

Abschrift



VERFASSUNGSGERICHTSHOF DES LANDES BERLIN

Im Namen des Volkes
Beschluss

VerfGH 51 A/20

In dem Verfahren über den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

des Herrn ...,
Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin,
Niederkirchnerstraße 5, 10111 Berlin,

- Antragsteller -

g e g e n

1. den Senat von Berlin,
vertreten durch den Regierenden Bürgermeister Michael Müller,
Jüdenstraße 1, 10178 Berlin,
2. die Senatorin für Gesundheit, Pflege und Gleichstellung Dilek Kalayci,
Oranienstraße 106, 10969 Berlin

- Antragsgegner -

hat der Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin durch die Präsidentin Selting, den Vizepräsidenten Dr. Seegmüller und die Richterinnen und Richter Alagün, Dr. Burholt, Dr. Gräfin von Galen, Hilbrans, Kipp, Prof. Dr. Lembke und Prof. Dr. Schönrock

am 17. April 2020 b e s c h l o s s e n :

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgelehnt.

Das Verfahren ist gerichtskostenfrei.

Auslagen werden nicht crstattet.

G r ü n d e

I.

Der Antragsteller ist seit dem ... Mitglied des Abgeordnetenhauses von Berlin. Er wendet sich im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes gegen eine Verletzung seiner Rechte als Abgeordneter, hilfsweise als Bürger, durch die Verordnung über erforderliche Maßnahmen zur Eindämmung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Berlin vom 22. März 2020 in der Fassung vom 2. April 2020 unter Berücksichtigung der Zweiten Verordnung zur Änderung der SARS-CoV-2-Eindämmungsmaßnahmenverordnung vom 9. April 2020 – im Folgenden: Verordnung.

Am 13. April 2020 hat der Antragsteller beim Verfassungsgerichtshof ein Organstreitverfahren eingeleitet, hilfsweise Verfassungsbeschwerde erhoben und um Eilrechtsschutz ersucht.

Der Antragsteller trägt Folgendes vor: Die Verletzung des Prinzips des Gesetzesvorbehalts könne jedenfalls im Verfassungsbeschwerdeverfahren zulässigerweise geltend gemacht werden. Die Wesentlichkeitstheorie sei ignoriert und das Übermaßverbot missachtet worden. Es liege ein faktisches Berufsverbot für Hunderttausende vor. Überdies fehle es an der Klarheit der Regelungen der Verordnung. In § 14

Abs. 1 der Verordnung werde die Handlungsfreiheit der Abgeordneten – und aller Bürger – massiv eingeschränkt, und es werde allein dem Ermessen der Ordnungsbehörden überlassen, ob Gründe zum Verlassen der Wohnung vorlägen und damit eine Glaubhaftmachung ausreichend sein soll. Dies stelle bezüglich § 14 Abs. 3a Var. 2 der Verordnung einen Eingriff in das freie Mandat aus Art. 38 Abs. 4 VvB dar. Ebenso könne diese Regelung der Verordnung einen Eingriff in das Zeugnisverweigerungsrecht der Abgeordneten aus Art. 51 VvB – und gleichermaßen aller anderen mit einem Zeugnisverweigerungsrecht ausgestatteten Personen – darstellen, wenn diese zur Glaubhaftmachung der Mandats- oder Berufsbezogenheit im Sinne des § 14 glaubhaft machen sollen, dass sie entsprechend aktuell tätig sind. Die Verordnung sei insgesamt nicht von der gesetzlichen Grundlage im Infektionsschutzgesetz gedeckt, da nicht angenommen werden könne, dass alle ihre Adressaten mit überwiegender Wahrscheinlichkeit Krankheitserreger aufgenommen hätten. Zudem würden gerade im Einzelhandel gleichheitswidrige Unterscheidungen durch die Verordnung vorgenommen. Grundlage der Verordnung könne gemäß Art. 64 Abs. 1 VvB nur ein vom Abgeordnetenhaus des Landes Berlin erlassenes Gesetz sein, welches nicht vorliege. Die Verordnung hätte nach Artikel 64 Abs. 3 VvB unverzüglich dem Abgeordnetenhaus zur Kenntnisnahme vorgelegt werden müssen.

