

Verwaltungsgericht Aachen, 7 L 233/20

Datum: 23.03.2020
Gericht: Verwaltungsgericht Aachen
Spruchkörper: 7. Kammer
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 7 L 233/20
ECLI: ECLI:DE:VGAC:2020:0323.7L233.20.00

Tenor: 1. Der Antrag wird abgelehnt.
 Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.
 2. Der Streitwert wird auf 2.500 Euro festgesetzt.

Gründe

- Der Antrag des Antragstellers, 1
- die aufschiebende Wirkung einer noch zu erhebenden Anfechtungsklage gegen die Untersagung des Betriebs seiner Lottoannahmestelle in der Kaiserstraße 74, 52146 Würselen anzu-ordnen, 2
- ist zulässig. Er ist insbesondere nach § 80 Abs. 5 Var. 1 VwGO statthaft, da die aufschiebende Wirkung der Klage gegen das auf das Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz – IfSG) 3
- gestützte Verbot kraft bundesgesetzlicher Regelung gemäß § 28 Abs. 3 i.V.m. § 16 Abs. 8 IfSG entfällt (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO). 4
- Der Antrag ist aber nicht begründet. Die in materieller Hinsicht vorzunehmende Interessenabwägung fällt zugunsten der Antragsgegnerin aus. 5
- Maßgebliches Kriterium innerhalb der Interessenabwägung sind die Erfolgsaussichten des Rechtsbehelfs in der Hauptsache. Erweist sich der angefochtene Verwaltungsakt bei der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes allein möglichen und gebotenen summarischen Prüfung als offensichtlich rechtswidrig, überwiegt das Aussetzungsinteresse das Vollzugsinteresse. Stellt der Verwaltungsakt sich als offensichtlich rechtmäßig dar, überwiegt in der Regel das Vollzugsinteresse. Lässt sich hingegen bei summarischer Überprüfung eine Offensichtlichkeitsbeurteilung nicht treffen, kommt es entscheidend auf eine Abwägung zwischen den für eine sofortige Vollziehung sprechenden Interessen einerseits und dem Interesse des Betroffenen an einer Aussetzung der Vollziehung bis zur rechtskräftigen Entscheidung im Hauptsacheverfahren andererseits an. Die Erfolgsaussichten sind dabei auch unabhängig von einer fehlenden Offensichtlichkeit einzubeziehen. Je höher diese sind, umso größer ist das Interesse an der aufschiebenden Wirkung. Sind die Erfolgsaussichten demgegenüber gering, fällt das Interesse an der sofortigen Vollziehung des Verwaltungsakts stärker ins Gewicht. 6
- Gemessen daran überwiegt das öffentliche Vollziehungsinteresse der Antragsgegnerin das Aussetzungsinteresse des Antragstellers. 7
- Die Lottoannahmestelle des Antragstellers ist von der Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 18. März 2020, veröffentlicht im Amtsblatt vom selben Tag, erfasst, und rechtliche Bedenken gegen diese Regelung bestehen nicht. 8
- Die streitgegenständliche Allgemeinverfügung findet ihre Ermächtigungsgrundlage in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG. Nach dieser Vorschrift trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden oder sich ergibt, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Diese Generalklausel verpflichtet die zuständige Behörde bei Vorliegen der tatbestandlichen Voraussetzungen zum Einschreiten (gebundene Entscheidung). Sie ist dabei nicht auf ein Vorgehen gegen den Kranken, Krankheits- oder Ansteckungsverdächtigen oder Ausscheider beschränkt, wie die zweite Tatbestandsalternative des Satzes 1, aber auch die Gesetzesbegründung zum Bundesseuchengesetz als Vorgänger des IfSG klar belegt. 9
- Vgl. Begründung des Entwurfs eines Vierten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Seuchengesetzes, BT-Drucks. 8/2468 vom 15. Januar 1979, S. 27 zu §§ 34 und 35: Die Maßnahmen könnten vor allem nicht nur gegen die in Satz 1 (neu) Genannten, also gegen Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige usw. in Betracht kommen, sondern auch gegenüber „Nichtstörern“. 10
- Hinsichtlich Art und Umfang der Bekämpfungsmaßnahmen – „Wie“ des Eingreifens – ist der Behörde Ermessen eingeräumt. Dem liegt die Erwägung zu Grunde, dass sich die Bandbreite der Schutzmaßnahmen, die bei Auftreten einer übertragbaren Krankheit in Frage kommen können, nicht im Vorfeld bestimmen lässt. Das behördliche Ermessen wird dadurch beschränkt, dass es sich um "notwendige Schutzmaßnahmen" handeln muss, nämlich Maßnahmen, die zur Verhinderung der (Weiter-) Verbreitung der Krankheit geboten sind. Darüber hinaus sind dem Ermessen durch den Verhältnismäßigkeitsgrundsatz Grenzen gesetzt. 11
- Vgl. BVerwG, Urteil vom 22.03.2012 – 3 C 16.11 –, juris Rn. 23. 12
- Bedenken hinsichtlich der formellen Rechtmäßigkeit bestehen nicht. Insbesondere durfte die Antragsgegnerin gemäß § 28 Abs. 2 13

