

Titel:

Bayerischer Landtag, Hausrechtliche Allgemeinverfügung, 3-G-Regel (Geimpft, Genesen, Getestet), Funktionsfähigkeit des Landtags, SARS-CoV-2, Fortsetzungsfeststellungsinteresse

Normenketten:

GG Art. 2 Abs. 1

GG Art. 2 Abs. 2

GG Art. 3 Abs. 1

GG Art. 19 Abs. 3

BV Art. 21

IfSG § 28b Abs. 1 S. 1

Corona-ArbSchV § 4

VO (EU) 2016/679 (DSGVO)

VwGO § 113 Abs. 1 S. 4

Schlagworte:

Bayerischer Landtag, Hausrechtliche Allgemeinverfügung, 3-G-Regel (Geimpft, Genesen, Getestet), Funktionsfähigkeit des Landtags, SARS-CoV-2, Fortsetzungsfeststellungsinteresse

Fundstelle:

BeckRS 2025, 13753

Tenor

I. Soweit die Klage zurückgenommen wurde, wird das Verfahren eingestellt.

II. Im Übrigen wird die Klage abgewiesen.

III. Die Kläger haben die Kosten des Verfahrens zu tragen.

IV. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar.

Die Kläger dürfen die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Beklagte vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Die Kläger wenden sich gegen eine hausrechtliche Allgemeinverfügung der L. anlässlich der Corona-Pandemie im November 2021.

2

Klägerin zu 1) war und ist eine Fraktion im B. L. Die Kläger zu 2), 3) und 4) waren zum Zeitpunkt der Anwendbarkeit der hausrechtlichen Allgemeinverfügung Mitarbeiter der Klägerin zu 1), wobei das Beschäftigungsverhältnis nunmehr nur noch zwischen der Klägerin zu 1) und dem Kläger zu 4) besteht.

3

Mit Allgemeinverfügung vom 19. November 2021 zur Änderung der 6. Anordnung und Dienstanweisung vom 29. September 2021 ordnete die L. u.a. folgendes an:

„3. Zutritt zu den Räumlichkeiten des L.

a) Überschreitet die durch das Robert Koch-Institut (RKI) im Internet veröffentlichte Zahl an Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen (7-Tage-Inzidenz) für den gesamten Freistaat den Wert von 35, wird Personen der folgenden Personengruppen der Zutritt zu den Räumlichkeiten des Landtags gemäß Nr. 1 nur gewährt, wenn sie geimpft, genesen oder getestet (3G) sind:

aa) Personen gemäß § 3 der Hausordnung; dies gilt nicht für Mitglieder des B. L. nach § 3 Abs. 1 Nr. 1 Alt. 1 der Hausordnung sowie für Personen nach § 3 Abs. 1 Nrn. 2 und 3 sowie Nr. 5 Buchst. f) der Hausordnung;

bb) Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Vertragsfirmen und sonstigen externen Dienstleistern (§ 7 der Hausordnung).

b) Für die Personen der folgenden Personengruppen gilt Buchst. a) entsprechend, wobei ein negativer Testnachweis nur durch einen Nachweis nach Nr. 2 Buchst. d) Doppelbuchst. aa) erbracht werden kann (3G plus):

aa) Einzelbesucherinnen und Einzelbesucher gemäß § 4 der Hausordnung, es sei denn ihr Besuchszweck beschränkt sich auf private Räumlichkeiten eines Mitglieds des L., welche im Rahmen eines Mietverhältnisses in den Räumlichkeiten in der I. Str. 9, der Inneren W. Str. 13c oder in der M1.-Str. 5 (jeweils in 8... M2.) bewohnt werden, oder auf private Räumlichkeiten der Stiftung Maximilianeum; abweichend hiervon ist der Zutritt für Einzelbesucherinnen und Einzelbesucher, die das zwölfte Lebensjahr noch nicht vollendet haben, ohne weiteren Nachweis zulässig; Nr. 2 Buchst. c) Doppelbuchst. cc) findet keine Anwendung;

bb) Personen gemäß § 6 der Hausordnung, die nicht über einen Sonderausweis des L. verfügen.

c) Besuchergruppen gemäß § 5 der Hausordnung wird der Zutritt zu den Räumlichkeiten des L. nicht gewährt.

d) Nicht dem parlamentarischen Bereich dienenden Personen, die keine Mund-Nasen-Bedeckung tragen oder aufgrund einer Behinderung oder aus gesundheitlichen Gründen keine Mund-Nasen-Bedeckung tragen können (Nr. 6 Buchst. b) Abs. 2), wird der Zutritt ebenfalls nicht gewährt.

4

Diese am 31. Januar 2022 außer Kraft getretene 6. Anordnung und Dienstanweisung wurde durch die 7. Anordnung und Dienstanweisung vom 31. Januar 2022 (fortan 7. AuD) abgelöst und modifizierte die Ziffer 3 abweichend zur vorherigen Regelung in Buchst. a) wie folgt: „Personen der folgenden Personengruppen wird der Zutritt zu den Räumlichkeiten des Landtags gemäß Nr. 1 nur gewährt, wenn sie geimpft, genesen oder getestet (3G) sind: [...]“. Ferner wurde die Altersgrenze in Ziffer 3 b) aa) von zwölf auf 14 Jahren angehoben. Ziffer 9 der 7. AuD enthält ferner eine Anordnung der sofortigen Vollziehung.

5

Begründet wurde die 7. AuD unter Berufung auf die Aussagen des Robert Koch Instituts sowie die 15. Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (BayIfSMV) im Wesentlichen mit dem Schutz der Funktionsfähigkeit des Landtags und dem Gesundheitsschutz im Zusammenhang mit COVID-19 und der neu aufgetretenen Omikron-Variante. Die sofortige Vollziehung erfolge zur Gewährleistung der mit der 7. AuD verfolgten Ziele – so insbesondere der Funktionsfähigkeit des Bayerischen Landtags. Im Übrigen wird auf die Begründung Bezug genommen.

6

Am 31. März 2022 ist die 7. Anordnung und Dienstanweisung außer Kraft getreten. Die ab dem 1. April 2022 geltende Nachfolgeregelung der 8. Anordnung und Dienstanweisung beinhaltet für die Beschäftigten der Fraktionen keinerlei Zutrittsregelungen zum Landtag mehr. Auch die 8. Anordnung und Dienstanweisung ist aufgrund der Allgemeinverfügung vom 28. April 2022 mit Ablauf des 30. April ersatzlos außer Kraft getreten.

7

Gegen die Anordnungen und Dienstanweisungen wenden sich die Kläger mit ihrer am 8. Dezember 2021 erhobenen Klage (M 30 K 21.6398) und begehren gleichzeitig die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes. Den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz lehnte das Bayerische Verwaltungsgericht München mit Beschluss vom 7. März 2022 – M 30 S 21.6399 – ab.

