


| | | | |
|----------------------------|---|----------------|--|
| Gericht: | Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg 11. Senat | Quelle: |  |
| Entscheidungsdatum: | 07.04.2020 | Normen: | § 28 IfSG, § 32 IfSG |
| Aktenzeichen: | OVG 11 S 15/20 | | |
| Dokumenttyp: | Beschluss | | |

**Allgemeinverfügung; Anreiseverbot für
Zweitwohnungsinhaber; Konkretisierung der "notwendigen
Schutzmaßnahmen" durch Landesverordnung; Verschärfung
durch örtlich zuständige Behörde; (Fehlen) erheblicher
örtlicher Besonderheiten**

Leitsatz

Die brandenburgische SARS-CoV2-Eindämmungsverordnung stellt eine mit Blick auf die aktuelle Situation im Land umfassend abgewogene und für ihren Regelungsbereich grundsätzlich abschließende Konkretisierung der zur Eindämmung des Coronavirus „notwendigen Schutzmaßnahmen“ i.S.d. § 28 dar, die weitergehende Allgemeinverfügungen lokaler Behörden nur dann und nur insoweit zulässt, als örtliche Besonderheiten weitere, über die Vorgaben der Verordnung hinausgehende Maßnahmen gebieten.

Tenor

Die Beschwerde des Antragsgegners gegen den Beschluss des Verwaltungsgerichts Potsdam vom 31. März 2020 wird zurückgewiesen.

Die Kosten der Beschwerde trägt der Antragsgegner.

Der Wert des Beschwerdegegenstandes wird auf 5.000 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

- 1 Der Antragsteller ist gemeinsam mit seiner Ehefrau Eigentümer eines Ferienhauses im Landkreis des Antragsgegners, das er u.a. über Ostern mit seiner Familie nutzen möchte. Er wendet sich gegen eine Allgemeinverfügung des Antragsgegners, durch die ihm die Anreise und Nutzung seines im Gebiet des Landkreises gelegenen Ferienhauses aus „touristischem Anlass“ untersagt wird. Auf seinen Antrag hat das Verwaltungsgericht durch Beschluss vom 31. März 2020 die aufschiebende Wirkung seines Widerspruchs gegen die „Zweite Allgemeinverfügung für Reisen in das Gebiet des Landkreises Ostprignitz-Ruppin als Schutzmaßnahme zur Bekämpfung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 des Landkreises Ostprignitz-Ruppin“ vom 27. März 2020 angeordnet.
- 2 Dagegen richtet sich die fristgemäß eingelegte und begründete Beschwerde des Antragsgegners.

II.

- 3 Die Beschwerde hat in der Sache keinen Erfolg.
- 4 Gem. § 146 Abs. 4 Sätze 3 u. 6 VwGO kann eine Beschwerde nur dann Erfolg haben, wenn ihre Begründung auch im Ergebnis eine Änderung des angefochtenen Beschlusses rechtfertigt. Das ist hier nicht der Fall. Vielmehr überwiegt das Interesse des

Antragstellers an der Anordnung der aufschiebenden Wirkung seines Widerspruchs das öffentliche Interesse an der sofortigen Vollziehung des Anreiseverbots für Inhaber einer Nebenwohnung, weil das dagegen gerichtete Rechtsmittel der Hauptsache aus den nachfolgenden Gründen voraussichtlich Erfolg haben wird.

