



Schriftliche Anfrage

der Abgeordneten **Franz Bergmüller, Andreas Winhart, Ulrich Singer,
Jan Schiffers, Gerd Mannes AfD**
vom 27.11.2022

Das Scheitern der von der Staatsregierung verfügten Ausgangssperren vor Gerichten und das Monitoring der Coronamaßnahmen durch die Staatsregierung

Am 24.03.2020 erkannte das Verwaltungsgericht München im Verfahren M 26 S 20.1252 zur Allgemeinverfügung des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 20.03.2020 betreffend Ausgangsbeschränkungen und sonstige Maßnahmen zur Eindämmung des Coronavirus als Recht: *„Bei summarischer Prüfung spricht viel dafür, dass die Klage der Antragstellerin gegen Nrn. 1, 4 und 5 der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 20. März 2020 erfolgreich sein wird, weil sich die dort getroffenen Regelungen nach der im Eilverfahren allein möglichen, aber auch ausreichenden summarischen Prüfung als rechtswidrig erweisen und die Antragstellerin in ihren Rechten verletzen, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. 2.1. Jedenfalls Nr. 1 der Allgemeinverfügung erweist sich bereits als formell rechtswidrig, weil die dort getroffenen Regelungen nicht in der Handlungsform der Allgemeinverfügung getroffen werden durften, sondern als Rechtsnorm hätten ergehen müssen. 2.2. Die in den Nrn. 4 und 5 der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung enthaltenen Ausgangsbeschränkungen sind ebenfalls rechtswidrig, da sie in der vom Staatsministerium für Gesundheit und Pflege angegebenen Rechtsgrundlage des § 28 Abs. 1 IfSG keine hinreichende Rechtsgrundlage finden.“*

Damit war vier Tage nach ihrem Inkrafttreten die erste Regelung der Staatsregierung zu Ausgangsbeschränkungen an einem Verwaltungsgericht gescheitert. Nicht nur das. Mit dem Hinweis *„Bei summarischer Prüfung spricht viel dafür, dass die Klage der Antragstellerin gegen Nrn. 1, 4 und 5 der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege vom 20. März 2020 erfolgreich sein wird“* hebt das Gericht bereits am 24.03.2020 genau den Punkt als offenkundig rechtswidrig hervor, der von der Staatsregierung im diametralen Gegensatz zu diesem Hinweis auch in die nächste Verordnung vom 31.03.2020 übernommen werden und dann im November 2022 vor dem Bundesverwaltungsgericht letztinstanzlich scheitern wird. Noch am Tag des Beschlusses des Gerichts, es ist der 24.03.2020, legte die Staatsregierung eine neue Verordnung mit der Wirkung vor, dass die Bürger Bayerns nicht von diesem Gerichtsbeschluss profitieren können. Auf der korrespondierenden Pressekonferenz stellte Ministerpräsident Dr. Markus Söder neben der Ignorierung dieses Hinweises des Gerichts aber noch weitere Maßnahmen vor, aus denen man ableiten kann, dass die Staatsregierung die Verantwortung hierfür an Dritte abgeben möchte. Wörtlich kündigte Ministerpräsident Dr. Markus Söder in der Pressekonferenz vom 24.03.2020 – offenkundig auf den Hinweis des Gerichts gemünzt – an: *„Ich weiß, dass man sich irgendwann einmal die Frage stellt: Ist diese Beschränkung der Freiheit wirklich notwendig? [...] Hat das Kabinett beschlossen, dass wir [...] auch ein Monitoring machen, immer ein Monitoring, ethisch, gesellschaftlich,*

juristisch [...] uns zu beraten, Empfehlungen zugeben und uns da auch zu unterstützen [...] Dieses Monitoring ist für mich, für uns deswegen so wichtig, damit wir parallel zu einschneidenden Maßnahmen immer auch die Spiegelung bekommen, in wie weit dies alles auch aus unserer Sicht mit der Liberalität des Rechtsstaats kompatibel und in Einklang zu bringen ist.“ Die Presse ergänzt hierzu: *„Insofern kann man eine weitere Maßnahme, die Markus Söder bei der heutigen Pressekonferenz verkündete, ebenfalls als Konsequenz auf die erfolgreiche Klage sehen. Und auch auf die zuvor schon an verschiedenen Stellen angebrachte Kritik – vor allem, aber nicht nur von Juristen – insbesondere an der Art und Weise, wie einzelne Maßnahmen (neben den Ausgangsbeschränkungen auch die Briefwahl-Stichwahl) ins Werk gesetzt wurden. Künftig soll es nämlich ein Monitoring der Maßnahmen geben – ‚ethisch, gesellschaftlich und juristisch‘, so Söder. Er habe dafür Susanne Breit-Keßler, Vorsitzende des Bayerischen Ethikrats, sowie die früheren Oberlandesgerichtspräsidenten Clemens Lückemann und Christoph Strötz ins Boot geholt. Söder: ‚Wir wollen immer auch die Spiegelung bekommen, inwieweit dies alles auch aus unserer Sicht mit der Liberalität unseres Rechtsstaats kompatibel und in Einklang zu bringen ist““* (Link: www.regensburg-digital.de¹).

