

Rechtsanwalt

Marcel Kasprzyk

Verwaltungsrecht  
Ausländer- und Asylrecht

Adolfsallee 27/29  
D-65185 Wiesbaden

Gerichtsfach 15

Tel. +49 (0)611 / 37 26 00  
Fax +49 (0)611 / 30 20 83

zyk.de

RA Marcel Kasprzyk · Adolfsallee 27/29 · 65185 Wiesbaden

Hessischer Verwaltungsgerichtshof

Goethestr. 41 - 43

34119 Kassel

RECHTSANWÄLTE UND FACHANWÄLTE  
Aktenzeichen:  
20/156 MK/mk

Nur per Fax: 0611/327618532



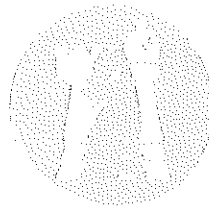
BERNARD KORN & PARTNER  
RECHTSANWÄLTE UND FACHANWÄLTE

Jessica Hamed  
Rechtsanwältin  
Fachanwältin für Strafrecht

Kanzleisitz Mainz  
Hindenburgplatz 3  
55118 Mainz  
Telefon + 49 6131 55 47 666  
Telefax + 49 6131 55 47 667

Aktenzeichen:  
283/2020-JH

30. März 2020



## Normenkontrollantrag Rechtsanwältin und Jessica Hamed

### Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 VwGO

In dem Normenkontrollantrag Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk

1. des Herrn Johannes Telgenbüscher, [REDACTED]

- Antragsteller zu 1) -

2. der Frau Christina Roth, [REDACTED]

- Antragstellerin zu 2) -

3. der Freiheit Gruppe GmbH, [REDACTED]

WÄFFL

- Antragstellerin zu 3) -

Verfahrensbevollmächtigte:

1. Rechtsanwältin Jessica Hamed, Kanzlei Bernard Korn & Partner, Hindenburgplatz 3, 55118 Mainz, Az.: 283/2020-JH
2. Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk, Adolfsallee 27/29, 65185 Wiesbaden, Az.: 20/156 MK



das **Bundesland Hessen**, vertreten durch den Ministerpräsidenten, Hessische Staatskanzlei, Georg-August-Zinn-Straße 1, 65183 Wiesbaden,

**Rechtsanwältin Jessica Hamed** - Antragsgegner -

wird unter Verweis auf die beigefügten Kopien der Anwaltsvollmachten angezeigt, dass die Antragsteller von den Unterzeichnern vertreten werden.

Namens und im Auftrag der Antragsteller wird beantragt,  
**Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk**

1. die in

- § 1 der Dritten Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 14. März 2020 (GVBl. S. 161), in der Fassung der Änderungen durch Art. 1 der Verordnung zur Beschränkung sozialer Kontakte und zur Anpassung von Verordnungen zur

Bekämpfung des Corona-Virus vom 22. März 2020 (im GVBl. noch nicht verkündet) sowie

- den §§ 1 und 2 der Vierten Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 17. März 2020 (GVBl. S. 167 f.) zuletzt geändert durch Art. 2 der Verordnung zur Beschränkung sozialer Kontakte und zur Anpassung von Verordnungen zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 22. März 2020 (im GVBl. noch nicht verkündet) und durch Art. 4 der Verordnung zur Anpassung der Verordnungen zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 20. März 2020 (im GVBl. noch nicht verkündet)

enthaltenen Bestimmungen für unwirksam zu erklären und

2. dem Antragsgegner die Kosten dieses Verfahrens aufzuerlegen.

Weiterhin wird beantragt,

1. die in

- § 1 der Dritten Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 14. März 2020 (GVBl. S. 161), in der Fassung der Änderungen durch Art. 1 der Verordnung zur Beschränkung sozialer Kontakte und zur Anpassung von Verordnungen zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 22. März 2020 (im GVBl. noch nicht verkündet) sowie

Rechtsanwältin Jessica Hamed

- den §§ 1 und 2 der Vierten Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 17. März 2020 (GVBl. S. 167 f.) zuletzt geändert durch Art. 2 der Verordnung zur Beschränkung sozialer Kontakte und zur Anpassung von Verordnungen zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 22. März 2020 (im GVBl. noch nicht verkündet) und durch Art. 4 der Verordnung zur Anpassung der Verordnungen zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 20. März 2020 (im GVBl. noch nicht verkündet)

enthaltenen Bestimmungen bis zu einer Entscheidung über den Normenkontrollantrag außer Vollzug zu setzen und

2. dem Antragsgegner die Kosten dieses Verfahrens aufzuerlegen.

Begründung:

Zur besseren Übersicht folgt zunächst eine Gliederung.

A. Normenkontrollanträge

I. Sachverhalt

II. Rechtliche Ausführungen

1. Schutzbereiche – Eingriffe
2. Gesetzesvorbehalt – Parlamentsvorbehalt
  - a. Gesetzesvorbehalt
  - b. Wesentlichkeitstheorie
    - aa. Voraussetzungen
    - bb. Rechtsfolgen
    - cc. Weitere Anforderungen
  - c. Subsumtion
    - aa. Feststellung der Wesentlichkeit
    - bb. Keine Ermächtigung im IfSG
      - (1) Abstandsregelung
      - (2) Schließungs- und Einstellungsanordnung
      - (3) Vereinzelnungsgebot und Kontaktbeschränkung
      - (4) Infektionsschutzrechtliche Generalklausel
3. Störer – Nichtstörer – Allgemeinheit
4. Verhältnismäßigkeit
  - a. Gefährlichkeit der Erkrankung
  - b. Legitimer Zweck
  - c. Geeignetheit der Maßnahmen
  - d. Erforderlichkeit
    - aa. Offensichtliches Fehlgehen durch fehlerhafte Annahmen
      - (1) Mitteilung der Testhäufigkeit
      - (2) Keine Unterscheidung zwischen SARS-CoV-2 Infizierten und COVID-19 Erkrankten
      - (3) Fehlgesteuerte Testung
      - (4) Zählung der COVID-19 Verstorbenen
      - (5) Nicht validierte Tests

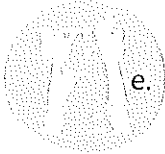
bb. Andere gleich wirksame Mittel

(1) Maskentragpflicht

(2) Beschränkung der Regelungen auf besonders gefährdete Menschen

(3) Ausweitung der Testkapazitäten

(4) Regeln zur Hygiene und Steuerung des Zutritts



e. Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne

aa. Soziale Isolation

bb. #stayathome – erhöhte Erkrankungsgefahr durch Bewegungsmangel

cc. Wirtschaftlicher Zusammenbruch

dd. Steigende Suizidalität

ee. Häusliche Gewalt

ff. Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche

gg. Obdachlose, Geflüchtete, Gefangene

hh. Versorgung mit Lebensmitteln

ii. Versammlungsrecht als Minderheitenschutz

jj. Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz

kk. Freiwilligkeit vor Anordnung

5. Fazit

III. Kostenentscheidung

B. Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

**Rechtsanwältin Jessica Hamed**  
**Normenkontrollanträge**

I.

**Sachverhalt**

**Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk**

Die Antragsteller\*innen wenden sich gegen die Bestimmungen in § 1 der Dritten Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 14. März 2020 (im Folgenden: Corona- RVO III) sowie in den §§ 1 und 2 der Vierten Verordnung zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 17. März 2020 (im Folgenden: Corona -RVO IV).

Die Vorschrift des § 1 Corona-RVO III in ihrer aktuellen Fassung lautet:

§ 1

(1) Der Kontakt zu anderen Menschen außerhalb der Angehörigen des eigenen Hausstandes ist auf das absolut nötige Minimum zu reduzieren.

(2) Aufenthalte im öffentlichen Raum sind nur alleine, mit einer weiteren nicht im eigenen Haushalt lebenden Person oder im Kreise der Angehörigen des eigenen Hausstandes gestattet. Bei Begegnungen mit anderen Personen ist ein Mindestabstand von 1,5 Metern einzuhalten. Öffentliche Verhaltensweisen, die geeignet sind, das Abstandsgebot des Satz 2 zu gefährden, wie etwa gemeinsames Feiern, Grillen oder Picknicken, sind unabhängig von der Personenzahl untersagt.

(3) Das Verbot des Abs. 2 Satz 1 gilt nicht für

1. Zusammenkünfte von Personen, die aus geschäftlichen, beruflichen, dienstlichen oder betreuungsrelevanten Gründen unmittelbar zusammenarbeiten müssen, sowie Sitzungen und Gerichtsverhandlungen,
2. die Begleitung und Betreuung minderjähriger oder unterstützungsbedürftiger Personen,
3. den öffentlichen Personennahverkehr und vergleichbare Betriebe und Einrichtungen, in denen ein bestimmungsgemäßes Zusammentreffen für kurze Zeit unvermeidbar ist,
4. die Abnahme von Prüfungen, insbesondere Staatsprüfungen und Laufbahnprüfungen,
5. Blutspenden.

(4) Die zuständigen Behörden können Ausnahmen von Abs. 1 und 2 Satz 1 für Trauerfeierlichkeiten und Bestattungen zulassen.

(5) Die Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts zur Hygiene sind bei jeglichen Zusammentreffen zu beachten.

Die §§ 1 und 2 Corona-RVO IV haben in ihrer aktuellen Fassung folgenden Wortlaut:

(1) Die nachfolgenden Einrichtungen, Betriebe, Begegnungsstätten und Angebote sind zu schließen oder einzustellen:

1. *Tanzveranstaltungen, Messen, Ausstellungen, Spezial- und Jahrmärkte, Spielhallen, Spielbanken, Wettannahmestellen und ähnliche Einrichtungen, die als Gewerbebetriebe im Sinne der Gewerbeordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 22. Februar 1999 (BGBl. I S. 202), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. November 2019 (BGBl. I S. 1746), gelten,*
2. *Vergnügungsstätten im Sinne der Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2017 (BGBl. I S. 3786), insbesondere Bars, Clubs Diskotheken, Kneipen und ähnliche Einrichtungen,*
3. *Freizeit- und Tierparks und Anbieter von Freizeitaktivitäten (drinnen und draußen),*
4. *Kultureinrichtungen jeglicher Art unabhängig von der jeweiligen Trägerschaft oder von Eigentumsverhältnissen, insbesondere Museen, Theater, Freilichttheater, Opern, Schauspiel- und Konzerthäuser, Schlösser sowie Bibliotheken und ähnliche Einrichtungen,*
5. *Kinos, auch Freilichtkinos*
6. *der Sportbetriebe auf und in allen öffentlichen und privaten Sportanlagen, öffentliche und private Schwimm- und Spaßbäder, Thermalbäder, Fitnessstudios und ähnliche Einrichtungen,*
7. *Spielplätze einschließlich Bolz- und Tummelplätze,*
- 7a. *Mehrgenerationenhäuser, soweit diese nicht dem Wohnen dienen, Jugendhäuser, Seniorenbegegnungsstätten, Mütter- und Familienzentren,*
8. *Prostitutionsstätten im Sinne des Prostituiertenschutzgesetzes vom 21. Oktober 2016 (BGBl. I S. 2372), geändert durch Gesetz vom 20. November 2019 (BGBl. I S. 1626),*

*Bordelle, Prostitutionsveranstaltungen im Sinne des Prostituiertenschutzgesetzes und ähnliche Einrichtungen,*

*8a. Copyshops, Internetcafes und ähnliche Einrichtungen,*

*8b. Hundeschulen und Hundesalons,*

*8c. Dienstleistungsbetriebe im Bereich der Körperpflege wie Frisöre, Kosmetikstudios, Massagepraxen, Tattoo-Studios und ähnliche Betriebe; medizinisch notwendige Behandlungen bleiben weiter möglich,*

*9. alle weiteren, nicht an anderer Stelle der Verordnung genannten Verkaufsstellen des Einzelhandels, insbesondere Fabrikläden und Hersteller-Direktverkaufszentren.*

*(2) Untersagt werden*

- 1. Zusammenkünfte in Vereinen und sonstigen Sport- und Freizeitanrichtungen,*
- 2. touristischer und kulturelle Angebote jeglicher Art, beispielsweise Reisebusreisen, Schiffsausflüge und Stadtführungen,*
- 3. sonstige Sportangebote, die ihrer Art nach mit körperlichen Kontakt verbunden sind.*

*(3) Untersagt wird die Wahrnehmung von Angeboten in Volkshochschulen, Musikschulen und sonstigen öffentlichen und privaten Bildungseinrichtungen sowie Privatunterricht im außerschulischen Bereich. Online-Angebote bleiben möglich.*

*(4) Die Abnahme von Prüfungen, insbesondere Staatsprüfungen und Laufbahnprüfungen, ist nach Abs. 3 nicht untersagt. Bei der Abnahme von Prüfungsleistungen sind die Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts zur Hygiene zu beachten.*

*(5) Untersagt werden Zusammenkünfte in Kirchen, Moscheen, Synagogen und die Zusammenkünfte anderer Glaubensgemeinschaften. Allen Glaubensgemeinschaften bleibt es unbenommen, alternative Formen der Glaubensbetätigung auszuüben, die nicht mit Zusammenkünften von Personen verbunden sind, zum Beispiel Angebote im Internet. Die in Satz 1 genannten Gebäude und Räume können für die Gebete Einzelner offengehalten werden.*



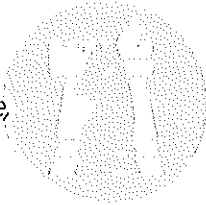
(6) Beratungsleistungen psychosozialer, rechtlicher, seelsorgerischer oder ehrenamtlicher Art sowie die Erbringung von Dienstleistungen sollen möglichst ohne unmittelbaren persönlichen körperlichen Kontakt und unter Beachtung der Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts zur Hygiene erfolgen.



(7) Die Beschränkungen nach Abs. 1 gelten nicht für

RECHTSANWÄLTE UND FACHANWÄLTE

1. den Lebensmitteleinzelhandel,
2. den Futtermittelhandel,
3. die Wochenmärkte,
4. den Direktverkauf vom Lebensmittelerzeuger,
5. die Reformhäuser,
6. die Feinkostgeschäfte,
7. die Geschäfte des Lebensmittelhandwerks,
8. die Getränkemärkte,
9. die Banken und Sparkassen,
10. die Abhol- und Lieferdienste,
11. die Apotheken,
12. die Drogerien,
13. die Sanitätshäuser, Optiker, Hörgeräteakustiker,
14. die Poststellen,
15. die Waschsaloons,
16. die Tankstellen und Tankstellenshops,
17. die Reinigungen,
18. die Kioske, Tabak- und E-Zigarettenläden, den Zeitungsverkauf,
19. die Blumenläden,
20. die Tierbedarfsmärkte,
21. die Bau- und Gartenbaumärkte;



Rechtsanwältin Jessica Hamed

Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk

entscheidend ist der Schwerpunkt im Sortiment. Die Beschränkungen nach Abs. 1 gelten auch nicht für den Großhandel und den Online-Handel.

(8) Eine Öffnung der Einrichtungen nach Abs. 7 erfolgt unter Beachtung der Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts zur Hygiene, der Steuerung des Zutritts und der Vermeidung von

Warteschlangen. Es ist sicher zu stellen, dass ein Abstand von 1,5 Metern zwischen Personen eingehalten werden kann, sofern keine geeigneten Trennvorrichtungen vorhanden sind.

(9) Abweichend von § 3 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 des Hessischen Ladenöffnungsgesetzes können die in Abs. 7 genannten Bereiche auch an Sonn- und Feiertagen zwischen 8 und 18 Uhr geöffnet werden. Satz 1 gilt nicht für den Karfreitag sowie die Osterfeiertage.

(10) Dienstleistungen und Handwerkstätigkeiten können mit Ausnahme der in Abs. 1 Nr. 8a, 8b und 8c genannten Angebote unter Beachtung der Empfehlungen des Robert-Koch-Instituts zur Hygiene, insbesondere zu Kontakten und Einhaltung des Sicherheitsabstandes erbracht werden.

## § 2

(1) Gaststätten im Sinne des Hessischen Gaststättengesetzes vom 28. März 2012 (GVBl. S. 50), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 2016 (GVBl. S. 294), Mensen, Hotels und andere Gewerbe, dürfen Speisen und Getränke nur zur Abholung oder Lieferung anbieten. Eine Abholung von Speisen und Getränken darf nur erfolgen, wenn

1. sichergestellt ist, dass die Speisen und Getränke ohne Wartezeit zur Verfügung stehen oder die Warteplätze so gestaltet sind, dass ein Abstand von mindestens 1,5 Metern zwischen den Abholerinnen und Abholern gewährleistet ist,
2. geeignete Hygienemaßnahmen getroffen werden und
3. Aushänge zu den erforderlichen Hygienemaßnahmen erfolgen.

(2) Übernachtungsangebote sind nur zu notwendigen Zwecken erlaubt. Übernachtungsangebote zu touristischen Zwecken sind nicht erlaubt.

(3) Bars, Clubs, Diskotheken, Schankwirtschaften, Kneipen und ähnliche Einrichtungen, deren Schwerpunkt nicht im Anbieten von Speisen liegt, sowie Eisdielen sind zu schließen.

## II.

### Rechtliche Ausführungen

Die Normenkontrollanträge sind zulässig und begründet.

Die Anträge sind statthaft gem. § 47 Abs. 1 Nr. 2 Verwaltungsgerichtsordnung (im Folgenden: VwGO) i.V.m. § 15 des Hessischen Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung.

Die Antragsteller\*innen sind auch nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt.

Nach dieser Vorschrift kann den Antrag jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Für die Antragsbefugnis wird hiernach vom Antragsteller die konkrete und substantiierte Darlegung der Möglichkeit verlangt, dass die angegriffene Norm an einem für ihre Rechtsgültigkeit beachtlichen Fehler leidet und der Antragsteller dadurch in einem subjektiv-öffentlichen Recht verletzt wird bzw. werden wird.

Vgl. Hessischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 7. August 2013 – 7 C 897/13.N –, juris, Rn. 20.

An die Geltendmachung einer Rechtsverletzung nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO sind insbesondere keine höheren Anforderungen zu stellen, als nach § 42 Abs. 2 VwGO.

Dass § 1 Corona-RVO III zumindest Art. 2 Abs. 1 des Grundgesetzes (im Folgenden: GG) berührt, liegt auf der Hand. Den Antragsteller\*innen zu 1) und 2) wird mit der angegriffenen Bestimmung aufgegeben, den Kontakt zu anderen Menschen außerhalb der Angehörigen ihres eigenen Hausstandes und mit der Ausnahme einer nicht im eigenen Haushalt lebenden Person in der Öffentlichkeit auf das absolut nötige Minimum zu reduzieren. In welchem Umfang die Antragsteller\*innen und auf welche Weise (ob öffentlich oder privat) diese den Kontakt zu anderen Menschen – mithin zwischenmenschliche Beziehungen – pflegen, betrifft den Kern ihrer individuellen Selbstbestimmung und damit den Schutzbereich des Art. 2 Abs. 1 GG.

Ferner sind die Antragsteller\*innen zu 1) und 2) auch von den §§ 1 und 2 Corona-RVO IV final im Sinne einer beabsichtigten Beeinträchtigung betroffen. Verlautbartes Ziel der Schließungen der in der Verordnung genannten Einrichtungen und Betriebe ist die Beendigung bzw. Reduzierung der sozialen Kontaktvorgänge in diesen Einrichtungen und Betrieben. Lediglich regelungstechnisch wird dies umgesetzt durch ein an die Geschäftsinhaber gerichtetes Schließungs- und Einstellungsgebot bzw. durch eine an die Geschäftsinhaber gerichtete Auflage hinsichtlich des gastronomischen Angebots (nur Abgabe von Speisen durch Lieferung und zur

Abholung). Es darf hier deshalb nicht verkannt werden, dass sich die Regelung formal zwar an die Geschäftsinhaber richtet, mittelbar und beabsichtigt reguliert werden sollen allerdings die gesamte hessische Wohnbevölkerung und die sich auf dem Staatsgebiet des Landes Hessen befindlichen Personen.

Die Antragstellerin zu 3) ist ebenfalls antragsbefugt und durch §§ 1 und 2 Corona-RVO IV in ihrer Berufsausübungsfreiheit gem. Art. 12 Abs. 1 GG verletzt. Sie ist hier zumindest mittelbar betroffen, da ihre Geschäftspartner\*innen und Kund\*innen aufgrund der Schließungs- und Untersagungsanordnungen in wirtschaftliche Nöte geraten sind, was sich auf die Umsatzentwicklung und Gewinnerzielungschancen der Antragstellerin zu 3) auswirkt. Zu den Kund\*innen der Antragstellerin zu 3), die [REDACTED] betreibt, gehören insbesondere auch gastronomische Betriebe und Betriebe aus dem Handel, deren Tätigkeit nicht vom Verbot ausgenommen wurde, zum Beispiel aus der Automobilindustrie und deren Vertriebspartner. Insgesamt ist die wirtschaftliche Tätigkeit in den von der Verordnung erfassten Bereichen fast vollständig zum Erliegen gekommen (nicht vom Verbot ausgenommener Einzelhandel) oder erheblich eingeschränkt (im gastronomischen Bereich). Dies kann und wird nicht ohne Auswirkung auch auf [REDACTED] bleiben. So auch hier. Ein vor kurzem gewonnener Neukunde hat bis auf weiteres [REDACTED] auf Eis gelegt. Ein weiterer Kunde hat den gesamten für das Jahr 2020 eingeplanten [REDACTED] eingefroren. Es zeichnet sich zudem ab, dass sich der Auftragsrückgang bereits im April deutlich niederschlagen wird; es ist mit einem nahezu vollständigen Umsatzeinbruch zu rechnen. Die Antragstellerin zu 3) ist damit wirtschaftlich in erheblicher Art und Weise betroffen.

Die Normenkontrollanträge sind auch begründet.

**Rechtsanwältin Jessica Hamed**

Die angegriffenen Vorschriften sind ungültig und mithin für unwirksam zu erklären (vgl. § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 1 VwGO). Sie verstoßen gegen höherrangiges Recht.

Abzustellen ist bei der Prüfung auf die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung.

**Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk**

Vgl. Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg, Urteil vom 12. September 2013 – 6 S 1172/13 –, juris, Rn. 24; Schenke/Schenke, in: Kopp/Schenke, Verwaltungsgerichtsordnung Kommentar, 25. Aufl. 2019, § 47 Rn. 137; Ziekow, in: Sodan/Ziekow, Verwaltungsgerichtsordnung Großkommentar, 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 64, m.w.N.

Deshalb ist insbesondere das Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen vom 20. Juli 2000 (BGBl. S. 1045), zuletzt geändert durch das Masernschutzgesetz vom 10. Februar 2020 (BGBl. S. 148) und das Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020 (BGBl. S. 587) – im Folgenden: IfSG – der Prüfung zugrunde zu legen.