Nr. 4 Alt. 1 VwVfG NRW von einer Anhörung absehen.

Die Allgemeinverfügung ist nach summarischer Prüfung auch materiell-rechtlich nicht zu beanstanden. 15

a) Die tatbestandlichen Voraussetzungen für den Erlass der Allgemeinverfügung dürften in materiell-rechtlicher Hinsicht, soweit im vorliegenden Fall eine Überprüfung geboten war, vorliegen. 16

Die Antragsgegnerin hat in der Allgemeinverfügung für das Gericht nachvollziehbar dargelegt, dass die dort getroffenen Maßnahmen zur Risikominimierung erforderlich sind, um nach dem aktuellen Stand der medizinischen Erkenntnisse besonders vulnerable Personengruppen vor einer Ansteckung mit SARS-CoV-2 zu schützen. Wegen des dynamischen Verlaufs der Ausbreitung mit ersten Todesfällen in den letzten Wochen, ist das Verbot nicht notwendiger Veranstaltungen erforderlich, um die Ansteckung einer größeren Anzahl von Personen zu verzögern. Dies ist dringend erforderlich, um das Gesundheitssystem nicht zu überlasten und Zeit für die Entwicklung bislang nicht vorhandener Therapeutika und Impfstoffe zu gewinnen (vgl. auch Erlasse des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales vom 15. und 17. März 2020). 17

Soweit der Antragsteller die Notwendigkeit der Anordnung unter Bezugnahme auf seinen konkreten Fall mit dem Argument bestreitet, es finde durch die Lottoannahmestelle kein gesteigerter Publikumsverkehr statt, da diese im Nebengewerbe betrieben und in der Regel in Zusammenhang mit anderen Einkäufen aufgesucht werde, folgt ihm die Kammer nicht. Der Antragsteller hat selbst darauf hingewiesen, dass von dem monatlichen Umsatz "Text entfernt" auf die Lottoannahmestelle entfielen. Auf dieser Grundlage spricht nichts dafür, dass das Lottospielen quasi nur „nebenbei“ erfolgt. Daraus folgt, dass zu einer Kontaktreduzierung primär die Schließung der Lottoannahmestelle geboten ist. 18

Anhaltspunkte für einen Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sind weder ersichtlich noch substantiiert dargetan. Soweit der Antragsteller geltend macht, in Aachen seien Lottoannahmestellen nicht verboten, kann daraus ein Verstoß gegen den Grundsatz der Gleichbehandlung gemäß Art. 3 Abs. 1 GG nicht abgeleitet werden. Dieser Grundsatz bindet einen Träger hoheitlicher Gewalt lediglich in den Grenzen seiner Kompetenz, nicht aber die Hoheitsträger auch untereinander. Im Übrigen ist zu konstatieren, dass in der Allgemeinverfügung der Stadt Aachen vom 18. März 2020 eine gleichlautende Formulierung wie in Ziffer II.1 der hier zu überprüfenden Regelung enthalten ist. 19

