

2 B 361/20

Abschrift



OBERVERWALTUNGSGERICHT DES SAARLANDES

BESCHLUSS

In dem Verfahren

der Frau A., A-Straße, A-Stadt,

- Antragstellerin -

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte B., B-Straße, B-Stadt, - -

gegen

das Saarland, vertreten durch die Landesregierung, Staatskanzlei, Am Ludwigsplatz
14, 66117 Saarbrücken,

- Antragsgegner -

Prozessbevollmächtigte: Rechtsanwälte C., C-Straße, C-Stadt,

w e g e n Seuchenrechts (Quarantäne für Reiserückkehrer)
hier: Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO

hat der 2. Senat des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes in Saarlouis durch
den Präsidenten des Oberverwaltungsgerichts Bitz, den Richter am Oberverwal-
tungsgericht Dr. Kiefer und die Richterin am Oberverwaltungsgericht Vohl

am 10. Dezember 2020 beschlossen:

Der Antrag wird zurückgewiesen.

Die Kosten des Verfahrens trägt die Antragstellerin.

Der Streitwert wird auf 15.000,00 € festgesetzt.

Gründe

I.

Die Antragstellerin wohnt in A-Stadt und betreibt in B-Stadt eine kieferorthopädische Praxis. Sie hat gemeinsam mit ihrem Ehemann ihren ersten Wohnsitz in A-Stadt im Saarpfalz-Kreis. Daneben unterhält sie auf der Insel Mallorca einen Zweitwohnsitz in einer Wohnanlage. Sie ist Eigentümerin eines Appartements mit einem eigenen und separaten Außeneingang. Die Antragstellerin beabsichtigt, am 17.12.2020 nach Mallorca zu reisen. Sie hat zu diesem Zweck für sich selbst und ihren Ehemann, der Leitender Oberarzt an der D. in C-Stadt ist, einen Flug gebucht. Die Rückreise ist ebenfalls bereits gebucht und soll am 24.12.2020 stattfinden.

Die Antragstellerin beantragt im vorliegenden Verfahren, § 1 und § 3 der Verordnung zu Quarantänemaßnahmen für Ein- und Rückreisende zur Bekämpfung des Coronavirus vom 27.11.2020 vorläufig außer Vollzug zu setzen, soweit darin eine Absonderung für Ein- und Rückreisende aus dem Ausland in das Saarland angeordnet wird.

Zur Begründung trägt die Antragstellerin vor, sie beabsichtige, permanent als besondere Hygienemaßnahme eine FFP2-Maske zu tragen, im Flugzeug während des Fluges sogar eine FFP3-Maske. Sie selbst und ihr Ehemann seien es aufgrund ihrer beruflichen Tätigkeit gewohnt, Schutzmasken zu tragen und hätten als Ärzte auch eine ausreichende Ausstattung mit effektiven Schutzmasken. Auf der Insel Mallorca würde über die Regelungen in Deutschland und im Saarland hinaus gelten, dass auch im Freien permanent ein Mund-Nasen-Schutz zu tragen sei. Gegenwärtig betrage der Inzidenzwert in dem Landkreis Saarpfalz 136,4 (Stand: 4.12.2020), auf der Insel Mallorca bzw. den balearischen Inseln betrage der Inzidenzwert 96,3 (Stand:

3.12.2020). Durch die aktuell geltende Verordnung zu Quarantänemaßnahmen für Ein- und Rückreisende zur Bekämpfung des Corona-Virus vom 27.11.2020 würden sie und ihre Familie in ihrem Recht, ihre Zweitwohnung auf Mallorca aufzusuchen, beschränkt. Nach einer Rückkehr müssten sowohl sie als auch der Rest der Familie sich für die Dauer von zumindest 10 Tagen in Absonderung/Quarantäne begeben. Zudem wäre es ihr auch nicht gestattet, in dieser Zeit ihrer beruflichen Tätigkeit nachzugehen. Die Anordnung zur Absonderung sei nicht mit ihrer durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützten Berufsfreiheit vereinbar. Es sei bereits fraglich, ob die Anordnung der Absonderung von Reiserückkehrern aus dem Ausland überhaupt geeignet sei, der Ausbreitung des Infektionsgeschehens entgegenzuwirken. Eine Person, die aus dem Ausland nach Deutschland einreise, könne nicht allgemein als ansteckungsverdächtig angesehen werden. Das fachkundige Robert-Koch-Institut (RKI) empfehle zur Vorbeugung und Verhinderung der Übertragung, die persönlichen Kontakte zu anderen Personen soweit als möglich zu reduzieren. Nach Angaben des RKI seien insbesondere private Feiern als maßgeblicher Grund für die Ausbrüche der Krankheit verantwortlich. Es ergäben sich daher bereits erhebliche Zweifel, ob durch die Anordnung der Absonderung einer Weiterverbreitung des Virus entgegengewirkt werden könne. Darüber hinaus handele es sich nicht mehr um eine erforderliche Maßnahme. Die Beachtung der Hygienemaßnahmen im In- und Ausland sowie während des Fluges stellten ein milderes, gleich geeignetes Mittel zur Bekämpfung des Infektionsgeschehens dar. Es sei nicht bekannt, dass von allen Reiserückkehrern aus dem Ausland ein erhöhtes Infektionsrisiko ausgehe, zumal im Ausland der Inzidenzwert teilweise unterhalb der aktuellen 7-Tage-Inzidenz in Deutschland und insbesondere im Saarland liege. Es sei nicht einzusehen, weshalb Reiserückkehrer aus einem anderen Land, bei dem der Grenzwert von 50 Neuinfektionen bei 100.000 Einwohnern innerhalb von sieben Tagen ebenso überschritten werde wie im Saarland, pauschal ein erhöhtes Infektionsrisiko aufweisen sollten. Darüber hinaus sei die undifferenzierte Maßnahme einer Anordnung zur Absonderung auch nicht mehr als angemessen anzusehen. Innerhalb von Deutschland lägen die Inzidenzwerte derzeit in nahezu allen Landkreisen oberhalb des Wertes von 50. Der Inzidenzwert für die gesamte Bundesrepublik habe am 4.12.2020 um 0.00 Uhr nach Informationen des RKI 135 betragen. Trotz dieser Werte sei ein Reisen innerhalb Deutschlands weiter erlaubt; es sei lediglich empfohlen worden, private Reisen zu vermeiden. Geschäftsrei-

