

Titel:

Anforderungen an die Festlegung zentraler Begegnungsflächen in Innenstädten per Allgemeinverfügung

Normenketten:

IfSG § 28 Abs. 1 S. 1, § 28a Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3, Abs. 6 (idF bis zum 23.11.2021)

11. BayIfSMV § 24 Abs. 1 Nr. 1

VwGO § 42 Abs. 2, § 80 Abs. 5

Leitsätze:

1. Wendet sich eine Person gegen eine Allgemeinverfügung, mit der die Maskenpflicht in einer Fußgängerzone angeordnet wird, dann muss sie nicht nur formal Adressatin dieser Regelung sein, sondern sie muss, um auch hier Popularklagen auszuschließen, mittels Vortrags hinreichend substantiierter Tatsachen darlegen, inwieweit sie in ihrer konkreten Situation durch die angefochtenen Regelungen materiell betroffen ist. (Rn. 18 – 28) (redaktioneller Leitsatz)

2. Die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung als Bestandteil zum Schutz vor einer ungehinderten Ausbreitung bzw. zur Kontrolle des Infektionsgeschehens ist von der Ermächtigungsgrundlage in § 28 Abs. 1 IfSG gedeckt. (Rn. 32 – 35) (redaktioneller Leitsatz)

3. Zuständige Behörde für Maßnahmen nach § 28a IfSG ist nicht der Deutsche Bundestag, sondern die zuständige Kreisverwaltungsbehörde. (Rn. 36 – 37) (redaktioneller Leitsatz)

4. Bei einer Fußgängerzone handelt es sich um eine zentrale Begegnungsfläche in einer Innenstadt oder einen sonstigen öffentlichen Ort unter freiem Himmel, an dem sich Menschen entweder auf engem Raum oder nicht nur vorübergehend aufhalten. (Rn. 41 – 48) (redaktioneller Leitsatz)

5. Zur Eindämmung der Covid-19-Pandemie ist das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in der Fußgängerzone eine geeignete, angemessene und verhältnismäßige Maßnahme. (Rn. 49 – 54) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Anforderungen an die Festlegung zentraler Begegnungsflächen in Innenstädten per Allgemeinverfügung, Antragsbefugnis im Eilrechtsschutzverfahren, Allgemeinverfügung, Maskenpflicht, Covid-19, Innenstadt, Ermächtigungsgrundlage, Infektionsgeschehen

Fundstelle:

BeckRS 2020, 37895

Tenor

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Die Antragstellerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Der Streitwert wird auf 5000,-- EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragstellerin begehrt im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes die Wiederherstellung der aufschiebenden Wirkung der ebenfalls erhobenen Anfechtungsklage gegen die Ziffern 1 und 2 der Allgemeinverfügung der Stadt W. in der Oberpfalz vom 11.12.2020 „Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz-IfSG) und Zehnte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (10. BayIfSMV); Zentrale Begegnungsflächen in Innenstädten oder sonstige öffentliche Orte unter freiem Himmel in der Stadt W. i.d.OPf. nach 10. BayIfSMV“ (im Folgenden: Allgemeinverfügung Maskenpflicht).

2

Die Antragsgegnerin erließ am 6.11.2020 die Allgemeinverfügung „Stark frequentierte öffentliche Plätze der Stadt W. i.d.OPf. nach 8. BayIfSMV“ gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 3 der 8. BayIfSMV. Auf den Inhalt der Allgemeinverfügung wird Bezug genommen.

3

Am 9.12.2020 trat die Zehnte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (10. BayIfSMV) vom 8. Dezember 2020 (BayMBl. 2020 Nr. 711) in Kraft, die zuletzt am 10.12.2020 geändert wurde (BayMBl. 2020 Nr. 734) und ursprünglich bis zum 5.1.2021 gelten sollte. Die 10. BayIfSMV enthielt auszugsweise folgende Regelungen:

„§ 24 Weitergehende Maskenpflicht, Alkoholverbot, Nachverfolgung von Infektionsketten

(1) Es besteht Maskenpflicht

1. auf von der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde festzulegenden zentralen Begegnungsflächen in Innenstädten oder sonstigen öffentlichen Orten unter freiem Himmel, an denen sich Menschen entweder auf engem Raum oder nicht nur vorübergehend aufhalten,

(...)

(3) Der Konsum von Alkohol im öffentlichen Raum wird untersagt.“

4

Die Antragsgegnerin erließ daraufhin am 11.12.2020 eine neue Allgemeinverfügung Maskenpflicht. Der verfügende Teil der Allgemeinverfügung wurde unter den Bekanntmachungen der Stadt W. im Internet am 11.12.2020, im Amtsblatt der Stadt W. Nr. 24/2020 vom 15.12.2020 und durch Aushang an der Amtstafel ab dem 15.12.2020 bekannt gemacht. Die Bekanntmachung enthielt den Hinweis, dass die Allgemeinverfügung mit vollständiger Begründung nach Terminvereinbarung beim Amt für öffentliche Ordnung der Stadt W. i.d.Opf., Zimmer 0.58 eingesehen werden kann.

5

Die Allgemeinverfügung enthält auszugsweise folgende Regelungen:

„1. Die Allgemeinverfügung „Stark frequentierte öffentliche Plätze der Stadt W. i.d. OPf. nach 8. BayIfSMV“ vom 6.11.2020 wird mit Wirkung zum 15. Dezember 2020, 24 Uhr, widerrufen.