Der Antragsteller beantragt,

im Wege der einstweiligen Anordnung vorläufig festzustellen:

1. die SARS-CoV-2-EindmaßnV verletzt ihn in seinen Rechten aus Artikel 38 der Verfassung von Berlin,
2. die SARS-CoV-2-EindmaßnV ist mit Artikel 64 Abs. 1 der Verfassung von Berlin unvereinbar, da eine gesetzliche Ermächtigung zum Erlass dieser Verordnung nicht vorliegt.

Der Antragsgegner zu 1. beantragt,

den Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abzulehnen.

Der Verfassungsgerichtshof hat den Antragsgegnern und dem Abgeordnetenhaus von Berlin von der Einleitung des Verfahrens Kenntnis gegeben. Der Antragsgegner zu 1. hat zum Verfahren Stellung genommen.

II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat in der Sache keinen Erfolg.

Nach § 31 Abs. 1 des Gesetzes über den Verfassungsgerichtshof – VerfGHG – kann der Verfassungsgerichtshof im Streitfall einen Zustand durch einstweilige Anordnung vorläufig regeln, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund zum gemeinen Wohl dringend geboten ist. Wegen der meist weitreichenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in einem verfassungsgerichtlichen Verfahren auslösen kann, ist bei der Prüfung der Voraussetzungen von § 31 Abs. 1 VerfGHG ein strenger Maßstab anzulegen. Dabei müssen die Gründe, welche für oder gegen die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahme sprechen, grundsätzlich außer Betracht bleiben, es sei denn, das Ergebnis des verfassungsgerichtlichen Verfahrens – hier der Antrag im Organstreitverfahren und die (hilfsweise erhobene) Verfassungsbeschwerde – liegt auf der Hand (Beschlüsse vom 2. August 2019 - VerfGH 114 A/19 und VerfGH 112 A/19 -, jeweils Rn. 10, sowie vom 22. November 2017 - VerfGH 153 A/17 -, Rn. 2). Der Antrag ist abzulehnen, wenn die Anträge in der Hauptsache unzulässig oder offensichtlich unbegründet sind.

1. Das Ergebnis der Anträge zu 1. und 2. im Organstreitverfahren liegt auf der Hand.

a) Der Antrag zu 1. ist offensichtlich unbegründet. Die in § 14 Abs. 2 i. V. m. Abs. 3 Buchst. a der Verordnung enthaltene Verpflichtung, eine mandatsbezogene Tätigkeit glaubhaft zu machen, stellt insbesondere keinen Verstoß gegen das freie Mandat aus Art. 38 Abs. 4 VvB dar.

Die Regelung in § 14 Abs. 2 i. V. m. Abs. 3 Buchst. a der Verordnung verlangt, dass der Antragsteller eine mandatsbezogene Tätigkeit glaubhaft machen muss. Im Lichte der Bedeutung der Funktionsfähigkeit der Legislative – wie sie auch in der Ausnahmenvorschrift in § 1 Abs. 2 der Verordnung zum Ausdruck kommt – und der Bedeutung des freien Mandats kann von dem Antragsteller als Abgeordnetem insoweit nicht mehr verlangt werden, als dass er sich als Abgeordneter ausweist und versichert, dass er mandatsbezogen seine Wohnung verlassen habe. Eine weitergehende Kontrolle auch nur der Plausibilität seiner Erklärung hat zu unterbleiben.