sen in Deutschland seien sogar ohne Einschränkungen erlaubt. Für Reiserückkehrer, die aus einem Risikogebiet innerhalb Deutschlands an ihren Wohnort zurückkehrten, bestehe keine Pflicht zur Absonderung. Auch Flugreisen und die Fortbewegung mit sonstigen öffentlichen Verkehrsmitteln seien innerhalb Deutschlands ohne weiteres erlaubt. Eine Nutzung dieser Verkehrsmittel in Deutschland stelle kein geringeres Risiko dar als die Nutzung im Ausland. Die Begegnungen im öffentlichen Raum seien dieselben. Es sei nicht mehr als angemessen anzusehen, dass bei Reiserückkehrern aus dem Ausland pauschal ein erhöhtes Infektionsrisiko angenommen werde und für diese in der Folge eine Anordnung der Absonderung bestehe. Zu berücksichtigen sei auch, dass gegenwärtig keine Ferienzeit sei, in der mit einem erhöhten Reiseaufkommen zu rechnen wäre. Zudem spreche gegen die Angemessenheit der Maßnahme, dass für alle Reiserückkehrer aus dem Ausland die Anordnung der Absonderung gelte. Hierbei werde nicht unterschieden, aus welchem Grund sich die jeweilige Person im Ausland aufgehalten habe. Sie selbst habe einen Zweitwohnsitz auf Mallorca und halte sich nicht lediglich aus touristischen Zwecken im Ausland auf. Anders als ein „normaler“ Tourist komme sie daher im Ausland auch nicht vermehrt mit fremden Personen in Kontakt, wie dies bei einem Hotelaufenthalt üblicherweise der Fall sei. Neben dem nicht gerechtfertigten Eingriff in ihre Berufsfreiheit liege zugleich ein Eingriff in ihre Eigentumsfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 GG und in das allgemeine Persönlichkeitsrecht nach Art. 2 Abs. 1 GG vor. Ferner stelle die Anordnung zur Absonderung sämtlicher Reiserückkehrer aus dem Ausland eine Verletzung der persönlichen Bewegungsfreiheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 104 GG dar. Ihr sei für den Fall, dass sie nach einem Auslandsaufenthalt in das Saarland einreise, durch die Anordnung der Absonderung die Freiheit genommen, einen Ort aufzusuchen, sich dort aufzuhalten oder zu verlassen. Ihr werde auferlegt, sich unmittelbar nach ihrer Einreise zu ihrem Wohnsitz zu begeben und sich dort bis zum Ablauf der Absonderungsdauer, d.h. mindestens fünf bis zehn Tage, aufzuhalten. Dadurch werde ihre körperliche Bewegungsfreiheit nicht nur geringfügig eingeschränkt. Insoweit fehle es bereits an einem formellen Gesetz, das die Freiheitsentziehung während der Dauer der Einreise anordne. Nach Art. 104 Abs. 1 Satz 1 GG könne die Freiheit einer Person nur aufgrund eines formellen Gesetzes beschränkt werden. Die Rechtsverordnung des Saarlandes stelle kein formelles Gesetz dar, da dieser kein Beschluss der Legislative zugrunde liege. Weiter stelle die undifferenzierte Anordnung zur Abson-

