



## **Schriftliche Anfrage**

des Abgeordneten **Klaus Adelt SPD**  
vom 16.04.2020

### **Corona-Ausgangsbeschränkungen**

Ich frage die Staatsregierung:

- |     |   |   |
|-----|---|---|
| 1.1 | Welche Überlegungen führten zum Erlass der Allgemeinverfügung vom 20.03.2020 (BayMBl. 2020 Nr. 152)?  | 2 |
| 1.2 | Welche Überlegungen führten zum Erlass der Verordnung über eine vorläufige Ausgangsbeschränkung vom 24.03.2020?   | 2 |
| 1.3 | Welche Überlegungen führten zur Aufhebung der in Frage 1.2 genannten Verordnung und zum Erlass der Verordnung zur Änderung der Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 31.03.2020?  | 2 |
| 2.1 | Wurde in die Überlegungen die Möglichkeit eines „Kontaktverbots“ einbezogen?  | 3 |
| 2.2 | Welche Verhältnismäßigkeitsprüfung wurde jeweils durchgeführt?  | 3 |
| 2.3 | Wurde überlegt, den Landtag einzubeziehen (vgl. Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz (GG))?   | 3 |
| 3.1 | Wie wurde die Notwendigkeit der Ausgangsbeschränkungen regelmäßig überprüft?  | 4 |
| 3.2 | Welche gerichtlichen Verfahren wurden gegen die Ausgangsbeschränkungen eingeleitet?   | 4 |
| 3.3 | Weswegen hat das Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (StMI) in seinen FAQ (Frequently Asked Questions) darauf hingewiesen, dass nach der Verordnung das Verweilen auf einer Parkbank nicht zulässig sei – „das bedeutet nicht, dass längere Aufenthalte im Freien (z. B. Picknicks im Park, längeres Verweilen auf Parkbänken usw.) erlaubt sind!“? | 4 |
| 4.1 | Wie erklärt sich die Staatsregierung, dass Bayern bei den Corona-Fallzahlen Nordrhein-Westfalen (NRW) überholt hat, obwohl die Maßnahmen in Bayern „härter“ (Ausgangsbeschränkungen statt Kontaktverbot) sind und NRW mit dem Landkreis Heinsberg einen sog. Hotspot hat?   | 5 |
| 4.2 | Warum hat die Staatsregierung erst am 03.04.2020 eine Antikörperstudie in München zur Aufklärung der Dunkelziffer in Auftrag gegeben?   | 5 |
| 4.3 | Wie hat die Staatsregierung die Heinsberg-Studie von Prof. Dr. Hendrik Streeck analysiert?  | 5 |

Hinweis des Landtagsamts: Zitate werden weder inhaltlich noch formal überprüft. Die korrekte Zitierweise liegt in der Verantwortung der Fragestellerin bzw. des Fragestellers sowie der Staatsregierung.

# Antwort

**des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege im Einvernehmen mit dem Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration sowie dem Staatsministerium für Wissenschaft und Kunst**

vom 12.06.2020

## **1.1 Welche Überlegungen führten zum Erlass der Allgemeinverfügung vom 20.03.2020 (BayMBl. 2020 Nr. 152)?**

Dem Erlass der Allgemeinverfügung vom 20.03.2020 (BayMBl. 2020 Nr. 152) lagen folgende Überlegungen zugrunde: Aufgrund des massiven Anstiegs und des zum damaligen Zeitpunkt weitgehend ungebremsten Verlaufs der Neuinfektionen mit dem Coronavirus hatte sich gezeigt, dass die zunächst getroffenen mildereren Mittel, insbesondere die Allgemeinverfügung zum Verbot von Veranstaltungen mit mehr als 1 000 Teilnehmern vom 11.03.2020 und die Allgemeinverfügung zu Veranstaltungsverböten und Betriebsuntersagungen vom 16.03.2020 nicht zu einer Reduktion des Infektionsgeschehens führten. Entsprechend waren als Ultima Ratio Ausgangsbeschränkungen geboten, um das Infektionsgeschehen effektiv einzudämmen. Die Staatsregierung hat damit unter Berücksichtigung des konkreten Infektionsgeschehens in Bayern ähnliche Maßnahmen wie andere Länder und andere europäische Staaten ergriffen. Ziel der Allgemeinverfügung war es, durch eine Verlangsamung des Infektionsgeschehens die Belastung für das Gesundheitswesen insgesamt zu reduzieren, Belastungsspitzen zu vermeiden und die medizinische Versorgung auch weiterhin verlässlich sicherzustellen. Die Staatsregierung hat dazu weitere zahlreiche flankierende Maßnahmen eingeleitet. Durch den Erlass der Allgemeinverfügung konnte das Infektionsgeschehen effektiv eingedämmt werden.