Die angegriffenen Vorschriften verletzen höherrangiges Recht in Form der Grundrechte der freien Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG), der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), der Bewegungsfreiheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG) der Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG), der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) sowie der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) der von den Vorschriften erfassten Normadressaten. Außerdem verstoßen sie gegen den Gleichheitsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG.

Die Schutzbereiche dieser Grundrechte sind eröffnet, es wird durch die hier angegriffenen Bestimmungen in diese eingegriffen (dazu unter 1.). Diese Eingriffe sind verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt, da es hierfür an einer verfassungsrechtlich tragfähigen, hinreichend bestimmten und parlamentarisch gedeckten gesetzlichen Grundlage fehlt (dazu unter 2.). Die durch die angegriffenen Bestimmungen in Anspruch genommene Allgemeinheit kann auf der Grundlage des § 28 Abs. 1 IfSG nicht zur Gefahrenabwehr herangezogen werden (dazu unter 3.). Darüber hinaus verstoßen die angeordneten Maßnahmen gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit (dazu unter 4.).

## 1. Rechtsanwältin Jessica Hamed Schutzbereiche – Eingriffe

Die angegriffenen Bestimmungen greifen in die vorgenannten grundrechtlichen Gewährleistungsbereiche ein.

### Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk

Der Schutzbereich des Grundrechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit nach Art. 2 Abs. 1 GG ist eröffnet. Dass mit der einschränkenden Regulierung hinsichtlich des sozialen Kontaktverhaltens in numerischer, aber auch in örtlicher Hinsicht (öffentlicher Raum und privater Raum) das Selbstbestimmungsrecht der Normadressaten tangiert ist, liegt auch der Hand. Unter der Geltung des Grundgesetzes steht es allen Grundrechtsträger\*innen eigenverantwortlich zu, über sein Sozialleben zu bestimmen. Mit den angegriffenen Verordnungen wird unmittelbar

und final in dieses Selbstbestimmungsrecht eingegriffen, indem es die Möglichkeiten des sozialen Austausches und Kontaktes im öffentlichen Raum erheblich einschränkt.

Dass der Schutzbereich des Grundrechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit in der Form der allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG eröffnet bzw. betroffen ist, ist ebenfalls evident und bedarf keiner weiteren Ausführungen. Durch die hier angegriffenen Bestimmungen wird auch unmittelbar und final in die allgemeine Handlungsfreiheit eingegriffen, indem den Normadressaten eine ganze Reihe von Verhaltensweisen untersagt wird.

Auch der Schutzbereich der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG ist eröffnet, denn dieser umfasst insbesondere die biologisch-physiologische Seite der Unversehrtheit.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 29. Juli 2009 – 1 BvR 1606/08 –, juris, Rn. 9.

Darüber hinaus ist auch daran zu denken, dass der geistig-seelische Bereich, also das psychische Wohlbefinden, zu berücksichtigen ist. Dieser Bereich wird durch die Kontaktbeschränkungen und die erhebliche Reduzierung des öffentlichen Lebens und der Möglichkeiten der Entfaltung der eigenen Persönlichkeit im öffentlichen Raum beeinträchtigt, wie auch erste Berichte in der Medienöffentlichkeit nahelegen.

Ebenfalls eröffnet ist der Schutzbereich der Bewegungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG. Der Schutzbereich umfasst sowohl freiheitsbeschränkende (Art. 104 Abs. 1 GG) als auch freiheitsentziehende Maßnahmen (Art. 104 Abs. 2 GG), die das Bundesverfassungsgericht nach der Intensität des Eingriffs voneinander abgrenzt. Eine Freiheitsbeschränkung liegt vor, wenn jemand durch die öffentliche Gewalt gegen seinen Willen daran gehindert wird, einen Ort aufzusuchen oder sich dort aufzuhalten, der ihm an sich (tatsächlich und rechtlich) zugänglich wäre.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 24. Juli 2018 – 2 BvR 309/15 –, juris, Rn. 67 = BVerfGE 149, 293-345.

Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk

Die Fortbewegungsfreiheit und die Freiheit einen Ort aufzusuchen, wird durch die im Verordnungswege angeordnete Schließung der in der Corona -RVO IV genannten Einrichtungen unmittelbar und final im Sinne einer beabsichtigten Fernhaltung beeinträchtigt.

Weiterhin ist der Schutzbereich der individuellen Religionsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG eröffnet. Denn nach § 1 Abs. 5 Corona -RVO IV sind Zusammenkünfte in Kirchen, Moscheen, Synagogen und die Zusammenkünfte anderer Glaubensgemeinschaften untersagt. Die Religionsfreiheit erstreckt sich nicht nur auf die innere Freiheit, zu glauben oder nicht zu glauben, das heißt einen Glauben zu haben, zu verschweigen, sich vom bisherigen Glauben loszusagen und einem anderen Glauben zuzuwenden, sondern auch auf die äußere Freiheit, den Glauben zu bekunden und zu verbreiten, für seinen Glauben zu werben und andere von ihrem Glauben abzuwerben. Umfasst sind damit nicht allein kultische Handlungen und die Ausübung und Beachtung religiöser Gebräuche, sondern auch die religiöse Erziehung sowie andere Äußerungsformen des religiösen und weltanschaulichen Lebens.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 – 2 BvR 1333/17 –, juris, Rn. 78.

Mit der Untersagung wird in das Religionsausübungsrecht eingegriffen, denn die kultische gemeinschaftliche Ausübung bei Zusammenkünften mit Glaubensgenossen ist vom Schutzbereich gewährleistet. Es handelt sich um einen unmittelbaren und finalen Eingriff, da die Ausübung direkt und ohne Weiteres untersagt wird.

In das Grundrecht der Versammlungsfreiheit nach Art. 8 GG wird ebenfalls eingegriffen, denn die Kontaktbeschränkungen machen es rechtlich unmöglich, eine gemeinschaftliche Meinungskundgabe mit mehr als zwei Personen außerhalb des eigenen Hausstandes zu organisieren. Das Recht über die konkrete Versammlungsgestaltung ist allerdings ebenfalls von Art. 8 GG geschützt. Darüber hinaus wird die Wirkungsreichweite in erheblicher Weise eingeschränkt.

Rechtsanwältin Jessica Hamed

Weiterhin wird in die Berufsfreiheit eingegriffen, denn der Verordnungsgeber untersagt unmittelbar und final die Ausübung bestimmter beruflicher und unternehmerischer Aktivitäten.

2.

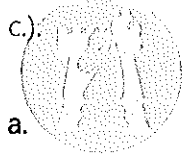
Gesetzesvorbehalt – Parlamentsvorbehalt

Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk

Es fehlt an einer verfassungsrechtlich tragbaren, hinreichend bestimmten und parlamentarisch gedeckten gesetzlichen Grundlage für die angegriffenen Vorschriften.

Die vorgenannten grundrechtlichen Gewährleistungen können nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt bzw. eingeschränkt werden (dazu unter a.). Bei

grundrechtsrelevanten und entsprechend intensiven Eingriffsakten bedarf es dabei eines förmlich-parlamentarischen Gesetzes, das bereits selbst hinreichend bestimmt die Voraussetzungen und die Rechtsfolgen des Eingriffs regelt (dazu unter b.). Eine derartige verfassungsrechtlich gebotene Eingriffsgrundlage stellen die angegriffenen Bestimmungen selbst nicht dar und sie können sich auch nicht auf Bestimmungen des IfSG stützen (dazu unter c.).



#### a. RECHTSANWÄLTE UND FACHANWÄLTE Gesetzesvorbehalt

Die vorgenannten grundrechtlichen Gewährleistungen können nach dem verfassungsrechtlichen Grundsatz des Gesetzesvorbehalts nur durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes beschränkt bzw. eingeschränkt werden.

Dies ergibt sich teilweise aus den grundgesetzlichen Bestimmungen selbst.

So bestimmt Art. 2 Abs. 1 GG, dass jeder das Recht auf die freie Entfaltung seiner Persönlichkeit hat, soweit er nicht die Rechte anderer verletzt und nicht gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt. Die verfassungsmäßige Ordnung wird vom Bundesverfassungsgericht in ständiger Rechtsprechung dahingehend ausgelegt, dass damit jedes verfassungsgemäß zustande gekommene Gesetz gemeint ist.

Vgl. grundlegend BVerfG, Beschluss vom 6. Juni 1989 – 1 BvR 921/85 –, juris, Rn. 62 = BVerfGE 80, 137-170; BVerfG, Urteil vom 16. Januar 1957 – 1 BvR 253/56 –, BVerfGE 6, 32-45.

Rechtsanwältin Jessica Hamed

Das Grundrecht der Bewegungsfreiheit bestimmt in Art. 2 Abs. 2 Satz 3 GG, dass in diese Rechte – gemeint ist das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit sowie das Recht der Freiheit der Person – nur auf Grund eines Gesetzes eingegriffen werden darf.

Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. Januar 2020 – 2 BvR 252/19 –, juris, Rn. 23.

Verstärkend bestimmt Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG, dass die Freiheit der Person nur auf Grund eines förmlichen Gesetzes und nur unter Beachtung der darin vorgeschriebenen Formen beschränkt werden kann. Es bedarf demnach bei Eingriffen in die Bewegungsfreiheit, die als Freiheitsbeschränkungen zu werten sind, stets eines förmlichen Gesetzes.



Vgl. BVerfG, Beschluss vom 16. Januar 2020 – 2 BvR 252/19 –, juris, Rn. 23.

Für Versammlungen unter freiem Himmel bestimmt Art. 8 Abs. 2 GG, dass dieses Recht durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes beschränkt werden kann. Im Hinblick auf die Berufsfreiheit regelt Art. 12 Abs. 1 Satz 2 GG, dass die Berufsausübung durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes geregelt werden kann.

Einschränkungen der grundrechtlichen Gewährleistungen der Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG) sowie des Grundrechts sich außerhalb einer Versammlung unter freiem Himmel zu versammeln (Art. 8 Abs. 1 GG) müssen sich aus der Verfassung selbst ergeben, weil diese Grundrechte keinen Gesetzesvorbehalt enthalten. Zu solchen verfassungsimmanenten Schranken zählen die Grundrechte Dritter sowie Gemeinschaftswerte von Verfassungsrang. Aber auch diese Einschränkungen bedürfen einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage.

Vgl. BVerfG, Beschluss vom 14. Januar 2020 – 2 BvR 1333/17 –, juris, Rn. 82, m.w.N.

b.

### Wesentlichkeitstheorie

Bei grundrechtsrelevanten und entsprechend intensiven Eingriffsakten bedarf es dabei eines förmlich-parlamentarischen Gesetzes, das bereits selbst hinreichend bestimmt die Voraussetzungen und die Rechtsfolgen des Eingriffs regelt.

Demokratie- (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) und Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) gebieten, dass der Gesetzgeber die wesentlichen Fragen selbst regelt (dazu unter aa.). Für eine Delegation auf den Ordnungsgeber sind die damit verbundenen Bestimmtheitsanforderungen in Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ausdrücklich normiert (dazu unter bb.). Art. 80 GG enthält zudem weitere Anforderungen an eine abgeleitete Rechtsetzung (dazu unter cc.).

aa.

### Voraussetzungen

In der Ordnung des Grundgesetzes trifft die grundlegenden Entscheidungen das vom Volk gewählte Parlament. In ständiger Rechtsprechung hat das Bundesverfassungsgericht daher aus grundrechtlichen Gesetzesvorbehalten und dem Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) einerseits sowie dem Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 und 2 GG) andererseits die Verpflichtung des Gesetzgebers abgeleitet, in allen grundlegenden normativen Bereichen die wesentlichen Entscheidungen selbst zu treffen.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 –, juris, Rn. 191 f. = BVerfGE 150, 1-163.

Die Entscheidung wesentlicher Fragen ist vor diesem Hintergrund dem parlamentarischen Gesetzgeber vorbehalten. Damit soll gewährleistet werden, dass Entscheidungen von besonderer Tragweite aus einem Verfahren hervorgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und dass die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Ausmaß von Grundrechtseingriffen in öffentlicher Debatte zu klären. Geboten ist ein Verfahren, das sich durch Transparenz auszeichnet und dass die Beteiligung der parlamentarischen Opposition gewährleistet. Wann und inwieweit es einer Regelung durch den Gesetzgeber bedarf, lässt sich nur mit Blick auf den jeweiligen Sachbereich und auf die Eigenart des betroffenen Regelungsgegenstandes bestimmen. Verfassungsrechtliche Anhaltspunkte sind dabei die tragenden Prinzipien des Grundgesetzes, insbesondere Art. 20 Abs. 1 bis 3 GG und die Grundrechte.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 –, juris, Rn. 192 f. = BVerfGE 150, 1-163.

## Rechtsanwältin Jessica Hamed

"Wesentlich" bedeutet danach zum einen "wesentlich für die Verwirklichung der Grundrechte". Eine Pflicht des Gesetzgebers, die für den fraglichen Lebensbereich erforderlichen Leitlinien selbst zu bestimmen, kann insbesondere dann bestehen, wenn miteinander konkurrierende Freiheitsrechte aufeinandertreffen, deren Grenzen fließend und nur schwer auszumachen sind. Dies gilt vor allem dann, wenn die betroffenen Grundrechte nach dem Wortlaut der Verfassung vorbehaltlos gewährleistet sind und eine Regelung, welche diesen Lebensbereich ordnen will, damit notwendigerweise ihre verfassungsimmanenten Schranken bestimmen und konkretisieren muss. Hier ist der Gesetzgeber verpflichtet, die Schranken der widerstreitenden Freiheitsgarantien jedenfalls so weit selbst zu bestimmen, wie sie für die Ausübung dieser Freiheitsrechte erforderlich sind. Der Gesetzgeber ist zum anderen zur Regelung der Fragen verpflichtet, die für Staat und Gesellschaft von erheblicher Bedeutung sind.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 –, juris, Rn. 194 = BVerfGE 150, 1-163.

Die Qualifikation einer Regelung als "wesentlich" hat typischerweise ein Verbot der Normdelegation und ein Gebot größerer Regelungsdichte durch den parlamentarischen Gesetzgeber zur Folge. Damit werden ergänzende Regelungen durch Rechtsverordnung zwar nicht völlig ausgeschlossen, die wesentlichen Entscheidungen müssen jedoch in einem formellen Gesetz enthalten sein. Die Wesentlichkeitsdoktrin enthält insoweit auch Vorgaben für die Frage, in welchem Umfang und in welcher Bestimmtheit der Gesetzgeber selbst tätig werden muss. Das Bestimmtheitsgebot stellt sicher, dass Regierung und Verwaltung im Gesetz steuernde und begrenzende Handlungsmaßstäbe vorfinden und dass die Gerichte eine wirksame Rechtskontrolle durchführen können. Bestimmtheit und Klarheit der Norm erlauben es ferner, dass die betroffenen Bürger\*innen sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen können. Der Grad der verfassungsrechtlich gebotenen Bestimmtheit hängt dabei von den Besonderheiten des in Rede stehenden Sachbereichs und von den Umständen ab, die zu der gesetzlichen Regelung geführt haben. Dabei sind die Bedeutung des Regelungsgegenstandes und die Intensität der durch die Regelung oder aufgrund der Regelung erfolgenden Grundrechtseingriffe ebenso zu berücksichtigen wie der Kreis der Anwender und Betroffenen der Norm sowie deren konkretes Bedürfnis, sich auf die Normanwendung einstellen zu können. Keinesfalls reicht der an Regelungsumfang und Detailgrad anzulegende Maßstab so weit, dass der rechtstaatliche Zweck des Bestimmtheitsgebots, die Vorhersehbarkeit der Rechtsordnung zu stärken, in sein Gegenteil verkehrt würde.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 –, juris, Rn. 195 f. = BVerfGE 150, 1-163.

bb.

**Rechtsfolgen**

Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk

Für eine Delegation auf den Ordnungsgeber sind die damit verbundenen Bestimmtheitsanforderungen in Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG ausdrücklich normiert. Insoweit werden die Anforderungen der Wesentlichkeitsdoktrin durch Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG näher konkretisiert.

Mit Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG verwehrt das Grundgesetz dem Parlament – in bewusster Abkehr von der Weimarer Staatspraxis –, sich seiner Verantwortung als gesetzgebende Körperschaft zu

entäußern. Wenn das Parlament die Exekutive zum Verordnungserlass ermächtigt, soll es die Grenzen der übertragenen Kompetenzen bedenken und diese nach Tendenz und Programm so genau umreißen, dass schon aus der Ermächtigung selbst erkennbar und vorhersehbar ist, was dem Bürger gegenüber zulässig sein soll. Das Parlament darf sich nicht durch eine Blankoermächtigung an die Exekutive seiner Verantwortung für die Gesetzgebung entledigen und damit selbst entmachten. Es muss – entsprechend dem Grundsatz der Gewaltenteilung – stets Herr der Gesetzgebung bleiben. Indem Art. 80 GG die Rückbindung exekutiver Rechtsetzung an die Legislative sichert, stellt er sich als bereichsspezifische Konkretisierung des Rechtsstaats-, Gewaltenteilungs- und Demokratieprinzips dar.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 –, juris, Rn. 199 = BVerfGE 150, 1-163.

cc.

#### Weitere Anforderungen

Art. 80 GG enthält zudem weitere Anforderungen an eine abgeleitete Rechtsetzung. Soweit der Gesetzgeber der Exekutive die Befugnis zur Regelung von Sachverhalten durch Rechtsverordnung einräumt, sind unter anderem Anforderungen an die durch die Ermächtigungsgrundlage gezogenen Grenzen zu beachten.

Zwar stellt Art. 80 Abs. 1 Satz 1 und 2 GG Anforderungen unmittelbar nur an das ermächtigende Gesetz. Eine Rechtsverordnung genügt den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 GG gleichwohl nur, wenn sie sich in den Grenzen der (wirksamen) gesetzlichen Ermächtigung hält; andernfalls würde Art. 80 Abs. 1 GG unterlaufen. Die Frage, ob eine Verordnung von der in Anspruch genommenen Ermächtigungsgrundlage gedeckt ist, hat daher verfassungsrechtliche Relevanz.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 19. September 2018 – 2 BvF 1/15 –, Rn. 209 = BVerfGE 150, 1-163.

c.

#### Subsumtion

Diesen unter b. dargelegten verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen die hier angegriffenen Vorschriften nicht.

Bei den in den angegriffenen Vorschriften angeordneten Kontaktbeschränkungen und Schließungen und Einstellungen bestimmter Einrichtungen, Betriebe, Begegnungsstätten und Angebote sowie Einschränkungen gastronomischer Tätigkeiten handelt es sich um wesentliche Fragen i.S.d. Wesentlichkeitstheorie (dazu unter aa.). Eine in Anwendung der Wesentlichkeitsdoktrin entsprechende Ermächtigungsgrundlage in einem formellen Gesetz fehlt (dazu unter bb.).

RECHTSANWÄLTE UND FACHANWÄLTE

aa.

### Feststellung der Wesentlichkeit

Die hier angegriffenen Ge- und Verbote sind als derart wesentlich für die Verwirklichung einer nicht unerheblichen Anzahl von Grundrechten einer nicht unerheblichen Anzahl an Grundrechtsträger\*innen auf dem Staatsgebiet des Landes Hessen einzustufen, dass dem Parlamentsgesetzgeber selbst die Pflicht trifft, die für den fraglichen Lebensbereich erforderlichen Leitlinien zu bestimmen.

Mit § 1 Abs. 1 und Abs. 2 Corona -RVO III hat der Verordnungsgeber Regelung geschaffen, die unmittelbar und final in den menschlichen Kontaktbereich nahezu aller sich auf dem Staatsgebiet des Landes Hessen aufhaltigen Grundrechtsträger eingreifen. Die Regelung normiert – mit Ausnahme der Angehörigen des eigenen Hausstandes – ein Vereinzelungsgebot (vgl. § 1 Abs. 1 Corona -RVO III) und gestattet physische soziale Interaktion im öffentlichen Raum grundsätzlich nur noch mit einer weiteren nicht im eigenen Hausstand lebenden Person oder im Kreise der Angehörigen des eigenen Hausstandes (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 1 Corona -RVO III). Darüber hinausgehende physische soziale Interaktionen sind im Umkehrschluss untersagt und bei Begegnungen mit anderen Personen ist ein Mindestabstand von 1,5 Metern einzuhalten.

Damit grenzt der Verordnungsgeber das Maß an physischer sozialer Interaktion im öffentlichen Raum auf ein von ihm für erforderlich erachtetes Minimum ein. Dabei handelt es sich allerdings um einen erheblichen Eingriff in das grundrechtlich verschiedentlich – wie oben dargelegt – gewährleistete Selbstbestimmungsrecht der betroffenen Grundrechtsträger\*innen. In der unter der Geltung des Grundgesetzes normativ gewährleisteten freiheitlichen Ordnung der Bundesrepublik Deutschland unterfällt die private Lebensgestaltung auch im öffentlichen Raum dem Recht und der Verantwortung der betreffenden Grundrechtsträger\*innen. Dies erfolgt auch in Anerkennung der anthropologischen Erkenntnis, dass der Mensch sich als soziales Wesen darstellt und mithin auf soziale Interaktion hin angelegt und hierauf angewiesen ist.

Sofern mit den angegriffenen Vorschriften nunmehr derartige physische soziale Interaktion im öffentlichen Raum numerisch beschränkt ist, handelt es sich um eine Beschränkung eines wesentlichen Teilbereichs dieser menschlichen Daseinsdimension. Hinzu kommt, dass die numerische Beschränkung physischer sozialer Interaktion im öffentlichen Raum die Möglichkeit kollektiver Meinungskundgabe in Form von Versammlungen ausschließt.

Auch die in § 1 und § 2 Corona -RVO IV enthaltenen und hier angegriffenen Bestimmungen stellen sich als erheblicher Eingriff in die wirtschaftlichen Freiheiten, insbesondere der Berufsfreiheit der betroffenen Grundrechtsträger\*innen dar. Sofern sie als Inhaber von Einrichtungen, Betrieben oder Begegnungsstätten, die aufgrund der angegriffenen Bestimmungen zu schließen haben, oder als Anbieter von nunmehr verbotenen Dienstleistungen ihre geschäftlichen Aktivitäten vollständig einzustellen haben, wird hiermit regelhaft eine Situation der wirtschaftlichen Existenzgefährdung bzw. Existenzvernichtung herbeigeführt. Hiervon erfasst sind auch die Inhaber von Gaststätten, deren geschäftliche Aktivität auf die Lieferung und Abholung von bestellten Speisen beschränkt ist, häufig hiervon aber nicht ihre wirtschaftliche Existenz zu sichern im Stand sein werden. Hieran ändern die auf Bundes- und Landesebene beschlossenen wirtschaftlichen Hilfspakete nichts, jedenfalls vermögen sie an dem Charakter eines erheblichen Grundrechtseingriffs nichts zu ändern, da retrospektive, nachlaufende Wirtschaftshilfen für staatlich verordnet einschränkende Maßnahmen denklogisch derartige eingreifende Maßnahmen voraussetzen und im Übrigen die Betroffenen in eine wirtschaftliche Abhängigkeit zum Staat bringen. Die Berufsfreiheit gewährleistet das Recht auf Selbstentfaltung im wirtschaftlichen Leben allerdings nicht lediglich unter der Voraussetzung von staatlichen Wirtschaftshilfen, sondern in finanzieller und eigenverantwortlicher Form, so dass Maßnahmen, die dieses Recht beschränken, grundsätzlich nicht durch das Vorhandensein von teilweise zurückzahlenden Wirtschaftshilfen gerechtfertigt werden können.

