

Beglaubigte Abschrift

OBERVERWALTUNGSGERICHT MECKLENBURG-VORPOMMERN

Aktenzeichen:
2 KM 267/20 OVG



BESCHLUSS

In dem Verwaltungsstreitverfahren

[REDACTED]

Proz.-Bev.:
Rechtsanwälte Füller & Kollegen TRIAS,
Martin-Luther-Ring 12, 04109 Leipzig

- Antragsteller -

gegen

Land Mecklenburg-Vorpommern,
vertreten durch die Landesregierung,
diese vertreten durch die Ministerpräsidentin,
Schloßstraße 2 - 4, 19053 Schwerin

- Antragsgegner

wegen

Gesundheit, Hygiene, Lebens- und Arzneimittel (ohne Krankenhausrecht)

- 2 -

hat der 2. Senat des Oberverwaltungsgerichts Mecklenburg-Vorpommern am

9. April 2020

durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Redeker,
die Richterin am Oberverwaltungsgericht Hirtschulz,
die Richterin am Verwaltungsgericht Buck,
den Richter am Oberverwaltungsgericht Röh und
den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Sperlich

beschlossen:

Der Antrag wird abgelehnt.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 5.000,- Euro festgesetzt.

Gründe:

I.

Der Antragsteller, der seinen Hauptwohnsitz in [REDACTED] hat und sich nach seinen eigenen Angaben seit dem 14.03.2020 in seiner Zweitwohnung in Mecklenburg-Vorpommern aufhält, begehrt die vorläufige Außervollzugsetzung des § 4 Abs. 8 der Verordnung der Landesregierung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Mecklenburg-Vorpommern (SARS-CoV-2-Bekämpfungsverordnung – SARS-CoV-2-BekämpfV) in der Fassung der Ersten Änderungsverordnung vom 08.04.2020 (GVObI. S. 146).

§ 4 der vorgenannten Verordnung lautet:

§ 4 VO (Reisen nach Mecklenburg-Vorpommern)

(1) Alle Reisen in das Gebiet des Landes Mecklenburg-Vorpommern sind untersagt, soweit die folgenden Absätze nichts anderes bestimmen.

(2) Das Verbot in Absatz 1 gilt nicht für Personen, die ihren ersten Wohnsitz (Haupt- oder alleinige Wohnung nach dem Bundesmeldegesetz) in Mecklenburg-Vorpommern oder im Amt Neuhaushaben oder in Mecklenburg-Vorpommern eine allgemeinbildende Schule, berufliche Schule oder Schule für Erwachsene besuchen oder an einer Hochschule im Sinne des § 1 Landeshochschulgesetz immatrikuliert sind.

- 3 -

(3) Das Verbot in Absatz 1 gilt nicht für Reisen, die für die Ausübung beruflicher Tätigkeiten zwingend erforderlich sind.

(4) Das Verbot in Absatz 1 gilt nicht für Anlässe, bei denen die Anwesenheit der reisenden Person zwingend erforderlich ist aus rechtlichen Gründen (Beispiel: Zeugenaussage vor Gericht) oder zur Erfüllung einer moralischen Verpflichtung (Beispiel: Teilnahme an der Beisetzung eines nahen Verwandten).

(5) Das Verbot in Absatz 1 gilt nicht für Reisen zu privaten Besuchen bei Familienangehörigen (Kernfamilie), die ihren ersten Wohnsitz (Haupt- oder alleinige Wohnung nach dem Bundesmeldegesetz) in Mecklenburg-Vorpommern haben. Familienangehörige (Kernfamilie) sind hierbei Ehegatten, eingetragene Lebenspartner, Lebensgefährten, Kinder, Eltern und Großeltern. Ein solcher Familienbesuch ist jeweils auch zusammen mit dem Ehegatten, eingetragenen Lebenspartner oder Lebensgefährten möglich, sofern häusliche Gemeinschaft besteht.

(6) Das Verbot in Absatz 1 gilt nicht für Umzüge nach Mecklenburg-Vorpommern, die unaufschiebbar sind.

(7) Personen, die sich innerhalb der letzten 14 Tage vor dem beabsichtigten Besuch in einem internationalen Risikogebiet oder in einem besonders betroffenen Gebiet der Bundesrepublik Deutschland aufgehalten haben, ist für die Dauer von 14 Tagen ab Rückkehr aus diesen Ländern bzw. diesen Gebieten eine Reise nach Absatz 3 und Absatz 5 untersagt. Die Einstufung der Risikogebiete richtet sich nach den tagesaktuellen Festlegungen des Robert-Koch-Instituts.

