

Inhaltsverzeichnis

Kapitel 1: Einleitung	19
A. Themenaufriß	19
B. Forschungsgegenstand und -gang	22
I. Forschungsgegenstand	23
1. Zeitraum	23
2. Gegenstand	23
II. Forschungsgang	24
Kapitel 2: Empirie	27
A. Beschlüsse der Exekutive	27
I. Ministerpräsidentenkonferenz	27
1. Begriffsbestimmung	27
2. Bund-Länder-Beschlüsse	28
a) Bund-Länder-Beschluss vom 16.03.2020	28
b) Bund-Länder-Beschluss vom 22.03.2020	28
c) Bund-Länder-Beschluss vom 01.04.2020	29
d) Bund-Länder-Beschluss vom 15.04.2020	29
e) Bund-Länder-Beschluss vom 30.04.2020	30
f) Bund-Länder-Beschluss vom 06.05.2020	30
g) Bund-Länder-Treffen vom 27.05.2020	30
II. Ministerrat Bayern	31
1. Kabinettsitzung 16.03.2020	31
2. Kabinettsitzung 17.03.2020	32
3. Kabinettsitzung 24.03.2020	32
4. Kabinettsitzung 31.03.2020	32
5. Kabinettsitzung 07.04.2020	33
6. Kabinettsitzung 16.04.2020	33
7. Kabinettsitzung 21.04.2020	34
8. Kabinettsitzung 28.04.2020	34
9. Kabinettsitzung 05.05.2020	34
10. Kabinettsitzung 12.05.2020	35
11. Kabinettsitzung 19.05.2020	35

12. Kabinettsitzung 26.05.2020	36
13. Kabinettsitzung 16.06.2020	36
B. Rechtsetzungen	37
I. Bundesebene	37
1. Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27.03.2020	37
2. Zweites Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 19.05.2020.	38
II. Landesebene	38
1. Bayerisches Infektionsschutzgesetz vom 25.03.2020	38
2. Gesetz zur Änderung des Haushaltsgesetzes 2019/2020	39
3. Gesetz zur Änderung des Bayerischen Land- und Amtsarztgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften vom 27.04.2020	39
C. Gerichtsentscheidungen	39
I. Verwaltungsgerichte	40
1. Prozessuale Ausgangslage	40
a) § 80 V 1 VwGO	40
b) § 123 I VwGO	42
2. Quoten	43
3. Vergleich Eingangszahlen 2019 und 2020	43
4. Verfahrensgegenstände	44
II. Entscheidungen des BayVGH	45
1. Prozessuale Ausgangslage	46
a) Eil-Normenkontrollverfahren	46
b) Beschwerdeverfahren	47
c) Anhörungsrügen	47
2. Eil-Normenkontrollverfahren	49
a) Quoten	49
b) Vergleich Eingangszahlen 2019 und 2020	49
c) Verfahrensgegenstände	50
3. Beschwerdeverfahren	51
a) Quoten und Eingangszahlen	51
b) Verfahrensgegenstände	51

4. Anhörungsrügen	52
a) Quoten und Eingangszahlen	52
b) Verfahrensgegenstände	52
III. Entscheidungen des BayVerfGH	53
1. Prozessuale Ausgangslage	53
2. Quoten	53
3. Vergleich Eingangszahlen 2019 und 2020	54
4. Verfahrensgegenstände	54
IV. Entscheidungen des BVerfG	55
1. Prozessuale Ausgangslage	55
2. Quoten	57
3. Vergleich Eingangszahlen 2019 und 2020	57
4. Verfahrensgegenstände	58
V. Aufteilung und Zusammenfassung	58
1. Aufteilung auf die Gerichte	58
2. Zusammenfassung	59
Kapitel 3: Die einzelnen Verfahren	61
A. Die verschiedenen Themenkomplexe	63
I. Ausgangsbeschränkungen	63
1. Normeninhalt	63
2. Entscheidungen des BayVGH	65
a) Sachverhalt	65
b) Entscheidungsinhalt	66
aa) BayVGH Beschluss vom 30.03.2020 – 20 NE 20.632	66
bb) BayVGH Beschluss vom 09.04.2020 – 20 NE 20.664	68
cc) BayVGH Beschluss vom 28.04.2020 – 20 NE 20.849	69
3. Entscheidungen der Verwaltungsgerichte	70
a) Sachverhalt	70
b) Entscheidungsinhalt	70
aa) Allgemeinverfügung Ausgangsbeschränkung – M 26 S 20.1252	70
bb) Exkurs Feststellungsanträge	71
4. Entscheidungen des BVerfG	72
a) Sachverhalt	72

