

VG Saarlouis Beschluß vom 30.3.2020, 6 L 340/20

Seuchenrecht Zur Rechtmäßigkeit einer Allgemeinverfügung zum Vollzug des Infektionsschutzgesetzes (Ausgangsbeschränkung)

Tenor

Der Antrag wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt der Antragsteller.

Der Streitwert wird auf 2.500 EUR festgesetzt.

Gründe

Der Antrag, die aufschiebende Wirkung der Klage des Antragstellers vom 26.03. 2020 (6 K 399/20) gegen die Anordnungen in Nr. 1, 3 und 4 der Allgemeinverfügung des Antragsgegners vom 20.03.2020 sowie in Nr. 3 der Allgemeinverfügung vom 25.03.2020 anzuordnen, ist, da der Klage gemäß § 28 Abs. 3 i.V.m. § 16 Abs. 8 Infektionsschutzgesetz -IfSG- keine aufschiebende Wirkung zukommt, gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 i.V.m. § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO statthaft, hat in der Sache jedoch keinen Erfolg.

Nach § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO kann das Gericht in den Fällen, in denen dem in der Hauptsache zulässigen Rechtsbehelf keine aufschiebende Wirkung zukommt, die aufschiebende Wirkung des Rechtsbehelfs ganz oder teilweise anordnen. In der Sache hängt der Erfolg eines Antrages nach § 80 Abs. 5 VwGO von der vom Gericht vorzunehmenden Abwägung zwischen dem Interesse des Antragstellers, von der Vollziehung der angegriffenen Maßnahme bis zur Entscheidung in der Hauptsache verschont zu bleiben, und dem öffentlichen Interesse an deren sofortigem Vollzug ab. Diese Abwägung wiederum orientiert sich in erster Linie an den Erfolgsaussichten des in der Hauptsache eingelegten Rechtsbehelfs. Stellt sich die streitbefangene Maßnahme nach der im Eilrechtsschutzverfahren allein möglichen summarischen Prüfung als offensichtlich rechtswidrig dar, vermag kein öffentliches Interesse den Sofortvollzug zu rechtfertigen. Erweist sich die Maßnahme hingegen als offensichtlich rechtmäßig, überwiegt regelmäßig das öffentliche Interesse am Sofortvollzug. Ist die Frage der Rechtmäßigkeit der Maßnahme nicht in dieser Art eindeutig zu beantworten, hängt der Erfolg des Aussetzungsantrages von einer umfassenden Abwägung aller widerstreitenden Interessen ab.

Hiervon ausgehend überwiegt vorliegend das öffentliche Vollzugsinteresse das gegenläufige private Interesse des Antragstellers.

Die von dem Antragsteller angegriffenen, auf der Grundlage des § 28 Abs. 1 IfSG in der bis zum 27.03.2020 geltenden Fassung

vgl. Art. 1 Nr. 6, Art. 7 Abs. 1 des Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 27.03.2020, BGBl. 2020, S. 587

ergangenen Anordnungen stellen sich nicht schon deshalb als offensichtlich rechtswidrig dar, weil diese nicht in der Handlungsform der Allgemeinverfügung hätten getroffen werden dürfen, sondern als Rechtsnorm hätten ergehen müssen.

Nach § 35 Satz 2 SVwVfG kann eine Regelung im Sinne von § 35 Satz 1 SVwVfG auch in Form einer Allgemeinverfügung ergehen, wenn die Regelung sich an ein nach allgemeinen Merkmalen bestimmten oder bestimmbarer Personenkreis richtet. Während die Adressaten nur nach allgemeinen Merkmalen bestimmt bzw. bestimmbar sein müssen, muss Anlass der Allgemeinverfügung ein konkreter Einzelfall sein. Nicht die Unbestimmtheit des Personenkreises, sondern die Konkretheit des geregelten Sachverhalts unterscheidet die personenbezogene Allgemeinverfügung von der Rechtsnorm.

Vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 28.02.1961, I C 54.57, DVBl. 1961, 444; ferner OVG des Saarlandes, Beschluss vom 02.11.2010, 3 B 164/10, sowie Kopp/Ramsauer, Kommentar zum VwVfG, 20. Aufl.2019, § 35 VwVfG Rn. 162, m.w.N.

