Titel:

Unsubstantiierte Popularklage gegen die Achte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung, insbesondere die Maskenpflicht

Normenketten:

8. BayIfSMV § 2, § 7 Abs. 1 S. 3
IfSG § 32 S. 1
BV Art. 3, Art. 10, Art. 11, Art. 48, Art. 98 S. 4, Art. 113
BayVfGHG Art. 55 Abs. 1 S. 2

Leitsatz:

Ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz einer regelmäßigen Anordnung der Maskenpflicht bei Versammlungen unter freiem Himmel jedenfalls ab einer Teilnehmerzahl von 200 Personen ist nicht schon dadurch als möglich aufgezeigt, dass der die Corona-Pandemie leugnende Antragsteller die Auffassung vertritt, im Freien finde schlicht keine Ansteckung statt. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Mangels ausreichender Substanziierung unzulässige Popularklage gegen die Achte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung., Popularklage, Substantiierung, Corona, Pandemie, Maskenpflicht, Mund-Nasen-Bedeckung, Versammlung, Covid-19

Fundstelle:

BeckRS 2022, 6946

Tenor

1. Der Antrag wird abgewiesen.

2. Dem Antragsteller wird eine Gebühr von 1.500 € auferlegt.

Entscheidungsgründe

I.

Der Antragsteller wendet sich mit seiner Popularklage gegen die Achte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (8. BayIfSMV) des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 30. Oktober 2020 (BayMBl Nr. 616, BayRS 2126-1-12-G), die mit Ablauf des 30. November 2020 außer Kraft getreten ist, insbesondere gegen deren §§ 2 und 7 Abs. 1 Satz 3. Die angegriffene Verordnung war auf § 32 Satz 1 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) i. V. m. § 9 Nr. 5 der Delegationsverordnung (DelV) gestützt. Sie regelte in § 2 Ausnahmen von einer ansonsten in der Verordnung angeordneten Maskenpflicht und verpflichtete in § 7 Abs. 1 Satz 3 die nach dem Bayerischen Versammlungsgesetz zuständigen Behörden, bei Versammlungen unter freiem Himmel jedenfalls ab einer Teilnehmerzahl von 200 Personen in der Regel Maskenpflicht anzuordnen. II.

1
Mit der am 6. September 2021 eingegangenen Popularklage und dem Schreiben vom 11. September 2021 rügte der Antragsteller zunächst, die angegriffenen Vorschriften verstießen gegen Art. 3, 10 und 11 BV. Die Popularklage beschäftige sich mit der offensichtlichen Verletzung des Art. 48 BV, dessen vorgeschriebener Verfahrensgang durch den Ministerpräsidenten und die Bayerische Staatsministerin für Gesundheit und Pflege nicht eingehalten worden sei.

2
Das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung könne den möglicherweise verfolgten Zweck, eine Viruspandemie zu „bekämpfen“, nicht erreichen, da durch eine Maske Viren weder zurückgehalten noch gefiltert werden könnten. Die angefochtene Bestimmung des § 7 Abs. 1 Satz 3 8. BayIfSMV zu Versammlungen erscheine willkürlich und praxisfremd. Für die davon betroffenen Teilnehmer einer

Versammlung sei es in der Praxis unmöglich, die Anzahl der Teilnehmer genau zu zählen. Der Antragsteller werde beschuldigt, gegen das Bayerische Versammlungsgesetz verstoßen zu haben, weil er am 14. November 2020 an einer Versammlung in Traunstein ohne Mund-Nasen-Bedeckung teilgenommen haben solle. Der diesbezügliche Bescheid des Landratsamts vom 13. November 2020 sei ihm erst am 3. September 2021 bekannt geworden. Beim Amtsgericht Traunstein werde gegen ihn ein Ordnungswidrigkeitenverfahren geführt.

3
Mit Schreiben vom 12. Oktober 2021 „ersetzte“ der Antragsteller die Begründung seiner Popularklage und trug (auch) hinsichtlich der Achten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung, die Gegenstand dieses Verfahrens ist, vor, sie schränke Art. 113 BV verfassungswidrig ein. Ihr § 7 habe nur den Sinn, dass sich die Menschen möglichst nicht versammelten. In Bezug auf die Einschränkungen der Versammlungsfreiheit sei Art. 48 Abs. 2 BV gleich mehrfach nicht eingehalten worden und die Verordnung verfassungswidrig zustande gekommen.