## **1.2 Welche Überlegungen führten zum Erlass der Verordnung über eine vorläufige Ausgangsbeschränkung vom 24.03.2020?**

Nachdem das Verwaltungsgericht (VG) München in den Verfahren M 26 S 20.1252 und M 26 S 20.1255 mit Beschlüssen vom 24.03.2020 – im Gegensatz zum VG Ansbach, Beschluss vom 27.03.2020, Az. AN S 20.538 – im Verfahren zur Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes entschieden hatte, dass wohl jedenfalls die Mindestabstandsregelung in Nr. 1 der Allgemeinverfügung als Rechtsverordnung hätte ergehen müssen, hat das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege (StMGP) parallel zu der Allgemeinverfügung vom 20.03.2020 die Verordnung über eine vorläufige Ausgangsbeschränkung vom 24.03.2020 erlassen, um umgehend Rechtssicherheit zu schaffen.

## **1.3 Welche Überlegungen führten zur Aufhebung der in Frage 1.2 genannten Verordnung und zum Erlass der Verordnung zur Änderung der Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 31.03.2020?**

Die Bayerische Verordnung über eine vorläufige Ausgangsbeschränkung anlässlich der Corona-Pandemie vom 24.03.2020, BayRS 2126-1-4-G, war bis 03.04.2020 befristet. Der Ministerrat hat in seiner Sitzung am 31.03.2020 beschlossen, die Geltungsdauer der in Bayern bestehenden Regelungen zur Reduzierung sozialer Kontakte – aufgrund des zum damaligen Zeitpunkt bestehenden Infektionsgeschehens – einheitlich bis zum Ablauf des 19.04.2020 zu verlängern. Aus Gründen der Vereinheitlichung und Vereinfachung wurden die Inhalte der Bayerischen Verordnung über eine vorläufige Ausgangsbeschränkung anlässlich der Corona-Pandemie vom 24.03.2020, BayRS 2126-1-4-G, und der Bayerischen Verordnung über Infektionsschutzmaßnahmen anlässlich der Corona-Pandemie (Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung – BayIfSMV) vom 27.03.2020, BayRS 2126-1-4-G, 2126-1-5-G, einheitlich in die BayIfSMV überführt (Verordnung zur Änderung der BayIfSMV vom 31.03.2020, BayRS 2126-1-4-G, 2126-1-5-G).

## **2.1 Wurde in die Überlegungen die Möglichkeit eines „Kontaktverbots“ einbezogen?**

Die Möglichkeit eines Kontaktverbots ist in die Überlegungen einbezogen worden. Ein solches stellte jedoch kein gleich geeignetes Mittel dar, das zum damaligen Zeitpunkt bestehende Infektionsgeschehen möglichst zeitnah effektiv einzudämmen.

## **2.2 Welche Verhältnismäßigkeitsprüfung wurde jeweils durchgeführt?**

Die Staatsregierung hat bei allen ergriffenen Maßnahmen eine strikte Verhältnismäßigkeitsprüfung durchgeführt und stets das mildeste wirksame Mittel ergriffen. So wurden beispielsweise die allgemeinen Ausgangsbeschränkungen gerade nicht als Freiheitsentziehung, sondern als Einschränkungen der persönlichen Bewegungsfreiheit ausgestaltet. Das Verlassen der Wohnung war jeweils aus Verhältnismäßigkeitsgründen bei Vorliegen triftiger Gründe gestattet, die beispielhaft – nicht abschließend – aufgelistet wurden.

