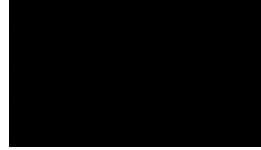


Benjamin Stibi



An das

Bundesverfassungsgericht
Schlossbezirk 3
76131 Karlsruhe

[REDACTED], 21. März 2020

Ich erhebe

Verfassungsbeschwerde

gegen

**die Allgemeinverfügung des Bayerischen Staatsministeriums für
Gesundheit und Pflege vom 20.03.2020, Az. Z6a-G8000-2020/122-98 sowie**

**die Allgemeinverfügung des Bayerischen Staatsministeriums für
Gesundheit und Pflege und des Bayerischen Staatsministeriums für
Familie, Arbeit und Soziales vom 16.03.2020, Az. 51-G8000-2020/122-67
(geändert durch Allgemeinverfügung vom 17.03.2020, Az. Z6a-G8000-
2020/122-83)**

wegen

Verletzungen

des Grundrechts auf Allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 I GG),

des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG),

des Grundrechts auf Freiheit der Person (Art. 2 II 2 GG),

des Grundrechts auf Versammlungsfreiheit (Art. 8 I GG),

des Grundrechts auf Freizügigkeit (Art. 11 GG),

sowie

des Rechts auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 IV GG)

und stelle einen

Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (§ 32 Abs. 1 BVerfGG).

Gliederung

A. Vorbemerkung.....	3
B. Zulässigkeit.....	4
I. Beteiligten- und Prozessfähigkeit.....	4
II. Beschwerdegegenstand.....	4
III. Beschwerdebefugnis.....	4
IV. Rechtsschutzbedürfnis.....	4
a) Von allgemeiner Bedeutung.....	4
b) Schwerer und unabwendbarer Nachteil.....	5
V. Eilbedürftigkeit.....	6
VI. Form und Frist.....	6
VII. Zwischenergebnis.....	6
C. Begründetheit.....	6
I. Verletzte Grundrechte.....	6
1. Verletzung von Art. 8 I GG.....	6
2. Verletzung von Art. 2 II 2 und Art. 11 GG.....	6
3. Verletzung von Art. 19 IV GG.....	7
4. Verletzung von Art. 2 I GG und Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG.....	7
II. Unzureichende Rechtfertigung der Eingriffe.....	8
1. Formelle Verfassungswidrigkeit.....	8
a) Fehlende Rechtsgrundlage.....	8
b) Formmängel.....	9
2. Materielle Verfassungswidrigkeit.....	10
a) Verstöße gegen das Bestimmtheits- und Zitiergebot.....	10
b) Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz.....	11
aa) Legitimes Ziel.....	11
bb) Geeignetheit.....	11
cc) Erforderlichkeit.....	11
dd) Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit i. e. S.).....	12
D. Anträge.....	13

A. Vorbemerkung

Die Bayerische Staatsregierung hat in den vergangenen Tagen mehrere „Allgemeinverfügungen“ im Kampf gegen die Ausbreitung des Neuartigen Coronavirus (Sars-CoV-2) erlassen. Diese Maßnahmen bringen Grundrechtseinschränkungen mit sich, die es in dieser Dimension in der Bundesrepublik Deutschland noch nie gegeben hat. Auch landesweite allgemeine Ausgangsbeschränkungen, wie sie durch die Allgemeinverfügung vom 20.03.2020 verordnet wurden, gegen die ich hiermit Verfassungsbeschwerde einreiche, sind ein absolutes Novum.

Der Kampf gegen das Corona-Virus stellt ohne Zweifel sowohl unseren Staat als auch unsere Gesellschaft vor gewaltige Herausforderungen. Ohne individuelle Einschränkungen wird diese Krise nicht zu überstehen sein und sie erfordert von jedem Einzelnen solidarisches Verhalten.

Aber man muss auch an die Zeit nach der Krise denken und an den Zustand der liberalen Demokratie. Die Beachtung unserer Verfassung und die Wahrung unserer Grundrechte sind unser Bollwerk gegen das erneute Abrutschen in ein autoritäres Regime. Eine gute Verfassung zeichnet sich dadurch aus, dass sie sich gerade in Krisenzeiten bewährt.

Daher bitte ich das Bundesverfassungsgericht darauf hinzuwirken, dass die Regierung aus Populismus und Aktionismus keine unverhältnismäßigen Maßnahmen trifft. Man würde andernfalls einen gefährlichen Präzedenzfall schaffen, der langfristig gravierende Konsequenzen für unsere freiheitlich-demokratische Grundordnung nach sich zieht. Dieselben Maßstäbe, die wir noch vor einem Monat zur Beurteilung der Verfassungsmäßigkeit staatlichen Handelns angewendet hätten, müssen auch jetzt gelten.

Die Entscheidung, die das Bundesverfassungsgericht hinsichtlich dieses Sachverhalts trifft, wird ungeachtet des Ergebnisses für Rechtssicherheit sorgen und in die Geschichtsbücher eingehen.

B. Zulässigkeit

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

I. Beteiligten- und Prozessfähigkeit

Als natürliche, volljährige Person (geb. [REDACTED]) sowie deutscher Staatsbürger und somit Träger von Grundrechten bin ich nach § 90 I BVerfGG sowohl beschwerde- als auch prozessfähig.

II. Beschwerdegegenstand

Die Verfassungsbeschwerde richtet sich gegen einen konkreten Akt der öffentlichen Gewalt, nämlich die von der Bayerischen Staatsregierung erlassenen Allgemeinverfügungen vom 20.03.2020 (Az. Z6a-G8000-2020/122-98) und vom 16/17.03.2020 (Az. 51-G8000-2020/122-67, Z6a-G8000-2020/122-83). Somit liegt ein tauglicher Beschwerdegegenstand nach § 90 I BVerfGG vor.

