

Titel:

Erfolgloser Eilantrag gegen die coronabedingte Untersagung des Präsenzbetriebs in Hundeschulen

Normenketten:

VwGO § 47 Abs. 6

IfSG § 28a Abs. 1 Nr. 16, § 28 Abs. 1 S. 1, § 32 S. 1

12. BayIfSMV § 20 Abs. 2

Leitsätze:

1. Infektionsschutzmaßnahmen wie Hygienemaßnahmen, Abstandsregeln und das Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung stellen zwar mildere Mittel gegenüber dem zeitweisen Verbot bestimmter Tätigkeiten dar, sind aber nicht ebenso wirksam. (Rn. 13) (redaktioneller Leitsatz)

2. Das (private) Treffen von Hundehaltern unter Beachtung der allgemeinen Kontaktbeschränkungen ist mit dem typischen Betrieb einer Hundeschule nicht vergleichbar. (Rn. 15) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Corona Pandemie, Untersagung außerschulischer Bildungsangebote, Hundeschule, Corona, außerschulische Bildungsangebote, milderes Mittel, Gleichbehandlung, Kontaktbeschränkungen

Tenor

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Der Wert des Verfahrensgegenstands wird auf 10.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

1. Die Antragstellerin betreibt eine Hundeschule in Bayern. Mit ihrem Eilantrag begehrt sie die vorläufige Außervollzugsetzung von § 20 Abs. 2 und § 4 der Zwölften Bayerischen Infektionsschutzmaßnahmenverordnung vom 5. März 2020 (12. BayIfSMV; BayMBI. 2021 Nr. 171), die mit Verordnung vom 25. März 2021 geändert wurde (BayMBI. 2021 Nr. 224), soweit die Vorschriften den Präsenzbetrieb von Hundeschulen untersagen.

2

2. Zur Begründung ihres Eilantrags trägt die Antragstellerin vor, das Verbot von Gruppentraining in Hundeschulen sei nicht gerechtfertigt. Durch den Betrieb einer Hundeschule entstünden aufgrund des einzuhaltenden Abstands keine Kontakte. Die Aufrechterhaltung des Betriebs gehöre für die Betroffenen nicht weniger zur Daseinsvorsorge als ein Blumengeschäft oder ein Versicherungsbüro. Das Infektionsrisiko sei aufgrund der Besonderheiten (kein Kontakt zwischen den Teilnehmern erforderlich, findet unter freiem Himmel statt) geringer als bei anderen Bildungsangeboten. Hier finde somit eine Ungleichbehandlung statt, weil Hundeschulen und andere Bildungsangebote trotz wesentlicher Unterschiede gleichbehandelt würden und andererseits die Hundeschulen gegenüber anderen Dienstleistungsangeboten benachteiligt würden.

3

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Akteninhalt Bezug genommen.

II.

4

Der zulässige Antrag hat keinen Erfolg.

5

1. Die Voraussetzungen des § 47 Abs. 6 VwGO, wonach das Normenkontrollgericht eine einstweilige Anordnung erlassen kann, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist, liegen nicht vor. Ein Normenkontrollantrag in der Hauptsache gegen §§ 20 Abs. 2, 4 12. BayIfSMV hat unter Anwendung des Prüfungsmaßstabs im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO (a) bei summarischer Prüfung bereits keine durchgreifende Aussicht auf Erfolg (b).

6

a) Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO sind in erster Linie die Erfolgsaussichten des in der Hauptsache anhängigen oder noch zu erhebenden Normenkontrollantrags, soweit sich diese im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bereits absehen lassen (BVerwG, B.v. 25.2.2015 – 4 VR 5.14 u.a. – ZfBR 2015, 381 - juris Rn. 12; zustimmend OVG NW, B.v. 25.4.2019 - 4 B 480/19.NE - NVwZ-RR 2019, 993 - juris Rn. 9). Dabei erlangen die Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags eine umso größere Bedeutung für die Entscheidung im Eilverfahren, je kürzer die Geltungsdauer der in der Hauptsache angegriffenen Normen befristet und je geringer damit die Wahrscheinlichkeit ist, dass eine Entscheidung über den Normenkontrollantrag noch vor dem Außerkrafttreten der Normen ergehen kann.

