

13 B 776/20.NE

Beglaubigte Abschrift

B e s c h l u s s

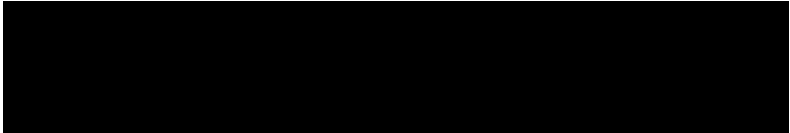
In dem verwaltungsgerichtlichen Verfahren

- 1.
- 2.



Antragsteller,

Prozessbevollmächtigte:

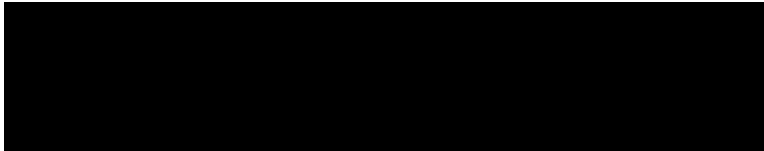


g e g e n

das Land Nordrhein-Westfalen, vertreten durch das Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales des Landes Nordrhein-Westfalen, Fürstenwall 25, 40219 Düsseldorf,

Antragsgegner,

Prozessbevollmächtigte:



wegen Infektionsschutzrechts - Coroneinreiseverordnung
hier: Antrag auf Erlass einer normbezogenen einstweiligen Anordnung

hat der 13. Senat des

OBERVERWALTUNGSGERICHTS FÜR DAS LAND NORDRHEIN-WESTFALEN

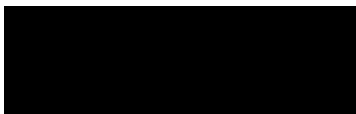
am 5. Juni 2020

durch

den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht



die Richterin am Oberverwaltungsgericht



die Richterin am Verwaltungsgericht

beschlossen:

- 2 -

§ 1 Abs. 1 bis 3 der Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 in Bezug auf Ein- und Rückreisende vom 9. April 2020 wird vorläufig außer Vollzug gesetzt.

Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 5.000 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragsteller befinden sich seit dem 6. März 2020 gemeinsam mit ihren beiden minderjährigen Kindern in Thailand. Sie wenden sich im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gegen die im Zuge der Bekämpfung der Corona-Pandemie erlassenen Regelungen über Schutzmaßnahmen in Bezug auf Ein- und Rückreisende.

Die Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 in Bezug auf Ein- und Rückreisende (Coronaeinreiseverordnung - CoronaEinreiseVO) vom 9. April 2020 (GV. NRW. S. 218a), zuletzt geändert durch Verordnung vom 29. Mai 2020 (GV. NRW. S. 348a) trifft insoweit folgende Bestimmungen:

§ 1

Schutzmaßnahmen in Bezug auf Ein- und Rückreisende

(1) Personen, die auf dem Land-, See-, oder Luftweg aus einem Staat außerhalb der Staatengruppe nach Absatz 4 in das Land Nordrhein-Westfalen einreisen und sich zuvor mehr als 72 Stunden außerhalb der Staatengruppe nach Absatz 4 aufgehalten haben, sind verpflichtet, sich unverzüglich nach der Einreise auf direktem Weg in die eigene Häuslichkeit oder eine andere geeignete Unterkunft zu begeben und diesen Aufenthaltsort für einen Zeitraum von 14 Tagen nach ihrer Einreise in die Staatengruppe nach Absatz 4 nicht zu verlassen. Dies gilt auch für Personen, die vor der Einreise in das Land Nordrhein-Westfalen zunächst in ein anderes Land der Bundesrepublik Deutschland oder in einen anderen Staat der Staatengruppe nach Absatz 4 eingereist sind.

(2) Den in Absatz 1 genannten Personen ist es in diesem Zeitraum nicht gestattet, Besuch von Personen zu empfangen, die nicht dem Hausstand des Aufenthaltsorts angehören.

- 3 -

(3) Die in Absatz 1 genannten Personen sind verpflichtet, unverzüglich das für sie zuständige Gesundheitsamt zu kontaktieren und auf das Vorliegen der Verpflichtungen nach Absatz 1 hinzuweisen. Sie haben dem Gesundheitsamt Auskunft über ihren Gesundheitszustand zu geben und sind verpflichtet, das Gesundheitsamt beim Auftreten von Krankheitssymptomen unverzüglich zu kontaktieren.

(4) Staatengruppe im Sinne der Absätze 1 bis 3 sind die Mitgliedstaaten der Europäischen Union sowie Island, Liechtenstein, Norwegen, die Schweiz und das Vereinigte Königreich von Großbritannien und Nordirland.

§ 1a

Abweichungen aufgrund von Einschätzungen des ECDC und des RKI

(1) § 1 gilt nicht für die Einreise aus solchen Staaten außerhalb der Staatengruppe nach § 1 Absatz 4, für die das Robert Koch-Institut (RKI) aufgrund der dortigen epidemiologischen Lage die Entbehrlichkeit von Schutzmaßnahmen in Bezug auf Ein- und Rückreisende ausdrücklich festgestellt hat.

(2) § 1 gilt entsprechend für Personen, die aus einem Staat innerhalb der Staatengruppe nach § 1 Absatz 4 einreisen, der nach den statistischen Auswertungen und Veröffentlichungen des European Center for Disease Prevention and Control (ECDC) eine Neuinfiziertenzahl im Verhältnis zur Bevölkerung von mehr als 50 Fällen pro 100.000 Einwohner kumulativ in den letzten sieben Tagen aufweist.

