VGH München, Urteil v. 19.03.2026 – 20 N 20.1444

Titel:

Verfassungsmäßigkeit der inzidenzabhängigen Beschränkung des Präsenzunterrichts an Schulen während der COVID-19-Pandemie

Normenketten:

6. BayIfSMV § 16 Abs. 1
12. BayIfSMV § 18 Abs. 1 S. 3
13. BayIfSMV § 20 Abs. 1 S. 1 Nr. 1
IfSG § 4, § 28a Abs. 1 Nr. 16, § 28a Abs. 3 S. 2 , § 28a Abs. 3 S. 4, § 32
VwGO § 47
GG Art. 2 Abs. 1, Art. 3 Abs. 1, Art. 6 Abs. 1, Art. 19 Abs. 4

Leitsatz:

Die inzidenzabhängige Beschränkung des Präsenzunterrichts an Schulen durch § 18 Abs. 1 S. 3 12. BayIfSMV während der Corona-Pandemie auf der Grundlage von § 32 12. BayIfSMV iVm § 28 Abs. 1 12. BayIfSMV und § 28a Abs. 1 Nr. 16 12. BayIfSMV war formell und materiell verfassungsgemäß. (Rn. 51 – 119) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Coronavirus, SARS-CoV-2, Corona-Pandemie, Beschränkung des schulischen Präsenzunterrichts im Frühjahr 2021 in Bayern, Normenkontrollantrag, nachträgliches Feststellungsinteresse bei einer außer Kraft getretenen Norm, Eingriff in das Grundrecht auf Bildung, Verhältnismäßigkeit (bejaht), Verstoß gegen den Gleichheitsgrundsatz (verneint), Normenkontrolle, Antragsbefugnis, Rechtsschutzbedürfnis, Verhältnismäßigkeit, Schulschließung, Grundrechtseingriff, Gleichbehandlungsgrundsatz, Präsenzunterricht

Tenor

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Antragsteller können die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festgesetzten Kosten abwenden, wenn nicht der Antragsgegner vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1
Mit ihrem Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 VwGO wenden sich die Antragsteller gegen verschiedene Verordnungsbestimmungen des Antragsgegners, die die Durchführung von Präsenzunterricht an Schulen während der COVID-19-Pandemie reguliert haben.

2
Die Antragsteller leben in Bayern. Die Antragstellerin zu 3. besuchte im Schuljahr 2020/2021 die 11. Klasse eines Gymnasiums in München, die Antragstellerin zu 4. die 7. Klasse eines Gymnasiums in München und die Antragstellerin zu 5. die zweite Klasse einer Münchner Grundschule. Der Antragsteller zu 1. ist der Vater der Antragstellerinnen zu 3. und 4.; die Antragstellerin zu 2. ist die Mutter der Antragstellerin zu 5.; die Antragsteller zu 1. und zu 2. waren im Schuljahr 2020/2021 in Vollzeit berufstätig.

3
1. Die Antragsteller haben zunächst mit Schriftsatz vom 23. Juni 2020 einen Normenkontrollantrag auf Feststellung der Unwirksamkeit von § 16 Abs. 1 der Sechsten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (6. BayIfSMV) vom 19. Juni 2020 (BayMBl. 2020 Nr. 348) gestellt;

zugleich haben sie einen Eilantrag nach § 47 Abs. 6 VwGO gestellt (20 NE 20.1443), der mit Beschluss des Senats vom 3. Juli 2020 abgelehnt wurde.

4
Der angegriffene § 16 Abs. 1 6. BayIfSMV hatte folgenden Wortlaut:

„§ 16 Schulen

(1) Unterricht und sonstige Schulveranstaltungen an Schulen im Sinne des Bayerischen Erziehungs- und Unterrichtsgesetzes sind zulässig, wenn durch geeignete Maßnahmen sichergestellt ist, dass zwischen allen Beteiligten grundsätzlich ein Mindestabstand von 1,5 m eingehalten wird.

(…)“

5
Die 6. BayIfSMV ist mit Ablauf des 3. Oktober 2020 außer Kraft getreten (§ 24 6. BayIfSMV i.d.F. der Verordnung vom 17. September 2020, BayMBl. 2020 Nr. 533).

6
2. Mit Schriftsatz vom 16. März 2021 haben die Antragsteller ihren Antrag dahingehend umgestellt, § 18 Abs. 1 Satz 3 der Zwölften Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 5. März 2021 (12. BayIfSMV, BayMBl. 2021 Nr. 171) für unwirksam zu erklären sowie hilfsweise die Unwirksamkeit von § 16 Abs. 1 6. BayIfSMV festzustellen.

7
§ 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV i.d.F. vom 5. März 2021 hatte folgenden Wortlaut:

„§ 18 Schulen

(1) (…)

Ab dem 15. März 2021 gilt:

1. in Landkreisen und kreisfreien Städten, in denen eine 7-Tage-Inzidenz von 100 überschritten wird, findet

a) in Abschlussklassen Präsenzunterricht, soweit dabei der Mindestabstand von 1,5 m durchgehend und zuverlässig eingehalten werden kann, oder Wechselunterricht und

b) an allen übrigen Schularten und Jahrgangsstufen Distanzunterricht statt;

2. in Landkreisen und kreisfreien Städten, in denen die 7-Tage-Inzidenz zwischen 50 und 100 liegt, findet Präsenzunterricht, soweit dabei der Mindestabstand von 1,5 m durchgehend und zuverlässig eingehalten werden kann, oder Wechselunterricht statt;

3. in Landkreisen und kreisfreien Städten, in denen eine 7-Tage-Inzidenz von 50 nicht überschritten wird, findet

a) in den Klassen der Grundschulstufe Präsenzunterricht und

b) an allen übrigen Schularten und Jahrgangsstufen Präsenzunterricht, soweit dabei der Mindestabstand von 1,5 m durchgehend und zuverlässig eingehalten werden kann, oder Wechselunterricht statt.“

8
In der amtlichen Begründung zur 12. BayIfSMV vom 5. März 2021 (BayMBl. 2021 Nr. 172) finden sich u.a. folgende Ausführungen:

„(…) Das Ziel der 11. BayIfSMV, eine 7-Tage-Inzidenz von höchstens 50 (Schwellenwert) zu erreichen, bei welchem erfahrungsgemäß eine Kontaktpersonennachverfolgung durch die Gesundheitsämter noch gewährleistet werden kann und eine nachhaltige Kontrolle des Infektionsgeschehens möglich ist, ist weiterhin noch nicht erreicht. In Bayern konnte eine 7-Tage-Inzidenz von unter 100 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner erreicht und gehalten werden. Gleichzeitig hat sich der Rückgang der Sterbefälle weiter fortgesetzt, sodass erste, vorsichtige Öffnungsschritte ermöglicht werden können. (…) In der 12. BayIfSMV sind vor diesem Hintergrund vorsichtige, stufenweise Öffnungsschritte vorgesehen, die in Abhängigkeit von der jeweiligen regionalen 7-Tage-Inzidenz stehen. (…) Das RKI schätzt die Situation weltweit, in Europa und in Deutschland weiterhin als sehr dynamisch und ernst zu nehmend ein. Die Gefährdung für die

Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland wird nach wie vor als „sehr hoch“ eingestuft. Das Infektionsgeschehen ist diffus, in vielen Fällen kann das Infektionsumfeld nicht ermittelt werden. Impfstoffe sind noch nicht in ausreichender Menge verfügbar und die Therapie schwerer Krankheitsverläufe ist komplex und langwierig; ein nicht unerheblicher Teil erfordert eine intensivmedizinische Behandlung. Des Weiteren geht eine Gefahr von den VOC aus. (…) Aufgrund der in Bayern insgesamt deutlich zurückgegangenen 7-Tage-Inzidenzwerte pro 100.000 Einwohner im Vergleich zum Höchstwert in Meldewoche 51/2020 von 224,64, den Fortschritten bei der Impfung insbesondere der am meisten gefährdeten Alters- und Bevölkerungsgruppen und den in der Bevölkerung inzwischen bestens bekannten und in der Regel sehr zuverlässig umgesetzten Hygienemaßnahmen besteht die Möglichkeit einer behutsamen Lockerung. Voraussetzung ist eine genaue und engmaschige Beobachtung der Infektionslage, die es ermöglicht, rasch Gegenmaßnahmen zu ergreifen, um einem möglichen erneuten Anstieg der Fallzahlen entgegenzuwirken. Die schrittweisen Lockerungen müssen durch vermehrtes Testen, vermehrtes Impfen sowie eine fortgesetzte genaue Beachtung der Abstands- und Hygieneregeln einschließlich FFP2-Maskenpflicht begleitet werden (…).

9
Die Regelung zum Unterricht und zu Schulveranstaltungen gemäß § 18 ist inzidenzabhängig ausgestaltet und differenziert darüber hinaus zwischen der Rechtslage bis zum Ablauf des 14. März 2021 (§ 18 Abs. 5) und ab dem 15. März 2021 (§ 18 Abs. 1 Satz 3). Bis zum Ablauf des 14. März 2021 gilt hinsichtlich der Schulen in jedem Landkreis und jeder kreisfreien Stadt § 18 Abs. 1 der 11. BayIfSMV in der am 5. März 2021 geltenden – d.h. in der zuletzt durch § 1 der Verordnung vom 24. Februar 2021 (BayMBl. Nr. 149) geänderten – Fassung fort.

10
Ab 15. März 2021 wird inzidenzabhängig ein Präsenzunterricht, soweit dabei der Mindestabstand von 1,5 m durchgehend und zuverlässig eingehalten werden kann, oder ersatzweise ein Wechselunterricht weitergehend zugelassen.

11
Das Inzidenzeinstufungsverfahren erfolgt hier nicht nach § 3, sondern nach der insoweit spezielleren Vorschrift des § 18 Abs. 1 Satz 4 und 5. Danach bestimmt die zuständige Kreisverwaltungsbehörde durch amtliche Bekanntmachung jeweils am Freitag jeder Woche nach dem jeweils aktuellen Stand der Veröffentlichung des RKI die für sie maßgebliche Inzidenzeinstufung. Die für den neuen Inzidenzbereich maßgebliche Regelung gilt dann für den betreffenden Landkreis oder die kreisfreie Stadt jeweils für die Dauer der darauffolgenden Kalenderwoche von Montag bis zum Ablauf des folgenden Sonntags. Damit wird dem Anliegen der Schulfamilie nach einer besseren Planbarkeit des Unterrichtsbetriebs entsprochen. (…)“

12
Die 12. BayIfSMV ist mit Ablauf des 6. Juni 2021 außer Kraft getreten (§ 30 12. BayIfSMV i.d.F. der Verordnung vom 14. Mai 2021, BayMBl. 2021 Nr. 337).

13
3. Mit Schriftsatz vom 21. Juli 2021 haben die Antragsteller ihren Antrag erneut umgestellt und beantragt, § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 der Dreizehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 5. Juni 2021 (13. BayIfSMV, BayMBl. 2021 Nr. 384) i.d.F. der Verordnung vom 14. Juli 2021 (BayMBl. 2021 Nr. 497) für unwirksam zu erklären sowie festzustellen, dass § 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV unwirksam war sowie hilfsweise die Unwirksamkeit von § 16 Absatz 1 6. BayIfSMV festzustellen.

14
§ 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 13. BayIfSMV in der angegriffenen Fassung hatte folgenden Wortlaut:

„§ 20 Schulen

(1) Unterricht und sonstige Schulveranstaltungen im Sinne des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG), die Mittagsbetreuung an Schulen sowie der Lehr- und Studienbetrieb am Staatsinstitut für die Ausbildung von Fachlehrern und am Staatsinstitut für die Ausbildung von Förderlehrern unterliegen den nachfolgenden Beschränkungen:

1. Wenn im Präsenzunterricht der Mindestabstand von 1,5 m nicht durchgehend und zuverlässig eingehalten werden kann, findet in Landkreisen und kreisfreien Städten mit einer 7-Tage-Inzidenz von 100 oder mehr Wechselunterricht statt."

15
Die Begründung der 13. BayIfSMV vom 5. Juni 2021 (BayMBl. 2021 Nr. 385) enthält u.a. folgende Ausführungen:

„(…) Seit der letzten Aprilwoche sinken die Fallzahlen bundesweit. In Bayern hat sich ein leichter Rückgang bereits eine Woche früher (19. bis 25. April 2021) angedeutet und seitdem fortgesetzt. Am 4. Juni 2021 lag die 7-Tage-Inzidenz in Bayern mit 29,0 leicht unter dem Bundesdurchschnitt von 29,7 und damit seit 3. Juni 2021 unter der Marke von 35 (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Daten/Fallzahlen_Kum_Tab.html). Damit ist die 7-Tage-Inzidenz für Bayern seit dem 1. Mai 2021 von 150,4 um rund 80,7% auf 29,0 am 4. Juni 2021 zurückgegangen. Insgesamt verzeichnen nach den Daten des Robert Koch-Instituts (RKI) am 4. Juni 2021 9 Landkreise und kreisfreie Städte in Bayern eine 7-Tage-Inzidenz zwischen 50 und 100, alle anderen Landkreise und kreisfreien Städte (87) liegen unter einer 7-Tage-Inzidenz von 50 und 68 davon unter einer 7-Tage-Inzidenz von 35. Aktuell weist kein Kreis eine 7-Tage-Inzidenz von über 100 auf (https://experience.arcgis.com/experience/478220a4c454480e823b17327b2bf1d4/page/page_1). Damit ist auch das Niveau der am stärksten betroffenen Kreise stark abgesunken. Am 1. Mai 2021 wies der bayernweit am stärksten betroffene Kreis eine 7-Tage-Inzidenz von 301,2 auf, am 4. Juni 2021 hingegen 82,4. Somit zeigt sich mittlerweile in allen Regionen Bayerns eine deutliche Entspannung, sodass weitere Öffnungsschritte möglich und geboten sind. (…) Vor dem Hintergrund der kontinuierlich sinkenden Zahl der Neuinfektionen, dem Fortschreiten des Impfprogramms und der nunmehr flächendeckenden Verfügbarkeit von PCR-, POC-Antigentests und Selbsttests erscheinen weitere Öffnungsschritte unter strengen Auflagen vertretbar. (…) Beim Großteil der Fälle ist der Infektionsort nicht bekannt. COVID-19-bedingte Ausbrüche betreffen private Haushalte, aber auch das berufliche Umfeld sowie Kitas und Schulen, während die Anzahl der Ausbrüche in Alters- und Pflegeheimen aufgrund der fortschreitenden Durchimpfung deutlich zurückgegangen ist. Die Rücknahme von Maßnahmen sollte aus infektionsschutzfachlicher Sicht schrittweise und nicht zu schnell erfolgen. Die Weltgesundheitsorganisation hat eine neue Bezeichnung für SARS-CoV-2-Varianten eingeführt (https://www.who.int/en/activities/tracking-SARS-CoV-2-variants/). Hierzu zählen die besorgniserregenden Varianten (VOC) der Linien Alpha (B.1.1.7, erstmals nachgewiesen in Großbritannien), Beta (B.1.351, erstmals nachgewiesen in Südafrika), Gamma (P.1, erstmals nachgewiesen in Brasilien) und Delta (B.1.617.2, erstmals nachgewiesen in Indien). Insgesamt ist die VOC Alpha seit März 2021 in Deutschland der vorherrschende COVID-19-Erreger. VOC Alpha ist nach bisherigen Erkenntnissen deutlich ansteckender und verursacht vermutlich schwerere Krankheitsverläufe als andere Varianten (…).

§ 20 legt fest, dass Unterricht und sonstige Schulveranstaltungen im Sinne des Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG), die Mittagsbetreuung an Schulen sowie der Lehr- und Studienbetrieb am Staatsinstitut für die Ausbildung von Fachlehrern und am Staatsinstitut für die Ausbildung von Förderlehrern vorbehaltlich § 28b Abs. 3 IfSG lediglich den in § 20 selbst geregelten Beschränkungen unterliegen. Dabei gilt der Grundsatz, dass an allen weiterführenden Schulen in Gebieten mit einer 7-Tage-Inzidenz kleiner 165 Präsenzunterricht (mit Mindestabstand) oder Wechselunterricht zugelassen wird und dass in Gebieten mit einer 7-Tage-Inzidenz bis 50 wieder einschränkungsloser Präsenzunterricht für alle Schulen stattfindet. Ab dem 21. Juni wird das gemäß Beschluss des Ministerrats vom 4. Juni 2021 auch für alle Gebiete mit einer Inzidenz über 100 gelten. Dies wird bereits in vorliegender Verordnung in der Vorschrift des § 28a Nr. 1 gewährleistet, die gemäß § 29 Satz 2 am 21. Juni in Kraft tritt. Praktische Ausbildungsabschnitte sind generell inzidenzunabhängig in Präsenz möglich. Dies wird konkret wie folgt umgesetzt:

Gemäß § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 findet in Landkreisen und kreisfreien Städten mit einer 7-Tage-Inzidenz zwischen 50 und 165 Wechselunterricht statt, wenn im Präsenzunterricht der Mindestabstand von 1,5 m nicht durchgehend und zuverlässig eingehalten werden kann, insoweit also auch in den bezeichneten Gebieten nach § 1 Abs. 1 Satz 2. (…)"

16
Die 13. BayIfSMV ist mit Ablauf des 10. September 2021 außer Kraft getreten (§ 29 13. BayIfSMV i.d.F. der Verordnung vom 20. August 2021, BayMBl. 2021 Nr. 584).