III. Beschwerdebefugnis

Ferner bin ich beschwerdebefugt, da eine Verletzung meiner Grundrechte aus Art. 2 I, Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I, Art. 2 II 2, Art. 8 I, Art. 11, Art. 19 IV GG durch die Bayerische Staatsregierung zumindest möglich erscheint und ich davon auch selbst, gegenwärtig und unmittelbar betroffen bin. Die Allgemeinverfügungen gelten nämlich ohne weiteren Vollzugsakt für alle BürgerInnen Bayerns und somit auch für mich und treten am Tag der Einreichung dieser Verfassungsbeschwerde in Kraft.

IV. Rechtsschutzbedürfnis

Das Bundesverfassungsgericht kann nach § 90 II S. 2 BVerfGG über eine vor Erschöpfung des Rechtswegs eingelegte Verfassungsbeschwerde sofort entscheiden, wenn sie von allgemeiner Bedeutung ist oder wenn dem Beschwerdeführer ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde.

a) Von allgemeiner Bedeutung

Die Verfassungsbeschwerde ist von allgemeiner Bedeutung, weil sie die Klärung grundsätzlicher verfassungsrechtlicher Fragen erwarten lässt und über den Fall der Beschwerdeführer hinaus zahlreiche gleich gelagerte Fälle praktisch mitentschieden werden.

(vgl. BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 07. Oktober 2003 - 1 BvR 1712/01 -, Rn. 68,
http://www.bverfg.de/e/rs20031007_1bvr171201.html)

Landesweite Ausgangsbeschränkungen hat es in der Bundesrepublik Deutschland noch nie gegeben. Somit herrscht Rechtsunsicherheit hinsichtlich ihrer Verfassungsmäßigkeit. Da alle bayerischen BürgerInnen von den Allgemeinverfügungen betroffen sind, gibt es rund 13 Millionen gleich gelagerte Fälle.

b) Schwerer und unabwendbarer Nachteil

Schwere und nachweisbare Nachteile liegen bei einem besonders intensiven Grundrechtseingriff vor, der auch bei späterem Erfolg eines Rechtsmittels nicht mehr beseitigt werden könnte, also irreparabel ist.

(vgl. Maunz/Schmidt-Bleibtreu/Klein/Bethge/Bethge, 57. EL Juni 2019, BVerfGG § 90 Rn. 399)

Die Allgemeinverfügungen entfalten mit Inkrafttreten Eingriffe in eine Vielzahl an Grundrechten, die auch von besonderer Intensität sind. Die Versammlungsfreiheit wird beispielsweise faktisch komplett aufgehoben. Mit jeder Sekunde, die diese Allgemeinverfügungen in Kraft sind, mehren sich die Grundrechtseingriffe bei Millionen bayerischer BürgerInnen. Diese können auch bei einem späteren Erfolg eines Rechtsmittels nicht mehr beseitigt werden.

Es wäre nicht zumutbar, mich auf die Anfechtungsklage nach § 42 I VwGO zu verweisen.

Selbst im Erfolgsfall wären die Allgemeinverfügungen nach § 121 VwGO nur für mich nicht mehr anwendbar, aber würden für die anderen BürgerInnen weitergelten. Gerade weil davon auszugehen ist, dass andere Bundesländer ähnliche Allgemeinverfügungen erlassen werden, wird es Klagen vor unterschiedlichen Verwaltungsgerichten geben, die zu unterschiedlichen Ergebnissen kommen könnten. Dadurch würde die Rechtsunsicherheit noch verstärkt werden. Somit braucht es die zentrale Feststellung des Bundesverfassungsgerichts über die Verfassungswidrigkeit einer derartigen Ausgangsbeschränkung.

Außerdem rüge ich gerade eine Verletzung des Rechts auf effektiven Rechtsschutz (Art. 19 IV GG). Die Allgemeinverfügung vom 20.03.2020 enthält zwar eine Ausnahme für den Gang zur Post, aber diese wird erst am folgenden Tag zugestellt, sodass wertvolle Zeit, in der weitere Grundrechtseingriffe geschehen, verstreicht. Für die Fahrt zum Gericht und das persönliche Abgeben der Klage dort, sieht die Allgemeinverfügung keine Ausnahme vor.

Somit liegt eine Ausnahme vom Grundsatz der Subsidiarität vor.

V. Eilbedürftigkeit

Nach § 32 I kann das Bundesverfassungsgericht eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist.

Wie bei dem Punkt des Rechtsschutzbedürfnisses dargelegt, entstehen mir und allen anderen BürgerInnen Bayerns schwere Nachteile, wenn wir abwarten müssten, bis die Entscheidung in der Hauptsache erst einige Monate nach Inkrafttreten der Allgemeinverfügungen ergeht. Somit ist eine einstweilige Anordnung auch zum gemeinen Wohl geboten.

VI. Form und Frist

Die Verfassungsbeschwerde ist nach § 23 I BVerfGG formgerecht, da sie schriftlich eingereicht und nach § 92 BVerfGG hinreichend begründet wurde. Sie ist ferner nach § 93 I BVerfGG fristgerecht.

VII. Zwischenergebnis

Die Verfassungsbeschwerde ist zulässig.

C. Begründetheit

Die Verfassungsbeschwerde ist begründet.

