

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

vom 14. September 2020

über die Verfassungsstreitigkeit

– hier: Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung –

zwischen

den Antragstellern

1. Fraktion Alternative für Deutschland im Bayerischen Landtag,

2. Christoph Maier, MdL

und

der Antragsgegnerin

Präsidentin des Bayerischen Landtags Ilse Aigner

über die Frage, ob die Antragsgegnerin durch Erlass der am 3. Juli 2020 in Kraft getretenen Anordnungen und Dienstanweisung („Maßnahmen im Zusammenhang mit der Bewältigung der durch die Ausbreitung des ‚Corona-Virus‘ bedingten besonderen Situation“)

die Rechte

1. des Bayerischen Landtags aus Art. 2, 3, 4, 5 und 16 a Abs. 2 und 3 BV,

2. des Antragstellers zu 2 aus Art. 13 Abs. 2, Art. 16 a und 28 BV und

3. der Antragstellerin zu 1 aus Art. 16 a und 28 BV

verletzt hat

Aktenzeichen: Vf. 70-IVa-20

Leitsatz:

Erfolgreicher Antrag der AfD-Fraktion im Bayerischen Landtag und eines ihrer Abgeordneten auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegen die auf das Hausrecht gemäß Art. 21 Abs. 1 BV gestützten Maßnahmen der Präsidentin des Bayerischen Landtags „im Zusammenhang mit der Bewältigung der durch die Ausbreitung des ‚Corona-Virus‘ bedingten besonderen Situation“, die u. a. das Tragen einer Mund-

Nasen-Bedeckung im Maximilianeum vorschreiben und den Empfang von Besuchergruppen untersagen.

Entscheidung:

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgewiesen.

Gründe:

I.

- 1 1. Der Antragsteller zu 2 ist Abgeordneter des Bayerischen Landtags und Mitglied der Antragstellerin zu 1, der AfD-Fraktion im Bayerischen Landtag. Die Antragsteller wenden sich in einer Verfassungsstreitigkeit gegen Maßnahmen der Präsidentin des Bayerischen Landtags „im Zusammenhang mit der Bewältigung der durch die Ausbreitung des ‚Corona-Virus‘ bedingten besonderen Situation“. Die angegriffenen schriftlichen „Anordnungen und Dienstanweisung“ sind auf das öffentlich-rechtliche Hausrecht gemäß Art. 21 Abs. 1 BV und § 16 Abs. 2 der Hausordnung vom 15. April 2019 sowie die dienstrechtliche Fürsorgepflicht gestützt und am 3. Juli 2020 in Kraft getreten. Sie enthalten Regelungen zu den betroffenen Räumlichkeiten (Nr. 1), zum Zugang zum Maximilianeum (Nr. 2), zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung (Nr. 3) sowie zum Mindestabstandsgebot und zur maximalen Belegungskapazität der Sitzungssäle und Besprechungsräume (Nr. 4 Buchst. a). In Nr. 5 wird die sofortige Vollziehung der Anordnungen angeordnet. Nr. 6 enthält Hinweise zum Verwaltungszwang, zur Bußgeldbewehrung und zu weiteren hausordnungsrechtlichen Maßnahmen.

- 2 2. In der Hauptsache beantragen die Antragsteller, festzustellen, dass Nrn. 1, 2, 3, 4 Buchst. a, Nrn. 5 und 6 der Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin die Rechte des Landtags aus Art. 2, 3, 4, 5 sowie 16 a Abs. 2 und 3 BV, des Antragstellers zu 2 aus Art. 13 Abs. 2, Art. 16 a und 28 BV und der Antragstellerin zu 1 aus Art. 16 a und 28 BV verletzen. Weiter beantragen sie, diese Feststellung bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache im Wege der einstweiligen Anordnung zu treffen.