Tatsache ist, dass – nachdem die „Oberlandesgerichtspräsidenten Clemens Lückemann und Christoph Strötz ins Boot geholt“ worden waren, kein Gericht in Bayern mehr die Inhalte der Nrn. 4 und 5 der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege bemängeln wird.

Zu den bereits vom Verwaltungsgericht (VG) München am 24.11.2020 bemängelten Nrn. 4 und 5 urteilte das Bundesverwaltungsgericht am 22.11.2022 gemäß Pressemitteilung letztinstanzlich: *„Das ganztägig und damit auch während der Tagstunden geltende Verbot, die eigene Wohnung zum Verweilen im Freien zu verlassen, war ein schwerer Eingriff in die Grundrechte der Adressaten. Für die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne hätte in der Tatsacheninstanz plausibel dargelegt werden müssen, dass es über eine Kontaktbeschränkung hinaus einen erheblichen Beitrag zur Erreichung des Ziels leisten konnte, physische Kontakte zu reduzieren und dadurch die Ausbreitung von COVID-19 zu verhindern. Auch daran fehlte es hier.“*

1 <https://www.regensburg-digital.de/corona-nach-klage-gegen-ausgangsbeschraenkungen-der-freistaat-muss-nachbessern/24032020/>

Die Staatsregierung wird gefragt:

1. Monitoring der Staatsregierung 7
 - 1.1 Welche Formate hat die Staatsregierung dem am 24.03.2020 angekündigten Monitoring, „immer ein Monitoring, ethisch, gesellschaftlich, juristisch“, ab dem Zeitpunkt dieser Ankündigung gegeben (bitte alle Formate – z. B. als Einzelberater oder Studienautor oder Teilnehmer an den Kabinettsitzungen etc. – bis zum Zeitpunkt der Beantwortung dieser Anfrage offenlegen)? 7
 - 1.2 Welche Stelle hat die Fragestellungen für jedes dieser Monitorings (ethisch, gesellschaftlich, juristisch) gestellt, z.B. Staatskanzlei, Staatsministerium für Gesundheit und Pflege o.ä. (bitte für jedes dieser Monitorings separat offenlegen)? 7
 - 1.3 Welche Finanzmittel wurden im Zusammenhang mit jedem dieser Monitorings (ethisch, gesellschaftlich, juristisch) eingesetzt (bitte für jedes der Monitorings bis zum Zeitpunkt der Beantwortung dieser Anfrage unter Angabe des Haushaltstitels und unter maximal möglicher Ausdifferenzierung in z. B. Reisekosten, Personalkosten, Spesen etc. offenlegen)? 7
2. Ethisches Monitoring 7
 - 2.1 Wie war das „ethische Monitoring“ bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage personell besetzt (bitte die Anzahl der fest angestellten oder zuarbeitenden Personen offenlegen und deren Leitung – wohl Susanne Breit-Keßler – namentlich benennen)? 7
 - 2.2 Welche genaue Fragestellung hat die in 2.1 abgefragte Person in ihrer in Fragenkomplex 1 abgefragten Funktion bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage zur Bearbeitung erhalten (bitte unter Angabe des Datums chronologisch offenlegen)? 7
 - 2.3 Welche Arbeitsergebnisse sind bei den in 2.2 abgefragten Aufgabenstellungen bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage erzielt worden (bitte unter Angabe des Datums und der Fundstelle chronologisch offenlegen)? 7
3. Gesellschaftliches Monitoring 8
 - 3.1 Wie war das „gesellschaftliche Monitoring“ bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage personell besetzt (bitte die Anzahl der fest angestellten oder zuarbeitenden Personen offenlegen und deren Leitung – wohl Clemens Lückemann oder Christoph Strötz – namentlich benennen)? 8
 - 3.2 Welche genaue Fragestellung hat die in 3.1 abgefragte Person in ihrer in Fragenkomplex 1 abgefragten Funktion bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage zur Bearbeitung erhalten (bitte unter Angabe des Datums chronologisch offenlegen)? 8

