



05.08.2025

Wichtige neue Entscheidung

Infektionsschutzrecht: Höchstteilnehmerzahl, Mindestabstand und FFP2-Maskenpflicht bei kulturellen Veranstaltungen

§ 47 VwGO, § 4 Abs. 2 Nr. 1, § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2, § 28a Abs. 1 Nrn. 6 und 7, § 32 Satz 1 IfSG, § 25 Abs. 1 13. BayIfSMV

Dreizehnte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (13. BayIfSMV)
Kulturveranstaltungen
Kino
Verhältnismäßigkeit
Offizielle Stellungnahmen des RKI
RKI-Krisenstabsprotokolle

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 30.07.2025, Az. 20 N 24.484

Orientierungssatz der LAB:

Zum Verhältnis von infektionsschutzrechtlicher Generalklausel des (§ 32 Satz 1 i.V.m.) § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG und – zur Konkretisierung des durch das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18.11.2020 in das Infektionsschutzgesetz eingefügtem – § 28a IfSG

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie X (vormals Twitter) (@LA_Bayern) eingestellt.

Hinweise:

Die vorliegende Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs (BayVGH) lehnt den Normenkontrollantrag zweier Kinobesitzer gegen § 25 Abs. 1 der Dreizehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (13. BayIfSMV) vom 05.06.2021 in dessen letzter, noch bis 01.09.2021 geltenden Fassung vom 20.08.2021 ab. Nach § 25 Abs. 1 13. BayIfSMV in der Fassung vom 20.08.2021 waren kulturelle Veranstaltungen u.a. in Theatern, Opern- und Konzerthäusern und Kinos nur unter bestimmten Voraussetzungen zulässig. Zu diesen Voraussetzungen gehörten eine Höchstteilnehmerzahl, die sich nach der Anzahl der vorhandenen Plätze mit einem Mindestabstand von 1,5 m zueinander bestimmte, das grundsätzliche Gebot dieses Mindestabstands und eine FFP2-Maskenpflicht für die Besucher.

1. Der BayVGH hält den Normenkontrollantrag in diesen Punkten für zulässig, aber unbegründet. Die Entscheidung stellt § 32 Satz 1 IfSG (in der Fassung des *Gesetzes zur Umsetzung steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise* vom 19.06.2020) i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG (in der Fassung des *Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite* vom 27.03.2020) als Rechtsgrundlage der angegriffenen Verordnungsbestimmungen vor und weist auf das *Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite* vom 18.11.2020 hin, mit dem § 28a IfSG in das Infektionsschutzgesetz aufgenommen wurde. § 28a Abs. 1 Nrn. 6 und 7 IfSG in der Fassung des Gesetzes vom 18.11.2020 enthielten für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite die Untersagung oder Beschränkung des Betriebs von Einrichtungen, die der Freizeitgestaltung zuzurechnen sind, sowie die Untersagung oder Beschränkung von Kulturveranstaltungen oder des Betriebs von Kultureinrichtungen ausdrücklich als Maßnahmen, um die Verbreitung von Covid-19 zu verhindern, sodass sich die angegriffene Regelung auch auf § 28a Abs. 1 Nrn. 6 und 7 IfSG gestützt habe.

Ohne Bedenken habe das Bundesverwaltungsgericht angenommen, dass die infektionsschutzrechtliche Generalklausel des § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG auch unter Geltung des § 28a Abs. 1 IfSG verfassungsgemäße Grundlage für Betriebsschließungen bzw. Betriebsbeschränkungen gewesen sei. Dieser Ansicht schließe sich der Senat an.

2. Die angegriffenen Bestimmungen haben nach Ansicht des BayVGH auch dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entsprochen. Insbesondere zur FFP2-Maskenpflicht (hier für die Besucher von Kinovorstellungen) wird festgestellt, dass die Verwendung von Masken als Baustein neben anderen Maßnahmen zur Reduktion der Ausbreitungsgeschwindigkeit von Covid-19 grundsätzlich geeignet und allein FFP2-Masken bei ordnungsgemäßer Anwendung geeignet gewesen seien, ihren Träger vor der Aufnahme (virenhaltiger) Aerosole zu schützen. Eine Verhaltensempfehlung habe der Verordnungsgeber gegenüber der Maskenpflicht nicht als das im Zweifel weniger belastende Mittel auswählen müssen. An der erhöhten Filterfunktion und an der Gewährleistung eines höheren Selbst- und Fremdschutzniveaus von FFP2-Masken gegenüber medizinischen Masken bestehe bis heute kein Zweifel. Auch wenn aus heutiger Sicht nicht belegt werden könne, dass FFP2-Masken bei der Anwendung durch Laien Neuinfektionen zu einem höheren Grad verhindern konnten als medizinische Masken (hier wird auf die FAQs des RKI zu den 2024 veröffentlichten Krisenstabsprotokollen des RKI Bezug genommen), erweise sich die Verpflichtung zur Verwendung von FFP2-Masken aus der maßgeblichen ex-ante-Sicht nicht als unangemessen.

Kaiser
Oberlandesanwältin

20 N 24.484



Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Normenkontrollsache

* *****
- *****
 ***** * *****
 - *****
* *****
- *****
 ***** ** *****
 - *****

- Antragsteller -

***** ** * ** *
***** ** *****
***** ** ***** * *****
***** ** *****

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern,
Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach,

- Antragsgegner -

wegen

13. BayIfSMV;

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 20. Senat,
durch den Vorsitzenden Richter am Verwaltungsgerichtshof Kraheberger,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Kokoska-Ruppert,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Hahn

ohne mündliche Verhandlung am **30. Juli 2025**

folgenden

Beschluss:

- I. Der Antrag wird abgelehnt.
- II. Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens.
- III. Der Streitwert wird auf 20.000,00 Euro festgesetzt.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

I.

- 1 1. Mit ihrem Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO vom 20. August 2021 begehren die Antragsteller, die in Bayern Kinos betreiben, zuletzt die Feststellung, dass § 25 Abs. 1 der Dreizehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (13. BayIfSMV) vom 5. Juni 2021 (BayMBI. 2021 Nr. 384) in der Fassung vom 20. August 2021 (BayMBI. 2021 Nr. 584) unwirksam war.
- 2 2. Der Antragsgegner hat am 5. Juni 2021 durch das Staatsministerium für Gesundheit und Pflege die streitgegenständliche Verordnung erlassen, die auszugsweise folgenden Wortlaut hatte:

3

**„§ 25
Kultur**

(1) Kulturelle Veranstaltungen in Theatern, Opern, Konzerthäusern, Bühnen, Kinos und sonst dafür geeigneten Örtlichkeiten sind unter folgenden Voraussetzungen zulässig:

- 1. In Gebäuden bestimmt sich die zulässige Höchstteilnehmerzahl einschließlich geimpfter und genesener Personen nach der Anzahl der vorhandenen Plätze, bei denen ein Mindestabstand von 1,5 m zu anderen Plätzen gewahrt wird.
- 2. Unter freiem Himmel sind höchstens 500 Besucher einschließlich geimpfter und genesener Personen mit festen Sitzplätzen zugelassen.
- 3. Im gesamten Veranstaltungsbereich ist grundsätzlich ein Mindestabstand von 1,5 m einzuhalten.
- 4. In Landkreisen und kreisfreien Städten mit einer 7-Tage-Inzidenz zwischen 50 und 100 müssen die Besucher einen Testnachweis nach Maßgabe von § 4 vorlegen.

5. Der Betreiber hat ein Schutz- und Hygienekonzept auf der Grundlage eines von den Staatsministerien für Wissenschaft und Kunst und für Gesundheit und Pflege bekannt gemachten Rahmenkonzepts auszuarbeiten und auf Verlangen der zuständigen Kreisverwaltungsbehörde vorzulegen; für den Betrieb von Kinos ist das Schutz- und Hygienekonzept auf der Grundlage eines von den Staatsministerien für Digitales und für Gesundheit und Pflege bekannt gemachten Rahmenkonzepts zu erstellen.

6. Der Veranstalter hat die Kontaktdaten der Besucher nach Maßgabe von § 2 zu erheben.

Für gastronomische Angebote gilt § 15.“

- 4 Durch die Änderungsverordnung vom 20. August 2021 (BayMBI. 2021 Nr. 584) erhielt § 25 Abs. 1 13. BayIfSMV folgenden Wortlaut:

„(1) Kulturelle Veranstaltungen in Theatern, Opern, Konzerthäusern, Bühnen, Kinos und sonst dafür geeigneten Örtlichkeiten sind unter folgenden Voraussetzungen zulässig:

1.

In Gebäuden bestimmt sich die zulässige Höchstteilnehmerzahl einschließlich geimpfter und genesener Personen nach der Anzahl der vorhandenen Plätze, bei denen ein Mindestabstand von 1,5 m zu anderen Plätzen gewahrt wird, darf aber 1 000 insgesamt nicht überschreiten.