4
Schließlich ergänzte der Antragsteller mit Schreiben vom 9. Januar 2022 sein Vorbringen insbesondere darum, dass Grundrechte allein dem Schutz des Menschen vor Eingriffen des Staates dienten und nicht dazu, Menschen vor ihren Mitmenschen zu schützen; dem Staat stehe es nicht zu, sich „schützend vor die Grundrechte zu stellen“. Die Verpflichtung zum Tragen einer Maske im Freien sei unverhältnismäßig, weil dort schlicht keine Ansteckung stattfinde; die Regelung stehe zudem im Widerspruch zum Vermummungsverbot des Art. 16 Abs. 2 Nr. 1 BayVersG.

III.

5
1. Der Bayerische Landtag hat sich nicht am Verfahren beteiligt.

6
2. Die Bayerische Staatsregierung hält die Popularklage vollumfänglich für unzulässig, im Übrigen auch für unbegründet.

IV.

7
Die Popularklage ist unzulässig.

8
1. Nach Art. 98 Satz 4 BV hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen. Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts. Dazu zählen auch die angegriffenen Bestimmungen der Achten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung. Ihrer Einordnung als Landesrecht steht nicht entgegen, dass sie auf einer bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage beruhen (vgl. VerfGH vom 25.1.2006 VerfGHE 59, 1/10; vom 19.3.2018 VerfGHE 71, 46 Rn. 35; vom 5.1.2022 - Vf. 63-VII-21 - juris Rn. 9).

9
Zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage gehört, dass der Antragsteller substanziiert darlegen muss, inwiefern die angefochtene Rechtsvorschrift nach seiner Meinung zu einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung in Widerspruch steht (Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG). Greift er mehrere Rechtsvorschriften an, so muss dies für jede einzelne von ihnen ersichtlich sein (VerfGH vom 4.11.1976 VerfGHE 29, 191/201; vom 7.12.2021 BayVBl 2022, 152 Rn. 47). Summarische, nicht präzisierte Grundrechtsrügen sind unzulässig (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 19.4.1985 VerfGHE 38, 43/45; vom 29.10.2018 - Vf. 20-VII-17 - juris Rn. 14).

10
Unzulässig ist die Popularklage, wenn und soweit eine als verletzt bezeichnete Norm der Verfassung kein Grundrecht gewährt. Sie ist weiter unzulässig, wenn zwar ein Grundrecht als verletzt gerügt wird, eine Verletzung der entsprechenden Norm nach Sachlage aber von vornherein nicht möglich ist, weil der Schutzbereich des angeblich verletzten Grundrechts durch die angefochtene Rechtsvorschrift nicht berührt

wird oder die geltend gemachte Grundrechtsverletzung nach Sachlage schlechthin ausgeschlossen, also z. B. begrifflich nicht möglich ist (vgl. VerfGH vom 28.12.1984 VerfGHE 37, 184/194; vom 29.10.2020 BayVBl 2021, 83 Rn. 19; vom 5.1.2022 - Vf. 63-VII-21 - juris Rn. 11). Eine substanziierte Grundrechtsrüge liegt im Übrigen nicht schon dann vor, wenn ein Antragsteller lediglich behauptet, dass die angefochtene Rechtsvorschrift nach seiner Auffassung gegen Grundrechtsnormen der Bayerischen Verfassung verstößt. Der Antragsteller muss seinen Vortrag vielmehr so präzisieren, dass der Verfassungsgerichtshof beurteilen kann, ob der Schutzbereich der bezeichneten Grundrechtsnorm berührt ist und ob eine Grundrechtsverletzung möglich erscheint (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 21.2.1986 VerfGHE 39, 17/21; vom 21.7.2011 BayVBl 2011, 695; vom 28.8.2020 BayVBl 2020, 803 Rn. 48 m. w. N.; vom 5.1.2022 - Vf. 63-VII-21 - juris Rn. 11).

11
2. Diesen Darlegungsanforderungen wird die Popularklage nicht gerecht.

12
a) Auf die ursprünglich behauptete Verletzung der Art. 3, 10 und 11 BV durch §§ 2 und 7 Abs. 1 Satz 3 8. BayIfSMV kann sich der Antragsteller - unterstellt, er hält diese Rüge trotz der späteren „Ersetzung“ seiner Begründung aufrecht - nicht zulässig berufen. Art. 3 BV enthält Staatszielbestimmungen, insbesondere in seinem Absatz 1 Satz 1 das Rechtsstaatsprinzip, verbürgt aber insoweit keine subjektiven verfassungsmäßigen Rechte (vgl. VerfGH vom 29.6.2004 VerfGHE 57, 62/65; vom 23.3.2017 VerfGHE 70, 44 Rn. 19; vom 29.10.2020 BayVBl 2021, 83 Rn. 24).

