

**Titel:**

**Festlegung von zentralen Begegnungsflächen, an welchen Maskenpflicht besteht**

**Normenketten:**

BayVwVfG Art. 37 Abs. 1

11. BayIfSMV § 24 Abs. 1 Nr. 1

VwGO § 114 S. 1

**Leitsätze:**

**1. Eine Allgemeinverfügung, welche die „gesamte Fußgängerzone“ zur zentralen Begegnungsfläche im Sinne des § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV erklärt, auf welcher Maskenpflicht besteht, ist zu unbestimmt. (Rn. 22) (redaktioneller Leitsatz)**

**2. Die Ausweisung von zentralen Begegnungsflächen, auf denen Maskenpflicht besteht, hat sich unter Berücksichtigung infektiologischer 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. (Rn. 31) (redaktioneller Leitsatz)**

**3. Der örtliche und zeitliche Umfang einer Maskenpflicht nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV ist von der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens selbst festzusetzen. (Rn. 32) (redaktioneller Leitsatz)**

**Schlagworte:**

Allgemeinverfügung der Kreisverwaltungsbehörde zur Festlegung der zentralen Begegnungsflächen und sonstigen öffentlichen Orte unter freiem Himmel, auf denen gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV Maskenpflicht gilt, Anforderungen des Bestimmtheitsgrundsatzes nach Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG, Zum Begriff der „zentralen Begegnungsflächen“ und „sonstigen öffentlichen Orte“ i.S.d. § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV, Ermessensausübung hinsichtlich des zeitlichen Umfangs der Festlegungen nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV, Allgemeinverfügung, Fußgängerzone, zentralen Begegnungsflächen, Maskenpflicht, Ermessen, Beurteilungsspielraum

**Tenor**

1. Die aufschiebende Wirkung der Klage (AN 18 K 21.00058) gegen die Allgemeinverfügung zur Festlegung der zentralen Begegnungsflächen und sonstigen öffentlichen Orte gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV für die Stadt ... vom 11. Januar 2021 wird angeordnet.

2. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

3. 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. BayIfSMV Maskenpflicht gilt.

2

Der Antragsteller ist unter der Anschrift ... im Stadtgebiet der Antragsgegnerin wohnhaft.

3

Mit Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2021 hat die Antragsgegnerin zur Festlegung der zentralen Begegnungsflächen und sonstigen öffentlichen Orte im Sinne des § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayLfSMV folgende Regelungen getroffen:

I.

Die zentralen Begegnungsflächen und sonstigen öffentlichen Orte werden hinsichtlich der Maskenpflicht (§ 24 Abs. 1 Nr. 1 der 11. BayLfSMV in der jeweils geltenden Fassung) für die Stadt ... wie folgt festgelegt:

- Gesamte Fußgängerzone
- ...-Platz
- Komplette ...straße
- Platz „An der ...“
- Brücke zum ...Center inkl. ihres südlichen und nördlichen Kopfes Die Maskenpflicht gilt täglich von 7.00 Uhr bis 21.00 Uhr und erstreckt sich auf den gesamten öffentlich zugänglichen Raum, also einschließlich der Gehsteige bis zu den Hauswänden.

II.

Diese Allgemeinverfügung gilt gemäß Art. 27a i.V.m. Art. 41 Abs. 4 BayVwVfG am 11.1.2021 durch Veröffentlichung im Internet ([www. ...de](http://www. ...de)), durch Aushang in den Ämtergebäuden der Stadtverwaltung ... (\* ... und\* ...\*) und durch Veröffentlichung in der ... Landeszeitung als bekannt gegeben.

III.

Diese Allgemeinverfügung gilt ab Bekanntgabe bis einschließlich 31.1.2021.

