

Oberverwaltungsgericht Lüneburg

BESCHLUSS

§§ 28, 32 IfSG; Art. 2 Abs.1 GG; § 13 Abs 4 Corona-VerO ND vom 16.04.2021

- 1. § 13 Abs 4 der Niedersächsischen Corona-Verordnung, wonach jeder Person der Zutritt zu einem Schulgelände während des Schulbetriebs verboten ist, wenn sie nicht durch eine ärztliche Bescheinigung oder einen Corona-Test eine Infektion ausschließt, ist hinreichend bestimmt.**
- 2. Die materielle Rechtmäßigkeit der CoronaVInfSchMaßnV ND 4 ist im Hinblick auf das "Ob" eines staatlichen Handelns keinen durchgreifenden Bedenken ausgesetzt.**
- 3. Wird ein Kranker, Krankheitsverdächtiger, Ansteckungsverdächtiger oder Ausscheider festgestellt, begrenzt § 28 Abs 1 S 1 IfSG den Handlungsrahmen der Behörde nicht dahin, dass allein Schutzmaßnahmen gegenüber der festgestellten Person in Betracht kommen. Die Vorschrift ermöglicht Regelungen gegenüber einzelnen wie mehreren Personen.**
- 4. Nach § 28 Abs 1 S 1 IfSG können durch eine Schutzmaßnahme auch Personen verpflichtet werden, "bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten". Auf dieser Grundlage dürfen die zuständigen Behörden anordnen, dass Schüler sowie das Schulpersonal eine Schule nur dann betreten dürfen, wenn sie einen Test auf das Vorliegen des Corona-Virus durchgeführt haben und wenn dieser Test ein negatives Ergebnis aufweist.**
- 5. Die Schutzmaßnahmen sind nach summarischer Prüfung in ihrem konkreten Umfang als notwendig anzusehen.**
- 6. Den Eingriff in die Grundrechte der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art 2 Abs 1 GG, der informationellen Selbstbestimmung aus Art 2 Abs 1 in Verbindung mit Art 1 Abs 1 GG und der elterlichen Erziehung und Fürsorge nach Art 6 GG erachtet der Senat als von eher geringem Gewicht.**

OVG Lüneburg, Beschluss vom 19.04.2021, Az.: 13 MN 192/21

Tenor:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens zu je einem Drittel.

Der Streitwert des Verfahrens wird auf 15.000 EUR festgesetzt.

Entscheidungsgründe:

A.

Die Antragsteller begehren die vorläufige Außervollzugsetzung der Regelungen einer infektionsschutzrechtlichen Verordnung, wonach ihnen der Zutritt zu einem Schulgelände während des Schulbetriebs verboten ist, wenn sie nicht durch eine ärztliche Bescheinigung oder durch einen bestimmten Test ausschließen, dass bei ihnen eine Infektion mit dem Corona-Virus SARS-CoV-2 vorliegt.

Die Antragsteller wohnen in einer niedersächsischen Gemeinde und besuchen als Schüler in Niedersachsen belegene weiterführende öffentliche Schulen.

Am 30. Oktober 2020 erließ das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit und Gleichstellung, handelnd durch die Ministerin, die (8.) Niedersächsische Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung des Corona-Virus SARS-CoV-2 (Niedersächsische Corona-Verordnung, Nds. GVBl. 2020, 368), die zuletzt durch die Verordnung zur Änderung der Niedersächsischen Corona-Verordnung und der Niedersächsischen Quarantäne-Verordnung vom 16. April 2021 (eilverkündet unter www.niedersachsen.de/verkuendung) geändert wurde und die unter anderem folgende Regelungen enthält

"§ 5a

Testung

(1) In den in dieser Verordnung bestimmten Fällen, in denen auf diese Vorschrift Bezug genommen wird, muss der dort vorgesehene Test auf das Vorliegen des Corona-Virus SARS-CoV-2 durch

1. eine molekularbiologische Untersuchung mittels Polymerase-Kettenreaktion (PCR-Testung) oder

2. einen PoC-Antigen-Test zur patientennahen Durchführung, der die Anforderungen nach § 1 Abs. 1 Satz 5 der Coronavirus-Testverordnung vom 8. März 2021 (BANz AT 09.03.2021 V 1) erfüllt, oder einen Test zur Eigenanwendung (Selbsttest), der durch das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte zugelassen und auf der Website https://www.bfarm.de/DE/Medizinprodukte/Antigentests/_node.html gelistet ist,

durchgeführt werden. 2Im Fall der Testung nach Satz 1 Nr. 1 darf der Test nicht vor mehr als 24 Stunden vorgenommen worden sein und das Ergebnis muss durch die den Test durchführende Stelle bestätigt sein; die Bestätigung ist vor dem Betreten der Einrichtung, des Betriebs oder des Veranstaltungsorts vorzulegen. 3Im Fall einer Testung mittels eines PoC-Antigen-Tests zur patientennahen Durchführung nach Satz 1 Nr. 2 erste Alternative hat die Betreiberin oder der Betreiber der besuchten Einrichtung oder des besuchten Betriebs oder die Veranstalterin oder der Veranstalter der besuchten Veranstaltung der Besucherin oder dem Besucher den Test anzubieten und vor dem Betreten der Einrichtung, des Betriebs oder Veranstaltungsorts durch die Besucherin oder den Besucher den Test durch eine von der Betreiberin, dem Betreiber, der Veranstalterin oder dem Veranstalter beauftragten und dafür geschulten Person durchführen zu lassen. 4Im Fall eines Selbsttests

nach Satz 1 Nr. 2 zweite Alternative ist der Test vor dem Betreten der Einrichtung, des Betriebs oder Veranstaltungsorts in Anwesenheit einer von der Betreiberin, dem Betreiber, der Veranstalterin oder dem Veranstalter beauftragten Person von der Besucherin oder dem Besucher durchzuführen. 5Die Betreiberin, der Betreiber, die Veranstalterin oder der Veranstalter hat der Besucherin oder dem Besucher auf Verlangen das Ergebnis und den Zeitpunkt der Testung nach Satz 3 oder 4 zu bestätigen. 6Die Pflicht zur Testung nach Satz 3 oder 4 entfällt, wenn die Besucherin oder der Besucher eine Bestätigung gemäß Satz 5 über eine höchstens 12 Stunden alte negative Testung nach Satz 3 oder 4 vorlegt. 7Die Pflicht zur Testung nach Satz 3 oder 4 entfällt auch, wenn die Besucherin oder der Besucher eine Bestätigung über eine tagesaktuelle negative Testung vorlegt, die aufgrund des § 1 der Coronavirus-Testverordnung vom 8. März 2021 (BAnz AT 09.03.2021 V1) vorgenommen worden ist. 8Ergibt eine Testung nach den Sätzen 1 bis 4 das Vorliegen des Corona-Virus SARS-CoV-2, so hat die Betreiberin, der Betreiber, die Veranstalterin oder der Veranstalter der Besucherin oder dem Besucher den Zutritt zu verweigern und sofort das örtlich zuständige Gesundheitsamt über das Ergebnis der Testung zu informieren und dabei die Kontaktdaten der Besucherin oder des Besuchers im Sinne des § 5 Abs. 1 Satz 2 mitzuteilen; § 5 Abs. 1 Sätze 3, 4, 6, 7 und 11 ist entsprechend anzuwenden. 9Die Übermittlung des Ergebnisses der Testung kann auch mittels der Anwendungssoftware nach § 5 Abs. 1 Satz 7a erfolgen; in diesem Fall darf die Besucherin oder der Besucher die Zustimmung zur Übermittlung nicht verweigern. 10§ 5 Abs. 1 Sätze 3, 4, 6, 7 und 11 ist entsprechend anzuwenden.

(2) Die Pflicht zur Testung nach Absatz 1 entfällt, wenn die Besucherin oder der Besucher über eine den Anforderungen des § 22 Abs. 1 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) entsprechende Impfdokumentation über eine seit mindestens 15 Tagen bei ihr oder ihm vollständig abgeschlossene Schutzimpfung gegen das Corona-Virus SARS-CoV-2 mit einem in der Europäischen Union zugelassenen Impfstoff verfügt.

§ 13

Schulen

...

