

**Titel:**

**Erfolgreicher Eilantrag gegen Maskenpflicht auf zentralen Begegnungsflächen der Innenstadt**

**Normenketten:**

VwGO § 80 Abs. 5

BayVwVfG Art. 37 Abs. 1

11. BayIfSMV § 24 Abs. 1 Nr. 1

**Leitsätze:**

1. Besteht ein nicht auflösbarer Widerspruch zwischen der textlichen und der zeichnerischen Darstellung einer Allgemeinverfügung, so entspricht der Verwaltungsakt nicht dem Bestimmtheitsgebot des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG (hier: Bezugnahme auf Straßenliste und Karte zur Festlegung der Maskenpflicht in der Innenstadt). (Rn. 27) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Festlegung einer Maskenpflicht auf zentralen Begegnungsflächen der Innenstadt leidet an einem Ermessensdefizit, wenn aktuelle infektionsschutzrechtliche Einschränkungen und deren Auswirkung auf das Personenaufkommen nicht ermittelt und berücksichtigt werden. (Rn. 33 – 39) (redaktioneller Leitsatz)
3. Die Festlegung der zentralen Begegnungsflächen im Innenstadtbereich, auf denen Maskenpflicht gilt, ist in zeitlicher Hinsicht nur dann verhältnismäßig, wenn sie in Bezug auf unterschiedliche Wochentage oder verschiedene Tageszeiten differenziert, soweit diesbezüglich aufgrund tatsächlicher oder rechtlicher Gegebenheiten mit einem unterschiedlich stark ausgeprägten Personenaufkommen gerechnet werden muss. (Rn. 41) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Allgemeinverfügung der Kreisverwaltungsbehörde zur Festlegung der zentralen Begegnungsflächen in Innenstädten und sonstigen öffentlichen Orte unter freiem Himmel, auf denen gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 1. 11. BayIfSMV Maskenpflicht gilt, Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes in Innenstädten nach Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG, Zum Begriff der „zentralen Begegnungsflächen in Innenstädten“ und „sonstigen öffentlichen Orte unter freiem Himmel, an denen sich Menschen entweder auf engem Raum oder nicht nur vorübergehend aufhalten, „im Sinne des § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV, Anforderungen an die Ermessensausübung hinsichtlich des örtlichen und zeitlichen Umfangs der Festlegungen nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV, Maskenpflicht, Corona, Innenstadt, zentrale Begegnungsfläche, Bestimmtheit, Ermessensfehler, Ermittlung, zeitlicher Umfang

**Tenor**

I. Die aufschiebende Wirkung der Klage (AN 18 K 21.00312) gegen Ziffer I.1. der Allgemeinverfügung der Stadt ... vom 16. Februar 2021 (Amtsblatt Nr. 3c, Seite 68 ff.), soweit darin innerhalb des Bereichs 1 die Straßenzüge

1. ...
2. ...
3. ...
4. ...
5. ...
6. ...
7. ...
8. ...
9. ...
10. ...

11. ...
12. ...
13. ...ab dem Beginn der Fußgängerzonenregelung,
14. ...
15. ...
16. ... bis Höhe ... und ...,
17. ...
18. ...
19. ...
20. ...
21. ...
22. ...
23. ...
24. ...
25. ...bis ...,
26. ...
27. ...

als zentrale Begegnungsflächen in Innenstädten oder sonstige öffentliche Orte, an denen sich Menschen nicht nur vorübergehend aufhalten, im Sinne des § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV festgelegt werden, wird angeordnet.

II. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Der Streitwert wird auf 5.000,00 EUR festgesetzt.

## **Gründe**

I.

1

Der Antragsteller wendet sich im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gegen die Vollziehbarkeit einer Allgemeinverfügung, mit der Teile des Innenstadtbereichs der Antragsgegnerin als zentrale Begegnungsflächen festgelegt werden, auf denen gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. Bay-IfSMV Maskenpflicht gilt.

2

Der Antragsteller ist unter der Anschrift ... im Stadtgebiet der Antragsgegnerin wohnhaft. Dort befindet sich auch seine berufliche Tätigkeitsstätte.

3

Mit Allgemeinverfügung vom 16. Februar 2021 (Amtsblatt Nr. 3c, Seite 68 ff.) hat die Antragsgegnerin zur Festlegung der zentralen Begegnungsflächen und sonstigen öffentlichen Orte im Sinne des § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV auszugsweise folgende Regelungen getroffen:

I. Festlegungen

1. Maskenpflicht und Alkoholkonsumverbot

Gem. § 24 Abs. 1 Nr. 1 und Abs. 2 der 11. BayIfSMV besteht auf zentralen Begegnungsflächen sowie sonstigen öffentlichen Orten Maskenpflicht sowie ein Verbot des Konsums von Alkohol. Diese Flächen werden für die Stadt ... wie folgt festgelegt:

- Bereich 1: ..., ..., ..., ..., ...

Die in der beiliegenden Straßenliste (siehe Seite 71) aufgeführten Straßen (siehe beiliegenden Lageplan 1, Seite 72 im Maßstab 1:7.500; der Geltungsbereich gilt ab der Außenmauer der im Lageplan eingezeichneten Bauwerke).

- Bereich 2: [...]

- Bereich 3: [...]

- Bereich 4: [...]

Die Festlegungen erstrecken sich auf den gesamten öffentlich zugänglichen Raum in diesen Bereichen. Die Maskenpflicht gilt in der Zeit von 6:30 Uhr bis 19:00 Uhr. Das Verbot des Konsums von Alkohol auf den festgelegten Flächen gilt ganztägig.

...

II.

Ausnahmen:

Ausnahmen von den vorgenannten Beschränkungen können erteilt werden, soweit dies im Einzelfall aus infektionsschutzrechtlicher Sicht vertretbar ist.

III.

Diese Allgemeinverfügung gilt gemäß Art. 41 Abs. 4 BayVwVfG am 16.2.2021 durch Veröffentlichung im Sonderamtsblatt der Stadt ..., im Internet ([www. ....de](http://www....de)) sowie in Rundfunk und Presse als bekannt gegeben.

IV.

Diese Allgemeinverfügung gilt ab Bekanntgabe bis zum 7.3.2021 um 24:00 Uhr.

**4**

Die Straßenliste, auf welche Ziffer I.1. der Allgemeinverfügung Bezug nimmt, hat auszugsweise folgenden Wortlaut:

Maskenpflicht

in der Innenstadt

- |  |               |               |
|--|---------------|---------------|
| - ...  | - ...         | - ...         |
| - ...  | - ...         | - ...         |
| - ...  | - ...         | - ...         |
| - ... zw. ... und ...                                | - ...         | - ...         |
| - ..., östlich bis einschließlich ...zw. ... und ... | - ...         | - ... bis ... |
| - ...  | - ...         | - ...         |
| - ...  | - ...         | - ...         |
| - ... bis Beginn ...                                 | - ...         | - ...         |
| - ..., östlich bis ...und                            | - ...         | - ...         |
| - ...  | - ...         | - ...         |
| - ...  | - ...         | - ...         |
| - ...  | - ...         | - ...         |
| - ...  | - ... und ... | - ...         |
| - ...  | - ...         | - ...         |
| - ...  | - ...         | - ...         |

- ...
- ...
- ...
- ... bis Höhe ... und ...
- ...
- ...
- ...
- ...
- ...
- ...
- ...

