-Radius, dem Beherbergungsverbot und dem Ausreisegebot bzw. Einreiseverbot für Nebenwohnsitze wurde die

⁵² V. Epping, Grundrechte, S. 406, Rn. 747.

⁵³ M. Sachs, Verfassungsrecht II – Grundrechte, S. 130, Rn. 6; V. M. Haug, Öffentliches Recht im Überblick, 3. Kapitel, Rn. 614; Kingreen/Poscher, Grundrechte. Staatsrecht II, Teil Eins, Rn. 292.

⁵⁴ BVerfGE 105, 279, Rn. 79.

Ausübung der Freizügigkeit eben zu diesem Zweck unmittelbar eingeschränkt, weshalb es sich nicht um einen faktisch-mittelbaren, sondern um einen klassischen Eingriff handelt.

Ein Grundrechtseingriff erfolgt auch dann, wenn die Ausübung von Bedingungen, Genehmigungen oder Nachweisen abhängig gemacht wird.⁵⁵ Hierbei sollte erwähnt werden, dass der am 28.03.2020 geänderte § 28 I 1 HS 1 IfSG explizit ermöglicht, das Recht, bestimmte (öffentliche) Orte aufzusuchen, von Bedingungen abhängig zu machen. Neben den in den entsprechenden Normen geregelten Ausnahmetatbeständen kann hierfür exemplarisch die Ausgangsbeschränkung nach § 28b I 1 Nr. 2 IfSG genannt werden, die nicht für Genesene und geimpfte Personen mit entsprechendem Nachweis galt⁵⁶, wonach für alle anderen Personen ein Eingriff in die Freizügigkeit vorliegt.

⁵⁵ Kingreen/Poscher, Grundrechte. Staatsrecht II, Teil Drei, Rn. 927.

⁵⁶ Siehe § 5 COVID-19-Schutzmaßnahmen-Ausnahmenverordnung.

E. Rechtfertigung des Eingriffs

Wie bereits unstreitig dargelegt, ist ein Eingriff in die Freizügigkeit vorhanden. Möglicherweise stellt dieser Eingriff eine Grundrechtsverletzung dar. Das ist dann der Fall, wenn für einen Eingriff keine Rechtfertigung vorliegt.⁵⁷

Die Freizügigkeit steht unter einem qualifizierten Gesetzesvorbehalt, wonach Eingriffe durch oder aufgrund eines Gesetzes und nur unter bestimmten in Art. 11 II genannten Voraussetzungen möglich sind.⁵⁸ Demnach wird im Grundgesetz selbst eine schrankenlose Ausübung der Freizügigkeit nicht gewährleistet.

In der Literatur ist es umstritten, ob materielles oder formelles Recht notwendig ist, um die Freizügigkeit einzuschränken. Eine Ansicht ist, dass materielles Recht, also auch Rechtsverordnungen, ausreichen.⁵⁹ Eine andere Ansicht ist, dass für die Einschränkung von Grundrechten ein formelles Gesetz notwendig ist, also insbesondere ein vom Parlament verabschiedetes Gesetz.⁶⁰ Durch das Wort „Gesetz“ würde deutlich, dass das Parlament die grundlegenden Entscheidungen selbst zu treffen habe und nicht der Exekutive überlassen dürfe.⁶¹ Auch das Bundesverfassungsgericht macht deutlich, dass der Gesetzgeber Entscheidungen von Gemeinschaftsinteressen, die in ihrer Bedeutung die Freiheitsrechte des Einzelnen überragen, selbst zu treffen hat und sich „dieser Entscheidungspflicht [...] nicht beliebig entziehen [kann]“.⁶² Diese Betrachtungsweise des Wortes „Gesetz“ erscheint auch die logische Schlussfolgerung in Anbetracht dessen, dass das materielle Recht durch den Satzteil „aufgrund eines Gesetzes“ (Art. 11 II) miteingeschlossen ist, da die Exekutive durch Nennung in einem formellen Gesetz dazu ermächtigt wird, weitergehende Maßnahmen in Form von Rechtsverordnungen bzw. Satzungen oder Einzelakten zu erlassen.

⁵⁷ R. Schmidt, Grundrechte, Rn. 142.

⁵⁸ M. Sachs, Verfassungsrecht II – Grundrechte, S. 153, Rn. 17; V. M. Haug, Öffentliches Recht im Überblick, 3. Kapitel, Rn. 619.

⁵⁹ V. Epping, Grundrechte, S. 407, Rn. 748.

⁶⁰ M. Sachs, Verfassungsrecht II – Grundrechte, S. 150, Rn. 10.

⁶¹ Kluckert, Das neue Infektionsschutzrecht, Teil 2, § 2, Rn. 103 m.w.N.

⁶² BVerfGE 33, 125, Rn. 121.

Das ausschlaggebende Gesetz, welches auch die Grundlage für weitere Rechtsverordnungen bildet, ist das IfSG, welches vom Bundestag erlassen wurde. Es handelt sich somit um ein formelles Parlamentsgesetz. Die weitergehenden Maßnahmen in den einzelnen Ländern wurden aufgrund dieses Gesetzes erlassen. Somit fallen auch sie unter den Gesetzesvorbehalt.

Da es sich um einen qualifizierten Gesetzesvorbehalt handelt, muss die einschränkende Norm einen der in Art. 11 II genannten Zwecke erfüllen. Eine mögliche Voraussetzung stellt die Bekämpfung von Seuchengefahr dar. Dabei geht es allerdings nicht um jegliches Gesundheitsrisiko, sondern um das Übertragungsrisiko, welches begrenzt werden soll.⁶³ Dies trifft den Anwendungsfall der Corona-Pandemie, weshalb grundsätzlich die Freizügigkeit eingeschränkt werden kann.

Fraglich hingegen ist die Rechtfertigung der Inanspruchnahme von Nichtstörern. Da ein Großteil der Maßnahmen sich nicht nur auf die in § 28 I 1 IfSG genannte Personengruppe der Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen oder Ausscheider beschränkt, sind in gleichem Maße alle anderen Personen als Nichtstörer von den Einschränkungen betroffen. Die Inanspruchnahme von Nichtstörern im infektionsschutzrechtlichen Sinn ist zu differenzieren von den engen Voraussetzungen des Polizeirechts. Dies kann damit begründet werden, dass eine klare Unterscheidung zwischen Störern und Nichtstörern praktisch nicht möglich ist, weshalb dadurch auch die Inanspruchnahme der restlichen Bevölkerung unabhängig von ihrer Gefahr auf die Entwicklung der pandemischen Lage möglich ist.⁶⁴

⁶³ Gusy, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG Art. 11, Rn. 59.

⁶⁴ Kluckert, Das neue Infektionsschutzrecht, Teil 2, § 2, Rn. 175a.

F. Schranken-Schranke

Jede Norm, die Schrankenbestimmungen enthält, muss in jeglicher Hinsicht verfassungskonform sein⁶⁵, also in allen formellen wie auch materiellen Aspekten. Ein Verstoß gegen die Anforderungen der Verfassung lässt aus dem Grundrechtseingriff eine Grundrechtsverletzung werden.⁶⁶

I. Formelle Verfassungsmäßigkeit

Ein Mangel der formellen Rechtmäßigkeit führt dazu, dass es zu keiner wirksamen Einschränkung eines Grundrechts kommen kann, auch wenn die Vorschrift im materiellen Sinn rechtmäßig ist.⁶⁷ Die Prüfung der formellen Rechtmäßigkeit erfolgt in den drei Schritten Kompetenz, Verfahren und Form.

1. Kompetenz

Zunächst wird die Gesetzgebungskompetenz betrachtet. Im Bereich der Freizügigkeit liegt die Gesetzgebungskompetenz nach Art. 73 I Nr. 3 ausschließliche beim Bund, wonach die Länder keine Einschränkungen in die Freizügigkeit vornehmen dürfen.⁶⁸ Diese ausschließliche Gesetzgebungskompetenz schränkt jedoch nicht die Kompetenz der Länder im Bereich der allgemeinen Gefahrenabwehr ein, da Teile der in Art. 11 II genannten Voraussetzungen für Einschränkungen durch Landesrecht geregelt werden.⁶⁹ Bei den im Zuge der Corona-Pandemie in Kraft getretenen Maßnahmen handelt es sich speziell um den Bereich des Infektionsschutzes, weshalb im Folgenden die dort geltende Kompetenz betrachtet wird.

Gemäß Art. 74 I Nr. 19 handelt es im Bereich der Maßnahmen gegen gemeingefährliche oder übertragbare Krankheiten bei Menschen um eine konkurrierende Gesetzgebungskompetenz. Das bedeutet nach Art. 72 I, dass die Länder die Befugnis zur Gesetzgebung haben, solange und soweit der Bund von

⁶⁵ vgl. BVerfGE 14, 263, Rn. 53.

⁶⁶ M. Sachs, Verfassungsrecht II – Grundrechte, S. 200, Rn. 58.

⁶⁷ R. Schmidt, Grundrechte, Rn. 167; M. Sachs, Verfassungsrecht II – Grundrechte, S. 201, Rn. 60.

⁶⁸ V. Epping, Grundrechte, S. 407, Rn. 749 m.w.N.

⁶⁹ V. Epping, Grundrechte, S. 407, Rn. 749.

seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Die zentrale Ermächtigungsgrundlage für die Corona-Maßnahmen ist das IfSG, welches durch das „Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage nationaler Tragweite“ geändert wurde.⁷⁰ Das IfSG ist ein Gesetz des Bundes, der dort, insbesondere durch die im Laufe der Corona-Pandemie getroffenen Änderungen, viele Regelungen getroffen hat, was insofern Gesetze zum Infektionsschutz auf Landesebene ausschließt. Möglich werden diese jedoch durch eine entsprechende Ermächtigung des Bundes nach Art. 80 I, IV.

Problematischer ist hingegen die Frage, wem die Kompetenz zusteht, die Maßnahmen des IfSG auszuführen. Gemäß Art. 83 führen die Länder Bundesgesetze in eigener Angelegenheit aus. Änderungen von diesem Grundsatz müssten im Grundgesetz festgelegt werden, sind im Bereich des Infektionsschutzes aber nicht vorhanden.⁷¹

Durch § 28 IfSG wurden die zuständigen Behörden dazu ermächtigt, die notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen. Dies kann gemäß § 32 IfSG auch durch die Landesregierungen als Rechtsverordnung geschehen. Da sich diese Ermächtigungen aus einem formellen Parlamentsgesetz ableiten, steht den Ländern die Kompetenz zu, weitergehende und präzisierende Verordnungen zu erlassen und somit das IfSG auszuführen. Es liegt kein Verstoß gegen die Kompetenz vor.

Zudem ist der Bundestag nach § 5 I 1 IfSG dazu befugt, die epidemische Lage von nationaler Tragweite festzustellen. Auch diese Feststellung kann als „Ausführung des Gesetzes“ i.S.d. Art. 83, 84 GG gesehen werden⁷², die nicht die grundrechtlich festgelegte Kompetenz des Bundes umfasst. Möglicherweise handelt es sich um den Ausnahmetatbestand des Art. 84 I 5, nach welchem der Bund in Ausnahmefällen „wegen eines besonderen Bedürfnisses nach bundeseinheitlicher Regelung das Verwaltungsverfahren ohne Abweichungsmöglichkeit für die Länder regeln [kann]“.

⁷⁰ Katzenmaier, Grundrechte in Zeiten von Corona, MedR (2020), S. 461.

⁷¹ Horst Dreier, Verfassungsrechtliche Grenzen des Infektionsschutzes, in: Infektionen und Gesellschaft, S. 99.

⁷² Lindner, Covid-19 – Rechtsfragen zur Corona-Krise, § 18, Rn. 25.

Aufgrund der Bedeutung der Corona-Pandemie für die Allgemeinheit und die zunächst neuartige und unberechenbare Situation kann von einem solchen Ausnahmefall ausgegangen werden. Damit dem Bund diese Kompetenz zusteht, muss der Bundesrat zunächst nach Art. 84 I 6 der ermächtigenden gesetzlichen Regelung, hier der Änderung des IfSG, zustimmen.

Der Bundesrat hat dem Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage nationaler Tragweite, in dem die Änderung des § 5 IfSG beschlossen wurde, am 27.03.2020 zugestimmt.⁷³ Da der tatsächliche Eingriff in die Hoheit der Länder durch die Befugnis zur Feststellung besteht und diese durch den Bundesrat genehmigt wurde, kommt die epidemische Lage von nationaler Tragweite rechtmäßig zustande. Die auf Grundlage der epidemischen Lage nationaler Tragweite getroffenen Maßnahmen sind damit im Hinblick auf die Kompetenz verfassungskonform.

2. Verfahren

Da die Rechtsgrundlagen für die Einschränkungen seit Beginn der Corona-Pandemie mehrfach geändert wurden, gibt es eine Vielzahl an Verfahren, die betrachtet werden müssten. Zur Vereinfachung wird nur auf drei Aspekte eingegangen.

Die Änderungen des IfSG, die die Hoheit der Länder einschränken, benötigten nach Art. 84 I die Zustimmung des Bundesrates. Diese ist ordnungsgemäß erfolgt.⁷⁴

Viele der Verordnungen, die durch die Länder erlassen wurden, wurden notverkündet.⁷⁵ In Baden-Württemberg werden Rechtsverordnungen grundsätzlich gemäß Art. 63 II LV im Gesetzblatt des Landes verkündet, was somit das ordentliche Verkündungsverfahren darstellt. Die Notverkündungen der Corona-Verordnungen geschahen auf Grundlage des § 4 Verkündigungsgesetz, nach welchem die öffentliche Bekanntmachung in „anderer geeigneter Weise“ zu

⁷³ BR-Drs. 151/20 vom 27.03.2020.

⁷⁴ BR-Drs. 151/20 vom 27.03.2020.

⁷⁵ z.B. die Corona-Verordnung von Baden-Württemberg, Stand 16.08.2021; Dreizehnte SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung von Sachsen-Anhalt, Stand 21.05.2021.

erfolgen hat. Die Veröffentlichung im Internet erreicht eine große Zielgruppe, kann jedoch nicht für jedermann vorausgesetzt werden. Um zeitlichen Verzögerungen vorzubeugen, scheint sie doch das geeignete Mittel zu sein, um die Verordnungen zu verkünden, wobei die Verkündung im Gesetzblatt nachzuholen ist.

