

Verwaltungsgericht Düsseldorf, 7 L 575/20

Datum: 20.03.2020
Gericht: Verwaltungsgericht Düsseldorf
Spruchkörper: 7. Kammer
Entscheidungsart: Beschluss
Aktenzeichen: 7 L 575/20
ECLI: ECLI:DE:VGD:2020:0320.7L575.20.00

Schlagworte: Spielhallenschließung; SARS-CoV-2; Schutzmaßnahmen; Verhältnismäßigkeitsgrundsatz; Ermessen; Interessenabwägung; wirtschaftlicher Schaden;
Normen: § 28 Abs. 1 IfSG; § 16 Abs. 1 Satz 1 IfSG
Leitsätze: Die kommunale Allgemeinverfügung zur Kontaktreduzierung wegen des CORONA-Virus ist rechtmäßig.

Tenor: **Der Antrag wird abgelehnt.**
Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.
Der Streitwert wird auf 7.500,00 Euro festgesetzt.

G r ü n d e :

Der am 18. März 2020 sinngemäß gestellte Antrag,

die aufschiebende Wirkung der Klage 7 K 1569/20 gegen die Ziffer 4 lit. e der Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 16. März 2020 zum Verbot von Veranstaltungen und bestimmten Gaststätten zur Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten nach dem Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen (Infektionsschutzgesetz), bekannt gegeben durch die Veröffentlichung am 16. März 2020, anzuordnen,

hat keinen Erfolg.

Der Antrag nach § 80 Abs. 5 Satz 1 Var. 1 VwGO ist zulässig. Er ist insbesondere wegen der gesetzlichen Anordnung des Entfallens der aufschiebenden Wirkung (§ 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO, §§ 28 Abs. 3 i.V.m. 16 Abs. 8 IfSG) statthaft.

Der Antrag hat jedoch in der Sache keinen Erfolg.

Das Gericht macht von der ihm durch § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO eingeräumten Befugnis, die aufschiebende Wirkung der Klage gegen einen sofort vollziehbaren Verwaltungsakt anzuordnen, Gebrauch, wenn eine Interessenabwägung ergibt, dass das private Interesse des Betroffenen, von Vollziehungsmaßnahmen (vorerst) verschont zu bleiben, gegenüber dem öffentlichen Interesse an der sofortigen Durchsetzung der getroffenen Maßnahme überwiegt. Bei der Interessenabwägung spielt neben der gesetzgeberischen Grundentscheidung die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des zu vollziehenden Verwaltungsakts eine wesentliche Rolle. Ergibt diese – im Rahmen des Eilrechtsschutzes allein mögliche und gebotene summarische – Prüfung, dass der Verwaltungsakt offensichtlich rechtswidrig ist, überwiegt regelmäßig das Aussetzungsinteresse des Antragstellers, denn an der Vollziehung eines ersichtlich rechtswidrigen Verwaltungsakts kann grundsätzlich kein öffentliches Interesse bestehen. Erweist sich der Verwaltungsakt als offensichtlich rechtmäßig, überwiegt nach der gesetzgeberischen Wertung das behördliche Aussetzungsinteresse. Erscheinen die Erfolgsaussichten in der Hauptsache als offen, ist die Entscheidung auf der Grundlage einer umfassenden Folgenabwägung vorzunehmen.

Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe fällt die Interessenabwägung vorliegend zu Lasten der Antragstellerin aus.

1. Es spricht bereits Überwiegendes dafür, dass das in Ziffer 4 lit. e der Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 16. März 2020 (im Folgenden „Allgemeinverfügung“) geregelte Verbot von Zusammenkünften in Spielhallen, Spielbanken und Wettbüros ab dem 16. März 2020 rechtmäßig ist.

Die streitgegenständliche Allgemeinverfügung findet ihre Ermächtigungsgrundlage in §§ 28 Abs. 1 Satz 1 und 16 Abs. 1 Satz 1 IfSG. Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG 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. Gem. § 16 Abs. 1 Satz 1 IfSG trifft die zuständige Behörde die notwendigen Maßnahmen zur Abwendung der dem Einzelnen oder der Allgemeinheit drohenden Gefahren, wenn Tatsachen festgestellt werden, die zum Auftreten einer übertragbaren Krankheit führen können oder anzunehmen ist, dass solche Tatsachen vorliegen. Diese Generalklauseln verpflichten die zuständigen Behörden beim Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen zum Handeln (gebundene Entscheidung).