8

Ihr ursprüngliches, auf Aufhebung der Allgemeinverfügung der Präsidentin des B. L. vom 19. November 2021 zur Änderung der 6. AuD vom 29. September 2021 gerichtetes Klagebegehren haben die Kläger mit Schriftsatz vom 16. Februar 2022 auf Aufhebung der 7. AuD vom 31. Januar 2022 umgestellt. Mit Schreiben

vom 19. Mai 2022 haben die Kläger ihre Klage auf eine Fortsetzungsfeststellungsklage umgestellt. Hinsichtlich des Fortsetzungsfeststellungsinteresses wird auf ein Rehabilitationsinteresse mit der Begründung einer erheblichen diskriminierenden, ehrenrührigen und stigmatisierenden Wirkung des Klagegegenstands für die Kläger verwiesen. Zudem bestehe ein objektives Interesse an einer rechtlichen Klärung dieser Thematik und der Schaffung von Rechtsfrieden, auch vor dem Hintergrund der erheblichen Grundrechtseingriffe und der weiterhin bestehenden Rechtsauffassung des Beklagten. Letztlich sei eine Wiederholungsgefahr gegeben, da bei einer erneuten Pandemie die Landtagspräsidentin jederzeit wieder Maßnahmen, gestützt auf das Hausrecht, erlassen werde. Dies zeige sich bereits anhand der mehrfachen Anordnungen und Dienstanweisungen, welche über einen längeren Zeitraum erlassen worden seien. Bezüglich der Eröffnung des Verwaltungsrechtswegs hinsichtlich der Klägerin zu 1) werde auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 11.7.1980, Az. 7 C 64/83 Bezug genommen. Darin habe das Bundesverwaltungsgericht herausgestellt, dass nicht bereits die Tatsache, dass zwei Verfassungsorgane miteinander stritten, zu einer verfassungsrechtlichen Streitigkeit führe. Auch reichten bloße verfassungsrechtliche Bezüge nicht aus, sondern komme es vielmehr auf den Schwerpunkt als entscheidenden Gesichtspunkt an. Vorliegend berufe sich die Klägerin auf ihre originären Rechte, insbesondere in ihrer Funktion als Arbeitgeberin, und weniger auf den verfassungsrechtlichen Status. Zur inhaltlichen Begründung führen die Kläger im Wesentlichen aus, dass § 4 der SARS-CoV-2-Arbeitsschutzverordnung vom 25. Juni 2021, zuletzt geändert am 22. November 2021, (fortan Corona-ArbSchV) den Klägern das Recht eingeräumt hätte, dass die Klägerin zu 1) ihre Belegschaft – somit auch die Kläger zu 2) bis 4) – selbst vor Ort in den ihr vom Landtag zur Verfügung gestellten Räumlichkeiten hätte testen dürfen. Ein Verweis auf etwaige andere Testmöglichkeiten, z.B. in Apotheken, hätte nicht den Voraussetzungen des § 4 Abs. 1 Corona-ArbSchV genügt. Hieran habe auch § 4 Abs. 2 Corona-ArbSchV nichts geändert. Die Klägerin zu 1) sei in ihrem Recht auf Selbstorganisation als Betrieb verletzt worden. Die übrigen Kläger seien durch die Pflicht, sich testen zu lassen, in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) sowie ihrem Recht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 GG) in nicht verhältnismäßiger Art und Weise betroffen gewesen. Die 7. AuD sei insbesondere deshalb rechtswidrig gewesen, weil die dort angeordneten Maßnahmen auf vielerlei Ebene unverhältnismäßig gewesen seien. Es habe bereits keine Gefahrenlage bestanden, die Maßnahmen seien nicht geeignet gewesen und die vorzunehmende Abwägung vor dem Hintergrund der verfassungsrechtlichen Rechtslage hätte zu Gunsten der Kläger ausfallen müssen. Dies gelte insbesondere auch vor dem Hintergrund der bekanntgewordenen Protokolle des Corona-Krisenstabs beim Robert-Koch-Institut („RKI-Files“). Diese würden den entscheidenden Beweis erbringen, dass nicht nur in entscheidenden Punkten sowohl Begründungen als auch Grundlagen der Maßnahmen falsch gewesen seien, sondern auch das Robert-Koch-Institut, auf dessen Autorität sich insbesondere auch die bisherige Rechtsprechung verlassen habe, in zentralen Punkten von der Politik übergangen bzw. angewiesen worden sei. Hierzu lassen die Kläger umfangreich mit Schriftsatz vom 17. März 2025 ausführen. Auch sei die Unterscheidung zwischen Landtagsabgeordneten, deren Zugang zu den Räumlichkeiten des Landtags nicht durch Ziffer 3 der 7. AuD beschränkt werde, und Mitarbeitern willkürlich, weshalb ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG vorgelegen habe. Außerdem sei § 4 Corona-ArbSchV im Ermessen nicht hinreichend berücksichtigt worden. Letztlich habe die 7. AuD auch gegen bindendes EU-Recht in Form der Verordnung (EU) 2016/679 – Datenschutzgrundverordnung (fortan DSGVO) verstoßen, aufgrund des Umstandes, dass der Beklagte mittels der 7. AuD in der Lage gewesen sei, durch die Sammlung der Daten betreffend die Angaben zum Impf- und Genesenenstatus Rückschlüsse auf Gesundheitsdaten der Betroffenen zu ziehen.

9

In der mündlichen Verhandlung am 25. März 2025 haben die Klägervorteiler die Klagen für die Kläger zu 2) und zu 3) zurückgenommen.

10

Die Kläger beantragen zuletzt festzustellen, dass die seitens der L. des B. L. getroffene 7. Anordnung und Dienstanweisung vom 31.01.2022 rechtswidrig war, soweit nicht die Klage bezüglich der Kläger zu 2) und 3) zurückgenommen wurde.

11

Der Beklagte beantragt,

soweit nicht die Klage zurückgenommen wurde, die Klage abzuweisen.

