



Sachstand

Corona-Maßnahmen des Bundes Ausgewählte gerichtliche Entscheidungen

Corona-Maßnahmen des Bundes

Ausgewählte gerichtliche Entscheidungen

Aktenzeichen: WD 3 - 3000 - 119/24
Abschluss der Arbeit: 26.11.2024
Fachbereich: WD 3: Verfassung und Verwaltung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Fragestellung	4
2.	Entscheidungen, die formelle Bundesgesetze betreffen	4
2.1.	§§ 32 Satz 1, 28 Abs. 1 IfSG	5
2.1.1.	§§ 32 Satz 1, 28 Abs. 1 IfSG in der Fassung vom 27. März 2020	5
2.1.2.	§§ 32 Satz 1, 28 Abs. 1, 28a IfSG i.d.F. vom 18. November 2020	7
2.2.	§ 20a IfSG i.d.F. vom 18. März 2022	9
2.3.	Verworfenе Vorlagebeschlüsse	10
2.3.1.	§ 70 SGB II i.d.F. vom 10. März 2021 und § 73 SGB II i.d.F. vom 23. Mai 2022	10
2.3.2.	Art. 240 § 5 Abs. 1 Satz 1 EGBGB	12
2.4.	Unterlassene Vorkehrungen für den Schutz von Menschen mit Behinderungen	12
3.	Entscheidungen, die Rechtsverordnungen auf Bundesebene betreffen	12
3.1.	§ 2 Nr. 3 und 5 SchAusnahmV i.d.F. vom 14. Januar 2022	13
3.2.	§ 2 Nr. 8 CoronaEinreiseV i.d.F. vom 14. Januar 2022	14
3.3.	§ 4 CoronaEinreiseV i.d.F. vom 9. Juni 2021	14
3.4.	Coronavirus-Impfverordnung vor dem 7. Juni 2021	14
3.4.1.	Wesentlichkeitsprinzip	14
3.4.2.	Behandlung von Härtefällen nach der Neufassung der Coronavirus-Impfverordnung vom 8. Februar 2021	15
3.5.	Medizinischer Bedarf Versorgungssicherstellungsverordnung	16
4.	Musterverordnung zu Quarantänemaßnahmen für Ein- und Rückreisende	17

1. Fragestellung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags wurden gefragt, welche Corona-Maßnahmen des Bundes durch die Rechtsprechung als unrechtmäßig eingestuft worden sind. Diese Arbeit soll eine Übersicht der entsprechenden Maßnahmen und Entscheidungen bieten, erhebt jedoch angesichts noch laufender Verfahren, der Fülle der Maßnahmen und Rechtsprechung und möglicherweise nicht veröffentlichter Entscheidungen keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Berücksichtigung findet dabei nur Bundesrecht sowie die aufgrund von Bundesrecht durch Einrichtungen des Bundes erlassenen Vorschriften.

Aufgrund der Fülle der ergangenen Rechtsprechung kann diese nur cursorisch dargestellt werden. Nicht erfasst werden Entscheidungen, in denen Regelungen des Bundes zwar in Frage gestellt wurden, aber nicht entscheidungserheblich waren und in denen dementsprechend nicht über deren Rechtmäßigkeit entschieden wurde.

Darüber hinaus wird darauf hingewiesen, dass viele der erwähnten Regelungen während der Pandemie mehrfach neu gefasst wurden. Die Entscheidungen beziehen sich jeweils nur auf die zum entscheidungsrelevanten Zeitpunkt gültige Fassung der Norm.

2. Entscheidungen, die formelle Bundesgesetze betreffen

Gemäß Art. 100 Abs. 1 Satz 1 Grundgesetz (GG)¹ hat ein Gericht das Verfahren auszusetzen und die Entscheidung dem Bundesverfassungsgericht (BVerfG) vorzulegen, wenn es ein entscheidungserhebliches formelles Bundesgesetz für verfassungswidrig hält. Die Fachgerichte dürfen und müssen eine Norm zwar auf ihre Verfassungsmäßigkeit hin überprüfen, aber keine abschließende eigene Entscheidung darüber treffen. Diese ist dem BVerfG vorbehalten, dem die Verwerfungskompetenz für Gesetze zukommt.² Im Bereich des einstweiligen Rechtsschutzes sind die Fachgerichte hingegen nur ausnahmsweise zu einer Vorlage nach Art. 100 GG verpflichtet.

Da die Entscheidungen des BVerfG zu Vorlagebeschlüssen der Fachgerichte noch ausstehen, werden im Folgenden auch die Vorlagebeschlüsse aufgelistet. Es wird aber darauf hingewiesen, dass eine abschließende Entscheidung in diesen Fällen noch aussteht und andere Fachgerichte die entsprechenden Normen teils als verfassungsmäßig eingestuft haben. Von einer klaren Positionierung der Rechtsprechung kann deshalb meist keine Rede sein.

1 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland (GG) vom 23.05.1949 (BGBl. S. 1), zuletzt geändert durch Art. 1 ÄndG (Art. 82) vom 19.12.2022 (BGBl. I S. 2478).

2 Morgenthaler, in: Epping/Hillgruber, BeckOK Grundgesetz, 59. Edition, Stand: 15.09.2024, Art. 100 Rn. 1 ff.

2.1. §§ 32 Satz 1, 28 Abs. 1 IfSG

2.1.1. §§ 32 Satz 1, 28 Abs. 1 IfSG in der Fassung vom 27. März 2020

§ 32 Satz 1 Infektionsschutzgesetz (IfSG) in der Fassung vom (i.d.F.) vom 27. März 2020³ lautete:

Die Landesregierungen werden ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen.

§ 28 Abs. 1 IfSG i.d.F. vom 27. März 2020 lautete:

Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in § 28a, und in den §§ 29 bis 31 genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; 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.² Unter den Voraussetzungen von Satz 1 kann die zuständige Behörde Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten oder in § 33 genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen.³ Eine Heilbehandlung darf nicht angeordnet werden.⁴ Die Grundrechte der körperlichen Unversehrtheit (Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 des Grundgesetzes), der Freiheit der Person (Artikel 2 Absatz 2 Satz 2 des Grundgesetzes), der Versammlungsfreiheit (Artikel 8 des Grundgesetzes), der Freizügigkeit (Artikel 11 Absatz 1 des Grundgesetzes) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Artikel 13 Absatz 1 des Grundgesetzes) werden insoweit eingeschränkt.

Eine Zuwiderhandlung gegen eine auf Basis dieser Normen ergangene Rechtsverordnung stellte nach § 73 Abs. 1a Satz IfSG i.d.F. vom 27. März 2020 eine Ordnungswidrigkeit dar, soweit die Rechtsverordnung dies vorsah.