**4**

Die Allgemeinverfügung enthält des Weiteren eine schriftliche Begründung. Im Anschluss hieran ist - nach der Unterschrift des Oberbürgermeisters - außerdem ein Kartenausschnitt aus dem Stadtgebiet der Antragsgegnerin beigefügt, auf dem der räumliche Geltungsbereich der Allgemeinverfügung in roter Farbe hervorgehoben ist. Der Kartenausschnitt enthält weder eine Maßstabsangabe, noch können ihm die Namen der betreffenden Straßenzüge entnommen werden. In den textlichen Festlegungen der Allgemeinverfügung ist eine Bezugnahme auf den Kartenausschnitt nicht erfolgt.

**5**

Gegen die Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2021 hat der Antragsteller mit am selben Tag nach Dienstschluss bei dem Bayerischen Verwaltungsgericht Ansbach eingegangenen Telefax Klage erhoben (AN 18 K 21.00058) und das Gericht außerdem um die Gewährung vorläufigen Rechtsschutzes ersucht.

**6**

Seine Wohnung sei ausschließlich über die in der Allgemeinverfügung festgelegten zentralen Begegnungsflächen zu erreichen, was für ihn unweigerlich mit der Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung einhergehe. Hierdurch werde er in massiver Weise in seinem Grundrecht aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG verletzt. Die Allgemeinverfügung sei offensichtlich rechtswidrig, denn sie erweise sich zur Eindämmung des Infektionsgeschehens bzw. zur Verhinderung von dessen Ausbreitung als ungeeignet, nicht erforderlich und unverhältnismäßig. Insbesondere habe die Antragsgegnerin verkannt, dass seit dem 16. Dezember 2020 sämtliche Einzelhandelsgeschäfte, die nicht der Grundversorgung dienen würden, geschlossen seien und die dort belegenen gastronomischen Einrichtungen nur teilweise Speisen „to go“ anböten. Es komme mithin zu keinerlei Frequentierung der festgelegten Begegnungsflächen, wobei ein Mindestabstand von 1,5 m nicht eingehalten werden könne. Unverhältnismäßig sei ferner die zeitliche Gültigkeit der Maskenpflicht von 7.00 Uhr bis 21.00 Uhr; an Sonn- und Feiertagen blieben zudem die wenigen noch geöffneten Geschäfte ebenfalls geschlossen.

**7**

Der Antragsteller beantragt wörtlich:

Die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage wird gemäß § 80 Abs. 5 VwGO angeordnet.

**8**

Die Antragsgegnerin beantragt sinngemäß,  
den Antrag abzulehnen.

#### **9**

Als Kreisverwaltungsbehörde sei sie nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV zur Festlegung von zentralen Begegnungsflächen in Innenstädten oder sonstigen öffentlichen Orten unter freiem Himmel verpflichtet, an denen sich Menschen entweder auf engem Raum oder nicht nur vorübergehend aufhalten; diese Verpflichtung habe sie in Ausübung pflichtgemäßen Ermessens umgesetzt und dabei eine sowohl in räumlicher als auch in zeitlicher Hinsicht begrenzte Regelung geschaffen. In örtlicher Hinsicht handle es sich im Wesentlichen um die Fußgängerzone, den als Tor zur Fußgängerzone dienenden „...-Platz sowie die Verbindungswege zwischen der Innenstadt und dem ...Center (\* ...straße, An der ..., Fußgängerbrücke zum ...Center). Da der Verordnungsgeber die Bestimmung des § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV in dem Bewusstsein geschaffen habe, dass derzeit Gastronomiebetriebe wie auch der Einzelhandel nur eingeschränkt geöffnet hätten, könne sich dieser Umstand per se nicht einschränkend auf die grundsätzliche Verpflichtung zur Festlegung entsprechender Flächen auswirken. Auch fänden in den betreffenden Bereichen aufgrund der Art der Verkehrsflächen, der dort ansässigen Gastronomiebetriebe mit Abholangeboten und dem seit 1. Januar 2021 zulässigen „Klick & Collect“ im Einzelhandel erhöhte Fußgängerfrequenzen statt. Darüber hinaus diene die Maskenpflicht auch der Prävention in Fällen, in denen sich die Bürger nicht an bestehende Verbote halten und sich bei zufälligen Begegnungen für längere Zeit in Gruppen auf- bzw. unterhalten würden. In zeitlicher Hinsicht beginne die Maskenpflicht mit Einsetzen des Fußgängerverkehrs um 7.00 Uhr und ende 21.00 Uhr, weil sich ab diesem Zeitpunkt bedingt durch die geltenden Ausgangsbeschränkungen kaum noch Menschen in den betreffenden Bereichen aufhalten würden.