2. Die in § 24 Abs. 1 Nr. 1 der 10. BayIfSMV in der aktuellen Fassung festzulegende Maskenpflicht gilt auf dem Stadtgebiet der Stadt W. i.d. Oberpfalz innerhalb der gesamten Fußgängerzone (Verkehrszeichen „Fußgängerzone“) an Werktagen im Zeitraum von 7:00 Uhr bis 19:00 Uhr. Die in § 2 der 10. BayIfSMV normierten Ausnahmen sowie weitergehende Bestimmungen in Hygiene- und Schutzkonzepten bei Veranstaltungen innerhalb des genannten Bereiches bleiben unberührt.

4. Die sofortige Vollziehung der Ziffer 1 dieses Bescheides wird angeordnet.“

6

In der Begründung der Allgemeinverfügung ist unter anderem ausgeführt, dass die gesamte Fußgängerzone in der W. er Innenstadt einen Bereich mit der höchsten Dichte an Gastronomie-, Dienstleistungssowie Einzelhandelsbetrieben in der nördlichen Oberpfalz darstelle und dieser Bereich aufgrund seiner örtlichen Gegebenheiten auch zum sonstigen Verweilen einlade. Der Bereich der Fußgängerzone werde tagtäglich von einer Vielzahl an Personen durchquert. Selbst in den frühen Morgenstunden herrsche durch ankommende Beschäftigte, Liefertätigkeiten bzw. Schüler/innen bereits reges Treiben. Die genannten Flächen, auf denen die Maskenpflicht gelte, stellten den Umgriff im öffentlichen Raum dar, in welchem der Mindestabstand von 1,5 m nicht durchgehend eingehalten werden könne bzw. eingehalten werde. Ein engerer räumlicher Umgriff würde deshalb nicht alle notwendigerweise zu umfassenden Bereiche abdecken. Bei den ausgewiesenen Flächen handele es sich um solche Plätze, auf denen aufgrund des Besucheraufkommens, der Infrastruktur, der Attraktivität, der baulichen Gegebenheiten und/oder der Verkehrlichen Anbindung der Mindestabstand von 1,5 m nicht oder nur schwer einzuhalten sei. Die Eingrenzung der Maskenpflicht auf Werktage und die Zeiten zwischen 7:00 Uhr und 19:00 Uhr sei in Anlehnung an die hauptsächliche Fußgängerfrequenz im Stadtgebiet festgelegt worden.

7

Im Hinblick auf die akut sich verschärfende Infektionslage trat die 10. BayIfSMV entgegen der ursprünglich vorgesehenen Geltungsdauer bis zum 5.1.2021 bereits mit Ablauf des 15.12.2020 außer Kraft und am 16.12.2020 trat stattdessen die 11. BayIfSMV in Kraft. Diese enthält in § 24 Abs. 1 Nr. 1 eine wortidentische Regelung zu der Vorgängerfassung in § 24 Abs. 1 Nr. 1 der 10. BayIfSMV.

8

Die Antragstellerin erhob am 16.12.2020 eine Anfechtungsklage gegen Ziffern 1 und 2 der Allgemeinverfügung der Stadt W. i.d.OPf. vom 11.12.2020. Zeitgleich ging am Verwaltungsgericht Regensburg am 16.12.2020 ein Antrag auf einstweiligen Rechtsschutz gemäß § 80 Abs. 5 VwGO ein.

9

Zur Begründung wurde vorgetragen, die Antragsbefugnis aus § 42 Abs. 2 VwGO liege vor, da die Antragstellerin als Adressatin möglicherweise in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 1 GG beeinträchtigt sein könne. Außerdem sei sie Berufspendlerin und begeben sich deshalb regelmäßig in die Stadt W. und deren Fußgängerzonen.

10

Der Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO sei auch begründet, da das Interesse der Antragstellerin an der Aussetzung der Vollziehung das Interesse der Allgemeinheit an der sofortigen Vollziehung überwiege. Die Anordnung der Maskenpflicht sei rechtswidrig und verletze die Antragstellerin in ihren Rechten, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO. Es bestehe keine Rechtsgrundlage für eine derartige Anordnung. Die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung könne nur durch ein Gesetz, nicht aber durch Allgemeinverfügungen angeordnet werden. Bei Fußgängerzonen handle es sich nicht um zentrale Begegnungsflächen in Innenstädten oder sonstige öffentliche Orte unter freiem Himmel, an denen sich Menschen entweder auf engem Raum oder nicht nur vorübergehend aufhielten. Die Antragsgegnerin hätte konkretisieren müssen, welche Plätze von einer Maskenpflicht betroffen seien und nicht pauschal alle Fußgängerzonen davon erfassen lassen. Eine unbedingte, zeitlich unbefristete Maskenpflicht sei unverhältnismäßig. Es gebe ein milderer, gleich effektives Mittel, um das Infektionsgeschehen einzudämmen. Die Allgemeinverfügung sei auch nicht geeignet, um das verfolgte Ziel der Infektionseindämmung zu erreichen, nachdem die zeitliche Begrenzung der Maskenpflicht von 7:00 Uhr bis 19:00 Uhr und nur an Wochentagen kontraproduktiv sei. Gerade in den Abendstunden und am Sonnabend lägen die infektionsrechtlich am gefährlichsten und bedeutsamsten Zeiten vor, die es gelte einzudämmen. Außerdem müsse die Geeignetheit der Anordnung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung überhaupt infrage gestellt werden. Diese böte nur einen sehr begrenzten Schutz.

