Titel:

Erfolgloser Eilantrag gegen Hotspot-Maßnahmen-Allgemeinverfügung der Stadt Passau

Normenketten:

IfSG § 28, § 28a

BayVwVfG Art. 37 Abs. 1

GG Art. 1 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1, Art. 4, Art. 8, Art. 11 Abs. 1

VwGO § 42 Abs. 2, § 80 Abs. 5

Leitsätze:

1. Die Antragsbefugnis für ein vorläufiges Rechtsschutzgesuch gegen eine nur in der Stadt Passau geltende Allgemeinverfügung kann fehlen, wenn der Antragsteller außerhalb des Stadtgebietes wohnt. (Rn. 22) (redaktioneller Leitsatz)

2. Der Begriff der „eigenen Wohnung" ist für den Normadressaten hinreichend bestimmt als Ort, an dem man sich üblicherweise länger aufhält und einen selbstständigen Haushalt führt; ob es sich dabei um eine Mietwohnung, Wohneigentum oder gar um einen Zweitwohnsitz handelt, ist unerheblich. (Rn. 42) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Nachweis von Infektionen anhand von PCR-Tests, Verhältnismäßigkeit der Allgemeinverfügung zur Bekämpfung des sprunghaften Anstiegs von COVID-19-Infektionen, Antragsbefugnis, Allgemeinverfügung, Corona, Pandemie, Hotspot, eigene Wohnung, Bestimmtheit, PCR-Test, Verhältnismäßigkeit

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 04.12.2020 – 20 CS 20.2873

Fundstelle:

BeckRS 2020, 33571

Tenor

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Die Antragstellerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.

III. Der Streitwert wird auf 5.000,-- € festgesetzt.

Gründe

I.

1

Die Antragstellerin begehrt im Wege des einstweiligen Rechtsschutzes die Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihrer Klage gegen die Allgemeinverfügung der Stadt Passau vom 27.11.2020.

2

Die Antragsgegnerin erließ am 27.11.2020 die Allgemeinverfügung der Stadt Passau zur Bewältigung des sprunghaften Anstiegs der Infektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 (Hotspot-Maßnahmen-AV), bekannt gemacht im Amtsblatt der Stadt Passau am 27.11.2020, Nr. 53, Seite 550).

3

Anlass für den Erlass der Hotspot-Maßnahmen-AV (im Folgenden: Allgemeinverfügung) war der rapide Anstieg der Infektionszahlen im Gebiet der Stadt Passau. Am 17.10.2020 lag die 7-Tages-Inzidenz bei 35,98. Seit 19.11.2020 liegt die 7-Tages-Inzidenz bei über 300. Am 27.11.2020 betrug die 7-Tages-Inzidenz 439,40. Außerdem wurden an diesem Tag 57 COVID-19-Erkrankte im Klinikum Passau behandelt, davon 7 auf der Intensivstation.

4

Die Allgemeinverfügung trat am 28.11.2020 in Kraft und tritt mit Ablauf des 4.12.2020 außer Kraft. Die Allgemeinverfügung enthält unter anderem folgende Regelungen:

„- Allgemeine Ausgangsbeschränkungen, nach denen das Verlassen der im Stadtgebiet Passau gelegenen eigenen Wohnung und der Aufenthalt im Stadtgebiet Passau von Personen außerhalb des Stadtgebiets nur bei Vorliegen triftiger Gründe erlaubt ist,

- Einschränkungen von Versammlungen im Sinne des Bayerischen Versammlungsgesetzes,

- Maskenpflicht bei Besuchen von Gottesdiensten und Zusammenkünften von Glaubensgemeinschaften,

- Weitere Besuchsbeschränkung für vollstationäre Pflegeeinrichtungen, Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen, IntensivpflegeWGs, Altenheime und Seniorenresidenzen,

- Wöchentliche Testpflicht für Mitarbeiter in vollstationären Pflegeeinrichtungen, Einrichtungen für Menschen mit Behinderungen, IntensivpflegeWGs, Altenheime und Seniorenresidenzen,

- Fortgeltung der bereits bestehenden Maskenpflicht im gesamten Innenstadtbereich sowie

- ein ganztägiges Alkoholkonsumverbot.“

5
Zur Begründung der Allgemeinverfügung wird im Wesentlichen ausgeführt, dass die Infektionszahlen im Gebiet der Stadt Passau rapide angestiegen seien und ein diffuses Infektionsgeschehen vorliege. Es gebe keine einzelnen Hotspots, sondern das Infektionsgeschehen sei derart diffus, dass es einem bestimmten Ausbruchsgeschehen nicht zugeordnet werden könne. Die Anordnungen der Hotspot-Maßnahmen-AV würden insbesondere dem Zweck dienen, eine Ausbreitung von SARS-CoV-2 zeitlich und räumlich zu verlangsamen. Oberstes Ziel sei dabei die Verhinderung einer Überlastung des Gesundheitssystems, insbesondere der Kliniken und das damit verbundene Risiko einer erhöhten Sterblichkeit Betroffener an einer Infektion mit SARS-CoV-2. Die Allgemeinverfügung bezwecke, einem unkontrollierten Anstieg der Fallzahlen wirksam entgegenzuwirken und die Bildung neuer Infektionsketten vorzubeugen.

