

Titel:

Popularklage, Ausgangsbeschränkungen, Grundrechtseingriff, Verhältnismäßigkeit, Öffentliches Interesse, Rechtskraft, Verfahrenseinstellung

Leitsatz:

Einstellung eines Popularklageverfahrens gegen Vorschriften in mehreren außer Kraft getretenen Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnungen nach Antragsrücknahme.

Schlagworte:

Popularklage, Ausgangsbeschränkungen, Grundrechtseingriff, Verhältnismäßigkeit, Öffentliches Interesse, Rechtskraft, Verfahrenseinstellung

Tenor

Das Verfahren wird eingestellt.

Entscheidungsgründe

I.

1

Die später zurückgenommene Popularklage richtete sich ursprünglich gegen die in § 7 Abs. 2, 3 und 4 Satz 2 der Dritten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (3. BayIfSMV) vom 1. Mai 2020 (BayMBI Nr. 239, BayRS 2126-1-7-G) enthaltenen Regelungen zu allgemeinen Ausgangsbeschränkungen während der Corona-Pandemie und die Bußgeldbewehrung von Verstößen dagegen gemäß § 9 Nr. 8 3. BayIfSMV. Sie waren in der angegriffenen Fassung der Dritten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung am 4. und 5. Mai 2020 in Kraft und hatten folgenden Wortlaut:

§ 7 Allgemeine Ausgangsbeschränkungen

(1) ...

(2) Das Verlassen der eigenen Wohnung ist nur bei Vorliegen triftiger Gründe erlaubt.

(3) Triftige Gründe im Sinne des Abs. 2 sind insbesondere:

1. die Ausübung beruflicher Tätigkeiten,
2. die Inanspruchnahme medizinischer und veterinärmedizinischer Versorgungsleistungen sowie der Leistungen von Physiotherapeuten und der Fußpflege, der Besuch bei Angehörigen sonstiger therapeutischer Berufe, soweit dies medizinisch dringend erforderlich ist, sowie Blutspenden,
3. Versorgungsgänge für die Gegenstände des täglichen Bedarfs und Einkauf in den nach § 4 zulässigerweise geöffneten Ladengeschäften einschließlich der Besuch von Friseurbetrieben,
4. der Besuch bei Lebenspartnern, Alten, Kranken oder Menschen mit Einschränkungen (außerhalb von Einrichtungen) und die Wahrnehmung des Sorge- und Umgangsrechts im jeweiligen privaten Bereich,
5. die Begleitung von unterstützungsbedürftigen Personen und Minderjährigen,
6. die Begleitung Sterbender sowie Beerdigungen im engsten Familienkreis,
7. Sport und Bewegung an der frischen Luft, allerdings ausschließlich alleine, mit einer weiteren nicht im selben Hausstand lebenden Person oder mit Angehörigen des eigenen Hausstandes und ohne jede sonstige Gruppenbildung und

8. Handlungen zur Versorgung von Tieren.

(4) ... ²Im Falle einer Kontrolle sind die triftigen Gründe durch den Betroffenen glaubhaft zu machen.

2

Der Antragsteller wandte sich zwischenzeitlich weiter gegen die in § 3 der Zehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (10. BayIfSMV) vom 8. Dezember 2020 (BayMBI Nr. 711, BayRS 2126-1-14-G) enthaltenen Regelungen zu allgemeinen Ausgangsbeschränkungen während der Corona-Pandemie. Sie waren in der angegriffenen Fassung der Zehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung am 9. und 10. Dezember 2020 in Kraft und hatten folgenden Wortlaut:

§ 3 Allgemeine Ausgangsbeschränkungen

(1) Das Verlassen der eigenen Wohnung ist nur bei Vorliegen triftiger Gründe erlaubt.