b) Die Kammer sieht die in Rede stehende Lottoannahmestelle des Antragstellers auch als von der Allgemeinverfügung erfasst an. Er kann nicht mit Erfolg geltend machen, sie gehöre nicht zu den Spielhallen, Spielbanken und Wettbüros „ähnlichen Einrichtungen“ im Sinne der Ziffer II.1 der Allgemeinverfügung. Es kommt dabei nicht darauf an, dass sich zumindest baunutzungsrechtlich Lotto- und Toto-Annahmestellen von in diesem Zusammenhang allein in Frage kommenden Wettbüros unterscheiden: Als Wettbüros werden Betriebe bezeichnet, in denen zwischen dem Kunden (Spieler), dem Wettbüro (Vermittler) und dem meist im europäischen Ausland ansässigen Wettunternehmen Sportwetten oder Wetten auf diverse sonstige Ereignisse vermittelt werden. Dabei besteht im Regelfall in den Räumlichkeiten - insbesondere durch die Anbringung von Bildschirmen - die Gelegenheit, die Wettangebote bzw. -ergebnisse live mitzuverfolgen. Bei einer herkömmlichen Lotto- und Toto-Annahmestellen in einem Geschäftslokal fehlt das. 20

Vgl. OVG NRW, Beschluss vom 10.07.2012 – 2 A 1969/11 –, juris Rn. 12; VG München, Urteil vom 18.11.2013 – M 8 K 12.6444 –, juris Rn. 25 f. 21

Es bedarf ferner keiner Entscheidung, ob – wie der Antragsteller unter Verweis auf die Stellungnahme des Lotto- und Toto-Verbandes der Annahmestelleninhaber Nordrhein-Westfalen e.V. vom 18. März 2020 vorgetragen hat – Wettbüros auf der einen Seite und Lotto- und Toto-Annahmestellen auf der anderen Seite im Staatsvertrag zum Glücksspielwesen in Deutschland vom 15. Dezember 2011 unterschiedlichen Regelungen unterworfen worden und auch insoweit nicht als ähnlich anzusehen sind. 22

Denn weder der hier dargelegte baunutzungsrechtliche noch der vom Antragsteller formulierte glücksspielrechtliche Ansatz erweisen sich im vorliegenden Kontext als das wesentliche Kriterium zur Bestimmung der Ähnlichkeit. Sowohl die Erlasse des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 15. und 17. März 2020 als auch die Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin betonen die erhebliche Bedeutung kontaktreduzierender Maßnahmen. Mit Blick darauf zielen die in der Allgemeinverfügung getroffenen Beschränkungen allesamt darauf ab, nicht notwendige soziale Kontakte zum Mitmenschen zu unterbinden. Das Gewerbe bleibt demgemäß nur erlaubt, soweit es zur Grundversorgung der Bevölkerung notwendig ist. Genau darin ist nach Einschätzung der Kammer das maßgebende Kriterium zu sehen. Es verbindet Spielhallen, Spielbanken, Wettbüros und auch Lotto- und Toto-Annahmestellen, dass sie genau dieses Kriterium nicht erfüllen. 23

Deutlich wird die Beschränkung der Zulässigkeit von Geschäftsöffnungen auf allein solche Geschäfte, die der Versorgung mit Dingen des täglichen Bedarfs dienen, auch mit Blick auf Ziffer II.9. der Allgemeinverfügung vom 18. März 2020. Darin verfügt die Antragsgegnerin, dass neben allen erforderlichen Geschäftsschließungen ebenfalls die Durchführung aller nicht zwingend notwendigen Veranstaltungen im öffentlichen und privaten Bereich untersagt sei. Schließlich sieht Ziffer II.1. der Allgemeinverfügung vom 18. März 2020 vor, dass auch "Spezialmärkte und ähnliche Einrichtungen" zu schließen seien. Auch hierdurch wird die Beschränkung der Genehmigung zur Öffnung auf einen notwendigen Bedarf deutlich. 24