7

Ergibt die Prüfung der Erfolgsaussichten der Hauptsache, dass der Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet sein wird, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung nicht zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten. Erweist sich dagegen, dass der Antrag zulässig und (voraussichtlich) begründet sein wird, so ist dies ein wesentliches Indiz dafür, dass der Vollzug bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache suspendiert werden muss. In diesem Fall kann eine einstweilige Anordnung ergehen, wenn der (weitere) Vollzug vor einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren Nachteile befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange des Antragstellers, betroffener Dritter und/oder der Allgemeinheit so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit einer für den Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist (BVerwG, B.v. 25.2.2015 – 4 VR 5.14 u.a. – juris Rn. 12).

8

Lassen sich die Erfolgsaussichten nicht absehen, ist im Wege einer Folgenabwägung zu entscheiden. Gegenüberzustellen sind die Folgen, die eintreten würden, wenn die begehrte Außervollzugsetzung nicht erginge, der Normenkontrollantrag aber später Erfolg hätte, und die Folgen, die entstünden, wenn die begehrte Außervollzugsetzung erlassen würde, der Normenkontrollantrag aber später erfolglos bliebe. Die für eine einstweilige Außervollzugsetzung sprechenden Erwägungen müssen die gegenläufigen Interessen dabei deutlich überwiegen, also so schwer wiegen, dass sie - trotz offener Erfolgsaussichten der Hauptsache - dringend geboten ist (vgl. BVerwG, B.v. 25.2.2015 - 4 VR 5.14 u.a. - juris Rn. 12; Ziekow in Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 395; Hoppe in Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 47 Rn. 106).

9

b) Nach diesen Maßstäben ist der Eilantrag auf einstweilige Außervollzugsetzung der angegriffenen Bestimmungen abzulehnen, weil der in der Hauptsache gestellter Normenkontrollantrag bei summarischer Prüfung voraussichtlich keinen Erfolg haben wird.

10

Die von der Antragstellerin angegriffene Bestimmung des § 20 Abs. 2 12. BayIfSMV steht mit der Ermächtigungsgrundlage der §§ 32 Satz 1, 28a Abs. 1 Nr. 16, 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG im Einklang und erweist sich im Rahmen einer summarischen Prüfung weder als unverhältnismäßig noch als gleichheitswidrig.

11

c) § 20 Abs. 2 12. BayIfSMV erweist sich gegenwärtig bei summarischer Prüfung weiterhin als geeignet, erforderlich und angemessen.

12

aa) Zur Überprüfung der Verhältnismäßigkeit von Betriebsschließungen aufgrund der Corona-Pandemie im Allgemeinen verweist der Senat zunächst auf seine bisherige Rechtsprechung (vgl. BayVGh, B.v. 15.2.2021 - 20 NE 21.406 - juris Rn. 21 ff. u.a. zu § 13 Abs. 1 11. BayIfSMV; B.v. 25.2.2021 - 20 NE 21.460 - BeckRS 2021, 3819, Rn. 20 ff.; B. v. 23.2.2021 - 20 NE 21.367 - BeckRS 2021, 2697, Rn. 18 ff.). Dass

dem Normgeber mildere, aber gleichermaßen wirksame Mittel zur Verfügung gestanden hätten, um in den geregelten Bereichen die Infektionsgefahr zu minimieren und damit der weiteren Ausbreitung der Pandemie entgegenzuwirken, ist nicht offensichtlich. Der Senat geht nach wie vor davon aus, dass die Betriebsschließungen mit der Feststellung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 Abs. 1 Satz 1 IfSG durch den Deutschen Bundestag kraft Gesetzes eine grundsätzlich zur Bekämpfung der Coronavirus-Krankheit-2019 geeignete und erforderliche Infektionsschutzmaßnahme ist. Dass der Bundestag bei seiner Gefährdungseinschätzung seinen weiten Gestaltungsspielraum im Rahmen der Erfüllung seiner verfassungsrechtlichen Schutzpflichten gegenüber Beeinträchtigungen der körperlichen Unversehrtheit und der Gesundheit (vgl. hierzu BVerfG, B.v. 12.5.2020 - 1 BvR 1027/20 - NVwZ 2020, 1823 - juris Rn. 6) überschritten hätte, ist nicht ersichtlich. Dafür, dass sich an dieser Risikoeinschätzung durch den Bundesgesetzgeber maßgeblich etwas ändert, bestehen keine Anhaltspunkte. Vielmehr wurde das Gesetz zur Fortgeltung der die epidemische Lage von nationaler Tragweite betreffenden Regelungen (BT-Drs. 19/26545 und 19/27291) inzwischen im Deutschen Bundestag beschlossen; am 26. März 2021 hat der Bundesrat dem zugestimmt (BR-Drs. 197/21).