Besonderes Augenmerk wurde auf den Schutz vulnerabler Personengruppen gelegt. In Einrichtungen wie beispielsweise Krankenhäusern und Altersheimen, in denen vielfach Personen betreut werden, die durch eine Infektion mit dem Coronavirus in besonders schwerer Weise gesundheitlich gefährdet wären, wurde zum Schutz dieser vulnerablen Personengruppen der Besuch der Einrichtungen als Ultima Ratio untersagt, weil bereits angeordnete weniger einschneidende Maßnahmen in Gestalt der Allgemeinverfügung zur Einschränkung der Besuchsrechte für Krankenhäuser, Pflege- und Behinderteneinrichtungen vom 13.03.2020 nicht zu einer Reduktion des Infektionsgeschehens geführt hatten. Ausnahmen für übergeordnete Interessen, wie Sterbebegleitung und Geburten, wurden, um übermäßige Härten zu vermeiden, zugelassen. So wurden nicht nur Ausbrüche in entsprechenden Einrichtungen verhindert, sondern auch die medizinische Versorgung unterstützt, indem das Erkrankungsrisiko des betreuenden und medizinischen Personals verringert wurde. Dadurch trugen die Maßnahmen für die erfassten medizinischen Einrichtungen auch zur Aufrechterhaltung der Versorgungskapazitäten bei und waren daher auch zum Schutz der Gesundheit der Allgemeinheit unabdingbar. Die ergriffenen Maßnahmen wurden regelmäßig überprüft und deren Erforderlichkeit im Hinblick auf das jeweilige Infektionsgeschehen reflektiert. Die mit den Maßnahmen unvermeidbar einhergehenden Grundrechtseingriffe waren jedoch jeweils durch die bestehende Gefährdungslage gerechtfertigt. Die Maßnahmen wurden jeweils auf einen kurzen Zeitraum befristet, sodass die Staatsregierung bereits aus diesem Grund gezwungen war, die jeweiligen Maßnahmen fortgesetzt auf ihre Verhältnismäßigkeit zu überprüfen. Diese Vorgehensweise wurde auch durch den Bayerischen Verfassungsgerichtshof und den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof in zahlreichen mittlerweile ergangenen Entscheidungen bestätigt.

## **2.3 Wurde überlegt, den Landtag einzubeziehen (vgl. Art. 80 Abs. 4 Grundgesetz (GG))?**

Die für den Erlass der Infektionsschutzmaßnahmenverordnungen maßgebliche Rechtsgrundlage des § 32 Infektionsschutzgesetz (IfSG) ermächtigt die Landesregierungen, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, durch Rechtsverordnung entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Soweit die Landesregierungen durch Bundesgesetz oder aufgrund von Bundesgesetzen ermächtigt werden, Rechtsverordnungen zu erlassen, sind die Länder gemäß Art. 80 Abs. 4 GG auch zu einer Regelung durch Gesetz befugt. Art. 80 Abs. 4 GG begründet damit für die Landesparlamente die Berechtigung, auf bundesrechtliche, an die Landesregierungen gerichtete Verordnungsermächtigungen zuzugreifen. Macht ein Landesparlament von dieser Möglichkeit Gebrauch, entsteht statt einer Rechtsverordnung der Landesregierung ein landesrechtliches Gesetz. Von dieser Ermächtigung hat der Landtag bisher keinen Gebrauch gemacht. Verordnungen im Bereich der Infektionsschutzmaßnahmen sind Teil der Gefahrenabwehr. Im Ernstfall – wie er bei der Corona-Pandemie eingetreten ist – muss umgehend, schnellstmöglich gehandelt werden. Durch den Erlass der Infektionsschutzmaßnahmenverordnungen konnte die Staatsregierung schnell, effektiv und an die jeweilige epidemiologische Lage angepasst handeln, sodass das Infektionsgeschehen eingedämmt werden konnte und es zu keiner Überlastung des Gesundheitssystems gekommen ist.

### **3.1 Wie wurde die Notwendigkeit der Ausgangsbeschränkungen regelmäßig überprüft?**

Die „Taskforce Corona-Pandemie“ im StMGP, die Führungsgruppe Katastrophenschutz (FüGK) Bayern im StMI und die örtlichen FüGKs nach dem Bayerischen Katastrophenschutzgesetz verfolgen fortlaufend die aktuelle Entwicklung der Infektionszahlen, die Krankheitsverläufe bei COVID-19-Infizierten sowie die regionale wie überregionale medizinische Versorgungslage.

Erste Erleichterungen und Öffnungen des durch Ausgangsbeschränkung und Betriebsuntersagungen weitgehend zurückgefahrenen gesellschaftlichen Lebens waren erst möglich, nachdem eine spürbare Entlastung des Gesundheitssystems (angemessene, wenngleich weiterhin punktuell angespannte Versorgung mit medizinischen Verbrauchsmaterialien, Freihaltung und Ausbau der Betten- und Intensivbettenkapazitäten, vor allem mit Beatmungsmöglichkeiten) eingetreten war.