(8) Personen, die sich in Mecklenburg-Vorpommern aufhalten und für die keine Ausnahme nach den Absätzen 2 bis 6 gilt, haben unabhängig vom Tag ihrer Einreise das Land Mecklenburg-Vorpommern unverzüglich zu verlassen.

Der Antragsteller trägt vor, § 4 Abs. 8 der Verordnung sei vorläufig außer Vollzug zu setzen, weil § 32 Satz 1 IfSG keine taugliche Ermächtigungsgrundlage für diese darstelle. Zudem sei die Regelung unverhältnismäßig und verstoße gegen höherrangiges Recht.

Der Antragsteller beantragt,

im Wege der einstweiligen Anordnung § 4 Absatz 8 der Verordnung der Landesregierung über Maßnahmen zur Bekämpfung der Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 in Mecklenburg-Vorpommern - SARS-CoV-2-Bekämpfungsverordnung vom 03.04.2020 außer Vollzug zu setzen, soweit in der genannten Vorschrift selbst für das Bestehen eines Zweitwohnsitzes in Mecklenburg-Vorpommern und/oder der Einreise vor Inkrafttreten dieser Verordnung (und ihrer Vorgängerverordnung vom 17.03.2020, zuletzt geändert am 23.03.2020) die Pflicht zum Verlassen des Landes Mecklenburg-Vorpommern geregelt wird.

Der Antragsgegner verteidigt die angegriffene Verordnung.

- 4 -

II.

Der Normenkontrollantrag ist zulässig.

Der Antragsteller ist antragsbefugt. Er macht insbesondere geltend, er werde durch § 4 Abs. 8 der Verordnung in seinen Grundrechten aus Art. 2 Abs. 1 und Art. 14 Abs. 1 GG verletzt. Durch die angegriffene Regelung werde ihm der Verbleib in seiner Zweitwohnung verwehrt.

Dem Antragsteller fehlt nicht das Rechtsschutzbedürfnis, denn durch die vorläufige Außer-
vollzugsetzung der von ihm angegriffenen Bestimmung der Verordnung verbessert sich
seine Rechtsstellung.

III.

Im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO kann das Gericht eine einstweilige Anordnung er-
lassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen
dringend geboten ist. Hierüber entscheidet der Senat auf der Grundlage einer summari-
schen Überprüfung der Erfolgsaussichten des Antrages in der Hauptsache. Erweist sich
dieser als voraussichtlich unzulässig oder unbegründet, ist der Eilrechtsschutz abzu-
lehnen; erweist sich der Antrag in der Hauptsache als voraussichtlich zulässig und be-
gründet, ist dies ein wesentliches Indiz dafür, den Vollzug der Norm bis zu einer Entschei-
dung in der Hauptsache zu suspendieren, wenn die ansonsten dem Antragsteller, be-
troffenen Dritten oder der Allgemeinheit drohenden Nachteile dies für geboten erscheinen
lassen. Bei offenen Erfolgsaussichten verbleibt es bei einer Folgenabwägung (BVerwG,
Beschl. v. 30.04.2019 – 4 VR 3.19, juris Rn. 4 für einen Bebauungsplan; auf Rechtsvor-
schriften nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO erweiternd VGH Mannheim, Beschl. v. 10.07.2019
– 8 S 2962/18, juris Rn. 16).

Bei der im Eilverfahren nur möglichen summarischen Prüfung erweist sich der Antrag als
überwiegend wahrscheinlich unbegründet.

Der Senat hat hierzu in seiner Entscheidung vom 08.04.2020 – 2 KM 236/20 OVG – aus-
geführt:

„Die Ermächtigungsgrundlage für die Rechtsverordnung, in der die angegriffenen
Vorschriften enthalten sind, genügt den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 Satz 2
GG. Danach müssen Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung im