(2) ¹Triftige Gründe im Sinne des Abs. 1 sind insbesondere:

1. die Ausübung beruflicher oder dienstlicher Tätigkeiten,
2. der Besuch von Einrichtungen und die Wahrnehmung von Angeboten im Sinne von §§ 18 bis 21, soweit diese in Präsenzform stattfinden dürfen, und die Teilnahme an Prüfungen nach § 17,
3. die Inanspruchnahme medizinischer, pflegerischer und veterinärmedizinischer Versorgungsleistungen, der Besuch bei Angehörigen therapeutischer Berufe sowie Blutspenden,
4. Versorgungsgänge, Einkauf und der Besuch von Dienstleistungsbetrieben in dem nach § 12 zulässigen Ausmaß,
5. der Besuch eines anderen Hausstands, solange dabei eine Gesamtzahl von fünf Personen nicht überschritten wird; die zu diesen Hausständen gehörenden Kinder unter 14 Jahren bleiben für die Gesamtzahl außer Betracht,
6. der Besuch bei Lebenspartnern, Alten, Kranken oder Menschen mit Einschränkungen in dem nach Nr. 5 zulässigen Umfang,
7. die Wahrnehmung des Sorge- und Umgangsrechts,
8. die Begleitung von unterstützungsbedürftigen Personen und Minderjährigen in dem nach Nr. 5 zulässigen Umfang,
9. die Begleitung Sterbender sowie die Teilnahme an Beerdigungen im engsten Familienkreis,
10. Sport und Bewegung an der frischen Luft, allerdings ausschließlich allein, mit den Angehörigen des eigenen Hausstands sowie mit den Angehörigen eines weiteren Hausstands, solange dabei eine Gesamtzahl von insgesamt fünf Personen nicht überschritten wird; die zu diesen Hausständen gehörenden Kinder unter 14 Jahren bleiben für die Gesamtzahl außer Betracht,
11. die Versorgung von Tieren,
12. Behördengänge,
13. die Teilnahme an Gottesdiensten und an Zusammenkünften von Glaubensgemeinschaften unter den Voraussetzungen des § 6 sowie an Versammlungen unter den Voraussetzungen des § 7.

²Im Zeitraum vom 23. bis 26. Dezember 2020 findet Satz 1 Nr. 5 mit der Maßgabe Anwendung, dass ein Zusammentreffen im engsten Familien- oder Freundeskreis von bis zu zehn Personen ohne Begrenzung der Zahl der Haushalte möglich ist; Satz 1 Nr. 5 Halbsatz 2 gilt entsprechend.

3

Außerdem wandte sich der Antragsteller gegen die in § 25 Satz 1 Nr. 1 10. BayIfSMV enthaltenen Regelungen zu Ausgangsbeschränkungen bei Überschreitung eines Inzidenzwerts von 200 Neuinfektionen. Sie waren in der angegriffenen Fassung der Zehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung am 9. und 10. Dezember 2020 in Kraft und hatten folgenden Wortlaut:

§ 25 Regelungen bei einer Sieben-Tage-Inzidenz größer 200

¹Wird in einem Landkreis oder einer kreisfreien Stadt der nach § 28a Abs. 3 Satz 12 IfSG bestimmte Inzidenzwert von 200 Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen überschritten, so gilt ab dem auf die erstmalige Überschreitung folgenden Tag Folgendes:

1. Von 21 Uhr bis 5 Uhr ist der Aufenthalt außerhalb der eigenen Wohnung untersagt, es sei denn, dies ist begründet aufgrund a) eines medizinischen oder veterinärmedizinischen Notfalls oder anderer medizinisch unaufschiebbarer Behandlungen,
- b) der Ausübung beruflicher oder dienstlicher Tätigkeiten oder unaufschiebbarer Ausbildungszwecke,
- c) der Wahrnehmung des Sorge- und Umgangsrechts,
- d) der unaufschiebbaren Betreuung unterstützungsbedürftiger Personen und Minderjähriger,
- e) der Begleitung Sterbender,
- f) von Handlungen zur Versorgung von Tieren,
- g) der Teilnahme an Gottesdiensten und Zusammenkünften von Glaubensgemeinschaften im Zeitraum vom 24. bis 26. Dezember 2020 oder
- h) von ähnlich gewichtigen und unabweisbaren Gründen.