## 5

Der von Ziffer I.1. in Bezug genommene Kartenausschnitt im Maßstab 1:7.500 bildet das Innenstadtgebiet der Antragsgegnerin ab. Es werden darin auch die Namen wesentlicher Straßenzüge angegeben. Der räumliche Geltungsbereich der Allgemeinverfügung ist in roter Farbe hervorgehoben.

## 6

Am 22. Februar 2021 hat der Antragsteller das Bayerische Verwaltungsgericht Ansbach um die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes ersucht. Am 23. Februar 2021 ist außerdem die Klageerhebung in der Hauptsache erfolgt (AN 18 K 21.00302).

## 7

Die Antragsgegnerin verkenne bereits die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV, indem sie dessen Wortlaut in der Allgemeinverfügung dergestalt verkürzt wiedergebe, dass auf „zentralen Begegnungsflächen sowie sonstigen öffentlichen Orten“ Maskenpflicht bestehe. Nach dem Wortlaut der Verordnung müsse es sich insoweit aber um „zentrale Begegnungsflächen in Innenstädten“ bzw. „sonstige öffentliche Orte unter freiem Himmel, an denen sich Menschen entweder auf engem Raum oder nicht nur vorübergehend aufhalten“, handeln. Auch habe die Antragsgegnerin seit dem 17. Oktober 2020 eine Vielzahl an Allgemeinverfügungen erlassen, in welchen die betreffenden Straßenzüge - seither im Wesentlichen unverändert - als öffentliche Verkehrsflächen, auf denen Maskenpflicht gilt, festgelegt worden seien. Insoweit habe es die Antragsgegnerin versäumt, den veränderten tatsächlichen Gegebenheiten hinreichend Rechnung zu tragen. So seien bereits seit dem 16. Dezember 2020 - von wenigen Ausnahmen abgesehen - nahezu alle Geschäfte und Dienstleistungsbetriebe geschlossen. Gleichwohl stelle die Antragsgegnerin in der Begründung der Allgemeinverfügung darauf ab, dass aufgrund der dort angesiedelten Geschäfte und Dienstleistungsbetriebe und des damit verbundenen Personenaufkommens auf den genannten Flächen die Unterschreitung des Mindestabstands von 1,5 m unvermeidbar sei. Aus denselben Gründen entbehre auch die Verknüpfung des zeitlichen Endes der Maskenpflicht um 19:00 Uhr mit dem einsetzenden Ladenschluss jeglicher Sinnhaftigkeit. Die im Übrigen angeführte Frequentierung der betreffenden Bereiche durch Berufstätige entfalte hier ebenfalls keine Relevanz. Soweit diese gegenwärtig nicht ohnehin im „Homeoffice“ arbeiten würden, würden sie sich jedenfalls nicht während des gesamten Zeitraums von 6:30 Uhr bis 19:00 Uhr auf den betreffenden Flächen, sondern vielmehr in den Gebäuden aufhalten. Ebenso wenig sei dort ein relevantes Aufkommen an Besuchern zu verzeichnen, zumal im Hinblick auf die derzeit gültigen Ausgangsbeschränkungen die Besichtigung von Sehenswürdigkeiten keinen triftigen Grund für das Verlassen der Wohnung darstelle. Des Weiteren verkenne die Antragsgegnerin, dass die betreffenden Straßenzüge eine überwiegend großzügige räumliche Gestaltung aufweisen würden; es seien dort - vor allem im Bereich der Einkaufsstraßen - nur sehr wenige Engstellen und kaum Ampeln vorhanden.

## 8

Er selbst wohne und arbeite in unmittelbarer Nachbarschaft zu einem Großteil der in der Allgemeinverfügung aufgeführten Flächen. Aus triftigen Gründen im Sinne der 11. BayIfSMV - zur Ausübung seiner beruflichen Tätigkeit oder zum Zweck der Bewegung an der frischen Luft - betrete er diese somit täglich. Selbst unter Berücksichtigung der wechselnden Witterungsbedingungen (Schnee, Regen, Sonnenschein, kalte oder warme Temperaturen) hätten hierbei an keinem Ort und zu keiner Zeit auch nur ansatzweise Schwierigkeiten hinsichtlich der Einhaltung des Mindestabstands von 1,5 m bestanden. Im

Gegenteil habe ihm regelmäßig ein menschenfreier Bewegungsradius von etwa 4 m zur Verfügung gestanden.

## 9

Hinsichtlich des aktuellen Personenaufkommens in der Innenstadt der Antragsgegnerin sei des Weiteren auf verschiedene Lichtbildaufnahmen zu verweisen, die er dort am 28. Januar 2021 (15:15 Uhr bis 15:18 Uhr), am 29. Januar 2021 (12:49 Uhr bis 13:46 Uhr), am 4. Februar 2021 (12:21 Uhr bis 14:02 Uhr) am 11. Februar 2021 (13:10 Uhr bis 13:21 Uhr), am 17. Februar 2021 (12:38 Uhr bis 12:39 Uhr), am 18. Februar 2021 (14:12 Uhr bis 14:48 Uhr) sowie am 22. Februar 2021 (13:28 Uhr bis 13:58 Uhr) von verschiedenen Straßenzügen angefertigt habe.

## 10

Der Antragsteller beantragt konkretisierend zuletzt:

Die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage gegen die Allgemeinverfügung der Stadt ... vom 16. Februar 2021 hinsichtlich Ziffer 1 (Festlegungen), Nummer 1 (Maskenpflicht und Alkoholkonsumverbot), Bereich 1 (Innenstadt) wird im Hinblick auf die Maskenpflicht angeordnet, soweit die Festlegung folgende Straßen betrifft:

1) ...

2) ... zw. ... und ...

3) ...

4) ...

5) ...

6) ...

7) ...

8) ...

9) ...

10) ...

11) ...

12) ...

13) ...

14) ...

15) ...

16) ...

17) ...

18) ...

19) ...

20) ...

21) ...

22) ...

23) ...

24) ...

25) ...

26) ...

**11**

Die Antragsgegnerin beantragt,  
den Antrag abzulehnen.