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.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. März 2012 – 3 C 16.11 – Rn. 23, juris.

Die angegriffene Maßnahme dürfte voraussichtlich formell rechtmäßig sein. Insbesondere durfte die Antragsgegnerin gemäß § 28 Abs. 2 Nr. 4 1. Alt. VwVfG NRW von einer Anhörung absehen.

Das unter Ziffer 4 lit.e der Allgemeinverfügung verfügte Verbot von Zusammenkünften in Spielhallen, Spielbanken und Wettbüros und die in der aktualisierten Allgemeinverfügung vom 18. März 2020 unter Ziff. 9 angeordnete Schließung der Spielhallen bis auf Widerruf

erweist sich nach summarischer Prüfung auch als materiell rechtmäßig. Die Antragsgegnerin hat in der Allgemeinverfügung für das Gericht nachvollziehbar dargelegt, dass die dort getroffenen Maßnahmen zur Risikominimierung erforderlich sind, um nach dem 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 Erlass des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales zur Durchführung von Großveranstaltungen ab dem 10. März 2020). Die unter Ziffer 4 genannten Einrichtungen dienen der Unterhaltung und der Freizeitgestaltung. Sie sind nach dem Grundsatz der weitgehenden Kontaktreduzierung im sozialen Kontakt nicht notwendige Angebote. Daher soll der Betrieb in der Phase der strikten Reduzierung der Infektionsrisiken unterbleiben und zwar unabhängig von der Trägerschaft und den Eigentumsverhältnissen.

Die Schließung von Spielhallen entspricht den Leitlinien der Bundesregierung und der Regierungschefinnen und Regierungschefs der Bundesländer vom 16. März 2020,

abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/leitlinien-zum-kampf-gegen-die-corona-epidemie-1730942>

und dem Erlass des Ministeriums für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen vom 15. März 2020,

abrufbar unter: <https://www.land.nrw/corona>.

Das Robert-Koch-Institut betont in seinem epidemiologischen Bulletin vom 13. März 2020,

abrufbar unter : https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/nCoV.html,

die Wichtigkeit der Schaffung von Distanz und bevölkerungsbezogenen anti-epidemischen Maßnahmen. Dazu sei ein gesamtgesellschaftliches, solidarisches Umdenken erforderlich, das über praktikable Änderungen im Alltag zu einer deutlichen Reduktion von engen Kontakten führe, ohne dass es zu Versorgungsengpässen in anderen wichtigen Lebensbereichen komme. Eine zentrale Maßnahme sei bevölkerungsbasierte kontaktreduzierende Maßnahmen, wie die Absage von Großveranstaltungen sowie von Veranstaltungen in geschlossenen Räumlichkeiten, bei denen ein Abstand von 1 bis 2 Metern nicht gewährleistet werden könne. Wie die vergangenen Pandemien gezeigt hätten, seien diese bevölkerungsbasierten Maßnahmen zur Kontaktreduzierung durch Schaffung sozialer Distanz besonders wirksam, wenn sie in einem möglichst frühen Stadium der Ausbreitung des Erregers in der Bevölkerung eingesetzt würden.