2.

Unter freiem Himmel sind einschließlich geimpfter und genesener Personen bis zu 1 500 Besucher zulässig, von denen höchstens 200 stehend ohne festen Sitzplatz mit einem Mindestabstand von 1,5 m und die übrigen nur mit festem Sitzplatz zugelassen werden dürfen.

3.

Im gesamten Veranstaltungsbereich ist grundsätzlich ein Mindestabstand von 1,5 m einzuhalten.

4.

In Landkreisen und kreisfreien Städten mit einer 7-Tage-Inzidenz von 35 oder mehr müssen die Besucher in geschlossenen Räumen einen Testnachweis nach Maßgabe von § 4 vorlegen.

5.

Auf dem gesamten Veranstaltungsgelände besteht für Mitwirkende und Personal die Pflicht zum Tragen einer medizinischen Gesichtsmaske sowie für Besucher FFP2-Maskenpflicht; dies gilt für Mitwirkende nicht, soweit dies zu einer Beeinträchtigung der künstlerischen Darbietung führt, sowie für Besucher nicht, solange diese sich unter freiem Himmel am Sitzplatz befinden.

6.

Der Betreiber hat ein Schutz- und Hygienekonzept auf der Grundlage eines von den Staatsministerien für Wissenschaft und Kunst und für Gesundheit und Pflege bekannt gemachten Rahmenkonzepts auszuarbeiten und auf Verlangen der zuständigen Kreis-

verwaltungsbehörde vorzulegen; für den Betrieb von Kinos ist das Schutz- und Hygienekonzept auf der Grundlage eines von den Staatsministerien für Digitales und für Gesundheit und Pflege bekannt gemachten Rahmenkonzepts zu erstellen.

7.

Der Veranstalter hat die Kontaktdaten der Besucher nach Maßgabe von § 5 zu erheben.

Für gastronomische Angebote gilt § 15. Kulturelle Großveranstaltungen mit länderübergreifendem Charakter kann der Veranstalter abweichend von Satz 1 Nr. 1, 2 und 4 nach entsprechender Maßgabe des § 12 Abs. 3 Satz 1 durchführen; länderübergreifenden Charakter haben kulturelle Veranstaltungen, bei denen ein länderübergreifendes oder internationales Publikum zu erwarten ist.

5 Mit Ablauf des 1. September 2021 trat die 13. BayIfSMV außer Kraft (§ 20 Abs. 1 14. BayIfSMV).

6 3. Mit Schriftsatz vom 11. Oktober 2021 beantragten die Antragsteller,

festzustellen, dass die 13. BayIfSMV vom 5. Juni 2021 (BayMBI. 2020 Nr. 711) in der Fassung vom 20. August 2021, hilfsweise deren § 25 Abs. 1 in Verbindung mit dem Rahmenkonzept für Kinos vom 7. Juni 2021 (Gemeinsame Bekanntmachung der Bayerischen Staatsministerien für Digitales und für Gesundheit und Pflege vom 7. Juni 2021) unwirksam war.

7 Die Antragsteller machen geltend, mit Inkrafttreten der 13. BayIfSMV sei zwar die Schließung von Kinos aufgehoben worden; nach § 25 Abs. 1 13. BayIfSMV gelte aber jetzt wieder (wie bereits zur Geltungszeit der 7. bzw. 8. BayIfSMV) die Begrenzung der Höchstzahl auf 1000 Personen, der Mindestabstand von 1,5 m unabhängig von der konkreten Situation in einem Kino sowie eine unbeschränkte Maskenpflicht. Auch das „neue“ Rahmenkonzept Kino vom 7. Juni 2021 (BayMBI. 2021 Nr. 402) entspreche inhaltlich dem Rahmenkonzept vom 9. Juli 2020 (BayMBI. 2020 Nr. 400). Sie wendeten sich gegen den stetigen Neuerlass von Infektionsschutzmaßnahmenverordnungen seitens des Antragsgegners, machten eine Verletzung ihres Grundrechts aus Art. 19 Abs. 4

GG geltend und verwiesen vollumfänglich auf die Begründung des Normenkontrollantrags vom 8. Dezember 2020 (gegen § 23 10. BayIfSMV), den der Senat mit Beschluss vom 9. Juli 2025 abgelehnt hat (20 N 24.481). Ergänzend wiesen die Antragsteller auf eine Studie des Fraunhofer Heinrich-Hertz-Instituts hin, das Ergebnisse einer Untersuchung im Konzerthaus Dortmund vom 2./3. November 2020 und vom 20. November 2020 darstelle, sowie auf das Papier „Eckpunkte zur Durchführung von Kulturveranstaltungen (Theater, Konzerthäuser, Kinos) unter Pandemiebedingungen (Stand 3.3.2021). Nach diesen und weiteren Studien wäre ein Kinobetrieb mit Mund-Nasen-Schutz ohne Einschränkungen möglich und infektionsschutzrechtlich vertretbar gewesen, ohne Mund-Nasen-Schutz zumindest im „Schachbrettmuster“, was eine Auslastung der Saalkapazitäten von wenigstens 50% erlaubt hätte. Die vom Antragsgegner getroffene Regelung habe dagegen nur eine Auslastung von 25% erlaubt, faktisch aber von weniger als 20%. Der Antragsgegner habe es versäumt, diese wissenschaftlichen Erkenntnisse, deren Beachtung einen deutlich weniger schwerwiegenden Eingriff in die Betriebe der Antragsteller ermöglicht hätte, in die pauschalierten Regelungen der 13. BayIfSMV einfließen zu lassen.

8 Zum Feststellungsinteresse wurde mit Schriftsatz vom 23. Januar 2024 vorgetragen: Es bestehe weiterhin Wiederholungsgefahr durch ein mögliches Wiederaufflammen der Pandemie. Außerdem sei es zu schwerwiegenden Grundrechtseingriffen zulasten der Antragsteller in ihr Eigentumsgrundrecht, in die Berufs- und Gewerbefreiheit sowie in die Kunstfreiheit gekommen. Das gelte auch für die erheblichen beschränkenden Auflagen zur Geltungszeit der angegriffenen 13. BayIfSMV. Im Schriftsatz vom 9. August 2021 wurde zum fortbestehenden Feststellungsinteresse geltend gemacht, es werde die Durchsetzung von Schadenersatzansprüchen gegenüber dem Antragsgegner beabsichtigt.

9 4. Der Antragsgegner tritt dem Antrag entgegen und beantragt,

den Antrag abzulehnen.

10 Zur Begründung hat er mit Schriftsatz vom 27. Juni 2025 u.a. ausgeführt: Er gehe davon aus, dass die Antragsteller nur noch, wie mit Schriftsatz vom 9. August 2023 beantragt, die Feststellung begehren, dass § 25 Abs. 1

13. BayIfSMV vom 5. Juni 2021 in der Fassung vom 20. August 2021 unwirksam gewesen sei. Es bestünden bereits erhebliche Zweifel am Vorliegen eines Feststellungsinteresses. Die geltend gemachte Wiederholungsgefahr bestehe nicht. Die erklärte Absicht, Schadenersatzforderungen gegenüber dem Verordnungsgeber geltend zu machen, sei zu vage, um ein Feststellungsinteresse zu begründen. Die Antragsteller seien nicht auf den Ausgang des Normenkontrollverfahrens angewiesen, um etwaige Schadensersatzansprüche im Zivilrechtsweg geltend zu machen.

- 11 Die angegriffene Norm sei außerdem rechtmäßig gewesen. Die Regelungen in § 25 Abs. 1 13. BayIfSMV einschließlich der von der Antragstellern besonders angesprochenen zulässigen Höchstteilnehmerzahl von Veranstaltungen von 1.000 Personen nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 13. BayIfSMV, des Mindestabstands von 1,5 m nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 3 13. BayIfSMV und der Maskenpflicht nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 13. BayIfSMV hätten sich auf eine taugliche gesetzliche Ermächtigung in § 32 Satz 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1 Nr. 2, 4, 6, 7, 10 und 14, Abs. 3 und Abs. 6 IfSG in dessen bei Erlass und während der Geltung der 13. BayIfSMV geltenden Fassung gestützt, die derartige Gebote und Verbote ermöglicht habe. Es habe sich um Katalogmaßnahmen gehandelt. Die Regelungen seien sachlich gerechtfertigt, im Rahmen des normativ Möglichen und verhältnismäßig gewesen. Die Vorschriften hätten weder die Grundrechte aus Art. 3 Abs. 1 GG noch aus Art. 5 Abs. 3 Satz 1 GG, Art. 12 Abs. 1 GG oder Art. 14 Abs. 1 GG verletzt. Sie hätten in Einklang gestanden mit den Beschlüssen der Videokonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 10. August 2021 (abrufbar unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1949532/d3f1da493b643492b6313e8e6ac64966/2021-08-10-mpk-data.pdf>), wonach bei der Bewältigung der Pandemie ein besonderes Augenmerk auf Veranstaltungen in geschlossenen Räumen habe gerichtet werden sollen. Diese seien als Bereiche mit einem besonders hohen Risiko für Mehrfachansteckungen eingeschätzt worden. Die Länder hätten weiterhin ergänzend zur 3G-Regelung durch einschränkende Regelungen oder situationsbezogene Einzelfallentscheidungen die zulässige Teilnehmerzahl und den Zugang begrenzen wollen.