Auch der von dem Antragsteller außerdem befürchtete Eingriff in sein Zeugnisverweigerungsrecht aus Art. 51 Abs. 2 VvB droht nicht. Das Zeugnisverweigerungsrecht berechtigt den Abgeordneten, Angaben über Personen, die ihm in seiner Eigenschaft als Abgeordneter Mitteilung gemacht haben, und die Herausgabe von Schriftstücken, die ihm in seiner Eigenschaft als Abgeordneter anvertraut wurden, zu verweigern. Da er, wie ausgeführt, nur zur Versicherung des Mandatsbezuges des Verlassens seiner Wohnung ohne weitere Angaben verpflichtet ist, betrifft die angegriffene Regelung in Bezug auf seine mandatsbezogenen Tätigkeiten nicht die Offenbarung von Informationen, die von dem Zeugnisverweigerungsrecht erfasst sind.

b) Der Antrag zu 2. ist mangels Antragsbefugnis unzulässig. Die mit diesem Antrag begehrte Feststellung einer Verletzung von Art. 64 Abs. 1 VvB zielt für sich genommen schon nicht auf eine Verletzung von Organrechten, da der Gesetzesvorbehalt aus Art. 64 Abs. 1 VvB nicht unmittelbar ein Organrecht statuiert. Sofern es dem Antragsteller darum geht, legislative Beteiligungs- oder Entscheidungsbefugnisse des Abgeordnetenhauses (vgl. hierzu Beschluss vom 21. März 2003 - VerfGH 6/01 -, Rn. 75 ff.) geltend zu machen, ist sein Antrag im Organstreitverfahren unzulässig. Die Organrechte des Abgeordnetenhauses kann der Antragsteller als einzelner Abgeordneter nicht prozessstandschaftlich für dieses geltend machen (Urteil vom 22. November 2005 - VerfGH 217/04 -, Rn. 38; Michaelis/Rind, in: Driehaus, VvB, 4. Aufl., 2020, Art. 84 Rn. 11).

2. Das Ergebnis der Anträge zu 1 und 2 im Verfassungsbeschwerdeverfahren liegt ebenfalls auf der Hand. Sie sind unzulässig.

a) Hinsichtlich Art. 38 Abs. 4 VvB kann der Antragsteller seine Anliegen nicht zulässigerweise mit der Verfassungsbeschwerde geltend machen. Das in Art. 38 Abs. 4 VvB garantierte freie Mandat ist ein Recht, das dem Antragsteller aus seinem Status als Abgeordneter zukommt (Driehaus, in: ders., VvB, 4. Aufl., 2020, Art. 38 Rn. 15). In allen Fragen, die seinen Abgeordnetenstatus betreffen, ist der Antragsteller auf den Weg des Organstreitverfahrens verwiesen. Die Möglichkeit der Verfassungsbeschwerde ist ihm verschlossen. Die Verfassungsbeschwerde ist den Bürgerinnen und Bürgern zur Verfolgung ihrer verfassungsrechtlich garantierten Rechte gegen den Staat gegeben, sie ist kein Mittel zur Austragung von Meinungsverschieden-

heiten zwischen Staatsorganen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. Mai 2011 - 2 BvR 2599/10 -, juris Rn. 9).

b) Hinsichtlich der Geltendmachung des Gesetzesvorbehalts ist der Antragsteller nicht beschwerdebefugt. Nach § 49 Abs. 1 VerfGHG kann jedermann mit der Behauptung, durch die öffentliche Gewalt des Landes Berlin in einem seiner in der Verfassung von Berlin enthaltenen Rechte verletzt zu sein, die Verfassungsbeschwerde erheben. Der Grundsatz des Gesetzesvorbehalts vermittelt isoliert kein solches subjektives Recht. Die Rüge der Verletzung des Gesetzesvorbehalts kann nur im Zusammenhang mit der Geltendmachung eines – mangels Gesetzesgrundlage nicht gerechtfertigten – Eingriffs in Grundrechte vorgebracht werden (nicht anders auch im vom Antragsteller angeführten Beschluss vom 25. März 1999 - VerfGH 35/97 -, Rn. 10 f.: Geltendmachung des Eigentumsrechts).

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf den §§ 33, 34 VerfGHG.

Selting	Dr. Seegmüller	Alagün
Dr. Burholt	Dr. Gräfin von Galen	Hilbrans
Kipp	Prof. Dr. Lembke	Prof. Dr. Schönrock