



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 B 180/21

Beschluss

In der Verwaltungsrechtssache

1. der Minderjährigen

2. des Minderjährigen

– Antragsteller –

Prozessbevollmächtigte:
zu 1-2:

g e g e n

die Freie Hansestadt Bremen, vertreten durch die Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz,
Contrescarpe 72, 28195 Bremen,

– Antragsgegnerin –

Prozessbevollmächtigte:

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Prof. Sperlich, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. K. Koch und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Dr. N. Koch am 20. April 2021 beschlossen:

§ 17 Abs. 5 Satz 4 der Vierundzwanzigsten Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (Vierundzwanzigste Coronaverordnung) vom 11.02.2021 (Brem.GBl. 2021, S. 117) in der Fassung der Fünften Verordnung zur Änderung der Vierundzwanzigsten Verordnung zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (Brem.GBl. 2021, S. 377) wird vorläufig außer Vollzug gesetzt.

Im Übrigen wird der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt.

Die Kosten des Verfahrens tragen die Antragsteller je zu einem Viertel und die Antragsgegnerin zur Hälfte.

Der Streitwert wird zum Zwecke der Kostenberechnung auf 10.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I. Die Antragsteller begehren die einstweilige Außervollzugsetzung der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung (Brem.GBl. S. 117), soweit nach deren § 17 Abs. 4 und 5 der Zutritt zum Schulgelände – und damit die Teilnahme am Präsenzunterricht – nur unter Vorlage eines Tests auf das Coronavirus SARS-CoV-2 mit negativem Testergebnis zulässig ist und das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung ab einem Inzidenzwert von 100 auch in Grundschulen angeordnet wird.

Die Antragstellerin zu 1. und der Antragsteller zu 2. besuchen die 1. bzw. die 3. Klasse der Grundschule ... in Bremen.

§ 17 Abs. 4 und Abs. 5 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung in der Fassung der Fünften Verordnung zur Änderung der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung (Brem.GBl. S. 377) lautet:

„§ 17 Schulen und weitere Bildungseinrichtungen nach dem Bremischen Schulgesetz (...)

(4) Personen, die nicht durch einen Test auf das Coronavirus SARS-CoV-2 mit negativem Testergebnis oder durch eine ärztliche Bescheinigung nachweisen, dass bei ihnen keine Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 besteht, ist der Zutritt zum Schulgelände untersagt. Das Testergebnis oder die ärztliche Bescheinigung dürfen nicht älter als drei Tage sein. Das Zutrittsverbot nach Satz 1 gilt nicht

1. für die Dauer von drei Tagen, wenn unmittelbar nach dem Betreten des Schulgeländes ein Schnelltest auf das Coronavirus SARS-CoV-2 durchgeführt wird und das Ergebnis negativ ist, und
2. für die Teilnahme an schriftlichen Leistungsnachweisen und Prüfungen.

Das Zutrittsverbot nach Satz 1 gilt nur, wenn in den Schulen Schnelltests in hinreichender Zahl vorliegen. Im Eingangsbereich des Schulgeländes sind deutlich sichtbare Hinweise auf die Regelungen dieses Absatzes anzubringen.

(5) In den Gebäuden allgemein- und berufsbildender Schulen ist das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung nach § 3 Absatz 2 Pflicht. Danach haben Schülerinnen und Schüler

1. ab Jahrgangsstufe 10 und sonstige Personen ab einem Alter von 16 Jahren eine medizinische Gesichtsmaske im Sinne von § 3 Absatz 2 Satz 1,
2. der Jahrgangsstufen 5 bis 9 eine Mund-Nasen-Bedeckung im Sinne von § 3 Absatz 2 Satz 2

zu tragen. Im Übrigen gilt § 3 Absatz 3 entsprechend. Wird in der Stadtgemeinde Bremen oder der Stadtgemeinde Bremerhaven laut Veröffentlichungen des Robert Koch-Instituts eine Zahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 von 100 pro 100 000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen (Inzidenzwert) überschritten und lässt sich dies nicht auf ein oder mehrere Ausbruchsgeschehen außerhalb von Schulen zurückführen, gilt die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung im Sinne von § 3 Absatz 2 Satz 2 auch für Grundschülerinnen und Grundschüler.

(...).

Am 14.04.2021 haben die Antragsteller gegen die Regelungen § 17 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 5 Satz 4 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung einen Normenkontrollantrag gestellt und einstweiligen Rechtsschutz nach § 47 Abs. 6 VwGO beantragt. Zur Begründung tragen sie im Wesentlichen vor, es werde eine allgemeine Testpflicht auch für Schülerinnen und Schüler der Primarstufe geregelt, die unter dem Vorbehalt stehe, dass in den Schulen Schnelltests in hinreichender Zahl vorlägen. Was eine hinreichende Zahl sei, bleibe aber unklar. Wenn keine Tests vorhanden seien, dürfe die Schule offenbar ohne Testnachweis betreten werden.

Schulen seien nicht die sogenannten „Treiber“ der Pandemie. Dies werde daraus deutlich, dass der Inzidenzwert in der Stadtgemeinde Bremen auch während der Osterferien von 93,6 auf 127 angestiegen sei. Bis zum 28.03.2021 seien bei 34.700 bei Schülerinnen und Schülern an 181 Bremer Schulen durchgeführten Schnelltests gerade einmal 23 positive Fälle detektiert worden. Dies entspreche einer Quote von gerundet 0,055%. Bei vier Tests sei das Ergebnis falsch positiv gewesen. Bei den rund 8.100 Beschäftigten seien es drei positive Tests gewesen, die ebenfalls falsch positiv gewesen seien. Diese Zahlen zeigten, dass eine Ausweitung der Maßnahmen schon nicht geboten und nicht erforderlich sei. Auch bei Testungen in anderen Bundesländern sei es zu zahlreichen falsch positiven Tests gekommen. Zwar müsse die Corona-Pandemie bekämpft und Infektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 möglichst weitgehend vermieden werden. Eine nicht anlassbezogene Testpflicht werde aber nicht einmal in Unternehmen eingeführt. Es werde lediglich eine Angebotspflicht für die Arbeitgeber geben. Da die Ansteckungsquote in Unternehmen, z.B. in der Fleischverarbeitungsindustrie, deutlich höher sei als in Schulen, liege ein Verstoß gegen Art. 3 GG vor.