#### **10**

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird ergänzend auf die Gerichtsakte in diesem Verfahren sowie dem Hauptsacheverfahren AN 18 K 21.00058 verwiesen.

II.

#### **11**

Der zulässige Antrag hat auch in der Sache Erfolg.

#### **12**

1. Der Antrag ist zulässig.

#### **13**

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 21.00057 erhobenen Anfechtungsklage gegen die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 11. Januar 2021 zur Festlegung der zentralen Begegnungsflächen und sonstigen öffentlichen Orte, 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 angegriffene Allgemeinverfügung findet ihre rechtliche Grundlage in § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV i.V.m. § 28 Abs. 1, § 28a Abs. 1 Nr. 2 IfSG.

#### **14**

Ferner verfügt der Antragsteller über die entsprechend § 42 Abs. 2 VwGO notwendige Antragsbefugnis. Er ist jedenfalls deshalb als Adressat der durch die Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2021 getroffenen Festlegung der zentralen Begegnungsflächen, auf denen gemäß § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV Maskenpflicht gilt, anzusehen, weil seine in den Räumlichkeiten des Anwesens ... in ... belegene Wohnung eigenen unwiderlegten Angaben gemäß ausschließlich über einen im räumlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung belegenen Eingang zugänglich ist. Damit ist der Antragsteller, sobald er sein Wohngebäude verlässt, durch die infolge der Festlegungen der Allgemeinverfügung nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV gültige Maskenpflicht im öffentlichen Verkehrsraum beschwert. Es ist im Übrigen 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).

15

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

16

Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO hat das erkennende Gericht eine eigenständige und originäre Interessenabwägung 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.

17

In Anwendung dieser Maßstäbe war dem vorliegenden Antrag vollumfänglich zu entsprechen. Die in der Hauptsache erhobene Anfechtungsklage gegen die Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2021 wird bei summarischer Prüfung aller Voraussicht nach erfolgreich sein. Denn die Allgemeinverfügung verstößt nicht nur in wesentlichen Punkten gegen den Bestimmtheitsgrundsatz des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG. Sie erweist sich darüber hinaus auch aufgrund verschiedener Ermessensfehler - vor allem in Hinblick auf die zeitliche Ausdehnung der Maskenpflicht - als rechtswidrig und verletzt den Antragsteller in seinem durch Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG gewährleisteten Recht auf allgemeine Handlungsfreiheit, § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO.

18

a) Die Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2021 verstößt in wesentlichen Punkten bereits gegen den Bestimmtheitsgrundsatz des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG.

19

Gemäß Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG müssen Verwaltungsakte, zu denen auch die vorliegend 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).

20

Umfasst der Regelungsgehalt eines Verwaltungsakts - wie im Fall der Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin - 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. Wichtig ist hier, dass durch entsprechend genaue Beschreibung und Zitat der Anlagen keine Unklarheiten entstehen (Giehl/Adolph/ Käß, 47. AL September 2020, BayVwVfG, Art. 37 Rn. 8). Zugleich muss durch Stempel, Anheftung, Vermerk oder dergleichen sichergestellt sein, dass die in Bezug genommenen Karten Bestandteil des Verwaltungsakts sind (Stelkens/Bonk/Sachs, 9. Aufl. 2018, VwVfG, § 37 Rn. 36).

21

Die hier inmitten stehende Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 11. Januar 2021 wird diesen Bestimmtheitsanforderungen - wie bereits anhand des im Eilverfahrens zugrunde zu legenden summarischen Prüfungsmaßstabs erkennbar ist - in mehrfacher Hinsicht nicht gerecht.