Sämtliche Rechtsverordnungen müssen begründet werden, indem die Notwendigkeit der Maßnahmen dargelegt wird. Liegt eine solche Begründung nicht vor, so ist die Rechtsverordnung unwirksam.⁷⁶ Bei den Baden-Württembergischen Corona-Verordnungen kam es regelmäßig vor, dass die Begründungen erst einige Tage nach Inkrafttreten der Verordnung veröffentlicht wurden und somit der Allgemeinheit verspätet zugänglich waren.⁷⁷ Dies steht zumindest bis zum Vorliegen der Begründung im Widerspruch zur Begründungspflicht. Bis zur Veröffentlichung der Begründung sind die auf Grundlage der Corona-Verordnung getroffenen Maßnahmen formell rechtswidrig.

3. Form

Manche Bundesländer haben ihre Maßnahmen in Form von Rechtsverordnungen getroffen⁷⁸, diese Verordnungen stützen sich auf § 32 IfSG. Durch die Abgabe von Befugnissen der Legislative zugunsten der Exekutive wird das Prinzip der Gewaltenteilung geschwächt.⁷⁹ Da auch Art. 80 I 1 Rechtsverordnungen als Instrument der Normsetzung nennt, sind die Maßnahmen der Länder, die in Form der Rechtsverordnung getroffen wurden, unter Beachtung der nachfolgenden materiellen Voraussetzungen rechtmäßig.

⁷⁶ Lindner, Covid-19 – Rechtsfragen zur Corona-Krise, § 18, Rn. 96a.

⁷⁷ Begründungen wurden meist nach einigen Tagen im Internet hochgeladen. Siehe hierzu z.B.: <https://www.baden-wuerttemberg.de/de/service/aktuelle-infos-zu-corona/aktuelle-corona-verordnung-des-landes-baden-wuerttemberg/> Stand 17.05.2021. Die Begründung zur Verordnung, gültig ab 14.05.2021, ist noch nicht vorhanden. Diese wurde am 18.05.2021 hochgeladen. Das heißt, diese Begründung war der Allgemeinheit erst vier Tage nach Inkrafttreten zugänglich. Die Begründung zur Verordnung, gültig ab 16.08.2021, wurde am 20.08.2021 hochgeladen, also auch vier Tage zu spät. Die Originalseite ist archiviert verfügbar unter: <https://web.archive.org/>.

⁷⁸ Z.B. Baden-Württemberg (Corona-Verordnung), Bayern (Bayrische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung), Berlin (SARS-CoV-2-Eindämmungsverordnung, SARS-CoV-2-Infektionsschutzverordnung), Hessen (Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus), Sachsen (Sächsische Corona-Schutz-Verordnung), u.w.

⁷⁹ R. Schmidt, Grundrechte, Rn. 187.

Problematischer ist die Rechtsform der Allgemeinverfügung. In dieser Form wurden zahlreiche Einschränkungen getroffen.⁸⁰ Allgemeinverfügungen sind gemäß § 35 S. 2 VwVfG Verwaltungsakte, die sich an einen bestimmten oder bestimmbar Personenkreis richtet. Somit kann gegen eine Allgemeinverfügung Widerspruch im gewöhnlichen verwaltungsrechtlichen Weg eingelegt werden.

Wenn ein Widerspruch gegen eine Allgemeinverfügung eingelegt wird, so wird der Vollzug grundsätzlich nicht allgemein außer Kraft gesetzt, sondern nur für den jeweiligen Widerspruchsführer.⁸¹ Es erscheint jedoch unter rechtsstaatlichen und verwaltungstechnischen Aspekten unverständlich, dass jeder Einzelne gegen die Allgemeinverfügung vorgehen muss. Wenn daher eine Anordnung unabhängig von der persönlichen Situation des widersprechenden Adressaten unstreitig rechtswidrig ist, so darf diese nicht gegen andere Adressaten der Anordnung vollzogen werden, sondern darf aus Gleichbehandlungsgründen für alle nicht mehr gelten.⁸²

Die Rechtsform der Allgemeinverfügung wird zwar durch § 28 IfSG ermöglicht, jedoch scheint es sinnvoll, die Maßnahmen in Form einer Rechtsverordnung zu treffen. Durch § 32 S. 1 IfSG werden die Landesregierungen unmittelbar zum Erlass von Rechtsverordnungen ermächtigt, jedoch können diese die Befugnis auf andere Stellen übertragen (§ 32 S. 2 IfSG). Dadurch ist es nach entsprechender Ermächtigung durch die Landesregierungen möglich, dass auch nachgeordnete Stellen wie Landkreise oder Gemeinden Rechtsverordnungen erlassen.

II. Materielle Verfassungsmäßigkeit

Bei der Prüfung der materiellen Verfassungsmäßigkeit werden sämtliche inhaltliche Faktoren der einschränkenden Normen auf ihre Rechtmäßigkeit untersucht.

⁸⁰ z.B. die Ausgangsbeschränkungen in baden-württembergischen Landkreisen, in Bayern und im Saarland, sowie das Aufenthaltsverbot von Menschen mit Nebenwohnsitz in Landkreisen in Niedersachsen.

⁸¹ Stepanek, in: NVwZ 2021, 778 (779).

⁸² Stepanek, in: NVwZ 2021, 778 (780).

1. Zitiergebot

Grundlage für das Zitiergebot ist Art. 19 I 2. Demnach muss jedes Gesetz, das in ein Grundrecht eingreift, dieses unter Angabe des betroffenen Artikels nennen. Zweck dieses Gebots ist es, dass der Gesetzgeber bei Erlass eines Gesetzes bedenkt, welche Grundrechte dadurch eingeschränkt werden.⁸³ Somit kommt dem Zitiergebot eine „Warn- und Besinnungsfunktion“⁸⁴ zu. Außerdem sollen ungewollte Grundrechtseingriffe dadurch verhindert werden, dass der Gesetzgeber gezwungen wird, die Eingriffe im Gesetzestext zu nennen.⁸⁵

Ein Urteil des BVerfG hierzu besagt, dass es ausreichend ist, wenn sich der Gesetzgeber bewusst ist, dass er sich in grundrechtsrelevantem Bereich aufhält, da die strikte Einhaltung des Zitiergebots ansonsten zu einer „unnötig hindernden Förmlichkeit“ werden würde.⁸⁶ Zudem entfalle das Zitiergebot, wenn die Grundrechtseinschränkung offenkundig ist.⁸⁷ Beide Argumente scheinen jedoch dem Anspruch des Art. 19 I 2 nicht gerecht zu werden, denn könnte das Zitiergebot so leicht außer Kraft gesetzt werden, wäre die Verankerung dieser Regelung im Grundgesetz nicht notwendig. Ebenso kann etwas nicht rechtmäßig sein mit der Begründung, dass es für jedermann offensichtlich ist. Ein anderes Urteil sieht es als nicht ausreichend an, wenn der Gesetzgeber sich des Grundrechtseingriffs zwar bewusst war, diesen aber nicht ausdrücklich genannt hat.⁸⁸

Bis zur Änderung des IfSG am 28.03.2020 war in § 28 I 4 IfSG nicht vorgesehen, dass die zuständigen Behörden durch die notwendigen Maßnahmen die Freizügigkeit einschränken. Erst mit der Änderung wurde die Freizügigkeit in den Katalog der eingeschränkten Grundrechte mitaufgenommen. Es kann nicht sicher davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber beim Erlass des § 28 IfSG im Sinn hatte, die zuständigen Behörden zum Erlass von freizügigkeitseinschränkenden Maßnahmen zu ermächtigen. Auf Grund des

⁸³ V. Epping, Grundrechte, S. 410, Rn. 760.

⁸⁴ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 27.02.2008, 1 BvR 370/07, Rn. 301.

⁸⁵ BVerfGE 64, 72, Rn. 26.

⁸⁶ BVerfGE 64, 72, Rn. 27.

⁸⁷ BVerfGE 35, 185, Rn. 9.

⁸⁸ BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 27.02.2008, 1 BvR 370/07, Rn. 301.

auslegungsbedürftigen sachlichen Schutzbereichs der Freizügigkeit kann ebenso nicht vorausgesetzt werden, dass es für den Durchschnittsbetrachter offenkundig ist, dass die Freizügigkeit eingeschränkt wird. Dadurch liegt für die Maßnahmen, die vor dem 28.03.2020 auf Grundlage des § 28 I IfSG getroffen wurden, ein Verstoß gegen das Zitiergebot vor.

Dies betrifft die Ausgangsbeschränkungen im Saarland⁸⁹ sowie das Beherbergungsverbot aus touristischen Zwecken, sowie infolgedessen die Abreisepflicht aus der Unterkunft, die im Rahmen der Beherbergung bereits bezogen wurde.⁹⁰ Der 15-km-Radius sowie die Einschränkungen für Menschen mit Nebenwohnsitzen traten erst nach der Änderung des IfSG in Kraft. Ebenso sind die Ausgangsbeschränkungen in Bayern ab dem 24.03.2020 nicht davon betroffen, da sich die entsprechende Verordnung auf § 32 IfSG stützt, in dem die Freizügigkeit bereits seit dem Inkrafttreten des Gesetzes am 01.01.2001 genannt wird.

Folgt man dieser Ansicht, kommt man zu dem Schluss, dass die oben genannten Ausgangsbeschränkungen und das Beherbergungsverbot ohne die notwendige Zitierung in der Rechtsgrundlage § 28 I 1 IfSG zustande gekommen sind. Die fehlende Zitierung führt zur Verfassungswidrigkeit⁹¹ und somit zur Nichtigkeit⁹² der einschränkenden Norm.

2. Einzelfallverbot

Gemäß Art. 19 I 1 muss eine Grundrechtseinschränkung, die durch oder auf Grund eines Gesetzes zustande kommt, allgemein und nicht nur für den Einzelfall gelten. Normen werden daher auch als abstrakt-generelle Regelungen bezeichnet, deren Einzelfallanwendung zur Sicherstellung der Gewaltenteilung die Aufgabe

⁸⁹ § 2 III Verordnung zur Bekämpfung der Corona-Pandemie vom 30.03.2020, ABl. Nr. 13A, S. 196B.

⁹⁰ § 3 SARS-CoV-2-Bekämpfungsverordnung 2020/1 vom 17.03.2020, GVOBl. M-V S. 82.

⁹¹ BVerfGE 154, 152, Rn. 134.

⁹² Vgl. BVerfGE 5, 13, Rn. 9.

der Exekutive und Judikative ist.⁹³ Der Grundgedanke des Einzelfallverbots ist die Anwendung des Gleichheitsgrundsatzes.⁹⁴

Die Maßnahmen, die zur Bekämpfung der Corona-Pandemie getroffen wurden, richten sich innerhalb ihres festgelegten Geltungsbereichs an jedermann. Ebenso gelten die vorgesehenen Ausnahmen für alle gleichermaßen und beeinträchtigen so niemanden im Speziellen mehr als andere. Damit liegt kein Verstoß gegen das Einzelfallverbot vor.

3. Bestimmtheitsgrundsatz

Der Bestimmtheitsgrundsatz ergibt sich aus dem Rechtsstaatsprinzip⁹⁵ und besagt, dass eine Regelung derart bestimmt gefasst sein muss, dass zum einen der Durchschnittsbetrachter die Folgen seines Handelns vorhersehen kann und zum anderen der Verwaltung angemessen klare Handlungsmaßstäbe vorgegeben werden; dies fördert zudem die gerichtliche Kontrolle.⁹⁶

Zunächst wird die Bestimmtheit der einschränkenden Rechtsgrundlage geprüft. Die Rechtsverordnungen der Länder stützten sich meist auf § 32 IfSG. Nach Art. 80 I ist es möglich, andere Behörden zum Erlass von Rechtsverordnungen zu ermächtigen, jedoch müssen dann in dem ermächtigenden Gesetz Inhalt, Zweck und Ausmaß der zu erlassenden Rechtsverordnung geregelt werden (Art. 80 I 2). Gemäß § 32 IfSG gelten für diese Rechtsverordnungen die Voraussetzungen der §§ 28, 28a und 29 bis 31 IfSG, da § 32 IfSG selbst keine näheren Bestimmungen enthält.

Nach § 28 IfSG werden die zuständigen Behörden dazu ermächtigt, „die notwendigen Schutzmaßnahmen [...] soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist“ zu treffen. Fraglich ist nun, ob diese Generalklausel den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots genügt.

⁹³ M. Sachs, Verfassungsrecht II – Grundrechte, S. 182, Rn. 10.

⁹⁴ M. Sachs, Verfassungsrecht II – Grundrechte, S. 182, Rn. 10.

⁹⁵ BVerfGE 45, 400, Rn. 82.

⁹⁶ Grzeszick, in: Maunz/Dürig, GG Art. 20, Rn. 58.

Mit steigender Intensität des Grundrechtseingriffs steigen auch die Anforderungen an die Bestimmtheit.⁹⁷ Das bedeutet, dass die Rechtsgrundlage für die Maßnahmen hinreichend bestimmt sein muss, da massive Grundrechtseinschränkungen daraus resultieren. Im Gesetz müssen die wesentlichen Eingriffsgrundlagen derart bestimmt sein, so dass die Exekutive lediglich die Details dazu ausformuliert.⁹⁸

An die Bestimmtheit wird jedoch die Grenze gesetzt, dass eine Norm nur insoweit bestimmt sein muss, „wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist“.⁹⁹ Demnach kann es nicht Sinn des Bestimmtheitsgrundsatzes sein, jeden Lebensbereich bis ins kleinste Detail zu regeln, sondern der Exekutive Ausgestaltungsspielräume zu geben, da sie einfacher und schneller Änderungen umsetzen kann als der Gesetzgeber.¹⁰⁰ Aus diesem Grund muss eine Ermächtigungsnorm nicht möglichst genau sein, sondern soll den Handlungsspielraum der Exekutive hinreichend bestimmen.¹⁰¹

Zu Beginn der Pandemie war deren weitere Entwicklung offen und nicht vorhersehbar. Aus diesem Grund wäre ein sehr präzise ausformuliertes Parlamentsgesetz möglicherweise nicht geeignet gewesen, um ständig neuen Entwicklungen gerecht zu werden. In der damaligen Situation war es zunächst gerechtfertigt, der Exekutive zur schnellen Bekämpfung zahlreiche Berechtigungen zu geben. Dennoch hätte der Gesetzgeber durch eine Änderung des § 28 IfSG präzisieren müssen, unter welchen Umständen welche Maßnahmen zu treffen sind.¹⁰²

Mit der Änderung vom 28.03.2020 wurde der § 28 IfSG dahingehend ergänzt, dass nun Personen dazu verpflichtet werden konnten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Umständen zu verlassen. Dadurch wurde zumindest vom Gesetzgeber die Möglichkeit ins Gesetz aufgenommen, die

⁹⁷ BVerfGE 86, 288, Rn. 83.