11

Für die Antragstellerin wird sinngemäß beantragt,

die aufschiebende Wirkung der am 16.12.2020 erhobenen Klage gegen die Ziffern 1 und 2 der Allgemeinverfügung der Stadt W. i.d.OPf. vom 11.12.2020 anzuordnen bzw. wiederherzustellen.

12

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Antrag abzulehnen.

13

In der Begründung der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung seien ausführliche Überlegungen zur Verhältnismäßigkeit angestellt worden. Die angefochtene Allgemeinverfügung beruhe auf der 10. BayIfSMV, mittlerweile gelte die 11. BayIfSMV. Die Allgemeinverfügung sei ein Verwaltungsakt, maßgeblicher Beurteilungszeitraum für die Rechtmäßigkeit der Allgemeinverfügung sei daher der Erlass des Verwaltungsakts. In materieller Hinsicht habe sich durch das Inkrafttreten der 11. BayIfSMV nichts geändert.

14

Es sei offensichtlich, dass es sich bei der Fußgängerzone um eine zentrale Begegnungsfläche in der Innenstadt handle. Die Maskenpflicht folge bereits aus § 24 Abs. 1 Nr. 1 der 11. BayIfSMV, die Antragsgegnerin habe lediglich die Örtlichkeit festgelegt. In der der Allgemeinverfügung zugrunde liegenden Verordnung sei auch die Geltungsdauer geregelt. Es sei nicht zu beanstanden, wenn der Ordnungsgeber seiner Entscheidung die Position des Robert Koch-Instituts zugrunde lege. Die Maskenpflicht stelle eine grundsätzlich geeignete Maßnahme dar, die Infektionszahlen zu reduzieren. Die Behauptung der

Antragstellerin, gerade in den Abendstunden komme es zu vermehrten Treffen von Menschen, die ihren Feierabend auskosten wollten, lasse die derzeit geltende Rechtslage (Ausgangsbeschränkung) unberücksichtigt.

15

Selbst bei offenen Erfolgsaussichten müsse die im vorliegenden Verfahren vorzunehmende Interessenabwägung aufgrund der inmitten stehenden gewichtigen Belange des Schutzes von Leben und Gesundheit zulasten der Antragstellerin ausfallen, insbesondere angesichts der aktuellen Lage.

16

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten, insbesondere die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze, Bezug genommen.

II.

17

Der Antrag war abzuweisen, weil er bereits unzulässig und überdies auch unbegründet ist.

18

1. Der Antrag der Antragstellerin, die aufschiebende Wirkung der erhobenen Anfechtungsklage gegen die Ziffern 1 und 2 der Allgemeinverfügung Maskenpflicht gemäß § 80 Abs. 5 VwGO anzuordnen, ist bereits unzulässig. Der Antragstellerin fehlt die auch im Eilverfahren erforderliche Antragsbefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO analog. Eilrechtsschutz soll nämlich nur derjenige in Anspruch nehmen können, der auch ein zulässiges Hauptsacheverfahren einleiten kann.

19

Die Klagepartei hat geltend zu machen, durch den Verwaltungsakt in ihren Rechten verletzt zu sein (Darlegungslast). Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts genügt zur Bejahung der Antragsbefugnis die Möglichkeit einer behaupteten Rechtsverletzung. Erforderlich sind vor allem Ausführungen in tatsächlicher Hinsicht, warum, wodurch und in welchen Rechten sich der Kläger betroffen fühlt. Der Kläger muss jedenfalls das Tatsachenmaterial beibringen, das es dem Gericht ermöglicht, zu klären, ob ein subjektives Recht des Klägers bei dem Rechtsstreit verletzt sein könnte (Eyermann/ Hopp, 15. Aufl. 2019, § 42 Rn. 112 f.).

20

Daran fehlt es hier. Im Falle einer Allgemeinverfügung ist jeder Betroffene nur im Hinblick auf die ihn materiell betreffende Regelung und nicht schlechthin gegen die Allgemeinverfügung als solches klagebefugt (Kopp/ Schenke, VwGO, 23. Aufl. 2017, § 42 Rn. 21; VG Würzburg, B. v. 16.9.2020 - W 8 E 20.1298 - juris Rn. 14; VG München, B. v. 29.10.2020 - M 26 a S 20.5372- juris Rn. 56). In diesem Fall reicht es nicht aus, dass die Antragstellerin nur formal Adressatin einer Regelung sein könnte, sondern sie muss, um auch hier Popularklagen auszuschließen, darlegen, inwieweit sie in ihrer konkreten Situation durch die angefochtenen Regelungen materiell betroffen ist.

21

Von Ziffer 1 der Allgemeinverfügung ist die Antragstellerin bereits deshalb nicht betroffen, weil diese Vorschrift - der Widerruf der Allgemeinverfügung der Stadt W. i. d. Oberpfalz vom 6.11.2020 - keine ihr gegenüber getroffene Regelung enthält. Eine irgendwie geartete Rechtsverletzung der Klägerin ist nicht ersichtlich. Weitergehende Ausführungen erübrigen sich daher.