6
Am 2.11.2020 trat die Achte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (8. BayIfSMV) vom 30.10.2020 (BayMBl. 2020, Nr. 616 vom 30.10.2020, zuletzt geändert durch Verordnung zur Änderung der Achten Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 12.11.2020, BayMBl. 2020, Nr. 639 vom 12.12.2020) in Kraft.

7
Der mit Inkrafttreten der 8. BayIfSMV einhergehende sog. „Lockdown Light“ hat keine hinreichende Abnahme der Zahl der Neuinfektionen bewirkt. Ein Rückgang der Fallzahlen in Bayern war nicht zu verzeichnen. Dies veranlasste den Verordnungsgeber weitere Verschärfungen vorzunehmen.

8
Am 1.12.2020 trat die Neunte Bayerische Infektionsschutzmaßnahmenverordnung (9. BayIfSMV) vom 30. November 2020 (BayMBl. 2020 Nr. 683 vom 30.11.2020) in Kraft. Die 9. BayIfSMV ordnet unter anderem verschärfte Kontaktbeschränkungen sowie eine zusätzliche Maskenpflicht an und regelt darüber hinaus im Rahmen der sog. „Hotspot-Strategie“ erweiterte Maßnahmen bei einer 7-Tage-Inzidenz größer 200 und größer 300.

9
Die Antragstellerin ließ am 30.11.2020 einen Antrag im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes beim Verwaltungsgericht Regensburg stellen. Am selben Tag wurde für die Antragstellerin Klage gegen die Allgemeinverfügung vom 27.11.2020 der Stadt Passau erhoben (Az. RN 14 K 20.2949).

10
Zur Begründung des Antrags wird ausgeführt, es komme keine taugliche Rechtsgrundlage für den Erlass der Allgemeinverfügung in Betracht. Die Antragsgegnerin stütze die Allgemeinverfügung unter anderem auf §§ 25, 28 Abs. 1 Satz 1 und 2, 28a Abs. 1 IfSG. Die Normen §§ 28, 28a IfSG würden nachgewiesene Infektionen oder ein vermehrungsfähiges Agens voraussetzen. Die Antragsgegnerin habe das Vorliegen dieser Voraussetzungen mit einem bloßen Verweis auf die Studien des Robert Koch-Instituts nicht belegen können. Die Antragsgegnerin stütze den Nachweis der Infektionen auf positive PCR-Testergebnisse. Ein

PCR-Test diene jedoch nicht dazu, Infektionen nachzuweisen. Nach § 2 Nr. 2 IfSG sei eine Infektion die Aufnahme eines Krankheitserregers und seine nachfolgende Entwicklung und Vermehrung im menschlichen Organismus, was durch einen PCR-Test nicht belegt werden könne.

11
Der Inzidenzwert sage rein gar nichts über die nachfolgende Entwicklung und Vermehrung des Virus im menschlichen Körper aus. Ohne Infektion gebe es weder den Nachweis eines Krankheitserregers, noch gebe es kranke Personen und/oder Ansteckungsverdächtige. Ausweislich der Ausführungen des Robert Koch-Instituts würden Erreger ihre Anzüchtbarkeit in Zellkulturen bei einem CT-Wert, der größer als 30 Zyklen sei, verlieren. Somit sei bei Nachweisen von Genomen im Rahmen der PCR-Testungen von - jeweils mehr als 34 Zyklen - eine Infektiosität nicht mehr anzunehmen und es seien jedenfalls weitere Diagnosestellungen erforderlich. Einheitliche Standards, die eine Höchstzahl von 34 Zyklen bei den Tests sicherstellen würden, gebe es nicht. Dadurch sei die Infektiosität von Menschen, in denen mittels PCR-Testung SARS-CoV-2 gefunden werde, nicht erwiesen. Folglich sei bei einem Nachweis viraler RNA oberhalb von 34 Zyklen im Rahmen eines PCR-Tests die erforderliche Infektiosität gemäß § 2 Nr. 2 IfSG nicht nachgewiesen.