Vom Gericht überprüfbar Ermessenfehler (§ 114 Satz 1 VwGO) sind nicht ersichtlich. Insbesondere hat die Antragstellerin die wirtschaftlichen Interessen der Spielhallenbetreiber berücksichtigt. Die Maßnahme erweist sich nach summarischer Prüfung auch als verhältnismäßig. Sie dient dem Zweck, soziale Kontakte auf das zur Daseinsvorsorge unbedingt notwendige Maß zu reduzieren. Die Einrichtung der Antragstellerin dient dagegen der kommerziellen Freizeitgestaltung und ist als solche bei üblichem Betrieb geprägt durch eine Nähe der anwesenden Personen sowie einer nicht unerheblichen Verweildauer. Die Argumentation der Antragstellerin, legale Spielangebote seien als Teil der Daseinsvorsorge und nicht ausschließlich als Vergnügungsstätte zu werten, da Spieler sonst den Betreibern von illegalem Glücksspiel ausgeliefert wären, überzeugt offensichtlich nicht. Gleich geeignete, mildere Mittel als ein Verbot von Zusammenkünften in Spielhallen bzw. eine Schließung derselben sind nicht ersichtlich. Das gilt auch für das von der Antragstellerin vorgeschlagene „Infektionsschutzkonzept“. Selbst wenn man unterstellt, dass die vom Robert-Koch-Institut vorgegebenen Abstände zwischen den einzelnen Automaten eingehalten werden könnten, bestünde weiter die Gefahr einer Übertragung durch Schmierinfektion an den Geräten. Soweit die Antragstellerin hierzu geltend macht, das Personal sei angewiesen, die Geräte regelmäßig nach jedem Kontakt mit einem Spieler zu desinfizieren, so setzt dies sowohl die konsequente Mitwirkung sowohl des Personals als auch der Spieler voraus und ist insoweit fehleranfällig. Soweit sie im Übrigen geltend macht, dass persönliche Kontakte zu anderen Spielern wegen der Konzentration auf das eigene Spiel und die eigenen Gewinnchancen „eher vermieden“ würden, heißt das nicht, dass es im Einzelfall, z.B. beim Betreten der Spielhalle oder auch nur bei Fragen an das Personal nicht zu solchen Kontakten kommt. Wenn die Antragstellerin vorträgt, es handle sich bei den meisten Kunden um „Stammkunden“, und damit indiziert, dass im Falle einer möglichen Infektion andere Spieler identifiziert werden könnten, verkennt sie, dass es nicht mehr nur noch um die Nachvollziehbarkeit von Infektionsketten geht, sondern um die Vermeidung nicht unbedingt notwendiger sozialer Kontakte mit dem Ziel, die Infektionskurve abzufachen. Unter Beachtung dieses Ziels kommt es im Einzelfall der Antragstellerin auf die konkreten Vorkehrungen, die sie in der betroffenen Spielhalle trifft oder treffen will, nicht an. In dieser Situation muss die Antragsgegnerin eine generelle Betrachtungsweise zu Grunde legen.

Schließlich könnte eine fortlaufende Kontrolle der durch den jeweiligen Spielhallenbetreiber ergriffenen Schutzmaßnahmen durch die Antragsgegnerin als zuständige Sicherheitsbehörde in der momentan gegebenen Ausnahmesituation nicht gewährleistet werden.

Unter Abwägung der aufgezeigten drohenden Gefahren für die Allgemeinheit und die wirtschaftlichen Interessen der Antragstellerin ist auch von der Angemessenheit der Maßnahme auszugehen.

Eine andere rechtliche Bewertung würde sich auch nicht bei Zugrundelegung der nunmehr von der Antragsgegnerin am 19. März 2020 bekanntgemachten Allgemeinverfügung vom 18. März 2020 ergeben, welche unter Nr. 9 die Schließung von Spielhallen, Spielbanken und Wettbüros ab dem 16. März 2020 bis zum 19. April 2020 vorsieht.