Art. 10 BV verbürgt das Selbstverwaltungsrecht der Gemeindeverbände in der Form einer institutionellen Garantie (VerfGHE 71, 46 Rn. 48), also ebenfalls kein Grundrecht. Der Antragsteller legt zudem nicht ansatzweise dar, worin konkret ein Verstoß gegen diese Verfassungsbestimmungen liegen sollte. Inwiefern durch die angegriffenen Rechtsnormen das Selbstverwaltungsrecht der Gemeinden (Art. 11 Abs. 2 Satz 2 BV) als grundrechtsähnliches Recht betroffen sein soll, erschließt sich ebenfalls nicht und wird vom Antragsteller auch nicht ausgeführt. Eine solche Rüge könnte im Übrigen in zulässiger Weise nur von einer betroffenen Gemeinde, nicht dagegen von Bürgern erhoben werden (VerfGH vom 18.12.1987 VerfGHE 40, 154/158 m. w. N.).

13
b) Der in der späteren Begründung vom Antragsteller als verletzt gerügte Art. 113 BV verbürgt zwar die Versammlungsfreiheit als Grundrecht. Insoweit bringt der Antragsteller allerdings lediglich hinsichtlich § 7 8. BayIfSMV überhaupt konkreten Vortrag, nicht jedoch - wie für eine hinreichende Substanziierung insoweit erforderlich - hinsichtlich sonstiger Rechtsvorschriften dieser Verordnung. So benennt er im Schreiben vom 12. Oktober 2021 zu seiner Behauptung, dass die hier angegriffene Achte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung Bestimmungen zur Einschränkung oder gänzlichen Aufhebung der Versammlungsfreiheit enthalte, allein deren „§ 7, beschränkte Erlaubnis, Verbot möglich“.

14
aa) Der vom Antragsteller ursprünglich angesprochene § 2 8. BayIfSMV regelte ohnehin allein Ausnahmen von der Maskenpflicht („Soweit in dieser Verordnung die Verpflichtung vorgesehen ist, eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen (Maskenpflicht), gilt: …“). Darin kann offenkundig kein Eingriff in Grundrechte der Bayerischen Verfassung liegen.

15
bb) In Bezug auf § 7 Abs. 1 Satz 3 8. BayIfSMV beschränkte sich der Sachvortrag des Antragstellers zunächst darauf, die Norm als willkürlich und praxisfremd zu bezeichnen. Dabei meinte der Antragsteller, die Bestimmung verlange von jedem Teilnehmer einer Versammlung, die Anzahl der Teilnehmer genau zu zählen, was in der Praxis unmöglich durchzuführen sei. In jedem mittleren Biergarten befänden sich an einem normalen sonnigen Tag bereits mehr als 200 Personen, ebenso an einem Badesee oder am Fußballplatz, einem Platzkonzert einer Blaskapelle, einem Fest der Freiwilligen Feuerwehr, einem Freiluftgottesdienst und dergleichen mehr „Versammlungen“, die bislang das Kultur- und Sozialleben in Bayern geprägt und bestimmt hätten.

16
Ein Eingriff in die Versammlungsfreiheit des Art. 113 BV wird damit nicht substanziiert dargelegt. Schon der Ausgangspunkt des Antragstellers, der Versammlungsteilnehmer müsse durchzählen, ist offenkundig

unzutreffend. Vielmehr richtete sich die Vorschrift an die Versammlungsbehörde, die gegebenenfalls eine an den Versammlungsleiter zu richtende Anordnung erlassen sollte.

17
Soweit der Antragsteller nach „Ersetzung“ seiner Begründung ausführt, die Verpflichtung zum Tragen einer Maske im Freien stehe bei Versammlungen im Widerspruch zum Vermummungsverbot des Art. 16 Abs. 2 Nr. 1 BayVersG, beschränkt er sich auf eine offenkundig unzutreffende oberflächliche Betrachtung und setzt sich nicht ansatzweise damit auseinander, dass die behördliche Anordnung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung die subjektiven Voraussetzungen des Vermummungsverbots entfallen lässt (vgl. Unkroth in Möstl/Schwabenbauer BeckOK Polizei- und Sicherheitsrecht Bayern, Art. 16 BayVersG Rn. 20.2). Damit wird den Substanziierungsanforderungen ebenfalls nicht genügt.

