

**Titel:**

**Mund-Nasen-Bedeckung („Maskenpflicht“) im Bayerischen, Landtag, Corona-Testpflicht im Bayerischen, Landtag für von der Maskenpflicht Befreite, Verfassungsrechtliche Streitigkeit, Recht der Abgeordneten, Rechtsschutz zum Verwaltungsgericht unzulässig**

**Normenketten:**

GVG §§ 17 ff.

VwGO § 40

BV Art. 13

BV Art. 21

BV Art. 64

VwGO § 159

GKG § 39

**Schlagworte:**

Mund-Nasen-Bedeckung („Maskenpflicht“) im Bayerischen, Landtag, Corona-Testpflicht im Bayerischen, Landtag für von der Maskenpflicht Befreite, Verfassungsrechtliche Streitigkeit, Recht der Abgeordneten, Rechtsschutz zum Verwaltungsgericht unzulässig

**Fundstelle:**

BeckRS 2021, 57318

**Tenor**

- I. Die Klage wird abgewiesen.
- II. Die Kläger haben die Kosten des Verfahrens je zu 1/5 zu tragen.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die jeweiligen Kläger dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des jeweils vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht die Beklagten vorher Sicherheit in gleicher Höhe leisten.

**Tatbestand**

**1**

Die Kläger wehren sich als Fraktion (Klägerin zu 1) bzw. als Abgeordnete des Bayerischen Landtags gegen Anordnungen der Präsidentin des Bayerischen Landtags zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung im Bayerischen Landtag bzw. Corona-Testpflicht für von dieser Pflicht Befreite.

**2**

Mit am 19. April 2021 in Kraft getretener und im Internet unter [www.b...de](http://www.b...de) veröffentlichter Allgemeinverfügung hat die Präsidentin des Bayerischen Landtags die 3. Anordnung und Dienstanweisung vom 25. März 2021 bezüglich Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bewältigung der durch die Ausbreitung des „Corona-Virus“ bedingten besonderen Situation ergänzt. Unter anderen wird dadurch nunmehr in Nr. 4

Buchst. a) Satz 2 in parlamentarischen Sitzungen u.a. für die Mitglieder des Landtags das Tragen einer medizinischen Gesichtsmaske am Platz geregelt. Nach Nr. 4

Buchst. c) kann im P. die Mund-Nasen-Bedeckung am Redepult sowie bei einem Wortbeitrag vom Platz abgenommen werden, sofern der Infektionsschutz durch geeignete Abtrennungen zwischen den Plätzen oder durch Einhaltung eines Mindestabstands von 1,5 Meter gewährleistet wird. In Nr. 4 Buchst. d) wird die Regelung zur Befreiung von der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Abdeckung insoweit ergänzt, als diesen Personen Zutritt zu parlamentarischen Sitzungen nur gewährt wird, wenn sie über ein aktuelles negatives Testergebnis in Bezug auf eine Infektion mit dem Coronavirus SARS-Cov-2 verfügen und dieses auf Verlangen glaubhaft machen können. Hierzu wird näher ausgeführt. Die sofortige Vollziehbarkeit wurde

in II. der Allgemeinverfügung und Nr. 6 der 3. Anordnung und Dienstanweisung vom 25. März 2021, geändert durch vorstehende Allgemeinverfügung am 14. April 2021, angeordnet und auf Seite 5/6 begründet.