- 5 -

Gesetz bestimmt werden. Das so geregelte Bestimmtheitsgebot verlangt, dass der förmliche Gesetzgeber, also das Parlament selbst die Entscheidung darüber trifft, welche Fragen durch die Rechtsverordnung geregelt werden sollen; er muss die Grenzen einer solchen Regelung festsetzen und angeben, welchem Ziel die Regelung dienen soll. Der Bürger muss aus der Ermächtigungsnorm ersehen können, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von der Ermächtigung Gebrauch gemacht werden und welchen Inhalt die Rechtsverordnung haben kann (BVerfGE 29, 198, 210; 55, 207, 226; 56, 1, 12). Es ist ausreichend, wenn Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Ermächtigungsvorschrift nach allgemeinen Auslegungsgrundsätzen aus ihrem Sinnzusammenhang mit anderen Vorschriften des Gesetzes und aus dem von der gesetzlichen Regelung insgesamt verfolgten Ziel unter Heranziehung der Entstehungsgeschichte des Gesetzes ermittelt werden können (BVerfGE 80, 1, 20 f.; 106, 1, 19). Die Regelungen sind so bestimmt zu fassen, wie dies nach Eigenart der zu ordnenden Lebenssachverhalte und mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist.

Diesen Vorgaben an die Bestimmtheit genügt § 32 Satz 1 IfSG. Aus dem Verweis auf die §§ 28 bis 31 IfSG ergibt sich für das Ausmaß der Ermächtigung, dass nur solche Maßnahmen vom Ordnungsgeber angeordnet werden können, die nach diesen Vorschriften rechtlich zulässig sind. § 28 Abs. 1 IfSG seinerseits sieht konkrete Maßnahmen vor und erlaubt darüber hinaus solche, die in Zielsetzung, Geeignetheit und Erforderlichkeit diesen Schutzmaßnahmen entsprechen. Inhalt, Zweck und Ausmaß der Schutzmaßnahmen dürften damit in Anwendung der herkömmlichen Auslegungsmethoden noch ermittelbar sein. Angesichts der historischen Erfahrungen mit Epidemien, der Erkenntnisse der einschlägigen Fachwissenschaften im Umgang mit solchen Epidemielagen und aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen zum konkreten Erreger/Auslöser der zu bekämpfenden Epidemie findet die Verordnungsermächtigung bestimmbare Grenzen, ohne dass der Gesetzgeber der Exekutive eine Blankettermächtigung erteilt und damit aus der politischen Verantwortung geflüchtet ist."

Die angefochtene Bestimmung hält sich im Rahmen der Ermächtigungsgrundlage des § 32 Satz 1 IfSG i. V. m. § 28 Abs. 1 Sätze 1 bis 3 IfSG.

Diese hat folgenden Wortlaut:

Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig

- 6 -

oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist; sie kann insbesondere Personen verpflichten, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten. Unter den Voraussetzungen von Satz 1 kann die zuständige Behörde Veranstaltungen oder sonstige Ansammlungen von Menschen beschränken oder verbieten und Badeanstalten oder in § 33 genannte Gemeinschaftseinrichtungen oder Teile davon schließen. Eine Heilbehandlung darf nicht angeordnet werden.

Der Senat hat hierzu in der vorgenannten Entscheidung ausgeführt:

„Danach erlaubt die Ermächtigungsgrundlage den Erlass von Bestimmungen, die das Ziel haben, die Verbreitung einer übertragbaren Krankheit zu verhindern. Unter den Begriff des Verhinderns gehört als ein Weniger auch die Begrenzung der Ausbreitungsgeschwindigkeit der Krankheit. Bei der durch das neuartige Coronavirus SARS-CoV-2 verbreiteten Erkrankung handelt es sich um eine übertragbare Krankheit im Sinne des § 2 Nr. 3 IfSG. Die in der Rechtsverordnung angeordneten Maßnahmen haben nach der Begründung der Rechtsverordnung das Ziel, besonders vulnerable Personengruppen vor einer Ansteckung zu schützen und die Ansteckung einer größeren Anzahl von Menschen wenigstens zu verzögern. Diese Ermächtigungsgrundlage erlaubt auch Regelungen, die in die Rechte sonstiger Dritter („Nichtstörer“) eingreifen (vgl. BVerwG, Urt. v. 22.03.2012 – 3 C 16/11, juris Rn. 26).

Die Regelungen müssen geeignet sein, diese Zielsetzung umzusetzen. Nach den gegenwärtigen wissenschaftlichen Erkenntnissen erfolgt die Übertragung des Virus überwiegend durch Tröpfchen-Infektion zwischen Menschen. Dazu kommt es insbesondere bei körperlicher Nähe von Menschen im privaten und beruflichen Umfeld unabhängig von direktem Körperkontakt. Die in der Verordnung vorgesehenen Maßnahmen begrenzen solche physischen Kontaktmöglichkeiten.