Der für eine Allgemeinverfügung erforderliche Bezug zu einem konkreten Sachverhalt ergibt sich vorliegend aus der Corona-Pandemie, deren weitere Ausbreitung durch die von dem Antragsteller angegriffenen Anordnungen, wonach jedermann angehalten wird, die physischen und sozialen Kontakte zu anderen Menschen außerhalb der Angehörigen des eigenen Hausstands auf ein absolut nötiges Minimum zu reduzieren und wo immer möglich ein Mindestabstand zwischen zwei Personen von 2 m einzuhalten (Nr. 1 der Allgemeinverfügung vom 20.03.2020) sowie das Verlassen der eigenen Wohnung nur bei Vorliegen triftiger Gründe erlaubt ist (Nr. 3 und Nr. 4 der Allgemeinverfügung vom 20.03.2020, teilweise geändert durch Nr. 3 der Allgemeinverfügung vom 25.03.2020) gehemmt werden soll. Diese Anordnungen dienen damit nicht der Abwehr einer abstrakten Gefahr, wie dies etwa für den Erlass abstrakt-genereller Regelungen in Form einer Rechtsverordnung kennzeichnend ist, sondern betreffen eine konkrete Gefahr für die Gesundheit der Bevölkerung nicht nur des Saarlandes, sondern deutschlandweit durch das neuartige Corona-Virus SARS-CoV-2.

Erweisen sich die vom Antragsteller angegriffenen Anordnungen mithin nicht schon deshalb als offensichtlich rechtswidrig, weil sie in der Rechtsform einer Allgemeinverfügung im Sinne des § 35 Satz 2 SVwVfG erlassen worden sind, gilt entsprechendes für dessen Einwand, dass die in Nr. 3 und Nr. 4 der Allgemeinverfügungen vom 20.03. und 25.03.2020 enthaltenen Ausgangsbeschränkungen keine hinreichende Rechtsgrundlage in der vom Antragsgegner herangezogenen Vorschrift des § 28 Abs. 1 IfSG fänden.

Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG trifft die zuständige Behörde, wenn Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden, die notwendigen Schutzmaßnahmen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Unter diesen Voraussetzungen kann sie, worauf Nr. 3 und Nr. 4 der Allgemeinverfügung vom 20.03.2020 sowie Nr. 3 der Allgemeinverfügung vom 25.03.2020 abzielen, nach Satz 2 der Vorschrift unter anderem Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen einer größeren Anzahl von Menschen beschränken oder verbieten und auch Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte nicht zu betreten, bis die notwendigen Schutzmaßnahmen durchgeführt worden sind.

Ob die Vorschrift des § 28 Abs. 1 IfSG bereits wegen Verstoßes gegen das Zitiergebot aus Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG als tragfähige Rechtsgrundlage für die streitbefangenen Anordnungen ausscheidet, weil diese außer in die Grundrechte der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1 GG) und der Versammlungsfreiheit (Art. 8 Abs. 1 GG) womöglich auch in die Grundrechte der Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG) und auf Freizügigkeit (Art. 11 Abs. 1 GG) eingreifen

Verneinend etwa OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 23.03.2020, OVG 11 S 12/20, bejahend offensichtlich VG München, u.a. Beschluss vom 24.03.2020, M 26 S 20.1255,

ohne diese - anders als die Grundrechte aus Art. 2 Abs. 1 GG und Art. 8 Abs. 1 GG - in § 28 Abs. 1 Satz 4 IfSG als einschränkbar zu zitieren, lässt sich im Rahmen der im vorliegenden Eilrechtsschutzverfahren allein möglichen summarischen Prüfung allerdings nicht abschließend beantworten. Aber selbst unterstellt, die Vorschrift des § 28 Abs. 1 IfSG in der bis zum 27.03.2020 geltenden

Fassung genügte nicht dem Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG und verletzte, wie der Antragsteller meint, auch den Bestimmtheitsgrundsatz, könnte insoweit das Fehlen einer ausreichenden normativen Grundlage für Eingriffe der hier vorliegenden Grundrechtsrelevanz für eine Übergangszeit hinzunehmen sein.