Darüber hinaus stellt das Verbot bzw. Beschränkung geschäftlicher Aktivitäten sich als erhebliche Einschränkung der Kund\*innen dar. Mithin werden der Allgemeinbevölkerung auch öffentliche Räume, die von Inkrafttreten der angegriffenen Bestimmungen auch als soziale Interaktionsgelegenheiten (Cafés, Restaurants, Bars, Clubs usw.) genutzt wurden und nunmehr nicht mehr zur Verfügung stehen, entzogen. Dies führt zu einer weitestgehend sozialen Isolation, insbesondere jener Menschen, die alleinlebend sind und ihre sozialen Kontakte in aller Regel über entsprechende Aktivitäten pflegen.

Die die Wesentlichkeit der hier berührten Fragen begründende erhebliche Bedeutung für Staat und Gesellschaft lässt sich aber auch am finanziellen Umfang der Wirtschaftshilfe durch Bund und die Länder festmachen. Allein der Umstand, dass mit Milliardenbeträgen die durch die Verordnungen verursachten wirtschaftlichen Einbußen und Schäden ausgeglichen werden müssen, sprechen für die überragende Bedeutung dieser hier angegriffenen Maßnahmen. Schließlich spricht auch die im Zusammenhang mit den Wirtschaftshilfen von der Mehrheit der Mitglieder des Deutschen Bundestages ausgesprochene Ermächtigung zur Überschreitung der in Art. 115 Abs. 2 Satz 1 und Satz 2 GG bestimmten Kreditobergrenze für die überragende Bedeutung der hier vorliegenden Maßnahmen.

Diese erheblichen Eingriffe in eine Vielzahl von Grundrechten betrifft eine unabsehbare Vielzahl von Grundrechtsträger\*innen. Hierbei ist nicht nur die hessische Wohnbevölkerung in den Blick zu nehmen, sondern auch sonstige Grundrechtsträger\*innen, die sich auf dem Staatsgebiet des Landes Hessen aufhalten. Die angegriffenen Bestimmungen sind in ihrem personellen Anwendungsbereich lediglich durch die räumliche Geltungsbeschränkung auf das Hoheitsgebiet des Landes Hessen beschränkt. Im Übrigen erfassten sie jedermann und haben damit den denkbar weitesten Anwendungsbereich für eine hessische Rechtsvorschrift.

Ein derartiger im Hinblick in sachlicher und personeller Hinsicht erheblicher Eingriff ist so grundlegend und mithin wesentlich, dass allein dem unmittelbar demokratisch legitimierten Parlamentsgesetzgeber hierfür eine Regelungskompetenz zukommen kann.

Deshalb handelt es sich bei den in den angegriffenen Vorschriften angeordneten Schließungen und Einstellungen bestimmter Einrichtungen, Betriebe, Begegnungsstätten und Angebote sowie Einschränkungen gastronomischer Tätigkeiten sowie des auferlegten Kontaktverbots um wesentliche Fragen i.S.d. Wesentlichkeitstheorie.

**bb.**

**Keine Ermächtigung im IfSG**

**Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk**

Eine in Anwendung der Wesentlichkeitsdoktrin entsprechende Ermächtigungsgrundlage für die hier angegriffenen Maßnahmen in einem formellen Gesetz fehlt.

Eine derartige Ermächtigung findet sich insbesondere nicht im IfSG.

Für die angegriffenen Maßnahmen könnte zwar grundsätzlich die Ermächtigungsgrundlage der §§ 32 Satz 1, 28 Abs. 1 IfSG angedacht werden. Allerdings genügen diese Vorschriften zumindest für die hier in Rede stehenden Vorschriften nicht den inhaltlichen Anforderungen der Wesentlichkeitstheorie an formell-gesetzliche Vorschriften.

Wie bereits ausgeführt geht das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung davon aus, dass die Qualifikation einer Regelung als "wesentlich" typischerweise ein Verbot der Normdelegation und ein Gebot größerer Regelungsichte durch den parlamentarischen Gesetzgeber zur Folge hat; die wesentlichen Entscheidungen müssen in einem formellen Gesetz enthalten sein. Damit im Zusammenhang steht das Erfordernis der Bestimmtheit der entsprechenden Vorschriften im Parlamentsgesetz.

Diesen verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen die hier infrage kommenden Vorschriften der §§ 32 Satz 1, 28 Abs. 1 IfSG zumindest für die hier in Rede stehenden angegriffenen Vorschriften nicht. Da das IfSG in dem hier relevanten Bereich in Bezug auf die Ermächtigung der jeweiligen Landesregierung zum Erlass einer Rechtsverordnung (§ 32 Satz 1 IfSG) mit der gesetzgeberischen Technik des Verweises auf die entsprechende Ermächtigungsgrundlage für behördlich angeordnete Maßnahmen arbeitet, steht und fällt die verfassungsrechtliche Zulässigkeit einer Verweisung an den Landesverordnungsgeber mit der Erfüllung der verfassungsrechtlichen Voraussetzungen durch die behördlichen Ermächtigungsgrundlagen. Stellt sich bereits § 28 Abs. 1 IfSG – als der hier maßgeblich in Betracht kommenden behördlichen Ermächtigungsgrundlage, auf die § 32 Satz 1 IfSG verweist – als untauglich für die hier angeordneten Maßnahmen dar, besteht auch für den Landesverordnungsgeber keine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Ermächtigungsgrundlage.

Nach § 28 Abs. 1 trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war (§ 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG); sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten (§ 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 IfSG). Unter den Voraussetzungen von Satz 1 kann die zuständige Behörde Veranstaltungen oder sonstige



Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten oder in § 33 IfSG genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen (§ 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG).

Im Hinblick auf die hier vorzunehmende Prüfung ist anhand der angegriffenen Regelungskomplexe zu differenzieren.



### **(1) Abstandsregelung**

Zunächst zur Abstandsregelung in § 1 Abs. 2 Satz 2 Corona -RVO III und die sich hierauf beziehende Nebenfolgenregelung des § 1 Abs. 2 Satz 3 Corona -RVO III. Diese können sich nicht auf die §§ 32 Satz 1, 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 oder Satz 2 IfSG als Ermächtigungsgrundlage stützen. Dieses setzt nämlich zumindest eine Ansammlung von Menschen – die andere Variante der Veranstaltung ist hier nicht von Relevanz – voraus, eine solche wird durch die Regelung aber nicht erfasst.

Die Abstandsregelung soll erkennbar alle Personen betreffen, die im öffentlichen Raum aufeinandertreffen, denn sie gilt bereits bei schlichten Begegnungen. Der Tatbestand der Begegnungen ist bei jeder Annäherung zweier Personen erfüllt, die in eine derartige räumliche Beziehung zueinander treten, die nicht bereits jede Bezugnahme aufeinander ausschließt. Eine derartige räumliche Beziehung wäre wohl vor allem erst dann ausgeschlossen, wenn aus Sicht eines unbefangenen Dritten ein optisches Aufeinandertreffen vollständig ausgeschlossen wäre. Damit ist aber erkennbar durch die Verordnung auch der schlichte personelle Begegnungsverkehr erfasst, der wiederum nicht als Ansammlung im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG aufzufassen ist. Der Begriff der Ansammlung ist in der Rechtsprechung bisher vor allem in Abgrenzung zum Versammlungsbegriff verwendet und benutzt worden. Fordert der Versammlungsbegriff in ständiger Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nämlich ein kommunikatives auf die Meinungskundgabe bezogenes sowie gemeinsames und damit verbindendes Element einer Menschenansammlung, fehlt dieses bei der schlichten Ansammlung. Aus der Abgrenzungsdogmatik zwischen dem Versammlungs- und dem Ansammlungsbegriff kann allerdings entnommen werden, dass jedenfalls auch der Ansammlungsbegriff in Abgrenzung zum Begegnungsbegriff zumindest die körperliche Präsenz von zumindest zwei Personen über einen gewissen Zeitraum an einem bestimmten Ort erfordert. Ansammlung meint deshalb die Begegnung von Personen, die bei gemeinsamer physischer Präsenz eine gewisse Zeit an einem bestimmten Ort verweilen, ohne dass sie durch einen gemeinsamen und verbindenden Zweck miteinander verbunden sind. Dies ist offenkundig

bei einem schlichten Begegnungsverkehr nicht der Fall. Das bloße Begegnen einer anderen Person im öffentlichen Raum kann deshalb tatbestandlich nicht als Ansammlung subsumiert werden. Das Abstandsgebot kann demnach nicht auf die Vorschrift des § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG gestützt werden.

Die Vorschrift kann auch nicht auf § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 IfSG gestützt werden. Diese Bestimmung regelt erkennbar Maßnahmen im Zusammenhang mit bestimmten Orten, nämlich in Form eines Verlassensverbotes bzw. eines konditionalen Verlassensverbotes sowie eines Betretungsverbotes bzw. eines konditionalen Betretungsverbotes. Der Tatbestand des Ortes kann dabei nicht dahingehend ausgelegt werden, dass damit der gesamte öffentliche Raum umfasst sein soll. Ein Ort i.S.d. § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 IfSG ist ein räumlich abgegrenzter Bereich. Andernfalls würde das Tatbestandsmerkmal vollständig entgrenzt und seinem Wortsinn nach entleert, denn wollte man den gesamten öffentlichen Raum erfasst wissen, wäre nicht ersichtlich, weshalb der Gesetzgeber nicht eine entsprechende Terminologie verwendet hat und stattdessen bewusst den Begriff des Ortes gewählt hat. Gegen eine uferlose und entgrenzende Auslegung des Tatbestandes des Ortes sprechen auch die Merkmale des Betretens und des Verlassens. Diesen Begriffen kann nur dann ein Sinn zugesprochen werden, wenn der Begriff des Ortes einen bestimmten begrenzten räumlichen Bereich meint. Da § 1 Abs. 2 Satz 2 Corona-RVO III sich aufgrund seiner systematischen Stellung in § 1 Abs. 2 Corona-RVO III erkennbar auf alle Begegnungen im öffentlichen Raum bezieht, regelt die Bestimmung gerade keine auf bestimmte (öffentliche) Orte beschränkte konditionale Betretungs- und Verlassensverbote.

Schließlich kann das Abstandsgebot nicht auf die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG gestützt werden (hierzu sogleich zusammen für alle hier angegriffenen Bestimmungen unter (4)).

Rechtsanwältin Jessica Hamed

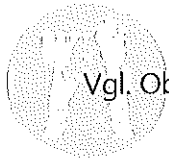
(2)

### **Schließungs- und Einstellungsanordnung**

Die Schließungs- und Einstellungsanordnung, die in § 1 Abs. 1 Corona-RVO IV sowie die Tätigkeitsverbote bzw. -einschränkung für Gaststätten und den übrigen erfassten Einrichtungen in § 2 Corona-RVO IV können sich ebenfalls nicht auf eine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage im IfSG stützen.

Die Vorschrift des § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG ist hierfür untauglich, denn es fehlt bereits am Tatbestandsmerkmal der Veranstaltung bzw. der Ansammlung. Der Veranstaltungsbegriff ist

nicht legaldefiniert. Eine Veranstaltung ist nach allgemeinem Verständnis ein zeitlich begrenztes und geplantes Ereignis mit einer definierten Zielsetzung oder Absicht, einer Programmfolge mit thematischer, inhaltlicher Bindung oder Zweckbestimmung in der abgegrenzten Verantwortung eines Veranstalters, einer Person, Organisation oder Institution, an dem eine Gruppe von Menschen teilnimmt.



Vgl. Oberlandesgericht Düsseldorf, Urteil vom 1. Juli 2014 – I-20 U 131/13 –, juris, Rn. 14.

RECHTSANWALT UND FACHANWÄLTE

Die hier angegriffenen Bestimmungen des § 1 und § 2 Corona -RVO IV sind insgesamt nicht umfassend vom Veranstaltungsbegriff umfasst. So sind Spielplätze (§ 1 Nr. 7), Mehrgenerationenhäuser (§ 1 Nr. 7a), Copyshops, Internetcafés (§ 1 Nr. 8a), Hundeschulen und Hundesalons (§ 1 Nr. 8b), Dienstleistungsbetriebe im Bereich der Körperpflege (§ 1 Nr. 8c), Verkaufsstellen des Einzelhandels (§ 1 Nr. 9) zu schließen. Diese Einrichtungen und Angebote unterfallen nicht dem Veranstaltungsbegriff. Sie sind auch nicht unter dem Begriff der Ansammlung iSd § 28 Abs. 1 S. 2 IfSG zu subsumieren. Zwar ist anzunehmen, dass es bei der Wahrnehmung der erfassten Angebote zu Ansammlungen kommen kann, allerdings geht der Regelungsansatz des Ordnungsgebers hierzu weiter, indem er eine vollständige Schließung bzw. Einstellung der Einrichtungen bzw. Angebote angeordnet hat. Damit hat er bewusst von einem ansammlungsbezogenen Ansatz abgesehen und kann sich dementsprechend nicht auf die hierfür möglicherweise in Betracht kommende Ermächtigungsgrundlage berufen, jedenfalls dann nicht, wenn der gewählte Regelungsansatz weit über die Voraussetzungen der in Frage kommenden Vorschrift hinausgreift. Das Gleiche gilt für die in § 2 Corona -RVO IV bestimmten Gaststätten und sonstigen Einrichtungen.

Auch auf § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 IfSG können sich die Regelungen nicht stützen, denn offensichtlich hat sich der Ordnungsgeber von seinem Regelungsansatz und -konzept her nicht auf Betretungsverbote beschränkt, sondern die Schließung von Einrichtungen verordnet. Das Gleiche gilt für die in § 2 Corona -RVO IV bestimmten Gaststätten und sonstigen Einrichtungen.

Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk

Schließlich können die Schließungs- und Einstellungsanordnung sowie die Tätigkeitseinschränkung für Gaststätten nicht auf die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG gestützt werden (hierzu sogleich zusammen für alle hier angegriffenen Bestimmungen unter (4)).

(3)

## Vereinzelungsgebot und Kontaktbeschränkung

Auch das durch § 1 Abs. 1 und Abs. 2 Corona -RVO III bestimmten Vereinzelungsgebot (§ 1 Abs. 1) sowie der Kontaktbeschränkung (§ 1 Abs. 2 Satz 1) können sich nicht auf eine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage im IfSG stützen.

Zunächst ist festzustellen, dass § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 IfSG keine hinreichende Ermächtigungsgrundlage bietet. Dies ergibt sich daraus, dass erkennbar kein bestimmter Ortsbezug in den Regelungen vorliegt, sondern ein personeller Regelungsansatz, d.h. ein Ansatz der sich am Regelungsobjekt der Person bzw. des Menschen orientiert, gewählt wurde. Zur Untauglichkeit der Ermächtigungsgrundlage des § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG sogleich (unter (4)).

Auch die Vorschrift des § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG stellt keine hinreichend bestimmte Ermächtigungsgrundlage dar, denn auch in diesem Zusammenhang geht das vom Verordnungsgeber gewählte Regelungskonzept von anderen Voraussetzungen aus. Nicht die Ansammlung als solche wird beschränkt oder verboten, sondern der soziale Kontakt bzw. die soziale Interaktion insgesamt. Dies kann daraus entnommen werden, dass bereits Vorgaben für die schlichte Begegnung von Personen im öffentlichen Raum normiert werden (vgl. § 1 Abs. 2 Satz 2 und Satz 2 Corona -RVO III). Das Regelungskonzept geht damit weit über den Tatbestand einer Ansammlung hinaus und bewegt sich damit außerhalb der möglicherweise in Frage kommenden Ermächtigungsgrundlage.

(4)

### Infektionsschutzrechtliche Generalklausel

Insgesamt können sich die hier angegriffenen Bestimmungen nicht auf die infektionsschutzrechtliche Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG stützen. Diese ermächtigt die Behörden – oder wie hier in Anspruch genommen: die Landesregierungen – allgemein und ohne weitere sachliche Eingrenzung dazu, die notwendigen Schutzmaßnahmen zu treffen. Obwohl dem Merkmal der Notwendigkeit eine eingrenzende Funktion zukommen kann, ist diese nicht hinreichend bestimmt durch den hierzu berufenen Parlamentsgesetzgeber normiert worden. Dies gilt jedenfalls für die hier in Rede stehenden Vorschriften, denn bei derart einschneidenden Maßnahmen, die eine Vielzahl von Grundrechten einer unabsehbaren Vielzahl von Grundrechtsträger\*innen betrifft, obliegt es dem Parlamentsgesetzgeber selbst die entsprechenden Voraussetzungen und die hiernach vorgesehenen Maßnahmen in sachlicher

und zeitlicher Reichweite und Begrenzung zu bestimmen. Jedenfalls gilt dies für besonders grundrechtsintensive und -erhebliche Eingriffe, die wie hier eine unabsehbare Vielzahl von Grundrechtsträger\*innen treffen. Der Parlamentsgesetzgeber darf hier zwar nicht bereits selbst die entsprechenden Anordnungen im Wege eines Einzelfallgesetzes treffen. Dies würde der Vorschrift des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG widersprechen. Allerdings muss der Parlamentsgesetzgeber bereits selbst die wesentlichen Grundfragen durch abstrakt-generelle Bestimmungen hinreichend bestimmt geregelt haben. Zu den Grundfragen gehören dabei nicht nur die Voraussetzungen für die Anordnung von entsprechenden Maßnahmen, sondern auch die zulässigen möglicherweise zu ergreifenden Maßnahmen selbst, und zwar im Hinblick auf die Art und die zeitliche und personelle Reichweite derartiger Maßnahmen. Dies ist gerade und auch deshalb geboten, um die demokratischen Funktionen des parlamentarischen Systems ausreichend zur Geltung zu bringen. Nur so kann gewährleistet werden, dass Entscheidungen von besonderer Tragweite aus einem Verfahren hervorgehen, das der Öffentlichkeit Gelegenheit bietet, ihre Auffassungen auszubilden und zu vertreten, und das die Volksvertretung dazu anhält, Notwendigkeit und Ausmaß von Grundrechtseingriffen in öffentlicher Debatte zu klären. Weiterhin gewährleistet das parlamentarische Verfahren, dass die betroffenen Bürgerinnen und Bürger sich auf mögliche belastende Maßnahmen einstellen können und fördert damit auch die Akzeptanz.

Dem kann auch nicht mit dem Argument begegnet werden, dass nicht sämtliche Maßnahmen, die zur Eindämmung und zur Bekämpfung von Erkrankungen epidemischen oder pandemischen Ausmaßes erforderlich sein können, durch den Parlamentsgesetzgeber bereits antizipierend in einem abstrakt-generellen Gesetz normiert werden können. Die zur Bekämpfung einer Epidemie oder Pandemie für erforderlich erachteten Maßnahmen sind bereits seit den vorangegangenen Pandemiefällen Anfang der 2000er Jahre bekannt. Diese wurde in den Pandemieplänen des Bundes und der Länder genannt und bezeichnet. So erwähnt der Pandemieplan des Landes Hessen aus dem Jahr 2007 bereits das Konzept des „Social Distancing“, als des Ansatzes durch Einschränkung sozialer Kontakte die Wahrscheinlichkeit einer Infektion zu reduzieren. Erörtert und empfohlen wird in diesem Zusammenhang auch die Schließung von Kindertageseinrichtungen und von Versammlungsverboten.

Vgl. Hessisches Sozialministerium, Pandemieplan des Landes Hessen (Stand: Februar 2007), Nr. 5.1.3.3 – 5.1.3.5, abrufbar unter: [https://soziales.hessen.de/sites/default/files/HSM/pandemieplan\\_des\\_landes\\_hessen.pdf](https://soziales.hessen.de/sites/default/files/HSM/pandemieplan_des_landes_hessen.pdf) (zuletzt abgerufen am 29. März 2020).

Auch der Nationale Pandemieplan aus dem Jahr 2017 enthält bereits Empfehlungen für kontaktreduzierende Maßnahmen und Verhaltensmaßnahmen, wie z.B. Schließung von Gemeinschaftsunterkünften, Veranstaltungsverbote.

Vgl. Robert-Koch-Institut, Nationaler Pandemieplan Teil I – Strukturen und Massnahmen (Stand: 2. März 2017), Tabelle 1.1 (Seite 8 f.) und Ziffer 4.3 (Seite 24 f.).

So heißt es im Plan z.B.: *RECHTSANWÄRT UND FACILITÄT*

*Der Übergang zwischen den epidemiologischen Stadien ist fließend und beinhaltet eine schrittweise Anpassung dieser infektionshygienischen Maßnahmen. Die zunächst fallbezogenen Maßnahmen als Reaktion auf aufgetretene einzelne Fälle werden zur Verzögerung einer generellen Ausbreitung in der Bevölkerung mit zunehmender Zahl der Fälle auf einzelne Personengruppen erweitert bzw. auf allgemeine kontaktreduzierende Maßnahmen reduziert.*

Vgl. Robert-Koch-Institut, Nationaler Pandemieplan Teil I – Strukturen und Massnahmen (Stand: 2. März 2017), Ziffer 4.3 (Seite 24).

Es kann mithin festgestellt werden, dass bereits im Jahr 2017 die aus Sicht der medizinischen und wissenschaftlichen Fachleute erforderlichen Maßnahmen bei Auftreten einer epidemischen und pandemischen Lage bekannt waren. Der Gesetzgeber war aufgerufen, diesen Handlungsempfehlungen entsprechende gesetzliche Grundlagen für die Umsetzung und Durchsetzung derartiger Maßnahmen zu schaffen. Ihm hätte klar sein müssen, dass Maßnahmen die koordiniert durch den Bund in den einzelnen Bundesländern mit bundesweiter Wirkung und umfassender personeller Geltungsreichweite einer hinreichend bestimmten gesetzlichen Grundlage im IfSG bedarf. Die bestehenden Regelungen im IfSG zur Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten sind bruchstückhaft und erkennbar auf Ausbrüche in einem begrenzten räumlichen Bereich ausgerichtet. Dass Maßnahmen mit der beschriebenen bundesweiten Wirkung, wie sie die medizinischen und wissenschaftlichen Fachleute bereits in der Vergangenheit für erforderlich erachtet haben, und mit derart erheblichen und umfassenden Grundrechtseingriffen verbunden sind, nicht auf diese bestehende Ermächtigungsgrundlage zu stützen sind, hätte dem Bundesgesetzgeber bewusst sein und zum Handeln veranlassen müssen.