## 22

aa) Als zu unbestimmt erweist sich die Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2021 zunächst insoweit, als sie die „gesamte Fußgängerzone“ zur zentralen Begegnungsfläche im Sinne des § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV erklärt.

## 23

So kann dem Wortlaut der Allgemeinverfügung einschließlich der darin enthaltenen Begründung nicht ohne weiteres entnommen werden, auf welche konkreten Straßenzüge sich die „gesamte Fußgängerzone“ im Einzelnen erstreckt. Für die Adressaten der Allgemeinverfügung - dies sind im Fall des Aufenthalts an den betreffenden Örtlichkeiten alle natürlichen Personen, sofern sie nicht einen der Ausnahmetatbestände des § 1 Abs. 2 11. BayIfSMV erfüllen - wird damit gerade nicht hinreichend deutlich, in welchen Straßenzügen die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung im gesamten öffentlich zugänglichen Raum einschließlich der Gehsteige bis zu den Hauswänden besteht. Dies mag sich allenfalls ortskundigen Personen erschließen, denen der Verlauf der Fußgängerzone in der Innenstadt der Antragsgegnerin näher bekannt ist. Die Regelungswirkung der Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2021 ist indessen nicht auf vor Ort ansässige Personen beschränkt; vielmehr gilt sie - bedingt durch den tatsächlichen Aufenthalt in den betreffenden Teilen des Stadtgebiets der Antragsgegnerin - für eine unbestimmte Vielzahl an Personen. Dies wird auch in der Begründung der Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2021 deutlich, die ausdrücklich auf eine Frequentierung der betreffenden Bereiche durch Besucher, Kunden der dort ansässigen (derzeit geöffneten) Geschäfte und Touristen abstellt. Solchen Personen jedoch wird der räumliche Umgriff der Fußgängerzone in der Innenstadt der Antragsgegnerin - und damit der Geltungsbereich der Allgemeinverfügung - nicht ohne weiteres geläufig sein.

## 24

Die betreffenden, nicht ortskundigen Personen verfügen des Weiteren über keine Möglichkeit, sich in zumutbarer Weise im Vorfeld anhand allgemein zugänglicher Quellen über die von der Fußgängerzonenregelung erfassten Straßenzüge zu informieren. So geht namentlich aus frei erhältlichen Straßenkarten oder den online verfügbaren Kartendiensten (wie etwa „Google Maps“) in der Regel nicht ohne weiteres hervor, auf welche Straßenzüge sich die Fußgängerzonenregelung im Einzelnen bezieht. Solches wird in eindeutiger Weise vielmehr nur anhand des Verwaltungsvorgangs der Antragsgegnerin zur straßenverkehrsrechtlichen Anordnung der Fußgängerzonenregelung entnommen werden können. Eine gesonderte Einsichtnahme in den betreffenden Verwaltungsvorgang zur Bestimmung des örtlichen Geltungsbereichs der Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2021 kann den Adressaten indessen nicht zugemutet werden. Ebenso wenig genügt es den Bestimmtheitsanforderungen des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG, wenn der Verlauf der Fußgängerzone erst vor Ort anhand der gemäß § 41 Abs. 2 Satz 1 StVO grundsätzlich am Beginn der betreffenden Zonenregelung anzubringenden Zeichen 242.1 nach Anlage 2 Nr. 21 StVO zu ermitteln ist. Auch wenn die Festlegung einer Fußgängerzone mit entsprechender Beschilderung einherzugehen hat, kann hieraus keine Bestimmtheit für den Geltungsbereich der Allgemeinverfügung hergeleitet werden, weil dies mindestens einen Verweis in der Allgemeinverfügung auf die Relevanz der Beschilderung zur Bestimmung des räumlichen Geltungsbereichs erfordert hätte. Unabhängig davon kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass die Beschilderung durch davor abgestellte Fahrzeuge oder Schnee (der Geltungszeitraum der Allgemeinverfügung erstreckt sich vom 11. bis zum 31. Januar 2021) verdeckt oder von dritten Personen unbefugt unkenntlich gemacht oder entfernt wird. Auch in einem solchen Fall bliebe es freilich bei der Gültigkeit der - auf der Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2021 i.V.m. § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV beruhenden - Maskenpflicht, deren Nichtbeachtung § 28 Nr. 21 11. BayIfSMV in den Rang einer Ordnungswidrigkeit im Sinne des § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG erhebt. Insbesondere vor dem Hintergrund der Bußgeldbewährung sind an die Bestimmtheit der Allgemeinverfügung strenge Anforderungen zu stellen (VG Regensburg, B.v. 18.11.2020 - RN 14 S 20.2756 - juris Rn. 62). Diesen genügt es nicht, wenn der räumliche Geltungsbereich der Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2021 jedenfalls durch ortsunkundige Personen alleine anhand der vor Ort aufgestellten Verkehrszeichen 242.1 ermittelt werden kann.

