

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs
vom 15. Januar 2026
über die Popularklage
der Frau K. E.–S. in M. u. a.

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

1. der § 17 Satz 2 Nr. 2 Buchst. a und § 17 a Abs. 1 Satz 2 der Vierzehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (14. BayIfSMV) vom 1. September 2021 (BayMBI Nr. 615, BayRS 2126-1-18-G), die zuletzt durch Verordnung vom 15. November 2021 (BayMBI Nr. 796) geändert worden ist,
2. der §§ 3 bis 5 der Fünfzehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (15. BayIfSMV) vom 23. November 2021 (BayMBI Nr. 816, BayRS 2126-1-19-G)

Aktenzeichen: Vf. 58-VII-21

Leitsatz:

Zur Unzulässigkeit einer Popularklage gegen Vorschriften in mehreren außer Kraft getretenen Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnungen, weil kein objektives Interesse mehr an der Feststellung besteht, ob sie mit der Bayerischen Verfassung vereinbar waren.

Entscheidung:

Der Antrag wird abgewiesen.

Gründe:

I.

- 1 Die Antragsteller wenden sich mit ihrer Popularklage in der Hauptsache gegen § 17 Satz 2 Nr. 2 Buchst. a und § 17 a Abs. 1 Satz 2 der Vierzehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (14. BayIfSMV) vom 1. September 2021 (BayMBI Nr. 615, BayRS 2126-1-18-G) in der Fassung der Änderungsverordnung vom 15. November 2021 (BayMBI Nr. 796) sowie gegen §§ 3 bis 5 der Fünfzehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (15. BayIfSMV) vom 23. November 2021 (BayMBI Nr. 816, BayRS 2126-1-19-G) in deren ursprünglicher Fassung.
- 2 Die Vierzehnte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung ist am 2. September 2021 in Kraft und – nach mehrfachen Änderungen, u. a. durch §§ 1, 2 der Änderungsverordnung vom 5. November 2021 (BayMBI Nr. 772) und § 1 der Änderungsverordnung vom 15. November 2021 (BayMBI Nr. 796), durch die die vorliegend beanstandeten Vorschriften der Vierzehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung eingeführt wurden – mit Ablauf des 23. November 2021 in der Fassung der letzten Änderungsverordnung vom 16. November 2021 (BayMBI Nr. 799) außer Kraft getreten. Die Vierzehnte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung 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. Die hier maßgeblichen Änderungsverordnungen der Vierzehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung waren gestützt auf § 32 Satz 1 in Verbindung mit § 28 Abs. 1, § 28 a IfSG in Verbindung mit § 9 Nr. 5 DelV in der jeweiligen damals geltenden Fassung.

- 3** Die Fünfzehnte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung ist am 24. November 2021 in Kraft und – nach mehrfachen Änderungen, durch die auch die vorliegend beanstandeten Vorschriften inhaltlich wesentlich geändert wurden – mit Ablauf des 2. April 2022 in der Fassung der letzten Änderungsverordnung vom 18. März 2022 (BayMBI Nr. 176) außer Kraft getreten. Die Fünfzehnte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung war gestützt auf § 32 Satz 1 in Verbindung mit § 28 Abs. 1, §§ 28 a, 28 c Satz 3 IfSG in Verbindung mit § 11 SchAusnahmV und § 9 Nr. 5 DeIV in der jeweiligen damals geltenden Fassung.
- 4** Zur Eindämmung der Corona-Pandemie sah § 17 Satz 2 Nr. 2 Buchst. a 14. BayIfSMV in Abhängigkeit von einer in Satz 1 der Vorschrift näher festgelegten landesweiten Intensivbettenbelegung vor, dass der Zugang zu bestimmten öffentlichen oder privaten, in geschlossenen Räumen stattfindenden Veranstaltungen lediglich für geimpfte, genesene oder für solche Besucher zulässig war, die das zwölfte Lebensjahr noch nicht vollendet hatten. § 17 a Abs. 1 Satz 2 14. BayIfSMV erweiterte die durch § 17 Satz 2 14. BayIfSMV vorgesehenen Zugangsbeschränkungen auf Landkreise oder kreisfreie Städte für den Fall, dass regional eine erhöhte, näher beschriebene Intensivbettenbelegung sowie zusätzlich eine 7-Tage-Inzidenz über einem Wert von 300 durch im Einzelnen näher bezeichnete Stellen festgestellt wurde. Verstöße gegen die durch §§ 17 und 17 a 14. BayIfSMV normierten Zugangsregelungen waren bußgeldbewehrt (§ 19 Nr. 2 14. BayIfSMV in der Fassung der Änderungsverordnung vom 5.11.2021, BayMBI Nr. 772).
- 5** Die angegriffenen Vorschriften der Fünfzehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung regelten zur Eindämmung der Corona-Pandemie ebenfalls 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 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.