12

Zur Begründung führt er aus, dass der Verwaltungsrechtsweg für die Klägerin zu 1) bereits nicht eröffnet sei. Insbesondere sei zum gleichen Streitgegenstand, nämlich der damaligen Anordnung und Dienstanweisung der Landtagspräsidentin, beim Bayerischen Verfassungsgerichtshof noch ein Hauptsacheverfahren anhängig. Zudem fehle es an einem Fortsetzungsfeststellungsinteresse. Hinsichtlich der Kategorie der Wiederholungsgefahr sei eine konkret vergleichbare Sach- und Rechtslage, schon mit Blick auf die vergangene Zeit und eine nicht absehbare erneute Pandemie, nicht ersichtlich. Bezüglich der Kategorie des Rehabilitationsinteresses müsse die stigmatisierende Wirkung bereits aus der Maßnahme selbst heraus folgen, und nicht durch die Teilnahme am politischen Wettbewerb oder die erfolgte öffentliche Positionierung seitens der Klägerin zu 1). Für die 3G-Regelung sei bereits die Außenwirkung fraglich, jedenfalls nicht bis heute andauernd. Zudem fehle es an dem vom Bundesverwaltungsgericht geforderten qualifizierten Grundrechtseingriff. Hinsichtlich des Fortsetzungsfeststellungsinteresses aufgrund der von den Klägern geltend gemachten grundsätzlichen, enormen objektiven Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland bestehe keine Notwendigkeit. Unabhängig der hierfür eher eröffneten Möglichkeit der politischen Betrachtung und Aufarbeitung dürfe vorliegend nicht außer Acht bleiben, dass die hausrechtlichen Maßnahmen der Landtagspräsidentin streitgegenständlich seien und nicht die damaligen gesetzlichen Regelungen. Die grundsätzliche Bedeutung könne schon daher nicht unmittelbar abgeleitet werden. Im Übrigen sei die 7. AuD rechtmäßig. Aus § 4 Corona-ArbSchV lasse sich keine Rechtsposition der Klägerin zu 1) herleiten. Eine Pflicht der Arbeitgeber, Testungen in der Arbeitsstätte selbst anzubieten, habe sich aus dieser Norm nicht ergeben. Zudem sei es der Klägerin zu 1) erlaubt gewesen, in den Räumlichkeiten in der I. Straße eine Teststation für Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu betreiben. Ebenso wenig hätten sich in der Folge auch die Kläger zu 2) bis 4) auf § 4 Corona-ArbSchV zur Durchsetzung eines Rechts auf Testangebote in dem Betrieb berufen können. Ein Eingriff in die Organisationsfreiheit der Klägerin zu 1) habe ebenfalls nicht vorgelegen, da es ihr weiterhin möglich gewesen sei, den Einsatz ihrer Mitarbeiter nach ihrem Belieben zu planen und zu gestalten. Letztlich sei bei der Umsetzung der 7. AuD auch die besondere institutionelle Stellung des B. L. als Verfassungsorgan und Herzammer der bayerischen Demokratie berücksichtigt. Die datenschutzrechtlichen Bedenken der Kläger würden nicht durchgreifen; soweit man aufgrund der Vorlage der Nachweise überhaupt eine Verarbeitung von Gesundheitsdaten annehmen wolle, sei diese nach Art. 9 Abs. 2 Buchst. g) DSGVO i.V.m. Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5, Art. 6 Abs. 2 Nr. 3 Buchst. a) BayDSG jedenfalls zulässig.

13

Im Übrigen wird auf die Gerichtsakte, insbesondere das Protokoll über die mündliche Verhandlung am 25. März 2025, Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

I.

14

Soweit die Klage bezüglich der Kläger zu 2) und zu 3) zurückgenommen wurde, war das Verfahren gemäß § 92 Abs. 3 VwGO einzustellen.

II.

15

Die im Übrigen aufrechterhaltene Klage hat keinen Erfolg, da sie unzulässig ist.

16

1. Bezüglich der Klägerin zu 1) ergibt sich die Unzulässigkeit der Klage bereits daraus, dass der Verwaltungsrechtsweg aufgrund der Charakterisierung als verfassungsrechtliche Streitigkeit nicht eröffnet ist und zugleich eine Verweisung an den Bayerischen Verfassungsgerichtshof nicht in Betracht kommt (vgl. BayVGH, U.v. 21.5.2024 – Vf. 37-IVa-21 –, juris; VG München, Gerichtsbescheid v. 15.7.2021 – M 30 K 21.2085 –, juris).

17

1.1 Nach § 40 Abs. 1 VwGO ist der Verwaltungsrechtsweg in allen öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nichtverfassungsrechtlicher Art gegeben, soweit die Streitigkeiten nicht durch Bundesgesetz einem anderen Gericht ausdrücklich zugewiesen sind. Die angegriffene Allgemeinverfügung i.S.v. Art. 35 Satz 2 BayVwVfG

in Ausübung des der Landtagspräsidentin als eigenes Recht zustehenden Hausrechts nach Art. 21 Abs. 1 der Bayerischen Verfassung (BV) (so bereits VG München, B.v. 26.4.2021 – M 30 S 21.2086 –, juris. Rn. 11; vgl. auch Klein/Schwarz in Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz Kommentar, 106. EL Oktober 2024, Art. 40 Rn. 126) ist nicht per se einer verwaltungsgerichtlichen Prüfung entzogen (stRspr VG München, ebd., m.w.N.; Huber in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaats Bayern, 6. Auflage 2020, Art. 21 Rn. 3; s.a. Klein/Schwarz a.a.O. Rn. 127). Insoweit verweisen die Kläger zu Recht auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 11. Juli 1980, Az. 7 C 64/83, wonach es auch möglich ist, dass zwei Verfassungsorgane am Rechtsstreit beteiligt sind, die Streitigkeit aber gleichwohl der Verwaltungsgerichtsbarkeit zuzuordnen ist (vgl. zu alldem BVerwG, Urteil vom 11. Juli 1985 – 7 C 64/83 –, juris Rn. 8). Vorliegend ist aber von einer verfassungsrechtlichen Streitigkeit auszugehen (vgl. bereits VG München, ebd.; VG München, Gerichtsbescheid v. 15.7.2021 – M 30 K 21.2085 –, juris; 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/Schwarz a.a.O. Rn. 129 f.), denn dem streitigen Rechtsverhältnis lagen insoweit den innerparlamentarischen Rechtskreis betreffende, auf dem Hausrecht beruhende Anordnungen zugrunde, die die verfassungsrechtlich verbürgten Rechte der Abgeordneten und Fraktionen berührten. Dies ergibt sich zum einen aus der formellen Stellung der Klägerin zu 1) und der den Beklagten vertretenden L. im verfassungsrechtlichen Kontext zueinander. Zum anderen wurzelt die Streitigkeit im Spannungsfeld des Art. 21 Bayerische Verfassung (BV) und den Abgeordnetenrechten der Fraktionsmitglieder der Klägerin zu 1). Denn von zentraler Bedeutung ist vorliegend die Frage, inwieweit die 7. AuD als Ausfluss des verfassungsrechtlich verbrieften Rechts der L. in die Rechte der Fraktionen und Abgeordneten eingreift. Die Räumlichkeiten des B. L. dienen den Fraktionen und Abgeordneten zu ihrer parlamentarischen Arbeit. Die Tätigkeit im Parlament ist der Grund für die Überlassung der Räumlichkeiten, die vom Anwendungsbereich der 7. AuD umfasst sind. Wie der Beklagte ausgeführt hat, fußt die Verteilung der Räumlichkeiten an die Fraktionen des B. L. auf § 9 der Geschäftsordnung für den B. L. (BayLTGeschO). Das L. verfügt gemeinschaftlich über die Räume im L. In der praktischen Umsetzung werden für jede Fraktion entsprechend ihrer Mandatszahl die ihr zustehenden Räume berechnet. Dies zeigt, dass die Reichweite der hausrechtlichen Befugnisse und Verfügungen der L. aus Art. 21 BV im Spannungsverhältnis zu den Abgeordnetenrechten steht (vgl. hierzu die Begründung der 7 AuD unter Nr. 1 Abs. 6). Die Klägerin zu 1) hat dabei keine weitergehenden Rechte als die ihr angehörenden Abgeordneten. Ihre Ansprüche über das „Ob“ und „Wie“ der Nutzung der entsprechenden Räume lassen sich von der verfassungsrechtlichen Stellung der Abgeordneten nicht isoliert betrachten. Dass sich die Klägerin zu 1) auf ein ihr aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 19 Abs. 3 GG zustehendes Selbstbestimmungsrecht sowie ihre etwaig bestehenden Pflichten aus § 4 Abs. 1 Corona-ArbSchV beruft, vermag den verfassungsrechtlich geprägten Charakter des tatsächlich zugrundeliegenden Verhältnisses zwischen der Klägerin zu 1) und dem durch die L. vertretenen Beklagten nicht zu verändern; diese Rechte und Pflichten wären vielmehr im Rahmen der Regelung des Fraktions- und Abgeordnetenstatus abwägend zu berücksichtigen (vgl. BayVGh, B.v. 7. 6.2021 – 5 CS 21.1307 –, juris, Rn. 15 n.v. unter Berufung auf die stRspr des BVerfG, U.v. 4.7.2007 – 2 BvE 1/06 u.a. – BVerfGE 118, 227 = juris, Rn. 195 f.). Ausweislich der Rechtsprechung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs können Abgeordnete und Fraktionen des B. L. Anordnungen der L., die auf deren Hausrecht (Art. 21 Satz 1 Alt. 1 BV) gestützt sind, (nur) im Organstreitverfahren nach Art. 64 BV, Art. 49 Abs. 1 des Gesetzes über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof beanstanden (BayVerfGH, Entscheidung vom 21.05.2024, – Vf. 37-IVa-21 –, juris, Rn. 25).

