

**In dem Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerde**

des Herrn M...,

- Bevollmächtigter: -

gegen §§ 1, 14 der Verordnung über erforderliche Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Berlin (SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung) des Landes Berlin vom 22. März 2020

und Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat die 1. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

den Vizepräsidenten Harbarth,

die Richterin Britz

und den Richter Radtke

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 31. März 2020 einstimmig beschlossen:

**Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.**

**Mit der Nichtannahme der Verfassungsbeschwerde wird der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegenstandslos (§ 40 Abs. 3 GOBVerfG).**

**G r ü n d e :**

**I.**

Der Beschwerdeführer wendet sich mit seiner mit einem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung verbundenen Verfassungsbeschwerde gegen Regelungen einer infektionsschutzrechtlichen Rechtsverordnung des Landes Berlin. 1

Der Berliner Senat erließ die Verordnung über erforderliche Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Berlin (SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung – SARS-CoV-2-EindmaßnV) vom 22. März 2020 (GVBl Bln S. 220, ber. S. 224). Die Verordnung wurde auf § 32 2

des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl I S. 1045) gestützt, zu diesem Zeitpunkt zuletzt geändert durch Gesetz vom 10. Februar 2020 (BGBl I S. 148).

Die Verordnung sieht zahlreiche Verhaltensverbote und -beschränkungen vor, unter anderem ein grundsätzliches Verbot öffentlicher und nichtöffentlicher Veranstaltungen, Versammlungen, Zusammenkünfte und Ansammlungen (§ 1), Öffnungsverbote bzw. -beschränkungen für besondere Arten von Gewerbebetrieben, Gaststätten und Hotels, Einzelhandelsbetriebe sowie öffentliche und private Badeanstalten und Sportstätten (§§ 2–4), Vorgaben für die Notfallversorgung und Besuchsbeschränkungen in Krankenhäusern (§§ 5 f.), die Schließung von Schulen und Kindertageseinrichtungen (§ 8), die Einstellung des Präsenzlehrbetriebs von Hochschulen sowie die Schließung von Hochschulen und Bibliotheken für den Publikumsverkehr (§§ 10 f.). Im 5. Teil der Verordnung, den §§ 14–17, sind im gesamten Stadtgebiet geltende Kontaktbeschränkungen sowie eine Ausweispflicht geregelt. Die Geltungsdauer der Verordnung ist befristet. Sie tritt mit Ablauf des 19. April 2020 außer Kraft, die Vorschriften im 5. Teil bereits mit Ablauf des 5. April 2020 (§ 18 Abs. 1 und 2).

3

## II.

Der Beschwerdeführer hat am 27. März 2020 Verfassungsbeschwerde erhoben und den Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 32 Abs. 1 BVerfGG beantragt.

4

Zur Begründung macht der Beschwerdeführer im Wesentlichen geltend:

5

Die Verordnung stelle unmittelbar geltende, keines weiteren Vollzugakts bedürftige Verbotssätze auf, durch die er selbst, gegenwärtig und unmittelbar in seinen Grundrechten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und 2, Art. 4 Abs. 2, Art. 8, Art. 9 sowie Art. 11 GG, jedenfalls aber in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG betroffen sei. Das Gebot der Rechtswegerschöpfung und der Grundsatz der Subsidiarität stünden der Zulässigkeit der Verfassungsbeschwerde nicht entgegen. Ein Verstoß gegen die angegriffenen Regelungen, um sodann gegen einen staatlichen Umsetzungsakt vorgehen zu können, sei ihm wegen der Strafbewehrung der Vorschriften gemäß § 75 Abs. 1 Nr. 1 IfSG nicht zumutbar. Die Möglichkeit einer prinzipialen Normenkontrolle durch das Oberverwaltungsgericht bestehe im Land Berlin nicht. Auf einen Antrag auf Erteilung einer Ausnahme von dem grundsätzlichen Versammlungsverbot gemäß § 1 Abs. 7 SARS-CoV-2-EindmaßnV könne er nicht verwiesen werden, weil Art. 8 Abs. 1 GG insbesondere für Versammlungen in geschlossenen Räumen sowie Spontanversammlungen unter freiem Himmel das Recht garantiere, sich ohne vorherige Anmeldung zu versammeln. Ungeachtet dessen drohten, müsste zunächst der Rechtsweg erschöpft werden, infolge des grundsätzlichen Kontaktverbots gemäß § 14 Abs. 1 SARS-CoV-2-EindmaßnV und der hierdurch bedingten sozialen Isolierung schwere und unabwendbare Nachteile im Sinne von § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG. Überdies habe die Verfassungsbeschwerde wegen der Schwere der für alle Menschen im Stadtgebiet von Berlin geltenden Grundrechtseingriffe sowie mit Rücksicht auf ver-