⁹⁸ R. Schmidt, Grundrechte, Rn. 166.

⁹⁹ BVerfG, Beschluss vom 07.03.2017, 1 BvR 1314/12, Rn. 125.

¹⁰⁰ BVerfG, Beschluss vom 21.9.2016 – 2 BvL 1/15, Rn. 57.

¹⁰¹ VGH München, Beschluss vom 30.3.2020 – 20 NE 20.632, Rn. 42.

¹⁰² Katzenmaier, Grundrechte in Zeiten von Corona, MedR (2020), S. 461 (462).

Freizügigkeit einzuschränken. Mit der Änderung des IfSG vom 18.11.2020 wurden in § 28a viele der bereits bestehenden Maßnahmen durch den Gesetzgeber ermöglicht. Die Erweiterung des IfSG durch den § 28a erweckt den Eindruck, dass ohne ernsthafte Alternativen sämtliche bereits durch die Länder getroffenen Maßnahmen durch den Gesetzgeber legitimiert wurden.

Der neu eingefügte § 28a IfSG nennt zwar diverse Maßnahmen auf der Rechtsfolgenseite präzise, jedoch fehlt weiterhin die tatbestandliche Regelung. Es wurde nicht eindeutig geregelt, unter welchen Voraussetzungen welche Maßnahmen getroffen werden dürfen. Stattdessen sind bei Überschreitung der Grenzen von 35 bzw. 50 Neuinfektionen pro 100.000 Einwohner in den vergangenen sieben Tagen „breit angelegte“ und „umfassende“ Maßnahmen zu treffen (§ 28a III 5,6 IfSG). Da nach § 28a III 7 IfSG sogar schon vor Überschreiten der Grenzwerte Maßnahmen zur „Kontrolle des Infektionsgeschehens“ getroffen werden können, verlieren die Grenzwerte an Bedeutung. Insofern bleibt den Verordnungsgebern der größtmögliche Spielraum zum Erlass weitergehender Maßnahmen.

Folglich kann das Bestimmtheitsgebot nicht gewahrt sein. Zudem ist unklar, inwiefern die von der Exekutive getroffenen Maßnahmen bei Erlass der Generalklausel die gewollte Rechtsfolge waren.¹⁰³ Es ist nicht davon auszugehen, dass die tatsächliche Folge, nämlich die Stilllegung des öffentlichen Lebens, durch das IfSG grundsätzlich bezweckt werden sollte.¹⁰⁴ Die massiven Grundrechtseingriffe für die Allgemeinheit lassen sich nur schwer als infektionsschutzrechtliche Standardmaßnahme i.S.d. § 28 IfSG bezeichnen.¹⁰⁵

Nachfolgend wird die Bestimmtheit der einzelnen Normen, die die Freizügigkeit unmittelbar einschränken, geprüft. Bei einer Regelung muss der Rechtsanwender genau wissen, was erlaubt ist und was nicht, gegebenenfalls müssen die Rechtsfolgen klar sein.¹⁰⁶ Für die Ausgangsbeschränkungen in Bayern stellte der

¹⁰³ Kluckert, Das neue Infektionsschutzrecht, Teil 2, § 2, Rn. 93.

¹⁰⁴ Möllers: Parlamentarische Selbstentmächtigung im Zeichen des Virus, VerfBlog.

¹⁰⁵ Kluckert, Das neue Infektionsschutzrecht, Teil 2, § 2, Rn. 98.

¹⁰⁶ M. Sachs, Verfassungsrecht II – Grundrechte, S. 198, Rn. 53.

VGH München fest, dass kein Verbot gegen die Bestimmtheit vorlag.¹⁰⁷ Dieser knappen Feststellung kann nichts entgeggehalten werden, da sämtliche Ausnahmetatbestände eindeutig geregelt sind.

Beim 15-km-Radius für touristische Ausflüge ist die Frage nach der Bestimmtheit streitiger. Auch hierzu nahm der VGH München Stellung.¹⁰⁸ Es sei für den Adressaten nicht hinreichend ersichtlich, in welchem räumlichen Geltungsbereich er keine touristischen Tagesausflüge unternehmen dürfe. Um keinen Verstoß zu begehen, müsste sich jeder im Internet über die aktuellen Inzidenzzahlen informieren und sich dann auf einer Karte eine Linie 15 km um den eigenen Wohnort zeichnen. Dies ist aus rechtsstaatlicher Sicht nicht erlaubt. Stattdessen müsse der räumliche Geltungsbereich für den Durchschnittsbetrachter erkennbar sein. Dies sei ohne einen seitens der Verwaltung veröffentlichten Plan nicht gegeben. Auch geht aus der Regelung nicht hervor, ob es sich bei den 15 km um die Luftlinie handelt oder um die tatsächlich zurückgelegte Strecke.

Ähnliches kann über die in Sachsen umgesetzte Regelung gesagt werden. Hier wurde das Verbot so ausgestaltet, dass sämtliche Aktivitäten ohne triftigen Grund außerhalb von 15 km um den Wohnbereich oder die Unterkunft nicht erlaubt waren.¹⁰⁹ Zur Konkretisierung des genauen Bereichs wurde eine Internetanwendung der sächsischen Staatsregierung¹¹⁰ veröffentlicht, auf der interaktiv der Radius von 15 km um das eigene Haus markiert werden kann. Die Umgebung wird zwar sehr genau dargestellt, sodass es hier an einer Bestimmtheit nicht fehlt, jedoch kann weder ein Internetzugang noch der Umgang mit einem geeigneten Endgerät für die Umsetzung einer allgemeingültigen Regelung vorausgesetzt werden. Somit verstößt auch diese Norm gegen das Bestimmtheitsgebot.

Neben dem vorausgesetzten Internetzugang kann angemerkt werden, dass eine Internetseite manipuliert werden könnte. Dadurch könnte beispielsweise der

¹⁰⁷ VGH München, Beschluss vom 30.3.2020 – 20 NE 20.632, Rn. 45.

¹⁰⁸ VGH München, Beschluss vom 26.1.2021 – 20 NE 21.162, Rn. 13-18.

¹⁰⁹ § 2b Nr. 16 der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 11.12.2020, SächsGVBl. S. 686.

¹¹⁰ Sächsische Staatsregierung: 15-Kilometer-Umkreis - Individuellen 15-Kilometer-Radius ausmessen.

Radius auf der Karte vergrößert werden, so dass die betroffenen Menschen im Glauben sind, sie dürften sich dort bewegen, auch wenn sie sich tatsächlich außerhalb der vorgegebenen 15 km aufhalten.

Für das Beherbergungsverbot ist lediglich fraglich, wobei es sich um touristische Zwecke handelt. Hierbei wurde es in der Regel so gehandhabt, dass lediglich die Beherbergung aus geschäftlichen Zwecken erlaubt war. Ein Verstoß gegen das Bestimmtheitsgebot ist hier nicht zu erkennen.

Ebenso ist im Meldewesen gemäß § 21 Bundesmeldegesetz geregelt, wie das Verhältnis zwischen mehreren Wohnungen ist. Dahingehend ist bestimmt, was einen Nebenwohnsitz darstellt und von den einschränkenden Regelungen in Mecklenburg-Vorpommern betroffen ist.

4. Wesensgehaltsgarantie

Grundlage für die Wesensgehaltsgarantie ist Art. 19 II, wonach ein Grundrecht keinesfalls in seinem Wesen angetastet werden darf. So besagt die Theorie der absoluten Wesensgehaltsgarantie, dass trotz des Eingriffs noch etwas von Grundrecht vorhanden sein muss.¹¹¹ Für die Beurteilung des absoluten Wesensgehalts ist es demnach irrelevant, zu welchem Zweck der Eingriff geschieht.¹¹² Es ist allerdings offen, was den unantastbaren Kern des Grundrechts umfasst, zumal es schon keine klare Festlegung des Schutzbereichs gibt.

Aus diesem Grund hält das Bundesverfassungsgericht generell fest, dass der Wesensgehalt dann angetastet wird, wenn „jeglicher Störungsabwehranspruch [...] materiell beseitigt [wurde]“.¹¹³ Bei den Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie kann dies nicht der Fall sein, da es unterschiedliche Ausnahmetatbestände gibt. Bei den Ausgangsbeschränkungen waren dies insbesondere sportliche Aktivitäten, für die lockerere Maßstäbe galten. Der 15-km-Radius galt in Bayern nur für touristische Zwecke, nicht aber für das Einkaufen in einem anderen Ort oder Besuche im Rahmen der

¹¹¹ Thiele, Basiswissen Staatsrecht II – Grundrechte, S. 43.

¹¹² M. Sachs, Verfassungsrecht II – Grundrechte, S. 189f, Rn. 32.

¹¹³ BVerfGE 61, 82, Rn. 97.

Kontaktbeschränkungen.¹¹⁴ Die Nebenwohnungsbesitzer verfügen über eine Hauptwohnung, die sie nicht verlassen müssen und das Beherbergungsverbot verhindert nicht das Übernachten bei privaten Kontakten im Rahmen der Kontaktbeschränkungen. Ein Rest des Grundrechts, auf den sich die Einwohner berufen können, bleibt somit bestehen.

5. Wesentlichkeitstheorie

Die Aufgabe der Wesentlichkeitstheorie ist es, die Anwendung von Generalklauseln durch nachgeordnete Behörden einzugrenzen.¹¹⁵ Bis zum 18.11.2020 wurden alle Corona-Eindämmungsmaßnahmen der Länder auf die Ermächtigungsgrundlagen der §§ 28, 32 IfSG gestützt. Problematisch an einer Generalklausel mit weitergehenden Befugnissen anderer Behörden ist, dass wesentliche Entscheidungen durch den Gesetzgeber selbst getroffen werden müssen und nicht an die Exekutive delegiert werden dürfen¹¹⁶, weshalb die Wesentlichkeitstheorie zum Parlamentsvorbehalt führt. Es ist somit nicht erlaubt, dauerhaft auf Rechtsverordnungen zurückzugreifen.¹¹⁷

Der Parlamentsvorbehalt ergibt sich aus der grundsätzlichen Legitimation des Parlaments. Dieses ist pluralistisch zusammengesetzt und durch Wahlen regelmäßig in seiner Funktion als Legislative legitimiert. Bei Maßnahmen solchen Ausmaßes sind jedoch vielseitige Interessen zu betrachten. Durch seine Zusammensetzung ist das Parlament am ehesten geeignet, solche grundrechtlichen Entscheidungen zu treffen. Die Entscheidungen werden jedoch regelmäßig durch einseitig zusammengesetzte Gremien¹¹⁸, insbesondere durch Vertreter der Regierungsparteien, getroffen.

¹¹⁴ Begründung der Verordnung zur Änderung der Elften Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung, BayMBl. 2021 Nr. 6.

¹¹⁵ Kluckert, Das neue Infektionsschutzrecht, Teil 2, § 2, Rn. 107.

¹¹⁶ BVerfGE 88, 103, Rn. 50; Horst Dreier, Verfassungsrechtliche Grenzen des Infektionsschutzes, in: Infektionen und Gesellschaft, S. 92; Katzenmaier, Grundrechte in Zeiten von Corona, MedR (2020), S. 461 (462).

¹¹⁷ Pautsch/Haug, Parlamentsvorbehalt und Corona-Verordnungen – ein Widerspruch, NJ 7/20, S. 281 (282).

¹¹⁸ Lepsius: Vom Niedergang grundrechtlicher Denkkategorien in der Corona-Pandemie, VerfBlog.

Die Debatten im Parlament, die Bestandteil eines ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens sind, tragen zu mehr Transparenz¹¹⁹ und somit zur höheren Akzeptanz in der Bevölkerung bei. Mit steigender Akzeptanz der Maßnahmen steigt auch die Bereitschaft, sich an die verabschiedeten Regeln zu halten, was deren Wirksamkeit verstärkt. Der Vorteil eines Parlamentsgesetzes erstreckt sich dadurch nicht nur auf rechtsstaatliche Aspekte, sondern fördert im konkreten Fall der Corona-Pandemie auch das eigentliche Ziel der Kontrolle über das Infektionsgeschehen.

Zusätzlich führt die parlamentarische Gesetzgebung zur Ausführung des Prinzips der Gewaltenteilung, denn Rechtsetzung und Ausführung des verabschiedeten Rechts erfolgt durch verschiedene Stellen und gewährt damit die Kontrollfunktion.¹²⁰ Diese Teilung wurde in der Praxis jedoch schon dahingehend hinfällig, dass die Legislative große Teile ihrer Rechte an die Exekutive abtrat und dieser somit großen Einfluss zukommen ließ, der so verfassungsrechtlich nicht zulässig ist.¹²¹ Selbst, wenn die Exekutive solche tiefgreifenden Entscheidungen trifft, dann sollte das die Regierung sein und nicht ein einzelner Minister, da in der Regierung ein Justizminister vertreten ist, zu dessen Aufgabe unter anderem die Grundrechtspflege zählt.¹²²

Im Frühjahr 2020 war es aufgrund der neuartigen Situation möglicherweise noch angebracht, auf Generalklauseln zurückzugreifen. Hierzu äußerte sich das Mainzer VG mit Urteil vom 01.11.2020 dahingehend, dass nach der bereits vergangenen Zeitspanne von mehr als einem halben Jahr seit Beginn des Pandemiezustands die in §§ 32, 28 IfSG geregelten Generalklauseln „den verfassungsrechtlichen Anforderungen nicht mehr [...] genügen“.¹²³ Spätestens zu diesem Zeitpunkt hätten die grundlegenden Maßnahmen durch Normen mit klaren Tatbeständen und Rechtsfolgen durch den Gesetzgeber in Parlamentsgesetzen getroffen werden müssen.

