

Grundrechtsschutz in Zeiten der Corona-Krise: Wie weit darf der Staat gehen?

Von RichterIn am Verwaltungsgericht Dr. Karoline Bülow, Maître en droit (Paris II) und RichterIn Britta Schiebel, LL.M. (NYU), LL.M. (Köln/Paris I), Maître en droit (Paris I)¹

Einleitung

Die Corona-Krise stellt den Rechtsstaat vor nie dagewesene Herausforderungen. Die Maßnahmen der letzten Wochen zur Eindämmung der Corona-Pandemie greifen in erheblicher Intensität in eine Vielzahl von Grundrechten ein. Doch auch (und gerade) in Krisenzeiten stellt sich die Frage, wie weit der Staat im Rahmen der Pandemiebekämpfung gehen darf und ob die einzelnen Bestimmungen verhältnismäßig sind.

Rechtsgrundlage für die einschränkenden Maßnahmen sind die in den jeweiligen Bundesländern erlassenen Verordnungen bzw. Allgemeinverfügungen in Verbindung mit dem Infektionsschutzgesetz; in Berlin handelt es sich derzeit um die Vierte Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung vom 21. April 2020. Die Vorschriften basieren auf Vereinbarungen zwischen Bund und Ländern, zuletzt auf einem in einer Telefonschaltkonferenz zwischen der Bundeskanzlerin und den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 15. April 2020 gefassten Beschluss.

Im Folgenden soll zunächst beleuchtet werden, welche Grundrechte von den ergriffenen Maßnahmen maßgeblich betroffen sind (I.), um sodann einige in den Bundesländern getroffenen Regelungen mit Blick auf ihren grundrechtsbeschränkenden Ansatz zu vergleichen (II.). Im Anschluss hieran wird ausgewählte Rechtsprechung zu Corona-Maßnahmen dargestellt (III.)

I. Eingriff in eine Vielzahl von Grundrechten

Trotz der Lockerungen in einzelnen Bereichen, greifen die Maßnahmen zur Bekämpfung der weltweiten Corona-Pandemie in eine Vielzahl von Grundrechten ein. Betroffen sind durch die Minimierung der Kontakte zu anderen Personen die von Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG geschützte Freiheit der Person, das Freizügigkeitsrecht aus Art. 11 GG sowie das allgemeine Persönlichkeitsrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG. Soweit die Weitergabe und Auswertung von Handydaten diskutiert wird, könnte es auch zu Eingriffen in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung als besondere Ausprägung des allgemeinen Persönlichkeitsrechts kommen. Das Verbot, Versammlungen durchzuführen bzw. die Beschränkung auf eine geringe Teilnehmerzahl, greift in die Versammlungsfreiheit aus Art. 8 GG ein. Das Öffnungsverbot für Gaststätten, Friseure, Kosmetikstudios etc. stellt einen Eingriff in die Berufsfreiheit nach Art. 12 GG dar. Der Verzicht auf Gottesdienste bedeutet einen Eingriff in die Religionsfreiheit aus Art. 4 GG. Durch das Verbot einiger Bundesländern, den dort befindlichen Zweitwohnsitz zu nutzen, werden zusätzlich die Unverletzlichkeit der Wohnung nach Art. 13 GG und das Eigentumsgrundrecht aus Art. 14 GG beschränkt.

Im Rahmen einer Abwägung der einzelnen Grundrechte mit dem Gesundheitsschutz der Bevölkerung (und damit mit dem Recht anderer auf Leben und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) ist zu überprüfen, ob die Maßnahmen geeignet, erforderlich und auch im Übrigen verhältnismäßig sind. Für die Verhängung einer Kontakt- und Ausgangssperre und ähnliche Maßnahmen, wie sie in den meisten Ländern zur Bekämpfung der Pandemie verhängt wurden, gilt, dass diese nach den derzeit vielfach zugrunde gelegten wissenschaftlichen

¹ Die Autorinnen sind am Verwaltungsgericht Berlin tätig.