b) Entscheidungsinhalt	72
II. Abstands- und Kontaktreduzierungsgebot	74
1. Normeninhalt	74
2. Entscheidungsinhalt	74
III. Gottesdienste	75
1. Normeninhalt	75
2. Entscheidungen des BayVGH	76
3. Entscheidungen des BVerfG	77
IV. Versammlungen	78
1. Normeninhalt	78
2. Entscheidungen der Verwaltungsgerichte	79
a) Verfahren vor dem 15.04.2020	79
b) Verfahren nach dem 15.04.2020	80
3. Entscheidungen des BayVGH	81
4. BVerfG Beschluss vom 15.04.2020 – 1 BvR 828/20	81
V. Betriebsuntersagungen	82
1. Normeninhalt	82
2. Entscheidungen der Verwaltungsgerichte	84
a) Öffnungszeiten Gastronomie – VG Augsburg	
Beschluss vom 27.05.2020 – AU 9 E 20.873	85
b) „Wellnessentscheidung“ – VG Regensburg	
Beschluss vom 12.06.2020 – RN 14 E 20.963	86
aa) Entscheidungsinhalt	86
bb) Beschwerdeverfahren BayVGH 18.06.2020 –	
20 CE 20.1388	87
3. Entscheidungen des BayVGH zum	
Wesentlichkeitsgrundsatz	88
a) BayVGH Beschluss vom 30.03.2020 – 20 CS	
20.611	88
b) BayVGH Beschluss vom 27.04.2020 – 20 NE	
20.793	89
c) BayVGH Beschluss vom 29.05.2020 – 20 NE	
20.1165	90
d) BayVGH Beschluss vom 29.10.2020 – 20 NE	
20.2360	90
e) Entscheidungen im Übrigen	92
VI. 800m ²	92
1. Normeninhalt	92

2. BayVGH Beschluss vom 27.04.2020 – 20 NE 20.793	93
3. Entscheidungen der Verwaltungsgerichte	95
VII. Maskenpflicht	95
1. Normeninhalt	95
2. Entscheidungen des BayVGH	97
a) BayVGH Beschluss vom 05.05.2020 – 20 NE 20.926	97
b) Die weiteren Verfahren ab dem 11.05.	98
VIII. Feststellungsanträge	99
IX. Anhörungsrügen	99
X. Sonstiges	100
B. Die Verfahren vor dem BayVerfGH	100
I. Erste Entscheidung vom 26.03.2020 – Vf.6-VII-20	100
II. Die nachfolgenden Entscheidungen	101
1. Ablehnende Entscheidungen	101
2. Erfolgreiches Verfahren	102
C. Die Verfahren vor dem BVerfG	103
D. Würdigung der Spruchpraxis	103
I. BayVGH	104
1. Entscheidungsmuster	104
a) Flucht in die summarische Prüfung und in die Folgenabwägung	104
b) BayVGH als Hinweisgeber	107
aa) Ausgangsbeschränkung: BayVGH 30.03.2020 – 20 NE 20.632	108
(1) Bußgeldbewehrung	108
(2) Allgemeiner Appell	109
(3) Abstandsregelung	110
bb) Ausgangsbeschränkung: BayVGH Beschluss vom 09.04.2020 – 20 NE 20.664	110
cc) 800m ² -Regelung: BayVGH Beschluss vom 27.04.2020 – 20 NE 20.793	110
c) Warten auf künftige Normtätigkeit – (vorübergehendes) Dulden	111
aa) Entscheidungen zum Wesentlichkeitsgrundsatz	111
bb) Entscheidungen zur Maskenpflicht	114

cc) Unterschied zur Flucht in die Folgenabwägung	115
d) Widerspruch von Tenor und Entscheidungsgründen	115
aa) Ausgangsbeschränkung: BayVGH Beschluss vom 28.04.2020 – 20 NE 20.849	116
bb) Hundeschule: BayVGH Beschluss vom 29.05.2020 – 20 NE 20.953	117
e) Flucht in Zeitablauf	118
aa) Formfehler	118
bb) Entscheidungen zum Wesentlichkeitsgrundsatz	120
cc) Entscheidung zur Maskenpflicht	120
f) Flexible (Nicht-)Auslegung	121
g) Gesamtkonzept als Ventil	123
aa) Art. 3 I GG	123
bb) Freiheitsgrundrechte	126
h) Feststellung anstatt Suspendierung	126
aa) Aufriss Ausgangslage	127
bb) Übertragung der Rechtsprechung durch den BayVGH	128
2. Beschwerdeverfahren	129
3. Anhörungsrügen	130
a) Missverständnis des BayVGH?	131
b) Exkurs: BVerfG Beschluss vom 08.02.2021 – BvR 242/21	132
4. Zusammenfassung	133
II. BayVerfGH	134
1. Folgenabwägung	134
2. Rücknahmeanregung verbunden mit Gebührenhinweis	135
3. Zusammenfassung	139
III. BVerfG	139
1. Prüfungsmaßstab	139
a) Grundsatz: Doppelhypothese	139
b) Ausnahme: Bedeutung der Erfolgsaussichten	140

