



Schriftliche Anfrage

des Abgeordneten **Toni Schuberl BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN**
vom 13.01.2021

Juristische Verfahren aufgrund der Corona-Maßnahmen II

Die Antworten der Staatsregierung auf die Anfrage zu den juristischen Verfahren aufgrund der Corona-Maßnahmen (Drs. 18/9346) berücksichtigen alle Verfahren bis zum 12.06.2020. Nach mehr als einem halben Jahr sollte die Übersicht hierzu aktualisiert werden. Der dritte Fragekomplex zum fehlenden Maßnahmengesetz kann entfallen, da die Staatsregierung von ihrer damaligen Haltung abgerückt ist und auf Bundesebene in Form des reformierten Infektionsschutzgesetzes (IfSG) nun ein wohl ausreichendes Maßnahmengesetz besteht.

Ich frage die Staatsregierung:

- 1.1 Welche juristischen Verfahren (Klagen, Anträge auf einstweilige Anordnungen usw.) sind bisher nach Kenntnis der Staatsregierung gegen die Maßnahmen der Staatsregierung aufgrund der Corona-Pandemie eingeleitet worden (sowohl abgeschlossene als auch noch laufende Verfahren, inklusive der bereits in der ersten Anfrage aufgeführten Verfahren)? 2
- 1.2 Wie ist der derzeitige Stand dieser Verfahren? 2

- 2.1 Welche juristischen Argumente wurden hierbei von den jeweiligen Klägerinnen bzw. Klägern/Antragstellerinnen bzw. Antragstellern vorgebracht? 3
- 2.2 Wie bewertet die Staatsregierung diese Argumente? 3
- 2.3 Inwiefern hat die Staatsregierung auf diese Argumente bzw. die Entscheidungen der Gerichte reagiert oder wird noch reagieren? 4

Hinweis des Landtagsamts: Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Fragestellerin bzw. des Fragestellers sowie der Staatsregierung.

Antwort

des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege

vom 23.02.2021

- 1.1 Welche juristischen Verfahren (Klagen, Anträge auf einstweilige Anordnungen usw.) sind bisher nach Kenntnis der Staatsregierung gegen die Maßnahmen der Staatsregierung aufgrund der Corona-Pandemie eingeleitet worden (sowohl abgeschlossene als auch noch laufende Verfahren, inklusive der bereits in der ersten Anfrage aufgeführten Verfahren)?**
- 1.2 Wie ist der derzeitige Stand dieser Verfahren?**

Bis 13.01.2021 waren nach Kenntnis des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege (StMGP) insgesamt – einschließlich der bereits in der Schriftlichen Anfrage „Juristische Verfahren aufgrund der Corona-Maßnahmen“, Drs. 18/9346, aufgeführten Verfahren – 851 gerichtliche Verfahren eingeleitet worden, die sich (auch) gegen die Maßnahmen der Staatsregierung richteten bzw. richten. Dabei handelt es sich um 17 Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, 248 Verfahren vor den Verwaltungsgerichten (157 Eilverfahren und 91 Klageverfahren), 544 Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof und um 42 Verfahren vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof.

Es ist darauf hinzuweisen, dass der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Pressemitteilung zur Tätigkeit im Jahr 2020 insgesamt 104 Verfahren ausweist, die im Zusammenhang mit der Pandemiebekämpfung erlassene Vorschriften betreffen. Hintergrund dessen ist, dass der Bayerische Verfassungsgerichtshof aus Gründen der Verfahrenseffizienz Pilotverfahren auswählt, die besonders umfangreiche Angriffe auf Infektionsschutzmaßnahmen abdecken, und die Staatsregierung nur hinsichtlich der Pilotverfahren zur Stellungnahme auffordert, weil diese regelmäßig die maßgeblichen rechtlichen Aspekte in den anderen Verfahren mitabdecken. Dementsprechend hat die Staatsregierung von weniger Verfahren konkrete Kenntnis, als tatsächlich am Bayerischen Verfassungsgerichtshof anhängig sind.