Die angegriffenen Maßnahmen seien weder geeignet noch erforderlich, die Ausbreitung der Covid-19-Pandemie in nennenswerter Form einzudämmen, noch seien sie verhältnismäßig. Die Testpflicht sei ein schwerer Eingriff in die Grundrechte der Schülerinnen und Schüler, insbesondere in das Recht auf körperliche Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 GG. Es entstünden Schmerzen, die unterschiedlich stark beschrieben würden, von gering bis extrem stark. Das Testen berge auch ein hohes Verletzungsrisiko der Mund- und Nasenschleimhäute und, bei unkorrekter Durchführung, der hinteren Nasenhöhle. Es dürfe aber niemand staatlicherseits gezwungen werden, sich einem Verletzungsrisiko auszusetzen, um eine Schule zu besuchen. Der angebotene Heimunterricht stelle keine Alternative zu einer Teilnahme am Präsenzunterricht dar. Die Schülerinnen und Schüler seien rund drei Monate auf Heimunterricht angewiesen gewesen und hätten bereits erhebliche Lernlücken. Im Heimunterricht gebe es nicht einmal mehr Videounterricht, da die Lehrer nun mit dem Präsenzunterricht befasst seien. Die Testpflicht führe gerade bei den Grundschülerinnen und Grundschulern zu einer starken psychischen Belastung. Falls der Test eines Anwesenden positiv sei, müsse die ganze Klasse in Quarantäne. Die Kinder könnten mit diesem Druck nicht umgehen. Der „Positive“ sei einem Mobbingrisiko ausgesetzt. Zudem liege ein Verstoß gegen Art. 1 Abs. 1 GG vor. Niemand könne verpflichtet werden, sich ohne konkreten Verdacht auf eine Krankheit willkürlichen Testungen zu unterziehen. Der Mensch sei kein „Versuchskaninchen“ für medizinische Experimente.

Daraus, dass die bestehenden Hygienevorschriften in Schulen auch nach einem Negativ-Test beibehalten werden sollten, ergebe sich, dass der Ordnungsgeber offenbar selbst nicht davon ausgehe, dass die Tests einen nennenswerten Nutzen hätten. Die Abstandspflicht gelte ohnehin. Würden die vorgeschriebenen Abstände eingehalten, seien Infektionen ausgeschossen und es brauche keine Tests. Es sei auch anzuzweifeln, ob das zweimalige wöchentliche Testen überhaupt geeignet sei, Ansteckungen wirksam zu vermeiden. Es werde immer ein Risiko verbleiben. Die angegriffenen Vorschriften seien jedenfalls nicht erforderlich, da im freiwilligen Testen ein milderer Mittel liege. Die Testpflicht sei nicht verhältnismäßig. Es bedürfe schon keines staatlichen Eingreifens, da gerade Eltern ihre Kinder von sich aus schützten, auf Anzeichen einer Corona-Infektion achteten und ihre Kinder im Zweifel eher zu Hause behielten.

Die in § 17 Abs. 5 Satz 4 Corona-Verordnung für Grundschulkindern normierte Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung sei ebenfalls rechtswidrig und verletze die Antragsteller in ihren Grundrechten. Verletzt würden Art. 2 GG sowie Art. 1 GG. Durch das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung werde die Sauerstoffzufuhr massiv eingeschränkt. Die Leistungs- und Lernfähigkeit nehme ab und man bekomme Kopfschmerzen. Negative

Auswirkungen auf das junge Gehirn seien die Folge. Zudem sei es für die Lehrkräfte unmöglich, eine vertrauensvolle Mimik oder Gesichtsausdrücke zu vermitteln. Gerade Grundschul Kinder müssten aber eine nonverbale Kommunikation erlernen.

Diese Eingriffe in die Grundrechte der Antragsteller seien nicht gerechtfertigt. Eine Maskenpflicht für Grundschul Kinder sei schon nicht geboten, weil es keine Infektionsausbrüche in Grundschulen im Land Bremen gebe. Die Regelung sei zu unbestimmt, da die erweiterte Maskenpflicht für Grundschul Kinder nur dann nicht gelten solle, wenn das Ansteigen von Infektionszahlen auf einen Inzidenzwert von über 100 auf ein Ausbruchsgeschehen außerhalb von Schulen zurückzuführen sei. Es sei unklar, wann dies der Fall sein solle. Die Maßnahme sei im Übrigen auch nicht geeignet. Es sei bereits nicht erwiesen, dass eine Mund-Nasen-Bedeckung – Alltagsmasken aus Stoff, Schals, Tücher usw. – vor einer Ansteckung schütze. Zudem werde die Maske in den Pausen zum Essen und Trinken ohnehin abgesetzt. Überdies sei nicht nachvollziehbar, warum mit der Test- und Maskenpflicht zwei extreme Maßnahmen gleichzeitig eingeführt würden.

Schließlich rügen die Antragsteller, dass sie als Nichtstörer in Anspruch genommen würden.

Die Antragsteller beantragen,

die Vollziehung von § 17 Abs. 4 Satz 1 sowie von § 17 Abs. 5 Satz 4 (i. V. m. Satz 1) der Vierundzwanzigsten Corona-Verordnung vom 9. April 2021 für Grundschülerinnen und Grundschüler einstweilen bis zur Entscheidung in der Hauptsache auszusetzen.

Die Antragsgegnerin verteidigt die angefochtenen Verordnungsregelungen und beantragt, den Antrag abzulehnen.

Auf gerichtliche Nachfrage führt sie ergänzend aus, unter „Ausbruchsgeschehen“ im Sinne des § 17 Abs. 5 Satz 4 der Vierundzwanzigsten Corona-Verordnung sei ein Ausbruchsgeschehen in einer einzelnen Einrichtung, einem abgrenzbaren Wohngebiet oder einem Betrieb, wie z.B. einem Schlachthof, einem Pflegeheim oder einem Wohnblock, gemeint, in welchem Infektionen „in sehr hohem Maße“ nachgewiesen worden seien. Dies sei aktuell weder in der Stadtgemeinde Bremen noch in der Stadt Bremerhaven der Fall. Nicht erforderlich sei dagegen, dass der hohe Inzidenzwert sich überwiegend oder gar ausschließlich durch den Schulbetrieb erklären ließe.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die Gerichtsakte verwiesen.

II. 1. Der Normenkontrolleilantrag ist zugunsten der Antragsteller gemäß §§ 88, 122 Verwaltungsgerichtsordnung (VwGO) sachgerecht dergestalt auszulegen, dass sie die vorläufige Außervollzugsetzung der § 17 Abs. 4 Satz 1 sowie § 17 Abs. 5 Satz 4 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung in der derzeit geltenden Fassung begehren. Die von den Antragstellern angegriffenen Regelungen gelten seit dem 17.04.2021 befristet bis zum 10.05.2021. Unter dem Gesichtspunkt des effektiven Rechtsschutzes ist davon auszugehen, dass die Antragsteller die angegriffenen Regelungen in ihrer aktuell geltenden Fassung zum Gegenstand des Normenkontrollverfahrens machen wollen, obgleich sie ihren Antrag nicht geändert haben (vgl. zuletzt OVG Bremen, Beschl. v. 15.04.2021 - 1 B 127/21, zur Veröffentlichung bei juris vorgesehen, m. w. N.).

2. Der so verstandene Normenkontrolleilantrag ist zulässig und in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang begründet.

