



IM FOKUS!

Mainz, 7. Mai 2020

Nr. 17/22

Die Corona-Verordnungen in den Bundesländern

- Ein aktueller Überblick über die Rechtsprechung auf Bundes- und Landesebene
(Stand: 30. April 2020) -

Im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie haben die Bundesländer auf Grundlage des Infektionsschutzgesetzes des Bundes (IfSG) **Verordnungen zum Schutz vor bzw. zur Bekämpfung von Corona** erlassen. Diese Verordnungen waren inzwischen Gegenstand zahlreicher gerichtlicher Entscheidungen. Diese Ausgabe von „Im Fokus!“ bietet hierzu einen ausgewählten, aktuellen Überblick (Stand: 30. April 2020).

Voranzustellen ist, dass in **Rheinland-Pfalz** die Verfassungsgemäßheit einzelner Bestimmungen der Corona-Bekämpfungsverordnung¹ zunächst (inzident) von den **Verwaltungsgerichten** geprüft wird.² Das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz hat entschieden, dass die Überprüfung der Verordnung im Wege der Normenkontrolle (§ 47 VwGO) – anders als in anderen Bundesländern – nicht möglich ist.³ Grund hierfür ist, dass die Rechtsverordnung nicht durch die Landesregierung, sondern durch das zuständige Ministerium erlassen wurde (**ministerielle Rechtsverordnung**). Für

Rechtsverordnungen, die Handlungen eines Verfassungsorgans⁴ sind, scheidet nach den gesetzlichen Regelungen eine Normenkontrolle aus (§ 4 Abs. 1 Satz 2 AGVwGO). Eine **Verfassungsbeschwerde** vor dem Verfassungsgerichtshof Rheinland-Pfalz kommt regelmäßig erst nach der Erschöpfung des Rechtsweges⁵ in Betracht (**Grundsatz der Subsidiarität**).⁶

I. Vereinbarkeit der Verordnungsermächtigung mit höherrangigem Recht?

1. Ermächtigungsgrundlage

Die Ermächtigung zum Erlass von Corona-Rechtsverordnungen findet sich in § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG. Danach können die Landesregierungen unter den Voraussetzungen, die für Infektionsschutzmaßnahmen maßgebend sind (§§ 28 bis 31 IfSG), auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten erlassen. Die Landesregierungen können die Ermächtigung durch

¹ Vgl. [nichtamtliche konsolidierte Fassung nach Erlass der Zweiten Landesverordnung zur Änderung der Vierten Corona-Bekämpfungsverordnung Rheinland-Pfalz vom 24.04.2020](#).

² Siehe [VG Mainz, Beschluss vom 24.04.2020, Az. 1 L 253/20.MZ](#).

³ Vgl. [OVG Rheinland-Pfalz, Beschluss vom 16.04.2020, Az. 6 B 10497/20.OVG](#).

⁴ Hierzu zählen nach der ständigen Rechtsprechung des VerfGH Rlp auch einzelne Minister (VerfGH Rlp,

AS 2, 245 [253]; AS 10, 124 [125 f.]; AS 19, 121 [122 f.]; AS 26, 4 [8]; NVwZ 2001, 553 [554]).

⁵ Hinsichtlich einzelner Bestimmungen einer Rechtsverordnung besteht in der Regel die Möglichkeit, zunächst – und regelmäßig auch sehr zeitnah – (einstweiligen) Rechtsschutz vor den Verwaltungsgerichten zu suchen.

⁶ [VerfGH Rlp, Beschluss vom 29.04.2020, Az. VGH B 26/20, VGH A 27/20, Beschluss vom 30.04.2020, Az. VGH B 25/20](#).

Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen (§ 32 Satz 2 IfSG).