I. Verletzte Grundrechte

1. Verletzung von Art. 8 I GG

Durch beide Allgemeinverfügungen werde ich in meinem Grundrecht auf Versammlungsfreiheit verletzt. Die Allgemeinverfügung vom 16./17.03.2020 untersagt in Nr. 1 grundsätzlich Veranstaltungen und Versammlungen landesweit, die Allgemeinverfügung vom 20.03.2020 verlangt in Nr. 1 zusätzlich, dass die sozialen Kontakte außerhalb der Angehörigen des eigenen Hausstands auf ein absolutes Minimum zu reduzieren seien und ein Mindestabstand von 1,5 m zwischen zwei Personen einzuhalten ist. Dadurch werden auch die in der Allgemeinverfügung vom 16./17.03.2020 in Nr. 1 noch vorgesehenen Ausnahmen unmöglich. Somit kann ich mich beispielsweise nicht mehr mit Freunden treffen, an Orchesterproben teilnehmen oder eine Demonstration gegen die Maßnahmen der Regierung organisieren.

2. Verletzung von Art. 2 II 2 und Art. 11 GG

Durch die Allgemeinverfügung vom 20.03.2020 werde ich in meinen Grundrechten auf Freiheit der Person sowie Freizügigkeit verletzt. Nach Nr. 4 ist das Verlassen der eigenen Wohnung nur bei Vorliegen triftiger Gründe

erlaubt, nach Nr. 6 kontrolliert die Polizei auch die Einhaltung dieser Ausgangsbeschränkung. Dadurch ist die eigentlich freie Wahl des Aufenthaltsortes an strenge Bedingungen geknüpft. Die Regierung gibt in der Begründung zu Nr. 4-6 der Allgemeinverfügung zu, dass eine Einschränkung der persönlichen Bewegungsfreiheit vorliegt. Sofern man der Ansicht folgt, dass ein Exklusivitätsverhältnis zwischen Art. 2 II 2 und Art. 11 GG besteht, ist zumindest eines der beiden Grundrechte verletzt.

3. Verletzung von Art. 19 IV GG

Durch die Allgemeinverfügung vom 20.03.2020 werde ich zudem in meinem Grundrecht auf effektiven Rechtsschutz verletzt. Demnach muss mir bei einer Verletzung meiner Rechte durch die öffentliche Gewalt der Rechtsweg offenstehen. Durch die Ausgangsbeschränkung wurde eine tatsächliche Zugangsbeschränkung zur Eröffnung des Rechtswegs eingeführt. Der Regierung müsste bekannt sein, dass Klagen schriftlich eingereicht werden müssen und Gerichte keine Klagen per E-Mail akzeptieren.

Für den Weg zur Post ist in Nr. 5c zwar eine Ausnahme von der Ausgangsbeschränkung vorgesehen. Bei Eilanträgen ist es aber nicht zumutbar, die durch die Zustellung auf dem Postweg entstehende Verzögerung von einem Tag in Kauf nehmen zu müssen, sondern es muss erlaubt sein, den oftmals kurzen Weg zum Gericht antreten und die Klage dort selbst abgeben zu dürfen. Da der Weg zum Gericht nicht ausdrücklich in der Allgemeinverfügung geregelt ist, weiß ich nicht, ob die Regierung dies als triftigen Grund im Sinne der Nr. 4 wertet. Daher muss ich davon ausgehen, dass ich ein Bußgeld nach Nr. 7 kassieren könnte, wenn ich die Fahrt zum Gericht antrete, weil diese Handlung von einem Polizisten als Ordnungswidrigkeit gesehen werden könnte. Dass der Bürger persönliche negative Konsequenzen und finanzielle Einbußen bei der Wahrnehmung seines Grundrechts auf effektiven Rechtsschutz befürchten muss, ist in einem Rechtsstaat nicht vertretbar.

4. Verletzung von Art. 2 I GG und Art. 2 I i. V. m. Art. 1 I GG

Darüber hinaus verletzen beide Allgemeinverfügungen mein Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit sowie mein Allgemeines Persönlichkeitsrecht.

Der sachliche Schutzbereich des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts zielt auf die Abwehr von Beeinträchtigungen der engeren persönlichen Lebenssphäre, der Selbstbestimmung und der Grundbedingungen der Persönlichkeitsentfaltung.

(vgl. Maunz/Dürig/Di Fabio, 88. EL August 2019, GG Art. 2 Abs. 1 Rn. 147)

Es sichert jedem Einzelnen einen autonomen Bereich privater Lebensgestaltung, in dem er seine Individualität entwickeln und wahren kann.

(vgl. BVerfGE 35, 220; BVerfGE 79, 268)

Der Mensch ist ein soziales Wesen, das von der selbstbestimmten Interaktion mit seinen Mitmenschen lebt. Es ist Inbegriff der freien Entfaltung meiner Persönlichkeit, dass man nicht für jede Handlung, die man durchführt, einen triftigen Grund im Sinne des Nr. 4 der Allgemeinverfügung vom 20.03.2020 haben muss, sondern einfach spontan entscheidet. Jetzt wird die Tagesplanung von der Regierung vorbestimmt.

Die Ausgangsbeschränkung hindert mich daran, Familienangehörige außerhalb meines eigenen Hausstands, Beziehungspartner (die noch keine Lebenspartner sind) und Freunde zu treffen oder mich einfach an einen öffentlichen Ort zu begeben, wo ich anderen Menschen begegnen kann. In einer digitalisierten Welt ist zwar immerhin die Kommunikation miteinander weiterhin möglich, aber eine Videokonferenz kann keine persönlichen Treffen ersetzen.

Zum jetzigen Zeitpunkt kann ich selbst mangels persönlicher Betroffenheit noch keine Verletzung der Grundrechte auf Schutz der Familie (Art. 6 I GG), Berufsfreiheit (Art. 12 I GG) oder des Rechts auf Eigentum (Art. 14 I GG) rügen.