18
Die Auffassung des Antragstellers, dass es dem Staat schlichtweg nicht zustehe, sich „schützend vor die Grundrechte zu stellen“, steht in offensichtlichem Widerspruch zur ständigen Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs und des Bundesverfassungsgerichts. Danach ist bei der Beurteilung von Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verhinderung der Verbreitung der Krankheit COVID-19 allgemein zu berücksichtigen, dass der Staat wegen seiner verfassungsrechtlichen Schutzpflicht für Leben und körperliche Unversehrtheit zum Handeln grundsätzlich nicht nur berechtigt, sondern auch verfassungsrechtlich verpflichtet ist (vgl. zuletzt VerfGH vom 28.1.2022 - Vf. 65-VII-21 - juris Rn. 19 m. w. N.).

19
Auch soweit der Antragsteller seine ursprüngliche Begründung der Popularklage durch die pauschale Rechtsbehauptung ersetzt, § 7 8. BayIfSMV habe nur den Sinn, dass sich die Menschen möglichst nicht versammelten, zeigt er eine mögliche Verletzung des Versammlungsgrundrechts nicht auf. Es ist nicht Aufgabe des Verfassungsgerichtshofs, anstelle des Antragstellers zu formulieren, in welcher Hinsicht die angegriffene Norm in den Schutzbereich der Versammlungsfreiheit eingreifen und eine etwaige Rechtfertigung des Eingriffs fehlerhaft sein könnte. Ein solcher Eingriff versteht sich insbesondere vor dem Hintergrund, dass das Versammlungsrecht auch ohne die angegriffene Norm Anordnungen zur Maskenpflicht ermöglicht (BVerfG vom 30.8.2020 NVwZ 2020, 1508 Rn. 16; BayVGH vom 11.9.2020 - 10 CS 20.2064 - juris Rn. 23), nicht von selbst. Ein Verstoß gegen den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz ist nicht schon dadurch als möglich aufgezeigt, dass der Antragsteller - der die Pandemie leugnet, weil seit deren Ausbruch keine Übersterblichkeit vorgelegen habe - die Auffassung vertritt, im Freien finde schlicht keine Ansteckung statt. Der Verordnungsgeber musste dieser Auffassung nicht folgen, vielmehr wäre es Aufgabe des Antragstellers gewesen, sich mit der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und der Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe auseinanderzusetzen, die diese nicht weiter belegte Annahme des Antragstellers sämtlich nicht teilen (vgl. z. B. BVerfG vom 19.11.2021 NJW 2022, 139 Rn. 193 ff.; vom 25.1.2022 - 1 BvR 159/22 - juris; BayVGH vom 20.7.2021 - 25 NE 21.1814 - juris Rn. 22 ff.; OVG Hamburg vom 14.4.2021 - 5 Bs 67/21 - juris Rn. 49; OVG NW vom 14.1.2022 - 13 B 33/22.NE - juris Rn. 32 ff., in Rn. 42 ausdrücklich gegen das vom Antragsteller zitierte AG Garmisch-Partenkirchen vom 5.8.2021 (2 Cs 12 Js 47757/20 - juris), das er nur für seine These heranzieht, „ebenso hätte man das Tragen von roten Schaumgumminasen verfügen können“).

20
c) Das im Popularklageverfahren wiederholt vom Antragsteller vorgetragene Begehren nach Art. 48 Abs. 3 BV ist - worauf er bereits vom Verfassungsgerichtshof hingewiesen worden ist - nicht statthaft. Der Verfassungsgerichtshof hat nur dann eine Entscheidung nach Art. 48 Abs. 3 BV zu treffen, wenn Beschwerde gegen eine Maßnahme eingelegt ist, die von der Staatsregierung gemäß Art. 48 Abs. 1 BV getroffen worden ist. Handelt es sich - wie hier - offensichtlich nicht um eine solche Maßnahme, so kann eine Entscheidung nach Art. 48 BV nicht schon durch die Behauptung erzwungen werden, dass die angefochtene Maßnahme der Staatsregierung Grundrechte verletze (vgl. VerfGH vom 7.10.1954 VerfGHE 7, 83/85). Die Popularklage des Antragstellers richtet sich gegen die auf § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 9 Nr. 5 DelV gestützte Achte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung, eine Rechtsverordnung, die ersichtlich ohne jeden Bezug zu Art. 48 Abs. 1 BV (der ohnehin „praktisch bedeutungslos“ ist; vgl. dazu Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 48 Rn. 1; Brechmann in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 48 Rn. 2 m. w. N.) erlassen worden ist.

V.

Es ist angemessen, dem Antragsteller eine Gebühr von 1.500 Euro aufzuerlegen (Art. 27 Abs. 1 Satz 2 VfGHG).