

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 28. Oktober 2025
über die Popularklage
des Herrn Dr. A. K. in M.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit
der §§ 3, 4 Abs. 1 und 4, § 5 der Fünfzehnten Bayerischen Infektionsschutzmaß-
nahmenverordnung (15. BayIfSMV) vom 23. November 2021 (BayMBI Nr. 816,
BayRS 2126-1-19-G)

Aktenzeichen: Vf. 65-VII-21

Leitsatz:

Zur Unzulässigkeit einer Popularklage gegen Vorschriften in der außer Kraft getre-
tenen Fünfzehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung, weil
kein objektives Interesse mehr an der Feststellung besteht, ob sie mit der Bayeri-
schen Verfassung vereinbar waren.

Entscheidung:

Der Antrag wird abgewiesen.

Gründe:

I.

- 1 Der Antragsteller wendet sich mit seiner am 3. Dezember 2021 erhobenen und mit Schriftsätzen vom 6. und 19. Dezember 2021, 17. und 24. Januar 2022 sowie 4. April 2023 ergänzend begründeten Popularklage in der Hauptsache zuletzt gegen §§ 3, 4 Abs. 1 und 4, § 5 der Fünfzehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (15. BayIfSMV) vom 23. November 2021 (BayMBI Nr. 816, BayRS 2126-1-19-G) in deren ursprünglicher Fassung, vor allem mit Blick darauf, dass die angegriffenen Bestimmungen auch Personen unter 18 Jahren erfassten. Die Fünfzehnte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung ist am 24. November 2021 in Kraft und – nach mehrfachen Änderungen, durch die auch vorliegend beanstandete Vorschriften inhaltlich wesentlich geändert wurden oder entfielen – mit Ablauf des 2. April 2022 in der Fassung der letzten Änderungsverordnung vom 18. März 2022 (BayMBI Nr. 176) außer Kraft getreten. Die Verordnung vom 23. November 2021 war gestützt auf § 32 Satz 1 in Verbindung mit § 28 Abs. 1, §§ 28 a, 28 c Satz 3 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) in Verbindung mit § 11 der COVID-19-Schutzmaßnahmen-Ausnahmenverordnung (SchAusnahmV) und § 9 Nr. 5 der Delegationsverordnung (DeLV) in der jeweiligen damals geltenden Fassung.
- 2 Die angegriffenen Vorschriften regelten zur Eindämmung der Corona-Pandemie bußgeldbewehrt (§ 17 Nrn. 2 und 3 15. BayIfSMV) Kontaktbeschränkungen für Ungeimpfte und Nichtgenesene (§ 3 15. BayIfSMV), 2G plus-Erfordernisse für bestimmte Veranstaltungen und Einrichtungen (z. B. Sportstätten, Einrichtungen des Kulturbereichs sowie Freizeiteinrichtungen, § 4 Abs. 1 und 4 15. BayIfSMV) und 2G-Erfordernisse für viele weitere Einrichtungen und Dienstleistungen (insbesondere Zugang zu geschlossenen Räumen z. B. in der Gastronomie oder den Hochschulen oder zu Dienstleistungen, bei denen eine körperliche Nähe zum Kunden unabdingbar ist, § 5 15. BayIfSMV).

II.