Die Antragsteller haben am 26. Mai 2020 einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt.

Zur Begründung machen sie im Wesentlichen geltend: Sie seien nach Thailand gereist, um dort ihren Familienurlaub zu verbringen. Die Heimreise sei bisher wegen der Corona-Pandemie unterblieben, nunmehr beabsichtigten sie am 6. Juni 2020 die Rückreise nach Deutschland anzutreten. Nach der Rückkehr wollten sie ihren beruflichen Tätigkeiten nachgehen und ihrem Sohn den Besuch des Kindergartens ermöglichen. Die Pflicht zur „häuslichen Quarantäne“ könne nicht auf §§ 32, 30 IfSG gestützt werden, da nicht mehr davon ausgegangen werden könne, dass alle aus Drittstaaten einreisende Personen ansteckungsverdächtig i. S. d. § 2 Nr. 7 IfSG seien. Die vorgenommene Pauschalierung sei nicht mehr zulässig. Es fehle an belastbaren wissenschaftlichen Erkenntnissen für die Annahme, dass alle Länder außerhalb der in § 1 Abs. 4 CoronaEinreiseVO genannten Staatengruppe als Risikogebiete zu qualifizieren seien. Daran ändere auch die Möglichkeit nichts, dass das Robert Koch-Institut für einzelne Drittstaaten eine anderweitige Bewertung vornehmen könne. Es

- 4 -

bestehe weder eine ausdrücklich Pflicht für das Robert Koch-Institut entsprechende Bewertungen vorzunehmen, noch lägen solche aktuell vor. Es lasse sich auch nicht feststellen, dass das Robert Koch-Institut bereits an eigenen Bewertungen für Drittländer arbeite. Angesichts der jetzigen Datenlage müsse die Regelung so gefasst sein, dass einzelne Risikogebiete, in denen das Infektionsgeschehen die Verhängung einer Quarantäne gegenüber den Rück- bzw. Einreisenden rechtfertigen könne, ausgewiesen würden. Die Regelung sei aufgrund der vielen Ausnahmen inkohärent. Auch § 28 Abs. 1 IfSG könne nicht als Ermächtigungsgrundlage für die Quarantänepflicht für sog. Nichtstörer herangezogen werden. Der Rückgriff auf die Generalklausel sei schon angesichts der detaillierten Regelung der Quarantänemaßnahme in § 30 IfSG ausgeschlossen. § 1 CoronaEinreiseVO stelle auch keine im Vergleich zu § 30 IfSG wesensverschiedene Maßnahme dar. Darüber hinaus dürfe die Quarantäne als Maßnahme der Freiheitsentziehung oder zumindest Freiheitsbeschränkung i. S. v. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG und Art. 104 Abs. 1 GG nur durch ein formelles Gesetz angeordnet werden, welches dem Bestimmtheitsgrundsatz genüge. Diese Anforderungen erfülle die Generalklausel nicht.

Die Antragsteller beantragen sinngemäß,

im Wege der einstweiligen Anordnung den Vollzug von § 1 Abs. 1 bis 3 CoronaEinreiseVO bis zu einer Entscheidung über einen noch zu erhebenden Normenkontrollantrag auszusetzen.

Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

Er hat im Wesentlichen vorgetragen: Die in § 1 CoronaEinreiseVO getroffenen Regelungen stützten sich auf §§ 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2, 32 IfSG. Dies sei möglich, weil die Generalklausel vom Gesetzgeber bewusst weit gefasst worden sei, um den Infektionsschutzbehörden ein breites Spektrum geeigneter Schutzmaßnahmen zu eröffnen. Ein Rückgriff auf die Generalklausel werde auch nicht durch die Spezialregelung in § 30 IfSG gesperrt. Die Verpflichtung, sich nach der Einreise aus dem Ausland unverzüglich und auf direktem Weg in die eigene Häuslichkeit oder eine andere geeignete Unterkunft zu begeben und diesen Aufenthaltsort für einen Zeitraum von

- 5 -

14 Tagen nicht zu verlassen, stelle eine zu der in § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG geregelten Absonderung wesensverschiedene Maßnahme dar. Dies zeige sich insbesondere daran, dass § 30 Abs. 2 bis 7 IfSG auf die in § 1 CoronaEinreiseVO getroffenen Anordnungen nicht anwendbar sei. Überdies sei die Terminologie bewusst an den Tatbestand des § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 IfSG angelehnt. Auch stellten Zuwiderhandlungen nur eine Ordnungswidrigkeit dar, dagegen seien Verstöße gegen § 30 Abs. 1 IfSG unter Strafe gestellt. Adressat der auf § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG gestützten Maßnahmen könnten nicht nur sog. Störer sein, sondern auch Dritte, also Personen von denen selbst keine Gefahr ausgehe. Unter Berücksichtigung der Risikoeinschätzung des Robert Koch-Instituts seien die Anordnungen auch verhältnismäßig. Insoweit sei auch zu berücksichtigen, dass Daten über Infektionsraten nicht für alle Drittstaaten über Verfügung stünden.

II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung hat Erfolg. Er ist gemäß § 47 Abs. 6, Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 109a JustG NRW statthaft und auch im Übrigen zulässig. Der Antrag ist auch begründet. Die Voraussetzungen für den Erlass einer einstweiligen Anordnung gemäß § 47 Abs. 6 VwGO liegen vor. Nach dieser Bestimmung kann das Normenkontrollgericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist.