22

Im Hinblick auf Ziffer 2 der Allgemeinverfügung Maskenpflicht hat die Antragstellerin nicht dargelegt, inwieweit sie durch diese Regelung in ihrer konkreten Situation aktuell und mehr als nur potenziell betroffen ist.

23

Die Antragstellerin hat ihren Wohnsitz nicht in der Stadt W. i. d. Oberpfalz, sondern in Tschechien. Die Antragstellerin hat im Rahmen dieses Eilverfahrens lediglich vorgetragen, sie sei eine Berufspendlerin und begeben sich deshalb regelmäßig in die Stadt W. und deren Fußgängerzonen. Tschechien ist allerdings seit dem 25.9.2020 als Risikogebiet im Sinne des § 1 Abs. 5 der Einreise-Quarantäneverordnung (EQV) eingestuft. (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikogebiete_neu.html). Die Einreise aus Tschechien in den Freistaat Bayern und der Aufenthalt in Bayern ist daher nur unter Einhaltung

der Regelungen der EQV vom 5.11.2020 in der Fassung vom 29.11.2020 und der derzeit geltenden 11. BayIfSMV zulässig.

24

Nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 b) EQV sind von der Quarantänepflicht Personen nicht umfasst, die in einem Risikogebiet nach § 1 Abs. 5 EQV ihren Wohnsitz haben und sich zwingend notwendig zum Zweck ihrer Berufsausübung in den Freistaat Bayern begeben und regelmäßig, mindestens einmal wöchentlich, an ihren Wohnsitz zurückkehren (Grenzgänger), wobei die zwingende Notwendigkeit durch den Arbeitgeber, Auftraggeber oder die Bildungseinrichtung zu bescheinigen ist. Hierzu hat die Antragstellerin nichts vorgetragen. Dem Gericht ist nicht bekannt, um welche Art der Berufsausübung es sich handelt, ob der Aufenthalt in Bayern zum Zwecke der Berufsausübung zwingend notwendig ist und ob die Antragstellerin regelmäßig an ihren Wohnsitz zurückkehrt oder ob die Berufsausübung nicht im Hinblick auf den derzeitigen Lockdown ohnehin nicht möglich ist.

25

In dem diesem Eilverfahren unmittelbar vorangegangenen Eilverfahren der Antragstellerin (RO 14 S 20.3045) hat die Antragstellerin im Gegensatz dazu nichts zu einer Berufsausübung in Bayern vorgetragen. In diesem Verfahren stützte die Antragstellerin ihre Antragsbefugnis darauf, sie sei eine Grenzpendlerin. Auch daraus lässt sich jedoch eine Antragsbefugnis nicht herleiten. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 EQV sind von der Verpflichtung zur häuslichen Quarantäne Personen nicht erfasst, die im Rahmen des Grenzverkehrs mit Nachbarstaaten für bis zu 24 Stunden in das Bundesgebiet einreisen, wenn der Auslandsaufenthalt ausschließlich einem triftigen Reisegrund dient. Auch hierzu hat die Antragstellerin nichts vorgetragen.

26

Es wurden nicht hinreichend substantiiert Tatsachen vorgetragen, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass die Antragstellerin durch die angegriffenen Regelungen oder deren Anwendung in eigenen Rechten verletzt wird.

27

Neben den Regelungen der EQV ist im Hinblick auf die allgemeine Ausgangsbeschränkung in § 2 der 11. BayIfSMV ein Aufenthalt in der Fußgängerzone in W. auch nur bei Vorliegen eines triftigen Grundes erlaubt. Auch hierzu wurde nichts vorgetragen.

28

Der Vortrag der Antragstellerin beschränkt sich vielmehr auf den Vortrag einer rein potenziell möglichen Betroffenheit. Dies genügt zur Bejahung der Antragsbefugnis gemäß § 42 Abs. 2 VwGO analog nicht. Der Antrag ist daher bereits unzulässig.

29

2. Der Antrag wäre darüber hinaus im Hinblick auf Ziffer 2 der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung auch unbegründet und wäre daher auch aus diesem Grund abzulehnen.

30

Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung der Klage im Fall eines gesetzlichen Ausschlusses der aufschiebenden Wirkung (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO) ganz oder teilweise anordnen. Hierbei hat das Gericht eine eigene, originäre Ermessensentscheidung zu treffen. Es hat zwischen dem in der gesetzlichen Regelung - hier § 28 Abs. 3 i.V.m. § 16 Abs. 8 IfSG - zum Ausdruck kommenden Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit des Verwaltungsaktes und dem Interesse des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfs abzuwägen. Im Rahmen dieser Abwägung sind in erster Linie die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens zu berücksichtigen.

31

Vor diesem Hintergrund überwiegt vorliegend das Vollzugsinteresse der Antragsgegnerin, da die erhobene Anfechtungsklage im maßgeblichen Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung voraussichtlich erfolglos bleiben wird. Die angegriffene Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 11.12.2020 ist aller Voraussicht nach rechtmäßig und verletzt die Antragstellerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

32

a) Das Gericht geht nach vorläufiger Bewertung der Rechtslage davon aus, dass die angegriffene Regelung der Ziffer 2 der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung eine ausreichende Rechtsgrundlage in § 28 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 28 a Abs. 1 Nr. 2, Abs. 3, Abs. 6 IfSG i.V.m. § 24 Abs. 1 Nr. 1 der 11. BayIfSMV findet, wobei Schutzmaßnahmen auch in Form einer Allgemeinverfügung ergehen können.