3.3	Welche Arbeitsergebnisse sind bei den in 3.2 abgefragten Aufgabenstellungen bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage erzielt worden (bitte unter Angabe des Datums und der Fundstelle chronologisch offenlegen)?	8
4.	Juristisches Monitoring	8
4.1	Wie war das „juristische Monitoring“ bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage personell besetzt (bitte die Anzahl der fest angestellten oder zuarbeitenden Personen offenlegen und deren jeweilige Leitung – wohl Clemens Lückemann oder Christoph Strötz – namentlich benennen)?	8
4.2	Welche genaue Fragestellung hat die in 4.1 abgefragte Person in ihrer in Fragenkomplex 1 abgefragten Funktion bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage zur Bearbeitung erhalten (bitte unter Angabe des Datums chronologisch offenlegen)?	8
4.3	Welche Arbeitsergebnisse sind bei den in 4.2 abgefragten Aufgabenstellungen bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage erzielt worden (bitte unter Angabe des Datums und der Fundstelle chronologisch offenlegen und hierbei die der Staatsregierung bekannten Gerichtsurteile offenlegen, die ein weiteres Mal die Inhalte „der Nrn. [...] 4 und 5 der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege“ als rechtswidrig oder möglicherweise rechtswidrig bemängeln)?	8
5.	Positionen eines jeden der drei Monitoringteams zu Lockdowns und Schulschließungen	10
5.1	Welche Positionen hat die Staatsregierung bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage im Rahmen des in Fragenkomplex 2 abgefragten ethischen Monitorings von der in 2.1 abgefragten Person zu jedem der von der Staatsregierung durchgesetzten Lockdowns erhalten (bitte für die Verbote, dass Schüler ihre Schulen betreten dürfen, separat ausführen)?	10
5.2	Welche Positionen hat die Staatsregierung bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage im Rahmen des in Fragenkomplex 3 abgefragten gesellschaftlichen Monitorings von der in 3.1 abgefragten Person zu jedem der von der Staatsregierung durchgesetzten Lockdowns erhalten (bitte für die Verbote, dass Schüler ihre Schulen betreten dürfen, separat ausführen)?	10
5.3	Welche Positionen hat die Staatsregierung bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage im Rahmen des in Fragenkomplex 4 abgefragten juristischen Monitorings, von der in 4.1 abgefragten Person zu jedem der von der Staatsregierung durchgesetzten Lockdowns erhalten (bitte für die Verbote, dass Schüler ihre Schulen betreten dürfen, separat ausführen)?	10

6.	Positionen eines jeden der drei Monitoringteams zur Impfpflicht	10
6.1	Welche Positionen hat die Staatsregierung bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage im Rahmen des in Fragenkomplex 2 abgefragten ethischen Monitorings von der in 2.1 abgefragten Person zu der Impfpflicht erhalten (bitte für die durchgesetzte Impfpflicht für das Pflegepersonal und die angestrebte Impfpflicht für alle separat ausführen)?	10
6.2	Welche Positionen hat die Staatsregierung bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage im Rahmen des in Fragenkomplex 3 abgefragten gesellschaftlichen Monitorings von der in 3.1 abgefragten Person zu der Impfpflicht erhalten (bitte für die durchgesetzte Impfpflicht für das Pflegepersonal und die angestrebte Impfpflicht für alle separat ausführen)?	10
6.3	Welche Positionen hat die Staatsregierung bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage im Rahmen des in Fragenkomplex 4 abgefragten juristischen Monitorings von der in 4.1 abgefragten Person zu der Impfpflicht erhalten (bitte für die durchgesetzte Impfpflicht für das Pflegepersonal und die angestrebte Impfpflicht für alle separat ausführen)?	10
7.	Das rechtswidrige Vorpreschen der Staatsregierung zur Ausgangsbeschränkung vom 20.03.2020	12
7.1	Ging die Initiative zu dem im Verfahren M 26 S 20.1252 als rechtswidrig bewerteten Gebrauch einer Allgemeinverfügung statt einer Rechtsnorm von der Staatskanzlei oder von einer anderen Stelle aus (bitte in letzterem Fall diese Stelle benennen)?	12
7.2	Ging die Initiative zu der im Verfahren M 26 S 20.1252 als rechtswidrig bewerteten Heranziehung der Rechtsgrundlage des § 28 Abs. 1 IfSG von der Staatskanzlei oder von einer anderen Stelle aus (bitte in letzterem Fall diese Stelle benennen)?	12
7.3	Ging die Initiative zu der im Verfahren M 26 S 20.1252 als rechtlich fragwürdig bewerteten Ausgangssperre, was sich dann im November 2022 vor dem Bundesverwaltungsgericht als zutreffend erweisen wird, statt einem Kontaktverbot im freien Raum von der Staatskanzlei oder von einer anderen Stelle aus (bitte in letzterem Fall diese Stelle benennen)?	12