derung sämtlicher Reiserückkehrer aus dem Ausland einen Verstoß gegen den allgemeinen Gleichheitssatz nach Art. 3 Abs. 1 GG dar, weil die Absonderungspflicht für alle Auslandsreisenden in gleichem Maße gelte und nicht differenziert werde zwischen Urlaubsreisenden und Auslandsreisenden, die im Ausland über einen weiteren Wohnsitz verfügten. Für Personen, die das Saarland nicht verlassen oder die sich in einem anderen Bundesland aufgehalten hätten, bestehe eine ebenso hohe oder sogar noch höhere Wahrscheinlichkeit, dass sie als ansteckungsverdächtig im Sinne von § 2 Nr. 7 IfSG angesehen werden können. Für Daheimgebliebene bestehe jedoch keine Absonderungspflicht. Dies stelle eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte und damit ein Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG dar. Auch die teilweise vertretene Rechtsauffassung, wonach bei einem Auslandsreisenden von einem anderen Bewegungsprofil auszugehen sei als bei einem Inlandsreisenden, könne nicht zu einer anderen Beurteilung führen. Auch Inlandsreisende bewegten sich mit öffentlichen Verkehrsmitteln wie Bus oder Bahn. Auch Flugreisen, bei denen es zu vermehrten Kontakten am Flughafen kommen könnte, seien innerhalb Deutschlands nach wie vor möglich, ohne dass sich der jeweilige Flugreisende nach dem Flug in Quarantäne begeben müsste. Diese Ungleichbehandlung sei sachlich nicht gerechtfertigt. Dies gelte erst recht, wenn man berücksichtige, dass der Inzidenzwert auf den Balearen deutlich geringer sei als im Saarpfalz-Kreis, und auf den Balearen selbst im Freien Maskenpflicht bestehe. Die Antragstellerin verweist in dem Zusammenhang auch auf die Entscheidung des OVG Münster vom 20.11.2020 - 13 B 1770/20.NE -.

Der Antragsgegner hat mit Schriftsatz vom 10.12.2020 dazu Stellung genommen und die Zurückweisung des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung beantragt.

II.

Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung (§§ 47 Abs. 6 und Abs. 1 Nr. 2 VwGO, 18 AGVwGO Saar) ist zulässig, aber nicht begründet. Er richtet sich auf eine vorläufige Außervollzugsetzung der Regelungen in § 1 und § 3 der Verordnung zu

Quarantänemaßnahmen für Ein- und Rückreisende zur Bekämpfung des Coronavirus (im Folgenden; Quarantäne-VO).¹

Die Antragstellerin ist antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1, Abs. 6 VwGO. Sie macht eine Verletzung ihrer Grundrechte aus Art. 12 Abs. 1 GG (Berufsfreiheit), Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentum), Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 104 GG (Freiheit der Person), Art. 2 Abs. 1 GG (allgemeines Persönlichkeitsrecht) und Art. 3 Abs. 1 GG (Gleichbehandlungsgrundsatz) geltend. Das besondere Regelungsinteresse des § 47 Abs. 6 VwGO² im Sinne erheblich gesteigerter „Dringlichkeit“ ergibt sich aus diesem Vorbringen.

Dem Antrag auf Erlass der begehrten Vorabregelung kann jedoch in der Sache nicht entsprochen werden. Die von der Antragstellerin beantragte vorläufige Außervollzugsetzung der in den §§ 1 und 3 Quarantäne-VO angeordneten Absonderungspflicht für Ein- und Rückreisende aus dem Ausland in das Saarland ist im Rechtssinne nicht zur Abwendung schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen „dringend geboten“ (§ 47 Abs. 6 VwGO).

Im Rahmen der Entscheidung gemäß § 47 Abs. 6 VwGO ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts wie bei sonstigen verwaltungsprozessualen Eilrechtsschutzersuchen (§§ 80 Abs. 5, 80a oder 123 Abs. 1 VwGO) in erster Linie auf die prognostische Beurteilung der Erfolgsaussichten in der Hauptsache, hier des Normenkontrollantrags, abzustellen.³ Lassen sie sich nicht – auch nicht in der Tendenz – verlässlich abschätzen, so ist wegen der wortlautmäßigen Anlehnung an § 32

¹ Vgl. Art. 1 der Verordnung zur Änderung der infektionsrechtlicher Verordnungen zur Bekämpfung der Corona-Pandemie vom 27.11.2020, Amtsblatt 2020 I vom 28.11.2020, 1190

² Vgl. OVG des Saarlandes, Beschluss vom 17.11.2016 – 2 B 283/16 –, SKZ 2017, 70, Leitsatz Nr. 33, wonach die Anforderungen an eine vorläufige Regelung auf der Grundlage des § 47 Abs. 6 VwGO mit Blick auf die grundsätzlich Legitimation des staatlichen Normgebers allgemein deutlich über das hinausgehen, was der Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 123 Abs. 1 VwGO voraussetzt

³ Vgl. hierzu etwa BVerwG, Beschluss vom 25.2.2015 – 4 VR 5.14 –, BRS 83 Nr. 190, wonach Prüfungsmaßstab im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO jedenfalls bei Bebauungsplänen zunächst die Erfolgsaussichten des Normenkontrollantrags sind, soweit sich diese im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bereits absehen lassen

BVerfGG wie bei verfassungsgerichtlichen Vorabentscheidungen eine Folgebetrachtung⁴ vorzunehmen.