¹¹⁹ Lepsius, Grundrechtsschutz in der Corona-Pandemie, in: Corona und Grundgesetz, S. 42.

¹²⁰ Lepsius, Grundrechtsschutz in der Corona-Pandemie, in: Corona und Grundgesetz, S. 42.

¹²¹ Katzenmaier, Grundrechte in Zeiten von Corona, MedR (2020), S. 461 (462) m.w.N.

¹²² Lepsius: Vom Niedergang grundrechtlicher Denkkategorien in der Corona-Pandemie, VerfBlog.

¹²³ VG Mainz Beschluss vom 1.11.2020 – 1 L 843/20, BeckRS 2020, 28713, Rn. 11.

Wesentlich sind laut ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts solche Einschränkungen, die für die Grundrechtsausübung von Bedeutung sind.¹²⁴ Eine weiter gefasste Auslegung der Wesentlichkeit ist, dass alle Entscheidungen, die für das Gemeinwesen von grundlegender Bedeutung sind, davon erfasst sind.¹²⁵

Die Corona-Pandemie ist für die Bevölkerung von beträchtlicher Bedeutung. Zunächst ergibt sich aus der Infektionslage eine Gefahr für die körperliche Gesundheit. Somit werden freiheitseinschränkende Maßnahmen getroffen, um größere Schäden für die Gesundheit zu verhindern. Diese sind für die Verwirklichung von essenziellen Grundrechten von hochrangiger Bedeutung. Die einzelnen Grundrechtseinschränkungen sind dabei nicht so wesentlich, dass eine Rechtswidrigkeit der Maßnahmen wegen missachtetem Parlamentsvorbehalt vorliegt. Da jedoch eine Vielzahl an Grundrechten gleichzeitig und mit hoher Eingriffsintensität eingeschränkt wurde, wäre ein Parlamentsgesetz notwendig gewesen.¹²⁶

Dieses lag allerdings erst durch die Änderung des IfSG mit Einfügung des § 28a zum 18.11.2020 vor. Für sämtliche Maßnahmen vor diesem Zeitpunkt liegt ein Verstoß gegen die Wesentlichkeitstheorie vor, der zur materiellen Rechtswidrigkeit führt. Von den untersuchten Einschränkungen sind hiervon die Ausgangsbeschränkungen¹²⁷, das Beherbergungsverbot¹²⁸ und das Aufenthaltsverbot für Einwohner mit Nebenwohnsitz¹²⁹ betroffen. Auch der VGH München stellte fest, dass die Rechtmäßigkeit der Maßnahmen, die auf § 28 I 1 IfSG gestützt wurden, schon deshalb nicht gegeben ist, weil diese Generalklausel aufgrund ihrer fehlenden Bestimmtheit „keine taugliche

¹²⁴ BVerfGE 150, 1, Rn. 194; BVerfGE 49, 89, Rn. 76; BVerfG Beschluss v. 21.04.2015, 2 BvR 1322/12, Rn. 52.

¹²⁵ VerfGH Nordrhein-Westfalen, Urteil v. 09.02.1999 - 11/98, 1244.

¹²⁶ Kluckert, Das neue Infektionsschutzrecht, Teil 2, § 2, Rn. 106, 108.

¹²⁷ in Bayern, Brandenburg, Saarland und Sachsen.

¹²⁸ in allen Bundesländern.

¹²⁹ in Mecklenburg-Vorpommer und Niedersachsen.

Rechtsgrundlage“ darstellen kann und somit ein Verstoß gegen den Parlamentsvorbehalt vorliegt.¹³⁰

6. Verhältnismäßigkeit

Der letzte Prüfungspunkt der materiellen Rechtmäßigkeit ist die Verhältnismäßigkeit. Diese wird in den vier Stufen legitimer Zweck, Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit bzw. Verhältnismäßigkeit i.e.S. geprüft.

a) Legitimer Zweck

Damit eine Maßnahme rechtmäßig sein kann, muss sie einen legitimen Zweck verfolgen. Legitim ist hierbei grundsätzlich jedes verfassungsrechtlich nicht ausgeschlossene Interesse.¹³¹

Betrachtet wird zunächst der Zweck des IfSG, der in § 1 I definiert ist. Demnach sollen „übertragbaren Krankheiten beim Menschen [vorgebeugt], Infektionen frühzeitig [erkannt] und ihre Weiterverbreitung [verhindert]“ werden. Zudem soll die Eigenverantwortung des Einzelnen „verdeutlicht und gefördert werden“ (§ 1 II 2 IfSG). Die Freizügigkeit kann, wie bereits dargelegt, nur zu bestimmten Zwecken eingeschränkt werden. Eine Möglichkeit stellt dabei die „Bekämpfung von Seuchengefahr“ dar (Art. 11 II Var. 5). Da die i.S.d. Gesetzes getroffenen Maßnahmen durch Verhinderung von Infektionen der Bekämpfung der Corona-Pandemie und damit dem Gesundheitsschutz dienen und dieser ein hochrangiges Rechtsgut darstellt, steht der Zweck des IfSG dem Grundgesetz nicht entgegen.

Stellvertretend für die einzelnen Corona-Verordnungen der Länder wird nun der Zweck der baden-württembergischen Corona-Verordnung analysiert. Bis zur grundlegenden Überarbeitung des Corona-Krisenmanagements zum 16.08.2021 war in den vorhergehenden Verordnungen in § 1 folgender Satz zu lesen: „Diese Verordnung dient der Bekämpfung der Pandemie des Virus SARS-CoV-2 (Coronavirus) zum Gesundheitsschutz der Bürgerinnen und Bürger, solange eine

¹³⁰ VG München Beschluss vom 24.3.2020 – 26 S 20.1252, BeckRS 2020, 6126, Rn. 25f.

¹³¹ BVerfGE 124, 300, Rn. 71.

ausreichende Immunisierung der Bevölkerung noch nicht erreicht ist.“¹³² Davon ausgehend müssen alle Maßnahmen getroffen werden, die Infektionen verhindern, da durch eine Infektion potenziell die Gesundheit gefährdet wird. Dies gilt jedoch dem Wortlaut der Verordnung nach nicht mehr, sobald die ausreichende Immunisierung vorhanden ist.

Fraglich ist in Anbetracht des politischen Diskurses, ob dies tatsächlich das einzige Ziel darstellt oder ob nicht vielmehr der Überlastung des Gesundheitssystems vorgebeugt werden soll.¹³³ Dies strebten zumindest frühere Fassungen der Verordnung an.¹³⁴ Auch der Schutz des Gesundheitssystems vor Überlastung mit dem Ziel der bestmöglichen Versorgung der Bevölkerung stellt einen legitimen Zweck dar. Aus den beiden angestrebten Zielen¹³⁵ sollte sich jedoch aus Gründen der Verhältnismäßigkeit für eines entschieden werden, denn für die Erhaltung der Leistungsfähigkeit des Gesundheitssystems würden weniger strenge Maßnahmen genügen.

Durch die steigende Immunisierung, vor allem durch Impfungen, ist auch bei hohen Infektionszahlen, von denen grundsätzlich eine Gefahr für die Gesundheit ausgeht, damit zu rechnen, dass die Auslastung der Krankenhäuser nicht in gleichem Maße steigt, sondern sich im Verhältnis niedriger hält. Dies resultiert vor allem aus der Tatsache, dass die besonders gefährdeten Menschen schon frühzeitig die Möglichkeit einer Impfung hatten, die mit hoher Wahrscheinlichkeit¹³⁶ vor einem schweren Krankheitsverlauf und somit einem Krankenhausaufenthalt schützt. Die Nennung eines konkreten Ziels ist daher wichtig für das Treffen und Überprüfen erforderlicher Maßnahmen und fördert die Akzeptanz durch die Bevölkerung. Dennoch stellen beide Ziele einen verfassungskonformen und somit legitimen Zweck dar.

¹³² Hier wurde die Verordnung in der ab 26.07.2021 geltenden Fassung zitiert, GBl. S. 665.

¹³³ Kießling: Die Konstruktionsfehler des § 28a IfSG, VerfBlog.

¹³⁴ Siehe hierzu § 1 I der Corona-VO vom 19.10.2020 (GBl. S. 951): „Diese Verordnung dient der Bekämpfung der Pandemie des Virus SARS-CoV-2 (Coronavirus) zum Gesundheitsschutz der Bürgerinnen und Bürger. Zu diesem Zweck sollen Infektionsgefahren wirksam und zielgerichtet reduziert, Infektionswege nachvollziehbar gemacht und die Aufrechterhaltung der medizinischen Versorgungskapazitäten gewährleistet werden.“

¹³⁵ Beide werden von der Bundesregierung parallel angestrebt, siehe: Die Bundesregierung: Maßnahmen der Bundesregierung zur Bewältigung der Corona-Pandemie.

¹³⁶ Statista GmbH: Schutz von Corona-Impfstoffen gegen eine Hospitalisierung.

Eine Besonderheit beim erstrebten Ziel stellten die Ausgangsbeschränkungen dar, welche der Kontrolle der allgemeinen Kontaktbeschränkungen dienten.¹³⁷ Eine Ansicht hierzu ist, dass es in Anbetracht der Intensität der Grundrechtseinschränkungen keinen legitimen Zweck i.S.d. Grundgesetzes darstellen kann, den zuständigen Behörden die Kontrolle anderer Regeln zu erleichtern und dass unter dieser speziellen Zwecksetzung die Rechtmäßigkeit der Ausgangsbeschränkungen schon beim legitimen Zweck scheitert.¹³⁸ Das BVerfG sieht hingegen im Urteil über einen Eilantrag zur Aufhebung der Ausgangsbeschränkung die erleichterte Kontrolle der Kontaktbeschränkungen als legitimen Zweck an.¹³⁹ Da es dem Grundgesetz zumindest nicht entgegensteht, die Einhaltung von Regelungen, die selbst einen verfassungskonformen Zweck verfolgen, zu kontrollieren und durchzusetzen, stellt auch dies im Falle der Ausgangsbeschränkungen einen legitimen Zweck dar.

b) Geeignetheit

Als geeignet wird jedes Mittel angesehen, das die Zielerreichung zumindest fördert. Dies gilt unabhängig davon, ob und in welchem Maße das Ziel tatsächlich erreicht wird.¹⁴⁰ Folglich sind nur diejenigen Mittel ungeeignet, die von vornherein ausschließen, dass das Ziel dadurch erreicht werden kann.¹⁴¹

Aufgrund der Neuartigkeit der Krankheit konnte der Gesetzgeber nicht wissen, welche Mittel in welchem Ausmaß zur Zielerreichung beitragen. Daher kommt dem Gesetzgeber bei der Stufe der Geeignetheit stets ein Einschätzungsspielraum zu.¹⁴² Die zuständigen Stellen bekommen vom Robert-Koch-Institut alle verfügbaren Fakten über Verbreitung und Krankheitsverlauf des Coronavirus sowie Empfehlungen über mögliche zu treffende Maßnahmen; anschließend

¹³⁷ Hier speziell für die sog. Bundesnotbremse: Begründung des „Entwurf eines Vierten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite“, BT-Drs. 19/28444, S. 12.

¹³⁸ OVG Greifswald Beschluss vom 23.4.2021 – 1 KM 221/21 OVG, BeckRS 2021, 8471, Rn. 36; Boehme-Neßler, Ausgangssperren zur Pandemiebekämpfung?, NVwZ 2021, 670 (672).

¹³⁹ BVerfG NJW 2021, 1808, Rn. 34.

¹⁴⁰ M. Sachs, Verfassungsrecht II – Grundrechte, S. 193, Rn. 40.

¹⁴¹ Horst Dreier, Verfassungsrechtliche Grenzen des Infektionsschutzes, in: Infektionen und Gesellschaft, S. 109.

¹⁴² BVerfG, Beschluss vom 6.6.2018 – 1 BvL 7/14 und 1 BvR 1375/14, Rn. 49.

obliegt den Stellen dann die Bewertung und Schlussfolgerung dieser Daten.¹⁴³ Das heißt, dass den Gesetzgebern und anderen Stellen sämtliche, für die Einschätzung zum Erlass von Maßnahmen notwendigen Informationen, die zum damaligen Stand aus wissenschaftlicher Sicht vorhanden waren, vorlagen.

Das Ziel der freizügigkeitsbeschränkenden Maßnahmen war es, Kontakte zu reduzieren, da ohne Kontakte keine Infektionen stattfinden. Die *conditio-sine-qua-non*-Kausalität findet hier Anwendung. Die Kausalitätsketten des zu erwartenden Erfolgs sind jedoch oftmals lang. So trägt beispielhaft der Aufenthalt auf einer Parkbank dazu bei, dass sich Gruppen bilden, von denen ein derart hohes Infektionsrisiko ausgeht, dass die dadurch erkrankten Personen das Gesundheitssystem belasten. Kritisch zu bewerten ist dies in Anbetracht dessen, dass zahlreiche Grundrechtseinschränkungen auf Grundlage von Prognosen getroffen werden, deren Kausalverläufe teilweise wissenschaftlich umstritten sind.¹⁴⁴ Fraglich ist daher, weshalb bei den Corona-Maßnahmen andere Theorien wie die Adäquanz oder die normative Zurechnung scheinbar außer Acht gelassen werden.¹⁴⁵

Im Folgenden werden die einzelnen Maßnahmen auf ihre Geeignetheit hin überprüft. Das BVerfG führt in seinem Urteil aus, dass die Geeignetheit von Ausgangsbeschränkungen umstritten ist.¹⁴⁶ Laut Rechtsprechung des VGH München ist die Ausgangsbeschränkung hingegen geeignet, da „vor allem besonders infektionsgefährdende gesellige Zusammenkünfte [...] [unterbunden]“ würden“, insbesondere bei Betrachtung des Infektionsgeschehens privater Feiern.¹⁴⁷ Jene stellen zwar durch schlecht bis kaum umgesetzte Hygieneregeln ein erhebliches Infektionsrisiko dar, werden aber durch Ausgangsbeschränkungen nicht unterbunden. Der Aufenthalt in Wohnungen, die nicht die eigene sind, war im Rahmen der Kontaktbeschränkungen stets erlaubt. Wo Gäste abends in der Regel nach Hause gingen, haben sie durch nächtliche Ausgangsbeschränkungen

¹⁴³ Katzenmaier, Grundrechte in Zeiten von Corona, MedR (2020), S. 461 (464).