12
Im Übrigen sei die Allgemeinverfügung formell rechtswidrig, da Gegenstand der entsprechenden Anordnung kein konkreter, abgrenzbarer Lebenssachverhalt, sondern vielmehr eine abstrakt-generelle Regelung sei. Die Regelung zu den allgemeinen Ausgangsbeschränkungen in Ziffer 1 der Allgemeinverfügung hätte daher als Rechtsnorm ergehen müssen. Auch sei das Bestimmtheitsgebot hinsichtlich Nr. 1.1 der Allgemeinverfügung verletzt. Nach dieser Regelung sei das Verlassen der im Stadtgebiet Passau gelegenen eigenen Wohnung nur bei Vorliegen triftiger Gründe erlaubt. Verwirrend sei bereits der Wortlaut „eigene Wohnung“. Fraglich sei, ob diese Verfügung auch Personen, welche zur Miete wohnen oder beispielsweise ihren Zweitwohnsitz in Passau hätten, betreffe. Weiter sei unklar, ob die Regelung nun für alle Menschen gelten würde, also auch für diejenigen, die nicht aus der Stadt Passau oder dem Landkreis Passau kämen. Der Wortlaut der Verfügung „von Personen außerhalb des Stadtgebiets Passau“ deute darauf hin, dass die Verfügung nur diejenigen Personen betreffen solle, welche im Landkreis Passau und eben nicht im Stadtgebiet wohnen würden. Zudem seien die Regelungen unverhältnismäßig, da sie in nahezu alle Grundrechte eingreifen würden. Es sei nicht ersichtlich, inwieweit die getroffenen Anordnungen in den Ziffern 2.2, 2.3, 2.4 als Mittel geeignet seien, um den legitimen Zweck zu erreichen. Eine Teilnehmerbeschränkung auf 10 Personen bei Versammlungen hielte spätestens bei einer Verhältnismäßigkeitsprüfung im engeren Sinne nicht stand. Völlig fernliegend sei zudem die Anordnung, dass nur eine Versammlung am Tag stattfinden dürfe.

13
Außerdem sei keine Ausnahme von der Maskenpflicht bei Versammlungen vorgesehen, sodass Personen, welche aus medizinischen Gründen von der Maskenpflicht befreit seien, gänzlich das Versammlungsrecht nach Art. 8 GG entzogen werde. Darüber hinaus sei Nr. 8 der Allgemeinverfügung - das ganztägige Alkoholkonsumverbot - unverhältnismäßig, da bereits nicht ersichtlich sei, inwiefern der legitime Zweck hier gefördert werde. Zudem wären weniger einschneidende Mittel, welche gleich geeignet seien, beispielsweise eine zeitliche Begrenzung auf die Tageszeit, ein gleich gut geeignetes und weniger einschneidendes Mittel.

14
Im Ergebnis würden die Grundrechtseingriffe wegen der nicht nachgewiesenen Infektionen nicht gerechtfertigt werden können. Die Allgemeinverfügung sei aus formellen und materiell-rechtlichen Gründen rechtswidrig.

15
Für die Antragstellerin wird beantragt,

die aufschiebende Wirkung der Klage gegen Nrn. 1, 2, 3, 6, 8 und 9 der Allgemeinverfügung (Hotspot-Maßnahmen-AV) vom 27.11.2020 der Stadt Passau anzuordnen.

16
Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

17
Der Antrag sei bereits unzulässig, da es an der erforderlichen Antragsbefugnis fehle. Im Falle einer Allgemeinverfügung sei jeder Betroffene nur im Hinblick auf die ihn materiell betreffende Regelung antragsbefugt und nicht schlechthin gegen die Allgemeinverfügung als solche. Mithin müsse von der Antragstellerin, gerade um auch Popularklagen auszuschließen, dargelegt werden, inwieweit diese in ihrer konkreten Situation durch die angefochtenen Regelungen materiell betroffen sei. Überdies sei der Antrag unbegründet. Die tatbestandlichen Voraussetzungen der Rechtsgrundlage würden angesichts der aktuellen Pandemielage vorliegen. Der Erlass der Maßnahmen in der Rechtsform einer Allgemeinverfügung sei nicht zu beanstanden. Der Adressatenkreis sei anhand eines Abgrenzungskriteriums bestimmbar. Außerdem sei Anlass für die Allgemeinverfügung die aktuell bestehende Pandemielage im Stadtgebiet Passau. Daher richte sich die Allgemeinverfügung letztlich an die Bewohnerinnen und Bewohner der Stadt Passau sowie an solche Personen, die von auswärts in das Stadtgebiet kommen würden. Es sei somit ein hinreichend bestimmbarer Personenkreis gegeben. Auch sei der Bestimmtheitsgrundsatz nicht verletzt. Der Begriff der „eigenen Wohnung“ sei unmissverständlich und klar. Diese Begrifflichkeit beruhe auf den Regelungen des bayerischen Verordnungsgebers, zuletzt auf der 9. BayIfSMV, in der eine identische Begrifflichkeit enthalten sei. Der Normadressat wisse, was unter einer eigenen Wohnung zu verstehen sei. Die Antragstellerin Rüge die Verhältnismäßigkeit pauschal. Auf welche Aspekte genau die Antragsgegnerin hier eingehen müsse, die nicht ohnehin schon in der Begründung der angegriffenen Allgemeinverfügung ausgeführt seien, erschließe sich nicht. Abgesehen davon spreche eine Interessenabwägung für die Aufrechterhaltung des Sofortvollzugs. Die sofortige Vollziehung der streitgegenständlichen Regelungen sei zur Verhinderung der weiteren Verbreitung des Coronavirus im überwiegenden öffentlichen Interesse geboten.