2. Selbst wenn man den Ausgang des Rechtsstreits in der Hauptsache als offen ansehen wollte – eine offensichtliche Rechtswidrigkeit der Allgemeinverfügung der Antragsgegnerin vom 16. März 2020 ist nach dem bereits Ausgeführten jedenfalls nicht gegeben – führt eine allgemeine Interessenabwägung zu einem klaren Überwiegen des öffentlichen Interesses an dem Schutz von Leben und Gesundheit der Bevölkerung und der Sicherung des Gesundheitssystems gegenüber den wirtschaftlichen Interessen der Antragstellerin. Würde der Vollzug der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung ausgesetzt, erwiese diese sich aber als rechtmäßig – so könnten zwischenzeitlich erhebliche und möglicherweise irreversible Gesundheitsschäden eintreten. Erweist sich die Allgemeinverfügung in der Hauptsache hingegen als rechtswidrig, entsteht der Antragsgegnerin zwar ein erheblicher wirtschaftlicher Schaden, der Schutz der menschlichen Gesundheit ist – auch vor dem Hintergrund von durch den Bund und das Land zugesagten Finanzhilfen für betroffene Betriebe sowie Regressmöglichkeiten gegenüber der Antragsgegnerin – jedenfalls im vorläufigen Rechtsschutz als höherrangig einzustufen.	28
Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.	29
Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 52 Abs. 1, 53 Abs. 2 Nr. 2 GKG.	30
Rechtsmittelbelehrung:	31
(1) Gegen die Entscheidung über den Antrag auf vorläufigen Rechtsschutz kann innerhalb von zwei Wochen nach Bekanntgabe bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf (Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf oder Postfach 20 08 60, 40105 Düsseldorf) schriftlich Beschwerde eingelegt werden, über die das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein- Westfalen in Münster entscheidet.	32
Die Beschwerde kann auch als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) eingelegt werden.	33
Die Beschwerdefrist ist auch gewahrt, wenn die Beschwerde innerhalb der Frist schriftlich oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster oder Postfach 6309, 48033 Münster) eingeht.	34
Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Bekanntgabe der Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist, sofern sie nicht bereits mit der Beschwerde vorgelegt worden ist, bei dem Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen (Aegidiikirchplatz 5, 48143 Münster oder Postfach 6309, 48033 Münster) schriftlich oder als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der ERVV einzureichen. Sie muss einen bestimmten Antrag enthalten, die Gründe darlegen, aus denen die Entscheidung abzuändern oder aufzuheben ist, und sich mit der angefochtenen Entscheidung auseinandersetzen. Das Oberverwaltungsgericht prüft nur die dargelegten Gründe.	35
Die Beschwerdeschrift und die Beschwerdebegründungsschrift sind durch einen Prozessbevollmächtigten einzureichen. Im Beschwerdeverfahren müssen sich die Beteiligten durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die das Verfahren eingeleitet wird. Die Beteiligten können sich durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Auf die zusätzlichen Vertretungsmöglichkeiten für Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse wird hingewiesen (vgl. § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und § 5 Nr. 6 des Einführungsgesetzes zum Rechtsdienstleistungsgesetz – RDGEG –). Darüber hinaus sind die in § 67 Abs. 2 Satz 2 Nr. 3 bis 7 VwGO bezeichneten Personen und Organisationen unter den dort genannten Voraussetzungen als Bevollmächtigte zugelassen.	36
Die Beschwerdeschrift und die Beschwerdebegründungsschrift sollen möglichst zweifach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung als elektronisches Dokument bedarf es keiner Abschriften.	37
(2) Gegen den Streitwertbeschluss kann schriftlich oder zur Niederschrift des Urkundsbeamten der Geschäftsstelle bei dem Verwaltungsgericht Düsseldorf (Bastionstraße 39, 40213 Düsseldorf oder Postfach 20 08 60, 40105 Düsseldorf) Beschwerde eingelegt werden, über die das Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen in Münster entscheidet, falls ihr nicht abgeholfen wird.	38
Die Beschwerde kann auch als elektronisches Dokument nach Maßgabe des § 55a VwGO und der Verordnung über die technischen Rahmenbedingungen des elektronischen Rechtsverkehrs und über das besondere elektronische Behördenpostfach (Elektronischer Rechtsverkehr-Verordnung – ERVV) oder zu Protokoll der Geschäftsstelle eingelegt werden; § 129a der Zivilprozessordnung gilt entsprechend.	39
Die Beschwerde ist nur zulässig, wenn sie innerhalb von sechs Monaten eingelegt wird, nachdem die Entscheidung in der Hauptsache Rechtskraft erlangt oder das Verfahren sich anderweitig erledigt hat; ist der Streitwert später als einen Monat vor Ablauf dieser Frist festgesetzt worden, so kann sie noch innerhalb eines Monats nach Zustellung oder formloser Mitteilung des Festsetzungsbeschlusses eingelegt werden.	40
Die Beschwerde ist nicht gegeben, wenn der Wert des Beschwerdegegenstandes 200,-- Euro nicht übersteigt.	41
Die Beschwerdeschrift soll möglichst zweifach eingereicht werden. Im Fall der Einreichung als elektronisches Dokument bedarf es keiner Abschriften.	42
War der Beschwerdeführer ohne sein Verschulden verhindert, die Frist einzuhalten, ist ihm auf Antrag von dem Gericht, das über die Beschwerde zu entscheiden hat, Wiedereinsetzung in den vorigen Stand zu gewähren, wenn er die Beschwerde binnen zwei Wochen nach der Beseitigung des Hindernisses einlegt und die Tatsachen, welche die Wiedereinsetzung begründen, glaubhaft macht. Nach Ablauf eines Jahres, von dem Ende der versäumten Frist angerechnet, kann die Wiedereinsetzung nicht mehr beantragt werden.	43