6

gleichbare Regelungen in anderen Bundesländern allgemeine Bedeutung.

§ 1 SARS-CoV-2-EindmaßnV verletze den Beschwerdeführer in seinen Grundrechten aus Art. 4 Abs. 2, Art. 8 und Art. 9 GG. Religiöse Veranstaltungen seien danach ausnahmslos verboten. Die physische Teilnahme an einem Gottesdienst werde dem Beschwerdeführer damit unmöglich gemacht. Versammlungen in geschlossenen Räumen seien auf bis zu zehn Personen und auf besondere Anlässe beschränkt. Versammlungen unter freiem Himmel seien nur noch nach Genehmigung mit bis zu 20 Teilnehmern möglich, Spontanversammlungen damit faktisch ausgeschlossen. Durch § 1 SARS-CoV-2-EindmaßnV würden zudem die Abhaltung von Vereinsveranstaltungen sowie eine Teilnahme daran untersagt. Die Eingriffe seien verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt. Das Grundrecht der Versammlungsfreiheit werde faktisch aufgehoben, weil eine Teilhabe am politischen Willensbildungsprozess durch Versammlungen auf eine große Teilnehmerzahl sowie die Möglichkeit von Spontanversammlungen angewiesen sei. Die Eingriffe in die Grundrechte aus Art. 4 Abs. 2 und Art. 9 GG widersprächen dem Prinzip des Vorrangs des Gesetzes sowie dem rechtsstaatlichen Wesentlichkeitsgebot, weil § 32 IfSG ausdrücklich nur zu Eingriffen in die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 8 und Art. 11 GG ermächtige, womit der Gesetzgeber nicht lediglich dem Zitiergebot habe Rechnung tragen wollen. Es handle sich dabei vielmehr um eine Einschränkung der Verordnungsermächtigung. Jedenfalls aber verstoße § 1 SARS-CoV-2-EindmaßnV gegen das Verhältnismäßigkeitsprinzip. Das allgemeine Versammlungs- und Veranstaltungsverbot sei zum Zwecke des Infektionsschutzes sowie der Entlastung des Gesundheitssystems nicht erforderlich. Insbesondere das Infektionsschutzgesetz selbst stelle mildere, nicht minder geeignete Maßnahmen zur Verfügung, so zur Isolation von Kranken und Krankheitsverdächtigen sowie zum Schutz von Risikogruppen.

7

Die in § 14 SARS-CoV-2-EindmaßnV geregelte „Kontaktsperre“ – so der Beschwerdeführer – verletze ihn in seinen Grundrechten aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1, Art. 2 Abs. 2 Satz 2 in Verbindung mit Art. 104 sowie Art. 11 GG. Die Regelung verstoße gegen das Wesentlichkeitsgebot und damit gegen das Rechtsstaatsprinzip. Sie sei von der Verordnungsermächtigung in § 32 IfSG nicht gedeckt. Danach komme in Verbindung mit § 28 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 2 IfSG die Verhängung einer Kontaktsperre nur unter der Voraussetzung der Durchführung notwendiger Schutzmaßnahmen in Betracht. Dem werde § 14 SARS-CoV-2-EindmaßnV nicht gerecht, weil die Regelung in keinem Zusammenhang mit durchzuführenden Schutzmaßnahmen stehe. Im Übrigen sei die Bestimmung aus den gleichen Gründen wie jene in § 1 SARS-CoV-2-EindmaßnV unverhältnismäßig.