Von den anhängigen 18 Eilanträgen beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof waren 11 abgelehnt worden, einem Antrag war teilweise stattgegeben worden, in drei Verfahren trat auf sonstige Weise Erledigung ein und sieben Verfahren waren noch offen. Die zahlenmäßige Abweichung zwischen den insgesamt 18 eingeleiteten Eilanträgen und den 22 genannten Verfahrensständen erklärt sich daraus, dass der Bayerische Verfassungsgerichtshof teilweise unter einem Aktenzeichen mehrere Eilentscheidungen getroffen hat.

Die 544 Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof teilen sich auf in 193 Normenkontrollanträge in der Hauptsache, 319 Eilanträge gemäß §47 Abs. 6 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO), sieben sonstige Anträge (darunter vier isolierte Anträge auf Gewährung von Prozesskostenhilfe), sieben Beschwerden als Vertreter des öffentlichen Interesses beziehungsweise Vertreter des Freistaates Bayern in Verfahren, in denen der Freistaat erstinstanzlich nicht durch das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege vertreten wurde, sowie 18 Rechtsmittelverfahren gegen erstinstanzliche Entscheidungen in Verfahren, in denen das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege als Vertreter des Freistaates auftrat. In drei der letztgenannten 18 Fälle wurde das Rechtsmittel durch den Freistaat eingelegt, in den restlichen 15 Fällen durch die Gegenseite.

Bei den Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof waren in der Hauptsache zum maßgeblichen Zeitpunkt drei Normenkontrollanträge abgelehnt worden. Bei 51 Verfahren sind nach Rücknahme oder aufgrund von Erledigterklärungen eingestellt worden. Offen waren noch 139 Verfahren. Von den Eilanträgen waren 178 abgelehnt und 111 infolge beiderseitiger Erledigungserklärung oder Rücknahme eingestellt worden. Eine mindestens teilweise Stattgabe erfolgte in sechs Fällen, offen waren zum maßgeblichen Zeitpunkt 24 Verfahren. Von den sonstigen Anträgen waren drei abgelehnt und jeweils einer infolge Erledigung beziehungsweise Rücknahme eingestellt worden. Zwei der Anträge waren zum maßgeblichen Zeitpunkt noch offen.

Alle drei Rechtsmittelverfahren, die der Freistaat im Hinblick auf erstinstanzliche Verfahren betrieb, in denen er vom Staatsministerium für Gesundheit und Pflege vertreten wurde, wurden nach Erledigung eingestellt. Acht der 15 Rechtsmittel der Gegenseite in dieser Konstellation wurden abgelehnt und drei anders erledigt. Vier der Rechtsmittelverfahren waren zum maßgeblichen Zeitpunkt noch offen.

Von den genannten sieben antragsgegnerseitigen Beschwerdeverfahren, hinsichtlich derer der Freistaat erstinstanzlich nicht durch das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege vertreten wurde, waren drei Beschwerden der Landesrechtsanwaltschaft erfolgreich, jeweils eine Beschwerde wurde zurückgenommen beziehungsweise zurückgewiesen und zwei Beschwerdeverfahren waren zum maßgeblichen Zeitpunkt noch offen.

Von den 248 Verfahren vor den Verwaltungsgerichten waren 72 durch Ablehnung bzw. Abweisung und 121 anderweitig (insbesondere durch Rücknahmen, Erledigungserklärungen, Verweisungen) erledigt worden. In acht Fällen haben die Verwaltungsgerichte mindestens teilweise gegen den Freistaat Bayern entschieden, 47 Fälle waren noch offen.

Alle 17 Anträge zum Bundesverfassungsgericht waren zum Zeitpunkt der Einreichung der Schriftlichen Anfrage bereits von diesem abgelehnt worden.

2.1 Welche juristischen Argumente wurden hierbei von den jeweiligen Klägerinnen bzw. Klägern/Antragstellerinnen bzw. Antragstellern vorgebracht?