Im Übrigen zeigen die aktuellen gesetzgeberischen Maßnahmen im Zusammenhang mit der Corona-Krise und dem IfSG, dass ein kurzfristiges und rasches Handeln (innerhalb einer Woche) möglich ist. Der Bundesgesetzgeber hat mit dem Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite verschiedene Vorschriften im IfSG geändert. Unter anderem wurde die Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Deutschen Bundestag eingeführt (§ 5 IfSG), der in der Folge zu besonderen Maßnahmen des Bundesministeriums für Gesundheit ermächtigt. Diese Ermächtigungsgrundlagen und die hierbei vorgesehenen Maßnahmen werden in § 5 Abs. 2 IfSG detailliert und umfassend geregelt. Diesen Regelungen kann aufgrund ihrer Detailliertheit und ihres Umfangs entnommen werden, dass dem Bundesgesetzgeber die verfassungsrechtlich erforderliche und gebotene Regelungsdichte bewusst war, die für solche Ermächtigungsgrundlagen notwendig sind. Aus nicht weiter ersichtlichen Gründen hat der Bundesgesetzgeber es aber unterlassen, entsprechend detaillierte und umfassende Ermächtigungsgrundlagen im Bereich der hier angegriffenen Maßnahmen zu erlassen. Dem Bund steht in diesem Zusammenhang jedenfalls die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz nach Art. 72 Abs. 1, Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG zu, und zwar ohne die Pflicht zur Beachtung des Erforderlichkeitsvorbehalts nach Art. 72 Abs. 2 GG.

Damit bleibt festzustellen, dass es an einer hinreichend bestimmten formell-gesetzlichen Grundlage für die hier angegriffenen Maßnahmen fehlt. Die Verordnungsbestimmungen verstoßen damit gegen den grundrechtlich und grundgesetzlich fundierten Vorbehalt des Gesetzes in seiner besonderen Ausprägung des Parlamentsvorbehalts.

Die hier angegriffenen Vorschriften mit der Vielzahl der in erheblicher Weise betroffenen Grundrechte einer unabwehrbaren Vielzahl von Grundrechtsträgerinnen wirkt die grundsätzlich Frage danach auf, wann wenn nicht in der aktuellen Lage, wäre der direkt demokratisch legitimierte Gesetzgeber deutlicher aufgerufen, seinem Gesetzgebungsauftrag nachzukommen.

3.

**Störer – Nichtstörer – Allgemeinheit** Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk

Die durch die angegriffenen Bestimmungen in Anspruch genommene Allgemeinheit kann auf der Grundlage des § 28 Abs. 1 IfSG nicht – auch nicht unter Verweis auf den sog. Nichtstörer – zur Gefahrenabwehr herangezogen werden.

Die angegriffenen Bestimmungen richten sich gegen jede Person, die sich auf hessischem Staatsgebiet aufhält, unabhängig davon ob es sich dabei um einen Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen oder Ausscheider i.S.d. § 28 Abs. 1 Satz 1 i.V.m. § 2 IfSG handelt.

Wird ein Kranker, Krankheitsverdächtiger, Ansteckungsverdächtiger oder Ausscheider festgestellt, begrenzt § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG den Handlungsrahmen der Behörde zwar nicht dahin, dass allein Schutzmaßnahmen gegenüber der festgestellten Person in Betracht kommen. Die Vorschrift ermöglicht Regelungen gegenüber einzelnen wie mehreren Personen. Vorrangige Adressaten sind allerdings die in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG benannten Personengruppen. Bei ihnen steht fest oder besteht der Verdacht, dass sie Träger von Krankheitserregern sind, die bei Menschen eine Infektion oder eine übertragbare Krankheit im Sinne von § 2 Nr. 1 bis Nr. 3 IfSG verursachen können. Wegen der von ihnen ausgehenden Gefahr, eine übertragbare Krankheit weiterzubreiten, sind sie nach den allgemeinen Grundsätzen des Gefahrenabwehr- und Polizeirechts als „Störer“ anzusehen.

Vgl. Gegenäußerung der Bundesregierung zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Infektionsschutzgesetzes und weiterer Gesetze, BTDrucks 17/5708 S. 19; BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 – 3 C 16.11 –, juris.

Die übergroße Mehrheit der durch die angegriffenen Bestimmungen betroffenen und als Normadressaten in Anspruch genommenen Personen sind nicht als Störer, insbesondere nicht als Ansteckungsverdächtige anzusehen.

Nach § 2 Nr. 7 IfSG ist Ansteckungsverdächtiger eine Person, von der anzunehmen ist, dass sie Krankheitserreger aufgenommen hat, ohne krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider zu sein.

Dass bei der übergroßen Mehrheit der in Anspruch genommenen Personen anzunehmen ist, dass sie den Krankheitserreger SARS-CoV-2 aufgenommen hat, ist fernliegend und wird auch von Seiten des Ordnungsgebers nicht behauptet oder angenommen.

Zwar können gemäß § 28 Abs. 1 IfSG nach höchstrichterliche Rechtsprechung grundsätzlich – auch wenn sie nicht explizit genannt sind – sog. Nichtstörer in Anspruch genommen werden, allerdings ist eine derartige Inanspruchnahme aller sich auf dem Staatsgebiet des Landes Hessen aufhaltigen Personen – und damit der Allgemeinheit – hiermit nicht möglich. Ein derart



undifferenzierter, entgrenzter Zugriff auf alle Personen, die sich in Hessen aufhalten, ist nicht gerechtfertigt. Erst recht nicht für einen derart erheblichen Zeitraum von knapp vier Wochen.

Bereits aus der oben benannten Rechtsprechung zur Möglichkeit der Inanspruchnahme des Nichtstörers ergibt sich, dass zwar auch eine Inanspruchnahme von einzelnen oder auch mehreren Personen, die nicht explizit als Personengruppen in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG genannt sind, vom Anwendungsbereich der Norm gedeckt ist, daraus lässt sich aber auch schließen, dass eine Begrenzung vorzunehmen ist, und zwar auf den oder die Nichtstörer. Nicht in Anspruch genommen werden kann hierbei die Allgemeinheit, d.h. die Gesamtheit der unter die Hoheitsgewalt des Landesverordnungsgeber fallenden Personenkreises; dies gestattet die Norm nicht. Dies ergibt sich im Übrigen auch aus § 9 Abs. 1 des Hessischen Gesetzes über die öffentliche Sicherheit und Ordnung (im Folgenden: HSOG). Dieser bestimmt, dass die Gefahrenabwehr- und die Polizeibehörden Maßnahmen gegen andere Personen als die nach den §§ 6 und 7 Verantwortlichen richten können, wenn die in der Vorschrift näher ausgeführten Voraussetzungen erfüllt sind. Das Tatbestandsmerkmal der „anderen Personen“ impliziert, dass eine Auswahlentscheidung hinsichtlich konkreter anderer Personen zu treffen ist, nicht hingegen, dass Maßnahmen gegen die Gesamtheit der Normunterworfenen möglich sind.

An der rechtlichen Bewertung ändert sich auch nichts, wenn man die Gesetzesbegründung berücksichtigt.

Dort heißt es u.a.:

„Die Maßnahmen können vor allem nicht nur gegen die in Satz 1 (neu) Genannten, also gegen Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige usw. in Betracht kommen, sondern auch gegenüber „Nichtstörern“. So etwa das Verbot an jemanden, der (noch) nicht ansteckungsverdächtig ist, einen Kranken aufzusuchen.“

Aus den Gesetzesmaterialien lässt sich ferner entnehmen:

**Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk**

„Vielmehr enthält der neue Absatz 1 Satz 1 als wichtigste Änderung ähnlich wie § 10 Abs. 1 für die Verhütung eine allgemeine Ermächtigung, die notwendigen Maßnahmen zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Die Grundsätze der Notwendigkeit, des geringstmöglichen Eingriffs und der Verhältnismäßigkeit des Mittels schränken das Ermessen der zuständigen Behörde in dem gebotenen Maße ein. Die den Behörden bisher zur Verfügung stehenden abschließend aufgezählten Schutzmaßnahmen

einschließlich der im bisherigen § 43 vorgesehenen „Maßnahmen gegenüber der Allgemeinheit“ erscheinen für eine sinnvolle und wirksame Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu eng. So war z. B. im Gesetz bisher nicht vorgesehen, daß einem Kranken, Krankheitsverdächtigen usw. neben den ihm obliegenden Handlungs- und Duldungspflichten, wenn er unter Beobachtung gestellt war (§ 36 Abs. 2), auch sonstige Verhaltensmaßregeln auferlegt werden konnten, etwa das Gebot der persönlichen Desinfektion (Händedesinfektion), das nicht von § 39 bisheriger Fassung erfaßt wird oder das Verbot, bestimmte Örtlichkeiten (z. B. eine Gaststätte, Lebensmittelgeschäfte) aufzusuchen, um nicht zu dem harten Mittel der räumlichen Absonderung nach § 37 greifen zu müssen. Die Fülle der Schutzmaßnahmen, die bei Ausbruch einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen können, läßt sich von vorneherein nicht übersehen. Man muß eine generelle Ermächtigung in das Gesetz aufnehmen, will man für alle Fälle gewappnet sein. Die Maßnahmen können vor allem nicht nur gegen die in Satz 1 (neu) Genannten, also gegen Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige usw. in Betracht kommen, sondern auch gegenüber „Nichtstörern“. So etwa das Verbot an jemanden, der (noch) nicht ansteckungsverdächtig ist, einen Kranken aufzusuchen.“

BTDrucks 8/2468 S. 27 f.

Es mag zwar dem subjektiven Willen des Gesetzgebers entsprechen, dass er alle nur denkbaren Maßnahmen unter § 28 IfSG fassen wollte, indes ist der *objektivierte* Wille entscheidend. Also der Wille, der auch im Gesetz zum Ausdruck gekommen ist.

Vor dem Hintergrund, dass sogar schon der Nichtstörer nicht explizit im Gesetz genannt ist und eine Inanspruchnahme nur entgegen dem Gesetzeswortlaut und der Gesetzessystematik unter Bezugnahme auf die Grundsätze des allgemeinen Polizei- und Ordnungsrechts begründet werden kann, ist evident, dass die Grenze jedenfalls dann überschritten ist, wenn – wie hier – eine unterscheidungslose Inanspruchnahme aller Menschen und damit der Allgemeinheit im Land vorgenommen wird.

Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk

Eine derartige Inanspruchnahme könnte allenfalls der Parlamentsgesetzgeber mittels einer hinreichend bestimmten expliziten Rechtsvorschrift erst *de lege ferenda* ermöglichen. Eine derartige Rechtsgrundlage besteht jedoch – wie bereits dargelegt – im IfSG nicht. Die Inanspruchnahme einer entgrenzten Personengesamtheit, mithin der Allgemeinheit, auf der Grundlage des § 28 Abs. 1 IfSG verletzt den bundesrechtlichen Grundsatz des

Gesetzesvorbehalts in der besonderen Ausprägung des Parlamentsvorbehalts nach der Wesentlichkeitstheorie. Dies wurde bereits oben ausgeführt und insoweit wird hier auf die dortigen Ausführungen verwiesen. Die Inanspruchnahme aller der Hoheitsgewalt unterworfenen Personen und mithin der Allgemeinheit stellt einen derart gravierenden Eingriff in grundrechtliche Gewährleistungsgehalte einer unabsehbaren Vielzahl von Grundrechtsträgern dar, dass lediglich der unmittelbar demokratisch legitimierte Parlamentsgesetzgeber hierzu berufen ist.

4.

#### Verhältnismäßigkeit

Die in Rede stehenden Regelungen verstoßen zudem gegen das Gebot der Verhältnismäßigkeit. Die ergriffenen Maßnahmen sind bereits nicht erforderlich, jedenfalls aber nicht verhältnismäßig im engeren Sinne. Damit greift der Ordnungsgeber in verfassungswidriger Weise in die Grundrechte der Antragsteller\*innen, namentlich in die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG), der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG), der körperlichen Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), der Bewegungsfreiheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG) der Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG), der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG) sowie der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) ein.

Vorliegend wird nicht verkannt, dass dem Ordnungsgeber für die Beurteilung der Geeignetheit und Erforderlichkeit der angeordneten Maßnahmen Ordnungsgeber grundsätzlich ein weiter Einschätzungsspielraum zuzubilligen ist.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 – 3 C 16.11 –, juris, Rn. 24 = BVerwGE 142, 205-219 zu behördlichen Maßnahmen nach § 28 Abs. 1 IfSG, m.w.N.

Vor dem Hintergrund, dass § 28 Abs. 1 IfSG als Generalklausel ausgestaltet ist, sind die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeitserwägungen entsprechend hoch, da der Norm auf der Tatbestandsseite kaum Grenzen gesetzt sind. Das behördliche Ermessen wird letztlich auf der Seite des Tatbestands nur dadurch beschränkt, dass es sich um „notwendige Schutzmaßnahmen“, also solche Maßnahmen, die zur Verhinderung der (Weiter-)Verbreitung der Krankheit geboten sind, handeln muss.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 – 3 C 16.11 –, juris, Rn. 24 = BVerwGE 142, 205-219 zu behördlichen Maßnahmen nach § 28 Abs. 1 IfSG, m.w.N..

Darüber hinaus sind dem Ermessen durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Grenzen gesetzt.

Vgl. Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Seuchengesetzes, BTDrucks 8/2468 S. 27 (zur Vorgängerregelung in § 34 BSeuchG).

Die Grenzen zwischen dem, was auf Seiten des Tatbestands (noch) unter „notwendige Schutzmaßnahmen“ subsumiert werden kann und der Frage, welche Maßnahmen verhältnismäßig, insbesondere erforderlich sind, sind fließend, weshalb in der Folge auch auf eine künstliche Auftrennung verzichtet wird. Diese Fragen werden im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung diskutiert.

Wie oben dargelegt, existiert bereits keine Rechtsgrundlage für die erlassene Verordnung. Jedenfalls ist jedoch nicht die unterscheidungslose Inanspruchnahme aller Menschen im Land vom Anwendungsbereich des § 28 Abs. 1 IfSG gedeckt. Selbst wenn man das anders sehen würde ist jedenfalls zu berücksichtigen, dass der Nichtstörer allenfalls unter strengen – und gegenüber Störern strengeren – Voraussetzungen adressiert werden darf. Unter welchen strengen Voraussetzungen das allenfalls geschehen darf, wird zur besseren Übersichtlichkeit in die allgemeinen Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit eingebunden, zu der Folgendes ausgeführt wird:

Zuvörderst wird berücksichtigt, dass der im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht geltende Grundsatz heranzuziehen ist, wonach an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts umso geringere Anforderungen zu stellen sind, je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist.

Z.B. Urteil vom 26. Februar 1974 – BVerwG 1 C 31.72 –, BVerwGE 45, 51, 61; Beschluss vom 13. Mai 1983 – BVerwG 7 B 35.83 – Buchholz 451.22 AbfG Nr. 14 S. 32.

Das legt bereits das Ziel des Infektionsschutzgesetzes, eine effektive Gefahrenabwehr zu ermöglichen (§ 1 Abs. 1, § 28 Abs. 1 IfSG), sowie der Umstand, dass die betroffenen Krankheiten nach ihrem Ansteckungsrisiko und ihren Auswirkungen auf die Gesundheit des Menschen unterschiedlich gefährlich sind, nahe. Im Falle eines hochansteckenden Krankheitserregers, der bei einer Infektion mit **großer Wahrscheinlichkeit zu einer tödlich verlaufenden Erkrankung** führen würde, drängt sich angesichts der schwerwiegenden Folgen auf, dass die vergleichsweise geringe Wahrscheinlichkeit eines infektionsrelevanten Kontakts genügt.

BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 – 3 C 16.11 –.

a.

### Gefährlichkeit der Erkrankung

Das vorangeschickt sind zunächst Ausführungen zur Gefährlichkeit der Atemwegserkrankung COVID-19 anzubringen.

Aktuell wird die Letalität in Deutschland mit ca. 0,5 – 0,7 % angegeben. Zu berücksichtigen ist hierbei, dass es sich naturgemäß nur um einen ungefähren Wert handelt, da einer korrekten Bemessung derzeit mehrere Faktoren entgegenstehen. Exemplarisch sei hier auf den Umstand hingewiesen, dass unbekannt ist, wie hoch die Zahl der nichtentdeckten Fälle ist.

<https://www.sueddeutsche.de/gesundheit/coronavirus-sterberate-deutschland-italien-1.4858618;>

[https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/2020-03-29-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-03-29-de.pdf?__blob=publicationFile)

So alarmierend die Zustände in Madrid, Italien und zunehmend auch in Frankreich sind. So wenig kann hieraus der Schluss gezogen werden, dass es sich vorliegend um eine Infektion handelt, die mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer tödlich verlaufenden Erkrankung führt. Dass die Todesrate in Deutschland im Vergleich zu Italien und Spanien deutlich niedriger ausfällt, liegt daran, dass in Deutschland sehr viel mehr getestet wird.

[https://www.deutschlandfunk.de/covid-19-warum-die-todesrate-durch-das-coronavirus-in.1939.de.html?drm:news\\_id=1115031](https://www.deutschlandfunk.de/covid-19-warum-die-todesrate-durch-das-coronavirus-in.1939.de.html?drm:news_id=1115031)

Klar ist dabei auch, dass Statistiken nie dem Einzelnen nutzen. Diejenigen, die einen schweren Krankheitsverlauf durchleiden müssen, trifft es mit der ganzen Härte. Eine notwendige Beatmung kann wochenlang erforderlich sein.

Nach Angaben des Robert Koch-Instituts (im Folgenden RKI) verlaufen indes ca. 80 % der Erkrankungen mild bis moderat. Bei 3 % bzw. 6 % (abhängig davon, wie die Fälle identifiziert werden) ist der klinische Verlauf kritisch bis lebensbedrohlich.

[https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Steckbrief.html#doc13776792bodyText4](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html#doc13776792bodyText4)

Der Virologe *Hendrik Streeck* hingegen schätzte die Situation am 27.03.2020 wie folgt ein:



„Wir wissen, dass es [das Virus] äußerst ansteckend ist. Und dass vor allem alte Menschen und Menschen mit Vorerkrankungen gefährdet sind. Die Wissenschaft ist aber erst am Anfang. Eigentlich haben wir bislang nur eine verlässliche epidemiologische Studie aus China, die gezeigt hat, dass die Krankheit bei 91 Prozent der Fälle einen milden bis moderaten Verlauf nahm. Neun Prozent mussten ins Krankenhaus, von denen dann ein gewisser Anteil verstarb.“

<https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/interview-mit-hendrik-streeck-virologe-warnt-vor-aktivismus-was-im-moment-unternommen-wird-ist-ziemlich-drastisch/25688704.html?ticket=ST-777693-2bWGdrpeFin1vDAw4Qtf-ap5>

Der Sportmediziner *Perikles Simon* hat die durch die Medien gegangene Stellungnahme des Imperial College London zur Covid-19 Pandemie rechnerisch nachvollzogen, warnt vor Rechenfehlern und hat eigene Berechnungen angestellt

[https://www.sportmedizin.uni-mainz.de/files/2020/03/Alternative-Bedarfsvorhersage-f%C3%BCr-COVID-19-Intensivbetten\\_Prof.-Dr.-Dr.-Perikles-Simon\\_Institut-f%C3%BCr-Sportwissenschaft-JGU-Mainz-.pdf](https://www.sportmedizin.uni-mainz.de/files/2020/03/Alternative-Bedarfsvorhersage-f%C3%BCr-COVID-19-Intensivbetten_Prof.-Dr.-Dr.-Perikles-Simon_Institut-f%C3%BCr-Sportwissenschaft-JGU-Mainz-.pdf)

Bei einer Sterberate der von ihm angenommen – und mit Daten aus Südkorea begründeten – 0,2 Prozent wird davon ausgegangen, dass doppelt so viele Corona-Infizierte zuvor intensivmedizinisch betreut wurden.

Er sagt am 23.03.2020:

**Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk**

„Aber auch wenn die Rate von 0,2 Prozent nicht exakt stimmt und es stattdessen 0,4 Prozent oder gar 4 Prozent wären, würde sich der Fehler linear entwickeln. Das ist unglaublich viel präziser, als die exponentielle Hochrechnung der Kollegen vom Imperial College.“

[https://merkurist.de/mainz/coronavirus-jgu-mediziner-warnt-vor-fehlerhaften-berechnungen-der-fall-und-todeszahlen\\_uPo](https://merkurist.de/mainz/coronavirus-jgu-mediziner-warnt-vor-fehlerhaften-berechnungen-der-fall-und-todeszahlen_uPo)

Unter diesen Prämissen errechnet *Simon* einen Maximalbedarf an Intensivbetten von rund 30.000.



*Stefan Willich*, der Direktor des Instituts für Sozialmedizin, Epidemiologie und Gesundheitsökonomie in der Berliner Charité ist, erläuterte in einem Interview am 24.03.2020:

„Gemessen an der Letalität, also der Anzahl der Fälle, die zum Tode führen, liegt sie etwas über der Influenza-Grippe: In Deutschland sterben nach aktuellen Trends zirka 0,3 bis 0,4 Prozent aller infizierten Patienten. SARS oder gar Ebola bewegen sich in völlig anderen Dimensionen.

Und auch die gelegentlich zum Vergleich angeführte Spanische Grippe um 1918 war bezüglich der Letalität und auch Gesamtsterblichkeit in der Bevölkerung viel bedrohlicher. Bei SARS-Cov-2 sind Personen unter 65 Jahren und ohne Vorerkrankungen offenbar kaum gefährdet. Die Krankheit ist gefährlich vor allem für ältere Personen mit chronischen Vorerkrankungen. Dieses Risikoprofil ist anders als bei der Influenza-Grippe, bei der auch Kinder und Schwangere gefährdet sind.“

[https://www.tagesspiegel.de/politik/epidemiologe-warnt-vor-noch-schaerferen-massnahmen-gibt-keinen-grund-das-ganze-land-in-haesusliche-guarantaene-zu-schicken/25672822.html?utm\\_source=pocket-newtab](https://www.tagesspiegel.de/politik/epidemiologe-warnt-vor-noch-schaerferen-massnahmen-gibt-keinen-grund-das-ganze-land-in-haesusliche-guarantaene-zu-schicken/25672822.html?utm_source=pocket-newtab)

**Rechtsanwältin Jessica Hamed**

Das RKI teilt die Einschätzung bzgl. der Risikogruppen und identifiziert auch die Vorgenannten als Risikogruppen für schwere Verläufe.