17
4. Auf ein Hinweisschreiben des Senats vom 28. Oktober 2024 hin haben die Antragsteller ihre Anträge erneut umgestellt und mit Schriftsatz vom 1. Dezember 2024 zuletzt beantragt,

I. festzustellen, dass § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 der Dreizehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (13. BayIfSMV) vom 5. Juni 2021 (BayMBl. Nr. 384, BayRS 2126-1-17-G), die durch Verordnung vom 14. Juli 2021 (BayMBl. Nr. 497) geändert worden ist, unwirksam war;

II. festzustellen, dass § 18 Abs. 1 Satz 3 der Zwölften Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (12. BayIfSMV) vom 5. März 2021 (BayMBl. Nr. 171, BayRS 2126-1-16-G) unwirksam war;

hilfsweise:

III. festzustellen, dass § 16 Abs. 1 der Sechsten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 19. Juni 2020 (BayMBl. 2020 Nr. 348) unwirksam war.

18
Zur Begründung ihres Antrags haben die Antragsteller unter anderem vorgetragen:

a) Bei den Antragsumstellungen handle es sich um sachdienliche und damit zulässige Klageänderungen. Der Normenkontrollantrag sei ursprünglich gegen § 16 Abs. 1 6. BayIfSMV erhoben worden; an dem Antrag gegen diese Vorschrift werde aber nur noch hilfsweise für den Fall festgehalten, dass der Verwaltungsgerichtshof die Umstellung vom 16. März 2021 für unzulässig halten sollte. Mit Schriftsatz vom 16. März 2021 sei der Antrag auf die zu diesem Zeitpunkt gültige Regelung in § 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV umgestellt worden und mit Schriftsatz vom 21. Juli 2021 schließlich auf § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 13. BayIfSMV. Im Kern gehe es bei den angegriffenen Regelungen der 12. und 13. BayIfSMV durchweg um die Notwendigkeit der Einhaltung eines Abstandsgebots mit der Folge der Einführung von Wechselunterricht; insofern seien die Regelungen inhaltlich vergleichbar und die Antragsumstellungen sachdienlich. Die erneute Umstellung mit Schriftsatz vom 1. Dezember 2024 auf die zuletzt gestellten Anträge sei aus denselben Gründen ebenfalls sachdienlich; das erforderliche Feststellungsinteresse nach Außerkrafttreten der angegriffenen Bestimmungen ergebe sich unter Zugrundelegung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts daraus, dass hier ein gewichtiger Grundrechtseingriff von solcher Art geltend gemacht werde, dass gerichtlicher Rechtsschutz dagegen typischerweise nicht vor Erledigungseintritt erlangt werden könne. Das Bundesverfassungsgericht habe mit seiner Entscheidung vom 19. November 2021 zwischenzeitlich anerkannt, dass den Antragstellerinnen zu 3. bis 5. ein Grundrecht auf Bildung zustehe, in das vorliegend in gravierender Weise eingegriffen worden sei.

Im Hinblick auf die Zulässigkeit des Antrags zu I. gegen § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 13. BayIfSMV bestehe ein nachträgliches Feststellungsinteresse auch ungeachtet dessen, dass während dessen Geltungsdauer in München keine Inzidenzen von 100 oder mehr eingetreten seien. Vielmehr sei ausreichend, dass entsprechende Inzidenzen zu weiteren Einschränkungen hätten führen können, die in Kumulation zu den vorangegangenen Schließungen den eingetretenen Grundrechtseingriff noch vertieft hätten. Dass die Schulschließungen und ihre Dauer signifikant waren, ergebe sich schon daraus, dass für die Antragstellerin zu 4. im Zeitraum vom 16. März 2020 bis zum 6. Juni 2021 von 162 Schultagen nur 32 in Präsenz stattgefunden hätten, für die Antragstellerin zu 5. nur 37 Tage. Lediglich die Antragstellerin zu 3. habe bereits seit dem Ende der Osterferien 2021 wieder uneingeschränkt die Schule besuchen dürfen.

b) In der Sache beruhe die Argumentation der Antragsteller – in diesem und in den anderen von Ihnen geführten Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgerichtshof und anderen Gerichten – im Kern auf folgenden zwei Elementen: Kinder und Jugendliche hätten im Rahmen des Infektionsgeschehens während der Corona-Pandemie nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Daher seien staatliche Eingriffe in Schulen per se weniger geeignet gewesen als andere, und allein deshalb hätten Kinder und Jugendliche nicht in demselben – erst recht nicht in stärkerem – Maße zur Bekämpfung der Pandemie herangezogen werden dürfen als Erwachsene. Selbst wenn Kinder und Jugendliche aber eine vergleichbare oder gar stärkere Rolle als Erwachsene gespielt hätten, hätten sie aus Gründen der Verhältnismäßigkeit nicht im selben Maß wie Erwachsene herangezogen werden dürfen, weil bei ihnen um ein Vielfaches größere Schäden für ihre Entwicklung zu befürchten seien.

19

Die im Verfahren der Antragsteller vor dem Bundesverfassungsgericht eingeholten Stellungnahmen sachkundiger Dritter hätten nahezu einhellig bestätigt, dass Kinder und Jugendliche deutlich weniger empfänglich für eine Infektion mit Covid-19 seien, häufiger als Erwachsene asymptomatische Verläufe hätten und im Falle einer Infektion nur in den seltensten Fällen schwerere Verläufe aufzeigten. Dies entspreche aber auch der Studienlage, die sich bereits seit Anfang 2021 abgezeichnet habe. Soweit eine gewisse Unsicherheit in den Stellungnahmen im Hinblick auf mögliche Langzeitfolgen („Long-Covid“) eingeräumt werde, würden mehrere Stellungnahmen mittlerweile belegen, dass diese Befürchtungen wohl überschätzt worden seien.

20
Zudem hätten die Stellungnahmen sachkundiger Stellen im Anhörungsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht ergeben, dass von Kindern weniger Infektiosität ausgehe, sie das Virus also weniger stark weiter verbreiteten als Erwachsene. Wie etwa der Stellungnahme der „Deutschen Gesellschaft für Pädiatrische Infektiologie“ zu entnehmen sei, könnten Ansteckungsereignisse in Schulklassen oder vergleichbaren sozialen Gefügen zwar auftreten, seien aber extrem seltene Ereignisse, wie durch die Daten verschiedener Gesundheitsämter ausreichend belegt sei. Es gebe vielmehr keine Hinweise dafür, dass Kinder in relevantem Maß zu Infektionsketten und Ausbreitungsgeschehen beigetragen und Risikogruppen systematisch gefährdet hätten. Bereits im Frühjahr 2021 hätten Berichte ergeben, dass Covid-19-Ausbrüche primär an Arbeitsplätzen stattfänden, während Schulen nur einen „unbedeutend geringen“ Einfluss auf das Infektionsgeschehen hätten. Der Präsenzunterricht in Schulen habe jedenfalls dann im Infektionsgeschehen keine Rolle gespielt, wenn die seit April 2020 bekannten Hygienemaßnahmen eingehalten worden seien. Damit entsprächen die sachkundigen Stellungnahmen dem Vortrag der Antragsteller, die stets vertreten hätten, dass der Schulbetrieb sicher sei, weil Kinder und Jugendliche sich weniger ansteckten und weniger zum Infektionsgeschehen beitrügen. Zumindest aber sei bei Einhaltung der bekannten Hygienemaßnahmen keine Gefährdung zu erwarten gewesen.

21
Auch das Robert Koch-Institut (RKI) habe vor dem Bundesverfassungsgericht die Position der Antragsteller bestätigt. Das RKI habe bereits zu Beginn der Pandemie Anhaltspunkte für die Position der Antragsteller gehabt. So habe das RKI am 25. Februar 2021 eine Stellungnahme zur Epidemiologie von Covid-19 im Schulsetting veröffentlicht und dort klargestellt, dass Schüler kein „Motor“ des Infektionsgeschehens seien. Auch in der Folgezeit habe das RKI wiederholt festgestellt, dass Covid-19-Übertragungen in Schulen und anderen Betreuungseinrichtungen eine untergeordnete Rolle spielten. Dass ab März 2021 die Meldeinzidenzen in jüngeren Altersgruppen angestiegen seien, ergebe sich schlicht aus einem signifikanten Anstieg der Testungszahlen und dem regelmäßigen, anlasslosen Testen in Schulen. Zusätzlich bestätigt würden diese Erkenntnisse durch die sog. „RKI-Protokolle“: Während das RKI zu Beginn der Pandemie noch öffentlich vertreten hätte, dass jedenfalls kein Grund zur Annahme bestehe, Covid-19 verbreite sich nicht effektiv unter Schülern und darüber hinaus, gebe es mittlerweile klare Belege dafür, dass diese Einschätzung nicht mit internen wissenschaftlichen Erkenntnissen übereinstimmten. Das „besondere Gewicht“, dass der Senat den Einschätzungen des RKI im Rahmen der Eilverfahren im Hinblick auf § 4 Abs. 1 IfSG beigemessen habe, sei damit widerlegt. So habe das RKI ausweislich der sogenannten RKI-Protokolle Inzidenzen als Anknüpfungspunkt für Maßnahmen aus fachlicher Sicht abgelehnt; diese seien lediglich von politischer Seite eingefordert worden. Speziell mit Blick auf Schulen zeigten die Protokolle, dass Testungen in Schulen fachlich nicht befürwortet worden seien, dass im Mai 2020 Inzidenzen als Anknüpfungspunkt für Schulschließungen für fragwürdig gehalten worden seien, dass im Oktober 2020 proaktive Schulschließungen aus fachlicher Sicht nicht befürwortet worden seien, und dass die Maskenpflicht für Grundschüler mit Blick auf Langzeitfolgen kritisch gesehen worden seien. Dies belege, dass die politischen Entscheidungsträger sich wiederholt über die fachlichen Einschätzungen des RKI hinweggesetzt hätten, insbesondere im Hinblick auf Schulen. Intern habe das RKI schon im März 2020 festgestellt, dass Kinder vermutlich keinen wichtigen Beitrag im Transmissionsketten spielten. Spätestens im Sommer 2020 fänden sich verschiedentliche Protokolleinträge des RKI, wonach kein Anhalt für viele Übertragungen in den Schulen bestehe und bei Ausbrüchen in Schulen deutlich mehr Lehrende als Schüler betroffen seien, was dafür spräche, dass ein Großteil der Ausbrüche eher von den privaten Haushalten in die Schulen getragen würden als umgekehrt. Erfahrungen aus anderen Ländern zeigten, dass Schulschließungen nicht das Mittel seien, um die Pandemie einzudämmen. Auch indirekte negative Effekte durch die Aussetzung von Routine-Impfprogrammen könnten entstehen. Im Ergebnis stütze das RKI insgesamt die Auffassung der Antragsteller; das RKI habe insbesondere frühzeitig Erkenntnisse zur

untergeordneten Rolle von Kindern und Jugendlichen gehabt, frühzeitig gewusst, dass Schulschließungen ungeeignet gewesen seien, um die Pandemie einzudämmen, und dass die Schulschließungen schwerere Konsequenzen als Covid-19 haben könnten. Die Protokolle belegten schließlich, dass das RKI als weisungsabhängige Behörde wiederholt politisch ignoriert worden sei und die behauptete Alternativlosigkeit der Maßnahmen nicht vorgelegen habe.

22
Soweit in einigen der gegenüber dem Bundesverfassungsgericht abgegebenen Stellungnahmen (insbesondere der des Instituts für Virologie der Charité und der des Helmholtz Zentrums für Infektionsforschung) die Auffassung vertreten werde, dass Kinder und Jugendliche genauso infektiös seien wie Erwachsene und der Schulbetrieb einerseits einen deutlichen, wenn auch quantitativ schwer erfassbaren Beitrag zur Infektionsverbreitung leiste, andererseits gängige Kontaktmaßnahmen im Schulbetrieb keine starke Kontrollwirkung entfalteten, seien diese Stellungnahmen – insbesondere durch die fehlende Berücksichtigung empirischer Studien – nicht ausreichend belegt und durch die Mehrheit der abgegebenen Stellungnahmen vielmehr als widerlegt anzusehen.

23
Die Antragstellerinnen zu 3. bis 5. seien während der Geltungszeit der angegriffenen Bestimmungen erheblichen Einschränkungen des Präsenzunterricht ausgesetzt gewesen. Diese Beschränkungen des Zugangs zum Präsenzunterricht hätten bei ihnen – wie auch generell bei Kindern und Jugendlichen – zu nachhaltigen Lernverlusten geführt. Besonders schwer wirke dies im Fall von Grundschülern wie der Antragstellerin zu 5. Die Schließung von Schulen habe Kinder und Jugendliche in einem kritischen Zeitpunkt ihrer Entwicklung getroffen und sie eines zentralen Bausteins ihrer psychischen, sozialen und motorischen Entwicklung beraubt. Dies sei nicht nur durch sämtliche Stellungnahmen sachkundiger Dritter im Anhörungsverfahren vor dem Bundesverfassungsgericht bestätigt worden, sondern auch durch den Evaluierungsbericht zu den Corona-Maßnahmen vom 30. Juni 2022 und zahllose weitere Studien. Wie das Bundesverfassungsgericht selbst festgestellt habe, habe der pandemiebedingte Ausfall von Unterricht deutliche Lernzeitverkürzungen zur Folge gehabt und darüber hinaus zu Lernrückständen, negativen Effekten auf die fachspezifische Kompetenzentwicklung sowie zu Defiziten in der Persönlichkeitsentwicklung geführt. Das Bundesverfassungsgericht habe insbesondere die Bedeutung des Präsenzschulbetrieb – vor allem im Grundschulbereich – als zentralem Sozialisationsraum für Kinder und Jugendliche betont. Vor diesem Hintergrund könne der angebotene Distanzunterricht offensichtlich nicht als adäquater Ersatz eines Präsenzunterricht angesehen werden; vielmehr habe der Distanzunterricht zu Lernverlusten geführt. Die sozialen, gesundheitlichen und ökonomischen Folgen der entstandenen Bildungsdefizite seien gravierend und wirkten sich irreversibel auf die späteren Teilhabechancen der betroffenen Schülerinnen und Schüler am gesellschaftlichen Leben aus. Verschiedene Studien hätten übereinstimmend gezeigt, dass die mit den Schulschließungen verbundene soziale Isolation der Kinder und Jugendlichen zu einem erheblichen Anstieg psychischer Beeinträchtigungen (wie Phobien, Autismus, ADHS, Depressionen und Angststörungen) geführt habe. Nach Auswertungen des Statistischen Bundesamtes seien im Jahr 2020 zudem die behördlich erfassten Fälle von Kindeswohlgefährdung um 9% gegenüber dem Vorjahr angestiegen. Nach einer Studie des Bundesinstituts für Bevölkerungsforschung von 2023 sei nach teilweisen oder kompletten Schulschließungen die Zahl der Kinder und Jugendlichen mit Anzeichen einer Depression um 75% gestiegen, was die Kausalität klar belege. Ein ähnlich kontraproduktiver Effekt der Schulschließungen ergebe sich daraus, dass die Kontaktbeschränkungen für Kinder erhebliche immunologisch bedingte Gesundheitsrisiken geschaffen hätten; das fehlende „Training“ im Umgang des Immunsystems mit Respiratorischen Viren habe nach den Schulschließungen das Risiko schwerer Verläufe bei Infektionen mit für Kinder deutlich gefährlicheren Atemwegsinfekten (wie z.B. RSV) signifikant erhöht. Auch dreieinhalb Jahre nach dem Auslaufen der letzten Schulschließungen sei eine Normalisierung weiterhin noch nicht festzustellen; für einen erheblichen Teil der betroffenen Kinder und Jugendlichen stehe zu befürchten, dass die durch die Schulschließungen erlittenen Nachteile zu chronischen und dauerhaften psychischen Störungen geführt haben könnten.