¹⁴⁴ Kluckert, Das neue Infektionsschutzrecht, Teil 2, § 2, Rn. 56.

¹⁴⁵ Lepsius: Vom Niedergang grundrechtlicher Denkkategorien in der Corona-Pandemie, VerfBlog.

¹⁴⁶ BVerfG NJW 2021, 1808, Rn. 36.

¹⁴⁷ VGH München Beschluss vom 14.12.2020 – 20 NE 20.2907, BeckRS 2020, 34966, Rn. 40.

die Möglichkeit, entweder gar nicht erst zu kommen oder aber bis zum Morgen zu bleiben. In der Zwischenzeit sind sie aufgrund der längeren Zeitspanne und schlecht belüfteten Innenräumen einem noch größeren Infektionsrisiko ausgesetzt. Nach Ansicht des BVerfG ist es unwahrscheinlich, dass private Treffen bis in den Morgen ausgedehnt werden.¹⁴⁸ Durch teils mangelnde Eigenverantwortlichkeit ist es jedoch möglich, dass Feiern umso länger und dadurch infektiologisch schädlicher werden. Somit würden sie unter diesem Aspekt der Zielerreichung entgegenstehen.

Zudem gilt die Einschränkung pauschal für alle, unabhängig davon, ob die einzelnen Aktivitäten für das infektiologische Geschehen relevant sind. Eine Ansicht zur Geeignetheit ist daher, dass nur strikt durchgesetzte Ausgangsbeschränkungen für die Begrenzung des Infektionsgeschehen positive Auswirkungen haben, Beschränkungen, die weitreichende Ausnahmen vorsehen, hingegen nicht geeignet sind für eine effektive Pandemiebekämpfung.¹⁴⁹ Da als Maßstab nicht die gesicherte Zielerreichung, sondern nur ein „Schritt in die richtige Richtung“¹⁵⁰ herangezogen werden muss und Ausgangsbeschränkungen dem Ziel zumindest nicht entgegenstehen, sind sie nicht als ungeeignet anzusehen.

Durch den 15-km-Radius sollen touristische Ausflüge in Regionen mit einer 7-Tage-Inzidenz von über 200 eingedämmt werden. Dadurch kommen weniger Menschen in diese Gebiete und verstärken das Infektionsgeschehen nicht zusätzlich. Zudem werden aus diesen Gebieten potenziell weniger Infektionen in Regionen mit niedrigeren Inzidenzen geschleppt. Damit ist auch diese Maßnahme geeignet, das Ziel der Verringerung von Infektionen und somit dem allgemeinen Gesundheitsschutz der Bevölkerung zu erreichen.

Das OVG Lüneburg hat sich insbesondere mit der Eignung des Beherbergungsverbots beschäftigt.¹⁵¹ Im Zusammenhang des Beherbergungsgewerbes sei keine nennenswerte Anzahl an Neuinfektionen

¹⁴⁸ BVerfG, Beschluss vom 5.5.2021 – 1 BvR 781/21, 1 BvR 805/21, 1 BvR 820/21, 1 BvR 854/21, 1 BvR 889/21, Rn. 35.

¹⁴⁹ Boehme-Neßler, Ausgangssperren zur Pandemiebekämpfung?, NVwZ 2021, 670 (672).

¹⁵⁰ R. Schmidt, Grundrechte, Rn. 175.

¹⁵¹ OVG Lüneburg Beschluss vom 15.10.2020 – 13 MN 371/20, BeckRS 2020, 26667, Rn. 51 53, 67.

bekannt. Zudem werden durch das Verbot nur touristische Übernachtungen, nicht aber private Übernachtungen bei Freunden und Bekannten eingeschränkt. Nicht-touristische Übernachtungen sowie touristische Ausflüge ohne Übernachtung blieben nach wie vor erlaubt. Zwar wurden viele beliebte Ausflugsziele wie Skigebiete geschlossen, jedoch waren grundsätzlich Ausflüge nicht verboten. Da durch das Beherbergungsverbot keine erkennbar positive Beeinflussung des Infektionsgeschehens herbeigeführt wird, fehlt es schon an dessen Geeignetheit.

Von Menschen mit Nebenwohnsitz im entsprechenden Bundesland kann ein erhöhtes Infektionsrisiko ausgehen. Das gilt insbesondere, wenn diese aus Regionen mit höheren Infektionszahlen einreisen. Infektionen können jedoch auch aus Gebieten mit wenigen Infizierten eingeführt werden. Das geschieht dann zwar mit einer geringeren Wahrscheinlichkeit, ist aber nicht ausgeschlossen. Da hier, analog zum 15-km-Radius, verhindert werden soll, dass das Virus von ortsfremden Personen weiterverbreitet wird, führt die Verringerung der Personen, die in das Gebiet des Bundeslandes einreisen, dazu, dass potenziell weniger Neuinfektionen stattfinden können. Da an die Geeignetheit eine niedrigere Hürde gestellt wird, ist davon auszugehen, dass das Einreiseverbot für Menschen mit Nebenwohnsitz dem Ziel zumindest nicht entgegenwirkt.

c) Erforderlichkeit

Ein Mittel ist dann erforderlich, wenn es kein anderes gibt, das den Einzelnen weniger einschränkt und dennoch in gleichem Maße das Ziel erreicht. Gegen die Erforderlichkeit wird erst dann verstoßen, wenn offensichtlich kein anderes milderes Mittel gewählt wurde.¹⁵² Darunter zählen beispielsweise Verbote, die keine Ausnahme zulassen und infolgedessen von Gerichten wieder aufgehoben werden.¹⁵³ Falls die Einschränkung im Vergleich zu einem anderen Mittel bedeutend höher ist, das andere Mittel jedoch nur geringfügig unwirksamer, dann ist auch keine Erforderlichkeit gegeben.¹⁵⁴ Eine annähernd gleiche Wirksamkeit ist also im Rahmen einer Abwägung zwischen Nutzen und Eingriffsintensität auch

¹⁵² M. Sachs, Verfassungsrecht II – Grundrechte, S. 193, Rn. 42.

¹⁵³ Horst Dreier, Verfassungsrechtliche Grenzen des Infektionsschutzes, in: Infektionen und Gesellschaft, S. 109.

¹⁵⁴ M. Sachs, Verfassungsrecht II – Grundrechte, S. 193, Rn. 41.

als erforderlich anzusehen. Zu beachten ist auch, dass eine Messbarkeit der Zielerreichung praktisch nicht möglich ist, da im Voraus einer getroffenen Maßnahme nicht festgestellt werden kann, wie viel tauglicher die angestrebte Maßnahme ist als eine andere.

Da der Beginn der Pandemie von Verunsicherung über den weiteren Verlauf geprägt war, erschien es zunächst notwendig, weitreichende Maßnahmen zu treffen.¹⁵⁵ Wichtig ist dabei vor allem, dass der Gesetzgeber von seinem Entscheidungsspielraum Gebrauch gemacht hat und so auch mögliche Alternativen im Blick hat.¹⁵⁶ Gerade weil zum damaligen Zeitpunkt wenige gesicherte wissenschaftliche Erkenntnisse über das Coronavirus vorlagen, hätte in Anbetracht der Schutzfunktion der Freiheitsgrundrechte darauf geachtet werden müssen, dass nicht zahllose Grundrechte eingeschränkt werden, ohne dass ein erkennbarer und gesicherter Nutzen daraus entsteht. Aus diesem Grund sollten bei einem ungewissen Ausgang bezüglich des Nutzens stets neue Erkenntnisse in die Bewertung der Erforderlichkeit der Maßnahmen miteinbezogen werden, da ansonsten die bisher bewährten Maßnahmen nicht mehr erforderlich für die Erreichung desselben Ziels sind. Grundrechtsintensive Maßnahmen sollten beschränkt werden, bis belegbare Prognosen für den weiteren Verlauf vorliegen.¹⁵⁷ Für das Ziel der effektiven Pandemieeindämmung ist dieser Zeitpunkt jedoch bereits zu spät.

Wie bereits erwähnt¹⁵⁸, müssen die beiden angestrebten Ziele, namentlich der Gesundheitsschutz der Bevölkerung und die Sicherstellung medizinischer Kapazitäten, klar differenziert werden. Während für die schlichte Verhinderung von Infektionen sehr strenge Maßnahmen getroffen werden müssen, ist es in Anbetracht zunehmender Immunisierung durch die steigende Impfquote nicht mehr erforderlich, derart weitreichende Maßnahmen für die ganze Bevölkerung zu treffen. Um die Erforderlichkeit einzelner Maßnahmen genau prüfen zu können,

¹⁵⁵ Katzenmaier, Grundrechte in Zeiten von Corona, MedR (2020), S. 461 (463).

¹⁵⁶ BVerfGE 88, 203, Rn. 182.

¹⁵⁷ Katzenmaier, Grundrechte in Zeiten von Corona, MedR (2020), S. 461 (465) m.w.N.

¹⁵⁸ Siehe Kapitel „Legitimer Zweck“.

ist es notwendig, sich auf eine Zielsetzung zu fokussieren bzw. sich auf diese zu begrenzen. Von Seiten der Politik ist dies aber nicht eindeutig geschehen.

Nach Rechtsprechung des VGH München sind Ausgangsbeschränkungen erforderlich, um private Zusammenkünfte zu unterbinden, auch wenn in gleichem Maße andere Tätigkeiten, von denen kein Infektionsrisiko ausgeht, eingeschränkt werden.¹⁵⁹ Wenn das Ziel der Ausgangsbeschränkungen die Reduktion physischer Kontakte ist, dann wären Kontaktbeschränkungen ein milderer Mittel hierfür. Diese Ansicht widerlegt das BVerfG, da Kontrollen der Kontaktbeschränkungen im privaten Raum kaum weniger grundrechtsintensiv seien als Ausgangsbeschränkungen.¹⁶⁰ Außer Acht gelassen wird bei dieser Begründung, dass sich der Aufenthalt im öffentlichen Raum zwar grundrechtsschonender kontrollieren lässt, jedoch das Verbot des Aufenthalts dort mit erheblichen Einschränkungen verbunden ist. Die bloße Kontaktbeschränkung wird als Alternative dennoch geprüft. Fraglich ist dabei, ob die Effektivität mindestens ähnlich hoch ist.

Bei strikter Einhaltung der Kontaktbeschränkung wäre kein Mehrwert einer Ausgangsbeschränkung erkennbar, weshalb diese nicht erforderlich wären. Da das Ziel nahezu gleich stark erreicht werden muss, kann davon ausgegangen werden, dass kontrollierte und sanktionierte Kontaktbeschränkungen und nicht Ausgangsbeschränkungen das erforderliche Mittel sind. Aufgrund der vorangegangenen Ausführung zur fehlenden Erforderlichkeit erweisen sich Ausgangsbeschränkungen als rechtswidrig.

Ein weiteres milderer Mittel wäre die eigenverantwortliche Kontaktreduktion. Gemäß § 1 II 2 IfSG ist ein Ziel des IfSG, die Eigenverantwortung des Einzelnen zu fördern. Bekanntheit erlangte diese Vorgehensweise durch Schweden, wo kaum staatlich durchgesetzte Maßnahmen getroffen wurden und stattdessen Appelle an die Bevölkerung gerichtet wurden.¹⁶¹ Jedoch wurde deutlich, dass die

¹⁵⁹ VGH München, Beschluss v. 11.01.2021 – 20 NE 20.3032, Rn. 27, 32.

¹⁶⁰ BVerfG, Beschluss vom 5.5.2021 – 1 BvR 781/21, 1 BvR 805/21, 1 BvR 820/21, 1 BvR 854/21, 1 BvR 889/21, Rn. 38.

¹⁶¹ Hauser, Die Coronakrise 2020 - Unterschiedliche Strategien zu deren Eindämmung im Vergleich, S. 22f.

Infektionszahlen dort bedeutend stärker anstiegen als beispielsweise in Deutschland¹⁶², trotz dass in Schweden aufgrund der geringeren Besiedelungsdichte grundsätzlich von weniger Kontakten ausgegangen werden kann. Auch die prozentuale Todeszahl ist in Schweden höher als in Deutschland.¹⁶³

Diese Alternative der verstärkten Eigenverantwortung würde zwar einen bei weitem geringeren Eingriff in die individuellen Freiheiten bedeuten, jedoch ist nach lebensnaher Betrachtungsweise nicht davon auszugehen, dass das eigenverantwortliche Handeln des Einzelnen tatsächlich zu einer Reduktion von Kontakten und somit zu möglichen Infektionen führen würden. Wegen des deutlich geringen zu erwartenden Nutzens scheidet diese Alternative aus.

Für den 15-km-Radius ist kein milderes Mittel ersichtlich, welches touristische Ausflüge ebenso verhindert. Die Maßnahme ist somit erforderlich.