Es wird darauf hingewiesen, dass aufgrund der hohen Varianz und der Vielzahl der vorgetragenen Argumente nicht jedes einzelne dargestellt werden kann. Es kann nur ein Überblick über die häufigsten und wichtigsten Argumente gegeben werden. Im Wesentlichen wird Folgendes vorgebracht:

- Bis zur Schaffung von § 28a Infektionsschutzgesetz (IfSG) durch das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite (Drittes Bevölkerungsschutzgesetz) vom 18.11.2020 sind Maßnahmen der jeweiligen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung mit dem Argument angegriffen worden, es gebe keine ausreichende gesetzliche Ermächtigung für die Maßnahmen bzw. die wesentlichen Bestimmungen zu den Maßnahmen hätten durch den Gesetzgeber getroffen werden müssen (Vorbehalt des Gesetzes und Wesentlichkeitstheorie).
- Nunmehr wird oft vorgetragen, die Vorschrift des § 28a IfSG bilde keine tragfähige Ermächtigungsgrundlage für die jeweils angegriffene Schutzmaßnahme bzw. deren spezifische Erfordernisse seien nicht erfüllt.
- Ferner wird regelmäßig vorgebracht, die Maßnahmen schränkten Grundrechte in unverhältnismäßiger Weise ein und verstießen daher gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.
- Schließlich werden häufig Verstöße gegen den Gleichheitssatz behauptet, weil vermeintlich vergleichbare Sachverhalte in unterschiedlicher Weise geregelt würden oder die Länder abweichende Regelungen in Bezug auf denselben Lebensbereich getroffen haben.

2.2 Wie bewertet die Staatsregierung diese Argumente?

a. Vorbehalt des Gesetzes und Wesentlichkeitstheorie

Zu allgemeinen Aspekten dieser Argumente wird zunächst auf die Antwort des StMGP auf Frage 2.2 a. der Schriftlichen Anfrage des Abgeordneten Toni Schuberl (BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN) vom 12.06.2020 (Drs. 18/9346) verwiesen. Solange es sich bei den getroffenen Infektionsschutzmaßnahmen um vorübergehende Maßnahmen handelte, waren diese mit den Grundsätzen des Erfordernisses einer gesetzlichen Ermächtigung, des Vorbehalts des Gesetzes und der Wesentlichkeitstheorie vereinbar, weil mit § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG eine entsprechende Rechtsgrundlage zur Verfügung stand. Mit Fortdauer der Beschränkungsmaßnahmen und den damit einhergehenden Grundrechtseingriffen wurde in der Öffentlichkeit und in der Rechtswissenschaft vermehrt in Zweifel gezogen, ob diese Generalklauseln weiter als Ermächtigung für langandauernde grundrechtsbeeinträchtigende Maßnahmen zur Bekämpfung der Pandemie herangezogen werden können. Die Staatsregierung hat sich daher wiederholt auf Bundesebene für die Schaffung einer konkreten Befugnisnorm im Infektionsschutzgesetz (IfSG) für besonders grundrechtsrelevante Eingriffe und breit angelegte Infektionsschutzmaßnahmen eingesetzt. Insbesondere hat die Staatsregierung am 27.10.2020 eine Bundesratsinitiative mit dem Ziel einer Entschließung des Bundesrates zur Ergänzung des Infektionsschutzgesetzes um eine entsprechende konkrete Befugnis beschlossen, die in der Sitzung des Bundesrates am 06.11.2020 verabschiedet worden ist (BR-Drs. 645/20). Die Forderung hat mit Erlass des § 28a IfSG im Rahmen des Dritten Bevölkerungsschutzgesetzes (BGBl. I, S.