### 3

Hiergegen haben die Kläger mit Schriftsatz vom 16. April 2021 am 17. April 2021 Klage zum Verwaltungsgericht München erhoben. Zur Begründung wird ausgeführt, die Klägerin zu 1) mache eigene Rechte als Fraktion des Bayerischen Landtags gegen die Beklagte geltend, ferner ihre Rechte aus dem Hausrecht über die ihr überlassenen Fraktionsräume und Fraktionsbüros. Die Kläger zu 2), zu 3), zu 4) und zu 5) würden ihre Abgeordnetenrechte als Abgeordnete des Bayerischen Landtags gegen die Beklagten geltend machen, ferner „über ihre Rechte als Abgeordnete als Einzelpersonen“ auch ihr Grundrecht auf allgemeine Handlungsfreiheit, auf körperliche Unversehrtheit und Meinungsfreiheit. Den gewöhnlichen Besuchern des Landtags sowie Mitarbeitern des Landtags stehe der Verwaltungsrechtsweg offen. Dies gelte vorliegend in gleichem Maße für die Kläger. Die Kläger zu 3), zu 4) und zu 5) seien durch ärztliches Zeugnis von der Maskenpflicht befreit. In der umfangreichen rechtlichen Stellungnahme unter B. des Schriftsatzes vom 16. April 2021 wird einleitend ausgeführt, dass die Verfügung das Recht des freien Mandats und die Fraktionsrechte in erheblicher Weise verletze, sodann zur allgemeinen Risikobewertung (I.), Gefährlichkeit der Corona-Mutante (II.), Wirksamkeit von Masken (III.), gesundheitlichen Gefahren durch Masken (IV.), einer Zusammenfassung (V.), Kollision mit dem freien Mandat (VI.), zur formellen Rechtswidrigkeit - mangelnden Zuständigkeit der Landtagspräsidentin (VII.) und Rechtswidrigkeit der sofortigen Vollziehbarkeit (VIII.) ausgeführt; es werden umfangreiche Anlagen vorgelegt. Unter dem 22. April 2021 wird auf richterlichen Hinweis zur Frage der Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs ergänzt, die Kläger machten auch geltend, in ihren Grundrechten verletzt zu sein, ebenso wie die im Landtag angestellte Bürokräft. Dabei möge die zusätzliche Betroffenheit das freie Mandat betreffend im verwaltungsgerichtlichen Verfahren ausgeklammert werden. Die Kläger seien in ihrem Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit betroffen, in Bezug auf die Pflicht zum Tragen einer Maske im Recht auf körperliche Unversehrtheit sowie durch die Testpflicht in ihrem Recht auf informationelle Selbstbestimmung. Daher sei die Sache einer Entscheidung durch das Verwaltungsgericht zugänglich.

### 4

Die Kläger beantragen,

1. Die Allgemeinverfügung der Präsidentin des Bayerischen Landtags vom 14.04.2021 wird aufgehoben;
2. Die Anordnung und Dienstanweisung der Präsidentin des Bayerischen Landtags vom 14.04.2021 werden aufgehoben;
3. Hilfsweise wird beantragt festzustellen, dass die Allgemeinverfügung der Präsidentin des Bayerischen Landtags vom 14.04.2021 sowie die Anordnung und Dienstanweisung der Präsidentin des Bayerischen Landtags vom 14.04.2021 rechtswidrig sind

### 5

Mit Schreiben vom 22. April 2021 hat das Landtagsamt im Rahmen eines Eilverfahrens (M 30 S 21.2086) Stellung genommen und dabei insbesondere darauf hingewiesen, dass der Verwaltungsrechtsweg nicht eröffnet sei. Die Allgemeinverfügung beanspruche für die Fraktionsbüros und Büros der Mitglieder des Landtags im Übrigen keine Geltung.

### 6

Den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz nach § 80 Abs. 5 VwGO hat das Gericht mit Beschluss vom 26. April 2021 abgelehnt (M 30 S 21.2086). Eine hiergegen gerichtete Beschwerde zum Bayerischen Verwaltungsgerichtshof wurde mit Beschluss vom 7. Juni 2021 zurückgewiesen (5 CS 21.1307).

### 7

Unter dem 16. Juni 2021 wurden die Beteiligten zu einer Entscheidung im Wege eines Gerichtsbescheids unter Hinweis auf die Ausführungen des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs angehört. Eine Stellungnahme hierauf erfolgte in der gesetzten Frist nicht.

### 8

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten der Verfahren M 30 K 21.2085 und M 30 S 21.2086 Bezug genommen.

## **Entscheidungsgründe**

**9**

Über die Klage konnte gemäß § 84 Abs. 1 Satz 1 VwGO im Wege eines Gerichtsbescheids ohne mündliche Verhandlung entschieden werden, da die Sache keine besonderen Schwierigkeiten tatsächlicher und rechtlicher Art aufweist und der Sachverhalt geklärt ist. Die Beteiligten wurden hierzu hinreichend mit Schreiben vom 16. Juni 2021 gemäß § 84 Abs. 1 Satz 2 VwGO angehört.

**10**

Die Klage ist unzulässig. Der Verwaltungsrechtsweg ist nicht eröffnet, vielmehr liegt eine verfassungsrechtliche Streitigkeit vor (1.). Eine Verweisung kommt nicht in Betracht (2.).