Beim Beherbergungsverbot wären statt der kompletten Schließung oder der Schließung zu touristischen Zwecken detaillierte Schutzkonzepte möglich, deren Einhaltung durch die Vollzugsbehörden kontrolliert wird. Der zusätzliche Öffnungsschritt verhindert zwar Infektionen nicht so gut wie die Schließung dieses Gewerbezweigs, jedoch ist nicht davon auszugehen, dass eine signifikante Anzahl der Infektionen dort geschieht.¹⁶⁴ Zudem führt die Schließung des inländischen Beherbergungsgewerbes dazu, dass Menschen vermehrt ins Ausland reisen. Dort wird möglicherweise nicht in gleichem Maß auf die Einhaltung der Schutzmaßnahmen hingewirkt, weshalb vermehrt davon auszugehen ist, dass Infektionen importiert werden. Insofern würde die Öffnung des Beherbergungsgewerbes dazu beitragen, dass in kontrolliertem Rahmen Reisen stattfinden und dadurch Infektionen verhindert werden können. Somit ist die Schließung des Beherbergungsgewerbes nicht nur ungeeignet, sondern auch nicht

¹⁶² Das Schwedische Gesundheitsamt (Folkhälsomyndigheten): Anzahl der Covid-19-Fälle in Schweden (Original: Antal fall av covid-19 i Sverige).

¹⁶³ Stand 03.09.2021: in Schweden 1.440 Tote/1.000.000 Einwohner; in Deutschland 1.103 Tote/1.000.000 Einwohner; Statista GmbH: Todesfälle in Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) je Million Einwohner in ausgewählten Ländern.

¹⁶⁴ OVG Lüneburg Beschluss vom 15.10.2020 – 13 MN 371/20, BeckRS 2020, 26667, Rn. 67.

erforderlich. Stattdessen wäre die Öffnung unter Einhaltung und Kontrolle der Hygienevorgaben zu wählen.

Für das Einreiseverbot für Menschen mit Nebenwohnsitz wäre eine Alternative, dass diese sich, sofern sie aus einem Gebiet mit höheren Infektionszahlen einreisen, direkt nach ihrer Einreise in Absonderung begeben. Damit würde gewährleistet werden, dass eine mögliche Infektion nicht weiterverbreitet wird. Eine ausnahmslose Absonderung, die zur Senkung des Risikos beiträgt, wäre jedoch aufgrund fehlender Ausnahmetatbestände unverhältnismäßig.¹⁶⁵ Da eine Regelung mit Ausnahmen nicht in gleichem Maße das Ziel erreicht wie das gänzliche Einreiseverbot, ist die Maßnahme erforderlich.

d) Angemessenheit

Die Angemessenheit wird auch als Verhältnismäßigkeit i.e.S. bezeichnet.¹⁶⁶ Nach diesem Grundsatz darf die „Grenze des Zumutbaren“ nicht überschritten und der Einzelne „nicht übermäßig belastet“ werden.¹⁶⁷ Der Gesetzgeber muss dabei zwischen den Allgemein- und Individualinteressen abwägen und einen angemessenen Ausgleich herbeiführen.¹⁶⁸ Dabei gilt, dass, je größer der Eingriff in das Recht des Einzelnen ist, umso gewichtiger die zugrundeliegenden und zu schützenden Gemeinwohlinteressen sein müssen.¹⁶⁹ Für die Abwägung können die Voraussetzungen für den Grundrechtseingriff, die Anzahl der betroffenen Grundrechtsträger sowie die Intensität der Einschränkung herangezogen werden.¹⁷⁰

Bei den Maßnahmen während der Corona-Pandemie erfolgte die Abwägung zwischen Einschränkungen der Freizügigkeit auf der einen Seite und den zu erwartenden Erfolgen in Bezug auf die Pandemiebekämpfung auf der anderen Seite. Dabei muss ein Ausgleich zwischen der Freiheit und der Sicherheit gefunden werden, da die absolute Sicherheit höchstens dann erreicht wird, wenn

¹⁶⁵ Horst Dreier, Verfassungsrechtliche Grenzen des Infektionsschutzes, in: Infektionen und Gesellschaft, S. 109.

¹⁶⁶ Vgl. BVerfG NJW 2019, 584 (588).

¹⁶⁷ BVerfG, Beschluss vom 6.6.2018 – 1 BvL 7/14 und 1 BvR 1375/14, Rn. 54.

¹⁶⁸ BVerfGE 100, 313, Rn. 219.

¹⁶⁹ BVerfG, Urteil des Zweiten Senats vom 26.02.2020, 2 BvR 2347/15, Rn. 265.

¹⁷⁰ BVerfGE 100, 313, Rn. 219.

die Freiheit aufgehoben wird.¹⁷¹ Aufgrund fehlender wissenschaftlicher Daten wurde die Abwägung zu Beginn der Pandemie auf der gesellschaftlichen Ebene geführt.¹⁷² In Anbetracht der Dimensionen der Einschränkungen ist dieses Vorgehen kritisch zu betrachten. Es kommt leicht zu subjektiven Entscheidungen und Einflussnahme durch Interessenverbände. Dabei ist es gerade bei Entscheidungen eines derartigen Ausmaßes wichtig, dass verschiedene Ansichten und Interessen gleichermaßen vertreten werden.

Auf der Seite der Einschränkungen der Freizügigkeit ist die Tatsache, dass zahlreiche Menschen ihre Wohnung nicht verlassen durften. Viele verschiedene Orte durften nicht oder nur zu bestimmten Zwecken aufgesucht werden. Diese Einbußen der individuellen Freiheit sind endgültig und unausgleichbar¹⁷³, was sie umso intensiver macht.

Auf der Gegenseite steht der Schutz der körperlichen Unversehrtheit. Entgegen dem Wortlaut ist darin auch der Schutz der psychischen Gesundheit enthalten.¹⁷⁴ Dieses Ziel ist nach Art. 2 II ebenso von Verfassungsrang wie die Grundrechte, die zu dessen Erfüllung eingeschränkt werden. Von Verfassung wegen ist der Gesundheitsschutz mindestens in gewissem Maße zu erreichen, da sonst der Staat seiner Schutzpflicht den Menschen gegenüber nicht nachkommt¹⁷⁵, weshalb hier von einem Untermaßverbot gesprochen wird.¹⁷⁶ Das bedeutet jedoch nicht, dass der Staat durch Verhängung von weitreichenden Maßnahmen dazu verpflichtet ist, jegliches Restrisiko auszuschließen.¹⁷⁷ Ein staatlicher Verstoß gegen die Schutzpflicht liegt damit nur dann vor, wenn der Gesetzgeber seine Pflicht zum Handeln grob verletzt hat.¹⁷⁸ Dem Schutz von Leib und Leben ist hohes Gewicht beizumessen, da zumindest ein Eingriff in das Leben endgültig ist und nicht ausgeglichen werden kann.

¹⁷¹ BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 04.04.2006, 1 BvR 518/02, Rn. 128.

¹⁷² Horst Dreier, Verfassungsrechtliche Grenzen des Infektionsschutzes, in: Infektionen und Gesellschaft, S. 111.

¹⁷³ Vgl. VerfGH Saarland NVwZ-RR 2020, 514, Rn. 42.

¹⁷⁴ R. Schmidt, Grundrechte, Rn. 290.

¹⁷⁵ M. Sachs, Verfassungsrecht II – Grundrechte, S. 195, Rn. 46.

¹⁷⁶ A. Thiele, Basiswissen Staatsrecht II, Grundrechte, S. 14.

¹⁷⁷ Vgl. BVerfG, Kammerbeschluss vom 18.02.2010, 2 BvR 2502/08, Rn. 10.

¹⁷⁸ BVerfG, Kammerbeschluss vom 11.01.2016, 1 BvR 2980/14, Rn. 19.

Nach Rechtsprechung des BVerfG überwiegt der Schutz von Leib und Leben den Einschränkungen, die in der persönlichen Freiheit hingenommen werden müssen.¹⁷⁹ Denn wenn schon nicht Leben mit Leben abgewogen werden kann, so kann erst recht nicht Leben mit individuellen Freiheitsgrundrechten abgewogen werden.¹⁸⁰ Eine solche Argumentation würde allerdings den Grundsatz verletzen, dass die Grundrechte gleichwertig ohne Hierarchie existieren. Würde das Recht auf körperliche Unversehrtheit in einer Rangfolge über den anderen Grundrechten existieren, so müsste gar keine Abwägung stattfinden. Folglich wären die anderen Grundrechte wegen ihrer abwägungslosen Einschränkung nicht mehr notwendig.¹⁸¹

Neben den individuellen Freiheiten und der staatlichen Schutzpflicht gegenüber Leib und Leben muss auch die finanzielle Lage der betroffenen Stellen berücksichtigt werden.¹⁸² Durch die Schließung vieler Gewerbebezüge und infolgedessen getätigter Förderungen¹⁸³ entstanden öffentlichen Stellen hohe Ausgaben, die im Haushaltsplan nicht vorgesehen waren. Bei den hier betrachteten Maßnahmen ist davon lediglich das Beherbergungsgewerbe betroffen. Eine gesonderte Betrachtung einzelner Maßnahmen ist dabei wenig zielführend, da sämtliche Maßnahmen erst kumuliert zur entstandenen Eingriffsintensität und durch die verabschiedeten Ausgleichszahlungen auch zu den entstandenen Ausgaben führten. Daraus folgt, dass bei Fragestellungen von Gemeinwohlinteresse auch die Haushaltswirtschaft mitberücksichtigt werden muss, da ansonsten das Budgetrecht des Parlaments übergangen würde.¹⁸⁴

Neben der finanziellen Lage müssen die Interessen aller Personen mit entsprechender Wertung und Gewichtung in die Entscheidungsfindung

¹⁷⁹ BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats v. 07.04.2020, 1 BvR 755/20, Rn. 11.

¹⁸⁰ Kluckert, Das neue Infektionsschutzrecht, Teil 2, § 2, Rn. 61.

¹⁸¹ Katzenmaier, Grundrechte in Zeiten von Corona, MedR (2020), S. 461 (463) m.w.N.

¹⁸² Kluckert, Das neue Infektionsschutzrecht, Teil 2, § 2, Rn. 55 m.w.N.

¹⁸³ z.B. Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Baden-Württemberg: Stabilisierungshilfe Corona für das Hotel- und Gaststättengewerbe II.

¹⁸⁴ Kluckert, Das neue Infektionsschutzrecht, Teil 2, § 2, Rn. 55 m.w.N.

miteinbezogen werden.¹⁸⁵ Dies führt dazu, dass, wie bereits erwähnt, das bloße Abstellen auf die körperliche Unversehrtheit unzureichend ist.

Von hoher Relevanz für die Abwägung der Angemessenheit sind die Folgen der Maßnahmen, die sich neben der fehlenden Möglichkeit der Grundrechtsausübung auch in anderen Aspekten¹⁸⁶ zeigen. Zu nennen sind hier insbesondere ein Anstieg an Fällen häuslicher Gewalt¹⁸⁷ durch Kontaktverbote und Ausgangsbeschränkungen, die Verringerung der Chancengleichheit im Bildungsbereich durch Online-Unterricht und Schulschließungen, schwere Krankheitsverläufe älterer Menschen aufgrund der psychischen Belastung durch die Isolation in Heimen und Krankenhäusern sowie eine Fehlkonzentration medizinischer Kapazitäten wegen der verstärkten Betrachtung von Patienten mit einer Coronavirusinfektion, z.B. durch die Absage von geplanten Operationen.

Eine weitere wesentliche Folge der kumulierten Corona-Maßnahmen sind psychische Beeinträchtigungen. Eine Mehrheit der Bevölkerung fühlt sich einer repräsentativen Umfrage zufolge während der Corona-Pandemie schlechter als davor.¹⁸⁸ Zudem ist die Pandemie-Situation insbesondere für Kinder belastend, da im Kleinkindalter meist noch nicht verstanden wird, weshalb die Maßnahmen gelten. Zudem wirken sich psychische Erkrankungen schlecht für die Entwicklung des Kindes aus.¹⁸⁹ Da sich die staatliche Schutzpflicht aus Art. 2 II auch auf die psychische Unversehrtheit erstreckt, ist fraglich, ob die dortigen Einbußen in einem angemessenen Verhältnis zum Mehrwert auf der Seite der körperlichen Gesundheit stehen. Aus diesem Grund werden hilfsweise noch weitere Faktoren betrachtet.

Bei der Prüfung der Verhältnismäßigkeit ist es relevant, über welchen Zeitraum sich die streitigen Maßnahmen erstrecken. In Gerichtsentscheidungen wird als mildernder Umstand genannt, dass die grundrechtsintensiven Einschränkungen

¹⁸⁵ A. Thiele, Basiswissen Staatsrecht II, Grundrechte, S. 41.

¹⁸⁶ Horst Dreier, Verfassungsrechtliche Grenzen des Infektionsschutzes, in: Infektionen und Gesellschaft, S. 112.

¹⁸⁷ Norddeutscher Rundfunk: Mehr häusliche Gewalt in der Corona-Krise.

¹⁸⁸ Statista GmbH: Corona – Lebensgefühl während der Pandemie.

¹⁸⁹ Bundespsychotherapeutenkammer: Psychische Erkrankungen bei Kindern und Jugendlichen.

nicht von Dauer sind, sondern von vornherein zeitlich befristet sind.¹⁹⁰ So beträgt die grundsätzliche Geltungsdauer einer Rechtsverordnung, die auf Grundlage des § 32 IfSG erlassen wird, vier Wochen (§ 28a V IfSG). Die einzelnen Maßnahmen werden daher nur über einen überschaubaren Zeitraum verhängt, meist werden sie jedoch unmittelbar im Anschluss verlängert. Dies geschieht entweder in geringerem Ausmaß, in gleicher Intensität oder aber eingriffsintensiver. Je nach Maßnahme dauert die Einschränkung bereits seit 18 Monaten an.¹⁹¹

Trotz, dass die einzelnen Maßnahmen jeweils nur eine befristete Geltungsdauer haben, kann nicht von einer tatsächlichen Befristung gesprochen werden, denn ein Ende der Beschränkungen und somit die reguläre Ausübung der Freiheitsrechte ist weiterhin nicht in Sicht. Diese Ansicht teilt auch der VGH München.¹⁹² Demnach müssen, je länger eine einschränkende Maßnahme andauert, für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit strengere Maßstäbe angesetzt werden.