Aber andere BürgerInnen Bayerns sind durch die beiden Allgemeinverfügungen bereits jetzt in diesen Rechten verletzt, z. B. durch Besuchsverbote (AV v. 20.03.2020, Nr. 3) und Betriebsverbote (AV v. 16./17.03.2020, Nr. 2 + 3). Bereits jetzt ist aber absehbar, dass auch ich, vielleicht noch nicht in den nächsten zwei Wochen, für die die aktuellen Allgemeinverfügungen gelten, aber danach, wenn sie verlängert werden, davon betroffen sein werde. Denn dass sie verlängert werden sollen, lässt sich aus dem Titel der Allgemeinverfügung vom 20.03.2020 („*Vorläufige* Ausgangsbeschränkung [...]“) schließen.

Mittelbar wird dadurch auch meine Allgemeine Handlungsfreiheit beschränkt, da ich zwangsgeschlossene Betriebe wie Gaststätten und Kinos nicht mehr aufsuchen kann.

II. Unzureichende Rechtfertigung der Eingriffe

Die eben aufgeführten Grundrechtseingriffe sind nicht gerechtfertigt und somit verfassungswidrig.

1. Formelle Verfassungswidrigkeit

Die beiden Allgemeinverfügungen sind bereits formell verfassungswidrig.

a) Fehlende Rechtsgrundlage

Es fehlt an einer tauglichen Rechtsgrundlage. Die beiden Allgemeinverfügungen wurden auf Grundlage des § 28 I IfSG i. V. m. § 65 S. 2 Nr. 2 ZustV erlassen. Es gibt jedoch keine Anhaltspunkte dafür, dass ein Versammlungsverbot und eine landesweite Ausgangsbeschränkung von § 28 I

IfSG gedeckt wären. In der Begründung des Gesetzesentwurfs (Drucksache 14/2530, S. 74 f.) steht:

„Die Vorschrift ermöglicht die Anordnung von Maßnahmen gegenüber einzelnen wie mehreren Personen. Bei Menschenansammlungen können Krankheitserreger besonders leicht übertragen werden. Deshalb ist hier die Einschränkung von Freiheitsrechten in speziellen Fällen gerechtfertigt.“

§ 28 I IfSG setzt der Anordnung von behördlichen Maßnahmen folglich einen engen Rahmen und lässt sie sowie die damit einhergehenden Grundrechtseinschränkungen nur anlassbezogen-punktuell, d. h. an bestimmten Orten und bei bestimmten Personen, zu. Der Paragraph sieht in Satz 2 nur ein Verbot von „Veranstaltungen oder sonstige[n] Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen“ vor und kein allgemeines Versammlungsverbot wie die Allgemeinverfügung vom 20.03.2020. Was unter einer „größeren Anzahl von Menschen“ zu verstehen ist, ist Auslegungssache, aber wohl sicher nicht jedes Treffen zwischen zwei oder drei Personen. Auch in die Halbsätze, „so 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“ oder „[die zuständige Behörde] kann auch Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht zu verlassen“ die Möglichkeit einer landesweiten Ausgangsbeschränkung hinein zu lesen, ist viel zu weit interpretiert.

b) Formmängel

Die Allgemeinverfügung vom 20.03.2020 enthält keine Rechtsbehelfsbelehrung i. S. d. § 58 I VwGO. Außerdem wurde sie nicht ordnungsgemäß i. S. d. Nr. 5.2. der Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung über die Veröffentlichungsbekanntmachung (VeröffBek) vom 15. Dezember 2015 (AllIMBl. S. 541), geändert durch die Änderung der Veröffentlichungsbekanntmachung vom 10. März 2020, Az. B II 2 – G 48/13 – 7, „unverzüglich“ im Bayerischen Ministerialblatt verkündet.

Zudem stellt sich die Frage, ob die „Allgemeinverfügungen“ nicht eher als „Rechtsverordnungen“ zu klassifizieren sind.

Die Allgemeinverfügung zeichnet sich in Abgrenzung zur Rechtsverordnung dadurch aus, dass sie einen konkreten Sachverhalt regelt, wohingegen die Rechtsverordnung eine abstrakt-generelle Regelung trifft.

(vgl. BeckOK VwVfG/von Alemann/Scheffczyk, 46. Ed. 1.1.2020, VwVfG § 35 Rn. 250 f.)

Nach einer Meinung wird bei der Bekämpfung konkreter Gefahren durch allgemeine Handlungsgebote und -verbote der angesprochene Personenkreis durch den Bezug zum Anlass ausreichend eingegrenzt. Bei der Feststellung der

Konkretheit des Sachverhalts sei insbesondere auf die räumliche und zeitliche Begrenztheit der Regelung abzustellen.

(BeckOK VwVfG/von Alemann/Scheffczyk, 46. Ed. 1.1.2020, VwVfG § 35 Rn. 257 f.)

Die beiden gerügten Allgemeinverfügungen sind inhaltlich sehr weit gefasst, beziehen sich jedoch ausschließlich auf die Corona-Krise. Räumlich sind sie insofern „begrenzt“, als dass sie das ganze Landesgebiet umfassen, eine zeitliche Begrenzung erfolgt durch die Nennung eines Datums, an dem sie wieder außer Kraft treten, was jedoch bei der Allgemeinverfügung vom 20.03.2020 durch das „vorläufig“ im Titel relativiert wird.

Lässt man den Bezug auf einen konkreten Anlass jedoch als einzige Begründung für eine Allgemeinverfügung genügen, berücksichtigt man nicht hinreichend, dass die Rechtsschutzmöglichkeiten dadurch nicht mehr im Verhältnis zur inhaltlichen Intensität der Maßnahme stehen.