(4) 1Einer Person, ausgenommen Personen in Notfalleinsätzen der Polizei, der Feuerwehr, eines Rettungsdienstes und der technischen Notdienste, ist der Zutritt zu einem Schulgelände während des Schulbetriebs verboten, wenn sie nicht durch eine ärztliche Bescheinigung oder durch einen Test im Sinne des § 5a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder Nr. 2 erste Alternative ausschließt, dass bei ihr eine Infektion mit dem Corona-Virus SARS-CoV-2 vorliegt. 2Die der ärztlichen Bescheinigung zugrundeliegende Untersuchung und die Durchführung des Tests im Sinne des § 5a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder Nr. 2 erste Alternative dürfen nicht länger als 24 Stunden zurückliegen. 3Abweichend von Satz 2 und § 5a Abs. 1 Sätze 4 und 5 genügt für Schülerinnen und Schüler, Lehrkräfte, an der Schule tätige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Sinne des § 53 des Niedersächsischen Schulgesetzes sowie Personen im Rahmen der Hilfen zu einer Schulbildung nach § 75 und § 112 Abs. 1 Nr. 1 des Neunten Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB IX) und § 35a SGB VIII in Verbindung mit § 75 und § 112 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX und Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Tagesbildungsstätten der Nachweis der zweimaligen Durchführung eines Tests nach § 5a Abs. 1 Satz 1 in der Woche; die Personen nach Halbsatz 1 dürfen bei der Durchführung eines Selbsttests im Sinne des § 5a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 zweite Alternative die Dokumentation des Testergebnisses selbst erbringen. 4Das Zutrittsverbot nach Satz 1 gilt nicht für

1. Personen, die unmittelbar nach dem Betreten des Geländes der Schule einen Test auf das Vorliegen des Corona-Virus SARS-CoV-2 durchführen oder durchführen lassen, wenn der Test ein negatives Ergebnis aufweist,
2. Schülerinnen und Schüler bei der Teilnahme an schriftlichen Arbeiten sowie an Abschluss- und Abiturprüfungen,
3. Personen, die das Schulgelände aus einem wichtigen Grund betreten und während des Aufenthalts voraussichtlich keinen Kontakt zu Schülerinnen und Schülern sowie zu Lehrkräften haben, und
4. Personen, die die Anforderungen des § 5a Abs. 2 erfüllen."

5Das Zutrittsverbot nach Satz 1 gilt nur in Bezug auf die Schulen, in denen für Personen nach Satz 3 Tests im Sinne des § 5a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 in hinreichender Zahl zur Verfügung stehen. 6Ergibt eine Testung das Vorliegen einer Infektion mit dem Corona-Virus SARS-CoV-2, so haben die in Satz 3 genannten Personen die Schulleitung darüber zu informieren.

...

(6) Im Übrigen ist an allen Schulen der "Niedersächsische Rahmen-Hygieneplan Corona Schule" vom 8. Januar 2021, veröffentlicht auf der Internetseite des Kultusministeriums (<https://www.mk.niedersachsen.de/startseite/aktuelles/schule-neues-schuljahr-190409.html>), ergänzend zu den Hygieneplänen nach § 36 IfSG zu beachten.

§ 20

Inkrafttreten, Außerkrafttreten

(1) Diese Verordnung tritt am 2. November 2020 in Kraft und mit Ablauf des 9. Mai 2021 außer Kraft."

Am 12. April 2021 haben die Antragsteller, gesetzlich vertreten durch ihre Eltern, einen Normenkontrollantrag (13 KN 191/21) und einen darauf bezogenen Normenkontrollantrag (13 MN 192/21) gestellt, mit denen sie sich gegen die Testpflicht in Schulen wenden. Die Verordnungsregelungen in §§ 5a und 13 Abs. 4 und 6 der Niedersächsischen Corona-Verordnung verletzen sie in ihren Grundrechten auf Achtung der Menschenwürde aus Art. 1 GG, auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 GG und auf Erziehung und Betreuung durch ihre Eltern aus Art. 6 GG. Die Verordnungsregelungen seien zu unbestimmt, da sie unzugänglich formuliert seien, mehrere Auslegungen zuließen und allenfalls im Kontext mit dem Rahmenhygieneplan, mit Verfügungen und mit Verlautbarungen des Kultusministeriums oder der Schulbehörde zu verstehen seien. Die Verordnungsregelungen führten zur wechselseitigen Überschreitung von Regelungskompetenzen der beteiligten Schul- und Gesundheitsbehörden. Die Anordnung der Testpflicht obliege allein den zuständigen Gesundheitsbehörden. Die nach § 36 IfSG von den Schulbehörden und Schulen zu erstellenden Hygienepläne dürften sich nicht auf die reine Gesundheitsfür- und -vorsorge erstrecken. Die Schulen oder Lehrer dürften die regelmäßige Untersuchung von Schülern auf Infektionskrankheiten nicht anordnen. Die Schulen dürften auch keine Gesundheitsdaten verarbeiten. Bei den konkreten Abläufen des Testgeschehens in den Schulen würden zwangsläufig zahlreiche Dritte Kenntnis von den Testergebnissen erhalten. Die verordnete Testpflicht sei willkürlich und unverhältnismäßig. Die Schüler seien bereits keine Kranken, Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen oder Ausscheider im Sinne des § 28 Abs. 1 IfSG. Die vornehmlich bei gesunden Menschen eingesetzten Antigen-Schnelltests seien ausweislich verschiedener wissenschaftli-

cher Bewertungen nicht in der Lage, die Infektiosität einer Person nachzuweisen oder ein Infektionsgeschehen zu ermitteln. Angesichts einer hohen Rate falsch positiver Ergebnisse und damit verbundener unnötiger personeller und gesellschaftlicher Folgen sei ihr Einsatz nicht geeignet, jedenfalls aber unangemessen. Ein Zwang zum anlasslosen Massentesten asymptomatischer Personen stehe außer Verhältnis zu den mit der Testung verfolgten Zielen. Der Schulbesuch, auf den ein Rechtsanspruch bestehe, dürfe nicht von einem negativen Testergebnis abhängig gemacht werden.

Die Antragsteller beantragen,

die §§ 5a und 13 Abs. 4 und 6 der Niedersächsischen Corona-Verordnung im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO vorläufig außer Vollzug zu setzen.

Der Antragsgegner verteidigt die angefochtenen Verordnungsregelungen und beantragt,

den Antrag abzulehnen.

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

B.

I. Der Normenkontrolleilantrag, der sich bei verständiger Würdigung des Begehrens der Antragsteller gegen die im Antrag genannten Regelungen der Niedersächsischen Corona-Verordnung in der im Zeitpunkt der gerichtlichen Entscheidung gültigen Fassung richtet (§§ 122, 88 VwGO), bleibt ohne Erfolg. Er ist teilweise bereits unzulässig (1.) und im Übrigen unbegründet (2.).

Diese Entscheidung, die nicht den prozessrechtlichen Vorgaben des § 47 Abs. 5 VwGO unterliegt (vgl. Finkelnburg/Dombert/Külpmann, Vorläufiger Rechtsschutz im Verwaltungsstreitverfahren, 7. Aufl. 2017, Rn. 607; Hoppe, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 47 Rn. 110 ff.), trifft der Senat ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss (vgl. Niedersächsisches OVG, Beschl. v. 12.6.2009 - 1 MN 172/08 -, juris Rn. 4 m.w.N.) und gemäß § 76 Abs. 2 Satz 1 NJG ohne Mitwirkung der ehrenamtlichen Richterinnen und Richter.