24
Ein Vergleich mit anderen Ländern zeige, dass die Schulen in Deutschland nicht nur insgesamt (insbesondere im europäischen Vergleich) überdurchschnittlich lang geschlossen gewesen seien, sondern dass gerade im Jahr 2021 die meisten anderen Länder bereits Abstand von Schulschließungen genommen hätten. Die Annahme, man habe im 1. Halbjahr 2021 noch keine ausreichende Gewissheit über die Rolle

der Schulen gehabt, treffe daher nicht zu. Auch im Vergleich mit anderen Lebensbereichen seien die Schulen besonders hart betroffen gewesen: so hätten bereits Mitte Februar 2021 die Friseure und ab dem 8. März 2021 die nicht dem täglichen Bedarf dienenden Einzelhandelsgeschäfte wieder öffnen dürfen.

25
Eine rechtliche Einordnung der dargestellten Umstände ergebe, dass Schulschließungen schon kein geeignetes Mittel gewesen seien. Sie seien auch nicht erforderlich, weil mildere, zur Zielerreichung genauso effektive Mittel zur Verfügung gestanden hätten, wie durch die unter Mitwirkung des RKI erstellte „S3-Leitlinie“ untermauert werde. Jedenfalls aber hätte den (gerade auch gesundheitlichen) Belangen der betroffenen Kinder und Jugendlichen im Rahmen der Angemessenheit ein weitaus höherer Stellenwert eingeräumt werden müssen. Der Antragsgegner habe es nicht nur unterlassen, Daten zur Rolle von Kindern und Jugendlichen im Infektionsgeschehen zu erheben, sondern das Kindeswohl überhaupt nicht berücksichtigt. Eine Beiziehung der Akten des Antragsgegners zu den hier angegriffenen Maßnahmen werde ergeben, dass keine Sachverständigen zur Frage der möglichen Schädigung von Kindern und Jugendlichen konsultiert worden seien. Im Ergebnis liege ein vollständiger Abwägungsausfall vor, der die Regelungen per se rechtswidrig mache.

26
5. Der Antragsgegner hat zuletzt beantragt,

den Antrag abzulehnen.

27
a) In die mit Schriftsatz vom 16. März 2021 erfolgte Antragsumstellung auf § 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV werde ausdrücklich eingewilligt; über den Hilfsantrag sei damit nicht mehr zu entscheiden. Zunächst geltend gemachte Bedenken gegen die Antragserweiterung mit Schriftsatz vom 21. Juli2021 auf § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 13. BayIfSMV würden zurückgestellt.

b) Soweit sich der Antrag gegen § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 13. BayIfSMV richte, fehle es an der erforderlichen Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Nach den für die Landeshauptstadt München veröffentlichten Inzidenzwerten ergebe sich vom 10. Mai 2021 bis zum 30. August 2021 und damit fast während der gesamten Geltungsdauer der 13. BayIfSMV eine Inzidenz von unter 100. Für die Antragstellerinnen zu 3. bis 5. habe somit Präsenzunterricht stattgefunden. Die beiden einzigen Tage, an denen während der Geltungszeit der angegriffenen Norm die Inzidenz in München über 100 gestiegen sei, seien bereits in die bayerischen Sommerferien gefallen.

c) Allgemein sei zunächst festzustellen, dass die angegriffenen Normen keine „Schulschließungen“ dargestellt hätten. Vielmehr habe tatsächlich Schulbetrieb stattgefunden. Schulische Bildung werde nicht ausschließlich durch Präsenzunterricht vermittelt, sondern ebenso durch Wechsel- und Distanzunterricht. Jedenfalls letzterer sei für die Antragstellerinnen zu 3. bis 5. stets möglich gewesen.

28
Das von den Antragstellern behauptete Feststellungsinteresse für die nachträgliche Feststellung der Rechtswidrigkeit der angegriffenen Bestimmungen bleibe auch für die Antragstellerinnen zu 3. bis 5. weitgehend abstrakt. Für den Antragsteller zu 1 und die Antragstellerin zu 2 sei kein Feststellungsinteresse geltend gemacht worden und auch nicht erkennbar.

29
Soweit sich die Antragsteller zur Begründung ihres Antrags auf verschiedene Stellungnahmen sachkundiger Dritter gegenüber dem Bundesverfassungsgericht, auf die „RKI-Protokolle“ und andere kritische Rückblicke bezögen, sei die entscheidende Grundlage bei der nachträglichen Überprüfung der angegriffenen Normen vielmehr nur eine exante-Perspektive. Nach der maßgeblichen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts komme es allein auf den Kenntnisstand des Normgebers im Zeitpunkt des Erlasses und während der Geltungsdauer der Norm an. Nach Erlass und Geltung einer Norm getätigte Äußerungen von Politikern und erst Jahre später veröffentlichte Arbeitspapiere des RKI seien von vornherein nicht geeignet, die Wirksamkeit oder Unwirksamkeit einer Norm zu belegen. Im Übrigen bestehe auch nach Veröffentlichung der „RKI-Protokolle“ kein Zweifel daran, dass die offiziell veröffentlichten fachlichen Einschätzungen, Lageberichte und Stellungnahmen des RKI zur fachlichen Grundlage der Entscheidungen über Schutzmaßnahmen hätten gemacht werden dürfen. Der von den Antragstellern mehrfach zitierte Satz aus dem Krisenstabsprotokoll vom 9. Dezember 2020 „Schulen sind nicht das Mittel

um die Pandemie einzudämmen, das zeigen auch andere Länder“ spiegele nach der eigenen Darstellung des RKI lediglich eine Diskussion und keine Empfehlung wider. Dass der Einfluss von Schulschließungen begrenzt sei, bedeute nicht zwingend, dass der Einfluss zu vernachlässigen sei.

30
Soweit die Antragsteller unter Verweis auf verschiedene Äußerungen und Stellungnahmen sachkundiger Dritter insbesondere gegenüber dem Bundesverfassungsgericht eine „untergeordnete Rolle“ von Kindern und Jugendlichen im Infektionsgeschehen vorbrächten, ergebe sich daraus noch nicht, dass die angegriffenen Maßnahmen nicht geeignet gewesen seien, zum Ziel einer Eindämmung des Infektionsgeschehens beizutragen. Die Vertretbarkeit der Eignungsprognose, die das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 19. November 2021 dem Gesetzgeber bescheinigt habe, liege auch im Hinblick auf die angegriffenen Bestimmungen des Antragsgegners vor.

31
Entgegen der Auffassung der Antragsteller seien die Schulen keine für das Infektionsgeschehen irrelevanten Orte gewesen. Dies ergebe sich schon nachdrücklich aus einem Urteil des BayVGH, mit dem dieser die Covid-19-Erkrankung eines Lehrers aufgrund der hohen Durchseuchung seines Arbeitsumfelds als Dienstunfall anerkannt habe. Diese Gefährdung der Lehrerinnen und Lehrer bei der Durchführung von Präsenzunterricht werde in der Argumentation der Antragsteller nicht hinreichend berücksichtigt.

32
Auch die Angemessenheit der angegriffenen Bestimmungen sei gewahrt. Soweit die Antragsteller unter Hinweis auf verschiedentliche Untersuchungen und Stellungnahmen nur auf bleibende Schäden für Kinder und Jugendliche und Bildungsverluste hingewiesen hätten, habe das Bundesverfassungsgericht in seinem Beschluss vom 19. November 2021 auch Aspekte zur Kenntnis genommen, die das insgesamt gezeichnete düstere Bild relativierten. So hätten mehrere Stellungnahmen auf positive Effekte des Distanzunterrichts für die digitale Kompetenz, Eigenständigkeit und Selbstorganisation von Schülern verwiesen. Insgesamt habe das Bundesverfassungsgericht gerade keine Überschreitung des Einschätzungsspielraums des Gesetzgebers festgestellt und sei ausdrücklich nicht dem Einwand der Antragsteller gefolgt, dass Schulschließungen nur einen geringen Beitrag zur Pandemiebekämpfung geleistet hätten. Diese Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts sei aufgrund der sich überschneidenden Geltungszeiträume auch auf die hier angegriffenen Normen übertragbar; vergleichbare Erwägungen mit dem Ergebnis, den Präsenzunterricht inzidenzabhängig einzuschränken, hätten der 12. und 13. BayIfSMV zugrunde gelegen. Ergänzend seien noch folgende Abwägungsaspekte hinzuzufügen:

33
Die Schließung von Gemeinschaftseinrichtungen wie Schulen gehöre seit jeher zum Maßnahmenkatalog zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten. Diese Einordnung durch den Gesetzgeber sei bei der Bewertung der Angemessenheit von infektionsschutzrechtlichen Maßnahmen gegenüber Schulen zu berücksichtigen.

34
Durch Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG sei die Pflege und Erziehung der Kinder nicht nur als Recht, sondern als zuvörderst ihnen obliegende Pflicht der Eltern ausgestaltet worden. Die Forderung, in einer gesundheitlichen Krise bedrohlichen Ausmaßes durchgehenden Präsenzunterricht bereitzustellen, belaste den Staat und auch Dritte wie Lehrerinnen und Lehrer übermäßig. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bestehe aber kein Anspruch auf eine bestimmte Gestaltung von Schule und Unterricht. Auch Art. 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention sei vom Bundesverfassungsgericht keineswegs ignoriert worden. Vielmehr bedeute der Vorrang des Kindeswohls in einer bedrohlichen gesundheitlichen Krise wie der Corona-Pandemie zugleich, Kinder vor Infektionen zu schützen. Dieser Maßgabe würden Schulschließungen gerecht.

35
6. Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichts- und der beigezogenen Behördenakten sowie auf die Protokolle der mündlichen Verhandlungen vom 10. November 2025 und 19. März 2026 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

36
Der Antrag nach § 47 Abs. 1 VwGO hat insgesamt keinen Erfolg. Er ist bereits unzulässig, soweit die Antragsteller mit dem Antrag zu I. zuletzt die Feststellung begehrt haben, dass § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 13. BayIfSMV unwirksam war. Der Antrag zu II. auf Feststellung, dass § 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV unwirksam war, ist zulässig, aber in der Sache unbegründet. Über den nur hilfsweise gestellten Antrag zu III. auf Feststellung der Unwirksamkeit von § 16 Abs. 1 6. BayIfSMV ist nicht mehr zu entscheiden, nachdem die innerprozessuale auflösende Bedingung eingetreten und dessen Rechtshängigkeit damit entfallen ist.

A.

37
Der Normenkontrollantrag – soweit über ihn zu entscheiden ist – ist nur zum Teil zulässig.

38
I. Soweit er sich mit dem Antrag zu I. auf Feststellung der Unwirksamkeit von § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 13. BayIfSMV richtet, ist bereits die nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO erforderliche Antragsbefugnis nicht gegeben; jedenfalls fehlt den Antragstellern aber das berechtigte Interesse an der nachträglichen Feststellung der Unwirksamkeit der mit Ablauf des 10. September 2021 außer Kraft getretenen (§ 29 13. BayIfSMV i.d.F. der Verordnung vom 20. August 2021, BayMBl. 2021 Nr. 584) Norm. Der Antrag zu I. ist damit unzulässig.

39
1. Die Antragsteller können nicht geltend machen, durch § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 13. BayIfSMV in ihren Rechten verletzt worden zu sein.

40
a) Gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann den Normenkontrollantrag jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. An die Geltendmachung einer Rechtsverletzung nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO sind keine höheren Anforderungen zu stellen als nach § 42 Abs. 2 VwGO. Deshalb genügt es, wenn ein Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch die zur Prüfung gestellte Rechtsvorschrift in einem eigenen subjektiven Recht verletzt wird bzw. worden ist. Die Antragsbefugnis fehlt nur, wenn unter Zugrundelegung des Antragsvorbringens Rechte des Antragstellers offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise verletzt sein können. Ist die angegriffene Norm während der Anhängigkeit des Normenkontrollantrags außer Kraft getreten, bleibt dieser zulässig, wenn der Antragsteller bzw. die Antragstellerin weiterhin geltend machen kann, durch die zur Prüfung gestellte Norm oder deren Anwendung in seinen bzw. ihren Rechten verletzt (worden) zu sein (stRspr, vgl. BVerwG, B.v. 28.7.2025 – 3 BN 11.24 – juris Rn. 15; U.v. 29.11.2022 – 8 CN 1.22 – BVerwGE 177, 181 Rn. 20 m.w.N.).

41
b) Gemessen daran ist die Antragsbefugnis der Antragsteller im Hinblick auf die mit dem Antrag zu I. angegriffene Bestimmung des § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 13. BayIfSMV nicht gegeben, weil die Antragsteller von der Regelungswirkung dieser Norm zu keinem Zeitpunkt tatsächlich betroffen waren. Die Anordnung von Wechselunterricht nach § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 13. BayIfSMV galt ihrem ausdrücklichen Wortlaut nach nur für Landkreise und kreisfreie Städte „mit einer 7-Tage-Inzidenz von 100 oder mehr“, wobei die maßgebliche Inzidenz an drei aufeinander folgenden Tagen überschritten und von der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde bekannt gemacht sein musste, um eine Maßnahme in Kraft zu setzen (§ 1 Nr. 1 und Nr. 3 13. BayIfSMV). Die vom RKI veröffentlichten 7-Tage-Inzidenzen in der Landeshauptstadt München – wo die Antragsteller während der Geltungszeit der Verordnung ausschließlich gewohnt bzw. Schulen besucht haben – haben jedoch den Wert von 100 zwischen dem Inkrafttreten der Norm am 7. Juni 2021 (§ 29 13. BayIfSMV) und dem Beginn der bayerischen (Sommer-)Schulferien am 30. Juli 2021 zu keinem Zeitpunkt erreicht (vgl. https://www.coronain-zahlen.de/landkreise/sk%20münchen/). Nachdem die Norm bereits vor dem Ende der Sommerferien mit Ablauf des 1. September 2021 außer Kraft getreten ist (§ 20 Abs. 2 der Vierzehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 1.9.2021, BayMBl. 2021 Nr. 615), hat § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 13. BayIfSMV gegenüber den Antragstellern zu keinem Zeitpunkt rechtliche oder tatsächliche Wirkungen entfaltet. Die Inzidenz in der Landeshauptstadt München hat zwar noch während der Geltungszeit der Verordnung erstmals zum 31. August 2021 den Wert von 100

überschritten; wegen § 1 Nr. 1 und Nr. 3 13. BayIfSMV ist die Norm aber bis zu ihrem Außerkrafttreten mit Ablauf des 1. September 2021 in der Landeshauptstadt München nicht mehr wirksam geworden. Dass den Antragstellern anderweitige Präsenz-Unterrichtsveranstaltungen i.S.d. § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 13. BayIfSMV im Zuständigkeitsbereich einer anderen Kreisverwaltungsbehörde, in dem die angegriffene Norm Wirkung entfaltet hat, zugänglich gewesen wären, ist weder vorgetragen worden noch erkennbar.

42
2. Zudem fehlt den Antragstellern jedenfalls das erforderliche Interesse für eine nachträgliche Feststellung der Unwirksamkeit des § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 13. BayIfSMV.

a) Ist eine angegriffene Norm – wie hier – während der Anhängigkeit des Normenkontrollantrags außer Kraft getreten, besteht ein Rechtsschutzbedürfnis im Hinblick auf Art. 19 Abs. 4 GG trotz Erledigung des ursprünglichen Rechtsschutzziels unter anderem dann fort, wenn das Interesse des Betroffenen an der Feststellung der Rechtslage in besonderer Weise schutzwürdig ist. Das ist unter anderem dann der Fall, wenn ein gewichtiger Grundrechtseingriff von solcher Art geltend gemacht wird, dass gerichtlicher Rechtsschutz dagegen typischerweise nicht vor Erledigungseintritt erlangt werden kann (stRspr, vgl. nur BVerwG, U.v. 4.7.2024 – 3 CN 15.22 – juris Rn. 7 m.w.N.).

b) Hier haben die Antragsteller bereits keinen entsprechenden gewichtigen Grundrechtseingriff dargelegt. Er liegt auch nicht vor. Der angegriffene § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 13. BayIfSMV hat während seiner Geltungszeit zu keinem Zeitpunkt gegenüber den in der Landeshauptstadt München wohnhaften und auch dort die Schule besuchenden Antragstellern rechtliche oder tatsächliche Wirkungen entfaltet. Ein im Ergebnis hypothetisch gebliebener Grundrechtseingriff kann ein nachträgliches Feststellungsinteresse von vornherein nicht begründen. Dass die Gesamtdauer der schulbezogenen Maßnahmen des Antragsgegners während der Corona-Pandemie signifikant war und die Antragsteller insgesamt über einen längeren Zeitraum in ihren Rechten betroffen hat, ändert nichts daran, dass jedenfalls § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 13. BayIfSMV gegenüber den Antragstellern nichts zu der summierten Belastungswirkung beigetragen hat.