- 3 1. Der Antragsteller macht mit seiner am 3. Dezember 2021 erhobenen und in späteren Schriftsätze ergänzend begründeten Popularklage im Wesentlichen geltend, die angegriffenen Bestimmungen, die in der zuletzt verfahrensgegenständlichen ursprünglichen Fassung der Verordnung auch für Jugendliche galten, die älter als zwölf Jahre und drei Monate waren, hätten gegen den allgemeinen Gleichheitssatz (Art. 118 BV) verstochen und das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV), die allgemeine Handlungsfreiheit (Art. 101 BV), die Berufsfreiheit (Art. 101 BV), das Grundrecht auf Bildung bzw. Zugang zu Bildungseinrichtungen (Art. 101 i. V. m. Art. 118 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV sowie Art. 128 Abs. 1 BV), das Grundrecht auf Schutz der Familie (Art. 124 Abs. 1 BV) und das Grundrecht auf Entwicklung zu selbstbestimmungsfähigen und verantwortungsfähigen Persönlichkeiten (Art. 125 Abs. 1 Satz 1 BV) verletzt. Hinzu komme ein Eingriff in das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV). Verletzt worden sei auch das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) wegen eines offensichtlichen und schwerwiegenden Widerspruchs zu Bundesrecht.
- 4 Der Antragsteller hatte im Hinblick auf einen neben dem Antrag in der Hauptsache gestellten Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung seine Antragstellung zunächst mit Schriftsätze vom 19. Dezember 2021 und 17. Januar 2022 auf Vorschriften in der jeweils aktuell geltenden Fassung der Fünfzehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung umgestellt. Mit Schriftsatz vom 4. April 2023 ist er sodann – nachdem der ursprüngliche Antrag vom 3. Dezember 2021 durch das Außerkrafttreten der Fünfzehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung insgesamt erledigt sei – auf diesen Antrag zurückgekommen. Es solle nunmehr darauf erkannt werden, dass die damaligen Vorschriften unwirksam gewesen seien, hilfsweise, dass sie unwirksam gewesen seien, soweit sie auch Personen unter 18 Jahren erfassten.

- 5 Das für die Popularklage bei außer Kraft getretenen Vorschriften erforderliche objektive Interesse an der Feststellung, ob sie mit der Bayerischen Verfassung vereinbar waren, bestehe vor allem, weil die angegriffenen Bestimmungen im Rahmen von Bußgeldverfahren noch Wirkung entfalten könnten. Ein öffentliches Interesse folge weiter daraus, dass die Regelungen schwerste Grundrechtseingriffe enthalten hätten und die Ausgrenzung Nicht-Immunisierter durch die verfahrensgegenständlichen 2G-Regelungen schwerste gesellschaftliche Verwerfungen zur Folge gehabt habe. Die nachträgliche Feststellung der Verfassungswidrigkeit sei im öffentlichen Interesse auch zur Meidung einer Wiederholungsgefahr veranlasst, insbesondere, weil Kinder und Jugendliche unter den Regelungen besonders gelitten hätten.
- 6 2. Die Bayerische Staatsregierung hält in ihrer Stellungnahme vom 8. Februar 2022 die Popularklage für unzulässig, jedenfalls für unbegründet.
- 7 Der Bayerische Landtag hat sich am Verfahren nicht beteiligt.
- 8 3. Den vom Antragsteller neben der Popularklage gestellten Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (bezogen auf Vorschriften der Fünfzehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung in der Fassung der Änderungsverordnung vom 13. Januar 2022, BayMBI Nr. 36) hat der Verfassungsgerichtshof mit Entscheidung vom 28. Januar 2022 (juris) abgewiesen.

III.

- 9 Die Popularklage, die sich ausschließlich gegen nicht mehr geltendes Recht richtet, ist insgesamt unzulässig geworden, weil es inzwischen mangels objektiven Feststellungsinteresses an einem zulässigen Antragsgegenstand fehlt.
- 10 1. Bei den angegriffenen Corona-Schutzmaßnahmen handelt es sich um Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts, deren Verfassungswidrigkeit jeder-

mann durch Beschwerde beim Verfassungsgerichtshof (Popularklage) geltend machen kann (Art. 98 Satz 4 BV und Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Dem steht nicht entgegen, dass sie auf einer bundesrechtlichen Ermächtigung beruhten. Denn der bayerische Normgeber, der aufgrund einer bundesrechtlichen Ermächtigung tätig wird, setzt Landesrecht und bleibt in den Bereichen, in denen das Bundesrecht ihm Entscheidungsfreiheit belässt, an die Bayerische Verfassung gebunden (vgl. VerfGH vom 27.9.2023 BayVBI 2024, 78 Rn. 34 zur 4. BayIfSMV). Die angegriffenen Verordnungsregelungen sind jedoch kein zulässiger Prüfungsgegenstand im Popularklageverfahren mehr.