## 25

Die notwendige inhaltliche Bestimmtheit wird auch nicht durch den im Anschluss an die Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2021 abgebildeten Kartenausschnitt erreicht, in welchem der Gültigkeitsbereich der Allgemeinverfügung in roter Farbe hervorgehoben wurde. Wie bereits dargelegt, kann der nach Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG notwendigen Bestimmtheit zwar grundsätzlich in hinreichendem Umfang Rechnung getragen werden, indem die textlichen Festlegungen eines Verwaltungsakts unter Zuhilfenahme von Karten oder Plänen konkretisiert werden, sofern auf letztere durch genaues Zitat oder Beschreibung Bezug genommen wird und diese durch Stempel, Anheftung, Vermerk o.Ä. zum Gegenstand des Verwaltungsakts gemacht werden. Diese Voraussetzungen erfüllt der im Anschluss an die textlichen Festlegungen der Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2021 abgedruckte Kartenausschnitt jedoch nicht. Das Gericht hat bereits erhebliche Zweifel daran, ob dieser überhaupt zum Gegenstand der Allgemeinverfügung geworden ist. Zum einen fehlt es in den textlichen Festlegungen an einer ausdrücklichen Bezugnahme oder eines vergleichbaren Hinweises auf die Karte. Zum anderen ist diese mit Blick auf ihre Positionierung im Anschluss an die Unterschrift des Oberbürgermeisters der Antragsgegnerin auch optisch nicht mehr in die Allgemeinverfügung einbezogen worden. Losgelöst von den vorstehenden Bedenken ist der im Anschluss an die Allgemeinverfügung abgedruckte Kartenausschnitt jedenfalls aufgrund seiner geringen Größe und inhaltlichen Aufmachung zu einer hinreichenden Konkretisierung der textlichen Festlegungen der Allgemeinverfügung ungeeignet. So fehlt es zunächst an der Angabe des Maßstabs des Planausschnitts, ohne den eine eindeutige Eingrenzung des räumlichen Geltungsbereichs nicht möglich ist (vgl. dazu BayVGH, U.v. 11.7.2000 - 26 N 99.3185 - NVwZ-RR 2001, 288/289). Im Übrigen enthält der Kartenausschnitt - mit Ausnahme des Flussnamens „...“ - keinerlei inhaltliche Angaben, anhand derer für ortsunkundige Personen eine auch nur annähernde Orientierung möglich erscheint. Insbesondere mangelt es - wohl auch aufgrund der geringen Größe des beigefügten Kartenausschnitts - an einer namentlichen Benennung selbst eines Teils der darin abgebildeten Straßenzüge, anhand derer eine räumliche Einordnung des dargestellten Innentadausschnitts erfolgen könnte.

## **26**

bb) Als mit dem Bestimmtheitsgrundsatz des Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG unvereinbar erweist sich ferner die Festlegung der „Brücke zum ...Center inkl. ihres südlichen und nördlichen Kopfes“ als zentrale Begegnungsfläche im Sinne des § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV.