8

### III.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen. Annahmegründe nach § 93a Abs. 2 BVerfGG liegen nicht vor, weil sie unzulässig ist.

9

1. Gegenstand der Verfassungsbeschwerde sind ausschließlich §§ 1 und 14 SARS-CoV-2-EindmaßnV, nicht die Rechtsverordnung insgesamt. Der Beschwerdeführer

10

erklärt zwar an einer Stelle der Beschwerdebegründung, er wende sich gegen „die in der CoV-EindämmVO enthaltenen Regelungen, namentlich, jedoch ohne die Beschwerde hierauf zu beschränken, über Veranstaltungs- und Versammlungsverbote (§ 1) sowie über Kontaktbeschränkungen (§ 14).“ Sowohl aus seinen Anträgen, die sich jeweils ausdrücklich nur auf die §§ 1 und 14 SARS-CoV-2-EindmaßnV beziehen, als auch aus den übrigen Ausführungen der Beschwerdebegründung, die sich ausschließlich zum Regelungsgehalt und zur verfassungsrechtlichen Beurteilung der §§ 1 und 14 SARS-CoV-2-EindmaßnV verhalten, wird aber deutlich, dass lediglich diese beiden Bestimmungen angegriffen sind. Wollte man dies anders sehen, genügte die Verfassungsbeschwerde in Bezug auf die sonstigen Verordnungsbestimmungen von vornherein nicht den Begründungsanforderungen gemäß § 23 Abs. 1, § 92 BVerfGG, weil sie insoweit keinerlei Ausführungen enthält.

2. Die Verfassungsbeschwerde wird den Anforderungen des Subsidiaritätsgrundsatzes nicht gerecht. 11

a) Nach diesem Grundsatz muss ein Beschwerdeführer vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde alle zur Verfügung stehenden und zumutbaren prozessualen Möglichkeiten ergreifen, um eine Korrektur der geltend gemachten Verfassungsverletzung zu erwirken oder eine Grundrechtsverletzung zu verhindern. Das gilt auch, wenn zweifelhaft ist, ob ein entsprechender Rechtsbehelf statthaft ist und im konkreten Fall in zulässiger Weise eingelegt werden kann (vgl. BVerfGE 145, 20 <54 Rn. 85>; 150, 309 <326 Rn. 43>; stRspr). Allerdings verlangt der Grundsatz der Subsidiarität nicht, dass Betroffene vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde gegen eine straf- oder bußgeldbewehrte Rechtsnorm verstoßen und sich dem Risiko einer entsprechenden Ahndung aussetzen müssen, um dann im Straf- oder Bußgeldverfahren die Verfassungswidrigkeit der Norm geltend machen zu können (vgl. BVerfGE 81, 70 <82 f.>; 97, 157 <165>; 138, 261 <272 Rn. 23>). Doch genügt eine Verfassungsbeschwerde auch dann nicht dem Grundsatz der Subsidiarität, wenn die Möglichkeit besteht, fachgerichtlichen Rechtsschutz außerhalb eines Straf- oder Bußgeldverfahrens zu erlangen (vgl. BVerfGE 145, 20 <54 Rn. 85>). 12

b) So liegt es hier. Der Beschwerdeführer ist darauf zu verweisen, um verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutz nachzusuchen. 13

§§ 1 und 14 SARS-CoV-2-EindmaßnV regeln unmittelbar geltende Verhaltensverbote. Die Möglichkeit fachgerichtlichen Rechtsschutzes bietet sich dem Beschwerdeführer gleichwohl im Hinblick auf Vollzugsmaßnahmen. Dieser Weg könnte ihm deshalb zumutbar sein, weil er sich möglicherweise nicht allein schon durch eine Missachtung der abstrakt-generellen Verbote der Verordnung, sondern erst dadurch dem Risiko strafrechtlicher Verfolgung aussetzen würde, dass er einem an ihn gerichteten, der Konkretisierung des jeweiligen Verbots im Einzelfall dienenden Verwaltungsakt zuwiderhandelte. Dafür könnte der Wortlaut von § 75 Abs. 1 Nr. 1 IfSG sprechen, wonach bestraft wird, „wer einer vollziehbaren Anordnung nach § 28 Abs. 1 Satz 2, § 30 Abs. 1 oder § 31, jeweils auch in Verbindung mit einer Rechtsverordnung 14

nach § 32 Satz 1, zuwiderhandelt“.