43
II. Der Normenkontrollantrag im Antrag zu II., der sich auf die Feststellung richtet, dass § 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV unwirksam war, ist dagegen zulässig.

44
1. Über den Antrag zu II. ist zu entscheiden, weil die Antragsteller ihren ursprünglich gegen § 16 Abs. 1 6. BayIfSMV erhobenen Antrag mit Schriftsatz vom 16. März 2021 – also während der Geltungszeit der nunmehr angegriffenen Norm – auf § 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV umgestellt haben. Diese Antragsumstellung ist nach § 91 Abs. 1 VwGO zulässig, weil der Antragsgegner mit Schriftsatz vom 12. Oktober 2021 ausdrücklich in die Antragsänderung eingewilligt hat.

45
2. Die Antragsteller können insbesondere geltend machen, durch die angegriffene Norm in ihren Rechten verletzt worden zu sein (dazu nachfolgend a). Zudem haben sie ein berechtigtes Interesse an der Feststellung, dass die nach § 30 12. BayIfSMV mit Ablauf des 6. Juni 2021 außer Kraft getretene Norm unwirksam war (dazu b).

46
a) Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann den Normenkontrollantrag jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. An die Geltendmachung einer Rechtsverletzung nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO sind keine höheren Anforderungen zu stellen als nach § 42 Abs. 2 VwGO. Deshalb genügt es, wenn ein Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch die zur Prüfung gestellte Rechtsvorschrift in einem eigenen subjektiven Recht verletzt wird bzw. worden ist. Die Antragsbefugnis fehlt nur, wenn unter Zugrundelegung des Antragsvorbringens Rechte des Antragstellers offensichtlich und eindeutig nach keiner Betrachtungsweise verletzt sein können (stRspr, BVerwG, U.v. 29.11.2022 – 8 CN 1.22 – BVerwGE 177, 181 Rn. 20 m.w.N.). Ist die angegriffene Norm während der Anhängigkeit des Normenkontrollantrags außer Kraft getreten, bleibt dieser zulässig, wenn der Antragsteller bzw. die Antragstellerin weiterhin geltend machen kann, durch die zur Prüfung gestellte Norm oder deren Anwendung in seinen bzw. ihren Rechten

verletzt (worden) zu sein (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 2022 – 3 CN 1.21 – BVerwGE 177, 60 Rn. 9 m. w. N.).

47
Das ist hier bezüglich aller Antragsteller der Fall. Die angegriffene Bestimmung des § 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV hat während ihrer Geltungszeit gegenüber den Antragstellern unmittelbare Rechtswirkungen entfaltet und in deren subjektive Rechte eingegriffen. Die Antragsteller zu 3. bis 5. haben während der Geltungszeit der angegriffenen Norm allgemeinbildende Schulen in München besucht; da die maßgebliche 7-Tage-Inzidenz zwischen dem 15. März und 24. Mai 2021 in der Landeshauptstadt München durchgängig über 50, zwischen dem 28. März und 3. April 2021 und zwischen dem 9. April und 9. Mai 2021 über 100 lag, waren die Antragsteller zu 3. bis 5. von den Vorgaben für den Schulbetrieb unmittelbar betroffen. Auch wenn ab dem 23. April 2021 die Rechtswirkungen der Norm durch das Inkrafttreten des § 28b Abs. 3 Satz 2 und Satz 3 IfSG (BGBl. I S. 802) bundesgesetzlich überlagert wurden und ins Leere gingen (vgl. BayVGH, B.v. 3.4.2025 – 20 N 21.778 – juris Rn. 35), hat die Norm jedenfalls zwischen dem 15. März und 22. April 2021 – und damit auch abzüglich der schulischen Osterferien vom 29. März bis zum 10. April 2021 – für eine substantielle Zeitspanne Wirkung entfaltet. Im Hinblick auf diese Rechtswirkungen der angegriffenen Norm können die Antragsteller zu 3. bis 5. geltend machen, durch das Verbot von Präsenzunterricht in ihrem Grundrecht auf schulische Bildung (Art. 2 Abs. 1 GG) verletzt zu sein; die Antragsteller zu 1. und 2. können eine Verletzung des Rechts der Eltern auf freie Bestimmung des Bildungsgangs ihrer Kinder nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1 GG sowie einer Verletzung des Familiengrundrechts aus Art. 6 Abs. 1 GG jedenfalls geltend machen (vgl. insofern nur BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 39; 43 ff.).

48
b) Ist die angegriffene Norm während der Anhängigkeit des Normenkontrollantrags außer Kraft getreten, bleibt dieser zulässig, wenn der Antragsteller bzw. die Antragstellerin weiterhin geltend machen kann, durch die zur Prüfung gestellte Norm oder deren Anwendung in seinen bzw. ihren Rechten verletzt (worden) zu sein (stRspr., vgl. BVerwG, U. v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – BVerwGE 177, 60 Rn. 9 m.w.N.). Ein Rechtsschutzbedürfnis besteht trotz Erledigung unter anderem neben einer Wiederholungsgefahr dann fort, wenn ein gewichtiger Grundrechtseingriff von solcher Art geltend gemacht wird, dass gerichtlicher Rechtsschutz dagegen typischerweise nicht vor Erledigungseintritt erlangt werden kann (stRspr des BVerwG, Urteile v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – BVerwGE 177, 60 Rn. 13, v. 16.5.2023 – 3 CN 4.22 – juris Rn. 16, – 3 CN 5.22 – NVwZ 2023, 1846 Rn. 15 und – 3 CN 6.22 – NVwZ 2023, 1830 Rn. 14 sowie v. 21.6.2023 – 3 CN 1.22 – NVwZ 2023, 1840 Rn. 13).

49
Das ist hier der Fall. Die angegriffene Norm hatte eine kurze Geltungsdauer, innerhalb der gerichtlicher Rechtsschutz in einem Hauptsacheverfahren nicht erlangt werden konnte, und die von den Antragstellern geltend gemachten Grundrechtseingriffe hatten nach Art und Intensität ein Gewicht, das die nachträgliche Klärung der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Verordnungsregelungen rechtfertigt.

B.

50
Der Antrag ist jedoch unbegründet, weil die mit dem Antrag zu II. angegriffene Verordnungsregelung des § 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV wirksam war.

51
I. Die angegriffene Norm lässt sich auf eine hinreichende und verfassungskonforme gesetzliche Rechtsgrundlage stützen.

52
§ 32 Satz 1 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. 2000 I 1045) i.d.F. des Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Corona-Steuerhilfsgesetz) vom 19. Juni 2020 (BGBl. 2020 I 1385) ermächtigt die Landesregierungen, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen (u.a.) nach § 28 IfSG maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG in der bei Erlass und während der Geltung der Verordnung zuletzt durch das Gesetz zum Schutz der

Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020 (BGBl. 2020 I 587) geänderten Fassung dieser Vorschrift trifft die zuständige Behörde, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden oder sich ergibt, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 IfSG genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten. Nach § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG kann die zuständige Behörde unter den Voraussetzungen von Satz 1 Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten oder in § 33 IfSG genannte Gemeinschaftseinrichtungen – dazu gehören auch Schulen (§ 33 Nr. 3 IfSG) – oder Teile davon schließen.

53
Am 19. November 2020 trat – vor Erlass der streitgegenständlichen Regelung – am 15. Dezember 2020 das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18.11.2020 (BGBl. I S. 2397) in Kraft, wodurch § 28a IfSG neu in das Infektionsschutzgesetz aufgenommen wurde. Nach § 28a Abs. 1 Nr. 16 IfSG i.d.F. des Gesetzes vom 18. November 2020 konnten für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite im Sinne des § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG durch den Deutschen Bundestag, die erstmals am 25. März 2020 mit Wirkung zum 28. März 2020 erfolgt war (BT-PlProt. 19/154, S. 19169) und deren Fortbestehen am 18. November 2020 bestätigt wurde (BT-Drs. 19/24387), die „Schließung von Gemeinschaftseinrichtungen im Sinne von § 33 (…) oder Erteilung von Auflagen für die Fortführung ihres Betriebs“ ausdrücklich notwendige Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 sein, so dass sich die angegriffene Regelung auch auf § 28a Abs. 1 Nr. 16 IfSG i.d.F.v. 18. November 2020 stützen lässt. Entscheidungen über Schutzmaßnahmen nach § 28a Abs. 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 IfSG sind insbesondere an dem Schutz von Leben und Gesundheit und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems auszurichten (§ 28a Abs. 3 Satz 1 IfSG). Maßstab für die zu ergreifenden Schutzmaßnahmen ist danach insbesondere die Anzahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen (§ 28a Abs. 3 Satz 4 IfSG). Bei einer bundesweiten Überschreitung eines Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen sind bundesweit und bei einer landesweiten Überschreitung eines Schwellenwertes von über 50 Neuinfektionen je 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen sind landesweit abgestimmte umfassende, auf eine effektive Eindämmung des Infektionsgeschehens abzielende Schutzmaßnahmen anzustreben (§ 28a Abs. 3 Satz 9 und 10 IfSG).

54
Verfassungsrechtliche Bedenken gegen die Heranziehung von § 32 Satz 1 und Satz 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und § 28a Abs. 1 Nr. 16 IfSG i.d.F.v. 18. November 2020 als Grundlage für infektionsschutzrechtliche Maßnahmen der Länder bestehen nach der mittlerweile gefestigten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nicht (vgl. BVerwG, U.v. 26.6.2025 – 3 CN 3.23 – juris Rn. 17; U.v. 18.4.2024 – 3 CN 11.22 – BeckRS 2024, 16482 Rn. 22). Dieser Auffassung schließt sich der Senat an (so auch schon BayVGH, B.v. 3.4.2025 – 20 N 21.778 – B.v. 12.1.2021 – 20 NE 20.3026 – BeckRS 2021,161 Rn. 11 unter Verweis auf BayVGH, B.v. 8.12.2020 – 20 NE 20.2461 – juris Rn. 22 ff.).

55
II. Die angegriffene Bestimmung des Art. 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV begegnet keinen formalen Rechtmäßigkeitszweifeln; insbesondere sind die Anforderungen, die § 28a Abs. 5 Satz 1 IfSG i.d.F. vom 18. November 2020 an Rechtsverordnungen stellt, die nach § 32 in Verbindung mit § 28 Abs. 1 und § 28a Abs. 1 IfSG erlassen werden, hier erfüllt: Die 12. BayIfSMV ist mit einer allgemeinen Begründung versehen worden (vgl. Begründung vom 5. März 2021, BayMBl. 2021 Nr. 172) und war zeitlich befristet (vgl. § 30 12. BayIfSMV). Dass ihre Geltungszeit mehrfach verlängert wurde, steht ihrer Rechtmäßigkeit nach § 28 Abs. 5 Satz 2 IfSG i.d.F. vom 18. November 2020 nicht entgegen.

56
III. Die tatbestandlichen Voraussetzungen von § 32 Satz 1 und Satz 2 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und § 28a Abs. 1 Nr. 16 IfSG i.d.F.v. 18. November 2020 lagen im Geltungszeitraum der angegriffenen Verordnung vor.

57

Bei Erlass der Verordnung waren unstreitig auch in Bayern Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige und Ausscheider der übertragbaren Krankheit (§ 2 Nr. 3 IfSG) COVID-19 festgestellt worden. Nach den jeweiligen Tagesberichten des RKI (abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Maerz_2021/Archiv_Mrz_2021.html?nn=16776932) hatten sich exemplarisch in den letzten sieben Tagen vor dem 5. März 2021 (Zeitpunkt des Erlasses der 12. BayIfSMV) im Bundesgebiet 54.426 Personen, davon 9.065 Personen in Bayern, mit SARS-CoV-2 infiziert. In den sieben Tagen vor dem 15. März 2021 (Zeitpunkt des Wirksamwerdens der angegriffenen Bestimmung) lag die kumulierte Zahl der Infektionen deutschlandweit bei 68.972 Personen und in Bayern bei 11.598 Personen.

58
IV. Die Regelung des § 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV war eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne von § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und Satz 2 und § 28a Abs. 1 Nr. 16 IfSG i.d.F.v. 18. November 2020. Notwendige Schutzmaßnahmen in diesem Sinne müssen an dem Ziel ausgerichtet sein, die Verbreitung der Krankheit zu verhindern, und sie müssen verhältnismäßig sein, das heißt geeignet und erforderlich, den Zweck zu erreichen, sowie verhältnismäßig im engeren Sinne (vgl. BVerwG, U.v. 26.6.2025 – 3 CN 3.23 – juris Rn. 18; U.v. 22.11.2022 – 3 CN 2.21 – NVwZ 2023, 1011 Rn. 12).

59
Die angegriffene Regelung verfolgte ein nach der gesetzlichen Ermächtigung des Infektionsschutzgesetzes zulässiges Ziel (1.), beruhte auf einer tatsächlich tragfähigen Gefahreneinschätzung des Verordnungsgebers (2.) und erweist sich als geeignet (3.), erforderlich (4.) sowie verhältnismäßig im engeren Sinne (5.). Auch ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz aus Art. 3 Abs. 1 GG lässt nicht feststellen (6.).

60
1. Der Verordnungsgeber verfolgte mit den Anordnungen nach § 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV ein legitimes Ziel, das mit dem Zweck der Verordnungsermächtigung im Einklang stand (vgl. auch BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 110 ff.).

61
a) Dem Erlass der 12. BayIfSMV vom 5. März 2021 lag der Beschluss zur Videokonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder am 3. März 2021 zugrunde (abrufbar unter: https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1872054/bff0487ddbb04e6c1dd117136caff12f/2021-03-03-mpkdata.pdf?download=1).

62
Dort wurde u.a. festgestellt, der Grundsatz, Kontakte zu vermeiden, bleibe das wesentliche Instrument im Kampf gegen die Pandemie. Der Anteil der Virusvarianten an den Infektionen in Deutschland steige schnell an, wodurch die Zahl der Neuinfektionen jetzt wieder zu steigen beginne. Die Erfahrungen in anderen Staaten zeigten, wie gefährlich die verschiedenen COVID-19-Varianten seien. Wenn die Infektionszahlen erneut exponentiell anstiegen, könne das Gesundheitswesen mit dann jüngeren Patienten schnell wieder an seine Belastungsgrenzen stoßen. Um zugleich „Planungsperspektiven zu geben“, die besonders für Kinder, Jugendliche und deren Eltern bedeutend seien, sollten „deshalb (…) die Länder in Eigenverantwortung über die sukzessive Rückkehr der Schülerinnen und Schüler in den Präsenzunterricht (unter besonderen Vorsichtsmaßnahmen wie etwa Wechselunterricht und Hygienemaßnahmen)“ entscheiden.