2. Bestimmtheitsgebot

Die Gerichte entschieden im Rahmen der Eilverfahren, dass diese gesetzliche Ermächtigungsgrundlage dem **Bestimmtheitsgebot** aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG genüge. Inhalt, Zweck und Ausmaß der vom Gesetzgeber erteilten Verordnungsermächtigung seien danach als hinreichend bestimmt anzusehen.⁷

3. Parlamentsvorbehalt

Das Oberverwaltungsgericht Bremen sah in seiner Entscheidung zu einem Eilverfahren keinen Verstoß des Infektionsschutzgesetzes (§ 28 Abs. 1 S. 1 IfSG – Schutzmaßnahmen) gegen den Parlamentsvorbehalt („**Wesentlichkeitstheorie**“).⁸ Danach hat der Parlamentsgesetzgeber alle wesentlichen Angelegenheiten selbst zu regeln. Je wesentlicher die Angelegenheit ist, vor allem je intensiver in Grundrechte eingegriffen wird, desto genauer muss das Parlament diesen Eingriff normieren. Hintergrund ist, dass das Parlament als Verfassungsorgan unmittelbar demokratisch legitimiert ist. Ferner ist allein im parlamentarischen Gesetzgebungsverfahren die notwendige Transparenz gewährleistet.⁹ Die Regelungsmaterie „Gefahrenabwehr“, zu der auch das Infektionsschutzgesetz gehöre, erfordere

einen weiten Gestaltungsspielraum der Verwaltung und eine flexible Handhabung des ordnungsbehördlichen Instrumentariums, entschieden die Richter.¹⁰ Lagen neue, in ihrer Entwicklung nur mit erheblichen Unsicherheiten prognostizierbare Bedrohungslagen vor, sei jedenfalls für eine **Übergangszeit** der Rückgriff auf die infektionsschutzrechtliche Generalklausel selbst dann hinzunehmen, wenn es zu wesentlichen Grundrechtseingriffen komme.

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat in seiner jüngsten Entscheidung darauf hingewiesen, dass er bisher vorläufig von einer Vereinbarkeit der auf §§ 32, 28 IfSG gestützten Maßnahmen mit dem Vorbehalt des Gesetzes ausgegangen sei. Sollte sich aufgrund der Fortentwicklung der Pandemielage jedoch zeigen, dass die grundrechtsbeeinträchtigenden Maßnahmen **nicht mehr nur kurzfristiger Natur** seien, sondern längere Zeit fortdauernden, erscheine zweifelhaft, ob der Vorbehalt des Gesetzes ohne den **Erlass eines Maßnahmegesetzes durch den parlamentarischen Gesetzgeber** gewahrt werden könne.¹¹

II. Ausgewählte Entscheidungen zu Regelungen der Corona-Verordnungen

Nachfolgend wird ein Überblick zu ausgewählten, aktuellen gerichtlichen Entscheidungen im Zusammenhang mit den Verordnungen der

⁷ Vgl. BayVerfGH, Beschluss vom 30.03.2020, Az. 20 NE 20.632, NJW 2020, S. 1236 ff.; [OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 17.04.2020, Az. OVG 11 S 22/20](#); [OVG Bremen, Beschluss vom 22.04.2020, Az. 1 B 111/20](#); [Hess. VGH, Beschluss vom 07.04.2020, Az. 8 B 892/20.N](#) und Beschlüsse vom 08.04.2020, [Az. 8 B 910/20.N](#), [8 B 913/20.N](#); [OVG M-V, Beschluss vom 08.04.2020, Az. 2 KM 236/20 OVG](#); [OVG Saarlouis, Beschlüsse vom 22.04.2020, Az. 2 B 128/20 und 2 B 130/20](#).

⁸ [OVG Bremen, Beschluss vom 22.04.2020, Az. 1 B 111/20](#); [OVG Bremen, Beschluss vom 09.04.2020, Az. 1 B 97/20](#).

⁹ Grundlegend BVerfGE 49, 89; siehe auch BVerfGE 104, 151; BVerfGE 121, 135.

¹⁰ [OVG Bremen, Beschluss vom 22.04.2020, Az. 1 B 111/20](#); [OVG Bremen, Beschluss vom 09.04.2020, Az. 1 B 97/20](#).