Denn bei einer Allgemeinverfügung kann die Regierung nach §§ 28 II Nr. 4, 39 II Nr. 5 VwVfG auf Anhörung und Begründung verzichten, sie nach § 43 I, 41 IV S. 4 VwVfG bereits an der Bekanntgabe folgenden Tag wirksam werden lassen und nach § 6 I VwVG unmittelbar zwangsweise durchsetzen. Auch zwischen Bekanntgabe der Allgemeinverfügung vom 20.03.2020 bei der Pressekonferenz um 12:30 Uhr und deren Inkrafttreten vergingen nicht mal zwölf Stunden. Die BürgerInnen werden dadurch völlig überrumpelt.

Außerdem sind sie bei einer Allgemeinverfügung auf die Anfechtungsklage nach § 42 I VwGO beschränkt, müssen im Falle einer Niederlage die Verfahrenskosten nach § 154 I VwGO tragen und sogar ein Erfolg gilt nach § 121 VwGO nur inter partes. Gegen eine Rechtsverordnung wäre in Bayern die kostenlose Popularklage (Art. 55 I VfGHG) möglich, bei der die Entscheidung des BayVerfGH auch inter-omnes-Wirkung hätte.

Aus Gründen der Rechtssicherheit wäre es daher angemessener, bei Allgemeinverfügungen, die derartig intensive Grundrechtseinschränkungen bewirken, von einer Rechtsverordnung auszugehen. Dafür spricht auch, dass § 32 I IfSG, der sich auf § 28 IfSG bezieht, für den Fall der Seuchenbekämpfung Rechtsverordnungen der Landesregierungen und keine Allgemeinverfügungen vorsieht.

2. Materielle Verfassungswidrigkeit

Die beiden Allgemeinverfügungen sind auch materiell verfassungswidrig.

a) Verstöße gegen das Bestimmtheits- und Zitiergebot

Die Allgemeinverfügung vom 20.03.2020 verstößt gegen das Bestimmtheitsgebot. Für die Adressaten ist nicht klar ersichtlich, welche

Rechtsfolgen sich aus ihrem Verhalten ergeben. Schon die Formulierung bei Nr. 1 „Jeder wird angehalten, [...]“ ist missverständlich. Ist das eine Vorschrift oder eine bloße Empfehlung? Diese Unterscheidung ist angesichts der Möglichkeit einer Geldbuße bis zu 25.000 Euro, vgl. Begründung zu Nr. 4-6, nicht unerheblich. Auch die oben bereits angesprochene Rechtsunsicherheit bzgl. des Vorliegens eines „triftigen Grundes“ i. S. d. Nr. 4 entspricht nicht den rechtsstaatlichen Anforderungen an einen Exekutivakt mit Außenwirkung. Erschwerend kommt hinzu, dass die Entscheidung über die Triftigkeit eines Grundes scheinbar (Nr. 6) allein im Ermessen der Polizeibeamten liegt.

Ferner verstoßen beide Allgemeinverfügungen gegen das Zitiergebot, da sie nicht alle eingeschränkten Grundrechte unter Angabe des Grundgesetzartikels nennen. Es wird lediglich auf die Aufzählung der einschränkbaren Grundrechte in § 28 I IfSG verwiesen, ohne konkret anzugeben, welche nun eingeschränkt werden sollen. Da der § 28 I IfSG wie oben aufgeführt zudem zu weit interpretiert wurde, wurden im Ergebnis auch mehr Grundrechte als die im § 28 IfSG aufgelisteten eingeschränkt.

b) Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz

Die aus den Allgemeinverfügungen resultierenden Grundrechtseingriffe sind nicht verhältnismäßig.

aa) Legitimes Ziel

Die Verhinderung der Ausbreitung einer Seuche ist ohne Frage ein verfassungsmäßiges Staatsziel und zudem taugliche Grundrechtsschranke (vgl. z. B. Art. 11 2 GG). Allerdings wird diese Schranke wiederum durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beschränkt.

bb) Geeignetheit

Die Allgemeinverfügungen sind nicht geeignet, das verfolgte Ziel zu erreichen. Um die Entstehung von Neuinfektionen flächendeckend zu verhindern, müsste man eine totale Ausgangssperre einrichten, die aber sicherlich verfassungswidrig wäre. Eine „Ausgangsbeschränkung“, wie sie die Allgemeinverfügung vom 20.03.2020 vorsieht, ist jedoch ineffektiv, da sich weiterhin – gerade im Arbeitsalltag – Menschen nahe kommen und infizieren können. Die beiden Virologen Christian Drosten und Alexander Kekulé sprachen sich am 20.03.2020 noch gegen eine Ausgangssperre aus und wiesen darauf hin, dass es keine Forschungsdaten zur Verhängung von Ausgangssperren im Pandemiefall gäbe.

(vgl. <https://www.n-tv.de/panorama/Drosten-wuerde-mit-Ausgangssperren-warten-article21657972.html>)

cc) Erforderlichkeit

Die Allgemeinverfügungen sind auch nicht erforderlich, da mildere, gleich wirksame Mittel zur Verfügung stünden. Man könnte verstärkt

Aufklärungsmaßnahmen starten, um das Bewusstsein für Hygienemaßnahmen und freiwilliges „Social Distancing“ zusätzlich zu erhöhen, mehr Geld in die medizinische Forschung sowie Teststationen investieren, ein Versammlungsverbot lediglich für stark frequentierte Orte aussprechen und nur als ultima ratio in wenigen, sehr stark betroffenen Orten eine Ausgangsbeschränkung verhängen.

dd) Angemessenheit (Verhältnismäßigkeit i. e. S.)

Die Ausgangsbeschränkungen wurden in erster Linie verhängt, um die Grundrechte auf Leben und körperliche Unversehrtheit der (Art. 2 II 1 GG) Bevölkerung zu schützen. Insbesondere ältere Menschen und Patienten mit Vorerkrankungen sind besonders von COVID-19 gefährdet.