- 5 Die vom Antragsteller beanstandete Untersagung der Anreise in den Landkreis zur Nutzung einer dort gelegenen, Ferienhäuser einbeziehenden sog. Zweitwohnung in allen anderen als den ausdrücklich ausgenommenen zwingenden Fällen (Ziff. I.1 und I.3) ist nach der im hiesigen Verfahren allein möglichen summarischen Prüfung schon deshalb zu beanstanden, weil die von der Ministerin für Soziales, Gesundheit, Integration und Verbraucherschutz auf Grundlage des § 32 IfSG erlassene „Verordnung über Maßnahmen zur Eindämmung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV2 und COVID-19 in Brandenburg“ die gem. § 28 Abs. 1 IfSG „notwendigen Maßnahmen“ zur Verzögerung der Ausbreitungsdynamik und zur Eindämmung des Coronavirus für den Bereich des gesamten Landes konkretisiert hat und die mit dieser Verordnung erfolgte Konkretisierung grundsätzlich keinen Raum für eine „Ergänzung“ um ein hier in Rede stehendes Verbot der Anreise zur Nutzung einer Zweitwohnung durch die Allgemeinverfügung eines einzelnen Landkreises lässt (1). Auf Grundlage des diesbezüglichen Vorbringens des Antragsgegners ist auch nicht ersichtlich, dass eine Ergänzung der landesweit geltenden Regelungen im konkreten Fall wegen erheblicher örtlicher Besonderheiten des betroffenen Landkreises erforderlich gewesen wäre (2.).
- 6 1. Die SARS-CoV2-Eindämmungsverordnung (v. 22. März 2020, GVBl. II Nr. 11, nachfolgend geändert durch die Verordnung zur Änderung der SARS-CoV2-Eindämmungsverordnung v. 31. März 2020, GVBl. II Nr. 13.F. SARS-CoV2-EindVO), die die gem. § 2 der Infektionsschutzzuständigkeitsverordnung (i.d.F. v. 25. Januar 2016, GVBl. I S. 16, i.F. IfSZV) zuständige Ministerin erlassen hat, enthält zahlreiche Maßnahmen, die die Landesregierung nach Abstimmung mit den anderen Bundesländern (vgl. Begründung v. 22. März 2020) für erforderlich hält, um die hoch dynamische Ausbreitung des Coronavirus zu verzögern und einzudämmen. Dazu gehört u.a. ein sowohl für private als auch für gewerbliche Vermieter von Ferienwohnungen geltendes Verbot, Personen zu touristischen Zwecken wie Freizeitreisen zu beherbergen (§ 6 Abs. 5 SARS-CoV2-EindVO). Ein weitergehendes Verbot der Nutzung eigener Wohnungen (insbesondere von Zweit- oder Nebenwohnungen im melderechtlichen Sinn) findet sich dort - anders als etwa in § 1 Abs. 5 Nr. 2 der Niedersächsischen Verordnung über die Beschränkung sozialer Kontakte