1. Der Normenkontrolleilantrag ist nur zulässig, soweit er auf eine vorläufige Außervollzugsetzung des § 13 Abs. 4 der Niedersächsischen Corona-Verordnung gerichtet ist. Die Zulässigkeit ist hingegen nicht gegeben, soweit die Antragsteller eine vorläufige Außervollzugsetzung der §§ 5a und 13 Abs. 6 der Niedersächsischen Corona-Verordnung begehren.

a. Der Normenkontrolleilantrag ist nach § 47 Abs. 6 in Verbindung mit Abs. 1 Nr. 2 VwGO und § 75 NJG statthaft. Die Niedersächsische Corona-Verordnung ist eine im Range unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO in Verbindung mit § 75 NJG (vgl. zu den insoweit bestehenden Anforderungen: Senatsbeschl. v. 31.1.2019 - 13 KN 510/18 -, NdsRpfl. 2019, 130 f. - juris Rn. 16 ff.).

b. Der Antrag ist zutreffend gegen das Land Niedersachsen als normerlassende Körperschaft im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 2 VwGO gerichtet. Das Land Niedersachsen wird durch das Niedersächsische Ministerium für Soziales, Gesundheit

und Gleichstellung vertreten (vgl. Nr. II. des Gemeinsamen Runderlasses der Staatskanzlei und sämtlicher Ministerien, Vertretung des Landes Niedersachsen, v. 12.7.2012 (Nds. MBl. S. 578), zuletzt geändert am 23.3.2021 (Nds. MBl. S. 546), in Verbindung mit Nr. 4.22 des Beschlusses der Landesregierung, Geschäftsverteilung der Niedersächsischen Landesregierung, v. 17.7.2012 (Nds. MBl. S. 610), zuletzt geändert am 23.3.2021 (Nds. MBl. S. 516)).

c. Die Antragsteller sind aber nicht antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO (vgl. zu den insoweit bestehenden Anforderungen: Senatsbeschl. v. 23.12.2020 - 13 MN 506/20 -, juris Rn. 20 m.w.N.), soweit sie eine vorläufige Außervollzugsetzung der §§ 5a und 13 Abs. 6 der Niedersächsischen Corona-Verordnung begehren. § 5a Abs. 1 der Niedersächsischen Corona-Verordnung formuliert allgemeine Anforderungen an nach der Verordnung vorgesehene Tests auf das Vorliegen des Corona-Virus SARS-CoV-2. § 5a Abs. 2 der Niedersächsischen Corona-Verordnung regelt Ausnahmen von verordneten Testpflichten für vollständig geimpfte Personen. § 13 Abs. 6 bestimmt, dass an allen Schulen der "Niedersächsische Rahmen-Hygieneplan Corona Schule" vom 8. Januar 2021 zu beachten ist. Die Antragsteller haben für den Senat nicht ansatzweise nachvollziehbar aufgezeigt, dass sie durch diese Verordnungsregelungen im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO in eigenen Rechten verletzt sein könnten. Dies ist für den Senat auch nicht offensichtlich.

Die Antragsteller sind danach nur antragsbefugt, soweit sie eine vorläufige Außervollzugsetzung des § 13 Abs. 4 der Niedersächsischen Corona-Verordnung begehren. Insoweit erscheint es nach ihrem Vorbringen möglich, dass sie durch das verordnete Verbot, das Schulgelände während des Schulbetriebs zu betreten (§ 13 Abs. 4 Satz 1 der Niedersächsischen Corona-Verordnung), wenn nicht der Nachweis der zweimaligen Durchführung eines von der Schule zur Verfügung gestellten Selbsttests in der Woche geführt wird oder nicht unmittelbar nach dem Betreten des Geländes der Schule ein Selbsttest durchgeführt wird und der Test ein negatives Ergebnis aufweist (§ 13 Abs. 4 Sätze 3 bis 5 der Niedersächsischen Corona-Verordnung), sowie durch die verordnete Verpflichtung, die Schulleitung über ein positives Testergebnis zu informieren (§ 13 Abs. 4 Satz 6 der Niedersächsischen Corona-Verordnung), in ihren Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1 und 2 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG und auch aus Art. 6 GG verletzt sind.

2. Soweit der Normenkontrollantrag zulässig ist, ist er unbegründet.

Nach § 47 Abs. 6 VwGO kann das Gericht in Normenkontrollverfahren 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 eines Normenkontrollantrages im Hauptsacheverfahren, soweit sich diese im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bereits absehen lassen. Ergibt diese Prüfung, dass der Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet sein wird, 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. Erweist sich dagegen, dass der Antrag voraussichtlich Erfolg haben wird, so ist dies ein wesentliches Indiz dafür, dass der Vollzug bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache suspendiert werden muss. In diesem Fall kann eine einstweilige Anordnung ergehen, wenn der (weitere) Vollzug vor 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 Umsetzbar-

keit einer für den Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist. Lassen sich die Erfolgsaussichten des Normenkontrollverfahrens nicht abschätzen, ist über den Erlass einer beantragten einstweiligen Anordnung im Wege einer Folgenabwägung zu entscheiden. Gegenüberzustellen sind im Rahmen der sog. "Doppelhypothese" die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Normenkontrollantrag aber Erfolg hätte, und die Nachteile, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Normenkontrollantrag aber erfolglos bliebe. Die für den Erlass der einstweiligen Anordnung sprechenden Gründe müssen die gegenläufigen Interessen deutlich überwiegen, mithin so schwer wiegen, dass der Erlass der einstweiligen Anordnung - trotz offener Erfolgsaussichten der Hauptsache - dringend geboten ist (vgl. BVerwG, Beschl. v. 30.4.2019 - BVerwG 4 VR 3.19 -, juris Rn. 4 (zur Normenkontrolle eines Bebauungsplans); OVG Rheinland-Pfalz, Beschl. v. 22.10.2019 - 6 B 11533/19 -, juris Rn. 5 (zur Normenkontrolle einer Rechtsverordnung über die Freigabe eines verkaufsoffenen Sonntags); Sächsisches OVG, Beschl. v. 10.7.2019 - 4 B 170/19 -, juris Rn. 20 (zur Normenkontrolle einer Rechtsverordnung zur Bildung und Arbeit des Integrationsbeirats); Niedersächsisches OVG, Beschl. v. 11.5.2018 - 12 MN 40/18 -, juris Rn. 24 ff. (zur Normenkontrolle gegen die Ausschlusswirkung im Flächennutzungsplan) jeweils m.w.N.).

Die hiernach bestehenden Voraussetzungen für eine vorläufige Außervollzugsetzung des § 13 Abs. 4 der Niedersächsischen Corona-Verordnung sind nicht erfüllt. Der in der Hauptsache (13 KN 191/21) gestellte Normenkontrollantrag wird voraussichtlich ohne Erfolg bleiben, so dass der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht im Sinne von § 47 Abs. 6 VwGO zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist. Nach summarischer Prüfung erweist sich § 13 Abs. 4 der Niedersächsischen Corona-Verordnung voraussichtlich als rechtmäßig.

a. Der Senat geht davon aus, dass die streitgegenständliche Verordnungsregelung in § 32 Sätze 1 und 2 in Verbindung mit §§ 28 Abs. 1 Satz 1 des Gesetzes zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz - IfSG -) vom 20. Juli 2000 (BGBl. I S. 1045) in der durch das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18. November 2020 (BGBl. I S. 2397) geänderten Fassung eine tragfähige Rechtsgrundlage findet (vgl. hierzu im Einzelnen und näherer Begründung zuletzt: Senatsbeschl. v. 24.3.2021 - 13 MN 145/21 -, juris Rn. 28 ff.).

b. Für den Senat besteht auch kein Anlass, an der formellen Rechtmäßigkeit der streitgegenständlichen Verordnungsregelung zu zweifeln. Diese ist insbesondere gemäß § 1 Abs. 4 NVOZustG wirksam eilverkündet worden (vgl. hierzu im Einzelnen: Senatsbeschl. v. 11.3.2021 - 13 MN 70/21 -, juris Rn. 18 ff.; v. 11.11.2020 - 13 MN 485/20 -, juris Rn. 19 ff. m.w.N.).

c. Zweifel an der materiellen Rechtmäßigkeit ergeben sich auch nicht mit Blick auf die Bestimmtheit der streitgegenständlichen Verordnungsregelung (vgl. zu den insoweit bestehenden Anforderungen: VerfGH Berlin, Beschl. v. 20.5.2020 - 81 A/20 -, juris Rn. 18; Senatsbeschl. v. 29.4.2020 - 13 MN 120/20 -, juris Rn. 18 m.w.N.). Denn das Gebot hinreichender Bestimmtheit zwingt den Normgeber nicht dazu, den Tatbestand einer Norm mit genau fassbaren Maßstäben zu umschreiben. Es liegt in der ihm bei der Normsetzung eingeräumten Gestaltungsfreiheit, auch unbestimmte Rechtsbegriffe zu verwenden (vgl. BVerfG, Beschl. v. 9.5.1989 - 1 BvL 35/86 -, BVerfGE 80, 103, 108 - juris Rn. 17). Dies kann gerade dann notwendig werden, um einer sonst nicht zu bewältigenden Vielgestaltigkeit des Lebens Herr zu

werden (vgl. BVerwG, Urt. v. 24.1.2019 - BVerwG 3 C 7.17 -, BVerwGE 164, 253, 260 - juris Rn. 23 m.w.N.).