33

Maßgeblich kommt es dabei nicht ausschließlich auf die in der Allgemeinverfügung angegebenen Rechtsgrundlagen an. Bei der Allgemeinverfügung handelt es sich um einen Verwaltungsakt im Sinne des Art. 35 Satz 2 BayVwVfG, für den eine dem Art. 45 Abs. 2 LStVG für Verordnungen vergleichbare Regelung - bei der es sich aber auch nur um eine Soll-Vorschrift handelt - überhaupt nicht existiert.

34

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat bereits anhand der Rechtslage vor Inkrafttreten des § 28 a IfSG in einer Reihe von Entscheidungen ausgeführt, dass die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung als Bestandteil zum Schutz vor einer ungehinderten Ausbreitung bzw. zur Kontrolle des Infektionsgeschehens voraussichtlich von der Ermächtigungsgrundlage in § 28 Abs. 1 IfSG gedeckt ist (beispielsweise BayVGH, B. v. 7.9.2020 - 20 NE 20.1981 - juris; B. v. 26.6.2020 - 20 NE 20.1423 - juris; B. v. 19.6.2020 - 20 NE 20.1337 - juris; B. v. 5.5.2020 - 20 NE 20.926 - juris). Die dort dargelegten Erwägungen gelten entsprechend für die in § 24 Abs. 1 Nr. 1 der 8. BayIfSMV eingeräumte Möglichkeit der Kreisverwaltungsbehörde, stark frequentierte öffentliche Plätze festzulegen, auf denen Maskenpflicht besteht (BayVGH, B. v. 10.11.2020 - 20 NE 20.2477 - juris). Nichts anderes kann für die Nachfolgeregelung in § 24 Abs. 1 Nr. 1 der 11. BayIfSMV gelten.

35

Nach der Schaffung des § 28 a IfSG durch das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18.11.2020, der die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung (Maskenpflicht) explizit als eine mögliche notwendige Schutzmaßnahme aufführt, dürften keine Zweifel mehr am Vorliegen einer ausreichenden Ermächtigungsgrundlage bestehen. Mit der voraussichtlichen Verfassungsmäßigkeit dieser Regelung hat sich der Bayerische Verwaltungsgerichtshof bereits in seiner Entscheidung vom 10.12.2020 (20 NE 20.2482) befasst. Diesen überzeugenden Ausführungen schließt sich die hier zur Entscheidung berufene Kammer an.

36

b) Formelle Mängel der Allgemeinverfügung - etwa Bekanntmachungsmängel - wurden nicht vorgetragen und sind bei summarischer Prüfung auch nicht ersichtlich. Insbesondere trat die Allgemeinverfügung, die im Amtsblatt der Stadt W. i. d. Oberpfalz vom 15.12.2020 bekannt gegeben wurde, im Einklang mit Art. 41 Abs. 4 Satz 4 BayVwVfG erst am 16.12.2020 in Kraft.

37

Die Allgemeinverfügung wurde von der Stadt W. und damit von der nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV, § 65 Satz 1 Zuständigkeitsverordnung, Art. 9 GO, Art. 3 Abs. 1 Nr. 1 BayVwVfG sachlich und örtlich zuständigen Kreisverwaltungsbehörde erlassen. Entgegen den Ausführungen des Antragstellervertreeters ist zuständige Behörde für Maßnahmen nach § 28 a IfSG nicht der Deutsche Bundestag, sondern die zuständige Kreisverwaltungsbehörde. Lediglich für die Feststellung einer Epidemielage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG ist der Deutsche Bundestag zuständig, nicht aber für die notwendigen Schutzmaßnahmen im Sinne der §§ 28, 28 a IfSG. Hierfür bleibt es bei der in § 65 der Zuständigkeitsverordnung vorgesehenen Zuständigkeit der Kreisverwaltungsbehörden. Dies sieht § 24 Abs. 1 Nr. 1 der 11. BayIfSMV auch explizit so vor.

38

c) Die Allgemeinverfügung ist in dem vorliegend vom Antrag auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung der erhobenen Klage umfassten Umfang (Maskenpflicht) voraussichtlich auch rechtmäßig.

39

aa) Die allgemeinen Voraussetzungen des Art. 35 Satz 2 BayVwVfG für den Erlass einer Allgemeinverfügung sind gegeben.

40

Hierbei ist zu beachten, dass sich die Maskenpflicht direkt aus § 24 Abs. 1 Nr. 1 der 11. BayIfSMV ergibt. Mit der Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin wurde lediglich der räumliche Umgriff der sich aus der 11. BayIfSMV ergebenden Maskenpflicht festgelegt.

41

bb) Die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin hält sich an die tatbestandlichen Voraussetzungen der §§ 28, 28 a IfSG. Soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist, trifft die gemäß § 28 Abs. 1 S. 1 IfSG zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden oder sich ergibt, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war. Notwendige Schutzmaßnahmen können für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite durch den Bundestag die in § 28 a Abs. 1 IfSG beispielhaft aufgelisteten Maßnahmen sein. Hierzu gehört gemäß § 28 a Abs. 1 Nr. 2 IfSG auch das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung.