**11**

1. Nach § 40 Abs. 1 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind.

**12**

a) Zwar ist die klägerseits angefochtene Allgemeinverfügung i.S.v. Art. 35 Satz 2 BayVwVfG in Ausübung des der Beklagten zu 1) als eigenem Recht (vgl. insoweit Klein in Maunz-Dürig, Grundgesetz Kommentar, Band IV Art. 21 Rn. 146 - Nov. 2018) zustehenden Hausrechts nach Art. 21 Abs. 1 BV nicht grundsätzlich einer verwaltungsgerichtlichen Prüfung entzogen (VG München, B.v. 5.8.2020

- M 30 S 20.3336 - beck-online - und nachfolgend B.v. 4.9.2020 - M 30 S 7 20.3600 - n.v.; Huber in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Auflage 2020, Art. 21 Rn. 3; s.a. Klein in Maunz-Dürig, a.a.O. Rn. 174).

**13**

b) Vorliegend ist aber von einer verfassungsrechtlichen Streitigkeit auszugehen (vgl. bereits VG München, B.v. 7.7.2020 - M 30 S 20.2940 - beck-online; BVerfG,

U.v. 30.7.2003 - 2 BvR 508/01 - beck-online; BerlVerfGH, U.v. 22.2.1996 - VerfGH 17/95 - beck-online; Huber in Meder/Brechmann a.a.O. Rn. 3; Klein in Maunz-Dürig, a.a.O. Rn. 174 a.E.), denn das streitige Rechtsverhältnis zwischen den Verfahrensbeteiligten ist wesentlich vom Verfassungsrecht geprägt. Dies ergibt sich zum einen aus der formellen Stellung der Kläger und Beklagten im verfassungsrechtlichen Kontext zueinander, zum anderen aber insbesondere durch die klägerische Berufung auf das Recht der Abgeordneten auf freie Ausübung des Mandats nach Art. 13 Bayerische Verfassung (BV) (vgl. a. BadWürttStGH, U.v. 28.1.1988, NJW 1988, 3199 ff. - beck-online; VerfGH Baden-Württemberg, B.v. 18.11.2019 - 1 GR 58/19 - beck-online). Damit wurzelt (vgl. insoweit BVerfG, B.v. 23.11.1982 - 2 BvH 1/79 - beck-online; U.v. 7.4.1976 - 2 BvH 1/75 - beck-online) die Streitigkeit zwischen den Beteiligten letztlich in der Reichweite der sog. freien Mandatsausübung nach Art. 13 Abs. 2 BV im Spannungsfeld mit der Ausübung des Hausrechts nach Art. 21 BV und so in einem verfassungsrechtlich bestimmten Rechtsverhältnis.

**14**

c) Dass eine verfassungsrechtliche Streitigkeit vorliegt, ergibt sich im Übrigen auch bereits aus der Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs vom 6. Mai 2021 (Vf. 37-Iva-21 - juris), welche ebenso die vorliegend strittigen Regelungen in der Verfügung der Beklagten zu 1) vom 14. April 2021 und damit einen vergleichbaren Streitgegenstand betrifft (BayVGh, B.v. 7.6.2021 - 5 CS 21.1307 - UA Rn. 14).

**15**

d) Zwar haben sich die Kläger zu 2), zu 3), zu 4) und zu 5) auch auf ihre Grundrechte der allgemeinen Handlungsfreiheit, körperlichen Unversehrtheit und Meinungsfreiheit berufen und begehren eine insoweit etwaig darauf beschränkte verwaltungsgerichtliche Überprüfung. Nähere Ausführungen hierzu finden sich in der umfangreichen Klagebegründung hierzu jedoch kaum. Die Beklagten haben in der Antragserwiderung im Eilverfahren die wenigen, in Bezug auf eine mögliche Grundrechtsverletzung unsubstantiierten Passagen, die damit im Zusammenhang stehen könnten, aber schon unter anderen Überschriften (s. B. I.

bis VIII. der Klageschrift) verortet sind, herausgearbeitet. Vielmehr ist offensichtlich, dass es den Klägern im Wesentlichen um ihre Abgeordnetenrechte und Fraktionsrechte geht.

## 16

Das dem vorliegenden Rechtsstreit zugrundeliegende Verhältnis bleibt jedenfalls wesentlich vom Verfassungsrecht geprägt. Dass Abgeordnete ihre Grundrechte nicht etwa an der Pforte des Bayerischen Landtages zurücklassen, sondern diese auch etwa während der Teilnahme an einer parlamentarischen Sitzung fortwirken, verändert den verfassungsrechtlich geprägten Charakter des tatsächlich zugrundeliegenden Verhältnisses zwischen den Beteiligten nicht. Deutlich wird dies selbst in den eigenen Formulierungen der Kläger, die die Grundrechte „über ihre Rechte als Abgeordnete als Einzelpersonen“ geltend machen.