Nach § 47 Abs. 6 VwGO kann das Oberverwaltungsgericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist. Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO sind zunächst die Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags in der Hauptsache, soweit sich diese im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bereits absehen lassen. Ist danach der Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht im Sinne von § 47 Abs. 6 VwGO zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten. Ergibt diese Prüfung, dass ein Normenkontrollantrag in der Hauptsache voraussichtlich begründet wäre, so ist dies ein wesentliches Indiz dafür, dass der Vollzug der streitgegenständlichen Satzung oder Rechtsvorschrift zu suspendieren ist. In diesem Fall kann eine einstweilige Anordnung ergehen, wenn der (weitere) Vollzug der Rechtsvorschrift bis zu einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren Nachteile befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange des Antragstellers, betroffener Dritter und/oder der Allgemeinheit so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit einer für den Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar sind. Lassen sich die Erfolgsaussichten des Normenkontrollverfahrens nicht abschätzen, ist über den Erlass einer beantragten einstweiligen Anordnung im Wege einer Folgenabwägung zu entscheiden: Gegenüberzustellen sind die Folgen, die eintreten, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Normenkontrollantrag aber Erfolg hätte, und die Nachteile, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Antrag nach § 47 Abs. 1 VwGO aber erfolglos bliebe. Die für den Erlass der einstweiligen Anordnung sprechenden Erwägungen müssen die gegenläufigen Interessen dabei deutlich überwiegen, also so schwer wiegen, dass der Erlass der einstweiligen Anordnung – trotz offener

Erfolgsaussichten der Hauptsache – dringend geboten ist (BVerwG, Beschl. v. 16.09.2015 - 4 VR 5 2/15, juris Rn. 4; BVerwG, Beschl. v. 25.02.2015 - 4 VR 5.14, juris Rn. 12).

Unter Zugrundelegung dieses Maßstabs ist § 17 Abs. 5 Satz 4 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung (Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in Schulgebäuden (auch) für Grundschülerinnen und Grundschüler) vorläufig außer Vollzug zu setzen, weil der Normenkontrollantrag nach summarischer Prüfung insoweit voraussichtlich Erfolg hat. Soweit sich die Antragsteller gegen die Regelung in § 17 Abs. 4 Satz 1 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung wenden, durch die der Zutritt zum Schulgelände – und damit die Teilnahme am Präsenzunterricht – an die Beibringung eines Tests auf das Coronavirus SARS-CoV-2 mit negativem Testergebnis geknüpft wird, bleibt ihr Eilantrag dagegen erfolglos. Beide Regelungen sind jeweils von einer verfassungskonformen gesetzlichen Grundlage getragen (**a.**) und formell rechtmäßig (**b.**); auch in materieller Hinsicht sind jeweils sowohl die tatbestandlichen Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage erfüllt als auch die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gewahrt (**c.**). Während aber § 17 Abs. 4 Satz 1 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung mit dem Bestimmtheitsgebot voraussichtlich noch vereinbar ist, verstößt § 17 Abs. 5 Satz 4 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung nach summarischer Prüfung hiergegen (**d.**).

a. Die von den Antragstellern angegriffenen Regelungen Verordnung finden in den § 32 Sätze 1, 2 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1, § 28a Abs. 1 Nr. 2 bzw. Nr. 16 Infektionsschutzgesetz (IfSG) eine hinreichende Rechtsgrundlage. Die Verordnungsermächtigung ist jedenfalls im Rahmen des einstweiligen Rechtsschutzverfahrens nicht zu beanstanden. Sie verstößt nicht gegen höherrangiges Recht, insbesondere nicht gegen das Bestimmtheitsgebot aus Art. 80 Abs. 1 Satz GG, gegen den Parlamentsvorbehalt bzw. das Wesentlichkeitsprinzip oder gegen das Zitiergebot gemäß Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG (st. Rspr. des Senats, zuletzt Beschl. v. 12.04.2021 - 1 B 123/21, juris Rn. 29 m.w.N.).

b. Die Vierundzwanzigste Coronaverordnung in der Fassung der Fünften Verordnung zur Änderung der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung ist formell rechtmäßig. Die Vierundzwanzigste Coronaverordnung ist von der Senatorin für Gesundheit, Frauen und Verbraucherschutz erlassen worden. Auf diese hat der Senat (Landesregierung) die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach § 32 Satz 1 IfSG gemäß § 6 Satz 1 der Bremischen Verordnung über die zuständigen Behörden nach dem Infektionsschutzgesetz i. V. m. § 32 Satz 2 IfSG wirksam übertragen (dazu ausführlich: OVG Bremen, Beschl. v. 22.04.2020 - 1 B 111/20, juris Rn. 33). Dies gilt entsprechend für die Verordnungen zur Änderung der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung. Die

Verordnungen sind jeweils ordnungsgemäß im Gesetzblatt der Freien Hansestadt Bremen bekanntgemacht worden (Brem.GBl. S. 117, S. 153, S. 275, S. 288, S. 298 und S. 377).

Die formellen Voraussetzungen für den Erlass einer Verordnung nach § 28a Abs. 5 IfSG sind eingehalten worden. Nach dieser Vorschrift sind Rechtsverordnungen, die nach § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 und § 28a Abs. 1 IfSG erlassen werden, mit einer allgemeinen Begründung zu versehen und zeitlich zu befristen. Dies ist jeweils geschehen.

c. In materieller Hinsicht sind bei summarischer Prüfung die tatbestandlichen Voraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage gegeben (**aa.**) und die Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes gewahrt (**bb.**).

aa. Für den Senat ergeben sich keine Zweifel daran, dass der Anwendungsbereich der genannten Rechtsgrundlage eröffnet ist und deren besondere Tatbestandsvoraussetzungen vorliegen. Infolge der Corona-Pandemie, der vom Bundestag festgestellten epidemischen Lage von nationaler Tragweite und des derzeit erheblichen Infektionsgeschehens ist die Antragsgegnerin grundsätzlich verpflichtet, infektionsschutzrechtliche Maßnahmen zu ergreifen. § 28a Abs. 1 Nr. 2 IfSG sieht als mögliche notwendige Schutzmaßnahme die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung vor, § 28a Abs. 1 Nr. 16 i.V.m. § 33 Nr. 3 IfSG ermächtigt zur Schließung von Schulen oder der Erteilung von Auflagen für die Fortführung des Betriebs. Bei der Regelung eines Zutrittsverbots in Abhängigkeit von dem Ergebnis eines Corona-Tests handelt es sich um eine Auflage im vorgenannten Sinne.

Auch eine Inanspruchnahme von Nichtstörern durch Maßnahmen im Sinne von § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 i.V.m. § 28a Abs. 1 IfSG ist nach der ständigen Rechtsprechung des Senats – entgegen der Auffassung der Antragsteller – nicht zu beanstanden (zuletzt OVG Bremen, Beschl. v. 12.04.2021 - 1 B 123/21, juris Rn. 34 m.w.N.).

bb. Die Regelungen in § 17 Abs. 4 Satz 1 und Abs. 5 Satz 4 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung überschreiten bei der hier nur möglichen summarischen Prüfung nicht erkennbar die sich aus dem Gebot der Verhältnismäßigkeit ergebenden Grenzen des der Verwaltungsgeberin zustehenden Gestaltungsspielraum. Dabei ist zu berücksichtigen, dass dem Gesetz- bzw. im Rahmen der Ermächtigung auch der Verwaltungsgeberin nach der ständigen Rechtsprechung des Senats für die Eignung und Erforderlichkeit einer Maßnahme eine Einschätzungsprärogative zukommt (vgl. zuletzt OVG Bremen, Beschl. v. 12.04.2021 - 1 B 123/21, juris Rn. 37, 40).