Dies zugrunde gelegt, sind die Vorgaben des § 13 Abs. 4 der Niedersächsischen Corona-Verordnung hinreichend bestimmt.

(1) Nach Satz 1 des § 13 Abs. 4 der Niedersächsischen Corona-Verordnung ist jeder Person der Zutritt zu einem Schulgelände während des Schulbetriebs verboten, wenn sie nicht

- durch eine ärztliche Bescheinigung,

- durch einen Test im Sinne des § 5a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 der Niedersächsischen Corona-Verordnung (PCR-Test) oder

- durch einen Test im Sinne des § 5a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 erste Alternative (PoC-Antigen-Test zur patientennahen Durchführung, der die Anforderungen nach § 1 Abs. 1 Satz 5 der Coronavirus-Testverordnung vom 8. März 2021 (BANZ AT 09.03.2021 V 1) erfüllt),

ausschließt, dass bei ihr eine Infektion mit dem Corona-Virus SARS-CoV-2 vorliegt. Das Zutrittsverbot gilt nur während des "Schulbetriebs" und nicht für andere Nutzungen des Schulgeländes außerhalb des Schulbetriebs (vgl. die Begründung zur Änderung der Niedersächsischen Corona-Verordnung v. 9.4.2021, Nds. GVBl. S. 187). Die der ärztlichen Bescheinigung zugrundeliegende Untersuchung und die Durchführung des Tests dürfen gemäß § 13 Abs. 4 Satz 2 der Niedersächsischen Corona-Verordnung nicht länger als 24 Stunden zurückliegen. Ausgenommen von dem Zutrittsverbot sind gemäß § 13 Abs. 4 Satz 1 der Niedersächsischen Corona-Verordnung "Personen in Notfalleinsätzen der Polizei, der Feuerwehr, eines Rettungsdienstes und der technischen Notdienste". Das Zutrittsverbot gilt zudem gemäß § 13 Abs. 4 Satz 4 der Niedersächsischen Corona-Verordnung nicht für Personen, die unmittelbar nach dem Betreten des Geländes der Schule einen Test auf das Vorliegen des Corona-Virus SARS-CoV-2 durchführen oder durchführen lassen, wenn der Test ein negatives Ergebnis aufweist (Nr. 1), für Schülerinnen und Schüler bei der Teilnahme an schriftlichen Arbeiten sowie an Abschluss- und Abiturprüfungen (Nr. 2), für Personen, die das Schulgelände aus einem wichtigen Grund betreten und während des Aufenthalts voraussichtlich keinen Kontakt zu Schülerinnen und Schülern sowie zu Lehrkräften haben (Nr. 3), und für Personen, die die Anforderungen des § 5a Abs. 2 der Niedersächsischen Corona-Verordnung erfüllen (vgl. hierzu im Einzelnen die Begründung der Verordnung zur Änderung der Niedersächsischen Corona-Verordnung und der Niedersächsischen Quarantäne-Verordnung v. 16.4.2021). Im Ausnahmefall des § 13 Abs. 4 Satz 4 Nr. 1 der Niedersächsischen Corona-Verordnung dispensiert bereits die Absicht zur Durchführung eines Tests unmittelbar nach dem Betreten des Geländes der Schule von dem Zutrittsverbot.

(2) Das so beschriebene allgemeine Zutrittsverbot des § 13 Abs. 4 der Niedersächsischen Corona-Verordnung gilt für

- Schülerinnen und Schüler,

- Lehrkräfte,

- an der Schule tätige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Sinne des § 53 des Niedersächsischen Schulgesetzes,

- Personen im Rahmen der Hilfen zu einer Schulbildung nach § 75 und § 112 Abs. 1 Nr. 1 des Neunten Buchs des Sozialgesetzbuchs (SGB IX) und § 35a SGB VIII in Verbindung mit § 75 und § 112 Abs. 1 Nr. 1 SGB IX und

- Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Tagesbildungsstätten

gemäß § 13 Abs. 4 Satz 5 der Niedersächsischen Corona-Verordnung nur dann, wenn für diese Personen in Bezug auf die konkrete Schule "Tests im Sinne des § 5a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 in hinreichender Zahl zur Verfügung stehen". Das Vorliegen dieser das Zutrittsverbot auslösenden tatbestandlichen Voraussetzung wird für die Normadressaten jedenfalls dadurch ohne Weiteres erkennbar, dass die Schule dies öffentlich bekannt macht (vgl. zu dieser Möglichkeit: Regionales Landesamt für Schule und Bildung Hannover, Rundverfügung Nr. 15/2021 zur Anwendung der Niedersächsischen Corona-Verordnung, dort Nr. 3 Buchst. a), dass ihnen dies von der Schule individuell mitgeteilt oder aber dass ihnen ein Test im Sinne des § 5a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 der Niedersächsischen Corona-Verordnung von der Schule angeboten wird. Dabei wird über die beschriebenen Ausnahmen und Befreiungen vom allgemeinen Zutrittsverbot und abweichend von § 13 Abs. 4 Satz 2 und § 5a Abs. 1 Sätze 4 und 5 der Niedersächsischen Corona-Verordnung gemäß § 13 Abs. 4 Satz 3 der Niedersächsischen Corona-Verordnung der Zutritt auch gestattet bei dem Nachweis der zweimaligen Durchführung eines Tests nach § 5a Abs. 1 Satz 1 der Niedersächsischen Corona-Verordnung in der Woche. Durch die uneingeschränkte Bezugnahme auf § 5a Abs. 1 Satz 1 der Niedersächsischen Corona-Verordnung darf danach (auch, also neben den übrigen unter (1) geschilderten Testvarianten) ein "Test zur Eigenanwendung (Selbsttest), der durch das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte zugelassen und auf der Website https://www.bfarm.de/DE/Medizinprodukte/Antigentests/_node.html gelistet ist", im Sinne des § 5a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 zweite Alternative der Niedersächsischen Corona-Verordnung verwendet werden. Gemäß § 13 Abs. 4 Satz 3 letzter Halbsatz der Niedersächsischen Corona-Verordnung dürfen die sich testenden "Personen ... bei der Durchführung eines Selbsttests im Sinne des § 5a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 zweite Alternative die Dokumentation des Testergebnisses selbst erbringen". Den Schülerinnen und Schülern wird es danach auch ermöglicht, den Zutritt zur Schule zu erlangen, wenn sie zweimal in einer Woche, gleich an welchen Wochentagen und gleich an welcher Stelle (Schule, Haushalt usw.; vgl. die Begründung zur Änderung der Niedersächsischen Corona-Verordnung v. 9.4.2021, Nds. GVBl. S. 187), einen Selbsttest im Sinne des § 5a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 zweite Alternative der Niedersächsischen Corona-Verordnung durchführen, dessen Ergebnis (schriftlich) dokumentieren, mithin sich selbst die Durchführung des Tests und das Testergebnis bescheinigen, und der Test ein negatives Ergebnis hat.

(3) § 13 Abs. 4 Satz 6 der Niedersächsischen Corona-Verordnung verpflichtet die in § 13 Abs. 4 Satz 3 der Niedersächsischen Corona-Verordnung genannten Personen (siehe die Aufzählungen oben zu (2)), die Schulleitung darüber zu informieren, wenn eine Testung das Vorliegen einer Infektion mit dem Corona-Virus SARS-CoV-2 ergibt.

d. Der Senat geht unter Zugrundelegung seiner bisherigen Rechtsprechung (vgl. zuletzt mit eingehender Begründung und weiteren Nachweisen etwa den Senatsbeschl. v. 5.1.2021 - 13 MN 582/20 -, Umdruck S. 4 ff.; v. 30.11.2020 - 13 MN 519/20 -, juris Rn. 26 ff.) und unter Berücksichtigung des aktuellen Infektionsgeschehens (vgl. hierzu die Angaben im täglichen Situationsbericht des Robert Koch-Instituts unter www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Gesamt.html und des Niedersächsischen Landesgesundheitsamts unter www.niedersachsen.de/Coronavirus/aktuelle_lage_in_niedersachsen/) auch davon aus, dass die materielle Rechtmäßigkeit der Niedersächsischen Corona-Ver-

ordnung im Hinblick auf das "Ob" eines staatlichen Handelns keinen durchgreifenden Bedenken ausgesetzt ist.

e. Auch der von der streitgegenständlichen Verordnungsregelung betroffene Adressatenkreis ist nicht zu beanstanden.