[https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Steckbrief.html#doc13776792bodyText2](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html#doc13776792bodyText2)

**Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk**

Konsequenterweise empfiehlt das RKI COVID-19 Erkrankten, dass Angehörige, die mit ihnen im Haushalt leben und auch während der Isolierung vor Ort bleiben, bei guter Gesundheit und ohne Vorerkrankungen sein sollten.

[https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Flyer\\_Patienten.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Flyer_Patienten.pdf?__blob=publicationFile)

Das bedeutet, dass eine Absonderung iSd § 30 IfSG der Infizierten gerade nicht durchgeführt wird.

Auch der Virologe *Alexander Kekulé* schätzte am 26.03.2020 die Situation so ein, dass besonders Hochaltrige und Menschen mit bestimmten Vorerkrankungen ein besonders hohes Risiko für schwere und tödliche Verläufe hätten.

<https://www.zeit.de/wissen/gesundheit/2020-03/coronavirus-quarantaene-lockdown-ausgangssperre-alternative-pandemie-alexander-kekule>

In Deutschland sind nach den aktuellen Zahlen des RKI 57.298 Infektionsfälle bekannt, am 29.03.2020 schätzte das RKI, dass davon 11.500 Menschen bereits genesen sind.

[https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/20-03-29-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/20-03-29-de.pdf?__blob=publicationFile)

Nach denen der Johns-Hopkins-Universität waren es im Zeitpunkt der Fertigstellung des Schriftsatzes 62.435, wobei 9.211 als Genesene zu betrachten sind. Die jeweils aktuellen Zahlen sind hier abrufbar: Weltweit waren im Zeitpunkt der Antragstellung 735.560 infiziert und 156.380 sind genesen.

<https://coronavirus.jhu.edu/map.html> in Jessica Hamed

In Hessen sind nach aktuellen Zahlen des RKI 3.091 Menschen infiziert. Das bedeutet, auf 100.000 Einwohner\*innen kommen aktuell 49,51 Fälle.

Wie hoch die Dunkelziffer ist, ist unbekannt. Der RKI-Präsident *Wieland* glaubt zwar, dass die Dunkelziffer in Deutschland nicht besonders hoch sei, sagt aber auch, dass die Hälfte der Infizierten gar nicht an COVID-19 erkrankte und man diese somit „nicht sehe“.

[https://www.deutschlandfunk.de/covid-19-wie-hoch-die-dunkelziffer-bei-den-coronavirus.1939.de.html?drn:news\\_id=1114974](https://www.deutschlandfunk.de/covid-19-wie-hoch-die-dunkelziffer-bei-den-coronavirus.1939.de.html?drn:news_id=1114974)



Streeck geht hingegen von einer „hohen“ Dunkelziffer aus.

<https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/interview-mit-hendrik-streeck-virologe-warnt-vor-aktionismus-was-im-moment-unternommen-wird-ist-ziemlich-drastisch/25688704.html?ticket=ST-777693-2bWGdrpeFin1vDAw4Qtf-ap5>

Und *Wellich* ging am 24.03.2020 davon aus, dass die Dunkelziffer der tatsächlich Infizierten „sehr hoch“ ist.

[https://www.tagesspiegel.de/politik/epidemiologe-warnt-vor-noch-schaerferen-massnahmen-gibt-keinen-grund-das-ganze-land-in-haesusliche-quarantaene-zu-schicken/25672822.html?utm\\_source=pocket-newtab](https://www.tagesspiegel.de/politik/epidemiologe-warnt-vor-noch-schaerferen-massnahmen-gibt-keinen-grund-das-ganze-land-in-haesusliche-quarantaene-zu-schicken/25672822.html?utm_source=pocket-newtab)

Dies berücksichtigend ist die Annahme, dass es eine nicht unerhebliche Dunkelziffer gibt, nicht von der Hand zu weisen. All diejenigen, die eine Infektion überstanden haben, sind danach – mindestens für diese Saison, eher einige Jahre – immun und scheiden als Überträger aus. Wer bereits Antikörper gebildet hat, kann derzeit allerdings nicht in der Breite zuverlässig und schnell getestet werden.

<https://www.ndr.de/ratgeber/gesundheit/Coronavirus-Fragen-und-Antworten,corona100.html>

Nach alledem ist jedenfalls zu konstatieren, dass es sich nicht um eine Erkrankung handelt, die eine besonders hohe Letalität besitzt. Ebola beispielsweise hat eine Letalitätsrate von 25 bis 90 %

Rechtsanwältin Jessica Hamed

<https://www.who.int/en/news-room/fact-sheets/detail/ebola-virus-disease>

bei SARS liegt sie bei 11% und bei MERS bei über 30 %.

[https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/M/MERS\\_Coronavirus/MERS-CoV\\_Management\\_Kontaktpersonen.html](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/M/MERS_Coronavirus/MERS-CoV_Management_Kontaktpersonen.html)

Bei der Influenza geht das RKI von 0,1 bis 0,2 % aus, wohingegen die Virologin *Ulrike Protzer* von einer Sterblichkeit von 0,5 bis 8 % ausgeht. Hintergrund der unterschiedlichen Zahlen ist der, dass bei der Grippe die sog. Übersterblichkeit – das heißt, es wird nur geschaut, wie viele Menschen mehr während der Grippesaison sterben als in den restlichen Monaten des Jahres –

gemessen wird, wohingegen im aktuellen Fall des SARS-CoV-2 Virus der Blick auf die Sterblichkeit bei gesicherten Infektionsfällen gerichtet wird.

<https://www.br.de/nachrichten/wissen/faktenfuchs-was-ist-gefaehrlicher-corona-oder-grippe,RtUjWta>; [https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/Influenza/FAQ\\_Liste.html](https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/Influenza/FAQ_Liste.html);  
<https://influenza.rki.de/Saisonberichte/2018.pdf>



RECHTSANWÄLTE UND FACHANWÄLTE

Das vorausgeschickt folgen nun Ausführungen zur Verhältnismäßigkeit. Hieraus wird ersichtlich, dass die angegriffenen Maßnahmen einer Überprüfung es von Verfassungswegen gebotenen Übermaßverbots nicht standhalten können. Die Grundrechtseingriffe können mithin nicht gerechtfertigt werden.

b.

#### Legitimer Zweck

An dem legitimen Ziel, die Verbreitung des Virus einzudämmen, insbesondere um die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems aufrechtzuhalten, bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.

c.

#### Geeignetheit der Maßnahmen

Die getroffenen Regelungen zielen darauf ab, dass Menschen voneinander körperlich Abstand halten. Dass die sogenannte – wenngleich fehlbezeichnete – „soziale Distanzierung“ (genauer wäre körperliche Distanzierung) dazu führt, dass Übertragungen reduziert werden, da so gerade verhindert werden soll, dass es zu einer Tröpfcheninfektion kommt, steht außer Frage.

d.

#### Erforderlichkeit

Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk

Allerdings sind die ergriffenen Maßnahmen nicht erforderlich.

Beschränkungen der Grundrechte sind erforderlich, wenn der Gesetzgeber nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel hätte wählen können.

BVerfGE 30, 292 (316) = NJW 1971, 1255; BVerfGE 63, 88, 115 = NJW 1983, 1417; BVerfGE 67, 157 (173, 176) = NJW 1985, 121.

Zu berücksichtigen ist, dass dem Gesetzgeber bei der Beurteilung der Eignung und Erforderlichkeit des gewählten Mittels zur Erreichung der erstrebten Ziele sowie bei der in diesem Zusammenhang vorzunehmenden Einschätzung und Prognose, der dem Einzelnen oder der Allgemeinheit drohenden Gefahren, ein Beurteilungsspielraum zusteht, welcher vom Bundesverfassungsgericht je nach der Eigenart des in Rede stehenden Sachbereichs, den Möglichkeiten, sich ein hinreichend sicheres Urteil zu bilden, und der auf dem Spiel stehenden Rechtsgüter nur in begrenztem Umfang überprüft werden kann.

BVerfG NJW 2008, 2409, 2413; BVerfGE 96, 56, 64 = NJW 1997, 1769; BVerfGE 77, 170, 215 = NJW 1988, 1651; BVerfGE 88, 203, 262 = NJW 1993, 1751 = NStZ 1993, 483 = NZS 1993, 353.

Der Beurteilungsspielraum des Gesetzgebers findet jedenfalls dann seine Grenzen, wenn die Erwägungen offensichtlich fehlgehen und vernünftigerweise keine Grundlage für eine gesetzgeberische Maßnahme darstellen können.

BVerfGE NJW 2012, 1062 ff.

aa.

#### Offensichtliches Fehlgehen durch fehlerhafte Annahmen

Rechtsanwältin Jessica Hamed

Die ergriffenen Maßnahmen werden auf fehlerhafte Annahmen gestützt.

Die Schätzungen zur Sterblichkeit und zum zu erwarteten Bedarf an Intensivbetten beruhen nicht auf wissenschaftlich fundierten Prognosen, weshalb die Erwägungen des Gesetzgebers fehlgehen und daher keine Grundlage für die ergriffenen Maßnahmen darstellen können.

Vollständigkeitshalber wird darauf hingewiesen, dass der Ordnungsgeber nicht gehindert gewesen ist, dafür Sorge zu tragen, eine valide Datengrundlage zu schaffen. Hinderungsgründe sind jedenfalls nicht ersichtlich.

Im Einzelnen:

(1)

## Mitteilung der Testhäufigkeit

Eine valide Datengrundlage bedeutet, dass bekannt sein muss, wie viele Tests positiv ausgefallen sind und wie viele negativ. Südkoreas beweist hier einen hohen Grad an Transparenz. Die aktuellen Zahlen werden zweimal täglich publiziert.

<https://www.cdc.go.kr/board/board.es?mid=a10400000000&bid=0030>

Ohne die Daten zur vorgenannten Testhäufigkeit kann man weder den sich anbahnenden Bedarf an Intensivbetten berechnen, noch kann man in irgendeiner Form wissenschaftlich fundiert Einschätzungen dafür abgeben, wie sich der Bedarf für Deutschland entwickeln. Darauf weist auch *Simon* hin:

„Seit Wochen rangiert Deutschland unter allen Nationen auf einem Spitzenplatz. Es scheinen nur rund 0,2% der als infiziert Gemeldeten zu sterben. Man sieht, dass wir in einem Reigen sind mit Ländern wie Norwegen und Israel. Viele meiner erfahrenen Kolleg\*innen in hausärztlicher und klinischer Tätigkeit sagen mir, dass wir genau in diesen Reigen an Ländern gehören. Wir testen schnell und viel, sodass wir ähnlich wie Südkorea viele Infizierte entdecken und ganze Infektionsketten aufspüren, aber wir haben auch eine hervorragende Basisversorgung der kranken und älteren Bevölkerung. Die death-count-abgeleitete Sterberate ist allerdings keine zuverlässige Sterberate. Sie ist für Prognosen eventuell zu unpräzise, sie mag etwas danebenliegen, obgleich sie konstant zu sein scheint. Es ist z.B. klar, dass es mehrere Tage gehen kann, bis ein Corona-Testergebnis dem RKI gemeldet wird. Es kann aber auch sehr schnell gemeldet werden. Wenn es sehr schnell gemeldet wird, dann könnte diese errechnete Sterberate zu niedrig liegen und evtl. viel zu niedrig im Vergleich zu der Realität. Denn, man muss erst infiziert sein, um dann viele Tage später daran zu versterben. Allerdings gilt es auch zu bedenken: Unsere Infizierten sehen wir in der Statistik teilweise erst ganz am Ende ihrer Infektion oder sogar erst zeitgleich mit ihrem Versterben. Und noch problematischer – wie die Medien in diesen Tagen – guckt das Melderegister im RKI auf die Spitze des Eisberges und nur auf die Personen, die wollen, dass bei ihnen Corona diagnostiziert wird, oder die sich testen lassen sollten oder die auf behördliche Veranlassung getestet werden. Das treibt dann die Sterberate, die wir sehen, künstlich in die Höhe und es kann somit sogar sein, dass sie noch zu hoch ist.“

[https://www.sportmedizin.uni-mainz.de/files/2020/03/Alternative-Bedarfsvorhersage-f%C3%BCr-COVID-19-Intensivbetten\\_Prof.-Dr.-Dr.-Perikles-Simon\\_Institut-f%C3%BCr-Sportwissenschaft-JGU-Mainz-.pdf](https://www.sportmedizin.uni-mainz.de/files/2020/03/Alternative-Bedarfsvorhersage-f%C3%BCr-COVID-19-Intensivbetten_Prof.-Dr.-Dr.-Perikles-Simon_Institut-f%C3%BCr-Sportwissenschaft-JGU-Mainz-.pdf)

Erstmals teilte das RKI in seinem Lagebericht vom 26. März 2020, mithin knapp eine Woche nach Inkrafttreten der hier angegriffenen Maßnahmen, mit, wie viele Testungen insgesamt überhaupt durchgeführt wurden. Diese Information ist wie oben dargelegt äußerst wichtig für die Berechnung von Prognosen.

In dem vorgenannten Lagebericht heißt es auf S. 5 f.:

#### Labortestungen

Um zu ermitteln, wie viele Labortestungen bezüglich SARS-CoV-2 in Deutschland durchgeführt werden und wie viele Test positiv bzw. negativ ausfallen, hat das RKI eine deutschlandweite Laborabfrage gestartet. Ergänzt wird diese Erfassung durch 3 weitere Datenerhebungen vom Netzwerk für respiratorische Erkrankungen (RespVir, RKI), dem nationalen Netzwerk zur Surveillance der Antibiotikaresistenz in Deutschland (ARS, RKI) und dem Interessenverband der akkreditierten medizinischen Labore in Deutschland (ALM e.V). Die Rückmeldungen von 174 Laboren ergaben, dass seit Beginn der Erfassung bis einschließlich Kalenderwoche 12/2020 bisher 483.295 Proben getestet

wurden, die Mehrzahl seit der 11. KW. 33.491 Proben (6,9%) wurden positiv auf SARS-CoV-2 getestet. Da Labore in der RKI-Testzahlabfrage die Tests der vergangenen Kalenderwochen nachmelden können, ist es möglich, dass sich diese Zahlen noch leicht erhöhen.

Tabelle 4: Durchgeführten Testungen auf SARS-CoV in den Kalenderwochen 11 und 12, 2020-(26.03.2020)

Kalenderwoche 2020	Anzahl Testungen	Positiv getestet	Teilnehmende Labore
11	127.457	7.582 (5,9%)	114
12	348.619	23.820 (6,8%)	176

#### Hinweise zur Datenerfassung und -bewertung

Im Lagebericht werden die bundesweit einheitlich erfassten und an das RKI übermittelten Daten zu bestätigten COVID-19-Fällen dargestellt. COVID-19-Verdachtsfälle und -Erkrankungen sowie Nachweise von SARS-CoV-2 werden gemäß Infektionsschutzgesetz an das zuständige Gesundheitsamt gemeldet. Die Gesundheitsämter ermitteln ggf. zusätzliche Informationen, bewerten den Fall und leiten die notwendigen Infektionsschutzmaßnahmen ein. Die Daten werden spätestens am nächsten Arbeitstag vom Gesundheitsamt elektronisch an die zuständige Landesbehörde und von dort an das RKI übermittelt. Am RKI werden sie mittels weitgehend automatisierter Algorithmen validiert.

Es werden nur Fälle veröffentlicht, bei denen eine labordiagnostische Bestätigung unabhängig vom klinischen Bild vorliegt. Die Daten werden am RKI einmal täglich jeweils um 0:00 Uhr aktualisiert. Durch die Dateneingabe und Datenübermittlung entsteht von dem Zeitpunkt des Bekanntwerdens des Falls bis zur Veröffentlichung durch das RKI ein Zeitverzug, sodass es Abweichungen hinsichtlich der Fallzahlen zu anderen Quellen geben kann.

[https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges\\_Coronavirus/Situationsberichte/2020-03-26-de.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/2020-03-26-de.pdf?__blob=publicationFile)

Daraus ergibt sich, dass die Anzahl der durchgeführten Tests in Deutschland in KW 11 knapp 130.000, in KW 12 aber fast 350.000 betrug. Nicht nur die Zahl der positiv getesteten Fälle hat sich damit ungefähr verdreifacht, sondern auch die Menge der Tests. Die tatsächliche Steigerung der Fälle, bezogen auf die Anzahl der Tests, beträgt mithin lediglich einen Prozentpunkt: In Kalenderwoche 11 wurden knapp 6 % der Untersuchten positiv getestet, in KW 12 hingegen knapp 7 %.

Soweit ersichtlich wurden diese für die statistische Auswertung relevanten Informationen bislang nicht bei Hochrechnungen berücksichtigt.

(2)

### **Keine Unterscheidung zwischen SARS-CoV-2 Infizierten und COVID-19 Erkrankten**

Eine Unterscheidung zwischen Test-Positiven und Erkrankten wird – auch und gerade bei den angestellten Prognosen – nicht vorgenommen.

Dabei muss in der Infektiologie zwischen Infektion und Erkrankung unterschieden werden. Eine Erkrankung bedarf einer klinischen Manifestation.

„Infektionen, Arten und Formen (engl.: types and kinds of infections) ►Differenzierung nach der klinischen Manifestation: Die Erscheinungen einer Infektion können inapparent (asymptomatisch, latent, abortiv, stumm) oder manifest sein. Eine schwache klinische Manifestation (Erkrankung) entspricht einer subklinischen, symptomarmen oder mitigierten Infektion.“

[https://www.rki.de/DE/Content/Service/Publikationen/Fachwoerterbuch\\_Infektionsschutz.pdf?\\_\\_blob=publicationFile](https://www.rki.de/DE/Content/Service/Publikationen/Fachwoerterbuch_Infektionsschutz.pdf?__blob=publicationFile) (S. 69).

Darauf wird zu Recht auch in einem Beitrag vom 25.03.2020 auf der Ärzteplattform esanum hingewiesen:

„Die nächste Hürde besteht darin, dass die PCR ein indirektes Testverfahren darstellt, welches lediglich anzeigt, ob eine Person Kontakt mit einem Erreger hatte. Dies bedeutet nicht automatisch, dass diese Person auch Krankheitssymptome entwickelt oder gar verstirbt.



Bei den Zählen, die uns die Medien tagtäglich in beängstigender Weise vor Augen führen, wird nicht zwischen Test-Positiven und Erkrankten unterschieden. Da die absolute Mehrheit der Test-Positiven keine oder nur milde Symptome entwickelt, ist es massiv irreführend, in dieser Höhe von Erkrankten zu sprechen.

Der renommierte Methodiker und Public-Health-Forscher John P. A. Ioannidis, der zu den meistzitierten WissenschaftlerInnen der Welt gehört, weist ebenfalls darauf hin, dass es keine Evidenz gibt, die die aktuellen drastischen sozialen und wirtschaftlichen Einschränkungen rechtfertigen würde. Coronaviren als typische Erreger von Erkältungskrankheiten sorgen Jahr für Jahr für banale Erkältungskrankheiten, die hauptsächlich bei betagten, oft kardial und pulmonal vorbelasteten Menschen mit Komplikationen wie Pneumonien tödlich verlaufen können. Der einzige Unterschied bei SARS-CoV-2 könnte sein, dass die Infektionsraten in der Bevölkerung bisher nie gemessen worden sind."

<https://www.esanum.de/today/posts/wie-aussagekraeftig-sind-die-corona-tests>

Daraus ergibt sich, dass für die Bedarfsberechnung der Krankenhausbetten sinnvollerweise nur erkrankte Personen, also solche mit grippeähnlichen Symptomen, berücksichtigt werden sollten. Aktuell werden die Prognosen zur Belastung des Gesundheitssystems allerdings ausgehend von allen Infizierten berechnet. Hierbei wird zugrunde gelegt, dass 3- 6 % aller infizierten Menschen (vgl. oben) schwer erkranken und beatmungspflichtig werden.

Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk

(3)

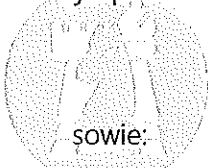
### Fehlgesteuerte Testung

Die Vorgaben in Deutschland sind die, dass nur erkrankte Menschen getestet werden sollen. Voraussetzung für die Durchführung eines Tests ist das Vorliegen grippeähnlicher Symptome.

[https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3\\_Downloads/C/Coronavirus/BMG\\_BZgA\\_Coronavirustest\\_Platat\\_barr.pdf](https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/C/Coronavirus/BMG_BZgA_Coronavirustest_Platat_barr.pdf)

Am 25.03.2020 modifizierte das RKI seine Kriterien. Es sollen nur Menschen getestet werden, die respiratorische und Kontakt zu einem bestätigtem COVID-19-Fall hatten, in der Pflege, einer Arztpraxis oder im Krankenhaus tätig sind **oder** einer Risikogruppe zugehören. Zuvor musste entweder der Kontakt zu einem COVID-19-Fall vorliegen oder die Person musste sich in einem Risikogebiet aufgehalten haben. Die Fokussierung auf Risikogruppen dürfte dazu führen, dass die Sterblichkeitsrate zukünftig relativ hoch liegen wird. Die Kriterien erscheinen vernünftig, dennoch sollte man die zu erwartenden Auswirkungen auf die zukünftigen Zahlen, die auch eine psychologische und damit politische Wirkung haben, transparent einordnen und in den Prognosen berücksichtigen.

Wer eine Infektion symptomlos übersteht, bleibt damit für die Statistik unsichtbar. *Wielor* geht davon aus, dass 50 % der Infizierten symptomlos bleiben und damit nicht an COVID-19 erkranken.

vgl. oben  sowie: <https://www.morgenpost.de/web-wissen/article228197725/Coronavirus-Typische-Symptome-und-Anzeichen-wann-bei-Corona-Arzt-Dauer-Verlauf-und-mehr.html>

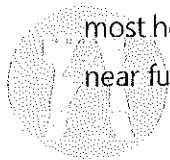
Mithin können auf dieser Datengrundlage keine wissenschaftlich begründbaren Hochrechnungen – und damit auch keine derart einschneidenden Grundrechtseingriffe – gestützt werden. **Rechtsanwältin Jessica Hamed**

Der amerikanische Gesundheitswissenschaftler und Statistiker an der Stanford University *John P. A. Ioannidis*, erläutert das Vorgenannte wie folgt:

"The data collected so far on how many people are infected and how the epidemic is evolving are utterly unreliable. Given the limited testing to date, some deaths and probably the vast majority of infections due to SARS-CoV-2 are being missed. We don't know if we are failing to capture infections by a factor of three or 300. Three months after the outbreak emerged, most countries, including the U.S., lack the ability to test a large number of people and no countries have reliable data on the prevalence of the virus in a representative random sample of the general population."