1. Nach diesen Maßstäben geht der Senat im Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes bei der nur möglichen, aber ausreichenden summarischen Prüfung davon aus, dass die Erfolgsaussichten der Hauptsache offen sind. Der vorliegende Fall wirft eine Vielzahl komplexer fachlicher und rechtlicher Fragen auf, die einer abschließenden Klärung in einem Eilverfahren nicht zugänglich sind, sondern einer Prüfung in einem Normenkontrollverfahren, d.h. einer Entscheidung in der Hauptsache, vorbehalten bleiben müssen.

a) Dies betrifft zunächst die Frage, ob die - hinsichtlich ihres Zustandekommens einschließlich ihrer Inkraftsetzung durch die Verkündung im Amtsblatt des Saarlandes am 28.11.2020 (§ 1 Abs. 2 AmtsblG)⁵ keinen Bedenken unterliegende - Rechtsverordnung aus gegenwärtiger Sicht eine ausreichende Grundlage in den §§ 32 Satz 1 und 2, 28 Abs. 1 und 2, 28 a IfSG findet. Bundesrechtlich sind die „notwendigen Schutzmaßnahmen“ im Sinne des § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG mittlerweile durch einen neuen § 28a IfSG näher bestimmt und konkretisiert worden. Auf Landesebene wurde ein Gesetzgebungsvorhaben in die Wege geleitet, um den unter Verweis auf rechtsstaatliche Grundsätze, insbesondere den sogenannten „Parlamentsvorbehalt“, auch vom Senat⁶ geäußerten Bedenken durch eine stärkere Einbindung der gewählten Volksvertretungen bei der Einschränkung der Grundrechte Rechnung zu tragen.⁷ Was aus dem zunächst von allen Fraktionen mit getragenen Entwurf für ein „Saar-

⁴ Vgl. dazu OVG des Saarlandes, Beschlüsse vom 5.2.2014 – 2 B 468/13 –, SKZ 2014, 200, Leitsatz Nr. 28, und vom 11.10.2012 – 2 B 272/12 –, SKZ 2013, 44, wonach insoweit für die gebotene Abwägung der beteiligten Interessen auf die Vor- und Nachteile abzustellen ist, die eintreten, wenn die Anordnung antragsgemäß ergeht, die Norm sich später aber als gültig erweist, denen die Folgen gegenüberzustellen sind, die sich ergeben, wenn die Norm vollzogen wird, sich später jedoch deren Ungültigkeit herausstellt

⁵ Vgl. das Gesetz über das Amtsblatt des Saarlandes (Amtsblattgesetz - AmtsblG) vom 11.2.2009, geändert durch das Gesetz vom 1.12.2015 (Amtsblatt I Seite 932)

⁶ Vgl. etwa OVG des Saarlandes, Beschluss vom 6.8.2020 – 2 B 258/20 –, bei juris und auf der Homepage des Gerichts

⁷ Vgl. dazu die Berichterstattung über geplante Änderungen des Infektionsschutzgesetzes zu dessen „Konkretisierung“, etwa bei LTO – *Legal Tribune Online*, vom 3.11.2020: „Mehr Rechtssicherheit für Coronamaßnahmen, Änderung des Infektionsschutzgesetzes kommt.“, sowie – auf Landesebene – den „nachtäglichen“ Gesetzentwurf für ein Saarländisches COVID-19-Maßnahmengesetz, Drucksache 16/1475 vom 2.11.2020

ländisches COVID-19-Maßnahmengesetz“⁸ geworden ist, ist dem Senat nicht bekannt. Mit Blick auf die teils erheblichen Grundrechtseingriffe infolge der geltenden „Corona-Verordnung“ dürfte aufgrund des aus dem Rechtsstaatsprinzip und dem Demokratieprinzip abgeleiteten Wesentlichkeitsgrundsatzes eine stärkere (vorherige) Einbindung des Landesgesetzgebers angezeigt sein.

b) Des Weiteren bedarf es der Klärung in einem Hauptsacheverfahren, ob die Anforderungen an das Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG beachtet wurden. In der Verordnung zu Quarantänemaßnahmen für Ein- und Rückreisende zur Bekämpfung des Coronavirus vom 27.11.2020 wird der § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG nicht als Ermächtigungsgrundlage genannt. Es deutet einiges darauf hin, dass diese (seit dem 23.5.2020 geltende) Vorschrift sich sowohl gegenüber § 28 Abs. 1 als auch gegenüber § 28a Abs. 1 i.V.m. § 28 Abs. 1 IfSG als speziellere Regelung erweisen dürfte. § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG regelt ausdrücklich die Absonderung in Krankenhäusern (Isolation) oder in sonstiger geeigneter Weise (häusliche Quarantäne) und legt weitere Eingriffsvoraussetzungen für die Zulässigkeit dieser Maßnahmen fest. Dafür, dass die Normen der §§ 28 Abs. 1, 28a Abs. 1 IfSG einerseits und des § 30 IfSG andererseits in einem Verhältnis der Spezialität stehen, spricht außerdem, dass die Schutzmaßnahmen nach den §§ 28a, 28 IfSG grundsätzlich auch gegen Nichtstörer zulässig sind, wohingegen die §§ 29 bis 31 IfSG nur für die in den Normen als infektionsschutzrechtliche Störer qualifizierten Personengruppen gelten.⁹