13

bb) Die Untersagung von außerschulischen Bildungsangeboten wie den Betrieb einer Hundeschule bei einer 7-Tages-Inzidenz ab 100 (§ 20 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. Abs. 1 Satz 5 12. BayIfSMV) ist auch erforderlich, weil kein milderes, gleich geeignetes Mittel ersichtlich ist. Soweit die Antragstellerin in diesem Zusammenhang einwendet, die Untersagung sei nicht erforderlich, wenn im Einzelfall die Einhaltung des Mindestabstands gewährleistet sei, verfährt dies nicht. Die von der Antragstellerin in Bezug genommenen Infektionsschutzmaßnahmen (Hygienemaßnahmen, Abstandsregeln, Tragen einer Mund-Nase-Bedeckung) stellen zwar mildere Mittel dar, die jedoch nicht ebenso wirksam sind wie das (zeitweise) Verbot. Verbleibende Infektionsrisiken durch das Aufeinandertreffen von Menschen beim Aufsuchen der Hundeschule, dem Aufenthalt dort und beim Verlassen derselben werden durch diese Maßnahmen jedenfalls nicht verhindert (OVG NW, B.v. 4.1.2021 - 13 B 1892/20 - juris Rn 19).

14

cc) Auch gegen die Angemessenheit der Untersagung außerschulischer Bildungsangebote in Präsenzform bestehen derzeit keine durchgreifenden Bedenken. Dabei verkennt der Senat nicht, dass dies faktisch zu einer weitgehenden Schließung jedenfalls solcher außerschulischer Bildungseinrichtungen führt, die ihr Unterrichtsangebot nur in Präsenzform anbieten können und bei diesen schwerwiegende wirtschaftliche Einbußen verursacht. Angesichts des weiterhin angespannten Infektionsgeschehens und der aktuellen Gefährdungslage (vgl. Robert-Koch-Institut, Risikobewertung zu COVID-19, Stand 15. März 2021, abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Content/Inf-AZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html) stehen diese wirtschaftlichen Folgen aber nicht außer Verhältnis zu Gewicht und Dringlichkeit der die Maßnahmen rechtfertigenden Gründe.

15

Aus der Tatsache, dass Hundeschulen in anderen Bundesländern unter Hygieneauflagen weiterhin zugelassen sind, kann kein Anspruch auf Gleichbehandlung hergeleitet werden; ein solcher könnte sich nur gegenüber dem nach der Kompetenzverteilung konkret zuständigen Träger öffentlicher Gewalt richten (vgl. BVerfG, B.v. 12.5.1987 - 2 BvR 1226/83 u.a. - BVerfGE 76, 1 - juris Rn. 151; BVerwG, B.v. 26.1.2016 - 2 B 17.15 - Buchholz 239.1 § 38 BeamtVG Nr. 4 - juris Rn. 13). Dass der bayerische Ordnungsgeber das ihm durch §§ 32 Satz 1, 28a Abs. 1 Nr. 16, 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG eingeräumte Ermessen in einer von den Regelungen anderer Länder abweichenden Weise ausüben kann, liegt in der Natur einer vom Bundesgesetzgeber ausdrücklich auf die Länder delegierten Normsetzungskompetenz. Soweit vertreten wird, es sei eine Ungleichbehandlung eines wesentlichen Anteils des Präsenzunterrichts der Hundeschulen mit sonstigen Zusammenkünften mehrerer Menschen mit Hund(en) im öffentlichen und im privat genutzten Raum die nicht gerechtfertigt werden könne (OVG Lüneburg, B.v. 3.3.2021 - 13 MN 67/21 - BeckRS 2021, 3277), kann der Senat dem nicht folgen, weil bereits die Vergleichbarkeit der Sachverhalte fraglich erscheint. Das (private) Treffen von Hundehaltern unter Beachtung der Maßgaben nach § 4 12. BayIfSG ist mit dem typischen Betrieb einer Hundeschule nicht vergleichbar.

