VGH München, Beschluss v. 14.04.2021 – 20 NE 21.963

Titel:

Keine vorläufige Außervollzugsetzung der Einreise-Quarantäneverordnung

Normenketten:

EQV § 1, § 5
VwGO § 47 Abs. 6
IfSG § 30, § 32 S. 1

Leitsätze:

1. Es ist offen, ob für die bayerische Einreise-Quarantäneverordnung die Voraussetzungen des § 30 iVm § 32 S. 1 IfSG erfüllt sind und vom Vorliegen einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der Verordnung ausgegangen werden kann. (Rn. 13) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die daher vorzunehmende Folgenabwägung ergibt, dass die zu erwartenden Folgen einer Außervollzugsetzung der Quarantänepflicht für Ein- und Rückreisende aus einem Risikogebiet im Hinblick auf die damit einhergehende mögliche Eröffnung weiterer Infektionsketten schwerer ins Gewicht fallen als die Folgen ihres weiteren Vollzugs. (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Einreise-Quarantäneverordnung, Normenkontrolle, Corona, Corona-Pandemie, Außervollzugsetzung, Einreise, Quarantänepflicht, Risikogebiet, Ermächtigungsgrundlage, Rückreise, Folgenabwägung

Tenor

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Die Antragsteller tragen die Kosten des Verfahrens als Gesamtschuldner.

III. Der Streitwert wird auf 10.000,00 EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1
1. Die Antragsteller unternahmen vom 3. bis 10. April 2021 eine touristische Reise nach Ägypten und beantragen nach § 47 Abs. 6 VwGO die vorläufige Außervollzugsetzung des § 1 der Verordnung über Quarantänemaßnahmen für Einreisende zur Bekämpfung des Coronavirus (Einreise-Quarantäneverordnung - EQV) vom 5. November 2020 (BayMBl. 2020 Nr. 630), die zuletzt mit Verordnung vom 25. März 2021 (BayMBl. Nr. 224) geändert worden ist und mit Ablauf des 18. April 2021 außer Kraft tritt (vgl. § 5 EQV).

2
2. Die angegriffene Bestimmung hat folgenden Wortlaut:

3
„§ 1 Häusliche Quarantäne für Ein- und Rückreisende; Beobachtung

4
(1) [1]Personen, die in den Freistaat Bayern einreisen und sich innerhalb von zehn Tagen vor der Einreise in einem zum Zeitpunkt der Einreise als Risikogebiet im Sinne des § 2 Nr. 17 des Infektionsschutzgesetzes eingestuften Gebiet (Risikogebiet) aufgehalten haben, sind verpflichtet, sich unverzüglich nach der Einreise auf direktem Weg in die eigene Wohnung oder eine andere geeignete, eine Absonderung ermöglichende Unterkunft zu begeben und sich für einen Zeitraum von zehn Tagen nach ihrer Einreise ständig dort abzusondern. [2]Den in Satz 1 genannten Personen ist es in diesem Zeitraum nicht gestattet, Besuch von Personen zu empfangen, die nicht ihrem Hausstand angehören.

5

(2) [1]Die von Abs. 1 Satz 1 erfassten Personen sind verpflichtet, unverzüglich die für sie zuständige Kreisverwaltungsbehörde zu kontaktieren und auf das Vorliegen der Verpflichtungen nach Abs. 1 hinzuweisen. 2Sie sind innerhalb des in Abs. 1 Satz 1 genannten Zeitraums ferner verpflichtet, die zuständige Kreisverwaltungsbehörde unverzüglich zu informieren, wenn bei ihnen typische Symptome einer Infektion mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 wie Husten, Fieber, Schnupfen oder Geruchs- und Geschmacksverlust auftreten.

6
(3) Abs. 2 Satz 1 gilt nicht, soweit eine Anmeldepflicht nach § 1 Coronavirus-Einreiseverordnung (CoronaEinreiseV) besteht.