Prüfungsmaßstab im Verfahren auf Erlass einer normbezogenen einstweiligen Anordnung sind zunächst die Erfolgsaussichten des in der Sache anhängigen Normenkontrollantrags, soweit sich diese im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bereits absehen lassen. Ergibt die Prüfung der Erfolgsaussichten, dass der Normenkontrollantrag voraussichtlich unzulässig oder unbegründet sein wird, ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen nicht dringend geboten. Erweist sich dagegen der Antrag als zulässig und (voraussichtlich) begründet, 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) Voll-

- 6 -

zug 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. Lassen sich die Erfolgsaussichten des Normenkontrollverfahrens nicht abschätzen, ist über den Erlass einer beantragten einstweiligen Anordnung im Wege einer Folgenabwägung zu entscheiden: Gegenüberzustellen sind die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, das Hauptsacheverfahren aber Erfolg hätte, und die Nachteile, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, das Normenkontrollverfahren aber erfolglos bliebe. Die für den Erlass der einstweiligen Anordnung sprechenden Erwägungen müssen die gegenläufigen Interessen dabei deutlich überwiegen, mithin so schwer wiegen, dass der Erlass der einstweiligen Anordnung - trotz offener Erfolgsaussichten der Hauptsache - dringend geboten ist.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 25. Februar 2015 - 4 VR 5.14 -, juris, Rn. 12; OVG NRW, Beschlüsse vom 6. April 2019 - 13 B 398/20.NE -, juris, Rn. 32, und vom 26. August 2019 - 4 B 1019/19.NE -, juris, Rn. 12; Nds. OVG, Beschluss vom 17. Februar 2020 - 2 MN 379/19 -, juris, Rn. 24, m. w. N.; Ziekow, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 395.

Nach dieser Maßgabe ist der Erlass einer normenbezogenen einstweiligen Anordnung dringend geboten. Nach der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nur möglichen summarischen Prüfung erweist sich der von den Antragstellern angegriffene § 1 Abs. 1 bis 3 CoronaEinreiseVO voraussichtlich als rechtswidrig und würde in einem Hauptsacheverfahren für unwirksam erklärt werden (1.). Zudem überwiegen die Gründe für die einstweilige Außervollzugsetzung die für den weiteren Vollzug der Verordnung sprechenden Gründe (2.).

1. Die angegriffenen Regelungen lassen sich voraussichtlich bereits nicht auf die angegebene gesetzliche Ermächtigungsgrundlage stützen (a). Unabhängig davon ist die Verhängung einer Quarantäne gegen grundsätzlich sämtliche Einreisende aus anderen als den in § 1 Abs. 4 CoronaEinreiseVO genannten Staaten und Staatengruppen nicht (mehr) notwendig (b).

- 7 -

a) Die Coroneinreiseverordnung nennt als Ermächtigungsgrundlage für § 1 Abs. 1 bis 3 CoronaEinreiseVO in ihrer Präambel § 32 i. V. m. § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG in der Fassung vom 27. März 2020 (BGBl. I 587). Nach § 32 Satz 1 IfSG werden die Landesregierungen ermächtigt, unter den Voraussetzungen, die für Maßnahmen nach den §§ 28 bis 31 IfSG maßgebend sind, auch durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen. Die Landesregierungen können gemäß § 32 Satz 2 IfSG die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen nach Satz 1 der Vorschrift durch Rechtsverordnung auf andere Stellen übertragen. Werden Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige oder Ausscheider festgestellt oder ergibt sich, dass ein Verstorbener krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider war, so trifft die zuständige Behörde nach § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 IfSG die notwendigen Schutzmaßnahmen, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 IfSG genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist. Gemäß § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 IfSG kann die zuständige Behörde 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.

Zweifelhaft ist bereits, ob - wie der Antragsgegner meint - die Anordnungen, sich unverzüglich nach der Einreise aus einem Drittstaat auf direktem Weg in die eigene Häuslichkeit oder eine andere geeignete Unterkunft zu begeben, diesen Aufenthaltsort für einen Zeitraum von 14 Tagen nach der Einreise nicht zu verlassen, keinen Besuch zu empfangen und dem Gesundheitsamt Auskunft zu erteilen, auf § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG gestützt werden können. Es spricht nämlich Überwiegendes dafür, dass der Rückgriff auf die infektionsschutzrechtliche Generalklausel wegen der in § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG enthaltenen spezielleren Absonderungsregelungen ausgeschlossen ist.

Zwar könnte der Wortlaut des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG, wonach die zuständige Behörde die notwendigen Schutzmaßnahmen trifft, insbesondere die in den §§ 29 bis 31 genannten, soweit und solange es zur Verhinderung der Verbreitung übertragbarer Krankheiten erforderlich ist, und sie insbesondere Personen verpflichten kann, den Ort, an dem sie sich befinden, nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu

- 8 -

verlassen oder von ihr bestimmte Orte oder öffentliche Orte nicht oder nur unter bestimmten Bedingungen zu betreten, auf den ersten Blick ein Nebeneinander beider Vorschriften nahe legen. Für dieses Verständnis ließen sich zudem gegebenenfalls die Gesetzesmaterialien anführen, die darauf hindeuten, dass der zuständigen Behörde bzw. über den Verweis in § 32 IfSG dem Ordnungsgeber durch die Generalklausel ein möglichst breites Spektrum an geeigneten Schutzmaßnahmen zur Verfügung gestellt werden soll. Ferner benennen § 28 Abs. 1 Satz 4 und § 32 Satz 3 IfSG jeweils die Freiheit der Person (Art. 2 Abs. 2 Satz 2 GG) als einschränkbares Grundrecht, so dass der Gesetzgeber davon ausgegangen sein dürfte, dass auf Grundlage von §§ 28, 32 IfSG erhebliche Grundrechtseingriffe in diesem Bereich erfolgen können.