Dies kann indes dahinstehen. Denn der Beschwerdeführer kann fachgerichtlichen Rechtsschutz auch auf andere Weise, also ohne vorherigen Verstoß gegen §§ 1 oder 14 SARS-CoV-2-EindmaßnV und einen daran anknüpfenden Vollzugsakt erlangen. Das gilt unabhängig von der – im Land Berlin fehlenden – Möglichkeit einer prinzipialen Normenkontrolle untergesetzlichen Landesrechts durch das Oberverwaltungsgericht gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO. Der Beschwerdeführer ist gehalten, vor einer Anrufung des Bundesverfassungsgerichts beim Verwaltungsgericht eine mit einem Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz verbundene negative Feststellungsklage nach § 43 VwGO gegen die individuelle Verbindlichkeit der hier angegriffenen Verbote zu erheben, die nach der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung insbesondere dann grundsätzlich zulässig ist, wenn dem Betroffenen das Abwarten eines Normvollzugsakts wegen drohender Sanktionen nicht zugemutet werden kann (vgl. BVerwGE 136, 54 <57 ff. Rn. 25 ff., insb. 64 Rn. 42>; 157, 126 <128 Rn. 15>; zur Relevanz einer solchen Klagemöglichkeit im Hinblick auf den Subsidiaritätsgrundsatz vgl. BVerfGE 115, 81 <91 ff.>; 145, 20 <54 f. Rn. 86>). Mit Rücksicht auf Art. 19 Abs. 4 GG ist es dafür hier ausreichend, dass sich jedenfalls nicht hinreichend sicher ausschließen lässt, dass auch schon ein Verstoß gegen eines der abstrakt-generellen Verbote gemäß §§ 1 und 14 SARS-CoV-2-EindmaßnV nach § 75 Abs. 1 Nr. 1 IfSG strafbar ist. Aufgrund der Möglichkeit des Beschwerdeführers, eine Feststellungsklage mit einem Antrag auf verwaltungsgerichtlichen Eilrechtsschutz gemäß § 123 Abs. 1 VwGO zu verbinden, droht ihm – entgegen seinem Vorbringen – durch den Verweis auf fachgerichtlichen Rechtsschutz kein schwerer und unzumutbarer Nachteil (vgl. § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG).

15

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht trotz ungenutzter Möglichkeit fachgerichtlichen Rechtsschutzes ausnahmsweise deshalb zulässig, weil sie allein spezifisch verfassungsrechtliche Fragen aufwürfe, die das Bundesverfassungsgericht auch ohne vorherige fachgerichtliche Aufbereitung der tatsächlichen und rechtlichen Entscheidungsgrundlagen beantworten könnte (vgl. BVerfGE 123, 148 <173>; 143, 246 <322 Rn. 211>; 150, 309 <327 Rn. 44>). Diese Ausnahme vom Erfordernis vorheriger Inanspruchnahme fachgerichtlichen Rechtsschutzes ist auf Fälle beschränkt, in denen sich ein Beschwerdeführer unmittelbar gegen ein förmliches Gesetz wendet und das fachgerichtliche Verfahren für ihn günstigstenfalls dazu führen kann, dass das angegriffene Gesetz gemäß Art. 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt wird. In diesen Fällen wird einem Beschwerdeführer nicht zugemutet, zunächst ein fachgerichtliches Verfahren anzustrengen, wenn dessen Durchführung keine verbesserten Grundlagen für die dem Bundesverfassungsgericht vorbehaltene Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit des Gesetzes erwarten lässt. Anders liegt es hingegen, wenn – wie hier – Beschwerdegegenstand eine untergesetzliche Norm ist. Insoweit steht auch Fachgerichten die Kompetenz zur Normverwerfung zu, sodass selbst dann, wenn allein spezifisch verfassungsrechtliche Fragen aufgeworfen sind, auch ohne Anrufung des Bundesverfassungsgerichts Rechtsschutz erlangt werden

16

kann.