Vor diesem Hintergrund erhellt zugleich, dass die – behauptete, aber nicht substantiiert dargetane – zeitlich geringere Intensität des Kontakts bei Aufsuchen einer Lottoannahmestelle kein tragfähiges Gegenargument darstellt. Denn die Aufrechterhaltung von Lottoannahmestellen würde dazu führen, dass es allein deshalb wegen des weiterhin bestehenden Glücksspielreizes doch zu – nach dem Vorgesagten: nicht notwendigen – Sozialkontakten käme. 25

Ordnet man die herkömmliche Lottoannahmestelle mit dem Lotto- und Toto-Verband der Annahmestelleninhaber in Nordrhein-Westfalen e.V. als klassischen Einzelhandel ein (s. dessen Schreiben vom 18. März 2020) und erachtet man demgemäß Ziffer 3 der Allgemeinverfügung für einschlägig, so folgt daraus gerade nicht, wie der Antragsteller meint, die Zulässigkeit der Fortführung der Annahmestelle, sondern vielmehr das Gegenteil. Nach der vorgenannten Ziffer werden der Einzelhandel für Lebensmittel, Wochenmärkte, Abhol- und Liefersdienste, Getränkemärkte, Apotheken, Sanitätshäuser, Drogerien, Tankstellen, Banken und Sparkassen, Poststellen, Frisöre, Reinigungen, Waschsalons, der Zeitungsverkauf, Bau-, Gartenbau- und Tierbedarfsmärkte und der Großhandel nicht geschlossen. Weiter heißt es, dass alle anderen Verkaufsstellen des Einzelhandels ab sofort – 18. März 2020 – zu schließen seien. Da die Lottoannahmestelle nicht den in Satz 1 aufgeführten, der Grundversorgung der Bevölkerung dienenden Einrichtungen und Geschäften zuzuordnen ist, unterfällt sie dem Verbot des Satzes 2. 26

2.) Selbst wenn man den Ausgang des Rechtsstreits in der Hauptsache als offen ansehen wollte – eine offensichtliche 27

Rechtswidrigkeit ist nach dem zuvor Gesagten jedenfalls nicht gegeben -, führt eine allgemeine Interessenabwägung zu einem klaren Überwiegen des öffentlichen Vollzugsinteresses gegenüber dem Aussetzungsinteresse des Antragstellers. Würde der Vollzug der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung ausgesetzt, erwiese sich diese aber im Hauptsacheverfahren als rechtmäßig, so könnten in der Zwischenzeit schwerwiegende und erhebliche Schädigungen eines überragenden Schutzgutes - der menschlichen Gesundheit - eintreten. Bleiben die Anordnungen dagegen sofort vollziehbar, erweisen sie sich aber im Hauptsacheverfahren als rechtswidrig, entstehen dem Antragsteller zwar erhebliche wirtschaftliche Einbußen. Das Schutzgut der menschlichen Gesundheit ist indes ohne Zweifel als höherrangig einzustufen. Dies gilt insbesondere mit Blick auf die von Bund und Land zugesagten Finanzhilfen für betroffene Betriebe – wobei derzeit noch gar nicht absehbar, ob die Beantragung, wie behauptet, „langwierig bürokratisch“ sei – und vor dem Hintergrund der Möglichkeit, die Antragsgegnerin in Regress zu nehmen, sollte sich die Anordnung als rechtswidrig erweisen. Die zu befürchtenden Gesundheitsschädigungen sind dagegen möglicherweise nicht reversibel.

Vgl. zu dieser Bewertung VG Minden, Beschluss vom 12.03.2020 – 7 L 212/20 –, juris Rn. 18 f. m.w.N.; ebenso VG Aachen, Beschluss vom 21.03.2020 – 7 L 235/20 –, n.v. 28

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung folgt aus §§ 52 Abs. 2, 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG. Die Kammer bemisst das wirtschaftliche Interesse des Antragstellers unter Berücksichtigung der Vorläufigkeit der Entscheidung mit der Hälfte des Auffangwertes. 29