**12**

Die Ausweisung derjenigen Orte in ihrem Stadtgebiet, an denen nach § 24 Abs. 1 Nr. 11. Bay-IfSMV Maskenpflicht gelte, sei ermessensfehlerfrei erfolgt. So handele es sich bei den ausgewählten Straßenzügen der Innenstadt um Bereiche, die trotz der derzeitigen umfangreichen Ladenschließungen während der Tagesstunden noch stark frequentiert würden. Neben dem Personenaufkommen durch Berufstätige, Einkaufende und Erholungssuchende sei zu berücksichtigen, dass in der Innenstadt eine Reihe von Ärzten und Apotheken angesiedelt sei, die auch während der Pandemie von einer gleichbleibend hohen Zahl an Personen aufgesucht würden. Der betreffende Innenstadtbereich zeichne sich zudem durch eine Vielzahl an Imbissbetrieben und Restaurants aus, die mitnahmefähige Speisen und Getränke anböten. Des Weiteren würden die derzeit milden Temperaturen vermehrt Personen, die in der Innenstadt arbeiten oder wohnen würden, für einen Spaziergang auf die Straßen treiben. Schließlich befänden sich in den betreffenden Straßenzügen mehrere ÖPNV-Knotenpunkte. Dabei sei eine Beschränkung der Maskenpflicht auf den Zeitraum von 6:30 Uhr bis 19:00 Uhr erfolgt, weil die Frequentierung des Innenstadtbereichs mit der Öffnung der Ladengeschäfte und Restaurants sowie dem Beginn der herkömmlichen Büroarbeitszeiten erfahrungsgemäß stark zunehme bzw. mit dem nahenden Ende der Ladenöffnungszeiten sowie dem Ende der Büroarbeitszeiten umgekehrt wieder abnehme.

**13**

Im Rahmen der Entscheidung über die räumliche und zeitliche Ausdehnung der Festlegungen nach § 24 Abs. 1 Nr. 11. BayIfSMV behalte sie zudem die aktuelle Infektionslage im Blick und nehme entsprechende Anpassungen vor. So sei beispielsweise in der Allgemeinverfügung vom 1. Dezember 2020 ein großflächiger Bereich vom ...bis zum ... ausgewiesen worden, der in der Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2021 aufgrund der damaligen enormen Infektionszahlen räumlich noch einmal habe erweitert werden müssen, ehe in der Allgemeinverfügung vom 23. Januar 2021 mit Blick auf die sinkenden Infektionszahlen sowohl in räumlicher als auch in zeitlicher Hinsicht eine deutliche Einschränkung erfolgt sei. Aktuell sei angesichts leicht steigender Infektionszahlen im Stadtgebiet sowie der Zunahme von Infektionen, die auf eine Mutation des SARS-CoV-2-Virus zurückgingen, erhöhte Vorsicht geboten. Dies gelte umso mehr, als einige dieser Mutanten eine höhere Verbreitungsgeschwindigkeit und die Stadt ... im Vergleich zu anderen Städten und Landkreisen eine erhöhte Sieben-Tage-Inzidenz aufweisen würden.

**14**

Die vom Antragsteller in Vorlage gebrachten Lichtbilder hätten lediglich den Charakter einer punktuellen Momentaufnahme und seien daher zur Veranschaulichung der generellen Situation nicht geeignet. Auch wenn die festgelegten Bereiche zu bestimmten Zeiten - in Abhängigkeit von der Tageszeit, dem Wetter oder dem Freizeitverhalten auswärts lebender Personen - keine Menschenansammlungen aufweisen würden und somit der Mindestabstand von 1,5 m eingehalten werden könne, gebe es umgekehrt aber genauso Zeiten, zu denen die Innenstadt voll von Menschen und damit die Wahrung des Mindestabstands nicht mehr möglich sei. Exemplarisch sei hierzu auf Lichtbilder zu verweisen, die am 26. und 27. Februar 2021 gefertigt worden seien, sowie eine Bilddokumentation der ... Nachrichten vom 20. Februar 2021 zu verweisen, die jeweils eine gut gefüllte Innenstadt zeigen würden, wobei der gebotene Mindestabstand wiederholt nicht eingehalten worden sei.

**15**

Letztlich sei das konkrete Personenaufkommen in der Innenstadt von einer Vielzahl von Faktoren abhängig, die von ihr nicht beeinflusst und auch vorab nicht im Detail eingeschätzt werden könnten. Ihre Mitarbeiter hätten daher auf vorhandene Ortskenntnisse und Erfahrungen zurückgreifen müssen, die durch die Einschätzungen der örtlichen Polizei bezüglich der aktuellen Frequentierung sowie der Einhaltung der geltenden Vorschriften durch die Bürger ergänzt worden seien. Würde man demgegenüber eine stets tagesaktuelle Einschätzung und eine entsprechend aktualisierte Allgemeinverfügung verlangen, wäre dies nicht nur mit einem unverhältnismäßigen Aufwand verbunden. Wöchentlich oder gar täglich aktualisierte Allgemeinverfügungen seien zudem der Akzeptanz in der Bevölkerung abträglich und würden zu deren Verunsicherung beitragen. Aus diesem Grund habe sie bei der Ausarbeitung der Allgemeinverfügung vom

16. Februar 2021 darauf geachtet, weder eine zu enge Abfolge von Bereichen mit und ohne Maskenpflicht auf engsten Raum noch differenzierende Regelungen an verschiedenen Tagen und zu unterschiedlichen Tageszeiten vorzusehen.

## 16

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird ergänzend auf die Gerichtsakte in diesem Verfahren sowie dem Hauptsacheverfahren AN 18 K 21.00312 verwiesen.

II.

## 17

Der zulässige Antrag hat auch in der Sache Erfolg.

## 18

1. Der Antrag ist zulässig.

## 19

Er ist statthaft als Antrag nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO mit dem Ziel der Anordnung der aufschiebenden Wirkung der in dem Hauptsacheverfahren AN 18 K 21.00312 erhobenen Anfechtungsklage gegen Ziffer I.1 der Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 16. Februar 2021, soweit darin bestimmte Straßenzüge der Innenstadt als zentrale Begegnungsflächen und sonstige öffentliche Orte festgelegt wurden, auf denen gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV Maskenpflicht gilt. Dieser Klage kommt gemäß § 80 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 VwGO i.V.m. § 28 Abs. 3, § 16 Abs. 8 IfSG kraft bundesgesetzlicher Regelung keine aufschiebende Wirkung zu; die angegriffenen Bestimmungen der Allgemeinverfügung finden ihre rechtliche Grundlage in § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV i.V.m. § 28 Abs. 1, § 28a Abs. 1 Nr. 2 IfSG.

## 20

Der Antragsteller verfügt ferner über die entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO notwendige Antragsbefugnis. Auch wenn seine Wohn- und Arbeitsstätte am ... außerhalb des örtlichen Geltungsbereichs der Allgemeinverfügung vom 16. Februar 2021 belegen ist, befindet sie sich doch in dessen unmittelbarer Nachbarschaft; verschiedene Straßenzüge, die vom räumlichen Umgriff der Allgemeinverfügung erfasst werden wie namentlich der ... und die ..., liegen kaum bzw. nur wenige hundert Meter vom Wohnsitz und Arbeitsort des Antragstellers entfernt. Es erscheint damit hinreichend glaubhaft, dass sich der Antragsteller - wie in der Antragsbegründung geltend gemacht - mit regelmäßiger Wiederkehr aus beruflich oder privat veranlassten Gründen dort aufhält und somit als Adressat der Festlegungen der Allgemeinverfügung anzusehen ist. Im Übrigen ist nicht erforderlich, dass der Antragsteller für sämtliche der geltend gemachten Rechtswidrigkeitsgründe seine Antragsbefugnis im Einzelnen nachweist (VG Regensburg, B.v. 18.11.2020 - RN 14 S 20.2756 - juris Rn. 45).