18

1.2. Eine Verweisung der verfassungsrechtlichen Streitigkeit an den an sich zuständigen Bayerischen Verfassungsgerichtshof gemäß Art. 64 BV kommt nicht in Betracht. Ungeachtet der Tatsache, dass die Streitigkeit ohnehin bereits unter dem Aktenzeichen Vf. 88 – IV a – 21 bei dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof anhängig ist, finden auch die Normen der §§ 17 ff. GVG auf verfassungsrechtliche Streitigkeiten keine Anwendung (allg. Meinung und std. Rechtsprechung; BayVGh, B.v. 13.2.1991 – 4 CE 91.404 –, juris, Rn. 29; Ehlers in Schoch/Schneider/Bier, Verwaltungsgerichtsordnung, Stand 37. EL Juli 2019, Vorbemerkung zu § 17 Rn. 48).

19

2. Des Weiteren ist die Klage auch insoweit unzulässig, als die Kläger, welche die 7. AuD vollumfänglich – und trotz richterlichen Hinweises vom 13. Dezember 2021 gerade nicht nur in den sie betreffenden Punkten – angegriffen haben, von einzelnen Regelungen schon nicht betroffen waren. Es fehlte diesbezüglich von Anfang an die notwendige Klagebefugnis gem. § 42 Abs. 2 VwGO.

20

Es fehlte die Klagebefugnis sowohl für den Kläger zu 1) als auch zu 4) für die Regelungen in Nr. 3 b a)), 3 c), 3 d), 6 f), 6 g), 7 c), und Nr. 8. Insoweit ist weder dargetan noch sonst ersichtlich, dass die Kläger durch diese Regelungen möglicherweise in subjektiv-öffentlichen Rechten verletzt gewesen sein könnten. Es ist in keiner Weise erkennbar, dass die Kläger Adressaten der Regelungen der 7. AuD hinsichtlich des Zutritts zu den Räumlichkeiten des L. als Einzelbesucher bzw. als Besuchergruppen bzw. als nicht dem parlamentarischen Bereich dienende Personen (Nr. 3 b a)), 3 c), 3 d)), waren oder in sonstiger Weise, auch mittelbar durch diese Vorschriften in ihren subjektiv-öffentlichen Rechten betroffen gewesen sein könnten. Gleiches gilt für die Regelungen hinsichtlich der Ausnahme zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung (6 f), 6 g)), denn diese gereichten als Lockerung der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung den Klägern zum Vorteil. Die Regelung in 7 c) war lediglich eine Soll-Regelung mit Hinweisscharakter ohne Regelungstendenz. Bloße Empfehlungen bleiben insoweit mangels verbindlicher Anordnung außer Betracht (VGH Mannheim, U.v. 11.04.2024 – 1 S 278/23 –, juris Rn. 319). Nr. 8 der 7. AuD betraf besondere Hygienekonzepte für Veranstaltungen. Die Durchführung derartiger Veranstaltungen haben die Kläger weder vorgetragen noch ist eine solche Veranstaltung aus den Akten ersichtlich. Bezüglich der Klägerin zu 1) ist zudem nicht erkennbar, inwiefern sie als Fraktion von der Regelung zum Zutritt zu den Räumlichkeiten des Landtags aus Nr. 3 a) betroffen gewesen sein soll, denn Mitglieder des 18. Bayerischen Landtags waren gem. Nr. 3 aa) von der Regelung ausgenommen. Für den Kläger zu 4) als Mitarbeiter einer Fraktion ist eine Betroffenheit hinsichtlich der Regelungen für Mitglieder des Landtags sowie der Staatsregierung zum Zutritt zu parlamentarischen Sitzungen (Nr. 4 b und d) hingegen nicht ersichtlich.

21

3. Ungeachtet obiger Ausführungen ist die Klage bezüglich sämtlicher Kläger wegen eines fehlenden Feststellungsinteresses unzulässig.

22

Hat sich ein Verwaltungsakt vor einer Entscheidung durch das angerufene Gericht durch Zurücknahme oder anders erledigt, spricht das Gericht auf Antrag durch Urteil aus, dass der Verwaltungsakt rechtswidrig gewesen ist, wenn der Kläger ein berechtigtes Interesse an dieser Feststellung hat (sog. Fortsetzungsfeststellungsklage, vgl. § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO). Ein solches Interesse kann rechtlicher, wirtschaftlicher oder auch ideeller Natur sein. Entscheidend ist, dass die gerichtliche Entscheidung geeignet ist, die Position der Kläger in den genannten Bereichen zu verbessern (stRspr, vgl. BVerwG, U.v. 16.5.2013 – 8 C 20/12 – juris Rn. 11). Als Sachentscheidungs voraussetzung muss das Fortsetzungsfeststellungsinteresse im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung vorliegen. Danach kommt es hier auf den Schluss der mündlichen Verhandlung an. Für das Fortsetzungsfeststellungsinteresse haben sich vier Fallgruppen herausgebildet (vgl. BVerwG, U.v. 24.4.2024 – 6 C 2.22 – juris), die im Fall der Kläger jedoch nicht vorliegen (3.1-3.4). Auch ist keine unbenannte weitere Fallgruppe eröffnet (3.5).

23

3.1. Soweit die Kläger ihr Feststellungsinteresse mit künftig drohenden Maßnahmen der Verwaltung für den Fall des Auftretens einer vergleichbaren Sachlage durch einen Virus begründet haben, ist eine hinreichend konkrete Wiederholungsgefahr (vgl. dazu nur BVerwG, U.v. 24.4.2024 – 6 C 2.22 –, juris, Rn. 17) für eine der angegriffenen 7. AuD vergleichbaren Regelung in absehbarer Zukunft nicht zu erkennen.