zur Eindämmung der Corona-Pandemie (i.F. Nds.VO; Nds. GVBl. Nr. 7/2020, 55 ff.) - allerdings nicht. Auch von einem (Ein-) Reiseverbot – wie es etwa in § 2 Abs. 1 der SARS-CoV2-Bekämpfungsverordnung des Landes Schleswig-Holstein (i.V. SH SARS-CoV2-BekämpfVO, v. 2. April 2020) aufgenommen worden ist – hat der Ordnungsgeber in Brandenburg abgesehen. Dessen Verordnung verbietet es nicht, sich - etwa für gem. § 11 Abs. 3 Buchst. i) SARS-CoV2-EindVO zugelassenen Sport und Bewegung an der frischen Luft – in das Land Brandenburg oder in andere Landkreise zu begeben. Dass es sich beim Verzicht der Verordnung auf derartige Regelungen nicht etwa um ein unbewusstes Versäumnis des Ordnungsgebers gehandelt hat, sondern vielmehr um eine bewusste Konzentration und Beschränkung auf solche Maßnahmen, die als zur Unterbrechung sozialer Kontakte erforderlich und verhältnismäßig angesehen wurden, zeigt nicht nur die aus den Reihen der Landesregierung geäußerte Kritik an der Tauglichkeit und Abgewogenheit der Regelung des Antragsgegners (vgl. die von den Antragstellern im Parallelverfahren OVG 11 S 16/20 vorgelegte Anlage AS 8, wonach u.a. vom Ministerpräsidenten geäußert worden sei, sie helfe „nicht, das Ziel, die Kontakte zu minimieren, zu erreichen. Gebraucht werde das Verständnis der Menschen für die Einschränkungen.“), sondern auch der Umstand, dass die nach Erlass der Allgemeinverfügung des Antragsgegners und in Ansehung von deren Begründung erfolgte Änderung der SARS-CoV2-EindVO weiterhin keine diesbezüglichen Verbote enthält. Nach der von einem Pressesprecher der Staatskanzlei verlautbarten Auffassung der Brandenburgischen Landesregierung bitte diese zwar darum, nicht notwendige Wege und Fahrten, zum Beispiel Wochenendausflüge, zu unterlassen. Eigene Ferienhäuser oder Ferienwohnungen dürften aber genutzt werden (vgl. bereits benannte Anlage AS 8: „Touristische Reisen verboten: O... wird für Abschottung scharf kritisiert“, 26. März 2020, <https://www.rbb24.de/politik/thema/2020/coronavirus/beitraege/brandenburg-appell-landesregierung-keine-ausfluege-berlin.html>; vgl. auch Interview des Innenministers des Landes Brandenburg, Tagesspiegel vom 7. April 2020: „...Es ist eine Eigenentscheidung dieses Landkreises, die wir nicht für richtig halten. Unser Ziel sind landeseinheitliche Regelungen. Wenn eine Stadt, ein Kreis bestimmte Hotspots hat, sind vor Ort auch