Erkenntnissen² grundsätzlich geeignet sind, die Verbreitung des Virus zu vermeiden, da der physische Kontakt zu anderen Personen unterbunden wird. Die einzelnen Verbote und Beschränkungen müssen zum Erreichen des Zwecks der Regelung – der Vermeidung der weiteren Verbreitung des Virus – aber auch erforderlich sein, d.h. es darf kein milderes Mittel geben. Problematisch könnte unter diesem Gesichtspunkt die Erforderlichkeit einer strikten Ausgangssperre sein. Denn es ließe sich argumentieren, dass Spaziergänge, das Joggen und weitere Aufenthalte im Freien ohne physische Kontakte zu anderen Personen nur einen sehr theoretischen Einfluss auf die Verbreitung des Virus haben. Wohl aus diesem Grund haben sich Bund und Länder – anders als beispielsweise Italien und Spanien – auch nicht auf eine vollständige Ausgangssperre, sondern lediglich auf ein Kontaktverbot geeinigt. Der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz erfordert weiterhin eine Befristung und das Vorsehen von Ausnahmen. Denn je tiefgreifender ein Grundrechtseingriff ist, desto wichtiger ist zur Wahrung der Verhältnismäßigkeit auch die Regelung von Ausnahmefällen. Die Bundesländer sind diesen Anforderungen grundsätzlich gerecht geworden und sehen sowohl ein eindeutiges Zeitfenster für die Geltung der Maßnahmen als auch Ausnahmeregelungen vor.

II. Unterschiedliche Eingriffsintensivität der Maßnahmen in den Bundesländern

Die Bundesländer haben die Maßnahmen zur Bekämpfung des Corona-Virus entweder in Form einer Allgemeinverfügung (Bremen, Hamburg, Niedersachsen, Saarland, Sachsen), durch Verordnung (Baden-Württemberg, Bayern, Berlin, Brandenburg, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein, Thüringen) oder eine Kombination aus beidem geregelt.

Interessant ist bereits die unterschiedliche Ausgestaltung der zwischen Bund und Ländern vereinbarten Kontaktsperre in den Ländern. Bei einem Vergleich der Regelungen zeigt sich, dass einige Bundesländer einen grundrechtsintensiveren Ansatz gewählt haben als andere.

In Bayern ist beispielsweise vorgesehen, dass die eigene Wohnung nur aus triftigem Grund verlassen werden darf (§ 5 Abs. 2 der zweiten bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 16. April 2020). Auch in Berlin war bis zum 21. April 2020 geregelt, dass sich im Stadtgebiet von Berlin befindliche Personen, vorbehaltlich anderweitiger Regelungen, ständig in ihrer Wohnung oder gewöhnlichen Unterkunft aufzuhalten haben (§ 14 Abs. 1 Satz 1 der Berliner Verordnung vom 22. März 2020). Zwar sind in beiden Verordnungen eine Vielzahl von Gründen genannt, die das Verlassen der Wohnung zulässig machen. Dennoch liegt die Rechtfertigungslast in diesem Fall bei dem einzelnen Bürger, der bei Verlassen der Wohnung auf Nachfrage gegenüber den Behörden glaubhaft machen muss, dass ein zulässiger Grund vorliegt (§ 14 Abs. 2 Satz 1 der Berliner Verordnung vom 22. März 2020, § 5 Abs. 3 der bayerischen Verordnung). Vom Ansatz her deutlich liberaler sind Regelungen wie z.B. in Nordrhein-Westfalen, wo Zusammenkünfte und Ansammlungen in der Öffentlichkeit von mehr als zwei Personen untersagt sind (§ 12 Abs. 1 Satz 1 der nordrhein-westfälischen Verordnung), bzw. in Niedersachsen, wo Bedingungen für den Aufenthalt außerhalb der eigenen Wohnung formuliert werden (Nr. 2 der niedersächsischen Allgemeinverfügung). Damit bleibt das Verlassen der Wohnung grundsätzlich erlaubt und ist nur das Zusammenkommen mit anderen Personen eingeschränkt. Nunmehr sieht auch § 3 Abs. 1 der Berliner Verordnung vom 21. April 2020 vor, dass der Aufenthalt im öffentlichen Raum nur allein, im Kreise der Angehörigen des eigenen Haushalts und zusätzlich höchstens mit einer haushaltsfremden Person gestattet ist. Letztere Regelungen sind weniger grundrechtsintensiv.