63
b) Ausweislich der Begründung zur 12. BayIfSMV vom 5. März 2021 (BayMBl. 2021 Nr. 172) ging der Antragsgegner auf der Grundlage des o.g. Beschlusses davon aus, dass weiterhin eine Aufrechterhaltung der grundlegenden bisherigen Infektionsschutzmaßnahmen erforderlich sei. Das Ziel, eine 7-Tage-Inzidenz von höchstens 50 (Schwellenwert) zu erreichen, bei welchem erfahrungsgemäß eine Kontaktpersonennachverfolgung durch die Gesundheitsämter noch gewährleistet werden könne und eine nachhaltige Kontrolle des Infektionsgeschehens möglich sei, sei noch nicht erreicht. In Bayern habe eine 7-Tage-Inzidenz von unter 100 Neuinfektionen je 100.000 Einwohner erreicht und gehalten werden können. Gleichzeitig habe sich der Rückgang der Sterbefälle weiter fortgesetzt, so dass erste, vorsichtige Öffnungsschritte ermöglicht werden könnten. Am 5. März 2021 liege die 7-Tage-Inzidenz in Bayern mit 69,1 leicht über dem Bundesdurchschnitt von 65,4. Die Zahl der COVID-19-Patienten, die in bayerischen

Krankenhäusern behandelt werden müssten, habe seit Anfang Januar 2021 kontinuierlich abgenommen, verharre aber offenbar auf einem gewissen Plateau. Angesichts der zunehmenden Verbreitung von besorgniserregenden Virusvarianten („Variants of Concern“, VOC) bestehe die Gefahr eines raschen regionalen Wiederanstiegs der Zahl stationär behandlungsbedürftiger COVID-19-Patienten. Das RKI schätze die Situation weltweit, in Europa und in Deutschland weiterhin als sehr dynamisch und ernst zu nehmend ein. Die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland werde nach wie vor als „sehr hoch“ eingestuft. Das Infektionsgeschehen sei diffus, in vielen Fällen könne das Infektionsumfeld nicht ermittelt werden. Impfstoffe seien noch nicht in ausreichender Menge verfügbar und die Therapie schwerer Krankheitsverläufe sei komplex und langwierig; ein nicht unerheblicher Teil erfordere eine intensivmedizinische Behandlung. Des Weiteren gehe eine Gefahr von den VOC aus. Das Europäische Zentrum für die Prävention und die Kontrolle von Krankheiten (European Centre for Disease Prevention and Control – ECDC) habe das Risiko, das mit der weiteren Verbreitung der VOC einhergehe, am 15. Februar 2021 für die Allgemeinbevölkerung als „hoch“ bis „sehr hoch“ und für vulnerable Personen als „sehr hoch“ eingeschätzt. Es warne vor einer mit einer verstärkten Ausbreitung einhergehenden Erhöhung der Hospitalisierungs- und Sterberaten in allen Altersgruppen, insbesondere aber bei älteren Menschen und Personen mit Vorerkrankungen. Es sei daher von entscheidender Bedeutung, die Übertragung und Ausbreitung von SARS-CoV-2 so gering wie möglich zu halten und Ausbrüche zu verhindern, um Belastungsspitzen im Gesundheitswesen zu vermeiden.

64
Die vom Antragsgegner danach verfolgten Ziele, zum Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung die Verbreitung von COVID-19 zu verhindern sowie eine Überlastung des Gesundheitssystems zu vermeiden, entsprachen dem Zweck der Verordnungsermächtigung, übertragbare Krankheiten zu bekämpfen (§ 32 Satz 1 IfSG) und ihre Verbreitung zu verhindern (§ 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG) und standen mit dem Zweck der Verordnungsermächtigung (§ 32 Satz 1, § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1, Abs. 3 Satz 1 IfSG) im Einklang (vgl. nur BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 110 ff.; BVerwG, U.v. 26.6.2025 – 3 CN 3.23 – juris Rn. 19 m.w.N.).

65
2. Die Annahme des Verordnungsgebers, dass dieses Ziel ohne die erlassenen Verbote und Einschränkungen gefährdet und die Gefahr wegen einer möglichen Überlastung des Gesundheitssystems dringlich war, hatte während der Geltungsdauer der angegriffenen Bestimmung eine tragfähige tatsächliche Grundlage (vgl. zu diesem Erfordernis: BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 u.a. – BVerfGE 159, 223 Rn. 177; BVerwG, U. v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – NVwZ 2023, 1000 Rn. 52; BVerwG, U.v. 26.6.2025 – 3 CN 3.23 – juris Rn. 20; BVerwG, U.v. 21.6.2023 – 3 CN 1.22 – BVerwGE 179, 168 Rn. 32).

66
a) Nach dem Situationsbericht des Robert Koch-Instituts (RKI) vom 5. März 2021 (abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Maerz_2021/2021-03-05-de.pdf? blob=publicationFile& v=1) zeigte sich bei Erlass der 12. BayIfSMV ein erneuter Anstieg der Fallzahlen. Der 7-Tage-R-Wert liege um 1. Es bestehe durch das Auftreten verschiedener Virusvarianten ein erhöhtes Risiko einer erneuten stärkeren Zunahme der Fallzahlen. Bundesweit gebe es in verschiedenen Kreisen Ausbrüche, die nach den an das RKI übermittelten Daten aktuell vor allem in Zusammenhang mit Alten- und Pflegeheimen, privaten Haushalten und dem beruflichen Umfeld ständen. Zusätzlich finde in zahlreichen Kreisen eine diffuse Ausbreitung von SARS-CoV-2-Infektionen in der Bevölkerung statt, ohne dass Infektionsketten eindeutig nachvollziehbar seien. Das genaue Infektionsumfeld lasse sich häufig nicht ermitteln. Ältere Personen seien nach wie vor sehr häufig von COVID-19 betroffen. Da sie auch häufiger schwere Erkrankungsverläufe erlitten, bewege sich die Anzahl schwerer Fälle und Todesfälle weiterhin auf hohem Niveau. Menschenansammlungen – besonders in Innenräumen – sollten möglichst gemieden werden.

67
b) Diese fachliche Einschätzung entspricht der vom bayerischen Verordnungsgeber angenommenen Gefährdungslage. Der Antragsgegner legte der 12. BayIfSMV folgende Risikobewertung zugrunde (Begründung zur 12. BayIfSMV, BayMBl. 2021 Nr. 172 S. 1 f.:)

„Die Zahl der COVID-19-Patienten, die in bayerischen Krankenhäusern behandelt werden müssen, nahm seit Anfang Januar 2021 kontinuierlich ab, verharrt gegenwärtig aber offenbar auf einem gewissen Plateau.

Dennoch zeigt sich insbesondere auf den Intensivstationen weiterhin eine insgesamt hohe Auslastung. Dies rührt in erster Linie daher, dass aufgeschobene Operationen, die aber nunmehr dringend notwendig sind, durchgeführt werden müssen. Während am 28. Oktober 2020 noch 660 freie Intensivbetten mit der Möglichkeit zur invasiven Beatmung in Bayern verfügbar waren, sind es aktuell lediglich 336 freie Betten (Meldungen der Krankenhäuser in IVENA vom 5. März 2021). Einzelne Krankenhäuser und Leitstellen melden weiterhin, dass in ihrem Einzugsgebiet nur noch wenige Intensivbetten mit invasiver Beatmungsmöglichkeit zur Verfügung stehen. Wenig freie Kapazitäten (unter zehn Intensivbetten mit invasiver Beatmungsmöglichkeit) stehen derzeit laut Meldungen der Krankenhäuser u. a. in den Leitstellen Fürstenfeldbruck, Erding, Rosenheim, Traunstein, Ingolstadt, Landshut, Ansbach, Mittelfranken Süd, Untermain, Schweinfurt, Nordoberpfalz, Bayreuth und Bamberg zur Verfügung. Anders als in der ersten Welle im Frühjahr 2020 ist auch die Zahl der COVID-19-Patienten auf den Allgemeinpflegestationen in den Krankenhäusern weiterhin auf hohem Niveau, wenn auch abnehmend im Vergleich zur Situation im Dezember 2020 bzw. Januar 2021. Am 28. Oktober 2020 waren es 869 Patienten, die wegen einer SARS-CoV-2-Infektion im Krankenhaus auf einer Normalstation behandelt werden mussten, aktuell (Stand: 5. März 2021) sind es 1.353 Patienten. Die Krankenhäuser berichten weiterhin von einer verstärkten personellen Belastung. Zudem ist in Rechnung zu stellen, dass angesichts der zunehmenden Verbreitung von besorgniserregenden Virusvarianten („Variants of Concern“, VOC) die Gefahr eines raschen regionalen Wiederanstiegs der Zahl stationär behandlungsbedürftiger COVID-19-Patienten besteht.“

68
c) Diese bei Erlass der 12. BayIfSMV bestehende Gefährdungslage bestand grundsätzlich während ihrer Geltungszeit fort. Die bei Erlass der 12. BayIfSMV in Bayern bestehende 7-Tage-Inzidenz von 69 stieg in der Folgezeit zunächst deutlich an – auf 114 laut RKI-Lagebericht vom 25. März 2021 und auf 181 laut RKI-Lagebericht vom 23. April 2021) – und sank erst danach wieder (154 laut RKI-Lagebericht vom 30. April 2021; 119 laut RKI-Lagebericht vom 10. Mai 2021; 69 laut RKI-Lagebericht vom 20. Mai 2021). Bei Außerkrafttreten der Norm am 6. Juni 2021 lag die 7-Tage-Inzidenz in Bayern bei 25 (RKI-Lagebericht vom 6.6.2021). Auf den Intensivstationen der Krankenhäuser zeigte sich bei einer Abnahme der Hospitalisierungen seit der 17. KW 2021 weiterhin eine hohe Auslastung. Die Geltungszeit der 12. BayIfSMV wurde insgesamt viermal – durch die Verordnungen vom 25. März 2021 (BayMBl. 2021 Nr. 224), vom 16. April 2021 (BayMBl. 2021 Nr. 280), vom 5. Mai 2021 (BayMBl. 2021 Nr. 307) und vom 14. Mai 2021 (BayMBl. 2021 Nr. 337) verlängert; in den jeweiligen Verordnungsbegründungen wurde die Aufrechterhaltung der getroffenen Maßnahmen u.a. auf die durchgehend hohe Belastung der bayerischen Krankenhäuser, die noch nicht in ausreichender Menge verfügbaren Impfstoffe und die komplexe und langwierige Therapie schwerer Krankheitsverläufe gestützt. Nach der vom Verordnungsgeber zugrunde gelegten Risikobewertung durch das RKI wurde die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung bis zum 1. Juni 2021 durchgehend als „sehr hoch“ und ab dem 1. Juni 2021 als „hoch“ eingeschätzt. Diese Einschätzung wurde damit begründet, die anhaltende Viruszirkulation in der Bevölkerung mit Ausbrüchen in Privathaushalten, Kindertagesstätten und auch in Schulen sowie dem beruflichen Umfeld erfordere die konsequente Umsetzung kontaktreduzierender Maßnahmen und Schutzmaßnahmen, insbesondere die regelmäßige und intensive Lüftung von Innenräumen sowie massive Anstrengungen zur Eindämmung von Ausbrüchen und Infektionsketten. Dies sei vor dem Hintergrund der raschen Ausbreitung leichter übertragbarer besorgniserregender Varianten (VOC) von entscheidender Bedeutung, um die Zahl der neu Infizierten deutlich zu senken und schwere Krankheitsverläufe, intensivmedizinische Behandlungen und Todesfälle zu vermeiden.

69
d) Der Verordnungsgeber konnte sich bei seiner Einschätzung auch zulässigerweise auf die Risikobewertung und weiteren Erkenntnisse des RKI stützen (vgl. BVerwG, U.v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – NVwZ 2023, 1000 Rn. 56 f.). Auf der Grundlage der Erkenntnisse und Einschätzungen des nach § 4 IfSG hierzu berufenen RKI bestand in dem hier fraglichen Zeitraum eine ernste Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung und es drohte – jedenfalls regional – eine Überlastung des Gesundheitssystems. Der Verordnungsgeber hielt aufgrund der weiterhin hohen Zahl von Corona-Erkrankungen und im Hinblick auf mehrere neu aufgetretene besorgniserregende Virusvarianten im März 2021 im Wesentlichen die Aufrechterhaltung der zu diesem Zeitpunkt bereits geltenden Maßnahmen für erforderlich. Hierzu zählten auch Schulschließungen und Beschränkungen der Durchführung von Präsenzunterricht (vgl. § 18 Abs. 1 11. BayIfSMV).

70
Der Antragsgegner durfte sich auf die damaligen offiziellen Stellungnahmen des RKI stützen, da dieses durch die Entscheidung des Gesetzgebers dazu berufen war, die Erkenntnisse zu einer übertragbaren Krankheit durch Erhebung, Auswertung und Veröffentlichung der Daten zum Infektionsgeschehen in Deutschland und durch die Auswertung verfügbarer Studien aus aller Welt fortlaufend zu aktualisieren, und Anhaltspunkte dafür, dass es diese Aufgabe nicht erfüllte, fehlten (VGH BW, U.v. 11.4.2024 – 1 S 278/23 – BeckRS 2024, 12539 Rn 125). Das RKI ist gemäß § 4 IfSG die nationale Behörde zur Vorbeugung übertragbarer Krankheiten sowie zur frühzeitigen Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung von Infektionen (Absatz 1 Satz 1). Es arbeitet u.a. mit wissenschaftlichen Einrichtungen und Fachgesellschaften, mit ausländischen Stellen und internationalen Organisationen sowie mit der Weltgesundheitsorganisation zusammen (Absatz 1 Satz 3, Absatz 3 Satz 1). Zu seinen Aufgaben gehört die Erstellung von Empfehlungen und sonstigen Informationen zur Vorbeugung, Erkennung und Verhinderung der Weiterverbreitung übertragbarer Krankheiten (Absatz 2 Nr. 1). Es wertet die Daten zu meldepflichtigen Krankheiten und Nachweisen von Krankheitserregern infektionsepidemiologisch aus (Absatz 2 Nr. 2) und stellt die Ergebnisse der Auswertungen u. a. den obersten Landesgesundheitsbehörden und den Gesundheitsämtern zur Verfügung (Absatz 2 Nr. 3 Buchst. c und d). Das RKI ist eine infektionsepidemiologische Leit- und Koordinierungsstelle (vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung seuchenrechtlicher Vorschriften <Seuchenrechtsneuordnungsgesetz – SeuchRNeuG>, BT-Drs. 14/2530 S. 45). Durch seine Aufgabe, die Erkenntnisse zu einer übertragbaren Krankheit durch Erhebung, Auswertung und Veröffentlichung der Daten zum Infektionsgeschehen in Deutschland und durch die Auswertung verfügbarer Studien aus aller Welt fortlaufend zu aktualisieren, verfügt es über eine besondere fachliche Expertise bei der Risikoeinschätzung und -bewertung einer übertragbaren Krankheit (BVerwG, U.v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – juris Rn. 56).

71
Für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Vorschriften kommt es allein darauf an, ob der Verordnungsgeber im fraglichen Zeitraum ihrer Geltung die von ihm bejahte Gefahrenlage aufgrund der damaligen offiziellen Stellungnahmen des RKI i.S.v. § 4 Abs. 2 Nr. 1 IfSG annehmen konnte. Eine nachträgliche abweichende Einschätzung anderer Sachverständiger oder die Berufung auf spätere Studien kann hieran nichts ändern. Für die Beurteilung der Gefahrenlage stellt das Infektionsschutzrecht auf die zum exante-Zeitpunkt vorhandenen und dem Verordnungsgeber verfügbaren Informationen und Erkenntnismöglichkeiten ab (BVerwG, U.v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – juris Rn. 57; BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 u.a. – BVerfGE 159, 223 Rn. 171, 185, 204). Im Übrigen weist das RKI zu Recht darauf hin, dass während der COVID-19-Pandemie im Zuge des RKIinternen Lage- bzw. Krisenmanagements Besprechungen durchgeführt worden seien, in denen die Lage bewertet und RKI-Aktivitäten koordiniert wurden. Zu diesen Treffen seien Protokolle angefertigt worden. Als interne Arbeitsdokumente hätten sie dazu gedient, den Informationsfluss und die Abstimmung innerhalb des RKI sicherzustellen. Die Protokolle spiegelten den offenen wissenschaftlichen Diskurs wider, in dem verschiedene Perspektiven angesprochen und abgewogen würden. Die Bewertungen reflektierten den Stand des Wissens und auch der öffentlichen Debatte im Krisenstab zum jeweiligen Zeitpunkt. Einzelne Äußerungen im Rahmen solcher Diskussionen stellten nicht zwangsläufig eine abschließende wissenschaftliche Bewertung oder die abgestimmte Position des RKI dar. Die Krisenstabs-Protokolle seien daher nicht zu verwechseln mit offiziellen Veröffentlichungen oder Empfehlungen (https://www.rki.de/SharedDocs/FAQs/DE/COVID-19-Pandemie/Protokolle/FAQ-Liste-Krisenstab.html#entry_16925118; https://www.rki.de/SharedDocs/FAQs/DE/COVID-19-Pandemie/Protokolle/FAQ-Liste-Krisenstab.html#entry_16925130).

72
e) Auch die Entscheidung des Verordnungsgebers, in § 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV als Kriterium der Gefährdungsbeurteilung maßgeblich auf die (landkreis- bzw. stadtbezogene) 7-Tages-Inzidenz der Neuinfektionen mit SARS-CoV-2 abzustellen, findet seine gesetzliche Grundlage nicht nur unmittelbar in § 28a Abs. 3 Satz 2 und Satz 4 IfSG i.d.F. vom 18. November 2020, sondern beruhte auch auf einer hinreichenden fachlichen Grundlage. Sowohl der Inzidenzwert als solcher als auch seine Entwicklung bzw. Steigerungsrate vermitteln hinreichend zuverlässige Erkenntnisse über das Infektionsgeschehen und dessen zu erwartende Entwicklung; die von den Antragstellern gerügte Verfassungswidrigkeit des Inzidenzwerts als Entscheidungskriterium hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich verneint (vgl. BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 u.a. – BVerfGE 159, 223 Rn. 199).