4

Gestützt waren die angegriffenen Rechtsverordnungen auf § 32 Satz 1 bzw. auf § 32 Satz 1 in Verbindung mit § 28 Abs. 1, §§ 28 a, 29, 30 Abs. 1 Satz 2 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) in Verbindung mit § 9 Nr. 5 der Delegationsverordnung (DeIV) in der jeweiligen damals geltenden Fassung.

II.

5

1. Der Antragsteller rügte mit der am 2. Mai 2020 eingegangenen und mit Schriftsatz vom 9. Dezember 2020 (unter Erklärung, dass er sich als Rechtsanwalt selbst vertrete) erweiterten Popularklage, die angefochtenen Vorschriften hätten gegen die Bayerische Verfassung verstoßen.

6

a) Die Ausgangsbeschränkungen hätten massive Eingriffe in die Grundrechte der Freiheit der Person (Art. 102 Abs. 1 BV) und der Freizügigkeit (Art. 109 Abs. 1 BV) dargestellt und als solche einer ständigen begleitenden Rechtfertigungskontrolle bedurft. Der Ordnungsgeber sei dieser Prüfungspflicht nicht nachgekommen und habe die Grundrechtseingriffe von vornherein nicht ausreichend begründet. Mit fortschreitender Dauer der Ausgangsbeschränkungen habe die Datengrundlage immer weniger ausgereicht, um derartige Eingriffe zu rechtfertigen.

7

b) Die Ausgangsbeschränkungen seien zur Bekämpfung der Pandemie weder geeignet noch erforderlich und somit unverhältnismäßig gewesen. Es hätte ausgereicht, die vulnerablen Bevölkerungsgruppen in Alters- und Pflegeheimen besonders konsequenten Schutzmaßnahmen zu unterziehen. Daneben wären auch zahlreiche mildere Mittel zur Pandemiebekämpfung in Betracht gekommen, zum Beispiel die kostenlose Ausgabe von FFP2-Masken.

8

c) Die Vielzahl „triftiger Gründe“, bei deren Vorliegen das Verlassen der Wohnung erlaubt gewesen sei, habe zu Rechtsunsicherheit geführt sowie die Bürger der Gefahr ausgesetzt, sich ordnungswidrig zu verhalten und deswegen belangt zu werden. Die Bevölkerung habe nicht nachvollziehen können, weshalb Manches erlaubt und Manches verboten gewesen sei.

9

d) Nächtliche Ausgangssperren, wie in § 25 Satz 1 10. BayLfSMV vorgesehen, habe es in Deutschland zuletzt in den Nachkriegsjahren 1945/1946 gegeben. Ein derartiger außerordentlich massiver Grundrechtseingriff wäre nur als „ultima ratio“ zulässig gewesen, wenn alle anderen Maßnahmen nicht ausgereicht hätten. Diese strengen Eingriffsvoraussetzungen seien nicht erfüllt gewesen.

10

2. Nach der Erweiterung der Popularklage auf Vorschriften der Zehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung wurde diese dem Bayerischen Landtag und der Bayerischen Staatsregierung gemäß Art. 55 Abs. 2 VfGHG zur Stellungnahme zum ebenfalls gestellten Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung sowie zur Stellungnahme in der Hauptsache zugeleitet. Der Landtag hat sich nicht am Verfahren beteiligt. Die Staatsregierung ist mit Stellungnahme vom 16. Dezember 2020 dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung entgegengetreten, da dieser unzulässig, jedenfalls unbegründet sei. Zu einer Entscheidung über diesen Antrag kam es in der Folge nicht.

11

3. Mit am 4. Januar 2021 eingegangenem Schriftsatz nahm der Antragsteller die Popularklage (Hauptsache) zurück und regte an, dass der Verfassungsgerichtshof trotz Rücknahme aufgrund des öffentlichen Interesses in der Sache entscheiden möge. Die Staatsregierung erklärte mit Schreiben vom 20. Januar 2021, keinen Antrag gemäß Art. 55 Abs. 5 Halbsatz 2 VfGHG auf Entscheidung der Popularklage zu stellen und aufgrund der Antragsrücknahme von einer Stellungnahme in der Hauptsache abzusehen.