18
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakte, insbesondere auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze, Bezug genommen.

II.

19
Der Antrag hat keinen Erfolg.

20
1. Der Antrag dürfte bereits mangels Antragsbefugnis unzulässig sein.

21
Antragsbefugt im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutz gemäß § 80 Abs. 5 VwGO ist wegen der Akzessorietät zur Hauptsache nur derjenige, der hinsichtlich eines Verwaltungsaktes in der Hauptsache gemäß § 42 Abs. 2 VwGO wegen der Möglichkeit einer Rechtsverletzung klagebefugt ist. Dementsprechend ist die Antragsbefugnis in analoger Anwendung des § 42 Abs. 2 VwGO zu prüfen (BVerwG, B. v. 2.8.1994 - 7 VR 3/94 - juris). Voraussetzung der Antragsbefugnis ist, dass eine Verletzung der Rechte des Antragstellers durch den angefochtenen Verwaltungsakt jedenfalls nicht offensichtlich und eindeutig nach jeder denkbaren Betrachtungsweise unmöglich erscheint. Dies gilt auch bei Allgemeinverfügungen (BeckOK VwGO/Schmidt-Kötters VwGO § 42 Rn. 172, 179). Zwar gilt anders als im Verfahren nach § 123 VwGO keine besondere Darlegungslast bzw. die Verpflichtung zur Glaubhaftmachung. Allerdings muss der Antragsteller solche Tatsachen vorbringen, die es möglich erscheinen lassen, dass er vom sachlichen und personellen Schutzzweck der Norm erfasst ist.

22
Diese Anforderungen sind nicht erfüllt. Die Antragstellerin hat ihren Antrag im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes auf die Nrn. 1, 2, 3, 6, 8 und 9 der Allgemeinverfügung (Hotspot-Maßnahmen-AV) vom 27.11.2020 der Stadt Passau beschränkt. Dabei handelt es sich konkret um folgende Regelungen:

„Nr. 1 - allgemeine Ausgangsbeschränkungen

Nr. 2 - Einschränkungen von Versammlungen im Sinne des Bayerischen Versammlungsgesetzes

Nr. 3 - Maskenpflicht bei Gottesdiensten und Zusammenkünften von Glaubensgemeinschaften

Nr. 6 - Maskenpflicht im öffentlichen Raum

Nr. 8 - Alkoholkonsumverbot

Nr. 9 - Geltungsdauer

Die oben genannten Maßnahmen erstrecken sich räumlich auf das Stadtgebiet der kreisfreien Stadt Passau. Die Antragstellerin ist ausweislich der ladungsfähigen Anschrift wohnhaft in der R. Ihr Wohnsitz befindet sich ca. 7 km von der Grenze des Stadtgebiets entfernt (vgl. BayernAtlas). Die Antragstellerin hat weder dargelegt, inwiefern sie beabsichtigt, sich innerhalb der räumlichen Geltung der Allgemeinverfügung aufzuhalten, noch hat sie konkret dargelegt, dass sie innerhalb des Stadtgebiets beabsichtigt, eine Versammlung durchzuführen, einen Gottesdienst zu besuchen oder Alkohol im öffentlichen Raum zu konsumieren."