In der Rechtsprechung besteht weitgehend Einigkeit darüber, dass zumindest zu Beginn der Pandemie ein Rückgriff auf diese Generalklauseln auch für eingriffsintensivere Maßnahmen und bußgeldbewerte Verbote zulässig war. Grund dafür ist, dass die Entscheidungsträger in der Lage sein müssen, auf unvorhergesehene pandemische Lagen angemessen zu reagieren und der Gesetzgeber die Lage nicht vorhersehen konnte. Im späteren Verlauf der Pandemie wurden die zu ergreifenden Maßnahmen konkretisiert. Ein Beispiel dafür ist die Einführung des § 28a IfSG i.d.F. vom 18. November 2020⁴.

3 § 32 Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG) in der Fassung vom 20.07.2000, gültig vom 01.01.2001 bis zum 22.04.2021.

4 Vgl. Drittes Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397, 2400), Art. 1 Nr. 17.

Für den Zeitraum vor dem Inkrafttreten des § 28a IfSG i.d.F. vom 19. November 2020⁵ wurde kontrovers diskutiert, ob das verfassungsrechtliche Wesentlichkeitsgebot bzw. der Parlamentsvorbehalt es erfordert hätte, mögliche Maßnahmen und ihre Voraussetzungen früher gesetzlich zu konkretisieren.

Die Rechtsprechung ist diesbezüglich nicht einheitlich, ging allerdings ganz überwiegend – einschließlich einiger Landesverfassungsgerichte und dem BVerwG – sowohl im Hinblick auf das Zitiergebot als auch den Parlamentsvorbehalt und die Bestimmtheit (Art. 20 Abs. 3, 80 und 103 GG) von der Verfassungskonformität der Normen aus.⁶

Die 13. Kammer des Verwaltungsgerichts (VG) Hamburg⁷ vertrat in ihrem Beschluss vom 10. November 2020 in einem Eilverfahren die Auffassung, dass § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG i.d.F. vom 27. März 2020⁸ als Ermächtigungsgrundlage für die Untersagung unternehmerischer Tätigkeiten unter Beachtung des Wesentlichkeitsgrundsatzes im November 2020 nicht mehr ausreiche. Sie könne nicht erkennen, dass der Gesetzgeber alle wesentlichen Entscheidungen, die es angesichts des im März dieses Jahres noch nicht vorhersehbaren, nun aber erwartbaren Infektionsgeschehens zu erlassen gelte, durch die §§ 28 ff. IfSG i.d.F. vom 27. März 2020 getroffen habe. Das Obergericht (OVG) Hamburg änderte den Beschluss in der nächsten Instanz und wies den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zurück.⁹ Es bekräftigte, die Verordnungsermächtigung nach § 32 Sätze 1, 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG i.d.F. vom 27. März 2020 verstoße nach Auffassung des Senats nicht gegen höherrangiges Recht, insbesondere nicht gegen das Bestimmtheitsgebot aus Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG, den Parlamentsvorbehalt bzw. das Wesentlichkeitsprinzip. Damit hielt es an seiner bisherigen Rechtsprechung fest. Das Amtsgericht (AG) Coburg ging davon aus, dass eine bußgeldbewehrte Pflicht zum Tragen einer Maske im Oktober 2020 nicht mehr auf § 28 IfSG gestützt werden konnte.¹⁰ Das Bayerische Oberste Landesgericht war in nächster Instanz anderer Auffassung und hob das Urteil auf.¹¹

5 § 28a IfSG i.d.F. vom 18.11.2020 (BGBl. I S. 2397) mit Wirkung vom 19.11.2020.

6 Vgl. u.a. OVG Münster, Beschluss vom 06.04.2020 – 13 B 398/20.NE; VGH Kassel, Beschluss vom 07.04.2020 – 8 B 892/20.N; OVG Bremen, Beschluss vom 09.04.2020 – 1 B 97/20; OVG Lüneburg, Beschluss vom 11.11.2020 – 13 MN 436/20; OVG Lüneburg, Beschluss vom 23.12.2020 – 13 MN 506/20; OLG Oldenburg, Beschluss vom 11.01.2021 – 2 Ss (OWi) 3/21; OLG Hamm, Beschluss vom 28.01.2021 – 4 RBs 446/20; Thüringer VerfGH, Urteil vom 1.03.2021 – 18/20; OLG Koblenz, Beschluss vom 08.03.2021 – 3 OWi 6 SsRs 395/20; LVerfG Sachsen-Anhalt, Urteil vom 26.03.2021 – LVG 25/20; OLG Karlsruhe, Beschluss vom 30.03.2021 – 2 Rb 34 Ss 2/21; BVerwG, Urteil vom 16.05.2023 - 3 CN 5.22; BVerwG, Urteil vom 16.05.2023 - 3 CN 4.22; OVG Lüneburg, Urteil vom 17.08.2023 – 14 KN 22/22; BVerwG, Urteil vom 25.07.2024 - 3 CN 3.22; VerfGH Sachsen, Beschluss vom 15.08.2024 – Vf. 197-II-20.

7 VG Hamburg, Beschluss vom 10.11.2020 – 13 E 4550/20.

8 § 28 IfSG i.d.F. vom 27.03.2020 (BGBl. I 587) mit Wirkung vom 28.03.2020.

9 OVG Hamburg, Beschluss vom 18.11.2020 – 5 Bs 209/20.

10 AG Coburg, Urteil vom 10.06.2021 – 5 OWi 109 Js 280/21.

11 Bayerisches OLG, Beschluss vom 5.10.2021 – 202 ObOWi 1158/21.

Der erste Senat des Oberlandesgerichts (OLG) Stuttgart vertrat in seinem Vorlagebeschluss vom 26. April 2023¹² die Auffassung, dass §§ 32 Satz 1, 28 Abs. 1 IfSG i.d.F. vom 27. März 2020 als Ermächtigungsgrundlage für die Rechtsverordnung des Landes den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsanforderungen gemäß Art. 103 Abs. 2 GG und Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG nicht mehr genügt habe. Inhaltlich liegt dem Verfahren eine Geldbuße wegen Verstoßes gegen die Corona-VO des Landes Baden-Württemberg durch das Nichttragen einer Mund-Nasen-Bedeckung im Mai 2020 zugrunde. Eine Entscheidung des BVerfG steht noch aus.