(1) Die Maßnahmen verfolgen einen legitimen Zweck. Ziel der Maßnahme der Verordnungsgeberin ist es, die Infektionszahlen flächendeckend zu reduzieren, um die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems zu erhalten. Schulen sollen unter den pandemischen Bedingungen so weit wie möglich auch für den Präsenzunterricht geöffnet bleiben, um das Recht von Kindern und Jugendlichen auf Bildung weiterhin sicherzustellen und Beeinträchtigungen der Bildungsgerechtigkeit und der Weiterentwicklung und Förderung von Kindern und Jugendlichen zu vermeiden. Im Präsenzsulbetrieb bestehen dabei in besonders hohem Maße die Notwendigkeit, infizierte Personen möglichst früh und lückenlos zu identifizieren. Als wichtige weitere Infektionsschutzmaßnahme für Schulen werde zusätzlich ab einer kommunalen Inzidenzzahl von 100 die Maskenpflicht auch auf Grundschülerinnen und Grundschüler ausgedehnt (vgl. die Begründung zur Vierundzwanzigsten Coronaverordnung, zu § 17, sowie die Begründung zur Vierten Verordnung zur Änderung der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung, zu § 1).

(2) Bei summarischer Prüfung ist sowohl die Regelung, den Zugang zum Schulgelände – und damit auch zum Präsenzunterricht – vom Nachweis eines negativen Testergebnisses abhängig zu machen, als auch die sich auch auf Grundschülerinnen und Grundschüler erstreckende Maskenpflicht in Schulgebäuden als Teil eines Gesamtkonzeptes zur Erreichung der konkret verfolgten Verordnungsziele geeignet.

Dafür genügt es, wenn der verfolgte Zweck durch die Maßnahme gefördert werden kann, ohne dass die vollständige Zweckerreichung gesichert sein muss (vgl. BVerfG, Beschl. v. 09.02.2001 - 1 BvR 781/98, juris Rn. 22; Beschl. v. 26.04.1995 - 1 BvL 19/94 und 1 BvR 1454/94, juris Rn. 52).

Die angegriffenen Regelungen sind geeignet, zur Eindämmung der Verbreitung des Coronavirus SARS-CoV-2 beizutragen. Die Regelung, die Berechtigung zum Zutritt zum Schulgelände an den Nachweis eines negativen Testergebnisses zu knüpfen, führt unabhängig von der Frage nach der konkreten Zuverlässigkeit der einzelnen Tests dazu, zumindest einen Teil infizierter und damit in der Regel auch infektiöser Personen frühzeitig zu erkennen und vom Unterrichtsbesuch in Präsenz fernzuhalten. Durch diese Zugangsbeschränkung und die damit verbundene Möglichkeit, einen Schulbesuch infektiöser Personen mit hoher Wahrscheinlichkeit auszuschließen, trägt die Maßnahme dazu bei, eine Weiterverbreitung des Virus innerhalb des Schulbetriebs zu vermeiden. Sie kann somit zu einer frühzeitigen Erkennung und Unterbrechung der Infektionsdynamik beitragen (im Ergebnis auch BayVGH, Beschl. v. 12.04.2021 - 20 NE 21.926; SächsOVG, Beschl. v. 09.04.2021 - 3 B 114/21, juris Rn. 7 f. sowie OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 12.04.2021 - OVG 11 S 48/21). Das Netzwerk Universitätsmedizin führt in einem Bericht

betreffend Teststrategien auf SARS-CoV-2 in Schulen vom 22.03.2021 aus, dass der häufig asymptomatische Verlauf der Infektion mit SARS-CoV-2 bei jungen Menschen eine hohe Dunkelziffer nicht erkannter Infektionen in den Schulen impliziere, sofern nicht anlassbezogene Testungen in ausreichendem Ausmaß durchgeführt würden. Zusammenfassend stellt das Netzwerk Universitätsmedizin fest, der Präsenzunterricht an Schulen solle zwingend durch die Anwendung systematischer Testungen begleitet werden, mit denen die Ausbreitung von SARS-CoV-2 erkannt und kontrolliert werden könne (vgl. https://www.umg.eu/fileadmin/Redaktion/Medizinische_Informatik/Forschung/Teststrategien_fu__r_Schulen-B-FAST-20210326.pdf).

Der Einwand der Antragsteller, die vorgesehenen Tests seien bereits deshalb ungeeignet, weil die bereits bestehenden Hygienevorschriften in Schulen auch nach einem Negativ-Test einzuhalten seien und weil zu bezweifeln sei, dass durch das zweimalige wöchentliche Testen Ansteckungen überhaupt wirksam vermieden werden könnten, verkennt bereits, dass die angefochtene Maßnahme Teil eines Gesamtkonzepts ist, bei dem die verschiedenen Maßnahmen nebeneinanderstehen und sich gegenseitig ergänzen. Die Behauptung der Antragsteller, Infektionen seien ausgeschlossen und es brauche von vornherein keine Tests, sofern die vorgeschriebenen Abstände eingehalten würden, entspricht nicht dem wissenschaftlichen Erkenntnisstand. Das Robert Koch-Institut führt zur nationalen Teststrategie (Stand: 01.04.2021) aus, dass auch Testen nicht von Hygiene- und Schutzmaßnahmen entbinde. Ausweislich des Epidemiologischen Steckbrief SARS-CoV-2 und COVID-19 (Stand: 18.03.2021) kann sich bei längerem Aufenthalt in kleinen, schlecht oder nicht belüfteten Räumen die Wahrscheinlichkeit einer Übertragung durch Aerosole auch über eine größere Distanz als 1,5 m erhöhen (vgl. https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Steckbrief.html). Auch der Umstand, dass bei nicht anlassbezogenen Testungen ein gewisser Anteil falsch-positiver Testergebnisse zu erwarten ist und sich auch an solche falsch-positive Schnell- oder Selbsttests regelmäßig bis zum Abschluss einer anschließenden PCR-Testung für die Betroffenen Quarantänemaßnahmen anschließen, stellt die grundsätzliche Eignung der Maßnahme zur Erreichung des dargelegten Zwecks nicht in Frage. Das breite, nicht anlassbezogene Testen an Schulen ermöglicht es trotz gelegentlicher falsch-positiver Testergebnisse, auch asymptomatisch Infizierte zu ermitteln und damit eine Weiterverbreitung des Virus innerhalb des Schulbetriebs zu verhindern.

Die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung (auch) für Grundschul Kinder ist nach Auffassung des Senats ebenfalls zur Zweckerreichung geeignet. Soweit die Antragsteller einwenden, die für Grundschul Kinder zulässigen Alltagsmasken aus Stoff hätten keinerlei Effekt, wird auf die Rechtsprechung des Senats Bezug genommen, der bereits entschieden

hat, dass das Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung – auch lediglich einer Alltagsmaske – im öffentlichen Raum zur Erreichung der verfolgten Ziele geeignet ist (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 12.05.2020 - 1 B 140/20, juris Rn. 20 m. w. N.).