- 3 Die Antragsteller sind der Auffassung, die Anordnung einer Maskenpflicht sei aufgrund gesunkener Infektionszahlen in den letzten Wochen und Monaten, aufgrund der geringen Anzahl an AfD-Abgeordneten, von denen zwei aus medizinischen Gründen von der Maskenpflicht befreit seien, und aufgrund der atypischen baulichen Besonderheiten des Landtagsgebäudes völlig überzogen. Es sei grundsätzlich Sache der Abgeordneten selber, ob diese ihr Gesicht zeigen wollten. Die Antragsteller hätten das Recht, eine dementsprechende Politik zu vertreten und ihre die Regierungspolitik ablehnende Haltung durch die „Verweigerung des Maskenirrsinns“ auch im Parlament zum Ausdruck zu bringen. Für ihre Überzeugungen und ihre politische Oppositionsstrategie gebe es sehr gut vertretbare Gründe. Beispielsweise verliefen 85 % der Infektionen völlig harmlos, meist sogar unbemerkt. Gegen jede Logik und Wissenschaftlichkeit werde die Anzahl der Neuinfizierten nicht mit der Anzahl der durchgeführten Tests ins Verhältnis gesetzt; die medizinische Aussagekraft dieser Tests sei im Übrigen grundlegend infrage zu stellen. Die Todesstatistik des Robert-Koch-Instituts sei bestenfalls wenig aussagekräftig; seine Risikobewertungen seien widersprüchlich. Die bislang praktizierte „Nichtinterfragbarkeit“ des Robert-Koch-Instituts sei nicht mehr vertretbar. Auch gebe es wissenschaftliche Gründe, den Sinn und Zweck der sog. Mund-Nasen-Bedeckungen, wenn es sich nicht um FFP2-Masken handle, zu bezweifeln. Die Rechte der Opposition dürften nur durch förmliches Gesetz eingeschränkt werden. Zudem erschienen gleich effektive, aber mildere Maßnahmen möglich, etwa die Verpflichtung, ein sog. Face-Shield zu tragen. Zumindest für die AfD-Abgeordneten, die aus bayerischen Regionen mit unterdurchschnittlich hohen Infektionszahlen kämen, müssten differenzierende Lösungen gelten.

- 4 Das Erfordernis der schriftlichen Selbstauskunft bei Besuchen im Landtag habe eine abschreckende Wirkung und schränke die Bereitschaft der Bürger, mit den Abgeordneten zu sprechen, massiv ein. Auch durch das Verbot von Besuchergruppen werde die Kommunikationsbeziehung zwischen den Antragstellern und den Bürgern nachteilig beeinflusst. Ferner sei die Regelung zur Selbstauskunft gleichheitswidrig ausgestaltet, weil § 3 der Hausordnung äußerst zahlreiche Ausnahmen enthalte.
- 5 Im Hinblick auf die Androhung von Zwangsmitteln und anderen Folgen greife zugunsten der Abgeordneten die Immunität ein, die insoweit *lex specialis* sei.
- 6 3. Die Präsidentin des Bayerischen Landtags tritt dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung entgegen. Dieser werfe Zulässigkeitsbedenken auf, zumindest sei er unbegründet. Folge man dieser Bewertung nicht, gehe jedenfalls aber die gebotene Abwägung zulasten der Antragsteller aus.

II.

- 7 Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung wird abgewiesen.
- 8 1. Nach Art. 26 Abs. 1 VfGHG kann der Verfassungsgerichtshof eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund dringend geboten ist. Diese Regelung bezieht sich auf alle Verfahrensarten im Sinn des Art. 2 VfGHG, also auch auf Verfassungsstreitigkeiten gemäß Art. 64 BV, Art. 49 VfGHG (VerfGH vom 4.2.1991 VerfGHE 44, 9/14; vom 3.8.1994 VerfGHE 47, 178/181). Wegen der weitreichenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung in der Regel auslöst, ist an die Voraussetzungen, unter denen sie erlassen werden kann, ein strenger Maßstab anzulegen. Die Gründe, die für die Verfassungswidrigkeit der beanstandeten Maßnahmen vorgetragen werden, haben im Regelfall außer Betracht zu bleiben. Wenn allerdings offensichtlich wäre, dass die Anträge aus prozessualen