Die Maßnahmen müssen zudem, auch wenn sie dem Wortlaut nach pauschal über einen Zeitraum von vier Wochen verhängt wurden, laufend überprüft werden, um zu verhindern, dass Freiheitseinschränkungen zur Normalität werden.¹⁹³ Dabei entsteht jedoch der Eindruck, dass außer Frage steht, die Maßnahmen vorzeitig auslaufen zu lassen, wenn nicht die in der Norm genannte Bedingung – wie z.B. die Erreichung eines Schwellenwerts – eintritt. Dies würde einen Ermessensfehler darstellen.

Aktuell ist der politische Diskurs geprägt von der Frage, wie sich die zunehmende Immunsisierung der Bevölkerung auf die Angemessenheit der Maßnahmen auswirkt. Hierbei müssen stets neue Erkenntnisse zu den entstehenden Virusvarianten und somit der Wirksamkeit der Impfstoffe in die Bewertung miteinbezogen werden. Aufgrund der Vielzahl verschiedener Faktoren wie Impfstoffe, Alter der untersuchten Personen und Virusvarianten kann dazu kein pauschales Ergebnis getroffen werden.

¹⁹⁰ BVerfG NJW 2021, 1808, Rn. 56; VGH München NJW 2020, 1236, Rn. 63; VG Sigmaringen Beschluss vom 16.2.2021 – 3 K 326/21, BeckRS 2021, 2645, Rn. 54.

¹⁹¹ Stand September 2021.

¹⁹² VGH München, Beschluss vom 30.3.2020 – 20 NE 20.632, Rn. 63.

¹⁹³ Schönberger, Sophie: Die Stunde der Politik, VerfBlog.

Das Ziel der Maßnahmen ist der Schutz von Leib und Leben. Übergeordnet dazu gilt es, die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems aufrechtzuerhalten. Da für Geimpfte und Genesene ein bedeutend geringeres Risiko besteht, derart schwer an einer Corona-Infektion zu erkranken, dass daraus ein Krankenhausaufenthalt resultiert¹⁹⁴, ist es nicht verhältnismäßig, als alleinigen Maßstab für die Bewertung des Infektionsgeschehens die Infektionszahlen zu betrachten. Aus diesem Grund besteht bereits seit der breit angelegten Impfkampagne die Forderung, dass nicht allein die sog. 7-Tage-Inzidenzen ausschlaggebend sein sollen. Vorreiter hierfür ist Baden-Württemberg. Hier werden fortan alle geltenden Maßnahmen unabhängig von den Infektionszahlen getroffen.¹⁹⁵ Ein transparenter Umgang von Seiten der Politik mit der Bevölkerung würde hierbei die Akzeptanz und dadurch auch die Einhaltung der Maßnahmen fördern.

Besonderer Bedeutung kommt der Angemessenheit der einzelnen Maßnahmen zu. Wichtig ist die Unterscheidung der Begriffe Ausgangsbeschränkung und Ausgangssperre. Letztere zeichnet sich dadurch aus, dass das Verlassen der Wohnung faktisch unmöglich gemacht wird. Bei einer Ausgangsbeschränkung hingegen besteht eine abschließende Anzahl an Zwecken und Bedingungen, unter denen der Aufenthalt außerhalb der Wohnung erlaubt ist. Dennoch wird die Ausgangsbeschränkung in der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung auch als Ausgangssperre bezeichnet.¹⁹⁶ Dabei wird deutlich, dass sich der Verordnungsgeber des Ausmaßes seiner Regelungen bewusst war.

Nach Rechtsprechung des VGH München ist die Ausgangsbeschränkung aufgrund der Ausnahmen, insbesondere durch die Formulierung der „triftigen Gründe“, verhältnismäßig.¹⁹⁷ Diese Formulierung lässt zwar besondere Ausnahmen zu, was dennoch nicht dazu beiträgt, dass die persönliche Einschränkung in besonderem Maße abgemildert wird. Auf Grund der offenen

¹⁹⁴ Statista GmbH: Schutz von Corona-Impfstoffen gegen eine Hospitalisierung.

¹⁹⁵ Die baden-württembergische Landesregierung hat mit Gültigkeit vom 16.08.2021 keine inzidenzabhängigen Einschränkungen in der Corona-Verordnung verankert. Stattdessen betrachtet werden „Belastung des Gesundheitswesens (Auslastung der Intensivbetten, AIB), der Sieben-Tage-Inzidenz, der Impfquote und der Anzahl schwerer Krankheitsverläufe (Hospitalisierungen)“. Die bisher gängige 7-Tage-Inzidenz taucht hier nur als einer von mehreren Indikatoren auf. (Corona-Verordnung Stand 16.08.2021).

¹⁹⁶ § 2c I 1 Sächsische Corona-Schutz-Verordnung vom 27.11.2020, SächsGVBl. S. 666.

¹⁹⁷ VGH München NJW 2020, 1236, Rn. 61.

Formulierung bleibt allerdings unklar, welche Gründe im Rahmen einer Kontrolle als „triftig“ akzeptiert würden.

Bei einem Aufenthalt im öffentlichen Raum zu bestimmten Uhrzeiten oblag es dem Betroffenen, den triftigen Grund gegenüber den Vollzugsbediensteten glaubhaft zu machen.¹⁹⁸ Der VerfGH Saarland bezeichnet diese Pflicht des Glaubhaftmachens als „unzumutbar“.¹⁹⁹ Zudem bleibt unklar, in welcher Form eine derartige Glaubhaftmachung zu geschehen hat, um den Anforderungen zu genügen und die Ausübung der Freizügigkeit zu gewährleisten. Auch in der Begründung zu § 28b IfSG findet sich hierzu keine genauere Erläuterung.

Im Rahmen der sog. Bundesnotbremse im April 2021 wurde viel über Aktivitäten diskutiert, die nicht zur Förderung des Infektionsgeschehens beitragen. Da die Ausgangsbeschränkungen zur Eindämmung privater Kontakte erlassen wurde, viele mögliche Aktivitäten jedoch das Ziel nicht näherbringen und dennoch einen großen Einschnitt in die individuelle Freiheit darstellt, bleibt fraglich, inwiefern die Ausnahmetatbestände der Ausgangsbeschränkung ausreichend sind.

Insbesondere wird nun der Individualsport betrachtet, der im öffentlichen Raum stattfindet. Die Kausalität zur Steigerung des Infektionsgeschehens oder gar zur Überlastung des Gesundheitssystems ist nicht ohne Weiteres erkennbar. Im Falle der bayrischen Ausgangsbeschränkungen im März 2020 war Sport allein oder im eigenen Hausstand unabhängig von der Uhrzeit erlaubt.²⁰⁰ In der baden-württembergischen Regelung zur nächtlichen Ausgangsbeschränkung ab 20 Uhr war eine solche Ausnahme nicht vorgesehen.²⁰¹ In den in § 28b I IfSG geregelten Maßnahmen hatte allein ausgeübte sportliche Betätigung die Besonderheit, dass sie erst ab 24 Uhr und nicht bereits ab 22 Uhr verboten war (§ 28b I Nr. 2g IfSG). Von den drei vorgestellten Regelungen stellt die bayrische die höchste Angemessenheit dar, da Aktivitäten, die das Infektionsgeschehen nicht fördern, dauerhaft erlaubt waren.

¹⁹⁸ BT-Drs. 19/28444, S. 12.

¹⁹⁹ VerfGH Saarland NVwZ-RR 2020, 514, Rn. 49.

²⁰⁰ § 1 V lit. g Bayerische Verordnung über eine vorläufige Ausgangsbeschränkung anlässlich der Corona-Pandemie, BayMBl. 2020 Nr. 130.

²⁰¹ § 1a II Corona-Verordnung aF., gültig ab 12.12.2020.

Der VGH Mannheim führte zur Unbegründetheit eines Eilantrags aus, dass selbst bei einem nächtlichen Spaziergang unbeabsichtigte Kontakte geschehen können, die zu einem gesteigerten Infektionsrisiko beitragen.²⁰² Fraglich ist dabei, inwiefern dieses geringe Risiko die intensive Grundrechtseinschränkung rechtfertigt. Die Einschränkung der Freizügigkeit für den Einzelnen überwiegt hier den sehr geringen Mehrwert für die Allgemeinheit.

Grundsätzlich gilt daher, dass aufgrund der bereits festgestellten fehlenden Erforderlichkeit von Ausgangsbeschränkungen dieses Mittel zur Pandemiebekämpfung nicht verhältnismäßig sein kann.

Beim 15-km-Radius ergibt sich die Besonderheit, dass die Regelung unterschiedlich umgesetzt wurde. In Sachsen begann die Zählung ab Wohnbereich, Unterkunft oder Arbeitsplatz.²⁰³ Hierdurch sollten insbesondere touristische Ausflüge eingedämmt werden. Das Verbot galt jedoch auch für Sport und Bewegung im Freien (§ 2b Nr. 16 Sächsische Corona-Schutz-Verordnung aF).

Bei der bayrischen Umsetzung galt die Regelung ab der Gemeindegrenze des Wohnortes.²⁰⁴ Hierbei waren nur touristische Ausflüge verboten. Zum einen bleibt offen, was genau unter die Bezeichnung „touristischer Ausflug“ fällt und ob davon auch beispielsweise ein Fahrradausflug betroffen wäre. Ebenso kommt hier dem Gleichheitsgrundsatz eine große Bedeutung zu, denn Einwohner einer kleinen Gemeinde haben einen deutlich geringeren Umkreis, in dem sie sich frei bewegen dürfen als Einwohner einer Großstadt.²⁰⁵ Wie bei der Ausgangsbeschränkung stellt auch diese Einschränkung eine erhebliche Härte dar, die die Zielsetzung nicht erheblich fördert. Aus diesem Grund ist der 15-km-Radius nicht angemessen und somit unverhältnismäßig.

Für das Beherbergungsverbot wurde bereits festgehalten, dass es weder geeignet noch erforderlich ist. Trotzdem wird die Stufe der Angemessenheit

²⁰² VGH Mannheim Beschluss vom 18.12.2020 – 1 S 4041/20, BeckRS 2020, 36335, Rn. 18.

²⁰³ § 2b der Sächsischen Corona-Schutz-Verordnung vom 11.12.2020, SächsGVBl. S. 686.

²⁰⁴ § 1 Nr. 8 Verordnung zur Änderung der Elften Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 8. Januar 2021, BayMBl. 2021 Nr. 5.

²⁰⁵ Ogorek, in NJW 2021/824, Rn. 4.

hilfsgutachterlich weitergeprüft. Durch dieses Verbot wird in erster Linie die Berufsfreiheit eingeschränkt, da die Beherbergungsbetreiber nicht mehr selbstbestimmt ihrer Tätigkeit nachgehen können, sondern nur noch eine bestimmte Personengruppe beherbergen dürfen bzw. den Betrieb zeitweise komplett schließen mussten. Auf der anderen Seite steht ein nicht belegbarer Nutzen für das Infektionsgeschehen.²⁰⁶ Zudem ergeben sich auch für alle anderen Personen Einschränkungen in der Freizügigkeit.²⁰⁷ Da diese beiden Beeinträchtigungen kumuliert bedeutender sind als der Nutzen in Bezug auf das angestrebte Ziel, wäre auch das Beherbergungsverbot unangemessen.

Beim Einreiseverbot bzw. Ausreiseverbot für Menschen mit Nebenwohnsitz wird neben deren Freizügigkeit auch die Eigentumsfreiheit eingeschränkt, da eine im Eigentum befindliche Wohnung nicht genutzt werden kann. Da hier insbesondere mit der Auslegung des Gesundheitssystems nur für Menschen mit Erstwohnsitz argumentiert wurde, muss erwogen werden, ob das Risiko, dass ein Mensch mit Nebenwohnsitz derart schwer an einer Corona-Infektion erkrankt, dass er intensivmedizinische Betreuung benötigt und damit zu einer drohenden Überlastung des Gesundheitssystems beiträgt, so groß ist, dass es diese Maßnahme rechtfertigt.

Selbst die Einreise zum Nebenwohnsitz aus Regionen mit geringeren Infektionszahlen verboten. Zudem wäre eine Testpflicht bei Einreise, analog zur Testpflicht für Urlaubsrückkehrer, möglich, sodass die Wahrscheinlichkeit einer bisher unbemerkten Infektion verringert würde. Wie oben dargestellt, hätte auch eine Absonderungspflicht unmittelbar nach der Anreise erfolgen können. Diese mildernden Umstände gab es jedoch nicht.

Das VG Schleswig vertritt die Ansicht, dass es „nicht unzumutbar [sei], die Betroffenen auf die Nutzung ihrer Hauptwohnung zu verweisen“.²⁰⁸ In Anbetracht des geringen Risikos, das ein Einwohner mit Nebenwohnsitz darstellt und der einschneidenden Eingriffe in die Freizügigkeit sowie in die Eigentumsfreiheit,

²⁰⁶ OVG Lüneburg Beschluss vom 15.10.2020 – 13 MN 371/20, BeckRS 2020, 26667, Rn. 67.

²⁰⁷ Andere Ansicht herzu: OVG Lüneburg Beschluss vom 15.10.2020 – 13 MN 371/20, BeckRS 2020, 26667, Rn. 66.

²⁰⁸ VG Schleswig Beschluss vom 22.3.2020 – 1 B 17/20, BeckRS 2020, 4048, Rn. 13.

stellt sich diese Maßnahme jedoch trotz der gegenteiligen Ansicht des Gerichts als unverhältnismäßig dar.

Da sich durch die Maßnahmen mit Sicherheit weitreichende und vielseitige Schäden, sowohl wirtschaftlich wie auch persönlich ergeben, sind diese mit höherem Gewicht anzusetzen als der dadurch erreichte Nutzen, der ungewiss ist. Somit waren zahlreiche der im Zuge der Corona-Pandemie getroffenen Maßnahmen, wenn sie schon nicht an anderen formellen oder materiellen Kriterien scheitern, nicht verhältnismäßig. Die Eingriffe in die Freizügigkeit werden durch diese Rechtswidrigkeit zu Grundrechtsverletzungen für die Betroffenen.