## 21

2. Darüber hinaus ist der Antrag auch in der Sache begründet.

## 22

Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO hat das erkennende Gericht eine eigenständige und originäre Interessensabwägung zwischen dem - in § 28 Abs. 3, § 16 Abs. 8 IfSG zum Ausdruck gelangten - Vollzugsinteresse der Antragsgegnerin und dem Aussetzungsinteresse des Antragstellers zu treffen. Bei dieser gerichtlichen Ermessensentscheidung kommt vor allem den - nach dem Wesen des Eilverfahrens nur summarisch zu prüfenden - Erfolgsaussichten des in der Hauptsache eingelegten Rechtsbehelfs eine maßgebliche Bedeutung zu (vgl. BVerwG, B.v. 6.7.1994 - 1 VR 10.93 - juris Rn. 4). Dabei können allerdings - eben wegen des summarischen Charakters des Eilverfahrens und seiner nur begrenzten Erkenntnismöglichkeiten - weder schwierige Rechtsfragen vertieft oder abschließend geklärt noch komplizierte Tatsachenfeststellungen getroffen werden; solches muss dem Verfahren der Hauptsache überlassen bleiben (OVG NRW, B.v. 26.1.1999 - 3 B 2861/97 - juris Rn. 4). Wird bei einer derartigen summarischen Prüfung der in der Hauptsache erhobene Rechtsbehelf voraussichtlich erfolgreich sein, so wird dem Antrag regelmäßig zu entsprechen sein. Wird dagegen der in der Hauptsache erhobene Rechtsbehelf voraussichtlich keinen Erfolg haben, so ist dies ein starkes Indiz für die Ablehnung des Antrags.

## 23

In Anwendung dieser Maßstäbe war dem vorliegenden Antrag vollumfänglich zu entsprechen. Die in der Hauptsache erhobene Anfechtungsklage gegen Ziffer I.1. der Allgemeinverfügung vom 16. Februar 2021, soweit darin die in der Antragschrift bezeichneten Straßenzüge als zentrale Begegnungsflächen der Innenstadt der Antragsgegnerin festgelegt werden, auf denen gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV Maskenpflicht gilt, wird bei summarischer Prüfung aller Voraussicht nach erfolgreich sein. Abgesehen davon, dass die Allgemeinverfügung teilweise gegen den Bestimmtheitsgrundsatz des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG verstößt, erweist sie sich darüber hinaus aufgrund verschiedener Ermessensfehler - die im Wesentlichen auf einer unzureichenden Ermittlung des aktuellen Personenaufkommens im Bereich der Innenstadt und der bewusst ausgeschlossenen Differenzierung hinsichtlich verschiedener Tageszeiten bzw. Wochentage beruhen - als rechtswidrig und verletzt den Antragsteller in seinem durch Art. 2 Abs. 1 GG gewährleisteten Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

#### 24

a) Die Allgemeinverfügung vom 16. Februar 2021 wird, soweit darin der Straßenzug „...“ als zentrale Begegnungsfläche der Innenstadt im Sinne des § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV festgelegt wird, bereits den Bestimmtheitsanforderungen des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG nicht gerecht.

#### 25

Gemäß Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG müssen Verwaltungsakte, zu denen auch die vorliegend in Teilen angegriffene Allgemeinverfügung zählt (Art. 35 Satz 2 BayVwVfG), inhaltlich hinreichend bestimmt sein. Inhaltlich hinreichende Bestimmtheit setzt voraus, dass insbesondere für den Adressaten des Verwaltungsakts die von der Behörde getroffene Regelung so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar ist, dass er sein Verhalten danach richten kann. Es reicht aus, wenn sich die Regelung aus dem gesamten Inhalt des Bescheids, insbesondere seiner Begründung sowie den weiteren, den Beteiligten bekannten oder ohne Weiteres erkennbaren Umständen unzweifelhaft erkennen lässt. Im Einzelnen richten sich die Anforderungen an die notwendige Bestimmtheit nach den Besonderheiten des jeweils anzuwendenden und mit dem Verwaltungsakt umzusetzenden materiellen Rechts (BVerwG, U.v. 3.12.2003 - 6 C 20.02 - BVerwGE 119, 282/284).

#### 26

Umfasst der Regelungsgehalt eines Verwaltungsakts - wie im Fall der Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 16. Februar 2021 - nur bestimmte Teile eines Gemeindegebiets, so muss diesem außerdem entnommen werden können, auf welchen räumlichen Geltungsbereich er sich bezieht (vgl. HK-VerwR/Schwarz, 4. Aufl. 2016, VwVfG, § 37 Rn. 21; ebenso für Verordnungen: BayVGH, U.v. 13.7.1989 - 22 N 87.870 - BayVBl. 1990, 185). Insoweit sind auch Bezugnahmen auf Karten oder Pläne grundsätzlich zulässig.

#### 27

Zur Umschreibung des hier maßgeblichen Bereichs 1 in der Innenstadt nimmt Ziffer I.1. der Allgemeinverfügung sowohl auf eine im Anhang abgedruckte Straßenliste als auch auf einen ebenfalls im Anhang abgedruckten „Lageplan 1“ im Maßstab 1:7.500 Bezug. Zwar ist eine derartige doppelte Bezugnahme - zum einen auf die textlichen Festlegungen des Straßenverzeichnisses, zum anderen auf die zeichnerischen Darstellungen des beigefügten Kartenausschnitts - dem Grunde nach nicht zu beanstanden. Sie erweist sich im Gegenteil sogar als besonders geeignet, um den räumlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung für die Adressaten in anschaulicher Weise zu verdeutlichen. Allerdings hat die Behörde in einem solchen Fall darauf zu achten, dass die textlichen und zeichnerischen Festlegungen der Allgemeinverfügung einander nicht widersprechen, sondern vielmehr ein nachvollziehbares und in sich schlüssiges Regelungsgefüge bilden. Besteht hingegen ein nicht auflösbarer Widerspruch zwischen der textlichen und der zeichnerischen Darstellung, so entspricht der Verwaltungsakt nicht dem Bestimmtheitsgebot des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG (BayVGH, B.v. 30.11.2017 - 10 ZB 17.2121 - juris Rn. 7). Einen derartigen, auch mithilfe der üblichen Auslegungsmethoden nicht aufzuklärenden Widerspruch zwischen der textlichen Festlegung der in Anhang enthaltenen Straßenliste und der graphischen Darstellung des ebenfalls dort abgebildeten Kartenausschnitts weist die vorliegende Allgemeinverfügung in Bezug auf die Straße „...“ auf. Während diese in der Straßenliste ausdrücklich aufgeführt wurde, fehlt es an einer rotfarbigen Hervorhebung dieses - dort sogar namentlich bezeichneten - Straßenzugs in dem daneben abgebildeten Lageplan. Der Allgemeinverfügung kann somit nicht mehr in eindeutiger und zweifelsfreier Weise entnommen werden, ob der Straßenzug „...“ als zentrale Begegnungsfläche im Sinne des § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV festgelegt wurde und dort in der Folge eine Verpflichtung zum Tragen einer Mund-