Das Bundesverwaltungsgericht

vgl. Beschluss vom 31.01.2019, 1 WB 28.17, NVwZ 2019, 1291; ferner BVerfG, Beschluss vom 15.01.2019, 2 BvL 1/09, BVerfGE 150, 345

hat die Fortgeltung solcher Normen für einen überschaubaren Zeitraum jedenfalls dann für zumutbar erachtet, wenn ohne ihre Anwendung ein Zustand entstünde, der von der verfassungsrechtlichen Ordnung noch weiter entfernt wäre als die bisherige Lage. Ein solches, der Verfassung noch fernliegendes Systemversagen staatlicher Daseinsvorsorge stünde hier aber zu befürchten, sollten die auf der Grundlage von § 28 Abs. 1 IfSG a.F. erlassenen Allgemeinverfügungen des Antragsgegners zur Eindämmung der Corona-Pandemie für rechtswidrig erklärt und nicht befolgt werden müssen. Angesichts der nicht vorhersehbaren Lage einer weltweit außergewöhnlichen Bedrohung der Bevölkerung durch einen neuartigen Krankheitserreger, für den derzeit weder eine spezifische Therapie zur Verfügung steht, noch insoweit in den nächsten Monaten mit einem wirksamen Impfstoff zu rechnen ist, könnte es vorliegend zumutbar und hinzunehmen sein, eine möglicherweise den Anforderungen hinreichender Bestimmtheit sowie dem Zitiergebot des Art. 19 Abs. 1 Satz 2 GG nicht gerecht werdende Ermächtigungsgrundlage dennoch anzuwenden.

Ebenso Schleswig-Holsteinisches VG, Beschluss vom 25.03.2020, 1 B 30/20, zitiert nach juris

Im Weiteren liegt es angesichts der Befristung der Allgemeinverfügungen bis einschließlich 03.04.2020 sowie der von dem Antragsgegner in Nr. 4 der Allgemeinverfügung vom 20.03.2020, teilweise abgeändert durch Nr. 4 der Allgemeinverfügung vom 25.3.2020, bestimmten triftigen Gründe, aus denen das Verlassen der eigenen Wohnung ausdrücklich erlaubt ist, eher fern, dass die streitbefangenen Anordnungen als unverhältnismäßig angesehen werden müssen. Für die Beurteilung der Geeignetheit und Erforderlichkeit der angeordneten Schutzmaßnahmen dürfte dem Antragsgegner grundsätzlich ein Einschätzungsspielraum zuzubilligen sein.

Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 23.03.2020, OVG 11 S 12/20, unter Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 22.03.2012, 3 C 16.11, NJW 2012, 2823

Dafür, dass dieser mit den in Nr. 1, 3 und 4 der Allgemeinverfügung vom 20.03.2020 und Nr. 3 der Allgemeinverfügung vom 25.03.2020 überschritten wäre, hat der Antragsteller tragfähige Anhaltspunkte nicht dargetan. Die weltweite Ausbreitung des neuartigen Corona-Virus SARS-CoV-2 ist von der WHO am 11.3.2020 als Pandemie bewertet worden. Die Erfahrungen anderer Staaten, insbesondere auch in den europäischen Ländern Italien Spanien und Frankreich, zeigen, dass die zeitweise exponentiell verlaufende Verbreitung durch strikte Minimierung der persönlichen Kontakte zwischen Menschen maßgeblich eingedämmt werden kann. Dass die in Rede stehenden Maßnahmen nicht geeignet wären, das mit ihnen verfolgte Ziel zu erreichen, die weitere Ausbreitung des Corona-Virus zu verzögern und durch die Verlangsamung des Infektionsgeschehens die Belastung für das Gesundheitswesen insgesamt zu reduzieren, Belastungsspitzen zu vermeiden und die medizinische Versorgung sicherzustellen, wird vom Antragsteller selbst nicht behauptet. Entgegen dessen zum Ausdruck gebrachter Auffassung steht der Erforderlichkeit der streitbefangenen Anordnungen aber auch nicht entgegen, dass die Anzahl der Erkrankungen derzeit lediglich moderat und nicht exponentiell, wie dies zunächst befürchtet worden sei, steigen würde und die Zahl der Neuerkrankungen in den letzten Tagen nahezu gleichbleibend wäre. Die Zahl der Fälle in Deutschland ist nämlich, auch wenn die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland, die derzeit insgesamt als hoch eingeschätzt wird, für Risikogruppen sogar als sehr hoch, von Region zu Region variiert, weiterhin ansteigend. Laut Robert-Koch-Institut gibt es 52.547 mit dem Corona-Virus infizierte Personen und bereits 389 an dieser Erkrankung Verstorbene.