Wird ein Kranker, Krankheitsverdächtiger, Ansteckungsverdächtiger oder Ausscheider festgestellt, begrenzt § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG den Handlungsrahmen der Behörde nicht dahin, dass allein Schutzmaßnahmen gegenüber der festgestellten Person in Betracht kommen. Die Vorschrift ermöglicht Regelungen gegenüber einzelnen wie mehreren Personen. Vorrangige Adressaten sind zwar die in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG benannten Personengruppen. Bei ihnen steht fest oder besteht der Verdacht, dass sie Träger von Krankheitserregern sind, die bei Menschen eine Infektion oder eine übertragbare Krankheit im Sinne von § 2 Nr. 1 bis Nr. 3 IfSG verursachen können. Wegen der von ihnen ausgehenden Gefahr, eine übertragbare Krankheit weiterzuverbreiten, sind sie schon nach den allgemeinen Grundsätzen des Gefahrenabwehr- und Polizeirechts als "Störer" anzusehen. Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG können aber auch (sonstige) Dritte ("Nichtstörer") Adressat von Maßnahmen sein, beispielsweise um sie vor Ansteckung zu schützen (vgl. BVerwG, Urte. v. 22.3.2012 - BVerwG 3 C 16.11 -, BVerwGE 142, 205, 212 f. - juris Rn. 25 f.; OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 3.4.2020 - OVG 11 S 14/20 -, juris Rn. 8 f.).

Aus infektionsschutzrechtlicher Sicht maßgeblich ist insoweit allein der Bezug der durch die konkrete Maßnahme in Anspruch genommenen Person zur Infektionsgefahr. Dabei gilt für die Gefahrenwahrscheinlichkeit kein strikter, alle möglichen Fälle gleichermaßen erfassender Maßstab. Vielmehr ist der im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht geltende Grundsatz heranzuziehen, dass an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts umso geringere Anforderungen zu stellen sind, je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist. Dafür sprechen das Ziel des Infektionsschutzgesetzes, eine effektive Gefahrenabwehr zu ermöglichen (§§ 1 Abs. 1, 28 Abs. 1 IfSG), sowie der Umstand, dass die betroffenen Krankheiten nach ihrem Ansteckungsrisiko und ihren Auswirkungen auf die Gesundheit des Menschen unterschiedlich gefährlich sind. Im Falle eines hochansteckenden Krankheitserregers, der bei einer Infektion mit großer Wahrscheinlichkeit zu einer tödlich verlaufenden Erkrankung führen würde, drängt sich angesichts der schwerwiegenden Folgen auf, dass die vergleichsweise geringe Wahrscheinlichkeit eines infektionsrelevanten Kontakts genügt (vgl. BVerwG, Urte. v. 22.3.2012 - BVerwG 3 C 16.11 -, BVerwGE 142, 205, 216 - juris Rn. 32).

Nach der aktuellen Risikobewertung des gemäß § 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Nr. 1 IfSG hierzu berufenen Robert Koch-Instituts betreffen COVID-19-bedingte Ausbrüche zunehmend auch Schulen (vgl. RKI, Täglicher Lagebericht zur Coronavirus-Krankheit-2019 v. 14.4.2021, S. 2, 5 f. und 14, veröffentlicht unter https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Apr_2021/2021-04-14-de.pdf?__blob=publicationFile), so dass für Schülerinnen und Schüler und für das Schulpersonal als Adressaten des testabhängigen Zutrittsverbots nach § 13 Abs. 4 der Niedersächsischen Corona-Verordnung ein hinreichend konkreter Bezug zu einer Infektionsgefahr besteht. Für den Senat steht nach seiner bisherigen Rechtsprechung fest, dass Zusammenkünfte in geschlossenen Räumen, mit einer Vielzahl von Personen und längerer Verweildauer ein signifikant erhöhtes Risiko der Infektion mit dem Corona-Virus SARS-CoV-2 in sich tragen (vgl. zuletzt mit weiteren zahlreichen Nachweisen zur Senatsrechtsprechung: Senatsbeschl. v. 25.11.2020 - 13 MN 487/20 -, juris Rn. 83) und dass für Zusam-

menkünfte in Schulen insoweit nichts Anderes gilt (vgl. Senatsbeschl. v. v. 30.11.2020 - 13 MN 519/20 -, juris Rn. 58 und 71).

f. Auch die in der Streitgegenständlichen Verordnungsregelung gewählte Art der Schutzmaßnahme ist nicht zu beanstanden.

§ 28 Abs. 1 IfSG liegt die Erwägung zugrunde, dass sich die Bandbreite der Schutzmaßnahmen, die bei Auftreten einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen können, nicht im Vorfeld bestimmen lässt. Der Gesetzgeber hat § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG daher als Generalklausel ausgestaltet (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.3.2012 - BVerwG 3 C 16.11 -, BVerwGE 142, 205, 213 - juris Rn. 26 unter Hinweis auf den Gesetzentwurf der Bundesregierung, Entwurf eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Seuchengesetzes, BT-Drs. 8/2468, S. 27 f.). Der Begriff der "Schutzmaßnahmen" ist dabei umfassend angelegt, um den Infektionsschutzbehörden insbesondere bei einem dynamischen, zügiges Eingreifen erfordernden Infektionsgeschehen ein möglichst breites Spektrum geeigneter Maßnahmen an die Hand zu geben (vgl. Senatsbeschl. v. 29.5.2020 - 13 MN 185/20 -, juris Rn. 27; OVG Schleswig-Holstein, Beschl. v. 2.4.2020 - 3 MB 8/20 -, juris Rn. 35).

Nach der ausdrücklichen Klarstellung in § 28 Abs. 1 Satz 1 letzter Halbsatz IfSG können durch eine Schutzmaßnahme auch Personen verpflichtet werden, "bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten". Auf dieser Grundlage dürfen die zuständigen Behörden anordnen, dass Schülerinnen und Schüler sowie das Schulpersonal eine Schule nur dann betreten dürfen, wenn sie einen Test auf das Vorliegen des Corona-Virus SARS-CoV-2 durchgeführt haben und wenn dieser Test ein negatives Ergebnis aufweist, wie es in § 13 Abs. 4 Sätze 1 bis 5 der Niedersächsischen Corona-Verordnung geschehen ist.

Aus § 28a Abs. 1 Nr. 16 IfSG ergibt sich nichts Anderes. Nach dieser Bestimmung können notwendige Schutzmaßnahmen im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 und 2 IfSG zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) für die Dauer der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG durch den Deutschen Bundestag insbesondere auch die "Schließung von Gemeinschaftseinrichtungen im Sinne von § 33, Hochschulen, außerschulischen Einrichtungen der Erwachsenenbildung oder ähnlichen Einrichtungen oder Erteilung von Auflagen für die Fortführung ihres Betriebs" sein. Diese Bestimmung schließt es schon ihrem Wortlaut nach ("insbesondere") nicht aus, dass andere als in ihr getroffene Schutzmaßnahmen angeordnet werden. Auch Sinn und Zweck sowie die gesetzgeberischen Motive bieten dem Senat keinen Anhalt für die Annahme, dass neben der Schließung von Schulen als Gemeinschaftseinrichtungen im Sinne des § 33 Nr. 3 IfSG und neben der Erteilung von Auflagen für die Fortführung deren Betriebs weitergehende Anordnungen gegenüber Schülerinnen und Schülern sowie gegenüber dem Schulpersonal auf der Grundlage des § 28 Abs. 1 IfSG ausgeschlossen werden sollten (vgl. Sächsisches OVG, Beschl. v. 30.3.2021 - 3 B 83/21 -, juris Rn. 48 ff. (zum Verhältnis von §§ 28 Abs. 1 und 28a Abs. 1 Nr. 4 IfSG bei einer Verpflichtung der Arbeitgeber zu einem Angebot zur Durchführung eines kostenlosen Selbsttests); Sächsisches OVG, Beschl. v. 19.3.2021 - 3 B 81/21 -, juris Rn. 43 (Zutrittsverbot als Auflage)).