Nasen-Bedeckung im öffentlichen Verkehrsraum besteht oder nicht. Dies gilt umso mehr, als Ziffer I.1. der Allgemeinverfügung zur näheren Umschreibung der vom dortigen Bereich 1 umfassten Straßen expressis verbis sowohl auf die Straßenliste als auch auf den Kartenausschnitt Bezug nimmt. Dort werden als der räumliche Geltungsbereich der Festlegungen nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV innerhalb des Bereichs 1 explizit „[d]ie in der beiliegenden Straßenliste (siehe Seite 71) aufgeführten Straßen (siehe beiliegenden Lageplan 1, Seite 72 im Maßstab 1:7.500 [...]“ bezeichnet. Was aber gelten soll, wenn die textlichen Festlegungen der Straßenliste von der zeichnerischen Darstellung in dem Lageplan abweichen, dazu trifft die Allgemeinverfügung keine Aussage.

## 28

b) Darüber hinaus erweist sich die Allgemeinverfügung vom 5. Februar 2021 auch in inhaltlicher Hinsicht als rechtswidrig, weil die darin enthaltenen Festlegungen nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV den gesetzlichen Anforderungen an die insoweit notwendige Ermessensausübung nicht mehr entsprechen und sich mithin als ermessensfehlerhaft im Sinne des § 114 Satz 1 VwGO erweisen.

## 29

Nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV besteht Maskenpflicht auf den von der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde festzulegenden zentralen Begegnungsflächen in Innenstädten oder an sonstigen öffentlichen Orten unter freiem Himmel, an denen sich Menschen entweder auf engem Raum oder nicht nur vorübergehend aufhalten. Die in der Verordnung verwendeten Begrifflichkeiten der „zentralen Begegnungsflächen“ oder der „sonstigen öffentlichen Orte“ stellen dabei sogenannte unbestimmte Rechtsbegriffe dar, deren Regelungsgehalt anhand der üblichen Auslegungsmethoden - insbesondere anhand des Wortlauts und des dahinterstehenden Sinns und Zwecks - zu bestimmen ist. Bereits aus dem Wortlaut wird deutlich, dass als „zentrale Begegnungsflächen“ oder „sonstige öffentliche Orte“ im Sinne des § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV nur solche Flächen in Betracht kommen, „an denen sich Menschen entweder auf engem Raum oder nicht nur vorübergehend aufhalten“. Weitere Einschränkungen ergeben sich aus dem Sinn und Zweck des Infektionsschutzrechts, der gemäß § 1 Abs. 1 IfSG darin besteht, übertragbaren Krankheiten - hier dem Coronavirus SARS CoV-2 - beim Menschen vorzubeugen, Infektionen frühzeitig zu erkennen und ihre Weiterverbreitung zu verhindern. Die Erreichung dieses Zwecks macht eine Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung an öffentlichen Orten unter freiem Himmel zum einen dann erforderlich, wenn der nach § 1 Abs. 1 Satz 2 11. BayIfSMV vorgesehene Mindestabstand zwischen zwei Personen von 1,5 m - sei es aufgrund beengter Verkehrsverhältnisse oder wegen starker Frequentierung der betreffenden Örtlichkeiten - nicht mehr eingehalten werden kann. Zum anderen kommt eine weitergehende Maskenpflicht unter freiem Himmel dann in Betracht, wenn die örtlichen Sicherheitsbehörden über einschlägige Erfahrungswerte verfügen, wonach der Mindestabstand zwar dem Grunde nach eingehalten werden könnte, regelmäßig aber gleichwohl missachtet wird (so bereits zum Begriff der „stark frequentierten öffentlichen Plätze“ nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 8. BayIfSMV: VG Bayreuth, B.v. 18.11.2020 - B 7 S 20.1232 - juris Rn. 28).

## 30

Nach verfassungskonformer Auslegung hat sich die Ausweisung der zentralen Begegnungsflächen unter Berücksichtigung dieser infektiologischen Erwägungen danach zu orientieren, an welchen Orten sich üblicherweise Personen begegnen, an denen der Mindestabstand von 1,5 m nicht eingehalten wird oder werden kann oder aufgrund der Quell- und Zielrichtung an Engstellen keine Möglichkeit besteht, diese Wege zu meiden oder zu umgehen. Der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde steht dabei ein Beurteilungsspielraum zu. Das bedeutet, dass die Kreisverwaltungsbehörde nach ihrer Ortskenntnis, ihren Erfahrungen und Recherchen - gegebenenfalls nach Rücksprache oder fachlicher Beratung von anderen Behörden - ermitteln muss, an welchen Orten von einem erhöhten Personenaufkommen, unvorsichtigem Verhalten oder beengten räumlichen Verhältnissen auszugehen ist. Zu berücksichtigen sind die zeitlichen und örtlichen Gegebenheiten, wie sie sich nach der aktuell gültigen Regelungslage darstellen (vgl. zum Ganzen VG Bayreuth, B.v. 18.11.2020 - B 7 S 20.1232 - juris Rn. 29 ff.).

## 31

Sind innerhalb des Zuständigkeitsbereichs der Kreisverwaltungsbehörde Örtlichkeiten belegen, die anhand der oben aufgezeigten Kriterien als „zentrale Begegnungsflächen“ oder mit diesen vergleichbare „öffentliche Orte“ einzustufen sind, so ist diese nach dem Wortlaut des § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV („festzulegenden“) im Ausgangspunkt dazu verpflichtet, dort eine entsprechende Maskenpflicht anzuordnen. Allerdings enthält § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV keine näheren Vorgaben hinsichtlich des örtlichen und

zeitlichen Umfangs einer derartigen Maskenpflicht. Vielmehr ist dieser von der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens, das gemäß § 114 S. 1 VwGO gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbar ist, selbst festzusetzen.

### **32**

Ausgehend von diesen Maßstäben stellt sich die infolge der Festlegungen in der Allgemeinverfügung vom 16. Februar 2021 für die dort aufgeführten innerstädtischen Bereiche an sieben Tagen in der Woche jeweils für die Zeit von 6:30 Uhr morgens bis 19:00 Uhr abends gültige Maskenpflicht nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV auf der Rechtsfolgenseite als ermessensfehlerhaft dar. Im Einzelnen liegen die nachfolgend aufgezeigten spezifischen Ermessensfehler vor.

### **33**

aa) Die Allgemeinverfügung vom 16. Februar 2021 leidet bereits insoweit an einem Ermessensdefizit, als es die Antragsgegnerin versäumt hat, ihre Festlegungen in Bezug auf die Maskenpflicht nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV auf eine hinreichend ausermittelte und an den jeweils aktuellen Gegebenheiten orientierte Tatsachengrundlage zu stützen.