III.

12

Das Verfahren ist einzustellen.

13

1. Das Popularklageverfahren nach Art. 98 Satz 4 BV dient dem Schutz der Grundrechte als Institution und ist damit – anders als die Verfassungsbeschwerde nach Art. 120 BV zum Schutz der eigenen Grundrechte – ein objektives Verfahren (vgl. nur VerfGH vom 28.1.2025 BayVBI 2025, 337 Rn. 9 bis 11; vom 13.3.2025 – Vf. 5-VIII-18 u. a. – juris Rn. 70 = BayVBI 2025, 552, dort nicht vollständig abgedruckt). Da kein Antrag nach Art. 55 Abs. 5 Halbsatz 2 VfGHG gestellt wurde, hat der Verfassungsgerichtshof darüber zu befinden, ob ein öffentliches Interesse an der Fortführung des Verfahrens besteht (Art. 55 Abs. 5 Halbsatz 1 VfGHG). Die Fortführung eines Popularklageverfahrens trotz Antragsrücknahme stellt eine Ausnahme dar, da eine Sachentscheidung des Verfassungsgerichtshofs grundsätzlich nur auf eine zulässige Antragstellung hin ergeht. Sie ist daher nur dann gerechtfertigt, wenn hinsichtlich Fragen, die den Gegenstand des Verfahrens bilden, ein verfassungsgerichtlicher Klärungsbedarf besteht, der dies im öffentlichen Interesse „geboten“ erscheinen lässt. Dies kann beispielsweise der Fall sein, wenn eine außer Kraft getretene oder inzwischen durch eine anderweitige Regelung überholte Rechtsvorschrift noch rechtliche Wirkungen entfaltet, da sie für künftige Entscheidungen relevant ist (vgl. VerfGH vom 18.7.2022 – Vf. 41-VII-21 – juris Rn. 12 f. m. w. N.).

14

2. Im vorliegenden Fall ist ein solches öffentliches Interesse, unter dem – wie bei der Frage der weiteren Zulässigkeit einer fortgeführten Popularklage nach Außerkrafttreten der angegriffenen Rechtsnormen – ein objektives Feststellungsinteresse zu verstehen ist, zu verneinen.

15

Der Bayerische Verfassungsgerichtshof hat, nachdem er in seiner Entscheidung vom 27. September 2023 (VerfGHE 76, 291) Vorschriften der Vierten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung auch in der Sache geprüft hat, seit 1. Juli 2025 eine Vielzahl von Entscheidungen in der Hauptsache über Popularklagen getroffen, die sich gegen Bestimmungen in einer oder auch mehreren außer Kraft getretenen Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnungen richteten. Die Popularklagen wurden sämtlich als unzulässig abgewiesen.

16

Tragender Gesichtspunkt (teilweise neben anderen Unzulässigkeitsgründen) dafür war, dass das für eine Popularklage erforderliche objektive Feststellungsinteresse für eine Entscheidung über die Verfassungsmäßigkeit der jeweils angegriffenen Vorschriften nicht mehr bestand (vgl. VerfGH vom 1.7.2025 – Vf. 23-VII-21 und Vf. 19-VII-20; vom 2.7.2025 – Vf. 12-VII-20 und Vf. 25-VII-20; vom 10.7.2025 – Vf. 90-VII-20; vom 31.7.2025 – Vf. 24-VII-21; vom 20.8.2025 – Vf. 42-VII-20 und Vf. 60-VII-21; vom 27.8.2025 – Vf. 34-VII-20; vom 7.10.2025 – Vf. 26-VII-20 und Vf. 96-VII-20; vom 21.10.2025 – Vf. 55-VII-21; vom 28.10.2025 – Vf. 65-VII-21; vom 15.1.2026 – Vf. 58-VII-21, sämtliche Entscheidungen sowohl bei juris als auch auf der Homepage des Verfassungsgerichtshofs veröffentlicht). Dabei hat der Verfassungsgerichtshof insbesondere berücksichtigt, dass die Popularklage als objektives Verfahren anders als die Verfassungsbeschwerde nach Art. 120 BV nicht in erster Linie dem Schutz der Grundrechte des Einzelnen dient, der – unter Umständen auch bei überholten Grundrechtseingriffen – gerichtlichen Individualrechtsschutz in Anspruch nehmen kann.