- 12 Bei der Wahl der Maßnahmen habe dem Verordnungsgeber ein tatsächlicher Einschätzungsspielraum zugestanden, der sich darauf bezogen habe, die Wirkung der gewählten Maßnahmen im Vergleich zu anderen, weniger belastenden Maßnahmen zu prognostizieren. Es seien keine weniger belastenden und zugleich ebenso wirksamen Maßnahmen erkennbar und mit dem Normenkontrollantrag auch nicht dargelegt. Dies gelte sowohl für die Einhaltung des Mindestabstands während des Kinobetriebs als auch für die Maskenpflicht am Platz. Die Infektionszahlen seien nach dem „Sommerplateau 2021“ signifikant angestiegen und es sei der Beginn einer vierten Welle zu beobachten gewesen. Mit Änderung der 13. BayIfSMV zum 20. August 2021 seien die Maßnahmen zulasten der Kinobetreiber nur insoweit verschärft worden, als die 7-Tage-Inzidenz von 50 auf 35 herabgesetzt worden sei (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 13. BayIfSMV in der zuvor geltenden Fassung).
- 13 Das Eingriffsgewicht in Art. 12 und Art. 14 GG sei durch staatliche Hilfsmaßnahmen abgemildert worden. Die Antragsteller hätten aus den staatlichen Hilfsprogrammen Ausgleichsmittel in erheblicher Höhe erhalten. Ein Sonderopfer liege nicht vor. Auch sei ein Verstoß gegen Art. 5 Abs. 3 GG nicht gegeben. Der Gleichbehandlungsgrundsatz nach Art. 3 Abs. 1 GG sei gewahrt. Kinos seien mit öffentlichen Verkehrsmitteln, Flugzeugen, der Gastronomie und Büroräumen nicht vergleichbar. Der zu den Vorschriften der 15. BayIfSMV ergangene Beschluss des Senats vom 28. Dezember 2021 (20 NE 21.2916 - BeckRS 2021, 40581), in dem Bedenken gegen die Einhaltung des Gleichbehandlungsgrundsatzes geäußert worden seien, sei auf die Vorschriften der 13. BayIfSMV nicht übertragbar.
- 14 Mit Beschluss vom 18. März 2024 wurde das Verfahren von dem Verfahren 20 N 20.2926 abgetrennt.
- 15 Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Akteninhalt und die beigezogenen Gerichtsakten (20 N 20.2926 und 20 N 24.481) Bezug genommen.

II.

- 16 Der Antrag, über den mit Einverständnis der Beteiligten im schriftlichen Verfahren entschieden wird, ist zulässig, aber unbegründet, weil § 25 Abs. 1 der Dreizehnten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (13. BayIfSMV, BayMBl. 2021 Nr. 384) in der Fassung vom 20. August 2021 (BayMBl. 2021 Nr. 584) wirksam war.
- 17 A. Prüfungsgegenstand des Normenkontrollantrags ist nach einer am Rechtsschutzbedürfnis der Antragsteller orientierten Auslegung des Antrags ausschließlich § 25 Abs. 1 13. BayIfSMV in der Fassung vom 20. August 2021 und nicht die 13. BayIfSMV insgesamt, weil sich aus der Begründung des Antrags keine Anhaltspunkte dafür ergeben, dass sich das Rechtsschutzziel auf andere Vorschriften der 13. BayIfSMV als die, die die Betriebsbeschränkungen von Kinos betrafen, richtet.
- 18 B. Der Normenkontrollantrag ist zulässig, soweit sich der Antrag gegen § 25 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1, 3 und 5 13. BayIfSMV richtet.
- 19 1. Hinsichtlich § 25 Abs. 1 Nrn. 2 und 4 13. BayIfSMV haben die Antragsteller keine Beschwer dargelegt. Von den Regelungen der Nr. 2 waren sie als Kinobetreiber in Innenräumen nicht betroffen. Die Antragsteller tragen nicht vor, durch Regelungen im Rahmenkonzept für Kinos (§ 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 13. BayIfSMV) unmittelbar beschwert gewesen zu sein. Hinsichtlich der Nr. 4 wurde keine Rechtsbeeinträchtigung geltend gemacht.
- 20 Die insoweit maßgeblichen Inzidenzen blieben im zur Überprüfung gestellten Geltungszeitraum der Verordnung (20. August 2021 bis 1. September 2021) unter dem Wert von 100 (<https://www.corona-in-zahlen.de/landkreise/sk%20m%C3%BCnchen/.Inzidentzen> und <https://www.corona-in-zahlen.de/landkreise/lk%20oberallg%C3%A4u/>), so dass der Anwendungsbereich des durch das Vierte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 22. April 2021 eingefügten § 28b IfSG (sog. „Bundesnotbremse“) nicht eröffnet war und die angegriffene Regelung Geltung beanspruchte.
- 21 2. Die Antragsteller haben ein berechtigtes Interesse an der Feststellung der Unwirksamkeit von § 25 Abs. 1 Nrn. 1, 3 und 5 der 13. BayIfSMV, auch wenn

diese Regelungen mit Ablauf des 1. September 2021 außer Kraft getreten sind (§ 20 Abs. 1 14. BayIfSMV).

- 22 Gemäß § 47 Abs. 1 VwGO kann den Normenkontrollantrag jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Zwar geht § 47 Abs. 1 VwGO vom Regelfall der noch geltenden Rechtsvorschrift aus (vgl. auch § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO). Ist die angegriffene Norm während der Anhängigkeit des Normenkontrollantrags außer Kraft getreten, bleibt der Antrag aber zulässig, wenn der Antragsteller weiterhin geltend machen kann, durch die zur Prüfung gestellte Norm oder deren Anwendung in seinen Rechten verletzt (worden) zu sein. Darüber hinaus muss er ein berechtigtes Interesse an der Feststellung haben, dass die Rechtsvorschrift unwirksam war (stRspr., vgl. BVerwG, U. v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – juris)
- 23 Diese Voraussetzungen liegen hier vor.
- 24 a) Die Antragsteller haben den Normenkontrollantrag am 20. August 2021 und damit während der Geltungsdauer der angegriffenen Verordnungsregelung anhängig gemacht (vgl. zu diesem Erfordernis: BVerwG, B. v. 28.7.2022 – 3 BN 8.21 – BeckRS 2022, 22986 Rn. 10, 12, 16 f.). Nach deren Außerkrafttreten mit Ablauf des 1. September 2021 können sie weiterhin geltend machen, in ihren Rechten verletzt worden zu sein. Auf der Grundlage ihres Vortrags erscheint es möglich, dass sie durch § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 3 und 5 13. BayIfSMV, die eine Höchstteilnehmerzahl für Veranstaltungen in geschlossenen Räumen, einen Mindestabstand von 1,5 m und eine FFP2-Maskenpflicht für den Aufenthalt im Veranstaltungsgebäude festlegten, in ihrer durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Berufsfreiheit, in ihrem durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Eigentumsgrundrecht sowie im allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG) verletzt wurden.
- 25 b) Die Antragsteller haben trotz des Außerkrafttretens der Regelung ein berechtigtes Interesse an der Feststellung, dass die Schließung ihrer Betriebe unwirksam war.