Es werden hierzu täglich die Anzahl der neu aufgetretenen Erkrankungen und die mit dem neuartigen Coronavirus in Verbindung gebrachten Todesfälle analysiert. Auffälligkeiten werden auch auf kommunaler Ebene hinterfragt. Besonderes Augenmerk wird auf sog. Hotspots gelegt, also auf Gemeinden oder Landkreise, in denen eine überdurchschnittlich hohe Infektions- oder Sterberate auftritt. Dabei sind die beteiligten Behörden auf allen Ebenen eingebunden. Die aus Sicht des Infektionsschutzes gebotenen Beschränkungsmaßnahmen sowie die zur bayernweiten Aufrechterhaltung der medizinischen Versorgung erforderlichen Schritte sind seit dem ersten Ausbruchsgeschehen in Bayern fester Gegenstand der Ministerratssitzungen. Daneben prüft die Staatsregierung fortlaufend die Verhältnismäßigkeit der Maßnahmen und untersucht, ob sich anhand neuer Erkenntnisse weitere Erleichterungen und Öffnungen verantworten lassen.

Ergänzend sei darauf hingewiesen, dass der Bayerische Verfassungsgerichtshof hinsichtlich der Pflicht der Staatsregierung, eine fortlaufende Evaluierung der Maßnahmen vorzunehmen (BayVerfGH, Entscheidung vom 24.04.2020, Vf. 29-VII-20, Rn. 31), in seiner Entscheidung vom 08.05.2020 (Vf. 34-VII-20) ausdrücklich festgestellt hat, es sei „nichts dafür ersichtlich, dass der Normgeber bei Ersetzung der Zweiten durch die Dritte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung oder bei deren Fortschreibung seine Pflicht verletzt haben könnte, eine strenge Prüfung der Verhältnismäßigkeit vorzunehmen und zu untersuchen, ob es angesichts neuer Erkenntnisse etwa zu den Verbreitungswegen des Virus oder zur Gefahr einer Überlastung des Gesundheitssystems verantwortet werden kann, die bisherigen gravierenden Grundrechtseinschränkungen – gegebenenfalls unter Auflagen – weiter zu lockern“ (a. a. O., Rn. 19).

### **3.2 Welche gerichtlichen Verfahren wurden gegen die Ausgangsbeschränkungen eingeleitet?**

Zum Zeitpunkt der Schriftlichen Anfrage waren insgesamt 56 gerichtliche Verfahren eingeleitet, die sich (auch) gegen die vorübergehenden Ausgangsbeschränkungen richteten bzw. richten. Es handelt sich dabei um fünf Verfahren vor dem Bundesverfassungsgericht, 32 Verfahren vor Bayerischen Verwaltungsgerichten, 16 Verfahren vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof und um drei Verfahren vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof.

### **3.3 Weswegen hat das Staatsministerium des Innern, für Sport und Integration (StMI) in seinen FAQ (Frequently Asked Questions) darauf hingewiesen, dass nach der Verordnung das Verweilen auf einer Parkbank nicht zulässig sei – „das bedeutet nicht, dass längere Aufenthalte im Freien (z. B. Picknicks im Park, längeres Verweilen auf Parkbänken usw.) erlaubt sind!“?**

Die FAQ des StMI anlässlich der Corona-Pandemie sind stets an den Regelungen der jeweiligen Verfügungen und Verordnungen des StMGP und in Abstimmung mit den fachspezifisch zuständigen Ressorts bürgernah ausgerichtet gewesen. Ein pauschales Verbot auf Parkbänken zu sitzen, war zu keinem Zeitpunkt Inhalt der FAQ des StMI. Diese waren und sind angepasst an die epidemiologische Lage fortlaufend weitergeführt und weiterentwickelt worden und werden es immer noch.

#### **4.1 Wie erklärt sich die Staatsregierung, dass Bayern bei den Corona-Fallzahlen Nordrhein-Westfalen (NRW) überholt hat, obwohl die Maßnahmen in Bayern „härter“ (Ausgangsbeschränkungen statt Kontaktverbot) sind und NRW mit dem Landkreis Heinsberg einen sog. Hotspot hat?**

In Bayern war der Beginn der Corona-Pandemie durch mehrere Phasen gekennzeichnet. Der primäre Eintrag von Erkrankungsfällen erfolgte durch eine mit SARS-CoV-2 infizierte Person aus China und führte anschließend zu einem Cluster von Infektionen im Umfeld einer Firma mit Sitz im Landkreis Starnberg mit Beginn Ende Januar 2020. Dieses initiale Cluster wurde erfolgreich eingedämmt und es kam nicht zu einer Weiterverbreitung des Virus.