Die Regelungen müssen auch erforderlich sein. Das Virus ist nach aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnissen hoch infektiös. Einen Impfstoff gibt es bislang ebenso wenig wie die Möglichkeit, die Erkrankung direkt medizinisch zu behandeln. Die medizinische Behandlung ist beschränkt auf die Symptombehandlung und allgemeine Stärkung des Körpers. Die Sterberate insbesondere bei den sogenannten vulnerablen Gruppen der Bevölkerung, vornehmlich ältere Menschen mit Vorerkrankungen, ist nach den bisherigen Erkenntnissen innerhalb dieser Gruppe hoch. Die Vermeidung körperlicher Nähe zwischen Menschen und die

- 7 -

Einhaltung bestimmter Hygieneregeln ist nach gegenwärtigem Wissenstand die gebotene Methode, die Verbreitung des Virus zu verlangsamen oder gar zu hemmen. Dazu gehört die Begrenzung der Bewegungsfreiheit und der Kontaktmöglichkeiten der Menschen untereinander. Andere Methoden stehen momentan nicht zur Verfügung. Ob sämtliche Beschränkungen kumulativ erforderlich sind, unterliegt der Einschätzungsprärogative des Ordnungsgebers.

Die Regelungen müssen zudem verhältnismäßig im engeren Sinne sein. Dem Senat ist dabei bewusst, dass es sich um besonders schwere Grundrechtseingriffe handelt; ebenso ist ihm aber die außergewöhnliche Gefährdungssituation durch das Coronavirus bewusst.

Zunächst ist darauf zu verweisen, dass der Geltungszeitraum der Verordnung auf den 19.04.2020 begrenzt ist. Der Ordnungsgeber macht dadurch deutlich, dass er sich bewusst ist, dass angesichts der Intensität der Eingriffsmaßnahmen eine Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der Verordnung an die Entwicklung der Verbreitung der Erkrankung und die veränderten wissenschaftlichen Erkenntnisse über die Möglichkeiten der Bekämpfung der Infektionsausbreitung und die Behandlungsmöglichkeiten innerhalb eines kurzen Zeitraumes erforderlich ist. Dabei obliegt dem Ordnungsgeber auch innerhalb des Geltungszeitraums der Verordnung eine Beobachtungs- und Überprüfungspflicht (vgl. VGH München, Beschl. v. 30.03.2020 – 20 NE 20.632, Beck-RS, Rn. 63).

Im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung ist auch zu berücksichtigen, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts im Infektionsschutzrecht der im allgemeinen Polizei- und Ordnungsrecht geltende Grundsatz heranzuziehen ist, dass an die Wahrscheinlichkeit des Schadenseintritts umso geringere Anforderungen zu stellen sind, je größer und folgenschwerer der möglicherweise eintretende Schaden ist (BVerwG, Urt. v. 22.03.2012, a. a. O., Rn. 32). Dies rechtfertigt im Rahmen der Verhältnismäßigkeitsprüfung die Überlegung, dass die Anforderungen an die Verhältnismäßigkeit im Falle eines besonders schweren Schadens entsprechend zurückgenommen werden können.

Dies gilt im vorliegenden Fall, weil die durch das Virus hervorgerufene Infektion in vielen Fällen eine schwere Lungenentzündung auslösen kann, die in nicht wenigen Fällen auch bei intensivmedizinischer Betreuung zum Tod führt. Der Verhältnismäßigkeit steht auch nicht entgegen, dass sich die Zahl der bekannten Erkrankungen und Infektionen nicht exponentiell entwickelt hat und bezogen auf die Ge-