- 6 1. Die Antragsteller machen mit ihrer am 17. November 2021 gegen § 17 Satz 2 Nr. 2 Buchst. a und § 17 a Abs. 1 Satz 2 14. BayIfSMV (in der Fassung der Änderungsverordnung vom 15.11.2021) erhobenen und mit Schriftsatz vom 26. November 2021 auf §§ 3 bis 5 15. BayIfSMV erweiterten sowie mit weiterem Schriftsatz vom 26. Januar 2022 ergänzend begründeten Popularklage im Wesentlichen geltend, die angegriffenen Bestimmungen verletzen das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit (Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV) sowie den Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV). Darüber hinaus verstießen die angegriffenen Vorschriften gegen die Förderpflicht des Staates zur Gleichbehandlung von Menschen mit und ohne Behinderung (Art. 118 a BV), gegen die Pflicht des Staates zur Förderung von Kunst, kulturellem Leben und Sport (Art. 140 Abs. 1 und 3 BV) sowie gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV). §§ 3, 4 und 5 15. BayIfSMV verletzen zudem das Demokratieprinzip (Art. 2 BV) und das grundrechtlich verbürgte Parteiprivileg. Der Ausschluss ungeimpfter und nichtgenesener Personen zerstöre einen funktionierenden demokratischen Willensprozess und benachteilige oppositionelle Parteien, die in besonderem Maß darauf angewiesen seien, Parteiveranstaltungen durchführen zu können. Zudem lägen unverhältnismäßige Eingriffe in die Berufsfreiheit und die allgemeine Handlungsfreiheit vor.
- 7 Der Antrag sei weiterhin zulässig, auch wenn die angegriffenen Rechtsverordnungen zwischenzeitlich außer Kraft getreten seien. Denn die Regelungen könnten noch rechtliche Wirkungen entfalten. Es sei insbesondere nicht auszuschließen, dass auf § 17 Abs. 2 Satz 2 Nr. 2 14. BayIfSMV beruhende Maßnahmen oder auch die 2G-Regelung für den Einzelhandel in noch anhängigen behördlichen und fachgerichtlichen Verfahren Bedeutung erlangen könnten.

- 8 2. Die Bayerische Staatsregierung hält in ihrer Stellungnahme vom 8. Februar 2022 die Popularklage für unzulässig, jedenfalls für vollumfänglich unbegründet.
- 9 Der Bayerische Landtag hat sich am Verfahren nicht beteiligt.
- 10 3. Ein von den Antragstellern neben der ursprünglichen Popularklage gestellter Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Außervollzugsetzung von § 17 Satz 2 Nr. 2 Buchst. a und § 17 a Abs. 1 Satz 2 4. BayIfSMV wurde am 26. November 2021 zurückgenommen.

III.

- 11 1. 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.
- 12 a) Bei den angegriffenen Corona-Schutzmaßnahmen handelt es sich um Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts, deren Verfassungswidrigkeit jedermann 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 VerfGHE 76, 291 Rn. 34 zur 4. BayIfSMV; vom 20.8.2025 – Vf. 60-VII-21 – juris Rn. 8). Die angegriffenen Ordnungsregelungen sind jedoch kein zulässiger Prüfungsgegenstand im Popularklageverfahren mehr.
- 13 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 entfalten 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; VerfGHE 76, 291 Rn. 36; vom 20.8.2025 – Vf. 60-VII-21 – juris Rn. 9, 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 (VerfGHE 76, 291 Rn. 36; VerfGH vom 18.12.2024 – Vf. 15-VII-17 – juris Rn. 28; vom 28.1.2025 – Vf. 2-VII-19 – juris Rn. 9; vom 20.8.2025 – Vf. 60-VII-21 – juris Rn. 9).