## **27**

Auch anhand dieser textlichen Festlegung der Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2021 ist es jedenfalls für ortsunkundige Personen nicht möglich, den räumlichen Geltungsbereich der Maskenpflicht hinreichend zu bestimmen. Dies gilt bereits deshalb, weil es sich bei den betreffenden Bezeichnungen gerade nicht um amtlich festgelegte oder anderweitig erfasste Straßennamen handelt. Hinzu kommt, dass namentlich die Formulierung „einschließlich ihres nördlichen und südlichen Kopfes“ schon begrifflich keine Eingrenzung des örtlichen Geltungsbereichs der Allgemeinverfügung ermöglicht. Anhand welcher Kriterien eine Abgrenzung des nördlichen und südlichen Brückenkopfes erfolgen soll, ist weder im Text der Verordnung näher beschrieben, noch lässt sich dies anhand üblicher Auslegungsmethoden, geschweige denn anhand sonstiger ohne weiteres erkennbarer Umstände ermitteln.

## **28**

Die erforderliche inhaltliche Bestimmtheit dieser textlichen Festlegung ließe sich damit alleine im Wege der Bezugnahme auf Pläne oder Karten erreichen. Auch hierfür kann der im Anschluss an den Verordnungstext abgebildete Kartenausschnitt - sofern dieser überhaupt wirksam zum Gegenstand der Allgemeinverfügung gemacht wurde - nicht genügen. Abgesehen von den vorstehend dargelegten Mängeln dieser Darstellung bedürfte es zur Kenntlichmachung der vorstehend bezeichneten Bereiche zusätzlich einer ausdrücklichen Beschriftung oder anderweitigen Hervorhebung dieser Bereiche, denn es handelt sich gerade nicht um amtliche Bezeichnungen, die in zumutbarer Weise anhand von frei verfügbaren Stadtplänen oder Online-Kartendiensten nachvollzogen werden könnten.

## **29**

b) Darüber hinaus erweist sich die Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2021 auch in inhaltlicher Hinsicht als rechtswidrig, weil sich die von der Antragsgegnerin in Umsetzung des § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV vorgesehene Maskenpflicht im innerstädtischen Bereich jedenfalls in zeitlicher Hinsicht als ermessensfehlerhaft darstellt.

## **30**

Nach § 24 Abs. 1 Nr. 1 11. BayIfSMV besteht Maskenpflicht auf den 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. Die in der Verordnung verwendeten Begrifflichkeiten der „zentralen Begegnungsflächen“ oder der „sonstigen öffentlichen Orte“ stellen dabei sog. unbestimmte Rechtsbegriffe dar, deren Regelungsgehalt anhand der üblichen Auslegungsmethoden - insbesondere anhand des Wortlauts und des dahinterstehenden Sinn und Zwecks - auszulegen 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 des 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).

### **31**

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, in 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.).

### **32**

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.

### **33**

Ausgehend von diesen Maßstäben stellt sich infolge der Festlegungen in der Allgemeinverfügung vom 11. Januar 2021 für die dort aufgeführten innerstädtischen Bereiche an sieben Tagen in der Woche jeweils für die Zeit von 7.00 Uhr morgens bis 21.00 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.

### **34**

Zunächst ist ein Ermessensfehlergebrauch insoweit festzustellen, als die Antragsgegnerin - ausweislich der Ausführungen in der Antragsrüge - hinsichtlich des zeitlichen Endes der Maskenpflicht um 21.00 Uhr vorrangig auf den Beginn der nächtlichen Ausgangssperre des § 3 11. BayIfSMV abstellt. Dieser Ansatz verkennt, dass bereits im Vorfeld des Beginns dieser Ausgangsbeschränkung auch in innerstädtischer Lage mit einem deutlich reduzierten Personenaufkommen zu rechnen ist. Für auswärts wohnhafte Personen gilt

dies bereits deshalb, weil es ihnen andernfalls gerade nicht mehr möglich sein wird, bis zum Beginn der Ausgangsbeschränkung um 21.00 Uhr in ihre Wohnung zurückzukehren.