oder sachlichen Gründen keine Aussicht auf Erfolg haben, käme eine einstweilige Anordnung von vornherein nicht in Betracht. Umgekehrt könnte der Erlass einer einstweiligen Anordnung dann geboten sein, wenn die Verfassungswidrigkeit der angegriffenen Maßnahmen offensichtlich wäre. Ist ein Antrag nicht offensichtlich erfolgversprechend oder offensichtlich unzulässig oder unbegründet, so hat der Verfassungsgerichtshof allein die Folgen abzuwägen, die eintreten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, die Antragsteller aber in der Hauptsache Erfolg hätten, gegenüber den Nachteilen, die entstünden, wenn die einstweilige Anordnung erlassen würde, der Antrag aber im Hauptsacheverfahren abzuweisen wäre (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGHE 47, 178/181 f.).

- 9 2. Nach diesen Maßstäben ist eine einstweilige Anordnung im vorliegenden Fall nicht zu erlassen. Der Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz ist zum Teil unzulässig, im Übrigen unbegründet.
- 10 a) Unzulässig ist der Antrag, soweit er sich auf die einstweilige Feststellung der behaupteten Verletzung von Rechten des Bayerischen Landtags bezieht. Hierfür fehlt es den Antragstellern an der Antragsbefugnis, da sie keine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen. Die Möglichkeit einer Prozessstandschaft sieht das bayerische Verfassungsrecht – anders als § 64 Abs. 1 BVerfGG – nicht vor (Pestalozza, Verfassungsprozessrecht, 3. Aufl. 1991, § 23 Rn. 46; Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 64 Rn. 11; Müller in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 6. Aufl. 2020, Art. 64 Rn. 8; Holzner, Verfassung des Freistaates Bayern, 2014, Art. 64 Rn. 14).
- 11 b) Im Übrigen ist der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung jedenfalls unbegründet.
- 12 aa) Soweit sich die Antragsteller auf Art. 28 BV berufen, lässt sich ihrem Vorbringen bei der vorliegend gebotenen summarischen Prüfung die Möglichkeit der Verletzung eines verfassungsmäßigen Rechts nicht entnehmen. Auf diese Rüge kann

der Antrag in der Hauptsache daher voraussichtlich nicht in zulässiger Weise gestützt werden.

- 13 Die Gewährleistung der Immunität in Art. 28 BV soll verhindern, dass der Landtag als Gesetzgebungsorgan in seiner Handlungsfähigkeit dadurch beeinträchtigt wird, dass eines seiner Mitglieder ohne seine Zustimmung wegen einer mit Strafe bedrohten Handlung zur Untersuchung gezogen oder gar verhaftet wird (Art. 28 Abs. 1 BV; vgl. VerfGH vom 14.8.1952 VerfGHE 5, 216/219); Entsprechendes gilt für anderweitige Freiheitsbeschränkungen (Art. 28 Abs. 2 BV).

- 14 Zwar sind in Nr. 6 der Anordnungen der Landtagspräsidentin Ausführungen zum Verwaltungszwang, zur Bußgeldbewehrung und zu weiteren hausordnungsrechtlichen Maßnahmen enthalten. Dabei handelt es sich jedoch zum einen um bloße Hinweise auf mögliche Rechtsfolgen, die nicht bereits durch die von den Antragstellern beanstandeten Anordnungen verfügt werden, sondern einer Umsetzung mittels gesonderter Anordnung im jeweiligen Einzelfall bedürfen. Zum anderen haben diese Hinweise teilweise schon nicht den Inhalt, den ihnen die Antragsteller beimessen. Die Maßnahmen der Landtagspräsidentin gelten, wie bereits deren Überschrift „Anordnungen und Dienstanweisung“ und auch der Inhalt ergeben, nicht nur für die Abgeordneten des Bayerischen Landtags, sondern auch für die Bediensteten des Landtagsamts und der Fraktionen sowie die Besucher des Landtags. Vor diesem Hintergrund steht beispielsweise außer Frage, dass die Bezugnahme auf § 112 OWiG die Antragsteller nicht betrifft, da die dort geregelte Bußgeldbewehrung einer Verletzung der Hausordnung eines Gesetzgebungsorgans nach ihren Tatbestandsvoraussetzungen nicht für die Mitglieder des Gesetzgebungsorgans selbst gilt (§ 112 Abs. 3 OWiG).