Der Thüringer Verfassungsgerichtshof hielt die §§ 32, 28 IfSG zwar für eine hinreichend bestimmte Rechtsgrundlage der in Rede stehenden Corona-Maßnahmen, zweifelte aber an, ob die „Blankettordnungswidrigkeitsnorm“ des § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG zusammen mit der in Rede stehenden Verordnung den Bestimmtheitsanforderungen des Art. 103 Abs. 2 GG genüge.¹³ Das BVerfG hat seine dahingehende Divergenzvorlage als unzulässig verworfen.¹⁴

2.1.2. §§ 32 Satz 1, 28 Abs. 1, 28a IfSG i.d.F. vom 18. November 2020

Im November 2020 wurde § 28a IfSG¹⁵ eingeführt, der potentielle Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie nach § 28 IfSG konkretisierte. Er lautete ausschnittsweise:

(1) Notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) können für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Absatz 1 Satz 1 durch den Deutschen Bundestag insbesondere sein

1. Anordnung eines Abstandsgebots im öffentlichen Raum,
2. Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung (Maskenpflicht),
3. Ausgangs- oder Kontaktbeschränkungen im privaten sowie im öffentlichen Raum,
4. Verpflichtung zur Erstellung und Anwendung von Hygienekonzepten für Betriebe, Einrichtungen oder Angebote mit Publikumsverkehr,
5. Untersagung oder Beschränkung von Freizeitveranstaltungen und ähnlichen Veranstaltungen,

[...]

(2) Die Anordnung der folgenden Schutzmaßnahmen nach Absatz 1 in Verbindung mit § 28 Absatz 1 ist nur zulässig, soweit auch bei Berücksichtigung aller bisher getroffenen anderen

12 OLG Stuttgart, Beschluss vom 26.04.2023 – 1 Rb 36 Ss 574/21.

13 Thüringer VerfGH, Beschluss vom 19.05.2021 – 110/20.

14 BVerfG, Beschluss vom 19. Oktober 2022 – 1 BvN 1/21.

15 § 28a IfSG i.d.F. vom 18.11.2020 (BGBl. I S. 2397) mit Wirkung vom 19.11.2020.

Schutzmaßnahmen eine wirksame Eindämmung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erheblich gefährdet wäre: [...]

2. Anordnung einer Ausgangsbeschränkung nach Absatz 1 Nummer 3, nach der das Verlassen des privaten Wohnbereichs nur zu bestimmten Zeiten oder zu bestimmten Zwecken zulässig ist, und [...]

(3) Entscheidungen über Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) nach Absatz 1 in Verbindung mit § 28 Absatz 1, nach § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 und den §§ 29 bis 32 sind insbesondere an dem Schutz von Leben und Gesundheit und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems auszurichten. Die Schutzmaßnahmen sollen unter Berücksichtigung des jeweiligen Infektionsgeschehens regional bezogen auf die Ebene der Landkreise, Bezirke oder kreisfreien Städte an den Schwellenwerten nach Maßgabe der Sätze 4 bis 12 ausgerichtet werden, soweit Infektionsgeschehen innerhalb eines Landes nicht regional übergreifend oder gleichgelagert sind. Die Länder Berlin und die Freie und Hansestadt Hamburg gelten als kreisfreie Städte im Sinne des Satzes 2. Maßstab für die zu ergreifenden Schutzmaßnahmen ist insbesondere die Anzahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100.000 Einwohnern innerhalb von sieben Tagen. Bei Überschreitung eines Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen sind umfassende Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens erwarten lassen. Bei Überschreitung eines Schwellenwertes von über 35 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen sind breit angelegte Schutzmaßnahmen zu ergreifen, die eine schnelle Abschwächung des Infektionsgeschehens erwarten lassen. Unterhalb eines Schwellenwertes von 35 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen kommen insbesondere Schutzmaßnahmen in Betracht, die die Kontrolle des Infektionsgeschehens unterstützen. Vor dem Überschreiten eines Schwellenwertes sind die in Bezug auf den jeweiligen Schwellenwert genannten Schutzmaßnahmen insbesondere bereits dann angezeigt, wenn die Infektionsdynamik eine Überschreitung des jeweiligen Schwellenwertes in absehbarer Zeit wahrscheinlich macht. Bei einer bundesweiten Überschreitung eines Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen sind bundesweit abgestimmte umfassende, auf eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens abzielende Schutzmaßnahmen anzustreben. Bei einer landesweiten Überschreitung eines Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen sind landesweit abgestimmte umfassende, auf eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens abzielende Schutzmaßnahmen anzustreben. Nach Unterschreitung eines in den Sätzen 5 und 6 genannten Schwellenwertes können die in Bezug auf den jeweiligen Schwellenwert genannten Schutzmaßnahmen aufrechterhalten werden, soweit und solange dies zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erforderlich ist. Die in den Landkreisen, Bezirken oder kreisfreien Städten auftretenden Inzidenzen werden zur Bestimmung des nach diesem Absatz jeweils maßgeblichen Schwellenwertes durch das Robert Koch-Institut im Rahmen der laufenden Fallzahlenberichterstattung auf dem RKI-Dashboard unter der Adresse <http://corona.rki.de> im Internet veröffentlicht.

(5) Rechtsverordnungen, die nach § 32 in Verbindung mit § 28 Absatz 1 und § 28a Absatz 1 erlassen werden, sind mit einer allgemeinen Begründung zu versehen und zeitlich zu befristen. Die Geltungsdauer beträgt grundsätzlich vier Wochen; sie kann verlängert werden.

(6) Schutzmaßnahmen nach Absatz 1 in Verbindung mit § 28 Absatz 1, nach § 28 Absatz 1 Satz 1 und 2 und nach den §§ 29 bis 31 können auch kumulativ angeordnet werden, soweit und solange es für eine wirksame Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) erforderlich ist. Bei Entscheidungen über Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) sind soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen auf den Einzelnen und die Allgemeinheit einzubeziehen und zu berücksichtigen, soweit dies mit dem Ziel einer wirksamen Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vereinbar ist. Einzelne soziale, gesellschaftliche oder wirtschaftliche Bereiche, die für die Allgemeinheit von besonderer Bedeutung sind, können von den Schutzmaßnahmen ausgenommen werden, soweit ihre Einbeziehung zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) nicht zwingend erforderlich ist."

Ganz überwiegend gingen die Gerichte – einschließlich einiger Landesverfassungsgerichte – nun davon aus, dass die §§ 32, 28, 28a IfSG eine verfassungskonforme und insbesondere ausreichend bestimmte Rechtsgrundlage auch für eingriffsintensive Regelungen in Verordnungen darstellten.¹⁶

Das AG Wuppertal hielt die Regelungen jedoch jedenfalls in Bezug auf Ausgangs- und Kontaktbeschränkungen für zu unbestimmt und legte die Norm dem BVerfG zur Kontrolle vor.¹⁷ Ähnlich argumentierte das AG Weimar hinsichtlich anderer Maßnahmen. Es sah von einer Vorlage an das BVerfG allerdings ab, weil die Verfassungskonformität der §§ 32, 28, 28a IfSG nicht entscheidungserheblich war.¹⁸

2.2. § 20a IfSG i.d.F. vom 18. März 2022

§ 20a IfSG i.d.F. vom 18. März 2022 verpflichtete Personen, die in einer medizinischen oder Pflegeeinrichtung arbeiteten, zur Vorlage eines Impf- oder Genesenenausweises, soweit keine medizinische Kontraindikation gegen die Impfung bestand. Eine Person, die gegen diese Pflicht verstieß, durfte nicht in den genannten Einrichtungen beschäftigt oder tätig werden. Das Gesundheitsamt wurde ermächtigt, diesen Personen das Betreten der Betriebsräume oder die Tätigkeit in solchen Einrichtungen unter bestimmten Voraussetzungen zu untersagen.