verschärfende Bestimmungen möglich. ... Aber die Schließung eines gesamten Kreises halten wir für überflüssig....“).

- 7 Anders als die entsprechenden Verordnungen anderer Bundesländer (z.B. § 11 Abs. 2 SH SARS-CoV2-BekämpfV, § 11 Satz 1 Nds.VO, § 6 Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung – BayIfSMV – v. 27. März 2020, BayMBl. Nr. 158) enthält die Brandenburgische Verordnung auch keine ausdrückliche Öffnungsklausel, die es den örtlich zuständigen Behörden ohne weiteres erlauben würde, weitergehende Regelungen zu treffen. Denn die durch die Verordnung landesweit vorgegebenen Regelungen sollen auch ein gemeinsames und abgestimmtes Vorgehen sichern, weil „ein Flickenteppich unterschiedlicher Regelungen in wesentlichen Fragen ... für die Bürgerinnen und Bürger nicht nachvollziehbar“ sei und die Unsicherheit erhöhe (vgl. die in der benannten Anlage AS 8 zitierte Äußerung der Staatskanzleichefin).
- 8 Davon ausgehend stellt die getroffene Verordnung nach Auffassung des Senats eine mit Blick auf die aktuelle Situation im Land umfassend abgewogene und für ihren Regelungsbereich grundsätzlich abschließende Konkretisierung der zur Eindämmung des Coronavirus „notwendigen Schutzmaßnahmen“ i.S.d. § 28 dar, die weitergehende Allgemeinverfügungen lokaler Behörden nur dann und nur insoweit zulässt, als örtliche Besonderheiten weitere, über die Vorgaben der Verordnung hinausgehende Maßnahmen gebieten. Allein eine von der Einschätzung des Ordnungsgebers abweichende Bewertung der durch die Ausbreitung des Coronavirus gekennzeichneten Situation und der Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit der vorgesehenen Schutzmaßnahmen vermag eine Abweichung durch eine örtlich zuständige Behörde – auch durch Erlass „ergänzender“ Maßnahmen – nicht zu rechtfertigen. Dies hatte der Antragsteller in seiner Widerspruchs begründung (S. 2) bereits gerügt.
- 9 2. Auf Grundlage des Beschwerdevorbringens ist nicht feststellbar, dass die hier in Rede stehende Anordnung eines Anreise- und Nutzungsverbots für Zweitwohnungsbesitzer gerade im Landkreis des Antragsgegners deshalb notwendig ist, weil sich die Situation dort wegen örtlicher Besonderheiten erheblich von derjenigen anderer Landesteile unterscheiden und die Anordnung weitergehender, über die Ordnungsregelungen hinausgehender Einschränkungen rechtfertigen würde.
- 10 Dies gilt zunächst, soweit der Antragsgegner darauf verweist, dass die mit der Allgemeinverfügung angeordnete Maßnahme (auch) geeignet sei, die Ausbreitung des Coronavirus zu verhindern bzw. soweit wie möglich zu verlangsamen, denn genau diesem Zweck dienen bereits die Regelungen der Verordnung, die als Ergebnis einer auch die Angemessenheit der Schutzmaßnahmen berücksichtigenden Abwägung angesehen werden müssen. Es ist auch weder dargelegt noch sonst ersichtlich, dass eine Verschärfung gerade und nur für den Landkreis des Antragsgegners erforderlich sein sollte, weil dieser in besonderer Weise von der Ausbreitung der Krankheit betroffen wäre. Im Gegenteil zählt der Landkreis nach den den Stand des Infektionsgeschehens ausweisenden Statistiken des Robert-Koch-Instituts (zu dessen Zuständigkeit vgl. § 4 IfSG; Abruf der Zahlen am 7. April 2020, https://experience.arcgis.com/experience/478220a4c454480e823b17327b2bf1d4/page/page_1/) mit aktuell 26 Infizierten und keinem Todesfall zu den am wenigsten stark betroffenen Kreisen im Land Brandenburg. Von den insgesamt 18 Landkreisen und kreisfreien Städten des Landes weisen 14 - teilweise erheblich - höhere Infektionszahlen auf. Auch der Verweis auf einen mit 24,45 % über dem Bundesdurchschnitt (17,88 %) liegenden Anteil an besonders gefährdeten Einwohnern im Alter über 65 Jahren vermag keine Notwendigkeit schärferer Maßnahmen zu begründen, weil der Anteil der Personen im Alter von 65 oder mehr Jahren im gesamten Land Brandenburg ebenfalls bei 24,5 % liegt (Stand 2018; <https://www.statistik-berlin-brandenburg.de/BasisZeitreiheGrafik/Bas-Bevoelkerungsstand.asp?Ptyp=300& Sageb=12015&creg=BBB&anzwer=6>).
- 11 Aber auch die vom Antragsgegner angeführte Notwendigkeit der Sicherstellung einer hinreichenden Versorgungskapazität in den medizinischen Einrichtungen des Landkreises vermag die Erforderlichkeit des Verbots der Anreise von Zweitwohnsitzinhabern nicht zu rechtfertigen. Der Vortrag zu Anzahl und Verteilung der im Landkreis an verschiedenen Stellen vorhandenen Intensivbetten mit Beatmungsplätzen lässt nicht erkennen, dass und ggf. inwiefern die beschriebene Ausstattung signifikant ungünstiger ist als in anderen Teilen des Landes. Dies gilt namentlich für einen Vergleich mit anderen Landkreisen in Brandenburg, die eine vergleichbare Bevölkerungsdichte und -struktur aufweisen. Soweit der Antragsgegner ausführt, dass die Inanspruchnahme eines Teils der im Landkreis