- 15 bb) Die ihrerseits auf die verfassungsrechtliche Grundlage des Art. 21 Abs. 1 BV gestützten ordnungsrechtlichen Maßnahmen der Landtagspräsidentin verletzen jedenfalls nicht offenkundig organschaftliche Rechte der Antragsteller aus Art. 13 Abs. 2, Art. 16 a BV.

- 16 (1) Art. 13 Abs. 2 BV bestimmt, dass die Abgeordneten Vertreter des Volkes sind, nicht nur einer Partei; sie sind nur ihrem Gewissen verantwortlich und an Aufträge nicht gebunden. Hieraus ergibt sich ein subjektives Recht der Abgeordneten, ihr Mandat innerhalb der Schranken der Verfassung ungehindert auszuüben (sog. freies Mandat). Ferner wird ein Kernbestand an Rechten auf Teilhabe am Verfassungsleben verbürgt, der unter anderem ein gewisses Maß an Rede- und Antragsbefugnissen umfasst; hierauf kann sich auch eine Fraktion berufen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 26.2.2019 NVwZ-RR 2019, 841 Rn. 54 ff. m. w. N.). Da die Antragsteller der parlamentarischen Opposition angehören, sind die dargestellten Rechte zudem in Art. 16 a Abs. 1 und 2 BV gewährleistet (VerfGH NVwZ-RR 2019, 841 Rn. 38, 58). Der Minderheit soll ermöglicht werden, ihren Standpunkt in den Willensbildungsprozess des Parlaments einzubringen (VerfGH vom 21.2.2002 VerfGHE 55, 23/36; vom 21.11.2016 VerfGHE 69, 290 Rn. 115).
- 17 (2) Inwieweit durch die von den Antragstellern beanstandete Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in die Ausübung dieser Rechte eingegriffen werden soll, erschließt sich nicht. Eine Beeinträchtigung des Kernbereichs der Mandatsausübung ist nicht ersichtlich, zumal Nr. 3 der Anordnungen eine Reihe von Ausnahmen von der Maskenpflicht vorsieht, wie unter anderem auch für das Tragen in Sitzungssälen und Besprechungsräumen am Platz sowie bei Presseinterviews, wenn ein Mindestabstand von 1,5 Metern eingehalten werden kann. Hinsichtlich der den Abgeordneten und Fraktionen zur Nutzung für parlamentarische Zwecke überlassenen Räumlichkeiten wird zudem lediglich geraten, den Anordnungen entsprechende eigene Regelungen zu erlassen. Dass die Parlamentsarbeit infolge der damit vor allem für die Verkehrsflächen des Maximilianeums sowie für Sitzungssäle und Besprechungsräume außerhalb des Platzes geltenden Maskenpflicht unzumutbar erschwert würde, erscheint fernliegend. Vor dem Hintergrund des aktuellen Infektionsgeschehens und der auf die persönliche Anwesenheit im Maximilianeum bezogenen Maßnahme ist auch nicht nachvollziehbar, inwiefern eine Differenzierung nach der regionalen Herkunft der Abgeordneten geboten sein sollte (vgl. auch VerfGH vom 12.8.2020 – Vf. 34-VII-20 – juris Rn. 20).