- 26 Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG garantiert effektiven und möglichst lückenlosen richterlichen Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt. Die Gerichte sind verpflichtet, bei der Auslegung und Anwendung des Prozessrechts einen wirkungsvollen Rechtsschutz zu gewährleisten und den Zugang zu den eingeräumten Instanzen nicht in unzumutbarer, aus Sachgründen nicht mehr zu rechtfertigender Weise zu erschweren. Mit dem Gebot effektiven Rechtsschutzes ist es grundsätzlich vereinbar, die Rechtsschutzgewährung von einem fortbestehenden Rechtsschutzinteresse abhängig zu machen und bei Erledigung des Verfahrensgegenstandes einen Fortfall des Rechtsschutzinteresses anzunehmen. Trotz Erledigung des ursprünglichen Rechtsschutzziels kann ein Bedürfnis nach gerichtlicher Entscheidung aber fortbestehen, wenn das Interesse des Betroffenen an der Feststellung der Rechtslage in besonderer Weise schutzwürdig ist. Das ist unter anderem dann der Fall, wenn ein gewichtiger Grundrechtseingriff von solcher Art geltend gemacht wird, dass gerichtlicher Rechtsschutz dagegen typischerweise nicht vor Erledigungseintritt erlangt werden kann (stRspr., vgl. BVerwG, U. v. 16.5.2023 – 3 CN 5.22 – NVwZ 2023, 1846 Rn. 15).
- 27 Danach besteht ein schützenswertes Interesse der Antragsteller an der nachträglichen verwaltungsgerichtlichen Klärung der Wirksamkeit von § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 3 und 5 13. BayIfSMV. Die zur Prüfung gestellte Norm hatte eine kurze Geltungsdauer, innerhalb der gerichtlicher Rechtsschutz in einem Hauptsacheverfahren nicht erlangt werden konnte. Sie machen aufgrund der Betriebsbeschränkungen eine Beeinträchtigung ihrer Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 GG, Art. 14 Abs. 1 GG und aus Art. 3 Abs. 1 GG geltend, welche ein Gewicht haben, das die nachträgliche Klärung der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Verordnungsregelung rechtfertigt. Den Antragstellern war mindestens für die Geltungsdauer der angegriffenen Regelung eine uneingeschränkte Nutzung ihrer Betriebsstätten unmöglich.
- 28 C. Der Normenkontrollantrag ist jedoch unbegründet, weil die angegriffene Verordnungsregelung wirksam war.
- 29 1. § 32 Satz 1 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) vom 20. Juli 2000 (BGBl. 2000 I 1045) i. d. F. des Gesetzes zur Umsetzung

steuerlicher Hilfsmaßnahmen zur Bewältigung der Corona-Krise (Corona-Steuerhilfsgesetz) vom 19. Juni 2020 (BGBl. 2020 I 1385) ermächtigt die Landesregierungen, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen (u.a.) nach § 28 IfSG maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG in der bei Erlass und während der Geltung der Verordnung zuletzt durch das Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27. März 2020 (BGBl. 2020 I 587) geänderten Fassung dieser Vorschrift trifft die zuständige Behörde, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden oder sich ergibt, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 IfSG genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten. Nach § 28 Abs. 1 Satz 2 IfSG kann die zuständige Behörde unter den Voraussetzungen von Satz 1 Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten oder in § 33 genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen. Die Grundrechte der Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 GG), der Versammlungsfreiheit (Art. 8 GG), der Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG) und der Unverletzlichkeit der Wohnung (Art. 13 Abs. 1 GG) werden insoweit eingeschränkt (§§ 28 Abs. 1 Satz 4, 32 Satz 3 IfSG).

- 30 Am 19. November 2020 trat zum 1. Dezember 2020 das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397) in Kraft, durch welches § 28a IfSG neu in das Infektionsschutzgesetz aufgenommen wurde. § 28a Abs. 1 Nrn. 6 und 7 IfSG i.d.F. des Gesetzes vom 18. November 2020 enthielt für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite im Sinne des § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG durch den Deutschen Bundestag, die erstmals am 25. März 2020 mit Wirkung zum 28. März 2020 erfolgt war (BT-Pl.Prot. 19/154, S. 19169) und deren Fortbestehen am 18. November 2020 bestätigt wurde (BT-Drs. 19/24387), die Untersagung oder Beschränkung des Betriebs von

Einrichtungen, die der Freizeitgestaltung zuzurechnen sind sowie die Untersagung oder Beschränkung von Kulturveranstaltungen oder des Betriebs von Kultureinrichtungen als Maßnahme zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 ausdrücklich, so dass sich die angegriffene Regelung auch auf § 28a Abs. 1 Nrn. 6 und 7 IfSG stützte.

- 31 2. Die Beschränkung des Betriebs von Kinos durch die Festlegung einer Höchstteilnehmerzahl, eines Mindestabstands und einer FFP2-Maskenpflicht, die dazu dienen sollte, die Verbreitung der COVID-19-Krankheit und eine Überlastung des Gesundheitssystems zu verhindern, konnte unabhängig von einem Krankheits- oder Ansteckungsverdacht eine notwendige Schutzmaßnahme i.S.v. § 32 Satz 1 i.V.m. § 28a Abs. 1 Nrn. 6 und 7 und § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG sein (vgl. BVerwG, U. v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – NVwZ 2023, 1000 Rn. 21 ff.).
- 32 Ohne Bedenken hat das Bundesverwaltungsgericht angenommen, dass die infektions-schutzrechtliche Generalklausel des § 32 Satz 1 IfSG i.V.m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG auch unter Geltung des § 28a Abs. 1 IfSG eine verfassungsgemäße Grundlage für Betriebsschließungen gewesen ist (vgl. BVerwG, U.v. 18.4.2024 – 3 CN 11.22 – BeckRS 2024, 16482 Rn. 22 unter Verweis auf OVG Saarlouis, U.v. 15.09.2022 – 2 C 67/21 - unveröffentlicht). Dieser Auffassung schließt sich der Senat an (so auch schon BayVGh, B.v. 12.1.2021 – 20 NE 20.3026 – BeckRS 2021,161 Rn. 11 unter Verweis auf BayVGh, B.v. 8.12.2020 – 20 NE 20.2461 – juris Rn. 22 ff.).
- 33 Die Generalklausel genügte in der maßgeblichen Zeit sowohl den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots (Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG) als auch denen des Parlamentsvorbehalts als einer Ausformung des Demokratie- und Rechtsstaatsprinzips. § 32 Satz 1 i. V. m. § 28 Abs. 1 IfSG i. d. F. vom 27. März 2020 war nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine verfassungsgemäße Grundlage für Betriebsschließungen bzw. Betriebsbeschränkungen (BVerwG, U. v. 16.5.2023 – 3 CN 6.22 – juris LS 1 und Rn. 21).
- 34 Es ist weder vorgetragen, noch sonst ersichtlich, weshalb dies unter Geltung des § 28a IfSG, der in Konkretisierung der für verfassungsgemäß befundenen

General-klausel der §§ 32 Satz 1, 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG ausdrückliche Regelungen für Maßnahmen gegen die Ausbreitung von COVID-19 während der Geltungsdauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vorsah, nicht zugetroffen haben sollte (zur Verfassungsmäßigkeit der Kontakt- und Ausgangsbeschränkungen nach § 28b Abs. 1 Nr. 1 IfSG in der Fassung vom 22. April 2021 (BGBl. I S. 802) vgl. BVerfG B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 u.a. – NJW 2022, 139 - BVerfGE 159, 223 und zur Verfassungsmäßigkeit der Schulschließungen nach § 28b Abs. 3 IfSG in der Fassung vom 22. April 2021 (BGBl. I S. 802) vgl. BVerfG, B.v. 19.11.2021 – 1 BvR 971/21 u.a. – NJW 22,167).

- 35 Die Voraussetzungen, unter denen nach diesen Vorschriften Verbote zur Bekämpfung einer übertragbaren Krankheit erlassen werden konnten, lagen vor. Bei Erlass der Verordnung waren unstreitig – auch in Bayern – Kranke festgestellt worden. Regelungen zur Beschränkung von Kontakten und zur Beschränkung von Einrichtungen und Betrieben, die – wie hier – unabhängig von einem Krankheits- oder Ansteckungsverdacht in der betroffenen Einrichtung oder in dem jeweiligen Betrieb zur Verhinderung der Verbreitung einer übertragbaren Krankheit angeordnet werden, können notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne von § 32 Satz 1 i.V.m. § 28a Abs. 1 Nrn. 6 und 7 und § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG sein (vgl. BVerwG, U. v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – NVwZ 2023, 1000 Rn. 21 ff.).
- 36 Notwendige Schutzmaßnahmen in diesem Sinne müssen an dem Ziel ausgerichtet sein, die Verbreitung der Krankheit zu verhindern, und sie müssen verhältnismäßig sein, das heißt geeignet und erforderlich, den Zweck zu erreichen, sowie verhältnismäßig im engeren Sinne (vgl. BVerwG, U. v. 22.11.2022 – 3 CN 2.21 – NVwZ 2023, 1011 Rn. 12).
- 37 3. Die Betriebsbeschränkungen der Kinos der Antragsteller waren verhältnismäßig und damit eine notwendige Schutzmaßnahme im Sinne von § 32 Satz 1 i.V.m. § 28a Abs. 1 Nrn. 6 und 7 und § 28 Abs. 1 IfSG (vgl. zu den entsprechenden Regelungen zur Begrenzung der Besucherzahl bei Kulturveranstaltungen während der Geltungsdauer der 6. BayIfSMV bereits BayVGh, B.v. 4.3.2024 – 20 N 20.2036 – BeckRS 2024, 4467).