befindlichen Intensivplätze mit Covid-19-Patienten es erfordere, die Belegung der Intensivbetten umzuorganisieren, und dass es zu (möglichen) Personalausfällen in den Krankenhäusern und zu Versorgungsengpässen bei persönlicher Schutzausrüstung und Hygienematerialien kommen könne, beschreibt er Schwierigkeiten, mit denen in ähnlicher Weise auch alle anderen Krankenhäuser in Brandenburg konfrontiert sein werden. Seine ursprünglich unter Verweis auf die Fortschreibung des Dritten Krankenhausplans des Landes Brandenburg (v. 18. Juni 2013, ABl. [Nr. 34] S. 2111, geändert durch Beschluss der Landesregierung v. 16. Februar 2016, ABl. [Nr. 7] S. 183) vorgebrachte Behauptung, dass die medizinischen Kapazitäten „nach den Grundsätzen der Krankenhausplanung im Wesentlichen ausgelegt sind auf die im Land Brandenburg mit Erstwohnsitz ansässige Bevölkerung“, findet in der (ohne Bezeichnung einer Fundstelle der zitierten Aussage) in Bezug genommenen Planung – wie vom Verwaltungsgericht bereits angeführt – keine erkennbare Stütze. Unter Ziff. 5.3 (ABl. 2013 S. 2115) finden sich zum Thema „Patientenwanderung“ vielmehr eher gegenteilige Aussagen, denn dort wird ausgeführt: „Die Orientierungswerte zum künftigen Bedarf an stationären Versorgungsangeboten in den Ländern Berlin und Brandenburg, die bei der Aufstellung und Fortschreibung der jeweiligen Krankenhauspläne zugrunde gelegt werden, berücksichtigen auch die wechselseitigen Patientenwanderungen. Beide Länder legen ihren Planungen demnach nicht die Versorgung der Wohnbevölkerung zugrunde, sondern berücksichtigen das tatsächliche, die Ländergrenzen übergreifende Inanspruchnahmeverhalten in den planungsrelevanten Zeiträumen“. Soweit der Antragsgegner in der Beschwerdeschrift daran festhält, dass sich Personen „bei lebensnaher Betrachtung“ dort medizinisch behandeln ließen, wo sie ihren Hauptwohnsitz hätten, und „Personen mit einer Zweitwohnung im Landkreis O... .. damit nur in geringem Maße in den Kapazitäten der Krankenhäuser berücksichtigt worden“ seien, fehlt es an jeder Substantiierung, inwiefern die Anwesenheit der nicht ermittelten Zahl der Zweitwohnungsinhaber, die ihre Wohnung im Landkreis zu anderen als den ohnehin anerkannten zwingenden Gründen nutzen wollen – und bei dieser Nutzung die sich aus der SARS-CoV2-EindVO des Landes ergebenden Einschränkungen beachten müssen –, das im Kreis vorhandene Angebot an Krankenhausbetten über das berücksichtigte „geringe Maß“ hinaus und insbesondere auch stärker als in anderen, ebenfalls touristisch attraktiven Landesteilen beanspruchen würde. Auch ist nicht ersichtlich, warum ohnehin im Landkreis des Antragsgegners belegene Zweitwohnungen deshalb häufiger in Anspruch genommen werden sollten, weil eine Einreise aus touristischem Anlass in das angrenzende Bundesland Mecklenburg-Vorpommern im Zeitraum bis voraussichtlich 19. April 2020 nicht möglich ist. An das Bundesland Mecklenburg-Vorpommern grenzen auch andere Brandenburger Landkreise, die Regelungen wie die hier in Rede stehenden offenbar nicht für erforderlich gehalten haben.

- 12 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1, § 53 Abs. 3 Nr. 2 und § 47 Abs. 1 des Gerichtskostengesetzes - GKG -, die Abänderung des erstinstanzlich festgesetzten Wertes auf § 63 Abs. 3 GKG. Der Wert des mit dem Eilverfahren verfolgten Begehrens des Antragstellers auf Ermöglichung der Einreise in das Kreisgebiet zur Nutzung seines dort gelegenen Ferienhauses war für beide Instanzen auf 5.000 EUR festzusetzen. Dieser Betrag war auch nicht zu halbieren, da wegen der auf den 19. April 2020 befristeten Geltung der Allgemeinverfügung von einer Vorwegnahme der Hauptsache auszugehen ist.