Nach dem Dafürhalten des Senats gestattet § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG auch die in § 13 Abs. 4 Satz 6 der Niedersächsischen Corona-Verordnung getroffene Anordnung, dass die in § 13 Abs. 4 Satz 3 der Niedersächsischen Corona-Verordnung genannten Personen, die Schulleitung als Leitung der Gemeinschaftseinrichtung

darüber zu informieren haben, wenn eine Testung das Vorliegen einer Infektion mit dem Corona-Virus SARS-CoV-2 ergibt (vgl. zur Anordnung von Datenerhebung und -verarbeitung auf Grundlage der infektionsschutzrechtlichen Generalklausel: Thüringer VerfGH, Urt. v. 1.3.2021 - 18/20 -, juris Rn. 554 f. m.w.N.).

Die mangelnde Erwähnung der Grundrechte der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG, der informationellen Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG und der (allein) elterlichen Erziehung und Fürsorge nach Art. 6 GG in § 28 Abs. 1 Satz 4 IfSG steht der dargestellten Auslegung nicht entgegen. Denn das Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG, welches § 28 Abs. 1 Satz 4 IfSG zu erfüllen sucht, besteht nur, soweit im Sinne des Art. 19 Abs. 1 Satz 1 GG "ein Grundrecht durch Gesetz oder aufgrund eines Gesetzes eingeschränkt werden kann". Von derartigen Grundrechtseinschränkungen sind andersartige grundrechtsrelevante Regelungen zu unterscheiden, die der Gesetzgeber in Ausführung der ihm obliegenden, im Grundrecht vorgesehenen Regelungsaufträge, Inhaltsbestimmungen oder Schrankenziehungen vornimmt (vgl. BVerfG, Beschl. v. 26.5.1970 - 1 BvR 657/68 -, BVerfGE 28, 282, 289 - juris Rn. 26 ff. (zu Art. 5 Abs. 2 GG); Beschl. v. 12.1.1967 - 1 BvR 168/64 -, BVerfGE 21, 92, 93 - juris Rn. 4 (zu Art. 14 GG); Urt. v. 29.7.1959 - 1 BvR 394/58 -, BVerfGE 10, 89, 99 - juris Rn. 41 (zu Art. 2 Abs. 1 GG)). Hierzu zählen auch die genannten Grundrechte.

g. Die in der streitgegenständlichen Verordnungsregelung getroffenen Schutzmaßnahmen sind nach summarischer Prüfung auch in ihrem konkreten Umfang als notwendige Schutzmaßnahmen anzusehen (so im Ergebnis betreffend das testabhängige Zutrittsverbot zu Schulen auch: Sächsisches OVG, Beschl. v. 19.3.2021 - 3 B 81/21 -, juris; Bayerischer VGH, Beschl. v. 12.4.2021 - 20 NE 21.926 -, juris Rn. 28 ff.).

Der weite Kreis möglicher Schutzmaßnahmen wird durch § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG dahin begrenzt, dass die Schutzmaßnahme im konkreten Einzelfall "notwendig" sein muss. Der Staat darf mithin nicht alle Maßnahmen und auch nicht solche Maßnahmen anordnen, die von Einzelnen in Wahrnehmung ihrer Verantwortung gegenüber sich selbst und Dritten bloß als nützlich angesehen werden. Vielmehr dürfen staatliche Behörden nur solche Maßnahmen verbindlich anordnen, die zur Erreichung infektionsschutzrechtlich legitimer Ziele objektiv notwendig sind (vgl. Senatsbeschl. v. 26.5.2020 - 13 MN 182/20 -, juris Rn. 38). Diese Notwendigkeit ist während der Dauer einer angeordneten Maßnahme von der zuständigen Behörde fortlaufend zu überprüfen (vgl. BVerfG, Beschl. v. 10.4.2020 - 1 BvQ 31/20 -, juris Rn. 16).

(1) Zweifelsohne verfolgt der Verordnungsgeber weiterhin die legitimen Ziele (vgl. hierzu Senatsbeschl. v. 6.11.2020 - 13 MN 411/20 -, juris Rn. 43), im Interesse des Schutzes von Leben und Gesundheit eines und einer jeden die Bevölkerung vor der Infektion mit dem SARS-CoV-2-Virus zu schützen, die Verbreitung der Krankheit COVID-19 zu verhindern und eine Überlastung des Gesundheitssystems infolge eines ungebremsen Anstiegs der Zahl von Ansteckungen, Krankheits- und Todesfällen zu vermeiden. Zur Vorbeugung einer akuten nationalen Gesundheitsnotlage sollen die Kontakte in der Bevölkerung drastisch reduziert werden, um das Infektionsgeschehen insgesamt zu verlangsamen und die Zahl der Neuinfektionen wieder in durch den öffentlichen Gesundheitsdienst nachverfolgbare Größenordnungen zu senken (vgl. hierzu auch die Angaben in der Begründung der Niedersächsischen Corona-Verordnung und ihrer Änderungsverordnungen, Nds. GVBl. 2020, 411 ff., 457, 491 f. und 2021, 6 ff., 28 f., 58 und 101 f.).

Zu Erreichung dieser Ziele hat der Antragsgegner in der Niedersächsischen Corona-Verordnung ein komplexes Bündel verschiedenster Schutzmaßnahmen ergriffen. Das hier zu beurteilende testabhängige Zutrittsverbot nach § 13 Abs. 4 der Niedersächsischen Corona-Verordnung soll zusätzliche Sicherheit bei Kontakten in der Schule geben. Die auch in der mit anderen Bundesländern abgestimmten Teststrategie des Antragsgegners (vgl. hierzu die Angaben unter <https://www.niedersachsen.de/Coronavirus/Testunghinweise-zur-testung-auf-corona-198156.html>, Stand: 14.4.2021) vorgesehenen regelmäßigen Testungen von Schülerinnen und Schülern sowie Schulpersonal sollen dabei unterstützen, auch Infektionen ohne Krankheitssymptome zu erkennen. Der regelmäßige und flächendeckende Einsatz von "Laienselbsttests" soll die Aufrechterhaltung des Präsenzunterrichts absichern (vgl. die Begründung zur Änderung der Niedersächsischen Corona-Verordnung v. 9.4.2021, Nds. GVBl. S. 187).

(2) Zur Erreichung dieser legitimen Ziele sind die in der streitgegenständlichen Verordnungsregelung getroffenen Schutzmaßnahmen geeignet.

Das testabhängige Zutrittsverbot nach § 13 Abs. 4 der Niedersächsischen Corona-Verordnung fördert das vom Ordnungsgeber verfolgte legitime Ziel einer Vermeidung der Weiterverbreitung des Virus SARS-CoV-2 auch bei Fortführung bzw. Wiederaufnahme des Präsenzbetriebs in den Schulen. Ohne eine solche "Testpflicht" wäre das Risiko, dass sich durch den Präsenzbetrieb in den Schulen die Ausbreitung des Virus verstärkt, wesentlich höher (so auch Sächsisches OVG, Beschl. v. 19.3.2021 - 3 B 81/21 -, juris Rn. 60).

Die Eignung wird auch nicht dadurch infrage gestellt, dass jeder Corona-Test immer nur eine Momentaufnahme ist oder dass der zur Anwendung zugelassene Selbsttest im Sinne des § 5a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 zweite Alternative der Niedersächsischen Corona-Verordnung keine hinreichende Testgenauigkeit aufweist. Der Selbsttest im Sinne des § 5a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 zweite Alternative der Niedersächsischen Corona-Verordnung muss "durch das Bundesinstitut für Arzneimittel und Medizinprodukte zugelassen und auf der Website https://www.bfarm.de/DE/Medizinprodukte/Antigentests/_node.html gelistet" sein. Diese Zulassung erfordert unter anderem eine Sensitivität (Wahrscheinlichkeit eines positiven Tests bei kranken Probanden) von mindestens 80% und eine Spezifität (Wahrscheinlichkeit eines negativen Tests bei gesunden Probanden) von mindestens 97% (vgl. Paul-Ehrlich-Institut, Mindestkriterien für SARS-CoV-2 Antigentestes, veröffentlicht unter https://www.pei.de/SharedDocs/Downloads/DE/newsroom/dossiers/mindestkriterien-sars-cov-2-antigentests-01-12-2020.pdf?__blob=publicationFile&v=6, Stand: 16.4.2021). Die Wahrscheinlichkeit von für die Virusverbreitung gefährlichen falsch-negativen Testergebnissen ist daher gering. Abhängig von der Vortestwahrscheinlichkeit liegt der negativ prädiktive Wert (Wahrscheinlichkeit, dass ein Proband mit negativem Testergebnis tatsächlich gesund ist) regelmäßig bei über 99% (vgl. RKI, Hinweise zur Testung von Patienten auf Infektion mit dem neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2, veröffentlicht unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Vorl_Testung_nCoV.html;jsessionid=2D959F0780C18E0F080A4B2F02212FF2.internet121?nn=2386228#doc13490982bodyText7, Stand: 12.3.2021). Der Senat stellt nicht in Abrede, dass die Genauigkeit der zur Anwendung zugelassenen Selbsttests im Sinne des § 5a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 zweite Alternative der Niedersächsischen Corona-Verordnung insbesondere hinter der einer molekularbiologischen Untersuchung mittels Polymerase-Kettenreaktion (PCR-Testung) zurückbleibt. Dies allein stellt die belegte Eignung zur Erkennung von tatsächlich gegebenen SARS-CoV-2-Infektionen aber nicht infrage. Hinzu kommt, dass die Testgenauigkeit