7
(4) Für die Zeit der Absonderung unterliegen die von Abs. 1 Satz 1 erfassten Personen der Beobachtung durch die zuständige Kreisverwaltungsbehörde.“

8
3. Zur Begründung ihres Antrags tragen die Antragsteller im Wesentlichen vor, Ägypten sei vom Robert Koch-Institut (RKI) ausweislich dessen Homepage als Risikogebiet und sogar als Hochinzidenzgebiet eingestuft; dies sei in Anbetracht der für Ägypten bei www.corona-in-zahlen.de notierten 7-Tage-Inzidenz von 4,5 am 30. März 2021 nicht nachvollziehbar. Auch andere Staaten wie die Slowakei, Albanien und Mexiko wiesen weit niedrigere 7-Tage-Inzidenzen als 50 bzw. 200 auf, was als Anhaltspunkt für ein Risikogebiet bzw. für ein Hochinzidenzgebiet gelte, seien aber so eingestuft. Die Liste der Risiko- und Hochinzidenzgebiete des RKI sei mangels Bestimmung einer Referenzgröße in sich unlogisch. Die Unwirksamkeit des § 1 EQV ergebe sich im Wesentlichen aus der Entscheidung des OVG Münster vom 20. November 2020 (Az. 13 B 1770/20.NE). Bei Schaffung der technischen Möglichkeiten für eine einfachere Kontaktnachverfolgung bei den Gesundheitsämtern wäre das Argument der begrenzten Möglichkeiten der Gesundheitsämter obsolet. Die Quarantänepflicht verstoße gegen Art. 3 GG und sei unverhältnismäßig, zumal die Antragsteller am 2., 9. und 10. April 2021 negativ getestet worden seien. Nach der aktuellen EQV dürften sich die Normadressaten in Bayern und in Hochinzidenzgebieten in Deutschland frei bewegen. Im Übrigen sei der pauschale Verweis auf die Begriffsdefinition des Risikogebiets in § 2 Nr. 17 IfSG unzulässig. Die Vorschrift sei unbestimmt und intransparent. Die für die Feststellung von Risikogebieten zuständigen Stellen bestimmten regelmäßig ein komplettes Staatsgebiet als Risikogebiet; eine Unterteilung in Bezirke oder gar Kommunen sei unüblich. Durch die Impfungen sei eine stetig größer werdende Bevölkerungsgruppe gegen COVID-19 geschützt. Dem Antragsgegner werden zudem Versäumnisse auf anderen Gebieten, z.B. der unterbliebenen Schaffung zusätzlicher Notkapazitäten in Krankenhäusern, vorgeworfen. Eine Folgenabwägung falle - vor allem wegen der langen Dauer der Einschränkungen und der stark rückläufigen Infektionszahlen - zu Gunsten der Antragsteller aus, zumal sie sich wegen der parallel geltenden bundesrechtlichen Anmeldungs- und Testpflicht bei dem Aufenthalt im Ausland nicht unbemerkt infizieren könnten. Das Gesundheitsamt habe die Erteilung einer Ausnahme gem. § 2 Abs. 4 EQV abgelehnt.

9
4. Der Antragsgegner tritt dem Eilantrag entgegen und beantragt die Antragsablehnung. Zur Begründung wurde im Wesentlichen ausgeführt, die mit Gesetz vom 29. März 2021 (BGBl. 2021 I Seite 370) eingeführte Verordnungsermächtigung des der des Bundes in § 36 Abs. 8 Satz 1 Nr. 1 IfSG zur Anordnung einer Absonderung stehe der Wirksamkeit der in der EQV getroffenen Regelungen nicht entgegen. Die Annahme eines Ansteckungsverdachts bei Rückkehr aus einem Risikogebiet sei weiterhin zulässig. Auf Bundesebene sei nach dem Informationsstand des Antragsgegners bislang keine Entscheidung getroffen worden, wann eine bundesrechtliche Verordnung auf Grundlage des § 36 Abs. 8 Satz 1 Nr. 1 IfSG getroffen werden solle. Die Bundesregierung gehe demnach auch davon aus, dass landesrechtliche Regelungen wie die der EQV weiterhin zulässig blieben. Allein die Schaffung einer Ermächtigungsgrundlage hindere den Erlass landesrechtlicher Regelungen auf der Grundlage des § 32 Satz 1 IfSG i.V.m. §§ 28 Abs. 1 Satz 1, 29, 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG nicht. Vielmehr sei vom Eintritt einer „Sperrwirkung“ erst auszugehen, wenn die Bundesregierung von der Verordnungsermächtigung Gebrauch mache. Außerdem bleibe die Wirksamkeit einer zuvor ordnungsgemäß erlassenen Rechtsverordnung durch die nachträgliche Änderung einer Ermächtigungsgrundlage unberührt. Keinesfalls habe der Bund mit der Aufnahme einer Verordnungsermächtigung den Eintritt einer Regelungslücke in Zeiten stark steigender Infektionszahlen beabsichtigt.