c) Ebenfalls in einem Hauptsacheverfahren zu klären wird sein, ob sich aus der Einstufung als Risikogebiet nach § 1 Abs. 4 Quarantäne-VO für Rückreisende ein Ansteckungsverdacht nach § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG ableiten lässt.¹⁰ § 30 Abs. 1 Satz 2 knüpft selbst nicht an den Aufenthalt in einem Risikogebiet an, sondern stellt darauf ab, ob jemand als Ansteckungsverdächtig anzusehen ist. Ansteckungsverdächtig ist nach der Legaldefinition in § 2 Nr. 7 IfSG eine Person, von der anzunehmen ist, dass sie Krankheitserreger aufgenommen hat, ohne krank, krankheitsverdächtig oder Ausscheider zu sein. Die Aufnahme von Krankheitserregern ist im Sinne von § 2

⁸ Vgl. dazu die Drucksache 16/1475 vom 2.11.2020

⁹ Vgl. VGH München, Beschluss vom 3.12.2020 - 20 NE 20.2749 -, juris

¹⁰ Einen Ansteckungsversucht bei Rückkehrern aus einem Risikogebiet bejaht das OVG Lüneburg, Beschluss vom 30.11.2020 - 13 MN 520/20 -, juris

Nr. 7 IfSG anzunehmen, wenn der Betroffene mit hinreichender Wahrscheinlichkeit Kontakt zu einer infizierten Person oder einem infizierten Gegenstand hatte. Die Vermutung, der Betroffene habe Krankheitserreger aufgenommen, muss naheliegen. Eine bloß entfernte Wahrscheinlichkeit genügt nicht. Demzufolge ist die Feststellung eines Ansteckungsverdachts nicht schon gerechtfertigt, wenn die Aufnahme von Krankheitserregern nicht auszuschließen ist. Andererseits ist auch nicht zu verlangen, dass sich die Annahme geradezu aufdrängt. Erforderlich und ausreichend ist, dass die Annahme, der Betroffene habe Krankheitserreger aufgenommen, wahrscheinlicher ist als das Gegenteil.¹¹ Den gesetzlichen Regelungen lässt sich nur wenig dafür entnehmen, dass bei der Rückkehr aus einem Risikogebiet vom Bestehen eines Ansteckungsverdachts im Sinne des § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG auszugehen ist. Nach der Legaldefinition des § 2 Nr. 17 IfSG ist ein Risikogebiet „ein Gebiet außerhalb der Bundesrepublik Deutschland, für das vom Bundesministerium für Gesundheit im Einvernehmen mit dem Auswärtigen Amt und dem Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat ein erhöhtes Risiko für eine Infektion mit einer bestimmten bedrohlichen übertragbaren Krankheit festgestellt wurde; die Einstufung als Risikogebiet erfolgt erst mit Ablauf des ersten Tages nach Veröffentlichung der Feststellung durch das Robert Koch-Institut im Internet unter der Adresse <https://www.rki.de/risikogebiete>“. Die Gesetzesbegründung zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite vom 3.11.2020 nennt als Kriterien, die zur Festlegung eines Risikogebietes führen, epidemiologische, wie insbesondere Inzidenzzahlen, Ausbruchsgeschwindigkeit, Pathogenität und Letalität der bedrohlichen übertragbaren Krankheit. Mangels vorliegender Erkenntnisse könne die Feststellung auch dann erfolgen, wenn aufgrund der Einschätzung insbesondere der deutschen Auslandsvertretungen trotzdem von einem erhöhten Risiko auszugehen sei.¹² Der Entschädigungsregelung in § 56 IfSG lässt sich zwar entnehmen, dass der Gesetzgeber davon ausgeht, dass es infolge der Einreise aus einem Risikogebiet zu einer Absonderung kommen kann. Eine gesetzliche Vermutung, dass die Einreise aus einem Risikogebiet zwingend zur Annahme eines Ansteckungsverdachts führt, lässt sich dieser Regelung dagegen nicht entnehmen. Deshalb bedarf es der Klärung in einem Hauptsacheverfahren, in-