² Vgl. hierzu z.B. die Informationen des Robert-Koch-Instituts (<https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/gesamt.html?nn=13490888>, zuletzt abgerufen am 27. April 2020) und der Bundeszentrale für gesundheitliche Aufklärung (<https://www.infektionsschutz.de/coronavirus/>, zuletzt abgerufen am 27. April 2020).

Unabhängig von der Systematik der Regelungen bestehen bzw. bestanden bei einzelnen Vorschriften in den Bundesländern Zweifel, ob diese nicht über das absolut erforderliche Maß hinausgehen. Dies betrifft zum Beispiel die in vielen Verordnungen vorgesehenen Versammlungsverbote unabhängig von einer Gewährleistung ausreichender Infektionsschutzmaßnahmen. Auch die pauschalen Verbote der Nutzung von Zweitwohnsitzen wurden teilweise als zu weitgehend kritisiert.³ Darüber hinaus ist beispielsweise fraglich, ob bei dem in der Berliner Verordnung vorgesehenen Besuchsverbot im Krankenhaus (§§ 8,9 der Berliner Verordnung), das eine Ausnahme nur für Kinder unter 16 Jahren für eine Stunde am Tag vorsieht, die besondere Situation von Kleinkindern hinreichend berücksichtigt wird. Entsprechende Ausnahmeregelungen sind in den Regelungen anderer Bundesländer ausdrücklich vorgesehen, so z.B. in der bayerischen Verordnung, wonach von dem Besuchsverbot in Krankenhäusern u.a. die Kinderstationen ausgenommen sind (§ 3 Satz 1 Nr. 1 der bayerischen Verordnung).

III. Übersicht über die Rechtsprechung zu Corona-Maßnahmen

In mittlerweile zahlreichen Eilverfahren hatten die Verwaltungsgerichte Gelegenheit, zu einzelnen Corona-Maßnahmen Stellung zu beziehen.

Dabei ist zu beobachten, dass die Rechtsprechung zunächst dem gesundheitlichen Schutz der Bevölkerung vor den Grundrechten Einzelner in der Mehrzahl der Fälle den Vorrang eingeräumt hat. Mit zunehmender Dauer der Krise haben die Gerichte jedoch vor allem in besonders grundrechtssensiblen Bereichen die Verhältnismäßigkeit von Maßnahmen in Frage gestellt.

Die als Grundlage für die Corona-Maßnahmen dienenden Rechtsverordnungen bzw. Allgemeinverfügungen der Bundesländer und insbesondere die darin enthaltenen Kontaktbeschränkungen wurden von den Verwaltungsgerichten in Normenkontrollverfahren im Ausgangspunkt durchgehend für rechtmäßig erachtet.⁴ Dies gilt selbst etwa für die ursprünglich äußerst restriktive Sächsische Corona-Schutz-Verordnung und die darin enthaltene Beschränkung von Sport und Bewegung auf das unmittelbare Umfeld des Wohnbereichs.⁵ Generelle Bedenken bestanden insoweit allenfalls hinsichtlich der gewählten Rechtsform der Allgemeinverfügung.⁶

Hinsichtlich der einzelnen getroffenen Maßnahmen ergibt sich mittlerweile ein differenziertes Bild in der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung.