Vgl den täglichen Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19), vom 29.03.2020 - aktualisierter Stand für Deutschland

Auch im Saarland haben sich in den letzten sechs Tagen die bestätigten Fälle von Corona-Infizierten von 383 am 23.03.2020 auf 726 Infizierte am 29.03.2020 nahezu verdoppelt.

Vgl. den täglichen Lagebericht des Krisenstabes am MSGFuF zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) vom 23.03.2020 bzw. 29.03.2020

Dass es geboten gewesen wäre, weitere Zeit zuzuwarten, um die Resultate der weniger einschneidenden Anordnungen in der Allgemeinverfügung des Antragsgegners vom 16.03.2020 zu beurteilen, ist nicht annehmbar. Vielmehr durfte der Antragsgegner angesichts des hochdynamischen Ausbreitungsgeschehens seine Beurteilung der erforderlichen Maßnahmen aktualisieren und der jeweiligen Situation anpassen. Mildere, den Antragsteller weniger belastende Maßnahmen durfte der Antragsgegner als nicht ausreichend ansehen, zumal die in Rede stehenden Anordnungen inhaltlich im Wesentlichen auch den am 20.03.2020 von der Bundeskanzlerin und den Regierungschefinnen und Regierungschefs der Länder beschlossenen Leitlinien zur Beschränkung sozialer Kontakte entsprechen. Soweit die angefochtenen Anordnungen darüber hinaus gehen sollten, ist jedenfalls nicht ersichtlich, dass es hierfür keine sachliche Rechtfertigung geben würde.

Auch wenn sich die von dem Antragsteller angegriffenen Anordnungen in den Allgemeinverfügungen des Antragsgegners vom 20.03. und 25.03.2020 nach alledem nicht als offensichtlich rechtswidrig erweisen, kann andererseits auch deren Rechtmäßigkeit im Rahmen des vorliegenden Eilrechtsschutzverfahrens nicht abschließend beurteilt werden, so dass sich der Ausgang des von dem Antragsteller in der Hauptsache eingelegten Rechtsbehelfs letztlich als offen darstellt. Die vor diesem Hintergrund vorzunehmende Abwägung der gegenläufigen Interessen fällt vorliegend zugunsten des Antragstellers aus, da dessen privates Interesse an der Außervollziehung der auch ihn treffenden Anordnungen des Antragsgegners hinter dem öffentlichen Interesse an einem wirksamen öffentlichen Gesundheitsschutz zurückzutreten hat. Dabei ist maßgeblich zu berücksichtigen, dass der Antragsgegner mit den von ihm getroffenen Maßnahmen seiner grundrechtlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG nachkommt. Der Verlangsamung der Ansteckungsrate durch Vermeidung von sozialen Kontakten kommt insoweit eine entscheidende Bedeutung zu, um eine Überlastung und einen Zusammenbruch des Gesundheitssystems, wie dies bereits in anderen europäischen Ländern festzustellen war, zu verhindern.

Ebenso VG Hamburg, Beschluss vom 20.03.2020, 10 E 1380/20, sowie VG Köln, Beschluss vom 20.03.2020, 7 L 510/ 20, zitiert nach juris, sowie VG Freiburg, Beschluss vom 25.03.2020, 4 K 1246/20, BeckRS 2020, 4437; vgl. ferner Pressemitteilung des Bayerischen VGH, Beschluss vom 30.03.2020, 20 NE 2020.632, wonach entsprechende verbindliche Einschränkungen der Grundfreiheiten angesichts der infektiösen Bedrohungslage gerechtfertigt seien, allerdings auch laufend zu überprüfen sei, ob und inwieweit die getroffenen Einschränkungen

aufrechtzuerhalten sind

Nach alledem ist der Antrag mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO zurückzuweisen.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 52 Abs. 1 und Abs. 2, 53 Abs. 2 Nr. 2, 63 Abs. 2 GKG.