- 11 Der Verfassungsgerichtshof hat bei der Prüfung, ob eine Rechtsvorschrift verfassungswidrig ist, seiner Beurteilung grundsätzlich den Rechtszustand im Zeitpunkt seiner Entscheidung zugrunde zu legen. Außer Kraft getretene Rechtsvorschriften unterliegen der verfassungsgerichtlichen Kontrolle nur dann, wenn noch ein objektives Interesse an der Feststellung besteht, ob sie mit der Bayerischen Verfassung vereinbar waren. Der Verfassungsgerichtshof geht in ständiger Rechtsprechung davon aus, dass ein solches Interesse insbesondere dann bestehen kann, wenn nicht auszuschließen ist, dass die Rechtsnorm noch rechtliche Wirkungen entfallen kann, weil sie für künftige (z. B. gerichtliche) Entscheidungen noch rechtlich relevant ist (vgl. VerfGH vom 30.8.2017 VerfGHE 70, 162 Rn. 75; vom 20.8.2019 VerfGHE 72, 157 Rn. 18; vom 7.12.2021 VerfGHE 74, 265 Rn. 41; vom 14.6.2023 – Vf. 15-VII-18 – juris Rn. 51; BayVBI 2024, 78 Rn. 36, jeweils m. w. N.; Müller in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 98 Satz 4 Rn. 14; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 98 Rn. 23). Ein objektives Interesse wird hingegen nicht allein dadurch begründet, dass die außer Kraft getretenen Vorschriften schwerwiegende Grundrechtseingriffe bewirkt haben oder ihre Geltungsdauer zu kurz war, um ein Popularklageverfahren in der Hauptsache durchzuführen (VerfGH BayVBI 2024, 78 Rn. 36; vom 18.12.2024 – Vf. 15-VII-17 – juris Rn. 28; vom 28.1.2025 – Vf. 2-VII-19 – juris Rn. 9).

- 12 Denn die Popularklage nach Art. 98 Satz 4 BV, die an die Antragsberechtigung geringe Anforderungen stellt (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG: „jedermann“) und die keiner Fristbindung unterliegt, dient nicht in erster Linie dem Schutz der verfassungsmäßigen Rechte des Einzelnen, der unter Umständen auch bei überholten Grundrechtseingriffen nachträglichen – subjektiven – gerichtlichen Rechtsschutz in einem Hauptsacheverfahren beanspruchen kann (vgl. BVerfG vom 3.3.2004 BVerfGE 110, 77/85 ff.; zur nachträglichen gerichtlichen Klärung in einem Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO vgl. BVerwG vom 22.11.2022 NVwZ 2023, 1000 Rn. 12 ff.). Die verfassungsgerichtliche Popularklage ist vielmehr – anders als die Verfassungsbeschwerde nach Art. 120 BV zum Schutz der eigenen Grundrechte – ein objektives Verfahren (vgl. VerfGHE 74, 265 Rn. 42; VerfGH vom 14.6.2023 – Vf. 15-VII-18 – juris Rn. 54 und 58; BayVBI 2024, 78 Rn. 36 m. w. N.; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 98 Rn. 8). Der Verfassungsgerichtshof soll im Popularklageverfahren über die Geltung der angegriffenen Norm entscheiden, nicht über konkrete Anwendungsfälle. Daher ist die Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs nicht in dem Sinn zu verstehen, dass jede mögliche noch andauernde Rechtswirkung zum Nachteil Einzelner automatisch ein objektives Interesse an der Kontrolle von außer Kraft getretenem Recht im Rahmen einer Popularklage begründet. Hinzukommen muss vielmehr, dass die Grundrechte als Institution betroffen sind, etwa weil es um eine Vielzahl nicht abgeschlossener Fälle und nicht nur um einzelne Verfahren geht, in denen die Betroffenen auf Individualrechtsschutz zu verweisen sind (vgl. VerfGH vom 14.6.2023 – Vf. 15-VII-18 – juris Rn. 58; vom 18.12.2024 – Vf. 15-VII-17 – juris Rn. 28; vgl. auch VerfGH vom 13.3.2025 – Vf. 5-VIII-18 u. a. – juris Rn. 71 zur Verfahrenseinstellung nach Erledigterklärung).
- 13 2. Danach ist die Popularklage insgesamt unzulässig. Es besteht kein objektives Interesse an einer nachträglichen verfassungsgerichtlichen Kontrolle der außer Kraft getretenen Bestimmungen der Fünfzehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung.