17

Diese Erwägungen gelten entsprechend und erst recht im vorliegenden Fall, in dem die angegriffenen Vorschriften nur wenige Tage gültig waren, bereits im Lauf des Jahres 2020 außer Kraft getreten sind und der Antragsteller seine Popularklage kurz darauf zurückgenommen hat. Besondere Gründe, die eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs nach Art. 55 Abs. 5 Halbsatz 1 VfGHG dennoch geboten erscheinen lassen könnten, liegen nicht vor:

18

a) Es ist weder dargelegt noch sonst ersichtlich, dass zu den Vorschriften weiterhin eine Vielzahl behördlicher oder gerichtlicher Verfahren anhängig wäre, für die es auf die Verfassungsmäßigkeit der betreffenden Regelungen ankäme. Es kann ausgeschlossen werden, dass wegen vorsätzlicher oder fahrlässiger Verstöße gegen die angegriffenen bußgeldbewehrten Vorschriften heute noch belastende Entscheidungen ergehen könnten. Nach einem per Pressemitteilung veröffentlichten Beschluss der Bayerischen Staatsregierung vom 5. November 2024 ist davon auszugehen, dass noch anhängige Verfahren wegen etwaiger Verstöße gegen die angegriffenen Vorschriften, soweit sie bußgeldbewehrt waren, von den zuständigen Verwaltungsbehörden nicht weiterverfolgt bzw. von den Verfolgungsbehörden eingestellt wurden oder werden. Von dem genannten Beschluss der Staatsregierung erfasst sind sämtliche bei den Kreisverwaltungsbehörden, den Staatsanwaltschaften und den Gerichten anhängigen Bußgeldverfahren und Vollstreckungsverfahren wegen Ordnungswidrigkeiten im Zusammenhang mit Verstößen gegen CoronaRechtsvorschriften, insbesondere auch gegen die anlässlich der Corona-Pandemie erlassenen Infektionsschutzmaßnahmenverordnungen. Danach findet auch keine (weitere) Vollstreckung aus rechtskräftigen Bußgeldbescheiden mehr statt, die wegen Verstößen gegen die früheren Corona-Schutzmaßnahmen erlassen wurden. Noch ausstehende Bußgelder müssen nicht bezahlt werden ([https:// www.bayern.de/bericht-ausder-kabinettsitzung-vom-5-november-2024/](https://www.bayern.de/bericht-ausder-kabinettsitzung-vom-5-november-2024/)). Bereits bezahlte Bußgelder könnten auch dann nicht zurückgefordert werden, wenn die Popularklage Erfolg hätte, da in Bestands- bzw. Rechtskraft erwachsene Rechtsanwendungsakte von einer positiven Entscheidung über die Popularklage unberührt blieben (vgl. § 183 VwGO sowie zur entsprechenden Anwendung von § 79 BVerfGG VerfGH vom 29.4.1993 VerfGHE 46, 137/140; vom 27.8.2018 VerfGHE 71, 223 Rn. 25). Die nur theoretische Möglichkeit der Wiederaufnahme von Bußgeldverfahren entsprechend § 79 Abs. 1 BVerfGG (vgl. dazu Bethge in SchmidtBleibtreu/Klein/Bethge, BVerfGG, § 79 Rn. 39 m. w. N.) reicht zur Begründung eines objektiven Interesses an der Feststellung der Verfassungswidrigkeit der außer Kraft getretenen Vorschriften nicht aus (vgl. VerfGH vom 10.11.2021 BayVBI 2022, 116 Rn. 24). Die Popularklage dient dem objektivrechtlichen Schutz der Grundrechte gegenüber Rechtsvorschriften, von denen noch rechtliche Wirkungen ausgehen können, nicht dagegen der nachträglichen Beseitigung von Entscheidungen, die trotz der gegebenen Rechtsmittel des Individualrechtsschutzes einschließlich der damit inzident verbundenen Möglichkeiten der Normüberprüfung rechtskräftig geworden sind (vgl. VerfGHE 46, 137/140).