Im Bereich der Religionsfreiheit ist nach wie vor eine strenge Linie der Rechtsprechung zu erkennen. So hat etwa das Thüringer Oberverwaltungsgericht das Verbot von öffentlichen Gottesdiensten zu Ostern aufrechterhalten. Der bezweckte Erhalt der Leistungsfähigkeit des Gesundheitswesens und insbesondere der Krankenhäuser zur Behandlung schwer- und schwerstkranker Menschen stelle ein überragendes Gemeinwohlinteresse dar. Die Schließung von Kirchenräumen für Zusammenkünfte sei voraussichtlich ein geeignetes und erforderliches Mittel, um die Entstehung von Infektionsketten zu vermeiden. Bei Gottesdiensten könne es zu

³ Vgl. hierzu ein Beitrag von Alexander Thiele vom 22. März 2020 auf [verfassungsblog.de](https://verfassungsblog.de/rauswurf-aus-der-zweitwohnung/) (<https://verfassungsblog.de/rauswurf-aus-der-zweitwohnung/>, zuletzt abgerufen am 27. April 2020).

⁴ Vgl. u.a. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 23. März 2020 – OVG 11 S 12.20, OVG Münster, Beschluss vom 6. April 2020 – 13 B 398/20.NE, BayVGh, Beschlüsse vom 30. März 2020 und vom 9. April 2020 – 20 NE 20.632 und 20 NE 20.688, alle juris sowie HessVGh, Beschluss vom 9. April 2020 – VGh 8 B 910/20.N, Pressemitteilung.

⁵ OVG Bautzen, Beschluss vom 7. April 2020 – 3 B 111/20, juris.

⁶ VG München, Beschlüsse vom 24. März 2020 – M 26 S 20.1252 und M 26 S 20.1255, juris.

einer Vielzahl von physischen Kontakten kommen und sei durch lautes Beten und Singen wie auch durch den Austausch körperlicher Gesten (z.B. Friedensgruß) als wesentliche Elemente einer spirituellen Feier regelmäßig der verstärkte und weiterreichende Ausstoß von – möglicherweise infektiösen – Aerosolen zu befürchten. Trotz des schwerwiegenden Eingriffs in die freie Religionsausübung habe der Verordnungsgeber die strukturelle Grundsatzentscheidung einer vorläufigen völligen Untersagung öffentlicher Gottesdienste statt einer Erlaubnis unter strengen Auflagen treffen können, wobei ihn jedoch eine fortwährende Beobachtungs- und Überprüfungspflicht treffe, ob und inwieweit er an seinen Einschränkungen festhalte. In die Interessenabwägung fließe zudem ein, dass die Öffentlichkeit auch durch den Einsatz moderner digitaler Medien hergestellt werden könne und das Gebet in Kirchenräumen nicht grundsätzlich untersagt sei.⁷ Auch das Bundesverfassungsgericht⁸ erklärte in einem Beschluss vom 10. April 2020, dass es sich bei dem Verbot von Zusammenkünften in Kirchen zwar um einen überaus schwerwiegenden Eingriff in die Glaubensfreiheit handle, dem Schutz vor Gefahren für Leib und Leben durch eine Verbreitung der Corona-Pandemie aber derzeit Vorrang zu gewähren sei.

Hinsichtlich der von Art. 12 GG geschützten beruflichen Betätigung räumten die Verwaltungsgerichte bislang dem Schutz der öffentlichen Gesundheit ebenfalls überwiegend den Vorrang ein. So hatten etwa die meisten Einzelhändler keinen Erfolg mit gegen die Schließung ihrer Läden gerichteten Eilanträgen, insbesondere da sie nicht glaubhaft machen konnten, dass der Betrieb ihrer Geschäfte zur Grundversorgung der Bevölkerung erforderlich ist.⁹ Über die Rechtmäßigkeit der nunmehr beschlossenen Lockerungen sind sich die Gerichte hingegen uneinig. Das OVG Bremen¹⁰ erachtete beispielsweise – im Gegensatz zum VG Hamburg¹¹ – die Begrenzung der Verkaufsfläche von Einzelhandelsbetrieben auf 800 m² als verhältnismäßig und sah darin auch keine ungerechtfertigte Ungleichbehandlung gegenüber anderen Einzelhandelsgeschäften.