42

Diese Voraussetzungen für ein Tätigwerden der Antragsgegnerin sind erfüllt. Bei der Erkrankung Covid-19, die durch den Krankheitserreger SARS-CoV-2 verursacht wird, handelt es sich um eine übertragbare Krankheit im Sinne von § 2 Nr. 3 IfSG (vergleiche Robert Koch-Institut, epidemiologischer Steckbrief zu SARS-CoV-2 und COVID-19, Übertragungswege, Stand: 11.12.2020; im Internet aufrufbar unter https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html). Der Bundestag hat am 25.3.2020 eine epidemische Lage von nationaler Tragweite festgestellt und diesen Beschluss in seiner Plenarsitzung am 18.11.2020 erneuert. Damit ist der zeitliche Anwendungsbereich für die Anordnung der in § 28 a IfSG geregelten notwendigen Schutzmaßnahmen eröffnet.

43

Auch die sachlichen Voraussetzungen für die Festlegung der zentralen Begegnungsflächen in Innenstädten oder sonstigen öffentlichen Orten unter freiem Himmel, an denen sich Menschen entweder auf engem Raum oder nicht nur vorübergehend aufhalten, gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 1 der 10. BayIfSMV bzw. § 24 Abs. 1 Nr. 1 der 11. BayIfSMV liegen vor. § 24 Abs. 1 Nr. 1 der 10. BayIfSMV war wortidentisch mit dem jetzt geltenden § 24 Abs. 1 Nr. 1 der 11. BayIfSMV, so dass es keine Rolle spielt, auf welche Rechtslage es für die Rechtmäßigkeit der Allgemeinverfügung ankommt.

44

Es bestehen keine Zweifel daran, dass es sich bei der Fußgängerzone der Stadt W. i.d.OPf. um eine zentrale Begegnungsfläche in einer Innenstadt oder einen sonstigen öffentlichen Ort unter freiem Himmel handelt, an dem sich Menschen entweder auf engem Raum oder nicht nur vorübergehend aufhalten.

45

Bei einer Fußgängerzone handelt es sich nach dem Sprachgebrauch und der Regelung in der StVO um eine Verkehrsfläche, auf der Fußgänger Vorrang oder ausschließliches Nutzungsrecht gegenüber anderen Verkehrsteilnehmern haben. Meist haben andere Verkehrsteilnehmer, vor allem der motorisierte Verkehr, nur zu bestimmten Zeiten (zum Beispiel zur Anlieferung von Waren oder als Anwohner) ein Zuwegerecht. Die Straßenraumgestaltung ist meist durch ansprechende Oberflächengestaltung des Belags an die Bedürfnisse des Fußgängerverkehrs angepasst. Durch die Ausstattung mit Möblierung (beispielsweise Bänke, Beleuchtung, Brunnen und Bäume) wird eine gestalterische Wirkung erzeugt, die die Aufenthaltsqualität erhöht. Außerdem sind Fußgängerzonen oft gesäumt von Geschäften, Restaurants und Cafés.

46

Vor diesem Hintergrund bestehen nach Auffassung der Kammer keinerlei Zweifel daran, dass es sich bei der Fußgängerzone der Stadt W. i.d.OPf. um eine zentrale Begegnungsfläche in einer Innenstadt handelt. Bei der Fußgängerzone in der Stadt W. i.d.OPf. handelt es sich im Wesentlichen um die zentral im Innenstadtbereich gelegene Einkaufsstraße der Stadt W. Auch dort wurde durch eine ansprechende Straßenraumgestaltung (Straßenbelag, Möblierung) die Aufenthaltsqualität erhöht, in der Fußgängerzone befinden sich Geschäfte, Restaurants und Cafés.

47

Keine Bedenken an der inhaltlichen Bestimmtheit bestehen auch im Hinblick auf die Regelung, die Maskenpflicht gelte auf dem Stadtgebiet der Stadt W. i.d.OPf. innerhalb der gesamten Fußgängerzone

(Verkehrszeichen „Fußgängerzone“). Dieser Bereich ist eindeutig bestimmbar. Das Stadtgebiet der Stadt W. i.d.Opf. kann ebenso zweifelsfrei ermittelt werden wie die durch das Verkehrszeichen „Fußgängerzone“ ausgewiesene Fußgängerzone. Bei dem Verkehrszeichen „Fußgängerzone“ handelt es sich um ein Vorschriftszeichen im Sinne des § 41 Abs. 1, Abs. 2 StVO i.V.m. Anlage 2 Nr. 21 der StVO (Zeichen 242.1, 242.2).