24

Ein Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit eines erledigten Verwaltungsaktes setzt unter dem hier zu betrachtenden Gesichtspunkt der Wiederholungsgefahr die hinreichend bestimmte und nicht nur abstrakte Gefahr voraus, dass unter im Wesentlichen unveränderten tatsächlichen und rechtlichen Umständen erneut eine gleichartige Regelung ergehen wird. Ist dagegen ungewiss, ob in Zukunft noch einmal die gleichen tatsächlichen Verhältnisse eintreten wie im Zeitpunkt des Erlasses des erledigten Verwaltungsaktes, kann das Fortsetzungsfeststellungsinteresse nicht aus einer Wiederholungsgefahr hergeleitet werden (vgl. BVerwG, B.v. 30.10.2024 – 1 WB 42.24 –, juris, Rn. 20, OVG Greifswald, U.v. 2.4.2025 – 1 LB 155/23 OVG –, beck-online, Rn. 23)

25

Bereits in tatsächlicher Hinsicht ist unter den derzeitigen Umständen ein neuerlicher Eintritt einer Pandemielage nicht – erst recht nicht in näherer Zukunft – absehbar (BayVG, B.v. 22.11.2024 – 20 B

24.15 –, juris, Rn. 11). Es fehlt daher an einer hinreichend bestimmten Gefahr. Dies gilt sowohl für eine erneute Corona-Pandemie (a) als auch für eine Pandemielage aufgrund eines anderen Virus (b).

26

(a) Mit dem zwischenzeitlichen Ende der Corona-Pandemie hat die Gefährdung der Bevölkerung durch eine COVID-19-Erkrankung aufgrund des erreichten Immunisierungsgrades durch eine Impfung oder eine Infektion mit dem SARS-CoV-2-Virus sowie der milderen Krankheitsverläufe der heute dominierenden Virusvarianten ganz erheblich abgenommen (vgl. OVG Berlin, B.v. 10.4. 2024 – OVG 6 B 1/23 –, juris, Rn. 20). Auch stellt die Corona-Pandemie nach Einschätzung der Weltgesundheitsorganisation (WHO) keine gesundheitliche Notlage von internationaler Tragweite mehr dar und wird sie auch nicht mehr als epidemische Lage von nationaler Tragweite eingestuft (vgl. hierzu § 5 Abs. 1 Infektionsschutzgesetz). Dass daher ein längst nicht mehr in Kraft befindliches Regelungskonzept wie der 7. AuD in konkret zu erwartender Zeit neuerlich angewendet wird, ist schon angesichts der veränderten Infektionslage, anderer Coronavarianten und einer weitgehenden Immunisierung der Bevölkerung kaum noch denkbar (vgl. BayVGh, B.v. 10.6. 2024 – 17 P 23.2147 –, juris, Rn. 19 sowie 24 m. w. N.; zur Wiederholungsgefahr bei erledigten Coronamaßnahmen SächsOVG, B.v. 3.5.2023 – 3 C 38/21 –, juris, Rn. 17 m. w. N.). Soweit der Bayerische Verfassungsgerichtshof in einem Organstreitverfahren festhält, dass zumindest nicht auszuschließen sei, dass der Beklagte unter vergleichbaren Umständen die gleichen Anordnungen erlassen würde (BayVerfGH, E.v. 25.10.2023 – Vf. 70-IVa-20 – juris, Rn. 40), ist dies für den vorliegenden Individualrechtsschutz nach den Regeln der VwGO nicht ausschlaggebend und für die Annahme einer konkreten Wiederholungsgefahr nicht ausreichend. Denn das Organstreitverfahren als kontradiktorisches Verfahren dient der gegenseitigen Abgrenzung der Kompetenzen von Verfassungsorganen oder ihren Teilen in einem Verfassungsrechtsverhältnis, nicht dagegen der Kontrolle der objektiven Verfassungsmäßigkeit eines bestimmten Organhandelns. Ziel des Organstreitverfahrens ist es, durch die Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs auch für die Zukunft die streitigen rein verfassungsrechtlichen Fragen zu klären. Aufgrund des folglich unterschiedlichen Prüfungsmaßstabs des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs entfällt auch bei einem Organstreitverfahren (anders als bei einem Verfahren nach der VwGO) das Rechtsschutzinteresse daher grundsätzlich nicht allein dadurch, dass die beanstandete Rechtsverletzung in der Vergangenheit stattgefunden hat und bereits abgeschlossen ist (vgl. BayVerfGH, E.v. 25.10.2023 – Vf. 70-IVa-20 – juris, Rn. 40 m.w.N.).

27

Auch ist darauf hinzuweisen, dass sämtliche spezifisch zur Bekämpfung der SARS-CoV-2-Pandemie erlassenen infektionsschutzrechtlichen Vorgaben zum Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung nicht mehr in Kraft sind und konkrete Pläne zu deren Neuerlass von den Klägern weder vorgetragen noch anderweitig ersichtlich sind. Somit besteht derzeit schon keine vergleichbare rechtliche Grundlage für die klägerseitig befürchteten neuerlichen Anordnungen.

28

(b) Im Übrigen ist nicht ausreichend, dass es künftig zu „irgendeiner“ Pandemie kommen kann (OVG Münster B.v. 12.3.2025 – 19 A 2255/23 –, juris, Rn. 8). Für einen solchen Fall ist eine identische Vorgehensweise des Beklagten zu Lasten der Kläger nicht ohne weiteres konkret zu erwarten. Denn es ist nicht ersichtlich, dass der Beklagte die mit der Coronapandemie gemachten Erfahrungen nicht im Falle einer etwaigen neuen Pandemie aufgrund einer anderen Ursache in seiner Entscheidungsfindung nicht mitberücksichtigen würde. Selbst die 7. AuD bezog sich in ihrer Begründung und auch inhaltlich (z.B.: Begriffsbestimmung unter Ziffer 2) auf neue medizinische Erkenntnisse und war an die damals geltende fünfzehnte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung angepasst. Der Beklagte hat daher zu erkennen gegeben, dass er sich mit der jeweiligen Sach- und Rechtslage vor Erlass einer AuD auseinandergesetzt hat. Dies lässt darauf schließen, dass der Beklagte auch bei einer etwaigen erneuten Pandemie, gegebenenfalls aufgrund eines anderen Virus, den jeweiligen Einzelfall berücksichtigen wird. Letztlich wäre bei einer erneuten Pandemie insbesondere deren jeweilige konkrete Ausprägung maßgeblich. Insofern ist nicht konkret wahrscheinlich, dass ein nunmehr fast drei Jahre altes und bereits aufgehobenes Regelungskonzept ohne Ausrichtung an konkretem neuem Geschehen – etwa unter Berücksichtigung von Gefährlichkeit, Verbreitungsrate, Übertragungsweg, Abwehrmöglichkeiten etc. – erneut in Kraft treten würde. Es drängt sich vielmehr auf, dass (auch) eine etwaige erneute Regelung auf die Art und Weise der Übertragbarkeit eines Virus, die Möglichkeit zur Impfung und Testung sowie die notwendigen Schutzmaßnahmen abgestimmt werden wird.