Das BVerfG hat am 27. April 2022¹⁹ die Verfassungsmäßigkeit dieser einrichtungsbezogenen Impfpflicht bestätigt. Dabei ging es davon aus, dass die Impfung einen signifikanten Schutz vor Ansteckung biete.

16 Vgl. z.B. OVG Lüneburg, Beschluss vom 23.12.2020 – 13 MN 506/20; OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 22.01.2021 – 3 MR 4/21; Bayerischer VGH, Beschluss vom 31.01.2021 – 10 CS 21.323; VGH Baden-Württemberg, Beschluss vom 05.02.2021 – 1 S 321/21; Thüringer OVG, Beschluss vom 18.02.2021 – 3 EN 67/21; Landesverfassungsgericht Sachsen-Anhalt, Urteil vom 26.03.2021 – LVG 4/21; Thüringer VerfGH, Beschluss vom 14. Dezember 2021 – 117/20.

17 AG Wuppertal, Beschluss vom 05.07.2021 – 82 OWi - 623 Js 547/21 - 12/21.

18 AG Weimar, Urteil vom 11.10.2021 – 6 OWi 340 Js 201252/21.

19 BVerfG, Beschluss vom 27.04.2022 – 1 BvR 2648/21.

Das VG Osnabrück hat dem BVerfG trotz der bereits vorhandenen Entscheidung kürzlich (im September 2024) die Frage vorgelegt, ob § 20a IfSG i.d.F. vom 18. März 2022 mit Art. 2 Abs. 2 Satz 1 und Art. 12 Abs. 1 GG im Zeitraum vom 7. November 2022 bis zum 31. Dezember 2022 vereinbar gewesen sei.²⁰ Das VG Osnabrück vertritt in seinem Vorlagebeschluss die Auffassung, der § 20a IfSG i.d.F. vom 18. März 2022 sei „im Lauf des Jahres 2022 in die Verfassungswidrigkeit hineingewachsen“. Das ergebe sich aus neuen Erkenntnissen aus veröffentlichten Protokollen der Sitzungen des Krisenstabs des Robert Koch-Instituts (RKI), deren Echtheit das RKI nicht bestätigt habe, und der übrigen Beweisaufnahme. Vor diesem Hintergrund müsse die Verfassungsmäßigkeit der Norm erneut überprüft werden. Das RKI habe in dem genannten Zeitraum bezogen auf die Coronapandemie regelmäßig nicht als unabhängige wissenschaftliche Institution, sondern als der Fachaufsicht des Bundesministeriums für Gesundheit unterliegende Behörde gehandelt. Zudem sei die Annahme, dass die Impfung zuverlässig vor einer Ansteckung vulnerabler Personen schütze, da das Übertragungsrisiko geimpfter Personen im Falle einer Infektion sinke, jedenfalls hinsichtlich der Omikron-Variante „in dieser Absolutheit unzutreffend“. Das sei dem RKI bekannt gewesen. Die Impfung sei daher schon nicht mehr geeignet gewesen, wesentlich zum Schutz der vulnerablen Personen vor Ansteckung beizutragen. Jedenfalls sei sie aufgrund der gleichrangig schützenden Testung nicht mehr das mildeste Mittel gewesen. Die durch die Norm bedingten Eingriffe in die körperliche Unversehrtheit und Berufsfreiheit seien deshalb nicht mehr verhältnismäßig gewesen. Der Gesetzgeber habe jedenfalls für November und Dezember 2022 die Regelung evaluieren und aus der Unverhältnismäßigkeit Konsequenzen ziehen müssen. Das BVerfG hat über diese Frage noch nicht entschieden.

2.3. Verworfenе Vorlagebeschlüsse

Das BVerfG hat bereits einige Vorlagen der Fachgerichte zu Corona-Maßnahmen verworfen. Es begründete diese Beschlüsse damit, dass die Fachgerichte die Verfassungswidrigkeit nicht hinreichend begründet hätten.

Da das BVerfG die Zweifel der Gerichte an der Verfassungsmäßigkeit nicht teilt, sollen die Vorlagen im Folgenden nur kurz dargestellt werden:

2.3.1. § 70 SGB II i.d.F. vom 10. März 2021 und § 73 SGB II i.d.F. vom 23. Mai 2022

§ 70 SGB II²¹ i.d.F. vom 10. März 2021 lautete:

Leistungsberechtigte, die für den Monat Mai 2021 Anspruch auf Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld haben und deren Bedarf sich nach Regelbedarfsstufe 1 oder 2 richtet, erhalten für den Zeitraum vom 1. Januar 2021 bis zum 30. Juni 2021 zum Ausgleich der mit der COVID-19-Pandemie in Zusammenhang stehenden Mehraufwendungen eine Einmalzahlung in Höhe von 150 Euro. Satz 1 gilt auch für Leistungsberechtigte, deren Bedarf sich nach Regelbedarfsstufe 3 richtet, sofern bei ihnen kein Kindergeld als Einkommen berücksichtigt wird.

20 VG Osnabrück, Vorlagebeschluss vom 03.09.2024 – 3 A 224/22.

21 Sozialgesetzbuch Zweites Buch - Bürgergeld, Grundsicherung für Arbeitsuchende - in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.05.2011 (BGBl. I S. 850, ber. S. 2094).

§ 73 SGB II i.d.F. vom 23. Mai 2022 lautete:

Leistungsberechtigte, die für den Monat Juli 2022 Anspruch auf Arbeitslosengeld II oder Sozialgeld haben und deren Bedarf sich nach der Regelbedarfsstufe 1 oder 2 richtet, erhalten für diesen Monat zum Ausgleich der mit der COVID-19-Pandemie in Zusammenhang stehenden Mehraufwendungen eine Einmalzahlung in Höhe von 200 Euro.

Das Sozialgericht (SG) Karlsruhe hielt diese Normen für verfassungswidrig. Mit Teilurteil vom 6. Juni 2023 hat es dem BVerfG beide Normen zur Überprüfung vorgelegt.²² Es argumentierte, die Normen seien nicht mit dem Grundrecht des menschenwürdigen Existenzminimums (Art. 1 Abs. 1 i.V.m. Art. 20 Abs. 1 GG) und dem Gleichheitsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) vereinbar. Die Höhe der Zahlungen sei nicht hinreichend begründet worden. Diese seien auch zu niedrig bemessen gewesen, um die pandemiebedingten Mehraufwendungen auszugleichen. Der Gesetzgeber sei seiner Pflicht zur Aktualisierung der Leistungsbeträge zudem nicht rechtzeitig nachgekommen.