8.	Der Hinweis des Gerichts	13
8.1	Wie bewertete die Staatsregierung den bereits am 24.03.2020 erteilten Hinweis des Gerichts im Verfahren M 26 S 20.1252 „Auf die Frage, ob insbesondere die erlassenen Ausgangsbeschränkungen verhältnismäßig, insbesondere erforderlich sind oder ob als ‚Kontaktverbot‘ bezeichnete Maßnahmen wie die Untersagung der Zusammenkunft mehrerer Personen im öffentlichen Raum, auf die sich die Länder in ihrer Videokonferenz vom 22. März 2020 geeinigt haben, in der derzeitigen Situation als gleich wirksames, aber grundrechtsschonenderes Mittel erscheinen, kommt es daher für die vorliegende Entscheidung nicht an“, der sich im Urteil vom 22.11.2022, Aktenzeichen (Az.) 3 CN 2.21, vor dem Bundesverwaltungsgericht als zentral erweisen wird, zum Zeitpunkt der Beantwortung dieser Anfrage rückblickend (bitte Änderungen der Bewertung seit Frühjahr 2020 offenlegen)?	13
8.2	Aus welchen Gründen änderte die Staatsregierung ihr Ausgangsverbot nach dem in 8.1 abgefragten Hinweis nicht auf den Konsens der Ministerpräsidenten vom 22.03.2020 ab, der statt einer Ausgangssperre Folgendes vorsah: „Der Aufenthalt im öffentlichen Raum ist nur alleine, mit einer weiteren nicht im Haushalt lebenden Person oder im Kreis der Angehörigen des eigenen Hausstands gestattet“?	13
8.3	Aus welchen Gründen hat sich die Staatsregierung bei ihrer nachfolgenden Verordnung vom 24.11.2020 nicht an den in 8.2 zitierten Konsens der Ministerpräsidenten vom 22.03.2020 einer Kontaktsperre im öffentlichen Raum gehalten und den Bürgern eine Ausgangssperre auferlegt?	13
	Hinweise des Landtagsamts	15

Antwort

des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege im Einvernehmen mit der Staatskanzlei und dem Staatsministerium für Unterricht und Kultus
vom 16.01.2023

- 1. Monitoring der Staatsregierung**
 - 1.1 Welche Formate hat die Staatsregierung dem am 24.03.2020 angekündigten Monitoring, „immer ein Monitoring, ethisch, gesellschaftlich, juristisch“, ab dem Zeitpunkt dieser Ankündigung gegeben (bitte alle Formate – z. B. als Einzelberater oder Studienautor oder Teilnehmer an den Kabinettsitzungen etc. – bis zum Zeitpunkt der Beantwortung dieser Anfrage offenlegen)?**
 - 1.2 Welche Stelle hat die Fragestellungen für jedes dieser Monitorings (ethisch, gesellschaftlich, juristisch) gestellt, z. B. Staatskanzlei, Staatsministerium für Gesundheit und Pflege o.ä. (bitte für jedes dieser Monitorings separat offenlegen)?**
 - 1.3 Welche Finanzmittel wurden im Zusammenhang mit jedem dieser Monitorings (ethisch, gesellschaftlich, juristisch) eingesetzt (bitte für jedes der Monitorings bis zum Zeitpunkt der Beantwortung dieser Anfrage unter Angabe des Haushaltstitels und unter maximal möglicher Ausdifferenzierung in z. B. Reisekosten, Personalkosten, Spesen etc. offenlegen)?**
- 2. Ethisches Monitoring**
 - 2.1 Wie war das „ethische Monitoring“ bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage personell besetzt (bitte die Anzahl der fest angestellten oder zurarbeitenden Personen offenlegen und deren Leitung – wohl Susanne Breit-Keßler – namentlich benennen)?**
 - 2.2 Welche genaue Fragestellung hat die in 2.1 abgefragte Person in ihrer in Fragenkomplex 1 abgefragten Funktion bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage zur Bearbeitung erhalten (bitte unter Angabe des Datums chronologisch offenlegen)?**
 - 2.3 Welche Arbeitsergebnisse sind bei den in 2.2 abgefragten Aufgabenstellungen bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage erzielt worden (bitte unter Angabe des Datums und der Fundstelle chronologisch offenlegen)?**

3. Gesellschaftliches Monitoring

- 3.1 Wie war das „gesellschaftliche Monitoring“ bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage personell besetzt (bitte die Anzahl der fest angestellten oder zuarbeitenden Personen offenlegen und deren Leitung – wohl Clemens Lückemann oder Christoph Strötz – namentlich benennen)?**
- 3.2 Welche genaue Fragestellung hat die in 3.1 abgefragte Person in ihrer in Fragenkomplex 1 abgefragten Funktion bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage zur Bearbeitung erhalten (bitte unter Angabe des Datums chronologisch offenlegen)?**
- 3.3 Welche Arbeitsergebnisse sind bei den in 3.2 abgefragten Aufgabenstellungen bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage erzielt worden (bitte unter Angabe des Datums und der Fundstelle chronologisch offenlegen)?**

4. Juristisches Monitoring

- 4.1 Wie war das „juristische Monitoring“ bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage personell besetzt (bitte die Anzahl der fest angestellten oder zuarbeitenden Personen offenlegen und deren jeweilige Leitung – wohl Clemens Lückemann oder Christoph Strötz – namentlich benennen)?**
- 4.2 Welche genaue Fragestellung hat die in 4.1 abgefragte Person in ihrer in Fragenkomplex 1 abgefragten Funktion bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage zur Bearbeitung erhalten (bitte unter Angabe des Datums chronologisch offenlegen)?**
- 4.3 Welche Arbeitsergebnisse sind bei den in 4.2 abgefragten Aufgabenstellungen bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage erzielt worden (bitte unter Angabe des Datums und der Fundstelle chronologisch offenlegen und hierbei die der Staatsregierung bekannten Gerichtsurteile offenlegen, die ein weiteres Mal die Inhalte „der Nrn. [...] 4 und 5 der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege“ als rechtswidrig oder möglicherweise rechtswidrig bemängeln)?**