29

3.2. Ein Rehabilitationsinteresse können die Kläger für sich nicht in Anspruch nehmen. Denn ein derartiges Interesse an der Feststellung der Rechtswidrigkeit eines Verwaltungsakts besteht nur, wenn sich aus der angegriffenen Maßnahme eine Stigmatisierung des Betroffenen ergibt, die geeignet ist, sein Ansehen in der Öffentlichkeit oder im sozialen Umfeld herabzusetzen. Diese Stigmatisierung muss Außenwirkung erlangt haben und noch in die Gegenwart andauern (BVerwG, U.v. 16.5.2013 – 8 C 20/12 – juris, Rn. 16; BayVGh, B.v. 25.4.2014 – 12 ZB 13.1197 – juris, Rn. 10). Die in der 7. AuD getroffenen Maßnahmen erfüllen diese Voraussetzungen bereits nicht, ungeachtet der Frage, ob sie die erforderliche Öffentlichkeitswirkung überhaupt erreicht hatten. Die Regelungen der 7. AuD richteten sich als Allgemeinverfügung an sämtliche Mitglieder und Besucher des Bayerischen Landtags und nicht ausschließlich an die Kläger persönlich. Die 7. AuD betraf als generell-abstrakte Regelung naturgemäß nicht unmittelbar die Kläger in dem Sinne, dass sie individualisierend angesprochen werden. Dabei stellt sich die Frage, ob bzw. unter welchen Voraussetzungen Normen überhaupt die „Stigmatisierung“ einer konkreten Person bewirken könnten. Eine solche und mit ihr verbundene Herabsetzung konkreter Personen dürfte unter der Geltung des Grundgesetzes prinzipiell ausgeschlossen werden können (OVG Greifswald, U.v. 2.4.2025 – 1 LB 155/23 OVG –, beck-online, Rn. 33). Eine Stigmatisierung im Sinne einer Herabsetzung des Ansehens der Kläger in der Öffentlichkeit ist zudem nicht ersichtlich, da die Regelungen der 7. AuD weder das konkrete Verhalten der Kläger missbilligten noch einen persönlichen Schuldvorwurf enthielten (vgl. BVerwG, B.v. 17.12.2001 – 6 B 61.01 –, juris, Rn. 14). Vielmehr handelte es sich bei den Regelungen der 7. AuD um Vorgaben, welche in die bundes- und landesweit geltenden Maßnahmen eingebettet war und ohnehin geltende Regelungen für den Landtag wiederholten (siehe hierzu explizit die Begründung der 7. AuD auf Seite 9 sowie BayVerfGH, E.v. 13.1.2022 – Vf. 88-IVa-21 – juris, Rn. 23). Zudem war nahezu die gesamte Bevölkerung von vergleichbaren Regelungen in Betrieben, öffentlichen Einrichtungen und Geschäften des täglichen Lebens betroffen. Warum gerade die Regelungen des L. stigmatisierende Wirkung entfaltet haben sollen, vermag das Gericht nicht zu erkennen.

30

Soweit die Klägerin zu 1) insoweit darauf abstellt, dass auch heute noch Ihre Mitglieder als „Corona-Leugner, Maßnahmengegner oder Schädling“ bezeichnet würden, so ist dies nicht maßgeblich auf die konkreten Regelungen der 7. AuD zurückzuführen (zu dieser Voraussetzung vgl. BVerwG U.v. 16.5.2013 – 8 C 14.12 –, beck-online, Rn. 25), sondern vielmehr auf die politische Ausrichtung der Klägerin zu 1 bezüglich der Corona-Maßnahmen-Politik. Für die Bejahung eines Rehabilitationsinteresses kommt es jedoch gerade auf die stigmatisierende Wirkung durch die angegriffene Maßnahme an und nicht darauf, wie die Öffentlichkeit auf ein klägerseitig insoweit ausgerichtetes Gegenverhalten reagiert.

31

Soweit für den Kläger zu 4) vorgebracht wird, dass eine Stigmatisierung dadurch erfolgt sei, dass eine Offenlegung des Impfstatus durch die 3G-Regelung erzwungen worden sei, so trifft dies schon tatsächlich nicht zu. Niemand wurde durch Ziffer 3 der 7. AuD verpflichtet, seinen Impfstatus offenzulegen. Vielmehr war es möglich, den L. mit einem PCR-Test, der nicht älter als 48 Stunden ist, oder einem PoC-Antigentest, der nicht älter als 24 Stunden ist, zu betreten. Diese Regelung entsprach im Übrigen der ohnehin bundesgesetzlich bestehenden Verpflichtung aus § 28b Abs. 1 Satz 1 IfSG i.V.m. § 2 Abs. 2 und 3 Arbeitsstättenverordnung, beim Betreten der Arbeitsstätte einen Testnachweis bzw. einen Nachweis über ihren Impf- oder Genesenenstatus vorzulegen. Der 7. AuD kam insoweit schon keine eigenständige, über die bundesgesetzliche Regelung hinausgehende Eingriffsqualität zu (vgl. hierzu auch BayVerfGH, E.v. 13.1.2022 – Vf. 88-IVa-21 – juris, Rn. 23). Im Übrigen wurde der Klägerin zu 1) explizit gestattet, ein fraktionseigenes Testzentrum in den eigenen Räumlichkeiten der I.str. 17 und damit in unmittelbarer Nähe des L. zu unterhalten und dort auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Einhaltung der 3G-Regelung selbst zu testen.

32

3.3. Auch einen tiefgreifenden Grundrechtseingriff bzw. eine tiefgreifende Ungleichbehandlung entgegen Art. 2 Abs. 1, Art. 2 Abs. 2, Art. 3 oder 12 GG konnten die Kläger nicht darlegen. Ein Feststellungsinteresse ist in Fällen tiefgreifender Grundrechtseingriffe gegeben, in denen die direkte Belastung durch den angegriffenen Hoheitsakt sich nach dem typischen Verfahrensablauf auf eine Zeitspanne beschränkt, in welcher der Betroffene die gerichtliche Entscheidung in der von der Prozessordnung gegebenen Instanz kaum erlangen kann (vgl. BVerwG, U.v. 24.4.2024 – 6 C 2.22 – juris). Bei der Feststellung, dass sich die

angegriffene Maßnahme typischerweise so kurzfristig erledigt, dass sie regelmäßig keiner Überprüfung im gerichtlichen Hauptsacheverfahren zugeführt werden kann, handelt es sich jedoch nicht um eine hinreichende, sondern nur um eine notwendige Voraussetzung für die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses im Sinne dieser Fallgruppe. Neben dem Erfordernis einer typischerweise kurzfristigen Erledigung der Maßnahme muss darüber hinaus die weitere Voraussetzung eines qualifizierten (tiefgreifenden, gewichtigen bzw. schwerwiegenden) Grundrechtseingriffs erfüllt sein (a). Diese weitere Voraussetzung für die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses liegt im Fall der Kläger nicht vor (b). Weder die Pflicht zum Tragen einer Maske, noch die Regelungen zur Testung bzw. die unterschiedliche Behandlung von Abgeordneten und Mitarbeitern rechtfertigen ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse wegen eines tiefgreifenden Grundrechtseingriffs bzw. einer tiefgreifenden Ungleichbehandlung.