### **34**

Zwar geht das Gericht im Ausgangspunkt davon aus, dass die für die Festlegungen nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV maßgeblichen Umstände - das tatsächliche Personenaufkommen auf den dort genannten öffentlichen Verkehrsflächen und die damit einhergehende (Un-)Möglichkeit zur Einhaltung des Mindestabstands nach § 1 Abs. 1 Satz 2 11. BayIfSMV - schon mit Blick auf die Vielgestaltigkeit der insoweit maßgeblichen Umstände und die Dynamik des aktuellen Infektionsgeschehens grundsätzlich nicht wöchentlich oder gar täglich auf ihre Aktualität überprüft und gegebenenfalls entsprechend angepasst werden müssen. Vielmehr kann für die insoweit anzustellende Gefahrenprognose zulässigerweise auf in der Vergangenheit unter vergleichbaren tatsächlichen und rechtlichen Bedingungen gewonnene Erkenntnisse zurückgegriffen werden. Anders verhält es sich aber, wenn sich die bislang zugrunde gelegte Tatsachen- oder Rechtslage in einer Art und Weise geändert hat, die typischerweise mit einer Veränderung des für die betreffenden Verkehrsflächen zuvor ermittelten Personenaufkommens einhergeht. In derartigen Fällen ist die zuständige Kreisverwaltungsbehörde vielmehr dazu angehalten, sich einen zumindest rudimentären Überblick über die Auswirkungen derartiger Veränderungen auf das Personenaufkommen und die daraus gegebenenfalls resultierende (Un-)Möglichkeit zur Einhaltung des Mindestabstands von 1,5 m auf den betreffenden zentralen Begegnungsflächen zu verschaffen und ihre bisherigen Festlegungen auf einen unter Umständen erforderlichen Anpassungsbedarf zu überprüfen.

### **35**

Eine in diesem Sinne relevante Änderung der Sach- und Rechtslage kann dabei vor allem dann angenommen werden, wenn durch die jeweils gültige Fassung der Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung solche Beschränkungen eingeführt oder wieder aufgehoben werden, die sich typischerweise auf das Personenaufkommen in den betreffenden Innenstadtbereichen auswirken können. Beispielhaft zu nennen sind an dieser Stelle insbesondere die Wiedereinführung der allgemeinen Ausgangsbeschränkungen durch § 2 11. BayIfSMV (in Kraft getreten am 16.12.2020), die weitgehenden Öffnungsbeschränkungen für Ladengeschäfte mit Kundenverkehr durch § 12 Abs. 1 11. BayIfSMV (in Kraft getreten am 16.12.2020) und die zuletzt erfolgte Zulassung des sogenannten „Click & Collect“ durch die Anfügung des § 12 Abs. 1 Satz 6 11. BayIfSMV (in Kraft getreten am 11.1.2021). All diese Umstände waren dem Grunde nach dazu geeignet, das Personenaufkommen in der Innenstadt der Antragsgegnerin zu reduzieren (dies betrifft namentlich die beiden zuerst genannten Regelungen) bzw. unter Umständen wieder etwas ansteigen zu lassen (dies betrifft die zuletzt genannte Regelung). Jedenfalls im Hinblick auf die vorstehend aufgezeigten Rechtsänderungen hätte sich die Antragsgegnerin daher zu einer Überprüfung von deren Auswirkungen auf das Personenaufkommen in den betreffenden Innenstadtbereichen veranlasst sehen und die Verhältnismäßigkeit des räumlichen und zeitlichen Umgriffs der Festlegungen nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV neu bewerten und erforderlichenfalls anpassen müssen.

### **36**

Dass die Antragsgegnerin die vorstehend dargestellten Änderungen in der Rechtslage und deren konkrete Auswirkungen auf das Personenaufkommen in der gebotenen Weise berücksichtigt hätte, kann ihren Ausführungen indessen nicht entnommen werden. Insbesondere war sie trotz wiederholter Aufforderung

von Seiten des Gerichts nicht dazu in der Lage, diejenigen aktuellen tatsächlichen Erkenntnisse und Feststellungen zu benennen, auf deren Grundlage die Festlegungen nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV in der derzeit gültigen Allgemeinverfügung vom 16. Februar 2021 vorgenommen wurden. Soweit sie diesbezüglich pauschal auf vorhandene Ortskenntnisse und Erfahrungen ihrer Mitarbeiter verweist, bleibt offen, auf welchen gebührend aktualisierten Erkenntnissen diese beruhen sollen (Verkehrszählung, vorab durchgeführte Kontrollgänge etc.). Weitergehende Erkenntnisse ergeben sich ebenso wenig aus dem daneben erfolgten Hinweis auf die Einschätzungen der örtlichen Polizei; der diesbezüglich vorgelegten E-Mail des Polizeipräsidiums ... kann lediglich entnommen werden, dass von dessen Seite der örtlichen Ausdehnung der „Maskenpflichtzone“ im Wesentlichen zugestimmt und in zeitlicher Hinsicht eine Ausdehnung bis zum Beginn des Ladenschlusses angeregt wurde. Auf welcher tatsächlichen Grundlage das Polizeipräsidium zu dieser fachlichen Einschätzung gelangt ist und inwieweit hierbei die aus der aktuellen 11. BayIfSMV resultierenden Beschränkungen berücksichtigt wurden, bleibt indessen ebenfalls offen.

### 37

Die gebotene Berücksichtigung der aktuellen infektionsschutzrechtlichen Einschränkungen und deren Auswirkung auf das Personenaufkommen in der Innenstadt der Antragsgegnerin kann im Übrigen nicht darin erblickt werden, dass diese den räumlichen und zeitlichen Umgriff der Festlegungen nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV seit Dezember 2020 wiederholt zumindest in Teilen verändert hat. Dies gilt jedenfalls deshalb, weil die entsprechenden Anpassungen ausweislich der Ausführungen in der Antragsrüge ausschließlich vor dem Hintergrund steigender - so die Ausweitung des räumlichen Geltungsbereichs in der Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2021 - bzw. wieder leicht sinkender Infektionszahlen - so die Einschränkung des räumlichen und zeitlichen Geltungsbereichs in der Allgemeinverfügung vom 23. Januar 2021 - erfolgt sind. Das Gericht stimmt diesbezüglich zwar mit der Antragsgegnerin darin überein, dass steigenden bzw. sinkenden Infektionszahlen bei der Ausübung des Ermessens hinsichtlich der Festlegungen nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV eine erhebliche Bedeutung zukommt. Aktuell wird die Antragsgegnerin daher - wie zutreffend herausgestellt - insbesondere zu berücksichtigen haben, dass die Stadt ... im Vergleich zu anderen Landkreisen und kreisfreien Städten in Bayern einen erhöhten Sieben-Tage-Inzidenzwert aufweist. So lag die Sieben-Tage-Inzidenz je 100.000 Einwohner am 3. März 2021 bayernweit bei 67,38, wohingegen die Stadt ... einen Wert von 90,09 erreichte (vgl. [https://www.lgl.bayern.de/gesundheitschutz/infektionsschutz/infektionskrankheiten\\_a\\_z/coronavirus/karte\\_coronavirus/](https://www.lgl.bayern.de/gesundheitschutz/infektionsschutz/infektionskrankheiten_a_z/coronavirus/karte_coronavirus/), zuletzt abgerufen am 3.3.2021). Daneben verstärken die derzeit auftretenden Virus-Mutanten, die mitunter eine höhere Verbreitungsgeschwindigkeit als der Urtyp des SARS-CoV-2-Virus aufweisen, die Gefahr eines weiteren Anstiegs des Infektionsgeschehens. Allerdings entbinden diese Umstände die Antragsgegnerin gerade nicht von der Verpflichtung, im Rahmen der Ermessensentscheidung über die Festlegungen nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV in besonderem Maße auch die Auswirkungen der aktuell gültigen infektionsschutzrechtlichen Beschränkungen auf das Personenaufkommen in den betreffenden Innenstadtbereichen einzubeziehen. In anderen Worten ausgedrückt kann selbst ein vergleichsweise problematisches Infektionsgeschehen die Festlegung von bestimmten Örtlichkeiten als zentrale Begegnungsflächen im Sinne des § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV nur dann rechtfertigen, wenn an diesen Örtlichkeiten unter Berücksichtigung der jeweils einschlägigen infektionsschutzrechtlichen Bestimmungen regelmäßig noch immer mit einem Personenaufkommen gerechnet werden kann, welches - gegebenenfalls unter Berücksichtigung besonderer örtlicher Gegebenheiten wie etwa Engstellen - die Einhaltung eines Mindestabstands von 1,5 m ausschließt.