Dem gegenüber stehen die in dieser Verfassungsbeschwerde gerügten Grundrechtsverletzungen von mir und aller 13 Millionen Bayern. Natürlich darf man niemals Leben quantitativ gegeneinander abwägen. Allerdings muss man die folgenden Aspekte beachten:

Auch wenn die Sterblichkeitsrate von COVID-19 hoch ist und sehr ernstgenommen werden sollte, wird der Großteil der Bevölkerung die Seuche ohne bleibende Schäden überleben. Wenn die Regierung also in der Begründung der Allgemeinverfügungen davon spricht, dass sie das Grundrecht auf Art. 2 II 1 GG schützen möchte, dann tut sie das hauptsächlich präventiv, um einen Teil der Bevölkerung zu beruhigen, und ohne genau absehen zu können, wie viele Menschen diesen Schutz letztlich nötig haben werden. Dahingegen kann man schon jetzt ganz genau feststellen, dass alle Bayern von den anderen Grundrechtseinschränkungen, die beispiellos intensiv sind, betroffen sind. Mit den Eingriffen insb. in das Allgemeine Persönlichkeitsrecht, die Versammlungsfreiheit und die Freizügigkeit/Freiheit der Person werden Kernelemente des Mensch-Seins und des menschlichen Zusammenlebens, die in einer rechtsstaatlichen Demokratie eigentlich unantastbar und immer von Seiten des Staates garantiert sein sollten, in Frage gestellt.

Gerade Versammlungsfreiheit und Freizügigkeit/Freiheit der Person werden durch die Allgemeinverfügung vom 20.03.2020 für die folgenden zwei Wochen nicht nur „eingeschränkt“, sondern quasi „aufgehoben“.

Weiterhin muss man berücksichtigen, dass das aus Art. 2 (i. V. m. Art. 1) GG ableitbare Selbstbestimmungsrecht der Menschen ebenfalls schwer wiegt. § 28 I S. 3 IfSG verbietet ausdrücklich Heilbehandlungen und ist somit Ausdruck unseres Verfassungsverständnisses, dass der Mensch in freier Entscheidung Risiken eingeht oder nicht. Viele Bayern praktizieren bereits erfolgreich „Social Distancing“ – d. h. niemand muss sich einer Infektion aussetzen. Wenn der Staat uns alle jetzt in „Schutzhaft“ nimmt, überzieht er seine Fürsorgepflicht und nimmt allen – sowohl der Risikogruppe als auch den anderen – das Recht, sein Leben frei zu gestalten.

Außerdem muss die aktuelle Situation in Bezug zu vergangenen Krankheitswellen und zukünftigen Krisen gestellt werden. Wie hoch muss die Infizierten-/Todesrate sein, um welche Maßnahme zu rechtfertigen? Wieso besteht bei COVID-19 plötzlich ein höherer Handlungsbedarf als bei anderen gefährlichen Herausforderungen unserer Zeit? Und vor allem, wenn die Ausgangsbeschränkung nicht hilft, was kommt danach? Momentan droht nämlich nicht nur unser Gesundheitssystem, sondern auch unser demokratisches System überlastet zu werden.

Somit erachte ich die Grundrechtseinschränkungen als unangemessen und unbegründet.

D. Anträge

Aus oben genannten Gründen bitte ich das Bundesverfassungsgericht hochachtungsvoll festzustellen, dass ich durch die beiden Allgemeinverfügungen in meinen oben bezeichneten Grundrechten verletzt worden bin und dass eine fortdauernde Anwendung dieser Allgemeinverfügungen verfassungswidrig wäre.

Gez. Benjamin Stibi

Nachträge:

██████████, 29. März 2020

Aktenzeichen: AR 2057/20

Bitte um Annahme der Verfassungsbeschwerde zur Entscheidung

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich habe am 21. März Verfassungsbeschwerde mit Bitte um Erlass einer einstweiligen Anordnung eingelegt. Hiermit bestätige ich, dass ich Ihr Schreiben vom 23. März erhalten und zur Kenntnis genommen habe. Dennoch begehre ich die Fortsetzung des Verfassungsbeschwerdeverfahrens.

Zunächst möchte ich Sie darauf hinweisen, dass die Allgemeinverfügungen vom 16./17. und 20. März als Reaktion auf den Beschluss des VG München vom 24. März (M 26 S 20.1252) in zwei inhaltsgleiche Rechtsverordnungen umgewandelt worden sind:

Bayerische Verordnung über eine vorläufige Ausgangsbeschränkung anlässlich der Corona-Pandemie vom 24. März 2020, 2126-1-4-G, BayMBl. 2020 Nr. 130

Bayerische Verordnung über Infektionsschutzmaßnahmen anlässlich der Corona-Pandemie (Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung – BayIfSMV) vom 27. März 2020, 2126-1-4-G, 2126-1-5-G, BayMBl. 2020 Nr. 158

Meine Verfassungsbeschwerde richtet sich nun auch gegen diese. Dem steht nicht entgegen, dass die Verordnung vom 27. März erst am 31. März in Kraft tritt, da klar abzusehen ist, dass und wie ich von ihr betroffen sein werde (vgl. BVerfGE 114, 277).

Zu Ihren Bedenken bezüglich der Zulässigkeit möchte ich anmerken:

Laut § 90 II 2 BVerfGG kann das Bundesverfassungsgericht vorab entscheiden, wenn die Verfassungsbeschwerde von *allgemeiner Bedeutung* ist oder wenn dem Beschwerdeführer ein *schwerer und unabwendbarer Nachteil* entstünde, falls er zunächst auf den Rechtsweg verwiesen würde.