- 8 -

samtbevölkerung des Landes Mecklenburg-Vorpommern im Bundesvergleich sowie absolut gering ist. Das kann auch die Folge der in der Vorgängerverordnung angeordneten Maßnahmen und der besonderen demographischen Struktur eines bis auf wenige größere Städte dünn besiedelten Landes sein, wodurch die Verbreitung des Virus im Vergleich zu anderen Bundesländern oder gar ausländischen Staaten langsamer verläuft. Zu berücksichtigen ist auch, dass die Zahl der Tests weiterhin gering ist und daher belastbare Zahlen über die tatsächlichen Infektionen in Mecklenburg-Vorpommern nicht vorliegen. Weil die Infektion nach bisherigem Kenntnisstand überwiegend ohne oder nur mit leichten, einer Erkältung oder einem so genannten grippalen Infekt gleichen oder ähnlichen Symptomen verläuft, ist es nicht ausgeschlossen, dass eine größere Zahl von Personen in Mecklenburg-Vorpommern infiziert ist und die Infektion weitergeben kann, ohne dass dies bemerkt wird. Angesichts dieser Unsicherheiten und der erheblichen Gefahr für eine größere Gruppe von Menschen, ernsthaft zu erkranken, sieht der Senat die Verhältnismäßigkeit der betroffenen Regelungen voraussichtlich für gegeben. Zudem ist auf die umfangreichen Ausnahmen in der Verordnung zu verweisen, die es den Menschen ermöglichen, vielfach ihrer Arbeit nachzugehen und ihre Grundversorgung sicherzustellen. Der Senat hat dabei auch bedacht, dass die Schließungsanordnung für eine große Zahl von Einzelhandelsbetrieben und die in § 1 Abs. 7 der Verordnung aufgeführten Betriebe und Einrichtungen für diese existentielle Folgen haben können. Diese Folgen sollen durch eine Reihe von flankierenden Maßnahmen aufgefangen und wenn möglich vermieden bzw. kompensiert werden. Die Verordnung darf insoweit nicht isoliert betrachtet werden. Schließlich ist zu bedenken, dass die bislang geringe Zahl an bekannt gewordenen Infektionen durch die Beschränkungen der Testmöglichkeiten mit bedingt sein mag, aber auch auf die entsprechenden Bestimmungen der bisherigen Verordnungen zurückzuführen sein dürfte. Eine Lockerung der Bestimmungen kann nach Auffassung vieler Wissenschaftler eine Erhöhung der Infektionszahlen nach sich ziehen.

Die in den angegriffenen Bestimmungen der Verordnung enthaltenen Grundrechtseingriffe finden ihre verfassungsrechtliche Rechtfertigung in der staatlichen Schutzpflicht für die Gesundheit der Bevölkerung und damit den Grundrechten Anderer, die sich auch gerade in dem Anspruch des Einzelnen und der Bevölkerung auf Schutz vor Infektionskrankheiten konkretisiert. Angesichts der erkennbar hohen Gefährdung eines nicht unbeträchtlichen Teils der Bevölkerung durch die durch den SARS-CoV-2-Virus hervorgerufene Erkrankung liegen die Vorausset-

- 9 -

zungen für eine Einschränkung der Grundrechte, insbesondere des nur durch verfassungsimmanente Schranken einschränkbares Grundrechts auf Religionsausübung aus Art. 4 GG vor (vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.01.2020 – 2 BvR 1333/17, juris Rn. 82)."

Die angegriffene Vorschrift des § 4 Abs. 8 der Verordnung ist nach der im Eilverfahren nur möglichen summarischen rechtlichen Würdigung des Senats auch ihrerseits verhältnismäßig.

Dies ergibt sich insbesondere unter Berücksichtigung des Umstandes, dass § 4 Abs. 8 mit § 4 Abs. 1 der Verordnung korrespondiert. Beide werden gleichermaßen durch die umfangreichen Ausnahmeregelungen des § 4 Absätze 2 bis 6 der Verordnung gemildert (vgl. Beschluss des Senats vom 08.04.2020 – 2 KM 236/20 OVG –). Der Verordnunggeber kann und muss mit Blick auf den Katalog dieser Ausnahmeregelungen nicht alle denkbaren Einzelfälle abdecken. Diesen kann durch die hierfür zuständigen Behörden auf der Ebene des Vollzugs der Bestimmung genügt werden. Dass besonders gelagerten Einzelfällen im Rahmen des Vollzugs Rechnung getragen werden soll, ergibt sich mit Blick auf den Begriff der „unverzöglichen“ Ausreise in § 4 Abs. 8 der Verordnung, der dabei die Einbeziehung von Zumutbarkeitsgesichtspunkten ermöglicht.

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus den § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 2 GKG.

- 10 -

Hinweis:

Der Beschluss ist gemäß § 152 Abs. 1 VwGO und § 68 Abs. 1 Satz 5 i.V.m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG unanfechtbar.

Redeker

Hirtschulz

Buck

Röh

Sperlich

**Die Übereinstimmung dieser Abschrift
mit dem Original wird beglaubigt:**
Greifswald, 14. April 2020

Filbrich, Justizangestellte
Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