c) Würdigung	141
aa) Versammlungsverbot: BVerfG Beschluss vom 17.04.2020 – 1 BvQ 37/20	142
bb) Versammlungsverbot: BVerfG Beschluss vom 31.01.2022 – 1 BvR 208/22	143
2. Hinweisgeber	144
a) Ausgangsbeschränkung: BVerfG Beschluss vom 09.04.2020 – 1 BvR 802/20	144
b) Gottesdienstverbot: BVerfG Beschluss vom 10.04.2020 – 1 BvQ 28/20	145
c) Versammlungsverbot: BVerfG Beschluss vom 15.04.2020 – 1 BvR 828/20	146
3. Zusammenfassung	146
IV. Gemeinsamkeiten BayVG, BayVerfGH und BVerfG	146
1. Oberflächliche Grundrechteprüfungen	147
a) Allgemein	147
b) Legitimer Zweck	148
c) Geeignetheit	149
d) Erforderlichkeit	150
e) Angemessenheit	151
aa) Abwägung	151
bb) Zeitliche Befristung	152
cc) Zusammenfassung	153
f) Gleichheitsrechte	154
2. Gefahrbeurteilung	154
V. Verwaltungsgerichte	155
1. Prüfungsmaßstab	156
2. Verwaltungsgerichte als Kontrast zu den anderen Gerichten	157
a) Mut zur Entscheidung	157
aa) VG München Beschluss vom 24.03.2020 – M 26 S 20.1252	158
bb) VG Ansbach Beschluss vom 25.04.2020 – AN 18 S 20.00739	159
cc) VG Regensburg Beschluss vom 27.04.2020 – RO 14 E 20.687	160
dd) VG Augsburg Beschluss vom 27.05.2020 – AU 9 E 20.873	161

ee) VG Regensburg Beschluss vom 12.06.2020 – RN 14 E 20.963	162
b) Quote stattgebender Beschlüsse	163
aa) Vergleich	163
bb) Anmerkung Pressekonferenz	163
c) Kontrast	164
aa) Versammlungsrechtliche Entscheidungen zu Beginn der Pandemie	164
bb) „Mutatis mutandis“	164
3. Ähnliche Entscheidungsmuster	166
4. Zusammenfassung	166
E. Zwischenergebnis	167
Kapitel 4: Reaktionen auf ausgewählte Gerichtsentscheidungen	169
A. Von der strengsten Ausgangsbeschränkung zur gemäßigten	169
I. VG München Beschluss vom 24.03.2020 – M 26 S 20.1252	170
1. Änderung des IfSG	170
2. Änderung der Handlungsform	171
3. Pressemitteilung VG München	171
II. BayVGH Beschluss vom 30.03.2020 – 20 NE 20.632	172
1. Änderung der Corona-Verordnung	172
2. Änderung Bußgeldkatalog	173
III. BVerfG Beschluss vom 09.04.2020 – 1 BvR 802/20	173
IV. Kommunikation	174
1. „Formfehler“ – Reaktion auf VG München Beschluss vom 24.03.2020 – M 26 S 20.1252	175
2. „Sensible Ahndung“ – Reaktion auf BayVGH Beschluss vom 30.03.2020 – 20 NE 20.632	175
3. „Vertretbare Lockerung“ – Reaktion auf BVerfG Beschluss vom 09.04.2020 – 1 BvR 802/20	177
B. Von der digitalen Ostermesse zum Gottesdienst unter Auflagen	178
I. Bund-Länder-Beschluss	178
II. Änderung Verordnung	179
III. Kommunikation	179
C. Von der untersagten 10-Personen-Versammlung zum Antrag auf Versammlung von 10.000 Personen	180