### **35**

Des Weiteren leiden die in der Allgemeinverfügung getroffenen Regelungen an einem Ermessensdefizit, weil es die Antragsgegnerin versäumt hat, bei der Ermittlung des für den Innenstadtbereich in verschiedenen Zeitpunkten zu erwartenden Personenaufkommens auch die derzeit aus den Bestimmungen der 11. BayIfSMV folgenden Einschränkungen des geschäftlichen und gesellschaftlichen Lebens im gebotenen Umfang zu berücksichtigen. Wie in der Antragsrwiderrung ausgeführt, hat die Antragsgegnerin die sich derzeit ergebenden Beschränkungen für Handels- und Dienstleistungsbetriebe (§ 12 11. BayIfSMV) und Gastronomie (§ 13 11. BayIfSMV) als aus ihrer Sicht bei der Entscheidung über die Anordnung der Maskenpflicht nicht einschränkend zu berücksichtigende Gesichtspunkte nicht in die Bewertung der Infektionsgefahr einbezogen. Wie der Antragsteller zutreffend herausstellt, sind derzeit aber zahlreiche der in der Innenstadt der Antragsgegnerin ansässigen Geschäfte geschlossen oder bieten ihren Kunden allenfalls einen - nunmehr zulässigen - Abholservice an. Auch das gastronomische Angebot ist derzeit gemäß § 13 Abs. 2 11. BayIfSMV auf die Abgabe und Lieferung mitnahmefähiger Speisen beschränkt. Hinzu kommt, dass ferner das in der Begründung der Allgemeinverfügung angesprochene touristische Aufkommen derzeit durch die Bestimmung des § 25 Abs. 1 11. BayIfSMV weiter eingeschränkt wird. Diese verbietet Bewohnern von Landkreisen und kreisfreien Städten, in denen der Inzidenzwert von 200 Neuinfektionen je 100.000 Einwohnern innerhalb von sieben Tagen überschritten wird, touristische Tagesausflüge über einen Umkreis von 15 km um die Wohnortgemeinde hinaus. All diese Umstände können - jedenfalls in der Gesamtschau - zu einer Reduzierung des Personenaufkommens in der Innenstadt der Antragsgegnerin beitragen und wären demnach im Rahmen der Ermessensentscheidung hinsichtlich der zeitlichen und örtlichen Beschränkung der Maskenpflicht zu berücksichtigen gewesen. Dies gilt umso mehr, als zumindest derzeit - wie dies auch der Kammer aufgrund der örtlichen Lage des Verwaltungsgerichts allgemein bekannt ist - namentlich in den späten Nachmittags- und Abendstunden nicht mehr von einer Frequentierung der Innenstadt der Antragsgegnerin ausgegangen werden kann, sondern das dortige Personenaufkommen auf vereinzelte Passanten beschränkt ist.

### **36**

c) Aufgrund der vorstehend aufgezeigten inhaltlichen Mängel war die aufschiebende Wirkung der Anfechtungsklage - wie beantragt - vollumfänglich anzuordnen. Eine nur teilweise Anordnung der aufschiebenden Wirkung kommt jedenfalls deshalb nicht in Betracht, weil sich das Gericht in Ermangelung belastbarer Kenntnisse von der Frequentierung des Innenstadtbereichs der Antragsgegnerin an den verschiedenen Wochentagen und zu den jeweiligen Tageszeiten zu einer Beschränkung der zeitlichen Dauer der Maskenpflicht auf das geeignete, erforderliche und angemessene Maß außer Stande sieht. Darüber hinaus ist es dem Gericht nach dem Grundsatz der Gewaltenteilung (Art. 20 Abs. 2 Satz 2 GG) verwehrt, sich an die Stelle der der Antragsgegnerin zu setzen und den zu ihren Gunsten vorgesehenen Ermessenspielraum durch eigene Ermessenserwägungen vorwegzunehmen.

### **37**

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

### **38**

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.