- 14 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; vom 14.6.2023 – Vf. 15-VII-18 – juris Rn. 54 und 58; VerfGHE 76, 291 Rn. 36 m. w. N.; vom 20.8.2025 – Vf. 60-VII-21 – juris Rn. 10; 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).

- 15 b) Danach ist die Popularklage insgesamt unzulässig. Es besteht kein objektives Interesse an einer nachträglichen verfassungsgerichtlichen Kontrolle der außer Kraft getretenen Bestimmungen der Vierzehnten und Fünfzehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung.
- 16 Es ist weder dargelegt noch sonst ersichtlich, dass zu den angegriffenen Vorschriften noch immer in relevantem Ausmaß behördliche oder gerichtliche Verfahren anhängig wären, für die es auf die Verfassungsmäßigkeit der betreffenden Regelungen ankäme.
- 17 Insbesondere können die in Streit stehenden Vorschriften – anders als bei der mit Entscheidung vom 27. September 2023 inhaltlich geprüften allgemeinen Maskenpflicht nach §§ 8 und 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 4. BayIfSMV (VerfGHE 76, 291 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-Rechtvorschriften nicht mehr weiterverfolgt. Vielmehr sollen bei den zuständigen Verfolgungsbehörden anhängige Verfahren eingestellt werden und die

Staatsanwaltschaften sollen bei den Gerichten die Einstellung dort noch anhängiger Verfahren anregen. Bei bereits rechtskräftigen Bußgeldbescheiden findet keine weitere Vollstreckung statt, noch ausstehende Geldbußen werden erlassen (<https://www.bayern.de/bericht-aus-der-kabinettsitzung-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 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 (VerfGHE 76, 291 Rn. 37).

- 18 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 VerfGHE 76, 291 Rn. 45 ff., 69).
- 19 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 bundesgesetzlichen 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.

- 20** 2. Aufgrund des jedenfalls fehlenden Feststellungsinteresses kann dahinstehen, ob und inwieweit die Popularklage überhaupt zulässig erhoben wurde, insbesondere den Anforderungen an eine ausreichende Substanziierung entspricht.
- 21** Zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage gehört gemäß Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG, dass der Antragsteller darlegt, inwiefern durch die angegriffene Rechtsvorschrift ein in der Verfassung gewährleistetes Grundrecht verfassungswidrig eingeschränkt wird. Eine ausreichende Grundrechtsrüge liegt nicht schon dann vor, wenn nur behauptet wird, dass die angegriffene Rechtsvorschrift gegen Grundrechtsnormen der Bayerischen Verfassung verstoße. Der Antragsteller muss seinen Vortrag vielmehr so präzisieren, dass der Verfassungsgerichtshof beurteilen kann, ob der Schutzbereich der bezeichneten Grundrechtsnormen berührt ist. Die zur Überprüfung gestellten Tatsachen und Vorgänge müssen dies zumindest als möglich erscheinen lassen (VerfGH vom 4.5.2012 VerfGHE 65, 73/81; vom 29.10.2020 VerfGHE 73, 284 Rn. 19; 74, 265 Rn. 46 f.; vom 28.6.2022 VerfGHE 75, 119 Rn. 39 m. w. N.). Summarische, nicht präzierte Grundrechtsrügen sind unzulässig (VerfGH vom 19.4.1985 VerfGHE 38, 43/45; vom 29.10.2018 – Vf. 20-VII-17 – juris Rn. 14; vom 20.4.2023 VerfGHE 76, 57 Rn. 22).
- 22** Die Antragsteller behaupten zwar nicht nur Verstöße gegen Staatszielbestimmungen oder sonstige (objektive) Normen der Bayerischen Verfassung, die kein Grundrecht oder grundrechtsgleiches Recht gewähren (Art. 118 a Satz 2 BV, Art. 140 Abs. 1 und 3 BV sowie Art. 2 und 3 Abs. 1 BV). Sie rügen vielmehr auch die Verletzung von Grundrechten wie des Gleichheitssatzes (Art. 118 Abs. 1 BV), des Rechts auf körperliche Unversehrtheit (Art. 100 i. V. m. Art. 101 BV) sowie der