23
Darüber hinaus gelten seit dem 1.12.2020 die verschärften Maßnahmen der 9. BayIfSMV. Die 9. BayIfSMV sieht unter anderem folgende Regelungen vor:

- Kontaktbeschränkungen im öffentlichen Raum, in privat genutzten Räumen und auf privat genutzten Grundstücken (§ 3),

- Maskenpflicht für Besucher von Gottesdiensten und Zusammenkünften von Glaubensgemeinschaften (§ 6 Satz 1 Nr. 2),

- Versammlungen im Sinne des Bayerischen Versammlungsgesetzes (§ 7) sowie

- weitergehende Maskenpflicht und ein Alkoholkonsumverbot (§ 24 Abs. 1 und 2)

24
Zudem gelten gemäß §§ 25, 26 der 9. BayIfSMV bei einer 7-Tage-Inzidenz größer 300 weitergehende Maßnahmen. So ist unter anderem der Alkoholkonsum ganztägig gem. § 25 Abs. 1 Nr. 4 der 9. BayIfSMV untersagt. Zudem muss die zuständige Kreisverwaltungsbehörde weitergehende Anordnungen gem. § 26 Satz 1 der 9. BayIfSMV treffen.

25
Daraus ergibt sich, dass die Antragstellerin schon aufgrund der Regelungen der 9. BayIfSMV Einschränkungen unterliegt. Soweit überhaupt eine subjektive Rechtsverletzung der Antragstellerin aufgrund der Allgemeinverfügung der Stadt Passau in Betracht käme, hätte sie darlegen müssen, inwieweit die Regelungen der Allgemeinverfügung über die der 9. BayIfSMV hinausgehen und sie dadurch (zusätzlich) in ihren Rechten verletzt ist. Auch dieser Anforderung ist die Antragstellerin nicht nachgekommen.

26
Doch selbst wenn man die Tatsache, dass die Antragstellerin nur unweit des Stadtgebietes Passaus wohnt, für das Vorliegen der Antragsbefugnis genügen lassen wollte, bleibt der Antrag erfolglos.

27
2. Der Antrag ist auch unbegründet.

28
Gemäß § 80 Abs. 5 Satz 1 Alt. 1 VwGO kann das Gericht der Hauptsache auf Antrag die aufschiebende Wirkung der Klage im Falle des § 80 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 VwGO ganz oder teilweise anordnen. Das Gericht trifft dabei eine eigene, originäre Ermessensentscheidung. Es hat zwischen dem in der gesetzlichen Regelung - hier § 28 Abs. 3 i.V.m. § 16 Abs. 8 IfSG - zum Ausdruck kommenden Interesse an der sofortigen Vollziehbarkeit des Verwaltungsaktes und dem Interesse des Antragstellers an der aufschiebenden Wirkung seines Rechtsbehelfs abzuwägen. Im Rahmen dieser Abwägung sind in erster Linie die Erfolgsaussichten des Hauptsacheverfahrens zu berücksichtigen. Ergibt die im Rahmen des Eilverfahrens nach § 80 Abs. 5 VwGO vorzunehmende summarische Prüfung, dass der Rechtsbehelf voraussichtlich keinen Erfolg haben wird, tritt das Interesse des Antragstellers regelmäßig zurück. Erweist sich der zugrundeliegende Bescheid bei dieser Prüfung hingegen als rechtswidrig und das Hauptsacheverfahren damit voraussichtlich als erfolgreich, ist das Interesse an der sofortigen Vollziehung regelmäßig zu verneinen. Ist der Ausgang des Hauptsacheverfahrens hingegen offen, kommt es zu einer allgemeinen Abwägung der widerstreitenden Interessen.

29

Nach der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes allein möglichen, aber auch ausreichenden summarischen Überprüfung der Sach- und Rechtslage stellt sich die streitgegenständliche Allgemeinverfügung aller Voraussicht nach als rechtmäßig dar.

30
Das Gericht folgt vollumfänglich der Begründung der Allgemeinverfügung vom 27.11.2020 und sieht insoweit von einer weiteren Darstellung der Entscheidungsgründe ab (§ 117 Abs. 5 VwGO). Ergänzend wird Folgendes ausgeführt:

31
a) Die Allgemeinverfügung ist voraussichtlich von der Ermächtigungsgrundlage gem. §§ 28 Abs. 1 Satz 1, 28a IfSG gedeckt.

32
Gemäß §§ 28 Abs. 1 Satz 1, 28a IfSG kann die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen treffen, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Die Befugnisnorm setzt voraus, dass Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt werden oder sich ergibt, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war. Diese Voraussetzungen liegen vor, sodass die Beklagte Schutzmaßnahmen in Form der Allgemeinverfügung treffen durfte.

33
Soweit die Antragstellerin vorbringt, ein PCR-Test sei nicht ausreichend, um Infektionen zu belegen, sodass bereits die Voraussetzungen für den Erlass von Allgemeinverfügungen gemäß §§ 28 Abs. 1 Satz 1, 28a IfSG nicht vorliegen würden, führt dieses Vorbringen nicht zu einer voraussichtlichen Rechtswidrigkeit der Allgemeinverfügung.