Siehe zum Verständnis der infektionsschutzrechtlichen Generalklausel bereits den Senatsbeschluss vom 15. April 2020 - 13 B 440/20.NE -, juris, Rn. 54 ff., 89 ff.

Allerdings sprechen im vorliegenden Fall erhebliche gesetzessystematische Gründe gegen den Rückgriff auf die Generalklausel. Nach § 30 Abs. 1 Satz 1 IfSG hat die zuständige Behörde anzuordnen, dass Personen, die an Lungenpest oder an von Mensch zu Mensch übertragbare hämorrhagisches Fieber erkrankt oder dessen verdächtig sind, unverzüglich in einem Krankenhaus oder einer für diese Krankheiten geeigneten Einrichtung abgesondert werden. Bei sonstigen Kranken sowie Krankheitsverdächtigen, Ansteckungsverdächtigen und Ausscheidern kann nach § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG angeordnet werden, dass sie in einem geeigneten Krankenhaus oder in sonst geeigneter Weise abgesondert werden, bei Ausscheidern jedoch nur, wenn sie andere Schutzmaßnahmen nicht befolgen, befolgen können oder befolgen würden und dadurch ihre Umgebung gefährden. Der Gesetzgeber hat den Adressatenkreis für Absonderungsmaßnahmen in § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG damit ausdrücklich auf Kranke, Krankheitsverdächtige, Ansteckungsverdächtige und Ausscheider (sog. Störer) beschränkt. Darüber hinaus hat er in den Absätzen 3 bis 7 detaillierte Vorgaben zu den Pflichten des und den Umgang mit dem Abgesonderten festgeschrieben, die nicht nur die zwangsweise Absonderung i. S. d. § 30 Abs. 2 IfSG betreffen. Angesichts dieser detaillierten gesetzlichen Regelungen begegnet ein Rückgriff auf die Generalklausel des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG für Absonderungsmaßnahmen, wie sie in § 30 Abs. 1 IfSG vorgesehen sind, erheblichen Vorbehalten. Namentlich erscheint es

- 9 -

bedenklich, gestützt auf § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG gegebenenfalls auch Nichtstörer unter Quarantäne zu stellen, soll die Beschränkung des in § 30 Abs. 1 IfSG beschriebenen Adressatenkreises einen Sinn behalten.

Vgl. Nds. OVG, Beschluss vom 11. Mai 2020 - 13 MN 143/20 -, juris, Rn. 33 f.; VG Hamburg, Beschluss vom 13. Mai 2020 - 15 E 1967/20 -, juris, Rn. 34 ff.; Guckelberger, Ausgangsbeschränkungen und Kontaktverbote anlässlich der Corona-Pandemie, NVwZ-Extra, 9a/2020, 1 (6 f.); a. A. Schl.-H. OVG, Beschlüsse vom 7. April 2020 - 3 MB 13/20 -, juris, Rn. 10 ff., und vom 25. Mai 2020 - 3 MR 32/20 -, juris, Rn. 13.

Ein Rückgriff auf die Generalklausel dürfte daher nur für solche Quarantäneanordnungen in Betracht kommen, die sich von den in § 30 IfSG geregelten Maßnahmen wesensmäßig unterscheiden.

In diesem Sinne wohl auch Guckelberger, Ausgangsbeschränkungen und Kontaktverbote anlässlich der Corona-Pandemie, NVwZ-Extra, 9a/2020, 1 (7); in Bezug auf Ausgangsbeschränkungen: Häberle/Lutz, in: Häberle/Lutz, IfSG, 2020, § 28 Rn. 1 und § 30 Rn. 1; Lindner, in: Schmidt, COVID-19, Rechtsfragen zur Corona-Krise, 2019, § 16 Rn. 79, 87; Rixen, Gesundheitsschutz in der Coronavirus-Krise - Die (Neu-)Regelungen des Infektionsschutzgesetzes, in: NJW 2020, 1097 (1098).

Dies dürfte - anders als der Antragsgegner meint - auf die in § 1 Abs. 1 bis 3 CoronaEinreiseVO geregelten Maßnahmen indes nicht zutreffen. Vielmehr dürfte die konkrete Ausgestaltung der den Betroffenen in § 1 Abs. 1 bis 3 CoronaEinreiseVO auferlegten Verpflichtungen dafür sprechen, dass es sich um eine § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG vergleichbare Maßnahme handelt. Denn Ziel beider Regelungen ist die weitgehende Isolierung der betroffenen Person unter behördlicher Aufsicht. Dies wird erreicht, indem nach § 1 Abs. 1 CoronaEinreiseVO angeordnet wird, dass der Verpflichtete in einem Zeitraum von 14 Tagen nach der Einreise seinen unverzüglich gewählten Aufenthaltsort (eigene Häuslichkeit oder andere geeignete Unterkunft) nicht verlassen darf, die Besuchsrechte in erheblichem Umfang nach §§ 1 Abs. 2, 2 Abs. 6 CoronaEinreiseVO eingeschränkt werden und er zudem der zuständigen Gesundheitsbehörde Auskunft über seinen Gesundheitszustand zu geben hat und bei