48

Auch das Inkrafttreten der 11. BayIfSMV führt nicht dazu, dass die streitgegenständliche Allgemeinverfügung keine Geltung mehr hätte oder nachträglich rechtswidrig geworden wäre. Für die Adressaten der Allgemeinverfügung vom 11.12.2020 ist zweifelsfrei erkennbar, dass die Antragsgegnerin mit dieser Regelung die zentralen Begegnungsflächen in Innenstädten oder sonstigen öffentlichen Orten unter freiem Himmel festlegen wollte, auf denen die in der Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vorgesehene weitergehende Maskenpflicht gilt. Dabei macht es keinen Unterschied, ob diese Regelung auf § 24 Abs. 1 Nr. 1 der 10. BayIfSMV oder auf den inhaltsgleichen § 24 Abs. 1 Nr. 1 der 11. BayIfSMV gestützt wird. Die Allgemeinverfügung ist inhaltlich hinreichend bestimmt gem. Art. 37 BayVwVfG. Der Inhalt der getroffenen Regelung ist gegebenenfalls im Zusammenhang mit den Gründen und den sonstigen bekannten oder ohne weiteres erkennbaren Umständen für die Adressaten gemäß Art. 13 BayVwVfG so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar, dass sie ihr Verhalten danach richten können. Es ist nach Auffassung des Gerichts nicht erforderlich, die Allgemeinverfügung im Hinblick auf die Geltung der 11. BayIfSMV erneut zu überarbeiten und bekanntzumachen.

49

cc) Der Umfang der angeordneten Maskenpflicht ist auch unter Verhältnismäßigkeitsgesichtspunkten nicht zu beanstanden. Die Maßnahme ist sowohl geeignet, als auch erforderlich und angemessen im engeren Sinne.

50

Das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in der Fußgängerzone ist geeignet, um das erstrebte Ziel - die Eindämmung der Pandemie - zu erreichen. Geeignet ist eine Maßnahme schon dann, wenn sie zur Zweckerreichung beiträgt. Die angeordnete Verpflichtung zur Tragung einer Mund-Nasen-Bedeckung in der Fußgängerzone der Stadt W. ist geeignet, eine weitere Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus abzuwenden. Sie verringert die Häufigkeit der Situationen, in denen zwei oder mehrere Personen einen Abstand von 1,5 m ohne Mund-Nasen-Bedeckung unterschreiten und daher ein erhöhtes Risiko einer Übertragung des SARS-CoV-2-Virus besteht. Nach Einschätzung des Robert Koch-Instituts besteht ein erhöhtes Übertragungsrisiko auch im Freien, wenn der Mindestabstand von 1,5 m ohne Mund-Nasen-Bedeckung unterschritten wird (RKI, Risikobewertung zu Covid-19, Stand: 27.11.2020). Auch das Robert Koch-Institut empfiehlt daher das generelle Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in bestimmten Situationen im öffentlichen Raum als weiteren Baustein, um den Infektionsdruck und damit die Ausbreitungsgeschwindigkeit von Covid-19 in der Bevölkerung zu reduzieren und somit Risikogruppen zu schützen. Dies gelte auch bei Menschenansammlungen im Freien, wenn der Mindestabstand von 1,5 m nicht eingehalten werde. Das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Raum könne vor allem dann im Sinne einer Reduktion der Übertragungen wirksam werden, wenn möglichst viele Personen eine Mund-Nasen-Bedeckung tragen. Das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung trage dazu bei, andere Personen vor feinen Tröpfchen und Partikeln, die man zum Beispiel beim Sprechen, Husten oder Niesen ausstoße, zu schützen (Fremdschutz). Für diesen Fremdschutz durch Mund-Nasen-Bedeckung gebe es inzwischen erste wissenschaftliche Hinweise. Der Einsatz einer Mund-Nasen-Bedeckung könne andere zentrale Schutzmaßnahmen, wie die (Selbst-) Isolation von Infizierten, die Einhaltung der physischen Distanz von mindestens 1,5 m und von Hustenregeln und Händehygiene sowie die Notwendigkeit des Lüftens nicht ersetzen, sondern ergänze diese. Das situationsbedingte generelle Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in der Bevölkerung sei ein weiterer Baustein, um Übertragungen zu reduzieren (RKI, Infektionsschutzmaßnahmen, Stand: 27.11.2020, „Was ist beim Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in der Öffentlichkeit zu beachten?“, https://www.rki.de/SharedDocs/FAQ/NCOV2019/FAQ_Liste_Infektionsschutz.html). Bei der Frage der Geeignetheit der Maßnahme geht es nicht in erster Linie um den Eigenschutz - wie die Antragstellerin meint -, sondern um den Fremdschutz. Dass die Mund-Nasen-Schutzmasken in der Lage sind, virushaltige Partikel zumindest teilweise abzufangen, die beim Husten und Sprechen aus dem Atemwegen

herausgeschleudert werden, erwähnt selbst die Antragstellerin. Genau dies macht das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung zu einem geeigneten Mittel.

51

Die Argumentation der Antragstellerin, die zeitliche Begrenzung der Maskenpflicht auf die Zeit von 7:00 Uhr bis 19:00 Uhr führe dazu, dass die Maßnahme nicht geeignet sei, um das verfolgte Ziel der Infektionseindämmung zu erreichen, geht an der Sache vorbei. Dabei werden die sonstigen nach der 11. BayIfSMV geltenden Regelungen völlig ignoriert. Das vermehrte Treffen von Menschen in den Abendstunden und am Sonnabend in der Fußgängerzone ist bereits im Hinblick auf §§ 2, 3 der 11. BayIfSMV untersagt. Derzeit gilt sowohl eine allgemeine Ausgangsbeschränkung als auch eine nächtliche Ausgangssperre. Gerade die zeitliche Befristung der Maskenpflicht auf die Tageszeit, in der die Wahrscheinlichkeit der Unterschreitung des Mindestabstands von 1,5 m aufgrund der Vielzahl der in der Fußgängerzone anzutreffenden Menschen beispielsweise wegen geöffneter Geschäfte höher ist, dient der Verhältnismäßigkeit der angegriffenen Allgemeinverfügung.