33

a) Ein solches Rechtsschutzbegehren zur nachträglichen gerichtlichen Überprüfung sich kurzfristig erledigter Hoheitsakte ist jedenfalls dann zulässig, wenn eine Verletzung der Menschenwürde (Art. 1 Abs. 1 GG) in Frage steht. Als schwerwiegend sind darüber hinaus solche Grundrechtseingriffe anzusehen, die das Grundgesetz selbst – wie in den Fällen der Art. 13 Abs. 2 und Art. 104 Abs. 2 und 3 GG – unter Richtervorbehalt gestellt hat. Hinsichtlich anderer Grundrechte ist im Rahmen einer Einzelfallwürdigung zum einen dessen besondere Bedeutung im Gesamtsystem der Grundrechte zu berücksichtigen und zum anderen zu bewerten, inwieweit die fragliche Maßnahme die Möglichkeit individueller Selbstbestimmung in dem durch das Grundrecht erfassten Lebensbereich beschränkt (BVerwG, U. v. 24.4.2024 – 6 C 2.22 –, juris Rn. 34 m.w.N.). Eingriffe in die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) sind beispielsweise nur ausnahmsweise als so gewichtig anzusehen, dass sie in dem Fall ihrer Erledigung die Annahme eines Fortsetzungsfeststellungsinteresses rechtfertigen. Ein das Fortsetzungsfeststellungsinteresse bei folgenlos erledigten Maßnahmen rechtfertigender qualifizierter Eingriff in das Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 GG setzt deshalb typischerweise voraus, dass das individuelle Verhalten, welches mangels spezieller Grundrechtsgarantien nur dem Schutz des Art. 2 Abs. 1 GG unterfällt, eine gesteigerte, dem Schutzgut der übrigen Grundrechte vergleichbare Relevanz für die Persönlichkeitsentfaltung besitzt (BVerwG, U. v. 24.4.2024 – 6 C 2.22 –, juris, Rn. 34 m.w.N.).

34

b) Die Regelungen der 7. AuD umfassen im Wesentlichen die Pflichten zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung, das Einhalten eines Mindestabstands sowie Vorgaben hinsichtlich einer Nachweispflicht um Zugang zu den Räumlichkeiten des B. L. zu erhalten. Diese Regelungen stellen keinen schwerwiegenden Grundrechtseingriff dar, da diese die allgemeine Handlungsfreiheit und die Persönlichkeitsentfaltung nur geringfügig beeinträchtigt haben (vgl. insoweit auch BayVGh, B.v. 11.3.2024 – 10 ZB 24.219 –, juris, Rn. 12; ferner VGh Mannheim, Urt. v. 11.4.2024 – 1 S 930/23 –, juris Rn. 83). Die Maskenpflicht war für sich genommen lediglich mit einem Grundrechtseingriff von geringer Intensität verbunden (allgemein BayVerfGH, E.v. 7.12.2021 – Vf. 60-VII-21 – juris, Rn. 29; BayVGh, B.v. 11.8.2021 – 25 CE 21.2085 – juris, Rn. 26). Insbesondere wurde die unantastbare Menschenwürde gemäß Art. 1 Abs. 1 GG durch die streitgegenständliche Regelung zur Maskenpflicht nicht berührt (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, U.v. 22.1.2025 – 5 A 39/22 –, beck-online, Rn. 65). Es handelte sich vielmehr um eine generelle Verhaltenspflicht, wie sie in der betroffenen Zeit in ähnlicher Form für zahlreiche Alltagssituationen beim Zusammentreffen einer Mehrzahl von Personen in den jeweils geltenden Infektionsschutzmaßnahmenverordnungen festgelegt war (z. B. § 2 (Maskenpflicht), § 3 (Geimpft oder genesen), § 4 (Geimpft, genesen oder getestet), § 5 (Geimpft, genesen und zusätzlich getestet) sowie § 7 (Einrichtungsbezogene Testerfordernisse) der 15. BayIfSMV in der bei Erlass der Änderungsverfügung geltenden Fassung). Dabei war eine solche Pflicht auch in anderen Bereichen, insbesondere soweit die Berufsausübung in Lebensbereichen mit zwangsläufig näherem Kontakt zu anderen Menschen betroffen war, oder auch beispielsweise allgemein im Präsenzunterricht an Schulen, nicht auf kurze Tragezeiten begrenzt. Mit der Maskenpflicht war bei objektiver Betrachtung auch bei einem längerfristigen Tragen regelmäßig keine gravierende Beeinträchtigung des allgemeinen Wohlbefindens verbunden, zumal bei der Tragepflicht gem. Ziffer 6 der 7. AuD weitreichende Ausnahmen von einer dauerhaften Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung vorgesehen waren (vgl. BayVerfGH, E.v. 21.5.2024 – Vf. 37-IVa-21 – juris, Rn. 64). Dabei verkennt das Gericht die individuell sehr unterschiedlich empfundene Störung und Belastung durch das Tragen einer Maske bis hin zu einer zeitweilig bzw. kurzzeitig nachwirkenden Beeinträchtigung nicht.

35

Das Recht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG wurde durch die 7. AuD in seiner konkreten Ausgestaltung hinsichtlich der Regelungen zum Nachweis einer Testung bzw. Impfung nicht betroffen. Entgegen den Ausführungen der Kläger enthält die 7. AuD weder eine Test- noch eine Impfpflicht. Insbesondere wurde durch die Ziffern 3 bis 5 keine Test- bzw. Impfpflicht im Rechtssinne statuiert, sondern ein grundsätzliches Verbot des Zutritts zu den Räumlichkeiten des Landtags für alle zutrittswilligen Personen (vgl. OVG Berlin-Brandenburg U.v. 22.1.2025 – 5 A 39/22 – juris, Rn. 115). Von diesem Verbot waren sodann insbesondere Personen ausgenommen, welche entweder geimpft oder genesen (2 G, siehe Ziffer 5 der 7. AuD) sowie geimpft, genesen oder getestet waren (3 G, siehe Ziffer 3 und Ziffer 4 der 7. AuD). Diese Regelungen begründeten damit lediglich eine Voraussetzung für den Zutritt zum L. und damit eine Obliegenheit der Zutrittswilligen, entsprechende Nachweise vorzulegen. Sie begründeten keinen faktischen Zwang zur Durchführung der Tests bzw. einer Impfung, weil Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einer Fraktion (wie der Kläger zu 4) nicht darauf angewiesen waren, die Räumlichkeiten des Landtags zwingend zu nutzen, jedenfalls wurde hierzu nicht substantiiert vorgetragen. Vielmehr war es dem Kläger zu 4) möglich, die fraktionseigenen Büros in der I. Straße aufzusuchen. Nach Ziffer 1 der 7. AuD finden die Regelungen gerade keine Anwendungen, soweit Räume für die alleinige Nutzung von Fraktionen überlassen wurden. Die Begründung in Nr. 2 stellt klar, dass auch vor Erlass der 7. AuD die Büros der Fraktionsgeschäftsstellen und der Mitglieder des L. nicht von den Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bewältigung der Pandemie erfasst waren. Die Regelung über das Zutrittsverbot bei Ausbleiben des Nachweises über ein negatives Testergebnis, einer Genesung oder vorhandenen Impfung kam insoweit in ihrer Zielsetzung und Wirkung nicht als funktionales Äquivalent dem direkten Eingriff gleich, der durch eine Test- bzw. Impfpflicht bewirkt worden wäre (vgl. BVerfG, B. v. 21. Juli 2022 – 1 BvR 469/20 u.a. –, juris, Rn. 75 f.). Für Mitglieder der Klägerin zu 1) gab es in Hinblick auf den Zugang zu parlamentarischen Sitzungen umfangreiche Ausnahmen in der 7. AuD (vgl. Ziffer 4 b und d).