- 38 a) Der Verordnungsgeber verfolgte mit der Beschränkung des Kinobetriebs durch § 25 Abs. 1 Satz 1 13. BayIfSMV ein Ziel, das mit dem Zweck der Verordnungsermächtigung im Einklang stand.
- 39 aa) Der 13. BayIfSMV vom 5. Juni 2021 (BayMBI. 2021 Nr. 384) lag der Beschluss zur Videoschaltkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 27. Mai 2021 zugrunde (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv-bundesregierung/videoschaltkonferenz-von-bundeskanzlerin-merkel-mit-den-regierungschefinnen-und-regierungschefs-der-laender-am-27-mai-2021-1918612>), die aufgrund der Impfkampagne eine deutliche Reduzierung der schweren Krankheitsverläufe feststellte. Der Änderungsverordnung vom 20. August 2021 lag der Beschluss zur Videoschaltkonferenz der Bundeskanzlerin mit den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder vom 10. August 2021 zugrunde (<https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/archiv-bundesregierung/videoschaltkonferenz-der-bundeskanzlerin-mit-den-regierungschefinnen-und-regierungschefs-der-laender-am-10-august-2021-1949578>), in dem festgestellt wurde, dass es nach einem Rückgang der Infektionszahlen im Frühjahr und einer Stabilisierung im Sommer wieder zu einem Anstieg in den letzten Wochen gekommen sei. Die Impfquote reiche noch nicht aus. Problematisch sei, dass die Virusvariante „Delta“ deutlich ansteckender sei als die bisherigen Virusvarianten. Die Basisschutzmaßnahmen gälten weiter. Dazu gehörten das Abstandhalten, die Beachtung der Händehygiene, das Tragen von Masken in Innenräumen und regelmäßiges Lüften in Innenräumen. Das Tragen von medizinischen Schutzmasken im Einzelhandel und im öffentlichen Personenverkehr bleibe wichtig und wurde für die gesamte Bevölkerung verbindlich vorgeschrieben.
- 40 Ausweislich der Begründung zur Änderungsverordnung (BayMBI. 2021 Nr. 585) ging der Antragsgegner von folgender Situation aus:
- 41 „Von der letzten Aprilwoche bis Anfang Juli waren die Fallzahlen bundesweit kontinuierlich gesunken. Seitdem ist wieder ein Anstieg der Fallzahlen zu beobachten. Der Anstieg hat sich zuletzt intensiviert. Am 20. August 2021 liegt die 7-Tage-Inzidenz in Bayern mit 36,7 unter dem Bundesdurchschnitt von 48,8 und damit seit 26. Mai 2021 durchgängig unter der Marke von 50

(https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Daten/Fallzahlen_Kum_Tab.html). Insgesamt verzeichnen nach den Daten des RKI am 20. August 2021 78 Landkreise und kreisfreie Städte in Bayern eine 7-Tage-Inzidenz von unter 50, davon weisen 51 Landkreise und kreisfreie Städte eine 7-Tage-Inzidenz von unter 35 auf. 18 Landkreise und kreisfreie Städte liegen bei einer 7-Tage-Inzidenz von über 50, davon weist eine kreisfreie Stadt einen Wert von über 100 aus. Das Infektionsgeschehen in Bayern reicht von 7-Tage-Inzidenzen von jeweils 7,0 in den Landkreisen Kulmbach und Ansbach bis zu dem Wert von 129,0 in der Stadt Rosenheim (https://experience.arcgis.com/experience/478220a4c454480e823b17327b2bf1d4/page/page_1). Damit zeigt sich in weiten Teilen Bayerns weiterhin ein eher geringes Infektionsgeschehen, welches regionale Unterschiede im oben genannten Rahmen aufweist. Die Reproduktionszahl lag in den vergangenen Tagen über dem Wert von 1. Nach RKI-Berechnungen vom 20. August 2021 liegt der 7-Tage-R-Wert für Bayern nunmehr bei 1,32 und für Deutschland bei 1,33. Der R-Wert ist stets im Kontext der Infektionszahlen zu betrachten, die sich derzeit noch auf einem eher niedrigen, aber zuletzt signifikant ansteigendem Niveau bewegen. Während die Zahl der COVID-19-Patienten, die stationär behandelt werden mussten, seit Anfang Mai kontinuierlich sank, wird seit etwa zwei Wochen wieder ein stetiger Anstieg beobachtet. Die Zahl der mit stationär zu versorgenden COVID-19-Patienten belegten Betten stieg insgesamt binnen der letzten beiden Wochen um 162 auf nunmehr 324 an, d.h. es ist eine Verdoppelung der Gesamtzahl der mit COVID-19-Patienten belegten Betten erfolgt. Auch im intensivmedizinischen Bereich spiegelt sich diese Entwicklung wider, wenn auch noch auf niedrigerem Niveau (Zunahme der mit COVID-19-Patienten belegten Intensivbetten mit invasiver Beatmungsmöglichkeit binnen der letzten beiden Wochen um knapp 30, dies entspricht angesichts des niedrigen Ausgangsniveaus einer Steigerung von 56 %). Aktuell werden bayernweit 324 Patienten, bei denen eine Infektion mit SARS-CoV-2 nachgewiesen wurde, stationär behandelt, davon 75 in Intensivbetten mit invasiver Beatmungsmöglichkeit (Meldungen der Krankenhäuser in IVENA vom 20. August 2021). Angesichts der inzwischen wieder steigenden Belegung mit COVID-19-Patienten und der gleichfalls steigenden Inzidenzwerte ist in den nächsten Wochen mit einer weiteren Anspannung der Situation in den Krankenhäusern zu rechnen. Daher gilt es, vor allem die Belegung der Intensivkapazitäten mit COVID-19-Patienten engmaschig zu beobachten, da

diese Bettenkategorie die Engpassressource bei der Bekämpfung der Pandemie im stationären Bereich darstellt. Die Zahl der freien Intensivbetten mit der Möglichkeit zur invasiven Beatmung liegt weiterhin unter dem früheren Höchstwert: Während am 28. Oktober 2020 noch 660 freie Intensivbetten mit der Möglichkeit zur invasiven Beatmung in Bayern verfügbar waren, sind es aktuell lediglich 417 freie Betten (Stand 20. August 2021). In Bayern wurden bisher 15 161 886 COVID-19-Schutzimpfungen durchgeführt; 8 026 303 entfallen dabei auf Erstimpfungen, bei 7 488 878 Personen besteht bereits ein vollständiger Impfschutz. Die Erstimpfquote beträgt damit derzeit rund 61,2 % (Stand jeweils 20. August 2021). Seit 31. März 2021 finden auch Impfungen in Arztpraxen im Rahmen der Regelversorgung statt. Im Zeitraum bis 19. August 2021 wurden hier rund 6,3 Mio. Impfungen vorgenommen, die in den zuvor genannten Impffzahlen enthalten sind. Seit 7. Juni 2021 werden auch die Privatärzte und Betriebsärzte vom Bund mit Impfstoff versorgt und tragen dadurch ebenfalls zum Impffortschritt bei. Insgesamt sind von den Personen in Bayern, die 60 Jahre oder älter sind, 83,9 % mindestens einmal geimpft, im Alter von 18 bis 59 Jahren sind es 62,4 %. Einen vollständigen Impfschutz haben 81,1 % der Personen in Bayern, die 60 Jahre oder älter sind, im Alter von 18 bis 59 Jahren haben 60,5 % den vollständigen Impfschutz. Es handelt sich weltweit, in Europa und in Deutschland nach wie vor um eine ernst zu nehmende Situation. Deshalb sind weiterhin umfangreiche Testobliegenheiten, das Tragen von Gesichtsmasken sowie die Identifizierung und Isolation infizierter Personen unverzichtbar. Unabdingbar für die Eingrenzung von Übertragungsrisiken bei den Öffnungsschritten ist weiterhin die Beachtung und Umsetzung von Hygienevorgaben (AHA+L-Regeln). Für die Senkung der Neuinfektionen, den Schutz der Risikogruppen und die Minimierung von schweren Erkrankungen ist die Impfung der Bevölkerung von zentraler Bedeutung. Das RKI stuft die Gefährdung der Gesundheit der nicht oder nur einmal geimpften Bevölkerung in Deutschland insbesondere aufgrund der Verbreitung von einigen besorgniserregenden SARS-CoV-2-Varianten (Variants of Concern, VOC) sowie der noch nicht ausreichend hohen Impfquote insgesamt weiterhin als hoch ein. Für vollständig Geimpfte wird die Gefährdung als moderat eingeschätzt, wobei Menschen mit chronischen Erkrankungen und vulnerable Bevölkerungsgruppen besonders betroffen sind. In den letzten Wochen ist es zu einem raschen Anstieg des Anteils von Infektionen mit der Delta-Variante gekommen, die inzwischen die dominierende Variante in Deutschland – wie

auch im europäischen Ausland – ist. Es liegen Daten vor, die auf potenziell schwerere Krankheitsverläufe bei Infektionen mit der Delta-Variante hinweisen. Der Anteil von Delta lag in Kalenderwoche 31/2021 in einer bundesweit zufällig für die Sequenzierung ausgewählten Stichprobe, und damit repräsentativ für Deutschland, bei 99 %, der Anteil von Alpha betrug rund 1 %. Aufgrund der leichten Übertragbarkeit der Delta-Variante und der noch nicht ausreichenden Impfquoten muss mit einem weiteren Anstieg der Infektionszahlen in den nächsten Wochen gerechnet werden. Hinzu kommen die Erleichterungen bei den Kontaktbeschränkungen und die Reisetätigkeit, die eine erneute Ausbreitung von SARS-CoV-2 begünstigen. Die Gesundheitsämter können nicht mehr alle Infektionsketten nachvollziehen. Der Anteil der Fälle mit einer bekannten wahrscheinlichen Exposition im Ausland liegt aktuell bei knapp einem Viertel aller gemeldeten Fälle mit Angaben zum Infektionsland. Die konsequente Umsetzung der Hygieneanforderungen beim Erhalt der Öffnung in den verschiedenen Lebensbereichen ist daher unverzichtbar. Dies gilt insbesondere für das Tragen von medizinischen oder FFP2-Masken und die Umsetzung von Maßnahmen zum infektionsschutzgerechten Lüften.“