durch eine regelmäßig wiederholende Testung, wie sie § 13 Abs. 4 der Niedersächsischen Corona-Verordnung gerade vorsieht, deutlich verbessert werden kann (vgl. hierzu Larremore u.a., Test sensitivity is secondary to frequency and turnaround time for COVID-19 screening, in: Science Advances 2021; 7; veröffentlicht unter <https://advances.sciencemag.org/content/7/1/eabd5393/tab-pdf>, Stand: 14.4.2021, insbesondere S. 3: "Testing frequency was found to be the primary driver of population-level epidemic control, with only a small margin of improvement provided by using a more sensitive test... These results highlight that delays in reporting lead to markedly less effective control of viral spread and emphasize that fast reporting of results is critical in any screening regimen. These results also reinforce the relatively smaller benefits of improved LODs." und S. 6: "If the availability of point-of-care or self-administered screening tests leads to faster turnaround time or more frequent testing, then our results suggest that they would have high epidemiological value."). Soweit die Selbsttests im Sinne des § 5a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 zweite Alternative der Niedersächsischen Corona-Verordnung darüber hinaus abhängig von der Vortestwahrscheinlichkeit einen geringen positiv prädiktiven Wert (Wahrscheinlichkeit, dass ein Proband mit positivem Testergebnis tatsächlich krank ist) aufweisen, stellt dies nicht die Eignung infrage, sondern ist mit Blick auf die Belastungen für die Probanden und den öffentlichen Gesundheitsdienst bei der Angemessenheit zu berücksichtigen (siehe hierzu unten B.I.2.g.(4)).

Die Eignung der zur Anwendung zugelassenen Selbsttests im Sinne des § 5a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 zweite Alternative der Niedersächsischen Corona-Verordnung wird auch nicht dadurch infrage gestellt, dass diese Tests von den Schülerinnen und Schülern sowie dem Schulpersonal auch außerhalb der Schule angewendet werden dürfen (siehe oben B.I.2.c.(2)), also die Durchführung des Tests und die Feststellung des Testergebnisses allein in der Verantwortung der genannten Personen liegen. Der Senat stellt nicht in Abrede, dass hierdurch die Fehleranfälligkeit erhöht sein kann. Für ihn bestehen aber keine belastbaren Anhaltspunkte dafür, dass die Schülerinnen und Schülern, deren Eltern und auch das Schulpersonal in nennenswertem Umfang geschweige denn flächendeckend den an sie gestellten Anforderungen an die eigenverantwortliche Testdurchführung nicht genügen könnten oder nicht genügen wollten.

(3) Zur Erreichung der legitimen Ziele sind die in der streitgegenständlichen Verordnungsregelung getroffenen Schutzmaßnahmen auch erforderlich.

Eine andere Schutzmaßnahme, die weniger stark in die betroffenen Grundrechte eingreifen würde, aber ebenfalls in gleicher Weise das Ziel fördern könnte, die Ausbreitung der Pandemie bei Aufrechterhaltung des Präsenzbetriebs in Schulen zu verhindern, ist für den Senat nicht erkennbar. Das testabhängige Zutrittsverbot reduziert die Wahrscheinlichkeit, dass mit SARS-CoV-2 infizierte Personen überhaupt das jeweilige Schulgelände betreten können und sich das Virus dort ausbreiten kann, ganz erheblich (so auch RKI, Täglicher Lagebericht zur Coronavirus-Krankheit-2019 v. 14.4.2021, S. 14, veröffentlicht unter https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Apr_2021/2021-04-14-de.pdf?__blob=publicationFile: "... können Antigentests als zusätzliches Element zur frühzeitigen Erkennung der Virusausscheidung die Sicherheit erhöhen"). Der Senat teilt die Auffassung des Ordnungsgebers, dass "in Verbindung mit den Hygienemaßnahmen ... Selbsttests durch die Schnelligkeit und die einfache Durchführung im Schulbetrieb einen wesentlichen Beitrag zur Eindämmung der Pandemie leisten" können (so die Begründung zur Änderung der Niedersächsischen Corona-Verordnung v. 9.4.2021, Nds. GVBl. S. 187).

Andere Maßnahmen, die eine vergleichbare infektiologische Wirkung haben, sind für den Senat nicht ersichtlich. Insbesondere die vorhandenen und angewendeten schulischen Hygienekonzepte dürften für sich genommen nicht die gleiche Wirkung haben. Jedenfalls können sie selbst bei strikter Anwendung nicht verhindern, dass infizierte Personen auf das Schulgelände gelangen. Sofern Hygienekonzepte neben dem hier zu beurteilenden testabhängigen Zutrittsverbot zur Anwendung kommen, dürfte das Ziel, die Ausbreitung der Pandemie in Schulen bei Durchführung von Präsenzunterricht zu verhindern, allerdings besonders gut gefördert werden können (so auch Sächsisches OVG, Beschl. v. 19.3.2021 - 3 B 81/21 -, juris Rn. 61). Dies erfordert auch die in § 13 Abs. 4 Satz 6 der Niedersächsischen Corona-Verordnung getroffene Anordnung, dass die in § 13 Abs. 4 Satz 3 der Niedersächsischen Corona-Verordnung genannten Personen, die Schulleitung als Leitung der Gemeinschaftseinrichtung darüber zu informieren haben, wenn eine Testung das Vorliegen einer Infektion mit dem Corona-Virus SARS-CoV-2 ergibt. Denn nur eine solche Information ermöglicht es der Leitung der Gemeinschaftseinrichtung, die in den Hygieneplänen nach § 36 IfSG vorgesehenen innerbetrieblichen Verfahrensweisen zur Infektionshygiene unverzüglich zu aktivieren.

Die infektiologisch zwar wirksamere generelle Schulschließung ist offensichtlich kein milderes Mittel.

(4) Die in der streitgegenständlichen Verordnungsregelung getroffenen Schutzmaßnahmen erweisen sich schließlich auch als angemessen.

Die streitgegenständlichen Verordnungsregelungen greifen in die Grundrechte der allgemeinen Handlungsfreiheit aus Art. 2 Abs. 1 GG, der informationellen Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG und der (allein) elterlichen Erziehung und Fürsorge nach Art. 6 GG ein. Ein Eingriff in das Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG liegt für die Schülerinnen und Schüler und auch das Schulpersonal hingegen nicht vor. Das Recht auf körperliche Unversehrtheit gewährleistet einen die Gesundheit im biologisch-physiologischen Sinne, einschließlich der Integrität der Körpersphäre. Die Gesundheit umfasst auch die Freiheit von Schmerz. Die materielle Freiheitsgarantie des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG hat unter den grundrechtlich verbürgten Rechten ein besonderes Gewicht (vgl. BVerfG, Beschl. v. 29.11.1983 - 2 BvR 704/83 -, BVerfGE 65, 317, 322 - juris Rn. 24). Dieser Schutzbereich wird durch die hier zu beurteilenden Schutzmaßnahmen nicht berührt. Denn der für den Zutritt zur Schule geforderte Nachweis, nicht mit SARS-CoV-2 infiziert zu sein, kann ohne Weiteres auch durch einen Selbsttest im Sinne des § 5a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 zweite Alternative der Niedersächsischen Corona-Verordnung erbracht werden (siehe oben B.I.2.c. (2)), der bei richtiger Anwendung nicht mit Beeinträchtigungen verbunden ist, die in ihren Wirkungen körperliche Schmerzen hervorrufen. Dies gilt ohne Rücksicht darauf, ob sog. Spuck- oder Lollytests oder solche Tests Anwendung finden, bei denen ein Abstrich im vorderen Nasenbereich erfolgt (vgl. hierzu Sächsisches OVG, Beschl. v. 30.3.2021 - 3 B 83/21 -, juris Rn. 67 m.w.N.).