G. Fazit und Ausblick

Festzuhalten bleibt, dass zahlreiche zur Eindämmung der Corona-Pandemie getroffenen Maßnahmen sich in dieser Arbeit als rechtswidrig erweisen. Der Prüfungspunkt der formellen Rechtmäßigkeit ist in weiten Teilen zumindest bei denjenigen Maßnahmen zu bejahen, die in dieser Arbeit betrachtet wurden. Jedoch scheitert es an einer wirksamen Grundrechtseinschränkung durch materielle Aspekte wie dem Zitiergebot, dem Bestimmtheits- und Wesentlichkeitsgrundsatz oder aber an der Verhältnismäßigkeit.

Zudem kommt es neben dem Inhalt der Maßnahmen auch auf die Art und Weise an, wie diese von den Verantwortlichen vermittelt werden. Kommen über einen längeren Zeitraum nur floskelhafte Begründungen, fühlen sich die Menschen nicht ernst genommen. Dies stellt eine schlechte Ausgangssituation für das Ziel, das Coronavirus in kontrollierbarem Rahmen zu halten, dar, denn die Menschen halten sich eher an Maßnahmen, die plausibel begründet sind und den Anschein erwecken, ihre Interessen würden dabei berücksichtigt werden.

Innerhalb der Bevölkerung hat sich durch die Maßnahmen das Bewusstsein in Bezug auf die Grundrechtsausübung verändert, da die meisten Einwohner noch nicht von derartigen staatlichen Eingriffen in ihre Grundrechte betroffen waren. Die Menschen demonstrierten für ihre Grundrechte und in den Familien und im Freundeskreis entstanden Diskussionen. Das Bewusstsein für die individuellen Freiheiten wurde gestärkt.

Für den Anstieg der Fallzahlen im Herbst 2021 stellt sich die Frage, wie mit der steigenden Impfquote umgegangen werden soll und ob es gerechtfertigt ist, für Menschen, die weder geimpft noch genesen sind, erneut weitreichende Einschränkungen zu treffen. Hierfür müssen in erster Linie wissenschaftlichen Erkenntnissen in die Beurteilung miteinbezogen werden, die die Wahrscheinlichkeit der Weiterverbreitung des Virus und seiner Varianten benennen. Entgegen den Aussagen vom Herbst 2020, dass es in Deutschland

keine allgemeine Impfpflicht geben würde²⁰⁹, würden Einschränkungen für nicht-geimpfte Personen eine mittelbare Impfpflicht bedeuten.

Die Abwägungen, in der viele verschiedenen Faktoren berücksichtigt werden müssen, erweisen sich oftmals als schwierig und zeitaufwändig. Da es mehrmals aufgrund rasch anwachsender Infektionszahlen notwendig war, eine schnelle Lösung zu finden, war es zeitweise nicht möglich, auf alle beeinträchtigten Belange Rücksicht zu nehmen.

Umso wichtiger ist es daher, dass eine laufende Überprüfung der Maßnahmen, insbesondere im Hinblick auf deren Verhältnismäßigkeit, stattfindet. So kann vermieden werden, dass Maßnahmen durch die Gerichte außer Kraft gesetzt werden²¹⁰ und damit das Vertrauen in die Politik bzw. die ausführenden Stellen schwindet, da dies eine ungünstige Ausgangssituation für eine effektive Pandemiebekämpfung darstellt.

Bei weiteren Maßnahmen ist durch die bundesweit angestrebte Abkehr der bisher alleinig ausschlaggebenden 7-Tage-Inzidenz die Verhältnismäßigkeit neben den anderen materiellen Aspekten von großer Relevanz. Weitreichende Maßnahmen dürfen nicht getroffen werden, um jegliches Risiko auszuschließen. Vielmehr sollte ein tatsächlicher angemessener Ausgleich zwischen den Individualfreiheiten und dem Gemeinwohl entstehen, der durch ausführliche Begründungen für den Durchschnittsbetrachter nachvollziehbar gemacht wird.

²⁰⁹ Burkhardt, Marcel: Coronavirus - Kommt die Impfpflicht durch die Hintertür?, in: Zweites Deutsches Fernsehen.

²¹⁰ So z.B. die nächtliche Ausgangsbeschränkung in Baden-Württemberg durch den VGH Mannheim, Beschluss vom 5.2.2021 – 1 S 321/21.

Literaturverzeichnis

Antoni, Michael, in: Hömig, Dieter / Wolff, Heinrich Amadeus: Grundgesetz Art. 11, Kommentar, 12. Auflage, 2018.

Boehme-Neßler, Volker: Ausgangssperren zur Pandemiebekämpfung?, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2021, S. 670 (672).

Bundespsychotherapeutenkammer: Psychische Erkrankungen bei Kindern und Jugendlichen; <https://www.bptk.de/fast-20-prozent-erkranken-an-einer-psychischen-stoerung/> [07.09.2021].

Bundeszentrale für politische Bildung: Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland; <https://www.bpb.de/nachschlagen/gesetze/grundgesetz/> [21.07.2021].

Burkhardt, Marcel: Coronavirus - Kommt die Impfpflicht durch die Hintertür?, in: Zweites Deutsches Fernsehen; <https://www.zdf.de/nachrichten/politik/corona-impfpflicht-debatte-100.html> [25.08.2021].

Das Schwedische Gesundheitsamt (Folkhälsomyndigheten): Anzahl der Covid-19-Fälle in Schweden (Original: Antal fall av covid-19 i Sverige); <https://experience.arcgis.com/experience/09f821667ce64bf7be6f9f87457ed9aa> [04.09.2021].

Dreier, Horst: Verfassungsrechtliche Grenzen des Infektionsschutzes, in: Ansgar W. Lohse (Hrsg.): Infektionen und Gesellschaft, 2021.

Durner, Wolfgang, in: Maunz, Theodor / Dürig, Günter: Grundgesetz Art. 11, Kommentar, 94. Ergänzungslieferung, Januar 2021.

Epping, Volker: Grundrechte, 9. Auflage, 2021.

Graf von Kielmannsegg, Sebastian, in: von Münch, Ingo / Kunig, Philip: Grundgesetz Art. 11, Kommentar, 7. Auflage, 2021.

Greve, Holger / Lassahn, Philipp: Die bundeseinheitliche "Notbremse" - Verfassungsfragen zum Vierten Bevölkerungsschutzgesetz, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2021, S. 665.

Gröpl, Christoph / Windthorst, Kay / von Coelln, Christian: Grundgesetz Art. 11, Studienkommentar, 4. Auflage, 2020.

Grzeszick, Bernd, in: Maunz, Theodor / Dürig, Günter: Grundgesetz Art. 20, Kommentar, 94. Ergänzungslieferung, Januar 2021.

Gusy, Christoph, in: von Mangoldt, Hermann / Klein, Friedrich / Starck, Christian, Grundgesetz Art. 11, Kommentar, 7. Auflage, 2018.

Haug, Volker M.: Öffentliches Recht im Überblick - Staats- und Verwaltungsrecht für Bachelor und Staatsexamen, 3. Auflage, 2021.

Hauser, Gunther: Die Coronakrise 2020 - Unterschiedliche Strategien zu deren Eindämmung im Vergleich, 2021.

Hecker, Wolfgang: Eilanträge gegen bundesrechtliche nächtliche Ausgangsbeschränkungen abgelehnt, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2021, S. 789 (795).

Hofmann, in: Umbach, Dieter C. / Clemens, Thomas: Grundgesetz Art. 11, Mitarbeiterkommentar, 2002.

Jacobsen, Jens, in: Knoll, Jürgen / von Schumann, Uwe (Hrsg.): Schatten des Todes: Die Geschichte der Seuchen, 2012.

Jarass, Hans D. / **Pieroth**, Bodo: Grundgesetz Art. 11, Kommentar, 15. Auflage, 2018.

Katzenmeier, Christian: Grundrechte in Zeiten von Corona, in: Medizinrecht, 2020, S. 461 – 465.

Kießling, Andrea: Die Konstruktionsfehler des § 28a IfSG, VerfBlog, 2021/08/04, <https://verfassungsblog.de/die-konstruktionsfehler-des-%c2%a7-28a-ifsg/> [08.08.2021]

Kingreen, Thorsten / **Poscher**, Ralf: Grundrechte - Staatsrecht II, 35. Auflage, 2019.

Kluckert, Sebastian: Das neue Infektionsschutzrecht, 2. Auflage, 2021.

Lepsius, Oliver: Vom Niedergang grundrechtlicher Denkkategorien in der Corona-Pandemie, VerfBlog, 2020/4/06, <https://verfassungsblog.de/vom-niedergang-grundrechtlicher-denkkategorien-in-der-corona-pandemie/> [08.08.2021].

Lepsius, Oliver: Grundrechtsschutz in der Corona-Pandemie, in: van Ooyen, Robert / Wassermann, Hendrik (Hrsg.): Corona und Grundgesetz, 2021.

Lindner, Josef Franz: Öffentliches Recht, in: Schmidt, Hubert (Hrsg.): COVID-19 - Rechtsfragen zur Corona-Krise, 3. Auflage, 2021.

Ministerium für Wirtschaft, Arbeit und Tourismus Baden-Württemberg: Stabilisierungshilfe Corona für das Hotel- und Gaststättengewerbe II; <https://wm.baden-wuerttemberg.de/de/service/foerderprogramme-und-aufrufe/liste-foerderprogramme/stabilisierungshilfe-corona-fuer-das-hotel-und-gaststaetengewerbe/> [23.08.2021].

Möllers, Christoph: Parlamentarische Selbstentmächtigung im Zeichen des Virus, VerfBlog, 2020/3/26, <https://verfassungsblog.de/parlamentarische-selbstentmaechtigung-im-zeichen-des-virus/> [08.08.2021].

Norddeutscher Rundfunk: Pest, Spanische Grippe, Corona: Seuchen und ihre Bekämpfung; <https://www.ndr.de/geschichte/chronologie/Pest-Spanische-Grippe-Corona-Seuchen-und-ihre-Bekaempfung,seuchenbekaempfung100.html> [20.07.2021].

Norddeutscher Rundfunk: Mehr häusliche Gewalt in der Corona-Krise; <https://www.tagesschau.de/inland/coronakrise-gewalt-101.html> [23.08.2021].

Ogorek, Markus, in: Epping, Volker / Hillgruber, Christian: Grundgesetz Art. 11, Kommentar, 47. Edition, Stand: 15.05.2021.

Ogorek, Markus: Bewegungsbeschränkungen für Bewohner von Corona-Hotspots, in: Neue Juristische Wochenschrift, 2021, S. 824.

Pagenkopf, Markus, in: Sachs, Michael: Grundgesetz Art. 11, Kommentar, 9. Auflage, 2021.

Pautsch, Arne / Haug, Volker M.: Parlamentsvorbehalt und Corona-Verordnungen – ein Widerspruch, in: Neue Justiz, 2020, S. 281 (282).

Pils, Michael Johannes: Rechtsschutz gegen self-executing Normen, in: Juristische Arbeitsblätter, 2011.

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Beschluss: Videoschaltkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 5. Januar 2021; <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975226/1834306/75346aa9bba1050fec8025b18a4bb1a3/2021-01-05-beschluss-mpk-data.pdf?download=1> [10.09.2021].

Presse- und Informationsamt der Bundesregierung: Maßnahmen der Bundesregierung zur Bewältigung der Corona-Pandemie; <https://www.bundesregierung.de/breg-de/themen/coronavirus/gegen-corona-pandemie-1747714> [19.08.2021].

Robert-Koch-Institut: Geschichte; https://www.rki.de/DE/Content/Institut/Geschichte/geschichte_node.html?jsessionid=2124FD30E0E02036C5427BDCEB0E4623.internet072 [04.09.2021].

Robert-Koch-Institut: Informationen zur Ausweisung internationaler Risikogebiete durch das Auswärtige Amt, BMG und BMI; https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikogebiete_neu.html [04.09.2021].

Sachs, Michael: Verfassungsrecht II - Grundrechte, 3. Auflage, 2016.

Sächsische Staatsregierung: 15-Kilometer-Umkreis - Individuellen 15-Kilometer-Radius ausmessen; <https://www.coronavirus.sachsen.de/15-kilometer-umkreis-8884.html> [18.08.2021].

Schmidt, Rolf: Grundrechte - sowie Bezüge zur EU-Grundrechtecharta und zur EMRK, 25. Auflage, 2020.

Schönberger, Sophie: Die Stunde der Politik, Verfblog, 2020/3/29, <https://verfassungsblog.de/die-stunde-der-politik/> [08.08.2021].

Sodan, Helge: Grundgesetz Art. 11, Kommentar, 4. Auflage, 2018.

Statista GmbH: Todesfälle in Zusammenhang mit dem Coronavirus (COVID-19) je Million Einwohner in ausgewählten Ländern; <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1111794/umfrage/todesfaelle-mit-coronavirus-covid-19-je-millionen-einwohner-in-ausgewaehlten-laendern/> [04.09.2021].

Statista GmbH: Corona – Lebensgefühl während der Pandemie; <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1250688/umfrage/umfrage-in-deutschland-zum-veraenderten-lebensgefuehl-waehrend-der-corona-pandemie/> [23.08.2021].

Statista GmbH: Schutz von Corona-Impfstoffen gegen eine Hospitalisierung; <https://de.statista.com/statistik/daten/studie/1251927/umfrage/wirksamkeit-von-corona-impfstoffen-gegen-eine-hospitalisierung-nach-virusvariante/> [24.08.2021].

Stepanek, Bettina: Reichweite verwaltungsgerichtlicher Entscheidungen gegen Allgemeinverfügungen, in: Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 2021, S. 778 (779f).

Thiele, Alexander: Basiswissen Staatsrecht II - Grundrechte -, 4. Auflage, 2007.

Vogel, Patric / Schaub, Günter: Vergessene Seuchen, in: Seuchen, alte und neue Gefahren; von der Pest bis COVID-19, 2021.

Erklärung

„Ich versichere, dass ich diese Bachelorarbeit selbständig und nur unter Verwendung der angegebenen Quellen und Hilfsmittel angefertigt habe. Die aus anderen Quellen direkt oder indirekt übernommenen Daten und Konzepte sind unter Angabe der Quelle gekennzeichnet. Mir ist bekannt, dass meine Abschlussarbeit von Seiten der Hochschule mit einer Plagiatssoftware überprüft werden kann.“

Datum, Unterschrift