Zuvor hatte es die für Mai 2021 beschlossene Einmalzahlung nach § 70 SGB II i.d.F. vom 10. März 2021 an Grundsicherungsempfänger mit einer sehr ähnlichen Begründung in einem davon unabhängigen einstweiligen Rechtsschutzverfahren mit Beschlüssen vom 11. und 24. März 2021 bereits als evident verfassungswidrig bezeichnet.²³ Die Vorschrift war im Zeitpunkt der Entscheidung noch nicht in Kraft getreten, sodass das Gericht seine Entscheidung stattdessen auf den § 21 Abs. 6 SGB II i.d.F. vom 9. Dezember 2020 stützte, um eine Mehrbedarfsleistung anlässlich der COVID-19 Pandemie zuzusprechen. Es war der Auffassung, dass Ansprüche auf Mehrbedarfsleistungen auch nach dem Inkrafttreten des § 70 SGB II i.d.F. vom 10. März 2021 am 1. April 2021 wegen dessen Verfassungswidrigkeit auf § 21 Abs. 6 SGB II i.d.F. vom 9. Dezember 2020 gestützt werden könnten.

Das BVerfG hat den Vorlagebeschluss des SG Karlsruhe mit Beschluss vom 19. Juni 2024²⁴ als unzulässig verworfen. Weder die Entscheidungserheblichkeit noch die Verfassungswidrigkeit der Normen seien darin hinreichend dargelegt. Insbesondere komme es hinsichtlich der Sicherung des Existenzminimums nicht auf eine einzelne Leistung, sondern eine Gesamtschau der Leistungshöhe an. Punktuelle Unterdeckungen bedingten keine Verfassungswidrigkeit. Verfassungsrechtlich gelte keine besondere Begründungspflicht, die Leistung müsse nur im Ergebnis begründbar sein. Auch sei nicht begründet worden, weshalb ein vermeintlich verfassungswidriges Unterlassen einer Leistungsgewährung für einen bestimmten Zeitraum die gesetzlich geregelte Leistungsgewährung für einen anderen Zeitraum verfassungswidrig werden lasse.

22 SG Karlsruhe, Teilurteil vom 06.06.2023 – S 12 AS 2208/22, S 12 AS 1358/23, S 12 AS 1359/23.

23 SG Karlsruhe, Beschluss vom 11.03.2021 – S 21 AS 565/21 ER; SG Karlsruhe, Beschluss vom 24.03.2021 – S 21 AS 711/21 ER.

24 BVerfG, Beschluss vom 19.07.2024 – 1 BvL 2/23.

2.3.2. Art. 240 § 5 Abs. 1 Satz 1 EGBGB

Art. 240 § 5 Abs. 1 Satz 1 Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch (EGBGB)²⁵ i.d.F. vom 15. Mai 2020 berechtigt Veranstalter von Freizeitveranstaltungen zur Übergabe eines Gutscheins anstelle der Erstattung des Eintrittspreises oder sonstigen Entgelts, wenn Veranstaltungen aufgrund der Corona-Pandemie nicht stattfinden konnten.

Eine Richtervorlage des Amtsgerichts Frankfurt²⁶ zur Verfassungsmäßigkeit dieser pandemiebedingten „Gutscheinlösung“ hat das Bundesverfassungsgericht mit Beschluss vom 7. November 2023²⁷ als unzulässig verworfen. Es mangle an einer hinreichenden Darlegung der Verfassungswidrigkeit mit Blick auf die Eigentumsgarantie und den Vertrauensschutz.

2.4. Unterlassene Vorkehrungen für den Schutz von Menschen mit Behinderungen

Das BVerfG entschied im Dezember 2021, dass die fehlende gesetzgeberische Regelung der Zuteilung knapper intensivmedizinischer Ressourcen im Falle der Überforderung des medizinischen Systems durch die Corona-Pandemie eine grundrechtswidrige Verletzung des staatlichen Schutzauftrags gem. Art. 3 Abs. 3 Satz 2 GG darstelle.²⁸ Das Gericht sah Anhaltspunkte dafür, dass in einer derartigen Triage-Situation bei Entscheidungen über Leben und Tod Menschen aufgrund ihrer Behinderung benachteiligt werden könnten. Aufgrund dieser konkreten Gefahr verdichte sich der staatliche Schutzauftrag hier zu einer konkreten Schutzpflicht. Dementsprechend verpflichtete das BVerfG den Gesetzgeber, Vorkehrungen gegen Benachteiligungen auf Grund einer Behinderung bei der Verteilung pandemiebedingt knapper intensivmedizinischer Behandlungsressourcen zu treffen. Dem kam der Gesetzgeber durch die Regelung von Anforderungen an ärztliche Zuteilungsentscheidungen in § 5c IfSG nach. Gegen diese Triage-Regelung ist aktuell eine Verfassungsbeschwerde von 14 Ärztinnen und Ärzten beim BVerfG anhängig.²⁹

3. Entscheidungen, die Rechtsverordnungen auf Bundesebene betreffen

Anders als bei verfassungswidrigen formellen Gesetzen können die Fachgerichte von der Anwendung einer Rechtsverordnung des Bundes ohne Vorlage an das BVerfG absehen, wenn sie diese für rechtswidrig und damit unwirksam halten.

25 Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuche in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. September 1994 (BGBl. I S. 2494; 1997 I S. 1061), zuletzt geändert durch Art. 15 Viertes BürokratienteilungsG vom 23.10.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 323).

26 AG Frankfurt, Beschluss vom 28.09.2020 – 31 C 2036/20 (17).

27 BVerfG, Beschluss vom 07.11.2023 – 2 BvL 12/20.

28 BVerfG, Beschluss vom 16.12.2021 - 1 BvR 1541/20.

29 „Verfassungsbeschwerde gegen Triage-Gesetz“, Pressemitteilung des [Marburger Bundes](#) vom 13.12.2023.

3.1. § 2 Nr. 3 und 5 SchAusnahmV i.d.F. vom 14. Januar 2022

§ 2 Nr. 3 COVID-19-Schutzmaßnahmen-Ausnahmenverordnung (SchAusnahmV)³⁰ i.d.F. vom 14. Januar 2022 verwies hinsichtlich der Voraussetzungen eines Impfnachweises auf die durch das Paul-Ehrlich-Institut im Benehmen mit dem RKI im Internet veröffentlichten Vorgaben für Schutzimpfungen.