This evidence fiasco creates tremendous uncertainty about the risk of dying from Covid-19. Reported case fatality rates, like the official 3.4% rate from the World Health Organization, cause horror — and are meaningless. Patients who have been tested for SARS-CoV-2 are disproportionately those with severe symptoms and bad outcomes. As most health systems have limited testing capacity, selection bias may even worsen in the near future.



RECHTSANWÄLTE UND FACHANWÄLTE

[...]

Some worry that the 68 deaths from Covid-19 in the U.S. as of March 16 will increase exponentially to 680, 6,800, 68,000, 680,000 ... along with similar catastrophic patterns around the globe. Is that a realistic scenario, or bad science fiction? How can we tell at what point such a curve might stop?

The most valuable piece of information for answering those questions would be to know the current prevalence of the infection in a random sample of a population and to repeat this exercise at regular time intervals to estimate the incidence of new infections. Sadly, that's information we don't have.

[...]

Yet if the health system does become overwhelmed, the majority of the extra deaths may not be due to coronavirus but to other common diseases and conditions such as heart attacks, strokes, trauma, bleeding, and the like that are not adequately treated. If the level of the epidemic does overwhelm the health system and extreme measures have only modest effectiveness, then flattening the curve may make things worse: Instead of being overwhelmed during a short, acute phase, the health system will remain overwhelmed for a more protracted period. That's another reason we need data about the exact level of the epidemic activity."

Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk

<https://www.statnews.com/2020/03/17/a-fiasco-in-the-making-as-the-coronavirus-pandemic-takes-hold-we-are-making-decisions-without-reliable-data/>

Durch die Nichtberücksichtigung der, wie oben dargelegt und auch von renommierten Wissenschaftler\*innen bestätigt, als sehr hoch einzuschätzende Dunkelziffer bereits

Immunisierter, muss davon ausgegangen werden, dass die Letalität tatsächlich deutlich geringer ist als die höchstangegebene Zahl von 0,7 %. Auch die Bedarfsberechnungen im Hinblick auf das Gesundheitssystem gehen so fehl.

Es handelt sich hierbei indes nicht um einen Fehler, der versehentlich unterlaufen ist, sondern um die ausgegebene – offensichtlich falsche – Testungsstrategie. Der Umstand, dass die Testkapazitäten begrenzt sind, ist – trotz der grundsätzlich ernstzunehmenden Situation – kein Freibrief für so weitgehende Grundrechtseingriffe für einen derart langen Zeitraum – insbesondere nicht gegen Nichtstörer.

(4)

#### Zählung der COVID-19 Verstorbenen

Das RKI zählt alle Verstorbenen, die positiv auf COVID-19 getestet wurden, als COVID-19 Verstorbene; unabhängig von der konkreten Todesursache.

<https://www.br.de/nachrichten/deutschland-welt/faktenfuchs-wie-werden-corona-todesfaelle-gezaehlt,RtnpYVL>

Wielergab dort an:

„Bei uns gilt jemand als Corona-Todesfall, bei dem eine Corona-Infektion nachgewiesen wurde.“

Seitens des Universitätsklinikum, Straßburg, wurde bekannt gegeben, dass von dort 90 COVID-19 positiv getesteten und beatmungspflichtigen Patient\*innen drei unter 50 und ohne Vorerkrankungen seien. Die restlichen Patient\*innen hätten Vorerkrankungen mit unterschiedlichem Schweregrad. Ferner teilten sie mit, dass sich schwere Verläufe vor allem, bei alten Patient\*innen mit Vorerkrankungen finden.

**Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk**

Brief des Deutschen Instituts für Katastrophenmedizin vom 24.03.2020 an das Innenministerium Baden-Württemberg.

Das macht deutlich, dass die Daten auch dadurch verzerrt werden, dass suggeriert wird, alle positiv getesteten Verstorbenen seien auch tatsächlich an COVID-19 verstorben.

Auf esanum wurde sich auch zur Frage der Kausalität Gedanken gemacht. Dort heißt es u.a.:

„Die nächste Hürde besteht darin, dass die PCR ein indirektes Testverfahren darstellt, welches lediglich anzeigt, ob eine Person Kontakt mit einem Erreger hatte. Dies bedeutet nicht automatisch, dass diese Person auch Krankheitssymptome entwickelt oder gar verstirbt. Was ein positiver Test also nicht beantworten kann, ist die Frage nach Ursache oder Nebensache, ob die Menschen also durch oder mit SARS-CoV-2 verstorben sind.

RECHTSANWÄLTIN UND FACHANWÄLTIN

Dies wäre aber eine entscheidende Frage. Eine Untersuchung der medizinischen Aufzeichnungen durch das Istituto Superiore di Sanità (italienische Gesundheitsbehörde oder ISS) ergab, dass das mediane Alter positiv getesteter Verstorbener bei 80,5 Jahren liegt und es bis dato (Stand 17. März) lediglich 3 Tote (0,8%) gibt, bei denen keine anderen Pathologien beteiligt waren. Bei 89 dieser Personen (25,1%) bestand eine weitere Pathologie, bei weiteren 91 (25,6%) zwei Pathologien und bei den verbleibenden 172 (48,5 %) sogar drei und mehr Pathologien.

Für Deutschland sieht die Datenlage vergleichbar aus. Die bisher Verstorbenen, über die in den Medien berichtet wurde, waren durchschnittlich über 80 Jahre alt und 81% wiesen mindestens eine Vorerkrankung auf. Vor einigen Tagen wurde in Schleswig-Holstein der erste Corona-Tote gemeldet. Dies war ein 78-jähriger Mann, der mit einem Ösophaguskarzinom im Endstadium auf einer Palliativstation verstarb. Einige Tage vor seinem Tod wurde der Virusabstrich durchgeführt und nach seinem Ableben der Befund mitgeteilt, woraufhin er sofort in die Liste der Corona-Toten aufgenommen wurde, als Nr. 52 in Deutschland. Wie die Liste in Italien geführt wurde, ist mir nicht bekannt.

Rechtsanwältin Jessica Hamed

Viele ÄrztInnen geben auch genau das immer wieder zu bedenken: es ist fast egal, in welcher Population wir testen würden, ob bei Gesunden, bei Menschen mit Schnupfen, bei Altersschwachen mit Herzinsuffizienz, bei Beatmeten oder bei bereits Verstorbenen (wie in Italien geschehen), wir werden immer auch Coronaviren finden, wenn wir speziell danach suchen, und zwar bei 7-15%. Dass Coronaviren zu diesem Anteil unter uns sind, ist in Statistiken der vergangenen Jahre vorbeschrieben.

<https://www.esanum.de/today/posts/wie-aussagekraeftig-sind-die-corona-tests> .

Auch Italien zählt jeden – auch post mortem – auf positiv getesteten Verstorbenen als COVID-19 Toten.

<https://www.telegraph.co.uk/global-health/science-and-disease/have-many-coronavirus-patients-died-italy/>

Diese Vorgehensweise verstößt gegen die Leitlinien der Deutschen Gesellschaft für Rechtsmedizin in Bezug auf deren Regeln zur Durchführung einer ärztlichen Leichenschau. Dort heißt es zur Feststellung der Todesursache:

RECHTSANWÄLTE UND FACHANWÄLTE  
„Todesursache sind Krankheiten, Verletzungen oder Vergiftungen, die den Tod unmittelbar verursacht haben. Neben der Todesursache muss eine Kausalkette angegeben werden, mit dem entsprechenden Grundleiden auf der Todesbescheinigung an dritter Stelle. Die Kausalkette lautet z. B.: Arteriosklerose. Koronararteriosklerose. Myokardinfarkt. Gelegentlich müssen auch viergliedrige Kausalketten angegeben werden.“

[https://www.awmf.org/uploads/tx\\_szleitlinien/054-002l\\_S1\\_Regeln-zur-Durchfuehrung-der-aerztlichen-Leichenschau\\_2018-02\\_01.pdf](https://www.awmf.org/uploads/tx_szleitlinien/054-002l_S1_Regeln-zur-Durchfuehrung-der-aerztlichen-Leichenschau_2018-02_01.pdf) (Seite 8).

(5)

#### Nichtvalidierte Tests

Eine Validierungsstudie, deren Ergebnisse ein chinesisches Forschungsteam Anfang März in der Fachpresse publizierten, ergab zudem eine Falsch-Positiv-Rate von mindestens 50%, potenziell sogar von 80%.

Rechtsanwältin Jessica Hamed

<https://pubmed.ncbi.nlm.nih.gov/32133832/>; <https://www.esanum.de/today/posts/wie-aussagekraeftig-sind-die-corona-tests>

Wie hoch die Fehlerrate in Deutschland ist, ist unbekannt. Auf dem Ärzteforum esanum finden sich zu der Frage der Validität der in Deutschland durchgeführten Testverfahren folgende Ausführungen:

„Bei den in Deutschland verwendeten Tests ist die genaue Fehlerrate unbekannt, da für diese keine Validierungsstudien existieren. Daher sind die Tests amtlich auch nicht validiert, sondern lediglich von miteinander kooperierenden Instituten "befürwortet" worden.“

Laut der Originalpublikation der Entwickler wurde der Test in einem Schnellverfahren in Abwesenheit originaler Patientenproben oder SARS-CoV-2-Isolate erarbeitet. Design und Validierung wurden stattdessen durch die genetische Verwandtschaft mit dem SARS-CoV (von 2003) ermöglicht, unterstützt durch Anwendung der synthetischen Nukleinsäuretechnologie.“

<https://www.esahum.de/today/posts/wie-aussagekraeftig-sind-die-corona-tests>

Der hier eingesetzte Test ist mithin nicht validiert und es ist unter Berücksichtigung der Validierungsstudie des chinesischen Forscherteams naheliegend, dass der Prozentsatz der Falsch-Positiven auch in Deutschland nicht unerheblich ist.

Es ist damit zu konstatieren, dass die aktuelle Datenlage nicht genügt, um realistische Prognosen anzustellen.

bb.

**Andere gleichwirksame Mittel**

Sähe man die Prognosen als ausreichende Grundlage um eine Erforderlichkeit anzunehmen, ist dem aber jedenfalls entgegen zu halten, dass das Ziel, Infektionen zu reduzieren, jedenfalls aber auch durch weniger einschneidende Grundrechtseingriffe erreicht werden kann.

(1)

**Maskentragpflicht** Rechtsanwältin Jessica Hamed

Eine deutlich schonendere Regelung ist die, alle Menschen auf dem Bundesgebiet zu verpflichten, außerhalb der eigenen Wohnung, einen Hals-Mund-Schutz – der auch selbst hergestellt sein kann – zu tragen.

**Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk**

*Kekulé* äußerte sich am 26.03.2020 u.a. wie folgt:

„Für Personen ohne besonderes Risiko genügen die bekannten Hygieneregeln und das konsequente Tragen einer einfachen OP-Maske, wenn der Zweimeterabstand nicht eingehalten werden kann. Die OP-Maske schützt in erster Linie andere für den Fall, dass deren Träger (möglicherweise unbemerkt) ansteckend ist. Zusätzlich bietet sie, entgegen

anderslautenden Aussagen, auch einen gewissen Schutz für denjenigen, der die Maske trägt. Covid-19 wird hauptsächlich durch feine Tröpfchen übertragen, die beim Sprechen und Husten entstehen. Damit es zur Ansteckung kommt, müssen diese auf den Schleimhäuten von Augen, Nase oder Mund landen. Davor (und vor unbewussten Berührungen des Gesichts) schützt die OP-Maske, am besten zusammen mit einer einfachen Brille.“



<https://www.zeit.de/wissen/gesundheit/2020-03/coronavirus-quarantaene-lockdown-ausgangssperre-alternative-pandemie-alexander-kekule/komplettansicht>

Auf der Seite „Lungenärzte im Netz“ finden sich ähnliche Ausführungen, die zeigen, dass man sich gegenseitig schützt, wenn jeder eine solch einfache Maske trägt:

„Um die Infektionsketten zu durchbrechen, sollte am besten jeder beim Sprechen einen Mundschutz tragen – das könne auch ein selbstgenähter Mundschutz sein - Schnittmuster sind im Internet verfügbar. Laut Augenarzt Christian Gittner und Lungenarzt Dr. Andreas Kroll aus Einbeck sei es wichtig, die Viruslast zu minimieren, zumal viele Menschen nicht wissen, dass sie infiziert sind, da sie keine Beschwerden haben. Professionelle Atemschutzmasken sollten demgegenüber dem medizinischen Personal vorbehalten bleiben, da diese Menschen in engem Kontakt mit Infizierten arbeiten. Denn es ist sehr wichtig, Versorgungsengpässe während der Corona-Pandemie zu vermeiden und diese Masken dem Markt nicht zu entziehen. Durch Verwendung von einem selbstgenähten Mundschutz - und hier reicht es schon, diesen beim Sprechen vor den Mund hochzuziehen - kann jede/r ihr/sein Gegenüber sehr viel weniger gefährden, als wenn er/sie ohne Mundschutz spricht. Dies sei nach Ansicht von Dr. Gittner und Dr. Kroll eine sinnvolle Ergänzung zu den Hygiene-Maßnahmen. Ein Tragen des Mundschutzes zu Hause oder beim Spaziergehen sei hingegen nicht notwendig.“

Im Zuge der Sars-Epidemie 2002/2003 haben einige Studien für sogenannte Filterpartikelmasken (FFP3-Masken) einen schützenden Effekt nahelegen wollen. Das waren aber keine normalen Masken, wie man sie in Asien auf der Straße sieht oder bei uns im OP, sondern spezielle Feinpartikelmasken, die für den Alltag kaum praktikabel sind, weil man damit nicht lange herumlaufen kann. „Natürlich schützt eine FFP3-Maske besser, aber auch einfache Mundschutzmodelle können Viren abfangen, vorausgesetzt

dass sie dicht schließen“, ergänzt Prof. Dieter Köhler, ehemaliger Ärztlicher Direktor der Lungenklinik Kloster Grafschaft in Schmallebenberg.

Denn auch die Ausatemluft kann Viren enthalten. Wie Influenzaviren sind vermutlich auch Coronaviren in der Ausatemluft eines Infizierten nachweisbar. Viren wie z. B. Influenza (mit einer Größe von 120 nm) und Corona (mit max. 160 nm) fliegen nicht vereinzelt in der Luft herum, sondern sind in der Luft immer in größere Tröpfchen eingeschlossen, bewegen sich also in Form eines Aerosols. Beim Atmen stößt jeder Mensch kleinste Tröpfchen (von einer Größe von 1 µm) aus. Pro Atemzug können 1000-50.000 Tröpfchen enthalten sein. Beim Husten sind die Tröpfchen um ein Zehnfaches größer (über 10 µm). Somit bleiben über 90 % der Aerosole auch in Filtern hängen, die eine Maschengröße von 2µm haben.“

<https://www.lungenaerzte-im-netz.de/krankheiten/covid-19/schutz-vor-ansteckung/>

(2)

### **Beschränkung der Regelungen auf besonders gefährdete Menschen**

Einig sind sich die Expert\*innen jedenfalls auch in der Benennung von Risikogruppen. Flankierend zu der unter (1) genannten Regelung würde es zudem genügen, nur diejenigen mit einer strengen Kontaktsperre zu belegen, bei denen statistisch eine höhere Gefahr für einen schweren Krankheitsverlauf besteht.

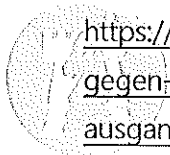
Auch diese Regelung findet Zuspruch bei Expert\*innen. So äußerte sich *Kekulé* am 26.03.2020 wie folgt:

Rechtsanwältin Jessica Hamed

„Spätestens seit dem Ausbruch in Norditalien ist klar, dass Hochaltrige und Menschen mit bestimmten Vorerkrankungen ein besonders hohes Risiko für schwere und tödliche Verläufe haben. Wenn wir diese Risikogruppen konsequent schützen, kann die Sterblichkeit durch Covid-19 nach meiner Beurteilung in eine Größenordnung reduziert werden, die sich von einer schweren Influenzasaison nicht wesentlich unterscheidet. Auch eine Überlastung der medizinischen Versorgung wird dadurch vermieden.“

<https://www.zeit.de/wissen/gesundheit/2020-03/coronavirus-quarantaene-lockdown-ausgangssperre-alternative-pandemie-alexander-kekule/seite-2>

Er stellt diese Maßnahme zwar unter die Bedingung, dass sie nicht in der Phase des exponentiellen Wachstums durchzuführen sind, indes zeigt das Beispiel Südkorea, dass es möglich ist, der Epidemie Einhalt zu gebieten, ohne das öffentliche Leben in Gänze lahmzulegen.



<https://www.capital.de/wirtschaft-politik/wie-suedkorea-das-richtige-mass-im-kampf-gegen-das-virus-fand>; <https://www.sueddeutsche.de/politik/corona-suedkorea-ausgangssperren-1.4855491>

Kritisch zu den ergriffenen Maßnahmen äußerte sich auch *Streck* am 27.03.2020:

„Herr Streck, das Coronavirus hat Deutschland lahmgelegt. Was steht uns noch bevor?

Kein Experte kann sicher sagen, wie es ausgeht. Wir werden weiter einen Anstieg in den Neuinfektionen sehen. Das sollte die Politik aber nicht zu Aktionismus und die Bevölkerung nicht zu Panik verleiten. Denn was im Moment unternommen wird, ist schon ziemlich drastisch.



Zu drastisch?

Der Ansatz ist richtig: Mit sozialer Distanz kann man das Infektionsgeschehen eindämmen, Einschränkungen der Kontakte sind daher wichtig. Ich weiß aber nicht, ob es sinnvoll ist, das öffentliche Leben vollständig lahmzulegen. Denn dagegen wiegen auch andere Faktoren, die ich nur als Privatmann und nicht als Virologe beantworten kann. Wir müssen uns auch die Frage stellen: Was tut das mit unserer Gesellschaft?“

Rechtsanwältin Jessica Hamed

<https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/interview-mit-hendrik-streck-virologe-warnt-vor-aktionismus-was-im-moment-unternommen-wird-ist-ziemlich-drastisch/25688704.html?ticket=ST-777693-2bWGdrpeFin1vDAw4Qtf-ap5>

Auch *Willich* befürwortet einen besonderen Schutz von gefährdeten Personengruppen:

Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk

„Deswegen ist es sinnvoll und notwendig, bestmöglichen Schutz für diese gefährdeten Personengruppen zu entwickeln. Es ist vermutlich nicht zu verhindern, dass die Pandemie durch die Welt geht und große Teile der Menschheit infiziert. Die Frage ist, ob das Monate oder Jahre dauert. Und natürlich, wann Impfstoffe zur Verfügung stehen werden.“



[https://www.tagesspiegel.de/politik/epidemiologe-warnt-vor-noch-schaerferen-massnahmen-gibt-keinen-grund-das-ganze-land-in-haesusliche-quarantaene-zu-schicken/25672822.html?utm\\_source=pocket-newtab](https://www.tagesspiegel.de/politik/epidemiologe-warnt-vor-noch-schaerferen-massnahmen-gibt-keinen-grund-das-ganze-land-in-haesusliche-quarantaene-zu-schicken/25672822.html?utm_source=pocket-newtab)

Zuspruch findet ein solches Vorgehen auch bei dem Infektiologen *Ansgar Lohse*:



„Ohne eine Impfung, die vor 2021 nicht kommen wird, kann die unkontrollierte Ausbreitung des Virus nur gestoppt werden, wenn eine ausreichende Zahl von Menschen eine Immunität entwickelt. Die Epidemie wird sonst jedes Mal neu aufflammen, wenn wir die Maßnahmen lockern. Wir müssen zulassen, dass sich diejenigen, für die das Virus am ungefährlichsten ist, zuerst durch eine Ansteckung immunisieren.“

<https://www.bz-berlin.de/deutschland/klinikdirektor-wir-muessen-mehr-ansteckungen-zulassen>



Die Beschränkung der weiterführenden Regelungen auf besonders gefährdete Personen ist verfassungsmäßig unter Hinweis auf die unterschiedliche hohe Risikoexposition auch grundsätzlich rechtfertigungsfähig.

(3)

### **Ausweitung der Testkapazitäten**

Die Erfolge Südkoreas in der Eindämmung des Virus beruhen insbesondere auch darauf, dass dort direkt zu Beginn eine große Anzahl an Tests durchgeführt wurde. Dadurch konnten Infektionsherde schnell identifiziert und isoliert werden. In keinem Land werden pro Einwohner\*in mehr Tests durchgeführt und Infektionsketten konsequenter rekonstruiert als in Südkorea.

**Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk**

<https://www.vorwaerts.de/artikel/corona-korea-andere-laender-umgang-krise-lernen;>  
[https://www.merkur.de/politik/coronavirus-suedkorea-vorbild-deutschland-corona-krise-covid-19-merkel-zr-13597775.html;](https://www.merkur.de/politik/coronavirus-suedkorea-vorbild-deutschland-corona-krise-covid-19-merkel-zr-13597775.html)  
[https://www.tagesspiegel.de/politik/epidemiologe-warnt-vor-noch-schaerferen-massnahmen-gibt-keinen-grund-das-ganze-land-in-haesusliche-quarantaene-zu-schicken/25672822.html?utm\\_source=pocket-newtab](https://www.tagesspiegel.de/politik/epidemiologe-warnt-vor-noch-schaerferen-massnahmen-gibt-keinen-grund-das-ganze-land-in-haesusliche-quarantaene-zu-schicken/25672822.html?utm_source=pocket-newtab)

Zu dem Einwand, es gäbe zu wenig Testkapazitäten ist auf *Kekulé* zu verweisen:

„Dafür müssen die Testkapazitäten ausgeweitet und die Logistik verbessert werden. Die deutschen Universitäts- und Privatlabore haben dafür ausreichende Reserven. Der bisher verwendete Test, der auf einem aufwendigen molekularbiologischen Verfahren beruht, dauert allerdings mehrere Stunden und kann nur mit speziellen Laborgeräten durchgeführt werden.“

<https://www.zeit.de/wissen/gesundheit/2020-03/coronavirus-quarantaene-lockdown-ausgangssperre-alternative-pandemie-alexander-kekule/seite-3>

Genau diese Maßnahme – die nicht erst jetzt bekannt sind – die das mildere Mittel sind, weil sie gezielt gegen Störer gerichtet sind, wurden nun dem Innenministerium in einem Strategiepapier vorgeschlagen, wie am 27.03.2020 bekannt wurde. Dort wird empfohlen, dass die Testkapazität in Deutschland "sehr schnell" hochgefahren werden solle. So spielen sie ein Szenario durch, in dem die Testkapazitäten bis Ende April schrittweise auf 200.000 Tests am Tag erhöht werden sollen.

<https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/corona-strategiepapier-szenarien-101.htm>; <https://www.sueddeutsche.de/politik/coronavirus-tests-strategie-1.4858950>

(4)

**Regeln zur Hygiene und Steuerung des Zutritts**

**Rechtsanwältin Jessica Hamed**

Anstelle des „shut downs“ des nahezu gesamten öffentlichen Lebens, hätte man die Regelungen, die viele Städte/Gemeinden in den letzten Tagen für die geöffneten Betriebe erlassen haben, ebenso für die überwiegende Mehrzahl der geschlossenen Einrichtungen und Betriebe erlassen können.

**Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk**

Exemplarisch wird hier auf die Allgemeinverfügung des Gesundheitsamts und des Magistrats der Stadt Frankfurt am Main vom 26.02.2020 verwiesen.

<https://frankfurt.de/service-und-rathaus/verwaltung/aemter-und-institutionen/gesundheitsamt/informationen-zum-neuartigen-coronavirus-sars-cov-2/veranstalter>

Dort wurde u.a. geregelt, dass pro 20 Quadratmeter Verkaufsfläche nur eine Person eintreten darf – und wenn eine Person den Laden verlässt, darf die nächste eingelassen werden. Zwischen den Kund\*innen gilt ein Mindestabstand von 1,5 Metern, auch in der Schlange am Einlass einzuhalten. Zwischen den Kassen müssen Trennvorrichtungen errichtet werden, ansonsten gilt auch dort die 1,5-Meter-Regel. Ferner wurden zahlreiche weitere Hygienevorschriften, wie etwa, wie oft Reinigungen vorgenommen werden müssen etc. erlassen worden.

Es liegt auf der Hand, dass derartige Regelungen genauso gut in anderen Ladengeschäften (ggf. ergänzend mit Hinweis, dass Kleidungsstücke nicht anprobiert werden können), Kultureinrichtungen, ja sogar Spielplätzen (z.B. nur mit Nutzung von Handschuhen Zugang gestattet) funktionieren würden. Auch hier wieder ist Südkorea ein gutes Beispiel dafür, dass mit durchdachten Maßnahmen das öffentliche Leben aufrechterhalten und die Verbreitung des Virus zugleich eingedämmt werden kann.

e.

#### Verhältnismäßigkeit im engeren Sinn

Vorliegend sind die tiefgreifenden Einschnitte in die Freiheitsgrundrechte nicht im engeren Sinne verhältnismäßig.

Bei der gebotenen Gesamtabwägung muss zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit für die Adressaten des Verbots gewahrt sein.

BVerfG NJW 2008, 1137, 1138

Die Maßnahme darf sie mithin nicht übermäßig belasten (Übermaßverbot oder Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne); insoweit, findet im Wesentlichen eine Zweck-Mittel-Relation statt, bei der geprüft wird, ob die Maßnahme unter Berücksichtigung der Intensität des Eingriffs nicht außer Verhältnis zu dem Rechtsgut steht, das zurücktreten muss.

BVerfG NVwZ 2019, 1432 (1433) Rn. 26; BVerfGE 115, 320 (345) = NJW 2006, 1939; BVerfGE 90, 145 (173) = NJW 1994, 1577; BVerfGE 83, 1 (19) = NJW 1991, 555

Zwar birgt die exponentielle Phase einer Epidemie bereits aufgrund der Vielzahl an Betroffenen – weitestgehend unabhängig von der tatsächlichen Gefährlichkeit des Virus – eine Gefahr für die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems, indes ist die notwendige Reduzierung der Fallzahlen, wie oben dargelegt, bereits mit milderem Mitteln erreichbar.

Selbst bei anderer Bewertung steht hier *jedenfalls* die Intensität des Eingriffs außer Verhältnis zu den Rechtsgütern, die zurücktreten müssen.

Hier wird tiefgreifend in die freie Entfaltung der Persönlichkeit (Art. 2 Abs. 1 GG), die körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG), die Bewegungsfreiheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG) die Religionsfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und Abs. 2 GG), die Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 GG) sowie die Eigentumsgarantie (Art. 14 GG) eingegriffen. Insbesondere die Freiheit der Person nimmt einen hohen Rang („unverletzlich“) unter den Grundrechten ein und ist letztlich Grundlage und Voraussetzung der Entfaltungsmöglichkeiten des Bürgers.

BVerfG BeckRS 2019, 16417 Rn. 24; BVerfGE 128, 326 (372) = NJW 2011, 1931 (1936)

Es handelt sich vorliegen nicht um bloße Unannehmlichkeiten, die den Verwaltungsadressaten aufgebürdet werden, sondern um tiefgehende Eingriffe in die Kernbereiche gleich mehrerer Grundrechte. Insbesondere ist durch diese Maßnahmen absurderweise auch die Gesundheit aller Menschen durch die Maßnahmen gefährdet, wie im Folgenden noch näher dargelegt wird.

aa.

**Soziale Isolation**

Rechtsanwältin Jessica Hamed

Durch die angegriffenen Verordnungen wird das Sozialleben der Normadressaten in seinen Grundfesten erschüttert. Die Schließungen von Kultureinrichtungen, Vergnügungsstätten, Messen, Märkten, Kinos, Spielplätze, Cafés, Restaurants etc. führt zu der beabsichtigten sozialen Isolation jedes Einzelnen.

Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk

*Willich* machte zu den zu erwartenden Folgen warnende Ausführungen:

„Hätte man in den letzten Tage nichts unternommen, wären Engpässe möglich, vor denen Herr Drost völlig zu Recht gewarnt hat. Aber wenn die Maßnahmen, die letzte

Woche in Kraft getreten sind, konsequent weitergeführt werden, dann erwarte ich eine deutliche Verringerung der Neuerkrankungen.

Das hat man in Südkorea gesehen, dort übrigens ohne allgemeine Ausgangssperren. In Deutschland scheinen sich die meisten Bürgerinnen und Bürger vernünftig zu verhalten und es gibt aus meiner Sicht keinen Grund, jetzt das ganze Land in die häusliche Quarantäne zu schicken. Als Sozialmediziner muss ich zudem die gesellschaftlichen Perspektiven berücksichtigen.

Mit einem kompletten Lockdown gefährdet man direkt oder indirekt die wirtschaftliche Existenz vieler Menschen, schon jetzt sind nachteilige Auswirkungen zu sehen. Die Arbeitslosenzahlen könnten nach oben gehen und prekäre Lebensverhältnisse sowie in Folge auch psychische Erkrankungen zunehmen.

Und es ist nachdrücklich belegt, dass Armut der wichtigste gesellschaftliche Risikofaktor für Krankheitshäufigkeit und höhere Sterblichkeit ist. Wenn jetzt einzelne Todesfälle verhindert werden, sich dafür aber in den nächsten Jahren die Gesamtsterblichkeit in der Bevölkerung erhöht, wäre die Verhältnismäßigkeit der Mittel nicht mehr gewahrt."

[https://www.tagesspiegel.de/politik/epidemiologe-warnt-vor-noch-schaerferen-massnahmen-gibt-keinen-grund-das-ganze-land-in-haeusliche-quarantaene-zu-schicken/25672822.html?utm\\_source=pocket-newtab](https://www.tagesspiegel.de/politik/epidemiologe-warnt-vor-noch-schaerferen-massnahmen-gibt-keinen-grund-das-ganze-land-in-haeusliche-quarantaene-zu-schicken/25672822.html?utm_source=pocket-newtab)

Weiter führt er zu Recht an:

**Rechtsanwältin Jessica Hamed**

„Die aktuelle Bedrohung darf nicht zu Reaktionen verleiten, mit denen gravierende zukünftige gesundheitliche Krisen eingeleitet werden.“

In Bezug auf die deutschlandweite Kontaktsperre meldete sich auch *Andres Heinz*, der Präsident der Deutschen Gesellschaft für Psychiatrie und Psychotherapie (DGPPN), zu Wort und warnte vor den Folgen der sozialen Isolation. Diese könne psychische Störungen verstärken. Eine längere als die bisher festgelegte zweiwöchige Kontaktsperre könne für Betroffene schwierig werden. Die Gefahr sei groß, dass schwerkranke Patienten den Verzicht auf den persönlichen Kontakt nicht lange aushielten, warnte *Heinz*. Er und seine Kolleg\*innen befürchten, dass beispielsweise die Zahl der Suizide steigen könnte.

[https://www.berliner-kurier.de/panorama/psychiater-warnen-vor-ansteigender-suizidrate-bei-laengerer-kontaktsperre-li.79446;](https://www.berliner-kurier.de/panorama/psychiater-warnen-vor-ansteigender-suizidrate-bei-laengerer-kontaktsperre-li.79446)  
[https://www.deutschlandfunk.de/covid-19-psychologen-warnen-vor-folgen-der-corona-krise.2850.de.html?drn:news\\_id=1113830](https://www.deutschlandfunk.de/covid-19-psychologen-warnen-vor-folgen-der-corona-krise.2850.de.html?drn:news_id=1113830)

In der Pressemitteilung der DGPPN vom 26.03.2020 heißt es u.a.:

„Menschen mit psychischen Erkrankungen, ältere Patienten, Patienten mit psychischen Vorerkrankungen und neurologische Patienten leiden angesichts der Corona-Pandemie verstärkt unter sozialer Isolation und Ängsten.“

<https://www.dgppn.de/presse/pressemitteilungen/pressemitteilungen-2020/corona-versorgung.html>

Betroffen sind hiervon aktuell mehrere Millionen Menschen, wie die DGPPN im selben Schreiben informiert:

„Pro Quartal werden 2,5 Mio. gesetzlich Versicherte bei Fachärztinnen und -ärzten für Psychiatrie und Psychotherapie bzw. Nervenheilkunde behandelt. 1,5 Mio. gesetzlich Versicherte nehmen Leistungen bei Ärztlichen und Psychologischen Psychotherapeutinnen und -therapeuten in Anspruch. Hinzu kommen die Psychiatrischen Institutsambulanzen (PIA), welche aktuell 2,5 Mio. Behandlungsfälle verzeichnen. Die teilstationäre und stationäre Versorgung von Menschen mit psychischen Erkrankungen in Abteilungen und Kliniken für Psychiatrie und Psychotherapie umfasst etwa 1 Mio. Behandlungsfälle pro Quartal.“

Der Psychologe *Hannes Zacher* stellte am 25.03.2020 dar, welche Auswirkungen die aktuellen Regelungen, die auf die soziale Isolation abzielen, auf die Betroffenen haben können:

„Wenn Menschen sozial isoliert werden, beobachten Psychologen, dass sich einige einsam oder ausgeschlossen fühlen. Und das kann zu Ängsten, Verstimmungen oder einer grundlegenden Traurigkeit führen. Diese psychischen Veränderungen sind auch nicht gut für unser Immunsystem. Unser Körper kann da negativ drauf reagieren, was uns anfälliger für Krankheitserreger macht. [...]“

Das wäre das dritte Persönlichkeitsmerkmal: Neurotizismus. Menschen, bei denen diese Eigenschaft besonders stark ausgeprägt ist, machen sich häufig Sorgen, sind ängstlich oder lassen sich schnell stressen. Für sie ist das gerade eine sehr ungünstige Situation. Die Gefahr ist dabei, dass sich jemand seinen Ängsten und Sorgen hingibt, statt seine Probleme aktiv zu lösen. [...]



Die Forschung würde sagen, dass das nur bis zu einem gewissen Ausmaß kompensiert werden kann. Denn Dinge wie körperliche Nähe sind Grundbedürfnisse, die wir nicht online oder über den Innenhof des Hauses hinweg stillen können. Da geht schon was verloren, was möglichst schnell wiederhergestellt werden muss. Körperliche Nähe und direkter Augenkontakt können schließlich nur schwer durch Online-Medien kompensiert werden. Dennoch ist es besser, online zu kommunizieren als nichts zu tun.“

<https://www.watson.de/leben/interview/795328970-zu-hause-bleiben-wegen-corona-psychologe-warnt-vor-folgen-der-isolation>

Die soziale Isolation wirkt sich – wie auch *Zacher* ausführt – auch negativ auf das Immunsystem der Menschen aus. Die Isolation setzt das Immunsystem unter Stress und führt zu anhaltender Anspannung. Lässt der Stress nach, ist der Körper anfälliger für Erkrankungen.

<https://www.br.de/nachrichten/wissen/corona-pandemie-was-isolation-mit-dem-immunsystem-macht,RuQXJdW>

Vor dem Hintergrund, dass im Laufe der Zeit ein Großteil der Bevölkerung „durchseucht“ wird (sog. Herdenimmunität),

Rechtsanwältin Jessica Hamed

[https://www.deutschlandfunk.de/covid-19-was-hilft-im-kampf-gegen-das-coronavirus.1939.de.html?drn:news\\_id=1115205;](https://www.deutschlandfunk.de/covid-19-was-hilft-im-kampf-gegen-das-coronavirus.1939.de.html?drn:news_id=1115205)

<https://www.focus.de/gesundheit/news/ansgar-lohse-muessen-mehr-ansteckungen-zulassen-infektiologe-will-herdenimmunitaet-schaffen.id.11826174.html>

ist evident, dass es kontraproduktiv ist Maßnahmen zu ergreifen, die das Immunsystem der Menschen angreifbarer machen.

Vorliegend wurden die angegriffenen Maßnahmen der Verordnung für **knapp vier Wochen**, bis zum 19.04.2020, angeordnet. Ganz überwiegend sind wie oben gezeigt *Nichtstörer* betroffen,

denen die Folgen sozialer Isolation und wirtschaftlicher Existenzangst auf Grundlage spekulativer Hochrechnungen mangels korrekter Datengrundlage aufgebürdet werden.

Der Weltärztepräsident *Frank Ulrich Montgomery* äußerte sich bereits am 18.03.2020 zu einem etwaigen Lockdown und beschrieb dabei ein weiteres Kernproblem, welches ebenfalls gegen die Annahme der Verhältnismäßigkeit streitet:

„Ich bin kein Freund des Lockdown. Wer so etwas verhängt, muss auch sagen, wann und wie er es wieder aufhebt. Da wir ja davon ausgehen müssen, dass uns das Virus noch lange begleiten wird, frage ich mich, wann wir zur Normalität zurückkehren? Man kann doch nicht Schulen und Kitas bis Jahresende geschlossen halten. Denn so lange wird es mindestens dauern, bis wir über einen Impfstoff verfügen. Italien hat einen Lockdown verhängt und hat einen gegenteiligen Effekt erzielt. Die waren ganz schnell an ihren Kapazitätsgrenzen, haben aber die Virusausbreitung innerhalb des Lockdowns überhaupt nicht verlangsamt. Ein Lockdown ist eine politische Verzweiflungsmaßnahme, weil man mit Zwangsmaßnahmen meint, weiter zu kommen, als man mit der Erzeugung von Vernunft käme.“

[https://www.general-anzeiger-bonn.de/news/politik/deutschland/interview-mit-weltaerztepraesident-montgomery-ueber-corona-pandemie-ist-chaos\\_aid-49609561](https://www.general-anzeiger-bonn.de/news/politik/deutschland/interview-mit-weltaerztepraesident-montgomery-ueber-corona-pandemie-ist-chaos_aid-49609561)

Mit Verkündung der Verordnung wurde – weil man ersichtlich keine hat – keine Exit-Strategie mitgeteilt. Dabei war absehbar, dass die Problematik mangels Impfstoff noch monatelang bestehen wird.

### Rechtsanwältin Jessica Hamed

Die von Montgomery als „politische Verzweiflungsmaßnahme“ bezeichnete Anordnung der sozialen Distanzierung auf allen Ebenen ist Ausdruck einer Ohnmacht. Mit dieser Anordnung wurde auf eine Maßnahme zurückgegriffen, die 1918 zur Zeit als die spanische Grippe aufkam, angewendet wurde. Auch zu jener Zeit wurden zum Beispiel in St. Louis (USA) Schulen und Kirchen geschlossen und öffentliche Ansammlungen von mehr als 20 Personen untersagt.

<https://www.tagesschau.de/inland/pandemien-historisch-corona-101.html>

100 Jahre später gibt es allerdings – wie oben dargelegt – deutlich mehr und weniger invasive Eindämmungsmethoden, die denselben Effekt versprechen.



Dass die Maßnahmen tatsächlich zu einer Verlangsamung der Verbreitung des Virus führen, bedeutet nicht, dass dieser Effekt nicht auch mit anderen, milderer Mitteln erreicht worden wäre. Es wäre vielmehr angezeigt gewesen, diese ohnehin seit über 100 Jahren nachweislich effektive Strategie durch moderne, weniger grundrechtsintensive Maßnahmen abzumildern.

bb.

#stayathome - erhöhte Erkrankungsgefahr durch Bewegungsmangel

RECHTSANWÄLTE UND FACHANWÄLTE

Die Medizinprofessoren *Rüdiger Reer* und *Herbert Löllgen* warnen am 27.03.2020 zudem davor, dass das vom Staat verordnete „zu Hause bleiben“ gesundheitliche Gefahren birgt:

Deutsche Sport- und Bewegungsmediziner warnen vor den gesundheitlichen Folgen der Kontaktsperre und des Homeoffice.

[...]

Dem Mediziner zufolge muss vermieden werden, dass sich die Ausgangsbeschränkungen noch weiter verschärfen, etwa wie in Italien. „Denn dann könnte es dazu kommen, dass viele nicht an Covid-19 sterben, aber vielleicht an einem Herzinfarkt, der durch die Folgen von Bewegungsmangel erst manifest wird. Es darf nicht passieren, dass man Menschen vor einem Risiko schützen will und sie zugleich einem anderen aussetzt.“

Reer beobachtet, dass das Arbeiten zu Hause den ohnehin bedenklichen Trend zum Bewegungsmangel noch verschärft. Im Durchschnitt gingen die Menschen nur noch 500 Meter am Tag zu Fuß, jetzt seien die Strecken noch kürzer. Hinzu kämen die psychischen Belastungen, die aufgrund fehlender sportlicher Aktivitäten zunehmen. Die bewegungsbedingte Ausschüttung von endogenen Glückshormonen wirke dem entgegen. „Da greifen die Menschen dann leider zu Ersatzdrogen wie Alkohol, Tabak oder übermäßigem Essen.“ Problematisch sei auch das Ausbleiben des Vereins-, Mannschafts- und Schulsports, da Kinder diesen in ihrer Entwicklung brauchten, auch für die psychosoziale Entwicklung.“

[https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/mehr-wirtschaft/corona-krise-homeoffice-wird-zu-todesfaellen-fuehren-16698308.html?utm\\_source=pocket-newtab](https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/mehr-wirtschaft/corona-krise-homeoffice-wird-zu-todesfaellen-fuehren-16698308.html?utm_source=pocket-newtab)

cc.

## Wirtschaftlicher Zusammenbruch

Bereits jetzt ist absehbar, dass es mit jedem Tag mehr, in welchen die strengen Maßnahmen gelten, zu einem gravierenderen volkswirtschaftlichen Einbruch kommt.



<https://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/nachrichten/folgen-der-pandemie-bringt-das-coronavirus-die-naechste-euro-krise/25675910.html?ticket=ST-10436281-jndrjt02BzEB9lkbtUCv-ap6>; <https://www.spiegel.de/wirtschaft/folgen-der-coronakrise-volkswirte-sagen-massiven-einbruch-der-wirtschaftsleistung-voraus-a-cab56073-bc50-40b6-9bfb-43132b7b9373>; <https://www.spiegel.de/wirtschaft/bdi-chef-kempf-ueber-die-corona-folgen-das-risiko-einer-rezession-steigt-von-tag-zu-tag-a-caea7ffe-d1e2-4b19-9aa9-3c6c0b836715>

*Clemens Fuest*, der Leiter des Wirtschaftsforschungsinstitut Ifo teilte am 29.03.2020 mit, sie hätten berechnet, dass 729 Milliarden Euro nötig seien, um den Schaden, der der deutschen Wirtschaft entsteht, abzufedern, die Bundesregierung geht sogar von 21 Milliarden mehr aus. Weiter führte er aus. Er rechnet damit, dass ein Monat im Shut down, bei der die Hälfte der Wirtschaft zum Erliegen gebracht ist, vier Prozent des Bruttoinlandsprodukts kostet.

<https://www.welt.de/vermishtes/article206887039/Anne-Will-Altmaiers-schlimmstes-Corona-Szenario-Ifo-Chef-nennt-Datum.html>

Armut ist zudem ein Risikofaktor für Krankheitshäufigkeit und höherer Sterblichkeit, betonte auch *Willich*.

Rechtsanwältin Jessica Hamed

[https://www.tagesspiegel.de/politik/epidemiologe-warnt-vor-noch-schaerferen-massnahmen-gibt-keinen-grund-das-ganze-land-in-haeusliche-quarantaene-zu-schicken/25672822.html?utm\\_source=pocket-newtab](https://www.tagesspiegel.de/politik/epidemiologe-warnt-vor-noch-schaerferen-massnahmen-gibt-keinen-grund-das-ganze-land-in-haeusliche-quarantaene-zu-schicken/25672822.html?utm_source=pocket-newtab)

Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk

Auch *Ansgar Lohse* warnt vor den Folgen der restriktiven Maßnahmen, wie sie hier beanstandet werden:

„Ich bin mit vielen Kollegen aus ganz verschiedenen Fachrichtungen im Diskurs, die ähnlich denken“, erklärte er. „Wir sind uns einig, dass wir nicht nur auf Corona schauen dürfen. Auf Dauer richten wir sonst zu große Schäden an.“

Viele Menschen würden leiden und sterben, weil andere Krankenhausbetten reduziert würden, weil soziale und ärztliche Dienste nicht mehr funktionierten. Außerdem, "weil Menschen vereinsamt und andere zusammengepfercht leben müssen, weil Karrieren und Existenzen gefährdet werden."



<https://www.bz-berlin.de/deutschland/klinikdirektor-wir-muessen-mehr-ansteckungen-zulassen>

Diese Entwicklungen werden auch bei der Antragstellerin zu 3) wirtschaftliche Einbußen nach sich ziehen. Bereits jetzt machen sich die Maßnahmen, wie oben dargelegt, in der zurückgehenden Auftragslage bemerkbar.

dd.

#### Steigende Suizidalität

Erwiesenermaßen steigt die Suizidrate in Zeiten wirtschaftlicher Rezession.

Vgl. z.B. <https://www.zeit.de/wissen/gesundheit/2015-02/suizid-griechenland-wirtschaftskrise-sparpolitik>

Die WHO identifiziert ferner u.a. folgende Risikofaktoren für eine erhöhte Vulnerabilität einer Person für suizidale Handlungen: Gefühl der Isolation, Gewalt und konfliktreiche Beziehungen, finanzielle Verluste.

Rechtsanwältin Jessica Hamed

[https://www.who.int/mental\\_health/suicide-prevention/exe\\_summary\\_german.pdf?ua=1](https://www.who.int/mental_health/suicide-prevention/exe_summary_german.pdf?ua=1)

ee.