¹¹ Vgl. BVerwG, Urteil vom 22.3.2012 - 3 C 3 16/11 -, juris

¹² BT-Drs. 19/23944 S. 24

wieweit zum einen tatsächliche epidemiologische Erkenntnisse vorliegen, die bei Erreichen des Inzidenzwertes von 50 Infektionen auf 100.000 Einwohner in den letzten sieben Tagen, der als Kapazitätsgrenze für die Kontaktnachverfolgung, einen zentralen Bestandteil der Pandemiebekämpfung innerhalb Deutschlands, gilt, angesichts des pandemischen Geschehens und der Schwere der Erkrankung die Annahme eines Ansteckungsverdachts im Sinn des § 30 Abs. 1 Satz 2 IfSG rechtfertigen können und zum anderen, nach welchen übrigen Kriterien das Robert-Koch-Institut und die beteiligten Stellen (insbesondere das Auswärtige Amt) die Ausweisung eines ausländischen Risikogebietes vornehmen und ob etwa hierbei die in den ausländischen Staaten angewandten Bekämpfungsmaßnahmen gegen COVID-19 Berücksichtigung finden.¹³

d) Der Senat kann des Weiteren im vorliegenden (summarischen) Eilverfahren nicht abschließend beurteilen, ob ein Verstoß gegen den Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG vorliegt. Insoweit ist zwar nicht auszuschließen, dass der Aufenthalt im Saarland und einem Großteil der übrigen Länder der Bundesrepublik Deutschland mit einer vergleichbaren Infektionsgefahr verbunden sein kann wie der Aufenthalt in einem Risikogebiet gemäß § 1 Abs. 4 der Saarländischen Quarantäneverordnung. Darauf bezieht sich das Vorbringen der Antragstellerin, der 7-Tage-Inzidenzwert in dem Landkreis Saarpfalz betrage 136,4 (Stand: 4.12.2020), wogegen er auf der Insel Mallorca bzw. den balearischen Inseln lediglich bei 96,3 (Stand: 3.12.2020) liege. Vor diesem Hintergrund und der Tatsache, dass die Pandemielage derzeit durch ein weitgehend diffuses Infektionsgeschehen gekennzeichnet ist, ist ihre Argumentation, Auslandsreisen würden eine signifikante zusätzliche Infektionsgefahr nicht begründen, nicht von vornherein von der Hand zu weisen.¹⁴ Für Personen, die das Saarland nicht verlassen haben oder die sich in einem anderen Bundesland mit vergleichbaren Inzidenzwerten aufgehalten haben, könnte deshalb eine ebenso hohe oder sogar noch höhere Wahrscheinlichkeit bestehen, dass sie das Coronavirus aufgenommen haben und als ansteckungsverdächtig i. S. v. § 2 Nr. 7 IfSG angesehen werden können. Für Daheimgebliebene besteht aber anders als für Personen, die vorübergehend ins Ausland gereist sind, keine Absonderungspflicht.

¹³ Vgl. ebenso VGH München, Beschluss vom 3.12.2020 - 20 NE 20.2749 -, juris

¹⁴ So OVG Münster, Beschluss vom 20.11.2020 - 13 B 1770/20.NE -, juris

Andererseits bestehen durchaus Zweifel, dass dies eine sachlich nicht gerechtfertigte Ungleichbehandlung vergleichbarer Sachverhalte und damit einen Verstoß gegen den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG darstellt. Eine unterschiedliche Behandlung von Rückkehrern aus dem Ausland könnte grundsätzlich gerechtfertigt sein, wenn und soweit mit Blick auf Unklarheiten der Reisewege, das Zusammentreffen einer Vielzahl von unbekanntem Reisenden oder unklaren Infektionslagen in Drittländern ein sachlicher Differenzierungsgrund besteht. Das Bewegungs- und damit Kontaktpprofil von Auslandsreisenden unterscheidet sich typischerweise von dem Daheimgebliebener. Durch die stärkere Nutzung von öffentlichen Verkehrsmitteln und öffentlicher Infrastruktur (z.B. Flughäfen) und die bei Auslandsreisen oft eintretende Kontaktaufnahme mit Personen, die nicht dem alltäglichen Umfeld entstammen, könnte das Verhalten von Auslandsreisenden eher gefahrgeneigt sein. Darin liegt auch ein Unterschied gegenüber innerhalb Deutschlands Reisenden, da hierzulande etwa Beherbergungsbetriebe für touristische Zwecke, Gastronomie- und Kulturbetriebe vollständig geschlossen sind. Letztlich ist für den Ordnungsgeber nicht nachprüfbar, welchem Infektionsrisiko aus dem Ausland Einreisende dort ausgesetzt gewesen sind. So hat er beispielsweise keinen Einfluss darauf, in welchem Umfang im Ausland auf die Einhaltung von Schutzmaßnahmen geachtet wird. Inzidenzwerte sind schon deshalb nicht unbedingt vergleichbar, da die Art und Häufigkeit der Testung (Teststrategie) weltweit unterschiedlich ausgestaltet ist. Zudem können sich die Inzidenzwerte ständig ändern. Dies wird belegt durch den Vortrag des Antragsgegners und den von ihm in Bezug genommenen Presseartikel,¹⁵ wonach der 14-Tage-Inzidenzwert pro 100.000 Einwohner in Mallorca am 8.12.2020 auf 260 angestiegen sein soll. Nicht ohne Grund erfolgt die Festlegung von Risikogebieten durch eine Risikobewertung des RKI und nicht pauschal anhand von Fallzahlen.¹⁶

e) Ebenfalls offen ist schließlich, ob die mit der Pflicht zur Absonderung verbundenen Beschränkungen der Grundrechte der Antragstellerin aus Art. 12 Abs. 1 GG (Berufsfreiheit), Art. 14 Abs. 1 GG (Eigentum), Art. 2 Abs. 2 Satz 2, Art. 104 GG (Freiheit der Person) und Art. 2 Abs. 1 GG (allgemeines Persönlichkeitsrecht) verhältnismäßig, d.h. geeignet, erforderlich und angemessen sind. So wird in einem Hauptsache-