73
3. Der Antragsgegner hat die in § 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV festgelegten Beschränkungen von schulischen Unterrichtsveranstaltungen als geeignet ansehen dürfen, um das mit der Verordnung verfolgte Ziel zu erreichen (vgl. auch BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 113 ff.).

74
a) Für die Eignung reicht es aus, wenn die angegriffene Verordnungsregelung den verfolgten Zweck fördern kann. Bereits die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt (stRspr, vgl. BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 114; BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 u.a. – BVerfGE 159, 223 Rn. 185; BVerwG, U.v. 26.6.2025 – 3 CN 3.23 – juris Rn. 23; U.v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – NVwZ 2023, 1000 Rn. 59, jeweils m.w.N.).

75
Bei der Beurteilung der Eignung der Regelung kam dem Antragsgegner ein tatsächlicher Einschätzungsspielraum zu (vgl. BVerwG, U.v. 26.6.2025 – 3 CN 3.23 – juris Rn. 24 ff. m.w.N.). Bei Erlass der angegriffenen Norm war die wissenschaftliche Erkenntnislage zu den Eigenschaften des SARS-CoV-2-Virus, seinen Übertragungswegen und seinen Auswirkungen angesichts des dynamischen Pandemieverlaufs und dem Auftreten neuer Virusvarianten weiterhin mit beträchtlichen Ungewissheiten verbunden (vgl. dazu die Risikobewertung unter https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Maerz_2021/2021-03-05-de.pdf? blob=publicationFile& v=1). Auch über die konkrete Wirksamkeit von Infektionsschutzmaßnahmen speziell im Kontext von Schulen bestanden zu diesem Zeitpunkt durchweg nur qualitativ niedrige oder sehr niedrige Evidenzgrundlagen (vgl. nur S3-Leitlinie Maßnahmen zur Prävention und Kontrolle der SARS-CoV-2-Übertragung in Schulen, Version 1, Februar 2021, Kurzfassung A 1.1, 2.1, 3.1, 7.1 und 8.1). Danach hatte der Verordnungsgebers einen Spielraum für die Beurteilung der Eignung der angegriffenen Norm (vgl. auch BVerwG, U.v. 26.6.2025 – 3 CN 3.23 – juris Rn. 25; U.v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – BVerwGE 177, 60 Rn. 59). Die Grenzen dieses Spielraums des Verordnungsgebers wären erst und nur dann überschritten worden, wenn die Eignungsprognose nach der maßgeblichen ex ante-Sicht nicht auf tragfähigen tatsächlichen Annahmen beruht hätte oder wenn das Prognoseergebnis nicht plausibel gewesen wäre (BVerwG, U.v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – BVerwGE 177, 60 Rn. 59).

76
b) Ausgehend von der fachlichen Beurteilung des RKI zur Übertragbarkeit des Virus war die Beschränkung von Präsenzunterricht bzw. die Anordnung von Wechsel- oder Distanzunterricht durch § 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV geeignet, physische Kontakte zwischen Menschen zu reduzieren, weitere Infektionen mit dem hochansteckenden Virus SARS-CoV-2 zu vermeiden und damit den Erhalt der Leistungsfähigkeit des Gesundheitswesens und insbesondere der Krankenhäuser zur Behandlung schwer- und schwerstkranker Menschen sicherzustellen. Die Beschränkung von Ansammlungen und die Schließung von in § 33 IfSG genannten Gemeinschaftseinrichtungen oder Teilen davon sind nach § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG ausdrücklich benannte Schutzmaßnahmen. Zudem ist die Schließung von Gemeinschaftseinrichtungen i.S.v. § 33 IfSG oder die Erteilung von Auflagen für die Fortführung ihres Betriebs eine (durch § 28a Abs. 1 Nr. 16 IfSG normierte) spezifische Form der Kontaktbeschränkungen (vgl. BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 116 ff.).

77
Die Normadressaten des § 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV – insbesondere Schülerinnen und Schüler und Lehrkräfte der Schulen i.S.d. BayEUG – waren potentielle Überträger des SARS-CoV-2-Virus. Etwas anderes ergibt sich weder aus der fachlichen Einschätzung des RKI noch aus dem Vortrag der Antragsteller. Selbst wenn – wie die Antragsteller vertreten – Kinder und Jugendliche das Virus weniger häufig übertragen haben sollten als Erwachsene und Schulen in diesem Sinn kein „Motor“ der Pandemie gewesen sein sollten, stellt dies die Eignung der Maßnahme nicht in Frage. Nach Einschätzung des Bundesverfassungsgerichts „konnte vertretbar angenommen werden, dass geöffnete Schulen wegen der Kontakte der Kinder untereinander und mit den Lehrkräften einen Beitrag zur infektionsbedingten Gefährdung von Leib und Leben der Bevölkerung leisteten. Dem steht nicht entgegen, dass Kinder selbst nach einhelliger Auffassung der Sachverständigen bei einer Infektion nur in seltenen Fällen und dann regelmäßig nur im Zusammenhang mit Vorerkrankungen schwer erkranken. Entscheidend ist nach sachkundiger Einschätzung, dass sich Schüler bei geöffneten Schulen im Rahmen der vielfältigen Kontakte

mit anderen Schülern und den Lehrkräften im Klassenzimmer, im Schulgebäude oder dessen Außengelände, aber auch auf dem Weg zur Schule anstecken und das Virus dann auf Personen in ihrem familiären Umfeld oder auf die Lehrkräfte übertragen können“ (BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 118). Diese Einschätzung macht sich der Senat zu Eigen. Die bei Inkrafttreten der Norm bekannten fachlichen Empfehlungen legten zugrunde, dass eine Reduktion der Schülerzahl im Präsenzunterricht einen „wahrscheinlich große(n) Beitrag zum Infektionsschutz bei hohem und sehr hohem Infektionsgeschehen“ leiste (vgl. S3-Leitlinie Maßnahmen zur Prävention und Kontrolle der SARS-CoV-2-Übertragung in Schulen, Version 1, Februar 2021, Kurzfassung A 1.1). Insofern kann eine Beschränkung des Präsenzunterrichts im Wege der damit verbundenen Beschränkung zwischenmenschlicher Kontakte den Schutz der Bevölkerung vor einer Gefährdung von Leib und Leben durch Infektionen und durch eine Überlastung des Gesundheitssystems jedenfalls fördern; dass die angegriffene Maßnahme von vornherein ungeeignet gewesen wäre, einen Beitrag zur Erreichung des verfolgten Ziels zu leisten, lässt sich nicht feststellen.

78
4. Die durch § 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV angeordneten Beschränkungen des Schulbetriebs durch eine inzidenz- und klassenstufenabhängige partielle Anordnung von Wechsel- oder Distanzunterricht war auch eine im Rechtssinn zur Zweckerreichung erforderliche Maßnahme.

79
a) An der Erforderlichkeit einer Maßnahme fehlt es nach der maßgeblichen höchstrichterlichen Rechtsprechung nur dann, wenn dem Verordnungsgeber eine andere, gleich wirksame Maßnahme zur Erreichung des verfolgten Zwecks zur Verfügung steht, die weniger in die Grundrechte der Betroffenen eingreift und Dritte und die Allgemeinheit nicht stärker belastet. Die sachliche Gleichwertigkeit der alternativen Maßnahme zur Zweckerreichung muss dafür in jeder Hinsicht eindeutig feststehen (stRspr, vgl. BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 122; B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 u.a. – BVerfGE 159, 223 Rn. 203 m.w.N.; BVerwG, U.v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – NVwZ 2023, 1000 Rn. 63).

80
Auch bei der Beurteilung der Erforderlichkeit hatte der Verordnungsgeber nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts angesichts der im hier maßgeblichen Zeitraum noch fehlenden Erfahrungen mit dem SARS-CoV-2-Virus und den Wirkungen von Schutzmaßnahmen einen tatsächlichen Einschätzungsspielraum, der sich darauf bezog, die Wirkung der von ihm gewählten Maßnahmen im Vergleich zu anderen, weniger belastenden Maßnahmen zu prognostizieren (vgl. BVerwG, U.v. 16.5.2023 – 3 CN 6.22 – NVwZ 2023, 1846 Rn. 65). Allerdings muss die Einschätzung des Verordnungsgebers auf ausreichend tragfähigen Grundlagen beruhen und das Ergebnis der Prognose einleuchtend begründet und damit plausibel sein (vgl. BVerwG, U.v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – NVwZ 2023, 1000 Rn. 64). Das unterliegt der gerichtlichen Überprüfung (vgl. BVerwG, U.v. 22.11.2022 – 3 CN 2.21 – NVwZ 2023, 1011 Rn. 17 ff.).

81
b) Ausgehend von diesem Maßstab lässt sich die Erforderlichkeit der Vorgaben des § 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV nicht mit überzeugender Begründung verneinen. Eine gleich wirksame, die Normadressaten weniger belastende Maßnahme ist aus der maßgeblichen exante-Perspektive bei Erlass der Norm nicht zu erkennen.

82
aa) Die Antragsteller vertreten, unter Beachtung der seit April 2020 bekannten allgemeinen Hygienemaßnahmen an Schulen sei keine Gefährdung zu erwarten und eine uneingeschränkte Beibehaltung des Präsenzunterrichts möglich gewesen. Insofern kann aber nicht mit der gebotenen Eindeutigkeit festgestellt werden, dass es sich hierbei um eine mindestens gleich wirksame Alternative gehandelt hätte.

83
Dabei ist zunächst festzuhalten, dass der angegriffenen Norm (in allen Fassungen) selbst ein gestuftes Regelungsmodell zugrunde liegt: Je nach betroffener Klassenstufe und 7-Tage-Inzidenz fand (bezogen auf die Fassung vom 5. März 2021) entweder durchgängig Präsenzunterricht (in Grundschulen bei einer Inzidenz bis 50; für alle Klassenstufen bei einer Inzidenz zwischen 50 und 100, soweit dabei der Mindestabstand von 1,5 m durchgehend eingehalten werden konnte; für Abschlussklassen auch bei einer

Inzidenz über 100, soweit dabei der Mindestabstand von 1,5 m durchgehend eingehalten werden konnte) oder Wechselunterricht statt; Distanzunterricht – also die vollständige Untersagung von Unterrichtsveranstaltungen in Präsenz – galt nur bei Inzidenzen über 100 und nicht für Abschlussklassen. Der Verordnungsgeber hat also die angeordneten Rechtsfolgen bereits anhand des prognostizierten Eingriffsgewichts und der Gefährdungslage abgestuft. Die hierin zum Ausdruck kommende Erforderlichkeitsprognose ist aus der maßgeblichen exante-Sicht rechtlich nicht zu beanstanden.

84
Soweit Schülerinnen und Schüler aufgrund der angegriffenen Norm ganz oder zeitweise vom Besuch des Präsenzunterrichts ausgeschlossen waren, wurden Ansteckungsfälle zwischen den Normadressaten jedenfalls im Rahmen und für die Dauer des Schulbetriebs zuverlässig verhindert. Dass andere zu diesem Zeitpunkt bereits bekannte Hygienemaßnahmen – wie das Abstandwahren, Lüften von Innenräumen, Maskentragen und regelmäßige Testungen – für sich allein oder in Kombination mindestens ebenso geeignet gewesen wären, Infektionsfälle zu verhindern, lässt sich nicht mit der gebotenen Eindeutigkeit feststellen.

85
Die Antragsteller berufen sich zwar auf verschiedene sachverständige Äußerungen, wonach u.a. von Kindern weniger Infektiosität ausgehe als von Erwachsenen, es keine Hinweise für einen relevanten Beitrag von Kindern zum Ausbruchsgeschehen in der Gesamtbevölkerung gebe und der Effekt von Schulschließungen auf gesamte Infektionsgeschehen und auf die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems gering sei. Aus diesen Stellungnahmen ergeben sich aber nach Ansicht des Senats aber jedenfalls keine hinreichend gesicherten Erkenntnisse dafür, dass bei Inkrafttreten der Norm im März 2021 die Einschätzung des Antragsgegners, Infektionen im schulischen Kontext bei relativ hohen Inzidenzwerten und einer dann nur eingeschränkten oder fehlenden Möglichkeit der Nachverfolgung von Infektionsketten und mit Blick auf neue Virusvarianten mit höherer Übertragungswahrscheinlichkeit wirksamer durch Beschränkungen des Präsenzunterrichts als durch eine Aufrechterhaltung des Schulbetriebs mit regelmäßigen Testungen und Hygienemaßnahmen eindämmen zu können, nicht mehr zumindest vertretbar gewesen wäre (vgl. auch BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 126 ff.).

86
Bei der Durchführung von Präsenzunterricht in den von § 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV geregelten Schulen i.S.d. Bayerischen Gesetzes über das Erziehungs- und Unterrichtswesen (BayEUG) kommen – während der Unterrichtsveranstaltungen, aber auch auf den Hin- und Rückwegen – Gruppen von Menschen auf engem und regelmäßig auch geschlossenen Raum zusammen. Dabei handelt es sich sowohl absolut als auch relativ im Verhältnis zur Gesamtbevölkerung um einen zahlenmäßig großen Adressatenkreis: Nach der amtlichen Schulstatistik besuchten im Schuljahr 2020/2021 rund 1,6 Mio. Schülerinnen und Schüler und rund 118.000 Lehrkräfte in Bayern Schulen i.S.d. BayEUG (vgl. https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/veroffentlichungen/statistische_berichte/b0100c_202000.pdf). Für die Lehrkräfte und – in den Grenzen der allgemeinen Schulpflicht i.S.d. Art. 35 BayEUG – auch für die Schülerinnen und Schüler besteht zudem keine Wahlfreiheit, die Schule regelmäßig an fünf Tagen in der Woche und für jeweils mehrere Stunden aufzusuchen; mit schulischem Präsenzunterricht sind also von vornherein nicht seltene und kurzfristige, sondern (annähernd) tägliche, ausgedehnte und vergleichsweise enge Begegnungen einer großen Zahl von Menschen verbunden. Dass die Durchführung von Präsenzunterricht infektiologisch und epidemiologisch unbedeutend und dessen Beschränkung daher von vornherein nicht erforderlich gewesen wäre (vgl. BVerwG, U.v. 22.11.2022 – 3 CN 2.21 – NVwZ 2023,1011 Rn. 21), kann insofern nicht festgestellt werden. Zudem ist – wie dem Senat aus eigener Anschauung hinlänglich bekannt ist – die alters- und einsichtsbedingt partiell eingeschränkte Bereitschaft und Fähigkeit von jedenfalls einem Teil der (jüngeren) Schülerinnen und Schülern, sich durchgängig und zuverlässig an etablierte Hygienemaßnahmen wie Abstandswahrung, regelmäßiges Händewaschen und Maskentragen zu halten, wenigstens fraglich.

87
Auch wenn nach den während der Geltungszeit der Norm bekannten Feststellungen des RKI viel dafür sprach, dass die Alterskohorten der Schülerinnen und Schüler der Schulen i.S.d. BayEUG im damaligen pandemischen Geschehen keine „substanzielle treibende Kraft“ darstellten, waren im Jahr 2020 allein zwischen KW 32 und KW 50 insgesamt 1.020 Ausbruchsgeschehen an Schulen mit 5.404 COVID-19-Fällen

dokumentiert worden (https://www.rki.de/DE/Aktuelles/Publikationen/Epidemiologisches-Bulletin/2021/13_21.pdf? blob=publicationFile& v=1 S. 25). Insofern lässt sich nicht feststellen, dass der Verordnungsgeber beim Erlass der angegriffenen Norm die Erforderlichkeit der partiellen oder vollständigen Untersagung von Präsenzunterricht ohne hinreichende tatsächliche Grundlage bejaht hätte; eine in jeder Hinsicht gleich geeignete, die Adressaten weniger belastende Maßnahme ergibt sich nicht aus dem Vorbringen der Antragsteller und ist auch sonst nicht mit der erforderlichen Eindeutigkeit erkennbar.

88
Dass sich – erst recht aus der expost-Perspektive – lediglich nicht ausschließen lässt, dass eine unbeschränkte Zulassung von Präsenzunterricht bei gleichzeitiger Anordnung einer oder mehrerer Hygiene- und/oder Testvorgaben möglicherweise mindestens ebenso wirksam gewesen wäre wie die Regelungen der angegriffenen Norm, kann die Vertretbarkeit der Erforderlichkeitsprognose des Antragsgegners nicht durchgreifend in Frage stellen.