Die Fragen 1.1 bis 4.3 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Staatsregierung hat ihre Maßnahmen unter Berücksichtigung der Erkenntnisse des Robert Koch-Instituts (RKI) und in enger Zusammenarbeit mit dem Landesamt für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL) in Abstimmung mit den Ländern und der Bundesregierung an die jeweilige aktuelle epidemiologische Lage angepasst. Die nötige Fachexpertise ist durch Vertreter des LGL sowie der Fachabteilungen des Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege (StMGP) in die getroffenen Maß-

nahmen eingeflossen. Die Lageberichte und Erkenntnisse zur Pandemie werden auf den Internetseiten des RKI und LGL fortlaufend veröffentlicht.

Weitere öffentlich zugängliche Quellen und wissenschaftliche Veröffentlichungen, aber auch die Beratungen etwa der Gesundheitsministerkonferenz, wurden berücksichtigt.

In regelmäßigen Abständen fand ein Austausch mit Expertinnen und Experten in den Fachbereichen der angewandten und forschenden Medizin sowie mit Entscheidungsträgern der kommunalen Verwaltung statt, um im Zusammenhang mit infektiologisch-medizinischen und wirtschaftlich-gesellschaftlichen Fragestellungen die weiteren Maßnahmen zu beraten, die zur Eindämmung der Coronapandemie getroffen wurden.

Für den wissenschaftlichen Austausch sind dabei unter anderem die Kontakte zu Prof. Dr. Michael Hölscher (Leiter der Abteilung für Infektions- und Tropenmedizin am Klinikum der Ludwig-Maximilians-Universität München), Prof. Dr. Rüdiger von Kries (Leiter der Abteilung Epidemiologie und des Instituts für Soziale Pädiatrie und Jugendmedizin am Klinikum der Ludwig-Maximilians-Universität München), Prof. Dr. Ulrike Protzer (Leiterin des Instituts für Virologie der Technischen Universität München), Prof. Dr. Klaus Überla (Direktor des Virologischen Instituts des Universitätsklinikums Erlangens und Mitglied der Ständigen Impfkommission), Prof. Dr. Clemens Wendtner (Chefarzt der München Klinik Schwabing), Prof. Dr. Oliver Keppler (Leiter der Virologie am Max von Pettenkofer-Institut der Ludwig-Maximilians-Universität München) sowie PD Dr. Christoph Spinner (Leiter der Stabsstelle Medizin und Strategie in der Ärztlichen Direktion am Klinikum rechts der Isar) zu nennen. Weiterhin wurden die jeweiligen Vertreter des Bayerischen Hausärztesverbandes, des Verbandes für Kinder und Jugendmedizin sowie Vertreter der Medizinischen Labore wie auch der Bayerische Apothekerverband einbezogen. Im Hinblick auf die angesetzten Finanzmittel wird auf die jeweiligen Haushaltspläne des Freistaates Bayern verwiesen (abrufbar unter www.stmfh.bayern.de¹, letzter Zugriff am 29.11.2022).

Ergänzend zu den erfolgten Ausführungen wird auf die Antworten auf die Schriftliche Anfrage der Abgeordneten Toni Schuberl und Katharina Schulze (BÜNDNIS 90/ DIE GRÜNEN), Drs. 18/11165, verwiesen.

1 <https://www.stmfh.bayern.de/haushalt/haushaltsplaene/>

-
- 5. Positionen eines jeden der drei Monitoringteams zu Lockdowns und Schulschließungen**
- 5.1 Welche Positionen hat die Staatsregierung bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage im Rahmen des in Fragenkomplex 2 abgefragten ethischen Monitorings von der in 2.1 abgefragten Person zu jedem der von der Staatsregierung durchgesetzten Lockdowns erhalten (bitte für die Verbote, dass Schüler ihre Schulen betreten dürfen, separat ausführen)?**
- 5.2 Welche Positionen hat die Staatsregierung bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage im Rahmen des in Fragenkomplex 3 abgefragten gesellschaftlichen Monitorings von der in 3.1 abgefragten Person zu jedem der von der Staatsregierung durchgesetzten Lockdowns erhalten (bitte für die Verbote, dass Schüler ihre Schulen betreten dürfen, separat ausführen)?**
- 5.3 Welche Positionen hat die Staatsregierung bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage im Rahmen des in Fragenkomplex 4 abgefragten juristischen Monitorings, von der in 4.1 abgefragten Person zu jedem der von der Staatsregierung durchgesetzten Lockdowns erhalten (bitte für die Verbote, dass Schüler ihre Schulen betreten dürfen, separat ausführen)?**
- 6. Positionen eines jeden der drei Monitoringteams zur Impfpflicht**
- 6.1 Welche Positionen hat die Staatsregierung bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage im Rahmen des in Fragenkomplex 2 abgefragten ethischen Monitorings von der in 2.1 abgefragten Person zu der Impfpflicht erhalten (bitte für die durchgesetzte Impfpflicht für das Pflegepersonal und die angestrebte Impfpflicht für alle separat ausführen)?**
- 6.2 Welche Positionen hat die Staatsregierung bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage im Rahmen des in Fragenkomplex 3 abgefragten gesellschaftlichen Monitorings von der in 3.1 abgefragten Person zu der Impfpflicht erhalten (bitte für die durchgesetzte Impfpflicht für das Pflegepersonal und die angestrebte Impfpflicht für alle separat ausführen)?**
- 6.3 Welche Positionen hat die Staatsregierung bis zum Zeitpunkt der Bearbeitung dieser Anfrage im Rahmen des in Fragenkomplex 4 abgefragten juristischen Monitorings von der in 4.1 abgefragten Person zu der Impfpflicht erhalten (bitte für die durchgesetzte Impfpflicht für das Pflegepersonal und die angestrebte Impfpflicht für alle separat ausführen)?**