Im Übrigen hängt die verfassungsrechtliche Beurteilung der angegriffenen Bestimmungen auch nicht allein von spezifisch verfassungsrechtlichen Fragen ab. Für sie sind vielmehr auch die tatsächliche Entwicklung und die Rahmenbedingungen der aktuellen Coronavirus-Pandemie sowie darauf und auf ergriffene oder mögliche Gegenmaßnahmen bezogene fachwissenschaftliche – virologische, epidemiologische, medizinische und psychologische – Bewertungen und Risikoeinschätzungen von wesentlicher Bedeutung. Daher besteht jedenfalls in tatsächlicher Hinsicht Bedarf an einer fachgerichtlichen Aufbereitung der Entscheidungsgrundlagen vor einer Anrufung des Bundesverfassungsgerichts. Aus diesem Grund ist die Verfassungsbeschwerde auch nicht wegen allgemeiner Bedeutung (vgl. § 90 Abs. 2 Satz 2 BVerfGG) bereits vor Ausschöpfung der Möglichkeit fachgerichtlichen Rechtsschutzes zulässig (vgl. Lenz/Hansel, BVerfGG, 2. Aufl. 2015, § 90 Rn. 526).

17

3. Überdies entspricht die Verfassungsbeschwerde nicht den Begründungsanforderungen gemäß § 23 Abs. 1, § 92 BVerfGG.

18

a) Eine diesen Anforderungen genügende Begründung der Verfassungsbeschwerde setzt voraus, dass der die Rechtsverletzung enthaltende Vorgang substantiiert und schlüssig dargelegt wird (vgl. BVerfGE 81, 208 <214>; 89, 155 <171>; 99, 84 <87>; 108, 370 <386 f.>; 113, 29 <44>). Es muss deutlich werden, inwieweit durch die angegriffene Maßnahme das bezeichnete Grundrecht verletzt sein soll (vgl. BVerfGE 78, 320 <329>; 99, 84 <87>; 115, 166 <179 f.>). Liegt zu den mit der Verfassungsbeschwerde aufgeworfenen Verfassungsfragen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereits vor, der die angegriffenen Gerichtsentscheidungen folgen, so ist der behauptete Grundrechtsverstoß in Auseinandersetzung mit den vom Bundesverfassungsgericht entwickelten Maßstäben zu begründen (vgl. BVerfGE 123, 186 <234>; 130, 1 <21>).

19

b) Diesen Vorgaben genügt die Verfassungsbeschwerde hinsichtlich keines der als verletzt gerügten Grundrechte.

20

Das gilt insbesondere, soweit der Beschwerdeführer die Erforderlichkeit der angegriffenen Regelungen mit der Begründung in Abrede stellt, das Infektionsschutzgesetz selbst ermögliche mildere, nicht minder geeignete Maßnahmen. Hierzu fehlt es an einer substantiierten Darlegung. Der Beschwerdeführer belässt es insoweit bei einer bloßen Behauptung, ohne die von ihm in diesem Zusammenhang angesprochenen Maßnahmen zur Isolation Erkrankter und Erkrankungsverdächtiger sowie zum Schutz von Risikogruppen zu spezifizieren und deren gleiche Eignung auch nur ansatzweise zu plausibilisieren.

21

Von einer weiteren Begründung wird nach § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen.

22

Diese Entscheidung ist unanfechtbar.

23

Harbarth

Britz

Radtke

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom  
31. März 2020 - 1 BvR 712/20**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss der 1. Kammer des Ersten Senats vom  
31. März 2020 - 1 BvR 712/20 - Rn. (1 - 23), [http://www.bverfg.de/e/  
rk20200331\\_1bvr071220.html](http://www.bverfg.de/e/rk20200331_1bvr071220.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2020:rk20200331.1bvr071220