10
5. Im Übrigen wird auf den Inhalt der Gerichtsakten Bezug genommen.

II.

11
Der zulässige Antrag hat keinen Erfolg.

12
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. Die Erfolgsaussichten eines noch zu erhebenden Normenkontrollantrags in der Hauptsache gegen die Regelung des § 1 EQV sind unter Anwendung des Prüfungsmaßstabs im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO bei summarischer Prüfung als offen anzusehen (1.). Eine Folgenabwägung geht zulasten der Antragsteller aus (2.).

13
1. Der Senat verweist zur Begründung auf seine Beschlüsse vom 14. Dezember 2020 (Az. 20 NE 20.2860) und 2. März 2021 (Az. 20 NE 21.570), die zwischen den Beteiligten ergangen sind, sowie auf die Beschlüsse vom 3. Dezember 2020 (Az. 20 NE 20.2749 - BeckRS 2020, 33531) und vom 28. September 2020 (20 NE 20.2142 - BeckRS 2020, 27261). Die dortigen Erwägungen gelten weiterhin. Der Senat hat ausdrücklich offengelassen, ob die Voraussetzungen des § 30 i.V.m. § 32 Satz 1 IfSG erfüllt sind und vom Vorliegen einer ausreichenden gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der EQV ausgegangen werden kann. Daran wird trotz der sich zuletzt ausbreitenden besorgniserregenden Virusmutationen (VOC) mit potenziell leichterer Ansteckungsmöglichkeit und möglicherweise schwereren Krankheitsverläufen festgehalten. Nach der Aufnahme des Begriffes der Risikogebiete in § 2 Nr. 17 IfSG (vgl. Art. 1 Nr. 2b des Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 18.11.2020, BGBl I S. 2397) hat der Bundesgesetzgeber nun den Weg eröffnet, im Wege einer Bundesverordnung eine Absonderungspflicht für Einreisende allein an ihre Rückkehr aus Risikogebieten anzuknüpfen. Mit der Aufnahme einer Verordnungsermächtigung in § 38 Abs. 8 Satz 1 Nr. 1 IfSG durch das Gesetz zur Fortgeltung der die epidemische Lage von nationaler Tragweite betreffenden Regelungen vom 29. März 2021 (BGBl. I Seite 370) hat der Bundesgesetzgeber die Regelungsmaterie der Einreise aus dem Ausland während der Fortgeltung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite nach § 5 IfSG, eine Materie der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 19 GG, dahingehend geregelt, dass abweichend von § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG, der bislang unverändert geblieben ist, eine Absonderung nach Rückkehr aus einem als Risikogebiet eingestuften Gebiet auch zulässig ist, wenn der nach § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG notwendige Ansteckungsverdacht nach § 2 Nr. 7 IfSG nicht besteht. Damit hat der Bundesgesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass alleine die Rückkehr aus einem Risikogebiet nicht das Vorliegen eines Ansteckungsverdachts begründet, sondern dass weitere Umstände hinzutreten müssen, die zu der Annahme eines Ansteckungsverdachts berechtigen. Insofern haben sich die in den bereits genannten Senatsbeschlüssen geäußerten Zweifel der auf § 32 Satz 1 i.V.m. § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG gestützten Landesverordnung bestätigt. Von einem Ansteckungsverdacht, der im Rahmen der Ermächtigung des Antragsgegners nach § 32 Satz 1 IfSG zur Anordnung einer Absonderung nach § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG notwendige Voraussetzung ist, kann demnach allein aufgrund der Rückreise aus einem Risikogebiet nicht ausgegangen werden. Erforderlich ist die Darlegung, warum über die Rückkehr aus einem Risikogebiet hinaus Anhaltspunkte bestehen, die das Bestehen eines Ansteckungsverdachts, also die Annahme, der Betroffene habe Krankheitserreger aufgenommen, wahrscheinlicher ist als das Gegenteil, begründen können. Dies wird der Antragsgegner bei der Entscheidung, die Geltungsdauer der EQV über den 18. April 2021 (§ 5 EQV) hinaus nochmals zu verlängern, zu berücksichtigen haben.