Die Fragen 5.1 bis 6.3 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die den Fragestellungen zugrundeliegende These, die Staatsregierung habe drei separate „Monitoringteams“ beschäftigt, ist bereits im Ausgangspunkt unzutreffend. Hierzu wird auf die Antworten zu den Fragen 1.1 bis 4.3 verwiesen.

Zur grundsätzlichen Bewertung der Infektionsschutzmaßnahmen „Lockdown“ und „Schulschließungen“ ist insbesondere auf die 11. Stellungnahme des ExpertInnenrats der Bundesregierung zu COVID-19 vom 08.06.2022 (abrufbar unter www.bundesregierung.de², letzter Zugriff am 29.11.2022) sowie auf den Bericht des Sachverständigenausschusses nach § 5 Abs. 9 Infektionsschutzgesetz (IfSG) vom 30.06.2022 (abrufbar unter www.bundesgesundheitsministerium.de³, letzter Zugriff am 29.11.2022) zu verweisen. Zweck des staatlichen Handelns im Rahmen der Pandemiebekämpfung, insbesondere aller Schutzmaßnahmen, die ab März 2020 ergriffen wurden, war der Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung sowie die Aufrechterhaltung der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems. Die ergriffenen Maßnahmen wurden dabei immer an das Infektionsgeschehen und an die Pathogenität der dominanten Virusvariante angepasst.

Gerade zu Beginn einer Pandemie ist es sinnvoll, die Übertragung in der Bevölkerung bestmöglich zu reduzieren, um das Gesundheitssystem auf die bevorstehende Kranklast einzustellen und den Ausbruch möglichst lokal zu begrenzen. So kommt auch der Sachverständigenausschuss der Bundesregierung zu dem Schluss, dass der erste Lockdown zu Beginn der Coronapandemie im Frühjahr 2020 als angemessen einzuordnen sei.

Im Rahmen der Bemühungen, die Coronapandemie einzudämmen und Infektionsketten zu unterbrechen bzw. zu vermeiden, erfolgten zunächst bundesweit auch zeitlich befristete Schulschließungen. Die Schulschließungen erfolgten vor dem Hintergrund zunächst nur begrenzter Erkenntnisse über das Virus und eines dynamischen Infektionsgeschehens und zu Zeiten, in denen ein Impfstoff noch nicht zur Verfügung stand bzw. die Impfkampagne mit einer sehr begrenzten Menge an Impfstoffen gerade erst begonnen hatte. Durch die Schulschließungen sollten Ansteckungen in der Schule verhindert bzw. Infektionsketten durchbrochen und so vor allem die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems aufrechterhalten, aber auch Gefahren für die Gesundheit und das Leben der Bevölkerung abgewendet werden. Das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) hat die Schulschließungen in Bezug auf die im April 2021 bestehenden Erkenntnis- und Sachlage als rechtmäßig bestätigt (BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 19.11.2021, 1 BvR 971/21 und 1 BvR 1069/21). Im weiteren Verlauf der Pandemie ist es seither in den Schuljahren 2021/2022 und 2022/2023 zu keinen weiteren flächendeckenden Schulschließungen gekommen.

Bei den Vorschriften zur einrichtungsbezogenen Impfpflicht handelt es sich um bundesgesetzliche Regelungen. Das BVerfG hat deren Verfassungsmäßigkeit bestätigt (Beschluss des Ersten Senats vom 27.04.2022, 1 BvR 2649/21). Die Regelungen des IfSG zur einrichtungsbezogenen Impfpflicht waren damit auf Landesebene umzusetzen, bis sie mit Ablauf des 31.12.2022 außer Kraft traten.

Die Einführung der einrichtungsbezogenen Impfpflicht war ursprünglich als erster Schritt hin zu einer allgemeinen Impfpflicht gedacht. Letztere wäre aus infektionsschutzfachlicher Sicht in der Hochphase der ersten Omikron-Welle zielführend ge-

2 <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/975196/2048684/fe0a6178b1b60172726d4f859acb4b1d/202206-08-stellungnahme-expertinnenrat-data.pdf?download=1>

3 https://www.bundesgesundheitsministerium.de/fileadmin/Dateien/3_Downloads/S/Sachverstaendigenausschuss/BER_IfSG-BMG.pdf

wesen, um die Infektionszahlen sowie den Anteil schwerer Krankheitsverläufe zu senken und so einer Überlastung des Gesundheitswesens und insbesondere der Krankenhäuser entgegenzuwirken.