### 38

Ähnliches gilt, soweit die Antragsgegnerin in diesem Zusammenhang auf den besonderen städtebaulichen Charakter der betreffenden Straßenzüge ihrer Innenstadt verweist, die durch eine Vielzahl an Ladengeschäften, Restaurants und Imbissen, Arztpraxen und Apotheken, Ämtergebäuden sowie Verkehrsknotenpunkten geprägt sind. Auch wenn dort deshalb unter „normalen“ Bedingungen ein erhöhtes Personenaufkommen durch Einkaufende, Restaurantgäste, Berufstätige sowie (Tages-)Touristen zu verzeichnen ist, müssen an dieser Stelle besonders die sich aus den aktuellen Infektionsschutzregeln ergebenden Beschränkungen - wie namentlich die allgemeinen Ausgangsbeschränkungen nach § 2 11. BayIfSMV, die weitgehende Schließung von Ladengeschäften mit Ausnahme des sog. „Click und Collect“ nach § 12 Abs. 1 11. BayIfSMV sowie die Untersagung von Gastronomiebetrieben mit Ausnahme von Mitnahmeangeboten durch § 13 Abs. 1 und 2 11. BayIfSMV - berücksichtigt werden. Insoweit kann aber der pauschal gehaltene Hinweis, es komme trotz dieser zahlreichen Einschränkungen in den betreffenden

Straßenzügen noch immer zu einem erhöhten Personenaufkommen, welches eine Einhaltung des Mindestabstands von 1,5 m regelmäßig ausschließe, nicht genügen. Wie bereits dargelegt, kann die Antragsgegnerin diesbezüglich nicht ohne Weiteres auf in der Vergangenheit, d.h. vor Inkrafttreten der betreffenden Einschränkungen, gewonnene Erkenntnisse und Erfahrungswerte zurückgreifen und diese auf die jetzige Situation übertragen. Vielmehr ist sie dazu angehalten, sich aufgrund belastbarer tatsächlicher Erkenntnisse ein aktualisiertes Bild von den Auswirkungen dieser Beschränkungen auf das gegenwärtige Personenaufkommen zu verschaffen, diese in die Ermessenentscheidung über den zeitlichen und örtlichen Umfang der Festlegungen nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV einzubeziehen und bestehende Regelungen erforderlichenfalls daran anzupassen.

### **39**

In der Überzeugung, dass die genannten Regelungen tatsächlich dazu in der Lage sind, das Personenaufkommen in der Innenstadt und daran anknüpfend die Möglichkeit zur Einhaltung des Mindestabstands von 1,5 m zu beeinflussen, sieht sich das Gericht nicht zuletzt durch die umfangreiche Bildokumentation des Antragstellers bestätigt. Obgleich es sich hierbei jeweils um nicht repräsentative Momentaufnahmen handelt, stellen diese Lichtbilder, die an insgesamt sieben verschiedenen Tagen (28.1.2021, 29.1.2021, 4.2.2021, 11.2.2021, 17.2.2021, 18.2.2021 und 22.2.2021) bei wechselnden Witterungsbedingungen jeweils um die Mittags- bzw. frühe Nachmittagszeit aufgenommen wurden, ein gewisses Indiz dafür dar, dass während dieser Tageszeiten zumindest unter der Woche angesichts eines nur geringen Personenaufkommens die Einhaltung des Mindestabstands von 1,5 m grundsätzlich möglich erscheint.

### **40**

bb) Es ist darüber hinaus ein Ermessensfehlgebrauch festzustellen, soweit die Antragsgegnerin - wie in der Antragsrüge dargelegt - bewusst auf Differenzierungen hinsichtlich verschiedener Tageszeiten und Wochentage verzichtet hat, um auf diese Weise einer Verunsicherung und einem Akzeptanzverlust auf Seiten der Bürger vorzubeugen. Insbesondere stellen derartige Erwägungen keinen hinreichenden Grund dafür dar, infektionsschutzrechtliche Maßnahmen über das geeignete, erforderliche und angemessene Maß hinaus auszudehnen.

### **41**

Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG, der in Verbindung mit § 28a Abs. 1 Nr. 2 IfSG die Rechtsgrundlage für § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV und die darauf beruhende Allgemeinverfügung vom 16. Februar 2021 darstellt, trifft die zuständige Behörde, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden, die notwendigen Schutzmaßnahmen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Mithin stehen die danach getroffenen Schutzmaßnahmen bereits nach dem Wortlaut sowohl inhaltlich („soweit“) als auch zeitlich („solange“) unter einem strengen Verhältnismäßigkeitsvorbehalt, der die Verwaltung bindet (BayVGH, B.v. 30.3.2020 - 20 NE 20.632 - juris Rn. 57). Dieser strenge Verhältnismäßigkeitsvorbehalt gilt auch für die Festlegung der zentralen Begegnungsflächen im Innenstadtbereich, auf denen gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV Maskenpflicht gilt, und verlangt, dass die zuständige Kreisverwaltungsbehörde diese in zeitlicher Hinsicht auf das zur Erreichung des damit verfolgten Infektionsschutzziels unbedingt notwendige Ausmaß beschränkt. Notwendig sind dabei auch Differenzierungen in Bezug auf unterschiedliche Wochentage oder verschiedene Tageszeiten, soweit diesbezüglich aufgrund tatsächlicher oder rechtlicher Gegebenheiten mit einem unterschiedlich stark ausgeprägten Personenaufkommen gerechnet werden muss, wenn sich dieses auf die Möglichkeit zur Einhaltung des Mindestabstands auswirken kann.