Wie vermutlich die meisten deutschen Privatpersonen habe ich kein Telefaxgerät zu Hause. Wegen ebenjener Allgemeinverfügung/Verordnung, gegen die ich Verfassungsbeschwerde einlege, haben auch keine Geschäfte geöffnet, bei denen ich ein Telefaxgerät kurzfristig kaufen könnte. Somit müsste ich meine Klage per Post abschicken und sie würde mit mehreren Tagen Verzögerung beim Verwaltungsgericht eintreffen. Das ist bei einer Eilangelegenheit nicht zumutbar, vor allem wenn die beanstandeten Grundrechtseingriffe dermaßen intensiv sind. Aufgrund der inter-partes-

Wirkung von verwaltungsgerichtlichen Entscheidungen ließen sich die Eingriffe in meine Grundrechte auch nicht durch eine solche beseitigen. Denn wenn die Allgemeinverfügungen/Verordnungen nur für mich nicht mehr gelten, kann ich trotzdem keine Versammlungen abhalten oder Mitmenschen außerhalb der Familie treffen, da alle anderen außer mir dadurch eine Ordnungswidrigkeit oder Straftat begehen würden.

Zumindest ist die Verfassungsbeschwerde aber von allgemeiner Bedeutung. Die Klärung der Frage, ob die Verordnungen Bestand haben, betrifft eine Vielzahl an gleichgelagerten Fällen (vgl. BVerfGE 97, 309) und hat erheblichen Einfluss auf das Alltagsleben der Bayern. Eine Vorabentscheidung des Bundesverfassungsgerichts würde somit eine im allgemeinen Interesse liegende Klarheit schaffen (vgl. BVerfGE 84, 116).

Ich möchte noch einmal betonen, dass ich keine Popularklage einreiche, sondern eine Verfassungsbeschwerde, in der ich auch ganz konkret die unmittelbare Verletzung meiner eigenen Grundrechte rüge. Sofern ich mich vereinzelt auf die Grundrechte anderer Personen beziehe, z. B. bei dem Punkt „allgemeine Bedeutung“ (§ 90 II 2 BVerfGG), geschieht das lediglich, um für die Zulässigkeit und Begründetheit meiner eigenen Verfassungsbeschwerde zu argumentieren.

Bezüglich des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung besteht auch eine Ausnahme vom Verbot der Vorwegnahme der Hauptsache, da eine Entscheidung in der Hauptsache zu spät käme und mir wie oben dargelegt in anderer Weise Rechtsschutz nicht gewährt werden könnte (vgl. BVerfGE 108, 40).

Aufgrund einiger Entwicklungen, die von mir unverschuldet seit dem Einreichen meiner Verfassungsbeschwerde am 21. März erfolgt sind, möchte ich ergänzend vorbringen:

- Die Verordnung vom 24. März ist formell verfassungswidrig, da sie gegen das Rückwirkungsverbot verstößt. Sie tritt laut § 2 mit Wirkung vom 21. März in Kraft, obwohl sie erst drei Tage später bekanntgegeben wurde.
- Dass die Verordnung vom 24. März nicht dem Bestimmtheitsgebot genügt, wird auch an dem Umstand, dass sich das Bayerische Innenministerium gezwungen sah, ein umfangreiches „FAQ“ zu veröffentlichen, ersichtlich:
<https://www.stmi.bayern.de/miniwebs/coronavirus/faq/index.php>
- Aus dem FAQ geht hervor, dass der Begriff „Lebenspartner“ in § 1 Nr. 5 d) der Verordnung vom 24. März als „Beziehungspartner“ zu verstehen ist. Sofern dieser Aussage Rechtsverbindlichkeit zukommen soll, rüge ich eine **Verletzung meines Grundrechts auf Gleichbehandlung (Art. 3 I GG)**. Wohingegen die Ungleichbehandlung einer Ehe bzw. einer eingetragenen

Lebenspartnerschaft und einer Beziehung legitim wäre, gibt es keine Rechtfertigung für die Ungleichbehandlung einer Beziehung und einer anderweitigen zwischenmenschlichen Verbindung wie eine enge Freundschaft. Da es in dem FAQ explizit heißt, dass auch Minderjährige ihren Freund/ihre Freundin besuchen dürfen, kann diese Ungleichbehandlung nicht mit der Länge oder einer besonderen Intimität der Partnerschaft begründet werden. Ich habe enge Freundschaften, die länger halten als die typische Teenager-Beziehung. Das FAQ stellt auch ausdrücklich fest, dass der Besuch bei dem „Lebenspartner“, der auch noch bei seinen Eltern leben kann, zeitlich nicht beschränkt wäre. Deshalb kann auch nicht das Ziel der Verordnung, die Verbreitung von COVID-19 zu verlangsamen, als Rechtfertigung herangezogen werden, da das Risiko einer Verbreitung wesentlich höher ist, wenn jemand mehrere Tage im Haushalt seines Beziehungspartners und dessen restlicher Familie lebt, als wenn ich mich für ein paar Stunden mit einem Freund zum Spaziergehen verabrede oder als Single ein Date mit einem möglichen künftigen Beziehungspartner habe. Somit erscheint dieser Ausnahmetatbestand willkürlich und diskriminierend gegenüber anderen Formen der zwischenmenschlichen Partnerschaft.