Den verbleibenden Eingriff in die genannten Grundrechte erachtet der Senat als von eher geringem Gewicht. Der Zutritt zu einem Schulgelände während des Schulbetriebs und damit auch die Teilnahme am Präsenzunterricht werden zwar von dem Nachweis abhängig gemacht, nicht mit SARS-CoV-2 infiziert zu sein. Dieser Nachweis kann durch eine der in § 5a Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und Nr. 2 erste Alternative der Niedersächsischen Corona-Verordnung genannten Möglichkeiten, aber auch ohne Weiteres durch einen Selbsttest im Sinne des § 5a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 zweite Alternative der Niedersächsischen Corona-Verordnung geführt werden. Die-

ser erforderliche Selbsttest wird den Schülerinnen und Schülern und auch dem Schulpersonal durch die Schule kostenfrei zur Verfügung gestellt. Kann dies nicht geschehen, weil nicht genügend Tests zur Verfügung stehen, entfallen die Nachweispflicht und damit auch das Zutrittsverbot (vgl. zum Regelungsinhalt des testabhängigen Zutrittsverbots im Einzelnen oben B.I.2.c.(2)). Die Belastung für die Schülerinnen und Schüler und auch das Schulpersonal erschöpft sich mithin darin, den von der Schule zur Verfügung gestellten Selbsttest außerhalb der Schule, regelmäßig in der eigenen Wohnung, zwei Mal in der Woche anzuwenden und dessen Ergebnis zu dokumentieren. Sie brauchen sich also nicht einem Test unterziehen, der nur von geschultem Personal vorgenommen werden und mit größeren Belastungen verbunden sein kann als der Selbsttest, um das Schulgelände betreten zu dürfen. Hierdurch wird zugleich Befürchtungen der Eltern, ihre Kinder könnten nach einer Testdurchführung in der Schule bei positivem Ergebnis Stigmatisierungen ausgesetzt sein (vgl. hierzu etwa Tutmann, Testpflicht an Schulen, veröffentlicht unter: <https://www.zeit.de/gesellschaft/schule/2021-04/corona-testpflicht-schulen-selbsttest-umsetzung-massnahmen-schuloeffnungen>, Stand: 14.4.2021), hinreichend vorgebeugt. Soweit die Selbsttests im Sinne des § 5a Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 zweite Alternative der Niedersächsischen Corona-Verordnung abhängig von der Vortestwahrscheinlichkeit einen geringeren positiv prädiktiven Wert (Wahrscheinlichkeit, dass ein Proband mit positivem Testergebnis tatsächlich krank ist) aufweisen (vgl. hierzu auch oben B.I.2.g.(2)), kann dies bei falsch-positiven Testergebnissen zwar zu Belastungen für die getestete Person und den öffentlichen Gesundheitsdienst führen (vgl. RKI, Hinweise zur Testung von Patienten auf Infektion mit dem neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2, veröffentlicht unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Vorl_Testung_nCoV.html?jsessionid=2D959F0780C18E0F080A4B2F02212FF2.internet121?nn=2386228#doc13490982bodyText7, Stand: 12.3.2021). Diese Belastungen sind für die getestete Person bis zu einer Klärung durch eine molekularbiologische Untersuchung mittels Polymerase-Kettenreaktion (PCR-Testung) aber nur von kurzer Dauer und führen daher nicht zur Unangemessenheit des testabhängigen Zutrittsverbots. Die Durchführung des Selbsttests zuhause ist nach eigenen Erkenntnissen und der Einschätzung des Senats bei richtiger Anwendung allenfalls mit kurzzeitigen Unannehmlichkeiten verbunden. Die minderjährigen Schülerinnen und Schüler in der richtigen Anwendung der Selbsttests zu unterweisen, sie über die Bedeutung der Selbsttests und auch sonst des eigenverantwortlichen Handelns in der Pandemiebekämpfung aufzuklären und sie im Umgang selbst mit positiven Testergebnissen vertrauensvoll zu begleiten, ist dabei zuvörderst Aufgabe und zugleich Pflicht der Eltern.

Im Übrigen kann der Selbsttestung letztlich regelmäßig durch eine Befreiung von der Verpflichtung zur Teilnahme am Präsenzunterricht ausgewichen werden (vgl. Regionales Landesamt für Schule und Bildung Hannover, Rundverfügung Nr. 15/2021 zur Anwendung der Niedersächsischen Corona-Verordnung, dort Nr. 2 Buchst. d: "Das Niedersächsische Kultusministerium ermöglicht allen Schülerinnen und Schülern in der Präsenzphase im Szenario B die Befreiung von der Präsenzpflcht im Unterricht. Die Befreiung von der Präsenzpflcht ist an keine Voraussetzungen geknüpft und kann durch einfaches Schreiben auch per E-Mail durch die Erziehungsberechtigten und im Falle der Volljährigkeit durch die Schülerinnen und Schüler selbst erfolgen. Während der Befreiung von der Präsenzpflcht nehmen die Schülerinnen und Schüler am Distanzlernen bzw. am Distanzunterricht teil."). Der Verweis auf diese Ausweichmöglichkeit erscheint nicht unangemessen, schließt er doch die betroffenen Schülerinnen und Schüler nicht von solchen Unterrichtsveranstaltungen aus, die eine Leistungserbringung in Präsenz zwingend erfordern. Denn für diese Fallgestaltungen ("Teilnahme an schriftlichen

Arbeiten sowie an Abschluss- und Abiturprüfungen") befreit § 13 Abs. 4 Satz 4 Nr. 2 der Niedersächsischen Corona-Verordnung vom Zutrittsverbot. Schließlich befreit § 13 Abs. 4 Satz 4 Nr. 4 der Niedersächsischen Corona-Verordnung solche Personen vom Zutrittsverbot, die die Anforderungen des § 5a Abs. 2 der Niedersächsischen Corona-Verordnung erfüllen, die mithin "über eine den Anforderungen des § 22 Abs. 1 des Infektionsschutzgesetzes (IfSG) entsprechende Impfdokumentation über eine seit mindestens 15 Tagen bei ihr oder ihm vollständig abgeschlossene Schutzimpfung gegen das Corona-Virus SARS-CoV-2 mit einem in der Europäischen Union zugelassenen Impfstoff" verfügen. Eine den allgemeinen Gleichheitssatz verletzende Ungleichbehandlung (vgl. hierzu Senatsbeschl. v. 14.4.2021 - 13 MN 161/21 -, juris Rn. 47 f.) vermag der Senat in diesen Ausnahmen nicht zu sehen. Die erforderliche sachliche Rechtfertigung folgt vielmehr aus dem mit den Regelungen verfolgten Ziel, unangemessene oder infektiologisch nicht mehr notwendige Belastungen durch das Zutrittsverbot zu beseitigen.

Die verbleibende Belastung für die vom testabhängigen Zutrittsverbot betroffenen Schülerinnen und Schüler sowie das Schulpersonal ist angemessen und daher von den Betroffenen hinzunehmen, leistet das testabhängige Zutrittsverbot doch der staatlichen Verpflichtung aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG Vorschub, die Gesundheit der Bevölkerung zu schützen, und dient der Verwirklichung des Rechts auf Bildung nach Art. 4 Abs. 1 NV, indem Präsenzunterricht bei deutlicher Reduktion des Infektionsrisikos in der Schule ermöglicht wird (so auch Sächsisches OVG, Beschl. v. 19.3.2021 - 3 B 81/21 -, juris Rn. 62).

II. Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 1, 159 Satz VwGO in Verbindung mit § 100 Abs. 1 ZPO.

III. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1, 39 Abs. 1 GKG. Es entspricht der ständigen Praxis des Senats, in Normenkontrollverfahren in der Hauptsache nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO für jeden Antragsteller grundsätzlich den doppelten Auffangwert im Sinne des § 52 Abs. 2 GKG, mithin 10.000 EUR, als Streitwert anzusetzen (vgl. Senatsbeschl. v. 31.1.2019 - 13 KN 510/18 -, Nds. Rpfl. 2019, 130 f. - juris Rn. 29). Dieser Streitwert ist für das Verfahren auf sofortige Außervollzugsetzung der Verordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO zu halbieren.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, §§ 68 Abs. 1 Satz 5 in Verbindung mit 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).