- 10 -

Auftreten von Krankheitssymptomen verpflichtet ist, diese unverzüglich zu kontaktieren (§ 1 Abs. 3 CoronaEinreiseVO). Demgegenüber überzeugen die vom Antragsgegner angeführten Argumente, die eine Wesensverschiedenheit der Maßnahme begründen sollen, nicht. So erfasst die vom Ordnungsgeber in Anlehnung an § 28 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 IfSG gewählte Terminologie, wonach der Betroffene „verpflichtet sei, den Aufenthaltsort nicht zu verlassen“, nur einen Teilaspekt der auferlegten Verpflichtungen. Diese gehen - wie dargelegt - über ein schlichtes Ausgangsverbot für bestimmte Personen hinaus. Hiervon geht der Antragsgegner offensichtlich auch selbst aus, denn er titelt in seiner Pressemitteilung vom 10. April 2020, dass Personen, die mehr als 72 Stunden im Ausland waren, 14 Tage in Quarantäne müssten.

Vgl. dazu die Pressemitteilung der Landesregierung vom 10. April 2020, Landesregierung erlässt Verordnung zum Schutz vor Neuinfizierungen mit dem Coronavirus in Bezug auf Ein- und Rückreisende, abrufbar unter: <https://www.land.nrw/de/presse-mitteilung/test-8>.

Dafür, dass es sich bei den in § 1 Abs. 1 bis 3 CoronaEinreiseVO geregelten Maßnahmen der Sache nach um eine Absonderung im Sinne des § 30 IfSG handelt, spricht überdies, dass sich auch die Muster-Verordnung zu Quarantänemaßnahmen für Ein- und Rückreisende u. a. auf § 30 IfSG stützt.

Vgl. Pressemitteilung des BMI vom 9. April 2020, Bund und Länder haben sich auf einheitliche Quarantäneregeln für Einreisende verständigt, sowie die dort abrufbare Muster-VO, abrufbar unter: <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2020/04/muster-verordnung.html>.

Aus dem Umstand, dass § 30 Abs. 3 bis 7 IfSG im Anwendungsbereich der Coroneinreiseverordnung nicht eingreift und der Umgang mit anderen im Haushalt des Betroffenen lebenden Personen nicht geregelt wird, lässt sich nach vorläufiger Würdigung keine Wesensverschiedenheit der Maßnahmen ableiten. Denn eine Absonderung in die eigene Wohnung dürfte unter Berücksichtigung der Umstände des Einzelfalls auch unter den Tatbestand des § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG fallen, so dass auch insoweit die für Krankenhäuser und sonstige Absonderungseinrichtungen gel-

- 11 -

tenden Sondervorschriften nicht eingreifen dürften. Dass sich die Maßnahmen dennoch wesentlich unterscheiden, hat der Antragsgegner nicht aufgezeigt. Da ein Verstoß gegen § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG nach § 73 Abs. 1a Nr. 6 IfSG in der seit dem 23. Mai 2020 gültigen Fassung (BGBl. I S. 1018) ebenso wie eine Zuwiderhandlung gegen die in § 1 Abs. 1 bis 3 CoronaEinreiseVO enthaltenen Anordnungen (vgl. § 3 CoronaEinreiseVO i. V. m. § 73 Abs. 1a Nr. 24 IfSG) eine Ordnungswidrigkeit darstellen, ergibt sich auch aus diesem Aspekt nichts anders.

§ 1 Abs. 1 bis 3 CoronaEinreiseVO kann auch nicht ersatzweise auf § 30 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 32 IfSG gestützt werden. Ein Austausch der Ermächtigungsgrundlage kommt schon deshalb nicht in Betracht, weil der Ordnungsgeber auf das ihm durch die angeführte Ermächtigungsgrundlage vorgegebene Normsetzungsprogramm beschränkt ist. Das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG soll nicht nur die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage kenntlich und damit auffindbar machen, sondern soll auch die Feststellung ermöglichen, ob der Ordnungsgeber beim Erlass der Regelungen von einer gesetzlichen Ermächtigung überhaupt Gebrauch machen wollte. Danach muss die Exekutive durch Angabe ihrer Ermächtigungsgrundlage sich selbst des ihr aufgegebenen Normsetzungsprogramms vergewissern und hat sich auf dieses zu beschränken. Es kommt daher nicht nur darauf an, ob sie sich überhaupt im Rahmen der delegierten Rechtsetzungsbefugnis bewegt, vielmehr muss sich die in Anspruch genommene Rechtsetzungsbefugnis gerade aus den von ihr selbst angeführten Vorschriften ergeben.

Vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Juli 1999 - 2 BvF 3/90 -, juris, Rn. 155; Bauer, in: Dreier, GG, Band II, 3. Aufl. 2015, Art. 80 Rn. 44; Brenner, in: v. Mangoldt/Klein/Starck, GG, Band 2, 7. Aufl. 2018, Art. 80 Rn. 51; Remmert, in: Maunz/Dürig, GG, 90. EL Februar 2020, Art. 80 Rn. 128.

Unabhängig davon geht der Ordnungsgeber offenbar selbst nicht davon aus, dass die Voraussetzungen des § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG vorliegen, weil auch bei Zugrundelegung eines weiten Begriffs des Ansteckungsverdächtigen i. S. d. § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG i. V. m. § 2 Nr. 7 IfSG nicht schon aufgrund der globalen Verbreitung des Coronavirus SARS-CoV2 sowie des Charakters und des Verlauf der Erkrankung Ein-

- 12 -

reisende aus unterschiedslos allen nicht in § 1 Abs. 4 CoronaEinreiseVO genannten Staaten pauschal als ansteckungsverdächtig gelten können.