52

Gleich geeignete, den Adressatenkreis der Allgemeinverfügung weniger belastende Maßnahmen sind nicht ersichtlich. Insbesondere handelt es sich bei der von der Antragstellerin vorgetragene Möglichkeit, die Maskenpflicht nur anzuordnen, wenn und solange kein Abstand von 1,50 m zwischen zwei oder mehreren Personen in Fußgängerzonen eingehalten werden könne, nicht um ein gleich effektives Mittel, um das Infektionsgeschehen einzudämmen. Bei Unterschreitung des Mindestabstands ist es bereits zu spät. In diesem Zeitpunkt hat sich die Infektionsgefahr bereits erhöht. Außerdem muss für den Adressaten der Allgemeinverfügung klar sein, was genau von ihm verlangt wird. Dies ist bei einer Regelung wie der von der Antragstellerin vorgeschlagenen nicht möglich. Hier besteht für den Einzelnen eine erhebliche Unsicherheit, ob tatsächlich gerade eine Maskenpflicht besteht oder nicht. Dies ist insbesondere bei einer bußgeldbewehrten Vorschrift nicht hinnehmbar. Dass möglichst immer ein Mindestabstand von 1,5 m zu anderen Personen einzuhalten ist und bei einer Unterschreitung des Mindestabstandes von 1,5 m eine Mund-Nasen-Bedeckung zu tragen ist, ergibt sich bereits aus der Regelung in § 1 Abs. 1 der 11. BayIfSMV. Der Verordnungsgeber wollte mit der Einfügung des § 24 Abs. 1 Nr. 1 der 11. BayIfSMV einen zusätzlichen Schutz vor Ansteckung für die erwartungsgemäß besonders frequentierten und belebten Bereiche einer Stadt schaffen.

53

Schließlich sind die verfügbaren Regelungen auch angemessen. Durch die getroffene Regelung ist die Antragstellerin - wenn überhaupt - maximal in ihrem Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG betroffen. Dieses Recht gilt allerdings nicht uneingeschränkt, sondern es findet seine Grenzen in kollidierendem Verfassungsrecht. In der Abwägung tritt die allgemeine Handlungsfreiheit der Antragstellerin hier hinter dem mit der Allgemeinverfügung bezweckten Schutz von Leben und Gesundheit Anderer (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) zurück. In Anbetracht der überragenden Bedeutung des Rechts auf Leben und Gesundheit der Bevölkerung, die es vor einer ungebremsten Ausbreitung der Covid-19-Erkrankung zu schützen gilt und um eine Vielzahl von teils schweren Erkrankungen und Todesfällen sowie eine Überlastung des Gesundheitssystems zu vermeiden, ist diesen Interessen der Vorrang einzuräumen gegenüber der lediglich geringen Einschränkung der Antragstellerin in ihrer allgemeinen Handlungsfreiheit. Die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung führt nicht dazu, dass die Antragstellerin von der Ausübung ihrer grundgesetzlichen Freiheiten entscheidend abgehalten wird. Die verfügbare Maskenpflicht verlangt von der Antragstellerin nur einen geringen Aufwand ab, da die Maskenpflicht ohnehin in vielen anderen Alltagssituationen auch gilt. Zwar kann das Tragen durchaus als lästig und wenig angenehm betrachtet werden. Dies führt aber nicht zu ins Gewicht fallenden Einschränkungen der Fortbewegungs- und Entfaltungsfreiheit. Auf der anderen Seite leistet sie einen Beitrag zur Abwehr erheblich ins Gewicht fallender Gefahren für Leben, Gesundheit und Freiheit Aller sowie der Funktionsfähigkeit staatlicher und gesellschaftlicher Einrichtungen. Die angeordnete Maskenpflicht ist daher auch verhältnismäßig im engeren Sinne.

54

Die streitgegenständliche Allgemeinverfügung ist auch nicht deshalb unverhältnismäßig, weil in ihr kein zeitlicher Geltungszeitraum festgelegt wurde. Die Allgemeinverfügung regelt nur in Zusammenschau mit der ihr zugrunde liegenden BayIfSMV eine Maskenpflicht auf zentralen Begegnungsflächen. Sobald die ihr zugrunde liegende BayIfSMV keine Maskenpflicht auf von der Kreisverwaltungsbehörde festzulegenden

zentralen Begegnungsflächen mehr vorsieht, ergibt sich aus der Allgemeinverfügung auch keine Maskenpflicht mehr. In Zusammenschau der Allgemeinverfügung mit der 11. BayIfSMV ist derzeit von einer Geltung bis zum Ablauf des 10.1.2021 auszugehen. Dieser Zeitraum ist nicht unverhältnismäßig.

55

Der Antrag war daher aus den vorgenannten Gründen vollumfänglich abzulehnen. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

56

Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (abrufbar auf der Homepage des BVerwG). Das Gericht hat vorliegend von der Möglichkeit, den Streitwert im Hinblick auf die Vorwegnahme der Hauptsache bis zur Höhe des Streitwerts der Hauptsache anzupassen, Gebrauch gemacht.