- Durch § 1 I der Verordnung vom 27. März wird das Grundrecht auf Versammlungsfreiheit (Art. 8 I GG) in seinem **Wesensgehalt (Art. 19 II GG)** angetastet. Es gehört zum Kernbereich der Versammlungsfreiheit, sich jederzeit versammeln zu dürfen. Die Verordnung untersagt jedoch jegliche Versammlungen landesweit, wodurch dieses Grundrecht in keiner Weise genutzt werden kann. Dieses Verbot wird auch nicht durch die Möglichkeit der Ausnahmegenehmigung nach Satz 3 verhältnismäßig, da die Versammlungsfreiheit als subjektives Abwehrrecht gerade ohne staatliche Erlaubnis z. B. durch Demonstrationen wahrnehmbar sein muss.
- Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat am 26. März den Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt (Vf. 6-VII-20) und argumentiert laut Pressemitteilung: „Nach der Risikoeinschätzung des Robert-Koch-Instituts, der der Bundesgesetzgeber (vgl. § 4 IfSG) für den Bereich des Infektionsschutzes besonderes Gewicht beimisst, wird die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland derzeit als insgesamt hoch eingeschätzt. Ziel müsse es sein, die weitere Ausbreitung des Virus so weit wie möglich zu verzögern.“ Das RKI hat bislang aber ausdrücklich nicht die Wirksamkeit der Ausgangsbeschränkung bewertet. Zudem sind auch andere Maßnahmen denkbar, um das von ihm postulierte Ziel zu erreichen. Somit erscheint ein Verweis auf diese Risikoeinschätzung nicht ausreichend, um die Erforderlichkeit der Ausgangsbeschränkung zu begründen.

Ich bitte Sie, bei Nachfragen oder weiteren Mitteilungen zukünftig per E-Mail ([REDACTED]) mit mir in Kontakt zu treten. Ihr Schreiben vom Montag ist mir erst am Samstagnachmittag, also sechs Tage später, zugestellt worden. Bis Sie dieses Schreiben erhalten, werden voraussichtlich schon drei Viertel der Ausgangsbeschränkung, gegen die ich Verfassungsbeschwerde eingelegt habe, vergangen sein. Da ich einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt habe, ist für mich nicht ersichtlich, wieso man diese Verzögerung durch den Postweg in Kauf nimmt. Das entspricht nicht dem Gebot des effektiven Rechtsschutzes. Ich werde Ihnen dieses Schreiben auch nochmal unter Angabe des Aktenzeichens per Mail schicken, um meine E-Mail-Adresse zu „verifizieren“. Dabei ist meine Anfrage vom 19. März (AR 2025/20) schon per Mail beantwortet worden.

Zusammenfassend halte ich meine Verfassungsbeschwerde mit Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung weiterhin für zulässig und begründet. Daher verlange ich auch nach Unterrichtung der Rechtslage eine richterliche Entscheidung und bitte darum, dass die in diesem Schreiben aufgeführten Aspekte dabei berücksichtigt werden.

Mit freundlichen Grüßen

Gez. Benjamin Stibi

██████████, 31. März 2020

Aktenzeichen: AR 2057/20

Nachtrag zur Verfassungsbeschwerde

Sehr geehrte Damen und Herren,

gestern hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, das zuständige Fachgericht, den Antrag eines anderen Klägers auf einstweiligen Rechtsschutz im Normenkontrollverfahren in derselben Sache abgelehnt (Az.: 20 NE 20.632):

http://www.vgh.bayern.de/media/bayvgh/presse/corona_beschluss.pdf

Damit steht der Grundsatz der Subsidiarität meiner Verfassungsbeschwerde nicht entgegen. Denn es ist nicht zu erwarten, dass eine erneute fachgerichtliche Prüfung neue Gesichtspunkte hervorbringt oder zu einer anderen Beurteilung der Rechtslage durch den BayVGH führt (vgl. BVerfGE 97, 309).

Ich bitte dies bei der Entscheidung zu berücksichtigen. Falls Sie dieses Schreiben auch noch auf dem Postweg benötigen, geben Sie mir bitte umgehend Bescheid.

Mit freundlichen Grüßen

Gez. Benjamin Stibi

██████████, 02. April 2020

Aktenzeichen: AR 2057/20

Nachtrag zur Verfassungsbeschwerde

Sehr geehrte Damen und Herren,

auf Rücksprache mit meinem Sachbearbeiter sende ich Ihnen folgendes Schreiben noch einmal per Telefax. Ich habe nach längerer Suche ein Telefaxgerät in meinem Freundeskreis ausfindig machen können.

Am 30. März hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, das zuständige Fachgericht, den Antrag eines anderen Klägers auf einstweiligen Rechtsschutz im Normenkontrollverfahren in derselben Sache abgelehnt (Az.: 20 NE 20.632):

http://www.vgh.bayern.de/media/bayvgh/presse/corona_beschluss.pdf

Damit steht der Grundsatz der Subsidiarität meiner Verfassungsbeschwerde nicht entgegen. Denn es ist nicht zu erwarten, dass eine erneute fachgerichtliche Prüfung neue Gesichtspunkte hervorbringt oder zu einer anderen Beurteilung der Rechtslage durch den BayVGh führt (vgl. BVerfGE 97, 309).

Ergänzend möchte ich zu den Punkten „Geeignetheit/Erforderlichkeit“ vorbringen: Da auch bei einer Ausgangsbeschränkung Personen, z. B. auf der Arbeit, im Supermarkt oder in den öffentlichen Verkehrsmitteln, miteinander in Kontakt kommen und sich gegenseitig infizieren können, wird es weiterhin Neuinfektionen geben. Irgendwann wird man die Ausgangsbeschränkung zwangsläufig aufheben müssen und dann wird aufgrund dieser Infizierten eine zweite Krankheitswelle ausbrechen. Daher ist die Ausgangsbeschränkung nicht geeignet:

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

Zudem gibt es momentan keine aussagekräftigen Daten über die Wirksamkeit der aktuellen Maßnahmen. Da aber nicht nur in Bayern, sondern auch in Bundesländern, in denen lediglich die „Kontaktsperre“ verhängt wurde, die Zahl der Neuinfektionen mittlerweile rückläufig ist, kann man davon ausgehen, dass diese mildereren Mittel gleich wirksam sind.

Ich bitte dies bei der Entscheidung zu berücksichtigen.

Mit freundlichen Grüßen

Gez. Benjamin Stibi