D. Vom Veröffentlichungsfehler zur wirksamen Bewehrung	183
I. Änderung LStVG	183
II. Änderung Veröffentlichungsbekanntmachung	183
III. Exkurs: Wirksame Bewehrung erst ab dem 07.04.2020	184
E. Von der Ausgangs- zur Kontaktbeschränkung	184
I. Änderung Verordnung	184
II. Kommunikation	185
F. Von der ausnahmslosen Maskenpflicht zur Maskenpflicht mit Ausnahmen	187
G. Änderung 800m ² -Regel	188
H. Änderung der Öffnungszeiten der Außengastronomie	190
I. Öffnung von Wellnesseinrichtungen	190
J. Exkurs: Auftritt in den sozialen Medien	190
I. Das Parkbankdrama	191
II. Das Reifenwechselsfiasco	193
K. Zusammenfassung	193
Kapitel 5: Interpretation	195
A. Der Rechtsstaat während der Corona-Krise	195
I. Der politische Kontext	196
1. Pandemiephase I: „Umsicht und Vorsicht“	196
2. Pandemiephase II: „Lockern mit Vorsicht“	197
3. Krisenkommunikation	198
II. Der Krisenmodus	200
1. BayVGH	200
a) Die Gerichtsentscheidungen während Pandemiephase I	200
b) Die Gerichtsentscheidungen während Pandemiephase II	201
aa) Gastronomieentscheidung – BayVGH Beschluss vom 19.06.2020 – 20 NE 20.1127	202
bb) Beherbergungsverbot – BayVGH Beschluss vom 28.07.2020 – 20 NE 20.1609	202
cc) Grillverbot – BayVGH Beschluss vom 01.09.2020 – 20 NE 20.1754	203

dd) Alkoholverbot – BayVGH Beschluss vom 01.09.2020 – 20 CS 20.1962	204
ee) Würdigung	205
c) Sonderfall Wesentlichkeitsgrundsatz	206
aa) Eskalationsstufen	207
bb) Würdigung	207
d) Vergleich	209
aa) Vergleich Pandemiephase I mit Pandemiephase II	209
bb) Vergleich mit Verwaltungsgerichten	210
cc) Vergleich 20. Senat mit 7. Senat	211
dd) Exkurs: Weitere Pandemiephasen	212
2. BVerfG	214
a) Bundesverfassungsgericht Pandemiephase I	215
b) Eurokrise 2010	215
c) Vergleich	216
d) Würdigung	217
3. BayVerfGH	217
4. BayVerfGH und BVerfG im weiteren Pandemieverlauf	218
III. Die Staatsräson	219
1. Begriffsklärung Staatsräson	219
2. Die Staatsräson während der akuten Corona-Krise	221
IV. Dispensierter Rechtsstaat?	222
1. Die Entscheidungspraxis des BayVGH	223
a) Missachtung rechtlicher Standards zugunsten des Pandemiemanagements des Freistaats	223
b) Würdigung	225
2. Die (Nicht-)Entscheidungspraxis des BVerfG	226
3. Die (Nicht-)Entscheidungspraxis des BayVerfGH	228
4. Die Verwaltungsgerichte	229
5. Exkurs: Zusammenarbeit Judikative und Exekutive	229
a) Rechtsetzungsschwierigkeiten	229
b) Darstellung in der Öffentlichkeit	231
c) Personelle Besetzung der Verwaltungsgerichte und des StMGP	233
V. Idealvorstellung vs. Realität	235
1. Das Dilemma	235

2. Die Lösung des BayVGH	237
3. Alternative?	237
4. Würdigung	239
VI. Zusammenfassung	240
B. Strategic Litigation	241
I. Allgemeines	242
II. Der Gerichtssaal als Bühne und die Darsteller	244
1. Die Antragsteller	245
a) Protestfunktion	246
b) Anstoßfunktion	247
c) Druckfunktion	249
aa) Entwicklung innerhalb der ersten drei Monate	249
bb) Weiterer Pandemieverlauf	250
2. Die Gerichte	252
a) Kommunikation	252
b) Vermittlungsfunktion	254
3. Die Staatsregierung als Antragsgegner	254
4. Die Anwaltschaft und die Öffentlichkeit	255
III. Die „abgewiesenen“ Verfahren	256
IV. Zusammenfassung	260
Kapitel 6: Fazit und Ausblick	261
Anlage A: Rechtssetzungen auf Landesebene	263
A. Verordnungen	263
B. Allgemeinverfügungen	264
C. Verwaltungsvorschriften, Richtlinien und Bekanntmachungen	269
Anlage B: Verzeichnis Gerichtsentscheidungen	273
A. Verwaltungsgerichte	273
I. Ansbach	273
II. Augsburg	274
III. Bayreuth	275
IV. München	276
V. Regensburg	277

VI. Würzburg	278
B. Bayerischer Verwaltungsgerichtshof	279
I. Eil-Normenkontrollverfahren	279
II. Beschwerdeverfahren	281
III. Anhörungsrügen	282
C. Bayerischer Verfassungsgerichtshof	282
D. Bundesverfassungsgericht	282
I. In Bayern angesiedelt	282
II. Besprochene bedeutende Verfahren außerhalb Bayerns angesiedelt	283
E. Hauptverfahren	283
I. BayVGH	283
II. BayVerfGH	283
III. BVerfG	284
IV. BVerwG	284
F. Wichtige Gerichtsentscheidungen und die Reaktionen hierauf	284
Literaturverzeichnis	287
Internetquellen	301