16

d) Stellt sich damit die Untersagung der Hundeschule der Antragstellerin nach § 20 Abs. 2 12. BayIfSMV voraussichtlich als rechtmäßig heraus, stellt die Regelung über allgemeine Kontaktbeschränkungen nach § 4 12. BayIfSMV für den Betrieb der Hundeschule keine zusätzliche Beschwer dar.

17

3. Aber auch eine Folgenabwägung zwischen den betroffenen Schutzgütern der Normadressaten, insbesondere der freien wirtschaftlichen Betätigung aus Art. 12 Abs. 1 GG und ggf. des Rechts am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb (Art. 14 Abs. 1 GG) mit dem Schutzgut Leben und Gesundheit aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG, ergibt, dass die von der Antragstellerin dargelegten wirtschaftlichen Folgen hinter den Schutz von Leben und Gesundheit einer Vielzahl von Menschen zurücktreten müssen.

18

Das pandemische Geschehen verstärkt sich aktuell erneut. Nach dem Situationsbericht des Robert-Koch-Instituts (RKI) vom 28. März 2021 (abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Maerz_2021/2021-03-28-de.pdf?blob=publicationFile) nimmt die Zahl der Übertragungen von COVID-19 in der Bevölkerung in Deutschland deutlich zu. Die hohen bundesweiten Fallzahlen werden durch zumeist diffuse Geschehen mit zahlreichen Häufungen insbesondere in Haushalten, im beruflichen Umfeld und in Alten- und Pflegeheimen verursacht. Das RKI schätzt die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland insgesamt als sehr hoch ein. Nach der aktuellen Risikobewertung des RKI (Stand 15.3.2021, vgl. https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikobewertung.html) ist die Dynamik der Verbreitung einiger neuer Varianten (VOC) von SARS-CoV-2 besorgniserregend. Aufgrund der vorliegenden Daten hinsichtlich einer erhöhten Übertragbarkeit der Varianten und potenziell schwererer Krankheitsverläufe trägt dies zu einer schnellen Zunahme der Fallzahlen und der Verschlechterung der Lage bei. Alle Impfstoffe, die aktuell in Deutschland zur Verfügung stehen, schützen nach derzeitigen Erkenntnissen sehr gut vor einer Erkrankung durch die in Deutschland hauptsächlich zirkulierende VOC B.1.1.7 und auch vor schweren Erkrankungen durch die anderen Varianten. Für die Senkung der Neuinfektionen, den Schutz der Risikogruppen und die Minimierung von schweren Erkrankungen ist die Impfung der Bevölkerung von zentraler Bedeutung. Effektive und sichere Impfstoffe sind seit Ende 2020 zugelassen, stehen aber noch nicht in ausreichenden Mengen zur Verfügung und werden derzeit vorrangig den besonders gefährdeten Gruppen angeboten. Das individuelle Risiko, schwer an COVID-19 zu erkranken, kann anhand der epidemiologischen bzw. statistischen Daten nicht abgeleitet werden. Auch ohne bekannte Vorerkrankungen und bei jungen Menschen kann es zu schweren bis hin zu lebensbedrohlichen Krankheitsverläufen kommen. Langzeitfolgen können auch nach leichten Verläufen auftreten.

19

In dieser Situation ergibt die Folgenabwägung, dass die zu erwartenden Folgen einer Außervollzugsetzung der angegriffenen Norm im Hinblick auf die damit einhergehende mögliche Eröffnung weiterer Infektionsketten schwerer ins Gewicht fallen als die Folgen ihres weiteren Vollzugs für die Interessen der Normadressaten. Gegenüber den bestehenden Gefahren für Leib und Leben durch eine in ihrem Verlauf und ihren Auswirkungen bisher nicht zuverlässig einzuschätzende Pandemie, vor der zu schützen der Staat nach dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 GG verpflichtet ist, müssen die Interessen der Betroffenen derzeit zurücktreten (vgl. auch BayVerfGH, E.v. 22.3.2021 - Vf. 23-VII-21 - juris Rn. 47 f.).

20

4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Festsetzung des Gegenstandswertes ergibt sich aus § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 GKG. Da die angegriffene Verordnung bereits mit Ablauf des 18. April 2021 außer Kraft tritt (§ 30 12. BaylFSMV), zielt der Eilantrag inhaltlich auf eine Vorwegnahme der Hauptsache, weshalb eine Reduzierung des Gegenstandswertes für das Eilverfahren nach Ziff. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 nicht angebracht ist.

21

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).