Auch in weiteren Bereichen, auf die sich die Corona-Maßnahmen auswirken, waren die Verwaltungsgerichte bisher eher streng. Zu nennen sind hier etwa Besuchsbeschränkungen von Pflegeeinrichtungen¹², Schließung von Kindertagesstätten¹³, die Untersagung des Zugangs zum Kreißaal für werdende Väter¹⁴, Einschränkungen bei ambulanten Erziehungshilfen¹⁵, die Untersagung gegenseitiger Besuche von Familienmitgliedern zu Ostern¹⁶ oder die Durchführung von Abitur-Prüfungen unter Beachtung infektionsschutzrechtlichen Schutzmaßnahmen¹⁷.

⁷ OVG Thüringen, Beschluss vom 9. April 2020 – 3 EN 238/20, vgl. auch BayVGH, Beschlüsse vom 9. April 2020 – 20 NE 20.704 und 20 NE 20.738, OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 8. April 2020 – 11 S 21/20, alle juris.

⁸ BVerfG, Beschluss vom 10. April 2020 – 1 BvQ 28/20, juris.

⁹ Vgl. etwa zu Fitnessstudios HessVGH, Beschluss vom 9. April 2020 – 8 B 913/20.N, OVG Münster, Beschluss vom 15. April 2020 – 13 B 440/20.NE und VG Mannheim, Beschluss vom 9. April 2020 – 1 S 925/20, alle juris.

¹⁰ OVG Bremen, Beschlüsse vom 22. und 23. April 2020 – 1 B 107/20, 1 B 109/20 und 1 B 111/20, Pressemitteilung.

¹¹ VG Hamburg, Beschluss vom 22. April 2020 – 3 E 1675/20. Beachte aber die Zwischenverfügung des OVG Hamburg vom selben Tag – 5 Bs 64/20, wonach bis zu einer Entscheidung über die Beschwerde das betreffende Ladengeschäft nur mit einer Fläche bis zu 800 m² öffnen darf. Zur Abtrennung der Verkaufsfläche vgl. auch VG Sigmaringen, Beschluss vom 21. April 2020 – 14 K 1360/20, jeweils Pressemitteilung.

¹² OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 3. April 2020 – OVG 11 S 14/20, juris.

¹³ VG Bayreuth, Beschluss vom 11. März 2020 – B 7 S. 20.223, juris.

¹⁴ VG Leipzig, Beschluss vom 9. April 2020 – VG 7 L 192/20, Pressemitteilung.

¹⁵ VG Dresden, Beschluss vom 16. April 2020 – 6 L 257/20, Pressemitteilung.

¹⁶ VG Dresden, Beschluss vom 9. April 2020 – 6 L 252/20, Pressemitteilung.

¹⁷ VG Wiesbaden, Beschluss vom 30. März 2020 – 6 L 342/20.WI, VG Berlin, Beschluss vom 17. April 2020 – VG 14 L 59/20, vgl. zum Aspekt der Chancengleichheit in den Abiturprüfungen in Zeiten von Corona VG Berlin,