¹¹ [BayVerfGH, Beschluss vom 27.04.2020, Az. 20 NE 20.793](#).

Bundesländer zum Schutz bzw. der Bekämpfung von Corona gegeben (Stand: 30. April 2020).

1. Ausgangsbeschränkungen

Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) lehnte einen Eilantrag gegen die **bayerische Ausgangsbeschränkung** wegen der Corona-Pandemie als unbegründet ab.¹² Der Antragsteller hatte die Verbote, Freunde zu treffen, seine Eltern zu besuchen, zu demonstrieren oder neue Menschen kennenzulernen, für zu weitgehend gehalten.

Zwar beschränken die angegriffenen Maßnahmen die Grundrechte der Menschen, die sich in Bayern aufhalten, erheblich, so die Verfassungsrichter. Die Folgen der angegriffenen Schutzmaßnahmen seien aber nicht im geforderten Maß unzumutbar. Es erscheine nicht untragbar, sie **vorübergehend** zurückzustellen, um einen möglichst weitgehenden **Schutz von Gesundheit und Leben** zu ermöglichen, zu dem der Staat grundsätzlich auch nach der Verfassung verpflichtet sei. Gegenüber den Gefahren für Leib und Leben wiegten die Einschränkungen der persönlichen Freiheit weniger schwer. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass die Regelungen **befristet** seien, bezüglich der Ausgangsbeschränkungen viele **Ausnahmen** vorsähen und bei der Ahndung von Verstößen im Einzelfall im Rahmen der Ausübung des **Ermessens** individuellen Belangen von besonderem Gewicht Rechnung zu tragen sei.

Nach einer jüngeren Entscheidung des **Verfassungsgerichtshofs des Saarlandes** müssen die saarländischen Ausgangsbeschränkungen al-

lerdings gelockert werden.¹³ Aktuell bestünden keine belastbaren Gründe mehr für die uneingeschränkte Fortdauer der strengen saarländischen Regelung des Verbots des Verlassens der Wohnung. Zum einen lasse sich aus einem Vergleich der Infektions- und Sterberaten in den deutschen Bundesländern mit und ohne Ausgangsbeschränkung **kein Rückschluss auf die Wirksamkeit der Ausgangsbeschränkung** ziehen. Dies werde durch eine aktuelle Studie von Schweizer Wissenschaftlern bestätigt, nach der Ausgangsbeschränkungen – im Gegensatz zum Verbot von Veranstaltungen oder anderen Zusammenkünften – nur geringe zusätzliche Auswirkungen auf das Infektionsgeschehen hätten. Zum anderen habe die **Nationale Akademie der Wissenschaften Leopoldina** dazu geraten, sobald irgend möglich eine vorsichtige Lockerung der Freiheitsbeschränkungen einzuleiten, um **weitere kollaterale Nachteile zu beschränken** und die **Akzeptanz in der Bevölkerung zu erhalten**. Ab sofort seien damit Treffen von Eheleuten, Lebenspartnerinnen und Lebenspartnern, Verwandten in gerader Linie sowie Geschwistern und Geschwisterkindern oder in häuslicher Gemeinschaft miteinander lebenden Personen zuzüglich maximal einer weiteren Person – unter Beachtung des Kontaktreduzierungs- und des Abstandsgebots – im privaten Raum erlaubt. Erlaubt sei – ebenfalls unter Beachtung des Kontaktreduzierungs- und Abstandsgebots – das Verweilen im Freien.

¹² [BVerfG, Beschluss vom 07.04.2020, Az. 1 BvR 755/20.](#)

¹³ VerfGH Saarbrücken, Beschluss vom 28.04.2020, Az. Lv 7/20.