36

Soweit der Kläger zu 1) vorträgt, durch die 7. AuD in seinem Grundrecht auf Berufsfreiheit in seiner Funktion als Arbeitgeber aus Art. 12 GG beeinträchtigt zu sein, da ihm die Möglichkeit einer Selbsttestung seiner Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter Verweis auf § 4 Corona-ArbSchV verwehrt geblieben sei, ist darauf zu verweisen, dass es der Klägerin zu 1) explizit gestattet wurde, ein fraktionseigenes Testzentrum in den eigenen Räumlichkeiten der ... 17 und damit in unmittelbarer Nähe des Landtags zu unterhalten und dort auch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zur Einhaltung der 3G-Regelung selbst zu testen. Im Übrigen wurden Regelungen bezüglich des § 4 der Corona-ArbSchV als ein Eingriff in die Berufsausübungsfreiheit von lediglich geringer Intensität bewertet (BayVGh, B.v. 4.11.2021 – 25 NE 21.2562 – juris, Rn. 61), sodass jedenfalls keine so gewichtige Beeinträchtigung grundrechtlich geschützter Freiheiten vorliegt, die hinreichen würde, um ein nachträgliches Rechtsklärungsinteresse zu bejahen.

37

Verstöße gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 GG sind nicht ersichtlich. Die unterschiedlichen Regelungen hinsichtlich der L. und der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Fraktionen berücksichtigen die besondere Rechtstellung von Abgeordneten aus Art. 1 des Bayerischen Abgeordnetengesetzes sowie Art. 13 Abs. 2 der Bayerischen Verfassung. Insofern ist es rechtlich unbedenklich, wenn Abgeordnete weniger strengen Regelungen unterworfen waren, um deren Teilnahme an Plenarsitzungen und damit die Willensbildung des L. zu ermöglichen.

38

3.4. Ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse lässt sich im vorliegenden Fall zudem nicht mit der Präjudizwirkung der beantragten Feststellung für einen angestrebten Staatshaftungsprozess begründen (vgl. hierzu BVerwG, U. v. 24.4.2024 – 6 C 2.22 –, juris, Rn. 19 m.w.N), weil schon die Geltendmachung von Schadensersatz von den Klägern weder behauptet noch ein Schaden ansatzweise beziffert wurde.

39

3.5. In der Rechtsprechung und Literatur ist anerkannt, dass neben den anerkannten Fallgruppen auch aus anderen besonderen Umständen des Einzelfalls ein besonderes Feststellungsinteresse hergeleitet werden kann, sofern die gerichtliche Entscheidung geeignet ist, die klägerische Position in rechtlicher, wirtschaftlicher oder ideeller Hinsicht zu verbessern (BVerwG, U.v. 29.11.2023 – 6 C 2.22 –, beck-online, Rn. 6; Decker in BeckOK, VwGO; 73. Ed. 1.4.2025; § 113 Rn. 87.5). Ein solcher Einzelfall liegt jedoch nicht vor.

40

Ein Fortsetzungsfeststellungsinteresse ergibt sich insbesondere nicht, so aber die Auffassung der Kläger, aus der vermeintlich grundsätzlichen, enormen objektiven Bedeutung für die Bundesrepublik Deutschland. Ein derartiges Verständnis entspräche nicht der in § 42 Abs. 2 VwGO und § 113 VwGO zum Ausdruck kommenden Ausrichtung des deutschen Verwaltungsprozesses auf den Individualrechtsschutz, der grundsätzlich nicht der objektiven Verwaltungskontrolle, sondern der Durchsetzung materieller subjektiv-öffentlicher Rechte dient (BVerwG, B.v. 29.11.2023 – 6 C 2/22 –, juris, Rn. 10). Einen allgemeinen Klärungsanspruch zur Prüfung einer unwirksam gewordenen Allgemeinverfügung gewährt § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO (in Übereinstimmung mit Art. 19 Abs. 4 GG) gerade nicht (vgl. BayVGH, B.v. 22.11.2024 – 20 B 24.15 –, juris, Rn. 12, Schübel-Pfister in Eyermann, VwGO; 16. Aufl. 2022, § 113 Rn. 108 m.w.N.). Ausweislich des Wortlauts des § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO ist hinsichtlich des Fortsetzungsfeststellungsinteresses auf ein berechtigtes Interesse des Klägers und gerade nicht eines unbeteiligten Dritten (hier: der Bundesrepublik Deutschland) abzustellen. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem Vortrag der Kläger, dass die 7. AuD nicht isoliert betrachtet werden dürfe, sondern gemeinsam mit sämtlichen Maßnahmen der Pandemiebekämpfung gesehen werden müsse, da es sich um ein Gesamtkonstrukt an Regelungen handelte. Zwar nahm die 7. AuD hinsichtlich der Begründung auf die Aussagen des Robert Koch Instituts und den Inhalt der 15. Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung Bezug, jedoch regelte die 7. AuD ausschließlich die Nutzung der dem Hausrecht des B. L. unterstehenden Räumlichkeiten. Von den Klägern wurde nicht dargelegt, inwiefern sich aus der 7. AuD mit einem eng begrenzten Anwendungsbereich eine derart grundsätzliche, enorme objektive Bedeutung für die Kläger ableiten lässt. Für die klägerseitig umfangreich dargestellt geforderte rechtliche Überprüfung und Aufarbeitung des gesamten „Maßnahmenregimes“ ist das vorliegende Verfahren des Individualrechtsschutzes nicht geeignet.

III.

41

Die Kostenentscheidung folgt hinsichtlich der Klagerücknahme aus § 155 Abs. 2 VwGO, soweit die Klage aufrechterhalten wurde aus § 154 Abs. 1 VwGO.

42

Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 Zivilprozessordnung.

43

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 und 2 Gerichtskostengesetz. Da die Kläger jeweils unter Berufung auf ihnen individuell zustehende Rechtspositionen (als Fraktion oder als einzelne Mitarbeiter) eine Feststellung nach § 113 Abs. 1 Satz 4 VwGO begehren, ist für jeden Kläger der Auffangstreitwert anzusetzen; die Werte dieser Streitgegenstände sind zusammenzurechnen (Nr. 1.1.3 des Streitwertkatalogs der Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013). Aufgrund der unterschiedlich geltend gemachten Rechte liegt keine Rechtsgemeinschaft im Sinne der Nr. 1.1.3 des Streitwertkatalogs der Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 vor.