Ab Anfang März – nach Ende der bayerischen Faschingsferien – kam es dann verstärkt zu einem Eintrag von COVID-19 durch Reiserückkehrer aus Österreich und Italien. Die Faschingsferien 2020 in Bayern dauerten vom 24.02.2020 bis 28.02.2020 und lagen damit ein bis drei Wochen später als in anderen Ländern. Dies hat vermutlich zu einem vermehrten Eintrag von Erkrankungen nach Bayern und einer stärkeren Belastung im Vergleich zu anderen Ländern geführt, da zu diesem Zeitpunkt das Infektionsgeschehen in den entsprechenden Urlaubsorten (z. B. Ischgl) bereits an Dynamik gewonnen hatte. Darüber hinaus hat mutmaßlich auch die räumliche Nähe Bayerns zu beliebten Skiurlaubszielen in Österreich und Italien (geeignet auch für Kurzurlaube/Wochenendtrips) zu einem verstärkten Eintrag von Fällen im Vergleich zu NRW geführt.

In der Folge kam es ausgehend von diesen Einträgen regional zur Ausbreitung von COVID-19 in Bayern. Wie intensiv eine nachfolgende Ausbreitung jeweils ausfällt, ist abhängig von einer Vielzahl von Faktoren und nicht ausschließlich von der „Härte“ der im Anschluss getroffenen Maßnahmen. So spielen insbesondere die Häufigkeit und Intensität von Mensch-zu-Mensch-Kontakten, Unterschiede in der Besiedlungsdichte einer Region oder die Verkehrsinfrastruktur eine Rolle. Für eine detaillierte Bewertung der Infektionsdynamik in NRW wird an die entsprechende Landesstelle oder das Robert Koch-Institut (RKI) als übergeordnete Bundesbehörde verwiesen.

#### **4.2 Warum hat die Staatsregierung erst am 03.04.2020 eine Antikörperstudie in München zur Aufklärung der Dunkelziffer in Auftrag gegeben?**

Vorweg ist klarstellend auf Folgendes hinzuweisen: Die Münchner Antikörperstudie (Prospektive COVID-19 Kohorte München, KoCo19) wurde nicht durch die Staatsregierung in Auftrag gegeben. Die Staatsregierung spricht selbst grundsätzlich keine Forschungsaufträge aus. Dies ist Ausdruck der in Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG verfassungsrechtlich verbürgten Freiheit von Forschung und Lehre. Über die Erarbeitung eines entsprechenden Studienkonzepts, dessen Ausführungsdetails wie auch den konkreten Studienbeginn haben die daran beteiligten Wissenschaftler selbst entschieden. Unabhängig davon, dass die Erarbeitung nachhaltiger und belastbarer Studienkonzepte zur Erforschung eines neuartigen Erregers mit hohem zeitlichem Aufwand verbunden ist, wurden bayernweit an allen bayerischen medizinischen Fakultäten und Universitätsklinika bereits frühzeitig diverse vielversprechende COVID-19-Forschungsprojekte angedacht und entsprechende Konzepte ausgearbeitet. Ganz generell können Antikörperstudien zur Bestimmung des Anteils derjenigen Personen in einer Population, die bereits Kontakt zu einem bestimmten Erreger hatten und in der Folge Antikörper gebildet haben, erst durchgeführt werden, wenn eine entsprechend validierte Methode zum Nachweis von Antikörpern zur Verfügung steht. In den ersten Monaten der Pandemie war dies für COVID-19 nicht der Fall.

#### **4.3 Wie hat die Staatsregierung die Heinsberg-Studie von Prof. Dr. Hendrik Streeck analysiert?**

Die von Prof. Dr. Hendrik Streeck, Direktor des Instituts für Virologie der Universität in Bonn, in Heinsberg (NRW) durchgeführte Studie geht – wie eine Vielzahl anderer weltweiter Studien auch – in die Bewertung der epidemiologischen Situation und die daraus abzuleitenden Maßnahmen ein.