Demgegenüber entschieden sich die Gerichte anderer Bundesländer dagegen, die Ausgangsbeschränkungen zu lockern.¹⁴ Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hob hervor, dass der Gesetzgeber dem **Robert Koch-Institut** im Zusammenhang mit dem Infektionsschutz eine maßgebliche Rolle eingeräumt hat.¹⁵ Zwar habe sich nach dessen Lagebericht vom 22. April 2020 die relative Ausbreitungsgeschwindigkeit des Virus in jüngerer Zeit verringert. Nach wie vor seien die gemeldeten Infektionszahlen aber hoch. Die Zahl der Ansteckungen würde bei ungehinderten sozialen Kontakten erheblich zunehmen. Die demgegenüber annähernd sichere Einschränkung von Grundrechten durch die angegriffene Verordnung hätte demgegenüber geringeres Gewicht. Die Ausgangsbeschränkungen seien daher nicht außer Vollzug zu setzen.

2. Maskenpflicht

Die „Maskenpflicht“ nach der rheinland-pfälzischen Corona-Bekämpfungsverordnung ist derzeit als gerechtfertigt anzusehen, entschied das **Verwaltungsgericht Mainz**.¹⁶ Eine Rechtsverletzung durch die Verpflichtung, beim Einkaufen und bei der Nutzung des ÖPNV eine „Mund-Nasen-Bedeckung“ zu tragen, sei nicht zu erkennen. Sofern Eingriffe in Grundrechte angenommen würden, seien diese jedenfalls als gerechtfertigt anzusehen. Mit der „Maskenpflicht“ solle eine Überlastung des Gesundheitssystems verhindert werden, indem möglichst **neue Ansteckungen vermieden**

würden. Allgemeine **Gesundheitsgefahren durch das Tragen einer Schutzmaske** sind mit hinreichender Sicherheit **auszuschließen**, so das Gericht. Insgesamt wögen die möglichen Einschränkungen der persönlichen Freiheit gegenüber den Gefahren für Leib und Leben weniger schwer.

Auch das **Verwaltungsgericht Hamburg** entschied, dass die Verpflichtung, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen, die Adressaten nicht in unzulässiger Weise in ihrem allgemeinen Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) verletze.¹⁷

3. Schließung von Gaststätten

Die Schließung von Gaststätten begründet eine erhebliche **Einschränkung der Berufsausübungsfreiheit**, die teilweise massive Einkommenseinbußen bis hin zur Existenzgefährdung mit sich bringe, entschied das **OVG Bremen**.¹⁸ Ziel der Verordnung sei aber unmittelbar die befristete Verhinderung weiterer Infektionsfälle, mittelbar die Gewährleistung einer möglichst umfassenden medizinischen Versorgung von Personen, die an COVID-19 erkrankt seien. Zur Erreichung dieses Ziels sei die Schließung von Gaststätten nach summarischer Prüfung geeignet, erforderlich und angemessen. Denn die Verbreitung des Coronavirus sei ohne drastische staatliche Maßnahmen nicht aufzuhalten und könne ungebremst binnen weniger Monate zum Kollaps des staatlichen Gesund-

¹⁴ Vgl. [BayVerfGH, Entscheidung vom 24.04.2020, Az. Vf. 29-VII-20](#); [VerfGH Berlin, Beschluss vom 14.04.2020, Az. 50 A/20](#); [Hess. VGH, Beschluss vom 08.04.2020, Az. 8 B 910/20.N](#); SächsOVG, Beschluss vom 07.04.2020, Az. 3 B 111/20.

¹⁵ [BayVerfGH, Entscheidung vom 24.04.2020, Az. Vf. 29-VII-20](#); siehe auch [BayVerfGH, Entscheidung vom 26.03.2020, Az. Vf. 6-VII-20](#).

¹⁶ [VG Mainz, Beschluss vom 28.04.2020, Az. 1 L 276/20.MZ](#).

¹⁷ [VG Hamburg, Beschluss vom 27.04.2020, Az. 10 E 1784/20](#).