34
Zum für die Entscheidung maßgeblichen Zeitpunkt betrug die 7-Tage Inzidenz für die Stadt Passau 479,1 (vgl. Robert Koch-Institut: COVID-19-Dashboard, Stand 2.12.2020; 00:00 Uhr). An das Robert Koch-Institut, welches bei der Vorbeugung übertragbarer Krankheiten und der Verhinderung der Verbreitung von Infektionen eine besondere Sachkunde aufweist (§ 4 IfSG), werden täglich Patienten mit Verdacht auf COVID-19 gemeldet.

35
Gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 1 lit. t) IfSG ist der Verdacht einer Erkrankung, die Erkrankung sowie der Tod in Bezug auf die Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) dem Robert Koch-Institut zu melden.

36
Der Verdacht auf COVID-19 ist begründet, wenn bei Personen mindestens eine der beiden folgenden Konstellationen vorliegt:

- Personen mit jeglichen mit COVID-19 vereinbaren Symptomen UND Kontakt mit einem bestätigten Fall von COVID-19 oder

- Auftreten von zwei oder mehr Lungenentzündungen (Pneumonien) in einer medizinischen Einrichtung, einem Pflege- oder Altenheim, bei denen ein epidemischer Zusammenhang wahrscheinlich ist oder vermutet wird, auch ohne Vorliegen eines Erregernachweises.

37
Meldepflichtig sind nicht nur Ärzte, sondern auch Angehörige eines anderen Heil- oder Pflegeberufs und Leiter von Einrichtungen wie z.B. Schulen, Kindergärten, Pflegeeinrichtungen, Altenheimen und sonstigen Massenunterkünften (vgl. RKI, Empfehlungen des Robert Koch-Instituts zur Meldung von Verdachtsfällen von COVID-19, Stand: 29.5.2020).

38
Bei Verdacht auf das Vorliegen einer Infektion mit dem neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 sollten je nach klinischer Situation und Fragestellung Untersuchungsmaterial aus den oberen Atemwegen und, wenn möglich und klinisch geboten, Proben aus den tiefen Atemwegen entnommen werden. Für eine labordiagnostische Untersuchung zur Klärung des Verdachts auf eine Infektion mit dem SARS-CoV-2 wurden PCR-Nachweissysteme entwickelt und validiert. Sie gelten als „Goldstandard“ für die Diagnostik.

Ein negatives PCR-Ergebnis schließt jedoch die Möglichkeit einer Infektion mit SARS-CoV-2 nicht aus. (RKI, Hinweise zur Testung von Patienten auf Infektion mit dem neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2, Stand: 30.11.2020).

39
Daraus ergibt sich, dass die vom Robert Koch-Institut täglich veröffentlichte 7-Tage-Inzidenz nicht nur anhand der positiven PCR-Tests ermittelt wird, sondern in die Bewertung auch Verdachtsfälle einer COVID-19-Infektion einfließen. Selbst wenn man der Auffassung der Antragstellerin folgen würde und davon ausginge, dass ein positiver PCR-Test nicht zwangsläufig eine Infektion belege, so führt dies nicht denklogisch dazu, dass die 7-Tage-Inzidenz für die Stadt Passau deutlich geringer ausfallen würde. Diese Schlussfolgerung deckt sich auch mit den Veröffentlichungen des Bayerischen Landesamtes für Gesundheit und Lebensmittelsicherheit (LGL Bayern). Das LGL Bayern weist hinsichtlich der Laboruntersuchungen darauf hin, dass die Zahl der positiven Tests nicht der Anzahl der Fälle in Bayern entspricht, da einerseits Proben aus Bayern teilweise auch in anderen Bundesländern untersucht werden und andererseits Proben aus anderen Bundesländern teilweise auch in Bayern untersucht werden (vgl. LGL Bayern, Übersicht der Fallzahlen von Coronavirus Infektionen in Bayern, Stand: 30. 11.2020, abrufbar unter: https://www.lgl.bayern.de/gesundheit/infektionsschutz/infektionskrankheiten_a_z/coronavirus/karte_coronavirus/#positive).

40
b) Die streitgegenständlichen Regelungen erweisen sich auch als hinreichend bestimmt gem. Art. 37 Abs. 1 BayVwVfG.