14
2. Die Folgenabwägung ergibt, dass die Interessen der Gesamtbevölkerung am Schutz von Leib und Leben (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) die Schutzgüter, auf die sich die Antragsteller sinngemäß berufen (Art. 2 Abs. 1 und Art. 12 Abs. 1 GG) überwiegen.

15
a) Das pandemische Geschehen ist von ansteigenden Infektionszahlen geprägt. Nach dem Situationsbericht des Robert-Koch-Instituts (RKI) vom 13. April 2021 (abrufbar unter https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situ-ationsberichte/Apr_2021/2021-04-13-

de.pdf? blob=publicationFile) steigt die 7-Tages-Inzidenz für ganz Deutschland seit Mitte Februar 2021 stark an und liegt bereits bei über 100/100.000 Einwohner. Die hohen bundesweiten Fallzahlen werden durch zumeist diffuse Geschehen mit zahlreichen Häufungen insbesondere in Haushalten, im beruflichen Umfeld sowie in Kitas und Horteinrichtungen verursacht. Das Geschehen ist nicht regional begrenzt, die Anzahl der Landkreise mit einer 7-Tages-Inzidenz über 100/100.000 Einwohner nimmt ebenfalls seit Mitte Februar 2021 deutlich zu. Etwa seit Mitte März hat sich der Anstieg der Fallzahlen beschleunigt. Der 7-Tage-R-Wert liegt über 1, wobei der Einfluss der Osterfeiertage zu beachten ist. Die COVID-19-Fallzahlen stiegen in den letzten Wochen in allen Altersgruppen wieder an, besonders stark jedoch bei Kindern und Jugendlichen, von denen auch zunehmend Übertragungen und Ausbruchsgeschehen ausgehen. Auch bei den über 80-Jährigen hat sich der wochenlang abnehmende Trend nicht fortgesetzt. Beim Großteil der Fälle ist der Infektionsort nicht bekannt. COVID-19-bedingte Ausbrüche betreffen momentan insbesondere private Haushalte, zunehmend auch Kitas, Schulen und das berufliche Umfeld, während die Anzahl der Ausbrüche in Alters- und Pflegeheimen abgenommen hat. Insgesamt ist die VOC B.1.1.7 inzwischen in Deutschland der vorherrschende COVID-19-Erreger. Das ist besorgniserregend, weil die VOC B.1.1.7 nach bisherigen Erkenntnissen deutlich ansteckender ist als andere Varianten. Zudem vermindert die zunehmende Verbreitung und Dominanz der VOC 1.1.7 die Wirksamkeit der bislang erprobten Infektionsschutzmaßnahmen erheblich. Der Anstieg der Fallzahlen insgesamt und der Infektionen durch die VOC B 1.1.7. werden nach Einschätzung des RKI zu einer deutlich ansteigenden Anzahl von Hospitalisierungen und intensivpflichtigen Patientinnen und Patienten führen. Bundesweit ist seit Mitte März wieder ein deutlicher Anstieg der COVID-19-Fallzahlen auf Intensivstationen (ITS) zu verzeichnen. Die Anzahl der Neuinfektionen je 100.000 Einwohner innerhalb von sieben Tagen (Inzidenz) betrug am 13. April 2021 bundesweit 141 und in Bayern 160.

16
b) 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 Grundrechte der Antragsteller. Gegenüber den bestehenden Gefahren für Leib und Leben, vor denen zu schützen der Staat nach dem Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit gemäß Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verpflichtet ist (vgl. auch BVerfG, B.v. 11.11.2020 - 1 BvR 2530/20 - juris Rn. 16), müssen die Interessen der Antragsteller gegenwärtig zurücktreten.

17
3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 159 Satz 2 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 (§ 5 EQV), zielt der Eilantrag inhaltlich auf eine Vorwegnahme der Hauptsache, weshalb eine Reduzierung des Gegenstandswertes für das Eilverfahren auf der Grundlage von Ziff. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 nicht angebracht ist.

18
Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).