So auch Nds. OVG, Beschluss vom 11. Mai 2020 - 13 MN 143/20 -, juris, Rn. 30; a. A. Schl.-H. OVG, Beschlüsse vom 7. April 2020 - 3 MB 13/20 -, juris, Rn. 7, und vom 25. Mai 2020 - 3 MR 32/20 -, juris, Rn. 17.

b. Auch wenn demgegenüber angenommen würde, dass ein Rückgriff auf § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG als Ermächtigungsgrundlage möglich wäre, erweist sich § 1 Abs. 1 bis 3 CoronaEinreiseVO voraussichtlich als rechtswidrig, weil es sich bei der Anordnung einer „häuslichen Quarantäne“ für alle aus Drittstaaten einreisenden Personen nicht (mehr) um eine notwendige Schutzmaßnahme handelt.

Die weltweite Ausbreitung von COVID-19 wurde am 11. März 2020 von der WHO zu einer Pandemie erklärt. Weltweit haben sich in derzeit 216 Ländern mehr als 6 Millionen Menschen mit dem Krankheitserreger SARS-CoV-2 infiziert und sind mehr als 370.000 Menschen im Zusammenhang mit der Erkrankung gestorben.

Vgl. WHO, Coronavirus disease (COVID-19) outbreak situation, abrufbar unter: <https://www.who.int/emergencies/diseases/novel-coronavirus-2019>, Stand: 2 Juni 2020.

Im Bundesgebiet sind zwischenzeitlich über 180.000 infizierte und mehr als 8.500 gestorbene Personen registriert. In Nordrhein-Westfalen beläuft sich die Zahl der registrierten Infizierten auf über 38.000 Menschen, über 1.500 Menschen sind im Zusammenhang mit COVID-19 verstorben.

Vgl. Robert Koch-Institut, COVID-19: Fallzahlen in Deutschland und weltweit, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html, Stand: 2. Juni 2020.

Seit dem 10. April 2020 weist das Robert Koch-Institut keine internationalen Risikogebiete mehr aus. In einer erheblichen Anzahl von Staaten gibt es Ausbrüche mit zum Teil großen Fallzahlen; von anderen Staaten sind die genauen Fallzahlen nicht

- 13 -

bekannt. Ein Übertragungsrisiko besteht daher sowohl in Deutschland als auch in einer unübersehbaren Anzahl von Regionen weltweit.

Vgl. Robert Koch-Institut, Informationen zum Aussetzen der Ausweisung der internationalen Risikogebiete/besonders betroffenen Gebiete in Deutschland, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Fallzahlen.html, Stand: 24. April 2020.

Das Infektionsgeschehen hat sich aufgrund der ergriffenen Maßnahmen in Deutschland und in Nordrhein-Westfalen in letzter Zeit verlangsamt und insbesondere die Anzahl der festgestellten Neuinfektionen ist deutlich rückläufig. Dennoch besteht die Gefahr der Verbreitung der Infektion und daran anknüpfend einer Überlastung des Gesundheitswesens mit gravierenden Folgen für die Gesundheitsversorgung der Bevölkerung fort. Nach den maßgeblichen Feststellungen des Robert Koch-Instituts handelt es sich immer noch um eine sehr dynamische Situation. Die Gefährdung für die Bevölkerung wird deshalb nach wie vor als hoch eingeschätzt, für Risikogruppen sogar als sehr hoch. Dabei variiert die Gefährdung von Region zu Region. Die Belastung für das Gesundheitswesen hängt maßgeblich von der regionalen Verbreitung der Infektion, den vorhandenen Kapazitäten und den eingeleiteten Gegenmaßnahmen wie Isolierung, Quarantäne und physischer Distanzierung ab und kann örtlich sehr hoch sein.

Vgl. Robert Koch-Institut, Täglicher Lagebericht des RKI zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19), Aktualisierter Stand für Deutschland, abrufbar unter: https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Situationsberichte/Gesamt.html, Stand: 2. Juni 2020.

Die so beschriebene Ansteckungsgefahr rechtfertigt die angefochtenen Quarantäneregelungen aber voraussichtlich nicht.

Zwar ist die in Rede stehende Verpflichtung zur „häuslichen Quarantäne“ für Personen, die aus einem Drittstaat eingereist sind, geeignet zur Erreichung des vom Verordnungsgeber beabsichtigten Zwecks, die Ansteckungsgefahr mit dem Coronavirus durch eine vorübergehende (weitgehende) Vermeidung persönlicher menschlicher

- 14 -

Kontakte einzudämmen und so eine Überlastung des Gesundheitssystems zu vermeiden.

Es ist beim gegenwärtigen Stand des weltweiten Infektionsgeschehens und der erheblich unterschiedlichen Entwicklungen in den betroffenen Ländern aber davon auszugehen, dass der vom Ordnungsgeber gewählte pauschalisierende Maßstab, der alle Personen einbezieht, die aus einem der Staatengruppe des § 1 Abs. 4 CoronaEinreiseVO unterfallenden Drittstaat einreisen, nicht (mehr) erforderlich ist.