- 42 Das Ziel der Verringerung der Neuinfektionen entsprach dem Zweck der Verordnungsermächtigung, übertragbare Krankheiten zu bekämpfen (§ 32 Satz 1 IfSG) und ihre Verbreitung zu verhindern (§ 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG).
- 43 bb) Die Annahme des Ordnungsgebers, dass dieses Ziel ohne die erlassenen Einschränkungen gefährdet und die Gefahr wegen einer möglichen Überlastung des Gesundheitssystems dringlich war, hatte eine tragfähige tatsächliche Grundlage (vgl. zu diesem Erfordernis: BVerfG, B. v. 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 u. a. – NJW 2022, 139 Rn. 177; BVerwG, U. v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – NVwZ 2023, 1000 Rn. 52; BVerwG, U.v. 21.6.2023 – 3 CN 1.22 – BVerwGE 179, 168 Rn. 32).
- 44 Nach dem Situationsbericht des Robert Koch-Instituts (RKI) vom 5. Juni 2021 (https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Jun_2021/2021-06-05-de.pdf?__blob=publicationFile&v=1) war es zu einem Absinken der Infektionszahlen gekommen. Seit dem 01.06.2021 stufte das Robert Koch-Institut aufgrund des relativen Rückgangs von Fallzahlen und

Hospitalisierungen, aber auch des weiterhin hohen Niveaus der Fallzahlen, der Verbreitung von einigen SARS-CoV-2 Varianten, sowie der noch nicht für die Herdenimmunität erforderlichen Impfquote die Gefährdung der Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland insgesamt als hoch ein.

- 45 Nach dem wöchentlichen Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vom 19. August 2021 (https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Wochenbericht/Wochenbericht_2021-08-19.pdf?__blob=publicationFile&v=1) setzte sich der von Ende April 2021 bis Ende Juni 2021 zu beobachtende Rückgang der 7-Tage-Inzidenz nicht weiter fort. Die Fallzahlen nahmen bereits seit Anfang Juli 2021 wieder zu und stiegen damit wesentlich früher und schneller als im vergangenen Jahr, als vergleichbare Inzidenzen erst im Oktober erreicht wurden. Auch der Anteil der positiv getesteten Proben unter den in den Laboren durchgeführten PCR-Tests stieg weiter an und lag in der 32. Kalenderwoche (KW) 2021 bei 6 % (31. KW: 4 %). Es waren vor allem jüngere Altersgruppen von Infektionen betroffen. In diesen Altersgruppen waren auch die Positivenanteile mit Abstand am höchsten. Damit zeigte sich nun deutlich der Beginn der vierten Welle, die insbesondere durch Infektionen innerhalb der jungen erwachsenen Bevölkerung an Fahrt aufnahm. Die Zahl der hospitalisierten Fälle stieg ebenfalls wieder an, die meisten hospitalisierten Fälle wurden in der Altersgruppe der 35- bis 59-Jährigen übermittelt, gefolgt von der Altersgruppe der 15- bis 34-Jährigen und der Altersgruppe der 60- bis 79-Jährigen. Auch der Anteil der hospitalisierten und intensivpflichtigen Patienten mit COVID-19-Diagnose an allen Fällen mit schweren Atemwegsinfektionen stieg in der 32. KW im Vergleich zur Vorwoche weiter an. Die Gesundheitsämter konnten nicht mehr alle Infektionsketten nachvollziehen. Der Anteil der Fälle mit einer bekannten wahrscheinlichen Exposition im Ausland lag bei knapp einem Viertel aller gemeldeten Fälle mit Angaben zum Infektionsland (häufigste Angabe für die 32. Meldewoche (MW) Türkei; größte Steigerung der Fallzahlen im Vergleich zur Vorwoche bei Kroatien, Kosovo und Nordmazedonien). In Deutschland, wie auch im europäischen Ausland, wurden die meisten Infektionen durch besorgniserregende Varianten (VOC) verursacht. Der Anteil von Delta (B.1.617.2) lag in einer zufällig für die Sequenzierung ausgewählten

Stichprobe, und damit repräsentativ für Deutschland, bei 99 %, der Anteil von Alpha (B.1.1.7) betrug um 1 %. Die Meldedaten zeigen einen ähnlichen Anteil von Delta von 98 % und Alpha von weniger als 1 %. Bis zum 17.08.2021 (Datenstand 18.08.2021) waren 64 % der Bevölkerung mindestens einmal geimpft und 58 % vollständig geimpft. Alle Impfstoffe, die in Deutschland zur Verfügung stehen, schützten nach derzeitigem Erkenntnisstand bei vollständiger Impfung wirksam vor einer schweren Erkrankung. Das Robert Koch-Institut schätzte die Gefährdung für die Gesundheit der nicht oder nur einmal geimpften Bevölkerung in Deutschland insgesamt weiterhin als hoch ein. Für vollständig Geimpfte wurde die Gefährdung als moderat eingeschätzt. Diese Einschätzung konnte sich kurzfristig durch neue Erkenntnisse ändern. Es war weiterhin erforderlich, und wurde aufgrund der steigenden Fallzahlen noch wichtiger, dass alle Menschen ihr Infektionsrisiko entsprechend den Empfehlungen des RKI (AHA + L) minimieren, möglichst die Corona-Warn-App nutzen, Situationen, bei denen sogenannte Super-Spreading-Events auftreten können, möglichst meiden, und sich selbst bei leichten Symptomen der Erkrankung (unabhängig vom Impfstatus) testen lassen und zuhause bleiben. Es wurde außerdem dringend empfohlen, die Angebote für die Impfung gegen COVID-19 wahrzunehmen. An dieser Einschätzung änderte sich bis zum Außerkrafttreten der 13. BayIfSMV am 1. September 2021 nichts Wesentliches (Wochenberichte des RKI vom 26. August 2021 und vom 2. September 2021, abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Wochenbericht/Wochenbericht_2021-08-26.pdf?__blob=publicationFile&v=1 und https://www.rki.de/DE/Themen/Infektionskrankheiten/Infektionskrankheiten-A-Z/C/COVID-19-Pandemie/Situationsberichte/Wochenbericht/Wochenbericht_2021-09-02.pdf?__blob=publicationFile&v=1).

- 46 cc) Die Einwendungen der Antragsteller führen zu keinem anderen Ergebnis. Für die Frage, ob die ergriffenen Maßnahmen verhältnismäßig waren, ist allein auf die Erkenntnislage und den Informationsstand des Ordnungsgebers im Zeitpunkt abzustellen, in dem die Maßnahme, vorliegend die Betriebsbeschränkungen von Kinos, getroffen wurde (BVerwG, Urt. v.

22.11.2022 – 3 CN 1.21 – BVerwGE 177, 60, juris Rn. 57; BVerfG, Beschluss vom 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 u.a. – BVerfGE 159, 223, juris Rn. 171, 185, 204).