89
bb) Die Erforderlichkeit eines Verbots von Präsenzunterricht kann auch nicht unter Verweis darauf verneint werden, dass mit einer stärkeren Beschränkung von Kontakten im Arbeitsbereich, einer gezielteren Abschirmung vulnerabler Gruppen und einer Verbesserung der Kontaktnachverfolgung gleich wirksame, die Schüler nicht belastende Maßnahmen zur Verfügung gestanden hätten. Die Erforderlichkeit eines staatlichen Eingriffs lässt sich von vornherein nicht mit einer hypothetischen Verlagerung der Belastungswirkung auf Dritte oder die Allgemeinheit verneinen (vgl. BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 132 f.).

90
5. Die angegriffene Norm war – gemessen an den zum maßgeblichen Zeitpunkt ihres Erlasses verfügbaren Erkenntnissen – schließlich auch verhältnismäßig im engeren Sinne.

91
Einerseits beeinträchtigte sie in schwerwiegender Weise zwar das der Persönlichkeitsentwicklung der Kinder dienende Recht auf schulische Bildung. Auf der anderen Seite diente die Maßnahme jedoch Gemeinwohlbelangen von überragender Bedeutung. Insgesamt wurde ein seinerzeit angemessener Ausgleich zwischen den mit der Maßnahme verfolgten Gemeinwohlbelangen und der Grundrechtsbeeinträchtigung der Schülerinnen und Schüler erzielt (vgl. BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 134 ff.).

92
a) Die Angemessenheit und damit die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erfordern, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen (stRspr, vgl. BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 u.a. – BVerfGE 159, 223 Rn. 216 m.w.N.). In einer Abwägung sind Reichweite und Gewicht des Eingriffs in Grundrechte einerseits und die Bedeutung der Maßnahme für die Zweckerreichung andererseits gegenüberzustellen. Angemessen ist eine Maßnahme dann, wenn bei der Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt wird. Dabei ist ein angemessener Ausgleich zwischen dem Gewicht des Eingriffs und dem verfolgten Ziel sowie der zu erwartenden Zielerreichung herzustellen (stRspr, vgl. BVerwG, U.v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – NVwZ 2023, 1000 Rn. 75 m.w.N.).

93
b) Die mit § 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV verbundenen partiellen oder vollständigen Verbote von Präsenzunterricht stellten schon für sich genommen und erst recht wegen der kumulativen Wirkung aller seit Beginn der Pandemie erfolgten Schulschließungen eine schwerwiegende Beeinträchtigung des Rechts auf schulische Bildung der Schülerinnen und Schüler aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 GG dar (vgl. BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 136).

94
Nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts, die sich der Senat zu eigen macht, ist in die Abwägung zwischen Individual- und Allgemeininteresse zunächst die Gesamtbelastung der Schülerinnen und Schüler durch die seit Beginn der Pandemie im Frühjahr 2020 erfolgten Schulschließungen einzustellen. Die Auswirkungen des Wegfalls von Präsenzunterricht auf die Persönlichkeitsentwicklung der

Kinder können nicht isoliert bezogen auf jede einzelne seit Beginn der Pandemie angeordnete Schulschließung bewertet werden, weil der Ausfall von Präsenzunterricht kumulativ belastend wirkt und die Lern- und Kompetenzverluste mit jedem Wegfall von Präsenzunterricht zunehmen. Jede weitere Schulschließung verschlechtert nochmals die Möglichkeiten zur Entwicklung und Entfaltung der Persönlichkeit der betroffenen Schüler; die Intensität der Beeinträchtigung wächst daher mit jedem Eingriff. Das gilt auch für den Erwerb sozialer Kompetenzen. Je länger die Schulschließungen andauern, desto mehr geht die für die Persönlichkeitsentwicklung wichtige Gruppenfähigkeit verloren. Denn es entfällt ein Raum, in dem die Kinder und Jugendlichen die Aufrechterhaltung sozialer Kontakte in Interaktion mit anderen einüben können. Dies gilt umso mehr, als infolge der zur Bekämpfung der Pandemie ergriffenen Maßnahmen für die Betroffenen auch andere Räume der Begegnung nur eingeschränkt oder gar nicht zur Verfügung standen (BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 137).

95
Ausgehend davon hat die angegriffene Norm schwerwiegend in das Recht auf schulische Bildung der Schülerinnen und Schüler nach Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 7 Abs. 1 GG eingegriffen. Dies ergibt sich u.a. aus den festgestellten deutlichen Lernzeitverkürzungen, die zu Lernrückständen, negativen Effekten auf die fachspezifische Kompetenzentwicklung sowie Defiziten in der Persönlichkeitsentwicklung geführt haben (vgl. BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 142 f.). Zudem ist – soweit der Präsenzunterricht eingeschränkt war – auch ein wichtiger Sozialisationsraum für Kinder und Jugendliche entfallen, was sich insbesondere auf Grundschüler und Kinder aus sozial benachteiligten Familien ausgewirkt hat (vgl. BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 144 f.). Außerdem wurde der Erwerb von Bildung in vielen Fällen mittelbar zusätzlich durch eine Verschlechterung des Wohlbefindens und der familiären Verhältnisse der Schülerinnen und Schüler in Folge pandemiebedingter Kontaktbeschränkungen wie dem Wegfall von Präsenzunterricht beeinträchtigt (vgl. BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 150 ff.).

96
Soweit die Antragsteller darüber hinaus eine Verletzung des Kindeswohlprinzips i.S.d. Art. 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention (KRK) geltend machen, handelt es sich hierbei schon nicht um ein subjektives Recht (vgl. Schmahl, KRK, 2. Aufl. 2017, Art. 3 Rn. 1, 5).

97
c) Im Hinblick auf die Eltern und Sorgeberechtigten der von Art. 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV betroffenen Schülerinnen und Schüler greift die Untersagung und Beschränkung des Präsenzunterrichts nach den Feststellungen des Bundesverfassungsgerichts weder unmittelbar noch mittelbarfaktisch in den Schutzbereich des Familiengrundrechts aus Art. 6 Abs. 1 GG ein (vgl. BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 206 ff.). Die staatliche Betreuung insoweit bedürftiger Schüler durch den schulischen Unterricht unterfällt danach nicht dem Schutzbereich des Art. 6 Abs. 1 GG. Sie beruht nicht auf einer freien Entscheidung der Eltern, ihr Kind durch Dritte betreuen zu lassen. Vielmehr besteht in den Grenzen der gesetzlichen Schulbesuchspflicht eine Pflicht zur Unterrichtsteilnahme. Daher können die Eltern weder darüber bestimmen, ob sie die damit verbundene Betreuung in Anspruch nehmen wollen, noch über Zeit und Umfang derselben (BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 207).

98
d) Entgegen des Vorbringens der Antragsteller ist auf Seiten des Antragsgegners insofern kein „Abwägungsausfall“ festzustellen. Der Antragsgegner hat bei Erlass der angegriffenen Norm die o.g. schutzwürdigen Rechte der Normadressaten – insbesondere der betroffenen Schülerinnen und Schüler – erkannt und bei der Normsetzung berücksichtigt.

99
aa) Soweit die Antragsteller in diesem Zusammenhang in der mündlichen Verhandlung vom 10. November 2025 beantragt haben,

1. das interne Dokument des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit, Pflege und Prävention, das im Sinne des Beschlusses der 369. Kultusministerkonferenz vom 12.03.2020 als Entscheidungsgrundlage für die ersten Schulschließungen mit der Bekanntmachung vom 13.03.2020 diente, gemäß § 99 VwGO beizuziehen und in der mündlichen Verhandlung vor dem erkennenden Senat zu verlesen, zum Beweis der Tatsache, dass der Antragsgegner sich weder auf eine Empfehlung des RKI zu flächendeckenden

Schulschließungen gestützt noch Abwägungen zur Rolle von Kindern und Jugendlichen in der Pandemie noch zu Auswirkungen der Schulschließungen auf Kinder und Jugendliche gemacht hat;

und

2. die internen Dokumente des Antragsgegners, die als Entscheidungsgrundlage für die Einführung des § 20 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 der 13. BayIfSMV vom 05. Juni 2021; des § 18 Absatz 1 Satz 3 der 12. BayIfSMV vom 05. März 2021 sowie des § 16 Abs. 1 der 6. BayIfSMV vom 19. Juni 2020 dienten, gemäß § 99 VwGO beizuziehen und in der mündlichen Verhandlung vor dem erkennenden Senat zu verlesen, zum Beweis der Tatsache, dass der Antragsgegner sich weder auf die Empfehlungen des RKI zu flächendeckenden oder partiellen Schulschließungen gestützt hat noch die beteiligten Rechte und Interessen der betroffenen Kinder und Jugendlichen vollständig analysiert hat und in einem zweiten Schritt eine Abwägung vorgenommen hat, die der Gefährlichkeit von Kindern und Jugendlichen und der Auswirkungen auf Selbige, insbesondere ihrem Wohl, Rechnung getragen hätte, waren die Anträge als sog. Beweisermittlungsanträge abzulehnen. Nach der ständigen Rechtsprechung des BVerwG braucht die Tatsacheninstanz unsubstantiierten Beweisanträgen nicht nachzugehen. Die Substantiierungsobliegenheit betrifft sowohl die Behauptung einer bestimmten Beweistatsache als auch die Nennung eines bestimmten Beweismittels. Um hinreichend „bestimmt“ zu sein, müssen die Beweistatsache und das Beweismittel in örtlicher, zeitlicher und sachlicher Hinsicht fassbar sein (vgl. Dawin/Panzer in: Schoch/Schneider, Verwaltungsrecht, Stand Juli 2025, § 86 VwGO Rn. 92). Es genügt nicht, dass vom Gericht die Beschaffung von Material verlangt wird, aus dessen Sichtung und Durchforschung sich die zu beweisenden Tatsache(n) und/oder geeignete Beweismittel erst ergeben sollen. Ein derartiger Beweisermittlungsantrag zielt darauf ab, dass die gerichtliche Ermittlungstätigkeit aus einem nicht genau abgegrenzten Sachverhalt oder anhand nicht genau bezeichneter Mittel erst Anhaltspunkte für dem Beweis zugängliche Einzeltatsachen zu Tage fördert. Jedoch ist es nicht Aufgabe des Gerichts, sich mit Behauptungen zu befassen, die durch keinerlei greifbare Anhaltspunkte gestützt werden. Beweisanträge, denen derartige Behauptungen zugrunde liegen, lösen als sog. Beweisermittlungs- oder -Ausforschungsanträge keine Pflicht des Gerichts zur Beweiserhebung aus (vgl. BVerwG, B.v. 26.6.2017 – 6 B 54.16 – juris Rn. 7).

100
Soweit die Beweisanträge zu 1. und 2. die Beiziehung und Vorlage interner Dokumente des Antragsgegners bezwecken, die als Entscheidungsgrundlagen der (hier nicht streitgegenständlichen) ersten Schulschließung im März 2020 und der im vorliegenden Verfahren angegriffenen Normen dienten, haben sie schon keine hinreichend substantiierten Beweismittel benannt. Das Gericht hat die vollständigen Normaufstellungsakten der hier angegriffenen Normen mit Verfügung vom 11. November 2025 nach § 99 VwGO beim Antragsgegner angefordert und den Antragstellern mit Schreiben vom 9. Dezember 2025 zur Einsichtnahme übersandt. Eine darüber hinausgehende Substantiierung der benannten Beweismittel ist nicht erfolgt.

101
bb) Soweit die Antragsteller in der mündlichen Verhandlung vom 10. November 2025 weiter beantragt haben,

3. Herrn Prof. Dr. L. W., zu laden über das Hasso-Plattner-Institut, Prof.-Dr. Helmert-Str. 2-3, 1... P., als Zeugen zu hören zum Beweis der Tatsache, dass das RKI, dem er als Leiter selbst bis März 2023 angehörte, weder vor dem 13. März 2020 noch zu einem späteren Zeitpunkt flächendeckende oder partielle Schulschließungen empfohlen hat;

war dieser Beweisantrag ebenfalls abzulehnen. Die beantragte Zeugenvernehmung war von vornherein ungeeignet, die von den Antragstellern benannte Beweistatsache zu belegen, weil sich aus allgemein zugänglichen Quellen ergibt, dass das RKI mehrfach und auch während der Geltungszeit der streitgegenständlichen Bestimmung zumindest partielle Schulschließungen empfohlen hat: So enthält insbesondere das Epidemiologische Bulletin 13/2021 des RKI vom 1. April 2021 im Rahmen der Veröffentlichung „COVID-19 im Schulsetting“ (abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Aktuelles/Publikationen/Epidemiologisches-Bulletin/2021/13_21.pdf?blob=publicationFile& v=1) u.a. folgende Aussagen (S. 34 f.):

„Daher sollten etwaige Maßnahmen (Schließungen/Wiedereröffnungen) unbedingt in den Kontext der regionalen Gesamtinzidenz in der Bevölkerung gesetzt werden, und in der Reihenfolge nach Altersgruppen

priorisiert erfolgen. Für ältere Altersgruppen erscheinen die möglichen Beschulungsmodelle mit Reduktion der SuS im Präsenzunterricht (z.B. Wechselunterricht, Hybridunterricht) eine gute Option, um die räumliche Distanz zwischen Anwesenden sowie die Gesamtzahl potenziell exponierter Personen zu reduzieren."

(…) allerdings weisen die bisherigen Daten darauf hin, dass mindestens die VOC B.1.1.7 leichter übertragbar ist. Diese leichtere Übertragbarkeit scheint auf alle Altersgruppen zuzutreffen, inklusive Kinder und Jugendliche. Das könnte bei einer Ausbreitung ansteckungsfähigerer Varianten bedeuten, dass Schulen einen größeren Beitrag zum Infektionsgeschehen spielen könnten, was wiederum bei den Überlegungen zu Öffnungen berücksichtigt werden sollte."

102
Auch in der RKI-Veröffentlichung „ControlCOVID – Strategie und Handreichung zur Entwicklung von Stufenkonzepten bis Frühjahr 2021" vom 19. März 2021 (abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Strategie/Stufenplan-Fruehjahr21.html) wird – unter ausdrücklichen Hinweisen auf „umfangreiche" soziale und psychologische Effekte bei Beschränkungen an Grund- und weiterführenden Schulen – ein „Intensitäts- und Stufenkonzept" vorgeschlagen, dass z.B. für weiterführende Schulen bei einer 7-Tages-Inzidenz über 50 den Eintrag „Distanzunterricht, Schließung erwägen" und bei einer Inzidenz zwischen 35 und 50 den Eintrag „Distanzunterricht, Reduzierung Klassenstärke" enthält.

103
Schließlich finden sich bereits in RKI-Veröffentlichung aus dem Jahr 2020 verschiedentliche Empfehlungen partieller Schulschließungen, so etwa im Rahmen des Epidemiologische Bulletins 19/2020 vom 7. Mai 2020 (abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Aktuelles/Publikationen/Epidemiologisches-Bulletin/2020/19_20.pdf?blob=publicationFile& v=1). Innerhalb des Beitrags „Wiedereröffnung von Bildungseinrichtungen – Überlegungen, Entscheidungsgrundlagen und Voraussetzungen" findet sich der Vorschlag (S. 10):

104
„Kommt es trotz begleitender Maßnahmen zu Ausbrüchen oder einer relevanten Zunahme von Infektionen, die im Zusammenhang mit Übertragungen innerhalb von Schulen stehen, sollte, in enger Abstimmung mit den zuständigen örtlichen Gesundheitsbehörden, eine zeitweise (ggf. partielle) Schließung der Betreuungs- und Bildungseinrichtungen erfolgen. Dies bis die Situation analysiert und bewertet ist bzw. bis die epidemiologische Lage unter den o.g. Voraussetzungen und unter Berücksichtigung der genannten Kriterien eine (ggf. erneut schrittweise) Wiedereröffnung erlaubt."