Dabei ist in Rechnung zu stellen, dass der Staat nicht alle Maßnahmen und auch nicht solche Maßnahmen anordnen darf, die von Einzelnen in Wahrnehmung ihrer Verantwortung gegenüber sich selbst und Dritten bloß als nützlich angesehen werden. Bei der Beurteilung ist ferner zu berücksichtigen, dass Grundrechtseingriffe einer begleitenden Rechtfertigungskontrolle unterliegen. Je länger sie wirken, desto höher müssen die Anforderungen an ihre Rechtfertigung - und an ihre Kohärenz mit anderen Regelungen - sein. Maßnahmen, die bei Erlass durch die - zu diesem Zeitpunkt nur über Bruchstücke wissenschaftlicher Erkenntnisse verfügende - Exekutive einen weiten Spielraum der Risikobeurteilung und der Einschätzung der Verhältnismäßigkeit von Grundrechtseingriffen zuzugestehen erlauben, müssen mit dem Verstreichen der Zeit und damit der Tiefe der Grundrechtseingriffe einerseits, der Breite und Validität wissenschaftlicher Erkenntnisse andererseits jeweils neuen Maßstäben gerecht werden.

Vgl. Hamb. OVG, Beschluss vom 26. März 2020 - 5 Bs 48/20 -, juris, Rn. 13; Nds. OVG, Beschluss vom 27. April 2020 - 13 MN 98/20 -, juris, Rn. 64; siehe insoweit auch VerfGH Saarl., Beschluss vom 28. April 2020 - Lv 7/20 -, juris, Rn. 32.

Dies berücksichtigend, hat der Ordnungsgeber in § 1a Abs. 1 CoronaEinreiseVO selbst vorgesehen, dass die Verpflichtung zur „häuslichen Quarantäne“ nicht für die Einreise aus solchen Staaten gilt, für die das Robert Koch-Institut aufgrund der dortigen epidemiologischen Lage die Entbehrlichkeit von Schutzmaßnahmen in Bezug auf Ein- und Rückreisende ausdrücklich festgestellt hat.

Vgl. zum abgestimmten Vorgehen von Bund und Ländern z. B. BMI, Coronavirus: Fragen und Antwor-

- 15 -

ten, Quarantäne, abrufbar unter:
<https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/faqs/DE/themen/bevoelkerungsschutz/coronavirus/coronavirus-faqs.html>, abgerufen am 5. Juni 2020.

Zwar werden entsprechende Feststellungen aktuell auf der Internetseite des Robert-Koch-Instituts nicht veröffentlicht.

Vgl. zu den vorhandenen Informationen des Robert Koch-Instituts vgl. https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Quarantaene_Einreisen_Deutschland.html?nn=13490888, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Transport/BMG_Merkblatt_Reisende_Tab.html, https://www.rki.de/DE/Content/InfAZ/N/Neuartiges_Coronavirus/Risikogebiete.html.

Die Regelung zeigt aber, dass der Ordnungsgeber offenbar selbst von der Möglichkeit differenzierender Regelungen ausgeht, die dem tatsächlichen Infektionsgeschehen in verschiedenen (außereuropäischen) Staaten der Welt Rechnung tragen. Auch sonst spricht nichts dafür, dass eine (stärker) differenzierende Betrachtung nicht umsetzbar sein sollte. So gibt es aller Voraussicht nach nicht nur in Europa, sondern weltweit eine Reihe von Staaten, in denen das Infektionsrisiko derzeit erkennbar nur noch gering oder jedenfalls nicht höher als in der Bundesrepublik ist. Zu diesen Staaten dürften aufgrund ihrer effektiven Vorgehensweise bei der Bekämpfung der Coronapandemie beispielsweise Japan und Südkorea zählen. Nach Angaben der WHO beläuft sich die Zahl der Infizierten in Japan aktuell auf 16.986 Menschen, davon sind 14.771 Personen genesen und 900 gestorben. In Südkorea werden 11.590 Infektionen bestätigt, von diesen Personen sind 10.467 genesen und 273 gestorben.

Vgl. WHO, Coronavirus Disease (COVID-19) Dashboard, abrufbar unter: <https://covid19.who.int/>, Stand: 3. Juni 2020.

Insoweit muss nicht entschieden werden, unter welchen Voraussetzungen der Ordnungsgeber auf die Expertise des Robert Koch-Instituts verweisen kann. Es bedarf auch keiner Klärung, ob die Auffassung der Antragsteller zutrifft, dass Risikogebiete ausgewiesen werden müssen, an die eine Quarantänepflicht geknüpft werden

- 16 -

kann, oder es umgekehrt zulässig erscheint, schrittweise Staaten festzulegen, bei denen eine entsprechende Verpflichtung entfällt. Es kann nicht zu Lasten der Betroffenen gehen, dass aktuell weder der Verordnungsgeber selbst noch das Robert Koch-Institut Drittländer bestimmt hat, die eine Einreise ohne „häusliche Separierung“ zulassen.

Dieser Einschätzung steht nicht entgegen, dass es voraussichtlich zahlreiche Länder gibt, für die keine zuverlässigen Daten zur Verfügung stehen, anhand derer eine Risikoeinschätzung getroffen werden könnte. Insoweit kann dahinstehen, inwieweit diesen Unsicherheiten bezogen auf solche Länder durch eine (weite) Auslegung des Begriffs des Ansteckungsverdächtigen in § 30 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 2 Nr. 7 IfSG Rechnung getragen werden kann oder gegebenenfalls der Gesetzgeber tätig werden müsste. Maßgeblich ist aktuell allein, dass der Verordnungsgeber auch die vorhandenen wissenschaftlichen Erkenntnisse nicht für ein differenzierteres Vorgehen genutzt hat.