§ 2 Nr. 5 SchAusnahmV i.d.F. vom 14. Januar 2022 verwies hinsichtlich der Voraussetzungen eines Genesenennachweises auf die im Internet veröffentlichten Vorgaben des RKI.

Das RKI sollte dabei insbesondere den Zeitraum festlegen, in dem die Nachweise gültig waren. Der entsprechende Link war jeweils angegeben.

Einige Verwaltungsgerichte³¹ hielten § 2 Nr. 5 SchAusnahmV i.d.F. vom 14. Januar 2022 in Eilverfahren für verfassungs- oder zumindest rechtswidrig. Der dynamische Verweis auf die Internetseite des Robert Koch-Instituts im Hinblick auf die Anforderungen an einen Genesenennachweis und insbesondere zur Festlegung von dessen Dauer verstoße gegen den Wesentlichkeitsgrundsatz, den Bestimmtheitsgrundsatz und den Grundsatz der Normklarheit (Art. 20 Abs. 3 GG). Er genüge dem rechtsstaatlichen Publizitätserfordernis nicht. Die Regelung entspreche den Vorgaben des § 28c IfSG als gesetzlicher Ermächtigungsgrundlage nicht mehr, weil diese keine Subdelegation an das RKI vorsehe. Nach Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG könne eine Ermächtigung durch Rechtsverordnung nur in gesetzlich vorgesehenen Fällen übertragen werden.

Mit im Kern derselben Argumentation und unter Verweis auf die dargestellte Rechtsprechung befanden einige Verwaltungsgerichte auch § 2 Nr. 3 SchAusnahmV i.d.F. vom 14. Januar 2022 für rechtswidrig.³²

Auch das BVerfG äußerte in einem Eilverfahren Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit solcher doppelten dynamischen Verweisungen, ließ die Entscheidung darüber aber offen.³³

Beide Regelungen wurden durch Verordnung vom 18. März 2022 mit Wirkung vom 19. März 2022 aufgehoben.

30 Verordnung zur Regelung von Erleichterungen und Ausnahmen von Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 (SchAusnahmV) vom 08.05.2021.

31 VG Osnabrück, Beschluss vom 04.02.2022 – 3 B 4/22; VG Hamburg, Beschluss vom 14.02.2022 – 14 E 414/22; VG Halle, Beschluss vom 16.02.2022 – 1 B 41/22 HAL; VG Berlin, Beschluss vom 16.02.2022 – 14 L 24/22; VG Frankfurt a.M., Beschluss vom 22.02.2022 – 5 L 363/22.F; VG Darmstadt, Beschluss vom 23.02.2022 – 4 L 210/22; VG Ansbach, Beschluss vom 24.02.2022 – AN 18 E 22.402; VG Schwerin, Beschluss vom 24.02.2022 – 7 B 190/22 SN; VG Gießen, Beschluss vom 25.02.2022 – 10 L 271/22; VG Gera, Beschluss vom 25.02.2022 – 3 E 129/22 Ge; VGH München, Beschluss vom 3.3.2022 – 20 CE 22.536; VG Würzburg, Beschluss vom 08.03.2022 – W 8 E 22.287; zweifelnd, aber ohne Entscheidung zur Verfassungsmäßigkeit: VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 15.02.2022 – 2 L 143/22.

32 VG Berlin, Beschluss vom 18.2.2022 – VG 14 L 15/22; VG Darmstadt, Beschluss vom 23.02.2022 – 4 L 210/22.

33 BVerfG, Beschluss vom 10.2.2022 – 1 BvR 2649/21.

3.2. § 2 Nr. 8 CoronaEinreiseV i.d.F. vom 14. Januar 2022

§ 2 Nr. 8 Coronavirus-Einreiseverordnung (CoronaEinreiseV)³⁴ i.d.F. vom 14. Januar 2022 definierte den Genesenennachweis ebenso wie § 2 Nr. 5 SchAusnahmV i.d.F. vom 14. Januar 2022 unter Verweis auf eine Website des RKI.

Das VG Berlin hielt die Regelung aus diesem Grund für rechtswidrig.³⁵

3.3. § 4 CoronaEinreiseV i.d.F. vom 9. Juni 2021

§ 4 CoronaEinreiseV i.d.F. vom 9. Juni 2021 regelte eine Absonderungspflicht für in die Bundesrepublik Deutschland Einreisende, die sich vor ihrer Einreise in einem zum Zeitpunkt der Einreise als Risikogebiet eingestuften Gebiet aufgehalten hatten.

Mehrere Gerichte³⁶ sahen einen Verstoß gegen das Gleichbehandlungsgebot des Art. 3 Abs. 1 GG darin, dass die Quarantäne bei einer Rückstufung des Gebiets nach der Einreise nicht vorzeitig beendet werden konnte.

Spätere Fassungen der Verordnung enthielten eine entsprechende Ausnahme.³⁷

3.4. Coronavirus-Impfverordnung vor dem 7. Juni 2021

3.4.1. Wesentlichkeitsprinzip

Einige Gerichte stellten die Verfassungsmäßigkeit der Coronavirus-Impfverordnung (CoronaImpfV)³⁸ im Hinblick auf den Wesentlichkeitsgrundsatz und teils auch die Regelungskompetenz des Bundes in Frage. Die Verordnung regelte bis zum 6. Juni 2021 insbesondere die Impfpriorisierung durch eine Priorisierung in Gruppen.³⁹ Anschließend wurde die Impfpriorisierung jedenfalls auf Bundesebene aufgegeben.⁴⁰

34 Verordnung zum Schutz vor einreisebedingten Infektionsgefahren in Bezug auf das Coronavirus SARS-CoV-2 (CoronaEinreiseV) i.d.F. vom 28.09.2021.

35 VG Berlin, Beschluss vom 16.02.2022 – 14 L 24/22.

36 VG Frankfurt a. M., Beschluss vom 09.07.2021 – 5 L 1908/21.F; VG München, Beschluss vom 13.07.2021 – M 26b E 21.3617; VG Mainz, Beschluss vom 14.07.2021 – 1 L 504/21.MZ; VG des Saarlandes, Beschluss vom 16.07.2021 – 6 L 778/21.

37 Vgl. z.B. § 4 CoronaEinreiseV i.d.F. vom 28.09.2021.

38 Verordnung zum Anspruch auf Schutzimpfung gegen das Coronavirus Sars-CoV-2 (CoronaImpfV).

39 Vgl. z. B. Verordnung zum Anspruch auf Schutzimpfung gegen das Coronavirus Sars-CoV-2 (CoronaImpfV) i.d.F. vom 18.12.2020 (BAnz AT 11.03.2021 V1), 08.02.2021 (BAnz AT 08.02.2021 V1), 10.03.2021 (BAnz AT 21.12.2020 V3).