105
cc) Auch im Übrigen liegen keine Anhaltspunkte für den von den Antragstellern behaupteten „Abwägungsausfall" seitens des Antragsgegners vor. Dass die Vorgaben des § 28a Abs. 6 Satz 2 IfSG i.d.F. vom 18. November 2020 und insbesondere die geschützten Belange der Normadressaten verkannt worden wären, lässt sich nicht feststellen. So ergibt sich bereits aus dem Normtext der angegriffenen Bestimmung, wonach die Einschränkungen des Präsenzunterrichts nach Schularten, Klassenstufen und Inzidenzwerten abgestuft werden, dass der Antragsgegner das Erfordernis, die Belastungswirkung in eine angemessene Beziehung zur Gefährdungslage zu stellen und an dieser auszurichten, dem Grunde nach erkannt hat. Auch mit seiner Begründung zur Änderungsverordnung vom 25. März 2021 (BayMBl. 2021 Nr. 225 S. 5) hat der Antragsgegner zum Ausdruck gebracht, dass ihm die mit der angegriffenen Norm verbundenen Belastungen für die Normadressaten grundsätzlich bewusst waren:

„Schulschließungen können zu schwerwiegenden Einschränkungen und Belastungen betroffener Kinder und ihrer Familien sowie zu einer Verstärkung der Bildungsungerechtigkeit führen. Durch die Einführung von Zugangsbeschränkungen als gegenüber einer Schließung milderes Mittel soll erreicht werden, dass zumindest den Schülerinnen und Schülern der für die schulische Laufbahn und den Abschluss entscheidenden Jahrgangsstufen ein Bildungsangebot in Präsenzform ermöglicht wird, zugleich aber alle betroffenen Schülerinnen und Schüler sowie an der Schule tätiges Personal unter den gegebenen Umständen bestmöglich vor einer Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 geschützt werden."

106
e) Dem schwerwiegenden Eingriff in das Recht auf schulische Bildung der Schülerinnen und Schüler standen beim Erlass der Verordnung Gemeinwohlbelange von überragender Bedeutung in Gestalt des Schutzes der Bevölkerung vor infektionsbedingten Gefahren für Leib und Leben gegenüber, auf die auch

ein partielles Verbot von Präsenzunterricht als Teil eines Gesamtschutzkonzepts zur Bekämpfung der Pandemie gestützt werden konnten (vgl. BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 153 ff.).

107
Bei Erlass der angegriffenen Norm im März 2021 bestand die dringende Gefahr einer schwerwiegenden Beeinträchtigung des Schutzes der Bevölkerung vor infektionsbedingten Gefahren für Leib und Leben. In Bayern lag zu diesem Zeitpunkt immer noch ein von hoher Dynamik geprägtes Infektionsgeschehen vor. Die Fallzahlen stiegen an, Impfungen standen noch nicht in ausreichender Anzahl zur Verfügung, und die bayerischen Krankenhäuser zeigten insbesondere auf den Intensivstationen eine hohe Auslastung (vgl. https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Maerz_2021/2021-03-05-de.pdf? blob=publicationFile& v=1).

108
f) Angesichts der zum Zeitpunkt des Erlasses der angegriffenen Norm und der während ihres Geltungszeitraums fortbestehenden Unsicherheiten über das Bedrohungspotenzial der Coronavirus-Pandemie sowie der zu ihrer Bekämpfung angezeigten Maßnahmen war die abgestufte Beschränkung von Präsenzunterricht nicht unangemessen. Die Aufgabe der Herstellung eines Ausgleichs zwischen den schutzwürdigen Belangen der Normadressaten und dem verfolgten Schutzzweck hat der Antragsgegner im Ergebnis zum damaligen Zeitpunkt in vertretbarer und zumutbarer Weise wahrgenommen. Das dem § 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV zugrunde liegende Schutzkonzept hat nicht einseitig nur dem Gemeinwohlbelang des Schutzes von Leib und Leben Vorrang gegeben, sondern die Abwägungsdirektiven aus § 28a Abs. 6 Satz 2 IfSG i.d.F. vom 18. November 2020 beachtet und insbesondere die grundrechtlich geschützten Belange der Normadressaten sowie der betroffenen Eltern und Sorgeberechtigten minderjähriger Schülerinnen und Schüler berücksichtigt. Dass der Antragsgegner dem schutzwürdigen Interesse der Normadressaten an einer unbeschränkten Durchführung von schulischem Präsenzunterricht im Rahmen der Abwägung mit den schutzwürdigen Belangen der Allgemeinheit kein höheres Gewicht beigemessen hat, war bei einer exante-Betrachtung vertretbar und ist daher im Ergebnis rechtlich nicht zu beanstanden. Insofern ist es im Rahmen des vorliegenden Verfahrens unerheblich, wenn und soweit – wie die Antragsteller unter Hinweis u.a. auf politische Stellungnahmen ausführen – die Beschränkungen des schulischen Präsenzunterrichts aus der expost-Perspektive teilweise auch von damaligen Entscheidungsträgern als fehlerhaft bezeichnet worden sind.

109
Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen, dass der Antragsgegner in mehrfacher Hinsicht versucht hat, das Ausmaß der mit einer Untersagung von Präsenzunterricht verbundenen Belastungswirkung – für die betroffenen Schülerinnen und Schüler, aber auch für deren Eltern – belastungs- und gefährdungsbezogen differenziert zu regeln: So war die Reichweite der Maßnahme bereits von vornherein dadurch begrenzt, dass die Beschränkung des Präsenzunterrichts sowohl schulart- und klassenstufenspezifisch als auch inzidenzabhängig geregelt war; insofern waren während der Geltungszeit der Norm nicht alle Normadressaten rechtlich und tatsächlich unmittelbar von Beschränkungen des Präsenzunterrichts betroffen (vgl. BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 161). Durch die Ausgestaltung der angegriffenen Norm und das darin geregelte Stufenkonzept wurde zudem gewährleistet, dass bei Inzidenzwerten unter 100 alle Schülerinnen und Schüler zumindest in der Gestalt des Wechselunterrichts regelmäßig (wenn auch nicht durchgehend) an Unterrichtsveranstaltungen in Präsenz teilnehmen konnten. Schließlich waren während der Geltungszeit der 12. BayIfSMV die schulischen Unterrichtsveranstaltungen nicht gänzlich ausgesetzt, sondern es fand im Fall der Untersagung von Präsenz- oder Wechselunterricht jedenfalls Distanzunterricht statt. Distanzunterricht ist ein aus Sicht der Infektionsbekämpfung unbedenkliches Mittel, um die Intensität des Eingriffs in das Recht auf schulische Bildung durch den Wegfall von Präsenzunterricht erheblich abzumildern (BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 165). Auch wenn Distanzunterricht – insbesondere in der Grundschulstufe – kein dem Präsenzunterricht gleichwertiges Format darstellt, stellt er ein grundsätzlich geeignetes Instrument dar, um die durch den Entfall von Präsenzunterricht eintretenden Bildungsdefizite und Lerneinbußen zumindest zu verringern (vgl. BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 165, 171).

110

Die Belastungswirkung der angegriffenen Norm wurde zudem durch Änderungsverordnung vom 25. März 2021 (BayMBl. 2021 Nr. 224) insofern noch zeitweise leicht abgeschwächt, als bei 7-Tages-Inzidenzen über 100 nunmehr auch für die Schülerinnen und Schüler der vierten Grundschulklassen und der 11. Gymnasial- und Fachoberschulklassen Präsenz- oder Wechselunterricht zugelassen wurde.

111
Weiter bestand – in Ausfüllung des staatlichen Förder- und Schutzgebots aus Art. 6 Abs. 1 und Art. 3 Abs. 2 Satz 2 GG (vgl. BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 211) – während der Geltungszeit der angegriffenen Norm grundsätzlich die Möglichkeit einer Notbetreuung von Schülerinnen und Schülern der Jahrgangsstufen 1 bis 6 sowie der Förderzentren und -schulen während der regulären Unterrichts- und Betreuungszeiten, u.a. wenn eine Betreuung nicht auf andere Weise sichergestellt werden konnte, insbesondere weil erziehungsberechtigte Personen ihrer Erwerbstätigkeit nachgehen mussten (vgl. § 18 Abs. 1 Satz 6 12. BayIfSMV i.d.F. vom 5. März 2021; KMS vom 7. Januar 2021, Az. ZS.4-BS4363.0/332, S. 2 ff., abrufbar unter https://www.realschulebayern.de/fileadmin/brn/schulleitung/kms/archiv_2020-21/210107.pdf). Auch durch die Entscheidung des Antragsgegners, die für den 15. bis 19. Februar 2021 geplanten Faschingsferien zu streichen und an deren Stelle eine zusätzliche Unterrichtswoche durchzuführen, um „die vorangegangenen Beeinträchtigungen zumindest ein Stück weit (zu) kompensieren“ (KMS vom 7. Januar 2021, Az. ZS.4-BS4363.0/332, S. 5, abrufbar unter https://www.realschulebayern.de/fileadmin/brn/schulleitung/kms/archiv_2020-21/210107.pdf) wird zumindest die Gesamtbelastung der Normadressaten durch Unterrichtseinschränkungen im Schuljahr 2020/2021 abgemildert.

112
Schließlich hat der Antragsgegner durch die jeweils kurzen Befristungen der verschiedenen Fassungen der 12. BayIfSMV darauf reagiert, dass die der Abwägung zugrunde liegende Einschätzung der Gemeinwohlbedeutung und der Eingriffsintensität des Verbots von Präsenzunterricht und damit dessen Rechtmäßigkeit angesichts der Dynamik des Infektionsgeschehens und der beginnenden Impfkampagne zwangsläufig vorläufiger Natur sein musste (vgl. BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 192).

113
Etwas anderes ergibt sich zuletzt auch nicht daraus, dass nach Art. 3 Abs. 1 der UN-Kinderrechtskonvention das Wohl des Kindes „vorrangig zu berücksichtigen“ ist. Soweit der materielle Gehalt des Kindeswohlprinzips i.S.d. Art. 3 Abs. 1 KRK nicht bereits unmittelbar in Art. 6 GG verankert ist (vgl. Schmahl, KRK, 2. Aufl. 2017, Art. 3 Rn. 18 m.w.N.), ergibt sich daraus weder ein absoluter Vorrang vor anderen öffentlichen Belangen (vgl. Schmahl, KRK, 2. Aufl. 2017, Art. 3 Rn. 7) – wie Leben und Gesundheit einer Vielzahl von Menschen und der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystem – noch lässt sich hier ohne weiteres pauschal feststellen, dass dem Kindeswohl allein und ausschließlich die unbeschränkte Durchführung von schulischem Präsenzunterricht entsprochen hätte. So umfasst das Kindeswohl zwar auch die von den Antragstellern in den Vordergrund gestellten Belange der psychosozialen und persönlichen Entwicklung und der allgemeinen und fachspezifischen Kompetenzentwicklung, aber daneben auch andere Aspekte. Gerade die physische Gesundheit der Kinder ist ebenfalls ein maßgeblicher Gesichtspunkt des Kindeswohls (vgl. nur EGMR, U.v. 8.4.2021 – 47621/13 u.a. – NJW 2021 S. 1657 Rn. 288). Bei der Frage, wie die einzelnen Aspekte des Kindeswohls – hier konkret: Schutz vor SARS-CoV-2-Infektionen einerseits, soziale und Bildungsentwicklung andererseits – in einen angemessenen Ausgleich zu bringen sind, führt die Berufung auf das Kindeswohl als solches nicht weiter.

114
6. Schließlich lässt sich auch die von den Antragstellern gerügte Verletzung des Gleichheitssatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG nicht feststellen.

115
a) Art. 3 Abs. 1 GG gebietet dem Normgeber, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln. Der Gleichheitssatz ist verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im Vergleich zu einer anderen anders behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können. Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Normgeber nicht jede

Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Differenzierungsziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind (vgl. BVerwG, U.v. 16.5.2023 – 3 CN 6.22 – BVerwGE 178, 322 Rn. 75, U.v. 18.4.2024 – 3 CN 7.22 – juris Rn. 14; U.v. 25.7.2024 – 3 CN 3.22 – BVerwGE 183, 119 Rn. 45, jeweils m.w.N.). Dieser Maßstab gilt auch für den Verordnungsgeber, dessen Gestaltungsspielraum aber nur in dem von der gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage abgesteckten Rahmen besteht. Im Einklang mit § 28a Abs. 6 Satz 2 und 3 IfSG i.d.F. vom 18. November 2020 sind auch soziale, gesellschaftliche und wirtschaftliche Auswirkungen von Maßnahmen auf den Einzelnen und die Allgemeinheit Differenzierungen rechtfertigen können (BVerwG, U.v. 18.4.2024 – 3 CN 7.22 – juris Rn. 15; U.v. 25.7.2024 – 3 CN 3.22 – BVerwGE 183, 119 Rn. 46).

116
b) Die Antragsteller rügen, dass Schülerinnen und Schüler durch Art. 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV trotz vergleichbarer Infektionsgefahren gegenüber anderen Lebensbereichen schlechter gestellt worden seien.

117
aa) Soweit die Antragsteller zur Begründung geltend machen, bereits vor Inkrafttreten der angegriffenen Norm hätten die Friseurgeschäfte und der nicht dem täglichen Bedarf dienenden Einzelhandel partiell wieder öffnen dürfen, und ab dem 18. Mai 2021 seien gastronomische Angebote im Freien wieder erlaubt worden, liegen keine dem schulischen Präsenzunterricht im wesentlichen vergleichbaren Sachverhalte vor: Im Präsenzunterricht in Schulen i.S.d. BayEUG kommen – im Regelfall an fünf Tagen in der Woche für jeweils mehrere Stunden – Gruppen von 20 bis 30 Personen in Innenräumen zusammen. Insgesamt handelte es sich im Schuljahr 2020/2021 in Bayern dabei um ca. 1,6 Mio. Schülerinnen und Schüler und ca. 118.000 Lehrkräfte (vgl. https://www.statistik.bayern.de/mam/produkte/veroffentlichungen/statistische_berichte/b0100c_202000.pdf). Die damit verbundenen physischen Kontakte überwiegen nach Zahl, Dauer und Nähe die möglichen Kontakte in Friseur- und Einzelhandelsgeschäften qualitativ und quantitativ bei weitem. Gastronomische Angebote im Freien sind schon von vornherein in infektiologischer Hinsicht nicht mit – nahezu ausschließlich in Innenräumen stattfindenden – Präsenzunterrichtsveranstaltungen vergleichbar.

118
bb) Weiter machen die Antragsteller eine Ungleichbehandlung gegenüber Arbeitnehmern geltend. Insbesondere seien Arbeitnehmer erst durch § 28b IfSG zum 21. April 2021 verpflichtet worden, bei realisierbarem Home-Office vom heimischen Arbeitsplatz aus zu arbeiten; ansonsten seien sie – trotz gleicher oder sogar größerer Infektionsgefahren – nicht daran gehindert gewesen, ihre Arbeitsleistung in Präsenz zu erbringen.

119
Auch bei dem schulischen Präsenzunterricht einerseits und der Erbringung von Arbeitnehmerleistungen andererseits handelt es sich jedoch nicht um im wesentlichen vergleichbare Sachverhalte. So dürfte schon die Prämisse, dass sich sowohl die Normadressaten des Art. 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV als auch Arbeitnehmer längere Zeit gemeinsam in geschlossenen Räumen aufhielten, angesichts der von der jeweiligen beruflichen Tätigkeit abhängigen Vielfalt der räumlichen Verhältnisse und Kontaktmöglichkeiten an den Arbeitsstätten jedenfalls in dieser Allgemeinheit nicht tragfähig sein (vgl. auch BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – BVerfGE 159, 355 Rn. 35). Während es sich bei schulischem Präsenzunterricht um einen weitgehend verallgemeinerungsfähigen, homogenen Sachverhalt handelt, trifft dies auf die Gruppe der Arbeitnehmer von vornherein nicht zu. Zum einen bestehen schon erhebliche Unterschiede im Hinblick auf die infektiologische Relevanz der Tätigkeiten – von der Zahl, Dauer und Nähe der mit der jeweiligen Tätigkeit verbundenen Kontakte bis hin zu den konkret tätigkeitsspezifischen Infektionsgefahren. Zum anderen lassen sich die Tätigkeiten von Arbeitnehmern nicht nach ihren sozialen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Auswirkungen auf den Einzelnen und die Allgemeinheit (vgl. § 28a Abs. 6 Satz 2 und Satz 3 IfSG i.d.F. vom 18. November 2020) in irgendeiner Form abstraktgenerell erfassen.

C.

120
Über den ausdrücklich unter die Bedingung der Unzulässigkeit der mit Schriftsatz vom 21. Juli 2021 erfolgten Antragsänderung von § 16 Abs. 1 6. BayIfSMV auf § 18 Abs. 1 Satz 3 12. BayIfSMV gestellten

Hilfsantrag zu 3. ist – nachdem die innerprozessuale Bedingung nicht eingetreten und dessen Rechtshängigkeit damit entfallen ist (s.o.) – nicht mehr zu entscheiden.

D.

121
Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit ergibt sich aus § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 708 Nr. 11, § 711 ZPO.

E.

122
Die Revision wird nicht zugelassen, weil Revisionsgründe i.S.d. § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.