41
Hinreichende Bestimmtheit eines Verwaltungsakts bedeutet, dass der Inhalt der getroffenen Regelung gegebenenfalls im Zusammenhang mit den Gründen und den sonstigen bekannten oder ohne weiteres erkennbaren Umständen, insbesondere für die Adressaten des Verwaltungsakts so vollständig, klar und unzweideutig erkennbar sein muss, dass sie ihr Verhalten danach ausrichten können und dass auch die mit dem Vollzug betrauten oder sonst mit der Angelegenheit befassten Behörden und deren Organe den Inhalt etwaigen Vollstreckungsmaßnahmen oder sonstigen weiteren Entscheidungen zugrunde legen können (Kopp/ Ramsauer, VwVfG, 18. Aufl. 2017, § 37 Rn. 5; BVerwG, U. v. 27.6.2012 - 9 C 7/11 - juris Rn. 14). Unklarheiten und Mehrdeutigkeiten gehen zulasten der Behörde. Für die inhaltliche Bestimmtheit genügt es, dass aus dem gesamten Inhalt des Verwaltungsakts und aus dem Zusammenhang, vor allem aus der von der Behörde gegebenen Begründung und aus den Beteiligten bekannten näheren Umständen des Erlasses im Wege einer an den Grundsätzen von Treu und Glauben orientierten Auslegung hinreichende Klarheit gewonnen werden kann. Bei bußgeldbewehrten Vorschriften sind besonders strenge Anforderungen an die Wahrung des Bestimmtheitsgrundsatzes zu stellen, nachdem der Verstoß gegen eine derartige Regelung mit einer Strafe belegt ist.

42
Gemessen an diesen Grundsätzen ist die in Ziffer 1.1 der Allgemeinverfügung getroffene Regelung hinreichend bestimmt. Ziffer 1.1 beschränkt den räumlichen Geltungsbereich der Allgemeinverfügung ausdrücklich auf das Stadtgebiet Passau. Dem Gericht erschließt sich nicht, aus welchen Gründen der Begriff des Stadtgebiets mehrdeutig sei und zu unterschiedlichen Auslegungsergebnissen führe. Auch der Begriff der „eigenen Wohnung“ ist für den Normadressaten eindeutig. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin kommt es nicht auf das Eigentümerverhältnis, die Meldeanschrift oder auf sonstige Umstände an. Nach dem allgemeinen Empfängerhorizont ist die „eigene Wohnung“ zu verstehen als Ort, an dem man sich üblicherweise länger aufhält und einen selbstständigen Haushalt führt. Ob es sich dabei um eine Mietwohnung, Wohneigentum oder gar um einen Zweitwohnsitz handelt, ist unerheblich. Im Übrigen wird auch darauf verwiesen, dass der Bayerische Verwaltungsgerichtshof den Begriff der „eigenen Wohnung“ in einer vergleichbaren Regelung als hinreichend bestimmt erachtet hat (BayVGH, B.v. 30.3.2020 - 20 NE 20.632 - juris).

43
Es ergeben sich keine Anhaltspunkte, weshalb der Begriff der eigenen Wohnung in der streitgegenständlichen Allgemeinverfügung anders zu beurteilen sei.

44

c) Darüber hinaus erweisen sich die Regelungen der Allgemeinverfügung als verhältnismäßig. Insbesondere ist die Regelung angemessen, da der Eingriff in die Grundrechte der Antragstellerin und der bezweckte Erfolg nicht außer Verhältnis stehen.

45
Ob eine Regelung angemessen ist, ist im Rahmen einer Abwägung zwischen den Belangen der Allgemeinheit und den Auswirkungen auf die Rechtsgüter des von der Regelung Betroffenen zu ermitteln. Die betroffenen Schutzgüter der Antragstellerin, insbesondere die allgemeine Handlungsfreiheit gem. Art. 2 Abs. 1 i. V. m. Art. 1 Abs. 1 GG, die Religionsfreiheit gem. Art. 4, die Versammlungsfreiheit gemäß Art. 8 GG sowie die Freizügigkeit gem. Art. 11 Abs. 1 GG müssen hinter den Schutz von Leben und Gesundheit einer Vielzahl von Menschen sowie der Verhinderung der Überlastung des Gesundheitssystems zurücktreten.

46
Das Pandemie-Geschehen ist weiterhin sehr angespannt. Nach dem täglichen Lagebericht des RKI ist weiterhin eine hohe Anzahl an Übertragungen in der Bevölkerung in Deutschland zu beobachten. Die Inzidenz der letzten sieben Tage beträgt deutschlandweit 134 Fälle pro 100.000 Einwohner. Der Anteil der COVID-19-Fälle in der älteren Bevölkerung ist weiterhin sehr hoch (vgl. täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19), Stand: 1.12.2020, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Nov_2020/2020-11-30-de.pdf? blob=publicationFile).