#### Häusliche Gewalt

Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk

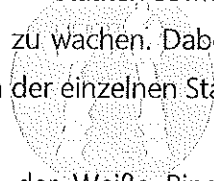
So unzureichend die Datenlage zur COVID-19 Erkrankung ist, so valide sind die ersten Erhebungen zu den Auswirkungen der Krisensituation auf die Anzahl der Fälle häuslicher Gewalt. Es kommt vermehrt zu Missbrauchsgeschehen gegen Kinder und Frauen:

„Experten warnen seit Längerem vor einem Anstieg häuslicher Gewalt in der Corona-Krise. Jetzt scheinen erste Zahlen und Erhebungen die Befürchtungen zu bestätigen. Laut der Generalsekretärin des Europarats in Straßburg, Marija Pejcinovic Buric, zeigen Berichte aus den EU-Mitgliedsstaaten, dass Kinder und Frauen derzeit in ihrem Zuhause einem höheren Missbrauchsrisiko ausgesetzt sind als vor dem Ausbruch der Pandemie.



Allerdings gelinge es den Opfern offenbar seltener, telefonisch Hilfe zu holen: Dies belegten etwa Zahlen aus Frankreich. Bei dortigen Notrufstellen gingen weniger Anrufe ein als sonst. Pejcinovic Buric erklärt sich das damit, dass Frauen und Kinder von ihren Peinigern davon abgehalten würden, telefonisch um Hilfe zu rufen. Denn gleichzeitig steige die Zahl der Sofornachrichten im Internet - und zwar nicht nur in Frankreich, sondern europaweit. In Dänemark etwa habe die Zahl der Frauen zugenommen, die Zuflucht in einem Frauenhaus suchten.

Der Europarat mit Sitz in Straßburg hat unter anderem die Aufgabe, über die Einhaltung der Menschenrechte in den EU-Staaten sowie in der Schweiz, Russland, der Türkei, der Ukraine und Aserbaidschan zu wachen. Dabei arbeiten Stellen des Rates gerade jetzt auch eng mit den Behörden der einzelnen Staaten zusammen.



Deutschland kümmert sich der Weiße Ring um das Thema häusliche Gewalt. Der Bundesvorsitzende der Opferschutzorganisation, Jörg Ziercke, ist alarmiert: "Wir müssen mit dem Schlimmsten rechnen." Der ehemalige Chef des Bundeskriminalamts weiß: "Die Corona-Krise zwingt die Menschen, in der Familie zu bleiben. Hinzu kommen Stressfaktoren wie finanzielle Sorgen und Zukunftsunsicherheit."

### Rechtsanwältin Jessica Hamed

Opferhelfern sei das Problem von Festtagen wie Weihnachten bekannt, wenn Menschen längere Zeit gemeinsam zu Hause seien: Immer dann gingen die Fallzahlen in die Höhe. "Die Kontaktsperre wegen Corona dauert aber sehr viel länger als Weihnachten, und die Stressfaktoren sind auch größer", so Ziercke.

### Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk

Gerade auch für Kinder könnten die Ausgangsbeschränkungen gefährlich werden, warnt die Leiterin des Lehrstuhls Klinische Psychologie und Psychotherapie an der Universität des Saarlandes, Tanja Michael. "Die Täter haben jetzt viel mehr Zugriff auf die Kinder, und die Kinder haben weniger Möglichkeiten, nach außen Signale zu senden, dass etwas nicht stimmt." Und: Die Täter seien vermutlich in der derzeitigen Situation "noch schlechter gelaunt als normalerweise", so Michael.

Erste Untersuchungen habe man in der chinesischen Millionenmetropole Wuhan durchgeführt - dem Ort, an dem Corona das erste Mal auftrat. Dort hätten Frauenhäuser in der Quarantänezeit dreimal so viele Opfer häuslicher Gewalt registriert. Außerdem habe die Polizei doppelt so viele Notrufe von Frauen bekommen wie sonst, berichtet Michael.

Der Missbrauchsbeauftragte der Bundesregierung, Johannes-Wilhelm Rörig, befürchtet wegen der Corona-Krise auch eine Zunahme sexueller Gewalt gegen Kinder. "Jeder, der sich im Kinderschutz engagiert und für das Kindeswohl kämpft, der ist im Moment in größter Sorge", sagte Rörig im rbb. "Die Täter und Täterinnen können jetzt noch unbemerkt vom sozialen Umfeld ihre perfide Gewalt ausüben", so der Missbrauchsbeauftragte. Daher sei es jetzt besonders tragisch, dass die Jugendämter nur auf Sparflamme oder im Notbetrieb arbeiten könnten.

[...]

Doch oftmals sei genau dies das Problem: der Wegfall der sozialen Kontrolle, erklärt die Vize-Chefin der Berliner Gewaltschutzambulanz, Saskia Etzold: "Der Bereich, in dem sonst häusliche Gewalt gegen Kinder auffällt, also in Schulen, Kitas oder bei Tagesmüttern, ist ja gerade weggefallen." Bei eingeschränkter Öffentlichkeit würden Verletzungen jetzt weniger bemerkt.

"Wir müssen wohl davon ausgehen, dass innerfamiliäre Gewalt in den nächsten Wochen deutlich ansteigt", so Etzold. In der Berliner Charité, zu der die Ambulanz gehört, haben Opfer - sowohl Kinder, als auch Erwachsene - die Möglichkeit, ihre Verletzungen von Rechtsmedizinern vertraulich und kostenlos dokumentieren zu lassen.

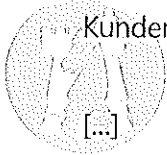
<https://www.tagesschau.de/ausland/corona-europarat-haeusliche-gewalt-pejcinovic-buric-101.html> Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk

ff.

#### **Auswirkungen auf Kinder und Jugendliche**

Insbesondere sind auch ärmere Kinder von der Schließung von Einrichtungen, in denen sie Unterstützung, Fürsorge und Essen bekommen, betroffen:

„Es sind vor allem geringverdienende Eltern ohne finanzielle Rücklagen, die derzeit unter Druck geraten. Und der wächst täglich. Über zweihundert Tafeln haben wegen der Ausbreitung des Coronavirus ihren Betrieb vorübergehend eingestellt, andere haben einen Notbetrieb eingerichtet. Für eine halbe Million Kinder und Jugendliche, die als Kunden bei den Tafeln gemeldet sind, bleibt das nicht folgenlos.“



RECHTSANWÄLTE UND FACHANWÄLTE

Finanzielle Sorgen sind ohnehin ein großer Stressfaktor für einkommensschwache Familien. Doch nun bangen viele Eltern in prekären Arbeitsverhältnissen um ihren Job – und müssen gleichzeitig das Zusammenleben auf engstem Raum organisieren. Damit steigt der Stresspegel für die ganze Familie. „Unsere große Sorge ist, dass sich mit der Dauer der Isolation die häusliche Gewalt in den Familien erhöht“, sagt Melike Yar, „und die Kinder damit sowohl zu Beobachtern als auch zu Opfern häuslicher Gewalt werden.“

Save the Children appelliert an den Staat, die sozialen Hilfen und Beratungssysteme aufrechtzuerhalten. „Es darf nicht sein, dass mit der Verringerung der Ansteckungszahlen die Zahl der Kinderschutzfälle steigt.“

<https://taz.de/Soziale-Folgen-von-Corona/!5673793/>

Eingeschränkt werden Kinder und Jugendliche auch in Bezug auf ihr Recht auf Bildung. Die Schulpflicht ist auch ein „Schulrecht“. Schulen stehen unter der Aufsicht des Staates, sodass es zu seinem Pflichtenprogramm gehört, Bildung zu gewährleisten.

Schulen spielen aber auch eine soziale Rolle. Sie vermitteln Bildungs- und Aufstiegschancen. Gerade für Kinder und Jugendliche aus sozial schwächeren Familien werden durch diese Maßnahmen schwer getroffen, da sie – anders als Kinder aus akademischen oder wirtschaftlich gut situierten Familien – keine oder nur wenig Unterstützung von ihrer Familie erwarten können. Damit ist zu befürchten, dass diese Kinder und Jugendlichen durch die Maßnahmen (noch weiter) „abgehängt“ werden. Dasselbe gilt für Kinder und Jugendliche mit einem besonderen Förderungsbedarf. Der Antragsteller zu 1) ist in diesem Punkt besonders betroffen, da er eine geistig behinderte 7-jährige Tochter die einen besonderen Förderungsbedarf aufweist, zu dem sie nun keinen Zugang mehr hat.

gg.

### **Obdachlose, Geflüchtete, Gefangene**

Für die vorgenannten Personengruppen stellen die verhängten Maßnahmen eine noch gesteigerte Härte dar. Sie sind auf ein funktionierendes öffentliches Leben angewiesen und werden jetzt durch die Schließung von Einrichtungen und die Beschränkung medizinischer Hilfsangebote stark betroffen.

<https://www.tagesschau.de/inland/coronavirus-obdachlose-109.html>;

[https://www.institut-fuer-](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Coronakrise_Menschenrechte_muessen_das_politische_Handeln_leiten.pdf)

[menschenrechte.de/fileadmin/user\\_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme\\_Coronakrise\\_Menschenrechte\\_muessen\\_das\\_politische\\_Handeln\\_leiten.pdf](https://www.institut-fuer-menschenrechte.de/fileadmin/user_upload/Publikationen/Stellungnahmen/Stellungnahme_Coronakrise_Menschenrechte_muessen_das_politische_Handeln_leiten.pdf)

hh.

### **Versorgung mit Lebensmitteln**

Absehbar ist außerdem bereits jetzt, dass Lieferketten zusammenbrechen und dass auch die Versorgung von Obst und Gemüse keineswegs für längere Zeit gewährleistet ist. Vor dem Hintergrund, dass aktuell bei der Einholung der Ernte Engpässe bestehen, überlegen Landwirt\*innen, ob sie überhaupt neue Saat aussäen. Sollte das Problem nicht behoben werden, könnte auch das Gemüse in Deutschland knapp werden.

<https://www.ndr.de/nachrichten/hamburg/Corona-Landwirte-suchen-dringend-Erntehelfer,erntehelfer182.html>

Rechtsanwältin Jessica Hamed

ii.

### **Versammlungsrecht als Minderheitenschutz**

Mit dem Ansammlungsverbot wurde den Grundrechtsträger\*innen die Möglichkeit der kollektiven Meinungsäußerung genommen. Und das zu einem Zeitpunkt, in welchem die schwerwiegendsten Grundrechtseingriffe in der bundesdeutschen Geschichte vorgenommen werden. Nach einer Umfrage am 23. März 2020 befürworteten 95 % (!) der Befragten das Kontaktverbot, lediglich 3 % lehnten die Maßnahme ab.

<https://www.tagesschau.de/inland/deutschlandtrend-extra-blitzumfrage-103.html>

Das vorbehaltlos gewährte und für einen Rechtsstaat konstitutive Versammlungsrecht ist vor allem auch ein Schutz der Minderheit. Die Minderheit, die mit den ergriffenen Maßnahmen nicht einverstanden ist, hat keine Möglichkeit dieser Ansicht effektiv – sprich: hör- und sichtbar – Ausdruck zu verleihen.

Gerade in so einer Zeit, in der von vielen Grundrechten fast nichts mehr übrig ist, wiegt der Eingriff in die Versammlungsfreiheit so schwer, dass er nicht mehr verhältnismäßig ist.

Noch zu keiner anderen Zeit wurde auf diesem qualitativen und quantitativen Niveau in die Grundrechte der Bürger\*innen der Bundesrepublik Deutschland eingegriffen. Es war deshalb noch nie so dringend erforderlich, ihnen auch die Möglichkeit zu geben, sich öffentlich, gemeinsam mit anderen gegen die einschneidenden Maßnahmen zu positionieren.

In zahlreichen Städten in Hessen, z.B. in Darmstadt, fahren Feuerwehrgewerkschaften durch die Straßen und fordern die Menschen auf, zuhause zu bleiben und weisen auf Bestrafungen bei Zuwiderhandlungen gegen die Verordnungen hin. Es kam auch bereits zu willkürlichen Handlungen durch Polizei und Ordnungsämter

<https://www.zeit.de/gesellschaft/zeitgeschehen/2020-03/ausgangssperren-coronavirus-verweilverbote-kontaktverbot-pandemie-ueberwachung>

Den Antragsteller\*innen wird hier ein wesentliches Recht genommen. Sie haben keine Möglichkeit, auf die weitreichenden Folgen, die die angeordneten Maßnahmen für sie haben, effektiv im Wege einer kollektiven Meinungsäußerung, aufmerksam zu machen. Jedenfalls nicht ohne sich der Gefahr einer Strafverfolgung auszusetzen.

jj.

#### **Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz**

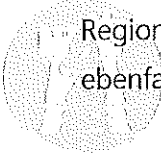
Ferner sind die ergriffenen Maßnahmen unausgewogen. Es ließen sich zahlreiche Beispiele für nicht nachvollziehbare – und damit auch nicht zu rechtfertigende – Ungleichbehandlungen anführen. Es wird sich im Folgenden darauf beschränkt, exemplarisch auf ein paar wenige hinzuweisen:

Es leuchtet bereits nicht ein, warum der öffentliche Personennahverkehr ohne besondere Vorkehrungen zu treffen, weiterhin aufrechterhalten bleibt. Durch die Reduzierung der Bahnen



und Züge wird vielmehr die Gefahr geschaffen, dass sich Menschen näherkommen, als die als sicher angesehenen 1,5 m:

„Da es wegen der Corona-Krise zu einer deutlich schwächeren Nutzung von Bussen und Bahnen des ÖPNV kommt, reduzieren die Verkehrsverbünde das Angebot im Regionalverkehr. Die S-Bahnen fahren im 30-Minuten-Takt. Einige Zuglinien bieten ebenfalls weniger Verbindungen an.“

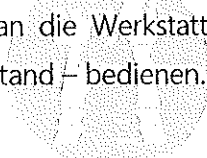
  
RECHTSANWÄLTE UND FACHANWÄLTE  
<https://wirtschaft.hessen.de/verkehr/oeffentlicher-personennahverkehr/auswirkungen-von-covid-19-auf-den-oeprnv>

Warum Blumenläden und Bau- und Gartenbaumärkte geöffnet sein dürfen, nicht aber ein Hundesalon, ist ebensowenig nachvollziehbar, wie der Umstand, dass Kioske und Zeitungsverkaufsgeschäfte geöffnet haben dürfen, aber keine Buchhandlung.

Handwerker\*innen mutet man ferner weiter zu, ihre Dienste zu verrichten. Auch Werkstätte haben offen, das Autohaus, das an die Werkstatt angeschlossen ist, hingegen darf keine Kund\*innen – mit dem nötigen Abstand – bedienen.

Wie oben dargelegt ist auch nicht verständlich, warum nicht schlicht alle Betriebe mit Vorschriften zur Hygiene belegt wurden, statt sie ganz zu schließen.

Absurd mutet auch der Umstand an, dass man an anderer Stelle Schutzvorschriften zu Lasten der Betroffenen abbaut. Das Bundesverkehrsministerium hat etwa die erlaubten Lenkzeiten erhöht. Eingeschränkte Lenkzeiten dienen dem Lebensschutz aller Verkehrsteilnehmer\*innen.

  
<https://www.eurotransport.de/artikel/ausnahmen-in-der-krise-verlaengerung-der-lenkzeiten-11154255.html>

Die hessische Landesregierung hat ferner das Verbot der Sonntagsöffnung wegen des Coronavirus ausgesetzt.

Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk  
<https://www.fr.de/rhein-main/coronavirus-hessen-unmut-ueber-sonntagsoeffnung-13603359.html>

Mit dem Sonntagsöffnungsverbot werden Arbeitnehmer\*innen geschützt. Dieser Schutz entfällt nunmehr.

kk.

### Freiwilligkeit vor Anordnung

Abschließend ist die Maßnahme auch deshalb nicht angemessen, weil bereits vor Erlass der Verordnung deutlich wurde, dass eine überwältigende Mehrheit ohnehin mit den Regeln einverstanden ist und sich viele Menschen auch freiwillig zurückgezogen haben und das Abstandgebot einhielten – wie auch durch die o.g. Umfrage deutlich wird. Deshalb hätte es einer so weitgehenden Anordnung nicht bedurft. Es hätte genügt, verpflichtende Hygieneregeln zu erlassen.

5.

### Fazit

Noch nie in der bundesdeutschen Geschichte wurden die Freiheitsgrundrechte so gravierend, für so einen langen Zeitraum und für so viele Menschen gleichzeitig beschnitten. Ein Ende ist zudem nicht in Sicht. Im Gegenteil. Es ist sogar mit Verschärfungen zu rechnen. *Manuela Schwesig* äußerte sich dahingehend, dass das Kontaktverbot Richtung Osterferien noch einmal angeschaut werden müsse und das in ihren Augen eher noch zu konkretisieren und zu verschärfen sei.

<https://www.merkur.de/politik/corona-shutdown-merkel-deutschland-massnahmen-ende-wie-lange-lockerungen-kontaktverbot-zr-13615352.html>

Auch *Helge Braun* stellte jüngst keine raschen „Lockerungen“ in Aussicht.

<https://www.tagesspiegel.de/politik/kanzleramtschef-erteilt-rascher-lockerung-eine-absage-aeltere-und-krankere-werden-ihre-kontakte-deutlich-laenger-reduzieren-muessen/25690036.html>; <https://www.sueddeutsche.de/politik/coronavirus-kanzleramt-helge-braun-angela-merkel-1.4860461>

Abschließend ist zu konstatieren, dass es für die einschneidenden Maßnahmen bereits keine Rechtsgrundlage gibt. Derart weitreichende Maßnahmen dürfen nicht durch die Exekutive angeordnet werden. Die Exekutive handelt hier ohne ausreichende Ermächtigung.

Die Gewaltenteilung und der Rechtsstaat existieren auch in Krisenzeiten. Gerade dann bewährt sich ein Rechtsstaat. Der Parlamentsvorbehalt ist konstitutiv für eine funktionierende Demokratie und steht nicht zur Disposition. Weder zu der der Politiker\*innen noch der des Volkes.

Die Maßnahmen sind zudem evident unverhältnismäßig. Sie sind auf Prognosen gestützt, die sich ihrerseits auf eine – selbstverschuldete – in vielerlei Aspekten unzureichenden Datenlage stützen. Die Maßnahmen haben zudem – wie gezeigt – Auswirkungen auf nahezu alle Lebensbereiche der Grundrechtsträger\*innen. Das tatsächliche Ausmaß der weitreichenden Folgen der undifferenzierten Maßnahmen kann aktuell nur düster erahnt werden. Aber selbst die dargelegten Umstände genügen, um die Unverhältnismäßigkeit zu belegen. Auch der Schutz des Lebens ist einer Abwägung zugänglich. Das ist er schon immer gewesen. Ständig wird der Lebensschutz gegen andere Rechtsgüter abgewogen. Häufig tritt der Lebensschutz zugunsten anderer Rechtsgüter zurück. Das ist kein Novum, sondern Rechtsalltag.

Angesichts der emotional geführten Debatten und des Umstands, dass man sich in diesen Tagen dafür rechtfertigen muss, auf die Einhaltung des Gesetzes zu dringen, sei darauf hingewiesen, dass es den Antragsteller\*innen und den Unterzeichnenden nicht um das „Ausnutzen“ eines kleinen formalen Fehlers geht.

Es ist nämlich kein kleiner Fehler.

Es genügt nicht, dass man „später“ alles analysiert und aufarbeitet.

Wir beobachten gerade, wie der Rechtsstaat jeden Tag ein wenig mehr erodiert. Wie Politiker\*innen weitere tiefgreifende Grundrechtseingriffe in Aussicht stellen. Zum Beispiel das Auswerten von Handydaten.

Die Legitimation für all dies kann nur das Gesetz geben. Der Ruf der Bevölkerung nach noch mehr Maßnahmen ersetzt weder die Notwendigkeit einer Eingriffsgrundlage noch setzt es das von Verfassungswegen zu beachtende Übermaßverbot außer Kraft. Sabine Leutheusser-Schnarrenberger bringt diesen Umstand gut auf den Punkt, wenn sie sagt:

„Wenn Bürger fordern, die Notstandsgesetze als ultimativen Akt staatlicher Gewaltausübung in der Corona-Krise anzuwenden, zeigt das, wie locker die Fesseln des Staates heute sitzen. Wenn darüber diskutiert wird, ob man die Telefone der Bürger überwachen sollte, um die Einhaltung von Ausgangssperren zu kontrollieren, zeigt das,

wie schnell wir bereit sind, unsere Freiheit auf dem Altar der Sicherheit zu opfern. Dass diese Maßnahmen juristisch fragwürdig sind, gerät dabei schnell in Vergessenheit.“

<https://www.welt.de/debatte/kommentare/article206787271/Corona-Massnahmen-Wir-sind-zu-schnell-bereit-unsere-Freiheit-zu-opfern.html>



Die Exekutive und die Legislative haben den Rechtsstaat im Stich gelassen.

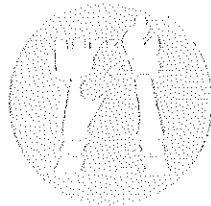
RECHTSANWÄLTE UND FACHANWÄLTE

Als letztes Korrektiv bleibt – wie immer – die Judikative. Zumindest in der bundesdeutschen Geschichte war auf sie verlass.

### III.

#### Kostenentscheidung

Die Kosten des Verfahrens hat der Antragsgegner als unterliegender Beteiligter zu tragen (§ 154 Abs. 1 VwGO).



### B.

#### Anträge auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

#### Rechtsanwältin Jessica Hamed

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zulässig und begründet.

In Bezug auf die Zulässigkeit wird zunächst auf die obigen Ausführungen unter A.II.1. verwiesen. Der Antrag ist nach § 47 Abs. 6 VwGO statthaft.

#### Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk

Der Antrag ist begründet, denn die zulässigen Normenkontrollanträge sind offensichtlich begründet und führen zum Erfolg. Hierzu wird auf die obigen Ausführungen verwiesen. Dies stellt einen anderen wichtigen Grund i.S.d. § 47 Abs. 6 VwGO dar.

Darüber hinaus liegt der besondere Anordnungsgrund der Abwehr schwerer Nachteile vor. Dies ist hier der Fall, da vorliegend ganz erhebliche Eingriffe einer Vielzahl von Grundrechten einer

unabsehbaren Vielzahl von Grundrechtsträger\*innen vorliegen, nicht zuletzt derjenigen der Antragsteller\*innen. Dies gilt es abzuwehren bzw. zu beenden.

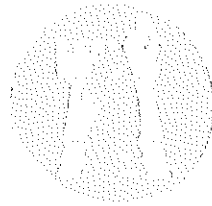


Marcel Kasprzyk  
Rechtsanwalt

RECHTSANWÄLTE UND FACHANWÄLTE

Jessica Hamed

Rechtsanwältin



Rechtsanwältin Jessica Hamed

Rechtsanwalt Marcel Kasprzyk