Im Gegensatz dazu ist bezogen auf Zweitwohnsitze – ebenso wie im Bereich der Versammlungsfreiheit¹⁸ – eine Tendenz in der Rechtsprechung zur teilweisen Stärkung der Rechte Einzelner zu verzeichnen. Einzelne Bundesländer hatten die Nutzung solcher Zweitwohnsitze zum Zwecke der Eindämmung der Pandemie bzw. Gewährleistung der (intensiv-)medizinischen Versorgung der lokalen Bevölkerung beschränkt bzw. untersagt. Hatte das schleswig-holsteinische Verwaltungsgericht den Antrag eines Bürgers, der sich gegen das Verlassen seines Zweitwohnsitzes zur Wehr setzte, noch zurückgewiesen¹⁹, so erklärte die schleswig-holsteinische Landesregierung jedenfalls das Verbleiben im Zweitwohnsitz anschließend für zulässig und kündigte mittlerweile sogar eine schrittweise Aufhebung der Maßnahmen an.²⁰ Für Mecklenburg-Vorpommern hielten die Gerichte das strenge Nutzungsverbot von Zweitwohnsitzen – selbst bezüglich der unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten äußerst umstrittenen Gruppe der genesenen Corona-Patienten²¹ – bisher aufrecht²², kündigten ab dem 1. Mai 2020 jedoch ebenfalls Lockerungen an.²³ Im Land Brandenburg wurde wiederum ein Einreiseverbot zur Nutzung von Zweitwohnsitzen im Landkreis Ostprignitz-Ruppin durch das VG Potsdam²⁴ gekippt. Das Verwaltungsgericht führte dazu aus, dass sich ein absehbares Kollabieren des Gesundheitssystems des Landkreises infolge eines erhöhten Anstiegs der Ansteckungsgefahr wegen der bevorstehenden Anreise von Zweitwohnungsnutzern keinesfalls aufdränge.

Fazit

Infolge der Corona-Krise werden eine Vielzahl von Grundrechten in bis dato noch nie dagewesenem Maß eingeschränkt. Der Vergleich der in den Bundesländern getroffenen Regelungen zeigt, dass diese sich in ihrer grundrechtseinschränkenden Ausgestaltung teilweise unterscheiden und einer rechtlichen Überprüfung vereinzelt nicht Stand halten. Die nunmehr in vielen Bundesländern angekündigten Lockerungen sind Ausdruck der rechtsstaatlichen Notwendigkeit, tiefgehende und weitreichende Grundrechtsbeschränkungen in kurzen Abständen einer Überprüfung zu unterziehen und sie bei Vorliegen neuer Erkenntnisse umgehend zu ändern, abzuschwächen oder ggf. ganz aufzuheben. Mit Blick auf eine mögliche zweite Infektionswelle wird sich zeigen, ob diese Lockerungen Bestand haben können.

Beschluss vom 20. April 2020 – VG 3 L 155.20, bestätigt durch Beschluss des OVG Berlin-Brandenburg vom 21. April 2020 – OVG 3 S 30/20, jeweils Pressemitteilungen.

¹⁸ Vgl. insbesondere BVerfG, Beschlüsse vom 15. und 17. April 2020 – 1 BvR 828/20, 1 BvQ 37/20, juris.

¹⁹ Schleswig-Holsteinisches Verwaltungsgericht, Beschluss vom 22. März 2020 – 1 B 17/20, juris.

²⁰ Vgl. die Beiträge des Norddeutschen Rundfunks vom 23. März und 23. April 2020 (<https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/coronavirus/Coronavirus-in-SH-Zweitwohnungsbesitzer-duerfen-bleiben,zweitwohnung104.html> und <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/coronavirus/Landesregierung-Zweitwohnungen-ab-4-Mai-nutzbar,zweitwohnungen100.html>, zuletzt abgerufen am 26. April 2020).

²¹ VG Schwerin, Beschluss vom 9. April 2020 – 7 B 468/20 SN, Pressemitteilung.

²² OVG Greifswald, Beschluss vom 16. April 2020 – 2 KM 267/20 OVG und 2 KM 289/20 OVG, juris.

²³ Vgl. den Beitrag auf rbb24 vom 24. April 2020 (<https://www.rbb24.de/studiofrankfurt/politik/2020/04/mecklenburg-vorpommern-camper-zweitwohnung-corona.html>, zuletzt abgerufen am 27. April 2020).

²⁴ VG Potsdam, Beschlüsse vom 31. März 2020 – VG 6 L 302/20 und VG 6 L 308/20, bestätigt durch OVG Berlin-Brandenburg, Beschlüsse vom 7. April 2020 – OVG 11 S 15.20, OVG 11 S 16.20, alle juris.