47
Die 7-Tage-Inzidenz liegt in Bayern mit 178,9 über der bundesweiten Gesamtinzidenz. Die Stadt Passau weist eine 7-Tage-Inzidenz von 479,1 auf und ist derzeit bundesweiter „Corona-Hotspot“ (vgl. Robert Koch-Institut: Covid-19-Dashboard, Stand 2.12.2020; 00:00 Uhr). Die Aktuelle Belegungssituation intensivmedizinischer Bereiche am Krankenhaus-Standort Passau ist folgendermaßen:

48
Der Anteil der COVID-19 PatientInnen an der Gesamtzahl der Intensivbetten beträgt 20,4%. Von insgesamt 49 Intensivbetten sind 38 belegt, 11 Intensivbetten sind frei (vgl. DIVI-Intensivregister, Stand 1.12.2020, abrufbar unter https://www.intensivregister.de/ …reporting).

49
Da sich das akute Pandemie-Geschehen der Stadt Passau erst in einigen Tagen bzw. wenigen Wochen auf die Belegung der Intensivbetten auswirken wird, ist davon auszugehen, dass die Kapazitäten der Intensivbetten voraussichtlich bald ausgeschöpft sein werden. Wurden am 27.11.2020, am Tag des Erlasses der Allgemeinverfügung, 57 COVID-19-Erkrankte, davon 7 auf der Intensivstation behandelt, waren es am 1.12.2020 bereits 67 COVID-19-Erkrankte, von denen 9 auf der Intensivstation behandelt werden mussten.

50
Das Robert Koch-Institut schätzt die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland weiterhin als hoch ein, für Risikogruppen als sehr hoch. Es handelt sich weltweit, in Europa und in Deutschland um eine sehr dynamische und ernst zu nehmende Situation. Weltweit nimmt die Anzahl der Fälle weiter zu. Dieser Trend hat sich im Laufe der Herbstmonate intensiviert. Nach dem Teil-Lockdown ab dem 1. November konnte der anfängliche exponentielle Anstieg in ein Plateau überführt werden, die Anzahl neuer Fälle ist allerdings weiterhin sehr hoch. Darüber hinaus ist die Zahl der zu behandelnden Personen auf den Intensivstationen stark angestiegen. Nach wie vor gibt es keine zugelassenen Impfstoffe und die Therapie schwerer Krankheitsverläufe ist komplex und langwierig (vgl. Risikobewertung zu COVID-19, Stand: 1.12.2020, abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html).

51
In dieser Situation überwiegt das Interesse der Allgemeinheit, vor einer Infektion verschont zu werden, das Interesse der Antragstellerin. Im Rahmen der Verhältnismäßigkeit ist zu berücksichtigen, dass die weitergehenden Kontaktbeschränkungen nicht nur bezwecken, die Verbreitung des Coronavirus einzudämmen. Indem die Kontakte auf ein Minimum beschränkt werden, soll die Rückverfolgung von Infektionsketten durch die Gesundheitsämter erleichtert werden. Bei einem Überschreiten der 7-Tage-

Inzidenz von 50 ist es für die Gesundheitsämter nur eingeschränkt möglich, Infektionsketten nachzuvollziehen und Kontaktpersonen oder Verdachtspersonen frühzeitig zu informieren, um gegebenenfalls eine Testung zu veranlassen. Bereits Ende Oktober 2020 war das bayernweite Infektionsgeschehen so umfangreich geworden, dass auch mit den Methoden des Contact-Tracing der bayerischen Gesundheitsämter nur in ca. einem Viertel der Fälle nachvollzogen werden konnte, wann und unter welchen konkreten Umständen die Infektion einer Person geschehen ist (vgl. Newsletter des StMI vom 29.10.2020).

52
Im Ergebnis erweisen sich die Eingriffe in die schutzwürdigen Rechtsgüter der Antragstellerin als verhältnismäßig, da zuletzt die Gefahr für Leib und Leben einer Vielzahl von Menschen bei gleichzeitig drohender Überforderung der personellen und sachlichen Kapazitäten des Gesundheitssystems gestiegen ist (vgl. BayVerfGH Entscheidung v. 16.11.2020 - Vf. 90-VII-20, BeckRS 2020, 31088).

53
Nach alledem war der Antrag mit der Kostenfolge des § 154 Abs. 1 VwGO abzulehnen.

54
Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 53 Abs. 2 Nr. 1, 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (abrufbar auf der Homepage des BVerwG). Das Gericht hat vorliegend von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, wegen der Vorwegnahme der Hauptsache den Streitwert bis zur Höhe des für das Hauptsacheverfahren anzunehmenden Streitwerts anzuheben.