¹⁵ <https://www.mallorcazeitung.es/lokales/2020/12/09> steigende - Covid - Zahlen - bedrohen - Weihnachtsfest/79333.html

¹⁶ Vgl. OVG Lüneburg, Beschluss vom 30.11.2020 - 13 MN 520/20 -, juris

verfahren unter anderem zu prüfen sein, ob die Absonderungspflicht für Rückreisende überhaupt geeignet ist, einen nennenswerten Beitrag zur Eindämmung der Corona-Pandemie zu leisten. Dabei wird etwa der Frage nachzugehen sein, ob in dem Zusammenhang zu fordern ist, dass in den Gebieten des jeweiligen Aufenthalts ein höheres Ansteckungsrisiko als hierzulande besteht, was auf sämtliche Risikogebiete im Sinne des § 1 Abs. 4 Quarantäne-VO, auf die § 1 Abs. 1 Satz 1 Quarantäne-VO pauschal Bezug nimmt, wohl kaum zutreffen dürfte.¹⁷ Hinsichtlich der Erforderlichkeit einer Pflicht zur Absonderung ist in einem Hauptsacheverfahren insbesondere zu prüfen, ob die Beachtung der Hygienemaßnahmen im In- und Ausland sowie insbesondere auch während des Fluges ein milderes, gleichermäßen geeignetes Mittel zur Bekämpfung des Infektionsgeschehens darstellt. Bezüglich der Angemessenheit der Maßnahme wird zu berücksichtigen sein, dass das Ausmaß des Eingriffs in die Grundrechte der Antragstellerin durch die Pflicht zur Absonderung nach der Wiedereinreise dadurch geschmälert wird, dass die Dauer der Absonderung gemäß § 3 Quarantäne-VO ab dem fünften Tag nach der Einreise durch Vorlage eines negativen Testergebnisses beendet werden kann.

2. Die wegen der offenen Erfolgsaussichten gebotene Folgenabwägung führt dazu, dass die Interessen der Gesamtbevölkerung am Schutz von Leib und Leben (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) die von der Antragstellerin geltend gemachten Gründe für eine vorläufige - generelle - Außervollzugsetzung der §§ 1 und 3 der Quarantäne-VO überwiegen.

Hierbei ist davon auszugehen dass die Pandemielage weiterhin sehr angespannt ist. Nach dem Lagebericht des Robert-Koch-Instituts (RKI) vom 9.12.2020 zur Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) ist seit geraumer Zeit eine hohe Anzahl an Übertragungen in der Bevölkerung in Deutschland zu beobachten. Am heutigen Tag melden die Gesundheitsämter dem RKI einen Höchststand von 23.679 Neuinfektionen binnen 24 Stunden in Deutschland. Die Inzidenz der letzten sieben Tage beträgt deutschlandweit aktuell 149 Fälle pro 100.000 Einwohner; im Saarland belief sich der Inzidentwert am 9.12.2020 sogar auf 170. Der Anteil der COVID-19-Fälle in der älteren Bevölkerung ist weiterhin sehr hoch. Es kommt verbreitet zu einer diffusen Aus-

¹⁷ Vgl. OVG Münster, Beschluss vom 20.11.2020 - 13 B 1770/20.NE -, juris

breitung von SARS-CoV-2-Infektionen in der Bevölkerung, insbesondere in Haushalten und in Alten- und Pflegeheimen. Für einen großen Anteil der Fälle kann das Infektionsumfeld nicht ermittelt werden. Seit Mitte Oktober steigt die die Zahl der intensivmedizinisch behandelten COVID-19-Fälle bundesweit stark an; in den letzten Tagen wurden Zahlen von an der Krankheit Verstorbenen in bisher nicht gekannter Höhe (am 8.12.2020 waren es 590) vermeldet. Das RKI schätzt die Gefährdung für die Gesundheit der Bevölkerung in Deutschland weiterhin als hoch ein, für Risikogruppen als sehr hoch. Nach wie vor gibt es keine zugelassenen Impfstoffe und die Therapie schwerer Krankheitsverläufe ist komplex und langwierig.