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

- 49 Für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit der angegriffenen Vorschriften kommt es allein darauf an, ob der Ordnungsgeber im fraglichen Zeitraum ihrer Geltung die von ihm bejahte Gefahrenlage aufgrund der damaligen offiziellen Stellungnahmen des RKI i.S.v. § 4 Abs. 2 Nr. 1 IfSG annehmen konnte. Eine nachträgliche abweichende Einschätzung anderer Sachverständiger oder die Berufung auf spätere Studien kann hieran nichts ändern. Denn – wie stets im Recht der Gefahrenabwehr (vgl. nur Graulich, in: Lisken/Denninger, Handbuch des Polizeirechts, 7. Aufl. 2021, E Rn. 126 ff.; BVerwG, B.v. 6.3.2008 – 7 B 13/08 – juris Rn. 9) – die ex ante rechtmäßig prognostizierte Gefahr entfällt selbst dann nicht, wenn ex post festgestellt wird, dass zum damaligen Zeitpunkt keine Gefahrenlage bestand. Für die Beurteilung der Gefahrenlage stellt folglich das materielle Recht, hier das Infektionsschutzrecht auf die zum damaligen Zeitpunkt vorhandenen und dem Ordnungsgeber verfügbaren Informationen und Erkenntnismöglichkeiten ab (BVerwG, U. v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – juris Rn. 57; BVerfG, B. v. 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 u.a. – juris Rn. 171, 185, 204).
- 50 b) Der Antragsgegner hat die in § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, 3 und 5 13. BayIfSMV festgelegten Betriebsbeschränkungen als geeignet ansehen dürfen, um das mit der Verordnung verfolgte Ziel zu erreichen.
- 51 aa) Für die Eignung reicht es aus, wenn die Ordnungsregelung den verfolgten Zweck fördern kann. Bereits die Möglichkeit der Zweckerreichung genügt (stRspr, vgl. BVerfG, B. v. 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 u. a. – NJW 2022, 139 Rn. 185; BVerwG, U. v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – NVwZ 2023, 1000 Rn. 59, jeweils m. w. N.).
- 52 bb) Ausgehend von der Beurteilung des RKI zur Übertragbarkeit des Virus waren sowohl die Höchstteilnehmerzahl, als auch der vorgeschriebene Mindestabstand von 1,5 m und die Verpflichtung zum Tragen einer FFP2-Maske geeignet, physische Kontakte zwischen Menschen zu reduzieren, um weitere Infektionen mit dem hochansteckenden Virus SARS-CoV-2 einzudämmen und damit den Erhalt der Leistungsfähigkeit des Gesundheitswesens und insbesondere der Krankenhäuser zur Behandlung schwer- und schwerstkranker Menschen sicherzustellen. Durch die Festlegung einer Höchstteilnehmerzahl, eines Mindestabstands von 1,5 m unter Einhaltung einer

FFP2-Maskenpflicht in Kinos kam es zur Reduzierung (ungeschützter) menschlicher Kontakte im öffentlichen Raum.

- 53 Hinsichtlich der Pflicht zum Tragen von FFP2-Masken während des Kinobesuchs war grundsätzlich die Verwendung von Gesichtsmasken als Baustein neben anderen Maßnahmen zur Reduktion der Ausbreitungsgeschwindigkeit geeignet (Stellungnahme des Robert-Koch-Instituts v. 30.4.2020 https://www.rki.de/Shared-Docs/FAQ/NCOV2019/FAQ_Liste_Infektionsschutz.html mit Verweis auf „Mund-Nasen-Bedeckung im öffentlichen Raum als weitere Komponente zur Reduktion der Übertragungen von Covid-19“ Epid Bull 19/2020, https://www.rki.de/DE/Content/Infekt/EpidBull/Archiv/2020/Ausgaben/19_20_MNB.pdf?__blob=publicationFile; vgl. auch BayVGh, B. v. 7.5.2020 – 20 NE 20.971 – juris Rn 16). Nach den Hinweisen des BfArM zur Verwendung von Mund-Nasen-Bedeckungen, medizinischen Gesichtsmasken sowie partikelfiltrierenden Halbmasken (FFP-Masken) (<https://www.bfarm.de/Shared-Docs/Risikoinformationen/Medizinprodukte/DE/schutzmasken.html>) waren allein FFP2-Masken bei ordnungsgemäßer Anwendung geeignet, den Träger vor der Aufnahme von Aerosolen zu schützen. Diese Schutzfunktion wiesen weder die sog. „Community-Masken“, noch die medizinischen Gesichtsmasken auf (vgl. dazu auch BayVGh, B.v. 7.5.2020 – 20 NE 20.955 – BeckRS 2020 7701 und BayVGh, B.v. 10.8.2021 -25 NE 21.2066 – BeckRS 2021, 24985).
- 54 c) Die durch § 25 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1, 3 und 5 13. BayIfSMV angeordneten Betriebsbeschränkungen für Kinos waren zur Zweckerreichung erforderliche Maßnahmen.
- 55 aa) An der Erforderlichkeit einer Maßnahme fehlt es, wenn dem Verordnungsgeber eine andere, gleich wirksame Maßnahme zur Erreichung des verfolgten Zwecks zur Verfügung steht, die weniger in die Grundrechte der Betroffenen eingreift und Dritte und die Allgemeinheit nicht stärker belastet. Die sachliche Gleichwertigkeit der alternativen Maßnahme zur Zweckerreichung muss dafür in jeder Hinsicht eindeutig feststehen (stRspr, vgl. BVerfG, B. v. 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 u. a. – NJW 2022, 139 Rn. 203 m. w. N.; BVerwG, U. v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – NVwZ 2023, 1000 Rn. 63).

- 56 Bei der Beurteilung der Erforderlichkeit hatte der Verordnungsgeber angesichts der auch im hier maßgeblichen Zeitraum noch fehlenden Erfahrungen mit dem SARS-CoV-2-Virus und den Wirkungen von Schutzmaßnahmen einen tatsächlichen Einschätzungsspielraum, der sich darauf bezog, die Wirkung der von ihm gewählten Maßnahmen im Vergleich zu anderen, weniger belastenden Maßnahmen zu prognostizieren (vgl. BVerwG, U. v. 16.5.2023 – 3 CN 6.22 – NVwZ 2023, 1846 Rn. 65; B. v. 19.11.2021 – 1 BvR 781.21 u. a. – NJW 2022, 139 Rn. 204). Ein solcher Spielraum hat jedoch Grenzen. Die Einschätzung des Verordnungsgebers muss auf ausreichend tragfähigen Grundlagen beruhen. Das Ergebnis der Prognose muss einleuchtend begründet und damit plausibel sein (vgl. BVerwG, U. v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – NVwZ 2023, 1000 Rn. 64). Das unterliegt der gerichtlichen Überprüfung (vgl. BVerwG, U. v. 22.11.2022 – 3 CN 2.21 – NVwZ 2023, 1011 Rn. 17 ff.).
- 57 bb) Die gewählten Maßnahmen trugen dem Umstand des Impffortschritts sowie einer vor allem zu Beginn des Geltungszeitraums der 13. BayIfSMV spürbaren Entspannung des pandemischen Geschehens Rechnung, das sich durch einen Rückgang der 7-Tage-Inzidenzen abbildete, und sich während der Geltungsdauer der Verordnung wieder zunehmend verschärfte (Beginn der „Vierten Welle“). Im vorliegenden Fall kamen als mildere Maßnahmen vor allem Verhaltensempfehlungen zu Kapazitätsbeschränkung, Abstandhalten und Maskenpflicht in Betracht. Stehen dem Verordnungsgeber bei der Bekämpfung einer pandemischen Infektionslage abgestufte, unmittelbar wirkende Bekämpfungsmaßnahmen zur Verfügung, so ist er nicht verpflichtet, bei der Bekämpfung einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit und den Unsicherheiten über den Erfolgseintritt der möglichen Bekämpfungsmaßnahmen, im Zweifel die den Einzelnen weniger belastende Maßnahme auszuwählen. Dies liegt innerhalb des Spielraumes des Verordnungsgebers. Letztlich ist entscheidend, dass das Ziel, durch eine erhebliche Reduzierung der Kontakte in der Bevölkerung insgesamt das Infektionsgeschehen aufzuhalten und eine Überforderung des Gesundheitssystems zu verhindern, ohne breit angelegte Infektionsschutzmaßnahmen jedenfalls aus damaliger Sicht nicht zu erreichen gewesen war. Bloße Empfehlungen zum Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung und Abstandsgebote sind nicht gleich geeignet, um die Zahl der Neuinfektionen

zu reduzieren (zur Maskenpflicht im Schulunterricht: BayVGH; B. v. 17.12.2024 – 20 N 20.2027 – juris Rn 57).