Vgl. zu den insoweit geäußerten Bedenken Schl.-H. OVG, Beschluss vom 25. Mai 2020 - 3 MR 32/20 -, juris, Rn. 24; VG Freiburg, Beschluss vom 14. Mai 2020 - 4 K 1621/20 -, juris, Rn. 31.

Ob darüber hinaus etwaige Unwägbarkeiten, die mutmaßlich aus dem Reiseverlauf, insbesondere bei Einreisen auf dem Luftweg, resultieren können, die Erforderlichkeit einer pauschalierenden Betrachtung, wie sie hier in Rede steht, rechtfertigen könnten, bedarf keiner Entscheidung, weil der Antragsgegner hierauf bislang nicht abstellt. Durch die Regelung in § 1a Abs. 1 CoronaEinreiseVO hat er vielmehr zum Ausdruck gebracht, dass die Art und Weise der Einreise in das Bundesgebiet bei seiner Risikoeinschätzung nicht maßgeblich ist, da die Bewertung des Robert Koch-Instituts, die zu einer Abweichung von der Verpflichtung zur „häuslichen Quarantäne“ führt, nur anhand der epidemiologischen Lage in den Staaten getroffen wird.

Vgl. dazu hingegen Schl.-H. OVG, Beschluss vom 25. Mai 2020 - 3 MR 32/20 -, juris, Rn. 19.

Da sich aus den vorstehenden Erwägungen ergibt, dass die angefochtenen Regelungen voraussichtlich rechtswidrig sind, ist im Übrigen nicht zu entscheiden, ob sie,

- 17 -

wie die Antragsteller meinen, aufgrund der zahlenreichen Ausnahme- und Befreiungsmöglichkeiten in § 2 Abs. 1 bis 6 CoronaEinreiseVO inkohärent sind.

Vgl. dazu VG Hamburg, Beschluss vom 13. Mai 2020
- 15 E 1967/20 -, juris, Rn. 33.

2. Schließlich überwiegen auch die für die einstweilige Außervollzugsetzung sprechenden Gründe die gegenläufigen für den weiteren Vollzug der Verordnung streitenden Interessen.

Dabei erlangen die erörterten Erfolgsaussichten des in der Hauptsache gestellten oder zu stellenden Normenkontrollantrags eine umso größere Bedeutung für die Entscheidung im Normenkontrollverfahren, je kürzer die Geltungsdauer der in der Hauptsache angegriffenen Normen befristet und je geringer damit die Wahrscheinlichkeit ist, dass eine Entscheidung über den Normenkontrollantrag in der Hauptsache noch vor dem Außerkrafttreten der Normen ergehen kann. Das muss insbesondere dann gelten, wenn die angegriffene Norm erhebliche Grundrechtseingriffe bewirkt, sodass sich das Normenkontrollverfahren (ausnahmsweise) als zur Gewährung effektiven Rechtsschutzes nach Art. 19 Abs. 4 GG geboten erweist

Vgl. z. B. Bay. VGH, Beschluss vom 30. März 2020
- 20 NE 20.632 -, juris, Rn. 31; Nds. OVG, Beschluss
vom 11. Mai 2020 - 13 MN 143/20 -, juris, Rn. 36.

Danach wiegt das Interesse an einer einstweiligen Außervollzugsetzung der angegriffenen Regelungen schwer. Die durch die angefochtenen Normen verhängte „häusliche Quarantäne“ ist für die Betroffenen mit einer erheblichen Beschränkung ihrer allgemeinen Handlungs- und (zumindest psychischen) Bewegungsfreiheit für einen beachtlichen Zeitraum verbunden. Demgegenüber führt eine einstweilige Außervollzugsetzung des § 1 Abs. 1 bis 3 CoronaEinreiseVO nicht dazu, dass Maßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung von COVID-19 gegenüber Ein- und Rückreisenden in das Land Nordrhein-Westfalen nicht mehr ergriffen werden dürften. Dem Antragsgegner bleibt es jedenfalls unbenommen, auf der Grundlage nachvollziehbarer Erkenntnisse Risikogebiete auszuweisen, die die Verhängung einer Quarantäne nach Maßgabe des § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG rechtfertigen. Überdies dürfte es nicht ausgeschlossen sein, wenn er aus Drittländern Einreisenden eine Pflicht zur unverzüglichen

- 18 -

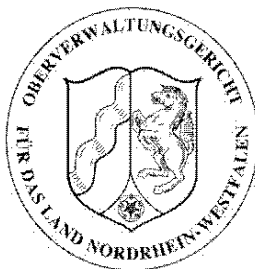
chen Meldung bei den jeweils zuständigen Infektionsschutzbehörden auferlegt. Diese können sodann, gegebenenfalls aufgrund durchgeführter Befragungen und/oder Tests die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, zu denen auch die Verhängung einer Quarantäne gehören kann.

Vgl. so auch Nds. OVG, Beschluss vom 11. Mai 2020 - 13 MN 143/20 -, juris, Rn. 38.

Die einstweilige Außervollzugsetzung wirkt nicht nur zugunsten der Antragsteller in diesem Verfahren; sie ist allgemeinverbindlich.

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf den §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 2 GKG. Da die angegriffene Regelung bereits mit Ablauf des 15. Juni 2020 außer Kraft tritt, zielt der Antrag inhaltlich auf eine Vorwegnahme der Hauptsache, so dass eine Reduzierung des Auffangstreitwerts für das Eilverfahren nicht veranlasst ist.

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



Beglaubigt
Urkundsbeamter/in
der Geschäftsstelle des
Oberverwaltungsgerichts
für das Land Nordrhein-Westfalen