40 Vgl. Verordnung zum Anspruch auf Schutzimpfung gegen das Coronavirus Sars-CoV-2 (CoronaImpfV) i.d.F. vom 1. Juni 2021 (BAnz AT 02.06.2021 V2).

Überwiegend ließen die Gerichte die Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der Verordnung offen, weil sie nicht entscheidungserheblich sei.⁴¹ Das VG Osnabrück⁴² und das LG Halle⁴³ hielten die Verordnung für verfassungswidrig. Art. 20 Abs. 3 GG in seiner Ausprägung als Gesetzesvorbehalt gebiete eine gesetzliche Regelung der Impfreihenfolge, weil in den Schutzbereich des Grundrechts aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG eingegriffen werde. Das VG Berlin sprach sich hingegen für die Verfassungsmäßigkeit der Rechtsverordnung aus. Der Bundesverordnungsgeber habe mit der Priorisierung nicht in ein Grundrecht eingegriffen, sondern habe seine Schutzpflicht erfüllen wollen. Die Freiheitsdimension des Grundrechts auf Leben und körperliche Unversehrtheit sei nicht wesentlich tangiert. § 20i SGB V i.d.F. vom 18. November 2020 habe die Kriterien hinreichend vorgezeichnet.⁴⁴

3.4.2. Behandlung von Härtefällen nach der Neufassung der Coronavirus-Impfverordnung vom 8. Februar 2021

In der bis zum 7. Februar 2021 geltenden Fassung der Corona-Impfverordnung sah § 1 Abs. 2 Satz 1 vor, dass die Länder den vorhandenen Impfstoff nach der vorgegebenen Reihenfolge nutzen „sollen“.⁴⁵ Diese Formulierung konnte im Sinne eines intendierten Ermessens so ausgelegt werden, dass die Länder in begründeten Einzelfällen – und insbesondere sogenannten Härtefällen – von der vorgegebenen Reihenfolge abweichen konnten. Die ab dem 8. Februar 2021 gültige Fassung der Verordnung enthielt hingegen die Formulierung „haben zu nutzen“.⁴⁶ Nach dem Wortlaut der Verordnung konnten Personen damit nicht mehr in eine höhere Impfpriorisierungsgruppe eingestuft werden als der, der sie angehörten. Zeitgleich wurden Härtefall-Klauseln in den Priorisierungsgruppen in § 3 und § 4, nicht aber für die höchste Priorisierungsstufe in § 2 eingeführt. Sie sollten gewährleisten, dass Personen mit einem aufgrund ihrer persönlichen Umstände individuell sehr hohen Risiko für einen schweren Krankheitsverlauf (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. k) oder eine Ansteckung (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 9), die nicht unter die Fallgruppen fielen, bei der Impfung ebenfalls prioritär behandelt wurden. Die höchste Priorisierungsstufe bekamen

41 Vgl. VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 11.01.2021 – 20 L 1812/20; VG Hannover, Beschluss vom 25.01.2021 – 15 B 269/21; VG München, Beschluss vom 28.01.2021 – M 26b E 21.393; VG Frankfurt, Beschluss vom 12.02.2021 – 5 L 219/21.F; VG Regensburg, Beschluss vom 12.02.2021 – RN 5 E 21.201; Schleswig-Holsteinisches VG, Beschluss vom 17.02.2021 – 1 B 12/21; VG Hamburg, Beschluss vom 17.02.2021 – 21 E 411/21; VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 18.02.2021 – 20 L 182/21; VG Lüneburg, Beschluss vom 18.02.2021 – 6 B 6/21; VG Frankfurt, Beschluss vom 29.01.2021 – 5 L 182/21.F; VG Berlin, Beschluss vom 18.03.2021 – 14 L 122/21; VG Ansbach, Beschluss vom 25.03.2021 – AN 18 E 21.00452; VG des Saarlandes, Beschluss vom 29.03.2021 – 6 L 295/21.

42 VG Osnabrück, Beschluss vom 04.03.2021 – 3 B 4/21.

43 LG Halle (Saale), Beschluss vom 28.02.2023 – 16 KLS 2/22.

44 VG Berlin, Beschluss vom 27.01.2021 – 14 L 2/21; VG Berlin, Beschluss vom 29.01.2021 – 14 L 33/21; VG Berlin, Beschluss vom 29.01.2021 – 14 L 13/21; VG Berlin, Beschluss vom 22.02.2021 – 14 L 42/21.

45 Vgl. § 1 Verordnung zum Anspruch auf Schutzimpfung gegen das Coronavirus Sars-CoV-2 (CoronaImpfV) i.d.F. vom 18.12.2020 (BAZ AT 21.12.2020 V3).

46 Vgl. § 1 Verordnung zum Anspruch auf Schutzimpfung gegen das Coronavirus Sars-CoV-2 (CoronaImpfV) i.d.F. vom 8. Februar 2021 ((BAZ AT 08.02.2021 V1).

Personen, die das 80. Lebensjahr vollendet hatten, und einige im medizinischen Bereich tätige Personengruppen.

Mehrere Gerichte hielten die durch die Verordnung vorgenommene Priorisierung für sachgerecht. Die Verordnung erfülle das verfassungsrechtlich gebotene Schutzniveau und verstoße nicht gegen das Untermaßverbot. Die unterschiedliche Behandlung von Personen je nach Priorisierungsgruppe sei durch Sachgründe gerechtfertigt und deshalb mit Art. 3 Abs. 1 Satz 1 GG vereinbar.⁴⁷

Nach Auffassung des VG Potsdam war die fehlende Möglichkeit einer höheren Priorisierung im Einzelfall hingegen nicht mit § 20i Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 Buchst. a SGB V i.d.F. vom 18.11.2020 vereinbar. Danach sei für die Impfreihefolge maßgeblich, ob ein erhöhtes Risiko für einen schweren oder tödlichen Krankheitsverlauf bestehe. Eine pauschalisierte Einteilung in Gruppen sei grundsätzlich zulässig. Personen, für die bei einer Infektion ein sehr hohes Todesfallrisiko bestehe, müssten aber in die Stufe höchster Priorität vorrücken können. Eine Schlechterstellung von Personen, die diesem Risiko aufgrund individueller Umstände konkret am wahrscheinlichsten ausgesetzt seien, gegenüber Personen, für die aufgrund abstrakter Annahmen wie ihres Alters ein hohes Risiko angenommen werde, sei unzulässig. Die schwerstkranke Klägerin habe einen Anspruch auf höchstpriorisierte Impfung unmittelbar aus § 20i Abs. 3 Satz 2 Nr. 1 Buchst. a SGB V i.V.m. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG.⁴⁸

Das VG Schleswig legte die Verordnung vor dem Hintergrund des Schutzauftrags aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Art. 3 Abs. 1 GG dahingehend aus, dass Personen mit einem nachweislich höchsten Risiko für einen schweren oder tödlichen Krankheitsverlauf ebenfalls vorrangig vor allen anderen Impfberechtigten Zugang zur Schutzimpfung hätten.⁴⁹