- 18** Die Antragsteller rügen darüber hinaus Beschränkungen des Besucherverkehrs im Landtag durch das Verbot von Besuchergruppen und das Erfordernis der Selbstauskunft. Diese Maßnahmen können zwar Auswirkungen auf die Kommunikationsbeziehung zwischen den Antragstellern und den Wählern haben, die als Grundbedingung für eine freie Willensbildung der Abgeordneten ebenfalls verfassungsrechtlich geschützt ist (VerfGH NVwZ-RR 2019, 841 Rn. 56 m. w. N.). Den Betroffenen werden allerdings insoweit mit dem Ziel der Bewältigung der durch die Ausbreitung des „Corona-Virus“ bedingten Situation keine anderen Einschränkungen auferlegt, als sie für alle Abgeordneten des Landtags und in vielen weiteren Bereichen des öffentlichen Lebens aufgrund der 6. Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung pandemiebedingt für alle Bürgerinnen und Bürger gelten. Die Maßnahmen der Antragsgegnerin dienen gleichermaßen dem Schutz von Leben und Gesundheit, somit von Grundrechten, die in der Bayerischen Verfassung gewährleistet sind (Art. 100, 101 BV) und zu den Abgeordnetenrechten in Konkurrenz treten.
- 19** (3) Es ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass die Präsidentin des Bayerischen Landtags zur Begründung der von ihr getroffenen Maßnahmen u. a. auf die Risikobewertung des Robert-Koch-Instituts Bezug nimmt, das die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland durch das Coronavirus SARS-CoV-2 weiterhin als hoch, für Risikogruppen als sehr hoch einschätzt (www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html). Der Bundesgesetzgeber hat dem Robert-Koch-Institut als zuständiger nationaler Behörde gemäß § 4 IfSG im Zusammenhang mit dem Infektionsschutz eine besondere Rolle eingeräumt. Zu den Aufgaben des Instituts gehören die Analyse und Überwachung von Infektionsgeschehen sowie die Erstellung von Empfehlungen zur Verhinderung der Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten. Der Bundesgesetzgeber bringt damit zum Ausdruck, dass den Einschätzungen des Robert-Koch-Instituts im Bereich des Infektionsschutzes besonderes Gewicht zukommt (vgl. im Einzelnen VerfGH vom 26.3.2020 NVwZ 2020, 624 Rn. 16; BVerfG vom 10.4.2020 – 1 BvQ 28/20 – juris Rn. 13; vom 10.4.2020 – 1 BvQ 31/20 – juris Rn. 13).

- 20** Trotz des umfangreichen Vortrags der Antragsteller ist auch nicht ersichtlich, dass das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung ungeeignet wäre, zur Eindämmung des Virus beizutragen. Das Robert-Koch-Institut empfiehlt das generelle Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in bestimmten Situationen im öffentlichen Raum als einen Baustein neben anderen Maßnahmen, um Risikogruppen zu schützen und den Infektionsdruck und damit die Ausbreitungsgeschwindigkeit von COVID-19 in der Bevölkerung zu reduzieren. Diese Empfehlung beruht auf Untersuchungen, die belegen, dass ein relevanter Anteil von Übertragungen von SARS-CoV-2 unbemerkt erfolgt, d. h. zu einem Zeitpunkt vor dem Auftreten der ersten Krankheitszeichen (www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/gesamt.html; Stand 7.9.2020). Das Tragen eines Mundschutzes ist jedenfalls nicht augenscheinlich ungeeignet, um den Zweck zu erfüllen, Infektionen durch unerkannte Träger zu verringern (VerfGH vom 8.5.2020 – Vf. 34-VII-20 – juris Rn. 25; vgl. auch VGH vom 7.9.2020 – 20 NE 20.1981 – Rn. 32 ff. m. w. N.). Die Verwendung von Visieren (sog. Face-Shields) wird vom Robert-Koch-Institut nicht als gleichwertige Alternative angesehen (www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/gesamt.html; Stand: 4.9.2020). Es dürfte daher nicht zu beanstanden sein, dass solche Visiere nach den Anordnungen der Antragsgegnerin (vgl. Nr. 3 Buchst. d) nur in Ausnahmefällen, nicht aber generell als Ersatz für das Tragen einer Maske in Betracht kommen.
- 21** (4) Aus der im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes nur möglichen summarischen Prüfung ergeben sich daher gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass der Antrag in der Hauptsache keinen Erfolg haben wird. Dass die pandemiebedingten Einschränkungen, wie die Antragsteller vorbringen, im Widerspruch zu ihrer politischen Agenda stehen, ändert an dieser Beurteilung nichts.
- 22** c) Selbst wenn aber von offenen Erfolgsaussichten in der Hauptsache ausgegangen wird, hat der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung keinen Erfolg. Bei der dann gebotenen Folgenabwägung überwiegen die gegen den Erlass einer solchen Anordnung sprechenden Gründe.