Letztlich fand sich auf Bundesebene aber keine Mehrheit für eine allgemeine Impfpflicht. Konsequenterweise hätte auch die einrichtungsbezogene Impfpflicht umgehend abgeschafft werden müssen, um die Menschen im Gesundheits- und Pflegebereich nicht unfaire Weise einseitig zu belasten. Zudem standen zu diesem Zeitpunkt bereits Medikamente zur Verfügung, die in bestimmten Fällen zur Milderung schwerer Krankheitsverläufe eingesetzt werden können. Auch wiesen wissenschaftliche Erkenntnisse darauf hin, dass der Fremdschutz einer Impfung bei den Omikron-Varianten geringer ist und damit nicht mehr in gleichem Maße gewährleistet werden kann wie noch zu dem Zeitpunkt, als die einrichtungsbezogene Impfpflicht beschlossen wurde.

Auf der Vollzugsebene hat die Staatsregierung bereits von Beginn an aufgrund der Hinweise der Betroffenen bzw. von deren Vertretungen und Verbänden bei der Umsetzung der einrichtungsbezogenen Impfpflicht im Rahmen eines gestuften Verwaltungsverfahrens auf eine pragmatische Lösung mit Augenmaß gesetzt, das zur Gewährleistung der Versorgungssicherheit und für notwendige Entlastungen der betroffenen Einrichtungen und Unternehmen gesorgt hat.

7. Das rechtswidrige Vorpreschen der Staatsregierung zur Ausgangsbeschränkung vom 20.03.2020

7.1 Ging die Initiative zu dem im Verfahren M 26 S 20.1252 als rechtswidrig bewerteten Gebrauch einer Allgemeinverfügung statt einer Rechtsnorm von der Staatskanzlei oder von einer anderen Stelle aus (bitte in letzterem Fall diese Stelle benennen)?

7.2 Ging die Initiative zu der im Verfahren M 26 S 20.1252 als rechtswidrig bewerteten Heranziehung der Rechtsgrundlage des § 28 Abs. 1 IfSG von der Staatskanzlei oder von einer anderen Stelle aus (bitte in letzterem Fall diese Stelle benennen)?

7.3 Ging die Initiative zu der im Verfahren M 26 S 20.1252 als rechtlich fragwürdig bewerteten Ausgangssperre, was sich dann im November 2022 vor dem Bundesverwaltungsgericht als zutreffend erweisen wird, statt einem Kontaktverbot im freien Raum von der Staatskanzlei oder von einer anderen Stelle aus (bitte in letzterem Fall diese Stelle benennen)?

Die Fragen 7.1 bis 7.3 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Allgemeinverfügung Vorläufige Ausgangsbeschränkung anlässlich der Coronapandemie vom 20.03.2020, Bayerisches Ministerialblatt (BayMBL.) 2020 Nr. 152, wurde durch das StMGP auf der Grundlage des § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG in Verbindung mit § 65 Satz 2 Nr. 2 Zuständigkeitsverordnung (ZustV) erlassen.

Auf die Begründung dieser Allgemeinverfügung (BayMBL. 2020 Nr. 152) wird verwiesen.

8. Der Hinweis des Gerichts

- 8.1 Wie bewertete die Staatsregierung den bereits am 24.03.2020 erteilten Hinweis des Gerichts im Verfahren M 26 S 20.1252 „Auf die Frage, ob insbesondere die erlassenen Ausgangsbeschränkungen verhältnismäßig, insbesondere erforderlich sind oder ob als ‚Kontaktverbot‘ bezeichnete Maßnahmen wie die Untersagung der Zusammenkunft mehrerer Personen im öffentlichen Raum, auf die sich die Länder in ihrer Videokonferenz vom 22. März 2020 geeinigt haben, in der derzeitigen Situation als gleich wirksames, aber grundrechtsschonenderes Mittel erscheinen, kommt es daher für die vorliegende Entscheidung nicht an“, der sich im Urteil vom 22.11.2022, Aktenzeichen (Az.) 3 CN 2.21, vor dem Bundesverwaltungsgericht als zentral erweisen wird, zum Zeitpunkt der Beantwortung dieser Anfrage rückblickend (bitte Änderungen der Bewertung seit Frühjahr 2020 offenlegen)?**
- 8.2 Aus welchen Gründen änderte die Staatsregierung ihr Ausgangsverbot nach dem in 8.1 abgefragten Hinweis nicht auf den Konsens der Ministerpräsidenten vom 22.03.2020 ab, der statt einer Ausgangssperre Folgendes vorsah: „Der Aufenthalt im öffentlichen Raum ist nur alleine, mit einer weiteren nicht im Haushalt lebenden Person oder im Kreis der Angehörigen des eigenen Hausstands gestattet“?**
- 8.3 Aus welchen Gründen hat sich die Staatsregierung bei ihrer nachfolgenden Verordnung vom 24.11.2020 nicht an den in 8.2 zitierten Konsens der Ministerpräsidenten vom 22.03.2020 einer Kontaktsperre im öffentlichen Raum gehalten und den Bürgern eine Ausgangssperre auferlegt?**