3.5. Medizinischer Bedarf Versorgungssicherstellungsverordnung

§ 3 Abs. 4 Satz 2 Medizinischer Bedarf Versorgungssicherstellungsverordnung (MedBVSV)⁵⁰ i.d.F. vom 27. Mai 2020 begrenzt die Haftung pharmazeutischer Hersteller auf Vorsatz und Fahrlässigkeit und beschränkt damit die sonst uneingeschränkte Haftung aus § 84 Abs. 1 Satz 2 Arzneimittelgesetz (AMG)⁵¹. Mehrere Gerichte ließen die Rechtmäßigkeit der Verordnung mangels

47 VGH München, Beschluss vom 10.02.2021 – 20 CE 21.321; VG Frankfurt a. M., Beschluss vom 12.02.2021 – 5 L 219/21.F; VG Würzburg, Beschluss vom 18.03.2021 – W 8 E 21.352; VG Würzburg, Beschluss vom 19.03.2021 – 8 E 21.357; grundsätzlich für eine sachgerechte Priorisierung, aber offenlassend, ob eine Abweichung im atypischen Härtefall möglich sei: VG Gelsenkirchen, Beschluss vom 18.02.2021 – 20 L 182/21.

48 VG Potsdam, Beschluss vom 17.02.2021 – 6 L 103/21.

49 VG Schleswig, Beschluss vom 17.02.2021 – 1 B 12/21.

50 Verordnung zur Sicherstellung der Versorgung der Bevölkerung mit Produkten des medizinischen Bedarfs bei der durch das Coronavirus SARS-CoV-2 verursachten Epidemie (MedBVSV) i.d.F. vom 25.05.2020.

51 Gesetz über den Verkehr mit Arzneimitteln in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Dezember 2005 (BGBl. I S. 3394), zuletzt geändert durch Art. 1, 2 MedizinforschungsG vom 23.10.2024 (BGBl. 2024 I Nr. 324).

Entscheidungserheblichkeit dahinstehen.⁵² Die Landgerichte Frankfurt⁵³ und Limburg⁵⁴ lehnten einen Anspruch aus § 84 Abs. 1 Satz 2 AMG ab, hielten die MedBVSV jedoch für unvereinbar mit höherrangigem Recht und ließen sie daher unangewendet. Als untergesetzliche Norm könne die MedBVSV den gesetzlichen Schadensersatzanspruch aus § 84 Abs. 1 Satz 2 AMG nicht beschränken.

4. Musterverordnung zu Quarantänemaßnahmen für Ein- und Rückreisende

Auf Grundlage der Musterverordnung zu Quarantänemaßnahmen für Ein- und Rückreisende zur Bekämpfung des Coronavirus (Muster-VO) haben die Länder in eigener Verantwortung Verordnungen bezüglich der Quarantäneregeln für Einreisende in die Landesgebiete erlassen. Die Muster-VO wurde durch das Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat zusammen mit den Innen- und Gesundheitsministerien von Bund und Ländern als Arbeitshilfe erarbeitet. In Ausnahmefällen sollten landesspezifische Abweichungen und Ergänzungen bezüglich der Muster-VO möglich bleiben.

Einige Gerichte haben einzelne Regelungen der Länderverordnungen, die auf die Muster-VO zurückgingen, zeitweise außer Vollzug gesetzt oder nicht angewendet. Die Rechtswidrigkeit der Verordnungen wurde damit begründet, dass sie den Personenkreis für Quarantänemaßnahmen über § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG hinaus erweitert hätten. Dieser sei in Bezug auf Maßnahmen der Absonderung die speziellere Norm, sodass die Verordnung nicht auf die Generalklausel des § 28 IfSG gestützt werden könnten.⁵⁵ Das OVG Schleswig-Holstein hielt den Rückgriff auf die Generalklausel hingegen für zulässig.⁵⁶ Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof⁵⁷ hat für § 1 Einreise-Quarantäneverordnung Bayern (EQV)⁵⁸ i.d.F. vom 5. November 2020 entschieden, dass das Kriterium der Einreise aus einem „Ausländischen Risikogebiet“ grundsätzlich nicht geeignet sei, einen Ansteckungsverdacht nach § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG zu begründen.⁵⁹ Zudem genüge die dynamische Verweisung auf die Internetseite des RKI im Hinblick auf die Einordnung als Risikogebiet nicht dem Rechtsstaatsprinzip, insbesondere dem Wesentlichkeitsgrundsatz. Den Bundesbehörden

52 Vgl. u.a. LG Mainz, Urteil vom 14.11.2023 – 9 O 37/23; LG Köln, Urteil vom 15.11.2023 – 20 O 20/23; LG Bamberg, Urteil vom 26.01.2024 – 45 O 183/23; LG Ulm, Urteil vom 17.05.2024 – 4 O 394/22; LG Bochum, Urteil vom 20.06.2024 - I-8 O 181/23; OLG Koblenz, Urteil vom 10.07.2024 – 5 U 1375/23.

53 LG Frankfurt, Urteil vom 14.02.2024 – 2-12 O 264/22.

54 LG Limburg, Urteil vom 31.07.2024 – 1 O 131/23.

55 Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 11.05.2020 – 13 MN 143/20; VG Hamburg, Beschluss vom 13.05.2020 – 15 E 1967/20; OVG NRW, Beschluss vom 05.06.2020 – 13 B 776/20.NE; durchaus kritisch, aber letztlich gegen ein Außervollzugsetzen der Verordnung durch einstweilige Anordnung: OVG Thüringen, Beschluss vom 15.06.2020 – 3 EN 375/20; alle in Bezug auf Normen, die § 1 Muster-VO in der Fassung von April 2020 nachgeformt sind.

56 OVG Schleswig-Holstein, Beschluss vom 25.05.2020 – 3 MR 32/20.

57 Bayerischer VGH, Urteil vom 02.08.2023 – 20 N 20.2861.

58 Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (Bayern), Verordnung über Quarantänemaßnahmen für Einreisende zur Bekämpfung des Coronavirus (EQV) vom 9. November 2020.

59 § 1 EQV entspricht dabei in Bezug auf das Abstellen auf Risikogebiete sowie der dynamischen Verweisung auf das RKI dem § 1 Abs. 1, Abs. 4 Muster-VO vom 14.10.2020.

habe schon die Befugnis gefehlt, rechtswirksam Risikogebiete zu bestimmen oder festzusetzen, weil es bis zur Einführung des § 2 Nr. 17 IfSG durch das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite v. 18. November 2020 (BGBl. I 2397) keine gesetzliche Ermächtigungsgrundlage dafür gegeben habe.

* * *