Diese Eignung der Maskenpflicht stellen die Antragsteller weder mit dem Einwand, dass es an Grundschulen in Bremen kein relevantes Infektionsgeschehen gebe, noch mit dem Verweis darauf, dass es bei Einhaltung der Abstände nicht zu Infektionen kommen könne, in Zweifel. Auch der Umstand, dass die Grundschul Kinder ihre Masken zum Essen und Trinken absetzen dürften oder dass Grundschul Kinder ihre Masken nicht immer ordnungsgemäß trügen, steht der grundsätzlichen Geeignetheit der Maßnahme zur Zweckerreichung nicht entgegen. Die Antragsgegnerin weist zutreffend auf die Einschätzung des Robert Koch-Instituts in seinem Lagebericht vom 06.04.2021 hin, dass sich die Rolle von Kindern und Jugendlichen bei der Ausbreitung von SARS-CoV-2 zu ändern scheine und die Meldeinzidenzen bei Kindern und Jugendlichen in allen Altersgruppen angestiegen seien. Bei dieser Entwicklung spiele die Ausbreitung leichter übertragbarer, besorgniserregender Varianten eine Rolle. Auch in seinen aktuellen Lageberichten führt das Robert Koch-Institut weiterhin aus, dass Ausbrüche zunehmend auch Kitas und Schulen betreffen (vgl. zuletzt RKI, Täglicher Lagebericht vom 19.04.2021, S. 1 und 2; https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Apr_2021/2021-04-19-de.pdf?__blob=publicationFile). Nach der vom Robert-Koch-Institut auf der dortigen Internetseite veröffentlichten Statistik zu den Covid-19-Fällen nach Altersgruppen (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Daten/Altersverteilung.html; Stand 13.04.2021) ist das Risiko einer Ansteckung für die Altersgruppe der Grundschul Kinder in den letzten Wochen stark gestiegen. Nach dem Robert Koch-Institut gehen somit auch von Kindern und Jugendlichen zunehmend Übertragungen und Ausbruchsgeschehen aus (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Apr_2021/2021-04-06-de.pdf?__blob=publicationFile). Lag die sog. 7-Tage-Inzidenz in dieser Altersgruppe während der Zeit des Distanzunterrichts in der 6. KW 2021 in der Altersgruppe von 5 bis 9 Jahren bei 37 und in der Altersgruppe von 10 bis 14 bei 38 Fällen pro 100.000 Kinder, so wurden in der 12. KW 2021 vor den Osterferien Inzidenzen von 180 in der Altersgruppe von 5 bis 9 Jahren und von 155 in der Altersgruppe von 10 bis 14 Jahren festgestellt. Während der Osterferien in den meisten Bundesländern sind die Inzidenzen dann wieder zurückgegangen auf 125 bzw. 137 in der 14. Kalenderwoche. Ein erneuter Anstieg dürfte nunmehr nach Ende der Osterferien wieder zu erwarten sein.

(3) Die angegriffenen Regelungen sind voraussichtlich auch erforderlich.

Eine Regelung ist erforderlich, wenn die Verordnungsgeberin nicht ein anderes, gleich wirksames, aber das Grundrecht nicht oder weniger stark einschränkendes Mittel hätte wählen können, wobei der Verordnungsgeberin auch insoweit ein Einschätzungsspielraum zusteht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 09.03.1994 - 2 BvL 43/92, juris Rn. 122).

Die von den Antragstellern geforderte freiwillige Testung stellt sich zwar als ein milderes, aber nicht als ein gleich geeignetes Mittel dar. Bei freiwilligen Testungen ist gerade nicht gewährleistet, dass sich alle auf dem Schulgelände befindlichen Personen einem Schnelltest unterzogen haben und dieser ein negatives Testergebnis aufweist. So ist der Senatsvorlage der Senatorin für Kinder und Bildung vom 31.03.2021 zu entnehmen, dass das vor der Einführung der streitgegenständlichen Regelung bestehende kostenlose Angebot der freiwilligen Schnelltestung in der Schule von etwa einem Drittel der am Schulleben Beteiligten nicht wahrgenommen wurde (Senatsvorlage vom 31.03.2021, vgl. <https://www.bildung.bremen.de/sixcms/detail.php?gsid=bremen117.c.237989.de>). Auch für die Verpflichtung zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung in den Schulgebäuden auch für Grundschülerinnen und Grundschüler stehen mildere, aber gleich effektive Mittel stehen nicht zur Verfügung.

(4) Schließlich sind die streitgegenständlichen Regelungen unter Abwägung der gegenläufigen verfassungsrechtlichen Positionen voraussichtlich auch angemessen.

Angemessen, d. h. verhältnismäßig im engeren Sinne, ist eine freiheitseinschränkende Regelung, wenn das Maß der Belastung des Einzelnen noch in einem vernünftigen Verhältnis zu den der Allgemeinheit erwachsenden Vorteilen steht. Hierbei ist eine Abwägung zwischen den Gemeinwohlbelangen, deren Wahrnehmung der Eingriff in Grundrechte dient, und den Auswirkungen auf die Rechtsgüter der davon Betroffenen notwendig. Die Interessen des Gemeinwohls müssen umso gewichtiger sein, je empfindlicher der Einzelne in seiner Freiheit beeinträchtigt wird. Zugleich wird der Gemeinschaftsschutz umso dringlicher, je größer die Nachteile und Gefahren sind, die aus gänzlich freier Grundrechtsausübung erwachsen können (vgl. BVerfG, Urt. v. 26.02.2020 - 2 BvR 2347/15, juris Rn. 265 m.w.N.).

Ausgehend hiervon steht der beabsichtigte Verordnungszweck der angegriffenen Regelungen nicht außer Verhältnis zu der Schwere der Eingriffe (im Ergebnis auch BayVGh, Beschl. v. 12.04.2021 - 20 NE 21.926; SächsOVG, Beschl. v. 09.04.2021 - 3 B 114/21, juris Rn. 7 f.; Nds.OVG, Beschl. v. 19.04.2021 - 13 MN 192/21, juris Rn. 62 f., sowie OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 12.04.2021 - OVG 11 S 48/21, juris). Hinsichtlich der Durchführung der Schnelltests ist bereits zweifelhaft, ob mit diesen ein