Die Fragen 8.1 bis 8.3 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Das Coronavirus SARS-CoV-2 war Anfang 2020 ein neues, hochansteckendes Virus mit vielen schweren Krankheitsverläufen, das auf eine völlig ungeschützte Bevölkerung traf.

Zum damaligen Zeitpunkt gab es weder Medikamente noch eine Impfung gegen das Virus.

Zudem war schon zu einem frühen Zeitpunkt bekannt, dass infizierte Personen bereits mehrere Tage, bevor sie Symptome entwickeln, ansteckend sind und dass es infizierte Personen gibt, die gar keine Symptome entwickeln und so die Infektion unerkannt weitertragen können. Daher war es erforderlich, den Infektionseintrag in die Bevölkerung so weit wie möglich zu reduzieren.

Zum Standardinstrumentarium des Infektionsschutzes gehört es, infizierte Personen abzusondern, Kontakte zu reduzieren, sich mit Maske zu schützen und Hygieneregeln einzuhalten.

Um vulnerable Gruppen und das Gesundheitssystem vor Überlastung zu schützen, musste die Wahrscheinlichkeit der Übertragung verringert werden. Die Infektions-

kurve konnte nur durch weniger Kontakte abgeflacht werden. Eine größtmögliche Reduktion des Ansteckungsrisikos war wegen des hohen Ansteckungsrisikos, der schweren Krankheitsverläufe und des fehlenden Immunschutzes der Bevölkerung angezeigt. Der Schutz der Menschen war Maßstab und Ziel des Handelns der Staatsregierung.

Eine bloße Kontaktbeschränkung wäre im Vergleich zu einer Ausgangsbeschränkung mit einer gesteigerten Mobilität der Bevölkerung einhergegangen, sodass es in der Folge neben vermehrten Kontakten im öffentlichen Raum auch zu gesteigerten Kontaktmöglichkeiten etwa infolge einer stärkeren Nutzung des Personennah- und Fernverkehrs hätte kommen können.

Zudem ist daran zu erinnern, dass unter anderem der Verfassungsgerichtshof (Bay-VerfGH) bereits im Eilverfahren (BayVerfGH, Entsch. v. 26.03.2020 – Verfahren – Vf. – 6-VII-20 – juris) Ausgangsbeschränkungen in besonderen Gefahrensituationen als verhältnismäßige Maßnahmen der Pandemiebekämpfung anerkannt hat. Der Bay-VerfGH hat die Erforderlichkeit der vorläufigen Ausgangsbeschränkung zudem im Rahmen des zugehörigen Popularklage bejaht (BayVerfGH, Entsch. v. 09.02.2021 – Vf. 6-VII-20 – juris Randnummer – Rn. – 79 ff.) und hierbei insbesondere verneint, dass der bayerische Normgeber gehalten gewesen sei, vor Anordnung einer Ausgangsbeschränkung zunächst die auf Bund-Länder-Ebene vereinbarten Maßnahmen umzusetzen (BayVerfGH, Entsch. v. 09.02.2021 – Vf. 6-VII-20 – juris Rn. 85 ff.).

Zudem können nach § 28a Abs. 1 Nr. 4 IfSG für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG durch den Bundestag auch Ausgangs- oder Kontaktbeschränkungen im privaten sowie im öffentlichen Raum notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) sein.

Im Übrigen hat das StMGP auf den Beschluss des VG München (Beschl. v. 24.03.2020 – M 26 S 20.1252 – juris) reagiert und den Hinweis, die in Rede stehenden Maßnahmen hätten in Form einer Rechtsverordnung auf der Grundlage des § 32 IfSG erlassen werden müssen, mit Erlass der Bayerischen Verordnung über eine vorläufige Ausgangsbeschränkung anlässlich der Coronapandemie vom 24.03.2020, BayMBI. 2020 Nr. 130, umgesetzt.

Hinweise des Landtagsamts

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

—————

Zur Vereinfachung der Lesbarkeit können Internetadressen verkürzt dargestellt sein. Die vollständige Internetadresse ist als Hyperlink hinterlegt und in der digitalen Version des Dokuments direkt aufrufbar. Zusätzlich ist diese als Fußnote vollständig dargestellt.

Drucksachen, Plenarprotokolle sowie die Tagesordnungen der Vollversammlung und der Ausschüsse sind im Internet unter www.bayern.landtag.de/parlament/dokumente abrufbar.

Die aktuelle Sitzungsübersicht steht unter www.bayern.landtag.de/aktuelles/sitzungen zur Verfügung.