- 23** Erginge die beantragte einstweilige Anordnung nicht und hätte der Antrag in der Hauptsache der Organstreitigkeit Erfolg, wären alle Abgeordneten sowie ihre Besucher vorübergehend u. a. zu Unrecht verpflichtet, im Landtag eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen. Es ist allerdings zu berücksichtigen, dass diese Verpflichtung nur unter den Voraussetzungen der Nr. 3 der Anordnungen gelten würde, die – wie bereits dargelegt (vgl. oben b) bb) (2)) – eine Reihe von gewichtigen Ausnahmen vorsieht. Weiter ist zu bedenken, dass das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung mit verhältnismäßig geringfügigen persönlichen Beeinträchtigungen verbunden ist. Als Nachteil für die Antragsteller wäre allerdings ferner in Rechnung zu stellen, dass sie vorläufig keine Besuchergruppen empfangen könnten.
- 24** Erginge dagegen die einstweilige Anordnung, erwiese sich der Antrag in der Hauptsache aber später als unbegründet, würde es zu einer Vielzahl von Begegnungen kommen, durch die sich die Gefahr der Ansteckung mit dem Virus sowie der Erkrankung und schlimmstenfalls des Todes von Menschen erhöhen würde, obwohl dem durch die angeordneten Eindämmungsmaßnahmen in verfassungsrechtlich zulässiger Weise hätte entgegengewirkt werden können. Zwar ist die Ressourcenbelastung des Gesundheitssystems aktuell in weiten Teilen Deutschlands gering; sie kann aber örtlich sehr schnell zunehmen und dann insbesondere das öffentliche Gesundheitswesen, aber auch die Einrichtungen für die ambulante und stationäre medizinische Versorgung stark belasten (www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html; Stand: 2.9.2020). Zudem könnte der von den Antragstellern begehrte Erlass einer einstweiligen Anordnung dazu führen, dass die Funktionsfähigkeit des Landtags als Verfassungsorgan gefährdet wird.
- 25** Bei Beurteilung und Abwägung dieser Umstände überwiegen die gegen den Erlass einer einstweiligen Anordnung anzuführenden Gründe. Der durch die hausrechtlichen Anordnungen der Präsidentin des Bayerischen Landtags bezweckte Schutz von Leben und Gesundheit vor der nach wie vor bestehenden Gefahr, sich – auch bei Begegnungen im Landtag – mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 zu infizieren und an COVID-19 zu erkranken, und die Gewährleistung der Funktions-

fähigkeit des Landtags sind höher zu bewerten als die von den Antragstellern geltend gemachten Abgeordnetenrechte. Das Interesse der Antragsteller, sich im Hinblick auf die politische Wirkung einer „Unterwerfung unter die Maskenpflicht“ bei ihren Anhängern nicht den Anordnungen entsprechend verhalten zu wollen, kann von vornherein keinen in die Abwägung einzubeziehenden Gesichtspunkt darstellen.