Eingriff in das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verbunden ist. Für Selbsttests – auch für solche, bei denen der Abstrich im vorderen Nasenbereich genommen wird – wird dies in der obergerichtlichen Rechtsprechung teilweise verneint (vgl. NdsOVG, Beschl. v. 19.04.2021 - 13 MN 192/21, juris Rn. 62; SächsOVG, Beschl. v. 09.04.2021 - 3 B 114/21, juris Rn. 7 m.w.N.). Doch selbst wenn angenommen wird, mit der Testung werde in die körperliche Unversehrtheit der betroffenen Schülerinnen und Schüler und Lehrkräfte (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) eingegriffen, ist dieser Eingriff zur Überzeugung des Senats jedenfalls als gering einzustufen (so auch BayVGH, Beschl. v. 12.04.2021 - 20 NE 21.926), wobei von einer im Regelfall stattfindenden sachgemäßen Anwendung auszugehen ist. Etwas anderes ergibt sich auch nicht aus dem durch die Antragsteller beigefügten Internetartikel der „HNO-Ärzte-im-Netz“ vom 05.03.2021. Dort wird ausgeführt, der Abstrich fühle sich – gerade für Kinder – unangenehm an; es könne brennen und kribbeln, Niesreize seien möglich und die Augen könnten tränen. Dass es zu „extrem starken Schmerzen“ komme, wie die Antragsteller in der Antragsschrift behaupten, wird hingegen nicht dargelegt. Dem gegenüber steht der bereits eingangs dargelegte Nutzen der Maßnahme, einen Schulbesuch infektiöser Personen mit hoher Wahrscheinlichkeit ausschließen und damit dazu beitragen zu können, weitere – gerade bei Kindern häufig asymptomatisch verlaufende – Infektionen innerhalb des Schulbetriebs zu verhindern.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass nach dem Situationsbericht des Robert-Koch-Instituts vom 19.04.2021 (https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Apr_2021/2021-04-19-de.pdf?__blob=publicationFile) die Zahl der Übertragungen von COVID-19 in der Bevölkerung in Deutschland wieder stark zunimmt. Das Robert Koch-Institut schätzt die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland insgesamt weiterhin als „sehr hoch“ ein. Bundesweit sei seit Mitte März wieder ein deutlicher Anstieg der COVID-19-Fallzahlen auf Intensivstationen zu verzeichnen. Nach der aktuellen Risikobewertung des Robert Koch-Instituts (Stand: 31.3.2021, vgl. https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html) ist die Dynamik der Verbreitung einiger neuer Varianten (VOC) von SARS-CoV-2 besorgniserregend. Zudem besteht auch bei Kindern und Jugendlichen ein konkretes Risiko für ihre Gesundheit. Ein kleiner Teil der infizierten Kinder und Jugendlichen benötigt durchaus eine intensivmedizinische Versorgung und wird beatmungspflichtig. Je mehr Kinder und Jugendliche sich infizieren, desto höher ist somit (absolut) auch die Zahl an Schwerkranken. Daneben kam es aber in der Folge einer solchen Infektion bislang bereits in rund 250 Fällen zu einer schwerwiegenden Komplikation, dem sogenannten PIMS-Syndrom (Pediatric Inflammatory Multisystem Syndrome). Etwa 70 % dieser Fälle treten in der Altersgruppe unter 10 Jahren auf; in 7 % der Fälle kam es zu Folgeschäden,

insbesondere des Herz-Kreislauf-Systems (vgl. <https://www.zdf.de/nachrichten/panorama/corona-kinder-eltern-pims-100.html>). Angesichts der aktuellen Infektionslage – die 7-Tage-Inzidenz liegt ausweislich des Situationsberichts des Robert Koch-Instituts (Stand: 19.04.2021) im Land Bremen derzeit bei 170 – sowie der gravierenden und teils irreversiblen Folgen, die ein weiterer unkontrollierter Anstieg der Zahl von Neuinfektionen für Leben und Gesundheit einer Vielzahl von Menschen hätte, muss in einer Güterabwägung das Interesse der Antragsteller an einem unbeschränkten Teilnahmerecht am Präsenzunterricht hinter dem überragenden öffentlichen Interesse an der Eindämmung der Ausbreitung der Corona-Pandemie zurückstehen. Zur Angemessenheit der angefochtenen Regelung trägt insoweit wesentlich bei, dass durch § 17 Abs. 4 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung keine Testpflicht im Rechtssinne eingeführt wird (so auch BayVGH, Beschl. v. 12.04.2021 - 20 NE 21.926), sondern die Teilnahme an den Testungen bzw. der Testnachweis freiwilliger Natur ist. Schülerinnen und Schüler, welche einen Test nicht durchführen wollen oder können, werden nicht vom Unterrichtsangebot ausgeschlossen, sondern nehmen am Distanzunterricht teil.

Soweit die Antragsteller geltend machen, dass falsch-positive Testergebnisse zu unnötigen Quarantänemaßnahmen führten, die auch mit psychische Belastungen der betroffenen Grundschulkindern einhergehen könnten, ist dies zwar zutreffend, wird aber durch den dargestellten Nutzen der Testungen überwogen. Für eine Angemessenheit der Regelung spricht weiter, dass die Testpflicht von vornherein an die Voraussetzung geknüpft ist, dass die jeweilige Schule über eine hinreichende Anzahl an Testmöglichkeiten verfügt und keinen Vorrang bestimmter Testarten regelt. Den Schülerinnen und Schülern werden dadurch verschiedene Testmöglichkeiten eröffnet. Soweit die Antragsteller geltend machen, die Testpflicht verstoße gegen Art. 1 Abs. 1 GG, da kein Mensch gezwungen werden könne, sich ohne konkreten Verdacht auf eine Krankheit willkürlichen Testungen zu unterziehen, erscheint dies bereits im Ansatz abwegig. Der Eingriff ist so gering, dass eine Beeinträchtigung der Menschenwürde schon deshalb von vornherein ausgeschlossen erscheint. Die Tests sind auch nicht willkürlich, sondern dienen der Reduzierung des Verbreitungsrisikos. Im Übrigen werden die Schülerinnen und Schüler nicht zum Test gezwungen. Er ist vielmehr Voraussetzung für die Teilnahme am Präsenzunterricht..

Auch hinsichtlich der Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung erweist sich die angegriffene Regelung als angemessen. Diesbezüglich geht der Senat davon aus, dass damit bereits kein Eingriff in das Recht der Antragsteller auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 GG verbunden ist. In den zurückliegenden Wochen und Monaten, in denen an den Schulen in Deutschland und in anderen Ländern die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung auch während des Unterrichts bestanden hat, haben sich keine