- 58 Dass die Benutzung der Einrichtungen aufgrund des von den Antragstellern vorgehaltenen Hygienekonzepts für sich betrachtet infektiologisch unbedeutend wäre (zu diesem Kriterium vgl. BVerwG, U. v. 22.11.2022 – 3 CN 2.21 – NVwZ 2023,1011 Rn. 21), kann indes nicht festgestellt werden. Letztlich ist entscheidend, dass das Ziel, durch eine erhebliche Reduzierung der Kontakte in der Bevölkerung insgesamt das Infektionsgeschehen aufzuhalten und eine Überforderung des Gesundheitssystems zu verhindern, ohne breit angelegte Infektionsschutzmaßnahmen, zu der auch die Beschränkung von kulturellen Einrichtungen gehörte, jedenfalls aus damaliger Sicht nicht zu erreichen gewesen war (vgl. BVerwG, U.v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – NVwZ 2023,1000 Rn. 69).
- 59 d) Die in § 25 Abs. 1 Satz 1 13. BayIfSMV angeordneten Betriebsbeschränkungen von Kinos waren angemessen und damit verhältnismäßig im engeren Sinne.
- 60 aa) Die Angemessenheit und damit die Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne erfordern, dass der mit der Maßnahme verfolgte Zweck und die zu erwartende Zweckerreichung nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stehen (stRspr, vgl. BVerfG, B. v. 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 u. a. – NJW 2022, 139 Rn. 216 m. w. N.). In einer Abwägung sind Reichweite und Gewicht des Eingriffs in Grundrechte einerseits und die Bedeutung der Maßnahme für die Zweckerreichung andererseits gegenüberzustellen. Angemessen ist eine Maßnahme dann, wenn bei der Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs und dem Gewicht sowie der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe die Grenze der Zumutbarkeit noch gewahrt wird. Dabei ist ein angemessener Ausgleich zwischen dem Gewicht des Eingriffs und dem verfolgten Ziel sowie der zu erwartenden Zielerreichung herzustellen (stRspr, vgl. BVerwG, U. v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – NVwZ 2023, 1000 Rn. 75 m. w. N.).
- 61 bb) Die durch § 25 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1, 3 und 5 13. BayIfSMV angeordnete Kapazitätsbeschränkung, das Abstandsgebot und die FFP2-Maskenpflicht

waren insbesondere in Zusammenschau mit den vorherigen Betriebsschließungen angesichts ihrer langen Dauer und der Intensität der Beschränkung ein gewichtiger Eingriff in die Freiheit der Berufsausübung und in das Eigentumsgrundrecht der Antragsteller (Art. 12 Abs. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG). Durch die Maskenpflichten wurde zudem in das allgemeine Persönlichkeitsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) eingegriffen. Das Gewicht der Grundrechtseingriffe wurde dadurch erhöht, dass Infektionsmaßnahmen bereits schon aufgrund der Allgemeinverfügung vom 16. März 2020 (Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Gesundheit und Pflege und des Bayerischen Staatsministeriums für Familie, Arbeit und Soziales vom 16.03.2020, Az. 51-G8000-2020/122-67) bestanden, die mehrfach so umfangreich angelegt waren, dass sie zu einem sog. Lockdown führten.

- 62 cc) Den durch die Beschränkung des Kinobetriebs bewirkten gewichtigen Grundrechtseingriffen standen Gemeinwohlbelange von überragender Bedeutung gegenüber. Ziel der Verordnung war es, die Ausbreitung des SARS-CoV-2-Virus und der dadurch verursachten bedrohlichen COVID-19-Erkrankung (vgl. § 2 Nr. 3a IfSG) zu verlangsamen und damit die Bevölkerung vor Lebens- und Gesundheitsgefahren zu schützen. Die Rechtsgüter Leben und Gesundheit haben eine überragende Bedeutung (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG; stRspr, vgl. BVerfG, B. v. 19.11.2021 – 1 BvR 781/21 u. a. – NJW 2022, 139 Rn. 231 m. w. N.; BVerwG, U. v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – NVwZ 2023, 1000 Rn. 80 und – 3 CN 2.21 – NVwZ 2023, 1011 Rn. 32). Der Ordnungsgeber durfte bei Erlass der Regelungen davon ausgehen, dass dringlicher Handlungsbedarf bestand. Das RKI schätzte die Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland als hoch ein. In die Prüfung der Angemessenheit ist über die Bedeutung des verfolgten Zwecks hinaus einzustellen, in welchem Maße er durch die in Rede stehende Maßnahme gefördert wird. Der Ordnungsgeber durfte zugrunde legen, dass die Maßnahmen einen qualitativ und quantitativ erheblichen Beitrag zur Erreichung des Ziels leisten konnte, physische Kontakte zu reduzieren und dadurch die Verbreitung von COVID-19 zu verhindern.
- 63 dd) Der Ordnungsgeber hat für den zu beurteilenden Zeitraum bei der Ausgestaltung der Betriebsbeschränkungen einen angemessenen Ausgleich

zwischen den mit der Maßnahme verfolgten besonders bedeutsamen Gemeinwohlbelangen und den schwerwiegenden Grundrechtsbeeinträchtigungen gefunden (vgl. BVerfGE 159, 223 Rn. 232, 234 = NJW 2022, 139 = NVwZ-Beil 2022, 7). Er durfte davon ausgehen, dass der Kinobetrieb unter den angeordneten Beschränkungen – neben anderen Maßnahmen der Infektionsbekämpfung - einen nennenswerten Beitrag zur Zweckerreichung leisten konnte und daher nicht außer Verhältnis zu der Schwere des Eingriffs stand (vgl. BVerwG, U. v. 16.5.2023 – 3 CN 6.22 – juris Rn. 72).

- 64 Für die durch § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 13. BayIfSMV angeordnete Verpflichtung zum Tragen von FFP2-Masken gilt nach der der Verhältnismäßigkeitsprüfung zugrunde zulegenden ex ante- Perspektive nichts Anderes. Nach der fachlichen Einschätzung des Bundesinstituts für Arzneimittel und Medizinprodukte (Hinweise des BfArM zur Verwendung von Mund-Nasen-Bedeckungen, medizinischen Gesichtsmasken sowie partikelfiltrierenden Halbmasken (FFP-Masken), Nr. 3, <https://www.bfarm.de/Shared-Docs/Risikoinformationen/Medizinprodukte/DE/schutzmasken.html>) ermöglichen allein FFP2-Masken einen Eigenschutz des Trägers vor der Aufnahme von Aerosolen, dem Übertragungsweg des Corona-Virus. Es bestehen daher keine Anhaltspunkte, dass sich der Verordnungsgeber bei seiner Entscheidung von sachwidrigen Erwägungen hätte leiten lassen (vgl. etwa die Stellungnahme der Deutschen Gesellschaft für Krankenhaushygiene (DGKH) und der Gesellschaft für Hygiene, Umweltmedizin und Präventivmedizin (GHUP) zur Verpflichtung zum Tragen von FFP2-Masken im öffentlichen Personennahverkehr und Einzelhandel vom 15.1.2021). An der erhöhten Filterfunktion und an der Gewährleistung eines höheren (Selbst- und Fremd-) Schutzniveaus von FFP2- gegenüber medizinischen Masken besteht bis heute kein Zweifel. Auch wenn aus heutiger Sicht nicht belegt werden kann, dass FFP2-Masken in der konkreten Anwendersituation in der Corona-Pandemie durch Laien Neuinfektionen zu einem höheren Grad verhindern konnten als medizinische Masken (https://www.rki.de/SharedDocs/FAQs/DE/COVID-19-Pandemie/Protokolle/FAQ-Liste-Krisenstab.html#entry_16925128, Stand 26.11.2024), erweist sich die Verpflichtung zur Verwendung von FFP2-Masken aus der maßgeblichen ex ante-Sicht nicht als unangemessen.

- 65 e) Nach der Antragsbegründung bestehen keine Anhaltspunkte für eine Verletzung des allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatzes (Art. 3 Abs. 1 GG). Sie sind auch sonst nicht ersichtlich. Das der 13. BayIfSMV zugrundeliegende Konzept berücksichtigte in erheblichem Umfang andere als infektionsschutzrechtliche Belange (§ 28a Abs. 6 IfSG in der Fassung des Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397)). Dies hat unmittelbar Einfluss auf die in eine rechtliche Überprüfung einzustellenden Erwägungen im Hinblick auf die Gewährleistung des Gleichheitsgrundsatzes (BayVGh, B.v. 12.11.2020 – 20 NE 20.2463 - COVuR 2020, 830 Rn. 33). Anhaltspunkte dafür, dass der Ordnungsgeber den ihm eingeräumten Einschätzungsspielraum überschritten haben könnte, liegen nicht vor (BayVGh, B. v. 4.3.2024 – 20 N 20.2765 – BeckRS 2024, 28752 Rn 45).
- 66 D. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Festsetzung des Streitwertes ergibt sich aus § 52 Abs. 2 GKG (vgl. BVerwG, U.v. 22.11.2022 – 3 CN 1.21 – BeckRS 2022, 43974), der zu verdoppeln war, nachdem zwei nicht in Rechtsgemeinschaft stehende Antragsteller das Verfahren gemeinsam betrieben haben (Ziffer 1.1.3. des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013).
- 67 E. Die Revision wird nicht zugelassen, weil keine Revisionsgründe (§ 132 Abs. 2 VwGO) vorliegen.

Rechtsmittelbelehrung

Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der

Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

Eine Übermittlung elektronischer Dokumente ist unter den Voraussetzungen des § 55a VwGO i.V.m. der ERVV möglich. Für die in § 55d VwGO Genannten gilt unter den dort genannten Voraussetzungen die Pflicht zur elektronischen Übermittlung. Eine einfache E-Mail genügt nicht.