## 17

Aktive Abgeordnete sind in allen Fragen, die ihren Abgeordnetenstatuts betreffen, auf den Weg des Organstreits zu verweisen, selbst wenn zusätzlich die Verletzung von Grundrechten gerügt wird (vgl. BVerfG, U.v. 4.7.2007 - 2 BvE 1/06 u.a. juris Rn. 195; BayVGh, a.a.O. Rn 15). Etwaige mittelbare Auswirkungen einer Regelung, die nach ihrem Gehalt und ihrer Wirkung auf den Abgeordnetenstatus zielt, auf die Grundrechtsausübung sind dem Bundesverfassungsgericht zufolge im Rahmen der Regelung des Abgeordnetenstatuts abwägend zu berücksichtigen (BVerfG, a.a.O. Rn. 196; BayVGh a.a.O Rn. 15). Soweit das Bundesverfassungsgericht offengelassen hat, ob eine Maßnahme, die auf den Status eines Abgeordneten zielt, in besonderen Ausnahmefällen in dessen grundrechtlich geschützte Privatsphäre eingreifen kann, haben die Kläger jedenfalls nicht dargelegt und ist auch sonst nicht ersichtlich, dass ein derartiger besonderer Ausnahmefall vorliegen könnte (BayVGh a.a.O. Rn. 16). Die vorliegend strittigen Regelungen betreffen die Kläger zu 2) bis zu 5) ausschließlich im Zusammenhang mit ihrer Abgeordnetentätigkeit während parlamentarischer Sitzungen, nicht dagegen etwaige Tätigkeiten der Kläger außerhalb der Mandatsausübung (BayVGh, a.a.O.)

## 18

Darüber hinaus dringt das klägerische Vorbringen, wenn die hausrechtlichen Regelungen von den Besuchern und Mitarbeitern im verwaltungsrechtlichen Wege angegriffen werden könnten, müsse dies in gleichem Maße für die Abgeordneten gelten, vorliegend schon deshalb nicht durch, da die vorliegend angegriffenen Regelungen nicht allgemeine Hausrechtsregelungen darstellen. Im bereits zitierten Verfahren M 30 S 20.3336 beim Verwaltungsgericht München war hingegen eine Regelung gegenständlich, die die Verkehrsflächen im Bayerischen Landtag betrifft. Die vorliegend streitgegenständlichen Regelungen sind aber ausdrücklich an die Mitglieder des Landtags sowie die dem parlamentarischen Bereich dienenden Personen gerichtet. Für Besucher bestehen spezielle Regelungen. So regelt z.B. Nr. 2 Buchst. c der 3. Anordnung und Dienstanweisung vom 25. März 2021 i.V.m. § 4 Abs. 1 Nr. 3, Nr. 5 der Hausordnung, dass derzeit Besuchergruppen sowie Einzelbesucher zur Teilnahme an öffentlichen Sitzung nach Maßgabe freier Zuhörerplätze keinen Zugang erhalten. Nr. 3 der 3. Anordnung und Dienstanweisung vom 25. März 2021 beinhaltet eine eigenständige Regelung zum Zutritt für parlamentarische Sitzungen im Zusammenhang mit den in § 8 der Hausordnung genannten Personengruppen. Nr. 4 Buchst. d) der 3. Anordnung und Dienstanweisung vom 25. März 2021 schließt für nicht dem parlamentarischen Bereich dienende Personen den Zutritt bei Befreiung von der Maskenpflicht aus. Auch den dem parlamentarischen Bereich dienenden Personen dürfte insoweit nicht der Verwaltungsrechtsweg offenstehen, als ihr Verhältnis zum Bayerischen Landtag von einem entsprechenden Arbeitsverhältnis geprägt ist. Der Abgeordnetenstatus und die damit verbundenen Rechte können somit vorliegend entgegen der Vorstellung der Kläger nicht weggedacht werden, ohne dass auch die Betroffenheit bezüglich der angegriffenen Regelungen entfällt.

## 19

2. Eine Verweisung der verfassungsrechtlichen Streitigkeit an den an sich zuständigen Bayerischen Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 64 BV kommt nicht in Betracht. Die §§ 17 ff. GVG finden auf verfassungsrechtliche Streitigkeiten keine Anwendung (allg. Meinung und std. Rechtsprechung; BayVGh, B.v. 13.2.1991 - 4 CE 91.404 - beck-online; Ehlers in Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, Stand 37. EL Juli 2019, § 17 Rn. 25).

## 20

Die unzulässige Klage ist daher abzuweisen.

## 21

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1, § 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.