### **42**

Diesen Anforderungen wird die Allgemeinverfügung vom 16. Februar 2021 nicht gerecht. Indem die Antragsgegnerin letztlich aus Praktikabilitätsabwägungen - um einem damit (vermeintlich) einhergehenden Akzeptanzverlust auf Seiten der Bürger entgegenzutreten - bewusst auf derartige Differenzierungen verzichtet hat, verkennt sie die Verhältnismäßigkeitsanforderungen des § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG und hat somit in einer nicht mehr durch die Ermächtigungsgrundlage gedeckten Weise von dem ihr durch § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV eingeräumten Ermessen Gebrauch gemacht. Dies gilt umso mehr, als sich mit Blick auf die von der Antragsgegnerin als Anknüpfungspunkt für die zeitliche Ausdehnung der Festlegungen nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV angeführten Umstände eine derartige Differenzierung geradezu aufdrängt.

#### 43

Soweit die Antragsgegnerin hinsichtlich der zeitlichen Begrenzung der Festlegungen nach § 24 Abs. 1 Nr. 11. BayIfSMV einerseits auf die Öffnung der Ladengeschäfte und Restaurants sowie den Beginn der herkömmlichen Büroarbeitszeiten ab 6:30 Uhr und andererseits auf die herannahenden Geschäftsschließungen sowie das Ende der Büroarbeitszeiten ab 19:00 Uhr abstellt, mag dies zwar mit Blick auf die Wochentage Montag bis Freitag einen tauglichen Anknüpfungspunkt darstellen, nicht jedoch in Bezug auf die Wochenenden. Dies gilt zunächst für den Sonnabend. Nach allgemeiner Lebenserfahrung ist bereits an diesem Tag ein deutlich reduziertes Aufkommen an berufstätigen Personen zu verzeichnen. Im Übrigen sind an diesem Tag die in der Innenstadt belegenen Ladengeschäfte - sofern diese aktuell überhaupt regulär betrieben werden oder im Übrigen zumindest ein sogenanntes „Click & Collect“-Angebot für ihre Kunden bereithalten - zwar grundsätzlich geöffnet. Auch vor diesem Hintergrund wird mit einem relevanten Personenaufkommen aber regelmäßig erst im Lauf des Vormittags zu rechnen sein, zumal eine Vielzahl dieser Geschäfte - wie allgemeinkundig ist - erst ab etwa 9:00 Uhr bis 10:00 Uhr vormittags für den Kundenverkehr geöffnet sind. Mit Blick auf den Sonntag ist zu berücksichtigen, dass die dort belegenen Ladengeschäfte nach § 3 Satz 1 Nr. 1 LadSchIG für den geschäftlichen Verkehr mit Kunden geschlossen sein müssen und für die Gruppe der Berufstätigen in aller Regel das Beschäftigungsverbot für Arbeitnehmer an Sonn- und Feiertagen (§ 9 Abs. 1 ArbZG) zum Tragen kommt.

#### 44

Abschließend ist an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass die Notwendigkeit, Festlegungen nach § 24 Abs. 1 Nr. 11. BayIfSMV für die Wochenendtage zu treffen, auch von Seiten des Gerichts nicht grundsätzlich in Frage gestellt wird. Ein gewisses Indiz für ein zumindest zu bestimmten Tageszeiten festzustellendes erhöhtes Personenaufkommen, welches die Möglichkeit zur Einhaltung des Mindestabstands von 1,5 m jedenfalls fraglich erscheinen lässt, stellen dabei die von der Antragsgegnerin in Vorlage gebrachten Lichtbilder vom 27. Februar 2021 sowie die Bilddokumentation der ... Nachrichten vom 20. Februar 2021 (<https://www...de/region/...fruhlingwetter-in-der-innenstadt-...-geniessen-die-sonne-1.10858845?offset=7#ancTitle>, zuletzt abgerufen am 3.3.2021) dar. Es müssen insoweit aber - neben den Auswirkungen der gegenwärtigen Beschränkungen der 11. BayIfSMV auf das dortige Personenaufkommen - gerade die an diesen Tagen maßgeblichen Besonderheiten berücksichtigt werden. Hierbei kann - worauf die Antragsgegnerin zutreffend hinweist - insbesondere eine zusätzliche Frequentierung der Innenstadt durch Tagestouristen, welche typischerweise an den Wochenenden zu verzeichnen ist, zu berücksichtigen sein. Entgegen der Annahme des Antragstellers können derartige touristische Tagesausflüge durchaus einen triftigen Grund zum Verlassen der Wohnung im Sinne des § 2 Satz 1 11. BayIfSMV darstellen. Denn andernfalls hätte es der Sonderregelung des § 25 Abs. 1 11. BayIfSMV, die es der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde ermöglicht, bei einer Überschreitung des Inzidenzwerts von 200 Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 je 100.000 Einwohner touristische Tagesausflüge in den betreffenden Landkreis oder die betreffende kreisfreie Stadt zu untersagen, nicht bedurft. Inwieweit allerdings mit Blick auf die derzeitigen Beschränkungen ein solches Touristenaufkommen an den Wochenenden tatsächlich stattfinden mag, ist dabei von der Antragsgegnerin anhand gebührend aktueller tatsächlicher Feststellungen zu ermitteln und kann von Seiten des Gerichts nicht abschließend bewertet werden.

#### 45

c) Aufgrund der vorstehend aufgezeigten Mängel war die aufschiebende Wirkung der Klage gegen die in Ziffer I.1. der Allgemeinverfügung vom 16. Februar 2021 getroffene Festlegung der zentralen Begegnungsflächen in der Innenstadt der Antragsgegnerin, auf denen gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 11. BayIfSMV Maskenpflicht gilt, in dem vom Antragsteller beantragten Umfang anzuordnen. Eine nur teilweise Anordnung der aufschiebenden Wirkung kommt hier jedenfalls deshalb nicht in Betracht, weil es dem Gericht an eigenen detaillierten und hinreichend aktuellen Erkenntnissen von der Frequentierung der betreffenden Straßenzüge des Innenstadtbereichs der Antragsgegnerin an den verschiedenen Wochentagen und zu den jeweiligen Tageszeiten mangelt. Auch einen mit Blick auf die vorstehend aufgezeigten Mängel erforderlichen Anpassungsbedarf kann das Gericht daher nicht selbst vornehmen. Ohnehin ist es dem Gericht nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) verwehrt, sich an die Stelle der Antragsgegnerin zu setzen und den zu ihren Gunsten vorgesehenen Ermessensspielraum durch eigene Ermessenserwägungen vorwegzunehmen.

#### 46

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

**47**

Die Festsetzung des Streitwerts beruht § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 und 2 GKG i.V.m. Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013. Dabei macht das Gericht von der Möglichkeit Gebrauch, den Streitwert im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes bis zur Höhe des für das Hauptsacheverfahren anzunehmenden Streitwerts anzuheben, weil der Antrag inhaltlich auf eine Vorwegnahme der Hauptsache abzielt.