Anhaltspunkte ergeben, dass durch Alltagsmasken die Aufnahme von Sauerstoff oder die Abatmung von Kohlendioxid objektiv in gesundheitsgefährdender Weise beeinträchtigt wird (vgl. auch OVG NRW, Beschl. v. 09.03.2021 - 13 B 266/21.NE, juris Rn. 53). Dies entspricht auch der gemeinsamen Stellungnahme der maßgeblichen medizinischen Fachgesellschaften, nämlich der Deutschen Gesellschaft für Pädiatrische Infektiologie (DGPI), des Berufsverbandes der Kinder- und Jugendärzte (bvkj e.V.) der Deutschen Gesellschaft für Kinder- und Jugendmedizin (DGKJ), der Gesellschaft für Pädiatrische Pulmologie (GPP) und der Süddeutschen Gesellschaft für Kinder- und Jugendmedizin (SGKJ) vom 12.11.2020 (<https://dgp.de/covid19-masken-stand-10-11-2020/>). Dort heißt es wörtlich: „Das Tragen von Masken führt auch bei Kindern nicht zu einer relevanten Erhöhung der Kohlendioxidkonzentration. Auch für Kinder mit kontrolliertem Asthma über 6 Jahren stellt die Maske keine Gefahr und keine zusätzliche Belastung dar. Umfangreiche Erfahrungen bei Kindern mit akuten oder chronischen Erkrankungen in Kinderkliniken und Spezialambulanzen zeigen, dass diese nach einer altersgemäßen Erklärung zu Funktion und Sinn des Tragens einer Maske keine Probleme damit haben“. Soweit dort weiter ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass das Erzwingen der Maskenpflicht emotionalen Widerstand erzeugen kann und auf die Notwendigkeit eines empathiegeleiteten Umgangs hiermit verwiesen wird, ist es gerade Aufgabe der Lehrkräfte, aber auch der Sorgeberechtigten, den Kindern angesichts der objektiven Gefahrenlage durch die weitere Verbreitung des SARS-CoV-2-Virus in altersgerechter Weise die innere Überzeugung von der Wichtigkeit auch ihres Beitrags zur Eindämmung der Pandemie zu vermitteln. Auch Grundschulkindern lässt sich die Bedeutung ihres Beitrags zur Eindämmung der Pandemie anschaulich verdeutlichen, wenn ihnen vor Augen geführt wird, für wen in ihrem unmittelbaren Umfeld die Krankheit eine potentiell tödliche Gefahr mit sich bringen würde. In der vorerwähnten Stellungnahme werden auch die psychosozialen Belastungen aus der Pandemie für die Kinder thematisiert. Gleichwohl wird dort ausgeführt: „In einer bundesweiten Studie zur psychischen Belastung von Kindern und Jugendlichen durch die SARS-CoV-2-Pandemie konnten keine Hinweise darauf gefunden werden, dass das Tragen von Masken die Kinder in ihrer seelischen Gesundheit beeinträchtigt (Ravens-Sieber, 2020). Im Gegenteil mehren sich die Hinweise auf ein positives Empowerment junger Leute und kreative Ideen durch die Herausforderungen der Pandemie (Singh et al, 2020).“ Die hohe Plausibilität dieser Ausführungen ergibt sich im Übrigen schon daraus, dass in diesem Frühjahr in Deutschland in den Grundschulen gut zwei Millionen Schülerinnen und Schüler mit Maske am Präsenzunterricht teilnehmen, ohne dass im praktischen Leben auch nur ansatzweise ernstliche gesundheitliche Komplikationen bekannt geworden wären (vgl. auch die Stellungnahme des Koordinierungskreises für Biologische Arbeitsstoffe (KOBAS) der DGUV vom 30.11.2020, abrufbar unter:

https://www.dguv.de/medien/inhalt/praevention/themen_a_z/biologisch/kobas/stellungnahme_gefaehrdung_durch_co2_beim_tragen-von-masken_16_11_2020.pdf).

d. Während die Regelung in § 17 Abs. 4 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung auch voraussichtlich noch den Vorgaben des Bestimmtheitsgebotes aus Art. 20 Abs. 3 GG genügt, erweist sich die Regelung in § 17 Abs. 5 Satz 4 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung jedoch nach summarischer Prüfung wegen eines Verstoßes hiergegen als materiell rechtswidrig.

Nach dem im Rechtsstaatsprinzip (Art. 20 Abs. 3 GG) gründenden Bestimmtheitsgebot müssen normative Regelungen wie z.B. Rechtsverordnungen so gefasst sein, dass der Betroffene seine Normunterworfenheit und die Rechtslage so konkret erkennen kann, dass er sein Verhalten danach auszurichten vermag (BVerfG, Beschl. v. 09.04.2003 - 1 BvL 1/01, juris Rn. 61). Die Anforderungen an die Normenklarheit sind dann erhöht, wenn die Unsicherheit bei der Beurteilung der Gesetzeslage die Betätigung von Grundrechten erschwert (vgl. BVerfG, Beschl. v. 03.03.2004 - 1 BvF 3/92, juris Rn. 103 m.w.N.). Sieht eine Rechtsverordnung – wie in § 23 Abs. 1 Nr. 11 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung – die Ahndung von Verstößen als Ordnungswidrigkeit vor, gilt ein strenger Maßstab (vgl. BayVGh, Beschl. v. 04.03.2021 - 20 NE 21.524, juris Rn. 16 m.w.N.). Unter dem Gesichtspunkt der Normenklarheit hinreichend bestimmt im Sinne des Art. 103 Abs. 2 GG ist, wenn jedermann vorhersehen kann, welches Verhalten verboten ist (vgl. BayVGh, Beschl. v. 04.03.2021 - 20 NE 21.524, juris Rn. 16 m.w.N.).

Hiervon ausgehend ist § 17 Abs. 4 der Vierundzwanzigsten Corona-Verordnung nicht deshalb unbestimmt, weil das Zutrittsverbot nach dessen Satz 4 nur gilt, wenn in den Schulen Schnelltests „in hinreichender Zahl“ vorhanden sind. Entgegen der Auffassung der Antragsteller ist die Formulierung insoweit auslegungsfähig, als Tests in hinreichender Zahl vorliegen, wenn für jede Schülerin und jeden Schüler sowie alle Schulbeschäftigten in den Schulen Testkapazitäten zur Verfügung stehen. Das Vorliegen dieser tatbestandlichen Voraussetzung wird für die Normadressaten jedenfalls dadurch erkennbar, dass die senatorische Behörde oder die jeweilige Schule dies in geeigneter Art und Weise bekannt macht (vgl. auch Nds.OVG, Beschl. v. 19.04.2021 - 13 MN 192/21, juris Rn. 36). Dieses Verständnis lässt sich auch aus Satz 5 der Vorschrift entnehmen, wonach im Eingangsbereich des Schulgeländes deutlich sichtbare Hinweise auf die Regelungen dieses Absatzes anzubringen sind.

Anders ist dies für § 17 Abs. 5 Satz 4 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung zu beurteilen. Diese Regelung genügt den Bestimmtheitsanforderungen nicht. Sie regelt, dass

die Pflicht zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung im Sinne von § 3 Absatz 2 Satz 2 auch für Grundschülerinnen und Grundschüler gilt, „wenn in der Stadtgemeinde Bremen oder der Stadtgemeinde Bremerhaven laut Veröffentlichung des Robert-Koch-Instituts eine Zahl der Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 von 100 pro 100.000 Einwohnern innerhalb von sieben Tagen (Inzidenzwert) überschritten [wird] und [...] sich dies nicht auf ein oder mehrere Ausbruchsgeschehen außerhalb von Schulen zurückführen [lässt]“. Unter den Gesichtspunkten der hinreichenden Bestimmtheit sowie der Normenklarheit, ist jedenfalls die formulierte Bedingung „und [...] sich dies nicht auf ein oder mehrere Ausbruchsgeschehen außerhalb von Schulen zurückführen [lässt]“ zu beanstanden.