- 14 Es ist weder dargelegt noch sonst ersichtlich, dass zu den hier angegriffenen Vorschriften noch immer in relevantem Ausmaß behördliche oder gerichtliche Verfahren anhängig wären, für die es auf die Verfassungsmäßigkeit der betreffenden Regelungen ankäme.
- 15 Insbesondere können die in Streit stehenden Vorschriften – anders als noch bei der mit Entscheidung vom 27. September 2023 inhaltlich geprüften allgemeinen Maskenpflicht nach §§ 8 und 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 4. BayIfSMV (VerfGH BayVBI 2024, 78 Rn. 37) – keine Rechtswirkungen mehr für eine Vielzahl noch nicht rechtskräftig abgeschlossener Ordnungswidrigkeitenverfahren entfalten. Denn nach einem per Pressemitteilung veröffentlichten Beschluss der Bayerischen Staatsregierung vom 5. November 2024 werden Ordnungswidrigkeiten wegen Verstößen gegen Corona-Rechtsvorschriften nicht mehr weiterverfolgt. Vielmehr sollen bei den zuständigen Verfolgungsbehörden anhängige Verfahren eingestellt werden und die Staatsanwaltschaften sollen bei den Gerichten die Einstellung dort noch anhänger Verfahren anregen. Bei bereits rechtskräftigen Bußgeldbescheiden findet keine weitere Vollstreckung statt, noch ausstehende Geldbußen werden erlassen (<https://www.bayern.de/bericht-aus-der-kabinettssitzung-vom-5-november-2024/>). Damit sind insoweit noch andauernde Rechtswirkungen für künftige Behörden- oder Gerichtsentscheidungen auszuschließen. Etwaige Folgewirkungen einer verfassungsgerichtlichen Nichtigerklärung auf vollständig abgeschlossene Ordnungswidrigkeitenverfahren müssen in diesem Zusammenhang außer Betracht bleiben (vgl. näher z. B. VerfGH vom 1.7.2025 – Vf. 19-VII-20 – juris Rn. 25; vom 2.7.2025 – Vf. 12-VII-20 – juris Rn. 13). Dass die angegriffenen Vorschriften möglicherweise den Gegenstand einer noch nicht rechtskräftig abgeschlossenen fachgerichtlichen Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. Art. 4 Satz 1 AGVwGO bilden, begründet bereits wegen der unterschiedlichen Prüfungsmaßstäbe kein objektives Interesse an einer Entscheidung im Popularklageverfahren nach Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 VfGHG (VerfGH BayVBI 2024, 78 Rn. 37).

- 16 Für sonstige andauernde rechtliche Wirkungen nach dem Außerkrafttreten oder ein objektives Interesse aus anderen Gründen ist nichts ersichtlich. Das gilt umso mehr, als die beanstandeten Corona-Schutzmaßnahmen auf einer bundesrechtlichen Ermächtigungsgrundlage beruhten und deshalb von vornherein nur einer eingeschränkten Kontrolle durch den Verfassungsgerichtshof unterliegen (vgl. näher VerfGH BayVBI 2024, 78 Rn. 45 ff., 69).
- 17 Ein fortbestehendes Feststellungsinteresse kann auch nicht mit der allgemeinen Erwägung begründet werden, im Fall einer erneuten Pandemie müsse wiederum mit vergleichbaren Beschränkungen auf infektionsschutzrechtlicher Grundlage gerechnet werden. Wie die im Verlauf der Corona-Pandemie zu beobachtende Dynamik des Infektionsgeschehens zeigt, die in wiederholten Präzisierungen der bунdesgesetzlichen Vorgaben und in zahlreichen Neufassungen der Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnungen ihren Niederschlag gefunden hat, ließe sich das Ergebnis der verfassungsrechtlichen Überprüfung von Grundrechtsbeschränkungen, die in einem länger zurückliegenden Zeitraum gegolten haben, nicht auf mögliche künftige Pandemielagen übertragen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass sich der wissenschaftliche Erkenntnisstand zur Gefährlichkeit und zu den Verbreitungswegen eines bestimmten Virus wie auch zur Wirksamkeit von Schutzvorkehrungen fortlaufend weiterentwickelt, sodass die Prüfung der Vertretbarkeit und Verhältnismäßigkeit konkreter Vorsorgemaßnahmen immer nur mit Blick auf die jeweils aktuellen Umstände erfolgen kann.

IV.

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