Würde der Senat die – unterstellt bei Wiedereinreise der Antragstellerin noch geltende – Absonderungspflicht außer Vollzug setzen, bliebe der zu stellende Normenkontrollantrag in der Hauptsache aber ohne Erfolg, könnte die Antragstellerin zwar vorübergehend die mit Pflicht zur Absonderung verbundenen Beeinträchtigungen vermeiden. Ein durchaus wesentlicher Baustein der komplexen Pandemiebekämpfungsstrategie des Antragsgegners würde jedoch in seiner Wirkung deutlich reduziert,¹⁸ und dies in einem Zeitpunkt eines immer noch dynamischen Infektionsgeschehens. Die Möglichkeit, eine solche Schutzmaßnahme zu ergreifen und so die Verbreitung der Infektionskrankheit zum Schutze der Gesundheit der Bevölkerung, einem auch mit Blick auf Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG überragend wichtigen Gemeinwohlbelang, effektiver zu verhindern, bliebe hingegen zumindest zeitweise bis zu einer Reaktion des Ordnungsgebers (irreversibel) ungenutzt. Dadurch könnte sich die Gefahr der Ansteckung mit dem Virus, der erneuten Erkrankung vieler Personen, der Überlastung der gesundheitlichen Einrichtungen bei der Behandlung schwerwiegender Fälle und schlimmstenfalls des Todes von Menschen erheblich erhöhen.

Würden hingegen die streitgegenständlichen Ordnungsregelungen nicht vorläufig außer Vollzug gesetzt, hätte der Normenkontrollantrag aber in der Hauptsache Erfolg, wäre die Antragstellerin nach ihrer Reise zu Unrecht zur Befolgung der - für den Fall der Nichtbefolgung als Ordnungswidrigkeit (vgl. § 5 Quarantäne-VO) bußgeldbewehrten - Absonderungspflicht und den nachgelagerten Pflichten (vgl. § 1 Abs. 2

¹⁸ Vgl. zur Berücksichtigung dieses Aspekts in der Folgenabwägung: BVerfG, Beschluss vom 1.5.2020 - 1 BvQ 42/20 -, juris

und 3 Quarantäne-VO) verpflichtet und die hiermit verbundenen Grundrechtseingriffe würden verfestigt. Diese Eingriffe sind zwar von deutlichem Gewicht. Dieses Gewicht wird aber dadurch abgemildert, dass eine Reduzierung der Absonderungsdauer durch Freitestung nach 5 Tagen (§ 3 Quarantäne-VO) sowie die Erteilung einer Ausnahme von der Absonderungspflicht bei Vorliegen eines triftigen Grundes (§ 2 Abs. 5 Quarantäne-VO) möglich sind. Der hiernach verbleibende Eingriff hat hinter dem mit der Maßnahme verfolgten legitimen Ziel eines effektiven Infektionsschutzes zurückzustehen und ist von der Antragstellerin vorübergehend hinzunehmen. Aus § 28a Abs. 1 Nr. 11 IfSG lässt sich wegen der Möglichkeit der Untersagung und Beschränkung insbesondere touristischer Reisen die gesetzgeberische Wertung entnehmen, dass touristischen Reisen, soweit es um die Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit-2019 geht, keine besondere Schutzbedürftigkeit beizumessen ist.¹⁹ Die Antragstellerin hat nicht vorgetragen, dass das Aufsuchen ihres Zweitwohnsitzes in einer Wohnanlage in Mallorca aus anderen als touristischen Gründen zwingend notwendig wäre. In einem solchen Fall bliebe ihr aber ohnehin die Möglichkeit der Beantragung einer Ausnahme von der Pflicht zur Absonderung nach § 2 Abs. 5 Quarantäne-VO, ohne dass es einer für alle Normbetroffenen geltenden Außervollzugsetzung bedürfte. Schließlich war in die Folgenabwägung auch einzustellen, dass die Quarantäne-Verordnung gemäß ihrem § 6 zeitlich begrenzt ist. Damit ist sichergestellt, dass die Verordnung unter Berücksichtigung neuer Entwicklungen der Corona-Pandemie fortgeschrieben werden muss. Hierbei hat der Antragsgegner - wie auch bei jeder weiteren Fortschreibung der Verordnung - zu untersuchen, ob es angesichts neuer Erkenntnisse etwa zu den Verbreitungswegen des Virus oder zur Gefahr einer Überlastung des Gesundheitssystems verantwortet werden kann, die Absonderungspflicht - gegebenenfalls unter Auflagen - zu lockern.

III.

Die Kostenentscheidung beruht auf dem § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Streitwertfestsetzung findet ihre Grundlage in den §§ 63 Abs. 2, 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG. Da die der Eilantrag inhaltlich auf eine Vorwegnahme der Hauptsache

¹⁹ Vgl. VGH München, Beschluss vom 3.12.2020 - 20 NE 20.2749 -, juris

che zielt, ist die Reduzierung des Gegenstandswertes für das Eilverfahren auf der Grundlage von Ziff. 1.5 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht angebracht.

Der Beschluss ist unanfechtbar.

gez.: Bitz Dr. Kiefer Vohl

Beglaubigt:

Saarlouis, den 10. Dezember 2020

André, Justizbeschäftigte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle
des Oberverwaltungsgerichts des Saarlandes
elektronisch signiert