Berufsfreiheit und der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 101 BV). Insoweit bestehen aber erhebliche Bedenken, ob die Antragsteller in einer den Anforderungen des Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG entsprechenden Weise darlegen, inwiefern die einzelnen von ihnen angegriffenen Vorschriften der Vierzehnten und Fünfzehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung diese Grundrechte verletzt haben sollen. Denn sie lassen jedenfalls ganz überwiegend außer Betracht, dass beide Verordnungen auf einer bundesrechtlichen Ermächtigung beruhten, nämlich auf § 32 Satz 1 in Verbindung mit § 28 Abs. 1, §§ 28 a, 28 c Satz 3 IfSG in Verbindung mit § 11 SchAusnahmV in der jeweiligen damals geltenden Fassung.

- 23** Prüfungsmaßstab im Popularklageverfahren sind aber allein die Vorschriften der Bayerischen Verfassung, nicht Normen des – vorrangigen (Art. 31 GG) – Bundesrechts. Die Prüfung durch den Verfassungsgerichtshof beschränkt sich daher im Wesentlichen darauf, ob der Ordnungsgeber die ihm durch das Infektionsschutzgesetz des Bundes eröffneten Spielräume überschritten oder unter Verletzung von Grundrechten der Bayerischen Verfassung ausgefüllt hat und darauf, ob eine Verletzung des in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV verankerten Rechtsstaatsprinzips vorliegt (ständige Rechtsprechung, vgl. VerfGHE 76, 291 Rn. 45 ff., 69 m. w. N.). Dazu enthält die Popularklage keine ausreichenden Darlegungen. Einen offenkundigen und schwerwiegenden Verstoß der Vierzehnten und der Fünfzehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung gegen die bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage, deren Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz nicht in Frage steht, zeigen die Antragsteller nicht substantiiert auf. Das gilt insbesondere auch mit Blick auf die vom bayerischen Ordnungsgeber in Anspruch genommene bundesrechtliche Übergangsfrist des § 28 a Abs. 9 Satz 1 IfSG (in der vom 24. November 2021 bis 11. Dezember 2021 geltenden Fassung). Das Vorbringen der Antragsteller weist auch ansonsten in weiten Teilen deshalb nicht nachvollziehbar auf einen Verstoß gegen die Bayerische Verfassung hin, weil sie die bundesrechtlichen Grundlagen und Vorgaben völlig unberücksichtigt lassen. Insbesondere setzen sich die Antragsteller nicht damit auseinander, dass Bundesrecht ausdrücklich die Anzahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen als Indikator vorsah, den die

Länder landesweit oder regional verwenden konnten (vgl. § 28 a Abs. 3 Sätze 5 bis 8 IfSG). Soweit die Antragsteller Vorschriften zu 2G plus- bzw. 2G-Erfordernissen für bestimmte Veranstaltungen, Einrichtungen und Dienstleistungen (§§ 4 und 5 15. BayIfSMV) beanstanden, fehlt eine Auseinandersetzung damit, dass die von ihnen gerügte Differenzierung zwischen Geimpften und Ungeimpften sowie etwaige Testerfordernisse auch für „immunisierte Personen“ letztlich durch die bundesrechtlichen Grundlagen in § 28 c IfSG und der COVID-19-Schutzmaßnahmen-Ausnahmenverordnung vorgezeichnet waren (vgl. zur Substanziierungspflicht im Hinblick auf bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlagen auch VerfGH vom 31.1.2024 – Vf. 14-VII-22 – juris Rn. 20 ff.; vom 1. Juli 2025 – Vf. 23-VII-21 – juris Rn. 19; vom 20.8.2025 – Vf. 60-VII-21 – juris Rn. 18 f.).

IV.

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