19

Für eine fortbestehende Rechtswirkung der angegriffenen Vorschriften im Sinn der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs oder für ein objektives Interesse aus anderen Gründen bestehen vor diesem Hintergrund keine Anhaltspunkte. Das gilt umso mehr, als die beanstandeten Corona-Schutzmaßnahmen auf einer bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage beruhten und deshalb von vornherein nur einer

eingeschränkter Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof unterliegen (vgl. VerfGHE 76, 291 Rn. 45 ff., 69).

20

b) Auch die Erwägung, eine Entscheidung über die Popularklage könne möglicherweise zu einer Klärung von Rechtsfragen führen, die bei Auftreten etwaiger künftiger Pandemien (wieder) Bedeutung erlangen könnten, ist nicht geeignet, das erforderliche öffentliche Interesse nach Art. 55 Abs. 5 Halbsatz 1 VfGHG zu begründen. Die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit einer Regelung, die nach ihrem Außerkrafttreten keine Rechtswirkungen mehr entfaltet, würde, da es keinen praktischen Anwendungsbereich der Vorschrift mehr gibt, zwangsläufig nur im Rahmen eines – für Art. 55 Abs. 5 Halbsatz 1 VfGHG nicht ausreichenden – theoretischen Feststellungsinteresses erfolgen. Die Annahme, es könne im Fall einer künftigen Pandemie ein Anwendungsbereich für vergleichbare Schutzmaßnahmen entstehen, ändert nichts daran, dass sich die Frage der Verfassungsmäßigkeit der angegriffenen Vorschriften derzeit nur in einem theoretischen, nicht aber in einem die konkrete Rechtsanwendung betreffenden Zusammenhang stellt.

21

Das erneute Auftreten einer Pandemie hätte auch nicht zur Folge, dass die beanstandeten Vorschriften wieder in Kraft treten und somit wieder rechtliche Wirkung entfalten würden. Vielmehr wäre es im Fall einer neuerlichen Pandemie Sache des Normgebers, über die im Einzelfall erforderlichen Regelungen (neu) zu entscheiden. Dass er hierbei ohne Weiteres auf die mit der Popularklage angegriffenen Vorschriften zurückgreifen würde, steht keineswegs fest. Die Erfahrungen mit der Corona-Pandemie haben gezeigt, dass Schutzmaßnahmen kontinuierlich an das sich ändernde Infektionsgeschehen anzupassen sind. Es erscheint daher fernliegend, dass der Normgeber durch eine Übernahme alter Vorschriften auf mögliche künftige Pandemielagen reagieren könnte.

22

Davon unabhängig würde selbst eine Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs, wonach die angegriffenen Vorschriften in ihrem für die Popularklage maßgeblichen Geltungszeitraum verfassungswidrig gewesen wären, nicht zwangsläufig bedeuten, dass im Fall einer „Wiederverwendung“ der Maßnahmen bei einer künftigen Pandemie ebenso eine Verfassungswidrigkeit der Regelungen anzunehmen wäre. Angesichts der kontinuierlichen Fortentwicklung der wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Gefährlichkeit von Pandemielagen und zur Wirksamkeit von Schutzvorkehrungen setzt die verfassungsrechtliche Beurteilung der Vertretbarkeit und Verhältnismäßigkeit bestimmter Vorsorgemaßnahmen immer die Kenntnis der im Entscheidungszeitraum bestehenden Umstände und des jeweiligen aktuellen Stands der Wissenschaft voraus. Das Ergebnis der verfassungsgerichtlichen Überprüfung ließe sich deshalb nicht auf mögliche künftige Pandemielagen übertragen.

IV.

23

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).