¹⁸ [OVG Bremen, Beschluss vom 22.04.2020, Az. 1 B 111/20](#); siehe auch [OVG Saarlouis, Beschlüsse vom 22.04.2020, Az. 2 B 128/20 und 2 B 130/20](#).

heitssysteme führen, wie es in anderen Staaten bereits zu beobachten sei. Besondere Härten infolge der Gaststättenschließungen, insbesondere Existenzgefährdungen, könnten insbesondere durch die im Rahmen der unterschiedlichen auch bereits **bereitgestellten staatlichen Soforthilfen** abgedeckt werden.¹⁹ Nach alledem überwiege das öffentliche Interesse an Leben und körperlicher Unversehrtheit der Bevölkerung gegenüber den privaten, vorwiegend wirtschaftlichen Interessen der Gaststättenbetreiber.

4. Schulbesuchspflicht

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat die Regelungen nach der Corona-Verordnung über den **Schulbesuch für Schülerinnen und Schüler der 4. Jahrgangsstufe** der Grundschulen bis zum 3. Mai 2020 **außer Vollzug gesetzt**.²⁰ Die Präsenzplicht für diese Schülerinnen und Schüler führe zu einer **Ungleichbehandlung**. Denn mit Ausnahme der Viertklässler seien sämtliche Schülerinnen und Schüler, die sich keiner Abschlussprüfung unterziehen müssten, von der Schulpflicht befreit und müssten sich somit keinem **erhöhten Infektionsrisiko** aussetzen. Die in den jetzt noch verbleibenden Wochen des Schulhalbjahres zu erwartenden Leistungen der Viertklässler seien für ihre weitere schulische Laufbahn ohne Bedeutung. Denn der Übertritt zur weiterführenden Schule erfolge auf der Grundlage des Halbjahreszeugnisses. Zudem habe die Wahl der weiterführenden Schule durch die Erziehungsberechtigten in Hessen bis zum 5. März 2020 getroffen werden müssen.

¹⁹ Vgl. [OVG Bremen, Beschluss vom 09.04.2020, Az. 1 B 97/20](#).

²⁰ [Hess. VGH, Beschluss vom 24.04.2020, Az. 8 B 1097/20.N.](#)

²¹ Zur Abhaltung von Gottesdiensten siehe auch [OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom](#)

5. Verbot von Gottesdiensten²¹

In seiner jüngsten Entscheidung vom 29. April 2020 setzte das BVerfG das Gottesdienstverbot nach der **niedersächsischen Corona-Verordnung** insoweit **außer Vollzug**, als danach ausgeschlossen ist, **auf Antrag im Einzelfall Ausnahmen von dem Verbot** zuzulassen.²² Ein Verein hatte sich mit seinem Eilantrag an das BVerfG gewandt, weil er in dem Verbot von Gottesdiensten in Moscheen einen schwerwiegenden Eingriff in die Glaubensfreiheit sah. Das Verbot hindere ihn insbesondere daran, während des Fastenmonats Ramadan das Freitagsgebet mit den Mitgliedern in der Moschee durchzuführen. Ein generelles Verbot von Gottesdiensten in Moscheen verstößt voraussichtlich gegen die Religionsfreiheit (Art. 4 GG), entschieden die Verfassungsrichter. Die Einschätzung des Risikos von Infektionen durch Kontakte zwischen Personen hänge bei der Veranstaltung von Gottesdiensten in Moscheen in deutlich größerem Umfang als bei Verkaufsstätten von den **konkreten Umständen des Einzelfalles** ab. Der islamische Gottesdienst unterscheide sich erheblich, je nachdem, welche Lehre zugrunde gelegt werde (z.B. in Bezug auf das Singen und Beten). Auch seien Größe, Lage und bauliche Beschaffenheit der jeweiligen Moschee sowie Größe und Struktur der Religionsgemeinschaft für die Risikoeinschätzung von Bedeutung. Bei der derzeitigen Gefahrensituation und der sich hieran anschließenden aktuellen Strategie zur Bekämpfung der epidemiologischen Gefahren sei es nicht vertretbar, dass die niedersächsische

[08.04.2020, Az. OVG 11 S 21/20; Hess. VGH, Beschluss vom 07.04.2020, Az. 8 B 892/20.N.](#); VG Berlin, Beschluss vom 07.04.2020, Az. VG 14 L 32/20.

