



Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, 11014 Berlin

An die  
Regierungschefinnen und Regierungschefs  
der Länder

Nur per E-Mail

**Christine Lambrecht, MdB**  
Bundesministerin

Postanschrift  
11017 Berlin

**Horst Seehofer**  
Bundesminister

Postanschrift  
11014 Berlin

Berlin, 30. Oktober 2020

Sehr geehrte Damen und Herren Ministerpräsidenten,  
sehr geehrter Herr Erster Bürgermeister,  
sehr geehrter Herr Regierender Bürgermeister,  
sehr geehrter Herr Bürgermeister,

in der Videokonferenz am 28. Oktober 2020 haben wir besprochen, dass die leitenden rechtlichen Erwägungen für die beschlossenen Maßnahmen zur Eindämmung der Corona-Pandemie nochmals zusammenfassend dargelegt werden. Nachstehend geben wir daher wieder, welche verfassungsrechtlichen Anforderungen, insbesondere im Hinblick auf den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz, dabei leitend waren:

- Die Maßnahmen sollen am 2. November 2020 in ganz Deutschland in Kraft treten und bis Ende November gelten.
- Parlamentsgesetzliche Rechtsgrundlagen für die Regelung der Maßnahmen sind die §§ 28, 32 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG). Diese sind vom Bund kompetenzgerecht auf Grundlage von Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG erlassen worden.
- Die Vollzugskompetenz für das IfSG liegt nach Art. 30, 83 GG bei den Ländern. Dabei werden die Maßnahmen auf Länderebene überwiegend im Wege der abgeleiteten Rechtsetzung durch Rechtsverordnungen nach § 32 IfSG, gelegentlich auch durch Allgemeinverfügungen unmittelbar nach § 28 IfSG erlassen.
- Eine abschließende verfassungsrechtliche Bewertung der einzelnen Maßnahmen wird daher von der konkreten Ausgestaltung in den jeweiligen Verordnungen der Länder abhängen.

- Die Vorgaben des MPK-Beschlusses ermöglichen in jedem Fall eine Umsetzung durch Verordnungen der Länder in verfassungsrechtlich zulässiger Weise. Sie beachten insbesondere die Anforderungen des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit.
- Voraussetzung für die Verhältnismäßigkeit ist, dass die Maßnahmen zur Erreichung eines legitimen Zwecks geeignet, erforderlich und angemessen sind. Bei der Bewertung dieser Frage steht der Exekutive ein Beurteilungs- und Prognosespielraum zu. Bei der Lagebeurteilung sind insbesondere die Erkenntnisse und die wissenschaftliche Expertise des RKI sowie anderer anerkannter Forschungseinrichtungen zu berücksichtigen.
- Ziel der Maßnahmen ist es, die von den zuständigen Gesundheitsbehörden ermittelte exponentielle Steigerung der Infektionszahlen so zu verringern, dass die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems aufrecht erhalten bleibt. Die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems ist nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein überragend wichtiges Gemeingut und dient dem von staatlicher Seite im Rahmen des Möglichen zu gewährleistenden Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung. Der Staat erfüllt damit seine Schutzpflicht aus Art. 2 Absatz 2 Satz 1 GG.
- Eine zeitlich befristete, erhebliche Einschränkung persönlicher Kontakte ist nach den Erfahrungen aus der ersten Welle der Pandemie geeignet, die bei weiter steigenden Infektionszahlen bestehende konkrete Gefahr einer Überlastung des deutschen Gesundheitssystems abzuwenden. Dies ist von wissenschaftlicher Seite überzeugend bestätigt worden. Eine solche Einschränkung ist auch erforderlich, weil mildere, gleich wirksame Mittel nicht zu Verfügung stehen.
- Um ein noch weiter reichendes Herunterfahren des öffentlichen Lebens vermeiden zu können, sind die vorgesehenen Maßnahmen im Wesentlichen auf Einschränkungen der privaten Freizeitgestaltung begrenzt. Hier kann das Infektionsgeschehen nach den bisherigen Erkenntnissen durch eine Verminderung der persönlichen Kontakte effektiv begrenzt werden. Eine Erstreckung auf andere Bereiche wäre mit noch schwereren Folgen verbunden, auch in gesamtwirtschaftlicher Hinsicht.
- Dies gilt unabhängig davon, ob sich der Anteil der betroffenen Bereiche wie etwa Hotels, Gaststätten oder Kinos am Infektionsgeschehen zum gegenwärtigen Zeitpunkt genau und im Einzelnen sicher feststellen lässt. Da nur durch eine generelle Reduzierung von persönlichen Kontakten das Infektionsgeschehen beherrscht werden kann, ist entscheidend, dass in der Gesamtschau der beschlossenen Einschränkungen diese angestrebte Wirkung erreicht werden kann und im Hinblick auf die Belastung nicht außer Verhältnis steht. Die Maßnahmen treffen Gastronomiebetriebe, Dienstleistungsbetriebe für körpernahe Dienstleistungen und die Unterhaltungsbranche besonders, weil sie kontaktintensive Bereiche sind. Zwar kann dies die Frage aufwerfen, warum andere Bereiche, in denen auch viele Menschen zusammenkommen, wie zum Beispiel Schulen, weiterhin geöffnet bleiben. Es ist aber verfassungsrechtlich zu rechtfertigen, grundrechtlich besonders geschützte oder gesellschaftlich wichtige Bereiche, z.B. den Schulbetrieb, Gottesdienste, Versammlungen etc. weiterhin zu ermöglichen, auch wenn andere Bereiche mit vergleichbarem Infektionsrisiko untersagt werden. Das Grundgesetz stellt z.B. an Eingriffe in die Berufsfreiheit grundsätzlich geringere Anforderungen als an Eingriffe in die Glaubensfreiheit.

- Würden keine oder weniger einschneidende Maßnahmen getroffen, würde sich das Infektionsgeschehen rasant weiter verschärfen. Dies würde zu einer starken Belastung des Gesundheitssystems sowie zu einer Zunahme von schweren Krankheitsverläufen und Todesfällen in der Bevölkerung führen, wie dies auch in anderen Staaten zu sehen war und ist. Angesichts des hohen Schutzguts der öffentlichen Gesundheit sind grundrechtsbeschränkende Maßnahmen zur Abwehr dieser Gefahr gerechtfertigt.
- Von zentraler Bedeutung für die Angemessenheit der Maßnahmen ist neben der bereits beschlossenen zeitlichen Befristung auch die vereinbarte erneute Beratung und ggf. notwendige Anpassung anhand des bis dahin beobachteten Infektionsgeschehens.
- Die von den Einschränkungsanordnungen betroffenen Unternehmen, Betriebe, Selbständige, Vereine und Einrichtungen erhalten durch den Bund weitere finanzielle Hilfen, so dass im Rahmen einer Gesamtbewertung die Angemessenheit der Maßnahmen auch insoweit gewährleistet ist.

Die vorstehenden verfassungsrechtlichen Maßgaben werden auch bei der jetzt anstehenden Umsetzung in konkrete Regelungen maßgebend sein. Wir glauben, dass sich die Akzeptanz in der Bevölkerung noch erhöhen wird, wenn die tragenden rechtlichen Erwägungen benannt werden.

Mit freundlichen Grüßen



Christine Lambrecht  
Bundesministerin der Justiz  
und für Verbraucherschutz



Horst Seehofer  
Bundesminister des Innern,  
für Bau und Heimat