2397) Eingang in das Infektionsschutzgesetz gefunden. Durch § 28a Abs. 1 IfSG wurden die Regelbeispiele in § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG speziell für die Corona-Pandemie klarstellend erweitert und der Systematik des § 5 IfSG folgend an die Feststellung einer pandemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Bundestag gebunden. Damit wird den Erfordernissen der gesetzlichen Ermächtigung, des Vorbehalts des Gesetzes und der Wesentlichkeitstheorie entsprochen. Dies ist durch die Rechtsprechung auch wiederholt bestätigt worden (vgl. BayVGh, Beschluss vom 08.12.2020 – 20 NE 20.2461 – Rn. 20 ff.; Beschluss vom 26.01.2021 – 20 NE 21.171 – Rn. 11).

b. Umfang der Ermächtigung des § 32 i. V. m. §§ 28 Abs. 1, 28a IfSG

Wie bereits ausgeführt, hat § 28a Abs. 1 IfSG eine klarstellende Erweiterung der Regelbeispiele in § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG für die Corona-Pandemie zum Gegenstand. Die Vorschrift weist auch keinen abschließenden Charakter auf, wie bereits der Wortlaut („insbesondere“) zeigt. Wie weit die Ermächtigung hinsichtlich des jeweiligen Regelbeispiels reicht, ist mit den üblichen Mitteln der Auslegung, insbesondere auch unter Berücksichtigung des Normzwecks und der Erwägungsgründe des parlamentarischen Gesetzgebers in der amtlichen Begründung, festzustellen. Die hinreichende Bestimmtheit der Ermächtigung ist bisher – soweit ersichtlich – von den bayerischen Gerichten nicht in Zweifel gezogen worden.

c. Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen

Zu allgemeinen Aspekten dieses Arguments wird auf die Beantwortung von Frage 2.2 a. der Schriftlichen Anfrage des Abgeordneten Toni Schuberl (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) vom 12.06.2020 (Drs. 18/9346) verwiesen.

Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass auch der Bayerische Verfassungsgerichtshof die laufende Überprüfung der Staatsregierung, ob und welche Regelungen weiterhin erforderlich sind, nochmals gebilligt hat. Der Bayerische Verfassungsgerichtshof führt in seiner Entscheidung vom 17.12.2020, Az. Vf. 110-VII-20, unter Rn. 21 aus, dass „keine Anhaltspunkte dafür erkennbar [seien], dass die Bayerische Staatsregierung ihrer Pflicht, die getroffenen Maßnahmen fortlaufend auf ihre Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit hin zu überprüfen [...], nicht nachkäme“.

d. Gleichheitssatz

Inwieweit Sachverhalte hinsichtlich der infektiologisch relevanten Gesichtspunkte tatsächlich vergleichbar sind, kann nur im jeweiligen Einzelfall bewertet werden. Angesichts der Vielzahl der von den infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen betroffenen Lebenssachverhalte ist eine pauschalierende und typisierende Betrachtung vielfach unumgänglich und rechtlich auch zulässig, auch wenn es dadurch zu Überschneidungsbereichen unterschiedlicher Regelungen kommen kann (vgl. etwa BayVerfGH, Entscheidung vom 17.12.2020, Vf. 110-VII-20; BayVGh, Beschluss vom 16.07.2020, 20 NE 20.1580). Der Hinweis auf abweichende Regelungen anderer Länder vermag einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz regelmäßig nicht zu begründen, weil dieser immer nur den jeweiligen Normgeber innerhalb seines eigenen Kompetenzbereichs bindet.

2.3 Inwiefern hat die Staatsregierung auf diese Argumente bzw. die Entscheidungen der Gerichte reagiert oder wird noch reagieren?

Wie bereits in der Antwort des StMGP auf die Frage 2.3 der Schriftlichen Anfrage des Abgeordneten Toni Schuberl (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) vom 12.06.2020 (Drs. 18/9346) und in der Antwort zu Frage 1.2 der hiesigen Anfrage dargestellt, ist das Schutzkonzept der Staatsregierung in der großen Mehrzahl aller bislang ergangenen Entscheidungen von den Gerichten gebilligt worden. Bei den wenigen Einzelfallentscheidungen, die im Ergebnis ebenfalls zum Teil gegen den Freistaat Bayern ergangen sind, hat die Staatsregierung umgehend reagiert und die beanstandeten Vorschriften geändert bzw. deren Vollzug im Sinne der jeweiligen Entscheidung angepasst.