²² [BVerfG, Beschluss vom 29.04.2020, Az. 1 BvO 44/20](#).

Verordnung keine Möglichkeit für eine ausnahmsweise Zulassung solcher Gottesdienste in Einzelfällen eröffne. Der Verein habe in seinem Antrag mögliche **Schutzvorkehrungen** aufgezeigt, um eine relevante Erhöhung der Infektionsgefahr zu vermeiden (z.B. Tragen von Mund-Nasen-Bedeckung, Sicherheitsabstand, Reduzierung der Personenanzahl). Die zuständigen Behörden haben nun nach der verfassungsgerichtlichen Entscheidung auf Antrag – gegebenenfalls in Abstimmung mit der zuständigen Gesundheitsbehörde – einzelfallbezogen zu prüfen, ob ausnahmsweise bei situationsbezogen geeigneten Auflagen und Beschränkungen Gottesdienste stattfinden können, soweit eine relevante Erhöhung der Infektionsgefahr zuverlässig verneint werden kann.

Das Verbot von Zusammenkünften in Kirchen nach der **hessischen Corona-Verordnung** war zuvor Gegenstand eines Eilverfahrens vor dem BVerfG.²³ Die Verfassungsrichter sahen in dem Verbot einen überaus schwerwiegenden Eingriff in die Glaubensfreiheit des Antragstellers. Dennoch sei dem Schutz vor den mit einer Virus-Infektion einhergehenden **Gefahren für Leib und Leben** derzeit der Vorrang einzuräumen. Durch die **Befristung** der Verordnung sei sichergestellt, dass bei einer Fortschreibung neuere Entwicklungen der Corona-Pandemie berücksichtigt werden müssten. Bei jeder Fortschreibung müsse eine **strenge Prüfung der Verhältnismäßigkeit** erfolgen und untersucht werden, ob es angesichts neuer Erkenntnisse etwa zu den Verbreitungswegen des Corona-Virus oder zur Gefahr einer Überlastung des Gesundheitssystems verantwortet

werden könne, das Verbot von Gottesdiensten unter – gegebenenfalls strengen – Auflagen und möglicherweise auch regional begrenzt zu lockern.

Das Thüringer Oberverwaltungsgericht hatte in seine Entscheidung des Weiteren einbezogen, dass die Öffentlichkeit von Gottesdiensten auch durch den **Einsatz moderner digitaler Medien** hergestellt werden könne.²⁴

6. Abgeordnetenrechte

Der Verfassungsgerichtshof Berlin wies den Eilantrag eines Mitglieds des Abgeordnetenhauses gegen die SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung zurück.²⁵ Nach der Verordnung müssen Abgeordnete, wenn Sie **wegen ihrer Abgeordnetentätigkeit ihre Wohnung verlassen**, diesen Grund bei einer Kontrolle durch die Polizei oder die zuständigen Ordnungsbehörden **glaubhaft machen**. Für die Glaubhaftmachung kann von dem Abgeordneten nicht mehr verlangt werden, als dass er sich als solcher ausweist und versichert, dass er mandatsbezogen seine Wohnung verlassen habe, so die Verfassungsrichter. Eine weitergehende Kontrolle auch nur der Plausibilität seiner Erklärung habe zu unterbleiben. Das gebiete die Bedeutung des freien Mandats und der Funktionsfähigkeit der Legislative. Die Glaubhaftmachung umfasse damit auch nicht die Offenbarung von Informationen, die vom Zeugnisverweigerungsrecht erfasst seien.

Eine vergleichbare Regelung enthält die rheinland-pfälzische Corona-Bekämpfungsverordnung nicht.

²³ [BVerfG, Beschluss vom 10.04.2020, Az. 1 BvQ 28/20.](#)

²⁴ [ThürOVG, Beschluss vom 9.04.2020, Az. 3 EO 238/20.](#)

²⁵ [VerfGH Berlin, Beschluss vom 17.04.2020, Az. Ver-fGH 51 A/20.](#)