Aus der Verordnung selbst ergibt sich nicht, unter welchen Voraussetzungen sich ein Inzidenzwert von mehr als 100 auf „ein oder mehrere Ausbruchsgeschehen außerhalb von Schulen zurückführen“ lässt. Insbesondere wird nicht normiert, welcher Anteil – absolut oder als Prozentzahl – der für den Inzidenzwert der maßgeblichen Infektionen sich außerhalb von Schulen ereignet haben muss, damit sich der Inzidenzwert von über 100 auf diese „zurückführen“ lässt. Dies lässt sich entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin auch nicht durch Auslegung der Vorschrift ermitteln. In der Begründung der Verordnung wird lediglich auf die kommunale Inzidenzzahl abgestellt, die zusätzliche Bedingung, dass diese Inzidenzzahl nicht auf ein oder mehrere Ausbruchsgeschehen außerhalb von Schulen zurückführen lässt, wird dagegen nicht erläutert. Sinn und Zweck dieser weiteren Bedingung ist – auch nach dem Vortrag der Antragsgegnerin – offenbar, die Grundschülerinnen und Grundschüler von der „Maskenpflicht“ auszunehmen, wenn sich die hohe Inzidenz auf konkrete, insbesondere auf einzelne Betriebe oder Einrichtungen begrenzte, Ausbruchsgeschehen außerhalb von Schulen zurückführen lässt, so dass mit hoher Wahrscheinlichkeit die (Grund-)Schulen hiervon gar nicht betroffen sind. Daraus lässt sich aber für die Beantwortung der für den Normunterworfenen entscheidenden Frage, welcher Anteil der Infektionen sich außerhalb von Schulen ereignet haben muss, damit die Maskenpflicht trotz der Inzidenz von über 100 in Grundschulen in Kraft tritt, nichts hinreichend Konkretes herleiten.

Hinzu kommt, dass es für die Normunterworfenen – also die Grundschülerinnen und Grundschüler sowie ihre Eltern – auch überhaupt nicht feststellbar ist, wie viele der für die Inzidenz maßgeblichen Infektionen sich außerhalb von Schulen und wie viele sich innerhalb von Schulen ereignet haben. Belastbare Daten hierzu werden von offizieller Seite nicht erkennbar veröffentlicht. Soweit die Antragsgegnerin meint, aktuelle Informationen zum Infektionsgeschehen und deren Auswirkungen auf den Schulbetrieb könne jede und jeder auf den Internetseiten der zuständigen senatorischen Behörden finden, ist aber nicht

erkennbar, dass dies auch für die Anteile der sich außerhalb und innerhalb von Schulen ereignenden Infektionen gilt.

Die dargelegte fehlende Normenklarheit wirkt sich notwendigerweise auch als Unbestimmtheit auf der Rechtsfolgenseite hinsichtlich der Frage aus, wann ein Verstoß mit der möglichen Folge der Verhängung eines Bußgeldes vorliegt. Die Normbetroffenen sind nicht in der Lage, ihr Verhalten, wie geboten, verlässlich an den Vorgaben der Verordnungsgeberin auszurichten.

Der Senat verkennt nicht, dass die Verordnungsgeberin mit der Bedingung „und [...] sich dies nicht auf ein oder mehrere Ausbruchsgeschehen außerhalb von Schulen zurückführen [lässt]“ – offensichtlich aus Gründen der Verhältnismäßigkeit – die Pflicht für Grundschülerinnen und Grundschüler zum Tragen einer Mund-Nasen-Bedeckung weiter einschränken wollte. Unabhängig davon, dass dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit bereits durch den gewählten Inzidenzwert von 100 hinreichend Rechnung getragen sein dürfte, unterfallen solche Regelungen grundsätzlich dem Beurteilungsspielraum der Verordnungsgeberin. Diese müsste dann aber bereits in der Verordnung hinreichend klar vorgeben, aus welchen öffentlich zugänglichen Parametern die Betroffenen erkennen können, ob die Maskenpflicht gerade für sie gilt oder nicht.

d. § 17 Abs. 4 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung erweist sich voraussichtlich auch nicht mit Blick auf Art. 3 Abs. 1 GG als rechtswidrig.

Art. 3 Abs. 1 GG gebietet, alle Menschen vor dem Gesetz gleich zu behandeln. Das hieraus folgende Gebot, wesentlich Gleiches gleich und wesentlich Ungleiches ungleich zu behandeln, gilt für ungleiche Belastungen und ungleiche Begünstigungen. Dabei verwehrt Art. 3 Abs. 1 GG dem Gesetzgeber nicht jede Differenzierung. Differenzierungen bedürfen jedoch stets der Rechtfertigung durch Sachgründe, die dem Ziel und dem Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen sind. Die sich aus dem Gleichheitssatz ergebenden Grenzen sind für die Infektionsschutzbehörde weniger streng (vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 17.04.2020 - OVG 11 S 22/20, juris Rn. 25) und die strikte Beachtung des Gebots innerer Folgerichtigkeit kann nicht eingefordert werden (vgl. OVG Hamburg, Beschl. v. 26.03.2020 - 5 Bs 48/20, juris Rn. 13).

Ausgehend hiervon ist ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG nicht anzunehmen. Soweit die Antragsteller rügen, in Unternehmen der Privatwirtschaft werde den Arbeitgebern lediglich eine „Angebotspflicht“ für die Durchführung von Schnelltests auferlegt, dürfte bereits kein wesensgleicher Sachverhalt vorliegen. Dass die Verordnungsgeberin auf der Grundlage

des gegenwärtigen Infektionsgeschehens verpflichtende Testnachweise für Schulen vorgesehen hat, ist ausweislich der Verordnungsbegründung dem Ziel geschuldet, die Schulen trotz eines aktuell hohen Infektionsgeschehens möglichst lang geöffnet zu halten. Damit überschreitet die Verordnungsgeberin voraussichtlich nicht den ihr zustehenden – gerichtlich nur eingeschränkt überprüfbaren – Einschätzungs- und Prognosespielraum.

3. Soweit sich die Antragsteller gegen die Regelung in § 17 Abs. 5 Satz 4 der Vierundzwanzigsten Coronaverordnung wenden, besteht aufgrund der dargelegten Erfolgsaussichten in der Hauptsache ein deutliches Überwiegen der Belange der Antragsteller gegenüber den gegenläufigen Interessen der Antragsgegnerin. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung erscheint daher dringend geboten.

Die einstweilige Außervollzugsetzung wirkt nicht nur zugunsten der Antragsteller in diesem Verfahren; sie ist allgemeinverbindlich (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 30.07.2020 - 1 B 221/20, juris Rn. 39 m.w.N.). Die Antragsgegnerin hat die hierauf bezogene Entscheidungsformel in entsprechender Anwendung des § 47 Abs. 5 Satz 2 HS 2 VwGO unverzüglich im Bremischen Gesetzblatt zu veröffentlichen (vgl. OVG Bremen, Beschl. v. 30.07.2020 - 1 B 221/20, juris Rn. 39 m.w.N.).

4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 1, § 159 Satz 1 VwGO, § 100 ZPO. Die Festsetzung des Streitwerts ergibt sich aus § 53 Abs. 2 Nr. 1 i. V. m. § 52 Abs. 1 GKG (2 x 5.000 Euro). Da die von den Antragstellern angegriffenen Regelungen nach derzeitiger Verordnungslage nur bis zum 10.05.2021 gelten, zielt der Eilantrag inhaltlich auf eine Vorwegnahme der Hauptsache, weshalb eine Reduzierung des Streitwerts hier nicht angebracht erscheint.

Hinweis:

Dieser Beschluss ist gemäß § 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG unanfechtbar.

gez. Prof. Sperlich

gez. Dr. K. Koch

gez. Dr. N. Koch